

Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü

Mehmet Zahid SOBACI
zsobaci@uludag.edu.tr

Diffusion of Neo-Liberal Reforms in Public Administration in the Context of Policy Transfer: The Role of the Open Society Institute

Abstract

Today, both developed and developing countries are under the effect of a reform wave which is shaped by neo-liberal policies. Main feature of this reform wave is its quick diffusion worldwide. From international organizations to institutes, many agents contribute to this diffusion process. Nowadays, one of these institutes which are active at international level is Open Society Institute (OSI). Even though it is claimed that the OSI is in the service of neo-liberal policies and it plays a significant role in the liberalization of particular regions; studies which focus on these claims are not very common. In this context, the aim of this study is to analyze the role of the OSI in the diffusion of neo-liberal reforms in public administration in the context of policy transfer.

Keywords : Policy Transfer, Administrative Reform, Neo-Liberal Policies, Open Society Institute, Governance.

JEL Classification Codes : H11, H83.

Özet

Günümüzde, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler, neo-liberal politikalar tarafından şekillendirilen bir reform dalgasının etkisi altına girmişlerdir. Bu reform dalgasının en temel özelliği, dünya geneline hızla yayılmasıdır. Bu yayılma sürecine, uluslararası örgütlerden enstitülere kadar birçok aktör katkı sağlamaktadır. Bugün, uluslararası düzeyde aktif bir şekilde faaliyetlerini sürdüren enstitülerden biri Açık Toplum Enstitüsü'dür (ATE). ATE'nin neo-liberal politikaların hizmetinde olduğu ve özellikle belirli bölgelerin liberalleşmesinde önemli rol oynadığı iddia edilmekle birlikte, ilgili literatürde ATE'ye ve bu iddialara odaklanan akademik çalışmalara rastlamak pek mümkün değildir. Bu bağlamda, çalışmanın amacı, ATE'nin kamu yönetiminde neo-liberal reformların yayılması sürecinde oynadığı rolü politika transferi bağlamında analiz etmektir.

Anahtar Sözcükler : Politika Transferi, İdari Reform, Neo-Liberal Politikalar, Açık Toplum Enstitüsü, Yönetişim.

1. Giriş

Günümüzde, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler, neo-liberal politikalar tarafından şekillendirilen şiddetli bir reform dalgasının etkisi altına girmişlerdir. Bu reform dalgasının bir sonucu olarak, farklı coğrafyalarda bulunan ve farklı iktidarlar tarafından yönetilen birçok devlet, neo-liberal politikaların öngördüğü değerler ve ilkeler çerçevesinde kamu yönetimlerini işlevsel ve yapısal boyutlarıyla yeniden yapılandırmaktadırlar. Bu reform dalgasının en temel özelliği, daha önce hiçbir reform hareketinin elde edemediği bir hızla dünya geneline yayılmasıdır. Bu yayılma sürecine, uluslararası örgütlerden danışmanlık şirketlerine, araştırma merkezlerinden enstitülere kadar birçok aktör katkı sağlamaktadır.

Bugün, uluslararası düzeyde aktif bir şekilde faaliyetlerini sürdüren enstitülerden biri Açık Toplum Enstitüsü'dür (ATE). ATE, özellikle eski Sovyetler Birliği coğrafyası ve Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerindeki vakıflarını desteklemek amacıyla, 1993 yılında milyarder George Soros tarafından kurulan özel bir kurum ve bağış yapan bir vakıftır. Soros vakıfları ise, belirli ülkelerde ve bölgelerde açık toplum faaliyetlerini başlatmak veya desteklemek için kurulmuş özerk kuruluşlardır. New York merkezli olarak kurulan ATE, Soros vakıflarının faaliyetlerini ABD, Avrupa, Asya, Afrika ve Latin Amerika'daki altmıştan fazla ülkeyi kapsayacak şekilde genişletmiştir.

Birçok ülkede bulunan vakıfları aracılığıyla açık toplumu destekleyen ATE, neo-liberal idari reformlara ilişkin politikanın bir parçası olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede, ATE'nin bir vakıf mı? yoksa neo-liberal reformlara hizmet eden bir politik aktör mü olduğu sorusu akıllara gelmektedir. Genel olarak, ATE'nin neo-liberal politikaların hizmetinde olduğu ve özellikle belirli bölgelerin liberalleşmesinde önemli rol oynadığı iddia edilmekle birlikte, ilgili literatürde ATE'ye ve bu iddialara odaklanan akademik çalışmalara rastlamak pek mümkün değildir. Daha ziyade, ATE, milyarder George Soros'u konu edinen çalışmalar vesilesiyle dolaylı olarak gündeme gelmektedir. Bu bağlamda, çalışmanın amacı, ATE'nin kamu yönetiminde neo-liberal reformların yayılması sürecinde oynadığı rolü politika transferi bağlamında analiz etmektir. Böylece, bu çalışma, bir yandan Türk kamu yönetimi ve kamu politikası literatüründe çok fazla çalışılmayan bir kavram olan politika transferine odaklanma, diğer yandan günümüz idari reformlarını politika transferi perspektifinden ele alarak, neo-liberal reform girişimlerinin farklı coğrafyalara nasıl yayıldığını daha iyi anlayabilmenin yolunu açma ve ATE'nin neo-liberal reforma ilişkin politikanın bir aktörü olduğunu kanıtlama potansiyeline sahiptir. Bu çerçevede, çalışmada öncelikle politika transferi kavramı açıklanmaktadır. Daha sonra, neo-liberal politikaların idari reform gündemi ana hatlarıyla ele alınmaktadır. Son olarak, söz konusu reform gündeminin dünya geneline yayılmasında ATE'nin oynadığı rol politika transferi bağlamında analiz edilecektir.

2. Politika Transferi: Kavramsal Çerçeve

Politika transferi, kamu yönetimi ve kamu politikası literatüründe yakın zamanda yükselişe geçmiş kavramların başında gelmektedir. Politika transferi, ülke deneyimlerinden dersler çıkarma, politika ödünç alma ve belirli bir konuya dair bilgi ve uygulamaların yayılması sürecine ilişkin literatürdeki önemli kavramlardan biridir. Dolowitz ve Marsh tarafından ortaya koyulan politika transferi kavramı, “belirli bir zaman veya mekândaki kurumlara, yönetsel düzenlemelere ve politikalara ilişkin bilginin, başka bir zaman veya mekândaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılması süreci”ni ifade etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). Başka bir deyişle, politika transferi diğer kurumların tecrübesini bilgi kaynağı ve yol gösterici unsur olarak kullanmak suretiyle bir karar alma şeklidir (Mossberger ve Wolman, 2003: 428). Dolayısıyla, politika transferi olgusunda, bir ülkenin politika yapımcılarının diğer ülkelere resmi ziyaretlerde bulunma, onların politikalarını ve kurumlarını araştırma ve yetkililerle görüşme faaliyetleri sonucunda elde ettiği bilgiden yararlanarak, kendi ülkesindeki politika ve kurumlara yön verme durumu söz konusudur (Sobacı, 2009a: 53).

