

ULUSLARARASI POLİTİKA YAKINSAMASI: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

M. Zahid Sobacı
Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Araştırma Görevlisi



Özet

Politika yakınsaması, karşılaştırmalı kamu politikası alanının önemli çalışma konularından biridir. Ancak, söz konusu kavramın Türk kamu yönetimi literatüründe yeterince incelendiğini ve tartışıldığını söyleyebilmek mümkün değildir. Bu yüzden, en azından başlangıç olarak, politika yakınsamasının kavramsal açılımının yapılması gerekmektedir.

Bu bağlamda, makale, politika yakınsaması kavramına bir “giriş” mahiyeti taşımaktadır. Bu makalenin amacı, politika yakınsamasını ve bu gelişmenin arkaplanında yer alan saikleri ortaya koyabilmektir. Bu doğrultuda, makalede, öncelikle politika yakınsaması kavramı tanımlanacak ve ilişkili olduğu diğer kavramlar ile arasındaki farklar ortaya koyulacaktır. Daha sonra, politika yakınsamasına sebep olan mekanizmalar sistematik bir şekilde ele alınacak ve son olarak, bu kavrama ilişkin yaklaşımlar açıklanmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Politika yakınsaması, politika transferi, politika yayılması, uluslararası uyum, uluslararası elit ağları.

Cross-National Policy Convergence: Conceptual Framework

Abstract

Policy convergence is one of the most important concepts in comparative public policy. It can not be noted that policy convergence are examined and discussed sufficiently in Turkish public administration literature. Within this perspective, this article is an introduction to the concept of policy convergence. It aims to improve our understanding of policy convergence and its causes. In this context, in this article, firstly the concept of policy convergence will be described and differences between policy convergence and related concepts will be introduced. After then, mechanisms of policy convergence will be handled. Finally, approaches concerning policy convergence will be explained.

Keywords: Policy convergence, policy transfer, policy diffusion, international harmonization, transnational elite networks.

Uluslararası Politika Yakınsaması: Kavramsal Çerçeve

GİRİŞ

Politika yakınsaması, karşılaştırmalı kamu politikası alanının önemli çalışma konularından biridir. Günümüzde, politika yakınsaması üzerine yoğun çalışmalar yapılmakta ve özellikle küreselleşme ve Avrupalılaşma gibi eğilimlerin etkisiyle, gerçekleştirilen çalışmaların daha da artacağı görülmektedir. Ancak, politika yakınsamasına ilişkin gelişen literatüre rağmen, heterojen bir çalışma alanı olması nedeniyle, söz konusu kavramın anlamı ve nedenleri konusunda bir karmaşa söz konusudur.

Politika yakınsaması kavramının, Türk kamu yönetimi literatüründe yeterince incelendiğini, tartışıldığını ve üzerine bir Türkçe literatür oluştuğunu söyleyebilmek ise mümkün değildir. Hatta, politika yakınsaması ve ilişkili olduğu kavramlar, Türkiye’de düzenlenen ancak son birkaç konferansın ana teması veya çalışma konusu olmuştur. Bu yüzden, en azından Türkiye’deki literatürdeki açığı kapatmaya yönelik bir başlangıç olarak, politika yakınsamasının kavramsal açılımının yapılması gerekmektedir.

Bu bağlamda, makale, politika yakınsaması kavramına bir “giriş” mahiyeti taşımaktadır. Bu makalenin amacı, politika yakınsamasını ve bu gelişmenin arkaplanında yer alan nedenleri ortaya koyabilmektir. Bu doğrultuda, makalede, öncelikle politika yakınsaması kavramı tanımlanacak ve ilişkili olduğu diğer kavramlar ile arasındaki farklılıklar ortaya koyulacaktır. Daha sonra, politika yakınsamasına sebep olan mekanizmalar sistematik bir şekilde ele alınacak ve son olarak, bu kavrama ilişkin yaklaşımlar açıklanmaya çalışılacaktır.

A. POLİTİKA YAKINSAMASI VE İLİŞKİLİ KAVRAMLAR

“Politika yakınsaması – policy convergence”, toplumların benzer bir şekilde büyüme ve yapılarında, süreçlerinde ve performanslarında benzerlikler oluşturma eğilimi olarak tanımlanmaktadır (Bennett, 1991: 215). Bu kavram, ülkeler arasındaki politika benzerliklerinin daha çok yapısal güçlerin etkisiyle ortaya çıktığını vurgulamaktadır. Bu bağlamda, politika yakınsamasına ilişkin ilk çalışmalar, sanayileşme, küreselleşme veya bölgeselleşme eğilimlerini ön plana çıkarmaktadır. Politika yapıcılara çok pasif bir rol yükleyen politika yakınsaması kavramı, birbirleri arasında doğrudan bir ilişki olsun ya da olmasın, ülkeler arasında benzer gelişmelerin yaşanabileceğini öngörmektedir (Stone, 2004: 547).

