

KAMU POLİTİKALARININ YAYILIMI: KURAMSAL BİR İNCELEME

Cüneyt GÜRER¹
Arif AKGÜL²
Hamza TOSUN³

ÖZ

Kamu politikalarının oluşumunda en önemli etkenlerden birisi politikaların yayılımı (difüzyon) sürecidir. Politika yayılımı devletler arasında doğrudan formel yapıların etkileşimiyle olduğu gibi, uluslararası kuruluşların etkisi ve literatürde epistemik topluluklar olarak adlandırılan resmi olmayan uzman toplulukların aracılığıyla da olabilmektedir. Yayılım süreci yalnızca devletlerarasında veya uluslararası sistem düzeyinde gerçekleşmez. Politikalar, aynı devlet içerisinde farklı kurumsal yapılar arasında çaprazlama şekilde veya aynı kurum içerisinde dikey şekilde de yayılım göstermektedir. Bu çalışma kamu politikalarının küresel yayılımı ve yerel politikaların oluşumundaki etkisini incelemektedir. İnceleme aynı zamanda uluslararası kuruluşlar aracılığıyla meydana gelen dikey, uzmanlar aracılığıyla oluşan yatay yayılım sürecinin politika oluşumuna etkisini analiz etmektedir. Ayrıca, politika yayılımı ile kamu politika analizi ilişkilendirilerek, yayılımın politika analizine olan katkısı incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Politika Yayılımı, Kamu Politika Analizi

JEL Kodu: D73, F42, H73

DIFFUSION OF PUBLIC POLICIES: A THEORETICAL OVERVIEW

ABSTRACT

Policy diffusion process has a significant impact on public policy making. Policy diffusion occurs with the interaction of formal entities of countries, with the effect of International Organizations and epistemic communities. Policy diffusion processes take place not only among states and international level but also among different institutions in a state both vertically and horizontally. This study examines the public policy diffusion processes at the global level and their impact on policy making process. The study also demonstrates the vertical diffusion process between international organizations and states and horizontal diffusion process which occurs amongst epistemic communities and international experts. In addition, the nexus between policy diffusion and policy analysis is examined.

Key Words: Public Policy, Policy Diffusion, Public Policy Analysis

JEL Classification: D73 F42 H73

¹Dr. İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü cuneytgurer@yahoo.com

²Doç. Dr. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü arifakgul@mu.edu.tr

³Yrd.Doç.Dr. Erzincan Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, htosun@erzincan.edu.tr

1.Giriş

Politikaların bir devletten başka bir devlete **yayılım** (difüzyon)¹ süreci tarihsel olarak çok daha önceki dönemlerde de rastlanan bir husustur. Ancak kamu politikalarının yayılımı akademik olarak son elli yıldır çalışılmaya başlanmış bir konudur. Graham ve diğerleri (2012) tarafından yapılan ve *politika yayılımı* alanındaki akademik çalışmaları inceleyen eserde, 1958 ile 2008 yılları arasında siyaset bilimi alanındaki akademik dergilerde *politika yayılımını* konu alan yaklaşık 800 makalenin yayımlandığı ve bunların yarısından fazlasının 1998-2008 yılları arasında yazılmış olduğu ifade edilmektedir. Uzun zamandan beri bir süreç olarak bilinmesine rağmen politikaların bir devletten farklı devletlere yayılımını ifade eden yayılım özelliği son 15-20 yıldır yoğun olarak çalışılan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.²

Bugün gelinen noktada, devletlerin ekonomik olarak karşılıklı bağımlılıklarının artması, bölgesel ya da uluslararası kuruluşlara üyelikten kaynaklanan yakınlaşmalar vb. nedenlerle kamu politikalarının birbirlerinden etkilenme süreci daha yoğun olarak yaşanmaktadır. Bu etkileşim sonucunda politikalar bir devletten diğerine gönünlü ya da zorunlu nedenlerle transfer edilmekte ya da farklı kanallar üzerinden yayılmaktadırlar (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Radaelli, 2000). Devletlerin kendi kamu politikalarını oluşturma sürecinde tek söz sahibi olmadıkları, özellikle demokratik yönetim anlayışının gelişmesiyle daha fazla aktörün politika oluşturma sürecine katılmalarıyla ortaya çıkan süreçte *politika yayılımının* daha iyi anlaşılması ve farklı politika alanları ve konuları için nasıl işlediği ile ilgili çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Kamu politikalarının analiz sürecinin en önemli parametrelerin birisi politika yayılımıdır. Bu süreci iyi anlamak, bu politikaların daha etkin ve süratli bir şekilde adapte edilmesine katkı sağlayacak, olası başarısızlıklara neden olabilecek etkenlerin tespitine yardımcı olacaktır (Grinstein-Weiss, Wagner, & Edwards, 2005). Bu makalede “politika difüzyonu” ve “politika yayılımı” ifadeleri birbirinin karşılığı terimler olarak kullanılmış ancak Türkçe bir kelime olması yönüyle yayılım sözcüğü tercih edilmiştir. Ayrıca makale içinde verilen örneklerde mümkün olduğu kadar çeşitliliğe dikkat edilmiş ve farklı disiplinlerden örnekler sunulmuştur.

Bu makalenin en temel amacı, kamu politikalarının farklı bölgelerde uygulanması öncesinde meydana gelen yayılım sürecini incelemek ve politikaların bir yerden diğer bir yere geçişinde kullanılan kanalları teorik olarak ele almaktır. Bu makale

¹Türk Dil Kurumu web sitesinde bulunan Türkçe sözlük “difüzyon” kelimesini “yayılım” olarak tanımlamıştır. Her iki kavram da Türkçeye uygun kabul edilmiştir. Aynı sözlük “yayılım” kelimesini “bir düşüncenin, kültürün belli bir noktadan başka birçok alana dağılması” şeklinde tanımlamaktadır.

²Politika yayılımı alanında erken dönem eserlere McVoy (1940) ve Walker (1969) tarafından yapılan çalışmalar örnek olarak verilebilir. Bu çalışmalarda Amerikan eyaletleri arasında politikaların yayılım süreçleri ele alınmıştır.

kabaca üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde politika yayılımının tanımı yapılarak, yayılım mekanizmaları, süreci ve aktörleri farklı teorik yaklaşımlarla ortaya konulmuştur. Diğer bir ifadeyle birinci bölümde yayılım süreciyle ilgili *ne* ve *nasıl* sorularına cevap aranmıştır. İkinci bölümde nasıl sorusunun cevabı, yayılımın aktörleri açısından ele alınmış ve yayılımın gerçekleştiği araçlar ve kanalları irdelenmiştir. Üçüncü bölümde ise politika analizi ve politika yayılımı birlikte ele alınarak, bu iki kavramın birbiriyle olan ilişkisi analiz edilmiştir.

1.1. Politika yayılımı: tanım ve ilgili kavramlar

Politika yayılımının en genel tanımı Shipan ve Volde (2012) tarafından “*bir devletin politika tercihlerinde diğer devlet ya da devletlerin etkisi*” olarak yapılmaktadır. Uluslararası sistemin en önemli aktörlerinin devletler olduğu düşüncesini savunan *realist* uluslararası ilişkiler teorisine¹ göre bu tanım doğru bir tanımdır. Ancak devletlerin politika tercihlerine etki eden farklı birçok aktör bulunmaktadır². Bu nedenle bu tanımı bu aktörleri de değerlendirmek suretiyle biraz daha açmak mümkündür.

Politika tercihlerinin belirlenmesinde, devletlerin birbirleriyle doğrudan ilişkileri, devletlerin uluslararası kuruluşlarla ve bu kuruluşlar aracılığıyla diğer devletlerle olan ilişkileri etkili olmaktadır. Bunun yanında devlet dışı kuruluşların birbirleriyle ya da uzmanlar ve epistemik topluluklar³ aracılığıyla devletleri ve uluslararası kuruluşları politika belirleme süreci bağlamında etkilemesi söz konusudur. Bu nedenle politika yayılımı yukarıda sayılan aktörlerin tamamının farklı kanallar kullanarak birbirini etkileme süreci olarak tanımlanabilir.

Politikaların bir yerden farklı bir yere yayılımını inceleyen literatürde, *politika transferi, izomorfizm, uyum, bilgi ve yenilik transferi, politika adaptasyonu* gibi, aynı süreci farklı parametrelere göre inceleyen kavramlar da kullanılmaktadır. Kavramları teorik olarak birbirinden ayıran net çizgiler bulunmaması ve farklı disiplinler tarafından ele alınmıyor olması birbirine oldukça yakın bu sürecin net bir terminolojisinin üretilmemesine neden olmuştur (Graham, Shipan, & Volden, 2012; Heinze, 2011). Terminolojideki bu çeşitlilik analitik karmaşaya da neden olmaktadır (Knill, 2005). Bununla birlikte bazı kavramları birbirinden ayıran yazarlar da bulunmaktadır. Örnek

¹“Politika Yayılımı”, başta Siyaset Bilimi, Uluslararası İlişkiler, Kamu Yönetimi, Sosyoloji Ekonomi ve Çevre Bilimi olmak üzere farklı disiplinler tarafından incelenmiştir. Bu nedenle teorik çerçevenin incelendiği bu bölümde farklı disiplinlerin olgunlaştırdığı teorik yaklaşımlara yer verilmektedir.

