

# PROTOKOL

2021 | YIL 2 SAYI 1 | KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ STRATEJİK ARAŞTIRMA MERKEZİ DERGİSİ

## **Kötü Huylu Problem Perspektifinden Covid-19 Pandemisi ile Mücadele**

*Abdullah UZUN*

## **İnsanlığın Ortak Aklı: Ombudsman**

*Kadir Caner DOĞAN*

## **Avrupa Bütünleşme Kuramları Işığında Çok Düzeyli Yönetişim**

*Nisa ERDEM*

## **21. Yüzyılda Dijital Diplomasinin Yükselişİ**

*Vahit GÜNTAY*

## **Karadeniz Havzası:**

## **Jeopolitik Güç Mücadelesi ve İş birliği İmkânları**

*Adnan SEYAZ*

## **İnsani Müdahale Tartışmasına Vakaların Etkileri**

*Ekrem OK*

## **Covid-19 ve Aşı Karşıtlığı**

*Hüseyin YADİGAROĞLU*

KARADENİZ



**KARADENİZ  
TEKNİK ÜNİVERSİTESİ**  
Stratejik Araştırma Merkezi



**KTÜ SAM**  
**PROTOKOL DERGİSİ**

**SAHİBİ**

Doç. Dr. Özgür TÜFEKÇİ  
Karadeniz Teknik Üniversitesi - Stratejik Araştırma Merkezi Müdürü

**EDİTÖRLER**

Dr. Öğr. Üyesi Suna ERSAVAŞ KAVANOZ  
Dr. Öğr. Üyesi Abdullah UZUN

**EDİTÖR YARDIMCILARI**

Öğr. Gör. Fatma NALBANT  
Arş. Gör. Nisa ERDEM  
Arş. Gör. Tülay DEMİR

**YAYIN KURULU**

Prof. Dr. Bünyamin ER (Yönetim Bilişim Sistemleri)  
Doç. Dr. İsmail KÖSE (Uluslararası İlişkiler)  
Doç. Dr. Umut ÜZAR (İktisat)  
Dr. Öğr. Üyesi Cenk BEYAZ (Sosyoloji)  
Dr. Öğr. Üyesi Vahit GÜNTAY (Uluslararası İlişkiler)

**İLETİŞİM**

Karadeniz Teknik Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, No:2-06

Telefon: 04623773227

Faks: +90 462 325 3205 – 325 3185

E-Posta: sam@ktu.edu.tr

Web: www.ktu.edu.tr/sam

**Yayın Türü:**

Ulusal Süreli

KTÜ SAM Protokol Dergisi kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, iktisat, işletme ve sosyoloji başta olmak üzere sosyal bilimler alanında, kısa makalelere yer veren akademik bir dergidir. Kısa makalelerin yanı sıra rapor, derleme, konferans notları, örnek olay, kitap tanıtımı vb. makale dışı yazılara da dergi bünyesinde her sayıda belirli oranda yer verilecektir.

KTÜ SAM Protokol Dergisi Şubat ve Ağustos aylarında olmak yılda iki kez yayımlanır.

Dergide yayımlanan yazılarda belirtilen görüşler yazarlara aittir; Derginin sorumluluğu yoktur.

# KTÜ SAM PROTOKOL DERGİSİ

2021 | YIL 2 SAYI 1 | KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ STRATEJİK ARAŞTIRMA MERKEZİ DERGİSİ

## İÇİNDEKİLER

<i>Kısa makale</i>	<b>Kötü Huylu Problem Perspektifinden Covid-19 Pandemisi ile Mücadele</b> <i>Abdullah UZUN</i>	5 -11
<i>Kısa makale</i>	<b>İnsanlığın Ortak Aklı: Ombudsman</b> <i>Kadir Caner DOĞAN</i>	13-18
<i>Kısa makale</i>	<b>Avrupa Bütünleşme Kuramları Işığında Çok Düzeyli Yönetişim</b> <i>Nisa ERDEM</i>	20-30
<i>Kısa makale</i>	<b>21. Yüzyılda Dijital Diplomasinin Yükselişi</b> <i>Vahit GÜNTAY</i>	32-39
<i>Kısa makale</i>	<b>Karadeniz Havzası: Jeopolitik Güç Mücadelesi ve İş birliği İmkânları</b> <i>Adnan SEYAZ</i>	41-49
<i>Kısa makale</i>	<b>İnsani Müdahale Tartışmasına Vakaların Etkileri</b> <i>Ekrem OK</i>	51-59
<i>Kısa makale</i>	<b>Covid-19 ve Aşı Karşıtlığı</b> <i>Hüseyin YADİGAROĞLU</i>	61-70