Politika yakınsamasına ilişkin ilk çalışmalar 1960’lı yıllarda gerçekleştirilmesine karşın, kavramın akademik alandaki popülerliği 1990’lı yılları bulmuştur (Unger, 1997: 101). Bu gelişmede, küreselleşme ve Avrupalılaşıma gibi eğilimler ve söz konusu eğilimlerin kişiler, kurumlar, politikalar ve devletler üzerindeki etkilerinin incelenmeye başlanması önemli bir adım olmuştur. Başka bir deyişle, belirli kamu politikalarının ulusal sınırları aşarak, farklı devletler tarafından uygulanması çok daha eski bir olgu olmasına rağmen, küreselleşme ve Avrupalılaşıma gibi eğilimlerin varlığı ile bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, bu durumun gerçekleşme olasılığını ve görünürlüğünü artırmıştır. Nitekim, ülkelerin birtakım makro ekonomik göstergelerinin yakınsamasını gerektiren “Ekonomik ve Parasal Birlik” nedeniyle, Avrupa Birliği’nin (AB) yakınsamaya yol açan bir baskıyı içerdiği belirtilmektedir (Dyson, 2002: 17; Börzel/Risse, 2003: 71). Esasında, AB müktesebatında yer alan ve AB’nin üye ve aday ülkelerden uyum sağlamasını talep ettiği her bir politika başlığı ve düzenleme, üye ve aday ülkeler arasında politika yakınsamasına yol açma potansiyelini taşımaktadır.

Politika yakınsaması kavramına ilişkin hızlıca gelişen bir literatüre rağmen, kavramın ne ifade ettiği, politika yakınsamasının nedenleri ve mekanizmalarına ilişkin bilgiler sınırlı ve karmaşıktır. Bunun temel nedenlerinden biri, literatürde yapılan çalışmaların çoğunun, sistematik bir şekilde teori oluşturma yerine ampirik sonuçların sunumuna odaklanmasıdır (Seeliger, 1996: 287). Bir diğer nedeni ise, politika yakınsaması kavramının farklı disiplinlerden gelen akademisyenlerin ilgilendikleri heterojen bir çalışma alanı olması ve politika yakınsaması kavramının ilişkili olduğu “politika transferi - policy transfer”, “politika yayılması – policy diffusion” ve “benzeşme – isomorphism” gibi kavramlarla eş anlamlı bir şekilde kullanılmasıdır (Holzinger/Knill, 2005: 775).

Farklı akademik arkaplana sahip kişiler, politika yakınsaması kavramını farklı teorik perspektiflerden analiz etmişlerdir. Dolayısıyla, literatürde politika yakınsamasının birçok farklı nedenine rastlamak mümkündür. Ayrıca, politika yakınsaması kavramı, ilişkili olduğu, ancak farklı anlamlara gelen kavramlar yerine özensiz bir şekilde kullanılmaktadır. Bu durum, politika yakınsaması kavramının ne ifade ettiği konusunda karışıklıklara neden olmaktadır. Bu yüzden, politika yakınsaması kavramının daha iyi anlaşılması için ilişkili olduğu kavramlar ile arasındaki farklılıkları ortaya koymakta fayda vardır.

Politika transferi, belirli bir zaman veya mekandaki kurumlara, yönetsel düzenlemelere ve politikalara ilişkin bilginin, başka bir zaman veya mekandaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılmasını ifade eden süreçtir (Dolowitz/Marsh, 1996: 344; Dolowitz/Marsh, 2000: 5). Başka bir deyişle, politika transferi diğer kurumların tecrübesini bilgi kaynağı ve yol gösterici unsur olarak kullanmak suretiyle bir karar alma şeklidir (Mossberger/Wolman, 2003: 428).

“Kamu politikası oluşturma”ya ilişkin geleneksel çalışmalardan farklı olarak, politika değişikliğine ilişkin süreçleri göstermek için bir fırsat sunan politika transferi (Hulme, 2006: 176), bir politika veya programı başka bir devletten transfer eden devletin, niçin politika transferiyle ilgilendiği; kimin, neyi, nereden transfer ettiği; transferin farklı dereceleri; aktörlerin ne zaman politika transferiyle ilgileneceği ve bu durumun politika oluşturma ve politika transferi süreçlerini nasıl etkileyeceği; politika transferinin nasıl kanıtlanacağı ve politika transferini sınırlandıran unsurlar gibi birçok konuya odaklanmaktadır (Dolowitz, 2000: 9).

Arkaplanında, diğer ülkelerde uygulanan politikalar ve programların incelenmesinin ve yabancı ülkelerin tecrübelerinden yararlanmanın karar almanın rasyonelliğini ve kalitesini artırabileceği düşüncesinin yer aldığı politika transferi (Stone, 1999: 53), “ulus aşırı”, “uluslararası”, “ulusal”, “bölgesel” ve “yerel” olmak üzere beş mekansal ölçekte veya bu mekansal ölçekler arasında gerçekleştirilebilmektedir (Evans/Davies, 1999: 368).

Politika amaçları, içeriği ve araçları; programlar; kurumlar; ideolojiler; fikir ve tutumlar ile olumsuz (negatif) derslerin transfer edilebileceği (Dolowitz, 2000: 23) politika transferi, ya hep ya da hiçi ifade eden bir süreç değildir. Esasında, politika yapıcılar, inceledikleri politika ve programları kendi devletlerine aktarma konusunda önemli ölçüde seçeneklere sahiptir. Nitekim, Rose, transferin derecesi konusunda, “kopyalama”, “adaptasyon”, “melezleştirme”, “sentez” ve “esinlenme” olmak üzere beş seçenek ortaya koymaktadır (Rose, 2005: 80; Rose, 1993: 30).

Aktarılanlardan da anlaşılacağı üzere politika transferi, sonuçlardan ziyade “süreçler” ile ilgilidir. Bu bağlamda, politika transferi devletlerin arasında politika yakınsamasına yol açabilecek bir gelişme öngörmektedir. Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, politika yakınsaması, politika transferinin mutlak ve kaçınılmaz bir sonucu değildir. Özellikle, politika transferi bağlamında negatif derslerin çıkarıldığı bir durumda, politika transferi, yakınsamadan ziyade bir ıraksama ve farklılaşma sürecine aracılık edecektir.

