

KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI DERGİSİ

YIL / YEAR: 2023 / CİLT / VOL.: 4 / SAYI / NO: 3

Ercan ALTAN - Gökhan ORHAN

Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türk Milli Eğitim Sisteminde Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri / Guidance and Psychological Counseling Services in the Turkish National Education System as an Example of Policy Transfer

Abdülkadir TEZER

Politika Transferi Literatürü Çerçevesinde Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası / Türkiye's Anti Drugs Policy in the Frame of Policy Transfer Literature

Esmâ Arzu KUŞKAN

Türkiye'de Genç İşsizliği Sorununu Çözmeye Yönelik Politika Transferinde Uluslararası Kuruluşların Rolü / The Role of International Organisations in Policy Transfer Towards Solving the Problem of Youth Unemployment in Türkiye

Basri YALIN

Türkiye'de Stratejik Planlama; Politika Transferi Veya Yayılma Analizi / Strategic Planning in Türkiye; Policy Transfer or Diffusion Analysis

Gülsüm Cihan KENCESOY

Bir Politika Transferi Örneği: Türkiye'de Tütün Yasası ve Tekel'in Özelleştirilmesi / An Example of Policy Transfer: Tobacco Law in Türkiye and Privatization of Tekel





JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI DERGİSİ

YIL / YEAR: 2023 / CİLT / VOL.: 4 / SAYI / NO: 3

**ULUSLARARASI
HAKEMLİ DERGİ**

KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI DERGİSİ

JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

YIL / YEAR: 2023 / CİLT / VOL.: 4 / SAYI / NO: 3

ISSN: 2717-9729

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi Adına Sahibi/Owner
Doç. Dr. Cenay Babaoğlu / Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi

Editörler/Editors

Doç. Dr. Cenay Babaoğlu - Doç. Dr. Elvettin Akman
Doç. Dr. Oğuzhan Erdoğan - Doç. Dr. Onur Kulaç

Politika Transferi Sayısı Misafir Editörü/Guest Editor of Policy Transfer Issue
Prof. Dr. Gökhan ORHAN

Dergi Sekreteryası/Journal Secretariat

Arş. Gör. Gökberk Uray / Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi

Yabancı Dil Editörü/Language Editor

Dr. Öğr. Üyesi Dilek Dede

İletişim/Contact

kaypoddergi@gmail.com

E-posta/E-mail: kaypoddergi@gmail.com

Genel Ağ/Web: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kaypod>

Yayın Türü/Publication Type

Elektronik / Electronic

Yapım/By Production

Ajans Düş Pınarı

Birlik Mh. 465. Cd. No: 1/5 Çankaya/ANKARA

Tasarım/Design: Pınar COŞGUN

E-posta/E-mail: bilgi@duspinari.com

Genel Ağ/Web: www.duspinari.com

e-yayın/e-publication

© Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi yayınladıkları her hakkı saklıdır. Bu yayınlara izin alınmaksızın, ticari amaçlarla kısmen veya tamamen çoğaltılamaz, dağıtılamaz ve yayınlanamaz. Ancak ticari amaçlar dışında, kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'nde yayınladıkları makalelerde görüş ve fikirler yazanına aittir. Resmi görüşü yansıtmaz.

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi Yılda 3 (üç) sayı yayımlanır.

Uluslararası hakemli bir dergidir.

Dergi İndeksleri/Indexes



Dergimize gönderilen makaleler benzerlik analizi programları yoluyla intihal riskine karşı kontrol edilmektedir.

JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI DERGİSİ

YIL / YEAR: 2023 / CİLT / VOL.: 4 / SAYI / NO: 3



Editör Kurulu / Editorial Board

- Prof. Dr. Shui Yan Tang, University of Southern California, ABD
Prof. Dr. Alexey G. Barabashev, National Research University, Rusya
Prof. Dr. John Duffy, University of Alaska, ABD
Prof. Dr. Todor A. Tanev, Sofia University St. Kliment Ohridski, Bulgaristan
Prof. Dr. Mete Yıldız, Hacettepe Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Paul Leonard Gallina, Bishop's University, Kanada
Prof. Dr. Dimitris Gouscos, University of Athens, Yunanistan
Doç. Dr. Teona Mataradze, Tbilisi State University, Gürcistan
Doç. Dr. Tekin Avaner, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Türkiye
Dr. Athanasios Podaras, Technical University of Liberec, Çekya
Dr. Dejan Maralov, Goce Delchev University, Kuzey Makedonya
Dr. Veronika Linhartova, Ambis University, Çekya
Dr. Bo Li, Huaiyin Institute of Technolog
-

Uluslararası Danışma Kurulu / International Advisory Board

- Prof. Dr. Tamar Dolbaia, Tbilisi State University, Gürcistan
Prof. Dr. Wolfgang Drechsler, Tallinn University of Technology, Estonya
Prof. Dr. Gülise Gökçe, Selçuk Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Hüseyin Gül, Süleyman Demirel Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici, Hacettepe Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Yusuf Şahin, Aksaray Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. William Webster, University of Stirling, İngiltere
Prof. Dr. Perfecto G. Aquino, Duy Tan University, Vietnam
Dr. Martin Sobotka, University of Pardubice, Çekya
Dr. Florin Constantin Mihai, Alexandru Ioan Cuza University, Romanya
Dr. Lucie Sobotkova, University of Pardubice, Çekya
Dr. David de Gennaro, Italian National School of Administration, İtalya
Dr. Cecep Mustafa, University of Stirling, Birleşik Krallık
Dr. Baasanjav Ganbaatar, National University of Mongolia, Moğolistan

Bu Sayının Hakemleri / List of the Referees of the Current Issue

Doç. Dr. Emre AKCAGÜNDÜZ, Trakya Üniversitesi

Doç. Dr. Filiz Tufan EMİNİ KURTULUŞ, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi

Doç. Dr. İbrahim ARAP, Dokuz Eylül Üniversitesi

Doç. Dr. Osman Gökhan HATİPOĞLU, Yozgat Bozok Üniversitesi

Doç. Dr. Veysel ERAT, Bitlis Eren Üniversitesi

Doç. Dr. Volkan GÖÇOĞLU, Afyon Kocatepe Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Bilal COŞAN, Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Lütflü YALÇIN, Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi SİNEM ATAY, Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi

Dr. Merve BALCIOĞLU, Uşak Üniversitesi

TAKDİM

Sosyal bilimler toplum hayatında kendini tekrar eden düzenlilikleri araştırır. Bu düzenlilikler üzerinden genellemelere gider, açıklamalar yapar veya tahminlerde bulunur. Bilim insanları bir yandan düzenlilikler, süreklilik ve kendini tekrar eden desenlerle uğraşırken, diğer yandan değişimi anlama ve açıklama çabası içindedir. İçinde yaşadığımız küresel çağda gözlemediğimiz hızlı kurumsal ve düşünsel değişimler yanında politika değişimleri de açıklama bekleyen soruları barındırmaktadır. Kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması süreci oldukça fazla sayıda oyuncunun yer aldığı çok seviyeli bir yönetim sürecidir. Bu süreçte yer alan oyuncular kamu politikalarının kendi öncelikleri doğrultusunda belirlenmesi için mücadele verirler. Çünkü pek çok alanda alınan kararlar sıfır toplamlıdır. Sonuçta bu mücadele siyasal bir mücadeledir ve sürecin kazanan ve kaybedenleri vardır.

Kamu politikalarının nasıl belirlendiği ve değiştiği konusunda kurumsal analizler patika bağımlılığına ve sürekliliğe vurgu yaparken, değişimi anlama ve açıklama sürecinde yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle yeni kurumsal yaklaşımlar değişimin kaynağı olarak fikirler ve söylemler gibi değişkenleri analizlerine dâhil etmiştir. Süreç modelleri ve ussal karar alma modellerinde alternatiflerin belirlenmesi ve karar verme aşamasında geçmiş deneyimler oldukça belirleyici olmaktadır. Politika belirleyenler bu aşamada mevcut alternatif repertuarından seçim yaparken sıklıkla kendilerinden önceki deneyimlerden faydalanır. Alternatifler incelenirken diğer bakanlıkların, şehirlerin ne türden politika araçlarını kullandığı kadar diğer ülkelerdeki uygulamalar da bir o kadar önem taşır. Küresel iletişim ve etkileşimin ulaştığı seviyede sorunların çözümü için alternatif arayan her politika belirleyici dünya sahında erişebildiği hemen her alternatifi değerlendirmeye alabilecek konumdadır.

Bu özel sayının konusu olan “politika transferi” bir ya da birden fazla ülkede kamu politikalarındaki değişimi tetikleme potansiyeli olan bir mekanizmadır. Bu sayıdaki makalelerin çıkış noktası küreselleşmenin beraberinde getirdiği etkileşimin kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde alınan kararların temel belirleyenleri arasında olduğu varsayımdır. Bununla birlikte, politika transferi tamamen teknik değerlendirmeler üzerinden yürüyen nesnel bir mekanizma değildir. Politika transferi başlı başına iyi ya da kötü bir pratik de değildir. Genel olarak politika transferinin hem farklı dereceleri hem de farklı türleri mevcuttur. Transfer, dayatma içeren zorunlu bir karakter veya gönüllü bir karakter taşıyabileceği gibi, her ikisinin unsurları da taşıyabilir. Yine transferin türleri incelendiğinde transferin öğrenme süreci, olumlu ve olumsuz ders çıkarma, öykünme, yayılım, uyarılma ve kopyalama gibi farklı türleri mevcuttur. Bu süreçte ülkelerin taraf olduğu ikili veya çok taraflı sözleşmeler ve rejimler, üyesi oldukları uluslararası kuruluşlar ve AB gibi ilişki olduğu ulus-üstü oluşumlar oldukça belirleyici olabilmektedir. Bu oluşumlar ülkelerin egemenlikleri dışında kalan alanların yönetimi ve sınır-aşan sorun alanlarının yönetiminde oldukça etkilidir. Epistemik topluluklardan kaynaklanan politika fikirleri ve söylemlerin dünya genelinde belli türden politika yakınsamasına neden olduğu da görülmektedir.

Türkiye’de kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde aşılmış oldukça normal olan bu tarz etkileşimler şüpheyle karşılanmaktadır. Öncelikle politika transferi süreci sadece hegemonik bir oyuncunun dayatması şeklinde gerçekleşmediği gibi kimi durumlarda da yereldeki oyuncular transferde etkilidir. Bazı çalışmalarda iki olgunun aynı anda gerçekleşmesi, arada doğrudan bir bağlantı olmamasına rağmen bir nedensellik göstergesi olarak alınmaktadır. Yereldeki bir oyuncunun ön ayak olduğu düşünülen bazı alanlarda aşılmış dünya sahında bir yayılım ve yakınsama söz konusu olabilmektedir. Sonuçta her kamu politikası alanının kendi dinamikleri, sorun tanımları ve etkileşim mekanizmaları ayrı ayrıdır. Her kamu politikası alanının ayrı ayrı değerlendirilmesi bizi ezberlerden kurtararak ve hem politika belirleme ve uygulama hem de transfer sürecinin dinamikleri hakkında daha detaylı bilgilendirecektir.

Bu özel sayıda yer alan çalışmalar Türkiye’de uygulamaya giren belli kamu politikalarının dış kaynaklarını politika transferi çerçevesinden incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmalar, bu transfer mekanizmasının nesnel sorunlar karşısında “eldeki alternatif repertuarı içinden en iyiyi seçen” bir mekanizma olmadığını, kimi durumlarda bir dayatma, kimi durumlarda da küresel seviyede hâkim politika söylemlerinin ve yayılımın et-

kili olduğunu, kimi durumlarda da Türkiye’de geçerli olan idari ve kurumsal geleneklerin transfer sürecinin sonucunu belirlemede etkili olduğunu göstermektedir.

Ercan ALTAN ve Gökhan ORHAN’ın “Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türk Milli Eğitim Sisteminde Rehberlik Ve Psikolojik Danışma Hizmetleri” başlıklı çalışmasında rehberlik hizmetlerinin kaynak ülke olan ABD’den gönüllü transfer yoluyla alındığı, uzun bir süre sonra uygulanmaya başlandığı ve alandaki değişimlerin sürekli transfer edildiği belirtilmiştir. Temelde öykünmenin yer aldığı bu transferde ABD’de yaşanan sorunların da transfer edildiği ve uygulamanın okullarda yaygınlaşmasının gecikmesinde kurumların patika bağlılığı ekseninde direnç göstermesinin etkili olduğu görülmüştür.

Abdülkadir TEZER, “Politika Transferi Literatürü Çerçevesinde Türkiye’nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası” başlıklı çalışmasında Türkiye’nin karmaşık bir sorun alanı olan uyuşturucuyla mücadelede uluslararası işbirliğine ve iyi uygulama örneklerine sıkça başvurduğunu ve politika transferleri gerçekleştirdiğini belirtmiştir. Tezer’e göre uyuşturucu arzını önlemeye yönelik politikaları içeren yasaklama, mevzuat geliştirme, kurumsallaşma ve kapasite geliştirmeye ilişkin politika transferlerinde uluslararası aktörlerin etkin roller aldığı, bu transferin genellikle zorunlu veya koşullu olduğu ve göreceli olarak başarıyla tamamlandığı görülmüştür. Ancak talebi azaltma boyutunda yer alan tedavi ve rehabilitasyon politikalarında uluslararası aktörlerin aktif olarak rol almadığı, genellikle ders çıkarma yoluyla gerçekleşen politika transferlerinin görece başarısız olduğu görülmüştür.

Esmâ Arzu KUŞKAN’ın “Türkiye’de Genç İşsizliği Sorununu Çözmeye Yönelik Politika Transferinde Uluslararası Kuruluşların Rolü” başlıklı çalışmasında genç işsizliği sorunu karşısında ülkelerin benzer istihdam politikalarını tercih etmesinin ardında ülkelerin AB, BM, ILO gibi kuruluşların bilgilerini ve fikirlerini transfer etmesinin önemli bir rol oynadığı savunulmuştur. Bu uluslararası politika aktörleri, raporları ve çalışmaları aracılığıyla 2000’li yıllarda Türkiye’nin genç istihdamına yönelik kurumsal ve stratejik çerçevesinin gelişiminde etkili olmuştur. Çalışmada incelenen Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planının, uluslararası kuruluşların dolaylı zorunlu politika transferi ile Türkiye’de hazırlandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Basri YALIN’ın “Türkiye’de Stratejik Planlama; Politika Transferi veya Yayılma Analizi” başlıklı çalışmasında kamu yönetiminde stratejik planlamayı daha geniş neo-liberal ekonomi ve siyaset perspektifinin bir aracı olarak incelemiş ve Türkiye’de yaşanan değişimin farklı aşamalarını birden çok teorik yaklaşıma referansla açıklamıştır. Politika yayılması ve transferi yaklaşımlarının her ikisinin de bu karmaşık süreci açıklamada kullanılabileceğini belirten Yalın, değişimin artırıcı olarak ilerlediğini belirtmiştir. Yalın, politika transferinde çoğunlukla dışsal etkenlerden kaynaklı bir koşulluluk ve zorlama söz konusuysen, uygulama noktasında stratejik planlamanın bütüncül yeni bir paradigmanın parçası olarak değerlendirilmediği ve sınırlı transferin gerçekleşmiş olduğunu göstermiştir.

Gülsüm CİHAN KENCESOY “Bir Politika Transferi Örneği: Türkiye’de Tütün Yasası ve Tekel’in Özelleştirilmesi” başlıklı çalışmasında tütün endüstrisinin, kamudan ve muhalefetten gelen tüm itirazlara rağmen, neden ve nasıl özelleştirme sürecine girdiğini incelemiştir. TEKEL’in özelleştirilmesinde, devlet tekelindeki sektörlerin özelleştirme yoluyla yabancı yatırıma açılması eğilimindeki küresel konjonktür etkili olmuştur. Sonuçta, Cihan Kencesoy sürecin uluslararası dayatma ve koşulluluğa dayalı bir zorunlu transfer örneği olduğu, ancak yaşananların sektörde gözlemlenen uluslararası gelişmelerden de bağımsız olmadığını belirtmiştir.

Politika Transferi özel sayısı yazarlarına ve bizleri kırmayıp değerli vakitlerini ayırarak makaleleri değerlendiren, katkılar sunan ve değer katan tüm hakemlerimize sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum. Son olarak Politika Transferi Sayısının çıkması sürecinde yardımcı olan Kamu Yönetimi ve Politikası Dergisi editörlerine, özellikle de bu sayıyla ilgilenen Doç. Dr. Elvettin AKMAN’a çok teşekkür ederim.

Politika Transferi temalı bu sayının alana katkı sunması dileklerimle...

Politika Transferi Özel Sayısı Misafir Editörü
Prof. Dr. Gökhan ORHAN

FOREWORD

Social sciences investigate the regularities and patterns that repeat themselves in societies. They study those regularities and try to make generalizations, explanations and make predictions. While scientist deals with regularities, continuity and recurring patterns, they also strive to understand and explain change. In particular, the rapid institutional and intellectual changes and subsequent policy changes observed in the globalized era wait for explanation. The process of public policy making and implementation is a multi-level governance process that involves various players. Since most of the policy situations have a zero-sum character, the players in this process struggle to determine public policies in parallel to their own priorities and interests. After all, this struggle is a political struggle with winners and losers in the process.

While institutional analyzes of public policies emphasize path dependence and continuity, they have problems in explaining change. For this reason, new institutionalist approaches have introduced variables like ideas and discourses in their analyses. In process models and rational decision-making models, past experiences of policy makers play a major role in the search for alternatives. At this stage, policymakers often draw on previous experiences in choosing from the available repertoire of alternatives. When examining alternatives, practices in other countries are as important as the practices of other ministries and cities. Since global communication and interaction have reached tremendous levels, every policy maker looking for alternatives to solve problems is in a position to evaluate almost every alternative they can access around the world.

In this context, “policy transfer”, the subject of this special issue, is a mechanism that has the potential to trigger policy change in a country or countries all around the world. Articles in this issue departs from the assumption that globalization has a major impact on policymaking and implementation due to increased communication and interaction between policy actors. However, policy transfer is not an objective mechanism carried out entirely through technical concerns. Besides, policy transfer is not an inherently good or bad practice. There are different degrees and different types of policy transfer. While transfer may have a compulsory character involving imposition or a voluntary character, it may contain features of both. Besides, there are different types of transfer, such as the policy learning, positive and negative lesson drawing, emulation, diffusion, adaptation and copying. In this process, the bilateral or multilateral agreements and international regimes, the international organizations and the supranational entities with which they have relations, such as the EU, can be quite decisive. These institutions are very effective in the management of areas outside the sovereignty of countries and trans-border problem areas. Policy ideas and discourses originating from epistemic communities contribute to a certain types of policy convergence around the world.

Global interactions and policy transfers receive suspicious responses in public policy making and implementation process in Türkiye. However, this attitude has important limitations. First, the policy transfer process is not only imposed by a hegemonic player, and in some cases, the roles played by local players are very important. In some studies, the simultaneous occurrence of two phenomena is taken as an indicator of causality, though there is no such a relationship. In some areas where a local player is thought to be the pioneer, there may actually be a worldwide policy diffusion. After all, each public policy area has its own dynamics, problem definitions and interaction mechanisms. Evaluating each public policy area separately will save us from overgeneralizations and provide more detailed information about both policy making and implementation and the dynamics of the transfer process.

The papers in this special issue aim to examine the external sources of certain public policies implemented in Türkiye through the policy transfer literature. Studies show that this transfer mechanism is not a mechanism that “chooses the best from the repertoire of alternatives” in the face of objective problems. In some cases, there is an imposition, in some cases, the dominant policy discourses at the global level are effective, and in some cases, administrative and institutional traditions determine the effectiveness of the transfer process.

Ercan ALTAN and Gökhan ORHAN's paper titled "Guidance and Psychological Counseling Services in the Turkish National Education System as an Example of Policy Transfer" demonstrates that guidance services in Türkiye were transferred from the source country, the USA, through voluntary transfer. However, they have implemented after a long time, and changes in the field were constantly transferred. In this transfer, which involved emulation, even the problems experienced in the USA were transferred and the resistance of the institutions based on path dependence was effective in the delays concerning the widespread application of guidance and psychological counselling policies in schools.

Abdülkadir TEZER's paper titled "Türkiye's Anti-Drug Policy within the Framework of Policy Transfer Literature" argues that Türkiye frequently resorts to international cooperation and resorts to policy transfer in the form of following good practices. According to Tezer, international actors take active roles in policy transfers regarding administrative regulations, institutionalization and capacity building to prevent drug supply. This transfer is generally mandatory or conditional and has been transferred relatively successfully. However, international actors do not take an active role in treatment and rehabilitation policies that aims to reduce demand and policy transfers in the form of lesson learning are relatively unsuccessful.

Esmâ Arzu KUŞKAN's paper titled "The Role of International Organizations in Policy Transfer to Solve the Problem of Youth Unemployment in Türkiye" states that countries' transfer of information and ideas from organizations such as the EU, UN and ILO plays an important role in policy convergence of the youth unemployment policies. These international policy actors, through their reports and studies, were influential in the development of Türkiye's institutional and strategic framework for youth employment in the 2000s. It was argued in paper that the National Youth Employment Action Plan examined in the study was prepared in Türkiye with the indirect compulsory policy transfer of international organizations.

Basri YALIN's paper titled "Strategic Planning in Türkiye: Policy Transfer or Diffusion" examines strategic planning in public administration as a tool of a broader neoliberal economic and political perspective. The paper explains different stages of Türkiye's strategic planning policies with reference to various theoretical approaches. Yalın argues that both policy diffusion and transfer approaches can be employed to explain this complex process, while policy change progresses in an incremental manner. Although, there is conditionality and coercion mostly due to external factors in policy transfer; it is superficial at the point of implementation. There is a limited transfer concerning strategic planning, and it is not considered as a part of a holistic new paradigm.

Gülsüm CİHAN KENCESOY's paper on "An Example of Policy Transfer: Tobacco Law in Türkiye and Privatization of Tekel" explains why and how the tobacco industry was privatized, despite all the objections from the public and the opposition in Türkiye. The global conjuncture on opening up the sectors under state monopoly to foreign investment through privatization was effective in the privatization of TEKEL. Ultimately, she stated that the process was an example of coercive transfer based on international imposition and conditionality, though it was not independent of international developments.

I would like to express my endless gratitude to all the authors who contributed to the Policy Transfer issue and to all our referees who spared their valuable time to evaluate the articles, make important contributions and add value. Finally, I would like to thank the editors of the Journal, who made this special issue possible. Among whom, the efforts of Assoc. Prof. Dr. Elvettin AKMAN deserve special thanks, who took care of this issue as editor.

I hope that this issue on Policy Transfer will contribute to the field.

Policy Transfer Issue Guest Editor
Prof. Dr. Gökhan ORHAN

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Takdim	352
Foreword	354

DERLEME MAKALESİ / REVIEW ARTICLE

Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türk Milli Eğitim Sisteminde Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri

Guidance and Psychological Counseling Services in the Turkish National Education System as an Example of Policy Transfer.....359

Ercan ALTAN - Gökhan ORHAN

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

Politika Transferi Literatürü Çerçevesinde Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası

Türkiye's Anti Drugs Policy in the Frame of Policy Transfer Literature397

Abdülkadir TEZER

DERLEME MAKALESİ / REVIEW ARTICLE

Türkiye'de Genç İşsizliği Sorununu Çözmeye Yönelik Politika Transferinde Uluslararası Kuruluşların Rolü

The Role of International Organisations in Policy Transfer Towards Solving the Problem of Youth Unemployment in Türkiye431

Esmâ Arzu KUŞKAN

DERLEME MAKALESİ / REVIEW ARTICLE

Türkiye'de Stratejik Planlama; Politika Transferi Veya Yayılma Analizi

Strategic Planning in Türkiye; Policy Transfer or Diffusion Analysis479

Basri YALIN

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

Bir Politika Transferi Örneği: Türkiye'de Tütün Yasası ve Tekel'in Özelleştirilmesi

An Example of Policy Transfer: Tobacco Law in Türkiye and Privatization of Tekel.....517

Gülsüm Cihan KENCESOY

BİR POLİTİKA TRANSFERİ ÖRNEĞİ OLARAK TÜRK MİLLİ EĞİTİM SİSTEMİNDE REHBERLİK VE PSİKOLOJİK DANIŞMA HİZMETLERİ

Guidance and Psychological Counseling Services in the Turkish National Education System as an Example of Policy Transfer

Ercan ALTAN* - Gökhan ORHAN**

Öz

Bu çalışmayla, Türkiye'nin Psikolojik Danışmanlık ve Rehberlik hizmetleri politikalarının geliştirilmesini ve değişim sürecini anlamak ve açıklamak amaçlanmış, politika değişimini açıklama aracı olarak Politika Transferi alanından yararlanmıştır. Nitel araştırma yönteminin kullanıldığı bu çalışmada, literatür taramasını tabiben süreç analizi, doküman analizi ve değişim noktaları analizi yöntemleri kullanılarak veriler elde edilmiştir. Literatür taramasıyla bu alanda daha önce yapılan araştırmalar ve tespitler ortaya konulmuştur. Doküman analizi ile araştırma konusuna ilişkin bilgi içeren resmi belgeler incelenmiştir. Süreç analiziyle, ilgili kamu politikası alanındaki değişim politikaların oluşumu, uygulanması ve değerlendirmesi aşamaları üzerinden incelenmiş, değişim noktaları analizi ile de düzenli bir şekilde toplanan verilerin zaman içerisindeki değişiminin nasıl olduğu sorusuna cevap aranmıştır. Çalışmanın elde edilen bulgu ve sonuçları: dünya genelinde Psikolojik Danışmanlık ve Rehberlik hizmetlerine ilişkin kaynak ülkenin ABD olduğu; 1950 yılında Demokrat Partinin iktidara gelmesinden sonra eğitim politikalarına ilişkin yeni bir arayışla Psikolojik Danışmanlık ve Rehberlik alanındaki politikaların kaynak ülke olan ABD'den transfer edildiği; Bu politika transferine gönüllülük temelinde bir süreç olarak başlandığı; ABD'deki Psikolojik Da-

ABSTRACT

The aim of this study is to understand the development of Turkey's Psychological Counseling and Guidance Services Policies and explain changes in Psychological Counseling and Guidance policies with reference to policy transfer literature. This study employs a qualitative research method and after conducting a literature review, process analysis, document analysis, and change-point analysis methods were utilized in analyzing obtained data. The study investigated the existing literature through literature review; analyzed the official documents containing information on the research subject through document analysis and analyzed changes in the formation, implementation, and evaluation of Psychological Counseling and Guidance policies through process analysis and observed changes in regularly collected data over time through change-point analysis. Findings and results of the study suggests that Psychological Counseling and Guidance services were first developed in the USA and then spread to the rest of the world. During the Democratic Party rule in 1950, Psychological Counseling and Guidance policies were transferred from the USA in search of a new approach in education policies. This policy transfer started on a voluntary basis, but Psychological Counseling and Guidance policies of the USA have implemented in Turkey

* Bilim Uzmanı, Milli Eğitim Bakanlığı, counselorercan@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1015-9683.

** Prof. Dr., Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gorhan@bandirma.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1015-9683

nışmanlık ve Rehberlik uygulamalarının başlamasından yaklaşık 30-40 yıl sonra Türkiye’de de uygulanmaya alındığı ve alandaki değişimlerin sürekli transfer edildiği; PDR alanına ilişkin politika transferinin öykünme olduğu; Ayrıca, temelde öykünmenin olduğu bu transferde ABD’deki Psikolojik Danışmanlık ve Rehberlik alanının okullardaki rol ve unvan karmaşası gibi sorunlarının da transfer edildiği; Psikolojik Danışmanlık ve Rehberlik alanının okullarda yaygınlaşmasının gecikmesine kurumlar tarafından patika bağımlılığı ekseninde direnç gösterilmesinin sebep olduğu yönündedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Politika Transferi, Psikolojik Danışmanlık ve Rehberlik,

with 30-40 years delays. Turkish authorities constantly transferred all innovations in the field. The character of policy transfer concerning the Psychological Counseling and Guidance field was emulation and this emulation also led to the transfer of the USA’s built in problems in the Psychological Counseling and Guidance field, such as the complications stemming from cross-cutting roles and titles in schools. Finally, delays in the implementation of Psychological Counseling and Guidance policies in schools explained with reference to institutional resistance and path dependence in Turkish education system.

Keywords: Public Policy, Policy Transfer, Psychological Counseling and Guidance,

1. GİRİŞ

Toplumlardaki değişimler ve gereksinimler doğrultusunda şekillenen eğitim-öğretim faaliyetleri aynı zamanda toplumu değiştiren ve gereksinimleri şekillendiren bir süreçtir. Bu sürecin her açıdan şekillendirilmesi ve toplumun istedik yönde eğitilmesi yönetenlerin ilgi alanındadır. Bu açıdan eğitim, politik bir meseledir denilebilir. Eğitimin politik bir mesele olması; eğitim sisteminin ülkelerin yönetim şekillerinden, iktidardakilerin ideolojilerinden, diğer ülkelerle kurulan ilişkilerden, sivil toplum kuruluşlarından (STK) ve kamu kurumlarından etkilenebileceğine işaret etmektedir.

Türkiye’de cumhuriyetin kurulmasıyla başlayan toplumsal dönüşümle eğitim sistemine ilişkin düzenlemelere başlanmıştır. Yeni toplum için oluşturulan sistemde formel eğitim iki boyutlu olarak hizmet vermiştir. Bunlardan biri “öğretim” diğeri de “yönetim” dir. Özellikle cumhuriyetin ilk yıllarında öncelik verilen öğretim çalışmaları ile okulu yönetmenin (idare) yanında Öğrenci Kişilik Hizmetlerine (ÖKH) de yer verilmesi gerektiği zamanla görülmüştür. Öğrenci kişilik hizmetleri formel eğitim sisteminde “yönetim” ve “öğretim” boyutlarının yanına üçüncü boyut olarak eklenmiş ve “çağdaş eğitim anlayışı” olarak görülmüştür. Bu süreçte, bir ÖKH alanı olarak Psikolojik Danışmanlık ve Rehberlik (PDR) hizmetlerinin Türkiye’de bir kamu politikası olarak uygulanmasına başlanmış ve bu hizmetler Türk Milli Eğitim Sistemi içerisinde yer almıştır. Bugün hemen hemen her okulda yürütülen PDR hizmetlerinin hikâyesi ortaya çıkan bir ihtiyacın karşılanmasının yanında politik bir süreci de içermektedir. Kamu politikası oluşturma süreci, oluşturulan bir politikanın gelişim hikâyesinin aslında çok bilinmeyenli olduğunu söylemektedir

ve bu çalışmanın konusu olan, Türkiye'deki PDR alanının gelişimine ilişkin hikâyenin de sanıldığından daha karmaşık olabileceği düşünülmektedir.

Kamu politikası analizinde karmaşıklığı ortadan kaldırmak ve açıklamak amaçlı birçok politika modeli vardır (Dye, 1972, s. 20; Kingdon, 1995; Orhan, 2015, s. 83). Politika değişimini uluslararası bir bağlamda incelemeyi amaçlayan ve kamu politikası analizinde açıklayıcılığından yararlanan politika transferi alanı, herhangi bir ülkedeki uygulamaların başka ülkelerde benzer durumlarda sorun çözücü olarak görülmesi ile uygulamanın transfer edilmesini konu edinir. Politika transferi, politika değişimini de açıklamaya çalışan alanlardan biridir. Bu alanın kavramsal ve kuramsal çerçevesini Dolowitz ve Marsh 1996 ve 2000'de yayımlanan iki makalede ortaya koymuştur. Bu makalelerde genel olarak birtakım sorulara yanıt aranmıştır. Bunlar; “*Politika transferi nedir, Kim transfer eder? Politika transferinin nedenleri nelerdir? Transfer edilen nedir? Transferin farklı dereceleri nelerdir, Nereden transfer yapılır? Transferi kısıtlayan ve kolaylaştıran unsurlar nelerdir? Transfer sürecinin politika başarısı veya başarısızlığı ile ilişkisi nasıldır?*” sorularıdır. Bu çalışmanın çerçevesini oluşturan Politika Transferi sorularını düşünerek bulgulara ulaşmak için; ABD'den gelen uzmanların raporları, beş yıllık kalkınma planları, milli eğitim şûraları kararları ve PDR hizmetlerine ilişkin yönetmeliklerde yer alan değişim süreci incelenmiştir. Bu dokümanların dönemin kamu politikalarının oluşması ile oluşturulması eğilimini açıklayacağı düşünülmüştür.

Bu çalışmada nitel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. Nitel araştırma, bir olguya duyulan entelektüel ilgi ile başlar ve bu olguya ilişkin elde edilen bilgiyi yaymayla sonuçlanır (Merriam, 2015: 3). Bu özelliği ile siyaset bilimi, psikoloji, eğitim, antropoloji gibi birçok disiplinde sıkça kullanılmaktadır. Bu çalışmada nitel araştırma türleri olarak süreç analizi, doküman analizi ve değişim noktaları analizi kullanılmıştır.

Süreç analizi yöntemiyle, kamu politikası alanındaki değişimler politikaların oluşumu, uygulanması ve değerlendirmesi aşamalarında yaşananlara referansla incelenir. Bu çalışmada, 1950 ve 2020 yılları arasındaki PDR'ye ilişkin haberler, raporlar, toplantı notları, döneme özgü söylemler ile web sayfaları ve araştırmaya ilişkin diğer kaynaklar taranarak ele alınmıştır. Bu kaynaklardan elde edilen verilerin analizi Sabatier'nin (1999) politika oluşumunu açıklayan süreç analizi modeli ile yapılmıştır. Politika yapımında, gündeme gelme aşamasından politikanın uygulanması ve değerlendirilmesi aşamasına kadar devam eden bir süreç ile açıklama yapılır. Alan yazında süreç analizine ilişkin farklı aşama ve sıralamalara rastlamak mümkündür. Örneğin, Lasswell (1951)'in yedi aşamalı analiz kategorisi, Brewer'in altı evresi (Aktaran Çevik ve Demirci, 2012: 79), Bardach (2011: xvi)'in sekiz artı

üç aşaması süreç analizine yönelik modelleri içermektedir. Ancak bu çalışmada, genel hatlarıyla kabul görmüş;

- Sorun Tanımlama ve Gündem Belirleme
- Politika Formülasyonu,
- Uygulama,
- Değerlendirme

Aşamaları ile süreç analizi modeli ele alınmıştır. Bu analiz modeliyle kamu politika sürecine ilişkin tüm unsurların fark edilmesi ve bunların amaca hizmet etmesi sağlanmaktadır (Kaptı, 2013, s. 26).

Çalışmada kullanılan diğer bir araştırma yöntemi de doküman analizidir. Belgesel gözlem, doküman metodu (Duverger, 1975; Rummel, 1968) olarak da adlandırılan doküman analizi yöntemi, çalışma konusuna yönelik ve çalışma amacına uygun yazılı materyallere dayanır (Yıldırım ve Şimşek, 2013). Doküman analizinde, kamu kayıtları, şahsi dokümanlar, popüler kültür evrakları, görsel dokümanlar, fiziki materyaller ve araştırmacının ürettiği dokümanlar incelemeye alınır (Merriam, 2015, s. 132-141). Sosyal bilimlerde doküman analizi yöntemi neredeyse yapılan araştırmaların hepsinde başvurulmuş bir yöntemdir. Çünkü dokümanın olmadığı tarihten bahsetmek imkânsızdır (Madge, 1965, s. 75). Doküman analizinde araştırmacının neyi, niçin, nerede ve nasıl arayacağı önemlidir (Sönmez ve Alacapınar, 2016, s. 108). Konumuz olan PDR alanına ilişkin doküman incelemesinde; ABD'den gelen uzmanların raporları, beş yıllık kalkınma planları, milli eğitim şûra kararları ve PDR hizmetlerine ilişkin MEB yönetmelikleri incelenmiştir.

Bu yöntemlere ek olarak değişim noktaları analizi de kullanılmıştır. Bu yöntemle, normal seyirinde devam eden bir durumun farklılaşmasına dikkat çekilir. PDR alanındaki değişimlerin hangi yıllarda ve hızda olduğunu ve bu değişimin hangi yönde olduğunu anlamak için bu analiz yönteminden yararlanılmıştır. Değişim noktası analiziyle, ortalama seyreden bir süreçte meydana gelen değişimlerin olup olmadığını belirlemek amaçlanır. Bu amaçla bazı gözlemler yapılır ve kaydedilir (Atienza ve Ang, 2002). PDR alanına ilişkin yapılan gözlemlerdeki değişim noktalarının olabileceği düşüncesi, bu analizin de yapılması için önemli bir sebep olmuştur.

Çalışmanın amaçları doğrultusunda girişten sonra politika değişimine ve politika transferine konu olan Türkiye'deki Psikolojik Danışmanlık ve Rehberlik Hizmetleri'nin tarihsel gelişimine yer verilmiş, sonraki kısımda Türkiye'deki Psikolo-

jik Danışmanlık ve Rehberlik Hizmetlerine ilişkin politikaların değişimi politika transferi çerçevesinde incelenmiştir. İnceleme sonucunda elde edilen bulgulardan sonuçlara ulaşılmıştır.

2. PSİKOLOJİK DANIŞMANLIK VE REHBERLİK HİZMETLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Millî Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri Yönetmeliği'ne (2020) göre rehberlik hizmetlerinin amacı, “kendini tanıyan, kendisine sunulan eğitsel ve mesleki fırsatları değerlendirebilen, sorumluluk alabilen bireyler yetiştirilmesini ve bireylerin toplum içinde sağlıklı bir birey olarak yaşamlarını sürebilmeleri için sosyal, duygusal, akademik ve kariyer gelişimlerini desteklemek” olarak tanımlanmıştır. Günümüz anlamıyla tanımlanan psikolojik danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinin tarihsel gelişimine bakıldığında birçok ülkede farklı şekillerde seyir gösterdiği görülmektedir. Okullardaki eğitim-öğretim faaliyetlerinin bilgi vermenin yanında, öğrencilerin kişilik gelişimlerini de dikkate alması ve rehberlik hizmetlerinin sunulması savaşlar, siyasi çekişmeler, ekonomik krizler, aktörlerin değişimi gibi sebeplerle ülkelerde istikrarlı gelişim gösterememiştir. Ancak bunlara rağmen 20. yüzyılın başlarından günümüze kadar önemli değişimlerin olduğu görülmektedir.

Rehberlik hizmetleri, ilk olarak mesleki rehberlik çalışmalarıyla gündeme gelmiştir. Gençlerin kendilerine en uygun mesleği seçmelerini sağlamak amacıyla 1908'de Frank Parsons'ın öncülüğünde Boston Meslek Bürosu açılmıştır (Kuzgun, 2003). Bir ilk niteliğinde olan bu girişimle, rehberlik hizmetlerinin kurucusu olarak Frank Parsons kabul edilmiştir. Bu kabulle ilk olarak Amerika'daki rehberlik çalışmalarına bakılmıştır.

2.1. Amerika'da Rehberlik ve Psikolojik Danışmanlığın Gelişimi

ABD, rehberlik hizmetlerinin doğduğu ve paradigmasının oluştuğu yer olarak bilinmektedir. Bu meslek 1900'lü yılların başından beri gelişmekte ve disiplinler arası bir alanda yer almaktadır (Anderson ve Herr, 2007, s. 3). ABD'de PDR hizmetlerindeki öncüler Frank Parsons, Jesse B. Davis ve Clifford Beers olarak bilinmektedir (Roukaya, 2015, s. 26). Özellikle mesleki rehberlik hizmetlerinin ABD hükümetinin de desteklemesiyle ortaya çıktığı ve yaygınlaştığı söylenebilir. Frank Parsons'ın 1908'de Boston'da kurmuş olduğu meslek seçim bürosu ve ardından yayınlamış olan Meslek Seçimi (*Choosing a Vocation*) kitabıyla farklı bir bakış açısı oluşmuştur. Okul dışında gerçekleşen bu olay daha sonra 1913 yılında

eğitim sisteminde yer almış (Yeşilyaprak, 2009, s. 201) ve Boston'daki okullarda ilk ve ortaöğretim öğretmenleri mesleki danışman olarak atanmaya başlamıştır. Sonraki süreçte "Boston Örneği" hızlı bir şekilde diğer şehirlere yayılmıştır (Lee, 1966; cited in Gladding, 1978; aktaran Roukaya, 2015, s. 26). Bu alandaki politika yayılmasını diğer eyaletlerin hızlıca kabul edip uygulamaya koymasıyla 1913'te Ulusal Mesleki Rehberlik Derneği (National Vocational Guidance Association-NVGA) kurulmuştur. ABD'de rehberlik hizmetlerinin hızlı gelişmesinde meslek örgütlerinin önemi büyüktür. 1950'lere kadar birçok gelişmenin ardından PDR alanındaki dernekler vardır. Amerikan Kişilik Hizmetleri ve Rehberlik Örgütü (American Personnel and Guidance Association-APGA) adı altında birleşmiş olan bu dernekler rehberlik ve psikolojik danışmanlık hizmetleri alanındaki faaliyetlerin eğitim ve çalışma standartlarını oluşturmuşlardır (Gibson ve Mitchell, 1990). Yine ABD'de 1914 yılında Truman Kelley'nin 'rehberlik hizmetlerini eğitimle eşdeğer tutan modeli' ile eğitimle rehberlik eşdeğer tutulmuş ve eğitsel rehberlik terimi ilk kez bu modelde kullanılmıştır. Ayrıca bireyselleştirilmiş eğitim ve grup rehberliği kavramları da yine bu süreçte gelişmiştir (Bakırcıoğlu, 1982; Poyraz, 2006, s. 191).

ABD'de rehberlik hizmetleri hızla yaygınlaşırken 'psikolojik danışmanlık' hizmetleri de gelişme göstermiştir. Amerikan Psikoloji Birliği (APA) tarafından 1951 yılında düzenlenen Kuzey-Batı Konferansı'nda 'Psikolojik Danışman' mesleği profesyonel bir meslek alanı olarak kabul edilmiştir (Munley ve diğerleri, 2004, s. 250). 1953'de APA çatısı altında 17. Kısım olarak kurulan Danışma Psikolojisi (Counseling Psychology) çalışma sahası olarak tüm halka yönelik hizmet için tasarlanmıştır (Leong & Leach, 2007). Bu açıdan okullardaki psikolojik danışmanlık ve rehberlik hizmetleri de bu kısımda yer almıştır. Psikoloji alanında dünyada otorite olarak kabul edilen APA'nın psikolojik danışmanlık ve rehberlik alanını kabulüyle bu alanının hızlı bir gelişim sürecine girdiği görülmektedir. ABD'de Okul Danışmanlığı lisans programından mezun olanlar, okulöncesinden ortaöğretime kadar olan dönem için öğrencilere bireysel psikolojik danışmanlık, grup rehberliği ve grupla psikolojik danışmanlık, veli ve öğretmenlere de psikolojik danışmanlık çalışmaları yürütmeye başlamış ve bu tüm eyaletlere yaygınlaşmıştır (Roukaya, 2015, s. 33).

2.2. Diğer Ülkelerde Rehberliğin Gelişimi

Bu araştırmada, Amerika'dan sonra Avrupa ülkelerine ve Rusya'daki gelişmelere genel olarak bakılmıştır. Avrupa ülkelerinde, 20. yüzyılın başlarında rehberlik ile ilgili bazı gelişmeler olmuştur. Özellikle meslek büroların bu dönemde kurulmasıyla rehberlik hizmetlerinin başladığı söylenebilir. Fransada 1910'da, İtalya ve Belçika'da 1912'de, İngiltere'de 1915'te bu meslek büroları kurulmuştur. Ancak rehberlik

faaliyetleri uzun süre başka bir gelişim gösterememiştir. Bugünkü anlamıyla okullardaki psikolojik danışma ve rehberlik hizmetleri, Avrupa ülkelerinin genelinde 1950'li yıllardan sonra gelişme göstermiştir (Altıntaş, 2004; Girgin, 2004).

