



Politika Koordinasyonunun Zorluğu

B. Guy Peters

To cite this article: B. Guy Peters (2018) The challenge of policy coordination, Policy Design and Practice, 1:1, 1-11, DOI: [10.1080/25741292.2018.1437946](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>



© 2018 The Author(s). Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.



Published online: 29 Mar 2018.



Submit your article to this journal [↗](#)



Article views: 10104



View related [↗](#)



View Crossmarkdata [↗](#)



Citing articles: 4 View citing articles [↗](#)

Politika Koordinasyonunun Zorluğu

B. Guy Peters

Pittsburgh Üniversitesi, Siyaset Bilimi Bölümü, Pittsburgh, PA, ABD

ÖZET

Politika koordinasyonu, hükümetlerin karşı karşıya kaldığı en eski zorluklardan biridir ancak, hükümetlerin karşılaştığı sorunlar değiştiğinde ve “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımına ait fikirler yayıldıkça daha da önemli hale gelmiştir. Bu makale, koordinasyon sorunlarının altında yatan sebepleri ve koordinasyonu iyileştirmek için mevcut olabilecek mekanizmaları incelemektedir. Makale, yönetim sorunlarına bir çözüm olarak koordinasyonun sınırlılıklarını tartışarak noktalanmıştır.

MAKALE GEÇMİŞİ

Alınan Tarih: 5 Şubat 2018



ANAHTAR KELİMELER

Politika koordinasyonu; politika işbirliği; politika entegrasyonu; Yeni Kamu Yönetimi; politika tasarımı; politika uygulaması

Kamu politikası geliştirmek esas itibarıyla bir tasarım işidir ve politika tasarımına ilişkin çoğu tartışma tek bir programı oluşturmaya veya geliştirmeye odaklanmaktadır. Bu odak sayesinde politika tasarımcısı, program alanının özel taleplerine yoğunlaşma ve diğer etmenleri kısıtlama imkanı bulurken, geliştirilen programlar fazlasıyla dar kapsamlı da olabilmektedir. Politika tasarımı için önemli bir öncül, herhangi bir programın başarısının en azından kısmen diğer programlara bağlı kalması olmalıdır. Sınıfta ders gören öğrenciler açsa veya sokaktaki çete şiddeti sebebiyle okula yürümekten korkuyorsa, eğitim programları etkili olmayacaktır. Bu nedenle, politikaları nasıl koordine edeceğimiz ve politikaların birlikte çalışmasını nasıl sağlayacağımız üzerine düşünmemiz gerekmektedir (bkz. Peters 2015).

İdeal bir dünyada, tüm programlar *politika entegrasyonu* oluşturacak şekilde hazırlanırdı (Candel ve Biesbroek 2016). Birbirini etkileyen tüm politikalar, sinerji ve birliktelik oluşturacak şekilde ya da en azından çatışmaları azaltacak biçimde tasarlanırdı. Ancak, ideal bir dünyada yaşamıyoruz ve dolayısıyla onaylanmış ve uygulanmakta olan programların nasıl koordine edileceği üzerine düşünmemiz gerekmektedir. Bu konuya vurgu yapmak belli tasarım sorularını ihmal ediyor gibi görünse de, durum böyle değildir ve politika tasarımcıları, bir programdaki hangi öğelerin bu programı koordinasyona daha çok veya daha az elverişli hale getireceği konusunda önceden düşünmelidir.

Devlet yönetiminde koordinasyon konusu yüzyıllardır bir sorun teşkil etmesine rağmen, 1980lerde özel bir endişe konusu haline gelmiştir ve o zamandan bu yana da mühim bir mesele olmaya devam etmektedir. Koordinasyon sorunu kısmen Yeni Kamu

İLETİŞİM B. Guy Peters  bgpeters@pitt.edu  Department of Political Science, University of Pittsburgh, 4600 Wesley W. Posvar Hall, Pittsburgh, PA 15260, USA

© 2018 Yazar(lar). Taylor & Francis Group adı altında faaliyet gösteren Informa UK Limited tarafından yayınlanmıştır.

Bu, eserin aslına uygun şekilde atıf yapıldığı sürece eserin tüm ortamlarda sınırsız kullanımına, dağıtımına ve çoğaltılmasına izin veren Creative Commons Attribution Lisansı (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) koşulları uyarınca dağıtımı yapılmış bir Açık Erişim makalesidir.

Yönetimi yaklaşımının başarısının ve bu yaklaşımın tekil programları yönetme vurgusunun bir sonucudur. Özerk veya yarı-özerk kurumlar oluşturmaya verilen önemle birleşen bu vurgu, zaten parçalanmış olan kamu sektörünü daha da parçalı hale getirme eğiliminde olmuştur. Bu nedenle, Tony Blair gibi başbakanlar daha “bütünleşik” bir devlet ya da daha da ileri gidip daha bütünsel bir devlet çağırısında bulunmaya başlamış (6, Perri ve diğ. 2002) ve Yeni Zelanda hükümeti “merkezi yeniden kurmak” için bir program geliştirmiştir.