²Liberal yaklaşım, devletlerin en önemli politika aktörleri olduğunu kabul etmekle birlikte, politikaların oluşumuna etki eden uluslararası kuruluşlar, uzman toplulukları gibi unsurlarında bulunduğunu savunmaktadır.

³Epistemik Topluluk, bilgi üreten ve bilimsel çalışmalar aracılığıyla ürettikleri bilgileri test ederek yeni bilgilere ulaşan topluluklara verilen addır. Ayrıntılı değerlendirme için Dever (2012) tarafından kaleme alınan çalışmaya bakılabilir.

olarak Newmark (2002) *politika transferi* ve *politika yayılımını* birbirinden ayırarak; transfer sürecini devletlerin politika ithalatı, yayılımı ise daha genel bir tanım olarak politikaların doğrudan ithal edilerek değil, farklı aktörlere bağlı olarak daha serbest yayılımını ifade etmektedir.

Politika yayılımını yukarıda sayılan kavramlardan ayıran farklı noktalar bulunmaktadır. Yayılım sürecinde politikalar farklı mekanizmalar içerisinde ve aynı esnada değişime de uğrayarak yayılmaktadır. Yayılma aynı anda birden fazla kanal kullanılarak ve uygulayıcıların tercihlerinden bağımsız olarak devam etmektedir. Bunun yanında *Politika Transferi* ise, bir devlette uygulanan politikanın ya da bir programın doğrudan farklı bir devlette uygulanması için transfer edilmesi sürecini ifade etmektedir. Bir diğer ifadeyle yayılım süreci, yayılım mekanizmalarını, motivasyonları, politikalarda meydana gelen değişimler gibi dinamik bir yapıyı ifade etmektedir.

Yayılım süreci bir devlette ortaya çıkan sorunların giderilmesinde daha önce başka bir devlet tarafından denenmiş politika alternatiflerinin gözden geçirilmesiyle başlamaktadır. Bununla birlikte sorunlardan bağımsız olarak ortaya çıkan paradigma değişimleri de yayılım sürecini başlatan önemli bir etkidir. Politika yayılımı olarak da adlandırdığımız yayılımı, politika transferi (policy transfer), politika yakınsaması (policy convergence) gibi kavramlardan ayıran en önemli unsur yayılımın aktörlerden bağımsız olarak ve farklı kanallar kullanarak gerçekleşmesidir. Bunun yanında politika transferinde, transfer eden, politika yakınsamasında ise araçlar etken rol oynamaktadır.

Yayılım politikalarda yapısal ve modernize eden etkenlerle adaptasyonu içerirken, transfer ise bilinçli olarak bir dış bilgi ve uygulamanın içselleştirilmesini ifade etmektedir (Newmark, 2002). Bu makalede diğer kavramlar yerine özellikle yayılım sürecinin ele alınmasının temel nedeni ise daha kapsayıcı olmasının yanında, farklı disiplinlerle etkileşim içerisinde olması ve nedensellik süreciyle yayılım mekanizmalarının daha ayrıntılı incelenebilir olmasıdır. Bununla birlikte politika transferi de belirli alanlarda karşılaşılan sorunların çözümü ya da ortak değerlere uygun politikaların belirlenmesi bağlamında önemli sonuçlar ortaya koymaktadır. Özellikle geçtiğimiz yıllarda, Türk kamu yönetiminde kamu politikası kuramları ve uygulama alanlarına yönelik araştırmalar artış göstermiş (Yıldız & Sobacı, 2013; Çevik & Demirci, 2009) özellikle etik (Keser, 2012), güvenlik (Köseli, 2010) inovasyon (Işık & Kılınç, 2011) ve kalkınma ajansları (Övgün, 2007) gibi farklı alanlarda politika transferi örnekleri incelenmiştir.

Ne var ki kimi yazarlar politika yayılımını daha genel bir kavram, politika transferini ise daha spesifik bir kavram olduğunu iddia etmektedirler. Diğer taraftan Sobacı (2011) kamu yönetimi disiplininde politika transferinin bütün bu kavramları kapsayan şemsiye bir kavram olarak kabul edildiğini ifade etmektedir. Evans ve Davies (1999) ise aynı paralelde farklı disiplinlerin politika transferi kavramında buluşarak ortak bir terminolojiye kavuşabileceklerini belirtmektedir. Bu çerçevede,

kavramlar üzerinde net olarak bir mutabakatın sağlanamadığından söz edilebilir. Buna rağmen bu bölümde daha kapsamlı bir süreci ifade etmesi bakımından *politika yayılımı* tercih edilmiştir. Terminolojide ki farklılıklara rağmen birbirine yakın süreçleri ifade eden bu kavramları yayılım üst başlığıyla ele alarak bütün yönleriyle açıklamak daha anlaşılır bir yöntem olacağından, bundan sonraki kısımda kamu yönetimi ve politika analizi açısından yayılımın ne anlama geldiği, nasıl işlediği ve ne ifade ettiği üzerinde durulmaktadır. Konunun teorik altyapı ve pratiğe bakan yönlerinin ele alındığı bu bölümde temel tartışma konusu olan yayılım mekanizmaları, aktörleri ve bunların birbirleriyle olan ilişkileri ele alınmaktadır.

1.2. Yayılım sürecine farklı yaklaşımlar

Kamu politikalarının yayılımı geçmişte değişik dönemlerde karşımıza çıkan ve farklı hız ve araçlarla gerçekleşen bir süreçtir. Birinci küreselleşme döneminde sömürgecilik anlayışının ortaya çıkışı ve sonrasında ulus devletlerin ve liberal ekonominin yaygın hale gelmesi (Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007), ikinci küreselleşme döneminin ortaya çıkışıyla birlikte ulus devletlerin politikalar üzerinde etkilerini azaltacak gelişmeler yaşanması (Drezner, 2002), 11 Eylül terör saldırıları sonrasında küresel terörle mücadele paradigmasının ortaya çıkışı ve yayılımı makro düzeyde paradigma değişimlerinin yayılmasına örnek olarak gösterilebilir. Bunun yanında özellikle son dönemde, yönetim ve yönetim prensipleri, çevre politikaları, farklı alanlarda ki uluslararası standartlar ve normlar, özelleştirme, eğitim reformları, yüksek öğrenimde performans politikaları, vergi, sağlık ve sosyal güvenlik politikaları gibi daha spesifik politika başlıklarında yayılımın gerçekleştiği görülmektedir (Maggetti & Gilardi, 2013; Graham, Shipan & Volden, 2013). Son dönemde meydana gelen politika yayılımı sürecini anlamlı kılan ise yayılıma tabi olan politika alanlarının, aktörlerinin ve mekanizmalarının hızı ve çeşitliliğidir.

Yayılım sürecini araçları bakımından açıklamanın yanında, belirli politikaların hangi zaman aralıklarında ve hangi devletler arasında yayıldığı da tespit etmek amacıyla sosyoloji, siyaset bilimi ve ekonomi bilimi tarafından politika yayılım teorileri geliştirilmiştir (Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007). Bu yazarlara göre, politika yayılımı, inşacılık (konstruktivizm) açısından yorumladığında; fikirlerin değişmesi, yeni fikirlerin ya da kimliklerin ve aidiyetlerin ortaya çıkmasıyla politikaların yayılımı gerçekleşmektedir. Bunun yanında “öğrenme teorisyenleri” politikaların rasyonel etki altında yapılan gözlemler sonucu elde edilen fikirler ve öğrenme süreci sonrasında yayılacağı ifade etmektedirler. Devletler arasında rekabetin olduğu durumlarda ise elde edilecek kazançta göre politikaların yayılımı söz konusudur. Son olarak aktörler arasında hiyerarşik ya da zorlayıcı bir ilişkinin olduğu durumlarda, politikalar daha tepeden inmece bir anlayışla yayılmaktadırlar.

Politika yayılımı hakkında literatürde bulunan çalışmaları Yukawa ve diğerleri (2014) iki ana başlık altında toplamaktadır. Buna göre birinci grup çalışmalarda herhangi bir politika alanında yayılımın olup olmadığını ampirik olarak inceleyen çalışmalar yer almakta; ikinci grup çalışmalarda ise yayılıma neden olan etkenler

incelenmiş ve politika yayılımına neden olan dört mekanizma (benzeme (emülasyon), öğrenme, rekabet ve zorlama) üzerinde durulmaktadır.