# AVRUPA BÜTÜNLEŞME KURAMLARI IŞIĞINDA ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM

**Araş. Gör. Nisa ERDEM**

Karadeniz Teknik Üniversitesi  
*nisaerdem@ktu.edu.tr*

## Öz

Çok düzeyli yönetim hem AB bütünleşme kuramları hem de kamu yönetimi alanı içinde araştırılması gereken önemli bir yaklaşımdır. Nitekim AB ülkeleri kapsamında yapılan çalışmalarda çok düzeyli yönetim yaklaşımının etkileri sıklıkla çalışma konusu olmakla birlikte, AB üyeliği bulunmayan ya da Avrupa bölgesi dışındaki ülkelerde de çok düzeyli yönetim yaklaşımının izlerini sürmek mümkündür. Kavram olarak çok düzeyli yönetimin ilk ortaya çıkışı Maastricht Antlaşması sonrası döneme rastlamaktadır. Bununla birlikte çok düzeyli yaklaşım, kendinden önceki Avrupa bütünleşmesi teorilerinin bazen savunma ve bazen ise eleştirilerini yaparak yeni bir bakış açısı geliştirmiştir. Bu nedenle, çok düzeyli yönetim kavramının tarihsel analizi, Avrupalılaştırma ve çok düzeyli yönetimin kendi gelişim sürecinin daha iyi anlaşılması çerçevesinde önceki AB bütünleşme kuramlarına ihtiyaç duymaktadır. Bu bağlamda çalışmanın amacı, çok düzeyli yönetim yaklaşımının ilgili kuramlar ışığında ele alınmasını içermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupalılaştırma, Avrupa Bütünleşme Kuramları, Çok Düzeyli Yönetişim.

## Giriş

İnsanoğlu sürekli bir arayış içindedir. Siyasal anlamda da en iyi yönetim şeklini bulmak için var olan tüm seçenekleri denemek ister. Bu bağlamda, zaman içinde değişen ihtiyaçlar doğrultusunda insanlar da yeni ihtiyaçlara yönelmekte ve buna paralel biçimde yönetim biçimleri de değişmeye/dönüşmeye başlamaktadır.

Ekonomik düzenin yeni ilişkiler çerçevesinde değişmesinin bir sonucu olarak, ihtiyaçlar mutlak devlet anlayışıyla bir karşılıklı oluşturmaya başlamıştır. Bir yandan devlete karşı yeni beklentiler diğer yandan devlet yönetiminde söz sahibi olmak isteyen yeni aktörler ortaya çıkmıştır. Zamanla sadece devletin bir aktör olarak kabul edildiği yönetim anlayışının ötesinde, bütünleşmeye dayalı ve daha kapsayıcı yeni yönetim arayışları içerisine girilmiştir. Yönetim anlayışının tarihsel gelişiminin bu kısa yorumu karşısında, ulusal devletin sonunun geldiği ya da

daha ılımlı bir yorum olarak ulusal devlet yapılanmasının son toplumsal örgütlenme şekli olmayabileceği şeklinde düşünceler geliştirilmeye başlanmıştır.

Ulusal devletin merkezi ve hayati önemi üzerine yapılagelen tartışmaların varlığıyla beraber, Avrupalılaşma, yönetimin yerel, bölgesel, ulusal ve ulus üstü olmak üzere pek çok kademede gerçekleşeceği yeni bir modelin inşası üzerine odaklanmaktadır. Ulus üstü yönetim, ulusların egemenlik haklarının kısmen birçok ulusu içine alan daha geniş bir yönetime devretmeleri; ulus altı ve yerel yönetimler ise ulusal yönetimlerin bazı yetki ve sorumluluklarının daha alt yönetim kademelerine devredilmesi ile meydana gelmektedir. Çeşitli yönetim kademelerinin dâhil olduğu ilgili yönetim modeli literatürde “çok düzeyli yönetim” olarak adlandırılmaktadır.