Farklı ülkelerdeki bilgi ve tecrübelerle dayalı olarak kendi politika ve uygulamalarını şekillendirme konusuna odaklanan literatürde bir kavram bolluğu yaşanmasına rağmen, ders çıkarma (Rose, 1993), politika yayılması (Walker, 1969; Gray, 1973; Eyestone, 1977), politika yakınsaması (Bennett, 1991; Seeliger, 1996; Knill, 2005) ve politika transferi literatürü asıl domine eden kavramlardır*. Ancak, özellikle son zamanlarda politika transferi, bu kavramları kapsayan genel bir çerçeve olarak kabul edilmekte ve bu şemsiye kavramın, transfer aracılığıyla belirli bir alana ilişkin politika oluşturma veya politika geliştirme faaliyetinin mümkün olan tüm hallerini ortaya koyduğu ifade edilmektedir (Evans ve Davies, 1999: 363-4).

Günümüzde, karşılıklı bağımlılık ilkesi çerçevesinde, devletlerin birbirleriyle daha yakın ilişkiler içerisine girmesi gerektiği düşüncesinin kabulü ve devletlerarasında daha fazla işbirliği ve ortak girişimi gerektiren birtakım sorunların ortaya çıkması (uluslar arası terörizm, insanın kopyalanması, küresel ısınma, internette işlenen suçlar gibi), son dönemde politika transferi olgusunun ön plana çıkmasında etkili olmuştur. Çünkü söz konusu unsurlar devletlerin diğer devletlerde benimsenen politika ve uygulamaları gözlemlemesini ve incelemesini zorunluluk haline getirmiştir. Bu bağlamda, Stone (1999: 53) politika transferinin arka planında, diğer ülkelerde uygulanan politikalar ve programların incelenmesinin ve yabancı ülkelerin tecrübelerinden yararlanmanın karar

* İlgili literatürü domine eden bu kavramların ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmesi için bkz. Mehmet Zahid Sobacı (2009b), *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliği'nin Yayılışı*, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 64-71.

almanın rasyonelliğini ve kalitesini artırabileceği düşüncesinin yer aldığını ifade etmektedir.

Esasında, politika transferi yapı-aktör temelli bir süreçtir (Evans ve Davies, 1999: 369). Başka bir deyişle, gerçekleşen bir politika transferi, hem aktörleri sarmalayan yapısal süreç ve koşullara (küreselleşme ve Avrupalılaşıma eğilimleri veya dünya genelinde yaşanan ekonomik kriz gibi) hem de içsel ve dışsal aktörlere (politikacı, bürokrat, sivil toplum örgütü veya uluslararası örgüt, düşünce kuruluşu gibi) odaklanılarak analiz edilmelidir. Yapı ve aktör arasındaki ilişkiye odaklanmak, gerçekleşen politika transferi sürecine ilişkin detayları gözler önüne serebilmektedir.

Ülkeleri politika transferine iten birçok nedenin varlığından söz etmek mümkündür. Bu nedenler, politika transferinin türleri konusuyla da yakından ilişkilidir. Politika transferinin nedenleri, bir ülkenin politika yapıcılarının kendi iradeleriyle mi yoksa kendi iradelerinin dışında bazı faktör ve aktörlerin etkisiyle mi belirli bir politikayı ödünç almaya çalıştıklarını gözler önüne sermektedir. Başka bir deyişle, politika transferinin türlerini ortaya çıkaran unsur, ülkelerin hangi saiklerle transfer sürecine yöneldikleridir. Bu bağlamda, politika transferi temelde “gönüllü transfer” ve “zorlayıcı transfer” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Politika transferi düzleminin bir ucunda “tam gönüllü politika transferi” yer alırken, diğer ucunda “doğrudan zorlayıcı politika transferi” bulunmaktadır. Farklı transfer nedenleri, bu düzlem üzerinde bir noktaya düşmekte ve politika transferinin farklı alt tiplerinin ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Gönüllü politika transferi, kendi içinde çeşitli nedenlerle (mevcut durumdan memnuniyetsizlik, politikacıların muhatap olduğu seçim rekabeti, rakip olarak görülen devletin gerisinde kalma kaygısı gibi) gerçekleştirilse de, genel olarak, belirli bir politika alanında yaşanan bir sorun veya memnuniyetsizlik durumunda, ülkenin politika yapıcılarının kendi bilinç ve iradeleriyle sorunu ortadan kaldırmak için bir politika veya programı transfer etmeleridir. Rose tarafından ortaya koyulan ders çıkarma kavramı (Rose, 1993: 19-20), politika transferi düzleminde tam gönüllü transfere tekabül etmektedir. Ders çıkarma, bir sorun veya istenmeyen duruma karşı rasyonel bir tepki olarak, aktörlerin politika transferini aktif ve gönüllü bir şekilde tercih ettikleri görüşüne dayanmaktadır (Dolowitz, 2000: 13). Zorlayıcı transfer ise, bir devletin veya uluslararası örgütün, bir devleti belirli bir politika, program veya kurumu benimsemeye ve uygulamaya zorlamasıdır. Bu durumda, transfere zorlanan ülkedeki politika yapıcılarının rasyonelliği ve özerkliği sınırlanmakta ve sorgulanır bir hale gelmektedir.

Zorlayıcı politika transferinin en sert şekli, bir devletin diğer devleti “doğrudan” belirli bir politika, kurum veya uygulamayı benimsemeye zorlamasıdır. Ayrıca, yine zorlayıcı politika transferi çemberinin sınırları içersinde kalmakla birlikte, transfer sürecinde daha dolaylı yollara da başvurulabilmektedir. Bu durum, zorlayıcı politika

transferi başlığı altında transferin alt tiplerini ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan biri, “koşulsallık transferi”dir. Bu transfer tipinde, özellikle çok uluslu şirketler ve uluslararası yardım kuruluşları ön plana çıkmaktadır. Koşulsallık transferi bağlamında, çok uluslu şirketler ve uluslararası yardım kuruluşları, devam eden ilişkilerin ve yardımların bir koşulu olarak, devletleri rızalarına rağmen belirli politika ve programları benimsemeye zorlamaktadır. Çok uluslu şirketler bir ülkeye yatırım yapmak için aldıkları kararlara ve uluslararası yardım kuruluşları sağladıkları yardımlara koşullar ekleyerek, politika yapıcıları istedikleri politika ve kurumları transfer etmeye mecbur etmektedirler (Dolowitz ve Marsh, 1998: 42-3). Nitekim Polidano ve Hulme (1999: 128), uluslararası yardım kuruluşlarının gelişmekte olan ülkelerde birçok reform girişimini finanse ettiğini, ekonomik ve mali sıkıntılar nedeniyle gelişmekte olan ülkelerin önerilen reform tasarılarına karşı koyamadığını ve bu nedenle söz konusu yardım kuruluşlarının kamu sektörüne yönelik reformların mahiyetinin belirlenmesinde çok önemli bir güce sahip olduğunu belirtmiştir.

Benzer şekilde, uluslar-üstü ve uluslararası örgütlere üyelik politika transferine yol açmaktadır. Transferin bu tipi, “yükümlü politika transferi” olarak isimlendirilmektedir (Dolowitz, 2000: 15) Devletler, böylesi örgütlerin üyesi olmaktan kaynaklanan yükümlülüklerinin bir parçası olarak, belirli politika ve programları benimsemek zorunda kalmaktadır. Nitekim Common (1998: 61), uluslararası örgütlerin hem politika transferini kolaylaştırıcı bir aktör hem de hükümetleri kamu sektörlerini modernize etmeye iten bir baskı kaynağı olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Avrupa Birliği, yükümlü politika transferinin en tipik örneği olarak kabul edilmektedir (Radaelli, 2000: 26; Padgett, 2003: 227-8).