Bu mekanizmaların tamamında yayılıma neden olan etkenler rasyonel aktörler tarafından gerçekleştirilmekte olduğu savunulmaktadır. Smith (2013) politika yayılımının hiçbir zaman tamamen rasyonel bir eylemin sonucu olmadığından ve bu nedenle rasyonel olmayan, zorlamaya dayanan *Oligarşik yayılımın* varlığından bahsetmektedir. Oligarşik yayılım, yayılım sürecinin tepeden inmece bir şekilde, merkezde bulunan gelişmiş devletlerde üretilen politikaların perifereye (çevreye) doğru yayılımını ifade etmektedir. Bu yayılımı gerçekleştirenler ise gelir düzeyi oldukça yüksek, politikaları belirleme ve yayma gücüne sahip elitlerdir. Bu elitler dünyanın sayılı zenginleri arasında yer almaları nedeniyle desteklenecek politikaları farklı devletler içinde uygulanabilir hale getirecek olan araştırma merkezlerini ve düşünce kuruluşlarını doğrudan ya da dolaylı olarak finanse etmektedirler. Bu aktörler aynı zamanda uluslararası kuruluşlar üzerinde de etkili olmakta ve destekledikleri politikaların uygulanmasının bu kuruluşlar tarafından da desteklenmesini sağlamaktadırlar.

Politika yayılım sürecinin başlangıç noktası yeni bir politikanın ortaya çıkışı ya da daha önce var olan bir politikanın farklı yer ve zamandaki mevcut sorunlara çözüm olarak sunulmasıdır. Ortaya çıkan politikaların neden bazılarının yayıldığı, diğerlerinin yayılmadığı nedenselliği; politikaların hangi araç ve kanallar kullanılarak yayıldığı sorusu ise yayılım sürecinin mekanizmalarını, bir diğer ifadeyle aktör ve araçları ifade etmektedir.

1.3. Politika yayılımı ve nedensellik

Politika yayılımının *neden* gerçekleştiğini anlayabilmek için öncelikli olarak politika değişim ihtiyacının ülke içi etmenler mi (*içsel nedenler*) yoksa dış etmenlerin (*dışsal nedenler*) bir sonucu olarak mı ortaya çıktığına bakılmalıdır. Ülke içi ihtiyaçlar ve mevcut politikaların, sorunların çözümünde yetersiz kalması sonucu devletler farklı politika alternatiflerine yöneleceklerdir. Bu durumda uygun alternatiflerin bulunmasıyla yayılımın alt unsuru olarak ifade edebileceğimiz *politika transferinin* gerçekleşme ihtimali daha da yükselecektir. Diğer bir ifadeyle politika yapıcı unsurlar baskı altında buldukları ve özellikle kriz dönemlerinde doğrudan bir politikanın transfer edilerek uygulanmasını tercih ederler. Herhangi bir kriz durumu ya da baskının olmaması durumunda transfer sürecine adaptasyon da eklenir ve politika mevcut yapıya uygun hale getirilerek uyarlanır ve bu şekliyle uygulamaya konulur. Her iki durumda da yayılım süreci başlatılmış olur ancak uygulanan politikanın istenen sonucu vermemesi durumunda transfer edilen uygulamanın terk edilmesiyle yayılım da sona ermiş olur. Bu nedenle yayılımın kalıcı hale getirilmesi için yan unsurlara ihtiyaç duyulmaktadır. Gültekin bu yan unsurlardan bahsederek onları 4 ana kategoride değerlendirmektedir (2011:116-117).

a-Devletlerin herhangi bir zorlama olmaksızın politikaları öğrendikleri ve başarılı gördüklerini uyguladıklarını,

b-devletlerin birbirleriyle yarış halinde olmalarından kaynaklı bir uygulamanın var olduğunu,

c-başarısız görülen politikaların yenileriyle değiştirilmesi amacıyla politika yapıcılar üzerinde ki kamuoyu baskısı sonucu ulaşılabilen en iyi politikanın uygulandığını,

d- son olarak ise bölgesel ya da küresel standartların devletler üzerinde baskı oluşturması sonucu politika yayılımının gerçekleştiğini ifade etmektedir.

İlk üç maddede sayılan unsurlar (öğrenme, yarış hali ve kamuoyu baskısı) içsel nedenler, son madde olan bölgesel ve küresel standartların oluşturduğu baskı ise dışsal nedenler arasında sayılabilir. Dışsal nedenlerde devletler belirli politikaları, güçlü devletler tarafından kurulmuş olan uluslararası ya da bölgesel sistemin bir parçası olarak dışarıda kalmama, ya da katılımı belirli bir finansal ya da materyal fayda elde etme adına uygularlar. Dış baskının kaynağı olarak, doğrudan baskı ya da dolaylı baskı ayrımı yapılabilir.

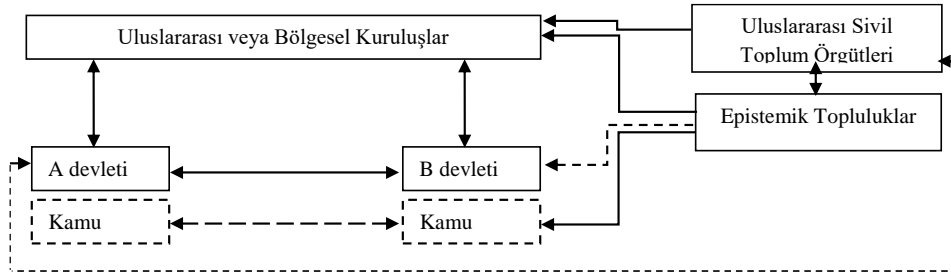
Doğrudan baskı bir uluslararası kuruluşa tam üyeliğin şartı olarak politikaların uygulanmasını, ya da savaş ve çatışmalar sonucu galip olan devletlerin mağlup üzerinde oluşturdukları baskıyı ifade etmektedir. Dolaylı baskı ise devletlerin birbirlerine ya da uluslararası kuruluşların devletlere vermeyi taahhüt ettikleri finansal yardımlar, krediler gibi inisiyatiflerin kullanılmasıyla oluşturulan baskı yöntemidir. Yapılan değerlendirmeler politika yayılımına etki eden baskının sadece maddi çıkar beklentisiyle ortaya çıkmadığını, yeni fikir, düşünce, aidiyetler ve kimliklerin ortaya çıkmasıyla da oluşabileceğini ifade etmektedir (Beland & Orenstein, 2010). Bir diğer ifadeyle, devletlerin rasyonel fayda maliyet hesapları sonucu ortaya çıkan beklentinin ötesinde, ait olma ve belirli normları kabul ettikleri sinyali verme amaçlı belirli politikaların yayılmasına neden olmaları söz konusudur. Bunun en klasik örneğini Avrupa Birliği üyelik süreci oluşturmaktadır. AB'ne üyelik müzakereleri başlatan devletler tam üyelik beklentisiyle belirli politikaların uygulanmasında doğrudan baskı hissetmektedirler. Diğer taraftan bazı devletler ise henüz Birliğe üyeliği uzak bir ihtimal olmasına rağmen, "Avrupalı" kimliğine sahip olma yaklaşımından hareketle AB'nin bazı politikalarını transfer ederek bunların yayılımına neden olmaktadır.

Yayılım süreciyle ilgili yapılan araştırmalar, politika değişimi ve adaptasyonu bağımlı değişken olarak ele almaktadırlar (Heinze, 2011). Bu ise, sürecin farklı unsurlar (bağımsız değişkenler) tarafından etkilendiğini göstermektedir. Bu çerçevede denklemin bağımsız değişkenleri olarak; yayılım sürecini başlatan nedenler (devlet içi politika ihtiyaçları, baskı gruplarının etkisi sonucu ortaya çıkan politikalar, uluslararası ya da bölgesel kurumlar gibi dış etkenler vb.), yayılımın gerçekleştiği kanallar (resmi görevliler, uzmanlar, epistemik topluluklar vb.) ve süreç içerisinde farklı aktörlerin etkileşimi (devlet kurumları, uzmanlar, uluslararası kuruluşlar vb.) karşımıza çıkmaktadır. Bir sonraki bölümde politika yayılımının aktörleri ve yayılım gerçekleştiği araçlar kapsamlı olarak ele alınmıştır.