Koordinasyonun artırılması konusunda baskı oluşturan bir diğer faktör de tek bir kamu sektörü kuruluşunun faaliyetleriyle kolayca çözülemeyen zor sorunların ortaya çıkmasıdır. Oldukça geniş bir tabirle habis (wicked) sorunlar olarak da adlandırılan bu sorunlar, sorunsuzca tek bir devlet kurumunun çalışma alanına giren görece uysal (tame) sorunlara kıyasla çok daha fazla koordinasyon çabası gerektirmektedir. İklim değişikliği veya sürdürülebilir kalkınma gibi sorunların ele alınması, devletin hemen her kademesinin katılımını ve dolayısıyla da koordinasyon sağlanmasını gerektirmektedir.

Bu makale, kamu sektöründe yatay koordinasyonun önemini vurgulayacaktır ancak tüm siyasi sistemlerde bir miktar dikey koordinasyon da önem arz eder. Bu, özellikle de alt-ulusal yönetimlerin önemli ölçüde özerk olduğu ve dolayısıyla da merkezi hükümetin sistemi bir bütün olarak yönlendirmek için çeşitli yollara başvurması gerektiği federal rejimler için önemlidir. Federal bir siyasi yapıya benzeyen Avrupa Birliği için de dikey koordinasyon oldukça mühim bir hale gelmiştir (Bolleyer ve Bärzel 2010).

Makalenin ilk bölümünde, birkaç farklı koordinasyon tanımı ve koordinasyonu ölçmenin olası farklı yöntemleri incelenecektir. Sonrasında, koordinasyon, kamu politikası ve yönetimi için bu derede önem arz ederken ve hatta kamu yönetimi problemlerini çözebilecek bir “felsefe taşı” olarak tabir edilirken, neden koordinasyon konusunda daha başarılı olmadığımız tartışılacaktır. Koordinasyon sağlamak için mevcut olan araçların neler olduğu da ele alınacaktır. Son olarak, taşıdığı öneme rağmen koordinasyonun belirli sınırlılıkları olduğuna ve bazı durumlarda önemli politika

1. Koordinasyon nedir?

Herkesin koordinasyon konusunda söyleyecek olumlu sözleri var, ancak bu terim tam olarak neyi ifade ediyor? Charles Lindblom (1965, 154) tarafından yapılan standart tanım şu şekildedir:

Bir grup kararın koordine edilmesi demek, bu grup içindeki herhangi bir kararın olumsuz sonuçlarının diğer kararlar üzerindeki etkisini bir dereceye kadar önlemek, azaltmak, dengelemek veya aşmak için çeşitli düzenlemelerin yapılmış olması demektir.

Diğer bir deyişle, belli bir program veya kurum dahilinde alınan kararlar diğerlerinde alınan kararları göz önünde bulunduruyor ve çatışmayı önlemeye çalışıyorsa koordinasyon gerçekleşmiş olur. Fritz Scharpf (1994), bunu *negatif koordinasyon* olarak adlandırmıştır. Öte yandan, *pozitif koordinasyon* kuruluşların, yalnızca çatışmayı önlemenin ötesine geçip, ilgili tüm kuruluşlara ve bu kuruluşların müşterilerine fayda sağlayacak çözümler üzerinde işbirliği yapmanın yollarını aramasını gerektirmektedir. Bununla birlikte, koordinasyon sorunları sadece çatışmalardan ibaret değildir ve programların fazlalığı veya koordinasyon eksikliği sebebiyle programların kapsamında oluşan boşluklardan da kaynaklanabilmektedir. Daha iyi hizmet üretmek adına bu sorunlar da pozitif olarak ele alınabilir.

Tablo 1. Metcalfe'nin politika koordinasyon ölçeği

9. Hükümet Stratejisi
8. Merkezi Önceliklerin Belirlenmesi
7. Bakanlık Eylemlerinde Sınırların Belirlenmesi
6. Politika Farklılıklarının Tahkimi
5. Bakanlar Arası Uzlaşma Arayışı
4. Bakanlar Arası Ayrılıkların Önlenmesi
3. Diğer Bakanlarla İstişare (Geribildirim)
2. Diğer Bakanlarla İletişim (Bilgi Alışverişi)
1. Bakanlar tarafından Bağımsız Karar Alınması

Kaynak: Metcalfe (1994).

Pozitif koordinasyon, yönetim ve politikaya önemli katkılarda bulunsa da, koordinasyonu başka bir seviyede de düşünebiliriz. *Stratejik koordinasyon*, programların hükümetin geniş stratejik hedefleri etrafında koordine edilmesini içermektedir. Nüfusun bir kesiminin sağlık durumunu iyileştirmek veya sürdürülebilir kalkınmada ilerlemek gibi büyük hedeflere ulaşmak, kamu sektörü bünyesinde birçok aktörün katılımını gerektirecektir. Yanı sıra, stratejik koordinasyon sağlanması için, diğer koordinasyon türlerinden farklı olarak adımların geriye dönük değil ileri dönük olarak atılması gerekmektedir.