Rusya'da rehberlikle ilgili ilk çalışmalar, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi 20. yüzyılın başlarında (1910-1920) başlamıştır. Yine dünya savaşları nedeniyle rehberlik hizmetlerinin gelişimi sekteye uğramış ve 1975 yılından sonra gelişim göstererek 1980'li yıllardan sonra devlet okullarında psikolojik danışmanlar görevlendirilmeye başlanmışlardır (Bojovich 1991; aktaran Haltmatov, 2014, s. 39).

Türkiye'deki psikolojik danışmanlık ve rehberlik hizmetleri gelişim sürecinde olduğu gibi ABD dünyada psikolojik danışmanlık ve rehberlik açısından modern kaynak ülke olarak görülmektedir (Roukaya, 2015, s. 29). Nitekim Frank Parsons, Jesse B. Davis ve Clifford Beers, neredeyse bütün ülkelerdeki bilim insanları için ilham kaynağı olarak görülmektedir.

2.3. Türkiye'deki Gelişmeler

Yapılan doküman incelemesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk döneminde, psikolojik danışmanlık ve rehberlik faaliyetlerine yönetim ve öğretimden ayrı olarak rastlanmamıştır. Özellikle cumhuriyetin kurulması ile beraber yapılan devrimler ile okuma yazma konusunda başlanılan çalışmaların öncelendiği gözlenmiştir. Maarif Vekâleti ile dönemin hükümetinin kurumsal ve karar gündeminde okul, okullaşma, okuma-yazma ile bunlar için kaynak bulmanın öncelikli olması anlaşılabilir. Daha sonraki süreçte öğretmenlerin aynı zamanda öğrencilere kılavuzluk anlamındaki rehberlik faaliyetlerini yürütmesinden bahsedilmiştir (Poyraz, 2006, s. 194). 1939 tarihli ilkokul programında bahsi geçen 'kılavuzluk' düşüncesi ile 1948 yılındaki ortaokul programında 'okul, öğrenciyi kendi yetenekleri sınırı içinde en yüksek başarıya götürecektir kılavuzluğu yapmalıdır' ifadesi öğretmenlerin rehberlik görevine işaret ettiği söylenebilir (Tan, 1986). Bunun yanında, rehberlik ve psikolojik danışmanlık alanında zekâ testi olan Fransa'daki Binet-Simon testinin, 1915'de İbrahim Alaattin Gövsa tarafından çevirisi yapılmıştır. 1945 yılında ise daha bilimsel ve gelişmiş şekli olan Stanford-Binet testi, Muzaffer Şerif Başoğlu tarafından Türkçeye çevrilerek yayınlanmıştır (Tan, 1986). Bu gelişmeler, PDR hizmetlerinin ihtiyaç olarak hissedildiğinin göstergesi olarak kabul edilebilir. Okullarda uygulanan geleneksel eğitim sistemi programları zamanla yetersiz kalmıştır. Geleneksel açıdan zekânın geliştirilmesi hedefinin yanında sosyal ve duygusal yaşamların da eğitimde dikkate alınması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmıştır (Baymur, 1990, s. 25).

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında ABD’li eğitimci John Dewey’nin Türkiye’deki eğitim sistemine ilişkin raporlar sunduğu bilinmektedir. 1947’lerdeki Marshall yardımı ile Türkiye ile ABD arasında yakınlaşma olmuş ve 1950’li yıllardan sonra eğitim-öğretim alanında da bu yakınlaşma ile beraber değişimler gözlemlenmiştir. Özellikle sistematik rehberlik faaliyetlerine ilişkin birçok gelişimin bu yakınlaşma ile oluştuğu söylenebilir (Tan, 1974, s. 34; Tan, 1992). Örneğin, ABD’de 1910’lu yıllardan itibaren uygulanan rehberlik etkinliklerinin Türk Eğitim Sisteminde de uygulanması için ABD’den uzmanlar çağrılmış ve Türkiye’den öğrenciler ABD’ye yollanmıştır. ABD’den gelen uzmanların çalışmaları ve ABD’ye yollanan öğrencilerin ülkeye geri gelmesinin etkisiyle ‘rehberlik’ kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Kepçeoğlu, 2001). J.W. Kingdon’un Çoklu Akış Kuramı (Multiple Streams Theory) burada bir açıklayıcı olarak düşünülebilir. Bu kurama göre, politika değişimi için sorun (eğitimde dönüşüm), çözüm (ABD’den politika transferi) ve siyaset akışı (DP’nin iktidara gelişi ve ABD ile yakınlaşma) bir araya geldiğinde politika değişimi kaçınılmaz olmuştur. Çoklu Akış Kuramıyla birlikte “rehberlik” kavramı; Milli Eğitim Şûralarında, Kalkınma Planlarında, kanun ve yönetmeliklerde yer alarak yasal açıdan karşılık bulmuş ve çeşitli gelişmeler kaydedilmiştir (Poyraz, 2006, s. 195). Bu gelişmelere bakarak Türkiye’deki PDR faaliyetlerinin 1950’li yıllar öncesi ve sonrası olarak ayırmak mümkündür. Türkiye’de PDR faaliyetlerini kesin bir çizgi ile ayırmadan önce öğrencilerin sosyal ve psikolojik yönlerinin gelişmesi için faaliyetler yürütüldüğü belirtilmelidir. Ancak bu faaliyetler okul idaresi ya da öğretmenlerin mesleki sorumluluk bilinciyle yürütülmüştür. Çağdaş anlamda PDR faaliyetleri ise net olarak İkinci Dünya Savaşından sonraki süreçte ABD’den gelen uzmanların raporları doğrultusunda 1953 yılında başlamıştır (Tan, 1990, s. 27; Yeşilyaprak, 2009, s. 2001).

1950-1956 yılları arasında rehberlik hizmetleriyle ilgili hızlı bir değişimin olduğu görülmektedir. Bu hızlı değişimin önemli bir faktörü dönemin Milli Eğitim Bakanı Tefik İleri’nin ve dönemin MEB müsteşarı Reşat Tardu’nun görev aldıkları 1950-1953 yılları arasında yapılan ayarlamalarla öğretmenlere yurtdışında psikometri, danışmanlık, psikoloji gibi alanlarda lisansüstü eğitim için burs sağlanmasıdır (Öner, 1977). Bunların arasında ABD’de eğitim alıp ülkeye dönen Feriha Baymur ve Hasan Tan en bilinenlerdendir ve PDR alanında ilk çalışmaları bu isimler yapmışlardır (Kepçeoğlu, 1994; Akkoyun, 1995, s. 3). Bu dönemde PDR alanına ilişkin politika formülasyonunun yapıldığını ve uygulama denemelerinin olduğu görülmektedir. Politika değişiminde iç aktör olarak bürokratların ve uzmanların uygulayıcı ve itici güç olarak önemli bir noktada oldukları görülmektedir.

1950'li yılların başında ivme kazanan rehberlik faaliyetleri, 1956 yılına gelindiğinde bir duraksama dönemine girmiştir. Özgüven (1990, s. 6), bunun nedenlerinden birinin 'tuğba ağacı' modelinde olduğu gibi yukarıdan aşağıya doğru bir değişimin başlatılması olduğunu belirtmiştir. Yine aynı yazar bir diğer nedenin, dönemin MEB müsteşarı Reşat Tardu'nun çabası ve bakış açısının itici güç olduğunu belirtmiştir. Başka bir sebebin de okullaşma ile okur-yazar oranının artırılması çalışması eğitimin fiziksel (bina, materyal vb.) ihtiyaçlarının giderilmesine öncelik verilmiş ve daha çok eğitimin niteliğiyle ilgili olan rehberlik faaliyetleri yavaşlamıştır (Özgüven, 1990, s. 6). Duraksamaya getirilen bu sebepler *uyumsuz transfer* ile açıklanabilir. ABD ile Türkiye arasındaki sosyal, ekonomik, siyasal ve ideolojik farklılıkların olması, Türkiye'de hızla gelişen bu alana ilişkin sürekliliği sekteye uğratmıştır. Sonraki süreçte tekrar ivme kazanan PDR faaliyetleri üniversite düzeyinde gelişmelerle devam etmiştir.

Türkiye'de PDR alanına ilişkin yükseköğretimdeki ilk gelişme, 1966 yılında Hacettepe Üniversitesi Eğitim Bölümü'nde bir akademik programın başlamasıdır. Bu akademik programın kurulması ve işleminde Feriha Baymur'un önemli çabaları olduğu belirtilmektedir (Poyraz, 2006, s. 199) Daha sonraki yıllarda Ankara Üniversitesi, ODTÜ ve Boğaziçi Üniversitesinde PDR bölümleri açılmaya devam etmiştir. 1974 yılında bağımsız bir bölüm haline gelen PDR alanı, 2547 sayılı Yükseköğretim Yasasının getirdiği düzenlemeye göre 1982 yılında Anabilim Dalı olarak lisans düzeyinde örgütlenmiş ve lisansüstü programlar açılmaya devam etmiştir (Özgüven, 1990, s. 8). ABD'deki uygulamaya benzer şekilde Türkiye'de de PDR bölümü, psikoloji bölümünden farklı olarak eğitim fakültesi bünyesinde kurulmuştur. Ayrıca, bu dönemde açılan PDR programları ABD'de modellenmiş olan Carl Rogers'ın hümanistik kuramı çerçevesinde şekillendirilmiştir (Whiteley, 1984; aktaran, Roukaya, 2015, s. 50). YÖK kanunu ile beraber PDR alanı, eğitim fakültelerinde Eğitim Bilimleri Bölümü bünyesinde Eğitimde Psikolojik Hizmetler ve/veya Rehberlik ve Psikolojik Danışmanlık Ana Bilim Dalı olarak eğitim vermeye başlamıştır (Poyraz, 2006, s. 200).

Okullardaki PDR uygulamaları ise 1970-1971 eğitim-öğretim yılında başlamış, devam eden tarihlerde üniversitelerde bölümlerin açılması ile bu mesleği icra eden kişilerin sayısı artmıştır. Bu artış ile Türkiye'de PDR alanında çalışanlar, Hacettepe Üniversitesi öğretim üyelerinin öncülüğünde 1989 yılında mesleki bir dernek kurmuşlardır. Daha sonra bu dernek, Bakanlar Kurulunun 13.07.1998 tarih ve 98/11476 sayılı kararı ile adının başına 'Türk' sözcüğü eklenerek ulusal bir dernek kimliği kavuşmuştur. Dernekleşme süreci ile beraber alanın gelişmesi için çalışmalar hızlanmış ve alana ilişkin düzenli bilimsel dergiler basılmış ve bilimsel

kongreler bu tarihten itibaren düzenli olarak yapılmıştır. Bunun yanında mesleğin etik standartları da belirlenmiştir (PDR Derneği, 1995). Buraya ek olarak 1978 yılında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde kurulan PDR Derneği'nin (KT PDR) Türkiye'deki PDR alanındaki dernekleşme çalışmaları için örnek olduğunu belirtmek gerekir (KT PDR DER, 2019). Sayılan bu gelişmelerle PDR alanına ilişkin bir *dava koalisyonu çerçevesi* oluşmaya başladığı söylenebilir. Özellikle PDR alanının yaygınlaşmasının kaçınılmaz olmaya başladığı, bu dönemde benzer düşüncede olan kişi ve kurumların sayısının hızla artması dava koalisyonu oluşmasını kaçınılmaz kılmıştır. Aşağıda, ABD'den Türkiye'ye rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin transfer sürecinde etkili olan ya da konu edinen kaynaklara yer verilmiştir.

2.3.1. ABD'li Uzmanların Raporları

Yaklaşık 60 yıllık bir geçmişi olan PDR hizmetleri, Türkiye'ye davet edilen ve incelemeler yapan ABD'li uzmanların Milli Eğitim Bakanlığı'ndaki yetkililere sundukları raporlarında sıklıkla ihtiyaç olarak belirtilmiştir (Tan, 1974, s. 34). 1950'li yıllardan itibaren ABD'den gelen ve eğitime ilişkin birçok alanda çalışmalar yapan uzmanların sayısı oldukça fazladır. Bu uzmanlardan bazıları: Watson Dickerman, John Rufi, Kate Vixon Wofford, Lester Beals, Ellsworth Tompkins, Roben Maske, M.Costat, Elizabeth S. Gorvine, ICA ve J. Orizet'dir (Ekizceli, 2006, s. 15). Yine bu uzmanlardan bazılarının hazırlamış oldukları raporların (John Rufi, Ellsworth Tompkins, Lester Beals) rehberlik ve psikolojik danışmaya ilişkin sürecin başlamasını sağladığı görülmektedir (Özgüven, 1990, s. 4). ABD'li uzmanların raporlarının direkt olarak bakanlığa sunulması ve kurumsal gündemde yer alması, PDR alanındaki gelişmelerin karar gündemine hızlıca alınabilmesini sağlamıştır.

2.3.2. Milli Eğitim Şûraları

Katılımcı demokrasilerdeki politika yapım ve değişim süreçlerinde ilgili kişi ve kuruluşların görüş bildirmesi ve kararlar alması yaygındır. Kelime anlamı ve işlevi açısından danışma kurulu olan 'şûra' bir katılım mekanizması olarak önemli bir işleve sahiptir. Özellikle Türk Milli Eğitim sisteminde şûraların önemli bir yeri vardır (Dinç, 1999, s. 2)..

Cumhuriyet döneminde ilk olarak 1921 yılında 1. Maarif Kongresi olarak toplanılmış ve 1923, 1924, 1925 yıllarında Heyet-i İlmiye kararları alınmıştır. Maarif Kongresi ve Heyet-i İlmiye çalışmaları için, şûraların ön tipi de denilebilir (Deniz, 2001, s. 10). Sonraki süreçte 1939 ile 2014 yılları arasında, ortalama her dört yılda

bir kez olmak üzere 19 kez Şûra toplantıları düzenlenmiş ve bu Şûralarda PDR ile ilgili olarak birçok karar alınmıştır.

İlk 6 Millî Eğitim Şûrası incelendiğinde PDR hizmetleri ile ilgili bir karara rastlanmamıştır. 7. Şûrada (1962), açılış konuşması yapan dönemin Millî Eğitim Bakanı Hilmi İncesulu, “Ortaöğretim alanında istidatların tayini için gerekli tedbirleri almamız. Değerlendirmelerimiz, öğrencileri kabiliyetleri oldukları istikamete isabetle sevk edebilecek derecede dikkatli olmalıdır” konuşmasıyla yaklaşık on yıldır Türkiye’nin gündemine girmiş olan rehberlik hizmetlerine atıfta bulunmuştur. Yine bu Şûrada ilk kez ‘grup öğretmenliği/rehberliği’ uygulamasının başlaması kararlaştırılmıştır. Sonraki yıllarda da PDR ile ilgili kararlar alınmaya devam edilmiştir. Özellikle 7. Şûradan sonra 8. Şûrada (1970), üniversiteye hazırlanma ve rehberlik hizmeti olarak yöneltme; 9. Şûrada (1974), bütün orta dereceli okullarda rehberliğe 2 saatlik bir zaman ayrılması tavsiye kararı eğitimde, öğretim ve yönetim boyutlarına bir yenisini ekleyerek öğrenci kişilik hizmetleri ve rehberlik hizmetleri üçüncü boyut olarak yer bulmuştur (Özgüven, 1990, s. 7).

8. Şûrada alınan kararın MEB’de hemen karşılığını bulduğu görülmektedir. Ortaöğretimin yeniden yapılandırılması konusunda alınan kararlarda dokuzuncu sınıfın yönlendirme sınıfı olması ve okullarda rehberlik servislerinin kurulması doğrultusunda 1970-1971 eğitim-öğretim yılında 24 okulda rehberlik uygulamaları resmi olarak başlamış ve bu sayı sürekli artmıştır (Tan, 1992; Kepçeoğlu, 1994). Poyraz (2006, s. 197). 8. Şûranın PDR hizmetlerinin gelişmesi ve yaygınlaşması için önemli olduğunu, 1973 yılında hazırlanan 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu için bu Şûranın kaynak görevi gördüğünü belirtmiştir.

9. Şûra (1974) ile rehberliğe zaman ayrılması önerisi karşılık bulmuş ve 1974-1975 eğitim-öğretim yılında tüm orta dereceli okullarda rehberlik çalışmaları yürütülmüştür. Bu çalışmalar, ek ders karşılığında yasal olarak uygulanmış ve sınıf rehber öğretmenliği olarak temellendirilmiştir (MEB Tebliğler Dergisi 1805, 1975; Doğan, 1990).

10. Şûra (1981), PDR hizmetlerinin ortaöğretimin yanında temel eğitim ile bütün okul kademelerinde yaygınlaştırılması kararı alınmıştır. Ayrıca, bu Şûrada rehberlik personelinin yetiştirilmesi konusu gündeme gelmiştir. Bu gündemle alınan kararlar doğrultusunda PDR lisans programlarının açılması hızlanmıştır (MEB X. Şûra Raporu; 1981; Doğan, 1991). Bu Şûra, PDR hizmetlerinin profesyonel bir uzmanlık alanı olarak gelişimi için önemlidir.

10. Şûradan hemen bir yıl sonra toplanılan 11. Şûrada (1982); eğitim sisteminde yer alması gereken uzmanlık alanları ve bu alanlarda çalışacakların alacağı uzmanlık unvanları belirlenmiş, 'eğitimde rehberlik' alanı ve 'okul danışmanı' unvanı kararda yer almıştır.

10. ve 11. Şûralarda alınan kararların, 1981 yılında çıkan Yükseköğretim Kanununun (2547) düzenlenmesi ve PDR bölümleri için lisans ve yüksek lisans programlarının başlatılarak sayısının artırılması zorunluluğu oluşturduğu söylenebilir (Poyraz, 2006, s. 198).

Bahsedilen Şûralarla birlikte sonraki Şûralarda da PDR hizmetlerinin gündeme geldiği ve tavsiye kararların alınmaya devam ettiği görülmektedir. Özellikle 18. Şûrada (2010), PDR ilk kez gündem maddesi olarak Şûrada yer almıştır (Yüksel-Şahin, 2012, s. 103). 19. Şûrada ise PDR yönetmeliğinin yeniden düzenlenmesi isteği ile ağır psikolojik sorun yaşayan öğrencilerin ailelerine de yardım sunulması gerektiği tavsiye edilmiştir.

Bugüne kadar 19 defa toplanan Milli Eğitim Şûraları, PDR alanına ilişkin birçok yeniliğin başlangıcı olduğu gibi sonucu da olmuştur. Öte yandan, MEB'e sunulan tavsiyeler her zaman karşılık bulmamıştır. Bunun sebebi olarak da Şûraların bağlayıcı bir niteliğinin olmaması gösterilebilir (Çelik, Savaş, Takmak ve Tuti, 2018, s. 147).

2.3.3. Devlet Planlama Teşkilatı Kalkınma Planları

Türkiye, 1929 ve sonrası dönemde dünyadaki ekonomik bunalım nedeniyle sanayi alanında ihtiyaç duyduğu gelişim çabasıyla planlı dönemlere başlamıştır. Planlı döneme II. Dünya Savaşıyla ara verilmiş savaşın bitiminden sonra İvedili Sanayi Planı (1946), Vaner Planı (1947) hazırlanmıştır. Bu planlardan sonra 1963'e kadar Plansız Kalkınma Dönemi olarak adlandırılan dönemde herhangi bir planlama yapılmamıştır (Akça ve diğerleri, 2017, s. 396). Bu dönemlere kadar yapılan planlar, daha çok sanayi ve ekonomi alanında olmakla beraber PDR hizmetlerini işaret eden herhangi bir bulguya rastlanmamıştır.

1950'lilerde Türkiye'nin gündeminde oluşmaya başlayan PDR hizmetlerinin kalkınma planlarındaki bulguları önemlidir. 1963 ile 2018 yılları arasında on tane Beş Yıllık Kalkınma Planı oluşturulmuştur ve bu planlar her ne kadar eğitim ve PDR hizmetleriyle doğrudan ilişkili gözükme de okulların donanımından mesleki rehberlik boyutuna kadar birçok konuda yönlendirici olmuştur (Kılıç, 1988).

Beş Yıllık Kalkınma Planlarına baktığımızda birinci planda (1963), eğitimin toplumun verimini arttırdığı belirtilerek kişilerin kabiliyetlerine göre yetişme imkânı sağlayacak en etkili araç olduğu vurgulanmıştır. Açık olarak PDR hizmetlerinden bahsedilmemiş olsa da bu vurgulama önemlidir. İkinci planda (1968), öğrencilere rehber öğretmenler tarafından sağlanacak yöneltme faaliyetlerinde rehberlik hizmetlerinin verileceği belirtilmiş, gençlerin psikolojik sorunlarını çözmelerine yardımcı olacak yardım hizmetleri ile uygun mesleklere yönlendirme konusunda yeterli hizmetlerin olmadığı belirtilmiştir. Bu açıdan okullardaki rehberlik ve sağlık hizmetlerinin geliştirilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir. Üçüncü planda (1973), temel eğitimin 8 yıla çıkarılmasına ilişkin alınan kararda rehberlik faaliyeti olarak bir üst eğitim kurumuna yönlendirmede yeteneklerin göz önüne alınması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca rehberlik hizmetleriyle gençliğin sosyal sorunlarına çözüm bulunabileceği de vurgulanmıştır. Dördüncü planda (1979), PDR hizmetlerine ilişkin herhangi bir planlamaya rastlanılmamıştır. Beşinci planda (1985), yükseköğretime yönlendirmenin önemi vurgulanmıştır. Altıncı planda (1990), yedinci planda (1996), sekizinci (2001) ve dokuzuncu planlarda (2007) ilgi ve yetenekler doğrultusunda yönlendirmenin önemi vurgulanarak insan gücü yetiştirme amacıyla kalkınma planlarında yer bulmuştur. Onuncu planda ise rehberliğe bakış açısının devam ettiği fakat özellikle tek ebeveynlik üzerinden yaşanabilecek bireysel problemlere psikolojik danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinin sunulmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Bu durum, günümüzde PDR hizmetlerinin mesleki ve eğitsel rehberlik dışındaki yönlerinin de görülmeye başlandığını göstermektedir.

PDR hizmetlerine ilişkin bu gelişmelere baktığımızda, 2. ve 3. Beş Yıllık Kalkınma Planlarının başlangıç ve okullara yayılımı açısından PDR için dönüm noktaları olduğu görülmektedir.

2.3.4. PDR Hizmetlerine İlişkin MEB Yönetmelikleri

Anayasada (124. Madde), yönetmeliklerin nasıl oluşturulabileceğine ilişkin açıklama mevcuttur. Milli Eğitim Bakanlığı da görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanması (Gözler, 2015, s. 42) amacıyla yönetmelikler çıkartmaktadır. Yönetmelikler, yazılı kaynak olmakla birlikte uygulamaların nasıl olacağını göstermesi açısından önemlidir. Bu açıdan PDR hizmetlerine ilişkin çıkartılan yönetmelikleri incelemek, politika transferinin uygulamaya nasıl dönüştüğünü anlamayı sağlayacaktır.

Rehberlik kapsamında değerlendirilebilecek çalışmalara ilk olarak 1955 yılında açılmaya başlayan RAM'ların çalışmalarına ilişkin usul ve esaslara açıklık getirmek

için Rehberlik ve Araştırma Merkezleri Yönetmeliğinin yayınlanmasıyla rastlanılmaktadır (MEB Teb. Der., 1968). **Yine** 1965 yılında yayımlanan Okul-Aile Birliği Yönetmeliği'nde çocuğun gelişimi açısından tanımlanan çalışmalara yer verilmiştir (Tan, 1974, s. 38). Daha sonra **1970 yılında, Orta Dereceli Okullarda Rehberlik Servislerinin Kuruluşu ve Görevleriyle İlgili Esaslar** başlıklı bir genelge yayınlanmıştır (MEB Teb. Der., 1970). **Bu genelge; 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 8. MEB Şurasında alınan kararlardan etkilenerek orta dereceli okullarda Rehberlik servislerinin kuruluşu, çalışmaları ve teknikleri ile ilgili düzenlemeleri içermektedir** (Doğan, 1991, s. 33-34). **1973 yılında çıkan 1739 Sayılı Milli Eğitim Temel Kanununda, Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri** kanun maddesi haline getirilmiştir (Doğan, 1991, s. 31). 1974-1975 eğitim-öğretim yılından itibaren bütün orta dereceli okullardaki programlara haftada iki saat olmak üzere süre ayrılmıştır (MEB Teb. Der., 1974). 1980 yılında 2429 sayılı kanun ile MEB bünyesinde Özel Eğitim Genel Müdürlüğü kurulmuş ve 2 yıl sonra 179 sayılı kanun hükmünde kararname ile Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Daire Başkanlığı'na, 10 yıl sonra da 3797 sayılı kanun ile genel müdürlüğe dönüştürülmüştür. 1983 yılında Okul Rehberlik Hizmetleri Yönergesi, 1985 yılında da **Rehberlik Hizmetleri Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Bu yönerge ve yönetmelik, PDR hizmetlerinin uygulama boyutunda önemli bir yere sahip olmuş ve 2001 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.** 24376 sayılı Psikolojik Danışma ve Rehberlik Hizmetleri Yönetmeliği **2001 yılında** yayınlanmış ve uzun yıllar bu yönetmelik ile PDR hizmetleri yürütülmüştür. Yürürlükten kaldırılan bu yönetmeliğin yerine 2017 yılında 30236 sayılı Rehberlik Hizmetleri Yönetmeliği, 2017 yılındaki yönetmeliğin yerine de 2020 yılında da yayınlanan Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri Yönetmeliği ile günümüzde okullarda ve RAM'lardaki PDR hizmetlerinin uygulanması ile bu alanda çalışacak olan kişilerin görevleri ile sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmektedir. Hâlihazırda MEB bünyesinde kırk beş binden fazla Rehberlik Öğretmeni bulunmaktadır ve bu yönetmeliğe tabidirler.

Türkiye'deki Psikolojik Danışmanlık ve Rehberlik hizmetlerinin tarihsel gelişim süreci incelendiğinde politika transferine işaret eden birçok noktası olduğu söylenebilir. Özellikle ABD ile yakınlaşmanın etkisiyle eğitim alanındaki gelişmeler; aktörlerin yaptığı çalışmalar, ABD'den gelen uzmanlar, ABD'ye yetiştirilmek üzere gönderilen eğitimciler ile bu süreçteki Milli Eğitim Şuralarına, Beş Yıllık Kalkınma Planlarına ve Mevzuata yansımaları politika transferine işaret etmektedir. Bu düşünceyle incelenen politika transferi ve PDR hizmetleri sonucunda elde edilen bulgular sonraki kısımda değerlendirilmiştir.

3. TÜRKİYE'DE PSİKOLOJİK DANIŞMANLIK VE REHBERLİK HİZMETLERİNE İLİŞKİN POLİTİKALARIN DEĞİŞİMİ

Kamu politikaların değişiminin arkasında birçok olası sebep bulunmaktadır. Bu sebeplerin açıklanması, politika değişimindeki dönüm noktalarının anlaşılmasını sağlayacak ve gelecekteki politika yapımlarına ışık tutacaktır. Genç bir alan olan Kamu Politikası Analizi çalışmaları bu açıdan önemlidir. Kamu Politikası Analizinin bir kısmı mevcut politikaları anlamaya (analysis of policies) ve diğer kısmı da geleceğe yönelik bir politika oluşturmayı (analysis for policies) içermektedir. Özellikle politika yapım sürecindeki bir dizi çalışmadan sonra oluşturulan politikaların değişimini açıklamaya çalışan alanlardan biri politika transferidir. Eğitim alanın küresel politikalardan yerel politikalara, uluslararası aktörlerden kamu kurumlarına kadar birçok faktörden etkilendiğini düşünürsek politika transferi genelde eğitim politikalarını özelde de PDR'ye ilişkin politikaların değişimini açıklayabileceği düşünülmüştür.

3.1. PDR Hizmetlerine İlişkin Politika Değişimindeki Noktalar

PDR hizmetlerine ilişkin Türkiye'deki gelişmelerin ve değişimlerin ortaya konulacağı bu kısımda değişim noktalarını belirlemek önemlidir. Bilimsel çalışmalarda bir araştırma yöntemi olarak kullanılan Değişim Noktası Analizi (Change-Point Analysis), düzenli bir şekilde toplanmış verilerin zaman içerisindeki değişimlerini ortaya çıkaran bir yöntemdir (Keser, 2018, s. 223). Değişim noktalarını analiz etmek, mevcut politikaların değişimindeki hangi noktalara odaklanılabileceğini gösterecektir.

Makalenin bu kısmında, Türkiye'deki PDR Hizmetlerinin tarihsel olarak değişimi incelenmiş ve PDR hizmetlerine ilişkin politikaların değişimi, politika transferi odaklı olarak üç dönemde açıklanmaya çalışılmıştır.

3.1.1. Politika Transferine Hazırlık Dönemi (1950-1974)

PDR hizmetleri alanında kaynak ülkenin ABD olduğu ve tüm dünyada bunun böyle kabul gördüğü görülmektedir. Bu alana ilişkin politikaların şekillendiği ülkenin ABD olması ve diğer ülkelerin okullarında uyguladıkları PDR çalışmalarının kaynağının bu ülke olması, politika transferi kavramı olan politika yayılımını düşündürmüştür. Politika Yayılımı (*Policy Diffusion*), bir ülkede benimsenen

bir uygulamanın ya da düşüncenin sırayla diğer ülkelerce de benimsenmesi olarak (Eyestone, 1977, s. 441; Stone, 1999, s. 4) tanımlanmıştı. Öte yandan, 1947'lerdeki Marshall yardımı ve 1952'de Türkiye'nin NATO'ya girmesiyle Türkiye ile ABD arasında yakınlaşma olduğu da bilinmektedir. Tan (1974, s. 34), Türkiye'deki Rehberlik faaliyetlerine ilişkin birçok gelişimin bu yakınlaşma ile oluştuğunu belirtmektedir. Bu yakınlaşma, politika transferiyle ilişkili bir diğer kavram olan Politika Yakınsaması (*Policy Convergence*)'nı da düşündürmüştür. Politika Yakınsaması, gelişmişlik ya da güç dengesi açısından yakın olan ülkelerin ya da yönetimlerin politikalarda ve düşüncelerde benzerlikler oluşturma isteği ve eğilimi (Seeliger, 1996, s. 287) için kullanılmaktadır. Bahsedilen yakınlaşma ve aynı konjonktür içerisinde yer alma, Politika Yakınsamasının da karşılığıdır. Bu da politika transferindeki ayırtışma açısından değerlendirilebilir.

DP'nin iktidara gelmesinden sonra eğitim alanına ilişkin değişim arayışları, mevcut duruma ilişkin sorunun yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Bu sorun tanımlama ile çağdaş bir eğitim hedeflenmiş ve ABD'den gelen alan uzmanları ile Türkiye'den ABD'ye PDR alanında eğitim almaları için gönderilen kişilerin ülkeye dönmesinin etkisiyle 'rehberlik' kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Kepçeoğlu, 2001). Türk Milli Eğitimin kurumsal gündemine alınan rehberlik çalışmaları bu dönemde başlamıştır. Bu dönem, aynı zamanda Türkiye'deki rehberlik çalışmalarının başlangıç noktasıdır. PDR alanındaki bu gelişim, eğitimde PDR hizmetlerinin yürütülmesi için uygulanacak politikaların da başlangıç noktası olmuştur. Bu başlangıç noktasına politika transferi bağlamında bakıldığında transferin aktörleri olan uzmanlar öne çıkmaktadır. Kamu politikasına etki eden resmi aktörlerin içerisinde sayılabilecek uzmanların devlet eliyle çalışmalar yürüttükleri söylenebilir. Nitekim ABD'den gelen uzmanlardan John Rufi, Ellsworth Tompkins, Lester Beals'ın raporları ile ABD'de eğitim alıp ülkeye dönen Feriha Baymur ve Hasan Tan, rehberlik çalışmalarına ilişkin süreci başlatan önemli aktörler olmuştur. Bu uzmanlar, PDR alanına ilişkin politikaların formülasyonunda temel bilgiler aktarmışlardır.

Öte yandan, siyasi partilerden iktidarı elinde bulunduranların politikaları uygulamaya koyması ve bu konudaki uygulamaları belirlemesi açısından önemli aktörlerin başında geldiği bilinmektedir. Mevcut sorunların ve memnuniyetsizliklerin çözümü için gündem belirleme, politikaların formülasyonu, politikaların uygulanması ve politikaların değerlendirilmesi aşamalarında etkin rolü olan bu aktörün, PDR alanındaki uzmanların çağırılması ve ABD'ye öğrenim görmek üzere kişilerin gönderilmesinde başrolü oynadığı söylenebilir. 1950'deki seçimle birlikte iş başına gelen Demokrat Parti (DP), eğitim alanıyla birlikte PDR alanında da değişimi baş-

latmış ve bu dönemde Türkiye Amerikalı eğitim uzmanlarının akınına uğramıştır. Eğitimin birçok alanında çalışmalar yapan bu uzmanların raporları, Türk Eğitim Sisteminin Amerikan eğitim modeline göre geliştirilmesinde önemli ölçüde etkili olmuştur (Kılıç, 2008, s. 83). Bunun PDR alanındaki etkileri de kısa sürede görülmüş ve eğitim sistemi içerisindeki bireye ve onun ihtiyaçlarına önem verilmesi gibi görüşler ve çalışmalar, PDR'nin eğitimdeki yerini ve önemini göstermiştir (Özoğlu, 2007, s. 50).

Siyasi partilerin, mecliste politikaları planlarken politika uygulayıcıların yani bürokratların bilgi birikimlerinden faydalanarak kamu sorunlarının çözümündeki alternatifleri oluşturduğu bilinmektedir. Politika transferindeki aktörlerden biri olan bürokratların özellikle politikaların uygulanması ve sonuçların değerlendirilmesi ile politika değişimini önermesi, önerilerin değişimlerin içerisinde alternatif olarak politika transferini işaret etmesi seçenekler dâhilinde olacaktır. Özellikle yeni iktidara gelen DP, eğitim alanında değişiklikler için çalışmalara önem vermiştir. Mevcut eğitim sorunlarının seçim dönemlerinde sık sık dile getirilerek siyasi aktörlerin sorunu ortadan kaldırma amacıyla bir uygulamayı transfer etmeleri (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 347) gönüllü transfer kapsamına girmektedir. PDR alanındaki gelişmelerde, 1950-1953 tarihleri arasında MEB Müsteşarlığını yürüten Reşat Tardu'nun çabası ve bakış açısının itici güç olduğu Özgüven (1990, s. 6) tarafından söylenmektedir. Bu da dönemin en üst düzeydeki bürokratinin gönüllü olarak politika transferine işaret ettiğinin göstergesidir. Reşat Tardu'nun görevi bırakması sonrası PDR hizmetlerine ilişkin çalışmalar devam etmişse de 1956 yılına gelindiğinde bir duraklama dönemine girilmiş ve tekrar hız kazanıp MEB'e bağlı okullarda PDR hizmetlerinin şekillenmesi ise 1970'li yılları bulmuştur. Özellikle, 1972 yılında MEB Müsteşarlığı görevine gelen Nusret Karcıoğlu döneminde okullarda PDR hizmetlerine ilişkin çalışmalara hız verilmiştir. ABD'de yüksek lisans öğrenimi gören Karcıoğlu'nun eğitim alanında çalışmalar yürüttüğü düşünüldüğünde, ABD okul modelindeki PDR hizmetlerine ilişkin uygulamalara hâkim olduğu ve bu uygulamaları Türkiye'ye transfer etme düşüncesiyle okullara rehberlik saatlerinin eklenmesini ve yaz kurslarıyla rehberlik sertifikalarının verilmesini sağladığı sonucu çıkarılabilir. Her ne kadar hiyerarşik örgütlenmede müsteşar bakan dan sonra gelse de bahsedilen dönem için Türkiye'de politika formülasyonunda ve politika uygulanmasında en etkin mercinin müsteşarlık makamı olduğu söylenebilir. Bu da Müsteşarların; politika transferinde önemli etkiye sahip olduğunu, ikna edici ve karar verici konumda olduğunu göstermektedir.

Gönüllü politika transferi resmi aktörlerin rızalarına dayanır (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 344). Milli Eğitim Şuralarına baktığımızda özellikle 7. Şûra (1962),

öğrencileri yeteneklerine göre yönlendirme kısmındaki ihtiyaca dönemin Milli Eğitim Bakanı tarafından dikkat çekilmiştir. 8. Şûrada (1970) da aynı soruna dikkat çekilerek mevcut durumdan memnuniyetsizliğin oluştuğu görülmüştür. 9. Şûrada (1974), yönlendirme boyutuna ilişkin bütün orta dereceli okullarda 2 ders saatinin rehberliğe ayrılması ile bu memnuniyetsizliğin giderilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Belirlenen bu iki saate her ne kadar sınıf rehber öğretmenleri ek ders karşılığında girmişse de okullarda PDR hizmetlerinin eğitimle iç içe geçmesi sağlanmıştır. Milli Eğitim Şûralarına benzer olarak Beş Yıllık Kalkınma Planlarında; kişilerin kabiliyetlerine göre yetiştirme imkânı (Birinci Plan, 1963), öğrencilere rehber öğretmenler tarafından sağlanacak yöneltme faaliyetlerinde gençlerin psikolojik sorunlarını çözmelerine yardımcı olacak yardım hizmetleri ile uygun mesleklere yönlendirme konusu (İkinci Plan, 1968), rehberlik faaliyeti olarak bir üst eğitim kurumuna yönlendirmede yeteneklerin göz önüne alınması (Üçüncü Plan, 1973) vurgulanmıştır. Bu gelişmeler gönüllü olarak bir takım arayışın döneme hâkim olduğunu göstermektedir. Ayrıca, politikaların değişimine ilişkin politika yapıcılarının iradesinin de ön plana çıktığı görülmektedir.

PDR alanındaki politika transferine ilişkin hazırlık dönemi uzun bir dönem kapsamıştır. 1950'li yıllardan 1970'li yıllara kadar politika transferine ilişkin hazırlıklar yapıldığı ve 1970'den sonra okullarda PDR hizmetlerinin şekillenmeye başladığı görülmektedir. Önemli bir değişim noktası olarak okullardaki PDR hizmetlerinin şekillenmeye başladığı bu dönem, alanda yetişmiş uzman personelin eksikliğini hissettirmiş ve bir diğer önemli değişim noktası olan PDR alanında lisans programlarının oluşumu ve şekillenmesi ile bu lisans mezunlarının okullara atanması dönemini başlatmıştır.

3.1.2. Politika Transferinin Uygulanması Dönemi (1975-2000)

İlk kez 1966 yılında Hacettepe Üniversitesi Eğitim Bölümü'nde açılan PDR programıyla öğrenci yetiştirilmiştir. Bu program bir lisansüstü eğitim programını kapsamış ve genellikle akademik çalışmalar yürüten öğrenciler üniversitelerde çalışmalarını yürütmüşlerdir. 1974 yılında aynı üniversitede PDR bölümünün bağımsızlaşması ve Ankara Üniversitesi, ODTÜ ve Boğaziçi Üniversitesinde PDR bölümlerinde akademik alana ilişkin lisansüstü öğrencilerin yetiştirilmesi bir bilgi topluluğu oluşturmuştur. Bu bilgi topluluğu (*Epistemic Community*,) her ne kadar politika yapım sürecinde doğrudan etkisi olmasa da politika değişimini sağlayan düşünce kuruluşlarına etki etmektedir. Özellikle, Hasan Tan'ın: *Okullarda Rehberlik* (1954), *Rehberliğin Esasları* (1962) isimli kitapları ve ABD'li yazarlardan çevirdiği rehberlikle ilgili kitaplar ile akademik programların kurulması ve işleminde

öncü olan Hacettepe Üniversitesi Öğretim Üyesi Feriha Baymur'un *Okullarımızda Önemli Bir Sorun: Rehberlik* (1971), *Türkiye'de Rehberlik Çalışmalarının Başlangıcı, Gelişimi ve Bugünkü Sorunları* (1980), *Genel Psikoloji* (1983) isimli kitapları alan yazını oluşturmuştur. Bahsedilen akademisyenlerin ABD'den eğitim alıp dönmeleri ve ABD'deki uygulamalara dair bilgilerini akademideki öğrencilerine de aktarması sonrası gelişen alan yazını, ABD'deki eğitimde PDR çalışmalarına benzer şekilde Türkiye'de de çalışmalar yürütülmesini sağlamıştır. Ayrıca, alan yazının gelişmesi ve meslek elemanlarının yetişmesi ile bir dernek kurulmuştur. Bir meslek derneği olan Türk PDR Derneği, 1989 yılında kurulmuş ve ulusal bir dernek kimliği elde etmiştir. Dernekleşme süreci ile beraber alanın gelişmesi için çalışmalar hızlanmış ve dünyadaki gelişmeler de takip edilmiş, kongre ve çalıştaylar yapılmıştır. Politika transferini kolaylaştıran ve politika değişimi için zorlayan baskı grupları özellikle üyelerinin çıkarlarını gözeterek mevcut iktidar üzerinde baskı oluşturmak amaçlıdır (Türküne, 2006, s. 740). Katılımcı demokraside karar verme sürecine etki eden bu aktörler, politika transferi konusunda da etkiye sahip olabilmektedir. PDR alanına ilişkin bir *dava koalisyonu çerçevesi* oluşmaya başlaması bu döneme denk gelmektedir. PDR alanının hızla yaygınlaşmaya başladığı bu dönemde benzer düşüncede olan kişi, dernek ve kurumların sayısının hızla artması, dava koalisyonu oluşmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bu durumun da PDR alanındaki politika transferini kolaylaştırdığı düşünülmektedir.

Okullardaki rehberlik saatlerine branş öğretmenlerinin girmesi ve rehberlik etkinliklerini yürütmesi, uygulama sonrasında her okulda alanın uzmanı olan birine ihtiyaç duyulmuştur. Okullarda rehberlik servislerinin kurulmasına ilişkin genelge yayınlansa da PDR alanında yetişen lisansüstü mezunlara yönelik MEB'de tamminkâr kadrolar açılmadığı için mezun olanlar, Sağlık Bakanlığına bağlı kurumlarda veya üniversitelerdeki kadrolarda çalışmaya başlamışlardır (Özguven, 1990, s. 9). Okullarda ihtiyaç duyulan rehberlik servislerine ise psikoloji, eğitim bilimleri, sosyoloji, felsefe, sosyal bilgiler gibi farklı bölümlerde öğrenim görmüş ya da görmekte olan kişilere kısa dönemli yaz kursları ve hizmet içi eğitim çalışmaları ile yetiştirilenler Okul Rehberlik Uzmanı olarak atanmışlardır (Kuzgun, 1981; Doğan, 1991, s. 36). Bu durum, politika uygulanması noktasındaki kararlılığı göstermekle birlikte alana ilişkin lisans mezunlarının yetişmesini elzem kılmıştır. Lisans düzeyinde PDR bölümleri, okullara rehberlik uzmanı atamalarından yaklaşık on yıl sonra açılmıştır. 2547 sayılı Yükseköğretim Yasasıyla 1982 yılında lisans düzeyinde açılan programlardan öğrenciler, 1986 yılında mezun olmuşlardır.

