

# KAMU POLİTİKASI TRANSFERİ ve ULUSLARARASI ÖRGÜTLER

Yasin Taşpınar<sup>1</sup>

## Öz

Kamu aktör ve örgütlerinin herhangi bir soruna dönük niyet, karar, eylem ve değerlendirmelerini içeren kamu politikaları bir süreç neticesinde gerçekleşmektedir. Bu süreç üzerinde etkili olan en önemli faktörlerden biri bağlam iken, bir diğeri ise kamu politikası aktörlerinin eylem ve kararları etkileme kapasiteleridir. Küreselleşme ve yönetişimin yeryüzündeki ulus devlet politikalarına entegrasyonu da bu aktörlerden uluslararası örgütler üzerinden sağlanmaktadır. Bilgi asimetrisi, ekonomik kabiliyetler ve özendirici üstünlükler bu yapıları ulusal muhatapları karşısında etkili kılmaktadır. Uluslararası örgütlerin politika transferlerine etkisi de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Kısaca bir politikanın köken aldığı zaman ve bağlamın dışında bir zaman ve bağlamda uygulanmasını ifade eden politika transferi, donör kuruluşların sıklıkla başvurduğu bir politika çerçevesi yayılım biçimidir. Bu bağlamdaki başarılı örnekler kadar başarısızlıklar ve sınırlı başarılar da gözlemlenmektedir. Bu başarısızlık ve sınırlı başarıların en temel nedeni -şayet kasıtlı gerçekleşmiyor ise- transfer kaynağının bir her derde deva ilaç hüviyetinde sunulurken, farklılıkların hesaba katılmamasıdır. Transferde gönüllülük ve uyarılma hususlarıyla birlikte, alıcı ile kaynak arasındaki farklılıkların gözetilmesinin başarı hikayelerinin sayı ve niteliğini artıracığı düşünülmektedir.

## Anahtar Kelimeler

Kamu Politikası  
Politika Transferi  
Uluslararası Örgütler  
Küreselleşme  
Yönetişim

## Makale Hakkında

Araştırma Makalesi

Gönderim Tarihi : 11.04.2021  
Kabul Tarihi : 07.05.2021  
E-Yayın Tarihi : 30.05.2021

## PUBLIC POLICY TRANSFER and INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

### Abstract

Public policies, which involve the intentions, decisions, actions and evaluations of public actors and organizations regarding any problem, emerge as a result of a process. While one of the most important factors influencing that process is the context, another one is the capacity of public policy actors to influence the actions and decisions. Integration of globalization and governance into nation-state policies on earth is provided by international organizations among those actors. Information asymmetry, economic capabilities and encouraging advantages make these structures effective against their national counterparts. The effect of international organizations on policy transfers emerges at this point, as well. In short, policy transfer, which refers to the implementation of a policy in a time and context outside of its original and time context, is a spreading form of policy framework that donor organizations frequently call upon. In this context, failures and limited successes are observed as well as successful examples. The main reason for those failures and limited successes - if it is not happening on purpose - is that the transfer source is presented as a panacea, while the differences are not taken into account. It is thought that taking the differences between the recipient and the source into account together with the volunteering and adaptation issues in transfer, will increase the quantity and quality of success stories.

### Keywords

Public Policy  
Policy Transfer  
International Organizations  
Globalization  
Governance

### Article Info

Research Article  
Received : 04.11.2021  
Accepted : 05.07.2021  
Online Published : 05.30.2021

**Kaynakça Gösterimi:** Taşpınar, Y. (2021). “Kamu Politikası Transferi ve Uluslararası Örgütler”. *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 2 (1), 66-87.

**Citation Information:** Taşpınar, Y.(2021). “Public Policy Transfer and International Organizations”. *Journal of Society, Economics and Management*, 2 (1), 66-87.

## GİRİŞ

Politika karşılaştırmalarında ve dolayısıyla da politika transferlerinde önemli aktörlerden biri de uluslararası örgütlerdir. Uluslararası örgütlerin politika karşılaştırmalarına ve transferlerindeki etkisi ulusal yapıları (siyasal karar vericileri, kamuoyunu, sivil toplum örgütlerini, bürokratik unsurları vb.) devreden çıkarmamaktadır. Aksine içsel yapılarla işbirliği ya da karşılıklı etkileşim üzerinden bir etki gerçekleştirilmektedir. Hatta yerel uygulayıcılar, politika transferini kimi zaman sorgusuz sualsiz yerine getirirken kimi durumlarda da söz konusu politikanın etkisini en aza indirebilecek şekilde yorumlamalara girişebilmektedirler.

Bu konuda Siffin (2001: 6) ilgi çekici bir örnek sunmaktadır. Siffin, Batı Afrika tarım genel sekreterinin kendisine anlattığı şu olayı aktarmaktadır: “Dünya Bankası bize canlı hayvanlarla ilgili birini gönderirse projemiz canlı hayvan üzerine, pamuk alanında uzman birini gönderirse de pamuk ile ilgili olacaktır.” Siffin Dünya Bankası’nın her ikisini birden göndermesi üzerine ülkedeki tarımsal gelişme probleminin canlı hayvan ve pamuk olarak kabul edildiğini belirtmektedir. Dolayısıyla politika transferi söz konusu olduğunda en az bu transferi teşvik eden uluslararası aktörler kadar uygulayıcı yerel aktörlerin yaklaşımları da önem kazanmaktadır.

Bu bağlamda çalışmamızın temel sorusu uluslararası örgütlerin politika transferleri ve bu transferlerin uygulaması üzerinde bir kolaylaştırıcılığı bulunup bulunmadığıdır. Bu çalışmada konuya ilişkin literatür üzerinden çeşitli tespitler yapılarak uluslararası örgütlerin kamu yönetimi karşılaştırmalarına ve dolayısıyla da politika transferlerine etkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır. Çalışmanın kavramsal çerçeveye ilişkin bölümünde kamu politikası, uluslararası örgüt ve politika transferi kavramları anlatılarak, politika transferinin dereceleri ve politika transferine etki eden faktörler ele alınacaktır. Çalışmada ayrıca çalışmanın temel konusu olan uluslararası örgütlerin politika transferine etkisine mümkün olduğunda geniş biçimde yer verilecektir.

### 1. Kavramsal Çerçeve

Kamu politikaları ile bu bağlamdaki çabaların önemli bir ayağını oluşturan politika transferlerinde uluslararası örgütler önemli rol oynamaktadırlar. Özellikle kalkınmaya ilişkin konularda uluslararası örgütler ve dış müdahalelerin payı büyüktür. Afrika ve Latin Amerika gibi bölgelerde dış müdahaleler çok sıradan hale gelmiştir. Diğer yandan gelişmiş ülkeler de kalkınma ve yönetim konularında dış destek alabilmektedirler. Ancak bu durum gelişmiş ülkelerde nispeten geri kalmış bir bölge ya da şehir için söz konusu iken, az gelişmiş ülkelerde ise vergilendirme, eğitim bürokratik ya da hukuki alanlar gibi daha temel sorunlara dönük olabilmektedir. Ayrıca, uluslararası dış destek az gelişmiş ülkeleri daha geniş biçimde etki altına alırken, gelişmiş ülkelerde bu durumlar daha çok devlet ya da federasyon içerisinde çözülmektedir (Garcia-Zamor, 2001: 90). Bu bakımdan politika transferleri üzerinde uluslararası örgüt ve kuruluşların rolünde belirleyicinin daha çok transfer alıcısı ülkelerin az gelişmiş ya da gelişmekte olması ile ilgili olduğunu söylemek mümkündür.

Politika transferlerini gündeme getiren önemli durumlardan bir diğeri de şüphesiz “ülkelerin ekonomik, siyasal, sosyal ve/veya kültürel yaşam biçimlerinin entegrasyonundaki artış” biçiminde

tanımlanabilen küreselleşmedir. Küreselleşme savunucuları, bu sayede piyasa kapitalizminin yükselişine bağlı olarak çalışma imkanları, para, yatırım ve ürünlerin onları talep edenlere ulaşmasının kolaylaştığını ileri sürmektedirler. Eleştiriler şu konularda yoğunlaşmaktadır (Jreisat, 2005: 235):

- Çeşitli nedenlerle küresel olanaklara dönük erişim eşitsizlikleri,
- Çok uluslu yapıların çalışma yaşamı, çevre ve insan haklarında ihlallere neden olması,
- Küresel kapitalizmin, gelişmiş ülkelerin on yıllar önce oluşturduğu korunma mekanizmalarına sahip olmayan fakir ülkelerin hayatlarına ve toplumlarına zarar vermesi,
- Özellikle paranın serbest hareketinin, küçük ülkelerin ekonomilerini kırılgan hale getirebilecek spekülasyon girişimlerine neden olabilmesi,
- Endüstrileşmiş toplumların küreselleşmenin nimetlerinden yararlanırken diğerlerinin serbest erişim ve hareketine engel olabilmesi.

Belirlenen çerçevede öne çıkan başlıklar kamu politikaları, uluslararası örgütler, politika transferi, küreselleşme ve yönetişimdir. Dolayısıyla çalışmanın kapsamı bahsedilen konu başlıkları çerçevesinde belirlenmiştir. Bu bağlamda ilk olarak kamu politikası, uluslararası örgüt ve politika transferi kavramları kavramsal çerçeve bölümünde ele alınacaktır. İzleyen bölümde ise uluslararası örgütlerin politika transferleri üzerindeki etkisi küreselleşme ve yönetişim bağlamında incelenecektir.