2. Politika yayılım aktörleri ve araçları

Politika yayılım modeline göre aktörler politikaların ortaya çıkmasında, değişiminde, farklı bölgelerde uygulanmasında, yayılım kanallarının belirlenmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Yayılımın yoğunluğu aktör sayısının fazlalığı ve aktörlerin konumlarıyla ilgili olduğundan bu süreçte aktör ve araçların ayrıntılı olarak incelenmesi önem arz etmektedir. Politika Yayılım ve Etkileşim Süreci (Şekil-1) diyagramında da görüldüğü üzere, ilk aşamada politikanın uygulandığı devletler (A ve B devletleri) birinci aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletler içerisinde politikanın uygulanmasından sorumlu kamu kurumları ve bu kurumlarda bulunan uzmanlar diğer önemli aktörler arasında bulunmaktadır. İkinci önemli aktör ise politikaların üretilmesinde ve geliştirilmesinde de önemli yeri olan uluslararası ve bölgesel kuruluşlardır. Buna bağlı olarak uluslararası ve bölgesel sivil toplum örgütleri de belirli politikaların yayılmasında aktif rol oynamaktadırlar. Son olarak, devletlerin bünyesinde bulunan resmi uzmanların dışında, herhangi bir politika alanıyla ilgili uzmanlıkları kabul görmüş resmi olmayan uzman toplulukları (epistemik topluluklar) da politikaların yayılım sürecine etki eden önemli aktörler arasında yer almaktadır. İlerleyen bölümlerde Şekil-1 de verilen etkileşim detaylı olarak ele alınacaktır.

Şekil-1 Politika Yayılımı ve Etkileşim Süreci



2.1. Devletlerin doğrudan birbirleriyle etkileşimi

Politika yayılımında devletler, 1- politika tercihleri ortaya koyarak belirli politikaları uygulamaya karar vermeleri (etkilenen), 2- kendi politikalarının farklı devletler tarafından uygulanması (etkileyen) yönü itibarıyla karşımıza çıkmaktadırlar. Birinci durumda, ortaya çıkan ihtiyaca göre devlet kurumları kendi sorunlarına özel çözümler üretmektedirler. Tamamen kendi yerel şartları göz önüne alınarak hazırlanan politikalara benzer politikaların farklı devletler tarafından da uygulanıp

uygulanmadığı da aynı zamanda değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme sürecinde başarılı olarak görülen politikalar ve bunlara bağlı modeller yerel şartlara adapte edilerek kullanılmaya başlanmaktadır. İkinci durumda ise daha önce benzer konularla ilgili olarak üretilmiş politikalar farklı devletlerin ilgisini çekmekte ve bir diğer devlete transfer edilmektedir. Şekil-1'de verilen etkileşimde devlet kurumları ve özellikle bu kurumlarda görev yapan uzmanların doğrudan temasları ve politika transferinin bu kanallar aracılığı ile gerçekleşmesi söz konusudur. Bu nedenle herhangi bir politikanın öğrenilmesi, incelenmesi ve adaptasyonunda uzmanlar arasında karşılıklı ziyaretler aracılığıyla ortaya konulan etkileşim, uzmanların alternatif politikalara vakıf olması, farklı devletlerde nasıl adapte edildiklerini ve alınan sonuçların neler olduğunu bilmeleri önemli hale gelmektedir.

Bunun dışında, devletlerin karşılıklı etkileşime açık bulunmaları, küresel ya da bölgesel olarak farklı devletlerle yoğun işbirliği içerisinde bulunmalarını etkilemektedir. Aynı ağ (network) içerisinde bulunan devletlerin benzer politikaları yürütmeleri ya da belirli politikaların bu ağ içerisinde bulunan devletlerarasında daha hızlı yayılması beklenebilir. Yukawa ve diğerleri (2014) belirli politikaların bir devletten diğerine doğrudan yayılmadığı, aslında devletlerarasında politika yayılımını belirleyen unsurun devletlerarasında kurulmuş olan ağın (network) olduğu varsayımından hareketle, bu ağın yoğunluğu ile yayılım hızı arasındaki oransal ilişkiyi incelemektedirler. Yukawa ve diğerleri (2014) tarafından yapılan bu çalışmanın merkezinde yoğun ilişki ağı içerisinde bulunan (işbirliği anlaşmaları, ikili ziyaretler, ortak yürütülen projeler, ekonomik ortaklıklar vs.) devletlerin arasında politikaların daha fazla ve süratli bir şekilde yayıldığı hipotezi incelenmiştir. Çalışmanın sonucunda, düşünülenin aksine yoğun etkileşim ağı içerisinde bulunan devletlerarasında aynı yoğunlukta politika yayılımının gerçekleşmediği tespit edilmiştir. Bu çalışmaya göre, politikaların yayılma sürecinde devletlerarasında var olan ağlardan (network) bağımsız başka mekanizmaların politika yayılımını etkilediği görülmektedir.

Devletlerarasında politikaların yayılımında; birbirlerinden öğrenme, birbirlerine benzeme, rekabet ve baskı önemli etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır (Starke, 2013; Yukawa vd., 2014). Öğrenme karşılıklı yoğun etkileşimi ve işbirliğine açık olmayı gerekli kılmaktadır. Birbirine benzeme ise kültürel, dini ya da dil birlikteliği çerçevesinde gerçekleşmekte, bununla birlikte sayılanlardan farklı ortak bir kimlik belirlenmesiyle de gerçekleşebilmektedir. Örnek olarak, Avrupalı kimliği birçok devlet açısından karşılıklı politikaların transferinde ve belirli politikaların yayılımında etkili olmaktadır. Devletlerarasında meydana gelen bu etkileşim aynı zamanda belirli politikaların uygulanmasında özerkliği bulunan federalist yapılar için de geçerlidir. Federalist sistemlerde aynı devlet içerisindeki farklı eyaletler arasında politika yayılımı görülmektedir. Fuglister (2012) tarafından yapılan ve İsviçre kantonları arasında sağlık politikalarının yayılımının nasıl gerçekleştiğinin analizini içeren çalışmada, farklı kantonların politika yapıcılarının kurumsallaşmış yapılar içerisindeki etkileşiminin politika yayılımına neden olduğu tespiti yapılmıştır. Sağlık

politikalarının bir kantonda başarılı sonuçlar vermesinin tek başına yayılım için yeterli neden olmadığı, aynı şekilde sadece birbirine benzer sağlık politikaların uygulanması isteğinin sağlık politikalarının yayılımına neden olmadığı tespit edilmiştir. Bu çalışmada aynı devlet içerisinde politika yayılımının öğrenme ile gerçekleştiği, öğrenmenin ise profesyonel etkileşime imkân veren kurumsal yapılar içerisinde meydana geldiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte politika uygulamasına karar veren bireylerin rasyonelitesini etkileyen bilişsel-psikolojik nedenlerle, belirli politikaların ulaşılabilir ve uygulanabileceğine dair kanaatin oluşmasıyla da politikaların yayılımının gerçekleşeceği savunulmaktadır (Weyland, 2005).

İngiltere’de ceza adalet sistemi uygulamalarının bazılarının (sıfır tolerans polislik ilkesi, üçüncü suçta cezalandırma prensibi ve cezaevlerinde özelleştirme politikaları) ABD etkisiyle transfer edildiği ve politika elitlerinin, uzmanlarının aynı ağ içerisinde olmaları, karşılıklı politikaların benzeşmesi yönünde gösterilen istek gibi nedenlerin bu politikaların transferine neden olduğu belirtilmektedir (Jones & Newburn, 2002).

2.2. Uluslararası kuruluşların devletlerle etkileşimi

Devletlerin yerel politikaları ve uluslararası politikalar iki farklı şekilde değerlendirilebilir. Bunlardan bir tanesi uluslararası ve ulusal politikaların birbirinden kesin çizgilerle ayrıldığı klasik yaklaşım, diğeri ise ulusal politikalarla uluslararası politikaların etkileşim içerisinde olduğunu kabul eden ve buna göre değerlendirme yapan küresel yaklaşımdır. Özellikle AB gibi kuruluşların yerel politikalarla olan etkileşimi bu bağlamda değerlendirilebilir.

Karşılaştırmalı politika analizinde yayılım paradigması devletlerarasındaki benzerliklerin anlaşılabilmesi için önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Yayılım mekanizmaları uluslararası kuruluşların, karşılıklı öğrenme ve bilgi paylaşımı, epistemik toplulukların bir araya gelmeleri ve bilgi üretimi ve bu bilgilerin kullanımı, ortak üretilen politikaların üyeler tarafından uygulanma zorunluluğu gibi faaliyetleriyle paralellik göstermektedir (Meseguer 2004, Brooks 2005, Holzinger vd. 2008). Bu nedenle politika yayılımında uluslararası kuruluşlar da etkin bir rol oynamaktadırlar.

Birleşmiş Milletler gibi kuruluşlar ürettikleri politikalarla sivil toplumda; eğitim, uyuşturucu madde kullanımının engellenmesi, insan ticareti gibi konularda farkındalık oluşturma ve bu alanda yapılacak sivil toplum çalışmalarına finansman sağlayarak politikaların yayılımını hızlandırmaktadır. Bu etki zaman zaman doğrudan devletler üzerinde oluşturulan zorunluluk mekanizmaları aracılığıyla ulusal mevzuatlara yansıtılmakta ve politikalar bu şekilde yayılmaktadır.