Lisans düzeyindeki örgütlenme ABD'dekine benzer şekilde eğitim fakültesi bünyesinde olmuştur. Ancak ABD'de okul psikolojik danışmanı olmak için lisans

eğitiminden sonra belli bir kredideki dersi alıp alan uygulamalarının yapılmış olması gerekmektedir¹. Türkiye’de henüz böyle bir uygulama yoktur. İçerik olarak ise lisans ve yüksek lisans düzeyinde özellikle ABD’deki modele benzer şekilde Carl Rogers’ın hümanistik yaklaşımli çalışmaları Türkiye’deki akademisyenler tarafından benimsenmiş ve ders olarak okutulmuştur. Carl Rogers’ın 1942 yılında Danışma ve Psikoterapi (Counseling and Psychotherapy) kitabı, psikolojik danışmanın hastaların yanında hasta olarak değerlendirilmeyecek insanlara da yapılması gerektiği fikri ile insancıl yaklaşımı ABD’ye damgasını vurmuştur (Pişkin, 2006). Türkiye’de Rehberliğin ilkelerine bakıldığında, benzer şekilde insan hak ve sorumlulukları temelinde gönüllülüğe bağlı olarak birey merkezli demokratik bir yaklaşımın kabul gördüğü ve bireyin değerli olmasıyla koşulsuz kabul edildiği görülmektedir (Kuzgun, 2014; 29). 1983 yılında yayınlanan Okul Rehberlik Hizmetleri Yönergesinde (MEB Tebliğler Dergisi, 1983, s. 321) de bu bakış açısının etkili olduğu görülmektedir. Bu açıdan ABD’deki fikirle benzerlik gösterdiği söylenebilir. Burada politika transferinde ne kadar değişimin olduğu sorusu akıllara gelmektedir.

Politika transferinin derecelerine baktığımızda; kopyalama, öykünme, melezleştirme, sentez ve esinlenme şeklinde bir sıralama görülmektedir. Türk Milli Eğitim Sistemindeki PDR hizmetlerinin uygulanmasına ilişkin politika transferinin derecesini anlamak için ABD’deki uygulamalarla karşılaştırmamız gerekmektedir. ABD’deki lisans eğitiminden sonra yüksek lisans eğitiminin de olması bir farklılık olarak gözüксе de özellikle PDR alanının ilk geliştiği 1924’de yılında rehber danışmanlık sertifikasyon sisteminin hayata geçirildiği görülmektedir (Ritchie, 2005; aktaran Pişkin, 2006). Bu durumun, Türkiye’deki 1970’li yıllardan başlayıp yakın zamana kadar süren sertifikasyon çalışmasıyla benzer olduğu görülmektedir. Yine ABD’deki 1930’lu yıllardaki “öğrenci kişilik çalışmaları” ile başlayan 1940 ve 1950’lerde yaygınlaşan bu model, 1960’lı yıllarda “öğrenci kişilik hizmetleri” adıyla ABD eğitim sistemine dâhil olmuştur. Türkiye’de de aynı durum, çağdaş eğitim sistemi olarak öğretim ve yönetim boyutuna üçüncü boyut olarak eklenmiş ve bu şekilde sunulmuştur (Pişkin, 2006). ABD’deki uygulamaları kıyaslayan Pişkin (2006), ‘Türkiye’de Psikolojik Danışma ve Rehberlik Hizmetlerinin Dünü, Bugünü ve Yarını’ konulu kitap bölümünde ABD ile Türkiye’deki PDR alanının gelişen seyirinin birbirine benzediğini söylemiş fakat yıl farkının olduğunu dile getirmiştir. Bu durumun kanıtları arasında 1900’lü yılların başına ABD’de geliştirilmiş olan zekâ ve yetenek testlerinin Türkiye’deki rehberlik hizmetlerinin başlangıcı olan 1950’li ve 1960’lı yıllarda Türkçeye çevrilmesi (Kuzgun, 2000; Özoğlu, 2007; Tan, 1986),

¹ Detaylı akredite bilgisi için: <http://www.cacrep.org/2001Standards.html> adresine bakılabilir.

ABD’de 1940’lı yıllarda ön plana çıkan birey merkezli yaklaşımın 1980’li yıllarda Türkiye’de popüler olması (Doğan, 1999), ABD’de 1970’li yıllardan itibaren önemsenen kapsamlı gelişimsel PDR modelinin 2000’li yıllardan sonra Türkiye’de PDR uygulamalarına yansımaları (Doğan, 2000; Erkan, 1995; Erkan, 2006; Korkut, 2003; Korkut, 2007; Nazlı, 2003; Yeşilyaprak, 2004) örnekleri verilebilir. Tüm bu örnekler, politika transferi için değerlerde ve ideolojilerde uyumu yakalamanın ön planda olduğunu göstermektedir. Süreç yaklaşımındaki uygulama aşamasında politika yapımına konu olan durumun hayata geçmesi için politika uygulayıcıların anlama ve uygulama şekli büyük önem arz etmektedir (Kaptı ve Alaç, 2015, s. 229). PDR alanına ilişkin uygulamaların da anlaşılması, değerlerin yerleşmesi uzun zaman almıştır.

Bir ülkedeki uygulamaların değişiklik yapılmadan başka bir ülke tarafından transfer edilmesi (Rose, 1991, s. 21; Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 351) politika transferi derecesi olarak *kopyalamayı* ifade etmektedir. PDR hizmetlerinin ABD’den bire bir kopyalanarak alındığını söylemek ise pek mümkün görünmemektedir. PDR hizmetlerinin kaynağı olan ABD’deki gelişim çizgisi 30-40 yıllık bir süreden sonra Türkiye’de görülse de PDR uzmanı yetiştirme, uygulamaya konulan yönetmeliklerin Milli Eğitim Temel Kanunu’na göre hazırlanması, Türkiye’deki eğitim sisteminin oluşturduğu kültür yapısı gibi sebeplerden dolayı transfer derecesinin kopyalama olmadığı söylenebilir. Ayrıca, kopyalama derecesinde yapılan politika transferi, genellikle zorunlu transfer kapsamında değerlendirilmektedir. Türkiye’deki PDR hizmetlerine ilişkin politika oluşumunun ise zorunluluktan ziyade gönüllü bir süreç olduğu görülmektedir. Kopyalama derecesinden farklı olarak uygulanacak politikanın transfere ilişkin uygulamayı temel alıp bazı değişikliklerin yapılarak gerçekleştirilmesini ifade eden öykünme, *Türk Milli Eğitim Sistemindeki PDR hizmetlerinin değişim derecesini* daha iyi açıklamaktadır. Temelde ABD’deki bir uygulamaya öykünme olduğu şimdiye kadar yapılan incelemelerde görülmektedir. Birebir kopyalamanın gerçekleşmediği durumlarda, öykünme yoluyla politika transferinin gerçekleşmesi olağandır. Ayrıca, PDR’nin ABD’deki gelişim çizgisinin 30-40 yıllık bir süreden sonra Türkiye’de görülmesi, sürece yönelik süreklilik arz eden bir değişim çizgisinin olduğunu göstermektedir. Başlanılan politika transferinin devamının geleceğini gösteren bu durum, Türkiye’deki PDR alanına ilişkin gelişmelerin bir sıra halinde ABD’deki gelişmeleri takip ettiğini göstermektedir. Bu takibin, ABD’deki PDR alanındaki gelişmelere öykünme ile başladığı düşünülmektedir.

3.1.3. Politika Transferinin Yaygınlaşması (2001-Günümüz)

PDR alanında lisans programlarının oluşturulması ve okullara PDR mezunlarının atanması ile birlikte transfer edilen politikanın yaygınlaştırılması ve Millî Eğitim Sistemine tam olarak dâhil edilmesi dönemine geçilmiştir. 2001 yılında yayınlanan Millî Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri Yönetmeliği ile Rehberlik ve Araştırma Merkezleri ve örgün eğitim kurumlarındaki Rehberlik ve Psikolojik Danışma Servislerinin kuruluşlarıyla işleyişine yönelik esaslar düzenlenmiştir. 1985 tarihli Rehberlik Hizmetleri Yönetmeliği böylelikle yürürlükten kaldırılmış ve rehberlik hizmetlerine ilişkin yeni bir dönem başlamıştır. Özellikle 2001 yılındaki yönetmeliğin 'Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetlerinin Temel Özellikleri' bölümünde, PDR hizmetlerinin kapsamı açıklanmaya çalışılmış ve okul öncesinden ortaöğretime kadar olan tüm kademelerdeki PDR hizmetleri tanımlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, okul müdürlerinin görevleri kısmına okul rehberlik servislerinin fiziksel ihtiyaçlarının karşılanması ve Rehber Öğretmene ayrı bir odanın oluşturulması gibi PDR hizmetlerinin yürütülmesinde somut görevlerin eklenmesi, PDR hizmetlerinin sunulmasını her okul için zorunluluk haline getirmiş ve yaygınlaştırmıştır. Bu yaygınlaşma isteği devam etmiş ve 2017 Yılında Rehberlik Hizmetleri Yönetmeliği güncelleştirmelerle yeniden yayınlanmıştır. Günümüzde, her okulda rehberlik servisinin olması gerekmekte ancak norm kadro yönetmeliğine göre atama yapılmaktadır. 1999 yılında yayınlanan Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul ve Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmelikle hızlanan Rehber Öğretmenlerin atanması dönemi, 2014 yılında çıkan yeni yönetmelikle yeniden düzenlenmiş ve okul öncesinden ortaöğretime kadar her kademeye yayılmıştır. 2023 yılı itibariyle Türkiye'deki okullarda görev yapan 45 bin civarında Rehber Öğretmen bulunmaktadır. Okullardaki PDR hizmetlerinin yaygınlaştırılması için politika yapımcıların kararlılığı bu sayı ve yönetmeliklerle ortaya çıkmaktadır.

PDR alanının okullarda yaygınlaşmasının perçinlenmesi, eğitimde 'davranışçı' modeli terk edip 'inşacı (yapılandırmacı)' modele yönelişi gösteren 2005 yılındaki müfredat değişikliğiyle olmuştur. Bu dönemde talim ve terbiye kurulu başkanı olan Ziya Selçuk ile Adalet ve Kalkınma Partisi'nden MEB bakanı olan Hüseyin Çelik'in 'eğitimde reform' olarak adlandırdıkları yapılandırmacı yaklaşım ile öğretmenlere otorite rolü yerine 'rehberlik yapan, iş birliği sağlayıcı, yardımcı, kolaylaştırıcı, kendini geliştirici, planlayıcı, yönlendirici, bireysel farklılıkları dikkate alıcı, sağlık ve güvenliği sağlayıcı' (Yapıcı ve Leblebiciler, 2007) rolleri biçilmiştir. Bu rol değişimi, uzun yıllar sağlanamamışsa da okullarda bu rollere benzer söylem ile birebir örtüşen PDR alanının hızlı yaygınlaşmasını sağlamıştır. Nitekim, bu dönemden

sonra üniversitelerden mezun olan Psikolojik Danışman ve Rehber Öğretmenlerin okullara atanması diğer branşlara göre daha kolay olmuştur. Bu durumun, politika yapımı ve uygulanmasında aktörlerin önemini bir kez daha göstermektedir.

Her kademede rehberlik faaliyetlerine önem verilmesi ile ABD’de 1970’li yıllarda yaygınlaşan kapsamlı gelişimsel rehberlik modeline geçiş yapılmış ve kademelere göre hazırlanan rehberlik etkinlikleri ile uygulamalara geçilmiştir. Yine bu dönemde, lisans programlarında gelişmeler olmuş; 2007 yılında PDR ile ilgili lisans programları birleştirilerek Rehberlik ve Psikolojik Danışmanlık adı altında toplanmıştır. Ayrıca, 2018 yılında YÖK tarafından PDR alanına ilişkin yeni lisans programı yayınlanarak güncelleştirmeler devam etmiştir.

3.2. PDR Hizmetlerine İlişkin Politika Transferinin Başarısı/Başarısızlığı

PDR alanındaki politika transferine ilişkin değişim noktalarına bakıldığında, transfer için bir hazırlık dönemi ile uygulanma dönemi sonunda yaygınlaşma döneminin olması, politika transferinin kararlı bir şekilde devam ettiğini göstermektedir. Öte yandan, Türkiye’deki MEB’e bağlı örgün eğitim kurumlarındaki PDR uygulamalarının sorunlarına bakmak, politika transferinin başarısı/başarısızlığı hakkında fikir verecektir.

PDR alanının MEB’de ilk somut karşılığını bulduğu kurumlardan biri Rehberlik ve Araştırma Merkezleridir (RAM). RAM’larda hem PDR hem de Özel Eğitim alanlarında hizmet verilmektedir. PDR ile Özel Eğitim farklı alanlar olmasına rağmen bir arada bulunması, PDR’nin anlamı bakımından sorunlu bir kavramlaştırmaya neden olmuştur (Özoğlu, 2007, s. 51). PDR hizmetleri, özel eğitime ihtiyaç duyan engelli/engellenmiş bireylere yönelik bir yardım hizmeti olarak algılanmış ve beklentilerle uygulamalar bu yönde gelişmiştir (Doğan, 1996). Bu yöndeki gelişim, başlangıcından beri PDR hizmetlerinin doğru anlaşılmasını engellemiştir (Özoğlu, 2007; Kuzgun, 1993; Doğan, 1996; Yeşilyaprak, 2009, s. 200). Bu durum, hala devam etmekle beraber bakanlık düzeyinde Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde Özel Eğitim Daire Başkanlığı ile Rehberlik Hizmetleri Daire Başkanlığı olarak iki ayrı daire başkanlığı şeklinde çalışmaların ayrıştırılmaya çalışıldığı görülmektedir.

Diğer bir sorun ise kısa yaz kursları veya hizmet içi eğitim ile rehberlik personeli yetiştirilmeye çalışılmış olmasıdır. Okullarda rehberlik hizmetlerinin sunumuna ilk başlandığında, yetiştirilen öğretmenler okullardaki görevini başaramamış, PDR alanına ilişkin yeterli beceri ve donanıma sahip olunmadığından, kuramdan uygu-

lamaya geçiş sağlanamamıştır (Doğan, 1991, s. 36; Poyraz, 2006, s. 2003). Ayrıca, rehberliği dikkate alan yasal düzenlemelerin eğitim kurumlarının geleneksel işle-yişini kırmakta zorlanması da kuramdan uygulamaya geçişi engellemiştir (Poyraz, 2006, s. 203). PDR hizmetlerinin özellikle, özel eğitim, boş geçen ders, direkt di-siplin sağlayıcı olarak algılanması patika bağımlılığı olarak değerlendirilebilir. Var olan bir sistemin içerisine yeni bir soluk getirme politikası, bir anlamda bir dirençle karşılaşmıştır. Kurumsal analizin konusu olan ve patika bağımlılığı olarak adlandırılan bu durum, eskinin yeninin uygulanmasını etkilemesidir. Bu noktada bahsedilen gelişmeler, daha eski uygulamaların PDR alanındaki değişim sürecini olumsuz etkilemesini açıklamaktadır.

1974 yılından itibaren bütün orta dereceli okullarda iki ders saati rehberlik saa-ti olarak ayrılmıştır. Sonraki dönemlerde de tüm kademelerde rehberliğe ders saati ayrılmaya başlanmıştır. Bu durum, rehberlik alanına ilişkin yeterince bilgi sahibi olmayan ya da eski uygulamadan vazgeçemeyen öğretmen ve idarecilerin uygula-maları ile öğrenciler tarafından bir ders gibi algılanmasına sebep olmuştur. Ayrıca, her ne kadar rehberlik saatlerinde yapılacak etkinlikler bakanlık tarafından belir-lenmişse de birçok sınıf rehber öğretmeninin etkinlikleri yapmaması, rehberlik ders süresinin boş geçmesi ya da derse giren öğretmenlerin kendi branşına ilişkin çalışmalar yapması, rehberliğin boş ders olarak algılanmasına neden olmuştur. Bu durum, yukarıda bahsi geçen patika bağımlılığına ilişkin kanıyı güçlendirmektedir.

Bir diğer sorun da alanda çalışanların meslek unvanları konusudur. Rehberlik hizmetlerinin yerleşmeye başladığı dönemden itibaren yapılan Milli Eğitim Şura-larına baktığımızda ilk dört şura (7, 8, 9, 10. Şuralarda) ile 12. ve 14. Milli Eğitim Şurası'nda meslek unvanı kullanılmamıştır. 11. Milli Eğitim Şurası'nda (1982) Okul Danışmanı unvanı; 13. Milli Eğitim Şurası'nda (1990) rehber öğretmen; 15. Milli Eğitim Şurası'nda (1996) Rehberlik Elemanı, Rehber Öğretmen ve Psikolo-jik Danışman unvanları ayrı ayrı; 16. Milli Eğitim Şurası'nda (1999) Rehberlikten Sorumlu Olanlar; 17. Milli Eğitim Şurası'nda (2006), Rehber Öğretmen; 18. Milli Eğitim Şurası'nda (2010), Rehber Öğretmen/Psikolojik Danışman; 19. Milli Eği-tim Şurası'nda (2018) ise Rehber Öğretmen unvanı kullanılmıştır. Özellikle 15. Milli Eğitim Şurası'nda unvan karmaşasının olduğu görülmektedir (Yüksel-Şahin, 2012, s. 110). MEB'de bugüne kadar çıkan PDR yönetmeliklerine baktığımızda; 1985 yılındaki Rehberlik Hizmetleri Yönetmeliği'nde Rehber Öğretmen unvanı-nın kullanıldığı, 2001 Yılındaki yönetmelikte Rehber Öğretmen ve parantez içinde de Psikolojik Danışman unvanlarının kullanıldığı, 2017 yılındaki yönetmelikte ise Rehberlik Öğretmeni unvanının kullanıldığı, 2020 yılındaki yönetmelikle Psikolo-jik Danışman unvanının da kullanıldığı görülmektedir. Okullarda görev yapanların

Rehber Öğretmen/Rehberlik unvanlarının kullanılması, yönetici ve öğretmenlerin yanlış ve farklı bir görev beklentisi içinde olmalarına neden olduğu ve PDR hizmetlerini yürütenlerin öğretmen olmadığı vurgulanmaktadır (Yüksel-Şahin, 2012, s. 110). Yine, Türkiye'deki diğer resmi dokümanlara bakıldığında²; Eğitim Uzmanı, Eğitim Uzman Yardımcısı, Rehberlik Uzmanı, Rehber, Danışman Rehber, Grup Rehberi, Rehberlik Müşaviri, Mesleğe Yönelme ve Rehberlik Uzmanı, Danışman, Okul Danışmanı, Okul Psikoloğu, Danışma Psikoloğu, gibi farklı unvanlarla anıldığı görülmektedir (Doğan, 1991, s. 38). Politika transferinde kaynak ülke olan ABD'ye baktığımızda ise rol karmaşasının orada da yaşandığı, PDR alanında çalışanların rollerinin ve unvanlarının eyaletten eyalete göre değişkenlik gösterdiği dile getirilmektedir (Sink, 2002; Gysbers, 2001; Paisley ve McMahon, 2001; aktaran Pişkin, 2006). Bu da transfere konu olan politikanın; sorunları ile beraber transfer edildiğini, öykünme yoluyla benzemeye çalışıldığını göstermektedir.

Alandaki başka bir sorun, PDR hizmetlerinin bir dönem ortaöğretim mezunlarının üniversite kapılarında yığılması sorununa çare olabilecek cankurtaran simidi olarak görülmesidir (Doğan, 1991, s. 30). Özellikle Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ve Milli Eğitim Şuralarında PDR hizmetlerinin, insan gücü planlaması aracı olarak görülmüştür (Yeşilyaprak, 2009, s. 200). PDR Hizmetlerinin bir boyutunu oluşturan yönlendirme faaliyetlerinin ön plana çıkarılarak sadece yöneltme olarak algılanması, alanın felsefesine ve amacına uygun değildir (Poyraz, 2006, s. 196; Yeşilyaprak, 2009, s. 201). ABD'de PDR alanının ilk olarak mesleğe ya da bir işe yönlendirme olarak başlamasının etkileri günümüzde devam ettiği söylenebilir. Ancak bu etkinin alanın Türkiye'de genişlemesine yaradığı da düşünülebilir. Rehberliğin; bireyleri yetenek ve ilgilerine göre bir üst kurumu seçme ya da mesleğe yerleştirme işlevinin, piyasanın iş gücü ihtiyacının karşılanması talebinin olduğunun altını çizmek gerekmektedir. Bu talebin PDR'nin yükselmesini sağladığı sonucu çıkmaktadır.

Tüm bu sorunlara baktığımızda, Psikolojik Danışma ve Rehberlik hizmetlerinin eğitim sistemimize tam yerleştirilemediği görülmektedir. Bunun öncelikli nedenin de gerekli hazırlıklar yapılmadan ve tam olarak anlaşılmadan PDR çalışmalarının bütün okullara yaygınlaştırılmaya çalışılmasıdır (Baymur, 1990, s. 23). Özellikle, PDR alanının en azından yakın döneme kadar Türkiye'de tam olarak anlaşamadığı görülmektedir. Bu durum, politika transferinin kısmi olarak başarısız olduğunu düşündürmektedir. Politika transferinde, bir ülkede başarılı olan

² 01.11.2017 tarihli ve 30227 sayılı Resmi Gazete'de; Psikolojik Danışman (Seviye 6), Okul Psikolojik Danışmanı (Seviye 7), Kariyer Psikolojik Danışmanı (Seviye 7) Ulusal Meslek Standardı kapsamında ilk defa tanımlanmıştır. Buda yasal olarak henüz tanımlama yapıldığını göstermektedir.

politikanın başka bir ülkede de aynı derecede başarılı olacağı varsayımı her zaman geçerli değildir (Sobacı, 2014). PDR alanının MEB içerisindeki sorunların alanın kendisinden ya da *bilgisiz transfer* sebebiyle olabileceği düşünülmektedir. Bilgisiz transfer; politikayı ithal eden ülkenin, politikanın alındığı ülke konusunda yeterince bilgiye sahip olmamasını ifade etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 17). PDR alanında ön hazırlıklar yapılmadan (lisans programları açılmadan, öğretmen ve yöneticiler bu konuda eğitilmeden), gerekli altyapı oluşturulmadan 1971 yılında başlatılan okullardaki PDR uygulamaları hayata geçirilmeye çalışılmıştır (Özoğlu, 2007; Özgüven, 1990; Kuzgun, 1990; Keçeoğlu, 1994). Bu da göstermektedir ki yeterince bilgi sahibi olunmadan ilgili politika hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, kaynak ülke olan ABD’de bazı sorunları (rol karmaşası gibi) olan PDR alanının sorunlarıyla beraber transfer edildiği görülmektedir.

Politika transferinin kısmi başarısızlığının nedenlerinden birinin de *uyumsuz transfer olduğu* düşünülmektedir. Uyumsuz transfer; politikayı transfer eden ülke ile politikayı ithal eden ülkelerin sosyal, ekonomik, siyasal ve ideolojik farklılıklara yönelik uyumsuzlukların olmasını ifade etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 17). Türkiye’de PDR hizmetlerinin başlangıcının, 1950’lerde ABD’den gelen uzmanlarla ve ABD’ye öğrenim görmek üzere gönderilenlerin Türkiye’ye dönmesiyle olduğu belirtilmişti. Yabancı uzmanların Türkiye’de geçirdikleri sürelerin az olması nedeniyle Türkiye’yi ve Türk Eğitim Sistemini tam olarak anlayabildikleri söyleyemez. Uzmanlar, kendi alanlarındaki raporları hazırlamak için farklı illeri ziyaret ederek veri toplamışlardır. Ancak toplanan veriler, sadece büyük illerle sınırlı kalmıştır. PDR hizmetlerinin ABD’de olduğu gibi Türkiye’de de yaygınlaştırılmasında; ekonomik, sosyal ve siyasal farklılığı anlamak için yeterli sürede ve yeterli ilde çalışma yapamamışlardır. Genellikle kendi ülkelerinde aynı sorunu nasıl çözmüşlerse Türkiye’ye de aynısını tavsiye etmişlerdir. Bu durumun, raporların yazıldığı döneme uygun olmamasının da etkisi olduğu düşünülmektedir (Ekizceli, 2006, s. 192-193). Ayrıca, ABD’de Carl Rogers’ın PDR alanında benimsenen Birey Merkezli Danışmanlık modelinin Türkiye’deki danışmanlık modelince de benimsenmesi çalışmaları yoğun bir şekilde sürmüştür. Ancak, Türkiye toplumunda öğretmenlerin bir otorite figürü olarak görülmesi, öğrencilerin kendi kararlarını vererek danışmaya gönüllü olarak ‘otorite figüründen’ psikolojik destek istememesi sebebiyle uyumsuzluk olduğu söylenebilir. Bu durumun değerlerdeki uyumsuzlukla alakalı olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, okullardaki rehberlik servislerinin sadece sorunlu öğrencilerle uğraşan ve disiplin görevini yürüten bir birim olarak algılanması uzun yıllar devam etmiştir. Bu durumun, PDR hizmetlerinin MEB sistemindeki kurumlarda anlaşılmadığını, sorunlu bir kurumsallaşmanın oluştuğunu göstermektedir.

PDR alanına ilişkin politika transferi, başlangıçta hızlı bir süreçle başlasa da uzun yıllar yaygınlaşamadığı görülmektedir. Bunun sebepleri incelendiğinde; eğitim alanının başka önceliklerin (okulların fiziki eksiklikleri, öğretmen yetersizliği) olması, bilgi eksikliği ve değerlerin uyumsuzluğu görülmektedir. PDR alanındaki politika transferini kısıtlayan ve başarısız kılan etkenlerin önemli bir kısmını, kurumların değişime direnç göstermesi ile patika bağımlılığı oluşturmaktadır.

Öte taraftan, PDR alanına ilişkin politika transferi için tam bir başarısızlıktan söz etmek mümkün değildir. Yaklaşık 70 yıl önce başlayan PDR alanına ilişkin politika transferi sürecinin devam ettiğini belirtmek gerekir. Page (2000, s. 5), politika transferinin bazen uzun zamanlar sonunda, kurulan kurumlar ya da değişen düşüncelerle gerçekleşebileceğini belirtmektedir. PDR alanındaki politikaların transfer sürecinin de devam ettiği düşünüldüğünde bir sonuca varmak için erken olduğu söylenebilir. Ayrıca, gönüllü olarak başlanılan politika transferinin bir izlek oluşturarak belli bir süre sonra zorunluluğa dönüştüğü de düşünülmektedir. Bu açıdan PDR alanının Türkiye’de halen gelişme döneminde olduğu söylenebilir.

1950’lilerde kavramsal düzeyde başlayan, 1970’lerde Türk Eğitim Sisteminde uygulamaya başlanılan ve 2000’li yıllarda yaygınlaşan PDR hizmetleri, önemi ve gereği tüm ilgililerce kabul edilmektedir. Ancak “*Hangi amaca yönelik ve nasıl gerçekleştirileceği*” konusunda çözüm bekleyen sorunları da mevcuttur (Yeşilyaprak, 2009, s. 200). Özellikle, yakın dönemde okulların fiziki iyileşmeleri, öğretmen açığının büyük oranda kapanması ile PDR alanına ilişkin yaygınlaşma yaşanmıştır. Ayrıca, ilk dönemdeki dirençler azalarak PDR alanına ilişkin değerlerle kurumlar uyumlu hale gelmesi ile bu yaygınlaşma hız kazanmıştır. Politika transferinin kısmi başarısı olarak Türk Milli Eğitim Sisteminde Çağdaş Eğitimin bir gereği ve önemli bir Öğrenci Kişilik Hizmeti olarak gelişmeye devam eden önemli bir politika uygulaması olarak gelişimin sürdüğü söylenebilir.

4. SONUÇ

- Çalışmada, PDR hizmetlerine ilişkin kaynak ülkenin ABD olduğu ve tüm dünyada bunun böyle kabul edildiği bulgusuna ulaşılmıştır. Bu bulguyla ABD’nin PDR’ye ilişkin politikalarını geliştiren ve Türkiye’ye ihraç eden ülke olduğu sonucuna varılmıştır.
- Politika transferinin nedenlerine bakıldığında politika değişimi için yeni arayışların olduğu ve iktidara gelen DP’nin mevcut eğitim politikalarına ilişkin yetersizlik algısının ve memnuniyetsizliğinin ön plana çıktığı görülmektedir.

- Politika transferine ilişkin gönüllülük temelinde bir süreç olarak başladığı sonucuna ulaştırmıştır. Ancak ulusların karşılıklı bağımlılıklarının ve bağılanmışlıklarının olması, ekonomik ve yönetsel anlaşmaların eğitim alanını da etkilemesi ve değişimi zorunlu kılması gerçekleştirilen politika transferinin, transfer nedenleri düzleminin (gönüllülük-zorunluluk düzlemi) orta noktasına yakın olabileceğini göstermektedir. Yine de MEB açısından baktığında, kamu politikasının oluşma sürecinde, gündem oluşturmadan değerlendirmeye kadar, çok aktörlü bir yapının olduğu bu yapının da önde gelen oyuncusu olarak devlet-hükümet eksenli gönüllü bir talebin olduğu sonucuna varılmıştır.
- Politika transferi derecesine (kopyalama, öykünme, melezleştirme ve sentez ve esinlenme) ilişkin yapılan değerlendirmede, PDR alanına ilişkin ABD'deki uygulamaların birebir alınmadığı, kopyalama derecesinden farklı olarak transferin bir öykünme olduğu sonucuna varılmıştır. PDR alanına ilişkin uygulamada, ABD temel alınmış olmakla beraber (örneğin, eğitim fakültesinde yer alması) bazı değişikliklerin yapılarak (ABD'de 4 yıllık eğitimden sonra yüksek lisans eğitimi alınıp ardından çalışmaya hak kazanılırken Türkiye'de 4 yıllık lisans eğitiminden sonra ilgili sınavlardan geçilip çalışmaya hak kazanılmaktadır) transferin gerçekleştiği görülmektedir.
- Politika transferi, Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı ile 1980 sonrasındaki süreçte kamu politikası yapımında önemli bir yöntem olmuş ve 2000'den sonra neo-liberal politikalarla hız kazanmıştır (Demirci, 2010, s. 143). Bu dönemler ile PDR'nin "Politika Transferine Hazırlık Dönemi", "Politika Transferinin Uygulanması Dönemi" ve "Politika Transferinin Yaygınlaşması Dönemi" değişim noktalarıyla benzerlik göstermektedir. Ayrıca, 1980 sonrası dönemde devletin işlevlerini yeniden tanımlama çalışmalarıyla belirginleşen neo-liberal söylemlerin, PDR alanındaki hümanistik biçimlenmeyle benzer argümanları (çağdaş eğitim, eşitçilik, özgüven geliştirme, girişimcilik, yetenek vb.) kullandıkları da görülmektedir.
- PDR hizmetlerine ilişkin gelişmelere baktığımızda, özellikle 2. ve 3. beş yıllık kalkınma planlarının dönüm noktaları olduğu görülmektedir. Ayrıca, PDR'nin beş yıllık kalkınma planlarında işgücünü arttırmak için yetenekler doğrultusunda yönlendirme aracı olarak görüldüğü çok açıktır. Bu veriler ışığında PDR hizmetlerinin; neo-liberal politikalarla çelişmediği, bir ideolojik uyumun olduğu sonucuna ulaşılabilir. Ayrıca, liberal demokrasilerin karakteri gereği uluslararası tecrübelerden pozitif ve negatif dersler çıkarı-

larak oluşturulacak kamu politikalarının transfer edilmesi ve ardından bu transferlerin bir patika bağımlılığı oluşturarak devam etmesi olağandır.

- PDR alanındaki gelişmelere baktığımızda, politika değişimi süreci sonrasında yapılan değişimlerde ABD'deki uygulamaların yaklaşık 30-40 yıl sonra Türkiye'de de uygulanmaya başladığını, alandaki değişimlerin de sürekli transfer edildiği görülmektedir.
- PDR alanındaki politika transferinin yaygınlaşmaya başladığı dönemde kurulan PDR Derneği (1989); bir çıkar grubu olarak faaliyetlerine başlamış, kongre ve yayınlarla düşünce kuruluşu gibi PDR alanındaki gelişimleri/ değişimleri aktarmada ve hazırlanan kamu politikalarının meşruluğunun sağlanmasında etkili olmuştur.
- ABD'deki PDR alanının okullardaki rol karmaşası gibi sorunlarının da transfer edildiği sonucuna varılmıştır.
- Öte yandan, yaklaşık 70 yıl önce başlayan PDR alanına ilişkin politika transferi sürecinin devam ettiğini söylemek gerekir. Bu süreçle çalışmada, politika transferinin çok uzun süre alabileceği belki de bunun bir sonunun olmayacağı, ihtiyaçlar doğrultusunda transferin devam edeceği sonucuna da varılmıştır.

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: Following the social transformation that started with the establishment of the republic in Turkey, new regulations were introduced in the education system. In this era, formal education delivered two major functions. One of them was “teaching” and the other was “management”. It has been realised over time that Student Personality Services (SPS) should also be included to the teaching activities that were prioritised in the first years of the republic. Student personality services were added as the third dimension to the “management” and “teaching” dimensions in the formal education system as a part of the “contemporary education approach”. In this process, SPS policies in Turkey has started in the form of Psychological Counselling and Guidance (PCG) services which have been included in the Turkish National Education System. This paper aims to explore the story of the development of PCG services carried out in almost every school today as a part of SPS policies in Turkey. The main purpose of this research is to understand and explain the dynamics behind the development, implementation and change of Turkey’s Psychological Counselling and Guidance Services Policies.

Research Questions: This paper aims to answer the following questions of the policy transfer field with reference to psychological counselling and guidance services policies in Turkey. “What is policy transfer, Who transfers?, What are the reasons for policy transfer?, What is transferred?, What are the different degrees of transfer, Where is the transfer made from?, What are the factors that limit and facilitate transfer?, How does the transfer process relate to policy success or failure?” In answering those questions, the policy change/development of psychological counselling and guidance services in Turkey will be examined with reference to international developments in the field.

Literature Review: In this paper, the relevant literature on the Psychological Counselling and Guidance policies has been explained in parallel with the subject and purpose of the research. Then, the worldwide development and change patterns in Psychological Counselling and Guidance services policies and their impact on the Turkish National Education System were discussed historically and the necessary explanations were provided through document analysis. The alterations in policies regarding Psychological Counselling and Guidance Services in Turkey have been examined within the framework of policy transfer, and the changes in PCG services in Turkey have been examined. In addition, the content of State Planning Organization’s Development Plans, Reports of Foreign Experts, Nation-

al Education Councils and Legislations on National Education were examined with reference to policy transfer.

Methodology: In this study, qualitative research method was used. As qualitative research types; process analysis, document analysis and change point analysis were used. With the literature review, it is aimed to reveal findings of the previous research conducted. Furthermore, the written materials containing information about the research subject analysed with the document analysis, and the changes in the data patterns identified with the change point analysis over time.

Result and Conclusion: The results obtained in the research are as follows;

- ✦ In the study, it has been found that the source country for PCG services is the USA and this is accepted as such all over the world. With this finding, it has been concluded that the USA is the country that develops its policies regarding PCG and Turkey has imported them.
- ✦ When the reasons for policy transfer are examined, the search for policy change and the perception of inadequacy and dissatisfaction with the current education policies of the Democratic Party, which came to power, come to the fore.
- ✦ The policy transfer was initiated as a voluntary process. According to the Ministry of National Education, it has been concluded that there is a voluntary demand from state and successive governments as the leading actor of this structure. There is a multi-actor structure in the process of forming public policy, from agenda setting to implementation and evaluation.
- ✦ It was concluded that the applications in the field of Psychological Counselling and Guidance (PCG) in the USA were not copied as such. Rather transfer was in the form of emulation.
- ✦ When we look at the developments regarding PCG services, especially the 2nd and 3rd five-year development plans were seen as critical junctures. In addition, the five-year development plans take the PCG as a talent-oriented tool to increase the quality and talents of workforce. In the light of these data, PCG services do not contradict neo-liberal policies and that there is an ideological harmony.
- ✦ When we look at the developments in the field of PCG, the developments in the USA have started to be implemented in Turkey after about 30-40 years and even the changes made in the policy process have been constantly transferred.

- The PCG Association (1989), which was established at the time when policy transfer in the field of PCG began to become widespread; It started its activities as an interest group and was effective in conveying the developments/changes in the field of PCG, through congresses and publications and acting as a think tank. Those efforts of the Association have also ensured the legitimacy of the proposed public policies.
- It has been concluded that the problems of PCG field in the USA, such as role confusion in schools, have also been transferred.
- On the other hand, it was concluded that the policy transfer process in the field of PCG, which has started about 70 years ago, continues to date.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: Ercan ALTAN - Gökhan ORHAN, çalışmanın tüm bölümlerinde ve aşamalarında katkı sağlamışlardır. Yazarlar esere eşit oranda katkı sunmuştur.

Çıkar Beyanı: Yazarlar ya da herhangi bir kurum/ kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement: The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

Author Contributions: Ercan ALTAN - Gökhan ORHAN have contributed to all parts and stages of the study. The authors contributed equally to the study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.

KAYNAKÇA

- Akça, Y.; Şahan, G.; Tural, A. (2017) "Türkiye'nin Kalkınma Planlarında Eğitim Politikalarının Değerlendirilmesi", *Uluslararası Kültürel ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 2 Sayı 3, ss.394-403.
- Akkoyun, F. (1995) "PDR'de Ünvan ve Program Sorunu: Bir İnceleme ve Öneriler", *Psikolojik Danışma ve Rehberlik Dergisi*, Cilt: 2 Sayı 6, ss.1-21.
- Altıntaş, E. (2009) "Çağdaş Eğitim Sisteminde Öğrenci Kişilik Hizmetleri ve Rehberlik" *Psikolojik Danışma ve Rehberlik*, Ed.: Can, G., Ankara, Pegem Akademi, ss.1-27.
- Anderson, G. L; Herr, K. G. (2007) *Encyclopaedia of Activism and Social Justice*, New York, Sage Publications.
- Atienza, O.; Ang, B. W. (2002) "A CUSUM Scheme for autocorrelated observations," *Journal of Quality Technology*, Cilt 34, Sayı 2, ss.187-199.
- Bakırcıoğlu, R. (1982) *Temel Eğitim ve Orta Öğretimde Rehberlik*, Ankara, Çukurkavaklı Matbaası.
- Bardach, E. (2011) *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Berkeley, Berkeley Academic Press.
- Baymur, F. (1990) "Çağımızda İnsan İlişkilerinin Artan Önemi ve Bu Hususun Eğitimde Dikkate Alınması", *Türk Psikolojik Danışma ve Rehberlik Dergisi*, Cilt: 1 Sayı 1, ss.16-26.
- Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, (2019). 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Erişim Tarihi: 12.11.2019 https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2019_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf
- Çelik, M.; Savaş, G.; Takmak, H.; Tuti, G. (2018) "Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Milli Eğitim Bakanlarının Çalışmalarına İlişkin Bir Analiz", *Uluslararası Liderlik Çalışmaları Dergisi: Kuram ve Uygulama*, Cilt: 1 Sayı 2, ss.136-150.
- Çevik, H. H.; Demirci, S. (2012) *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Demirci, G. A. (2010) "Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası", *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Cilt:4, Sayı 8-9-10, ss.143-168.
- Deniz, M. (2001) "Milli Eğitim Şûralarının Tarihçesi ve Eğitim Politikalarına Etkisi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi. S.B.E. Isparta.

- Dinç, S. (1999) "Cumhuriyet Döneminde Yapılan Milli Eğitim Şûraları ve Alınan Kararların Uygulamaları: 1923-1960", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi S.B.E. Ankara.
- Doğan, S. (1990) "Türkiye'de Rehberlik Kavramı ve Uygulamalarının Gelişiminde Millî Eğitim Şûralarının Rolü", *Psikolojik Danışma ve Rehberlik Dergisi*, Cilt: 1 Sayı 1, ss.45-55.
- Doğan, S. (1991) "Başlangıcından Bugüne Türk Resmi Dokümanlarında Rehberlik Kavramı ve Anlayışı: Bir İnceleme", *Psikolojik Danışma ve Rehberlik Dergisi*, Cilt: 1 Sayı 11, ss.29-44.
- Doğan, S. (1996) "MEB'in PDR Hizmetleriyle İlgili Temel Politikaları ve Yaklaşımları Son 25 Yıla İlişkin Bir Değerlendirme", III. Ulusal PDR Kongresi, Adana.
- Doğan, S. (2000) "Türkiye'de Psikolojik Danışma ve Rehberliğin Durumu ve Geleceğe İlişkin Yönelimler", *Eğitim ve Bilim*, Cilt: 25 Sayı 118, ss.3-8.
- Dolowitz, D. (2000) "Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis", *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From USA*, Ed.: Dolowitz D. ve diğerleri, Buckingham, Open University Press, ss.9-37.
- Dolowitz, D.; Marsh, D. (1996) "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44(2), ss.343-357.
- Dolowitz, D.; Marsh, D. (2000) "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance*, Cilt:1 Sayı 13, ss.5-24.
- Duverger, M. (1975) *Siyaset Sosyolojisi*, Çev. Şirin Tekeli, İstanbul, Varlık Yayınları.
- Dye, T. R. (1972) *Understanding public policy*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall.
- Ekizceli, A. (2006) "Yabancı Uzmanların Türk Eğitim Sistemi Hakkında Verdikleri Raporlar (1924-1960) Üzerine Bir Analiz" Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, S.B.E. Van.
- Erkan, S. (1995) "Kapsamlı Rehberlik Programları", *Millî Eğitim Dergisi*, Sayı 128, ss.38-43.
- Erkan.S. (2006) "Rehberlik Nedir", *İlköğretimde Rehberlik*, Ed.: Kuzgun, Y., Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, ss.1-16
- Eyestone, R. (1977) "Confusion and Innovation", *The American Political Science Review*, Cilt:2 Sayı 77, ss.441-447.
- Gibson, R. L.; Mitcell, M. H. (1990). *Introduction to Counselling and Guidance*, New York, MacMillan Publisher Company.

- Girgin, G. (2004) "Çağdaş Eğitim Sisteminde Öğrenci Kişilik Hizmetleri ve Rehberlik", *Psikolojik Danışma ve Rehberlik*, Ed.: Kaya, A., Ankara, Anı Yayıncılık, ss.1-33.
- Gözler, K. (2015) İngilizce Karşılıklarıyla: Hukukun Temel Kavramları, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.
- Haltmatov, S. (2014) "Türkiye'de Psikolojik Danışmanlık ve Rehberliğin Gelişim Süreci", *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Atatürk Üniversitesi E.B.E., Erzurum.
- Kanunu, M. E. T. (1973) 1739 Sayılı Kanun, Resmi Gazete.
- Kaptı, A.; Alaç, A. E. (2015) "Kamu Politikaların Uygulama Aşamaları", *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Der.: Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z., Ankara, Adres Yayınları, ss.228-243.
- Kaptı, A. (2013) *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller ve Analiz Yöntemleri*, Seçkin Yayıncılık.
- Kepçeoğlu, M. (1994) *Psikolojik Danışma ve Rehberlik*, Ankara, Özerler Matbaası
- Kepçeoğlu, M. (2001) *Psikolojik Danışma ve Rehberlik*, Ankara, Alkim Yayınevi.
- Keser, A. (2018) *Politika Transferi ve Düzenleyici Kurumlar*, Kriter Yayınları, İstanbul.
- Kılıç, E. (2008) "Demokrat Parti Dönemi Milli Eğitim Politikası" *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Anadolu Üniversitesi S.B.E., Eskişehir.
- Kılıç, M. (1988) *Kalkınma Planlarında Rehberlik*, Ankara, DPT Planlama Dergisi.
- Kılıç, Z.; Güven, S. (2017) "Türk Milli Eğitim Şûralarında Alınan Kararların İncelenmesi", *Uluslararası Sosyal Araştırma Dergisi*, **Cilt: 10 Sayı 53**, ss.588-599
- Kingdon, J. W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York. Longman.
- Korkut, F. (2003) "Rehberlikte Önleme Hizmetleri", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 9, ss.441-452.
- Korkut, F. (2007) *Okul Temelli Önleyici Rehberlik ve Psikolojik Danışma*, Anı Yayıncılık, Ankara.
- Kt Pdr Der. (2017), Hakkımızda, Erişim Tarihi: 25.01.2019: <http://kibrispdr.info/hakkimizda>.
- Kuzgun, Y. (1981) *Rehberlik Ders Notları*, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, Ankara.