Politika yayılması, bir politika yeniliğinin ardı sıra benimsenmesi olarak tanımlanmaktadır (Eyestone, 1977: 441; Gray, 1973: 1175). Politikanın yayılmasına ilişkin çalışmalar, karşılaştırmalı kamu politikası literatüründeki kavramlar arasında en eski olanıdır ve politika transferine ilişkin erken dönem çalışmalar olarak nitelendirilmektedir (Adshead/Wall, 2003: 167; Nedley, 1999: 2). Bu kavram, bazı devletlerin neden politika yeniliklerini diğer devletlere göre daha hızlı bir şekilde benimsediğinin cevabını aramaktadır. Başka bir deyişle, bir politika yeniliğinin benimsenmesine ve onun yayılma hızına ilişkin model oluşturma amacı gütmektedirler. Bu bağlamda, coğrafik, demografik ve sosyo-ekonomik birtakım unsurların, politika yeniliğinin benimsenmesinde belirleyici olduğu belirtilmektedir (Walker, 1969: 881-882; Stone, 2000: 4).

Politika transferine benzer şekilde, politika yayılması da sonuçlardan ziyade politika yakınsamasına yol açabilecek “süreçler” ile ilgilenmektedir. Politika transferi ve politika yayılması, bir hükümetin aldığı bir kararın diğer hükümetlerin yapacakları tercihleri etkilediğini öngörmektedir (Simmons/Elkins, 2004: 171-172). Bu yüzden, gerek politika transferi gerekse politika yayılması, karar alıcı aktörlerin diğer ülkelerin politika tercihleri hakkında bilgili olmasını gerektirmektedir (Strang/Meyer, 1993: 488). Ancak, bu örtüşmeler söz konusu iki kavramın aynı olduğu anlamına gelmemektedir. Bu kavramlar arasında birtakım analitik farklılıklar vardır ve bunlar gözden kaçırılmamalıdır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, yayılma çalışmaları, daha genel bir perspektif vererek konuyu veya olayı ele almaya başlarken; politika transferi analizi, politika değişiminin/alışverişinin nedenlerini ve sürecin mahiyetini her iki taraf açısından da detaylı bir şekilde değerlendirmektedir. Ayrıca, politika yayılması çalışmaları, mekansal, yapısal ve sosyo-ekonomik nedenler bağlamında, bir yeniliğin benimsenmesine dair sağlam “benimsenme modelleri” oluşturmaya çalışırken, bir politikanın başlı başına tek bir ülke tarafından benimsenmesiyle çok fazla ilgilenmemektedir (Knill, 2005: 767).

Buradan hareketle, politika transferi ve politika yayılması ile politika yakınsamasının da birbirlerinden farklılık arz ettiklerini görebilmek mümkündür. Analizlerinde odaklandıkları noktalar, bu kavramlar arasındaki ilk

ve en belirgin farklılıktır. Politika transferi ve politika yayılması “süreçler” ile ilgilenirken, politika yakınsaması “sonuçlar” ile ilgilenmektedir. Bu bağlamda, transfer ve yayılma belirli koşullar altında yakınsamaya yol açacak süreçleri ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle, transfer ve yayılma ile yakınsama arasındaki ilişki olsa olsa neden-sonuç ilişkisidir. İkinci olarak, söz konusu kavramlar analizlerindeki bağımlı değişkenleri açısından farklılaşmaktadır. Yakınsama çalışmaları, zaman içerisinde politika benzerliklerindeki değişimleri açıklamaya çalışmaktadır. Tersine, politika transfer çalışmaları bağımlı değişken olarak politika transfer süreci ve mahiyetini incelerken, yayılma çalışmaları belirli bir politikayı “benimseme modelleri”ni açıklamaktadır (Knill, 2005: 767). Söz konusu kavramlar arasındaki farklılıklar Tablo 1’de ayrıntısıyla gösterilmektedir.

Politika yakınsaması ile ilgili bir diğer kavram ise, örgüt sosyolojisi alanında geliştirilen “benzeşme – isomorphism” kavramıdır. Benzeşme, bir birimi, benzer çevresel koşullar ile karşılaşan diğer birimlere benzemesi için zorlayan homojenleştirici bir süreçtir ve zaman içerisinde kurumları benzer kılan mekanizmalara odaklanmaktadır (Dimaggio/ Powell, 1983: 149). Başka bir tanıma göre, kurumsal benzeşme, bir kurumun diğerinin uygulamalarını kopyalama eğilimine işaret etmektedir (Fox/Fox, 2004: 83). Dolayısıyla, yakınsama ve benzeşme arasında örtüşen noktalardan söz edebilmek mümkündür. Ancak, iki kavramın ampirik odakları farklılaşmaktadır. Benzeşme, *sadece* kurumsal yapı ve kültürdeki artan benzerliğe vurgu yaparken, tersine, yakınsama, transfer ve yayılma kavramları belirli bir alanda uygulanan kamu politikasının özelliklerindeki değişimlere odaklanmaktadır (Knill, 2005: 768).

Tablo 1: Politika Yakınsaması ve İlişkili Kavramlar Arasındaki Farklılıklar

	Politika Yakınsaması	Benzeşme	Politika Transferi	Politika Yayılması
Analitik Odak	Sonuç	Sonuç	Süreç	Süreç
Ampirik Odak	Politika Özellikleri	Kurumsal Yapılar	Politika Özellikleri	Politika Özellikleri
Bağımlı Değişken	Benzerlik Değişimi	Benzerlik Değişimi	Transfer Mahiyeti ve Süreci	Politika Benimseme Modeli

Kaynak: (Knill, 2005: 768)

Anlaşılabileceği üzere, politika yakınsaması ve literatürdeki diğer kavramlar, ilişkili süreçlerle ilgilenmelerine rağmen, asla birbirlerinin yerine kullanılabilecek kavramlar değildir. Söz konusu kavramlar, gerek analizlerindeki odak noktası gerekse kabul ettikleri bağımlı değişkenler açısından farklılaşmaktadır. Dolayısıyla, bu kavramların yerinde ve doğru bir şekilde kullanımı, politika yakınsamasının ne ifade ettiği sorusuna ilişkin bulanıklık ve karmaşıklıkları azaltmak açısından da önem arz etmektedir.