### 1.1. Kamu Politikası

Herhangi bir örgütlenmiş topluluk gibi devletler de üzerinde faaliyet gösterdikleri alanda, yine o alan üzerinde yaşayanların hayatlarını etkileyecek konularda kararlar almak durumunda kalmaktadırlar. Başka bir nitelikteki örgüt tarafından alınan kararlar ile devlet tarafından alınan kararlar arasındaki en temel fark, bu kararların dayanağının meşru güç kullanma tekelinden kaynaklanan kamusal güç olmasıdır. Bu bakımdan devletler nezdinde alınan bu bağlamdaki kararları diğerlerinden ayıracak bir isimlendirme ile bu türden kararlar kamu politikası olarak adlandırılmaktadır (Usta, 2013: 79). Tüm bunların ötesinde, kamu politikası kavramının üzerinde uzlaşmış bir tanımını yapmak -sosyal bilimler alanındaki pek çok diğer kavram gibi- pek de kolay değildir (Babaoğlu, 2017: 512). Yine de bir tanım yapmak gerekirse karar odaklı bir anlayış temel alınarak bu amaca belirli bir derecede ulaşmak mümkündür. Örneğin Heywood (2012: 54-55) politikayı bir soruna yönelik “resmi müeyyide ile donatılmış ve usule bağlanmış” izlek ya da “yönetim tarafından güdülen eylem planı” olarak tarif etmekte; kamu politikasının ise hükümet kuruluşlarının niyet, eylem ve sonuç bağlamında değerlendirilebilecek “resmi ya da açıklanmış kararları” olduğunu ifade etmektedir.

Dolayısıyla bir kamu politikasının devreye alınması çoğu durumda toplumsal ya da yönetsel bir sorunun ortaya çıkması neticesinde gerçekleşmektedir. Bir başka ifadeyle kamu politikaları kamu gücünün bir ifadesi olarak, bir veya daha çok kamusal otoritenin sorun çözme odaklı eylemleri, eylemsizlikleri, strateji, yol ya da faaliyetlerini kapsamaktadır (Usta, 2013: 79-80). Toparlamak gerekirse; bir süreç neticesinde ortaya çıkan (Mamur Işıklı, 2017: 29) kamu politikaları, inisiyatifte bulunma (sorunun gündemleştirilmesi), formüleleştirme (bir politika önerisi geliştirilmesi), uygulama (eyleme geçilmesi) ve değerlendirme (gözden geçirme ve geri bildirim) aşamaları neticesinde meydana getirilmektedir (Heywood, 2012: 55-56; Mamur Işıklı, 2017). Bununla birlikte bu süreç bir etkileşimler bütünü olarak yürümektedir. Toplumsal ve

siyasal bir sistem içerisinde çeşitli aktörlerin katılımı ve etkileşimi ile ortaya çıkan kamu politikalarının beş unsuru aşağıda verilmiştir (Usta, 2013: 81-82):

- **Aktörler:** Başta kaynak kullanımı ve strateji belirleme olmak üzere çeşitli konularda yetkili birey ya da gruplar şeklindeki otoritelerdir.
- **Tasvirler:** Eylem, koşul ve tepkilere yön veren normatif ve bilişsel çerçeveyi ifade etmektedir.
- **Kurumlar:** Eylemleri yöneten prosedür, teamül, kural ve normlardır.
- **Süreçler:** Kamu politikası aktörlerinin karşılıklı etkileri, bunların düzenlenmesi ve faaliyete dönüşmesini ifade etmektedir.
- **Sonuçlar:** Kamusal eylemlerin çıktısı ve etkileri bu kapsamdadır.

Kamu politikası kapsamında değerlendirilebilecek faaliyetler insanoğlunun yerleşik hayata geçerek kentleri oluşturmaya başladığı ilk dönemlere kadar götürülebilirken, bir bilimsel alan olarak bu çerçevedeki (politika ve kamu politikası) faaliyetlerin başlangıcı nispeten yenidir. Söz konusu zaman aralığı ABD’de 1929 Ekonomik Buhranı’na, Avrupa’da İkinci Dünya Savaşı’na ve ülkemizde 2000’li yıllara tarihlenebilmektedir (Gül, 2015: 6). Dahası, bir faaliyet alanı ya da bilim olmaktan öte, kamu politikalarının bir meslek ve sanat olduğu da (Köseoğlu, 2013) ileri sürülmektedir.

Kamu politikaları noktasında bir diğer değişkenlik ise bu kapsamdaki faaliyet ve müdahalelerin biçim ve yoğunluğuna ilişkindir. Zaman içerisinde öne çıkan sorunlar ile politika aktörlerinin rol ve etkilerindeki değişimler bu çerçevedeki yaklaşımların da güncellenmesine yol açmaktadır (Biçer ve Yılmaz, 2009: 48). Sırf bu nedenden dolayı bile çalışılmaya değer bir araştırma nesnesi olan kamu politikaları alanında yapılacak çalışmalar, siyasal, ekonomik ve toplumsal pek çok konuyu aydınlayabilecektir. Örneğin kamu politikalarının bağımsız değişken olarak alınması halinde sistem ve toplum üzerindeki; bağımlı değişken olarak alınması halinde ise politika aktörleri ve sistemsel özelliklerin kamu politikasına etkisi gözlemlenebilecektir (Demir, 2011: 110). Bu bağlamda konunun belirgin özellikleri üzerinden bir değerlendirme bu yönü daha net ortaya çıkarmaya yardımcı olabilecektir. Kamu politikalarının öne çıkan özelliklerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Smith ve Larimer, 2009: 4’den akt. Babaoğlu, 2017: 513):

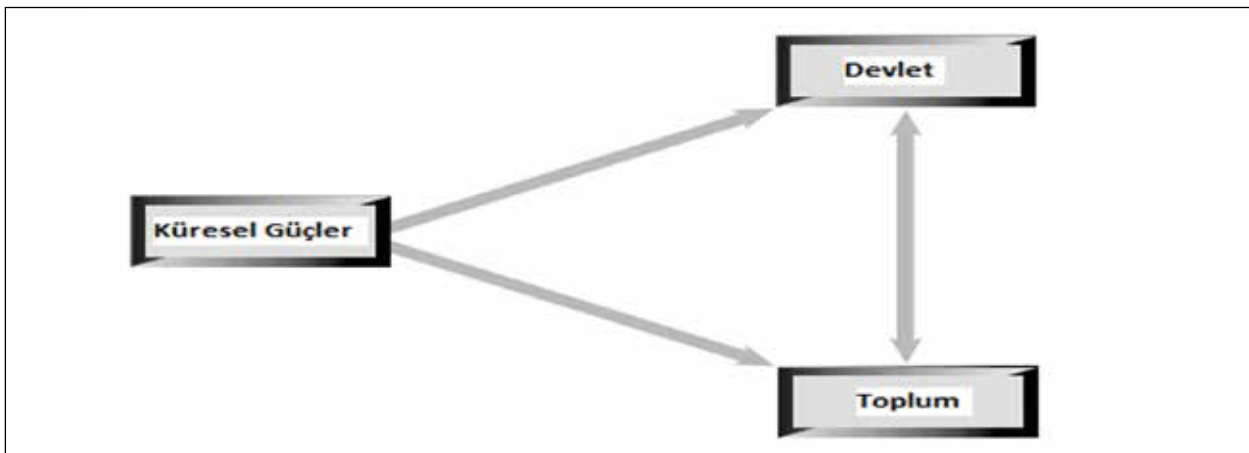
- Tesadüfi değil, hedefli yaklaşımlardır.
- Ülkeler arasında süreçler bakımından farklılıklar oluşabilse de kamu politikaları her ülke ve siyasal rejimde gerçekleşmektedir.
- Kamu politikası tekil bir karar ya da yasanın ötesinde, ilişkin olduğu konu ve kapsama göre değişkenlik arz edebilen bir süreçtir.
- Müdahil olduğu konuya karşı pozitif, negatif ve hatta nötr bir yaklaşım olabilmektedir.
- Politika çevreleri ya da paydaşların etkileşimleri neticesinde oluşturulmaktadır.
- Gelişmiş demokrasilerde daha çok halktan olmak üzere çeşitli aktörlerden gelen talep ve etkileri doğrultusunda oluşurlar.
- Sürece dahil olup olmamalarından bağımsız olarak tüm aktörler için ‘zorlayıcı, bağlayıcı ve kısıtlayıcıdır’.