Uluslararası kuruluşların, politikaların yayılımındaki etkinliğini açıklamak için Nay (2012:56-58) tarafından kullanılan üç analitik perspektiften faydalanmak mümkündür. Buna göre uluslararası kuruluşlar *kural koyma, teknik kapasite ve bilişsel etki* sahibi olmaları nedeniyle politika yayılımı sürecini etkilemektedirler. Belirtilen

bu özellikleri kısaca açıklamak gerekirse:

Kural koyma etkisi; uluslararası kuruluşların üyelerinin, alınan kararlara uyma ve bu kuralların yerelde adaptasyonu için yasalar çıkarma ya da üretilen politikaların uygulanması zorunluluğudur. Uluslararası kuruluşlar aldıkları kararların uygulanabilmesi için uzmanlar tarafından hazırlanmış uygulama rehberleri ve eğitim materyalleri hazırlatarak politikaların yayılımında etkili bir rol oynamaktadırlar. Kural koyma etkisi beraberinde teknik etki ve bilişsel etkiyle birleştiğinde norm belirleme, doğru, yanlış, fazla, eksik gibi değerlerin tespitini yapma kısacası politika standartlarını da beraberinde getirmektedir. Problemin ne olduğunu tanımlayan aynı zamanda çözümü için yapılması gerekenleri belirleyen uluslararası kuruluşlar bu çerçeveden bakıldığında politikaların yayılımında önemli bir aktör olarak kabul edilmektedirler.

Burada değinilmesi gereken bir diğer husus, bir devletin kendini neden uluslararası kuruluş tarafından çıkarılan bir kurala uymak zorunda hissettiği konusudur. Bir diğer ifadeyle devletler neden politikaların uygulanmasında uluslararası kuruluşların kararlarına uymaktadırlar? Üyeliğin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan bu zorunluluk, kuruluş içerisinde yalnız kalmamak, getirilen uygulamanın sağlayacağı ekonomik ya da ekonomik olmayan faydaları, üretilen politikanın ülkede mevcut bir soruna çözüm olarak kullanılabilmesi gibi nedenlere dayandırılabilir. Elbette bir kuruluş tarafından ortaya çıkarılan politikalar üye devletler için her zaman olumlu sonuçlar doğurmazlar. Bu gibi durumlarda, konulan kuralı kabul etmeyen devlet, ortaya çıkacak yaptırıma karşı koyacak güçte ise kuralı görmezden gelebilir. Bu duruma örnek olarak ABD tarafından Kyoto Protokolünün onaylanmaması verilebilir. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin uygulanması amacıyla imzalanan Kyoto Protokolü, üye devlet sanayilerinin atmosfere bıraktıkları zararlı gazların miktarları üzerinde düzenlemeyi öngören bir sözleşmedir ve belirli bir takvime göre küresel düzeyde sanayinin çevreye verdiği zararı azaltma amaçlı düzenlemeleri içermektedir (Barrett, 1998). Bununla birlikte ABD 1998 yılında protokolü imzalamasına rağmen sonraki yıllarda iç politika değerlendirmeleri ve protokolün ekonomiye getireceği yükler nedeniyle tamamen protokolden çekilmiş ve iklim değişimi konusunda yerel politikalar doğrultusunda hareket edeceğini ilan etmiştir (Hovi vd., 2012).

Uluslararası kuruluşların karar verme ve politika oluşturma süreci de aynen devletlerde olduğu gibi benzer bir yapıdadır. Politikalar bürokratik mekanizmalar içerisinde olgunlaşır, üye devletler müzakere yöntemleriyle politikaları ve kuralları doğrudan etkilemeye çalışırlar. Politikayı etkileme noktasında başarısız olan devletler çıkan kararlara uyum noktasında isteksiz davranabilir, bu nedenle uluslararası kuruluşlarda politika belirleme süreci uzun zaman almaktadır. Kararların uygulanması aynı zamanda uluslararası kuruluşa duyulan güven, konu üzerinde sahip olduğu teknik bilgi düzeyi ve uzmanlık, geçmişte benzer konularda vermiş olduğu kararlar ve elde edilen başarılar gibi nedenler kuruluşa duyulan güveni ve bu kuruluş tarafından üretilen kural ve politikaların uygulanma düzeyini artırıcı nedenlerdir (Nay, 2012).

Teknik Etki; Uluslararası kuruluşların bürokratik yapıları, bünyelerinde süreli ya da sürekli olarak barındırdıkları uzmanların ve üye devletlerin bürokrasilerinde edinilen tecrübelerin katkılarıyla diğer bürokratik yapılara nazaran teknik olarak bir üstünlük elde etmektedirler. Teknik etki ve üstünlük aynı zamanda uluslararası kuruluşların koordinasyon mekanizmaları, kapsamlı bütçeleri, insan kaynaklarını harekete geçirebilme kabiliyetleriyle doğrudan ilgilidir (Nay, 2012).

Bilişsel Etki; Uluslararası kuruluşların uluslararası politikalarla ilgili olarak ürettikleri, toplantılar aracılığı ile üyeleriyle paylaştıkları ve üyeler tarafından adaptasyon ya da modifikasyon yapılarak yeniden yorumlanan bilgilerin bütünü bu kurumlara bilişsel bir üstünlük kazandırmaktadır. Bu kuruluşlar doğrudan bilimsel yenilikler ve çalışma yaptıkları alanlardaki bilimsel gelişmeleri takip etmekte, bu gelişmeleri uygulamada da kullanmaktadır (Nay, 2012).

Bu kuruluşların bazı durumlarda spesifik hedeflerinin ve uzmanlık alanlarının bulunması, belirgin bir alana yönelmelerine ve bu konuda derinlemesine araştırmalar yapmaları sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla, bu kuruluşların bilişsel etki düzeyleri sürekli artmaktadır. Örnek olarak BM'in alt kurumlarından olan UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime - Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi) uyuşturucu ve suçla mücadele konularında üye devletler tarafından aktif olarak kullanılan bir politika, kural, bilgi ve eylem üretme merkezi olarak kabul edilmektedir.

Max Weber'in (1978) bürokrasileri güçlü kılan unsurun bilgiyi kontrol etmeleri olduğu savından hareketle, uluslararası kuruluş bürokrasilerinin bilgi üzerinde oluşturmuş oldukları kontrol gücü de onları güçlü kılan önemli bir faktördür. Elbette bu tür bürokratik yapıların tek güç kaynağı bilgi üzerinde oluşturmuş oldukları kontrol gücü değildir. Özellikle bilimsel teyit gerektiren hususlarda bürokrasiler bilim çevrelerinin ve epistemik toplulukların desteğine ve teyidine muhtaçtırlar. Bu nedenle bilimsel ve teknik hususların söz konusu olduğu alanlarda epistemik toplulukların desteği bu kuruluşlar için önemlidir.

Nay (2012) Birleşmiş Milletler tarafından AIDS'le mücadele kapsamında 1996 yılında başlatılan UNAIDS programını inceleyerek, AIDS konusunda devletlerin alması gereken tavrı belirleme, bu konuda kurallar oluşturma, sorunun boyutlarını tespit etme ve çözüme ilişkin adımlar belirleme konusundaki rolünü araştırmıştır. Kurulduğu ilk dönemlerde BM kurumları arasında koordinatör görevi görece şekilde yapılandırılan program, yetersiz bütçe, sponsor devletlerin bağışlarına dayalı yapısı ve konuyla ilgili bilgi ve veri toplamayla sınırlandırılmış yetkileri gibi nedenlerle, AIDS'le mücadele alanında bir politika belirleme, bunu geliştirme ve yayma konusunda çok etkin olamamıştır. Ancak 2000'li yılların başından itibaren programa destek veren devletlerin daha kapsamlı çalışmalar yapılabilmesi için baskıları, 2000 yılında yapılan BM Genel Kurulunda Binyıl Kalkınma Hedefleri arasında HIV/AIDS'le mücadelenin de yer alması küresel düzeyde UNAIDS'e daha fazla sorumluluk vermiştir. Bu gelişmelerden sonra özellikle veri elde etme ve konuyla ilgili araştırma kapasitesi geliştirmesi dünya çapında AIDS sorunu hakkında sosyo-

demografik ve ekonomik tespitler yapabilmesine katkı sağlamıştır. Kısa bir süre sonra UNAIDS, bu hastalıkla ilgili olarak dünya çapında en önemli veri merkezi, politika belirleyici ve bilişsel etki unsuru haline gelmiştir.

Kemmerling (2011) vergi politikalarının üye devletler arasında yayılımında Avrupa Birliğinin rolü ile ilgili yapmış olduğu çalışmasında AB'nin *dayatma, rekabet, uyumlu hale getirme, öğrenme/iletişim* mekanizmaları aracılığıyla önemli bir yayılım aktörü olduğunu belirtmektedir. Dayatma; alınan kararlara üye devletlerin uyum zorunluluğu, uyumlu hale getirme; politikaların benzer hale gelmesi, rekabet; elde edilecek faydanın artırılması, öğrenme ve iletişim ise devletlerin herhangi bir zorunluluk olmaksızın politikaları transfer etmelerini ifade etmektedir (Kemmerling, 2011:5-7).