B. POLİTİKA YAKINSAMASININ NEDENLERİ

Politika yakınsamasına ilişkin literatür, ülkeler arasındaki politikaların benzerliğini açıklayabilmek için birçok neden ortaya koymuştur. Örneğin, Hoberg (2001: 127), “ülkelerdeki paralel içsel baskılar”, “politikaların taklit edilmesi”, uluslararası ekonomik bütünleşme” ve “uluslararası yasal sınırlamaları” politika yakınsamasının nedenleri olarak görmektedir. Marcussen (2005: 908-916), merkez bankası kurma ve bu kuruma bağımsızlık vermenin dünya genelinde yayılmasına ilişkin çalışmasında, “paralel problemlerin baskısı”, “dayatma” ve “taklit”i politika yakınsamasının açıklayıcı mekanizmaları olarak dile getirmektedir. Busch ve Jörgens (2005: 862), çevre politikasına ilişkin yeniliklerin yayılımını açıkladıkları çalışmalarında, “dayatma”, “uyum sağlama” ve “yayılma”yı uluslar arasındaki politika yakınsamasının nedenleri olarak belirtmektedirler. Lenschow ve arkadaşları (2005: 801), “kültürel yapı”, “kurumsal yapı” ve “sosyo-ekonomik yapı” olmak üzere, politika yakınsamasının arkasında yer alan üç adet içsel faktör belirlemişlerdir. Radaelli ise (2005: 926-927), politika yakınsamasının uluslararası nedenlerinden biri olarak gösterilen “uluslararası iletişim” ve içsel nedenlerden biri olarak gösterilen “kurumsal yapı” arasındaki karşılıklı etkileşimi, Avrupa’da “düzenleyici etki değerlendirmesi” aracının benimsenmesini konu edinen çalışmasında ele almıştır.

Görülebileceği gibi, politika yakınsaması literatüründe çoğu yazar, politika yakınsamasının nedenleri olarak algıladığı faktörleri liste usulü ile sıralama yöntemini tercih etmiştir. Esasında, sıralanan bu nedenler, genel düzeyde iki kategoride sınıflandırılabilir ve kısaca şöyle açıklanabilir (Holzinger/Knill, 2005: 778-786; Knill, 2005: 769-772):

1. Ülkeler arasında politika yakınsamasını başlatan/tetikleyen nedenler
2. Bu nedenlerin etkinliğini belirleyen kolaylaştırıcı nedenler

Politika yakınsamasını başlatan nedenleri beş başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan ilki, “bağımsız problem çözme”dir. Politika yakınsaması, paralel sorunların (toplumların yaşlanması, çevrenin korunması

veya ekonomik bunalım gibi) baskısıyla karşılaşan farklı devletlerin, bu baskılara ilişkin benzer, ancak birbirinden bağımsız bir şekilde verdiği tepkinin bir sonucu olabilir. Bağımsız problem çözmede, aktörler birbirlerinin faaliyetlerini gözetererek davranmadıkları için, bu neden ile yakınsama, politika transferi veya politika yayılması ile aynı şey değildir. Bağımsız problem çözme, devletlerin arasında bir iletişim olmadığını ve birbirlerinin politika tercihlerinden haberdar olmadıklarını varsaymaktadır.

“*Dayatma*”, politika yakınsamasına sebep olan bir diğer nedendir. Burada, bir ülkenin veya uluslararası örgütün, ekonomik veya politik güçleri arasındaki dengesizliği istismar ederek, diğer ülkeyi belirli politikaları benimsemesi için zorlaması durumu söz konusudur. İki tipik örneği vardır. İlki, bir ülkenin diğer ülkeye bir politikayı, örneğin bir savaştan sonra, tek taraflı olarak dayatmasıdır. İkincisi ise, bir uluslararası kuruluşun bir “koşullalık” aracılığıyla bir politikayı benimsetmeye çalışmasıdır. Bir ülkenin belirli ekonomik politikaları kabul etmesi halinde uluslararası kurumdan hibe ve yardım alabilmesi buna en iyi örnektir. Bu örnek, ilkinin göre çok daha yaygındır ve birçok ülkeyi kapsamaktadır.

“*Uluslararası uyum*”, politika yakınsamasının bir diğer nedenidir. Devletler, uluslararası veya ulus-üstü hukukta belirlenen yükümlülüklerine uydukları taktirde, uluslararası uyum politika yakınsamasına sebep olmaktadır. Burada, uyum uluslararası işbirliğinin spesifik bir sonuca işaret etmektedir. Uluslararası kurumlara üye olan devletlerin, yükümlülüklerinin bir parçası olarak, benzer politika ve programları benimsemeleri gerekmektedir. Uluslararası uyum veya uluslararası işbirliği, devletleri ortak problemleri uluslararası kurumların çatısı altında işbirliği içerisinde çözmeye iten “karşılıklı bağımlılık” veya “dışsallıklar”ın varlığını varsaymaktadır.