Çok düzeyli yönetim ya da bilinen diğer isimleriyle, “çok düzlemli yönetim”, “çok katmanlı yönetim”, “çok merkezli yönetim”, “çok perspektifli yönetim” ya da “çok seviyeli yönetim”, Avrupalılaşma sürecini açıklamaya çalışan yaklaşımlardan biridir. Bununla birlikte, çok düzeyli yönetim sadece bir bütünleşme kuramı olmaktan çıkmakta ve AB özelinde tartışılan politika oluşturma sürecinin dışarıya yayılan bir model olması yolunda ilerlemektedir. Bu bağlamda ayrı bir önem taşımaktadır. Çok düzeyli yönetim yaklaşımının tarihsel analizi, bu yaklaşımın Avrupa bütünleşme sürecinin açıklama çabası içerisinde bulunan diğer kuramlar ışığında gerçekleştirilebileceğini göstermektedir. Diğer bir ifadeyle, çok düzeyli yönetimin kökenleri Avrupa Birliği çalışmalarına uzanmaktadır. Bu bağlamdan hareket edilerek, çalışma kapsamında öncelikle Avrupa yaklaşımları ile ifade edilmek istenen anlamın ortaya koyulması ve ardından Avrupa bütünleşme sürecinin çeşitli yönlerine ışık tutacak bütünleşme kuramlarının kısa açıklamalarına yer verilmiştir. Son olarak çok düzeyli yönetim yaklaşımı ve bu yaklaşımın diğer kuramlar karşısında ayrılan yönünün vurgulanması üzerine bir analizi yapılmıştır.

### **1. Ontolojik Açıdan Avrupalılaşma Yaklaşımı**

Avrupa, belirli bir toprak parçasını ifade etmek için kullanıldığında, sadece coğrafi bir ad olarak bilinmektedir. Hristiyanlığın ortak bir değer oluşturmasının ardından, kavramın bütünleştirici yönü ortaya çıkmaya başlamıştır. 19. yüzyılda bilim, demokrasi, sanayi ve diğer alanlarda yaratılmaya çalışılan farklılıklarla, Avrupa kavramı “diğerlerinden” ayrılan bir kimlik haline getirilmeye çalışılmıştır. Artık Avrupa, akıllara coğrafi bir toprak parçasının ötesinde anlamlar getirmektedir (Çakmak, 2014: 4-10).

Soğuk savaşın ardından, Avrupa entegrasyonu (bütünleşmesi) inşası bir “değerler birliği” üzerine temellendirilmeye başlanmıştır (Aytuğ, 2008: 150-157). Bütünleşme, ulusal devletlerin bağılıklarını, beklentilerini ve siyasal faaliyetlerini ulusal yapılar üzerinde hak talep eden ya da bu hakka sahip yeni ve daha büyük bir merkeze yönlendirmesi sürecidir (Haas, 1961: 366-367). Bu yolla yeni bir siyasal toplum inşa edilmektedir. Özdemir (2015: 37), bu süreci Avrupalılaştırma olarak ifade etmiştir. 1990’ların sonlarından itibaren, AB’nin dönüşen yapısını ve çalışma mekanizmasını anlamak üzere ortaya çıkan bütünleşme kuramları Avrupalılaştırma yaklaşımı olarak ele alınmıştır (Afşar, 2017: 68).

Avrupalılaştırma AB ile ilgili çalışmalarda yeni bir boyut olarak ortaya çıkmış ve 1990’ların sonlarından itibaren gittikçe popüler hale gelmiştir. Kavram, özelde ulusal yönetimlerin “Avrupalılaştırması” yani Avrupa Yönetişel Alanı (AYA, European Administrative Space)’ı ifade etmektedir (Okçu, 2005). Özdemir (2015: 104)’e göre, en basit haliyle Avrupalılaştırma, uluslararası ilişkilere ve politikaya ulusal düzeyin ötesinde bakılması ve bu bağlamda karar verme sürecinin de ulus ötesi alana taşınması olarak ifade edilmektedir. Bütünleşme sürecinde meydana gelen ortak kurumlar ve politika yapma şekilleri Avrupa düzeyinde yeni kurum ve politikaların ortaya çıkmasını (derinleşme) ve bir yönetim modelinin gelişmesini sağlamıştır. Buller ve Gamble (2002: 8-10)’ye göre Avrupalılaştırma, Avrupa düzeyinde bir yönetim anlayışının ötesinde, üye ülkelerin iç politikalarını da şekillendiren bir kavramı ifade etmektedir. Dahası, Avrupa kurumlarının örnek alınması yoluyla, üye olmayan ülkelerin iç siyasetlerinde de bir değişim ve dönüşümünden bahsetmek mümkündür. Diğer bir ifadeyle, Avrupa düzeyinde ortaya çıkan yönetim biçiminin AB’ye aday olan ya da olmayan diğer ülkelere ihracı (genişleme) ifade edilmek istenmektedir (Özdemir, 2015: 100-105). Son olarak Avrupalılaştırma kavramı ile ileride bütünleşme kuramları içinde belirtildiği üzere siyasi bir bütünleşme sürecinin ifade edildiği görülmüştür.