## 1.2. Uluslararası Örgütler

Uluslararası örgütler dünya toplumu üzerinde etkili aktörlerdir. Bu örgütler devletle ilişkili, devlet dışı, bilim veya farklı alanlarda faaliyet gösteren kuruluşlar ya da bizzat devletlerin kendilerinden oluşabilirler. Bu örgütler bir araya gelerek dünya kültürü prensiplerinin yaygınlaşmasına ve politika değişikliklerine hizmet etmektedirler. Örneğin uluslararası örgütler belirli bir politikanın benimsenmesini sağlarken bir işbölümü içinde hareket ederek konunun siyasal bir hedef haline gelmesini sağlayabilmektedirler. Bu süreçte bilimsel kuruluşlar değişimin bilimsel argümanlarını üretip ulus devletlerin konuya ilgisini sağlarken, devlet dışı sivil toplum örgütleri ise aktivist grupları oluşturmak ya da lobicilik gibi yerel uygulamalarla ilgilenmektedirler. Bu denli organize biçimde çalışan uluslararası örgütler, prensipte devletlerin araçları olmakla birlikte, aynı zamanda onlar üzerinde bir etkiye de sahiptirler. Bu bakımdan realistler uluslararası örgütlerin en güçlü aktörlerin talepleri doğrultusunda hareket ettiklerini ileri sürerken, uluslararasılık savunucuları ise bu örgütleri sorunları etkin biçimde çözümlerin bir aracı olarak görmektedirler (Jakobi, 2009: 20-21).

Bu bağlamda uluslararası örgütlerin ve kuruluşların politika transferinin farklı aşamalarında farklı roller üstlendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Uluslararası örgütler politika transferi konusunda birçok devletten daha tecrübeli olup, politika transferine öncülük etme konusunda oldukça başarılıdırlar. Bu açıdan uluslararası örgüt ve kuruluşlar konusunda dikkatli davranılmalı güçlü aktörlerin talepleri doğrultusunda ve ulusal çıkarlara ters düşen faaliyetlere gereğince karşılık verilmelidir. Bir diğer önemli husus da uluslararası örgüt ve kuruluşlar hakkında peşin fikirli olmamanın gerekliliğidir. Bazı durumlarda uluslararası örgütlerin talepleri ulusal çıkarlarla örtüşebilmekte, talep edilen politika transferleri tam da ihtiyaç duyulan konuya ihtiyaç duyulan cevabı üretmekte faydalı olabilmektedir. Bu bakımdan politika transferinde uluslararası örgüt ve kuruluşlardan ne vazgeçilmeli ne de her talep sorgusuz sualsiz yerine getirilmelidir. Güçlü bürokratik yapıların değerlendirmesinden geçirilen transfer talepleri konuya uluslararası örgüt ve kuruluşlar kadar hatta daha fazla hâkim olunmak suretiyle değerlendirilmelidir. Zira uluslararası örgütler aşağıdaki şekilde de gösterildiği üzere ulus ölçeğinde hem devlet hem de toplumla etkileşime girebilirken, devlet-toplum ilişkileri güçlendirildikçe bu etki sınırlı ya da olumlu çizgiye çekilebilmektedir.

### Şekil 1. Politika Transferi Süreci



Kaynak: Hauss, (2002: 14).

Uluslararası örgütlerin politika transferlerine ve ulusal politikalara etkisi her ülkede ve her vakada farklı şekillerde gerçekleşmektedir. Bazı uluslararası örgütler; örneğin Avrupa Birliği, üye ülkelerin sosyal ve iktisadi politikalarının %80'ini şekillendirmekle itham edilmektedir. Bu durum abartılarak belirtilmiş olsa da Avrupa Birliği politika belirleme konusunda -özellikle de kritik alanlarda- üye devletlerden daha etkilidir. Bu bakımdan Avrupa Birliği ulus devletlerin egemenliklerini uluslararası bir örgüte devredebileceklerine ve hatta devrettiklerine çok iyi bir örnektir (Haus, 2002: 186). Öyle ki bir Birlik ülkesinde uygulanan kamu politikalarından bahsederken Avrupa Birliği çatı politikalarını ve dinamiklerini hesaba katmamak neredeyse olanaksızdır (Bauer ve Trondal, 2015: 5). Zira Avrupa devletlerinin ulusal egemenliklerine düşkünlükleri iyi bilinmekle birlikte, Avrupa Birliği içerisindeki tekil devlet tutumları oldukça şaşırtıcıdır. Bir dönem bağımsızlıkları ve egemen ulus devletler formunda varlıkları için büyük mücadeleler vermiş olan Avrupa devletlerinin bugünkü konumları bir zamanlar verdikleri mücadelelerle ters düşüyor izlenimi vermektedir.

### 1.3. Politika Transferi

Politika transferi farklı yazarlar tarafından farklı şekillerde tanımlansa da kavram temel olarak benzer unsurlara işaret etmektedir. Mossberger ve Wolman (2003: 428) politika transferini karar alırken başka kurumların bilgi ve tecrübesinden istifade etme, bu kaynaklardan bilgi alma olarak tanımlarken, Dolowitz ve Marsh (1996: 344) politika transferini bir zaman veya mekân kesitindeki idari düzenlemeler ve siyasaların farklı bir zaman veya mekân kesitindeki bir başka kurum ya da ülkedeki idari ya da siyasi düzenlemelerin ele alınmasında kullanılması olarak tanımlamaktadır. Bu şekilde tanımlanabilen politika transferi ilk kullanılmaya başlandığı dönemlerde pek de benimsenmemiş hem siyasi hem de bürokratik direnç, politika transferlerini zorlaştırmıştır. Diğer yandan politika transferi konusundaki yanlış uygulamalar da politika transferinin cazip bir araç olmasının önündeki bir başka engel olmuştur.

Politikaların transfer edilebilirliği birçok etken tarafından belirlenmektedir. Bu etkenler politika transferini imkânsız kılabildiği gibi kolay ya da zor bir transfer sürecine de işaret edebilmektedirler. Bu etkenlerden bir kısmı politika bağlamı çerçevesinde değerlendirilebilmekte olup, söz konusu şartlar şunlardır (WPGG, 2010):

- Alıcı idare; politika uygulaması için gerekli finansal kaynaklar, bürokratik büyüklük, etkinlik ve kapasiteye sahip olmalıdır.
- Kaynak ve alıcı idareler; finansal ve diğer kaynakları denk büyüklük ve etkinlikte tahsis etmelidir.
- Kaynak ve alıcı idarelerde benzer kurum ve değerler bulunmalıdır.
- Kaynak ve alıcı idareler benzer siyasal ve kurumsal bağlamlara sahip olmalıdır.
- Kaynak ve alıcı idarede benzer biyofiziksel bağlamlar bulunmalıdır.
- Kaynak ve alıcı idarenin benzer politika sorunları ve politika hedefleri var olmalıdır.

Tüm bu faktörleri eşit derecede ve öngörüldüğü ölçüde devreye almak çoğu durumda mümkün olmadığından, politika transferi her zaman aynı şekilde ortaya çıkmamaktadır. Her politika alıcısı transfer noktasında farklı yöntemler tercih edebilmekte, transferin derecesini kendi ihtiyaç, kapasite ya da pozisyonlarına göre belirleyebilmektedir. Politika transferinde transfer usul ve dereceleri kopyalamadan

esinlenmeye kadar değişebilmektedir. Kopyalama belirli bir yerdeki politikaların herhangi bir değişiklik yapılmaksızın birebir transfer alıcısına aktarılmasını ifade ederken, benzeştirme ise transfer alıcısının, transfer edilecek politikanın temel noktalarını alırken her ayrıntıyı kopyalamak yerine içeriği belirli bir kapsamda uyguladığı durumdur. Uyumlaştırmada ise değişik yerlerde uygulanan politikalar transfer alıcısının durumuna en uygun politikanın üretilmesinde kullanılmaktadır. Diğer yandan, sentezleme farklı noktalardan alınan politikaların çeşitli kısımlarının transfer alıcısı tarafından bir araya getirilip özgün bir politika üretilmesini, esinlenme ise üretilcek politika için farklı politikaların izlenip, ana fikir üzerinden hareketle politikanın diğer tüm unsurlarının transfer alıcısı tarafından belirlenmesini ifade etmektedir (Haktankaçmaz, 2010: 26).

Aşağıda transfer derecelerinin konumlarını ve gerekliliklerini içeren bir şekil sunulmuştur. Dolowitz ne Marsh'ın tanımlamalarından hareketle Su Politikası ve Yönetişimi Grubu tarafından hazırlanan şekilden de anlaşılabilir gibi politika transferi algılanan faydanın getirdiği bir gönüllülüğe, yapılan sözleşmelerin doğurduğu bir yükümlülüğe, bir başka uygulamadan yararlanabilmek için öne sürülen bir koşulluluğa ya da tamamen dayatma içeren bir zorlayıcılığa dayanabilmektedir.

### Şekil 1. Politika Transferi Süreci



Kaynak: WPGG (2010).

Şekil ve derecelendirmenin politika transferi açısından değerlendirilmesi neticesinde kopyalamanın daha çok zorlayıcılığın bir sonucu olduğunu, benzeştirme ve uyumlaştırmının yükümlülük ve koşulsallıkla uyumlu bir transfer şekli olduğunu söylemek mümkündür. Diğer taraftan sentezleme ve esinlenmenin ise gönüllü politika transferinin biçimleri şeklinde gerçekleşmesi muhtemeldir.