Avrupa’nın ekonomik bütünleşmesinden ve küresel piyasalardan kaynaklanan “*düzenleyici rekabet*” ülkeler arasındaki politika yakınsamasının önemli bir nedeni olarak belirtilmektedir. Düzenleyici rekabet ülkeler arasında ekonomik bir bütünleşme öngörmektedir. Özellikle, ulusal ticari engellerin ortadan kalkması; malların, sermayenin ve emeğin uluslararası hareketliliği; bütünleşen piyasalar gibi unsurlar, devletlere sanayilerinin rekabet edebilirliğini sınırlayan yüklerden kurtulmaları amacıyla, iç piyasa düzenlemelerini yeniden yapılandırmaları için baskı oluşturmaktadır. Bu baskı ise, ekonomik aktörlerin faaliyetlerini daha düşük düzenleyici standartları olan yerlere kaydırma tehditinden kaynaklanmaktadır. Bu durum, ülke politikalarında yakınsamaya sebep olabilmektedir.

“*Uluslararası iletişim*”, politika yakınsamasını başlatan bir diğer nedendir. Esasında, bu üst başlık politika yakınsamasının birkaç nedenini kendi içerisinde

barındırmaktadır. Bu nedenlerin ortak özelliği, *tamamiyle*, ülkeler arasındaki iletişime dayalı olmasıdır. Yukarıda belirtilen diğer nedenler, ya politik baskıyı, yasal yükümlülükleri, rekabetçi baskıyı ya da paralel problemlerin baskısını varsaymaktadır. Doğal olarak, uluslararası iletişimin dışındaki politika yakınsaması nedenlerinde de, iletişim unsuru belirli bir rol oynayabilmektedir. Ancak, bu nedenlerde, iletişim politika yakınsamasını başlatan ana faktör olmaktan ziyade yakınsama sürecinde yer alan arkaplandaki bir koşuldur. Politika yakınsamasında, ülkeler arasında iletişim ve bilgi alışverişinden başka bir unsuru öngörmemesi, uluslararası iletişimi diğer nedenlerden ayıran temel özelliğidir.

Uluslararası iletişim nedeniyle politika yakınsaması, ders çıkarmayı (bir ülkenin, diğer ülkedeki politika ve programı öğrenmeye çalışması); “uluslararası elit ağları – transnational elite networks” veya “epistemik topluluklar – epistemic communities” içerisinde birlikte problem çözme faaliyetlerini; başka bir ülkenin benimsediği politikanın kopyalanmasını ifade eden takliti; ve bir politika modelinin uluslararası kuruluşlar tarafından deyim yerindeyse pazarlanmasını kapsamaktadır.

Tablo 2: Politika Yakınsamasının Mekanizmaları

MEKANİZMA	NEDEN	TEPKİ
- Dayatma	Politik talep veya baskı	Boyun eğme
- Uluslararası Uyum	Uluslar arası hukuk aracılığıyla yasal yükümlülük	Uyum
- Düzenleyici Rekabet	Rekabetçi baskı	Karşılıklı uyum
- Uluslararası İletişim Ders Çıkarma Uluslararası Problem Çözme Taklit Uluslararası Model Teşviki	Problem baskısı Paralel problem baskısı Uyum isteği Meşruluk baskısı	Bir modelin transferi Ortaklaşa geliştirilen modelin benimsenmesi Geniş kabul görmüş modelin kopyalanması Teşvik edilen modelin benimsenmesi
- Bağımsız Problem Çözme	Paralel problem baskısı	Bağımsız benzer tepki

Kaynak: (Holzinger/Knill, 2005: 780)

Belirtildiği gibi, politika yakınsamasını başlatan nedenlerin yanı sıra, bu nedenlerin etkinliğini belirleyen ve yakınsamanın derecesini etkileyen olası

kolaylaştırıcı faktörler vardır. Bu faktörleri “ülkelerin özelliklerine ilişkin faktörler” ve “politikaların özelliklerine ilişkin faktörler” olmak üzere iki başlık altında toplamak mümkündür. Ülkelerin özelliklerine ilişkin faktörler, ‘kurumsal yapı’, ‘kültürel yapı’ ve ‘sosyo-ekonomik yapı ve kalkınma’ unsurlarını kapsamaktadır. Buna göre, söz konusu unsurlar açısından ülkeler arasındaki bir yakınlık veya benzerlik, politika yakınsamasının gerçekleşmesini olumlu yönde etkileyecektir.

Politikaların özelliklerine ilişkin faktörler ise, ‘politikanın tipini’ ve ‘politikanın çeşitli boyutları’ unsurlarını içermektedir. Buna göre, belirli bir politika, paradigması, amaçları veya araçları gibi birtakım boyutları bağlamında değerlendirilmekte ve bu boyutların bazılarında (örneğin, araçlar boyutu) yakınsamanın daha kolay gerçekleşeceği belirtilmektedir.

Özetlenecek olursa, ülkelerin belirli alanlarda uyguladığı politikalar arasındaki yakınsamaya birçok neden yol açabilmektedir. Bu nedenlerin bazılarında (bağımsız problem çözme ve uluslararası iletişim gibi) devletlerin politika yapıcıları daha aktif bir rol üstlenirken, diğer nedenlerde (dayatma ve uluslararası uyum gibi) devletlerin politika yapıcıları daha pasif bir rol oynamakta, hatta belirli politikaların benimsenmesi suretiyle oluşan yakınsama söz konusu aktörlerin rızalarına rağmen gerçekleşebilmektedir. Ayrıca, ulus devletlerin ekonomik, kültürel ve kurumsal yapıları politika yakınsamanın derecesinde önemli etkiye sahiptir.