- Kuzgun, Y. (1990) “Kendini Değerlendirme Envanterinin Geçerlik ve Güvenirliğine İlişkin Çalışmalar”, *Ulusal Psikoloji Kongresi Seminer Dergisi Özel Sayısı*. Ege Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayını.
- Kuzgun, Y. (2014) *Rehberlik ve Psikolojik Danışma*, Ankara, Nobel Yayıncılık.
- Kuzgun, Y. (2000) *Mesleki Danışma Uygulama-Kuramlar*, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Kuzgun, Y. (2003) *Meslek Rehberliği ve Danışmanlığına Giriş*, Ankara, Nobel Yayınevi.
- Lasswell, H. (1951) “The Immediate Future of Research Policy and Method in Political Science”, *American Political Science Review*, Cilt:1 Sayı 45, ss.133–142.
- Madge, J. (1965) *The Tools of Science: An Analytical Description of Social Science Techniques*, Doubleday and Comp, Anchor Books.
- MEB Tebliğler Dergisi, 1968, 1970, 1974. Erişim Tarihi: 27.01.2019: <http://tebligler.meb.gov.tr/index.php/tuem-sayilar/viewcategory/87-2019>.
- MEB. (1974) *Tebliğler Dergisi*. Sayı, 1805.
- MEB. (1983) *Rehberlik Hizmetleri Yönergesi*, Ankara.
- MEB. (1995) Millî Eğitim Şûraları (1939-2018), Erişim Tarihi: 12.01.2019: <http://ttkb.meb.gov.tr/www/gecmisten-gunumze-mill-egitim-sralari/icerik/328>
- MEB. (2017) *Rehberlik Hizmetleri Yönetmeliği*, Ankara.
- MEB. (2020) *Rehberlik Hizmetleri Yönetmeliği*, Ankara.
- Merriam, S. B. (2015) *Nitel Araştırma Desen ve Uygulama için Bir Rehber*, Çev. Turan, S., Ankara, Nobel Akademik yayıncılık.
- Mevzuat, (2018). 1 No’lu CB Kararnamesi, Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 20.02.2019: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>.
- Munley, P.H.; Duncan, L.E.; McDonnell, K.A.; Sauer, E.M. (2004) “Counselling Psychology in the United States”, *The Counselling Psychology Quarterly*, Cilt: 3 Sayı 17, ss.247-271.
- Nazlı, S. (2003) *Kapsamlı Gelişimsel Psikolojik Danışma ve Rehberlik Programları*, Anı Yayıncılık, Ankara.
- Orban, G. (2015) “Kamu Politikasına Yorumlamacı Yaklaşımlar”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Der.: Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z., Ankara, Adres Yayınları, ss.66-87.
- Öner, N. (1977) “Durumluk ve Sürekli Kaygı Envanterinin Türk Toplumundaki Geçerliliği”, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi E.B.E. Ankara.

- Özgül, İ. E. (1990) "Ülkemizde Psikolojik Danışma ve Rehberlik Faaliyetlerinin Dünü ve Bugünü", *Psikolojik Danışma ve Rehberlik Dergisi*, Cilt: 1 Sayı 1, ss.4-15.
- Özgül, İ. E. (1999) *Çağdaş Eğitimde Psikolojik Danışma ve Rehberlik*, Ankara, PDREM Yayınları.
- Özoğlu, S. Ç. (2007) *Eğitimde Rehberlik ve Psikolojik Danışma*, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları, İzmir.
- Page, E. C. (2000), "Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing", *Paper Prepared for the ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer 28 January, Britannia House, Londra*, ss.1-15.
- Pişkin, M. (2006) "Türkiye'de Psikolojik Danışma ve Rehberlik Hizmetlerinin Dünü, Bugünü ve Yarını", *Türkiye'de Eğitim Bilimleri: Bir Bilanço Denemesi*, Ed.: Hesapçioğlu, M. ve Durmuş, A., Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, ss. 457-501.
- Polat, M.; Arabacı, İ. B. (2015) "Emrullah Efendi ve Satı Bey'den Günümüze: Eğitimde Yenileşme Sorunsalı", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 21, ss.35-43.
- Poyraz, C. (2006) "Türkiye'deki Rehberlik Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi", *Eğitim Dergisi*, Cilt: 2 Sayı 3, ss.187-209.
- Rose, R. (1991) "What is Lesson Drawing?" *Journal of Public Policy*, Sayı 11, ss.3-30.
- Roukaya, M. N. (2015) "Psikolojik Danışma ve Rehberliğin Tarihsel ve Karşılaştırmalı Temelleri", *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul Üniversitesi. E.B.E. İstanbul.
- Rummel, J. F. (1968) *Eğitimde Araştırmaya Giriş*, Çev. Taşçioğlu, R., Ankara, Ajans Türk Yayınları.
- Rufi, J. (1953) *Türkiye'de Orta Öğretim Müşahedeler, Problemler ve Tavsiyeler*, Ankara, Maarif Vekâleti.
- Sabatier, P. A. (1999) *Theories of The Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy*, Colorado, Westview Press.
- Seeliger, R. (1996) "Conceptualizing and Researching Policy Convergence", *Policy Studies Journal*, Cilt:2, Sayı 24, ss.287-306.
- Sobacı, M. Z. (2014) *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin yayılışı*, Bursa, Dora Yayıncılık.
- Sönmez, V.; Alacapınar, F. G. (2016) *Örneklendirilmiş Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, Ankara, Anı Yayıncılık.

- Stone, D. (1999) "Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines". *Politics*, 19 (1), 51-59.
- Tan, H. (1974) "Ülkemizde Psikolojik Danışma ve Rehberlik Çalışmalarında Gelişmeler ve Sorunlar", *Tecrübi Psikoloji Çalışmaları*. Sayı 11, ss.33-48.
- Tan, H. (1986) *Psikolojik Danışma ve Rehberlik*, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi.
- Tan, H. (1990) "Okullarımızda Psikolojik Hizmetlerin Neresindeyiz", *Türk Psikolojik Danışma ve Rehberlik Dergisi*, Cilt: 1 Sayı 1, ss.27-31.
- Tan, H. (1992) *Psikolojik Yardım İlişkileri: Danışma ve Psikoterapi*, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı.
- Tangülü, Z.; Karadeniz, O.; Ateş, S. (2014) "Cumhuriyet Dönemi Eğitim Sistemimizde Yabancı Uzman Raporları (1924-1960)", *Electronic Turkish Studies*, Cilt: 5 Sayı 9, ss.1895-1910.
- Teşkilatı, D. P. (1963). Kalkınma planı 1963-2007, (Birinci-Dokuzuncu beş yıllar).
- Tompkins, E. (1954) *Türkiye Cumhuriyeti Orta Dereceli Okullarda Organizasyon*, İstanbul İdare ve Teftiş.
- Türköne, M. (2006) "Seçkinler ve Aydınlar", *Siyaset*, Ankara, Lotus Yayınevi.
- Yapıcı, M.; Leblebicier, N. H. (2007). Öğretmenlerin Yeni İlköğretim Programına İlişkin Görüşleri. *İlköğretim Online*, 6(3), 480-490.
- Yeşilyaprak, B. (2004) *Gelişim ve Öğrenme Psikolojisi*, Ankara, Palme Yayıncılık.
- Yeşilyaprak, B. (2009) "Türkiye'de Psikolojik Danışma ve Rehberlik Alanının Geleceği: Yeni Açılımlar ve Öngörüler". *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, Cilt 1 Sayı 42, ss.193-213.
- Yeşilyaprak, B. (2012) *Eğitimde Rehberlik Hizmetleri: Gelişimsel Yaklaşım*, Ankara, Nobel.
- Yıldırım, A.; Şimşek, H. (2013) *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Ankara, Seçkin Yayınevi.
- Yüksel-Şahin, F. (2012) "Türk Millî Eğitim Şûralarında (1939-2010) Psikolojik Danışma ve Rehberlik İle İlgili Alınmış Olan Kararların Değerlendirilmesi", *Sosyal Bilgiler Eğitimi Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 3 Sayı 1, ss.95-118.

POLİTİKA TRANSFERİ LİTERATÜRÜ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’NİN UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE POLİTİKASI

Türkiye’s Anti Drugs Policy in the Frame of Policy Transfer Literature

Abdülkadir TEZER*

Öz

Uyuşturucu ile mücadele politikası hem sınırsız yönü hem de mücadelenin farklı boyutları içermesi nedeniyle oldukça karmaşık bir politika alanıdır. Hükümetler, bu karmaşık politika alanındaki problemlere çözüm bulmak için uluslararası işbirliğine ve iyi uygulama örneklerine sıkça başvurmakta ve politika transferleri gerçekleştirmektedirler. Türkiye de uyuşturucu ile mücadele politikasında bu kaynaklara sıkça başvurmuş ve politika transferleri gerçekleştirmiştir. Ancak bu transferlerin bir kısmı doğrudan dış baskı ile, bir kısmı ise koşullu veya gönüllü olarak gerçekleşmiştir. Bu makalede ise gerçekleştirilen bu politika transferleri, “yasaklama ve mevzuat geliştirme”, “kurumsallaşma ve kapasite geliştirme”, “tedavi ve rehabilitasyon” başlıkları altında literatürde yer alan çalışmalar, politika belgeleri ve medyada yer alan bilgiler üzerinden analiz edilmiştir. Bu analizlerin sonucu olarak uyuşturucu arzını önlemeye yönelik politikaları içeren yasaklama, mevzuat geliştirme, kurumsallaşma ve kapasite geliştirmeye ilişkin politika transferlerinde uluslararası aktörlerin etkin rol aldığı, bu transferin genellikle zorunlu veya koşullu olduğu ve göreceli olarak başarıyla transfer edildiği görülmüştür. Ancak uyuşturucu talebini azaltma boyutunda yer alan tedavi ve rehabilitasyon politikalarında uluslararası aktörlerin aktif olarak rol almadığı, genellikle ders çıkarma yoluyla politika transferlerinin

ABSTRACT

Anti-drug policy is a very complex policy area due to its transnational aspect and the fact that it involves different dimensions. Governments frequently resort to international cooperation and good practice examples and carry out policy transfers to find solutions to problems in this complex policy area. Turkey has also frequently resorted to these resources in her anti-drug policy and made policy transfers. However, some of these transfers took place under direct external pressure, and some were conditional or voluntary. In this article, these policy transfers have been analyzed through studies in the literature, policy documents and information in the media under the headings of “prohibition and legislation development”, “institutionalization and capacity building”, “treatment and rehabilitation”. As a result of these analyses, it has been seen that international actors took an active role in policy transfers in the dimension of prevention drug supply, which include prohibition, legislation development, institutionalization and capacity building. It has also been seen that these transfers were generally mandatory or conditional and have been transferred relatively successfully. However, it has been observed that international actors do not take an active role in in the dimension of reducing drug demand which include treatment and rehabilitation policies. It has also been seen that these policies were gen-

* Arş. Gör., Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, atezzer@bandirma.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1835-8890.

gerçekleştiği ve bu transferlerin görece başarısız olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Uyuşturucu Arzı ile Mücadele, Uyuşturucu Talebi ile Mücadele, Gönüllü Politika Transferi, Zorunlu Politika Transferi

erally transferred through lesson-drawing, and were relatively unsuccessful.

Keywords: Fight against Drug Supply, Fight against Drug Demand, Voluntary Policy Transfer, Coercive Policy Transfer

1. GİRİŞ

Uyuşturucu ile mücadele, uyuşturucu üretiminden ticaretine uzanan arz boyutu ile eğitim, tedavi ve rehabilitasyon aşamalarını içeren talep boyutuyla ele alınan ve bu boyutlar dikkate alınarak politikalar üretilen bir alandır. Bu boyutlarıyla uyuşturucu ile mücadele, eğitim, güvenlik, ekonomi, sağlık, iletişim gibi pek çok alanda devam eden/etmesi gereken bir problem olarak ele alınmaktadır. Önceleri dünya genelinde arzı engellemeye yönelik güvenlik odaklı bir uyuşturucu ile mücadele politikası söz konusu iken günümüzde talebin azaltılmasına yönelik tedavi, rehabilitasyon ve önleme odaklı politikaların da önem kazandığı görülmektedir. Türkiye'de de uyuşturucu ile mücadele politikasında 2000'lere değin arz yönüne ağırlık verilmiş, uyuşturucu ile mücadelenin talep boyutu 2000'lerden sonra problem tanımına dâhil edilmiştir (Akgül ve Kaptı, 2010, s. 86). Bu durumun, uyuşturucu ile mücadelenin çok boyutlu olmasının yanı sıra sınıraşan doğasından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Nitekim uluslararası uyuşturucu ile mücadele politikalarının Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikalarına etkisi Cumhuriyet'in ilk yıllarına değin uzanmaktadır. Bu makalede ise bu etkinin bir süreç olarak takip edilebilmesi için Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikası, politika transferi literatürü çerçevesinde incelenecek, transfer edilen politikalar ve programlar, aktörleri, motivasyonları, transfer dereceleri ve başarıları ile ortaya konmaya çalışılacaktır.

Makalede öncelikle uyuşturucu ve politika transferi kavramları ele alınacak ve teorik çerçeve ortaya konacaktır. Sonrasında uluslararası uyuşturucu ile mücadelenin aktörleri ve uluslararası sözleşmeler ele alınacaktır. Takip eden bölümde ise Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadelesinin kısa tarihçesi ve aktörleri aktarılacaktır. Politika transferi süreci ise yasaklama ve mevzuat geliştirme, kurumsallaşma ve kapasite geliştirme, tedavi ve rehabilitasyon başlıkları altında ve ulusal ve uluslararası çalışmalar, politika belgeleri (meclis raporları, stratejik planlar, faaliyet raporları, projeler) ve medyaya yansıyan bilgiler ışığında analiz edilecektir. Böylece transfer edilen uygulamaların ilk olarak nasıl ele alındığı, süreç içerisinde nasıl hayata geçirildiği ve nasıl devam ettiril(me)diği ortaya konacaktır.

2. KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

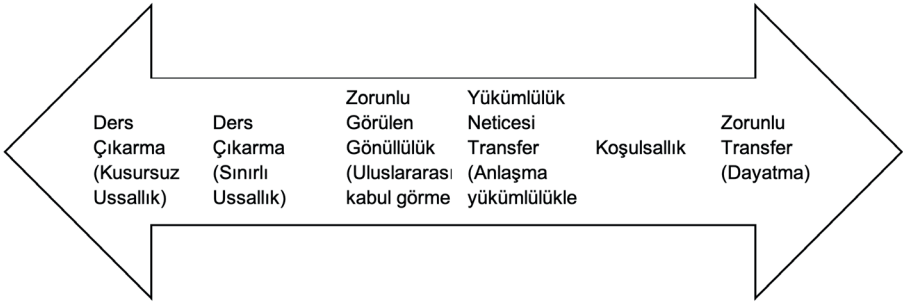
Uyuşturucunun tanımı yapılırken farklı değişkenler ele alınmaktadır. Genel kullanımda bağımlılık yapan bütün maddeler için uyuşturucu kavramı kullanılsa da TDK'da "Uyuşturma özelliği olan, uyuşturan (madde); narkotik; hareketten, gereği gibi düşünmekten alıkoyan" olarak tanımlanmaktadır. Uyuşturucu kavramının tanımlamaları farklılık arz etmekle birlikte bir maddenin uyuşturucu olarak tanımlanması için belirli şartlar bulunmaktadır. Nitekim kanun yapıcılar da tek tek uyuşturucu maddeleri saymak yolundan vazgeçerek belirli şartlar altında maddelerin uyuşturucu olarak tanımlanması yolunu seçmiştir (Gürelli, 1975). İlk olarak kullanılan maddenin uyuşturucu sayılabilmesi için zehirleyici bir etkiye sahip olması gerekir. Bununla beraber bu maddeler, yatıştırıcı ve uyuşturucu etkidedir ve keyif vericidir. Bu maddeler tüketildikçe kişide kullanım miktarını artırma meyli oluşturmakta ve yoksunluk durumunda fiziki veya psikolojik krizlere sebep olmaktadır. Bir maddenin uyuşturucu sınıfına dahil edilmesinin bir diğer şartı ise uluslararası sözleşmelerde uyuşturucu madde olarak tanımlanmasıdır (Akbulut, 1997, s. 114). Bu çerçevede en geniş kapsamlı mutabakat ilk olarak 1961 tarihli Narkotik Uyuşturuculara İlişkin Tek Sözleşmesinde sağlanmış ve önceki tüm sözleşmeler birleştirilmiştir. Bu sözleşmenin kapsamı ve bağlayıcılığı 1971 ve 1988'deki sözleşmelerle daha da geliştirilmiştir. Örneğin 1971 Sözleşmesiyle, merkezi sinir uyarıcıları, sedatif-hipnotikler ve halüsinojenler gibi bazı psikotrop maddelerin saptırılması ve kötüye kullanılması sınırlandırılmıştır. Uyuşturucu maddelere her geçen gün yenilerinin eklenmesi sürekli bir bilgi paylaşımını gerekli kılmıştır. Bunun yanı sıra uyuşturucu kaçakçılığının sınıraşan bir mahiyette olması uluslararası işbirliğini gerekli hale getirmiştir. İşbirliğini sağlamak adına standart oluşturmak için politika transferi önemli bir kavram olarak önümüze çıkmaktadır.

Politika transferi, belirli bir zaman veya mekandaki kurumlar, idari düzenlemeler ve politikalarla ilgili bilginin, başka bir zaman veya mekandaki kurumların, idari düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılmasını ifade eden süreçtir (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 344). Politika transferi çalışmaları genel olarak politika transfer eden hükümetin neden politika transferine giriştiği, politika transferinin politik süreçte oynadığı işlevi, karar sürecinin özellikleri ve transferin başarı veya başarısızlığının nedenleri gibi konulara odaklanır (Mossberger ve Wolman, 2003, s. 429). Bu yönüyle politika transferi literatürü, politika yapıcıları politika transferine teşvik eden durumları, farklı aktörlerin politika transferinde aldıkları rolü, politika yapım sürecinin hangi aşamasında politika transferinin gerçekleştiği, farklı aktörlerin hangi transfer türünü tercih ettiği gibi durumları açıklamaya kaynaklık etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 7). Ancak politika transferi litera-

türünün açıklayıcı olabilmesi için Dolowitz ve Marsh (2000, s. 8) politika transferi süreciyle ilgili şu soruların yanıtlanması gerektiğini belirtir; Neden aktörler politika transferinde yer alıyor? Politika transfer sürecine dahil olan kilit aktörler kimlerdir? Ne transfer ediliyor? Hangi kaynaklardan yararlanılıyor? Farklı transfer dereceleri nelerdir? Politika transfer sürecinin kısıtları ve kolaylaştırıcıları nelerdir? Politika transferi, politika “başarısı” veya politika “başarısızlığı” ile nasıl ilişkilidir?

İlk olarak politika yapıcıları politika transferine yönlendiren etmeni ele aldığımızda zorunluluk ya da gönüllülük ayrımı karşımıza çıkmaktadır. Dolowitz ve Marsh (2000, s. 13) bu noktada kesin bir ayrım değil iki uç arasındaki sarkaç tarzında değerlendirme yapılmasını önerir. Böylece süreç içerisinde hem aktörlerin motivasyonundaki değişim incelenebilecek hem de farklı aktörlerin sahip olduğu farklı motivasyonlar ortaya konabilecektir (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 16). Bu açıdan politika transferi sürecinde yer alan aktörlerin tespit edilmesi önem arz etmektedir. Geleneksel olarak seçilmiş yetkililer, siyasi partiler ve bürokratlar politika transferinde kilit öneme sahip aktörlerdir. Ancak küreselleşme ve iletişim ağının yaygınlaşmasıyla baskı grupları, politika girişimcileri ve uzmanları, ulusötesi şirketler, düşünce kuruluşları, ulus üstü yapılar ve sivil toplum kuruluşları da politika transferi sürecinde etkin olmaya başlamışlardır (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 10).

Şekil I: Transfer Motivasyonu Sarkacı (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 13)



Politika transferinin nesnesinin ne olduğuna dair Dolowitz ve Marsh (2000, s. 12) sekiz kategori öne sürmüştür; politika hedefi, politika içeriği, politika enstrümanları, politika programları, kurumlar, ideolojiler, fikirler ve olumsuz dersler. Dolowitz ve Marsh, bu ayrımın daha önceki politika ve program ayrımının detaylandırılmış hali olduğunu belirtmektedirler ve bu iki kavramın ayırt edilmesine dikkat çekmektedirler. Politika daha geniş bir anlamda ve politika yapıcıların niyetini ortaya koyan bir kavram iken program, politikaların yürütülmesi için ortaya konan özel araçlar olarak tanımlanmaktadır. Politika transferinin kaynağında sadece diğer

lkeler ve uluslararası kuruluşlar değil aynı zamanda yerel hükümetler ve aktörler de yer almaktadır. Rose (1991, s. 14), politika yapıcıların hangi kaynaktan politika transfer edeceklerini siyasi değerlerinin etkilediğini belirtmektedir.

Politika transferinin nesnesi olan politika ya da programın farklı derecelerde transfer edilmesi mümkündür. Bu noktada politika transferi ya hep ya hiç şeklinde gerçekleşmez (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 13). Rose (1993, s. 30), bir program ya da politikanın beş şekilde transfer edilebileceğini belirtir; kopyalama, uyarlama, melezleştirme, sentez ve esinlenme. Kopyalama, problemlere hızlı çözüm oluşturmada en kolay politika transferi yöntemi olarak görülse de farklı uluslar arasında bu yöntemin kullanılması kimlik ve dil farklılıklarından ötürü olduça zordur (Rose, 1993, s. 30). Uyarlama ise bu farklılıkları göz önüne alarak bağlamsallığı ne çıkararak bir transfer yoludur. Burada bir politika ya da program tüm detaylarıyla transfer edilmez. Sadece ne yapılması gerektiği yönünde bir ölçüt olarak ele alınır. Melezleştirmede ise iki farklı yerdeki program ve politikaların bilinen unsurlarının birlikte ele alınması söz konusudur. Transfer edilen politika veya programda bu melez unsurlar fark edilebilir. Sentezde ise ele alınan unsurlardan yeni ve farklı bir bütün ortaya konmaktadır. Esinlenmede ise ele alınan program veya politikanın derinlikli bir analizi söz konusu değildir. Sadece farklı bir yerdeki probleme üretilen çözüm diğer yerde yeni bir yol açılmasına neden olmaktadır (Rose, 1993, s. 31).

Hangi yolla gerçekleşmiş olursa olsun politika transferinde asıl maksat, başarılı politika ve programların transfer edilen ülkede de başarıya ulaşmasıdır. Ancak transfer edilen politika ve programlar her zaman başarıya ulaşamayabilir. Dolowitz ve Marsh (2000, s. 17), başarısız bir politika transferinin  nedenden dolayı ortaya çıkabileceğini belirtmişlerdir. İlk olarak politikanın transfer edildiği ülkede nasıl işlediği ile ilgili transfer eden ülkenin yeterli bilgiye ulaşamadığından kaynaklanabileceğini, ikinci olarak transfer gerçekleştiği halde söz konusu politikayı başarıya ulaştıran kilit unsurlar göz ardı edilmiş olabileceğini, son olarak transfer eden ülke ile kaynak ülke arasındaki bağlamsal farklılıkların tam olarak tespit edilmemesinden dolayı politika transferinin başarısızlığa uğrayabileceğini belirtmişlerdir. Uyuşturucu gibi insan hayatını etkileyen bir tehlikeye karşı mücadelede politika başarısızlığı hem insan yaşamı hem de ülkelerin itibarı noktasında büyük bir kayıptır. Bu kaybın önüne geçilmesi ve başarılı politika transferlerinin gerçekleştirilebilmesi için uluslararası işbirliği önem arz etmektedir. İlerleyen bölümlerde de görüleceği üzere Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadelesinde uluslararası işbirlikleri önemli bir rol oynamıştır. Bu amaçla Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar ve kurumlar ayrı bir bölüm olarak ele alınacaktır.

3. ULUSLARARASI ALANDA UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE: AKTÖRLER VE SÖZLEŞMELER

Uyuşturucu trafiğinde transit ülke veya hedef ülke olması fark etmeksizin bütün ülkeler etki altında kalmaktadır. Bununla beraber uyuşturucu trafiğini gerçekleştirenlerin suç ve terör örgütleri olduğu düşünüldüğünde uluslararası işbirliği kaçınılmaz olmaktadır. Uluslararası bağımlılıkla mücadele konusunda ilk girişimler 20. yüzyıl başlarında afyon bağımlılığıyla mücadeleyle başlamıştır. Afyon bağımlılığının en çok zarar gören ülkeler olan Çin ve ABD'nin girişimiyle başlatılan görüşmeler, I. ve II. Dünya Savaşları nedeniyle sekteye uğramıştır. Türkiye de dahil olmak üzere afyon üreten ülkeler, ekonomik kaygılar nedeniyle afyon üretimini kısıtlayıcı yaklaşımlara direnmiştir. Ancak Birleşmiş Milletlerin (BM) afyon üretim ve ticaretini düzene sokmak için çabaları devam etmiş ve 11 Mayıs-18 Haziran 1953'te BM Afyon Konferansını toplamış ve afyon üretiminin bilimsel ve tıbbi amaçla sadece geleneksel afyon üreticisi ülkeler (İran, Türkiye, Bulgaristan, Yunanistan, Hindistan, SSCB, Yugoslavya) tarafından devam ettirilmesini ve afyon üretimi, ticareti ve ihtiyacına ilişkin verilerin BM'ye bildirilmesini öngören 1953 BM Afyon Sözleşmesini imzaya açmıştır. Ancak taraf ülkelerin isteksizliği sonucu sözleşme ancak 1963'te yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe girmeden önce 1961'de daha kapsamlı bir sözleşme hazırlanıp imzaya açılmıştır. 1961 BM Uyuşturucu Maddeler Tek Sözleşmesi ile o tarihe kadar imzalanan uyuşturucu maddeler ile ilgili tüm sözleşmeler ve anlaşmalar kapsamlı tek bir metin içerisinde toplanmıştır. Türkiye 1966 yılında bu sözleşmeyi onaylamıştır (Erhan, 2018, s. 68).

Afyonun dışında tedavi amaçlı üretilen psikotrop maddelerin uyuşturucu olarak kullanımının yaygınlaşması neticesinde 1971 Psikotrop Maddeler Sözleşmesi imzalanmış, Türkiye sözleşmeye taraf ülkelerden biri olmuştur. Uyuşturucu kaçakçılığının artması ve yeni yöntemler kullanarak kontrollerden kaçması nedeniyle uluslararası işbirliğini artırmak adına 1988'de BM Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığı ile Mücadele Sözleşmesi imzalanmıştır. Bu sözleşme, kara para aklama ve ara kimyasalların saptırılmasına karşı tedbirler de dahil olmak üzere, uyuşturucu kaçakçılığına karşı kapsamlı önlemler almakta ve uyuşturucu kaçakçılarının iadesi, kontrollü teslimat ve yargılamaların devri konusunda uluslararası işbirlikleri sağlamaktadır. Türkiye bu sözleşmede de taraf ülkelerden biri olmuştur.

Bu sözleşmelerin uygulanması için Milletler Cemiyeti çatısında ortaya çıkan çeşitli kurumlar zamanla dönüşerek BM çatısı altında daha kapsamlı bir görev tanımlarıyla ve kurumsal bir kimlikle yeniden örgütlenmişlerdir. Günümüzde uyuşturucu ile mücadelede BM çatısı altındaki en önemli kurum BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi,

kısa adıyla UNODC'tur (the United Nations Office on Drugs and Crime). Merkezi Viyana'da olan UNODC, 1997'de Uluslararası Suçları Önleme Merkezi ile Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Kontrol Programının birleştirilmesiyle kurulmuştur. UNODC küresel programlarla ve saha ofisleriyle faaliyetlerini yürütmektedir. Ülkelerin uyuşturucu ile mücadele kapasitelerini ve mevzuatlarını geliştirmelerine yardımcı olmaktadır. UNODC, başta hükümetlerin katkısı olmak üzere gönüllü yardımlarla bütçesini sağlamaktadır. UNODC'un çalışma programının üç önemli ayağından biri uyuşturucu ile mücadeledir. Diğerleri ise, terörizmle mücadele ve suç önlemedir. Aynı sorunlarla karşılaşan ülkelerin, kanıt temelli politikaları ve uygulama yollarını iyi uygulama örnekleri üzerinden öğrenmesini sağlamak için uluslararası işbirliğini sağlamada UNODC katalizör görevi görmektedir (UNODC, 2023: <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html>).

CND ise (the Commission on Narcotic Drugs – Uyuşturucu Maddeler Komisyonu) BM'nin ECOSOC (Economic and Social Council – Ekonomik ve Sosyal Konsey) birimine uluslararası uyuşturucu kontrol anlaşmalarının uygulanmasını denetleme konusunda yardımcı olmak için 1946'da ECOSOC'un 9(I) kararı ile kurulmuştur. 1991'de BM Genel Kurul kararıyla UNODC'un yönetim organı olarak işlev göreceği şekilde yetkilendirilmiştir. CND'nin iki ayrı görevi vardır: anlaşmaya dayalı ve normatif işlevleri yerine getirmek ve UNODC'un yürütme organı olarak operasyonel görevleri yerine getirmek. 2019'da Komisyon, dünya uyuşturucu sorununu ortaklaşa ele almak ve buna karşı koymak için yapılan taahhütlerin uygulanmasını hızlandırmak için ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde eylemlerin güçlendirilmesine ilişkin Bakanlar Deklarasyonunu kabul etmiştir. Deklarasyonda, üye devletler 2029'da politika taahhütlerinin uygulanmasında kaydedilen ilerlemeyi 2024'te bir ara dönem incelemesiyle Komisyon'da gözden geçirme kararı almışlardır (UNODC, 2023: <https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/>).

INCB (the International Narcotics Control Board - Uluslararası Narkotik Kontrol Kurulu), Birleşmiş Milletler uluslararası uyuşturucu kontrol sözleşmelerinin uygulanmasını denetleyen bağımsız izleme organıdır. Milletler Cemiyeti zamanına kadar uzanan eski uyuşturucu kontrol anlaşmaları kapsamında faaliyet gösteren ilk kurumlardan olmakla birlikte asıl Uyuşturucu Maddelere Dair 1961 Tek Sözleşmesi çerçevesinde 1968'de kurulmuştur. INCB, uyuşturucuların yasal üretimi, ticareti ve kullanımına ilişkin olarak hükümetlerle işbirliği içinde tıbbi ve bilimsel kullanımlar için yeterli ilaç arzının mevcut olmasını ve uyuşturucuların yasal kaynaklardan yasa dışı kanallara yönlendirilmesinin önlenmesini sağlamaya çalışır. INCB ayrıca hükümetlerin, uyuşturucuların yasa dışı üretiminde kullanı-

lan kimyasallar üzerindeki denetimini izler ve bu kimyasalların yasa dışı trafiğe yönlendirilmesini önlemede hükümetlere yardımcı olur. Uyuşturucuların yasa dışı üretimi, kaçakçılığı ve kullanımına ilişkin olarak, ulusal ve uluslararası kontrol sistemlerindeki zayıflıkları tespit eder ve bunların iyileştirilmesine katkıda bulunur. INCB ayrıca yasadışı uyuşturucu üretiminde kullanılan kimyasalların uluslararası kontrol altına alınıp alınmayacağını belirlemekle de sorumludur (INCB, 2023: <https://www.incb.org/incb/en/about.html>).

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ-WHO) ise psikoaktif madde kullanımında belirleyici rol oynamaktadır. Psikoaktif ilaçlar, kişinin sistemine alındığında veya verildiğinde algı, bilinç, biliş, duygu gibi zihinsel süreçleri etkileyen maddeler olarak tanımlanmaktadır. Psikoaktif ilaçlar, alkol ve nikotini de içeren daha geniş bir psikoaktif madde kategorisine aittir. Birçok psikoaktif ilaçların üretimi, dağıtımı, satışı yasal kısıtlar altındadır ve tıbbi olmayan kullanımı yasaklanmıştır. Psikoaktif ilaçlar hem ulusal hem de uluslararası düzeylerde bir program hiyerarşisine göre sınıflandırılmıştır. Uluslararası düzeyde, psikoaktif ilaçların üretimi ve dağıtımının kontrolü ile ilgili uluslararası uyuşturucu sözleşmeleri vardır. DSÖ bu ilaçların niteliklerinin kısıtlarının belirlenmesinde BM'ye yardımcı olmaktadır (WHO, 2023).

Interpol (the International Criminal Police Organization – Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı) ise sınıraşan suçlarla mücadelede ulusal kolluk kuvvetleriyle koordineli faaliyet yürütmektedir. 195 ülkenin üye olduğu Interpol, suç ve suçlularla ilgili uluslararası veri paylaşımı sağlamakta ve ülkelerin güvenliğine katkı sağlamaktadır. FATF (the Financial Action Task Force - Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Mali Çalışma Grubu) ise uluslararası mali suçlarla mücadele ederken WCO (World Customs Organization – Dünya Gümrük Örgütü) ülkelerin gümrükleri arasında koordinasyon sağlamaktadır. Bu üç kurum da uyuşturucu madde ticaretinin önüne geçmek adına ülkeler arasında koordinasyonu sağlamakla görevlidir.

Uluslararası örgütlerin yanı sıra bazı ülkelerin bir araya gelerek oluşturdukları paktlar ve bölgesel örgütler de uyuşturucu ile mücadelede önemli görevler üstlenmektedir. Bunlardan birisi Paris Paktı girişimidir. Uluslararası uyuşturucu trafiğiyle mücadele etmek için 80'den fazla ülke ve uluslararası kuruluşun geliştirdiği bir ortaklık olan Paris Paktı Girişimi, Afganistan menşeli afyonla mücadele etmek için 22 Mayıs 2003'te Orta Asya'dan Avrupa'ya Uyuşturucu Yolları Konulu Bakanlar Konferansı sonucunda ortaya çıkmıştır. Afyon ekimi, eroin ve diğer afyonların üretimi ve küresel tüketimi dahil olmak üzere, afyon kaçakçılığının azaltılmasını amaçlayan geniş tabanlı bir koalisyonudur. Temelde dört görevi vardır; bölgesel giri-

şimlere öncülük etmek, afyon kaçakçılığını ve buna bağlı finansal akışı engellemek, uyuşturucu maddelerin imalatında kullanılan kimyasalların denetimini sağlamak, uyuşturucu bağımlılığını azaltmak. Paris Paketi girişimi, iki yönlü bir işleve sahiptir. İlk olarak bu girişim, ortak sorumluluk ilkesine dayalı olarak Viyana Deklarasyonu'nda belirtilen önceliklerin tanımlanmasından ve uygulanmasından sorumlu bir ortaklıktır. İkinci olarak koordinasyon desteği sağlamak amacıyla UNODC tarafından oluşturulan küresel bir programdır. 2013'te gerçekleştirilen Paris Paketi Girişimi Dördüncü Fazdan itibaren Türkiye girişime fon sağlayan ülkeler arasında yer almaktadır (UNODC, 2023: <https://www.paris-pact.net/parispact/en/what-is-it.html>).

Bölgesel örgütler içerisinde Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasında en etkililerinden birisi EMCDDA (The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)'dır. EMCDDA, Avrupa Birliği'nde yasa dışı uyuşturucular konusunda önde gelen otorite bir kurumdur. 1993 yılında kurulan Lizbon merkezli kurum, sürekli değişen uyuşturucu madde tehdidini tüm yönleriyle bağımsız bilimsel kanıtlar ve analizler ışığında bireye ve topluma anlatma çabasıdadır. Çalışmalarıyla, Avrupa vatandaşlarını uyuşturucuya bağlı zararlardan korumaya yönelik AB ve ulusal politikalara katkıda bulunur. Türkiye EMCDDA'nın faaliyetlerine 2012 yılından itibaren tam üye sıfatıyla katılmaktadır. EMCDDA, ulusal uyuşturucu izleme merkezleri (Reitox ağı) üzerinden merkeze iletilen veriler ve istatistikler ile ülkelerin ulusal uyuşturucu eğilimlerin ve gelişmelerin genel durumu ortaya koymaya çalışmaktadır. EMCDDA, Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele politikasında mevzuat geliştirilmesinde, kurumların oluşturulmasında, strateji belgelerinin ve faaliyet raporlarının hazırlanmasında öncü bir rol oynamıştır. Bu etkinin sağlanmasında Türkiye'nin AB'ye üyelik politikası itici güç olmuştur (Azak, 2014, s. 226).

Türkiye, uyuşturucu ile mücadele için 106 ülke ile işbirliğine dair hükümler de içeren 200'ün üstünde belge imzalamış bulunmaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2023: https://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-uyusturucu-ile-mucadelesi_.tr.mfa). Bu anlaşmalar ile bölgesel ve uluslararası kuruluşlar, Türkiye'de mevzuatın geliştirilmesi, kurumların oluşturulması, kontrol ve denetimin sağlanması, veri toplanması, tedavi ve rehabilitasyon yöntemlerinin geliştirilmesi gibi hususlarda politika geliştirmesinde etkili olmuşlardır. Bu hususların bazısında göreceli olarak başarı görülürken bazı noktalarda başarısız neticeler ortaya çıkmıştır. Başarıyı getiren ve başarısızlığa götüren unsurların tespiti ve analiz edilebilmesi için Türkiye'nin kendi iç dinamiklerine ve uyuşturucu ile mücadelede tarihindeki köşe taşlarına odaklanmak gerekmektedir.

4. TÜRKİYE'DE UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE: KURUMLAR VE BELGELER

Türkiye geleneksel afyon üreticisi ülke olması nedeniyle afyon üretiminin kısıtlanmasına yönelik uluslararası anlaşmalara direnmiş, bu anlaşmaları baskılar neticesinde çok sonra onaylamıştır. Öncelikle Osmanlı'da afyon ticaretinden elde edilen gelirin ülke ekonomisine olan katkısından dolayı uluslararası anlaşmalara katılım gösterilmemiştir. Cumhuriyet döneminde ise Lozan Antlaşması'nda 1912 tarihli afyon üretiminin kısıtlanmasını öngören Lahey Sözleşmesi'ne taraf olunacağı maddesi yer alsa da bu maddenin uygulanması ekonomik kaygılarla ertelenmiştir. Ancak uluslararası baskıların artmasıyla 1933 yılında Uyuşturucu Maddeler İnhisarı kurularak afyon alım satımı sınırlandırmış ve devlet denetimine alınmıştır. ABD'nin Türkiye'deki afyon üretimini kısıtlamaya yönelik baskıları neticesinde ise afyon üretimi 13 il ile sınırlandırılmış, 1938'de ise Tarım Mahsulleri Ofisi (TMO) kurularak afyon alım satımı devlet tekeline alınmıştır (Erhan, 2018, s. 57). 1951 yılında bu uygulamadan vazgeçilmiş, denetim altında olmak şartıyla afyon ticareti serbest bırakılmıştır. Uyuşturucu Maddelere Dair 1961 Tek Sözleşmesi'ne Türkiye'nin 1967 yılında taraf olmasıyla afyon üretimi önce 28 il ile sınırlandırılmış, 1970'te ise bu sayı 9'a kadar düşmüştür. 1971'de ise ABD'nin yardım taahhütleri karşılığında tamamen yasaklanmıştır. Ancak bu taahhütlerin gerçekleşmemesi ve tıbbi amaçlı afyona erişimde sıkıntı yaşanması nedeniyle 1974'te afyon üretimi tekrar serbest bırakılmıştır (Kutlu, Örselli, ve Babahanoğlu, 2017, s. 131). Üretimin serbest bırakılmasından sonra Türkiye en çok morfin üreten ülkelerden biri olmuştur. Bununla birlikte iyi işleyen düzenlemeler neticesinde amaç dışı kullanımı başarılı bir şekilde engellemiştir (UNODC, 2008, s. 85). Her ne kadar ABD afyon ekimi yasağının tekrar uygulanması için baskı yapsa da gerek ABD'li yetkililerin gerekse BM yetkililerinin yaptıkları incelemeler neticesinde afyonun amaç dışı kullanımının başarılı bir şekilde engellendiği teyit edilmiş ve baskılar kaldırılmıştır (Işık, 2013, s. 65).

Afyon üretiminin yanı sıra 1970'lerde komşu ülkelerde üretilen uyuşturucu maddelerin Türkiye'yi transit ülke olarak kullanması sorunu ortaya çıkmıştır (Erhan, 2018, s. 93). 1969 yılına kadar uyuşturucu trafiğiyle mücadele farklı birimlerin görev alanına girmektedirken bu tarihte narkotik suçlarla mücadele eden 33 şube/büro kurulmuş ve bir Genel Müdür Yardımcısı sorumluluğunda Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlanmıştır. 1980 yılında narkotik suçlarla mücadele eden birimler, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan Kaçakçılık Daire Başkanlığı'na bağlanmıştır. Kaçakçılık Daire Başkanlığı, 1983 yılında Kaçakçılık İstihbarat ve Harekât Daire Başkanlığı, 1995 yılında ise Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mü-

cadele (KOM) Daire Başkanlığı adını almıştır. 2015 yılında Uyuşturucu İle Mücadele Daire Başkanlığı adı altında sadece uyuşturucu kaçakçılığıyla ilgilenen bir birim oluşturulmuş ve bu kurumun adı 2017’de Narkotik Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı olarak değiştirilmiştir (Narkotik Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı, 2023: <https://narkotik.pol.tr/tarihce>).

1980’lere kadar uyuşturucu ile mücadele bir dış politika sorunu olarak algılanırken bu tarihlerde suç ve terör örgütlerinin uyuşturucu kaçakçılığından gelir elde etmesi, uyuşturucu kaçakçılığının milli güvenliğe tehdit olarak algılanmasına neden olmuştur. Özellikle PKK’nın bu dönemde kurulması ve uyuşturucu kaçakçılığından gelir elde ettiğine yönelik önemli kanıtların elde edilmesi, sorunun artık bir iç politika sorunu olarak algılanmasına yol açmıştır (Robins, 2008, s. 634). Bunun yanı sıra “Susurluk Kazası” olarak tarihte yerini alan skandal sonrasında “derin devlet” tabir edilen yapının devlet kurumlarında yer alan işbirlikçilerinin tespit edilmesiyle uyuşturucu ile mücadele farklı bir boyuta taşınmıştır (Robins, 2008, s. 640). Bunun yanı sıra uyuşturucuya bağlı ölümlerin medyada önemli bir yer tutmasıyla uyuşturucu ile mücadele sadece arz çerçevesinden değil talep çerçevesinden de değerlendirilmeye başlamıştır (Işık, 2013, s. 66). Nitekim Türkiye’de bağımlıların tedavi edilmesi için kurulan ilk Alkol ve Madde Bağımlıları Tedavi Araştırma Merkezi (AMATEM), 1983’te Bakırköy Ruh ve Sinir Hastalıkları Hastanesi bünyesinde kurulmuştur.

1990’lara değin Türkiye genellikle transit ülke olarak görülürken uyuşturucu kullanımının artmasıyla hedef ülke haline gelmiştir. Bu nedenle 26 Nisan 1996 tarihinde Milli Güvenlik Kurulu, uyuşturucuya olan talebi azaltmak üzere bir program geliştirilmesine yönelik tavsiye kararı olarak uyuşturucuyla mücadelenin talep yönüne ilk kez dikkat çekilmiştir (Akgül ve Kaptı, 2010, s. 644). Bu karar üzerine 1997 yılında uyuşturucu talebini azaltma görevi Aile Araştırma Kurumuna verilmiştir. Ayrıca yine aynı yılda Uyuşturucu Madde Kullanımı ile Mücadele Takip ve Yönlendirme Üst Kurulu ve Alt Kurulları oluşturulmuştur. Daha sonra Uyuşturucu ile Mücadele Yüksek Kurulunun görev alanı genişletilerek Başbakan Yardımcısı başkanlığında, 11 bakanın katılımıyla Bağımlılık ile Mücadele Yüksek Kurulu oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde bu kurul Bağımlılıkla Mücadele Yüksek Kurulu (BMYK) adıyla yeniden oluşturulmuştur. Cumhurbaşkan Yardımcısı başkanlığında 11 bakan ile Cumhurbaşkanlığı Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu Başkanvekilinin katılımıyla kurul şekillendirilmiştir. Bu kurulun altında yürütmeyi icra edecek Bağımlılıkla Mücadele Kurulu (BMK), Bağımlılıkla Mücadele Teknik Kurulu (BMTK) ve Bağımlılıkla Mücadele İl Koordinasyon Kurulları (BMİKK) oluşturulmuştur. Bu kurulların koordinasyonunda merkezde

Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, illerde Halk sağlığı müdürlükleri görevli kılınmıştır.