2.3. Epistemik toplulukların devletler ve uluslararası kuruluşlarla etkileşimi

Epistemik topluluklar, bilgiyi üreten ve bilgi üzerinde hâkimiyeti olan topluluklardır (Dever, 2012). Bu topluluklar aynı zamanda (bilgi toplulukları) politikalarla ilişkili olan alanlarda söz sahibi uzmanları da içine almaktadır. Epistemik Topluluklarla ilgili literatürde en fazla referans verilen eser şüphesiz Peter Haas'ın (1992) kaleme aldığı "*Epistemik Topluluklar ve Uluslararası Politika Koordinasyonu*" başlıklı çalışmadır. Haas bu çalışmada epistemik toplulukları; belirli bir alanda uzmanlık ve yeterlilikleri kanıtlanmış, bu alanla ilgili politikaya yansıyan bilgilerde otorite olma özelliği taşıyan ve söz sahibi profesyonellerden oluşan ağlar şeklinde tanımlamaktadır (Haas, 1992:3).

Bu uzmanlar; bilgi üretimi, buna bağlı olarak bu alanlarla ilgili norm oluşturma, doğrudan politikalara tesir etme ve bağlı buldukları profesyonel ve sosyal ağlar aracılığıyla daha geniş çaplı etki oluşturma yeteneğine sahip bulunmaktadır (Şekil-1). Bu topluluklar devletler üzerinde doğrudan etki oluşturma yanında, uluslararası ağlar aracılığıyla yeni sosyal kurumların oluşmasına veya var olanlarda değişikliklerin meydana getirilmesine neden olarak politika tercihlerini etkilemektedirler (Haas, 1992:4). Epistemik toplulukların oluşturmuş oldukları (politika) uzman ağları (*policy expert networks*) yerel düzeye kıyasla küresel düzeyde daha etkili olmaktadır (Coleman, 1999).

Asya-Pasifik bölgesindeki siyasi ve ekonomik gelişmelere paralel olarak uzmanların gayri resmi bir araya gelerek yaptıkları Pasifik Konferansı kurumsallaşarak, 1925 yılında Pasifik İlişkileri Enstitüsü (PİE) oluşumuna katkı sağlamıştır (Akami, 2002). Bu tarihten sonra bölgedeki devletler (ABD, Kanada, Japonya, Çin, Kore, Avustralya, Yeni Zelanda ve Filipinler) ulusal konseyler oluşturmuş, sonrasında ise İngiltere, Fransa Rusya, Hindistan ve Tayland'ın katılımıyla PİE'nin etkisi küresel hale gelmiştir. İkinci Dünya Savaşından sonra belirli aralıklarla (1947, 1950, 1954 ve 1958) uluslararası konferanslar tertip eden PİE 1961 yılında dağılmıştır. Bu topluluğu konumuz açısından anlamlı kılan; PİE'nin bölge sorunlarını bilimsel yöntemler kullanarak sağlıklı toplanan verilerle aşılabileceğine inanan devlet dışı uzmanlardan oluşan *epistemik topluluk* oluşturmuş olmasıdır. Bu

uzmanlar herhangi bir devlete hizmet etmeden, bürokratlar tarafından doldurulamayan alanların doldurulması ve sorunlu alanlarda politikalara yön verecek bilimsel bilgi üretilmesini hedeflemişlerdir. Buna rağmen Akami (2012)'ye göre bu uzmanlar ağı 1925-1945 arasında, Pasifik bölgesinde var olan devletçi ve sömürgeci politikaların devamı yönünde bir etki oluşturmuşlardır. Aynı yazar, yapının 1961'den sonra özellikle ABD etkisiyle sona ermesine rağmen, bu dönemde ortaya atılan bazı argümanlar ve üretilen bilgilerin halen geçerliliğini koruduğu ve etkili olduğundan söz etmektedir.

2.4. Uluslararası sivil toplum örgütlerinin uluslararası kuruluşlarla, devletlerle ve epistemik topluluklarla etkileşimi

Uluslararası sivil toplum örgütleri (USTÖ) küresel sorunlarla ilgilenecek belirli politikaların uluslararası kuruluşlar ve devletler tarafından benimsenmesi yönünde çalışmalar yapmaktadırlar. Bu örgütler çoğu zaman epistemik topluluklarla iç içe çalışmakta ve çalışmalarının etki gücü artırmak için (resmi sıfatı olmayan) uzmanların çalışmalarını politikaları için yol gösterici olarak yansıtmaktadırlar. Bu kuruluşlar aynı zamanda devletlerle de etkileşim halindedirler.

USTÖ faaliyet gösterdikleri konularda çalışan uzmanlardan oluşan ağları da bir araya getirerek bu uzmanlarla uluslararası kuruluşlar ve devletlerarasında bir köprü görevi görmektedirler. Bir önceki bölümde epistemik toplulukların uluslararası kuruluşlarla doğrudan etkileşiminden bahsedilmiş ve bu kuruluşların uzmanları bir araya getirerek belirli konularda çalışmaları teşvik ettikleri vurgulanmıştı. Burada ise uzman toplulukların, USTÖ ile birlikte faaliyet gösterdikleri ve kurumsal olarak devletleri ve uluslararası kuruluşları etkiledikleri vurgulanmaktadır.

USTÖ tarafından yapılan çalışmaların finansmanları uzmanlaştıkları alanlarda faaliyet gösteren kuruluşlarca yâda doğrudan devletler tarafından yapılmaktadır. Bu durum aslında bu kuruluşlar için bir ikilem de ortaya çıkarmaktadır. Varlıklarını devam ettirebilmek için bu kuruluşlar finansman kaynaklarının söylemlerine uygun politikaları tercih ederek bu tür politikaların yayılımına katkı sağlamış olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında USTÖ'lerin objektifleri sorgulanabilmektedir. Diğer taraftan bu kuruluşlar küresel düzeyde etkinliği olan düşünce kuruluşlarıyla da birlikte politika yayılımına katkı sağlayabilmektedirler.

Küresel düzeyde faaliyet gösteren kuruluşlar politikaların yayılmasına katkı sağlayan bilgiyi ve bu bilgiyi üreten uzmanları organize ettikleri gibi, politikaların yayılımı için bir takım kanallar da oluşturmaktadırlar. Ancak bu kuruluşları sadece belirli politikaların savunucuları için destekleyici bilgi üreten ve belirli yayılım kanalları oluşturan kuruluşlar olarak görmemek gerekir. Bu kuruluşlar aynı zamanda politika belirleyicisi olarak da önemli rol oynamaktadırlar. Her ne kadar, devlet kuruluşları ya da uluslararası kuruluşlar gibi politikaların uygulanması boyutunda hukuki yaptırımları ve zorlayıcı etkileri olmasa da, bu tür kuruluşlar bilgi üretimine katkı sağladıkları gibi, uzmanlar tarafından üretilen bilgiyi de organize edebilmektedirler. Dolayısıyla, USTÖ, politika tercihlerinin belirlenmesinde devlet ve

uluslararası kuruluşlar üzerinde etki edebilmektedirler. Stone (2001) hükümet dışı bu kuruluşların, politikaların fikir ve bilgi aşamasında yayılımına katkı sağlayarak “yumuşak transferi”nde etkili olduklarını, resmi kurumların (devlet organlarının) ve uluslararası kuruluşların ise “sert transfer” olarak ifade edilen süreç ve uygulamaların yayılımında daha etkili olduklarını ifade etmektedir.

3. Politika analizi ve politika yayılımı

Buraya kadarki bölümlerde politika yayılımı kuramsal perspektiften ele alınarak yayılımın hangi kanallar içerisinde ve hangi şartlar altında gerçekleştiği anlatılmıştır. Bu bölümde ise politika yayılımı ile kamu politika analizi (KPA) ilişkilendirilerek, yayılım araçları ve sürecin çözümlemesinin politika analizine olan katkısı hakkında kısa değerlendirmeler yapılacaktır. Kamu politika analizinin en genel tanımı: kamu kurumları tarafından belirlenmiş hedeflere politika alternatiflerinden en uygun olanlarının seçilmesi olarak tanımlanabilir. Politika analizi yeni politikaların belirlenmesinde kullanılabilmesi gibi, uygulanmakta olan politikaların değerlendirilmesinde de kullanılabilir. Daha çok “program değerlendirmesi” olarak da karşımıza çıkan bu yöntemle, uygulanan politikalara alternatif, yeni politika ve uygulamalar tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Kamu politika analizi diğer taraftan, analitik ya da tanımlayıcı olarak iki ana bölüme ayrılmaktadır. *Analitik süreç*; politikaların alt unsurları ve ortaya çıkış süreçleri ve mevcut sorunları gidermedeki etkinliklerini de kapsayacak şekilde ele alınması; *tanımlayıcı süreç* ise politikaların alt unsurları ve uygulama prosedürlerinin neler olduğunun açıklanması sürecidir. Bu bölümde her iki kavram arasındaki ilişki incelenecektir.