C. POLİTİKA YAKINSAMASINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

Politika yakınsamasına ilişkin yaklaşımları, “sermaye için yarış”, “neo-liberal kurumsalcılık”, “dünya toplumu yaklaşımı” ve “elit uzlaşısı yaklaşımı” olmak üzere dört başlıkta toplamak mümkündür. Bu yaklaşımların detaylarına ve aralarındaki farklılıklara geçmeden önce, makro bir bakış açısıyla yaklaşımlara ilişkin bazı noktaları belirtmekte faydadır (Drezner, 2001: 57):

Politika yakınsamasına dair yaklaşımlar, ya yapısal güçlerin önceliğine ve üstünlüğüne ya da özerk birimlerin gücüne vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda, “yapısal yaklaşımlar – structural approaches”, politik aktörleri etkileyen çevresel koşulları ön plana çıkarmakta ve yakınsamaya ilişkin baskıları devletin dışında görmektedir. Başka bir deyişle, söz konusu dışsal baskılar ulusal politika yapıcıların belirli bir alanda uygulayacağı politikaya ilişkin tercihlerini sınırlandırarak, onların hareket tarzlarını belirlemektedir. “Birim-merkezli yaklaşımlar – agent-centered approaches” ise, ulusaşırı yapıların gücünü kaçırmamakla birlikte, devletlerin en azından çok sayıdaki

politikalar arasından seçim yapma potansiyelinin olduğunu belirtmektedir. Yapı-temelli yaklaşımlar, yakınsamayı bağımlı değişken olarak ele almakta ve farklı ulusal politikaların bir küresel politikaya doğru homojenleştiğini ifade etmektedirler. Birim-temelli yaklaşımlar ise, yakınsamaya göre daha kapsamlı bir kavram olan “koordinasyon” kavramını tercih etmektedir. Politika koordinasyonu, bazı kabul edilebilir politikalar üzerine bir fikir birliğini vurgulamaktadır. Ancak, söz konusu fikir birliği, tüm devletlerin aynı ve farksız kuralları ve düzenlemeleri uyguladığı anlamına gelmemektedir.

Yine, politika yakınsamasına ilişkin yaklaşımlar, yakınsama baskılarının kaynağı olarak farklı unsurlara işaret etmektedir. Bazı yaklaşımlar, yakınsama için temel baskının ekonomik olduğunu belirtmektedir. Bu baskının merkezinde ise, devletlerin küresel ekonomik düzende rekabet edebilirliğini kaybetme kaygıları ve gezinen sermayenin başka yerlere gitme tehdidi vardır. Baskının diğer kaynağı ise, fikridir. Buna göre, devlet liderleri benzer politikaları benimsemezlerse, geri kalmış ülkeler gibi görüneceklerine inandıkları için, kurumlarını ve düzenlemelerini değiştirmeye niyetlenmektedir.

Yukarıda genel olarak dile getirilenlerin ışığı altında, politika yakınsamasına ilişkin yaklaşımlar kısaca şöyle açıklanabilir (Drezner, 2001: 57-63):

“*Sermaye için yarış yaklaşımı*”, politika yakınsamasına dair en çok bilinen yaklaşımdır. Bu yaklaşım, yakınsama baskısının sermaye akışı ve ticaretin hareketliliğinden kaynaklandığını varsaymakta ve bu hareketliliğin büyüklüğünün, devletin piyasa güçlerine karşı hareket edebilme kabiliyetini aşındırdığını ifade etmektedir. Yaklaşık son otuz yıldır, sermaye daha da gezinen bir hal almıştır ve böylesi bir ekonomik yapıda, sermaye, getiri oranı en yüksek olan yeri aramaktadır. Yüksek vergi oranları, katı emek kuralları veya sert çevre koruma düzenlemelerinin olduğu ülkeler, üretimin maliyetini artırarak, kar oranlarını düşürecek için, sermaye en düşük düzenleyici standartlara sahip ülkelere doğru hareket etmektedir. Bu bağlamda, devletlerin sermaye kaçışını engellemek için standartları düşürmekten başka seçeneği yoktur. Başka bir deyişle, ülke içinde gerçekleşen para akışı ile ülkenin düzenleyici standartları arasında güçlü bir negatif ilişki söz konusudur.

Sermaye için yarış yaklaşımı, bir ulus devletin politik ekonomisine ilişkin olarak, devletin sadece sermayenin tercihlerine tepki verdiğini ve seçmenler, çıkar grupları veya bürokrasi gibi diğer aktörlerin tercihlerine cevaben bir refleks geliştirmediğini varsaymaktadır. Ayrıca, küresel sermayeye karşı duracak güçlü ve büyük bir ekonomiye sahip bir ulus devletin olmadığını öngörmektedir. Sermaye için yarış yaklaşımına göre, ticari engelleri kaldırması ve para kontrolünü azaltması gibi küresel piyasaya dair baskılara daha fazla

maruz kalmış devletler, uluslararası baskılara açık diğer devletler ile yakınsamaktadır.

Diğer bir yaklaşım, “*neo-liberal kurumsalcılık*”tır. Yapısal ekonomik faktörleri, sermaye için yarış yaklaşımına göre daha az önemseyen bu yaklaşım, devletlerin sermaye ile ilişkilerinde bir piyasa gücüne sahip olduğunu varsaymaktadır. Bu bağlamda, devletler üretimin maliyetlerini artıran sorumlulukları firmalara dayatsa bile, büyük bir piyasada hizmet vermenin olası faydaları nedeniyle, firmalar hala bu kurallara uymak için bir saike sahiptir.