Uyuşturucu ile mücadelede uluslararası işbirliğini geliştirmek için 26 Nisan 2000 tarihinde EGM'ye bağlı olarak TADOC (Turkish International Academy Against Drugs and Organized Crimes – Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi) kurulmuştur. TADOC, KOM'a bağlı olarak BM'nin öncülüğünde kurulmuştur. Bu noktada uluslararası işbirliğini sağlamak adına uyuşturucu ile mücadelede önemli role sahiptir. Nitekim AB'ye bağlı olarak uyuşturucu ile mücadele eden bir kurum olan EMCDDA, ulusal teması sağlayacak kurum olarak TADOC'u seçmiştir. Ancak TADOC ulusal temas görevini, 2002 yılında başlatılan AB Eşleştirme (Twinning) Projesi kapsamında 2006 yılında KOM'a bağlı olarak kurulan TUBİM'e (Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi) devretmiştir.

Uyuşturucu ile mücadele konusu çok boyutlu bir problem olduğundan sadece yukarıda adı geçen kurumlar değil pek çok sivil ve resmi aktör de süreçte yer almaktadır. Sivil bir aktör olarak öne çıkan Yeşilay, yerelde faaliyet gösteren belediyeler, sınır geçişlerinin kontrolünde Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü, uyuşturucudan elde edilen gelirlerin tespitinde MASAK (Mali Suçları Araştırma Kurulu) da uyuşturucu ile mücadele sürecinde faaliyet gösteren kurumlardır. Uyuşturucu ile mücadelenin farklı boyutlarıyla ilgilenen bu kurumların ortak katkı verdiği strateji belgeleri uyuşturucu ile mücadelede Türkiye'nin nerede olduğu ve nereye gideceği konusunda önemli veriler barındırmaktadır. Ayrıca sonuncusu 2018'de kurulan Uyuşturucu ile Mücadele Meclis Araştırma Komisyonu raporları, uyuşturucu ile mücadelenin kanun yapıcılar ve görüşülen aktörler tarafından nasıl görüldüğü, çözüm olarak nelerin önerildiğini içermesi bakımından önemli politika belgelerindedir. Faaliyet raporları ise bu önerilerden ve strateji belgelerinde öngörülen adımlardan hangilerinin hayata geçirildiği hangilerinin hayata geçirilmediği noktasında bilgi vermektedir. Bununla birlikte uluslararası kuruluşlarla yapılan projelerin raporları da uyuşturucu ile mücadelede politika transferinin rolünü görmek için önemli veriler içeren belgelerdedir. Takip eden bölümde bu belgeler üzerinden Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadelede yasaklama ve mevzuat geliştirme, kurumsallaşma ve kapasite geliştirme, tedavi ve rehabilitasyon konularında ortaya koyduğu politikalar ve programlar, politika transferi literatürü çerçevesinde değerlendirilecektir.

5. UYUŞTURUCU İLE MÜCADELEDE POLİTİKA TRANSFERİ

Uyuşturucu ile mücadelede en önemli politika belgesi Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgeleri ve Eylem Planlarıdır. Uyuşturucu ile mücadelede ilk politika belgesini Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı 1997 yılında hazırlamış olsa da bu belge somut adımları öngören, bütçelendirilmiş ve zaman çizelgesi ortaya konulmuş bir belge olmadığından tavsiye niteliğinin ötesine gidememiştir (Azak, 2014, s. 192). Bunun dışında Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi 2006-2012, Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi 2013-2018, Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi 2018-2023 belgeleri ve bu belgelerin eyleme yönelik planlamalarını içeren Ulusal Eylem Planlarıdır. Bu eylem planları Bağımlılıkla Mücadele Yüksek Kurulu (2017'den önceki adı ile Uyuşturucu ile Mücadele Yüksek Kurulu) tarafından ortaya konulmaktadır. Bu strateji belgeleri oluşturulurken politika laboratuvarları oluşturulmuş ve bu laboratuvarlara ilgili bakanlıklar ve kurumlardan sivil toplum kuruluşlarına kadar tüm paydaşların katılımı ve katkıları sağlanmaya çalışılmıştır (Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi 2018-2023, s. 4). Bu strateji belgesi Türkiye henüz Cumhurbaşkanlığı sistemine geçmeden yürütme erki tarafından oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde de yine bu sürecin yönetilmesi yürütme birimleri tarafından oluşturulan Bağımlılıkla Mücadele Yüksek Kurulu tarafından devam ettirilmektedir.

5.1. Yasaklama ve Mevzuat Geliştirme

Yasaklama yöntemi Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele konusunda ilk transfer edilen uygulamadır. Ancak bu yasaklama bir iç talep dolayısıyla değil dış baskı ile meydana gelmiştir. Yukarıda da bahsedildiği üzere ABD'de afyon bağımlısı sayısının artması, ABD hükümetine afyon üretiminin azaltılarak sorunun üstesinden gelineceği fikrini vermiştir (Willoughby, 1925, s. 5'ten aktaran Erhan, 2018, s.42). Bu amaçla imzalanan 1912 tarihli Lahey Sözleşmesine Osmanlı Devleti haşhaş ekiminin sağladığı ekonomik katkılar nedeniyle taraf olmamıştır. Ancak Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra imzalanan Sevr Antlaşmasıyla Osmanlı Devleti bu protokole taraf olmayı ve 12 ay içinde onaylamayı kabul etmiştir (Meray ve Olca, 1977, s.131). Kurtuluş Savaşı'ndan sonra ise Lozan Antlaşması'nın 100. Maddesiyle Türkiye Lahey Sözleşmesi'ne taraf olacağını belirtmiş ancak herhangi bir tarih belirtmemiştir. Savaş sonrası ekonomik darlığın olması haşhaş üretimini vazgeçilmez kıldığından ve Türk hükümeti antlaşmada zaman belirtilmediğinden

sözleşmenin gereklerini yerine getirmeyi ertelemiştir (Erhan, 2018, s. 48). Ancak ABD'nin artan baskıları, afyon fiyatlarındaki ani düşüş ve Türkiye'nin Milletler Cemiyeti'ne girme isteği Lahey Sözleşmesinin ve eklerinin uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir (Erhan, 2018, s. 50). Bu amaçla 1933 yılında Uyuşturucu Maddeler İnhisar İdaresi kurulmuş ve afyon ihracatı devlet tekeline alınmıştır. 1934 yılında ise afyon üretimi 13 il ile sınırlandırılmıştır. 1938'de ise Toprak Mahsulleri Ofisi'nin (TMO) kurulmasıyla İnhisar İdaresi'nin yetkileri bu kuruma devredilmiştir. Afyon üretiminde bu kısıtlamaya gidilmesinin nedeni 25 Aralık 1932 tarihli Cumhuriyet Halk Fırkası İcra Vekilleri İçtimaında şu şekilde ifade edilmiştir (Hakimiyeti Milliyeden aktaran Çakır, 2021, s. 119):

“Tahditte gaye şudur; Meşru harici ticarete; devlet fabrikasının tıbbi ve fenni ihtiyaçlar için olan imalatına kifayet edecek miktardan fazlası ekilmeyecektir. Bu suretle nâ meşru harici ticaret için ve dahilde gizli imal ve istimal için her türlü ihtimaller kaldırılmış olacaktır.”

Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere ABD'nin afyon üretiminin kısıtlanmasına yönelik motivasyonun Türkiye'deki kanun yapıcıların motivasyonu ile aynı olduğu görülmektedir. Ancak kısıtlamaya rağmen takip eden yıllarda ABD Türkiye'nin gerekli kontrolleri yapmadığını ve Türkiye'de üretilen afyonun kaçak yollardan ABD'ye ulaştırıldığını iddia etmiştir (U.S. Department of State Bulletin, Şubat 1971, s. 145). Türkiye ise uluslararası alanda itibar kazanmak için 1948'de 1925 tarihli La Haye, 1931 ve 1936 tarihli Cenevre ve 1931 tarihli Bangkok antlaşmalarına taraf olmuştur. 1950 yılında ise 1946 New York Protokolü ve 1948 tarihli Paris Protokolünü onaylamış ve mevzuatını buna göre güncellemiştir. Haşhaş ekimi yapılan illerin sayısı ise yıllar içinde azaltılmıştır. 1956-1957 yıllarında 30'dan fazla ilde ekime izin verilirken bu sayı 1969-1970 yıllarında 9'a kadar düşmüştür (Erdemir, 1996, s. 63). Buna rağmen ABD'nin Türkiye'yi suçlayıcı tavrı değişmemiştir. 1968'de Nixon'ın başkan olmasıyla afyon krizi Türkiye-ABD ilişkilerinin belirleyicisi olmuş ve ABD Türkiye'nin afyon üretimini tamamen yasaklamasını talep etmiştir (Erhan, 2018, s. 70). Artan baskılar nedeniyle 29 Haziran 1971'de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararıyla haşhaş ekimi ve afyon üretimi yasaklanmıştır (Erhan, 2018, s. 102).

Haşhaş ekiminin yasaklanması neticesinde zarara uğrayan köylülerin zararının tazmin edilmesi için vaat edilen ABD yardımlarının yerli yerince yapılmamasından dolayı haşhaş üreten köylüler üretimin tekrar serbest kalması için hükümete baskı yapmaya başlamışlardır. 1973 genel seçimlerinde haşhaş üretiminin serbest bırakılması vaadi siyasi partilerin en önemli propaganda aracı olmuştur. Nitekim CHP-MSP koalisyon hükümeti, kısıtlamalara devam etmekle birlikte, haşhaş eki-

mi ve afyon üretimi yasağını 1974'te kaldırmıştır (Erhan, 2018, s. 117). Alınan tedbirler ve haşhaş çiziminin yasaklanması, kaçakçılıkla etkin mücadele edilmesini sağlamıştır. Ayrıca Bolvadin Alkaloid Fabrikası'nın kurulmasıyla afyon üretiminin devlet tekeline alınması, üretilen haşhaşın ihracatını kolaylaştırmıştır. Bu etkin mücadele BM raporlarına da yansımış ve 1975-1980 arasında Türkiye'de gözlemlerde bulunan BM uzmanları tarafından örnek uygulama olarak gösterilmiştir (Tekin ve Dokuyan, 2022, s. 70). Böylece haşhaş ekim sorunu Türkiye-ABD ilişkilerinde sorun olmaktan çıkmıştır (Erhan, 2018, 134).

Haşhaş ekimi ve afyon üretimi ile ilgili yasaklama ve kısıtlama sürecinin yanında Türkiye'de afyonun ve diğer bağımlılık yapıcı maddelerin kullanımını yasaklayan kanunlar Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren yürürlüğe girmiştir. Uyuşturucu maddelerin kaçak olarak satışı, ithali ve kullanımını cezaî müeyyideye bağlayan 1 Mart 1926 tarihli Türk Ceza Kanunu'nun 403. Maddesi, söz konusu maddelerin tek tek sayılması yoluyla oluşturulmuştur¹. Bu kanunda geçen maddelerin ilaç üretiminde kullanılmak üzere yasal ithalat ve satışını düzenlemek içinse 1928 yılında "Uyuşturucu Maddeler Hakkında Kanun" çıkarılmış, yine bu kanunda da söz konusu maddelerin tek tek sayılması yolu seçilmiştir. Bu durum o dönemde imzalanan uluslararası sözleşmelerde de çok farklı değildir². 24 Haziran 1933 yılında çıkarılan 2313 sayılı "Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun" içerisinde ise bu maddelere bazı maddeler dahil edilmiş ve oranları tespit edilmiştir³. Ancak kanunda bu sayılanlarla uyuşturucu madde tanımı sınırlanmamış ve 19. maddede Bakanlar Kurulu kararıyla bazı maddelerin de uyuşturucu sayılabileceği belirtilmiştir (Öner, 2010, s. 112). Mart 1950 tarihinde "11 Aralık 1946 Tarihli New York Protokolü İle Hükümleri Değişen Cenevre Anlaşması Hükümleri İçerisine Girmeyen Uyuşturucu Maddelerin Milletlerarası Kontrole Tabi Tutulmasına Dair Olan Paris Protokolü'nün Onanması Hakkında Kanun" ile bu maddelerin sayısı artırılmıştır. Bağımlılık yapan madde çeşitlerinin artması ve psikotrop maddelerin yasadışı kullanımı nedeniyle imzalanan uluslararası 1971 Psikotrop Maddeler Sözleşmesinde yer alan maddeler, Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunu'nun 19. Maddesine dayanarak Bakanlar Kurulu kararıyla uyuşturucu tanımına dahil edilmiştir. Yine bu kanunun ek 1. maddesiyle 1988 tarihli Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı Birleşmiş Milletler

¹ "Tıbbî afyon ve afyon hulâsasını, morfin ve amlâhını ve diasetil morfin ve bunların emlâhını ve kodeinden maada afyon şibih kaleviyatını ve bunların emlâh ve müstakkatını ve kokain emlâh ve müstakkatını ve esrar ve müstahzaratını..."

² 23 Ocak 1912 tarihli Lahey Sözleşmesinde afyon, morfin, kokain ve preparatları ele alınmıştır.

³ "Tıbbî afyon ile müstahzaratının ve morfin ve bütün milhlerinin ve morfinin uzvi hamızlarla veya küül cezr ile birleşmesinden mütehasıl bütün eterlerinin ve bunların milhlerinin ve koka yaprağı, ham kokain ve kokain ekgonin ve tropo kokain ile bütün milhlerinin ve yüzde 0,20 gramdan fazla morfin ve milhlerini ve yüzde 0,10 gramdan fazla kokain ve milhlerini muhtevî bütün müstahzarların ve ökodal, dikodit ve dilodit, asedikon ve bunların terkibi kimyeviyesinde bulunan maddelerle bütün müstahzarların..."

Sözleşmesinde yer alan uyuşturucu ve psikotrop maddelerin üretiminde kullanılan kimyasal maddeler uyuşturucu madde tanımına dahil edilmiştir. Uyuşturucu maddenin tek tek sayılması yolu 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda terkedilmiş, bu suçlarla ilgili "uyuşturucu ve uyarıcı madde" kavramını kullanılmıştır. Bugün bir maddenin hukukî olarak uyuşturucu sayılabilmesi için bu maddenin; Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde, Türk Ceza Kanunu'nda, 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunda veya 3298 sayılı Uyuşturucu Maddelerle İlgili Kanunda ya da son iki kanunun verdiği yetki uyarınca çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarında uyuşturucu madde olarak yer alması gerekmektedir (Öner, 2010, s.113).

Günümüzde birbirinden farklı uyuşturucu maddenin üretilmesi, uyuşturucu ile mücadeleyi güçleştirmektedir. Neredeyse haftalık olarak yeni bir uyuşturucu türünün ortaya çıktığı bir düzlemde bu maddenin bir an önce tespit edilmesi, kaçakçılığın ve yasadışı kullanımın önüne geçmek için kritik öneme sahiptir. Bu amaçla oluşturulan EWS (Early Warning System - Erken Uyarı Sistemi), EMCDDA ile Türkiye arasında "PHARE İşbirliği Projeleri" kapsamında oluşturulan bir çalışma grubunun girişimiyle oluşturulmuştur. Bu sistem ile çalışma grubunda temsilcisi bulunan ülkelerde yeni bulunan bir madde, bağımlılık geliştirme ihtimali ve olası bağımlılığın ağırlığı, kullanıcı açısından taşıdığı sosyal riskler, toplumda yaratacağı huzursuzluk ve şiddet ilişkisi çerçevesinden değerlendirilmektedir. Uyuşturucu kapsamına alınması durumunda diğer ülkelere bildirim yapılmakta ve böylece söz konusu madde o ülkelerde uyuşturucu ile ilgili düzenlemeler kapsamına girmektedir (558 Sıra Sayılı Meclis Araştırması Raporu, 2018, s. 221). 2018-2023 Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Eylem Planı'nda EWS çalışma grubunun senede iki defa toplanması hedeflenmiştir. Bu düzenli toplantılar neticesinde 2008-2023 yılları arasında 1.006 yeni psikoaktif madde 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun kapsamına alınmıştır (TUBİM, 2022, s. 35).

Uyuşturucu ile mücadelede uluslararası işbirliğinin ilk adımı olan uyuşturucu tanımı, uluslararası anlaşmalar ve düzenlemelerin yanı sıra ulusal mevzuatlara yerleştikçe anlam kazanmaktadır. Bu noktada ulusal mevzuatların oluşturulması politika transferinin ilk aşamasıdır. Türkiye'de de uyuşturucu ile mücadelede ulusal mevzuatın oluşturulmasında sıklıkla politika transferine başvurulduğunu görmekteyiz. Ancak Türkiye'nin geleneksel afyon üreticisi ülke olması nedeniyle 20. yüzyılın ilk yarısında afyon yasaklarının Türkiye'de hemen kabul görmesi mümkün olmamıştır. Yeni kurulmuş bir Cumhuriyet olarak uluslararası itibar kazanma isteği ve giderek artan ABD'nin baskısı, afyon üretiminin yavaş yavaş azaltılarak nihayetinde 1971 yılında yasaklanmasına neden olmuştur. 1930'lardaki kısıtlamalarda

aktör olarak kanun yapıcıların etkili olduğu görülmektedir. Bu aktörlerin temel motivasyonunun ise uluslararası kabul görme isteği olduğu söylenebilir (Erhan, 2018, s.50). 1971'deki yasaklamaya baktığımızda doğrudan ABD'nin bir baskısı olduğunu görmekteyiz. Bu açıdan bu yasaklama zorlayıcı transfer kapsamında değerlendirilebilir. Türkiye sonrasında bu yasağı kaldırmakla birlikte kendine özgü bir politika geliştirerek sıkı kontroller altında afyon üretimini takip etmiştir. Bu sayede hem uluslararası baskıları boşa çıkarmış hem de haşhaş ekimiyle geçimini sağlayan vatandaşlarını korumuştur. Daha sonraki süreçte Türkiye, uluslararası anlaşmalara bağlı kalarak mevzuatını geliştirmiş ve uluslararası işbirliklerinde yer almıştır. Özellikle Erken Uyarı Sistemi ile mevzuatını güncel gelişmelerle eşgüdüm içerisinde değiştirmektedir. Erken Uyarı Sistemi'nin bir politika olarak transfer edilmesinde EMCDDA'nın ulusal temas noktası olarak belirlediği TUBİM ve "Phare"⁴ projesi çalışma grubunun önemli rol oynadığı belgelerde görülmektedir. Bu açıdan Erken Uyarı Sistemi'nin transferinde bürokratlar önemli bir rol oynamışlardır. EMCDDA ile geliştirilen projeler, uluslararası anlaşmalar neticesinde ortaya çıktığı düşünüldüğünde bu sistemin transferinin koşulsallık yoluyla gerçekleştiği iddia edilebilir. Bu sistem faaliyet raporlarında da görüleceği üzere sorunsuz devam ettirilmekte ve yeni tespit edilen bağımlılık yapıcı maddeler düzenli olarak mevzuata eklenmektedir.

5.2. Kurumsallaşma ve Kapasite Geliştirme

Uyuşturucu ile mücadelede kurumsallaşma ve kapasite geliştirme, önemli politika transferlerinin yapıldığı bir diğer alandır. Özellikle haşhaş ekiminin yasaklanması sonrasında yasağın uygulanması için kurumsallaşma ve kapasite geliştirmeye ihtiyaç duyulması, uluslararası işbirliğini gündeme getirmiştir. Haşhaş ekiminin yasaklanmasını dayatan ABD, yasağın uygulanması için gerekli kontrollerin yapılmasını sağlamak adına "the US Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (ABD Sakıncalı İlaçlar ve Narkotik Bürosu)" biriminde görevli uzman personellerini tecrübe paylaşımı amacıyla Türkiye'ye göndermiştir. Bu kapsamda Emniyet Genel Müdürlüğünden ve Jandarmadan 1000 kadar personel eğitim görmüştür (U.S. Department of State Bulletin, Şubat 1971, s. 145). Ayrıca INCB, kontrolün sağlanması için telekomünikasyon ve ulaşım araçları konusunda yardım sağlamış, hava tespit ve gözetleme sisteminin kurulmasını sağlamıştır (INCB, 1978, s.23). Bu proje, uyuşturucu kaçakçılığının durdurulması ve her türlü yasa dışı haşhaş ekiminin ortadan kaldırılması için denetimi kolaylaştırmak amacıyla 1980'lerin ortalarına dek INCB tarafından desteklenmeye devam etmiştir (INCB, 1985, s. 21). Bu

⁴ AB üyeliğine aday ülkeler için sağlanan finansal yardım projelerinden birisidir.

desteklerin ve projelerin uyuşturucu ile mücadele için 1980'de kurulan Kaçakçılık Daire Başkanlığının kurulmasındaki etkisi ancak o dönemdeki aktörlerle görüşme ile çözümlenebileceğinden bu çalışmada kurumsallaşma ve kapasite geliştirme alanında gerçekleşen politika transferleri daha yakın dönemi kapsayacak şekilde incelenecektir. Bu kapsamda öncelikle politika transferi süreciyle ortaya çıkan TADOC ve TUBİM'in kuruluş süreci aktarılacak, sonrasında kapasite geliştirmeye yönelik projeler ele alınacaktır.

TADOC, doğrudan UNODC projesinin çıktısı olması dolayısıyla politika transferi süreci sonucu ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin ve Türkiye'ye komşu ülkelerin coğrafi konumundan ötürü uyuşturucu kaçakçılığının yoğun yaşanması nedeniyle hem ulusal hem bölgesel anlamda kaçakçılıkla mücadelede bir eğitim merkezi oluşturulması ihtiyacına binaen BM Uluslararası Uyuşturucu Kontrol Programı (United Nations International Drug Control Program – UNDCP) kapsamında geliştirilen proje, üç aşama olarak planlanmıştır. İlk aşamada akademinin kuruluşu, eğitim ve yönetim altyapısının oluşturulması sağlanmıştır. Bu kurslarla Türkiye'de, Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (Economic Cooperation Organization – ECO) üyesi ülkelerde ve Karadenize kıyısı olan ülkelerde uyuşturucu ile mücadele eden birimlere eğitimler verilmiştir. İkinci ve üçüncü aşamada TADOC ile Türkiye'deki ve bölgedeki eğitim merkezlerinde ihtiyaca göre bilgisayar temelli eğitimin sağlanması ve eğitim müfredatlarının standartlaştırılması hedeflenmiştir. Bütün aşamaların tamamlanmasıyla TADOC uyuşturucu ile mücadele eden birimlere eğitim vermede uluslararası bir statü kazanmış ve örnek bir kurum olmuştur (UNDCP, 2005).

Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele eden kurumların ve kapasitelerinin geliştirilmesinde önemli rol oynayan uluslararası aktörlerden birisi de EMCDDA'dır. AB'ye aday ülke olarak Türkiye, EMCDDA'ya üyelik için Ekim 2000'de başvuruda bulunmuş, bunun üzerine EMCDDA ulusal temas noktası belirlenmesini istemiştir. Bu görev ilk olarak Başbakanlık Aile Araştırma Kurumuna verilse de kurumsal kapasitesinin yetersizliği nedeniyle 2002 yılında bu görev o dönem KOM'a bağlı olan TADOC'a tevdi edilmiştir. Ancak daha sonra bu görev, 2006 yılında şube müdürlüğü seviyesine çıkarılan TUBİM'e devredilmiştir. Bundan sonraki süreçte Türkiye'nin EMCDDA'nın çalışmalarına katılması için uluslararası bir anlaşma yapılması icap etmiş, bu amaçla 26.08.2004 tarihinde Türkiye ile EMCDDA arasında parafe edilen anlaşma, 05.10.2007 tarihinde AB Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN) tarafından kabul edilmiştir. Böylece Türkiye, EMCDDA'nın asli üyesi olmuş ve EMCDDA'nın Bilim Komitesine aday gösterme hakkına sahip olmuştur. Türkiye EMCDDA'nın çalışmalarına katılmaya anlaşmanın yürürlüğe girme tarihi olan 2014 yılından itibaren katılmaya başlamıştır (Narkotik Suçlarla

Mücadele Daire Başkanlığı, 2023: <https://narkotik.pol.tr/narkotik-suclarla-mucadele-daire-baskanligi-hakkinda>). Ancak bu çalışmalara katılmadan önce TUBİM'in kapasitesinin geliştirilmesi için bir dizi proje hayata geçirilmiştir.

TUBİM'in kapasitesinin geliştirilmesi için 2006 yılında hayata geçirilen ilk proje bir AB Eşleştirme Projesi olarak tasarlanmıştır. Bu mekanizma, aday ülkelerin uyum sağladıkları AB mevzuatının uygulanması için gerekli kurumsal işleyişin sağlanması adına üye devletlerin kamu kurum ve kuruluşlarında yer alan uzmanların aday ülkelere görevlendirilmesi üzerine kurulmuştur. TUBİM'in kapasitesinin geliştirilmesine yönelik bu ilk eşleştirme projesinde İspanya lider ortak, Yunanistan yardımcı ortak olarak yer almıştır. Bu ilk proje ile "EMCDDA ile ilgili olarak koordinasyon ve veri toplama, analiz ve politika önerilerinde bulunmak üzere Ulusal Odak Noktası olarak TUBİM" desteklenmiştir. Bu proje ile bir kütüphane ve bir dokümantasyon merkezi kurulmuş ve her bir EMCDDA temel göstergesi için özel çalışma grupları (uyuşturucuya bağlı ölümler, bulaşıcı hastalıklar, uyuşturucu arz ve talebi, sorunlu uyuşturucu kullanımı, nüfus araştırmaları, yaygınlık vb.) oluşturulmuştur (AB Başkanlığı, 2022). İkinci eşleştirme projesi olan "Türkiye Uyuşturucu Ve Uyuşturucu Bağımlılığı Ulusal İzleme Merkezinin Güçlendirilmesi" projesi ile de;

1. EMCDDA'nın Türkiye Ulusal Odak Noktası'nın (TUBİM) ulusal ve uluslararası düzeyde kurumsal yapısının geliştirildi
2. TUBİM'in teknik kapasitesi arttı (EMCDDA gereklilikleri doğrultusunda sunulacak yıllık raporlardaki verilerin hem nicelik hem de nitelik olarak artması sağlandı ve bu amaçla personelin yeterli eğitim ve donanıma sahip olması sağlandı)
3. Sivil Toplum Kuruluşları ve kitle iletişim araçlarının sorumlulukları konusunda farkındalıklarının gelişmesi ve bu alanda iş birliği yapma isteklerinin artması sağlandı.
4. EMCDDA ile uyumlu tedavi, adli laboratuvarlar ve arz azaltımına ilişkin ülke çapında veri toplama araçlarının standartlaştırılması sağlandı.
5. Uyuşturucu ve uyuşturucu bağımlılığı konusunda önleme, müdahale ve azaltma faaliyetlerini destekleyen uygun bir metodolojiye dayalı bilimsel çalışmaların ulusal kapasitesinin artırılması sağlandı.
6. Uyuşturucu ve madde bağımlılığı ile mücadele eden kurum ve kuruluşların proje odaklı çalışma kapasitelerinin artırılması sağlandı ve Uyuşturucu Ta-

lebini Azaltma Eylemi Değişimi (EDDRA) desteklendi (AB Başkanlığı, 2022).

TUBİM'le ilgili üçüncü eşleştirme projesi veri toplama kapasitesinin geliştirilmesi üzerinedir. 2018-2021 yılları arasında gerçekleştirilen proje kapsamında "Ulusal Uyuşturucu Veri Toplama Sistemine ilişkin mevcut mevzuatın gözden geçirilmesi, yeni yasal çerçevenin belirlenmesi ve hazırlanması, TUBİM'in Anlık Veri Toplama Sisteminin oluşturulması için gerekli metodolojinin belirlenmesi ve iyi ülke örneklerinin incelenmesi, Türkiye'de veri toplama ile ilgili bir rapor hazırlanması ve Erken Uyarı Sisteminin (EWS) iyileştirilmesi" hedeflenmiştir. Ayrıca uyuşturucu ile mücadelede yer alan kurumlardan TUBİM'e anlık olarak güvenilir veri akışını sağlamak amacıyla gerekli donanım ve yazılım sağlanmış ve teknik kapasitesi artırılmıştır (AB Başkanlığı, 2022). Veri toplama kapasitesinin geliştirilmesi ile ilgili geliştirilen bir diğer proje ise kanalizasyon epidemiyolojisiyle uyuşturucu kullanımının tespiti. Türkiye'deki kurumlar tarafından desteklenen projelerle adli tıp laboratuvarlarının kapasiteleri geliştirilerek EMCDDA standartlarına uygun veriler elde edilmesi hedeflenmiştir (Tümer, 2017; İÜ Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, 2018).

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasında kurumsal anlamda gerçekleşen bir diğer önemli gelişme, talep azaltmayı uyuşturucu ile mücadelenin önemli bir bileşeni olarak ele alan uluslararası eğilime uygun olarak Bağımlılıkla Mücadele Yüksek Kurulu'nun koordinatörlüğünün Sağlık Bakanlığına verilmesidir. Özellikle UNODC'un 11-12 Mart 2009'da gerçekleştirilen 52. Oturumunun raporlarında sıkça vurgulanan bu eğilim, uyuşturucu ile mücadelede sağlık sektörünün öne çıktığını göstermektedir. Ayrıca 2018 yılında oluşturulan Meclis Araştırma Komisyonu çalışmalar kapsamında İngiltere'ye yaptığı ziyaret sırasında uyuşturucu ile mücadelede genel koordinasyon görevinin Sağlık Bakanlığında olduğu bilgisi komisyona iletilmiştir (558 Sıra Sayılı Meclis Araştırma Raporu, 2018, s. 85). Ayrıca Meclis Raporunda Ulusal ve Yerel Koordinasyon Yapıları başlıklı tabloda koordinasyon görevinin ağırlıklı olarak sağlık bakanlıklarında olduğu görülmektedir (558 Sıra Sayılı Meclis Araştırma Raporu, 2018, s. 125-128). BMYK'nın koordinasyon görevinin Sağlık Bakanlığına verilmesi, uluslararası bu eğilimden bir öykünme olduğunu göstermektedir.

Uyuşturucu ile mücadelede kurumsallaşma ve kapasite geliştirme konusunda gerçekleştirilen politika transferlerine genel olarak bakıldığında, özellikle uyuşturucu arzıyla mücadelede bürokratların ana aktör olarak yer aldığı transferler öne çıkmaktadır. Afyon üretiminin yasaklanmasının ardından bu yasağın uygulanması için gerekli kapasitenin oluşturulması adına ABD'li uzmanlar tarafından verilen

eğitimlerde bir dayatma neticesinde politika transferi söz konusudur. TADOC'un kuruluşunda ise Türkiye'nin uyuşturucu kaçakçılığının yoğun olduğu bir coğrafyada olmasından kaynaklı olarak zorunlu görülen bir gönüllü transferden söz edilebilir. Nitekim BM zamanla TADOC'un bölgesel bir eğitim merkezi misyonu üstlenmesini sağlamıştır. Ayrıca TADOC, EMCDDA'nın Türkiye'nin tam üyelik sürecinin işletilmesi için bir ulusal temas noktası olarak belirlenmiş ancak EMCDDA'nın asıl olarak talep ettiği niteliklere sahip olmadığından TUBİM kurulmuştur. Bu açıdan TUBİM'in kuruluşu ve sonrasında gerçekleştirilen projelerle kapasitesinin geliştirilmesi koşulsallık bağlamında gerçekleşen bir transfer olduğu görülmektedir. Hem TADOC hem de TUBİM'in kuruluşunda bürokratların öncülük ettiği bir politika transferi söz konusudur. Her iki kurumda kendilerine belirlenen misyonu başarılı bir şekilde devam ettirmekte ve yukarıda görüldüğü üzere ilgili oldukları uluslararası kuruluşun raporlarında da bu başarıları teyit edilmektedir.

Uyuşturucu ile mücadelede kurumsal anlamda bir diğer önemli politika transferi olan BMYK'nın koordinatörlüğüne Sağlık Bakanlığının görevlendirilmesinde herhangi bir uluslararası kuruluş ya da aktörün girişimi söz konusu olmamakla birlikte uluslararası eğitime paralel olarak bir ders çıkarma söz konusudur. Bu kapsamda Sağlık Bakanlığı BMYK'nın toplantılarında, İl ve İlçe Sağlık Müdürlükleri ise alt kurullarda uyuşturucu ile mücadele toplantılarının koordinasyonunu sağlamaktadır. Ancak toplantı koordinasyonu dışında kurumlar arası koordinasyonu sağlamada ağırlığın TUBİM'de olduğu faaliyet raporlarında görülmektedir. Nitekim bu faaliyet raporları TUBİM'in öncülüğünde hazırlanmaktadır. Halbuki uyuşturucu ile mücadelede sağlık bakanlıklarının ön plana çıkması, taleple olan mücadelenin ağırlık kazanmasından kaynaklanmaktadır. TUBİM'in EGM Narkotik Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığına bağlı olduğu düşünüldüğünde Türkiye bağlamında hala arzı önlemeye yönelik kurumsallaşma olduğu görülmektedir. Bu açıdan BMYK'nın koordinatörlüğünün Sağlık Bakanlığına verilmesi her ne kadar uluslararası eğilimden kaynaklansa da talep azaltımı bağlamı kapsamında ele alınmadığı için eksik bir politika transferi olduğu iddia edilebilir. Bu açıdan sınırlı ussallık çerçevesinde gerçekleştirilmiş bir ders çıkarma olduğu söylenebilir.

5.3. Tedavi ve Rehabilitasyon⁵

Uyuşturucu ile mücadelede tedavi ve rehabilitasyon sürecinde madde bağımlılığı tanısı konulmuş bireyler, öncelikle detoksifikasyon tedavisi ile maddeden arın-

⁵ AMATEM ve ÇEMATEM'ler tedavi ve rehabilitasyon sürecinde ana kurumlar olmakla birlikte kuruluşunda politika transferinin olup olmadığı, olduyorsa sürecin nasıl ilerlediği ile ilgili ele alınan belgelerde yeterli bilgi olmamasından ve bu bilgileri elde etmek için kurucu aktörlerle görüşmek gerektiğinden bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır.

dırılmakta, sonrasında bedensel, sosyal, ruhsal, eğitsel ve mesleki olarak desteklenmektedir. Böylece bireylere madde olmadan yaşayabilmelerini sağlayacak beceriler kazandırılmakta ve toplumla bütünleşmeleri desteklenmektedir (Şamar ve Buz, 2022, s.222). Buradan da görüleceği üzere tedavi ve rehabilitasyon süreci oldukça uzun, kapsamlı ve çok fazla aktörün işbirliğini gerektiren bir aşamadır. Bu nedenle iyi uygulama örneklerine çokça başvurulması ve uluslararası işbirlikleri yapılması gerekmektedir. Ancak uyuşturucu arzı ile mücadelede geliştirilen uluslararası işbirliklerinin tedavi ve rehabilitasyon sürecinde olmadığı görülmektedir. Türkiye'nin tedavi ve rehabilitasyon süreciyle ilgili geliştirdiği projelerde uluslararası aktörlerin yer almadığı, bu projelerin genellikle öykünme yoluyla transfer edildiği Meclis Raporunda, Strateji Belgelerinde ve Faaliyet Raporlarında görülmektedir. Örneğin 2018-2023 Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planında yer alan tedavi ve rehabilitasyon süreciyle ilgili hedeflerde uluslararası işbirliğine atıf bulunmamaktadır. Tedavi ve rehabilitasyon süreciyle ilgili geliştirilen hedefler şunlardır (Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planı 2018-2023, s. 34-36);

- Minimal Hizmet Standardı (MİS) kapsamında Danışmanlık Merkezlerinin hayata geçirilerek ülke genelinde yaygınlaştırılmasının sağlanması
- Aile sağlığı merkezlerinin koruyucu hizmetler, tanı, tedavi ve takip aşamalarında daha etkin rol almalarının sağlanması
- ALO 191 Uyuşturucu ile Mücadele Danışma ve Destek Hattının hizmet kalitesinin geliştirilmesi
- Ayakta Tedavi merkezlerinin etkinliğinin ve ulaşılabilirliğinin artırılması
- Yatarak Tedavi Hizmetlerinin etkinliğinin artırılması ve yaygınlaştırılması
- 112 ve acil servislerin uyuşturucu ile mücadele kapsamında organize edilmesi
- Sosyal uyum merkezlerinin ve programlarının güçlendirilerek yaygınlaştırılması
- Madde bağımlısı çocukların sosyal uyum süreçlerine dahil edilmesi
- Madde bağımlılığı ile mücadele süreçlerinin manevi değerler ile desteklenmesi

Tedavi ve rehabilitasyon süreci ile ilgili yukarıdaki hedeflere bağlı olarak çeşitli projeler geliştirilmiştir. BAHAR projesi, Yeşilay Yaşam Becerileri Eğitim Programı (YYBE), Yeşilay Danışmanlık Merkezleri (YEDAM) projesi bu projelerden bazı-

larıdır. Belirlenen bu hedeflerde ve geliştirilen bu projelerde politika transferi çerçevesinde bir ders çıkarmanın söz konusu olup olmadığı, bu hedefleri belirleyen ve bu projeleri geliştiren aktörlerle görüşmeyi gerektirmektedir. Bu çalışmada ise belgeler üzerinden inceleme yapıldığından bu hedeflerde ve projelerde yer alan aktörlerin motivasyonunu öğrenmek çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Ancak gerek 2018'de kurulan Meclis Araştırma Komisyonunun raporunda, gerekse strateji planlarında uluslararası eğilimlerin ve iyi uygulama örneklerinin takip edildiğini görmekteyiz. 2018-2023 Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planında geçen aşağıdaki ifade dünya genelindeki gelişmelerin takip edildiğini göstermektedir:

“Dünya genelinde uyuşturucu bağımlılığının tedavisinin ayakta sürdürülmesi giderek yaygınlaşmaktadır. Ancak ülkemizde sadece yatarak tedavi olunabileceği algısı halen devam etmektedir. Oysa uyuşturucu madde bağımlılığının tedavisi, hekimin düzenleyeceği tedavi planı doğrultusunda, hastanın kendi hayatını ve çevresini düzenlediği bir biçimde, yatılı kalmadan ayakta da mümkün olmaktadır.” (Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi 2018-2023, s. 22).

Uyuşturucu madde bağımlılığı ve yeni bağımlılık türlerinin araştırılarak bağımlılığın nedenlerinin ve alınacak tedbirlerin tespit edilmesi maksadıyla 2018 yılında kurulan Meclis Araştırma komisyonu, çalışmaları kapsamında yurtdışı ziyaretlerinde bulunmuş, Almanya ve İngiltere’de yer alan tedavi ve rehabilitasyon merkezlerini incelemişlerdir. İngiltere ziyaretinde iHear Partnership Tedavi Merkezi ziyaretinde özellikle yataklı bölümünün olmaması, ihtiyaç halinde hastanelerden yatak kiralandığı, tedavi görenlerin aileleri ile vakit geçirebilecekleri ortamın sağlandığı, tedavi merkezinin bir sivil toplum örgütü ve özel sektör işbirliği olup kamu tarafından desteklendiği, tedavi sonrası 6 aylık izleme sürecinin olduğu ve bu süre gerektiğinde 12 aya kadar uzatılabildiği konularına değinilmiştir. Almanya ziyaretinde ise uyuşturucu madde kullanımının bir suç olarak değil bir hastalık olarak görüldüğü ve rehabilitasyon ilkesine önem verildiği, tedavi sonrası bireylere meslek edindirme kursları verildiği, eski kullanıcıların bir topluluk kurarak dayanışma içerisinde olduğu, tedavi ve rehabilitasyon hizmetlerinin sivil toplum kuruluşlarınca yürütüldüğü ve bu kuruluşların devlet, eyalet ve sigorta kurumları tarafından fonlandığı ve denetlendiği, her belediyede uyuşturucu madde bağımlılığı sorumlusu olduğu konularına değinilmiştir (558 Sıra Sayılı Meclis Araştırma Raporu, 2018).

Diğer ülkelerdeki uygulama örneklerinin incelenmesinin ve dünyadaki genel eğilimin takip edilmesinin muhakkak uygulamalarda etkisi olmaktadır. Doğrudan hangi uygulamaların transfer edildiğine bakılmaksızın uyuşturucu ile mücadelede tedavi ve rehabilitasyon sürecinin başarısını değerlendirmek gerekirse faaliyet raporlarında ve haberlerde yer alan bilgiler ışığında bir değerlendirme yapmak müm-

kündür. İlk olarak YYBE projesini ele alırsak, bu proje kapsamında Yeşilay ve MEB arasında imzalanan protokolle öncelikle pilot bölgelerde başlayan uygulamayla 7. sınıf öğrencilerine yönelik bir eğitim modeli geliştirilmiştir. Bu projeye temelde öğrencilerin yaşam becerileri olmak üzere; sigara, alkol ve uyuşturucu maddeleri reddetme becerilerini ve madde bağımlılığından korunmada öz yeterliklerini geliştirmek amaçlanmıştır. 2019'da İstanbul'da dört okulla başlayan pilot uygulama, 2021 yılında 12 ilde uygulanmış ve rapora göre öğrencilerin yaşam becerileri ve öz yeterlikleri üzerinde kalıcı etki sağladığı gözlemlenmiştir (TUBİM, 2023, s. 67). Bu projenin tüm içerikleri ile materyalleri, ulusal ve uluslararası alanda hazırlanmış yaşam becerileri programları, yapılan araştırmalar, etkililik analizleri dikkate alınarak geliştirilmiştir (Yeşilay, 2021: <https://www.yesilay.org.tr/tr/yybe-sss/program-nasil-gelistirilmistir>).

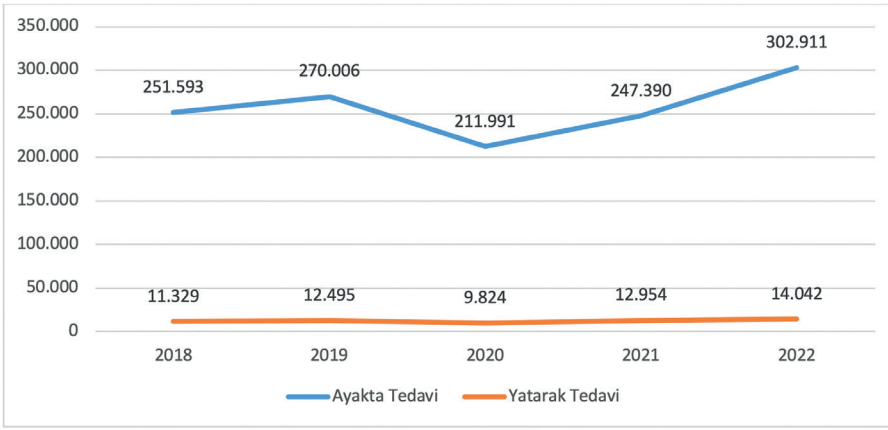
Ayakta tedavi merkezlerinin yaygınlaştırılmasıyla ilgili 2018-2023 Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planında 2019 hedefi 81 ilde merkezin açılmış olması iken 2022'de hedef 200.000 nüfusa bir ayakta tedavi merkezinin kurulması hedeflenmiştir. Ancak son yayınlanan faaliyet raporunda 2022 yılı sonu itibariyle 76 ayaktan tedavi merkezinin faaliyette olduğu ifade edilmiştir (TUBİM, 2023, s. 78). Bunun yanında tıbbi tedavi, bireysel danışmanlık, grup çalışmaları, aile grup çalışmaları, sosyal beceri eğitimleri, psiko eğitimler, iş ve uğraşı aktivitelerinin yapılacağı merkezlerin açılmasını ve tedavi görenlerin en az 1 yıl takip edilmesini öngören BAHAR (Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi 2018-2023, s. 24) projesiyle ilgili strateji belgesinde herhangi bir hedef koyulmamış olmakla birlikte son yayınlanan faaliyet raporunda 15 BAHAR tedavi merkezinin açıldığı bilgisi verilmekte ancak kaç kişinin tedavi gördüğü, ne kadar süre takip edildiği ve başarı yüzdesi ile ilgili bilgi verilmemektedir (TUBİM, 2023, s. 84). Minimal hizmet standardı (MIS) kapsamında danışmanlık merkezlerinin açılması strateji belgesinde hedef olarak belirlendiği halde faaliyet raporlarında minimal hizmet standardı ile ilgili herhangi bir bilgi verilmemektedir.