Avrupalılaştırma, egemen devlet anlayışı üzerine yeni tartışmaların başlatıldığı bir alan ortaya çıkarmıştır. “Devlet ölüyor mu?” sorusuna karşılık verilen “evet” ya da “hayır” yanıtları, bu konuda çeşitli argümanların değerlendirilmesiyle ulaşılan farklı bakış açılarının bir sonucudur. Devlet ölüyor mu sorusuna ihtimal veren çevreler, devletlerin yeni ve karmaşık bir düzen içine itildiği fikrinden hareketle, küresel pazarın yükselmesinin, çok uluslu şirketlerin güçlenmesinin, yeni ve karmaşık ticari düzenlemelerin, teknoloji alanında yaşanan yeni gelişmelerin ve yeni göç eğilimlerinin ulusal devletin otonom yapısını zayıflattığı iddiasının altını çizmektedir. Tüm bu gelişmeler sonrası ortaya çıkan yeni

durumlar, devletlerin tek başlarına halledemeyecekleri yeni sorunların da ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Böyle bir sorunun sorulmasına karşı olan taraflar açısından ise, devletin bazı egemenlik yetkilerini devretmeleri ile ortaya çıkan ulus üstü kuruluşlar, devletin gücünün gerilemesi anlamını taşımadığı gibi aksine devletlerin yönetsel güçlerinin tamamlanmasının bir aracıdır. İktidarın başat tanımlayıcı niteliği olan askeri güç devletin elinde oldukça ulusal devletin ölümünden bahsetmek güçtür (McCormick, 2015: 12).

## 2. Avrupa Bütünleşme Kuramları

Avrupalılaştırma sürecinin doğasını açıklamaya dair farklı bakış açıları sunan birçok kuram bulunmaktadır. İlk olarak David Mitrany tarafından İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yapılan değerlendirmelerle Avrupalılaştırma kuramlarına dair ciddi katkılar sunan işlevselci (fonksiyonalist) kuram kapsamında, savaş sonrası durumu ve geleceğin savaştan nasıl korunabileceği üzerine düşünceler geliştirilmiştir. Bu doğrultuda oluşturulan uluslararası örgütler, hem iş birliği yapacakları müşterek sorunları yönetmede fonksiyonel sorumluluklara sahip olacaklar hem de ulusal devletlerin bazı niteliklerini üstleneceklerdir (Mitrany, 1943: 93). Örgütler yoluyla teknik anlamda sağlanan iş birliğinin ikinci aşamada siyasi bir iş birliğine dönüşmesi beklenmektedir (Mitrany, 1948: 361). Kuramsal yaklaşımda ulusal devletin uluslar üstü sistemdeki rolü ve önemi göz ardı edilmemekle birlikte, devlet üstü oluşturulan yapıların görece bağımsızlığına olan vurgu dikkat çekmektedir.

Yeni İşlevselci (Neo-Fonksiyonalizm) kuram, işlevselci kuramın devamı niteliğindedir. Ernst B. Hass tarafından ortaya konan bu kuramda, teknik alanda başlayan iş birliğinin siyasi birliğe doğru nasıl evrildiği ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Belirli ortak hedeflerin belirlendiği bir alanda beklenmeyen olumsuz sonuçlar, aynı hedeflere ulaşmak için alternatif yolların arayışı ile sonuçlanacaktır. O halde, karşılıklı bağlılığın kapsamı genişletilerek ya da seviyesi artırılarak başka bir alanda iş birliğine başvurulacak ve yahut önceki alanda bağlılıklar yoğunlaştırılarak ilgili olumsuzluklar giderilmeye çalışılacaktır (Schmitter, 1969: 162). Ancak karşılıklı bağımlılıkların sadece ilgili sektör ve politikalarla sınırlı kalması ve topluluk oluşturma sürecinde, hükümetlerarası pazarlıkların rolü göz ardı edilmektedir (Moravcsik, 1993: 475-476).