Koordinasyonu ele almanın bir başka yolu ise elde edilebilecek koordinasyon seviyelerini göz önünde bulundurmadır. Les Metcalfe (1994, Tablo 1), programların neredeyse tamamen bağımsız olmasından yakın politika entegrasyonuna kadar uzanan bir koordinasyon ölçeği geliştirmiştir. Bu ölçek, Avrupa Birliği bünyesindeki koordinasyonu kavramak için geliştirilmiş olsa da, hemen hemen tüm hükümetler için geçerlidir. Güçlü merkezi kurumları olan veya özel olarak atanmış kişiler üzerinden işleyen bazı yapılar, bu ölçekte daha yüksek seviyelere çıkabilir. Ancak, çok az sayıda kurum bu ölçeğin en üst seviyelerine ulaşabilecektir. Yine de bu ölçek, programlar ve kurumlar arasındaki gerçek etkileşim kalıplarını karşılaştırmak için faydalı bir standart sunmaktadır.

Koordinasyonun tanımlanması, koordinatörlerin çabalarını ilgili kurumların üst seviyelerine mi yoksa alt seviyelerine mi odaklamaları gerektiğine dair sorunları da beraberinde getirir. Bir yandan, programlar ilgili kuruluşların üst seviyelerinde uyumlaştırılırsa, programlar uygulamaya konmadan önce sorunlar çözülebilir. Ancak, bu seviyede koordinasyon ve politika entegrasyonu sağlamaya çalışmak, kaynaklar ve kanunların yorumlanması konularında siyasi çatışmalara yol açabilir. Öte yandan, uygulama aşamasında zorluklar yaşanabilse de, ortada gerçek ihtiyaçları olan gerçek müşteriler bulunduğu koordinasyonu sağlamak daha kolay olabilir. Bu durumda, ilgili kamu görevlileri çatışmalara çözüm üretmek ve programlardaki eksikleri gidermek konusunda daha fazla baskı hissedebilir.

2. Koordinasyon neden önemli?

Genelde koordinasyon başlı başına iyi bir şey olarak düşünülse de, koordinasyona zaman ve siyasi sermaye yatırmak için daha nesnel sebepler de mevcuttur. Bu sebepler şunlardır:

1. *Tekrarlamalar*: Programlar aynı işi görüyor veya vatandaşlardan aynı bilgiyi tekrar tekrar talep ediyor olabilir. Bu tekrarlamaya, hükümet için gereksiz maliyetlere neden olabilirken vatandaşların ve işletmelerin de zaman kaybetmesine yol açabilir.

- 2 *Çelişkiler:* Farklı kuruluşlar, çoğunlukla haklı siyasi sebeplerle birbiriyle doğrudan çelişen programları uygulamaya koyacaktır. Çevre kurumları yoğun tarım faaliyetlerini azaltmak isterken, tarım bakanlıkları üretimi artırmak isteyecektir.
- 3 *Yer Değişimi:* Bir kuruluş, herhangi bir istişare olmadan diğer kuruluşlar için sorun yaratan kararlar alacaktır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki 11 Eylül saldırılarının ardından yeni kurulan Ulusal Güvenlik Bakanlığı, Amerikalıların Kanada ve Meksika'ya seyahatlerinde pasaport gerekliliği getirmiştir. Ancak, pasaportların verilmesiyle görevli olan ve milyonlarca yeni pasaport verme göreviyle karşı karşıya kalan Dışişleri Bakanlığı'na bu konuda bilgi verilmemiştir.
- 4 *Dikey yönetimin vurgulanması:* Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, tekil kuruluşlar içindeki yönetime odaklanmaktadır. Ancak bu durum, diğer kuruluşları içeren yatay yönetimin önemini azaltma eğilimindedir. Eğer bir kuruluş doğrudan kuruluş-içi performansı üzerinden değerlendiriliyorsa, bu kuruluşun diğer kuruluşlara yardım etmek için kaynak ayırması olasılığı daha düşüktür. Bu nedenle, dikey yönlü faaliyetlere olan vurguyu artırmak için yatay faaliyetlere de odaklanılması gerekmektedir.
- 5 *Değişen talepler:* Çocuklar ve yaşlılar gibi çeşitli hizmet talepleri olan müşteri grupları siyasi anlamda daha önemli hale gelmiştir. Bu nedenle, hükümetlerin bu nüfus gruplarına entegre hizmet sağlamanın yollarını bulması gerekmektedir.
- 6 *Çok katmanlı sorunlar:* Bir dizi hizmete ihtiyaç duyan müşteri gruplarının mobilizasyonunun yanı sıra, günümüz hükümetlerinin karşı karşıya olduğu en önemli sorunlardan bazıları olağan departman-içi sorumlulukların ötesine geçmektedir.
- 7 *Düzen ihtiyacı:* Son olarak hükümetler, sadece daha kabiliyetli görünmek ve kamu nezdinde güven inşa etmek için de daha iyi koordine olmak isteyebilir. Hükümete olan güvenin giderek düştüğü göz önüne alındığında, kamu sektörünün imajını iyileştirmek için mümkün olan her şeyin yapılması önemlidir.