Politika transferine ilişkin önemli konulardan biri, transfer sürecinin aktörleridir. Yukarıda aktarılanlardan anlaşılacağı üzere, esasında birçok aktör politika transferi sürecine müdahil olmaktadır. Ancak, politika transferi literatürü, genel olarak iki devlet arasındaki transfer sürecine odaklanma eğilimindedir. Bununla birlikte, günümüzde politika transferi sadece iki devlet arasında değil, aynı zamanda devletler ve uluslararası örgütler arasında veya uluslararası örgütlerin kendi aralarında da ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca, politika transferi iki devlet arasındaki yatay ilişkiler süreci olarak algılsa dahi, bu süreci kolaylaştıran birtakım aktörler devreye girebilmektedir (Stone, 2004: 549-550). Söz konusu aracı veya kolaylaştırıcı aktörler, danışmanlar ve danışmanlık şirketleri, düşünce kuruluşları, politika ağları, araştırma merkezleri ve enstitüler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, politika transferinin aktörleri, devlet, devlet-dışı aktörler ve uluslararası örgütler olmak üzere üç başlık altında toplanabilir.

Politika transferinin nesnelere ise, politikalar, programlar, kurumlar, ideolojiler, fikirler ve negatif dersler olabilmektedir (Dolowitz, 2000: 23). Ancak, devlet-dışı aktörler söz konusu nesnelere transferi sürecinde karar verici pozisyonda değildirler. Daha ziyade, bu aktörler, karar verenlerin düşünce ve algılarının etkilenmesinde ve fikir, politika ve

uygulamaların yayılmasında aracı rolü oynamaktadırlar. Dolayısıyla, devlet-dışı aktörler bir devleti doğrudan politika transferine zorlama gücüne sahip değildir. Bu aktörler, politika transferini teşvik etmek ve hızlandırmak için daha dolaylı ve ‘yumuşak’ (soft) yöntemlere başvurumaktadırlar. Bu çerçevede, transferin devlet-dışı aktörleri daha zor olan kurumların transferinden ziyade fikirlerin transferiyle ilgilenmektedirler.

Transferin devlet-dışı aktörü olarak araştırma merkezleri ve enstitüler, günümüzde bilgi, politika veya en iyi uygulamanın (best practice) üretimi ve dünya geneline yayılması sürecine daha belirgin bir şekilde dahil olmaktadır. Bu süreçte, araştırma merkezleri ve enstitüler, çeşitli girişimler yürütmekte; konferanslar düzenlemekte; politikacıları, uzmanları, akademisyenleri, danışmanları, özel sektör yöneticilerini bir araya getirmekte, bu aktörler arasında bir ağ oluşturmakta, fikir alışverişini ve tecrübe paylaşımını kolaylaştırmakta; konuya ilişkin çeşitli projelere finansal ve teknik destek sağlamakta; hibe vermekte ve kitap, tartışma metni ve rapor gibi yayınları yayımlayarak politika transferinin gerçekleşme olasılığını artırmaktadır. Nihayetinde, bütün bu faaliyetler bilginin farklı ülkelere yayılmasına ve tecrübelerin çeşitli aktörler arasında paylaşılmasına hizmet etmektedir.

Açık toplumlar için küresel ittifaklar kurma söylemiyle hareket eden ATE, günümüzde politika transferinin devlet-dışı aktörlerini incelemek açısından iyi bir örnek teşkil etmektedir. Zira ATE açık toplum idealini yaşama geçirmeye çalışırken, başta Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere geniş bir coğrafyaya belirli fikir ve değerlerin yayılmasına aracılık etmektedir. Ayrıca, söz konusu fikirler, değerler ve kavramlar, özellikle 1990’lı yıllardan itibaren, kamu sektörü reformu bağlamında neo-liberal politikaların öngördüğü fikir ve değerlerle büyük ölçüde uyumaktadır. Bu durum, ATE’nin neo-liberal reformların transferi sürecinde devlet-dışı aktör olarak incelenmesi için önemli bir fırsat sunmaktadır.

3. 1980 Sonrası Neo-Liberal Politikaların İdari Reform Gündemi

1980’li yıllardan itibaren, neo-liberal politikaların öngördüğü idari reform girişimlerini iki temel soru şekillendirmiştir. Bunlar, sırasıyla “devlet ne yapmalı?” ve “devlet nasıl yapmalı?” sorularıdır. Esasında, günümüzde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına damgasını vuran ve kronolojik olarak da birbirini takip eden yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ve yönetim anlayışı, bu soruların kamu yönetimi teorisine izdüşümleri olarak değerlendirilebilir. Başka bir deyişle, devlet ne yapmalı sorusu yeni kamu işletmeciliği ile ilgiliyken; nasıl yapmalı sorusu, daha çok yönetim anlayışı ile ilişkilidir.

Yeri gelmişken şunu da belirtmek gerekir ki, bu kronolojik vurgu, artık yeni kamu işletmeciliğinin misyonunu doldurduğu ve rafa kaldırıldığı anlamına

gelmemektedir. Kamu yönetimindeki bu yeni eğilimler arasındaki geçişlilik çok keskin bir ayrıma veya kopuşa işaret etmemektedir. Nihayetinde, dünya genelinde birçok ülkede hem yeni kamu işletmeciliğinin hem de yönetim anlayışının öngördüğü reform girişimleri bir arada gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu kronolojik sıralama, günümüzdeki idari reformları daha sistematik bir şekilde açıklama adına araçsal bir değer taşımakta ve neo-liberal politikaların idari reform açısından izlediği rotayı ve vurguladığı değerleri gözler önüne sermek amacıyla ön plana çıkarılmaktadır.

1980'lerden itibaren, neo-liberal reformlar bağlamında gündeme gelen ilk soru, "Devlet ne yapmalı?" sorusudur. Bu soruyu gündeme getiren ise, 1970'lerde dünya genelinde yaşanan ekonomik krizdir. Bilindiği üzere, II. Dünya Savaşı'ndan sonra politik alandaki bir uzlaşmayı ifade eden refah devleti, adil bir toplum düzeni tesis etmek ve ekonominin sağlıklı bir şekilde işlenmesini temin etmek için toplumsal ve ekonomik yaşama müdahaleyi öngörmüştür. Bu müdahale, özellikle alt yapı ve sosyal hizmetler alanlarında devletin doğrudan üretici olmasını da kapsamıştır (Şaylan, 1995: 65). II. Dünya Savaşı'ndan 1970'li yıllara kadar olan dönemde, devlet eğitimden sağlığa, konuttan kültüre, ticaretten sosyal yardıma kadar birçok alanda faaliyette bulunmuştur. Diğer bir ifadeyle, refah devleti anlayışı çerçevesinde, devlet ulusal kalkınmanın, özel sektörün geliştirilmesinin, kamu hizmetlerini sunmanın ve problemleri çözmenin lokomotifine haline gelmiştir (Farazmand, 2002: 130).

Ancak, 1970'lerde durgunluk, işsizlik ve fiyat artışları ile kendini gösteren ekonomik krizin etkisiyle, devletin toplumsal ve ekonomik yaşamdaki rolü, artan kamu harcamaları ve kamu yönetiminin genişleyen örgütsel hacmi sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sorgulamanın arkaplanında, devlet ne yapmalı sorusu yer almaktadır. Söz konusu sorgulama sonucunda, devletin çok büyük ve çok pahalı iş gördüğü fikri zemin bulmuştur (Larbi, 1999: 1; Minogue, 1998: 19). Bu sorgulama, sadece ekonomik sonuçları olan değil, aynı zamanda toplumsal, politik ve yönetsel sonuçları da olan bir sorgulamadır. Nitekim bu sorgulamanın ekonomik sonucu, Keynesyen politikalarla moneterist politikalara geçişken, politik sonucu refah devleti yerine neo-liberal devlet anlayışının benimsenmesidir. Yönetsel sonucu ise, kamu yönetiminde geleneksel anlayıştan yeni kamu işletmeciliğine doğru hareket eden bir değişimdir.