Monnet (2003: 19-20), birleşik (federal) bir Avrupa hayalini gerçekleştirmek adına işlevselci kuramdan yararlanmıştır. Buna göre, ulusal devletler ortak yönetim kuralları belirlemeli ve bu kurallara uyulması için ortak kurumlar meydana getirmelidir. Böyle bir stratejinin izlenmesi, küçük ölçekte başlatılmış olsa da büyük sonuçların doğmasına vesile



olacaktır. Avrupa için hem ekonomik hem de siyasi alanda bir iş birliğine ihtiyaç vardır. Avrupa toplulukları kendi sorunlarının artık yalnızca ulusal kaygılar olmadığını düşünebilir ve karşılıklı sorumluluklar alabilirlerse, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'nin kurulmasıyla atılan teknik (ekonomik) adımın siyasi bir toplulukla sonuçlanması mümkün olabilecektir. Ancak, AB'nin yapısının bazı federal unsurlar içerip içermediği konusu hala tam olarak netliğe kavuşmuş değildir. Bugün, AB'nin hukuken federal bir yapıya sahip olduğunu söylemek de imkânsızdır. Bununla birlikte, Monnet'in aşamalı birleşik Avrupa planının getirileri göz önüne alınırsa federalizm düşüncesinin AB bütünleşme sürecinde önemli kıstaslara sahip olduğu da bir gerçektir.

1960'ların başı, Avrupa bütünleşmesi yönünde hem iyimser düşüncelerin canlandığı hem de işlevselci kuramların aksine ulusal devletin önemini yeniden canlandığı yıllardır. 1966 yılında Hoffmann (1966), tarafından ulusal devletin hala kendi çıkarlarına sahip birer varlık olduğunun altı çizilmiştir. Bu bağlamda, devleti merkeze alan Hoffmann, bütünleşmeyi egemen devletler arasında ulusal menfaatlerin sürdürüldüğü bir dizi pazarlık süreci olarak tanımlamaktadır. Hoffmann tarafından yapılan bu tanım son kertede karar verici organın devlet olduğu iddiasını taşımaktadır. Bu bağlamda, bütünleşme sürecinde önemli bir adım olarak görülen Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) için İngiltere tarafından yapılan başvurunun Fransa Devlet Başkanı Charles de Gaulle tarafından iki defa geri çevrilmesi (McCormick, 2015: 89), hükümetlerarası kuram ışığında ulusal devletin önemini yeniden değerlendirilmesi için önemli sayılabilecek bir durum olarak görülmüştür. Bu durum, ulus üstü örgütlerin devletler üzerinde bir yapılanma olarak mı yoksa bunun aslında devlet arası bir pazarlık sürecinden mi ibaret olduğu sorusunu akıllara getirmektedir.

Bununla birlikte, devletleri iş birliğine iten gerekçeler değişiklik gösterebilir. Bu, iş birliği sürecinde alınan ortak kararların bazen ulusal çıkarları koruma amacıyla bazen de ortak çıkarların korunması amacıyla ulusal menfaatlardan fedakârlık yapılmasıyla sonuçlanabilir (Monnet, 2003: 23-24). Dolayısıyla, hükümetlerarasıcılık anlayışının öngörülerini her zaman doğru sonuçlar vermeyebilir. Devletler arası müzakerelerin dış etkenlerden soyutlanamayacağı gerçeği hükümetlerarası kuramın bir eleştirisi olarak kabul edilmekte ve Andrew Moravcsik tarafından geliştirilen liberal hükümetlerarasıcılık daha kapsamlı bir çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır.

Robert Putnam tarafından kaleme alınan "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games" adlı makalesinde kullandığı "iki aşamalı oyun" Moravcsik'in liberal

hükümetlerarasıcılık teorisini anlamada ilk adımdır (Cını, 2010: 96). İki aşamalı oyun teorisine göre, ulusal devletler iki masada karar verme süreçlerini gerçekleştirmektedir. İlk masa, etrafında devletin kendi ulusal sınırları içindeki aktörlerle beraber iç politikalarının nasıl belirlendikleri açıklanmaktadır. İkinci masada ise uluslararası düzeyde devletler arası pazarlık süreçleri yönetilmektedir. Ulusal devlet, ulus altı ve ulus üstü yönetime aracılık etmede önemli bir role sahiptir. Ancak bunun nedenini ne tüm devletlerin tüm meselelerde uzlaşmış olması ne de devletlerin iç politikalarından izole olmaları ile açıklamak mümkün değildir. Asıl neden, ulusal gücün her iki alana da maruz kalmasıdır. Dolayısıyla iki aşamalı oyun yaklaşımı, uluslararası ilişkiler ve politika dinamiklerini sadece güçlü bir ulusal aktöre dayandıran herhangi bir modelden daha iyi yakalar (Putnam, 1988: 433-434). Putnam, geliştirdiği iki aşamalı oyun teorisiyle hükümetlerarası kuramda önemli bir meselenin, yani iç ve dış politika ayrımının altını çizmektedir. Bu sayede, liberal hükümetlerarasıcılık kuramı, klasik hükümetlerarasıcılık kuramından farklı olarak ulusal alan ile uluslararası alan arasındaki etkileşimi incelemelerine katmıştır (Öraz, 2011: 1613).