3. Neden koordine olmuyoruz?

Yukarıda açıklanan koordinasyon ihtiyacını ortaya çıkarın baskıların hemen hepsi ya da birçoğu hükümetlerin karşısına çıkmaktadır ve bu durum karşısında hükümetlerin koordinasyona daha yoğun yatırım yapması beklenebilir ancak koordinasyonun sağlanamadığı ve daha fazla koordinasyon sağlamak için büyük çabanın harcandığı pek çok örnek mevcuttur. Peki, hükümetler daha kapsamlı koordinasyon sağlamaya neden bu kadar direniyor? Çoğu hükümet sisteminde “iletişimsizliğin” ve “dışarıya ve iletişime kapalı” zihniyetin devam etmesinin ardında yatan bir dizi neden vardır:

1. *Uzmanlaşma:* Koordinasyon seviyesinin düşük olmasının belki de esas sebebi, koordinasyonun antitezi olan uzmanlaşmanın da hükümette önemli bir değer teşkil etmesidir. Herbert Simon (1947), kamu sektöründeki çoğu reformun pozitif değerler arasında gidip geldiğini ve uzmanlaşmaya karşı koordinasyonun bu ikili karşıtlıklardan biri olduğunu ileri sürmüştür (Bouckaert ve diğ. 2010).
2. *Güç:* Hükümette ve diğer bilgi işlem kuruluşlarında, bilgi güçtür ve dolayısıyla bilginin paylaşımı yetersiz kalmaktadır. Bilgi alışverişinde bulunmak bir kuruluşun hedeflerine ulaşmasını sağlayacak olsa bile, çoğu kuruluş bilgiyi istiflemeye çalışmaktadır (Stinchcombe 2000).

- 3 *Performans yönetimi*: Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir unsuru olan performans yönetiminin, koordinasyon üzerinde özellikle olumsuz bir etkisi olmuştur. Bu yaklaşım, bir kuruluşun hedeflerine odaklanarak, ortak amaçları gör ardı etme eğilimindedir.
- 4 *Yetki alanı*: Kuruluşlar kendi bütçe, personel ve politikalarını savunmak istemekte ve diğer kuruluşlarla koordinasyon halinde olmanın kendi yetki alanlarını tehlikeye atacağından korkmaktadır.
- 5 *İnanç ve ideolojiler*: Hükümet bünyesindeki uzman kuruluşlar, öncelikle kuruluşun misyonuna inanan bireyleri barındıracaktır. Verilen meslek eğitimleri ve profesyonel çalışanların politika sorunlarına ve bu sorunların olası çözümlerine ilişkin belirli bir görüşe inanma eğilimi, bu kuruluş içi ideolojiyi güçlendirmektedir.
- 6 *Siyaset*: Kamu sektörü içindeki koordinasyondan bahsettiğimiz düşünülürse, siyaset işin içine girecektir. Koalisyon hükümetlerinde, bakanlıklar farklı siyasi partilerin kontrolünde ise koordinasyon sorunları yaşanabilir. Aynı şekilde, federal sistemlerde, ulusal düzeyde iktidarda olan parti ile il veya eyaletleri yöneten partiler birbirinden farklı ise koordinasyon sorunları görülebilir.
- 7 *Hesap Verebilirlik*: Kamu sektöründe, koordinasyon gibi hesap verebilirlik de önemli bir özelliktir. Ancak, katı uygulanan mali ve yasal hesap verme sorumluluğu koordinasyonu daha da zorlaştırabilir. Denetçiler parayı takip edemez ve parlamento eylemlerin sorumluluğunu tayin edemezse, koordinasyon engellenebilir.

4. Koordinasyonu nasıl sağlayabiliriz?

Hükümetler daha iyi koordinasyon sağlamak için büyük miktarda zaman ve enerji harcamış durumdadır ve ellerinin altında kullanabilecekleri bir dizi mekanizma var. Bu mekanizmaların her birinin çeşitli faydaları söz konusu ancak hiçbirisi her derde deva değil. Bu mekanizmalardan bazıları az çok tepeden-inmeci koordinasyon şekillerine dayanırken, diğerleri ilgili aktörler arasındaki bireysel etkileşimler ve pazarlıklar üzerinden yürüyebilmektedir.

4.1. Ağlar

Özellikle de meslek memuru ağları aracılığıyla olmak üzere ağlar yoluyla bir miktar koordinasyon sağlanabilir. Bu ağların resmîyete dökülmüş olması gerekmez. Zira ağlar, birlikte çalışan ve resmî kanallar dışında koordine olabilecek kadar birbirlerini iyi tanıyan memurlar arasındaki etkileşim yoluyla zaman içinde gelişebilmektedir. Ancak ne yazık ki, Yeni Kamu Yönetimi reformlarının bir parçası olarak mesleki kamu hizmetlerinin dışarıdan gelenlere açılması bu dahili ağları bir dereceye kadar zayıflamıştır.

Toplumsal aktörler ve hükümet arasında bulunan çeşitli ağlar da koordinasyon mekanizması olarak işlev görebilir. Bu ağlar, çeşitli toplumsal aktörlerin etkileşime girdikleri farklı hükümet kuruluşlarının faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmaları ve bunlar arasındaki çelişki ve boşlukları tespit etmeleri ile aşağıdan yukarı yönlü bir koordinasyon sağlayabilir. Bu tür bir koordinasyon, elbette, ilgili kamu kuruluşlarının ağlardaki ortakları tarafından kendilerine iletilen bilgileri dikkate alma ve daha iyi politika koordinasyonu sağlamaya çalışma konusunda istekli olup olmadıklarına bağlıdır.