Tecrübe edilen kriz sonucunda neo-liberal politikalar lehine yapılan tercihin bir yansıması olarak, devletin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve kamu yönetiminde etkinlik arayışı gündeme gelmiştir. Dolayısıyla, 1980'lerden itibaren, yeni kamu işletmeciliği şemsiyesi altında devletler tarafından gerçekleştirilen idari reformlarda, özelleştirme uygulamaları, deregülasyon, piyasa değerleri ve mekanizmaları ile özel sektör tarzı yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması ön plana çıkmıştır.

1990'lı yıllarda, kamu yönetiminde neo-liberal reformlar bağlamında yükselişe geçen metafor yönetim olmuştur. Yönetişim anlayışı, artık küçülen devletin nasıl iş

göreceği sorusu ile yakından ilişkilidir. Bu soruya, devletin hizmet yürütücüsü konumundaki kamu yönetiminin etkin ve verimli olmasının yanı sıra, şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir olması gerektiği şeklinde cevap verilmiştir. Ayrıca, zaman içerisinde kapsamı da genişleyen yönetim anlayışıyla, bir ülkedeki politik istikrar, demokrasinin kalitesi ve hukukun üstünlüğü gibi kavramlar, neo-liberal reformların merkezine yerleşmiştir.

Neo-liberal politikalar çerçevesinde, 1990'lardan itibaren yönetim anlayışının ön plana çıkmasında, Dünya Bankası (DB) başta olmak üzere uluslararası finans ve yardım kuruluşlarının gayretleri etkili olmuştur. DB yayımladığı bir dizi rapor eşliğinde, yönetim kavramını tanımlamış, literatüre dâhil etmiş, geliştirmiş ve IMF ve diğer uluslararası finans ve yardım kuruluşlarıyla işbirliği halinde yönetim anlayışının dünya geneline yayılmasını sağlamıştır. Uluslararası finans kuruluşlarının, niçin yönetimin dünya geneline yayılması için gayret ettikleri başlı başına bir çalışma konusu olmakla birlikte, özellikle verilen büyük miktardaki kredi ve yardımlara rağmen istedikleri sonuçları alamamaları bu gayretin altında yatan temel neden olarak belirtilebilir. Diğer bir ifadeyle, "kredi ver, istediğin politikayı satın al" felsefesinin işlememesinin bir sonucu olarak, kredi verilen ülkelerde neo-liberal politikaların başarılı bir şekilde yaşama geçirilememesi ve neo-liberal politikaların sadece iyi ve güçlü bir kurumsal yapıya sahip ülkelerde olumlu sonuçlar üreteceği inancı, uluslararası finans ve yardım kuruluşlarının yönetimi transfer etme çabalarının motivasyon kaynağıdır (Sobacı, 2010: 328-33). Bu durum, kredi vermenin siyasetine işaret etmektedir. Esasında, 1950'lerin günümüze kadar bütün kredi ve yardımlar belirli çıkarlar ve nedenler etrafında gerçekleştirilmektedir.[†] Bu anlamda, uluslararası finans kuruluşlarının yönetimi transfer etme gayretleri, yeni bir uzlaşımın izleri olarak değerlendirilebilir.

Ancak, kamu yönetiminde neo-liberal reformların yayılması sürecine sadece uluslararası örgütler dâhil olmamıştır. Danışmanlar, danışma şirketleri, politika ağları, düşünce kuruluşları, araştırma merkezleri ve enstitüler, neo-liberal idari reform girişimlerinin farklı devletlere sirayet etmesi sürecinde çok açık rol almışlardır (Sobacı, 2009c: 22-6). Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren, kamu yönetiminde reform konusunda neo-liberal politikaların temel öngörü ve ilkelerini özetleyen yönetim anlayışının dünya geneline yayılmasına ATE önemli katkılar sağlamaktadır. Bu doğrultuda, çalışmanın bundan sonraki kısmında, ATE neo-liberal reformların transferi sürecine dâhil olan devlet-dışı aktör olarak analiz edilecektir.

[†] *Uluslararası örgütlerin verdikleri kredilerin belirli bir siyaset çerçevesinde yönlendirildiğine ve yönetiminin transfer edilmesinin nedenlerine ilişkin tartışmanın detayları için bkz: Brown, 2005; Woods, 2007; Alesina ve Dolar, 2000; Demmers, Jilberto ve Hagenboom, 2004; Sobacı, 2010.*

4. Neo-Liberal Reform Gündeminin Yayılması: Transferin Devlet-Dışı Aktörü Olarak ATE

ATE'nin kuucusu George Soros, açık toplum çerçevesindeki faaliyetlerine Güney Afrika'daki siyahî öğrencilerin eğitimlerini finanse ederek ve Batı Avrupa'da çalışmaları amacıyla Doğu Avrupa'daki muhaliflere burslar vermek suretiyle otuz yıl önce başlamıştır. Bu faaliyetler 1993 yılında kurumsallaşmış ve ATE kurulmuştur. Günümüzde ATE, 70'den fazla ülkede adaleti, insan haklarını ve hesap verebilirliği güçlendirmek için çeşitli girişimleri destekleyecek şekilde faaliyetlerine devam etmektedir. Birçok ülkede bulunan vakıfları aracılığıyla ATE, 30'dan fazla ülkede açık toplumun ilke ve uygulamalarının kurumsallaşmasına yardımcı olmuştur. Bu ülkelerin arasında baskıcı ve otoriter olarak nitelendirilen rejimler de vardır. ATE, adalet, insan hakları ve hesap verebilirlik alanında kendisine küresel bir liderlik rolü biçmiştir (OSI, 2010: 3).

ATE, hükümetlerin vatandaşlarına karşı hesap verebilir olduğu güçlü demokrasiler inşa etmek amacıyla kamu politikalarını şekillendirmeye çalışan bir vakıftır. Söz konusu amacını gerçekleştirmek için, ATE politik, ekonomik, toplumsal ve hukuksal alanlarda reformlar öngören çeşitli girişimler yürütmektedir. ATE'nin girişimleri, açık toplum ideali çerçevesinde, sivil toplumun güçlendirilmesi, kamu yönetiminde reform, ekonomik reform, insan hakları, medya ve iletişim, kamu sağlığı ve kültür alanlarında hibe vermeyi de kapsayacak şekilde çeşitli faaliyetlerden oluşmaktadır. Bu girişimlerin çoğu, New York, Londra ve Budapeşte'deki ATE ofisleri tarafından yönetilmekte ve çeşitli ülkelerdeki Soros vakıfları ile işbirliği içerisinde yürütülmektedir (www.soros.org). 2009 yılı itibarıyla, ATE'nin söz konusu faaliyetler çerçevesinde yaptığı harcama yaklaşık 636 milyon dolardır. 1979 yılında bu miktarın 7 milyon dolar olduğu düşünüldüğünde, ATE'nin faaliyetlerine ayırdığı bütçeyi her geçen yıl çok önemli miktarlarda artırdığını söyleyebilmek mümkündür (OSI, 2010: 4).