Neo-liberal yaklaşım, politika yakınsamasının, ulus devletlerin bilinçli politika koordinasyonunun bir sonucu olduğunu iddia etmektedirler. Neo-liberaller, pazarlık halinde olan birkaç aktör ve sonuca zorlayan uluslararası kurumlar varsa, politika koordinasyonunun oluşacağını beklemektedirler. Bu bağlamda, koordinasyon uluslararası kurumların olmamasından ziyade uluslararası kurumların çatısı altında ve uluslararası kurumların zorlama kapasitesi olmamasından ziyade “olması durumunda” ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, neo-liberaller, aktörlerin sayısının azalması nedeniyle, yakınsamanın küresel kurumlardan ziyade bölgesel kurumlar arasında daha güçlü olacağını da öngörmektedir.

Bir diğer yaklaşım olan “*dünya toplumu yaklaşımı*”, fikirler ve modellerin küresel kültür ve ilişkisel süreçler aracılığıyla yayılmasına odaklanmaktadır. Bu yaklaşımda, politika yakınsaması sermayenin hareketliliği aracılığıyla değil, soyut kavramların gelişimi ve yayılımı ile ulus devletlerin rasyonelleşmiş bürokratik devlet idealine intibak etme ihtiyacından ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşıma göre, egemen ve hakim bir fikir ortaya çıktığında, diğer model ve politikalar meşruluğunu kaybetmektedirler. Bu durum, önemli ölçüde kurumsal yakınsamaya yol açmaktadır. Geri kalan devletler, politika yakınsamasına sebebiyet verecek şekilde, lider devletlerin uygulamalarını taklit etme sürecine girişmektedirler. Sermaye için yarış yaklaşımında olduğu gibi, “yapı”, “birimi” domine etmektedir. Ancak, burada yapı küresel ekonomiden ziyade küresel kültürdür.

Bu yaklaşım, uluslararası hükümet örgütlerinin kurulmasının politika yakınsaması sürecini kolaylaştıracağını öngörmektedir. Uluslararası hükümet örgütleri, devletler arasında ortak uygulamaların yayılımını hızlandırmakta ve yeni politika modellerinin öğrenilmesini ve az gelişmiş devletlerin yönetim yapılarını bu politikalara yönelik olarak değiştirmelerine yardım etmektedir. Ayrıca, devletlerin, başarılı ulus devletlerin politikalarını ve yapılarını taklitçi bir şekilde kopyalamaya ve periferideki devletlerin (örneğin, OECD dışı ülkelerin) yakınsayan politikaları benimsemeye razı olduklarını ima etmektedir.

“*Elit uzlaşısı yaklaşımı*” ise, politika yakınsamasının ortaya çıkmasında, dünya toplumu yaklaşımı gibi, fikri faktörlerin önemini vurgulamakta, ancak devletlerin kurumlarına ve kişilere daha büyük roller vermektedir. Bu yaklaşım, epistemik toplulukları ön planda tutmaktadır. Epistemik topluluklar, bir konu hakkında ortak düşüncelere sahip, sonuçlar üzerine ilkeleşmiş inanışları olan ve yeni bir bilginin ortaya çıkışı ve test edilmesinde ortak standartları paylaşan uzmanların oluşturduğu bir ağıdır. Ulusaşırı epistemik topluluklar, çeşitli seçenekler bağlamında devlet tercihlerine şekil vermekte, müzakereleri kolaylaştırmakta ve politikaların uyumuna sebep olmaktadır.

Elit uzlaşısı yaklaşımı, dünya toplumu yaklaşımına benzer şekilde, devletlerin içinde ve dışında uzmanlardan oluşan toplulukların gelişimini önemsemektedir. Yine, dünya toplumu ve neo-liberal yaklaşıma benzer şekilde, bir epistemik topluluğun tanınması ve gelişmesinde uluslararası örgütlerin rolünü vurgulamaktadır. Ancak, elit uzlaşısı yaklaşımı politika yakınsamasının “yapısal” anlatısından ziyade “ilişkisel” anlatısı ile ilgilidir.

Kısaca özetlenirse, politika yakınsamasına ilişkin yaklaşımlar, farklı baskı kaynaklarını ve aktörleri ön plana çıkarmaktadır. Yaklaşımların bazıları yapısal güçleri, diğerleri özerk birimleri önceleyebilirler. Aynı zamanda, yaklaşımlar yakınsamaya dair baskının kaynağını ekonomik veya fikri bulabilirler. Bu bağlamda, yaklaşımlar, “yapı-ekonomik temelli yaklaşım”, “birim-ekonomik temelli yaklaşım”, “yapı-fikri yaklaşım” ve “birim-fikri yaklaşım” şeklinde de sınıflandırılabilir.

SONUÇ

İlişkili olduğu politika transferi ve politika yayılması gibi kavramların yerine kullanılmayacak derecede onlardan farklı olan politika yakınsamasının ortaya çıkmasına, birçok mekanizma sebep olmakta ve bu süreçte birçok aktör rol oynamaktadır. Söz konusu neden ve aktörlerden bazıları ulus devlete içkin iken, bazıları ulus devlete dışsaldır. Gerek içsel gerekse dışsal neden ve aktörler, yabancı literatürde çokça tartışılmış ve tartışılmaya devam etmektedir.