3.1. Kamu politika analizi, politika yayılımı, alternatif politikaların tespiti ve uygulama

Bu çerçevede öncelikli olarak KPA, kamuyu ilgilendiren sorunların çözümü, ortadan kaldırılması, etkin ve verimli politikaların uygulanabilmesi için oluşturulacak kamu politikalarının belirlenmesi ve en iyi politika alternatiflerinin tespit edilmesi sürecini içermektedir. Politika yayılımı bu anlamda KPA ile birlikte değerlendirilebilir. Nitekim kamu yöneticileri tarafından sorunların tespit edilmesi ve bu sorunların ortadan kaldırılması ya da verilecek hizmetin daha üst seviyede sunulması için daha etkili politikaların farklı yer ve zamanlarda uygulanıp uygulanmadığının araştırılması süreci aynı zamanda politikaların yayılımının başlangıcını ifade etmektedir.

Politika uygulayıcılarının, hangi politikaların nasıl yayıldığı ve hangi kanallar kullanılarak yayılımın gerçekleştiği hakkında bilgi sahibi olmak, etkili politika örneklerine ulaşmalarında kolaylık sağlayacaktır. Örnek olarak, asayiş suçlarında artışın meydana geldiğini tespit eden bir polis yöneticisi, bu suçların kaynağını ve

birincil nedenlerini tespit ettikten sonra, suç önleme için alternatif politikaların arayışına girecektir. Bu arayışın ilk basamağında devlet içerisinde farklı yerlerde yapılan uygulamalardan dikkat çekenler tespit edilecektir. Ancak çoğu zaman bu politikaların hangi kanallar aracılığıyla yayıldığı bilinmediğinden arayış süreci burada sona ermektedir. Bu nedenle yayılım sürecinin farkında olan bir arayış, güvenlik alanında yapılan bilimsel çalışmaları, konferans ve çalıştayları da içine alacak şekilde genişletilecektir. Diğer taraftan yeni bir politika oluşturma sürecinde yayılım kanallarını kullanan politikacılar kendi sorunlarına özgü zeminler oluşturma yolunda gidebilirler. Bu zeminin en fazla bilinen ve uygulanan şekli “projeli çalışmalar” üretmektir.

Projeli çalışmalarda esas olan sorun tespiti ve sorunun ortadan kaldırılmasına yönelik politikaların veriye dayalı analizler sonrasında oluşturulmasıdır. Ayrıca uygulama planlarının aşamalar halinde birbirini tamamlayan bütün olmaları ve belirlenen bir takvime uygun olarak hayata geçirilmesi gerekmektedir. Projeli çalışma tamamlandığında somut çıktılar ve başarı kriterleriyle hedeflenen sonuca ulaşım ulaşmadığı da kolaylıkla ölçülebilmelidir. Projeli çalışmalar politika transfer ve politika adaptasyonu olarak da ifade ettiğimiz yayılım sürecinin alt unsurlarını kapsayacak şekilde de planlanabilir. Bu açıdan bakıldığında bir politikanın bir takım bazı değişikliklerle (yerel ihtiyaçlara uygun olarak) farklı bir yerde uygulanması söz konusudur.

3.2. Kamu politikalarında önceliklerin tespiti, dışsallık ve politika yayılımı

Kamu politika analizi sürecinde yayılımın etkin olduğu bir diğer konu politika alternatiflerinin birden fazla olduğu durumlarda hangi alternatifin ne gibi sonuçlar ortaya çıkarabileceği ile ilgili ön değerlendirmelerin yapılabilmesidir. Bu açıdan, farklı alternatiflerin fayda maliyet ve diğer kriterler çerçevesinde değerlendirildiği durumlarda yayılım literatüründen faydalanmak politika belirleyiciler için kolaylık sağlayacaktır.

Diğer taraftan kamu hizmetlerinde çokça ortaya çıkan “ortak değerlerin sendromu” ve “dışsallık” gibi, çoğunlukla kamu kurumları tarafından giderilmesi beklenen sorunların ortadan kaldırılması için alternatif politikaların belirlenmesi bu sürecin doğru anlaşılmasını daha kolay hale getirecektir. Bir diğer ifadeyle, kamuya açık ortak kullanım mallarının tüketiminde ortaya çıkan eksikliklerin (çevre, hava kirliliği, ulaşım ve güvenlik gibi ihtiyaçlar vb.) giderilmesi için geliştirilecek politikaların tespitinde politika yayılımı bilgisi önemli yer tutmaktadır. Bu politikaların kaynağı, şekillenmesindeki etkileşimler, yayılım kanalları, farklı yer ve zamanlardaki adaptasyonlarının bilinmesi uygulama sürecine olumlu katkı sağlayacaktır. Kamu politikalarının en önemli özelliklerinden bir tanesi “ücretsiz kullanıcılar” (*free rider*) tarafından kullanılmaları ve dışlanamayan kullanıcılara hitap etmeleridir. Serbest piyasanın (market) karlı görmediği ve ancak sadece devlet tarafından verilen hizmetlerle giderilmesi mümkün olan negatif dışsallıkların (*negative externalities*) etkili ve kamuya en az mali yük getirecek şekilde ortadan

kaldırılması politika yayılım süreci ve kanallarının politika yapıcılar tarafından doğru analiz edilmesiyle mümkün olacaktır.

3.3. Politika yayılımı ve bilgi asimetrisinin ortadan kaldırılması

Bilgi asimetrisi serbest piyasa kuralları içerisinde rekabet eden tarafların diğer tarafın ne yapacağı hakkında bilgi sahibi olmaması, ya da bir tarafın diğerine göre daha fazla veya nitelikli bilgiye sahip olma durumunu ifade etmektedir. Bu açıdan bu kavram daha çok rekabet durumunda ortaya çıkan piyasa şartlarıyla ilgili bir kavramdır ve bu şartlar altında alınan kararlarla ilgilidir. Ancak, bilgi asimetrisi; bilgide tekellilik (*monopol*), tersine seçim (*adverse selection*), ahlaki tehlike (*moral hazard*) gibi sonuçlar ile piyasa hataları ortaya çıkarmaktadır. Piyasaya müdahale etmeme ve haksız rekabete yol açmama üzerine bina edilen liberal devlet anlayışında kamu açısından bilgi asimetrisinin en aza indirgenmesi, politikaların bilgi kaynakları, uzmanların ve teknik bilgilerin piyasa şartlarında ulaşılabilir halde bulunması ve bununla ilgili düzenlemelerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Neticede kamu kurumları piyasanın hatalarını ortak kaynaklardan telafi etme durumunda kalacağından bu tür piyasa hatalarına yol açacak durumları, piyasa şartlarına müdahale etmeden ortadan kaldırmalıdır.

Bir bölgede uygulanan politikaların hangi şartlarda ortaya çıktığı, hangi sorunları çözmeye yönelik planlandığı, uygulamada başarılı ya da başarısız olduğu noktalar, farklı bölgelere yayılımına etki eden nedenler ve yayılım sürecinin aktörlerinin analizi gibi yayılım sürecinin alt unsurlarının çözümlenmesi, ortaya çıkabilecek hataların minimize edilmesine katkı sağlayacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken konu yayılım sürecinin tek başına piyasa şartlarına katkısının olmayacağı, süreçte elde edilen bilgilerin yeni politikaların uygulanmasında destek mahiyetinde olacağı hususudur. Bu nedenle yayılımın piyasayı düzenleyici bir etkisi bulunmamakta sadece politikaların uygulanmasında destek bilgi sağlamaktadır.

4. Sonuç

Bu çalışmada politika yayılım sürecinin aktörleri ele alınarak bu aktörler arasındaki etkileşim ve bu etkileşimin gerçekleştiği kanallar kuramsal olarak değerlendirilmiştir. Politika yayılımı kamu politikalarının oluşumunda önemli bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Literatürde kamu politika analizi ve politika yayılımı çoğunlukla birbirinden ayrı konseptler olarak incelenmiştir. Karşılaştırmalı politika analizinin çalışma alanı içerisinde daha fazla yer alan yayılım, politikaların küresel ve yerel düzeyde farklı zaman ve yerlerde uygulanması sürecini ele almaktadır. Kamu politika analizi ise politikaların etkinlik verimlilik ve uygulama süreçlerini incelemektedir. Kamu politikalarının ortaya çıkışında yayılım önemli bir kavramdır, zira birçok alanda uygulanan politikaların birçoğu farklı yer ve zamanlarda dünyanın değişik yerlerinde uygulanmış başarılı çalışmaların taklidi ya da transfer edilerek adapte edilmiş halidir. Bu nedenle herhangi bir politikanın yayılım sürecini iyi anlamak bu politikaların daha etkin ve süratli bir şekilde adapte edilmesine katkı sağlayacaktır.