## 2. Politika Transferinde Uluslararası Örgütler

Yukarıda da belirtildiği üzere politika transferi veya bir başka deyişle reform transferi gönüllü ya da zorlayıcı olabilmektedir. Gönüllü politika transferi kendi durumunu tespit edip ihtiyaçlarının farkında olan aktörler tarafından gerçekleştirilen politika arayışı sürecinin ardından gerçekleşirken, zorlayıcı



politika transferi karar vericilerin transfer kararının dış aktörlerin baskısıyla gerçekleştiği durumdur. Zorlayıcı politika transferi doğrudan ya da dolaylı zorlayıcı nitelikte olabilmektedir. Doğrudan zorlayıcı transfer devlet iradesinin karşısındaki bir başka aktörün anayasal, toplumsal ya da siyasi nitelikteki birtakım değişiklikleri dayatması iken, dolaylı zorlayıcı transfer ise transferin bir başka ülke ya da örgüt tarafından güçlü özendiriciler üzerinden ve müzakereler neticesinde benimsenir hale getirilmesidir (Haktankaçmaz, 2010: 25). Bu bakımdan uluslararası örgütlerin politika transferindeki rolünün dolaylı zorlayıcı politika transferleri kapsamında değerlendirilmesi mümkündür.

Uluslararası örgütlerin politika transferinde bu denli önemli olmasının birçok farklı nedeni vardır. Bu nedenlerden birkaçı yukarıda belirtilmiştir. Örneğin uluslararası örgüt ve kuruluşların Yeni Kamu Yönetimi, serbest piyasaya liberal demokrasi uygulamaları gibi egemen güçler tarafından tercih edilen yöntemlerin savunuculuğunu yapması bunlardan birisidir. Bir diğer neden de az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin özelleştirme gibi uygulamalarla gelişmiş ülkelere ve uluslararası sermayeye açılmasıdır. Ayrıca bazı yazarlara göre uluslararası örgütler ve onların yerli ya da uluslararası temsilcileri; kişisel, ulusal ya da uluslararası çıkarlar doğrultusunda hareket edebilmektedir.

Uluslararası örgütleri güçlü kılan etkenlerden biri de onların herkes için aynı reçeteyi sunmasının kesin olmayışıdır. Bu örgütler stratejik davranabilme lüksüne sahiptirler. Alandaki bilginin neredeyse hepsine -ta ki ülkelerin iç süreçlerine varıncaya kadar- sahiptirler. Bu pozisyon onların -deyim yerindeyse- bilgi simsarları haline gelmelerini sağlamaktadır. Örgütler, alandaki gelişmelere şeffaf yaklaşabilmekte, ulusal yapılara ani görünen bazı gelişmeler onları nadiren şaşırtabilmektedir. Zira gelişmeleri yakından takip eden örgütler, bu tür durumlara dar kapsamlı bakışlara nispetle daha hazırlıklıdır. Hatta bu tür örgütlerle çalışmak ülkelerin iç bürokratik unsurlarına da avantaj sağlamaktadır. Uluslararası örgütlerin faaliyet ve toplantılarını takip eden bürokratlar mevkiidışlarına göre avantajlı konuma gelmektedirler (Jakobi, 2009: 30).

Uluslararası örgütlerin politikalara etkisi yumuşak ya da sert olabilmektedir. Bir ülke uluslararası bir örgüte üye olduğunda o örgütün koyduğu bağlayıcı kuralları (tavsiye niteliğindeki kararlar da söz konusu olabilmektedir) da kabul etmiş olmaktadır. Bu kurallar iç siyasal düzenlemeler üzerinde etkilidir. Örneğin bir ülke Birleşmiş Milletler üyesi olarak, örgütün okur-yazarlığa ilişkin sorunlarla mücadelesine de katılmak durumunda kalmaktadır. Ya da Europol gibi bir suçla mücadele örgütü ile suçla dair istatistikler, veri tabanları ve bilgilerin paylaşımı örgüt üyeliği açısından zorunludur. Nükleer enerji ve radyoaktif maddelerle ilgili Uluslararası Atom Enerjisi Kurumu'nun yaptırımlarını da bu türden uygulamalara örnek vermek mümkündür (Jakobi, 2009: 30).

Bunların dışında sivil toplum örgütü görünümündeki yapılar da kamu politikalarını etkileme ya da politika transferi süreçleri başlatılmasına neden olma kabiliyetine erişebilmektedir. Örneğin; George Soros tarafından desteklenen Açık Toplum Enstitüsü de politika transferinde etkin rol alan uluslararası aktörlerden biridir. Açık Toplum Enstitüsü norm taşıyıcısı olarak işlev görmekte, politika transferi bağlamında çeşitli politikalar üretmekte, yaymakta ve uygulamaktadır. Bu süreçte Açık Toplum Enstitüsü bir yandan yeni politikalar belirleyerek ya da mevcut politikalarla yeni bilgiyi birleştirerek üretim işlevini, bir yandan medya ya da siyaset ve sivil toplum kanalları üzerinden bu yeni fikir ve politikaları

duyurarak yayma işlevini, bu politika ve fikirlerin uygulanması noktasında transfer alıcısının uygulayıcı yerel unsurlarıyla bağlantılar kurarak ise uygulama işlevini yerine getirmektedir (Sobacı, 2011: 201).

## 2.1. Küreselleşme ve Uluslararası Politika Transferi

Devletin küresel akımları göz ardı etmesinin mümkün olmadığı durumlarda dışsal kurumların (büyük firmalar ve uluslararası kuruluşlar) tarafsız kamu hizmeti ya da liyakate dayalı işe alımlar gibi ithal taleplerinin etkisi daha fazla olacaktır. Bu bağımsız kuruluşlara, özgür bir medya ve bağımsız yerel yönetimler gibi iç girdiler de katkıda bulunarak toplam gücü artırabilmektedirler (Rigos, 2001: 379). Dolayısıyla uluslararası örgütlerin tek başına politika transferinde etkili olması mümkün olmakla birlikte yerli destekçilerin varlığı da istenen politika transferinin gerçekleştirilmesini kolaylaştırmaktadır. Günümüzde uluslararası örgüt ve kuruluşların kamu politikaları açısından üzerinde durdukları hususları daha çok Yeni Kamu Yönetimi ilkeleri kapsamında değerlendirmek mümkündür. Yerli destekçilerle birlikte dayatılan bu ilkeler, kamu yönetimleri tarafından büyük bir direnç gösterilmeden uygulanmaktadır.

Diğer yandan Dünya Bankası ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası örgütlerin Yeni Kamu Yönetimi gibi uygulamaların yaygınlaşmasına hizmet ettiğini savunanların yanında, bu örgütlerin Yeni Kamu Yönetimi ilkelerinin ülkeden ülkeye değişen farklı yorumlarına engel olmadığını savunanlar da mevcuttur. Her ne kadar Yeni Kamu Yönetimi ilkeleri her ülkede aynı şekilde tezahür etmiş olmasa da bu ilkelerin uygulanan politikalara çeşitli derecelerdeki etkisini yadsımak da çok makul değildir (Bowornwathana, 2001: 440). Nitekim uluslararası örgüt ve kuruluşların büyük çoğunluğu serbest piyasa ekonomisini ve liberal demokrasi uygulamalarını savunmakta, bir bakıma egemen siyasal ve ekonomik sistemlerin bayraktarlığını yapmaktadırlar.

Özelleştirme politikaları açısından da durum böyledir. Gelişmekte olan ülkeler, özelleştirmenin revaçta olduğu Batılı ülkelerin ve özelleştirmeyi teşvik eden uluslararası kuruluşların finansal desteğini kaybetmemek adına, köklü kurumlarının el değiştirmesine razı olabilmektedir. Ancak çoğu kez bu durum özelleştirmeyi uygulayan idarenin aleyhine sonuçlar verebilmektedir. Özelleştirilen varlık düşük bir fiyatla elden çıkarıldığında, idarecilerin bu işte parmağı olduğu, yüksek fiyatlı satış gerçekleştiğinde ise geçmişte bu kaynakların idarece iyi yönetilmediği sonucu çıkarılmaktadır. Dolayısıyla özelleştirmeye zorlanan yönetim kısa ve orta vadede yerli desteği kaybetmek pahasına, çoğu kez uzun vadeli getiri potansiyeli vadeden talebi yerine getirmek durumunda bırakılmaktadır (Kurtz, Adwan ve Cunningham, 2001: 981). Bu durumda gelişmekte olan ülkeler uluslararası desteği kaybetmemek için göğüsledikleri risklerin karşılığını alamadıkları gibi bu politikanın olumlu sonuçlara dönüşebilmesi için uluslararası örgüt ve kuruluşlara olan bağımlılıkları da devam etmektedir.