Uluslarüstücülük kuramı da hükümetlerarası kuram gibi devletin varlığını kabul etmektedir ancak bu varlık işlevsel kuramda ele alındığı şekliyle kullanılmıştır. Uluslarüstü örgütlenmeler hala ulusal aktörlerin toplanma yeri olmasına rağmen, devletler ortak çıkarlar uğruna kendi çıkarlarından tavizler vereceklerdir. Dolayısıyla devlet üstü çalışmalar neticesinde yetkilerin devletlerin üzerinde bir otoriteye devri söz konusu olacaktır (McCormick, 2015: 83).

Özetle, yukarıda ifade edilen kuramsal açıklamalarda özelde devletin konumu üzerinden hareket ederek, Avrupalılaşıma sürecinin doğasını açıklamaya dair farklı bakış açılarını sunulmakta ve AB'nin ulusal politikalara etki mekanizması bağlamına yer verilmektedir. Yeni işlevselci kuram ve liberal hükümetlerarası kuram, bu konudaki farklı bakış açılarının iki uç noktasını temsil etmektedir. Yeni işlevselci kuram, ulusüstücülük kuramı ve -ileride ifade edileceği üzere- çok düzeyli yönetim gibi benzer anlayışlarla birlikte, AB düzeyinde yerel tercihlerin yükselmesi üzerinden hareket ederken, hükümetlerarası kuramın çıkış noktasını ise ulusal devlet oluşturmaktadır (Graziano ve Vink, 2013: 33). Bunların dışında federalist kuram ise, Amerikan federasyonunun başarısına işaret ederek kendi görüşlerini desteklemektedir (Mitrany, 1965: 119). Kuramların ortak noktasını, bağlılık duygusunun ya da ilginin bir odak noktasından diğerine, yerel birimden daha geniş ve daha büyük bir siyasi varlığa, kabileden millete veya ulustan ulus üstü birime (ya da tam

tersine) kayma sürecinin anlaşılmasına gösterilen dikkat oluşturmaktadır (Dougherty ve Pfaltzgraff, 2001: 511).

### **3. Avrupa Bütünleşme Kuramları İçerisinde Çok Düzeyli Yönetişim**

Çok düzeyli yönetişim, kavram olarak iki ifadenin bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Çok düzeylilik, karar verme yetkinliklerinin ulusal devlet yöneticileri tarafından tekelleştirilmesi değil, farklı yönetim seviyelerindeki aktörler arasında dikey olarak paylaşılmasını ifade etmektedir (Marks ve Hooghe, 1996: 346). Dikey olarak farklılaşan yönetimde, yönetim kademeleri arasındaki ilişkilerin federal yapılanmadan farklı olarak hiyerarşik olarak düzenlenmesi öngörülmemiştir. Ulusal aktör olarak devletin rolü de kaynakların yeniden tahsisinden kamusal aktivitelerin düzenlenmesi yönüne bir geçiş göstermektedir. Yönetişim ise, yönetimin yatay olarak farklılaşmasını ifade etmektedir. Yatay farklılaşma, yönetimin çok parçalı hale gelmesi, diğer bir ifadeyle hizmetlerin farklı kurumlar aracılığıyla müzakere yöntemiyle sunulmasını içermektedir (Okçu, 2005).

Çok düzeyli yönetişim kavramı, ilk olarak Gary Marks tarafından AB'nin yapısal politikalarındaki gelişmeleri yakalamak için kullanılmıştır (Bache ve Flinders, 2004: 2). Marks (1993: 392), çok düzeyli yönetişimi, ulusüstü, ulusal, bölgesel ve yerel yönetimler olarak çeşitli bölgesel düzeylerde iç içe hükümetler arasında sürekli bir müzakere sistemi olarak tanımlamıştır. Ayrıca, devletin rolüne ilişkin değerlendirmelerinde bu süreci "devletin daha önce merkezileştirilmiş bazı işlevlerini ulusüstü seviyeye, bazılarını da yerel / bölgesel seviyeye çeken karar verici bir yer değiştirme" olarak ifade etmiştir.