4.2. İşbirliği

Koordinasyon için mevcut mekanizmaların çoğu yapılara ve aktörlerin etkileşimlerine dayanmakta olsa da, bu alternatif daha çok fikirlere bağlıdır. Yukarıda belirtildiği gibi, koordinasyonun zayıf olmasının sebeplerinden biri kuruluşların iyi politikalar ve sorunların nasıl çözüleceği konusunda farklı fikirlere sahip olmasıdır. Sağlık kuruluşları ve emniyet teşkilatları yasadışı uyuşturucu kullanımı sorununa farklı yaklaşacaklardır. Bu kuruluşlar, söz konusu sorunun mahiyeti ve belki de sorunu çözme yolları konusunda temel bir anlaşmaya varabilirlerse, daha etkili koordinasyon ve daha etkili politikalar ortaya çıkabilir.

Eugene Bardach (1998), soruna dair ortak bir anlayış geliştirme sürecini “işbirliği” olarak tanımlamıştır. Benzer şekilde Schön ve Rein (1994), zorlu politika sorunlarını çözme yolu olarak “yeniden çerçeveleme” kavramını öne sürmüşlerdir. Her iki yaklaşımda da, bir soruna ilişkin birçok aktör tarafından benimsenip uygulanabilecek ortak bir çerçeve geliştirilebilirse bunun koordinasyon problemini ya da daha doğru bir ifadeyle politika entegrasyonu meselesini çözebileceği mantığı vardır. Bu ortak çerçeve, müdahil tüm kuruluşların temsilcileri arasında pazarlık yapılarak elde edilebilir.

İşbirliği ve yeniden çerçeveleme yoluyla koordinasyon sorunlarını çözmek oldukça zor ve zaman alıcı olabilir. Genelde, aktörlerin uzlaşmasını gerektiren politikalar hakkında derinlemesine yerleşmiş fikirler söz konusudur. Dahası, aktörler arasında bir uzlaşmaya varmaya çalışırken, pazarlık sürecinde en küçük ortak payda üzerinden bir çözüm üretilip sorunu gerçekten çözme anlamında çok az gelişme kaydedilebilir (bkz. Scharpf 1988). Ancak, bu süreç başarılı olursa, genelde koordinasyon sorununa uygulanan daha yapısal çözümlere kıyasla çok daha büyük bir koordinasyon sağlayabilir.

Yukarıda bahsedilen ağlar gibi bu koordinasyon aracı da en nihayetinde yüksek seviye koordinasyon sağlayabilmek için bireysel eyleme bağlı kalabilir. İşbirlikçi modelde, bireyler sorunların ve programların tanımları konusunda pazarlık yapmaya istekli olmak zorundadır. Ve ilk modelin başarılı olabilmesi için de bireylerin ağlar bünyesinde beraber iş yapabilmesi gerekmektedir. Koordinasyon yapıları önemlidir ancak bu yapıların içinde yer alacak kişilerin kendilerini adamaları ve yetkin olmaları da eşit derecede önem arz etmektedir.

4.3. Hiyerarşi

Bir koordinasyon sorunu ile karşı karşıya kalındığında hükümet, olağan çare olarak hükümet merkezinden gelen hiyerarşik otoriteye başvurmaktadır. Merkezi hükümette mevki sahibi olan kişilerin koordinasyon ihtiyaçlarını tespit etme olasılığının daha yüksek olduğu göz önünde bulundurulursa, bu belki de doğal bir tepkidir. Yanı sıra, bu kişiler herhangi bir kurum ya da departmana bağlı olmayacağından politika sorunlarını çözme yöntemleri konusunda onları kısıtlayacak bağlılıkları veya inançları da olmayacaktır.

Hükümet merkezinin, koordinasyon sorunlarıyla karşı karşıya kalındığında kullanabileceği oldukça geniş bir araç repertuarı mevcuttur. Bu araçlardan bazıları on yıllardır yürürlükteyken, bazıları ise görece yeni usullerdir. Ancak hepsi de bir dereceye kadar yürütme organının çekirdek kadrosunun (cumhurbaşkanı, başbakan ve

ve müttefikleri) otoritesine dayanmaktadır. Bu nedenle, genelde bu mekanizmalar idari oldukları kadar da politiktir. Koordinasyon, öncelikleri belirleyip uygulamaya koymanın yanı sıra, çeşitli kuruluşların beraber sorunsuzca ve etkin biçimde iş yapabilmesini sağlamakta da ilgilidir.

Merkezi kurumlar yani kumanda örgütlerini denetleyip destekleyen kuruluşlar koordinasyon sağlamak için kullanılan belki de en yaygın mekanizmalardır. Maliye bakanlıkları, bütçe idareleri, personel büroları ve benzeri kuruluşlar merkezi kurum kategorisine girmektedir (bkz. Dahlstrom ve diğ. 2010). Bu kuruluşlar, hükümetin geri kalanının mevcut hükümetin önceliklerini olabildiğince takip etmesini sağlamak ve bütçeyi ve yasama üzerindeki nüfuzlarını kullanarak bunu gerçekleştirmekle yükümlüdür. Koordinasyon sağlamak bu kuruluşların ana sorumluluklarından biri olmayabilir ancak kesinlikle önemli görevlerinden biridir.