ATE, açık toplum için küresel ittifaklar oluşturmak amacıyla, 29 ulusal Soros vakfı, bölgesel düzeyde faaliyette bulunan 3 vakıf, bu vakıfların istihdam ettiği veya ilişkide bulunduğu üniversite, akademisyen ve uzmanları, yerel toplulukları, yerel sivil toplum örgütlerini, iş dünyasını ve düşünce kuruluşlarını içerisinde barındıran bir uluslararası ağ (international network) inşa etmiştir. Küresel açık toplum hedefini yaşama geçirmek isteyen ATE, söz konusu uluslararası ağ aracılığıyla, küresel ve ulusal düzeyde kamu politikası üretmeye veya mevcut politikaları değiştirmeye ve şekillendirmeye çalışmaktadır. ATE'nin 2008 yılı raporuna göre (OSI, 2009: 89), bu amaç doğrultusunda, Soros vakıfları 151.714.000 dolar harcamada bulunurken; ağ programları (network programs) çerçevesinde yapılan harcamalar 148.002.000 dolar olarak gerçekleşmiştir.

ATE, bir uluslararası (transnational) transfer ağıdır. Stone'un isabetli bir şekilde belirttiği gibi, bu enstitü, açık toplum değerlerini çeşitli ülkelerde yaşama geçirirken bir norm taşıyıcısı* (norm broker) gibi hareket etmektedir. Dolayısıyla, ATE normatif transfer ile ilgilenmektedir (Stone, 2008: 19). Başka bir deyişle, ATE belirli fikir, ilke ve değerlerin dünya geneline yayılması sürecinin bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Norm taşıyıcısı, bir politik ve ekonomik modele ilişkin normları üreten, yayan ve oluşturan aracı aktördür. Burada, 'norm' standartlaşmış bilgi, fikirler, ilkeler ve uygulamaları kapsamaktadır. Norm taşıyıcısı üretmek, yaymak ve uygulamak şeklinde üç tür işlevi yürütebilmektedir. Üretici olarak norm taşıyıcısı, ya yeni politikalar üretmekte ya da yeni bilgiyi mevcut politikalarla birleştirmektedir. Norm taşıyıcısı yayma işlevini yürütürken, politika fikirlerini gerek dergiler, raporlar, websiteleri, forumlar gibi farklı kanallar, gerekse yerel aktörlerle doğrudan iletişime geçme ya da fonladığı projeler aracılığıyla yaymaktadır. Uygulayıcı olarak norm taşıyıcısı ise, bir kamu politikasında değişim sağlamak için sadece bilgi üretmemekte, aynı zamanda programların uygulanması için yerel aktörlerle ilişkiye geçmektedir (Riggirozzi, 2007: 214-5). Bu bağlamda, bir norm taşıyıcısı olarak ATE'nin, ülkelerde çeşitli alanlarda benimsenen kamu politikalarında değişim sağlamak için daha çok fikirlerin üretilmesi ve yayılması işlevleri ile ilgilendiğini söyleyebilmek mümkündür.

Açık toplumu tesis ederken, ATE eğitim, sağlık, medya, adalet, insan hakları ve eşitlik gibi birçok alanda norm taşıyıcısı gibi davranmaktadır. Bu süreçte, ATE'nin odaklandığı alanlardan biri de yönetişimdir. ATE'nin dünya genelinde şeffaflığı, hukukun üstünlüğünü ve iyi yönetişimi geliştirmek ve teşvik etmek için hükümetler ve iş dünyası ile birlikte çalıştığı enstitünün resmi websitesinde açıkça ifade edilmektedir. Dolayısıyla, ATE'nin çeşitli devletlerde açık toplumu tesis etme yönündeki faaliyetleri, aynı zamanda özellikle 1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetimindeki neo-liberal reformlar ve bu reformların öngörülerinin özet ismi veya üst başlığı olan yönetişimin transferine de aracılık etmektedir. Diğer bir ifadeyle, ATE faaliyette bulunduğu ülkelerde, neo-liberal fikir ve değerler çerçevesinde çeşitli idari reform girişimlerinin gerçekleştirilmesine katkı sağlamaktadır. Nitekim, ATE'nin benimsediği değerler ile yönetişim anlayışının değerleri büyük ölçüde paralellik arz etmektedir. Böylece, ATE transfer sürecinin devlet-dışı aktörü olarak karşımıza çıkmaktadır.

O halde, ATE'nin 1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetimindeki neo-liberal reformların gündemini de ifade eden yönetişimin yayılmasına nasıl katkı sağladığı ve ne tür faaliyetlerde bulunduğu cevaplanması gereken önemli bir soru olarak belirmektedir. Bu

* *Türkçe literatürde "norm broker" yerine kullanılan yerleşik bir kelime söz konusu değildir. Komisyoncu, aracı gibi anlamlara gelen "simsar" kelimesinin yanlış anlaşılmalara yol açabileceği kaygısından hareketle, bu çalışmada, norm broker kelimesinin karşılığı olarak "norm taşıyıcısı" ifadesi tercih edilmiştir.*

soruya cevap vermek, idari reform konusunda neo-liberal fikirlerin nasıl yayıldığına da ışık tutacaktır. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, ATE üzerine odaklanan akademik çalışmaların sayısı çok fazla değildir. Bu nedenle, yukarıdaki soruya yanıt bulmada ATE'nin resmi websitesi önemli bir kaynak olacaktır.

ATE, birçok ülkeyi içine alan ve yönetimle ilgili olan programlar yürütmek, çeşitli ağlar oluşturmak, farklı ülkelerdeki düşünce kuruluşlarını desteklemek ve üniversiteler, araştırma merkezleri ve akademisyenlerle yakın işbirliği kurmak suretiyle, yönetimin dünya geneline yayılmasına katkı sağlamaktadır. ATE'nin yürüttüğü bu faaliyetleri sırasıyla açıklamakta ve somut örnekler vermekte konunun daha iyi anlaşılması açısından fayda vardır.

ATE'nin yönetimin değerlerini yayma amacıyla yaptığı ilk faaliyet yönetimle ilgili birçok girişim yürütmesidir. Bu girişimler, ATE'nin birçok coğrafyada yönetim açısından politika fikirlerinin üretilmesi ve yayılması sürecinin başat aktörü olduğunun en önemli ve en açık delilleridir. Bu girişimlerden yönetimle doğrudan ilişkili olanlar kısaca şöyle belirtilebilir (www.soros.org):

- Doğu-Doğu: Sınırlar Ötesi Ortaklık: Uluslararası fikir alış verişini destekleyen bu program, fikirleri, bilgiyi, tecrübeleri ve uzmanlıkları paylaşmaları ve uygulamaya yönelik projeler üretmeleri için sivil toplum örgütlerini bir araya getirmektedir.
- Doğu Afrika Girişimi: Bu girişim, hibeler vermek, programlar geliştirmek ve çeşitli sivil toplum liderleri ve gruplarını bir araya getirmek suretiyle, halk katılımını, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarına saygıyı desteklemekte ve teşvik etmektedir.
- İnsan Hakları & Yönetişim Hibe Programı: Bu program, Avrupa ve Merkezi Asya'da insan hakları ve yönetim alanlarında faaliyette bulunan hükümet-dışı organizasyonları desteklemektedir.
- Bilgi Programı: Halkın bilgiye erişimini ve sivil toplum iletişimini kolaylaştırmak ve özgürlükleri ve dijital ortamda iletişime geçme hakkını korumak amacıyla faaliyette bulunmaktadır.
- Latin Amerika Programı: Bu program, ilgili olduğu bölgede, daha açık toplumlar oluşturmak ve demokraside kök salmış siyasal ve ekonomik politikaların uygulanmasını teşvik etmek için gayret etmektedir.
- Yerel Yönetim & Kamu Hizmeti Reform Girişimi: Söz konusu girişim, demokratik ve etkin ulusal ve ulus-altı yönetimleri desteklemekte ve karar vermenin bir aracı olarak politika analizini ön plana çıkarmaktadır.