Ancak, devletin çekilemediği ve büyük yatırımlar gerektiren alanlar dışında özelleştirmelerin Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kurumlar tarafından desteklenmesi ve teşvik edilmesi, bazı ülkelerin farklı yaklaşımlarını ortadan kaldırmamaktadır. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gelişmemiş ülkelerde bile özelleştirmeyi teşvik ederken, bazı durumlarda özelleştirme yerine özel sektörün önünü açacak yasal düzenlemelerle serbest piyasayı canlandırmak da geçerli bir yol olabilmektedir (Peters, 2001: 677). Bu noktada politika transferinde yerli dinamiklerin dikkate alınmasının gerekliliği

bir kez daha karşımıza çıkmaktadır. Nitekim uluslararası örgüt ve kuruluşların çokça vurgu yaptığı özelleştirme her derde deva bir ilaç değildir. Hastalıklar üzerinden yapılacak bir benzetmenin, konunun daha iyi anlaşılmasına katkı yapması mümkündür. Örneğin; iki farklı hastalık benzer semptomlara neden olabilmektedir. Semptomlardaki bu benzerlik iki hastalığın aynı olduğu anlamına gelmediği gibi hastaların bünyeleri de farklıdır. Dolayısıyla her iki hastada da aynı ilacın aynı dozda kullanılması, istenmeyen sonuçlara ve hatta ölüme bile neden olabileceğinden hastalığın iyi teşhis edilmesi; uygulanacak ilaç ve doza da uygun bir değerlendirme neticesinde karar verilmesi gerekecektir. Küreselleşmenin teşvik ettiği özelleştirme ya da Yeni Kamu Yönetimi ilkelerinin her ülkeye farklı şekillerde ya da uygun seviyede uygulanmasının gerekliliği de bu duruma benzemektedir.

Bazı yazarlar uluslararası örgütlerin yerel politikalara etkisi konusunda daha da kötümserdirler. Onlara göre uluslararası kuruluşlar bir çıkar ilişkisi çerçevesinde faaliyet göstermekte, bu çıkarlar talep ve yardımları etkilemektedir. Örneğin Gauld'a (2001: 767-768) göre, Batıdaki iş dünyası yolsuzluklara yardım ve yataklık etmek konusunda asla yalnız değildir. Batılı donör kuruluşlar genelde siyasi çıkarlarına hizmet edecek biçimde davranarak bilinen şeytanı gizlemektedirler. Uluslararası kuruluşların dış elçileri ya da yerel temsilcileri yerel rejimlerle işbirliği içerisindedirler. Bu durum, rejim iktidarının Birleşmiş Milletler gibi önemli noktalarda takınacağı tavırların, vereceği oyların, yapacağı iyi yöndeki askeri yardım ve operasyonların ya da elçinin tabi olduğu ulus çıkarlarına hizmet etme derecesinin belirleyiciliğinde gerçekleşebilmektedir.

## 2.2. Yönetişim ve Uluslararası Politika Transferi

Neo-liberal küreselleşme bağlamında iyi yönetim söylemlerinin hızlı ve geniş yayılımının birkaç belirgin nedeninden söz etmek gerekmektedir. Birincisi iyi yönetişimin yapısal uyum programı uygulamaları sonrası ortaya çıkan kavramsal ve politik boşluğu doldurmasıdır. Nitekim yönetişim, devletin, özel sektörün ekonomik rolünün önünü mümkün olduğunca açarak desteklerken kendi rolünü belirgin şekilde sınırlayacak vizyonu üretmek konusundaki ihtiyacına acil ve pratik bir çözüm olmuştur. İkincisi, iyi yönetim fikrindeki cazibe bir bakıma, karmaşık ve kimi zaman çatışan ekonomik, sosyal, politik ve kültürel süreçleri yönetilebilir idari ve siyasi meselelere dönüştürme kabiliyetinde yatmaktadır. İyi yönetim kalkınma ve teknokratik yönetim çerçevesini aslında uzun zamandır var olan yönetsel ilkelerin yeniden yorumlanmasına dayandırmakta olup, önemli olan bu durumun rakip gündemler ve zamana rağmen sürdürülebilir olmasıdır. Üçüncüsü, iyi yönetişimin, gelişme söz konusu olduğunda bazı kavram ve süreçler hakkındaki önemli uzlaşmazlıkları gizleme kabiliyetidir. Öyle ki teknokratik yönetim, minimal devlet, sosyo-ekonomik koruma ve adil gelir dağılımı gibi hedeflerin görünüşteki uyumunu uygulamada sürdürme çabaları bu yönde güçlü bir inanç gerektirmektedir. Dolayısıyla siyasal ve ideolojik anlamda nötr görünümü, iyi yönetişimin boşlukları doldurma, karmaşık sorunları basitleştirme ve uzlaşmazlıkları gizleme kabiliyeti ile bir araya geldiğinde küresel düzende kendisine ve taşıyıcısı olduğu ekonomik liberalleşmeye karşı savunma yürütmenin neredeyse imkânsız olmasını sağlayabilmektedir (Demmers, Jilberto, ve Hogenboom, 2005: 5-6).

Son yıllarda ciddi bir patlama yapan bu kapsamdaki girişim ve projelerin çokluğu da göz önünde bulundurulduğunda, dış yardımların politika alıcısı ülkelerde iyi yönetişimi geliştirmek için bir araç

olarak kullanılıp kullanılamayacağı sorusuna da verilecek cevap olumlu görünmektedir (Unsworth, 2007: 21). Ancak yönetişimin bu bağlamdaki müdahalelerine ilişkin sistematik değerlendirme çalışmalarının eksikliği hissedilmektedir. Yine de iyi yönetim noktasındaki donör desteğine dair farklı bileşenlerin en azından bir ön değerlendirmesini sağlayan materyale ulaşmak ise olasıdır. Bunlar arasında demokrasi inşası, sivil toplum yardımı, ücret reformu dahil olmak üzere kamu sektörü reformları ve yolsuzluklarla mücadele konusundaki müdahaleler bulunmaktadır. Bu kapsamdaki materyalden aşağıdaki başlıklarda özetlenebilecek tespitler yapmak mümkündür (Unsworth, 2007: 25-27):

- *Büyük Zorluklarla Sağlanan Mütevazı Etkiler:* Genel olarak, dış yardımın etkisi en iyi ihtimalle mütevazı olmakta iken bunlara ulaşmanın büyük zorluklar barındırdığı kabul edilmektedir.
- *Proje Düzeyinde Başarı, Sektör Düzeyinde Etkisizlik:* Donör kuruluşlarla girişilen iyileştirme projelerini amaç düzeyinde desteklemek için üretilen aşırı iyimser varsayımlar proje düzeyinde başarıya zarar vermese de kamu sektörü üzerinde geniş etki oluşturmada ve zaman hedeflerini karşılamada gerçekçiliği azaltmaktadır.
- *Siyasi ve Kurumsal Çevrenin Önemi:* Alıcı ülkelerde özellikle ekonomik yardımların beklenen etkiyi ortaya çıkarması, o ülkedeki kurumlar ve politikaların destekleyici özellikte olmasıyla yakından ilişkilidir.
- *Sürdürülebilirlikten Uzak Erken Başarı Modeli:* Desteklenen bir reform alanında elde edilen kısa vadeli başarı çerçevesi, yapısal reformların sürdürülebilirliği konusunda yanlış kanılara neden olabilmektedir. Dahası, bu yöndeki başarılı süreçler bile siyasal ve toplumsal çevredeki değişkenliğin yol açabileceği hızlı bir tersine dönüşe karşı savunmasız kalabilmektedir.
- *Orta Düzey Başarı Öyküleri:* Yolsuzluğun engellenmesi için daha iyi teşhis araçlarının geliştirilmesi ve daha açık kamuoyu tartışmalarının teşviki veya yoksulluk ve hukukun üstünlüğü konularının siyasi gündeme yerleştirilmesi ile sivil toplumun desteklenmesi gibi kimi konularda dar kapsamlı da olsa kazanımlar sağlayan örnekler mevcuttur. Ancak gerçek bir çoğulculuk teşviki ya da daha geniş demokratikleşme hedeflerini desteklemek konusundaki sonuçlar sınırlı görünmektedir.
- *Alıcı Ülkede Geliştirilen Reformların Göreceli Başarısı:* Donör kuruluşların belirlediği çerçeveye ilişkin yerel yorumlar, vergi reformu ve bilgi edinme hakkı gibi konularda etkili fikirler ve politikalar ortaya çıkarabilmiş olup bunlardan bazılarında özellikle dış destekten kaçınma yoluna gidilmiştir. Dolayısıyla donör tavsiyeleri ile başarı arasında doğrusal ilişki kurmak güç görünmektedir.

İyi yönetim alanındaki donör-alıcı ilişkileri ise politika transferi stratejileri konusunda faydalı bir çerçeve sunmaktadır. Donörler alıcı ülkelerde yönetim noktasında iyileştirmeler elde etmek istediklerinde, birtakım stratejiler uygulamaktadırlar. Söz konusu stratejiler aşağıda dört başlık halinde sunulmaktadır (Neumayer, 2003: 11-12):

- *İkna stratejisi:* Donörler, alıcı ülkelerle resmi ve gayri resmi temaslarını, onları iyi yönetişime karşı direnişlerinden vazgeçmeye ve yönetimlerini iyileştirmeye ikna etmek için kullanabilirler.
- *Kapasite geliştirme stratejisi:* Donörler alıcı ülkeye yardımlarının bir kısmını, amacı iyi yönetim

kapasitesi oluşturmak olan projelere yönlendirebilirler.

- *Koşulluluk stratejisi:* Donörler ülkelerin aldıkları yardıma, politika reformları yürütmeleri ve iyi yönetişimin belirli kriterlerine “boyun eğmeleri” için koşullar dayatabilirler.
- *Seçicilik stratejisi:* Donörler ülkeleri geçmişte kanıtlanmış bir iyi yönetim sicili için ödüllendirmek ve/veya kötü yönetim geçmişleri için cezalandırmak gibi amaçlarla bir koşulsuz yardım tahsisi yolunu tercih edebilirler.