Türkiye’de ise, bu kavram üzerine çalışılmayı beklemektedir. Makalenin başlangıç kısmında da belirtildiği gibi, bu çalışma politika yakınsamasına bir giriş mahiyetindedir. Bu makalede dile getirilen politika yakınsamasının nedenlerinden her biri, ilgili yaklaşımlar ve ilişkili kavramların her biri, derinlemesine ve ayrıca bir çalışma olacak şekilde analiz edilmeyi beklemektedir. Hatta, bu kavramsal açılımların ötesinde, politika yakınsamasının derecesini ve yönünü ölçen ve değerlendiren çalışmalar ile yakınsamaya konu olan politikanın, ülkeler bağlamında karşılaştırmalı analizi,

Türkiye’de akademisyenler ve uzmanlar tarafından gelecekte çalışılabilecek önemli ve ilginç konuları oluşturmaktadır.

Kaynakça

- ADSHEAD, Maura/WALL, Oliver (2003), “Policy Transfer and the Irish University Sector,” ADSHEAD, Maura/MILLER, Michalle (eds.), *Public Administration and Public Policy in Ireland: Theory and Methods* (London: Routledge): 165-181.
- BENNETT, C. (1991), “What Is Policy Convergence and What Causes It?,” *British Journal of Political Science*, 21/2: 215-233.
- BÖRZEL, A. Tanja/RISSE, Thomas (2003), “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, FEATHERSTONE, Kevin/RADAELLI, Claudio Maria (eds.), *The Politics of Europeanization*, (Oxford: Oxford University Press): 57-80.
- BUSCH, Per-Olof/JORGENSEN, Helge (2005), “The International Sources of Policy Convergence: Explaining The Spread of Environmental Policy Innovations,” *Journal of European Public Policy*, 12/5: 860-884.
- DIMAGGIO, J. Paul/POWELL, Walter W. (1983), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,” *American Sociological Review*, 48/2: 147-160.
- DOLOWITZ, David/MARSH, David (2000), “Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making,” *Governance*, 13/1: 5-24.
- DOLOWITZ, David/MARSH, David (1996) “Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature,” *Political Studies*, XLIV: 343-357.
- DOLOWITZ, David (2000), “Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis,” DOLOWITZ, David/HULME, Rob/NELLIS, Mike/O’NEILL, Fiona (eds.), *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From USA* (Buckingham: Open University Press): 9-37.
- DREZNER, D. W. (2001), “Globalization and Policy Convergence,” *International Studies Review*, 3/1: 53-78.
- DYSON, K. (2002), “Introduction: EMU as Integration, Europeanization and Convergence,” DYSON, Kenneth (ed.), *European State and Euro: Europeanization Variation and Convergence* (New York: Oxford University Press): 1-27.
- EVANS, Mark/DAVIES, Jonathan (1999), “Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective,” *Public Administration*, 77/2: 361-385.
- EYESTONE, R. (1977), “Confusion, Diffusion and Innovation,” *The American Political Science Review*, 71/2: 441-447.
- FOX, Renata/FOX, John (2004), *Organizational Discourse: A Language-Ideology-Power Perspective* (Wesport: Praeger).
- GRAY, V. (1973), “Innovation in the States: A Diffusion Study,” *The American Political Science Review*, 67/4: 1174-1185.
- HOBERG, G. (2001), “Globalization and Policy Convergence: Symposium Overview,” *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3/2: 127-132.
- HOLZINGER, Katharina/KNILL, Christoph (2005), “Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence,” *Journal of European Public Policy*, 12/5: 775-796.
- HULME, R. (2006), “The Role of Policy Transfer in Assessing the Impact of American Ideas on British Social Policy,” *Global Social Policy*, 6/2: 173-195.
- KNILL, C. (2005), “Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors,” *Journal of European Public Policy*, 12/5: 764-774.

- LENSCHOW, Andrea/LIEFFERINK, Duncan/VEENMAN, Sietske (2005), "When the Birds Sing. A Framework for Analysing Domestic Factors Behind Policy Convergence," *Journal of European Public Policy*, 12/5: 797-816.
- MARCUSSEN, M. (2005), "Central Banks on the Move," *Journal of European Public Policy*, 12/5: 903-923.
- MOSSBERGER, Karen/WOLMAN, Horald (2003), "Policy Transfer As a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations," *Public Administration Review*, 63/4: 428-440.
- NEDLEY, A. (1999), *Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective*, (www.york.ac.uk/depts/poli/news/sem3esrc/nedley.pdf), Erişim Tarihi: 24.02.2007.
- RADAELLI, M. C. (2005), "Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment," *Journal of European Public Policy*, 12/5: 924-943.
- ROSE, R. (2005), *Learning From Comparative Public Policy: A Practical Guide* (Londra: Routledge).
- ROSE, R. (1993), *Lesson-Drawing In Public Policy* (Chatham: Chatham House Publishers).
- SEELIGER, R. (1996), "Conceptualizing and Researching Policy Convergence," *Policy Studies Journal*, 24/2: 287-306.
- SIMMONS, A. Beth/ELKINS, Zachary (2004), "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy," *The American Political Science Review*, 98/1: 171-189.
- STONE, D. (1999), "Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines," *Politics*, 19/1: 51-59.
- STONE, D. (2000), *Learning Lessons, Policy Transfer and International Diffusion of Policy Ideas* (www.poli.haifa.ac.il), Erişim Tarihi: 23.03.2007.
- STONE, D. (2004), "Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy," *Journal of European Public Policy*, 11/3: 545-566.
- STRANG, David/MEYER, W. John (1993), "Institutional Conditions for Diffusion," *Theory and Society*, 22/4: 487-511.
- UNGER, B. (1997), "Limits of Convergence and Globalization," GUPTA, Satya Dev (ed.), *The Political Economy of Globalization* (Boston: Kluwer Academic Publishers): 99-128.
- WALKER, J. (1969), "The Diffusion of Innovations Among the American States," *The American Political Science Review*, 63/3: 880-889.