Çok düzeyli yönetişim, federalizm, işlevselcilik/yeni işlevselcilik, hükümetlerarasıcılık ve uluslarüstücülük gibi AB'nin genişleme sürecini açıklama çabalarından biridir. Diğer kuramlar gibi çok düzlemli yönetişim de AB'nin izlemekte olduğu süreçleri çeşitli dinamiklere bağlı olarak açıklamaktadır. Ancak diğerlerinden farklı olarak, çok düzlemli yönetişim anlayışında, genişlemenin AB ve kurumları üzerindeki etkileri üzerine yoğunlaşmıştır. Genişleme süreci içerisinde AB'nin karşı karşıya kaldığı çok çeşitlilik ve bu çeşitlilik içinde yönetsel bağlamda karşılaşılan sorunlara nasıl ve hangi çözüm önerilerinin getirilebileceği, çok düzeyli yönetişim kuramı temelinde açıklanmaya çalışılmıştır (Aytuğ, 2008: 159).

Çok düzeyli yönetişim yaklaşımından önce öne sürülen birçok Avrupa Birliği (AB) bütünleşme kuramı, bu anlayışın ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır (Özdemir, 2015: 109). Çok düzeyli yönetişim anlayışının gelişimi ile bu teoriler arasında bazı

paralel noktalar bulunmaktadır. Daha önce sadece ulusal ve uluslararası olmak üzere iki bölgesel seviye, işlevselcilik ile hükümetlerarasıcılık teorileri arasındaki tartışmada ciddi analizlere konu olmuştur. Çok düzeyli yönetim anlayışında ortaya konulan görüşler bu analizlerden bağımsız değildir (Bache ve Flinders, 2004: 2-4). Bazı çalışmalarda çok düzeyli yönetişimin devlet odaklı kuramlar ile işlevselci kuram arasında bir konumda yer aldığı (Özdemir, 2015: 109) da ifade edilmektedir. Bununla birlikte çok düzeyli yaklaşım, kendinden önceki kuramlardan yer yer savunma ve eleştirilerini yaparak yeni bir bakış açısı geliştirmiştir. Örneğin, hükümetlerarasıcılık kuramında olduğu gibi ulusal devlet vurgusunu yaparken, iç ve dış politika arasındaki ayrımı reddetmiştir (Marks ve Hooghe, 1996: 347). Diğer yandan hem hükümetlerarasıcılık hem de yeni işlevselcilik sadece iki bölgesel düzeyde analizler ortaya koydukları için yetersizdirler ve orta koydukları argümanlar kısır bir tartışma doğurmaktadır. Bunun nedeni çeşitli yönetim düzeylerinde çoklu karar alma süreçlerine tanık olacak şekilde ulus altı ve yerel yönetimlerin güçlenmesi ve hareketliliği ile baş edememeleridir (Marks, 1993: 407). Ayrıca farklı yönetim kademeleri arasındaki ilişkilerin varlığını hiyerarşik olmayan ilişki biçimi içinde tercih ederek, federalizmden farklı yaklaşımı temsil etmektedir (Özdemir, 2015: 110). Bu bağlamda, çok düzeyli yönetişimin bütünleşme kuramları içindeki en önemli katkısının yeni yönetsel seviyeleri değerlendirmelerine katması olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

### **Sonuç**

Çok düzeyli yönetim kavramı hem Avrupalılaştırma yaklaşımları içerisinde hem de kamu yönetimi alanında, yönetim anlayışının yatay ve dikey yönde hareketliliğini vurgulaması bağlamında önem taşımaktadır. Yönetişim olgusunun kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum birlikteliğinin yanı sıra çok düzeyli yönetim, yönetimin ulus üstü ve ulus altı katmanlarının da etkileşimde olduğu yeni bir bakış açısı sunmaktadır. Çok düzeyli yönetişimin tarihsel olarak gelişiminin ve diğer kuramlardan ayrılan yönlerinin izlerini kendinden önceki Avrupa bütünleşme kuramları üzerinden sürmek mümkündür.

Bu bağlamda, (Yeni) işlevselci kuram, teknik anlamda başlayan iş birliklerine vurgu yapmaktadır. Federalist kuram daha ileriye giderek siyasi bir iş birliğinin mümkün olup olmayacağını sorgulanmasına aracılık etmektedir. Hükümetlerarası kuram ise uluslararası ilişkilerde ulusal devletin belirleyici rolünün yeniden altını çizmek üzere, yaşanan süreci ulus üstü bir iş birliğinden ziyade uluslar arasındaki bir pazarlık süreci olarak yorumlamaktadır. Liberal hükümetlerarası kuramda ulusal devlet merkezli tutum,

karşılıklı etkileşimin kabulüyle yumuşatılmaktadır. Son olarak, uluslarüstücülük kuramı ise ulusal devletin rolünü reddetmemekle birlikte, devletlerin daha üst bir iş birliği kapsamında bazı tavizler verebileceğini altını çizmektedir.