Bu göstergelerin dışında strateji belgesinde tedavi merkezlerinin artmasına paralel olarak kısa vadede tedavi başvurularının artması, orta vadede sabit kalması ve uzun vadede düşmesi hedeflenmiştir (Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi 2018-2023, s. 23). Ancak faaliyet raporlarına baktığımızda tedavi görenlerin sayısının arttığı görülmektedir (Tablo I)⁶. Böyle olmakla birlikte tedavi görenlerin ne kadarının takip edildiği, takip edilenlerden ne kadarının takip süresi içerisinde tekrar madde kullanmadığı gibi bilgiler faaliyet raporlarında yer almamaktadır. Bu durum tedavi süreci sonrasında rehabilitasyon süreciyle ilgili bir boşluk olduğu

⁶ COVID-19 salgınından kaynaklı olarak 2020 yılında düşüş yaşansa da salgının geçmesiyle sayı tekrar artmaya başlamıştır.

izlenimini vermektedir. Nitekim AMATEM'in kuruluşunda görev olan Mansur Beyazyürek bir röportajında tedavi gören hastaların doğrudan toplum hayatına karıştığını, eski hayatına geri dönen bağımlıların tekrar eski alışkanlıklarına döndüğünü, bu yüzden tedavide başarıların %3 seviyelerinde kaldığını, başarının sağlanması için tedaviden sonra bir ara istasyon olarak rehabilitasyon merkezlerinin olması ve bağımlıların toplumdan dışlanmaması gerektiğini belirtmiştir (Yılmaz, 2017).

Tablo 1: Yıllara Göre Tedavi Görenlerin Sayısı



Uyuşturucu ile mücadelenin talep boyutuyla mücadele alanında yer alan tedavi ve rehabilitasyon politikaları, politika transferi çerçevesinde ele alındığında süreçte yer alan aktörlerin arz boyutuyla mücadelede yer alan aktörlere kıyasla daha fazla çeşitlendiği ancak uluslararası aktörlerin müdahil olmadığı görülmektedir. Nitekim arzla mücadele boyutunda uluslararası aktörlere sıkça atıfta bulunulurken tedavi ve rehabilitasyon konusunda bu durum gözlemlenmemektedir. Sadece Meclis Raporunda gerçekleştirilen yurt dışı ziyaretlerine ve strateji belgesinde dünya genelindeki eğilimlere atıfta bulunan ifadeler yer almaktadır. Böyle olmakla birlikte raporda ortaya konan öneriler, strateji belgesinde belirlenen hedefler ve gerçekleştirilen projelerde bu ziyaretlerin ve dünyada genelinde gözlemlenen genel eğilimin bir yansımasının olduğu görülmektedir. Bu nedenle tedavi ve rehabilitasyonla ilgili politikaların ve programların ders çıkarma yoluyla gerçekleştiği raporlardan ve strateji belgesinden tespit edilebilmektedir. Ancak bu projelerin ve hedeflerin hepsinin başarıya ulaştığı söylenemez. YYBE projesinin uygulandığı pilot bölgelerdeki öğrenciler üzerinde olumlu katkısının olması, projenin yaygınlaştırılması ve hedeflenen sayıya ulaşılması bir başarı olarak ele alınabilir. Ancak BAHAR projesinden

strateji belgesinde bahsedildiği halde hedef belirlenmemesi, faaliyet raporlarında proje çıktılarının sayılarla ifade edilmemesi, bu projenin başarıya ulaşmış ulaşmadığı konusunu belirsiz kılmaktadır. Ayrıca faaliyet raporlarında sadece tedavi sayılarının verilmesi ancak rehabilitasyon süreciyle ilgili nicel verilerin yer almaması, tedavi ve rehabilitasyon sürecinin tam olarak takip edilmediğini göstermektedir.

Sonuç olarak, dünya genelindeki eğilimin ve iyi uygulama örneklerinin, Türkiye'deki tedavi ve rehabilitasyon başta olmak üzere uyuşturucuyla mücadelenin talep boyutundaki politika ve programlarında etkisi görülmekte ancak kurumsal olarak işlerlik kazandığı görülememektedir. Bunda öncelikle arz ve talep boyutuyla mücadelenin eş güdümlü olarak devam etmesi gerektiği halde Türkiye'de uyuşturucu ile mücadelenin hala arzla mücadeleyle eş tutulmasının etkisi vardır. Nitekim bu görüş, taleple mücadelenin en önemli aktörü olan Sağlık Bakanının ifadesinde dahi görülmektedir. Uzun dönem Sağlık Bakanlığı yapmış olan ve açıklamayı yaptığı dönemde Başbakan Yardımcısı Recep Akdağ medyaya verdiği bir demeçte (Akan, 2018) "Mücadeleyi kazanmanız için en elzem olan taraf arzın azalmasıdır" ifadesini kullanmıştır. Faaliyet raporlarında sadece tedavi ile ilgili verilere yer verilmesi de uyuşturucuya olan taleple mücadelenin sadece tedavi merkezlerinde gerçekleştirilen "detoksifikasyon" süreci ile eşdeğer görüldüğünü göstermektedir.

6. SONUÇ

Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele politikasıyla ilgili gelişmeler Osmanlı zamanında başlamış olsa da esas olarak 1930'larda afyon üretiminin kısıtlanması ile başlamıştır. Bu kısıtlamada ABD'nin etkisi görülmektedir. 1971'de haşhaş ekiminin ve afyon üretiminin tamamen yasaklanmasında ise ABD'nin doğrudan etkisi söz konusudur. Bu yasağın uygulanması için gerekli kapasitenin sağlanmasında ise ABD'nin ve BM'nin destek sağladığı görülmektedir. Bu tarihlerden itibaren uyuşturucu arzıyla mücadelede Türkiye önemli bir yol kat etmiştir. Bu noktada uluslararası politikaların transferi bu başarıya önemli katkı sağlamıştır. Bu gelişmelere paralel olarak 1961, 1971 ve 1988 tarihli uluslararası sözleşmelerin kabul edilmesiyle uyuşturucu ile mücadele mevzuatının geliştirilmesinde doğrudan bir transfer söz konusu olmuştur. Sürekli olarak farklı şekillerde ortaya çıkan uyuşturucu çeşitlerinin üretiminde kullanılan maddelerin tespit edilmesi amacıyla geliştirilen Erken Uyarı Sistemi'nin uygulanması ve laboratuvar kapasitelerinin geliştirilmesinde de politika transferinin önemli katkıları olmuştur. Bu projelerin geliştirilmesi için ulusal irtibat noktası olan TADOC ve TUBİM önemli roller üstlenmiştir. Bu kurumların ortaya çıkmasında da politika transferi söz konusudur. TADOC'un kurulması ve kapasitesinin geliştirilmesinde UNODC önemli rol oynarken

TUBİM'im veri toplama kapasitesinin geliştirilmesinde EMCDDA'nın önemli katkıları olmuştur. Uyuşturucu arzıyla mücadelede yasaklama ile ilgili politika transferinde siyasi aktörler ön planda iken kurumsallaşma ve kapasite geliştirme projelerinde bürokrasi önemli bir rol üstlenmiştir.

Uyuşturucu ile mücadelenin talep yönünde ise Türkiye ders çıkarma yoluyla politika transferi gerçekleştirildiği görülmektedir. BAHAR Projesi, Alo 191 Danışma Merkezi ve Minimal Hizmet Standartı, ayaktan tedavi merkezlerinin çoğaltılması, Yaşam Becerileri Eğitim Programı gibi projelerde gönüllü politika transferlerinin gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu politika transferlerinde sivil aktörler de yer almıştır. Ancak dünya genelinde uyuşturucu arz ve talebiyle mücadelenin eş güdümlü olarak yürütülmesi, tedavi ve rehabilitasyon sürecinin bir bütün olarak ele alınması ve bütün aktörlerin işbirliği içerisinde hareket etmesi eğilimi varken Türkiye'de tedavinin rehabilitasyon süreciyle bütünleştirilmediği, eğitim dışında taleple olan mücadelede aktörlerin yeterince işbirliği içerisinde olmadığı ve mücadelenin halen arzla mücadeleyle eş tutulduğu görülmektedir.

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadelesine genel olarak baktığımızda her ne kadar yakalanan uyuşturucu miktarı artsa da bağımlı sayısında da bir o kadar artış olması mücadelenin başarısını gölgelemektedir. Bu yüzden uyuşturucu ile mücadelede bütüncül bir yaklaşım geliştirilmesi ve buna uygun bir kurumsal bir yapılanmaya gidilmesi Meclis Raporunda da ulusal çalışmalarda da sıklıkla dile getirilmiştir (Akgül ve Kaptı, 2010; Işık ve Eşitti, 2019). Bu öneri tekrarlar dile getirilmesine rağmen uyuşturucu ile mücadele politikası farklı kurumların bir araya gelerek oluşturduğu kurullar üzerinden yürümektedir. Dahası uyuşturucu ile mücadele politikası dünyada bir sağlık sorunu olarak öne çıkmaya başlamasına rağmen Türkiye'de bu politika kolluk kuvvetleri üzerinden yürümektedir. Her ne kadar Bağımlılıkla Mücadele Yüksek Kurulunun ve alt kurulların düzenlenmesi Sağlık Bakanlığına tevdi edilse de uyuşturucu ile mücadele halen kolluk kuvvetleri üzerinden devam etmektedir. Uyuşturucu ile mücadelenin arz ve talep yönüyle dengeli olarak mücadele edilmemesi, bir bütün olarak politikanın başarısızlığa uğramasına neden olmaktadır. Bu nedenle her ne kadar arzla mücadelede transfer edilen politikalar başarıyla uygulanırsa da rehabilitasyon ve tedavi politikalarında transfer edilen politikaların bir bütün olarak uygulanmaması nedeniyle ülkemizde madde bağımlısı sayısı her geçen gün artmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele politikasında politika transferi farklı derecelerde ve farklı şekillerde gerçekleşmiştir. Uyuşturucu arzı ile mücadelenin sınıraşan boyutunun ön planda olması nedeniyle arzla mücadelede zorunlu ve koşullu politika transferinin ön plana çıkmaktadır. Veri toplamada ise AB mük-

tesebati çerçevesinde bir koşullu transfer gerçekleşmiştir. Tedavi ve Rehabilitasyon boyutunda ise iyi uygulama örneklerinin araştırıldığı ve gönüllü transfere konu olduğu görülmektedir. Transfer edilen politikaların uygulanmasında en başta karşılaşılan sorun ise hem arz boyutunda hem talep boyutunda kurumlar arasındaki koordinasyonun zayıf olmasıdır. Türkiye'de bürokrasinin merkezi yapıda olmakla birlikte koordinasyonun eksik olması transfer edilen politikaların uygulanmasında da sorunlara yol açmaktadır. Özellikle pek çok yerel ve ulusal aktörün katılımını gerektiren talep boyutuyla mücadelede sorun daha fazla hissedilmektedir. Bu nedenle özellikle uyuşturucu ile mücadelenin talep yönüyle ilgili olan politika transferlerinde sadece politikanın kendisine değil politikayı vücuda getiren işbirlikleri de dikkate alınmalı ve katılımın sağlanması teşvik edilmelidir. Ayrıca uyuşturucu ile mücadelede geçici çözümler sunan kurullardan ziyade politika sürecini baştan sona takip edecek bir üst kurumun kurulmasına olan ihtiyacın devam ettiği görülmektedir. Bu noktada gerek ulusal çalışmalarda gerek Meclis raporlarında gerekse AB ilerleme raporlarında değinildiği üzere uyuşturucu ile mücadele politikasını arzdan rehabilitasyon ve uyum sürecine kadar takip edecek doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurumsallaşmaya gidilmesi gereklidir.

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: In this study, it's aimed to show the effect of policy transfer on Türkiye's anti-drug policy with reference to the Turkish style of policymaking. Anti-drug policies have two facets: fight against supply and fight against demand. History of fight against drug supply goes back to the mid-19th century, the time when Opium War took place. Starting with weak attempts by USA and China in early 20th century, the initiative to limit opium trade didn't find much support due to World Wars. After the mid-20th century, the UN managed to make a convention on narcotic drugs. Since then, the UN and its subordinates became a major actor in anti-drug policies in international area and Türkiye. Also EMCDDA is one of the major actors in Türkiye's anti-drug policy due to EU process. So these institutions were the source of coercive policy transfer in Türkiye's anti-drug policy. These policy transfers are mostly about fight against supply and data gathering. However, on the side of fight against drug demand, national actors mostly initiated policy transfer process. While these policy transfers were made to combat against drug abuse, Türkiye has an increasing number of addicts in recent years. This problem drove this study to find reason behind this increase as this is a sign of failure of policy.

Research Questions: Scientific research was done to answer following questions in this article:

What is the place of policy transfer in Türkiye's anti-drug policy? What kind of policy transfer is in question in the process? How about the success of policies? What are the reasons of policy failures despite policy transfers?

Literature Review: In the literature of anti-drug policy, it is mostly mentioned by its heuristic process and historical background. Some studies argue the effect of EU process. However these studies explains about what is transferred. In this study, the following steps is explained with reference to Parliament research commission reports, strategic plan documents and drug reports.

Methodology: In this case study, the research begins with literature review. Then Parliament Research Commission Reports, strategic plans and annual drug reports are analyzed to trace policy process.

Result and Conclusion: When we look at Türkiye's fight against drugs in general, although the amount of drugs seized increases, the increase in the number of addicts overshadows the success of the struggle. Therefore, the development of a holistic approach in the fight against drugs and an appropriate institutional structuring have been frequently mentioned in the Parliamentary Report and in the literature. Although this recommendation is repeatedly expressed, the anti-drug policy is based on committees formed by different institutions. Moreover, although the anti-drug policy has come to the fore as a health problem in the world, this policy in Türkiye is carried out through law enforcement. Although the regulation of the High Council for Combating Addiction and its sub-committees is entrusted to the Ministry of Health, the fight against drugs still continues through law enforcement. The fact that the fight against drugs is not balanced in terms of supply and demand causes the failure of the policy as a whole. For this reason, although the transferred policies in the fight against supply are successfully implemented, the number of substance addicts in our country is increasing day by day due to the fact that the transferred policies in rehabilitation and treatment policies are not implemented as a whole.

As a result, policy transfer in Türkiye's anti-drug policy has taken place in different degrees and in different ways. Coercive policy transfer has come to the fore in the fight against supply, whose transboundary dimension is at the forefront in the fight against drugs. In the data collection dimension, a conditional transfer took place within the framework of the EU acquis. In the treatment and rehabilitation dimension, it is seen that good practice examples are investigated and subject to voluntary transfer. The first problem encountered in the implementation of the transferred policies is the weak coordination between institutions, both on the sup-

ply side and on the demand side. Although the bureaucracy is centralized in Turkey, the lack of coordination causes problems in the implementation of the transferred policies. However, although the coordination problem between the law enforcement forces struggling on the supply side is relatively less, the problem is more common in the demand dimension, which requires the participation of many local and national actors. For this reason, not only the policy itself, but also the collaborations that make up the policy should be considered, especially in policy transfers related to the demand side of the fight against drugs, and participation should be encouraged. In addition, it is seen that there is a need for a higher institution that will follow the policy process from start to finish rather than committees that offer temporary solutions in the fight against drugs. At this point, as mentioned in both national studies, Parliamentary reports and EU progress reports, it is necessary to go for an institutionalization directly under the Presidency, which will follow the anti-drug policy from the supply to the rehabilitation and harmonization process.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: Abdülkadir TEZER, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

Çıkar Beyanı: Yazarlar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement: The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

Author Contributions: Abdülkadir TEZER has contributed to all parts and stages of the study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.

KAYNAKÇA

- AB Başkanlığı (2022). Türkiye Uyuşturucu Ve Uyuşturucu Bağımlılığı Ulusal İzleme Merkezinin Güçlendirilmesi İzleme ve Değerlendirme Raporu. Erişim Adresi: https://www.ab.gov.tr/turkiye-uyusturucu-ve-uyusturucu-bagimliliği-ulusal-izleme-merkezinin-guclendirilmesi_53164.html
- Akan, A.K. (2018, 1 Mart). Başbakan Yardımcısı Akdağ: Uyuşturucu ticaretinden hüküm giyenlerin mal varlıklarına el koyulabilir. AA Haber Ajansı. Erişim adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/basbakan-yardimcisi-akdag-uyusturucu-ticaretinden-hukum-giyenlerin-mal-varliklarina-el-koyulabilir/1076905>
- Akbulut, İ. (1997). Ülkemizde Uyuşturucu Maddeler Sorunu. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 55(3), 111-142.
- Akgül, A. ve Kaptı, A. (2010). Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi. A. Sözer, O. Ö. Demir, & S. Özeren (Dü) içinde, Yerelden Küresele Sınırşan Suçlar (s. 75-99). Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Azak, S. (2014). Bir Kamu Politikası Analizi Olarak Türkiye'de Uyuşturucu ile Mücadele. (Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- Becerikli, U. (2022, Aralık 26). Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Başarısı. TRT Haber. Erişim adresi: <https://www.trthaber.com/haber/turkiye/turkiyenin-uyusturucu-ile-mucadele-basarisi-733451.html>
- Cengiz, M. (2021, Haziran 3). Uluslararası uyuşturucu ticareti ve Türkiye – Doç. Dr. Mahmut Cengiz: “Kaçakçılar, yakalanma riskleri düşük ve hukukun üstünlüğü ile devlet gücünün zayıf olduğu ülkeleri tercih ediyor”. medyascope. Erişim adresi: <https://medyascope.tv/2021/06/03/uluslararasi-uyusturucu-ticareti-ve-turkiye-do-c-dr-mahmut-cengiz-kacakcilar-yakalanma-riskleri-dusuk-ve-hukukun-ustunlugu-ile-devlet-gucununun-zayif-oldugu-ulkeleri-tercih-ediyor/>
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5-24.
- Erdemir, A. (1996). Afyon ve Tıbbi Etik (Ve Diğer Bağımlılık Yapan Maddeler). Bursa: Güneş&Nobel Kitabevi.
- Erhan, Ç. (2018). Beyaz Savaş: Türk-Amerikan İlişkilerinde Afyon Sorunu. İstanbul: Altınbaş Üniversitesi Yayınları.

- Gürelli, N. (1975). Hukuk Açısından İlaç Alışkanlıkları. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 41(1-2), 1-14.
- Hood, C. (1983). The Tools of Government. Londra: The Macmillan Press.
- INCB (1978). Report of the International Narcotics Control Board for 1978. Erişim adresi: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR1978/AR_1978_English.pdf
- INCB (1985). Report of the International Narcotics Control Board for 1985. Erişim adresi: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR1985/AR_1985_English.pdf
- INCB (2023). About INCB: Mandate and Functions. Erişim adresi: <https://www.incb.org/incb/en/about/mandate-functions.html>
- Işık, M. (2013). Madde Kullanımı ve Stratejik İletişim. Ankara: SAGE Yayıncılık.
- Işık, M. ve Eşitti, S. (2019). Düünden Bugüne Madde Kullanımıyla Mücadele Politikalarının Gelişimi. E. Çetinöz (Dü.) içinde Türkiye'de ve Dünyada Uyuşturucu ile Mücadele (s. 167-177). Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- İÜBasınveHalklaİlişkilerMüdürlüğü(2018,5Ocak).AtıkSulardanUyuşturucuveDiğerPsikoaktifMaddelerin İzlenmesi”Projesi Tanıtıldı. Erişim adresi: <https://www.istanbul.edu.tr/tr/haber/atik-sulardan-uyusturucu-ve-diger-psikoaktif-maddelerin-izlenmesi-projesi-taniti-540037003400330064003900790055007800390067003100>
- Kutlu, Ö., Örselli, E. ve Babahanoğlu, V. (2017). Türkiye'de Gençlerin Uyuşturucu ile Mücadele Politikaları Hakkında Düşünceleri. Gençlik Araştırmaları Dergisi, 5(1), 125-149.
- Meray, S.L. ve Olcay, O. (1977). Osmanlı İmparatorluğu'nun Çöküş Belgeleri. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Mossberger, K. ve Wolman, H. (2003). Policy Transfer As a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations. Public Administration Review, 63(4), 428-440.
- Narkotik Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı (2023, 17 Ekim). Tarihçe. Erişim adresi: <https://narkotik.pol.tr/tarihce>
- Öner, M.Z. (2010). Türk Ceza Kanunu'nda Uyuşturucu Madde İmal, İthal ve İhraç Suçları. TBB Dergisi, (88), 106-150.
- Paris Pact Web Sitesi (2023). What is it? Erişim adresi: <https://www.paris-pact.net/paris-pact/en/what-is-it.html>

- Robins, P. (2008). "Back from the Brink: Turkey's Ambivalent Approaches to the Hard Drugs Issue". *The Middle East Journal*, 62(4), 630-650.
- Rose, R. (1991). "What is Lesson-Drawing". *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30.
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Şamar, B. ve Buz, S. (2022). Bağımlılık Rehabilitasyonunda Sosyal Hizmet Uygulamaları: Erenköy BAHAR Modeli. *Bağımlılık Dergisi*, 23(2), 221-232.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı (2023, 16 Ekim). Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadelesi. Erişim adresi: https://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-uyusturucu-ile-mucadelesi_tr.mfa
- Tekin, A.C. ve Dokuyan, S. (2022). Haşhaş Sorunu ve Türk Diplomasisindeki Yeri (Osmanlı'dan 1980'e Kadar). *Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi*, 132(260), 41-78.
- TUBİM (2022). Türkiye Uyuşturucu Raporu 2022. Erişim adresi: <https://narkotik.pol.tr/kurumlar/narkotik.pol.tr/TUB%C4%B0M/Ulusal%20Yay%C4%B1nlar/Turkiye-Uyusturucu-Raporu-2022.pdf>
- TUBİM (2023) Türkiye Uyuşturucu Raporu 2023. Erişim adresi: https://www.narkotik.pol.tr/kurumlar/narkotik.pol.tr/TUB%C4%B0M/Ulusal%20Yay%C4%B1nlar/2023_TURKIYE_UYUSTURUCU_RAPORU.pdf
- Tümer, S. (2017, 26 Kasım). Adana'da Atık Sularda Uyuşturucu Analizi, AA Haber Ajansı. Erişim adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/adanada-atik-sularda-uyusturucu-analizi/980190>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2018). Uyuşturucu Madde Bağımlılığı ve Yeni Bağımlılık Türlerinin Araştırılarak Bağımlılığın Nedenlerinin ve Alınacak Tedbirlerin Tespit Edilmesi Maksudıyla Kurulan Meclis Araştırması Raporu. Erişim Adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/handle/11543/3117>
- UNODC (2001). *Turkey Programme*. Erişim adresi: https://www.unodc.org/pdf/turkey_programme.pdf
- UNDCP (2005). Strengthening of the "Turkish International Academy Against Drugs And Organised Crime" (TADOC) Project Evaluation Report. Erişim adresi: https://www.unodc.org/documents/evaluation/ProjEvals-2005/projeval-2005-17_rev.pdf
- UNODC (2008). *A Century of International Drug Control*. Erişim adresi: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf

- UNODC (2023). About UNODC. Erişim adresi: <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html>
- UNODC (2023). United Nations Commission on Narcotic Drugs. Erişim adresi: <https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/>
- U.S. Department of State Bulletin (Şubat 1971). Washington D.C.: Governmental Printing Office. Erişim adresi: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015077199738&seq=163>
- Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planı 2018-2023. Erişim adresi: https://hsgm.saglik.gov.tr/depo/birimler/tutun-ve-madde-bagimliliği-ile-mucadele-db/dokumanlar/2018-2023_Uyusturucu_ile_Mucadele_Ulusal_Strateji_Belgesi_ve_Eylem_Planı.pdf
- Yılmaz, M. (2017, 7 Temmuz). AMATEM kurucusu Beyazyürek: Türkiye'de bağımlılığı devlet teşvik ediyor. Birgün İnternet Haber Sayfası. Erişim adresi: <https://www.birgun.net/haber/amatem-kurucusu-beyazyurek-turkiye-de-bagimliliği-devlet-tesvik-ediyor-168668>
- WHO (2023). Psychoactive Drugs. Erişim adresi: https://www.who.int/health-topics/drugs-psychoactive#tab=tab_2
- Willoughby, W.W. (1925). Opium As an International Problem: The Geneva Conferences. Baltimore: The John Hopkins Press.

TÜRKİYE'DE GENÇ İŞSİZLİĞİ SORUNUNU ÇÖZMEYE YÖNELİK POLİTİKA TRANSFERİNDE ULUSLARARASI KURULUŞLARIN ROLÜ

The Role of International Organisations in Policy Transfer Towards Solving the Problem of Youth Unemployment in Turkey

Esmâ Arzu KUŞKAN*

Öz

Genç işsizliği, ulusal ve uluslararası düzeyde politika aktörlerinin sıklıkla gündemine gelen bir meseledir. Çünkü genç işsizliği; ülke ekonomilerinin yanı sıra, ülkelerin önemli beşeri kaynağı olan gençlerin geleceğini de olumsuz yönde etkileyecek sonuçları beraberinde getirme potansiyeline sahiptir. Bu yüzden, çoğu ülkede genç istihdamını artırmaya ve desteklemeye yönelik teşvik, program, proje, plan, politika gibi farklı araçlar kullanılmaktadır. Bu süreçte, genellikle ülkelerin genç işsizliği sorununu çözmek için benzer istihdam politikalarını tercih ettiği görülmektedir. Söz konusu ülkeler arası benzer deneyimlerin görülmesinin arka planında; özellikle Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü gibi uluslararası kuruluşların genç işsizliğinin nasıl çözülmesi gerektiğine dair bilgilerini ve fikirlerini transfer etmesi önemli rol oynamaktadır. Dinamik bir genç nüfusa sahip olan Türkiye'de, yüksek seviyede genç işsizliği oranları varlığını sürdürmektedir. Bu doğrultuda, Türkiye; küreselleşme, teknolojik gelişmeler, başarılı ülke örnekleri gibi faktörlerin etkisiyle ulusal düzeyde genç işsizliğini azaltmak için gerekli tedbirleri almaya çalışmaktadır. Türkiye'nin ulusal düzeydeki genç istihdamına yönelik bakış açısını şekillendirmede, uluslararası kuruluşlar da belirleyici bir role sahiptir. Nitekim Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası politika aktörleri, raporları ve çalış-

ABSTRACT

Youth unemployment is an issue that is frequently on the agenda of policy actors at national and international level. Because youth unemployment has the potential to bring about consequences that will negatively affect the future of young people, who are important human resources of countries, as well as national economies. Therefore, in most countries, different instruments such as incentives, programmes, projects, plans and policies are used to increase and support youth employment. In this process, it is generally observed that countries prefer similar employment policies to solve the problem of youth unemployment. The transfer of knowledge and ideas on how to solve youth unemployment by international organisations such as the European Union, the United Nations and the International Labour Organisation plays an important role in the background of similar experiences among these countries. Turkey, which has a dynamic young population, continues to exist high level youth unemployment rates. In this direction, Turkey is trying to take necessary measures to reduce youth unemployment at national level under the influence of factors such as globalisation, technological developments, examples of successful countries. International organisations also have a decisive role in shaping Turkey's perspective on youth employment at the national level. Thus, international policy actors such as the European Union and the United

* Doktora Öğrencisi, Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, esmarzukuskan96@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0855-9952.

maları aracılığıyla 2000’li yıllarda Türkiye’nin genç istihdamına yönelik kurumsal ve stratejik çerçevesinin gelişiminde etkili olmuştur. Örneğin 2011’de İŞKUR tarafından yayınlanan “Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı”, ilgili uluslararası aktörlerin fikirlerinin Türkiye’ye transferi sonucu oluşturulmuştur. Bu çalışmanın amacı, örnek olay olarak seçilen Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planının politika transferi yaklaşımı çerçevesinde aktarım sürecini ortaya koymaktır. Çalışmada örnek olay olarak analiz edilen bu planın, uluslararası kuruluşların dolaylı zorunlu politika transferi ile Türkiye’de hazırlandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Genç İşsizliği, Kamu Politikası, Politika Transferi, Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı, Uluslararası Kuruluşlar.

Nations have been influential in the development of Türkiye’s institutional and strategic framework for youth employment in the 2000s through their reports and studies. For example, the “National Youth Employment Action Plan” published by İŞKUR in 2011 was created as a result of the transfer of the ideas of relevant international actors to Türkiye. The aim of this study is to reveal the transfer process of the National Youth Employment Action Plan, which is selected as a case study, within the framework of the policy transfer approach. It is concluded that this plan, which is analysed as a case study in the study, was prepared in Türkiye through indirect coercive policy transfer of international organisations.

Keywords: Youth Unemployment, Public Policy, Policy Transfer, National Youth Employment Action Plan, International Organisations.

1. GİRİŞ

Politika transferi; kamu politikası ve uluslararası ilişkiler gibi farklı disiplinlerin etkisiyle gelişim gösteren bir yaklaşımdır. Teorik çerçevesinin şekillenmesinde farklı yazarlar etkili olsa da literatürde daha çok Dolowitz ve Marsh tarafından geliştirilen model ile ön plana çıkmıştır. Genel olarak politika transferi; farklı coğrafyalarda belirli bir zamanda uygulanan politikaların, ileri sürülen bilgi ile önerilerin ve/veya benimsenen fikirlerin başka yerel, ulusal, küresel ya da bölgesel düzeylere aktarımını ifade etmektedir. Politika, fikirler, ideoloji gibi birçok nesnenin konu edinildiği söz konusu aktarım sürecine, farklı düzeylerdeki politika aktörleri birlikte ya da ayrı bir şekilde katılım göstermektedir. Başlangıçta, ABD gibi gelişmiş ülkelerin başarılı uygulamalarının gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelere transferi ile örnekleri ortaya çıkmıştır. Daha sonraları Birleşmiş Milletler (BM), Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), International Labour Organisation (ILO) gibi uluslararası kuruluşlar; ekonomik, toplumsal ve siyasi meselelerde gerek politika önerileri gerekse yaptığı çalışmalar ile farklı uygulamaların ülkeler arası yayılmasında rol oynamıştır.

Politika transferi; önce sosyal güvenlik ve işsizlik gibi sosyal politikaları, 1970’lerin sonundan itibaren Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımının etkisiyle özelleştirme politikalarını ve günümüzde ise küreselleşme ve teknolojik gelişmeler ile hemen her alandaki uygulamaları konu edinmiştir. Ayrıca, ülkemizde ve dünyada genç işsizliği sorununun çözümüne yönelik aktif ve pasif istihdam politikalarının ve uygulamalarının da transfer sürecine konu edildiği görülmektedir. Bu süreçte,

ilgili politikalara ve uygulamalara yön vermesi için hazırlanması gereken kurumsal, stratejik ve planlama seviyesinde düzenlemelerin oluşumunda, gelişiminde ve değişiminde AB, BM, ILO, OECD gibi uluslararası kuruluşlar daha belirleyici olmaktadır.

Türkiye'deki Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı'nın örnek olay olarak incelendiği bu çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; kamu politikası disiplini içinde politika transferi yaklaşımının ortaya çıkışı, bu yaklaşımın dünyada yayılmasını etkileyen faktörler, politika transferinin türleri, nedenleri ve aktörleri ile uluslararası kuruluşlarının transfer sürecindeki rolleri incelenmektedir. İkinci bölümde; bu çalışmanın konusunu oluşturan genç işsizliği sorununun nedenleri, sonuçları, genç işsizliğini azaltmaya yönelik hangi politikaların uygulandığı, uluslararası düzeyde bu sorunu çözmeye yönelik başarılı olan veya öne çıkan örnek uygulamaların neler olduğu ele alınmaktadır. Ayrıca, bu bölümde; Türkiye özelinde gençlerin istihdam, işgücüne katılım ve işsizlik oranları ile ilgili göstergelerin yanı sıra, Türkiye'deki genç işgücü göstergelerinin Avrupa Birliği (AB) ve OECD ile karşılaştırılmasına da yer verilmektedir. Son bölümde ise politika transferi örneği olarak Türkiye'de 2011'de yayınlanan Ulusal Gençlik İstihdam Eylem Planı (UGİEP) ve bu Planın hazırlanmasında uluslararası kuruluşların etkisi incelenmektedir. Bu çalışma ile uluslararası kuruluşların bilgi transferi yoluyla Türkiye'de genç istihdamının planlanmasında nasıl rol oynadıklarını ve ne tür bir transfer gerçekleştirdiğini ortaya koymak amaçlanmaktadır.

Bu çalışma; nitel araştırma yöntemi, araştırma deseni ve veri toplama tekniği çerçevesinde hazırlanmıştır. Nitel araştırmalar ve yöntemler; bir olayı nicel ölçümler, göstergeler ve sayısal ifadeler çerçevesinde ele alan ve irdeleyen çalışmalardan farklılaşmaktadır. Nitel araştırmalar ve analizler; bir olayın ya da durumun meydana gelme nedenine ve sürecine odaklanmaktadır. Sosyal bilimlerde yoğun bir şekilde yürütülen nitel araştırmalarda; genellikle "vaka çalışması", "etnografya", "fenomenoloji" gibi araştırma desenleri, "içerik analizi", "söylem analizi", "doküman analizi" gibi veri analiz teknikleri ve "gözlemler", "dokümanlar", "görüşmeler" gibi veri toplama araçlarını kullanılmaktadır (Kıral, 2020, s. 172). Bu çalışmada ise nitel araştırma desenlerinden biri olan "vaka çalışması" çerçevesinde Türkiye'deki genç işsizliği ve UGİEP ele alınmıştır. İngilizce karşılığı "*case study*" olan vaka çalışmasının diğer adı, örnek olay incelemesidir. Ayrıca, durum çalışması olarak da bilinmektedir. Kısacası, vaka çalışması, belli hadise veya kalıplaşmış öykülerin dikkate değer taraflarını anlatmaya çalışan bir nitel araştırma yöntemidir (Aytaçlı, 2012, s. 2; Özsöz, 2008, s. 75). Son olarak, bu çalışmada, nitel veri toplama tekniklerinden biri olan "doküman analizi" kullanılmıştır. Doküman Analizi, diğer bir ifadeyle

“belge incelemesi”; odak noktasında yazılı belgeler başta olmak üzere farklı tür dokümanlardaki verileri sistemli bir şekilde inceleyen, bu verileri yorumlayarak anlamlı hale getiren nitel bir araştırma tekniğidir. Doküman analizine konu olacak dokümanlar; yazılı, sesli, görsel olmak üzere çok çeşitlidir. İlgili dokümanlara örnek olarak kitaplar, filmler, anketler, ses kayıtları, yasalar, yönetmelikler, kurumsal raporlar, fotoğraflar, mektuplar, sözlükler, afişler vb gösterilebilir. Doküman analizine dahil edilen kanun metinleri, idari düzenlemeler vb yazılı belgeler, doküman sınıflandırmasında “kurumsal doküman” olarak değerlendirilmektedir (Kıral, 2020, s. 173-174). Bu çalışma kapsamında doküman analizine konu olan dokümanları; uluslararası kuruluşların raporları ile ulusal düzeyde istihdamla ilişkili kurumların yayımladığı politika belgeleri oluşturmaktadır.

2. KAMU POLİTİKASI DİSİPLİNİNDE “POLİTİKA TRANSFERİ” YAKLAŞIMI

Kamu politikaları, hükümetlerin belirli bir sorun karşısında çözüm üretmek için politika araçları ve düzenlemeler geliştirdiği ya da hiçbir şey yapmadığı bir kavrama işaret etmektedir (Gedikkaya, 2019, s. 161). Vatandaşların ya da STK’ların, bir sorunun çözümü konusunda kamu yönetimi veya hükümetleri etkileyen veya onlara baskı yapan talepler veya istekler “kamu politikası talepleri”; politika yapıcıların ve uygulayıcıların kamu politikalarını yönlendirmeye ve düzenlemeye yönelik aldığı kararlar, yönetmelik veya idari kararları “kamu politikası kararları”; kamu politikası kararları sonucunda somut olarak ortaya çıkan hizmetler ise “kamu politikası çıktıları” olarak tanımlanmaktadır (Çevik, 2013, s. 184). Kamu politikaları; eğitimden çevreye, sağlıktan hukuka kadar olan birçok alandaki kamusal olan her şeyi içermesinden dolayı çok geniş bir kapsama sahiptir (Altunok, 2019, s. 464).

Kamu politikası sürecinde rol oynayan aktörler; resmî (formel), sivil (informel-gayriresmî) ve uluslararası aktörler olmak üzere üç kategori çerçevesinde sınıflandırılmaktadır (Çevik, 2013, s. 186). Kamu politikasının resmî aktörlerini; devlet otoritesi çerçevesinde işlev gösteren yasama, yürütme ve yargı organları ve bu organlarda çalışanlar, gayriresmî aktörlerini; kamu politikası sürecinde rol oynayan ve hükümet içindeki ve dışındaki aktörleri etkileyen vatandaşlar, siyasal partiler, medya, baskı grupları ve uluslararası aktörlerini de küreselleşmenin tetiklediği ülkeler arası karşılıklı bağımlılığın giderek artması ve terör, küresel ısınma, bulaşıcı hastalıklar gibi farklı ve kapsayıcı sorunların ortaya çıkması gibi faktörlerin etkisiyle NATO, AB, IMF gibi uluslararası kuruluşlar oluşturmaktadır (Mülazımoğlu, 2018, s. 34-37; Yıldız ve Sobacı, 2015, s. 19).

Farklı aktörlerin dahil olduğu politika süreci, politikaların birbirine yönelik dış-sallıklarını ve politika alternatiflerinin politika sonuçlarına yönelik olası etkilerini ele almaya yardımcı olmaktadır. Politika analizi süreci, aynı sırada gerçekleşmesi zorunlu olmayan ve birbirine geri bildirim sağlayan mantıksal adımlardan oluşmaktadır (Walker, 2000, s. 14). Bu sürecin önemli aşamalarından biri olan politika yapımı ya da formülasyonu; politika aktörleri tarafından tanımlanan ve gündeme alınan soruna yönelik çözüm önerileri geliştirilmesini, geliştirilen bu öneriler arasından seçim yapılarak en uygun çözümün (politikanın) belirlenmesini kapsamaktadır (Sidney, 2007, s. 79).

Politika formülasyonu aşamasında aktörler, ülkelerinin geçmiş deneyimlerini inceleyerek nelerin doğru ve yanlış olduğunu analiz edebilir, böylelikle mevcut durumda yapılması ve yapılmaması gerekenler noktasında bilinçli davranabilir. Bu tür alternatif seçimi, “*politika transferi*” olarak tanımlanmaktadır. Karar vericilere, politika transferine başvurmaları için fırsat oluşturan durumlar vardır. Bu durumlar şunlardır: rejim değişikliği, ekonomik krizler, seçimler, savaşlar. Bu tür durumlarda, karar vericiler; hukuk sistemini, ekonomik işleyişi, mali yapıyı düzenlemeye yönelik alternatif arayışında politika transferine başvurabilir (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 352; Stone, 1999, s. 54). Diğer yandan, 1930’lı yıllarda Türkiye, hem kamu yönetimini yeniden düzenlemeye hem de 1929 ekonomik krizinin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmaya yönelik yabancı uzman raporlarına gereksinim duymuştur. Bu dönemde, Birinci Sanayi Planının hazırlanması ve devletçilik ilkesinin uygulanması konusunda Rusya’dan, Üniversite Reformunun (1933) gerçekleşmesinde ise Almanya’dan Türkiye’ye yabancı uzmanların getirilmesi ve raporlar hazırlanması söz konusu olmuştur. Ülkedeki uzman yetersizliği ve uluslararası bağlamda diğer ülkelerin gerisinde kalmama isteği, idari reform sürecinde yabancı uzman raporlarına gereksinim duyulmasına neden olmuştur (Yayman, 2005, 89-92).

Özetle, politika transferi; politika formülasyonu aşamasında, karar vericilerin ele aldığı bir sorunu çözmek için kendi rızasıyla ya da zorlayıcı durumların etkisiyle başvurduğu bir modeldir. Aşağıdaki kısımda, politika transferini ortaya çıkartan faktörler, politika transferinin aktörleri, nedenleri, türleri, kolaylaştırıcıları ve sınırlandırıcıları ele alınmıştır.

2.1. Politikaları Tasarlamaktan Politikaları Transfer Etmeye Giden Sürecin Arka Planı

Politika transferi; karşılaştırmalı siyaset ve siyaset bilimi alanlarındaki çalışmalarla ön plana çıkan bir politika yaklaşımıdır. Hükümetler, özel sektör temsilcileri,

sivil toplum kuruluşları gibi aktörler; politika transferi aracılığıyla farklı ülkelerin aynı veya benzer sorunları çözme noktasında geliştirip benimsediği bakış açısı ve yöntem ile takip ettiği süreç hakkında bilgi sahibi olmaktadır. Aslında, bu yaklaşım, ilgili aktörlerin bir politika sorununu çözmek amacıyla ülkelerin tasarladığı politikalar arasında karşılaştırma yapmasını sağlayarak en uygun seçeneği belirlemelerine yardımcı olan bir temele dayanmaktadır (Wolman, 1992, s. 27). Diğer bir ifadeyle, politika transferi; ülkelerin birbirlerinin başarılı politikalarını örnek alarak benimsemesine, başarısız politikalarından da önemli dersler çıkartarak bunları uygulamadan tecrübe edinmesine, ilgili politika sürecinde aynı ya da benzer hataları yapmasının önüne geçmesine yönelik bir bakış açısı çerçevesinde şekillenmektedir (Coşkun ve Gündüz, 2020, s. 278; Sezgin, 2010, s. 68). Örneğin İngiltere’de 1970’li yıllarda gelişen neo-liberal ekonomi politikaları, 1980’li yıllarda Türkiye’ye özelleştirme uygulamaları olarak transfer edilmiştir. Bu transfer örneği hem farklı bağlamlar hem de farklı zamanlar arasında gerçekleşmiştir (Kutlu, 2013, s. 127). Ayrıca, Türkiye’de 2000’lerde kentsel dönüşüm uygulamalarının ve konut politikalarının gelişimi, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının oluşumu, 2003’ten itibaren kamu sektöründe uygulanmaya başlayan stratejik planlama, 2004’te kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2006’da oluşturulan ve bölgesel düzeyde faaliyet gösteren kalkınma ajansları, 2012’de Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması ile 2012’de oluşturulan ve 2016’da ismi değiştirilen Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) da politika transferinin güncel örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Coşkun ve Gündüz, 2020, s. 293-97; Yay, 2016, s. 57-60; Güneş, 2018, s. 173-179).