Bu noktada, kamu yönetiminde reformu teşvik etmede ayrıcalıklı bir yere sahip olması nedeniyle Yerel Yönetim & Kamu Hizmeti Reform Girişimi'ne özellikle değinmekte fayda vardır. ATE'nin en eski girişimlerinden biri olan Yerel Yönetim & Kamu Hizmeti Reform Girişimi, geçiş sürecindeki Merkezi ve Doğu Avrupa'da ve diğer ülkelerde, etkin ve demokratik bir yönetim yapısını tesis etmek için ulusal ve yerel düzeyde reformları desteklemeyi amaçlamaktadır. Bu girişim, bir yandan kamu yönetiminin performansını izleyerek ve diğer ülke yönetimleriyle karşılaştırarak, diğer yandan hükümetlere analitik ve teknik destek sağlayarak, sivil toplum örgütleriyle işbirliği içerisinde, kamu yönetiminde reformu teşvik etmektedir. Demokratikleşme ve Yerelleşme; Mali Yönetim, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik; Yerel Hizmetlerin Sunumu; Sosyal ve Ekonomik Planlamaya Halk Katılımı; Kamu Yönetimi & Kamu Politikasında Reform bu girişimin odaklandığı başlıca alanlardır (lgi.osi.hu).

Bahsedilen bu alanlar çerçevesinde, Yerel Yönetim & Kamu Hizmeti Reform Girişimi'nin proje yürüttüğü ülkeler ve proje sayıları Tablo 1'de gösterilmektedir. Söz konusu tablo bir bütün olarak değerlendirildiğinde, projelerin daha çok Merkezi ve Doğu Avrupa ve Kafkasya'ya odaklandığı görülmektedir. Birçok ülkeyi içine alan bölgesel temelli projeler göz önünde bulundurulmadığında, en yoğun projelerin sırasıyla Ukrayna, Macaristan, Romanya, Moldova ve Bulgaristan'da gerçekleştirildiği Tablo 1'den anlaşılmaktadır.

Tablo: 1
Yerel Yönetim & Kamu Hizmeti Reform Girişimi Bağlamında ATE'nin Proje Yürüttüğü Ülkeler

Ülke	Proje Sayısı	Ülke	Proje Sayısı	Ülke	Proje Sayısı
Afganistan	1	Gana	2	Peru	6
Arnavutluk	34	Macaristan	55	Polonya	29
Ermenistan	18	Endonezya	10	Romanya	53
Azerbaycan	15	Kazakistan	25	Rusya	41
Belarus	2	Kosova	25	Sırbistan	22
Bosna Hersek	25	Kırgızistan	20	Slovakya	29
Bulgaristan	48	Letonya	21	Slovenya	2
Merkezi ve Doğu Avrupa	9	Litvanya	12	G.Doğu Avr.	4
Hırvatistan	14	Makedonya	14	Tacikistan	18
Çek Cumhuriyeti	23	Moldova	49	Türkiye	1
Estonya	9	Moğolistan	15	Ukrayna	68
Fransa	1	Karadağ	5	Özbekistan	5
Gürcistan	42	Çok Bölgesi	79	Batı Afrika	4

Kaynak: <http://lgi.osi.hu/projects_list.php?id=2>, 21.06.2011.

Tablo: 2 ise, Yerel Yönetim & Kamu Hizmeti Reform Girişimi tarafından yukarıda belirtilen ülkelerde gerçekleştirilen ve yönetimle doğrudan ilişkili alanlarda

yürütülen projelere ve onların sayılarına ilişkin bilgileri içermektedir. Yürütülen projeler özellikle adem-i merkeziyetçilik, kamu yönetimi reformu, kamu politikaları reformu ve merkezi yönetim-yerel yönetimler arası mali ilişkiler alanında yoğunlaşmaktadır.

Tablo: 2

Yerel Yönetim & Kamu Hizmeti Reform Girişimi Bağlamında ATE'nin Yönetişimle İlgili Projeleri

Projelerin Alanı	Projelerin Sayısı
İdare Hukuku, Kamu Hukuku, Medeni Hukuk	4
Yolsuzluk ile Mücadele ve Şeffaflık	18
Denetim ve Kontrol	6
Bütçeleme ve Mali Planlama	12
Sivil Toplum ve Üçüncü Sektör	10
Adem-i Merkeziyetçilik ve Yerel Yönetimler	92
Seçim Sistemleri ve Politik Partiler	3
İnsan Hakları	3
Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler	29
Yargı Sistemi	1
Kamu Politikaları Reformu	49
Yoksullukla Mücadele	3
Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Kamu-Özel Sektör Ortaklığı	4
Kamu Yönetimi Reformu	53

Kaynak: <http://gi.osi.hu/projects_list.php?id=1>, 21.06.2011.

Yerel Yönetim & Kamu Hizmeti Reform Girişimi, odaklandığı bu temalar çerçevesinde, ilgili olduğu ülkelerde ulusal kamu yönetimi, yerel yönetimler, kamu politikası ve Avrupa entegrasyonu programlarının uygulanması için finansal ve teknik destek sağlamak ve Soros vakıfları ile işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Bu girişim, ağların bilgi ve tecrübenin değiş-tokuşu ve yayılmasındaki en iyi araç olduğu inancı bağlamında, yerel yönetimler, kamu politikası ve eğitim ve profesyonel gelişim alanlarında birçok bölgesel ağ oluşturmaktadır. Yerel Yönetim Bilgi Ağı, Güney Doğu Avrupa Yerel Otoriteler Birlikleri Ağı, Yerel Demokrasi Kurumları Birliği, Mali Yerelleşme Girişimi, Açık Toplum İçin Politika Birliği, Merkezi ve Doğu Avrupa Kamu Yönetimi Okulları Ağı söz konusu bölgesel ağlara örnek olarak gösterilebilir. Bu ağlar çeşitli kurumları ve projeleri içermektedir. Ayrıca, faaliyette bulunduğu devletlerde etkin ve demokratik yönetişimi teşvik etmek için ulusal ve yerel düzeydeki önemli yetkilileri, kamu hizmetine ilişkin yöneticileri ve politika yapıcıları ve analistleri eğitim programları, stajlar, konferanslar ve seminerler aracılığıyla eğitmektedir. Kamu sektörü reformu ve kamu politikası geliştirme alanlarında kitaplar, tartışma metinleri ve raporlar yayımlayarak bilginin üretimi ve yayılmasına katkı sağlamaktadır. Son olarak, bu girişim, etkin bir şekilde çalışmalarını ve reformlarını uygulamaları için hükümet yetkililerine ve sivil toplum örgütlerine teknik destek sağlamaktadır (lgi.osi.hu).