İkinci olarak, hükümet kabinesi bünyesinde koordinasyonu artırmak için kullanılabilir mekanizmalar mevcuttur. Kabine komiteleri, kendi departmanlarını temsil eden bakanları bazı kolektif politikaların geliştirilmesi için bir araya getiren mekanizmalardır (bkz. Hustedt ve Tiessen 2006). Ayrıca birçok parlamenter sistemde, kadınlar veya çocuklar gibi müşteri gruplarından sorumlu devlet bakanları bulunmaktadır. Devlet bakanları, diğer herhangi bir bakan gibi kendi bakanlığını savunmak durumunda değildir ama bu durumda olan bakanları işbirliği yapmaya teşvik edecek birçok kaynakları da yoktur. Benzer şekilde, kabinede yer alan ancak müzakerelerde savunacak bir bakanlığı olmayan sandalyesiz bakanlar da bulunabilir. Bu yetkililer bakanlıklar arası pazarlık yapıp işbirliği oluşturmaya çalışabilir.

Hükümetler, koordinasyonu geliştirmek için çeşitli yapıları da kullanabilmektedir. Örneğin, bazı yönetimler dahili koordinasyon sağlamak adına birkaç ilgili kuruluşu bir araya getiren “süper-bakanlıklar” oluşturmuştur. ABD’deki Ulusal Güvenlik Bakanlığı ve Kanada’daki İstihdam ve Sosyal Kalkınma Bakanlığı süper bakanlıklara örnek olarak verilebilir (bkz. Kettl 2007). Bu, koordinasyon oluşturmak için mantıklı bir yöntem gibi görünse de, büyük kuruluşların bileşenlerinin kendi iç kültürlerini koruması ve dolayısıyla da koordinasyon sorunlarının kuruluş dışından kuruluş içine taşınması ihtimali söz konusudur. Örneğin, ABD Savunma Bakanlığı 1947 yılında kurulmuş olmasına rağmen, bünyesindeki 4 farklı bölüm kendi iç kültürlerini korumakta ve birbirleriyle pek de etkin biçimde çalışmamaktadır.

Yönetimler, önceliklerini vurgulamak ve bakanlıklar arası koordinasyonu artırmak adına çeşitli prosedürler de geliştirebilmektedir. Örneğin, Finlandiya yönetimi, her yeni hükümetin seçildikten sonra dört veya beş öncelik belirlemesini şart koşan bir program yönetim sistemi geliştirmiştir. Bu öncelikler mevcut tüm departmanları ilgilendirmekte ve hepsinin katılımını gerektirmektedir (Bouckaert ve diğ. 2000; Kekkonen ve Raunio 2010). Bu mekanizma daha genel koordinasyon sorunlarını çözmesinde de başbakana ve hükümetin geri kalanına yüksek öncelikli politika meselelerini ele almak için olanak tanımaktadır.

Bazen de bu prosedürler oldukça basit olabilir, örneğin kabineye bir öneri sunmak isteyen bakanların, diğer bakanlara sunulan önerinin kendi mevcut programlarına uyup uymadığını değerlendirmek adına 48 saat önceden bildirimde bulunması şartı konulabilir. Ayrıca, bütçe süreci de daha fazla koordinasyon oluşturmak için bir vesile olarak görülmelidir. Bütçe süreci yalnızca ne kadar para harcanacağı ile ilgiliymiş gibi görünse de aslında çok daha fazlası olabilir. Aaron Wildavsky’nin bir zamanlar belirttiği gibi, bütçe, hükümet önceliklerinin dolar ve sent cinsinden ifade edilmiş halidir. Bu

nedenle, yıllık bütçe süreci hangi pozisyonların birlikte daha etkin çalışmaları gerektiğini tespit etmek ve bunu sağlamak için nelerin yapılacağını belirlemek için bir alan sağlamaktadır.

Koordinasyon sağlamak için geliştirilen en yeni mekanizmalardan biri de “czar” (belirli bir sorunun çözümünden sorumlu kamu görevlisi) olarak adlandırılan sistemdir (Vaughn ve Villalobos 2015). Bu kamu görevlilerine belli bir politika alanında kişisel sorumluluk ve bu politikayı yürütme görevi verilir. Bu kişiler genellikle doğrudan yürütmenin başına hesap verir ve daha iyi performans ve koordinasyon sağlamak için yürütmenin başının siyasi otoritesini kullanabilir. Bu pozisyonlar en çok Anglo-Amerikan demokrasilerinde yaygın olsa da, bir dizi başka siyasi sistemde de benzerleri mevcuttur.

Özetle, kamu sektöründe koordinasyonu geliştirmek için kullanılacak birçok mekanizma vardır ve bu mekanizmaların her biri uygun durumda etkili olabilir. Dolayısıyla politika koordinasyonu tasarımcısının görevi bu durumları anlamak ve en uygun araçları seçmektir. Ve bu tasarımcıların tek bir seçeneğe bağlı kalması gerekmemektedir. Birçok hükümet, bazen koordinatörleri bile koordine etmek için, çok çeşitli koordinasyon araçlarına başvurmaktadır. Akademide bizler, koordinasyon sorunlarına net ve düzgün cevaplar bulabilmek için algoritmalar ararken, yakın gelecekte bu kararlar siyaset biliminden çok muhakeme gücüne dayanacaktır.