Politika transferi; farklı bölgesel, ulusal ve küresel ölçekte gelişmeler sonucu ortaya çıkmış ve yaygınlık göstermeye başlamış bir yaklaşımdır. Her şeyden önce politika transferi; geçmişteki sömürgecilik ve koloncilik çerçevesinde işlev gösteren ülkelerin, verimli toprakları ve kaynakları olan ülkelerin ya da toplumların düzenlemelerini ve yapılarını kendisine transfer etme çabalarından bugüne kadar olan süreçte gerçekleşen tüm pratikler ve bilimsel araştırmalar çerçevesinde şekillenmiş köklü bir alandır (Sezgin, 2010, s. 67; Yay, 2016, s. 51; Kutlu, 2013, s. 126; Kaçer ve Arap, 2018, s. 122). Yani, politika transferinin başlangıcını; güçlü devletlerin kolonilerini kurduğu ülkelere kendi kültürlerini, yapılarını, idaresini, ekonomik sistemlerini aktarma girişimlerinden oluşan sömürgecilik ve koloncilik faaliyetleri oluşturmaktadır (Kaçer ve Erat, 2014, s. 73). Günümüzde ise politika transferinin yeni sömürgecilik faaliyetleri ile ilişkili olduğuna dair ülke örnekleri vardır. Örneğin Afrika; Çin, ABD, AB gibi birçok aktörün yatırım, güvenlik, teknoloji gibi birçok sebepten dolayı, varlığını hissettirmeye başladığı bir kıta haline gelmiştir. Bu aktörler içerisinde Çin, ekonomik büyüme hedefli inşaat yatırımları gibi faaliyetle-

rini Afrika'da yoğunlaştırmıştır. Çin'in Afrika'daki artan girişimlerini, neo-kolonyalizm ya da yeni sömürgecilik ile ilişkilendiren eleştiriler vardır. Bu eleştirilerin çoğu, Çin'in yatırımsal ve finansal olmak üzere birçok girişim aracılığıyla Afrika'nın doğal kaynaklarını kontrol altına almaya çalıştığına odaklanmaktadır. Bu eleştirilerin arka planında, Çin'e yönelik negatif bakış açısı ve diğer ülkeler ile güçlü yönetim ilişkisi kuramaması da belirleyici olmuştur. Öte yandan, bu eleştiriler karşısında Çin; Afrika'daki varlığının tekelcilikten ve doğal kaynakları sömürmekten ziyade, doğal kaynakları korumak ve güçlü bir şekilde kalkınmak üzerine olduğunu vurgulamaktadır (Freitas, 2023, s. 3-8).

Birçok politikanın dünyada yayılımı konusunda refah devleti modelinin başarısızlığına yönelik eleştirilerin ve beraberinde neo-liberalizmin ortaya çıkışının etkili olduğu görülmektedir. Refah Devleti ile ön plana çıkan müdahaleci devlet anlayışı ve politikaları; toplumda kaynakların tükenmesi, bireylerin gelirlerinin azalması (özellikle yoksulun daha da yoksullaşması), fayda ve maliyetlerin farklı kesimler arasında eşit dağıtılmaması, ekonomik ve borç krizlerinin oluşması, bürokrasilerin faaliyet alanının genişlemesi, devletlerin vaatlerini gerçekleştirmeye yönelik kapasitesinin yetersiz olmaya başlaması gibi olumsuz dışsallıklarından dolayı eleştirilmiştir. Literatürde, bu yan etkileri ortadan kaldırmaya yönelik çözüm arayışları gündeme gelmektedir (Palmer, 2017, s. 13-22). Bu çözümler arasında ön plana çıkan neo-liberalizm; devletin her alana müdahale etmemesi gerektiğini, bireyin karar alma ve seçim yapma konusunda özgürlüğünü sağlayacak, serbest piyasayı destekleyecek ve üretim sürecini geliştirecek bir sistemin tasvirini yapan Avusturya Okulu'nun varsayımları üzerine şekillenmiştir. Bu doğrultuda Avusturya Okulu, 1970'li yıllarda ABD ve İngiltere'de uygulanan neo-liberal ekonomi politikalarıyla görünür olmuştur (Berktaş, 2018, s. 96-97). Yani, neo-liberalizme giden sürecin tarihsel arka planı, kapitalizmin karşılaştığı krizlere çözüm bulma arayışlarına kadar uzanmaktadır. 1970'lerdeki ekonomi ve petrol fiyatları ile ilgili krizlere çözüm olarak kamu hizmetlerinin sunumunda devlet yerine özel sektörün daha aktif rol oynaması gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1970'lerdeki krizlerin çözümünde etkili olan "neo-liberalizm"; çok boyutlu bir kavram olan, özünde liberal ve muhafazakar değerleri barındıran, hatta kamusal seçim kuramlarının da şekillendirdiği "yeni sağ" ideolojisinden etkilenmiştir (Aksoy, 1998, s. 3-5). Kısacası, 1970 sonrasında dünyadaki çok sayıda politikanın dönüşümünün yanı sıra, transferinde de etkili olan neo-liberalizm; Yeni Sağ, Yeni muhafazakarlık ve kamusal seçim teorileri gibi çok boyutlu yaklaşımlarla ilişkilidir.

Bu yaklaşımların ilki olan Yeni Sağ, yeni muhafazakarlık ve neo-liberalizm yaklaşımlarının birleşimi sonucunda oluşmuştur. Yeni Sağ'ın temelindeki yaklaşımlar,

1970 sonrasındaki birçok politikanın ve uygulamanın dönüşümünde etkili olmuştur (Aksoy, 1998, s. 3-5). Neo-liberalizm ile ilişkili olan yeni muhafazakarlık ise birey ve toplum arasında etkileşim olduğunu, toplumdaki eşitsizlik sorunlarının çözümünde “sosyal devlet” anlayışı yerine aile, vakıf gibi klasik toplumsal kuruluşların etkili olması gerektiğine dikkat çekmektedir. Burada, yeni muhafazakarlık; neo liberalizm ile benzer şekilde, sosyal sorunların çözümünde devletin geniş sorumluluk alanının daraltılıp klasik toplumsal kuruluşların rollerinin artırılmasına vurgu yapmaktadır. Her iki yaklaşımın uygulanmasında ve bunları benimseyen politikaların meşruluğunun sağlanmasında, geleneksel değerler ve millî duygular belirleyici olmuştur. Son olarak, kamusal seçim kuramları; devlet ve kurumlarının toplumun faydasını önceliklendirmekten ziyade siyasetçilerin ve bürokratların kendi çıkarlarını maksimize etmeye odaklandığına, bundan dolayı faaliyet alanı genişleyen devletin beraberinde kamu kaynaklarının verimsizleşmesine neden olacağına dikkat çekmektedir (Aksoy, 1998, s. 6-8). Özetle, refah devletinin başarısızlığına yönelik çözüm arayışlarıyla başlayan süreçte, alternatif olarak birçok yaklaşımla ilişkili olan neo liberalizm ön plana çıkmış ve çoğu ülkede politikaların değişmesinde belirleyici olmuştur.

Politika transferinin gelişim sürecinde etkili olan neo-liberal politikalar, 1980 sonrası süreçte kamu yönetiminin değişmesinde ve dönüşmesinde rol oynayarak YKİ ve yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkmasını tetiklemiştir. Nitekim bu yeni yaklaşımlar, devletin işleyişini ve rollerini yeniden yapılandırmıştır (Serbest, 2015, s. 71; Sobacı, 2011, s. 197). Başta C. Hood olmak üzere birçok bilim insanı tarafından teorik çerçevesi şekillenen YKİ; 1970’lerdeki ekonomik sorunlar karşısında devletin etkili çözümler üretememesi nedeniyle çıktılar, performans ölçümü, rekabet, verimlilik gibi ilkelere odaklanan özel sektör teknikleri ile reformlar geliştirilmesine işaret eder ve özelleştirme gibi benzer uygulamalar altında farklı ülkelere yayılmıştır. YKİ; İngiltere kaynaklı bir kamu yönetimi modeli olup zamanla ABD başta olmak üzere birçok ülkeye transfer edilmiştir. YKİ odaklı reformların uygulamada başka ülkelere taşınmasında, İngilizce dili etkili olmuştur. Çünkü YKİ reformları, ilk önce İngiltere’de ortaya çıkmıştır ve bunları aktaran ülkelerin hemen hepsinin ana dili, İngilizce olduğu için YKİ yaklaşımının küresel ölçekte yayılımı kolaylaşmıştır. Ancak YKİ reformları ve ilkeleri, her ülkede aynı uygulanmadığı için ülkelerin YKİ başarısı birbirinden farklılaşmıştır (Çiner ve Olgun, 2015, s. 211-215). Dünyada özelleştirme uygulamalarına bakıldığında, yeni kamu işletmeciliğinin ve neo-liberal politikaların etkisini görebilmek mümkündür (Sobacı, 2011, s. 198).

Uluslararası kuruluşlar; gelişmekte olan ülkeleri belirli bir soruna uyguladıkları politikalarını değiştirmeleri karşılığında maddi yardımlar aktarmayı öncelikleyen çalışanlardan oluşmaktadır. Bu aktörler, özellikle 1980 sonrasında gelişmekte olan ülkeleri politika transferine yönlendirmede etkili olmaya başlamıştır. 1980’li yıllarda YKİ ile kamuda ön plana çıkan özelleştirme ve serbest piyasa odaklı uygulamalar, aslında Dünya Bankası (DB), International Monetary Fund (IMF) gibi uluslararası ölçekte kuruluşların hedeflediği politikalarını benimsetme çabalarının bir sonucudur. Uluslararası kuruluşlar; yayınları, raporları, üyelik şartları ve yükümlülükleri, küreselleşme gibi faktörlerin etkisiyle politika transferinde doğrudan veya dolaylı bir şekilde rol oynamaktadır. Uluslararası politika aktörleri; politikaların yanı sıra, ulusal düzeydeki deneyimlerin, fikirlerin ve benzeri birçok şeyin küresel ölçekte aktarılmasında etkilidir. Uluslararası aktörlerin etkisiyle güçlenen küreselleşme ile bilgi, iletişim ve teknoloji alanındaki gelişmeler, ülkelere politikaların transferini kolaylaştırmıştır (Serbest, 2015, s. 80-82). Literatürde, örn Haas, bir bağlamdaki çevre politikalarının AB, BM gibi uluslararası kuruluşların etkisiyle küresel ölçekte transfer edildiğine dikkat çekilmektedir (Mossberger ve Wolman, 2003, s. 429). Örneğin uygulamada, BM; “Milenyum Zirvesi”, “Rio Konferansları” gibi girişimler aracılığıyla başta çevre olmak üzere birçok alana kendi fikirlerinin aktarımında öncü bir rol oynamıştır (Stone, Oliveira ve Pal, 2020, 7).

Küreselleşme, uluslararasılaşma, yani uluslararası ilişkiler gereği ülkeler ve devletler birbirlerinin deneyimlerinden etkilenmekte, dersler çıkarmakta ve bunları kendi süreçlerine aktarmaktadır (James ve Lodge, 2003, s. 186). Küreselleşme; ulusal, yerel, uluslararası gibi farklı düzeyler arasındaki sınırların belirsizleşmesini, yani bunların birbiriyle olan güçlü iletişimini ifade etmektedir. Özellikle Soğuk Savaş döneminde ön plana çıkan küreselleşme ile dış ticaretten Batılı değerlere (eleştirmenlere göre kapitalizm) kadar birçok şey, uluslararası ölçekte hızlı bir şekilde yayılmaya başlamıştır (Heywood, 2015, s. 333-335). Diğer taraftan, teknolojik gelişmeler de çok eski zamandan beri benimsenen bu yaklaşımın dünyada yaygınlık kazanmasını sağlamıştır (Kaçer ve Erat, 2014, s. 28). Teknolojik gelişmeler, ülkeleri bu konularda başarılı olmuş ülkelerin uygulamalarını izlemeye ve transfer etmeye yönlendirmede etkili faktörlerden diğeridir. Ülkeler, teknolojik gelişmelere uyum sağlamak adına küresel çapta öne çıkan uygulamaları transfer edebilir (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 349).

Yukarıda bahsedildiği gibi dünyanın birçok yerinde politika transferi uygulamalarının görülmesinde; yani, politikaları tasarlamaktan politikaları transfer etmeye giden sürecin arka planında neo-liberalizm, YKİ, küreselleşme, uluslararası kuruluşlar, teknolojik gelişmeler gibi faktörler etkili olmuştur.

2.2. Politika Transferi Yaklaşımının Genel Çerçevesi

Teorik çerçevesinin şekillenmesinde Dolowitz ve Marsh, Stone ve Rose gibi yazarların katkısı olan politika transferi; literatürde politika yayılmasından politika alışverişine, ders çıkarmadan politika yakınsamasına kadar çok sayıda kavram ile ilişkili olarak ön plana çıkmaktadır (Serbest, 2015, s. 75). Literatürde, politika transferi ve ders çıkarma, birbirinden farklı bir şekilde tanımlanmıştır. Ders çıkarma kavramı, Rose ve “*Kamu Politikasında Ders Çıkarma*” adlı çalışması ile şekillenmiştir. Rose’a göre ders çıkarma; karar vericilerin farklı ülkelerdeki uygulanan politikaların kendi ülkesinde uygulanması durumunda nasıl sonuçlanacağını değerlendirmesine yönelik kapsamlı bir çerçeve çizmektedir. Ders çıkarma, iki şekilde sınıflandırılmaktadır: politika yapıcılara farklı ülke deneyimlerinden neler yapılması gerektiğini gösteren “*olumlu ders çıkarma*” ve ilgili süreçte nelerin başarısızlığa yol açtığını ve yapılmaması gereken deneyimleri gösteren “*olumsuz ders çıkarma*” (James ve Lodge, 2003, s. 180-181). Dolowitz ve Marsh’a göre (1996) ders çıkarma, “*bir ülkedeki siyasi aktörlerin veya karar vericilerin bir veya daha fazla ülkeden dersler çıkarması ve ardından bunları kendi siyasi sistemlerine uygulaması*” olarak tanımlanmaktadır. Ders çıkarma, bu yönüyle politika transferinin türlerinden biri olan “*gönüllü*” politika transferi ile ilişkilendirilmektedir. Çünkü gönüllü politika transferi, ders çıkarma da olduğu gibi uluslararası aktörlerin veya hükümetlerin zorlaması ya da baskısı olmadan gerçekleşmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 344).

Politika transferinin literatürde ortaya çıkışı, 1940 sonrasında karşılaştırmalı siyaset alanındaki çalışmalar ile olmuştur. Bu süreçte, Walker; bağlam, zaman ve kaynak açısından benzer politikaların aktarımına vurgu yaparak politika transferini dar bir çerçevede ele almıştır (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 344). Politika transferi, aslında bir analogiyi ifade etmektedir. Bu analogi, farklı ülkelerin deneyimlerine benzer kararlar alarak politika sürecini şekillendirmesi ile ilgilidir (Mossberger ve Wolman, 2003, s. 428). Sosyal güvenlik, gelir vergisi, işsizlik sigortası gibi birçok alanda örneği bulunan politika transferi, literatürde sıklıkla şu şekilde tanımlanmaktadır: “*Politika transferi, öykünme ve ders çıkarma; bir zaman ve/veya yerdeki politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar vb. hakkındaki bilgilerin başka bir zaman ve/veya yerdeki politikaların, idari düzenlemelerin ve kurumların geliştirilmesinde kullanıldığı bir süreci ifade eder.*” (Mossberger ve Wolman, 2003, s. 429; Rosé’dan aktaran Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 344). Stone’a göre (2004) politikaların farklı ülkeler arasında ithalatına ve ihracatına vurgu yapan “*politika transferi*”, aktörler arası ilişkilere bağlı olarak yatay ve dikey olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İki veya daha fazla devlet arasındaki politika aktarımı “*yatay*”, devlet ile AB, OECD, BM gibi ulusla-

rarası aktörlerin arasındaki politika aktarımı ise “*dikey*” olarak tanımlanmaktadır (Stone, 2004, s. 549).

Politika transferinin konusunu oluşturan bileşenler şunlardır: “*politika hedefleri, politika yapısı ve politika içeriği, politika araçları ya da yönetim teknikleri, kurumlar, ideoloji, fikirler, tutumlar ve kavramlar, ve olumsuz dersler.*” Kaynak ülkeden transfere konu olan bu bileşenler, aynen veya eksiksiz bir şekilde alıcı ülkeye transfer edilebilir (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 349-350). Politika transferine konu olan nesnelere açısından politika-program ayrımının yapılması önemlidir. Çünkü politika ve programın aynı şey olduğunu kabul eden ve dolayısıyla yanlış yapan çalışmalar vardır. Tek bir eylemden oluşan programlara kıyasla politikalar, çok sayıda programdan oluşmaktadır ve bu yüzden, programları kapsayıcı niteliktedir (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 12). Politika transferinin konusunu oluşturan bileşenlerin kapsamı geniştir. Dolayısıyla, politika transferinin, bu bileşenlerden ayrı bir şekilde değerlendirilmesi zordur.

Literatürde, genellikle politika transferinin “*ulus-ötesi*” (transnational), “*uluslararası*” (international), “*ulusal*” (national), “*bölgesel*” (regional), “*yerel*” (local) olmak üzere beş seviyede ve/veya bunlar arasında gerçekleştiği belirtilmektedir. Örneğin uluslararası seviyeden uluslararası seviyeye olduğu gibi, yerel seviyeye de politika transferi gerçekleşebilir. Dolayısıyla, her seviyenin içerisinde kendi de dahil olmak üzere en az beş politika transferi yolu bulunmaktadır (Evans ve Davies, 2002, s. 368). Politika transferi; eğitim, sağlık gibi farklı sektörler arasında da gerçekleşebilir. Yani, bir sektörde uygulanan bir girişim, farklı bir sektöre aktarılabilir (Stone, 1999, s. 53).

Politika aktörleri, ülkelerinin geçmiş deneyimlerini inceleyerek nelerin doğru ve yanlış olduğunu analiz edebilir, böylelikle mevcut durumda yapılması ve yapılmaması gerekenler noktasında bilinçli davranabilir. Politika transferini gerçekleştirmede rol oynayan aktörler şunlardır: “*siyasi partiler*”, “*bürokratlar/kamu görevlileri*”, “*seçilmiş yetkililer*”, “*politika girişimcileri/uzmanları*”, “*ulus-üstü kurumlar*”, “*düşünce kuruluşları*”, “*baskı ve çıkar grupları*”, “*hükümet dışı kuruluşlar*”, “*uluslararası kuruluşlar*”, “*danışmanlar*” (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 345-352; Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 10). Ek olarak, bireyler, kurumlar ve ağlar, bilgi transferinde ve yayılımında aktif bir rol oynamaktadır. Bu aktörlerin aktarım sürecinde teknokratik yönlerinin olmasının yanı sıra, ilgili transferin değişiminden değerlendirilmesine kadar çok sayıda işlevi yerine getirmesi de söz konusudur. Sosyolog, ekonomist gibi bilim insanları, politika girişimcileri, politika danışmanları, devlet başkanı gibi aktörler, bilgilerin ve fikirlerin transferi sürecinde yer alan “*bireyler*” (individuals) olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin J. M. Keynes, bilgilerin ve fikirlerin yayılımında ve

aktarımında önemli bir bilim insanı olarak görülmektedir (Stone, Oliveira ve Pal, 2020, s. 5-6). Dolayısıyla, politika transfer sürecine resmî, gayiresmî ve uluslararası politika aktörleri olmak üzere farklı kesimlerden aktörler katılım göstermektedir.

Politika aktörlerinin transfer sürecine katılma nedenleri, “zorlayıcı” ya da “gönüllü” politika transferlerine atıf yapmaktadır. Gönüllü politika transferi; kamu politikalarının ilgili sorunları çözmemesi ya da bu politikalara memnuniyetsizlik duyulması, yani politikaların rutini dışına çıkması dışında gündeme gelmektedir. Parti rekabeti, seçimler gibi faktörler de hükümetleri ya da ülkeleri gönüllü politika transferine veya ders çıkarmaya yönlerebilir (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 346-47). Politika transferinin gönüllü mekanizmaları şunlardır: “politika öğrenme”, “öykünme”, “ekonomik, sosyal veya siyasi rekabet”. Gönüllü politika transferi mekanizmalarından biri olan “politika öğrenme”; politika yapıcılarının sorun çözümünde başka ülkelerin (hedefine ulaşmış) başarılı performans ile sonuçlanmış girişimlerinden ve deneyimlerinden yola çıkarak alternatiflerini geliştirmesi ve en uygun alternatifi seçmesi ile ilgilidir. Öykünme ise bir bağlamdaki özelliklerin başka bir bağlama uygunluğunun sağlanması, uygun bir şekilde aktarılması üzerinedir. Öykünme, politika yapıcılarının geliştirdiği politikaların veya aldığı kararların meşruluğunu sağlamak için başvurduğu bir alternatiftir. Gönüllü mekanizmalardan bir diğeri olan “rekabet”, birçok türüne rağmen politika transferinde “ekonomik” yönüyle daha çok ön plana çıkmaktadır. Politika transferi açısından “ekonomik rekabet”, aktörlerin yatırımlardan faydalanmak için piyasadaki rekabeti etkileyecek düzenlemeler yapmasını; “siyasi rekabet” ise ülkelerin uluslararası bağlamdaki konumunu güçlendirmeye yönelik girişimlerde bulunmasını ifade etmektedir (Bender, Keller ve Willing, 2014, s. 15-17).

Zorlayıcı politika transferi, kendi içerisinde dolaylı ve doğrudan gerçekleşmesine bağlı olarak ikiye ayrılmaktadır. Doğrudan zorlayıcı politika transferi, “bir hükümetin diğeri bir politikayı benimsemeye zorlamasıdır.” olarak ifade edilmektedir. Uygulamada, doğrudan zorlayıcı politika transferinin örneklerini görebilmek pek mümkün değildir. Ancak IMF, DB gibi uluslararası aktörler, kredi sağlama koşulları karşılığında kendi ekonomi politikalarını geliştirmekte olan ülkelere aktarabilmektedir. Dolayısıyla, bu aktarım süreci, zorlayıcı transfer olarak değerlendirilmektedir. Dolaylı zorlayıcı politika transferinde ise ülkelerin birbirlerini dolaylı bir şekilde etkileyen “dışsallıklar” ile çözümü için hükümetlerin iş birliğini gerektiren sorunlara işaret eden “karşılıklı bağımlılık” ön plana çıkmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 346-348). Örneğin tarihsel süreç, Türkiye’deki kamu yönetiminin gelişiminde zorlayıcı uygulamaların belirleyici olduğunu göstermektedir: “... Türkiye ve tüm çevre kapitalist ülkelerdeki kamu yönetimi disiplininin, doğrudan veya dolaylı sömürgeci zor-

lama tarafından şekillendirildiğini söylemek bir çıkarımdan öte tarihsel bir gerçekliktir.” Ayrıca, geçmişten günümüze Türkiye’de yönetsel reformların tasarlanıp uygulanmasında, yarı-sömürgecilik faaliyetlerinin yanı sıra, uluslararası kuruluşların etkisi de vardır (Akbulut, 2006, s. 185-189).

Karar vericiler, başarılı ile sonuçlanacak bir politika transferini hedefler. Ancak kaynak ülkeden aktarılan her politikanın, alıcı ülkede başarılı olacağına dair bir kesinlik yoktur. Yani, politika transferi, alıcı ülkede başarısızlıkla sonuçlanabilir. Dolayısıyla, ülkeler arası politika aktarımının başarısını etkileyecek faktörler vardır: “(1) *yetersiz bilgiyle gerçekleşmiş transfer*”, “(2) *tamamlanmamış transfer*”, “(3) *uygunsuz transfer*”. Kaynak ülkede ilgili politikanın işleyişine ve sürecine yönelik yeterli bilgiye ulaşılmadan (1), transfere konu olan nesnenin önemli bileşeni göz ardı edilerek (2) ya da ülkeler arası yapısal ve bağlamsal farklılıklar dikkate alınmadan (3) transfer gerçekleşirse söz konusu politika transferi başarısızlıkla sonuçlanır (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 17).

Son olarak, farklı ülkeler arasında kültürel, ekonomik veya demografik açıdan benzer özelliklerin olması, hedeflenen politika transferinin gerçekleşmesini kolaylaştırmaya yardımcı olabilir. Bu özellikler şöyle sıralanabilir: “*coğrafi yakınlık*”, “*benzer ekonomik gelişmişlik seviyesi*”, “*ortak değerleri paylaşma*”, “*ortak dil*”, “*ortak din*” vb. (Bender, Keller ve Willing, 2014, s. 18). Diğer taraftan, kaynak ülkeden transfer edilecek politikanın; çok pahalı gelişmiş teknolojik kapasiteyi ve/veya daha fazla parasal kaynak aktarımını gerektirmesi, hedeflenen politika transferini sınırlandırmaktadır. Kısacası, ülkeler, bütçelerini ve kapasitelerini aşan programları transfer etmekten vazgeçebilir. Son olarak, bir ülkenin kurumsal ve yapısal bileşenleri, kaynak ülkeden yapılacak politika transferinin gerçekleşmesini kısıtlayabilir. Örneğin kaynak ülkenin federal veya üniter bir yapıda olması, alıcı ülkeye politika transferini kolaylaştırabilir veya zorlaştırabilir. Wolman’a göre üniter yapıdaki bir ülkeden federal yapıdaki bir ülkeye olan politika transferi, federal yapıdaki bir ülkeden üniter yapıdaki bir ülkeye olan aktarımdan daha kolay gerçekleşir (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 354).

Türkiye’de kamu yönetimini şekillendirme sürecinde gelişmiş ülkelerin yönetsel yapılarının ideal olarak kabul edilip benimsenmesinde, ülkedeki toplumsal gerçekliklerin göz ardı edilmesi söz konusu olmaktadır. Bu durum; gelişmiş ülkelerin yönetsel yapılarının toplumsal boyuta entegre olmadan, yani değiştirilmeden ulusal düzeye aktarılması ile ilişkili olup sonucunda uygulamada başarısızlıkları, yeni oluşturulan kurumlara yabancılaşmayı beraberinde getirebilmektedir (Akbulut, 2006, s. 188). Örneğin Türkiye’de 2003 yılı sonrası uygulamada olan ve bir transfer örneği olan performans esaslı bütçeleme; gelişmiş ülkelerin kurumsal ve personel

yapısı dikkate alınarak hazırlanması, yeni uygulama konusunda personelin bilgisinin yetersizliği, ulusal düzeyden ziyade kurumsal seviyeye uygun olacak şekilde performans göstergelerinin transferinin yapılması nedenlerinden dolayı başarısız olarak değerlendirilmektedir (Kaçer ve Arap, 2018, s. 131). Öte yandan, Ö. Ö. Akbulut tarafından geliştirilen ve Türkiye'de kamu yönetimi disiplini ve yönetsel reform uygulamalarını tanımlamaya çalıştığı "ideametric", diğer bir ifadeyle ölçücülük "*merkez kapitalist ülkelerde üretilen kavramları ve kuramları ideal, değişmez hatta aşkın olarak alan, bu ideal ve aşkın kavram ve kuramların temel özelliklerini her yerde ve her zaman geçerli bilimsel doğrular olarak kabul eden ve bunlara ulaşma derecesini belirlemeyi bilimsellik olarak tanımlayan bir yöntemdir.*" olarak tanımlanmıştır (Akbulut'tan aktaran Akbulut, 2006, s. 185). Bu kavram, Türkiye'de politika transferinin başarısız olmasının arka planındaki nedenleri anlamaya yardımcı olması yönüyle önemlidir.

2.3. Politika Transferinde Uluslararası Kuruluşların Rolü

Ulus-üstü bir kuruluş olan AB, özellikle Avrupa'da birliğe taraf ülkeleri politika aktarımı yoluyla birbirine karşı bağımlı hale getirmektedir. Bu süreçte, yapısal fonlar gibi ekonomik teşviklerin yanı sıra, oy hakları gibi siyasi teşvikler de belirleyici olmaktadır. AB; iletişim ağları, coğrafi yakınlık, lider devletlerin rolü, Avrupa Komisyonu'nun direktifleri ile politika transferinde aracı olmaktadır. Uluslararası aktörlerden biri olan OECD, küresel çapta konferanslar, ağlar, yayınlar aracılığıyla bilgi yayarak ya da sorunların çözülmesi konusunda tavsiyeler sunarak politika transferi sürecine dahil olmaktadır. Bu doğrultuda, Kamu İşletmeciliği Programı ya da AB ile birlikte yürütülen "*Orta ve Doğu Avrupa'da Yönetişim ve Yönetimde İyileştirme Desteği*" adlı girişimi örnek gösterilebilir. DB, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), IMF gibi uluslararası ölçekte kuruluşlar; zorlayıcı politika transferinin yanı sıra, araştırma merkezleri, enstitüler, eğitim programları, yayınlar, konferanslar aracılığıyla savundukları fikirleri ve benimsedikleri hedef ve normları yaymaya çalışmaktadır. İlgili kuruluşlar, bilgi paylaşımı yaparak ve faaliyetlerini tanıtarak da politika transferi sürecine aktif katılım göstermektedir (Stone, 2004, s. 553-555). Son olarak, çok uluslu şirketler (ÇUŞ) de zorlayıcı transfer sürecinde önemli bir aktördür. Örneğin ÇUŞ'ler, bu süreçte transferi kabul etmeyen ülkeden sermayelerini ve işletmelerini çekme kararı alarak politika yapıcılarını etkileyebilirler (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 348).

Politikaların birçok ülkeye transferinde, Avrupa Birliği önemli rol oynamaktadır. Örneğin 1985 yılında Avrupa Birliği, yerellik ilkesine odaklanan ve yerel yönetimlere yönelik birçok kurumsal gelişmeyi ve düzenlemeyi beraberinde getiren

"Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" (AYYÖŞ) adlı şartnameyi imzalayarak yürürlüğe koymuştur. Söz konusu belgeyi imzalayanlar arasında Birliğe üye devletlerin yanı sıra, çekinceleri olmasına rağmen AB ile üyelik ilişkileri kapsamında Türkiye'de vardır. AYYÖŞ'ün Türkiye'de kabulü, 1991'de "3723 Sayılı Kanun" ile olmuştur. Söz konusu düzenleme ile AB, Türkiye'nin yerel yönetimler konusunda birçok düzenleme yapmasında rol oynamıştır. Türkiye'nin ilgili Şarta uyum sürecine yönelik özellikle 2000'li yıllarda yaptığı bu düzenlemeler, genellikle yerel yönetimlerle ilgili yasal çerçevede değişikliklerle gerçekleşmiştir. Bu düzenlemelere örnek olarak "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu" (2004), "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu" (2005), "5393 sayılı Belediye Kanunu" (2005) gösterilebilir (Acar, 2019, s. 278-287).

Diğer bir örnek olan Malavi'de, 1990 sonrasında sağlık alanında AB ve DB gibi uluslararası kuruluşların girişimleri ile ademi merkezîyetçi bakış açısı benimsenmeye başlamıştır. Bu transfer sürecinde; Avrupa Komisyonu fonları; Dünya Bankası tarafından yayımlanan "Dünya Kalkınma Raporu (1993)" gibi girişimler, uygulamaya yabancı uzmanların dahil olması, Malavi'nin ulusal sağlık sisteminde yerinden yönetim anlayışına geçilmesinde rol oynamıştır. Diğer taraftan, Malavi örneğinde uluslararası kuruluşların politikacılar ve bürokratlar gibi resmi politika aktörleri üzerinde transfer sürecini devam ettirme noktasında destekleriyle birlikte baskılarının olduğu da görülmüştür (Bender, Keller ve Willing, 2014, s. 22).

Özetle, çok sayıda alanla ilişkili bu uluslararası aktörler, hem kurumsal çalışmalarını hem de tavsiyeleri ile politika süreçlerini ve karar vericileri yönlendirebilmektedir. Bu çalışma özelinde ele alınan "genç işsizliği" sorunu ile ilgilenen ve bu sorunu çözmeye yönelik politikalar transfer eden birçok uluslararası aktör vardır. Örneğin AB, "Gençlik Garantisi Programı" çerçevesinde hem Birliğe taraf devletleri hem de aday ülkeleri belirli politikaları aktarma noktasında dolaylı bir şekilde zorlamaktadır. Ayrıca, ILO, BM, OECD gibi kuruluşlar, genç istihdamı konusunda politika önerileri içeren küresel düzeyde yayınlar yaparak taraf ülkelere bilgi transferi yapmaktadır.

3. GÜNÜMÜZDE GENÇLERİN KARŞILAŞTIĞI ÇOK BOYUTLU BİR ZORLUK: "İŞSİZLİK"

Gençlik çalışmaları literatüründe, BM'nin genellikle istatistiki açıdan belirlediği tanımı ön plana çıkmaktadır. 1985'ten günümüze kadar geçerli olan bu tanıma göre gençlik, "15-24 yaş aralığındaki bireyleri" kapsamaktadır. BM'nin gençliğe yönelik referans aldığı 15-24 yaş aralığını üye ülkelerinde benimseme zorunluluğu yoktur. Ülkelerin çoğu gençliği; kendi bağlamsal koşullarına göre farklı tanımlayabilmek-

tedir. Diğer taraftan, uluslararası örgütlerin bir kısmı da gençliğe yönelik istatistiki çalışmalarında, 15-24 yaş aralığının yanı sıra, 15-29 yaş aralığına da vurgu yapmaktadır. Örneğin, AB, Not in Education, Employment, or Training (NEET) (ev geni) oranlarının belirlenmesinde, 15-29 yaş aralığını esas alırken OECD ise NEET oranının hesaplanmasında 15-19, 15-29 ve 20-24 olmak üzere farklı yaş gruplarına odaklanmaktadır (“Statistics on young people neither in employment nor in education or training”, t.y.; “Youth not in employment, education or training (NEET)”, t.y.; “Youth”, t.y.).

Gençlik; 18-30 yaş aralığı gibi soyut bir şeyden ve sınırlamadan ziyade, çocukluk, ergenlik ve yetişkinlik gibi farklı gelişim evrelerinden özellikleri birlikte deneyimleyen bireyleri temsil etmenin yanı sıra, psikolojik, biyolojik ve sosyolojik açıdan farklı özellikleri bir arada bulunduran bir dönemi de ifade etmektedir (Geçtan, 1981, s. 98; Kurttaş, 2017, s. 516). Gençlik döneminde bireyler; benliğini yakından tanımaya, ergenliğinin sona erip yetişkinliğe doğru bir sürece ilerlemeye, toplumsal düzenin gerekleri ve beklentileri ile kendi istekleri farklılaşmaya, yoğun bir biçimde dünyadan ve insanlardan kendisini soyutlamaya, sınırsız bir şekilde kendini özgür hissetmeye başlamaktadır. Dolayısıyla, bu dönem; gençler açısından durağan olmaktan ziyade, değişim içerisinde geçmektedir (Geçtan, 1981, s. 95-96).

Günümüzde hemen hemen her genç birey, gençlik dönemi süresince belirli sorunların öznesi olabilmektedir. Çünkü küreselleşme ile beraber gençlerin de deneyimlediği sorunlar birbirine benzemeye başlamıştır. Genç bireylerin; (uzun vadeli) işsizlik, yoksulluk, eğitime sınırlı erişim ya da devam edememe, göç, engellilik, etnisite gibi ekonomik, kültürel ve toplumsal boyuttan kaynaklanan olumsuz dışsallıklar ile karşılaşması, onları dezavantajlı bir konuma getirmektedir. Tüm bunlar, “dezavantajlı gençlik” kavramı ile ilgilidir. Gençliğin dezavantajlarını ortadan kaldırmaya yönelik politika tasarımı; bireysel gereksinimlerin yanı sıra, kurumsal ve toplumsal gereklilikler de göz ardı edilmemelidir (Tatlıdil, 2003, s. 529; Yentürk ve Başlevent, 2008, s. 357).

Gençler, özellikle yaşadıkları şehrin dışında üniversite eğitimi alanlar; barınma, ekonomik zorluklar, stres, geleceğe dair endişeli bakış açısı, çevreye güvenememe, sosyalleşememe gibi psikolojik yönü ön plana çıkan sorunlarla karşılaşmaktadır (Tuncay, 2000, s. 247). Diğer taraftan, güçlü bir eğitim sisteminin olmaması, eğitim ve sınav sisteminin sürekli değişmesi, eğitim kalitesinin düşmesi (Programme for International Student Assessment (PISA) sonuçlarına göre), nitelikli eğitici sayısının azlığı, eğitim kurumlarının yeterli fiziksel kapasitesinin olmaması, eğitimcilerin ücret, kadro, çalışma koşulları açısından karşılaştığı sorunlar, eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanamaması, devletin özel okullarda eğitim görenlerin ailelerine maddi

destek sunması gibi eğitimde piyasalaşmanın görülmesi vb. durumlar da Türkiye’de gençlerin geleceğini etkileme potansiyeline sahip mevcut eğitimin sorunlarına işaret etmektedir (Koray, 2022, s. 175-79).

Son olarak, gençler; işsizlik sürecinde olduğu gibi, istihdama katıldığı çalışma hayatında da birçok sorunla karşılaşmaktadır. Bunlar; emeğin sömürülmesi, ağır çalışma koşulları, iş yerinde sağlıksız beslenme, çalışma saatlerinin düzensizliği, kayıt-dışı istihdam, yetersiz iş sağlığı ve güvenliği şeklinde özetlenebilir (Şener, 2013, s. 58-61).

3.1. Kavramsal ve İstatistiksel Çerçeve “Genç İşsizliği” Sorunu

İşgücü piyasasına aktif bir şekilde katılarak üretim sürecine katma değer katan, yani istihdama dahil edilen 15-24 yaş aralığında bireyleri ifade eden genç işgücünün; bireysel veya ekonomik, sosyal, siyasi gibi çevresel faktörlerin etkisiyle istihdam sürecine katılamaması “genç işsizliği” olarak tanımlanmaktadır (Es ve Güven, 2018, s. 218). OECD açısından genç işsizliği sorunu; 15-24 yaş aralığındaki genç bireylerin işgücü piyasasına dahil olmamasını, istihdam dışı kalmasını ifade etmektedir. Diğer taraftan, AB ve Birliğe taraf ülkelerin genelinde, gençlerin işgücü piyasasına katılımı ve genç işsizliği oranları 15-24 ya da 15-29 gibi farklı yaş aralıkları çerçevesinde tanımlanarak hesaplanmaktadır. ILO ise genç istihdamı ve işsizliği ile ilgili yayınlarda ve istatistiklerinde 15-29 yaş aralığını benimsemektedir (“Youth”, t.y.; “Glossary: Youth unemployment”, t.y.; “Unemployment-Youth unemployment rate-OECD Data”, t.y.; “Statistics on youth”, t.y.).

Literatürde, genç işsizliğinin niçin ortaya çıktığını açıklamada, genç işsizliği sorununu tetikleyen “makro ve mikro faktörler” sınıflandırması ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda, genç işsizliğin makro sebepleri; toplam talebin toplam arzdan düşük olması, gençlere yönelik istihdam, ücret ve eğitim politikalarının ve sistemlerinin yeterli olmaması, asgari ücret düzenlemesi, nüfus, ekonomik krizlerin varlığı olarak sıralanabilir. Bu sebepler, ağırlıklı olarak ülkelerin gençlere yönelik ekonomi başta olmak üzere, sosyal, kültürel ve eğitim alanlarındaki politika başarısızlıklarına işaret etmektedir. Çalışma hayatına bakış açısı, ilk kez iş hayatına katılım, etnik durum, engellilik durumu ise mikro düzeyde genç işsizlik sebeplerini kapsamaktadır. Makro nedenlere kıyasla mikro nedenler, daha çok gençlerin kişisel tercihlerine bağlı olarak şekillenmiştir (Emirgil, 2020, s. 426-27).

Üniversite mezunu, yani yüksek eğitimli işsiz gençler, eğitim düzeyine göre genç işsizliği içerisinde dikkat çekmektedir. Üniversite mezunu gençlerin işsiz kalmasında; yeterli iş tecrübesinin olmaması, iş arama sürecine yeni başlama, daha yüksek ücret ile

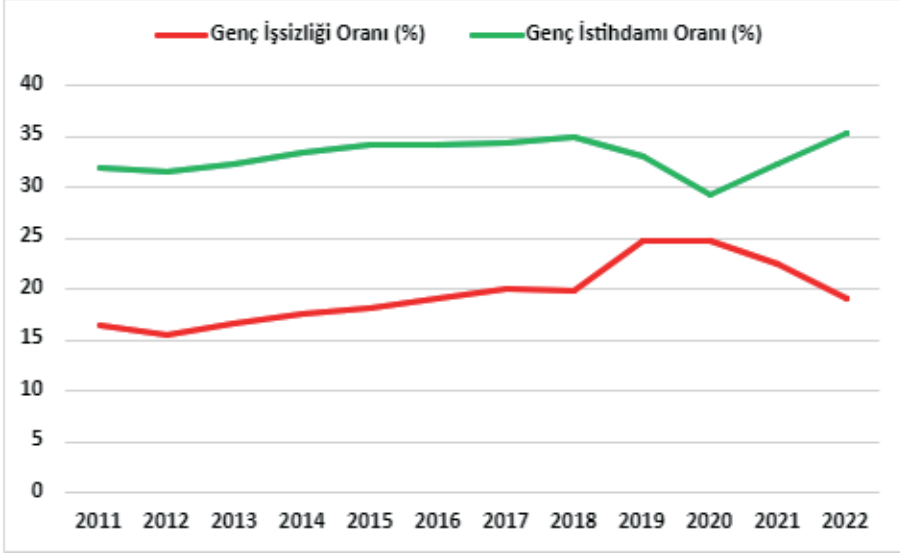
işe başlama isteği, vasıf uyumsuzluğu gibi faktörler aktif bir rol oynamaktadır (Yentürk ve Başlevent, 2008, s. 351-52). İş bulma süresinin uzaması, yeterli iş tecrübesinin olmaması, yüksek ücret taleplerinden dolayı işgücü piyasasına aktif bir şekilde katılım göstermeyerek işsiz kalan ve bu nedenle toplumda belirli bir statü elde edemeyen ve ailesine bağımlı yaşayan gençler; kendilerine yabancılaşmakta, toplumla bütünleşememekte ve psikolojik sorunlar ile karşılaşmaktadır (Kurttaş, 2017, s.530).

Bir ülkenin gelişimi için önemli görülen gençlerin istihdam dışında kalması, gençler açısından ekonomik, sosyal ve psikolojik olmak üzere farklı düzeyde maliyetleri beraberinde getirebilir. Yani, işsizlik sorunuyla karşılaşan ya da istihdam sürecinin dışında kalan gençler, yaşamlarında birçok dezavantajlı durumlar ile karşılaşabilmektedir (Çondur ve Şimşir, 2017, s. 35; Ergün, 2019, s. 39; International Labour Organization [ILO], 2020). Dinamik genç nüfusun atıl durumda kalması, yani genç işsizliği; ülkelerin ekonomisinin sürdürülebilirliği, ekonomik kalkınması ve üretimin verimliliği açısından olumsuz dışsallıklarla sonuçlanmaktadır (Karabıyık, 2009, s. 303). Gençlerin işsizliği, bir ülkenin ekonomisi açısından eksik istihdam sorunuyla ve sosyal güvenlik sistemi açısından da mali dışsallıklarla (prim kaybı gibi) sonuçlanmaktadır (Adıgüzel, 2021, s. 112).

Genç işsizliği; toplumda verimliliğin düşmesi, bireylerde öz güven kaybı ve toplumda siyasi ayrışmaların artması, toplumdaki gençlerin intihar etme ve suç işleme olasılıklarının artması, toplumsal refahın bozulması, bireylerin uzun süre atıl kalmalarından dolayı eğitim sürecinde kazandığı yetenekleri ve teorik bilgileri pratiğe aktaramayarak etkisiz hale getirmesi ile sonuçlanmaktadır. Dolayısıyla, genç işsizliği; sosyal yaşama, kişisel gelişime, ülkeye negatif dışsallıklar getirme potansiyeli olan, sorun içinde sorun üreten bir meseledir (Tekin, 2021, s. 457).