Avrupa bütünleşme kuramları ışığında, ulusal devletin merkezi ve hayati öneminin sorgulanması üzerine yapılagelen tartışmaların varlığıyla beraber, Avrupalılaştırma yönetimin yerel, bölgesel, ulusal ve ulus üstü olmak üzere pek çok kademede gerçekleşeceği yeni bir modelin inşası üzerine odaklanmaktadır. Ulus üstü yönetim, ulusların egemenlik haklarının kısmen birçok ulusu içine alan daha geniş bir yönetime devretmeleri; ulus altı ve yerel yönetimler ise ulusal yönetimlerin bazı yetki ve sorumluluklarının daha alt yönetim kademelerine devredilmesi ile meydana gelmektedir. Çeşitli yönetim kademelerinin dâhil olduğu ilgili yönetim modeli literatürde “çok düzeyli yönetim” olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda, çok düzeyli yönetişimin bütünleşme kuramları içindeki en önemli katkısının yeni yönetsel seviyeleri değerlendirmelerine katması olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

### **Kaynakça**

- Afşar, Ö. A. (2017). Rasyonel Kuramsalcılık ve Sosyolojik Kuramsalcılık Açısından Avrupalılaştırma Yaklaşımı. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 17(30. Yıl Özel Sayısı), 65-84.
- Aytuğ, H. K. (2008). Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliği Genişlemesine Bakışı. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (15)1, 146-161.
- Bache, I. ve Flinders, M. (2004). Themes and Issues in Multi-level Governance, Bache, Ian ve Flinders, Matthew (Ed.), *Multi-level Governance*, (1-14), Oxford University Press, United States, New York.
- Buller, J. ve Gamble A. (2002). Conceptualizing Europeanization. *Public Policy and Administration*, 17(2), 4-24.
- Cını, M. (2010). Intergovernmentalism, Michelle Cını ve Nieves Perez-Solorzano Borragan (Eds.), (86-103), *European Union Politics*, 3th Ed., Oxford University Press, Oxford.
- Çakmak, H. (2014). *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*, 4. Baskı, Barış Kitap, Ankara.
- Dougherty, J. E. ve Pfaltzgraff, R. L. (2011). *Contending Theories of International Relations*, 5. Baskı, Addison Wesley Longman, New York.

- Graziano, P. ve Vink, M. P. (2013). *Europeanization: Concept, Theory, and Methods*, 2. Baskı, Oxford University Press.
- Haas, E. B. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(3), 366-392.
- Hoffmann, S.(1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, <http://ieie.itam.mx/docs06/Stephan%20Sberro/Sistema%20Union%20Europea%202a%20parte.pdf>, (10.7.2019).
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, Alan W. Cafruny ve Glenda G. Rosenthal (Ed.), *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, (391-409), Cambridge University Press, London, s. 407.
- Marks, G. ve Hooghe, L. (1996). European Integration From the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
- McCormick, J. (2015). *Avrupa Birliği Siyaseti*, (Çev. Dođancan Özsel), Adres Yayınları, Ankara.
- Mitrany, D. (1943). *A Working Peace system*, Quadrangle Books.
- Mitrany, D. (1948). The Functional Approach to World Organization. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 24(3), 350-363.
- Monnet, J. (2003). A Ferment of Change, Brent F. Nelsen ve Alexander Stubb (Ed.), *The European Union Readings on the Theory and Practice of the European Integration*, (19-26), Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Okçu, M. (2005). *Avrupa Yönetmel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim*. TEPAV.
- Öraz, S. (2011). Andrew Moravcsik ve Liberal Hükümetlerarası Sistem ile Avrupa Bütünleşmesi. *Turkish Studies*, 6(1).
- Özdemir, H. (2015). *Avrupa Mantiğı, Avrupa Bütünleşmesinin Teori ve Dinamikleri*, 2. Baskı, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3).

Schmitter P. C. (1969), Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration. *International Organization*, 23(1), 161-166.



KARADENİZ  
TEKNİK ÜNİVERSİTESİ  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Uluslararası İlişkiler Bölümü

İİBF  
29. yıl

Aday gösterilme için  
son başvuru tarihi:  
**15 Temmuz 2021**

[www.ircongress.org/tr/odul](http://www.ircongress.org/tr/odul)

# 2021 YILI EN İYİ DOKTORA TEZİ ÖDÜLLERİ