### 2.3. Uluslararası Örgütlerin Kamu Politikalarına Etkisi

Uluslararası örgütlerin etkileşime girdikleri ulusal yapılarla ilişkilerinde kendi içinde çelişkili olarak değerlendirilebilecek bir yaklaşım söz konusudur. Kalkınma ve kalkınma desteğine odaklanan ekonomik temelli kuruluşlar; iyi yönetim söz konusu olduğunda kavramla doğrudan ilişkili görünen demokratik, dolayısıyla da siyasi temelli çağrışımlardan kaçınılmaktadırlar. Bir başka deyişle Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kurumlar siyasi partiler, parlamentolar veya demokratik hesap verebilirlik yerine; hukukun üstünlüğü, mülkiyet haklarının korunması, yetkin bürokrasi ve yolsuzlukla etkin mücadele gibi serbest piyasayı destekleyen kurumsal işleyişe vurgu yapmaktadırlar. Halbuki, siyasi konulardan uzaklaşma çabasındaki bu yaklaşımın, geçmişte demokratik işleyişle özdeşleştirilen kurumlar üzerinden hedeflediği değişim, bir şekilde siyasal nitelik taşımaktadır (Welsh ve Woods, 2007: xi-xii). Dolayısıyla siyasal kapsama sahip tavsiyeler çoğu durumda ekonomik ve teknik görünümüne büründürülerek, deyim yerindeyse alıcının gerginliği azaltılmaya çalışılmaktadır.

Bununla birlikte teknik konularda da kimi zaman beklenen etki elde edilememekte, alıcı ülkeler faydadan çok zarar görebilmektedir. Örneğin; Dünya Bankası, Uluslararası Kalkınma Derneği, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Dünya Sağlık Örgütü ile Gıda ve Tarım Örgütü gibi donör kuruluşların teknik uzmanlıklarını alıcı ülkelerin kaynak havuzları ile bir araya getiren çok yönlü yardım mekanizmaları kimi durumlarda kaynak israfına da yol açabilmektedir. Şöyle ki; sağlanan çok yönlü yardımlar alıcı ülkelerin ulusal kurumlarınca daha dar kapsamlı değerlendirilerek marjinalleştirilebilmektedir. Dahası, donör kuruluşların çok yönlü hedeflerindeki uyumsuzluk bir kurum tarafından teşvik edilen mali doğruluğun bir başka kurumun aradığı yoksulluğun azaltılması projeleriyle; ya da bir donörün peşine düştüğü ulusal güvenliğin, bir başkasının desteklediği insan hakları ve kalkınma projeleriyle çelişmesine neden olabilmektedir. Bu noktada donörlerin yapması gereken, alıcı ülkelere kendi önceliklerini belirlemek ve donörleri daha iyi uygulamalara zorlamak noktasında alan sağlamaktır (Woods, 2007: 6).

Elbette transfer çabası her zaman sorun içermemekte olup, donör kuruluşların başarı hikayeleri de mevcuttur. Uluslararası örgütler -özellikle de devletler topluluğu biçiminde organize olan uluslararası kuruluşlar- devletlerin politikaları yanında siyasal eğilimlerini de önemli biçimde etkileyebilmektedir. Bir devletin demokrasi karşısındaki tutumu bile üye olduğu uluslararası kuruluşa göre şekillenebilmektedir. Örneğin, Pevehouse'un (2002) çalışması, demokrasi seviyesi yüksek üyelere oluşan bir uluslararası örgüte üye olmanın üye olacak devletlerin demokratikleşme eğilimini artırdığını göstermektedir (Geddes, 2007: 329). Bu durum göstermektedir ki ulus yapısının ve ulus kültürünün dışındaki hâkim bir kültür uluslararası örgüt üyeliği noktasında kabul görmektedir. Bu kültür ise küresel kültür olarak adlandırılabilir. Küresel kültür genel olarak egemen yapıların ve galip yönelişlerin etkisinde kalmaktadır.

Diğer alt yapıları etkisi altına alan egemen kültür ve galip anlayış ürettiği hedefleri evrensel hedefler olarak sunmakta, küresel sistemin bu evrensel değerler çevresinde birleşmesini beklemektedir. Bu bakımdan demokrasi ve liberalizm gibi kavramlar genellikle evrensel hedefler olarak ulus devletlerin önüne konularak her ülkenin tek tip bir demokrasi ve liberal anlayışı paylaşması, bu tek tip anlayışın dışında kalanların ise bu 'mükemmel' değerlerle donatılmak üzere zorlanması normal karşılanmaktadır.

Dolayısıyla ekonomik temelli yaklaşımlar noktasında küresel düzlemde ulus devlete birebir aktarılacak küresel politikalar söz konusu olmayıp, bu politikalar belirli bir ülkenin politikasını belirlemek noktasında farklı görünse de siyasal düzlemde küresel politika dünya kültürü olarak adlandırılacak ortak bir kültür üzerine inşa edilmiştir. Diğer taraftan, bu kültür, evrensel amaçlar etrafında birleşmeyi ve bu yolla tek tek devletlerin meşruiyetini de sağlamaktadır. Bir anayasa tarafından belirlenen hukuk normlarına sadık ya da insan haklarına saygılı olmak bir ülkenin uluslararası toplum nezdinde meşru ve gerçek bir devlet olarak görülmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla dünya toplumu ulusal politik reformlarının kaynaklarından biri olup, dünya toplumu fikri politika aktarımını gerekli kılan bir küresel politikayı beraberinde getirmektedir (Jakobi, 2009: 18-19).

Diğer taraftan, uluslararası örgütleri siyasal değişimin temel kaynağı olarak görmek de gerekemeyebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında uluslararası örgütleri standartların belirlenmesi, önceliklerin ileri sürülmesi ya da politika geliştirilmesinin koordine edilmesi gibi yollarla ülkeleri etkileyen araçlar olarak görmek daha doğru olabilecektir. Diğer yandan, uluslararası örgütlerin bu türden faaliyetleri tüm alanlarda aynı etkiyi vermeyebilmektedir. Bazı alanlardaki gelişme diğerlerine nazaran daha kolay gerçekleştirilebilir (Jakobi, 2009: 21). Bu durum, ulus üstü yapıların taleplerine yanıt veren ulusal yapıların yöntem ve uygulamaları ile talep edilen standart ve önceliklerin uygulama zorluğu tarafından belirlenmektedir.

Dolayısıyla daha önce belirtildiği üzere uluslararası örgütlerin politika transferlerine etkisi her durumda aynı şekilde gerçekleşmemektedir. Politika transferi ya da yayılımı transfer alıcılarının durumuyla da yakından ilgilidir. Örneğin, Avrupa Birliği birçok emsallerine oranla çok güçlü, etkili ve yaptırım gücü yüksek bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira Avrupa Birliği yönetimi, her ne kadar tek bir ekonomik modeli dayatmaksızın iyi yönetim temelli bir idari çerçeve üzerine yoğunlaşıyor olsa da (Şener, 2008), ekonomi eksenli birtakım politikaları üretmek ve üye devletlere de uygulamak konusunda da yetkilidir. Ancak bu durum ülkelerin buradaki kadar gelişmediği bölgelerde, özellikle de kamu hizmetleri ve eğitim gibi alanlarda bu denli kolay gerçekleşmemektedir (Haus, 2002: 168). Dolayısıyla transferin uygulanması transfer alıcısının imkânlarına da bağlıdır. Uluslararası örgüt ve kuruluşlar bazı durumlarda transfer alıcısının imkân, kabiliyet ve ekonomik yeterliliklerini hesaba katmamakta, transfer alıcısı konumundaki devletin siyasal yapıları transfer konusunda oldukça zorlanabilmektedir.

Yine de bazı ülkeler ise transfer konusundaki uygulamayı kendine özgü yöntemlerle ve yerel dinamikleri harekete geçirmek suretiyle gerçekleştirebilmektedir. Örneğin, PUMA ve EGPA gibi idari ve bilimsel birçok uluslararası örgüte üye olan Finlandiya, Toplam Kalite Yönetimi ve ISO gibi konularda tavsiye edilen kamu politikası transferlerini aynen (İngiltere'de olduğu gibi) uygulamayı tercih etmemiştir. Finlandiya yönetimi tavsiye edilen uygulamaları dikkatle inceleyip değerlendirmiş, bu

konuda akademik destek almış, ancak reformlar konusunda nihai kararı uzman bürokratlara bırakmıştır (Hauss, 2002: 264). Ancak unutulmamalıdır ki her ülke Finlandiya kadar yerel sosyal ve entelektüel sermayeye sahip olmayabilir. Dolayısıyla temel nokta, ülkelerin iç kaynaklarını transfer konusunda yeterli seviyeye getirmek, yerel siyasal, bürokratik, sosyal ve ekonomik yeterliliklerini ve eksikliklerini dışsal unsurlara nazaran çok daha iyi bilen ulusal siyasetçi ve bürokratların karar verme konusunda daha etkili ve rahat davranmalarını sağlayabilmektir.