ATE'nin faaliyette bulunduğu ülkelerde kamu yönetiminde reformu teşvik etmek için attığı önemli adımlardan biri, Yerel Yönetim & Kamu Hizmeti Reform Girişimi'ne bağlı olarak çalışan Açık Toplum İçin Politika Birliği'dir. ATE, dünya genelinde birçok politika merkezi ile ilişki içerisinde. İşte, Yerel Yönetim & Kamu Hizmeti Reformu Girişimi, bu politika merkezlerinin gücünü ve etkinliğini geliştirmek amacıyla Açık Toplum İçin Politika Birliği'ni kurmuştur. Bu Birlik, üyesi olan 34 politika merkezini destekleyerek, ülkelerde demokrasi, hukukun üstünlüğü, iyi yönetim, insan haklarına saygı, ekonomik ve sosyal kalkınma gibi açık toplum değerlerini teşvik etmek ve korumak için gayret göstermektedir. Söz konusu Birliğin üyeleri olan politika merkezleri, karar alıcılara insan hakları, ekonomik kalkınma, kamu sektörü yönetimi, idari ve yasal reform, halk katılımı, sosyal politika, eğitim, sağlık ve uluslararası işbirliği gibi çeşitli alanlarda politika danışmanlığı hizmeti sağlamaktadır (www.pasos.org).

ATE'nin kamu yönetiminde reform çalışmalarına hız kazandırmak amacıyla yürüttüğü faaliyetlerden bir diğeri düşünce kuruluşlarına destek vermektir. Bu faaliyetini Düşünce Kuruluşu Fonu aracılığıyla gerçekleştirmektedir. İnsan Hakları & Yönetişim Programı'nın bir parçası olarak ortaya çıkan bu fon, zamanla gelişmiş ve günümüzde 15 ülkede 30'u aşkın düşünce kuruluşunu finanse eden bir araç haline gelmiştir. Düşünce Kuruluşu Fonu, politika seçeneklerini belirleyerek ve analiz ederek, hükümete danışmanlık ederek, hükümet-dışı partnerleri karar alma ve politika oluşturma sürecine dahil ederek ve bulgularını halka sunarak, kendi ülkelerindeki demokratik süreci güçlendiren düşünce kuruluşlarını desteklemeyi amaçlamaktadır. Bu fon, öncelikli olarak desteğini devletin sorumluluğu ve etkinliği vurgusu bağlamında, kendi ülkelerinde ekonomik, politik ve toplumsal reform meselelerine odaklanan gruplara yönlendirmektedir (OSI, 2008: 1-2).

Kamu yönetiminde reforma ilişkin bilginin üretimi ve yayılımı açısından, ATE üniversitelerle de yakın bir işbirliği gözetmektedir. Bunun en tipik örneği, Merkezi Avrupa Üniversitesi'dir (Central European University). Merkezi Avrupa Üniversitesi ve bu üniversiteye bağlı olan Politika Çalışmaları Merkezi, deyim yerindeyse ATE'nin kardeş kurumudur. Politika Çalışmaları Merkezi, Merkezi ve Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği coğrafyasında daha iyi devlet ve yönetim için faaliyette bulunmakta ve akademisyenler, politika enstitüleri ve politika yapımcılar arasındaki iletişimi güçlendirmek ve uzmanlık ve en iyi uygulamaların paylaşımını teşvik etmek için konferanslar ve seminerler düzenlemektedir. Üniversitelerle yakın ilişkilerinin yanı sıra, ATE, kamu politikalarını şekillendirmeye ve ATE etrafında entelektüel bir zemin oluşturmaya hizmet edecek projelerle ilgilenen akademisyen, gazeteci ve uygulayıcılara burslar vermektedir. Bu faaliyetini, Açık Toplum Bursu Programı çerçevesinde yürütmektedir.

Yukarıda aktarılanlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, ATE'nin faaliyette bulunduğu ülkelerde, belirli değerlerin, ilkelerin ve uygulamaların benimsenmesi için bir norm taşıyıcısı gibi hareket ettiği rahatlıkla görülebilmektedir. ATE, söz konusu ilke ve

değerleri yaymak için bir ilişkiler ağı örmüştür. Politika transferi olgusu, bu ilişkiler ağının ve yayılım sürecinin detaylarının görülmesine imkan sağlamaktadır. ATE, kamu politikalarının oluşum sürecine müdahil olmaya, mevcut politikalarda değişikliğe yol açmaya ve kamu yönetiminde reformu teşvik etmeye ve şekillendirmeye gayret etmektedir. ATE'nin aktif bir şekilde çalıştığı ülkelerde, kamu yönetiminde reforma ilişkin temel öngörü ve tavsiyelerini ise, odaklandığı temel meselelerden biri olan yönetim anlayışı yönlendirmektedir. Bu, 1990'lı yıllarla birlikte neo-liberal reformların içeriğini oluşturan yönetim olgusunun transfer sürecine, ATE'nin devlet-dışı aktör olarak dahil olduğuna işaret etmektedir. Çeşitli ülkelerde yürüttüğü faaliyetlerin detayları da dikkate alındığında, tam da politika transferinin devlet-dışı aktörlerinin kullandığı kanallara başvurması (birtakım projeleri yaşama geçirmesi, ağlar oluşturması, konferans ve seminerler düzenlemesi, üniversite ve akademisyenlerle yakın ilişkiler kurması, düşünce kuruluşlarını desteklemesi vb.), ATE'nin neo-liberal reformların/yönetişimin transfer sürecinin devlet-dışı aktörü olduğu düşüncesini teyit eder niteliktedir.

5. SONUÇ

İdari reform, sadece yönetsel değil, aynı zamanda politik bir meseledir. Bu bağlamda, kamu yönetiminin yönetim anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması, yönetimi ortaya çıkaran ve geliştiren aktörlerin düşüncelerinden bağımsız bir süreç değildir. Bu nedenle, yönetişimin transferine aracılık eden ATE, bir vakfın ötesinde kamu yönetiminde neo-liberal reformların yayılmasına hizmet eden politik bir uluslararası ağ olarak değerlendirilebilir. Bu uluslararası ağın içerisinde, ulusal düzeydeki Soros vakıfları, üniversiteler, akademisyenler, araştırma merkezleri, düşünce kuruluşları, medya, sivil toplum örgütleri gibi birçok aktör yer almaktadır. Bu aktörler, faaliyette buldukları ülkelerde ekonomik, politik ve idari reform girişimlerinin yaşama geçirilmeleri için uygun bir zemin ve atmosfer hazırlamaya gayret etmektedir. Bu bağlamda, ATE çeşitli kanallar aracılığıyla, bu ülkelerdeki politika yapıcılarını ve karar makamlarını reforma dair yeni fikir ve uygulamalardan haberdar etmekte, kararlarını şekillendirmeye çalışmakta ve kamuoyunda reformlar lehine bir refleksin gelişmesini temin etmektedir. Bu süreçte, ATE'nin yönetim anlayışını ön plana çıkarması, kamu yönetiminde reformu teşvik ederken, neo-liberal fikir ve değerlerin yayılmasına hizmet etmesine yol açmaktadır.

Politika transferini yapı-aktör temelli bir süreç olarak algılayan Evans ve Davies'in (1999: 369) düşüncelerinden hareketle ifade edecek olursak, eğer kamu yönetiminde neo-liberal reformların yayılması hem yapısal süreçleri hem de bu reformların aktörler tarafından kabul görmesini gerektiriyorsa, ATE'nin yürüttüğü faaliyetlerin ülkelerdeki içsel aktörlerin (politikacı, bürokrat, sivil toplum örgütleri, medya ve halk) neo-liberal reform yanlısı bir tavır benimsemesine yol açtığını veya en azından bu tavır benimsemesini kolaylaştırdığını belirtebilmek mümkündür.