Ortaya çıkan yeni sorunlara süratli ve kısa vadeli çözümler üreten politika alternatifleri arayışı devletlerin birbirleriyle politika transferi amaçlı etkileşimine neden olmuştur. Bunun yanında uluslararası kuruluşların sahip olduğu teknik üstünlük ve ortak politika belirleyebilme gücü yayılım sürecini hızlandırmaktadır. Devletler üye oldukları uluslararası kuruluşların etkileri altında bu kuruluşlar tarafından üretilen politikaları uygulamak durumunda kalmaktadırlar. Bu açıdan bakıldığında devletler politika belirleme sürecinde uluslararası kuruluşlar başta olmak üzere, epistemik topluluklar, USTÖ gibi farklı araçlarla yayılan politikaların etkisi altında kalmaktadırlar.

Diğer taraftan yayılım mekanizmalarının doğru bilinmesi ve herhangi bir alanda (ekonomi, özelleştirme, güvenlik vb.) genel kabul gören politikaların kaynağı, yayılımı, yayılım sürecinde uğradıkları değişim, farklı devletler tarafından uygulanmaları sırasında (adaptasyon) ortaya çıkan farklılıklar kamu politika analizi açısından bilinmesinde faydalı olan hususlardır. Bu, sadece uygulanmakta olan politikaların maliyet etkinliklerinin tespiti açısından değil yeni politikaların geliştirilmesi açısından da sürece katkı sağlayacak öneme sahiptir.

Politika yayılımı literatürü incelendiğinde, yayılımın sadece politikaların coğrafi yer değiştirmesinden ibaret olmadığını, kimi zaman devletlerin birbirleriyle işbirliğinin yanında, rekabetinde yayılıma önemli katkı sağladığı söylenebilir. Aslında kamu politikalarının uygulanmasında devletlerin benzer sorunlarla baş etme durumunda kaldıkları ve genellikle birbirlerinden öğrenerek sorunlara çözüm bulmaya çalıştıkları görülmektedir. Diğer taraftan, politika yayılımının her zaman istedik ve faydalı sonuçlar ortaya çıkarmadığı, kimi zaman benzer yanlışların tekrarlandığı ve istenmedik sonuçların da ortaya çıkabildiği söylenebilir.

Politika yayılımı her politika türü için (sağlık, eğitim, güvenlik, enerji, ekonomi gibi) farklı çalışmayı gerektiren bir olgudur. Dolayısıyla, tanımlayıcı ve analitik boyutta incelenerek, politikaların bilgi düzeyinden eylem aşamasına kadar geçen sürecini ve farklı uygulama alanları ile ilişkisinin anlaşılması gerekmektedir. Hiç şüphe yok ki; kamu politikalarının küresel ve yerel düzeyde ve farklı düzlemlerdeki (dikey ve yatay) yayılımı, Türk kamu yönetimi disiplini açısından da önümüzdeki süreçte önemli bir araştırma konusu haline gelecektir.

Kaynakça

AKAMI, T. (2002), *Internationalizing the Pacific the United States, Japan and the Institute of Pacific Relations in War and Peace, 1919-1945*, Routledge, Taylor & Francis Group, London.

BARRETT, S. (1998). Political economy of the Kyoto Protocol. *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 20–39.

- BELAND, D., & Orenstein, M. A. (2010). *Transnational actors and public policy*. Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy.
- BROOKS, S. (2005). Interdependent and domestic foundations of policy change: the diffusion of pension privatization around the world. *International Studies Quarterly*, 49(2), s. 273-94.
- ÇEVİK, H. H. & DEMIRCI, S. (2009). *Kamu politikası aktörler, süreç, modeller, analiz, karar verme*, Ankara: Seçkin Yayınları
- COLEMAN, W. D. (1999). Internationalized policy environments and policy network analysis. *Political Studies*, s. 691-709.
- DEVER, A. (2012). "Bilginin efendileri" epistemik cemaat. *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*(13), pp. 201-217.
- DOBBIN, F., SIMMONS, B., & GARRETT, G. (2007). The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*(33), pp. 449-472.
- DOLOWITZ, D. P., & MARSH, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- DOLOWITZ, D., & MARSH, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357.
- DREZNER, D. W. (2002). Globalization and policy convergence. *International Studies Review*, 3(1), s. 53-78.
- EVANS, M., & DAVIES, J. (1999). Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration*, 77(2), pp. 361-385.
- FUGLISTER, K. (2012). Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion. *European Journal of Political Research*(51), s. 316-349.
- GRAHAM R., E., SHIPAN, C. R., & VOLDEN, C. (2012). The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, pp. 1-29.
- GRİNSTEIN-WEISS, M., WAGNER, K., & EDWARDS, K. (2005). *Diffusion of policy innovation: the case of individual development accounts (idas) as an asset-building policy*. Washington University, George Warren Brown School of Social Work. St. Louis: Center for Social Development.
- GÜLTEKİN, S. (2011). Kamu politika sürecinde politika yayılımı ve yenilik modeli. (Editör: A. Kaptı, *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler* (ss. 115-135). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(01), 1-35.
- HEINZE, T. (2011). *Mechanism-based thinking on policy diffusion: a review of current approaches in political science*. Freie Universität . Berlin: KFG The Transformative Power of Europe Working Paper.
- HOLZINGER, K., KNILL, C., & SOMMERER, T. (2008). Environmental policy convergence: the impact of international harmonization, transnational communication, and regulatory competition. *International Organization*.
- HOVI, J., SPRINZ, D. F., & BANG, G. (2012). Why the United States did not become a party to the Kyoto Protocol: German, Norwegian, and US perspectives. *European Journal of International Relations*.
- IŞIK, N. & KILINÇ, E.C. (2011) "Bölgesel kalkınma'da ar-ge ve inovasyonun önemi: karşılaştırmalı bir analiz" *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(2), 9-54
- JONES, T., & NEWBURN, T. (2002). Learning from uncle sam? Exploring U.S. influences on British crime control policy. *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions*, 15(1), s. 97-119.
- KAPTI, A. (2011) *Kamu politika süreci: teorik perspektifler*, Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- KEMMERLING, A. (2011). From convergence to diffusion: the EU's influence on national tax systems. CEUR Working Paper.
- KESER, A. (2012). Politika transferi ve Türk kamu yönetiminde etik. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(4), pp. 25-50.
- KNILL, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), pp. 764-774.
- KÖSELI, M. (2010). Kamu politikası olarak istihbaratta uluslararası işbirliği: mevcut yapılar ve aktörler, *Polis Bilimleri Dergisi* Cilt:12 (3) ss.83-106.
- MAGGETTI, M., & GILARDI, F. (2013). How policies spread: a meta-analysis of diffusion mechanisms. *University of Zurich*. Erişim Tarihi 11.06.2014 <http://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/meta-analysis-diffusion.pdf>
- McVOY, E. C. (1940). Patterns of diffusion in the United States. *American Sociological Review*, 5(2), s. 219-227.
- MESEGUER, C. (2005). Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 67-82.

- NAY, O. (2012). How do policy ideas spread among international administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS. *Journal of Public Policy*, 32(1), pp. 53-76.
- NEWMARK, A. J. (2002). An integrated approach to policy transfer and diffusion. *Review of Policy Research*, 19(2), pp. 153-178.
- ÖVGÜN, B. (2007). Bir politika transferi örneği: Kalkınma ajansları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 62(3), 234-255.
- RADAELLI, C. M. (2000). Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 25-43.
- SHIPAN, C. R., & Volden, C. (2012). Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, pp. 1-9.
- SMITH, M. P. (2013). The Global diffusion of public policy: power structures and democratic accountability. *Territory, Politics and Governance*, 1(2), s. 118-131.
- SOBACI, M. Z. (2011). Politika transferi bağlamında kamu yönetiminde neo-liberal reformların yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün rolü. *Sosyo Ekonomi*.
- STARKE, P. (2013). Qualitative methods for the study of policy diffusion: challenges and available solutions. *Policy Studies Journal*, 41(4), s. 561-582.
- STONE, D. (2001). *Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas*. University of Warwick. Center for the Study of Globalization and the Regionalization.
- WALKER, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *The American Political Science Review*, 63(3), s. 880-899.
- WEBER, M. (1978). *Economy and society*. Berkeley: University of California Press.
- WEYLAND, K. G. (2005). Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform. *World Politics*, 57(2), s. 262-295.
- YILDIZ, M. & SOBACI, M.Z. (2013). *Kamu politikası: kuram ve uygulama*, Adres Yayınları 36, 1. Baskı, Ankara.
- YUKAWA, T., YOSHİMOTO, I., & YAMAKAGE, S. (2014). International policy diffusion at the systemic level: linking micro patterns to macro dynamism. *Journal of Theoretical Politics*, 26(2), 177-196.