Sonuç olarak ülkeler artan biçimde Yeni Kamu Yönetimi reformlarına yönelmektedirler. Özellikle bu türden kilit reformlarda ülkelerin üyesi oldukları OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin etkisi giderek artmaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 32). Bu durum ülkeleri özellikle finansal ve uluslararası siyasal destek için Yeni Kamu Yönetimi Reformlarını koşulsuz kabullenmeye itmekte, bazen istenmeyen sonuçlara katlanmak zorunda bırakmaktadır. Ayrıca, Birleşmiş Milletler, OECD, Avrupa Birliği, Dünya Sağlık Örgütü, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi örgütlerin ve hatta Amerikan Kalkınma Bankası, Avrupa Gelişme Bankası, bölgesel kalkınma ve yardım kuruluşları ve az gelişmiş ülkelere yardım kuruluşları gibi uluslararası nitelikteki yapılar politika transferi sürecinde önemli rollere sahiptirler (Ateş, 2002: 10).

Unsworth'un (2007: 27-28) "Yeni Geleneksel Bilgelik" olarak tanımladığı donör kurum yaklaşımı çerçevesi, reform girişimlerinde erişilen başarısızlık ve kısmi başarı öykülerinde faturayı donör kuruluşlara kesmektedir. Buna göre geçmişteki pek çok reform çabasının sınırlı etkisini kısmen de olsa şu faktörlere bağlamak mümkündür; daha üst düzey hedeflere ilişkin gerçekçilik eksikliği, yetersiz zaman ve kaynak yatırımı, zayıf proje tasarımı ve uygulaması, olası muhalefetin hesaba katılmaması, hatalı önceliklendirme. Bununla birlikte yönetim bağlamındaki müdahaleler ve daha geniş kapsamlı yoksulluğu azaltma çabaları büyük oranda politik alana ilişkin olup, dış müdahalelerde yerel politik faktörler daha iyi anlaşılmalı ve iyi bilgilendirilmelidir. Bahse konu yeni geleneksel bilgelik çerçevesinin donör kuruluşlara tavsiyeleri şu şekildedir (Unsworth, 2007: 27-28):

- Donörler alıcı ülkedeki siyasi ve kurumsal bağlamı daha iyi anlamalıdır.
- Donörlerin daha iyi yönetim talebini beslemesi gerekmektedir.
- Kurumsal gelişim zaman ve sabır gerektirmekte olup, bu gereklilik sağlanmalıdır.
- Donörler alıcılar açısından sorunun büyük bir parçası olmamaya özen göstermelidirler.

## SONUÇ

Kamu yönetimi karşılaştırmaları adı konulmasa da devlet yapısının ortaya çıkışından itibaren yapılagelmiştir. Karşılaştırma yöntemine ilişkin üzerinde fikir birliğine varılamayan birçok nokta bulunsa da karşılaştırmanın ütesinden gelinemeyen sorunların çözümünde önemli bir yöntem olduğuna şüphe yoktur. Bu nedenle kamu yönetimi karşılaştırmaları belirli bir sorunla karşılaşan her ülke ya da ulusal yapının aynı yollardan tekrar tekrar geçmesini ve bu şekilde zaman ve kaynak israf edilmesini engelleyebilmektedir. Nitekim, özellikle ulusal ve toplumsal meselelerde çoğu kez ilk olmak söz konusu değildir. Her devletin karşılaştığı sorunların bir benzeri şu veya bu şekilde bir başka ülkede de ortaya çıkmış ve yüksek ihtimalle bir şekilde çözüme kavuşturulmuştur. Kamu yönetimi karşılaştırması da bu

noktada önem kazanmaktadır. Bu çözümü izlemek ve irdelemek, gereği gibi ele alarak yerel sorunlara tatbik etmek için karşılaştırma en iyi başlangıç olarak görülebilir.

Kamu yönetimi karşılaştırmalarına başta pek iyimser yaklaşılmamış olsa da özellikle son 40 yılda artan biçimde ilgi çekmeyi başarmıştır. Artık ülkelerin siyasi ve bürokratik yapıları karşılaştırma konusundaki becerilerini daha rahat sergilemektedirler. Esasen konu yalnızca karşılaştırma yapmak üzerinden de yürümektedir. Karşılaştırmalar nihai nokta olan politika transferi ekseninde yapılmaktadır. Belirli bir sorun konusunda farkındalık oluşmakta, sorun tanımlanarak karşılaştırma yapılmakta, ihtiyaca cevap verecek örnek politika ya aynen transfer edilmekte ya da belirli yönleri transfer edilmekte veya uyarılama yapılmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimi karşılaştırmaları politika transferlerinin ilk aşamaları gibi işlev görmektedir.

Politika transferleri gönüllü, yükümlülüğe ya da koşulsallığa bağlı ya da dayatmacı olabilmektedir. Tercih edilen gönüllü transferlerdir. Çünkü bu türden politika transferinde transfer alıcısı kendi tercihleri ve ihtiyaçları çerçevesinde daha özgür hareket edebilmektedir. Politika transferinin etkili biçimde gerçekleştirilebilmesi ve iyi sonuçlar doğurması için bazı hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Bunların başında politik ortamların benzerliği gelmektedir. Diğer önemli hususlar ise transfer sorunun benzerliği transfer hedefinin benzerliğidir.

Uluslararası örgütler politika transferi konusunda önemli bir konuma sahiptirler. Bu uluslararası örgütlerin güçleri, sundukları imkânlar, bilgi sahibi ve organize oluşlarından ileri gelmektedir. Uluslararası örgütler çoğu kez arkalarındaki mali destekçiler ya da kurucu ve üye devletlerden destek almaktadırlar. Bu durum onların mali destekçileri ya da egemen üyeleri adına hareket etmelerine neden olmaktadır. Dolayısıyla özellikle küresel itibar ve dünya kültürüne entegre olma imajı için politika transferine konu olan ülkeler uluslararası örgütlerin taleplerini geri çevirmemektedirler. Ayrıca, mali destek fonları bulunan örgütler, mali destekler için bazı transferleri koşul olarak da sunabilmektedirler.

Diğer yandan uluslararası örgütler her ülke konusunda ileri derecede ve hatta bazen ülkenin içsel otoritelerinden bile daha net bilgiye sahip olabilmektedirler. Bu durum onların elini güçlendirmektedir. Politika transferine konu olan ülkelerin ellerinde uluslararası örgütler kadar güçlü argümanlar bulunmaması ve uluslararası örgütlerin durumsal politikalar üretebilme kapasitesi politika transferlerinin önünü açmaktadır. Arıca uluslararası örgütler iyi organize olmuşlardır. Politika transferi gerekli görüldüğünde hem iç hem de dış kamuoyu tarafından baskıya alınan idareler bu talebe çok fazla direnememektedir. Nitekim uluslararası örgütlerin yerli işbirlikçileri toplumu transfere hazır hale getirdikten sonra artık dış talep aynı zamanda iç talep haline de gelmiş olmaktadır.

Tüm bunların ötesinde, politika transferinin göreceliliği çok önemlidir. Her politika her ülkede ve her durumda aynı şekilde sonuç vermemektedir. Politika transferinde en önemli nokta her ülkeyi aynı gelişmişlik seviyesine çıkarmak için çaba göstermek ya da her ülkede aynı reçeteyle aynı sonuç beklemek değildir. Buradaki asıl önemli husus transfer alıcısının içsel dinamiklerinin hesaba katılmasıdır. Tüm ülkelerden aynı taleplerde bulunan; aynı siyasal, ekonomik ya da toplumsal politikaların her ülkede aynı sonucu vermesini bekleyen uluslararası yapılar yanılmaktadırlar. Mesele balık vermek değil balık



tutmayı öğretmektir. Politika transferine konu olan yapıları transfere hazır hale getirmek, transferi zorla gerçekleştirmekten çok daha önemlidir. Daha da önemlisi her ülkenin politika transferlerini değerlendirebilecek güçlü bir bürokratik yapıya ve entelektüel sermayeye sahip olmasıdır. Bu durumda politika karşılaştırmaları içsel hedefler doğrultusunda ve yerel dinamikler hesaba katılarak yapılabilecek, karar verme konusunda özgür olan siyasi irade ve yol gösterici bürokratik yapılar daha sağlıklı kararlar alabilecektir.

### Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışmada içerisinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, çalışmanın özgün olduğunu, bildiririm. Aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

### Yazarların Makaleye Katkı Oranları

Bu çalışma tek yazar tarafından hazırlanarak ortaya konulmuştur.

### KAYNAKÇA

- Ateş H. (2002). “Kamu Örgütlerine Yönelik Yönetimsel Bilgi ve Siyasa Aktarımı: Eleştirel Bir İnceleme”. *İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (27), 7-26.
- Babaoğlu, C. (2017). “Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15 (30), 511-532.
- Bauer M. W. ve J. Trondal (2015). The Administrative System of the European Union, *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. (Ed. E. M. W. Bauer ve J. Trondal), New York: Palgrave Macmillan, 1-30.
- Biçer, M. ve H. Yılmaz (2009). “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun, Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”. *Yasama Dergisi*, (13), 45-84.
- Bowornwathana, B. (2001). Politics of Governance Reform in Thailand. *Handbook of Comparative and Development Public Administration Second Edition, Revised and Expanded*, (Ed. A. Farazmand), New York: Macel Dekker Inc, 421-444.
- Demir, F. (2011). “Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 107-120.
- Demmers, J.; A. E. F. Jilberto ve B. Hogenboom (2005). Good Governance and Democracy in a World of Neoliberal Regimes. *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depoliticisation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*, (Ed. J Demmers, A. E. F. Jilberto ve B. Hogenboom), New York: Routledge, 1-32.