Esasında, kamu yönetiminde neo-liberal reformların yayılmasına yönelik faaliyette bulunan tek aktör ATE değildir. Zaten, bu reformların dünya geneline yayılması sadece ATE'nin çabalarının bir sonucu olamaz. Daha önce de belirtildiği gibi, 1990'lı yıllardan sonra yönetişimin transfer sürecini, DB başta olmak üzere bazı uluslararası örgütler yönlendirmektedir. Dolayısıyla, ATE ve onun oluşturduğu ve neo-liberal reformların yayılmasına hizmet eden ağ, daha makro ölçekteki başka bir ağın parçasıdır. Bu ağ, “küresel neo-liberal reformlar ağı” olarak isimlendirmek mümkündür. Bu ağın içerisinde, DB, OECD, IMF gibi uluslararası örgütler, çok uluslu şirketler, politik liderler, uluslararası danışmanlık şirketleri, düşünce kuruluşları ve ATE gibi çok sayıda araştırma merkezi ve enstitü bulunmaktadır. ATE, neo-liberal reformların dünya geneline yayılmasını amaçlayan böylesi büyük bir tablonun parçasıdır. Başka bir deyişle, neo-liberal reformlar kendisine ilişkin bir transfer kültürü oluşturmuştur. Bu transfer kültürü çerçevesinde, politika transferi sürecinin devlet-dışı aktörleri doğrudan devletleri zorlamak veya verdiği hibe ve krediye koşullar ekleyerek, belirli politikaları devletlere benimsetmekten ziyade genellikle konuya ilişkin bilgi ve uzmanlığın yayılmasında rol almaktadır. Neo-liberal reformların transferinde, bir devlet-dışı aktör olarak ATE de, yönetişime dair ilke ve değerlerin yayılması ve zorlayıcı olmayan yöntemlerle bu ilke ve değerlerin benimsenmesine katkı sağlamaktadır.

Kaynakça

- Alesina, A. ve D. Dolar (2000), “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why”, *Journal of Economic Growth*, 5(1), 33-63.
- Bennett, C. (1991), “What Is Policy Convergence and What Causes It?”, *British Journal of Political Science*, 21(2), 215-33.
- Brown, S. (2005), “Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa”, *European Journal of Development Research*, 17(2), 179-198.
- Common, R. (1998), “The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organizations”, M. Minogue, C. Polidano ve D. Hulme (der.), İçinde: *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, 59-75.
- Demmers, J., A.E.F. Jilberto ve B. Hogenboom (2004), “Good Governance and Democracy in a World of Neoliberal Regimes”, J. Demmers, A.E.F. Jilberto ve B. Hogenboom (der.), İçinde: *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism*, London: Routledge, s. 1-32.
- Dolowitz, D. (2000), “Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis”, D. Dolowitz, R. Hulme, M. Nellis ve F. O'Neill (der.), İçinde: *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From USA*, Buckingham: Open University Press, 9-37.

- Dolowitz, D. ve D. Marsh (1996), "Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, XLIV, 343-57.
- Dolowitz, D. ve D. Marsh (1998), "Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis", M. Minogue, C. Polidano ve D. Hulme (der.), İçinde: *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, 38-58.
- Evans, M. ve J. Davies (1999), "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective", *Public Administration*, 77(2), 362-85.
- Eyestone, R. (1977), "Confusion, Diffusion and Innovation", *The American Political Science Review*, 77(2), 441-47.
- Farazmand, A. (2002), "Administrative Ethics and Professional Competence: Accountability and Performance under Globalization", *International Review of Administrative Science*, 68(1), 127-143.
- Gray, V. (1973), "Innovation in the States: A Diffusion Study", *The American Political Science Review*, 67(4), 1174-85.
- Knill, C. (2005), "Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors", *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764-75.
- Larbi, G. (1999), "The New Public Management Approach and Crisis States", United Nations Research Institute for Social Development, *Discussion Paper*, No: 112, Geneva.
- Minogue, M. (1998), "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of Public Sector", M. Minogue, C. Polidano ve D. Hulme (der.), İçinde: *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, 17-37.
- Mossberger, K. ve H. Wolman (2003), "Policy Transfer As a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations", *Public Administration Review*, 63(4), 428-40.
- OSI (2008), *Strategy for the Think Tank Fund 2008-2010*, Open Society Institute, Budapest.
- OSI (2009), *Soros Foundations Network Report 2008*, Open Society Institute, New York.
- OSI (2010), *Open Society Stories 2009*, Open Society Institute, New York.
- Padgett, S. (2003), "Between Synthesis and Emulation: EU Policy Transfer in the Power Sector", *Journal of European Public Policy*, 10(2), 227-45.
- Polidano, C. ve D. Hulme (1999), "Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes", *Public Management*, 1(1), 121-32.
- Radaelli, C.M. (2000), "Policy Transfer in European Union: Institutional Isomorphism a Source of Legitimacy", *Governance*, 13(1), 25-43.

- Riggirozzi, M.P. (2007), “The World Bank as Conveyor and Broker of Knowledge and Funds in Argentina’s Governance Reforms”, D. Stone ve C. Wright (der.), İçinde: *The World Bank and Governance: A Decade of Reform and Reaction*, London: Routledge, 207-27.
- Rose, R. (1993), *Lesson-Drawing In Public Policy*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Seeliger, R. (1996), “Conceptualizing and Researching Policy Convergence”, *Policy Studies Journal*, 24(2), 287-306.
- Sobacı, M.Z. (2009a), “Regional Development Agencies in Turkey: Are They Examples of Obligated Policy Transfer?”, *Public Organization Review*, 9(1), 51-65.
- Sobacı, M.Z. (2009b), *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Sobacı, M.Z. (2009c), “Günümüzdeki İdari Reformlara Politika Transferi Odaklı Bir Bakış”, N. Akyıldız, S. Aydın, A. Erençin, S. Güzelsarı ve N. Aytemur Sağıroğlu (der.), İçinde: *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform – 6. KAYFOR Bildiriler Kitabı*, Ankara: TODAİE Yayınları, 17-29.
- Sobacı, M. Z. (2010), “Yönetişim ve Politika Transferi: Koşulsallık Bağlamında Bir Analiz”, A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu ve H. Eşki Uğuz (der.), *Yönetişim: Kuram, Boyut, Uygulamalar içinde*, Konya: Çizgi Kitabevi, 311-39.
- Stone, D. (1999), “Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines”, *Politics*, 19(1), 51-9.
- Stone, D. (2004), “Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy”, *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-66.
- Stone, D. (2008), “Transnational Philanthropy, Policy Transfer Networks and the Open Society Institute”, *GARNET Working Paper*, No: 41/08.
- Şaylan, G. (1995), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Walker, J. (1969), “The Diffusion of Innovations Among the American States”, *The American Political Science Review*, 63(3), 880-9.
- Woods, N. (2007), “The Changing Politics of Aid”, J. Welsh ve N. Woods (der.), İçinde: *Exporting Good Governance: Temptations and Challenges in Canada’s Aid Program*, Wilfrid Laurier University Press, s. 3-19.
- <http://lgi.osi.hu/documents.php?m_id=6>, 20.05.2010
- <<http://www.pasos.org/www-pasos-org/history-goals-and-strategy>>, 20.05.2010
- <http://www.soros.org/issues/governance_accountability?related_initiatives=1>, 20.05.2010
- <<http://www.soros.org/about/overview>>, 21.05.2010
- <http://lgi.osi.hu/projects_list.php?id=1>, 08.10.2011

Mehmet Zahid SOBACI

http://lgi.osi.hu/projects_list.php?id=2, 08.10.2011