5. Çözüm her zaman koordinasyon mudur?

Bu makalenin büyük kısmında, vatandaşlara sunulan hizmetlerin geliştirilmesinde koordinasyonun önemi vurgulanmıştır. Kamu yönetimi ve siyaset bilimciler, bu disiplinlerin ortaya çıkışından bu yana koordinasyon eksikliği konusuna eğilmişlerdir ve yaşanan sorunlar halen çözülmüş değildir. Ancak, hükümetlerin karşılaştığı sorunların hepsinin çözümünün her zaman koordinasyondan geçtiğini de varsaymamaya dikkat etmeliyiz, zira bazı durumlarda koordinasyon eksikliği değil fazlalığı sorun teşkil etmektedir.

Koordinasyonun değerini sorgulamamız için en önemli neden uzmanlaşmadır. Hükümetler, belli bir alandaki uzmanları bir araya getirmek ve belirli politika sorunlarına odaklanmak için sağlık bakanlıkları veya ulaşım bakanlıkları vb. yapılar kurarlar. Uzmanlaşma değerlidir ve Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı kapsamındaki bazı reformlar hükümetleri daha da küçük parçalara bölüp, daha da dar bir politika odağı odan uzmanlaşmış birimler ortaya çıkarmıştır (Verhoest 2018). Bu nedenle, koordinasyona çok fazla vurgu yapılması, uzmanlaşma yoluyla elde edilen avantajları zayıflatabilir.

İkinci olarak, koordinasyon çabaları hükümetlerin bilim ve sanatı teşvik etmesine engel teşkil edebilir. İkinci Dünya Savaşı sırasındaki Manhattan Projesi ve Bletchley Park gibi diğer girişimler hariç, hükümetlerin büyük bilimsel girişimleri koordine etme ve yönetme çabaları, yatırılan kaynaklar düşünülürse beklenenden çok daha az başarılı olmaktadır. Bilim, büyük bir özgürlük alanı gerektirmektedir ve inovasyona giden daha lineer ve koordine bir yol yaratma girişimleri genellikle umulduğu kadar başarılı olmamaktadır. Bununla birlikte, bilimsel keşiflerin kullanılması aşamasında koordinasyon daha değerli hale gelir.

Üçüncü olarak, süreçlerde bir miktar fazlalık mantıklı olabilir (Landau 1969). Özellikle de hükümetler, kesinlikle tamamlanması gereken görevlerle meşgulken veya başarıya ulaşmak için gereken süreçlerden emin değillerse, süreçte gereğinden fazla

adımların bulunması faydalı olabilir. Örneğin, ulusal güvenlik sistemleri, hem olası tehditleri hem de gereksiz/tehlikeli eylemlerle sonuçlanabilecek yanlış tehditleri en yüksek isabetle tespit edebilmek için fazladan istihbarat kaynakları kullanabilir ve birden fazla sensor seti oluşturabilir.

Dördüncü olarak, çok fazla koordinasyon özel yaşama ve vatandaşların insan haklarına bir tehdit oluşturabilir. Hizmetlerin daha koordine olmasını isteyebiliriz ancak vatandaşlar hakkında aşırı koordine ve entegre bir biçimde bilgi toplanması bir tehdit unsuru olabilir (Bamberger ve Mulligan 2013). Bilginin entegre edilememesi, bazı ekonomik hatta şiddet içeren suçlara yol açabilir ve sosyal ve sağlık programlarında hizmet sağlanmasını daha da zorlaştırabilir. Ancak bu belki de, kişisel hakların korunması için ödenmesi gereken bir bedeldir.

Beşinci olarak, kuruluşlar arasındaki rekabet ve bunun sonucunda oluşan koordinasyon eksikliği, kamu sektörü için bir dahili kontrol aracı olabilir. Hesap verebilirlik genellikle üstlerin astlar üzerindeki hiyerarşik kontrolü olarak kavramsallaştırılır ancak iç rekabet yaratmak ve birden fazla kuruluşun bulunması da hesap verebilirliği destekleyebilir (Hood ve diğ. 2004). Fazlalık kuruluşların bulunması hizmet sunum kalitesini geliştirmek için bir nevi deney işlevi görebildiği gibi, bu durum kuruluşların birbirlerini denetlemesi için bir yöntem de olabilir.

Son olarak, daha önce de belirtildiği gibi, hiyerarşik koordinasyon mekanizmaları hesap verebilirlik için çeşitli zorluklar oluşturabilir. Programların koordine edilmesi için farklı para ve yasal otorite kaynaklarının bir araya getirilmesi gerekiyorsa, kamu sektörü için bu kaynakları kontrol etmekle sorumlu merkezi makamların, bu kaynakları bir araya getiren kuruluşları ve bütçelerini denetlemesi zorlaşabilir. Koordinasyon yapılarının geliştirilmesiyle beraber hizmet sunma kapasitesinde artış olabilirken, denetim kapasitesinde kayıplar yaşanabilir. Hesap verebilirlik süreçlerine stratejik hedeflerin entegre edilmesiyle bu sorun çözülebilir.