- Dolowitz, D. ve D. Marsh (1996). “Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”. *Political Studies*, (44), 343-357.
- Garcia-Zamor, J.-C. (2001). Development Administration in the Early Americas: Aztecs, Incas, and Mayas. *Handbook of Comparative and Development Public Administration Second Edition, Revised and Expanded*, (Ed. A. Farazmand), New York: Macel Dekker Inc., 89-102.
- Geddes, B. (2007). What Causes Democratization?. *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (Ed. Carles Boix ve Susan Stokes), New York: Oxford University Press, 317-339.
- Gould, D. J. (2001). Administrative Corruption: Incidence, Causes, and Remedial Strategies. *Handbook of Comparative and Development Public Administration Second Edition, Revised and Expanded*, (Ed. A. Farazmand), New York: Macel Dekker Inc., 761-774.
- Gül, H. (2015). “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”. *Yasama Dergisi*, (29), 5-31.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2010). “Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü”. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 22 (6), 23-54.
- Haus, C. (2002). *Comparative Politics: Domestic Responses to Global Challenges (4th Edition)*. Stamford: Wadsworth Publishing.
- Heywood, A. (2012). *Siyasetin Temel Kavramları*. (Çev. H. Özler), Ankara: Adres Yayınları.
- Jakobi, A. P. (2009). *International Organizations and Lifelong Learning: From Global Agendas to Policy Diffusion*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Jreisat, J. E. (2005). “Comparative Public Administration Is Back in, Prudently”. *Public Administration Review*, 65 (2), 231-242.
- Köseoğlu, Ö. (2013). “Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye’ye İzdüşümleri”. *Bilgi*, (26), 4-36.
- Kurtz, W.; Y. M. Adwan ve R. B. Cunningham (2001). Challenges to Privatization in Developing Countries: A New Look, *Handbook of Comparative and Development Public Administration Second Edition, Revised and Expanded*, (Ed. A. Farazmand), New York: Macel Dekker Inc., 977-988.
- Kutlu, Ö. (2012). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Mamur Işıklı, Y. (2017). “Türkiye’de Kamu Politikası Olarak 2000 Yılı Sonrası Uluslararası Göç Yönetiminin Analizi”. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (13), 25-47.
- 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.
- Neumayer, E. (2003). *The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance*. New York: Routledge.

- Peters, B. G. (2001). Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics. *Handbook of Comparative and Development Public Administration Second Edition, Revised and Expanded*, (Ed. A. Farazmand), New York: Macel Dekker Inc., 669-690.
- Pollitt, C. ve G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management. Governance, and the Neo-Weberian State (3rd Edition)*, New York: Oxford University Press.
- Rigos, P. N. (2001). The Prospects for Modernization of Public Administration in Postdictatorial Greece. *Handbook of Comparative and Development Public Administration Second Edition, Revised and Expanded*, (Ed. A. Farazmand), New York: Macel Dekker Inc., 379-396.
- Siffin, A. (2001). Problem of Development Administration. *Handbook of Comparative and Development Public Administration Second Edition, Revised and Expanded*, (Ed. A. Farazmand), New York: Macel Dekker Inc., 1-8.
- Smith, K. B. ve C. W. Larimer (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Philadelphia: Westview Press.
- Sobacı, Z. (2011). "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü". *Sosyoekonomi*, (2), 191-210.
- Şener, H. E. (2008). "Avrupa Birliği Neo-Liberalizm ve İdari Reform İlişkisi". *Memleket Siyaset Yönetim*, 3 (7), 112-137.
- Unsworth, S. (2007). Focusing on Good Governance: Can It Work?, *Exporting Good Governance: Temptations and Challenges in Canada's Aid Program*. (Ed. Jennifer Welsh ve Ngaire Woods), Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 21-40.
- Usta, A. (2013). "Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış". *Yasama Dergisi*, (24), 78-102.
- Welsh, J. ve N. Woods (2007). Introduction, *Exporting Good Governance: Temptations and Challenges in Canada's Aid Program*. (Ed. Jennifer Welsh ve Ngaire Woods), Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, xi-xx.
- Woods, N. (2007). The Changing Politics of Aid. *Exporting Good Governance: Temptations and Challenges in Canada's Aid Program*, (Ed. Jennifer Welsh ve Ngaire Woods), Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 3-19.
- WPGG-Water Policy and Governance Group (2010). *Exploring the Role of Policy Transfer in Water Governance: A Discussion Paper*. [http://www.wpgg.ca/sites/default/files/Swainson\\_&\\_deLoe\\_2010.pdf](http://www.wpgg.ca/sites/default/files/Swainson_&_deLoe_2010.pdf) (18.06 2013).

**EXTENDED ABSTRACT**

International organizations play an important role in public policies and policy transfers, which constitute an important aspect of efforts in this context. International organizations and foreign interventions have a large share, especially on development issues. Foreign intervention has recently become very common in regions such as Africa and Latin America. On the other hand, developed countries can also receive external support on development and governance issues. However, this is the case for a relatively underdeveloped region or city in developed countries, while in less developed countries, it may be oriented towards more fundamental problems such as taxation, education, bureaucratic or legal areas. In addition, while international external support affects less developed countries more broadly, in developed countries these situations are solved mostly within the state or federation (Garcia-Zamor, 2001: 90). Prominent topics in terms of the issue are public policies, international organizations, policy transfer, globalization and governance. Therefore, the scope of the study was determined within the framework of the headings mentioned.

It is not easy to make an agreed definition of the concept of public policy, like many other concepts in the field of social sciences (Babaoğlu, 2017: 512). If it is necessary to make a definition, it is possible to reach this goal to a certain extent based on a decision-oriented understanding. For instance, Heywood (2012: 54-55) defines policy as a “formalized and formal sanctioned” theme or an “action plan driven by the administration” towards a problem; He states that public policy is “official or announced decisions” of government organizations that can be evaluated in the context of intention, action and result.

International organizations are effective actors on the world community. These organizations may consist of state-related, non-state, scientific or other organizations operating in different fields, or the states themselves. These organizations come together and serve to spread the principles of world culture and policy changes. For instance, while ensuring the adoption of a certain policy, international organizations can ensure that the issue becomes a political goal by acting in cooperation. In this process, while scientific organizations produce scientific arguments of change and attract the interest of nation states to the issue, non-state non-governmental organizations are interested in local practices such as forming activist groups or lobbying. International organizations working in such an organized manner are in principle the instruments of states, but also have an influence on them. In this respect, while realists claim that international organizations act in line with the demands of the most powerful actors, advocates of internationalism see these organizations as a means of solving problems effectively (Jakobi, 2009: 20-21).

Although policy transfer is defined differently by different authors, the concept basically points to similar elements. While Mossberger and Wolman (2003: 428) define policy transfer as benefiting from the knowledge and experience of other institutions in decision-making and obtaining information from these sources, Dolowitz and Marsh (1996: 344) define policy transfer as; application of administrative regulations and policies of a time or context to different ones. Policy transfer, which can be defined in this way, was not adopted widely in the period when it was first used, and both political and bureaucratic resistance made policy transfers difficult. On the other hand, wrong practices in policy transfer have also

been another obstacle to policy transfer being an attractive tool.

Policy transfer, or in other words, reform transfer can be voluntary or coercive. While voluntary policy transfer takes place after the policy seeking process carried out by actors, who are aware of their own situation and are needs; and coercive policy transfer is the situation in which the decision-makers' transfer decision takes place under the pressure of external actors. Coercive policy transfer can be direct or indirect. While direct coercive transfer is the imposition of some constitutional, social or political changes by another actor against the will of the state, indirect coercive transfer is the adoption of the policy in another country, being adopted by the organization through strong incentives and as a result of negotiations (Haktankaçmaz, 2010: 25).

In spreading globalization, independent organizations can increase the total power by contributing internal inputs such as a free media and independent local governments (Rigos, 2001: 379). Therefore, although it is possible for international organizations to be effective in policy transfer alone, the presence of domestic supporters facilitates the realization of the desired policy transfer.

Combined with its politically and ideologically neutral appearance, the ability of good governance to fill in the gaps, to simplify complex problems and to conceal conflicts, it can make it almost impossible to defend oneself against the economic liberalization that it carries in the global order (Demmers, Jilberto, and Hogenboom, 2005: 5- 6).

Above all, the relativity of policy transfer is crucial. Not every policy works the same in every country and in every situation. The most important point in policy transfer is not to strive to bring every country to the same level of development or to expect the same result with the same prescription in every country. The main point here is to take into account the internal dynamics of the transfer recipient. Making the same demands from all countries; international structures that expect the same political, economic or social policies to produce the same results in every country is not the right method. It's not about giving fish, it's about teaching how to fish. Making the structures subject to policy transfer ready for the process of transfer is much more important than performing the transfer by force. More importantly, the countries having a strong bureaucratic structures and intellectual capitals can also evaluate policy transfers, taking their own context into consideration. In this case, making policy comparisons in line with internal goals and considering local dynamics, political will and guiding bureaucratic structures, which are free to make decisions, will make healthier decisions possible.