6. Özet: Koordinasyon konusunda ne yapabiliriz? Ne yapmalıyız?

Koordinasyon, kamu yönetimi ve politikaları için temel bir sorun teşkil etmektedir. Koordinasyon sorunu yüzyıllardır yönetimde bir mesele olarak kabul edilmektedir ve hükümetlerin daha iyi çalışması için çaba harcayan kişileri zorlamaya devam etmektedir. Kamu kuruluşlarının birlikte daha etkin biçimde çalışmasını sağlamak için sayısız girişimde bulunulmuş olsa da, koordinasyon sorunlarına yaklaşım için standart bir metot hala mevcut değildir ve koordinasyon girişimlerinin başarısı veya başarısızlığı çoğunlukla içinde bulunulan bağlama dayanmaktadır. Bazı durumlarda hiyerarşik metotlar koordinasyon sağlamak için işe yararken bazılarında işe yaramayabilir. Bu mevcut tüm metotlar için geçerlidir.

Koordinasyon sorunlarını çözmek için farklı şartlar altında farklı araçlar kullanılması gerektiği gibi, koordinasyon ihtiyacı da ülkeden ülkeye ve politika alanları arasında farklılık göstermektedir. Bazı politika alanlarında diğerleriyle koordinasyon sağlanması için asgari girişimde bulunulması yeterli olabilir ancak başka alanlar büyük çaplı politika entegrasyonu ve koordinasyonu gerektirebilir. Aynı şekilde, bazı siyasi sistemler diğerlerine kıyasla koordinasyon ve yönetime daha fazla vurgu yapabilir (bkz. Hayward ve Wright 2002).

Koordinasyon sağlama konusunda yaşanan filli sorunlar sıkıntı yaratabilir ancak normatif sorunlar daha da zor olabilir. Koordinasyon sağlamak için hangi şartlarda, ne kadar çaba sarf edilmelidir? Kaynakları, hizmetleri koordine etmek yerine hizmetleri

sunmak için kullanmak daha iyi olmaz mı? Politika koordinasyonu alanındaki literatürün büyük çoğunluğu, iyi koordine edilmiş programları tamamiyle yararlı bir özellik olarak görse de, yönetimin gerçek dünyasında bir miktar dengeleme gerekebilir. Uygun dengenin bulunması birkaç farklı faktöre dayanacaktır ancak koordinasyon konusunda doğru kararı verebilmek için politik ve mesleki değerlendirilmelerin yapılması gerektiği kesindir.

Çıkar Çatışması Beyanı

Yazarlar tarafından herhangi bir potansiyel çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Kaynakça

- 6, Perri, S., D. Leat, K. Seltzer, G. Stoker. 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. Basingstoke: Palgrave.
- Bamberger, K. A., and D. K. Mulligan. 2013. "Privacy in Europe: Initial Data on Governance Choices and Corporate Practices." *The George Washington Law Review* 81: 1529-1611.
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bolleyer, N., and T. A. Brzel. 2010. "Non-hierarchical Coordination in Multilevel Systems." *European Political Science Review* 2: 157-185.
- Bouckaert, G., D. Ormond, and B. G. Peters. 2000. *A Possible Governance Agenda for Finland*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Bouckaert, G., B. G. Peters, and K. Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Macmillan.
- Dahlstrom, C., B. G. Peters, and J. Pierre. 2010. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Candel, J. J. L., and R. Biesbroek. 2016. "Toward a Processual Understanding of Policy Integration." *Policy Sciences* 49: 211-231.
- Hayward, J. E. S., and V. Wright. 2002. *Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., O. James, C. Scott, and B. G. Peters. 2004. *Controlling Modern Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hustedt, T., and J. Tiessen. 2006. *Central Government Coordination in Denmark. Germany and Sweden*. Potsdam: University of Potsdam Press.
- Kekkonen, S., and T. Raunio. 2010. "Towards Stronger Political Steering: Program Management in Finnish Government." In *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, edited by C. Dahlstrom, B. G. Peters, and J. Pierre. Toronto: University of Toronto Press.
- Kettl, D. F. 2007. *System under Stress: Homeland Security and American Politics*. 2nd ed. Washington, DC: CQ Press.
- Landau, M. 1969. "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap." *Public Administration Review* 29: 346-358.
- Lindblom, C. E. 1965. *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Metcalf, L. 1994. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform." *International Review of Administrative Sciences* 60: 271-290.
- Peters, B. G. 2015. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Scharpf, F. W. 1988. "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration." *Public Administration* 66: 239-278.

- Scharpf, F. W. 1994. "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations." *Journal of Theoretical Politics* 6: 27–53.
- Schön, D. A., and M. Rein. 1994. *Frame Reflection: Solving Intractable Policy Disputes*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Stinchcombe, A. L. 2000. *Information and Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Vaughn, J. S., and J. D. Villalobos. 2015. *Czars in the White House: The Rise of Policy Czars as Presidential Management Tools*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Verhoest, K. 2018. "Agencification in Europe." In *Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, edited by E. Ongaro and S. Van Thiel. London: Palgrave.