Son olarak, işsizlik sorunu, genç bireylerde; yoğun depresif ruh hali, özgüven kaybı, yaşam memnuniyetsizliğinin ve stresin artması, sağlık sorunlarının artması, toplumdan uzaklaşma ve intihar etme potansiyelinin yükselmesi, kişisel yetenek ve beceri konusunda gelişmelerin engellenmesi, bireyde yüksek düzeyde kaygı ve umutsuzluk eğilimlerinin gözlemlenmesi gibi psikolojik sonuçları ortaya çıkarmaktadır (Çondur ve Şimşir, 2017, s. 40-41). Özetle, makro ve mikro faktörlerin etkisiyle ortaya çıkan genç işsizliği sorunu; ekonomik, toplumsal ve psikolojik olmak üzere çok boyutlu olumsuz dışsallıkları beraberinde getirmektedir.

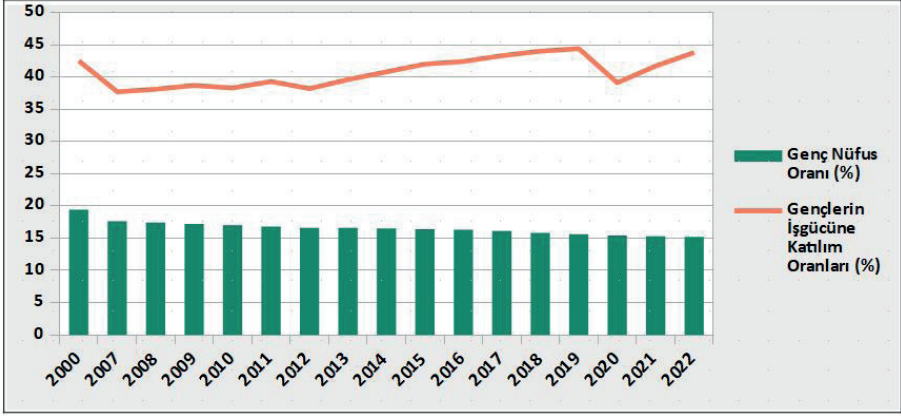
Aşağıda, Türkiye’deki ve dünyadaki genç işgücü profiline yönelik istatistikî göstergeleri içeren grafikler yer almaktadır. Söz konusu göstergeler, 2000’li yıllarda Türkiye’deki ve dünyadaki genç işgücü ve genç işsizliği ile ilgili özellikleri ortaya koymaktadır.



Grafik 3.1. Türkiye'nin 15-24 Yaş Aralığındaki Genç İşgücüne Yönelik Profili, (2011-2022) (World Bank, Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24 (modeled ILO estimate) - Türkiye, OECD, Employment rate by age group, 15-24 year-olds, % in same age group, 2011 - 2022)

Grafik 3.1'de 2011'den 2022'ye kadar olan süreçte, Türkiye'deki genç istihdam ve işsizlik oranlarına yer verilmiştir. Türkiye'de 15-24 yaş aralığındaki genç istihdamı oranı, 2011 yılında %32 iken 2022 yılında %35,3 olmuştur. 2011-2022 zaman aralığında genç nüfustaki işsizlik oranı ise %16,4'ten %19'a doğru artmıştır.

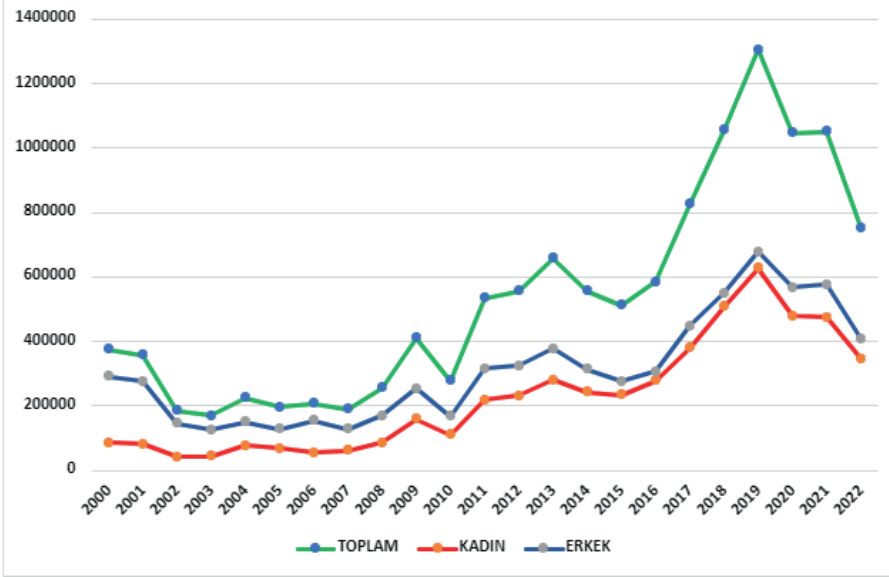
Grafik 3.1'de yer alan istatistikî veriler; Türkiye'de genç istihdamı oranlarının 12 yıl içerisinde belirli dönemlerde artış eğiliminde olduğunu, ancak 2018 sonrasında bu artış eğiliminin yavaşladığını göstermektedir. Diğer yandan, Türkiye'deki genç işsizlik oranlarının; 2020'deki pandemi krizi süreci öncesinde, özellikle 2019 yılında diğer yıllara kıyasla hızlı artış göstermesi ve son 12 yılın en yüksek seviyesine ulaşması söz konusu olmuştur. Özetle, bu grafik; Türkiye'de 12 yıl içerisinde genç istihdamında hızlı artışın sağlanamadığına (2020 yılı hariç genellikle %30-35 seviyesinde) ve genç işsizliğinin son yıllarda azalış eğilimi içerisinde olmasına rağmen ciddi bir sorun olarak varlığını devam ettirdiğine dair bir bakış açısı sunmaktadır. Bu noktada, Türkiye'de genç işsizliği sorununu azaltmaya ve genç istihdamını güçlendirmeye yönelik politika yapıcıların etkili çözümler üretmesi önem arz etmektedir.



Grafik 3.2. Türkiye'nin 2000 Yılı ve Sonrasındaki Genç Nüfusun Toplam Nüfus İçerisindeki Oranlarının ve Genç İşgücüne Katılım Oranlarının Karşılaştırması, (2000-2022) (TÜİK, İşgücü İstatistikleri (1988-2013), İşgücü İstatistikleri (2014 ve Sonrası, İstatistiklerle Gençlik (2022))

Grafik 3.2'de, 2000 yılı ve sonrasında Türkiye'deki 15-24 yaş aralığındaki gençlerin toplam nüfus içerisindeki oranlarının yanı sıra, işgücüne katılım oranlarını da kapsayan istatistiki veriler sunulmuştur. İlgili grafiğe göre toplam nüfus içerisindeki gençlerin oranı, 2000-2022 zaman aralığında %19,4 seviyesinden %15,2 seviyesine doğru azalış göstermiştir. TÜİK, 2022 yılında toplam nüfus içerisindeki gençlerin sayısını 12.949.817 olarak belirlemiştir. TÜİK yaptığı nüfus projeksiyonlarına göre bu sayının 2080 yılında 11.925.953 olacağını öngörmektedir. Diğer taraftan, gençlerin işgücüne katılım oranı, 2000'de %42,5 iken 2022'de 1,3 puan artarak %43,8 olmuştur.

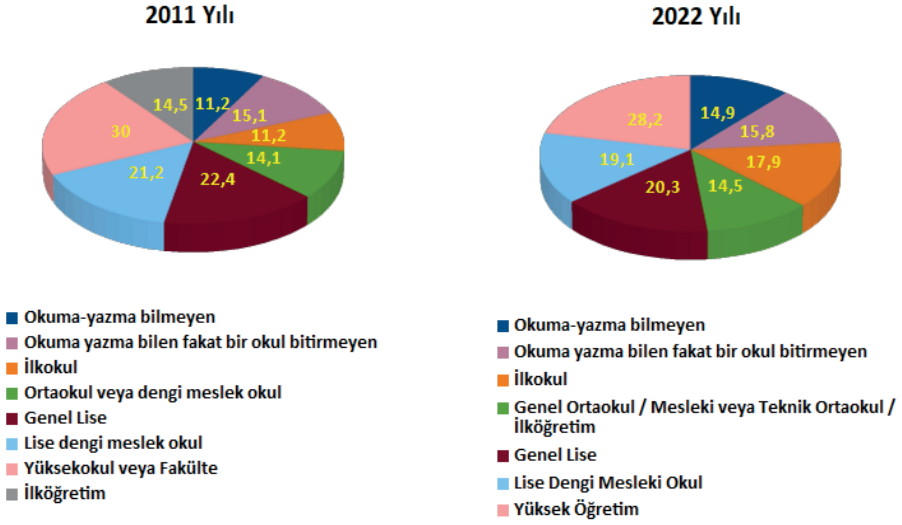
Grafik 3.2'de görüldüğü gibi, 2000'li yıllarda Türkiye'deki 15-24 yaş aralığındaki gençlerin %35'inden fazlasının işgücüne katılımı söz konusudur. 2007-2019 zaman aralığında artma eğiliminde olan genç işgücü katılım oranları, 2020 yılındaki pandemi krizi döneminde azalış eğilimine girmiştir. Ayrıca, nüfus sayımlarına ve projeksiyonlarına göre Türkiye'nin kalkınması ve geleceği açısından önemli bir potansiyel olan gençlerin nüfus içerisindeki oranları gitgide azalmaktadır.



Grafik 3.3. Yıllara Göre 15-24 Yaş Grubundaki Kayıtlı İşsiz Sayısı, (2000-2022) (İŞKUR, İstatistik Yıllıkları)

Grafik 3.3, 15-24 yaş grubunda İŞKUR'a kayıtlı işsiz sayısının 2000'li yıllarda nasıl değiştiğini ortaya koymaktadır. Türkiye'de kayıtlı genç işsiz sayısı, 2002-2019 zaman aralığında artış göstermesine rağmen 2020 sonrasında azalmaya başlamıştır. İlgili grafikte yer alan verilere göre en fazla kayıtlı genç işsiz sayısı, 1.305.007 kişi ile 2019 yılında; en az kayıtlı genç işsiz sayısı ise 169.272 kişi ile 2003 yılında tespit edilmiştir. Grafik 3.3'e bakıldığında İŞKUR'a kayıtlı genç erkek işsiz sayısının, kayıtlı genç kadın işsiz sayısından görece daha yüksek olduğu görülmektedir. İŞKUR'a kayıtlı genç kadın işsiz sayısı, 2000'de 85.625 iken 2022'de 345.221'e, İŞKUR'a kayıtlı genç erkek işsiz sayısı ise 290.220'den 407.480'e doğru yükseliş eğilimi göstermiştir.

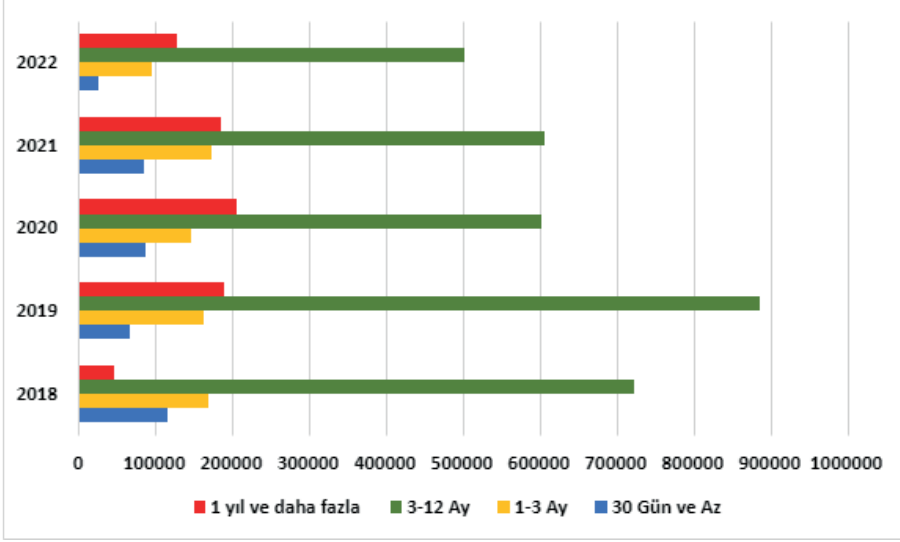
Özellikle 2008 yılındaki küresel mali kriz sonrasında, bazı yıllar hariç olmak üzere neredeyse 2019 yılına kadar hem kadın hem de erkek açısından İŞKUR'a kayıtlı genç işsiz sayısında artış eğilimi söz konusu olmuştur. Kısacası, Grafik 3.3; son 23 yılda İŞKUR'a kayıtlı genç işsiz sayısında artış olduğunu, bu artışın erkek genç işsizlerde daha belirgin bir şekilde ön plana çıktığını göstermesi açısından önemlidir.



Grafik 3.4. Türkiye’de Eğitim Seviyelerine Göre Genç İşsizlik Oranlarının Karşılaştırılması, (2011-2022) (TÜİK, İşgücü İstatistikleri (1988-2013), İşgücü İstatistikleri (2014 ve Sonrası))

Grafik 3.4’te 2011 ve 2022 yıllarına dair Türkiye’deki eğitim durumlarına göre genç işsizliği oranları karşılaştırılmıştır. İlgili grafiğe göre 2011 yılında yüksekokul veya fakülte (%30), lise dengi meslek okul (%21,2), genel lise (%22,4) eğitim seviyelerinde; 2022 yılında ise yükseköğretim (%28,2), genel lise (%20,3), lise dengi mesleki okul (%19,1) eğitim seviyelerinde genç işsizliği oranlarının diğer eğitim seviyelerine göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Diğer yandan, 2011 yılında okuma-yazma bilmeyen (%11,2), okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen (%15,1), ilkokul (%11,2) eğitim seviyelerindeki genç işsizlik oranları da Grafik 3.4’te görüldüğü gibi son 12 yıl içerisinde giderek artmıştır.

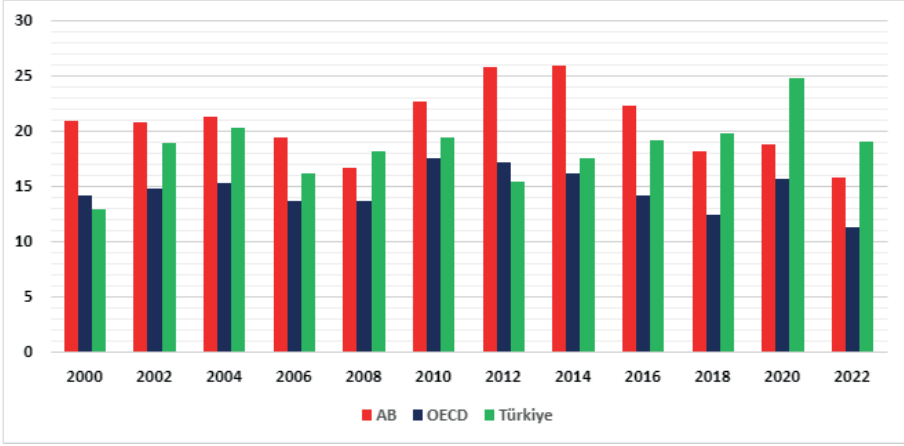
Grafik 3.4; Türkiye’de genç işsizliği oranlarının, ortaokul üzerindeki eğitim seviyelerinde daha yüksek olduğunu göstermesi açısından önemlidir. Bu durum, eğitim süreci ve sistemleri ile işgücü piyasasının talepleri arasında uyumun sağlanmasını gerektirmektedir.



Grafik 3.5. Bekleme Sürelerine Göre İŞKUR'a kayıtlı genç işsiz sayısı, (2018-2022) (İŞKUR, İstatistik Yıllıkları)

Grafik 3.5'te, son 5 yıldaki İŞKUR'a kayıtlı genç işsiz sayısının bekleme sürelerine göre nasıl değiştiğine dair verilere yer verilmiştir. Bu verilere göre 15-24 yaş grubundaki gençlerin, 2018-2022 zaman aralığında çoğunlukla 3 aydan 12 ay'a kadar işsiz kaldığı, yani bu süreler içinde kendilerine uygun bir iş arayarak ya da bulamayıp istihdama katılmadığı görülmektedir. 2019'da 3-12 ay arasında iş bulmak için bekleyen gençlerin sayısı, 885.466'ya ulaşsa da zamanla bu sayı azalarak 2022'de 722.517 olarak kaydedilmiştir. Diğer taraftan, 2018'de toplam 116.939 genç, 30 gün ve daha az sürede iş bulmak için beklerken 2022'de bu sayının 27.002'ye gerilediği görülmektedir.

Dolayısıyla, son yıllarda Türkiye'deki 15-24 yaş grubundaki gençlerin, kısa bir sürede hedeflerine uygun iş bulmakta zorlandığını ve böylelikle istihdama katılım sürecinin uzadığını söyleyebilmek mümkündür. Sonuç olarak, Grafik 3.5'deki verilerden; Türkiye'deki genç işsizliği profilinin uzun süreli işsizliğe daha eğilimli olduğu, 15-24 yaş aralığındaki gençlerin 3 ay ve daha fazla sürede işsizliği deneyimlediği anlaşılmaktadır.



Grafik 3.6. Yıllara Göre AB, OECD ve Türkiye Bağlamında Genç İşsizliği Oranlarının (%) Karşılaştırılması, (2000-2022) (World Bank, Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24 (modeled ILO estimate) - European Union, OECD members, Türkiye)

Grafik 3.6'da, yıllar itibariyle AB, OECD ve Türkiye bağlamında genç işsizliği oranlarına yer verilmiştir. 2000'li yıllarda AB düzeyinde genç işsizlik oranları, %20,9'dan %15,8'e, OECD düzeyinde genç işsizlik oranları ise %14,2'den %11,3'e gerilemiştir. AB'ne taraf ülkelerin genç işsizliği oranları incelendiğinde, bu oranların 2000-2014 yılları arasında artış eğilimi içerisinde olduğu ve diğer yıllara kıyasla 2013'te %26,8 ile en yüksek seviyesine ulaştığı görülmüştür. Diğer taraftan, OECD'ye üye ülkelerin ortalama genç işsizlik oranları, 2008 yılından itibaren yükseliş eğilimi içinde olmuş ve 2010'da (%17,5) en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Türkiye'de 2000 yılında %12,9 olan genç işsizlik oranı, 2022 yılına gelindiğinde %19'lara kadar yükselmiş ve zaman zaman azalış göstermiş olsa da genellikle artış eğilimi içerisinde.

Grafik 3.6'da yer alan veriler, farklı bağlamlardaki genç işsizlik oranlarını birbiriyle karşılaştırmaya yardımcı olmaktadır. Söz konusu verilere göre OECD'ye taraf ülkelerin ortalama genç işsizlik oranlarının, AB ve Türkiye düzeyindeki genç işsizlik oranlarından daha düşük olduğu belirtilebilir. Ayrıca, 2008'deki küresel mali krizi sonrasında ve pandemi krizi döneminde (2020), farklı bağlamlardaki genç işsizliği oranlarının yükseliş eğilimine geçtiği gözlemlenmiştir.

3.2. Dünyada Genç İşsizliğini Çözmeye Yönelik İstihdam Politikaları ve Uygulamaları

Ülkeler hem genel işsizliği hem de genç işsizliği çözmeye ve bireylerin istihdamını güçlendirmeye yönelik farklı türde kamu politikaları uygulamaktadır. Literatürde, işsizlik sorunlarını çözmeye yönelik aktif ve pasif istihdam veya işgücü piyasası politikalarından ve eğitim politikalarından söz edilmektedir.

Tarihsel süreçte ilk kez 1948 yılında İsveç'te uygulanan aktif istihdam politikaları, 1980 sonrası artan işsizlik oranları ile beraber politika aktörleri tarafından etkin bir şekilde kullanılmaya ve daha çok ön plana çıkmaya başlamıştır (Ergün, 2019, s. 49). Aktif istihdam politikaları; işsizlikle mücadele kapsamında bireylerin işgücü piyasasına uygun bir şekilde beceri kazanmasını, işgücü piyasalarında istihdam edilebilirliğini güçlendirmesini hedefleyen çok yönlü çözüm önerilerinden oluşmaktadır (Işığışık, 2018, s. 212-225). Literatürde ön plana çıkan aktif istihdam politikaları şunlardır: doğrudan iş oluşturma programları, istihdam ve ücret sübvansiyonları, toplum yararına çalışma programları, genç girişimciliğinin desteklenmesi, kamuda işe yerleştirme hizmetleri, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri, sosyal tarafların katılımının sağlanması, mesleki eğitim programları örnek olarak gösterilebilir (Erol, 2013, s. 21; Işığışık, 2018, s. 212-229; Kasapoğlu ve Murat, 2018, s. 489; Erdayı, 2009, s.156-157).

Pasif işgücü piyasası politikaları hem genel işsizliğin hem de genç işsizliğin bireylere yönelik ekonomik maliyetlerini azaltmaya daha çok odaklanan, 1980 sonrası yaygınlaşan tek boyutlu çözüm önerileridir (Ergün, 2019, s. 44-45). Ülkelere ulusal sosyal güvenlik sistemi ile ilişkili bir şekilde yürütülen pasif istihdam politikalarının temel önceliği, bireylerin işsizliğini sonlandırmayı, onların aktif bir şekilde istihdama katılımını sağlamak değildir. Dolayısıyla, işsizliğin çözümü için bir alternatif olarak görülen bu politikalar, uygulamada kişilerin işsizliğini sona erdirmeyebilir (Akcan, 2018, s. 43; Taş ve Bozkaya, 2012, s. 166). Literatürde, pasif istihdam politikaları; işsizliğin bireylere yönelik sosyal ve maddi zararlarını azaltmak amacıyla işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, erken emeklilik, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği gibi politika araçları çerçevesinde kategorize edilmiştir (Ergün, 2019; Işığışık, 2018, s. 213). Aşağıda, ülkeler ve uluslararası kuruluşlar bağlamında öne çıkan ve başarılı görülen istihdam politikalarına, projelerine ve programlarına kısaca değinilmiştir.

Avrupa bağlamında, genç işsizliği önlemeye ve istihdamı desteklemeye yönelik uygulanan söz konusu program ve projeler şunlardır: "Genç Girişimciler için Erasmus", "Hareket Halindeki Gençlik", "Gençlik Garantisi Programı", "Dijital Fırsat

Stajları” (Alan, 2020, s. 151; ILO, 2020; European Commission, 2016). AB düzeyinde ekonomik ve toplumsal boyutta gelişmeleri desteklemeye, istihdam fırsatlarını verimli hale getirmeye ve iyileştirmeye, gençlik ile ilgili politikalar geliştirmeye, genel eğitim ve mesleki eğitim programlar oluşturmaya yönelik “*eğitim ve gençlik programları*” tasarlanmıştır. AB’nin fonlarıyla finanse edilen söz konusu programlar, AB düzeyinde gençlere ve eğitime odaklanan şu programların oluşturulmasına zemin hazırlamıştır: “Socrates (Genel Eğitim)”, “Leonardo Da Vinci (Mesleki Eğitim)”, “Youth (Gençlik)” (Akman, Akçay ve Argun, 2011, s. 10). Bu programlardan biri olan “Leonardo Da Vinci” programı, mesleki eğitime odaklanması nedeniyle genç istihdamı ile ilişkilidir.

BM, 2030 Gündemi bağlamında SKH’ni gerçekleştirmeye yönelik gençlerin eğitim ve istihdam sorunlarını çözmeye odaklanmıştır. Bu doğrultuda ön plana çıkan iki sürdürülebilir kalkınma hedefi vardır. Birincisi, ayırım gözetmeksizin tüm gençlerin vasıflarını geliştirmesine yardımcı olacak eğitim sürecine dahil etmek için “*nitelikli eğitim*” (SKH-4.madde) ve gençlerin işgücü piyasasına geçiş sürecinde karşılaştığı genç işsizliği, kayıt dışı istihdam gibi sorunları çözmeye odaklanan “*insana yakışır iş ve ekonomik büyüme*” (SKH-8.madde) (“Youth”, t.y.). BM’nin genç istihdamına odaklandığı diğer bir girişim ise YEN (Youth Employment Network), diğer bir ifadeyle “Gençlik İstihdam Ağı” olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu girişim; ILO, DB gibi uluslararası politika aktörlerinin iş birliği çerçevesinde geliştirilmiştir (Açıkgöz, 2017, s. 40). Söz konusu girişim; ağa dahil olan ülkelerin genç istihdamı konusunda ulusal düzeyde eylem planları ve stratejiler hazırlama yükümlülüğü doğrultusunda işlev göstermektedir. BM, tavsiye kararları çerçevesinde ülkelerin genç istihdamı odaklı düzenlemelerini yönlendirecek dört öncelik belirlemiştir: “*istihdam edilebilirlik*”, “*fırsat eşitliği*”, “*girişimcilik*”, “*istihdam oluşturma*” (Uludağ, 2014, s. 44).

Literatürdeki ülke kıyaslamalarına göre Almanya, genç işsizliği ile mücadelede başarılı bir profile sahip ülke olarak görülmektedir. Almanya’nın genç işsizliğini azaltma konusundaki bu başarısı, aktif istihdam politikalarından biri olan “*ikili çıraklık eğitimi*” sistemine dayanmaktadır. Söz konusu eğitim sistemi; teorik ve pratik eğitimi bütünleştirerek gençlerin istihdama katılımını, işgücü piyasasının taleplerine uygun becerileri kazanmasını ve geleceğe dönük iş planlaması yapmasını amaçlamaktadır (Metin, 2016, s. 98; Erdayı, 2009, s.152). Almanya’daki söz konusu mesleki eğitimi; Federal Eğitim Enstitüsü, Sanayi ve Ticaret Odaları, Eyalet Eğitim Bakanları Komitesi gibi merkezi, yerel ve bölgesel düzeylerdeki farklı aktörler tarafından şekillenmiştir (Yılmaz, 2014, s. 5).

Fransa; uzun süreli işsiz, eğitimini tamamlamamış veya düşük vasıflı gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonunu önceliklendiren çıraklık sistemi, mesleki eğitim, işe yerleştirme gibi aktif istihdam politikalarını uygulamaktadır (Gençler, 2011, s. 13). Fransa’da mesleki ve teknik eğitim sistemi; eğitim, istihdam, ticaret gibi farklı sektörlerdeki aktörlerin birbirleriyle kurduğu iş birliği ve etkileşim çerçevesinde işlenmektedir (Yılmaz, 2014, s. 5). Fransa’da, 2008 ekonomik krizi sonrasında (2009-2011 dönemi) dezavantajlı gençlerin krizden etkilenmemesi için “Sosyal Yardım Fonu” uygulaması yürütülmüştür. İlgili Fon, hükümet ve işgücü piyasasının sosyal tarafları arasındaki güçlü iletişim ile uygulanmıştır (Gençler, 2011, s. 13-14).

Son olarak, Japonya, genç işsizliği ile mücadelede örnek uygulamalarıyla dikkat çeken bir diğer ülkedir. Japonya’da; gençlerin istihdam edilebilirliğini güçlendirmeyi amaçlayan, kamu ile özel sektörden temsilcilerin katıldığı ve 3 ay süren “*deneme istihdam programları*”, kamu istihdam büroları tarafından gençlere işgücü piyasasını tanıtmayı ve istihdam edilme süreci hakkında bilgilendirmeyi amaçlayan danışmanlık hizmetleri ve üniversiteli gençlere yönelik aktif işgücü piyasası politikaları yürütülmektedir (Erol, 2013, s. 27; Açıkgoz, 2017, s. 45).

3.3. Türkiye’de Genç İstihdamını Güçlendirmeye Yönelik İstihdam Politikalarının ve Uygulamalarının Gelişimi

Türkiye’de 2003 yılında İŞKUR’un yasal çerçevesi oluştuktan sonraki süreçte, genç istihdamını güçlendirmeye yönelik hem aktif hem de pasif istihdam politikalarının ve uygulamalarının gelişmeye başladığı görülmektedir.

2004 yılında Türkiye, AB’nin genç istihdamına öncelik veren girişimlerinden biri olan “Eğitim ve Gençlik Programları”na dâhil olmuş ve bu programlar kapsamında yer alan “Genel Eğitim Programları”na birçok kişi katılma imkânı bulmuştur (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2006). Diğer taraftan, Türkiye’de genel olarak işsiz veya iş arayan bireyler gibi hedef kitleye aktif istihdam politikalarını uygulamakla sorumlu olan sosyal nitelikte bir kamu kurumu olan İŞKUR; “mesleki ve teknik eğitim programları”, “işbaşı eğitim programları”, “toplum yararına programlar”, “sosyal çalışma programı” gibi faaliyetleri ulusal ölçekte ücretsiz bir şekilde yürütmektedir. Programları başarılı bir şekilde tamamlayan bireylere katılım belgesi, sertifika ya da mesleki yeterlilik belgesi verilmektedir. İlgili programların bitimi sonrasında katılımcılar, özel sektörde kendi eğitimlerine uygun iş bulabilme fırsatına sahiptir. İŞKUR’un, bu programlara başvurmak isteyen kayıtlı işsizleri doğru bir şekilde yönlendirmeye yönelik iş ve meslek danışmanları tarafından yürütülen danışmanlık hizmetleri de vardır (“Aktif İşgücü Programları”, t.y.).

Türkiye’de, genellikle gençlere sunulan mesleki ve teknik eğitimin temel çerçevesini ve işleyişini güçlendirmede rol oynayan Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK), 2006’dan itibaren işlev göstermekte ve ulusal ölçekte mesleki standartların ve yeterliliklerin çerçevesini oluşturarak gençlerin istihdam edilebilirliğini sağlamaya odaklanmaktadır. MYK’nın kurumsal yapısının oluşumunda, “Mesleki Eğitimin Güçlendirilmesi Projesi” (MEGEP) rol oynamaktadır. 2002’de söz konusu projenin başlatılmasında, AB gibi uluslararası bir kuruluş etkili olmuştur. Dolayısıyla, MEGEP projesi, AB ile iş birliği çerçevesinde yürütülmektedir. MYK ve faaliyetleri, gençlerin işgücü piyasasına geçişini sağlama noktasında mesleki standartları ve yeterlilikleri güçlendirmeye odaklanmaktadır (Emirgil, 2020, s. 445).

2008 yılında, Türkiye’de dezavantajlı gençlerin de ekonomik krizden olumsuz etkilenmesini önlemek amacıyla kısa çalışma ödeneği gibi pasif istihdam politikaları geliştirilmiş; 2008 sonrasında yürürlüğe giren 5763 sayılı ve 6111 sayılı kanunlar, gençlerin istihdamını desteklemeye ve artırmaya yönelik özel sektöre istihdam teşvikleri sunulmasını sağlamıştır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [ÇSGB], 2015). İŞKUR da özel sektörde faaliyet gösteren işverenlere işletmelerinde “son 6 aydır işsiz kalan” gençleri istihdam etmeleri karşılığında prim gibi konularda istihdam teşvikleri uygulamaktadır. Söz konusu uygulama, “Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların Teşviki” olarak bilinmektedir (“Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların Teşviki”, t.y.).

2014 yılında hem genç hem de genel işsizlikle mücadelede önemli bir kılavuz belge olan “Ulusal İstihdam Stratejisi” yayınlanmıştır. 2014-2023 yıllarını kapsayan söz konusu belgenin temel dayanağını, 2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda yer alan istihdam ile ilişkili politika öncelikleri ve 2010-2013 döneminde yürürlükte bulunan Yıllık Programlar oluşturmaktadır. Bu stratejide; “eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi”, “özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması” gibi temel politika eksenlerinde; doğrudan genç işsizliğinin önlenmesine ve böylelikle genç istihdamının artırılmasına yönelik politikalara, hedeflere ve temel amaçlara yer verilmiştir (ÇSGB, 2015).

Türkiye’de 1999 Marmara Depremi sonrası uygulamaya konulan toplum yararına çalışma programları, 2019’da üniversite öğrencilerini de dahil ederek uygulanmaya başlanmıştır. Üniversite öğrencilerini ilgilendirmeye başlayan bu program, literatürde “sosyal çalışma programı” (SÇP) adıyla ön plana çıkmaktadır. Kapsamı genişleyen söz konusu programın yeni amacı; üniversite öğrencilerinin işgücü piyasasına giriş için gerekli olan çalışma deneyimini elde etmesine ve özellikle mezuniyet sonrası artan üniversiteli genç işsizliğini önlemeye yardımcı olmaktır. Açık öğretim ve lisansüstü programlar dışında üniversite eğitimi alan gençleri kapsayan

SÇP; genellikle yaz aylarında uygulanmakla birlikte gençlerin, üç ayı geçmemek şartıyla kamu sektöründeki çevresel, kültürel, sosyal hizmet gibi faaliyet alanlarında istihdam edilmesini öngörmektedir (Arpat, 2020, s. 328-330; Kasapoğlu ve Murat, 2018, s. 489-490).

Son olarak, 2020 yılından itibaren Hazine ve Maliye Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından “1 Milyon İstihdam Projesi” yürütülmektedir. Söz konusu proje; dijital bir ortam üzerinden bilişim teknolojileri alanına nitelikli işgücü kazandırmayı ve teknoloji sektöründe genç işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmayı hedeflemektedir. Bu projeye katılan gençler, özgeçmişlerini işverenler ile paylaşma imkanına sahiptir. Proje kapsamında yer alan ve e-devlet üzerinden giriş yapılan “BTK Akademi” platformu ile gençler, teknolojik gelişmelere uyum sağlamaya odaklı çevrim içi eğitimlere ulaşabilmekte, bu platformda tamamladığı eğitimlerden sertifikalar alarak proje sistemindeki özgeçmişinde bunlara yer verebilmektedir (“Proje Hakkında”, t.y.). Türkiye’de genç işsizliğini önlemeye yönelik süreçte, 2000’lerin başındaki kurumsal ve daha sonraları stratejik düzeyde oluşturulan klasik istihdam girişimlerinden teknolojik gelişmelere uyumlu projelere doğru değişim olduğu, bu tür uygulamaların daha çok ağırlık kazanmaya başladığı görülmektedir.

4. TÜRKİYE’DE GENÇ İSTİHDAMINI ARTIRMAYA YÖNELİK POLİTİKA TRANSFERİ SÜRECİ VE BU SÜREÇTE ULUSLARARASI KURULUŞLARIN ROLÜ

Türkiye’nin ulusal düzeyde genç istihdamına odaklanan bir eylem planlaması hazırlaması sürecinde uluslararası kuruluşlar etkili olmuştur. AB ve BM gibi uluslararası kuruluşlar, yayınladıkları raporlarda yer alan politika önerileri ve genç işsizliğini önlemeye yönelik geliştirdiği stratejiler ve girişimleri ile 2011’de “Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı” adlı politika belgesinin hazırlanmasında rol oynamıştır. Bu planın transfer edilmesi sürecini şekillendiren uluslararası kuruluşların faaliyetleri şunlardır:

-**Avrupa Birliği (AB):** AB Komisyonu, 2010 yılında “Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) (2020)” adlı belgeyi yayınlamıştır. Söz konusu belgenin hazırlık amacı, 2020 yılına kadar Avrupa’yı olası ekonomik ve toplumsal sorunlardan olumsuz etkilenmesini önlemeye çalışmaktır. Bu Strateji, genel olarak üç temel ilke üzerine formüle edilmiştir. Bu ilkeler şunlardır: “akıllı büyüme, sürdürülebilir büyüme, kapsayıcı büyüme”. AİS’e göre kapsayıcı büyüme ilkesi; “ekonomik, sosyal ve bölgesel

uyumu sağlayan yüksek bir istihdam ekonomisi geliştirmek” olarak tanımlanmaktadır. Kapsayıcı Büyüme, “bireylerin istihdam seviyesinin yükselmesini sağlama, becerilere yatırım yapma, yoksulluk ile mücadele etme, işgücü piyasalarını modernize etme (...)” ile ilgilidir. Bu noktada, Birliğin eğitim, istihdam gibi politikalarını bu ilkenin gereklerine uygun bir şekilde düzenlemesi gerekmektedir. Bu stratejide, AB düzeyinde AB Komisyonu’nun şu şekilde çalışması öngörülmüştür: “genç işsizliği oranlarını azaltmak için politikaları özetleyen çerçeve bir genç istihdamı politikası oluşturmak” (“European Employment Strategy”, 2019).

- **Birleşmiş Milletler (BM):** BM, 2000 yılında 2015 yılına kadar ülkelerin gerçekleştirmesi gereken farklı sektörlerle ilişkili sekiz adet amaçtan oluşan Milenyum Kalkınma Amaçlarını (MKA) yayınlamıştır. Burada yer alan “Aşırı Yoksulluğu ve Açlığı Sona Erdirmek” amacıyla yer alan hedeflerden biri olan “gençler ve kadınlar dahil olmak üzere herkese insana yakışır iş ve tam ve üretken istihdam oluşturmayı başarmak”, genç işsizliğini azaltmaya ve gençlere “insana yakışır iş fırsatları” oluşturulmasına doğrudan atıf yapmıştır (“Millenium Development Goals”, t.y.). 16/07/2001 tarihinde Cenevre’de bir araya gelen BM Genel Sekreteri ile ILO, DB ve Genç İstihdamı Ağı’nın üyeleri, genç istihdamını önceliklendiren ve Milenyum Zirvesi’ndeki kararlarla uyumlu uzun vadeli siyasi taahhütler geliştirmeye odaklanmıştır. Bu taahhütlere göre Milenyum Zirvesine katılan ülkeler, 1 yıl içerisinde genç işsizliğini azaltmanın yanı sıra, gençlerin istihdamını sağlayacak işler oluşturulmasını hedefleyen bir eylem planı hazırlama yükümlülüğü altına girmiştir. Ayrıca, ülkelerin, söz konusu planlarına daha önceki yıllarda genç işsizliğini önlemede hangi politikaları uyguladığını belirtmesi gerekmektedir. Bu oluşuma davet edilen 10 hükümet, diğer üyelerin eylem planlarını nasıl hazırlayacağı konusunda gönüllü rehber olmuştur. Bu süreç, ülkelerin kalkınma planları ve istihdama yönelik stratejileri ile gençler arasında entegrasyonun sağlanmasında rol oynamıştır. Genç İstihdam Ağı; gençlerin eğitim ve mesleki eğitimine daha çok destek verilmesini ifade eden “istihdam edilebilirlik”, cinsiyet ayrımı gözetmeksizin tüm gençlerin eşit bir şekilde istihdama katılabilesine vurgu yapan “eşit fırsatlar”, gençlerin kendi işlerini kurabilmesine olanak tanımaya işaret eden “girişimcilik”, gençlerin istihdamını artırmak için yeni işler oluşturulmasına atıf yapan “istihdam yaratma”, olmak üzere dört ilke çerçevesinde işlev göstermektedir. Son olarak, BM Genel Kurulu, 18/12/2002 tarihinde üye ülkeleri genç istihdamı konusunda eylem planları ve stratejiler geliştirmeye teşvik eden ve uluslararası politika aktörlerini bu planları hazırlamadan değerlendirmeye kadar tüm süreçlere dahil eden 57/165 nolu kararı almıştır (United Nations [UN], 2003).

BM Kalkınma Programı, 2008'de "İnsani Kalkınma Raporu: Türkiye'deki Gençlik" adlı bir rapor yayınlamıştır. Bu raporda; Türkiye'deki gençlik politikaları ile durum analizine, eğitim, sağlık, istihdam, katılım gibi farklı alanlarda gençlerin yaşadığı sorunlar, bu sorunlara uygulanan politikaların neler olduğu ve bu sorunlara karşılık nasıl etkili çözümler geliştirilmesi gerektiğine dair politika önerilerinden bahsedilmektedir. Rapor'un dördüncü bölümünde "Genç İşsizliği" kısmı yer almaktadır. Burada, "Türkiye'nin bir genç istihdamı stratejisine ihtiyacı var." başlığı altında 7 politika önerisi sunulmuştur. Söz konusu öneriler; gençlerin istihdam edilebilirliğinin güçlenmesi, ulusal istihdam stratejisi geliştirme, iş oluşturma sınırlarını ve fırsatlarını belirleme, zorunlu eğitim, insana yakışır iş, mesleki eğitim kursları, yeni istihdam politikaları tasarlama gibi konularla ilgilidir ve Türkiye'nin mevcut politika ve düzenlemelerin düzenlenmesi ve eksikliklerin giderilmesi gerektiğine vurgu yaparak genç istihdamını güçlendirmeyi amaçlamaktadır. "En önemli öncelik, kapsamlı bir istihdam stratejisi oluşturmayı tamamlamak" adlı birinci öneride, "Genç istihdamını ulusal bir eylem planı çerçevesinde ele almak en uygun yaklaşım olacaktır." ifadesi yer almaktadır. Bu önerinin, hem AB hem de BM'nin Genç İstihdamı Ağı girişimi ile ilgili olduğu da vurgulanmaktadır (United Nations Development Programme [UNDP], 2008).

2010 yılında BM ve AKP Hükümeti, 9. Kalkınma Planı'nın temel politika eksenleri ile uyumlu stratejik iş birliği alanlarının olduğu "BM Kalkınma İş Birliği Stratejisi (2011-2015)" adlı belge üzerinde anlaşmışlardır. Bu stratejik belgede, istihdama vurgu yapan hedefler de vardır. Bu süreçte Hükümet, insana yakışır işler için fırsatlar oluşturmaya odaklanarak gençlerin istihdam edilebilirliğini sağlama konusunda rol oynamaktadır. BM, 2009-2012 dönemi için Antalya'da genç istihdamına yönelik "BM Ortak Programı" (UNOP) adlı programı uygulamayı kararlaştırmıştır. Söz konusu programa katılan aktörler şunlardır: İŞKUR, Food and Agriculture Organization (FAO), ILO, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), UNDP. Programın, yerel ve ulusal olmak üzere iki uygulama düzeyi vardır. 3 yıl sürecek olan söz konusu programın yerel düzeyde uygulanması için Antalya ili seçilmiştir. Yerel düzeyde uygulama; genellikle Antalya'nın genç işsizliğini azaltmaya ve genç istihdamını artırmaya yönelik öneriler ve önlemlerden oluşmaktadır. Ulusal düzeyde uygulama ise "Ulusal Genç İstihdam Eylem Planı" formüle edilmesini amaçlamaktadır. Bu uygulamanın koordinatörü olarak "İŞKUR" olarak belirlenmiştir (İŞKUR, 2011). BM Ortak Programı; Antalya'da İŞKUR koordinasyonunda işgücü yetiştirme kursları verilmesini hedeflediği ve mali açıdan desteklediği yerel düzeyde bir pilot uygulama düzenlemektedir. BM Ortak Programı kapsamına giren bu uygulama, "Herkesine İnsana Yakışır İş: Antalya Bölgesinde Ulusal Gençlik İstihdam Programı ve Pilot Uygulama" olarak tanıtılmıştır. Bu kurslar, İl İstihdam

ve Mesleki Eğitim Kurulunun kararı alındıktan sonra uygulamaya konulmuştur (İŞKUR, 2011).

Aşağıda “politika transferi” modeli çerçevesinde “Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı” analiz edilmiştir.

-Politika Transferinin Konusu: Dolowitz ve Marsh’in teorik çerçevesine göre Türkiye’de formüle edilen ve uygulanan “Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı” (UGİEP) incelendiğinde; söz konusu politika transferinin konusunu “fikirler” nesnesinin oluşturduğu görülmektedir. Burada konu edinen “fikirler”; hem AB’nin AİS stratejisinde yer alan “kapsayıcı büyüme” ilkesi kapsamında yer alan hedeflere hem de BM’nin 2008 yılında yayınlanan raporlarında Türkiye’deki genç işsizliğini ele almaya yönelik kapsamlı bir strateji ve eylem planı geliştirmesine dair politika önerisi ile ilgilidir. Dolayısıyla, UGİEP’nin formüle edilmesinin arka planında; uluslararası kuruluşlardan Türkiye’ye politika önerilerinin transferi vardır. Son olarak, ilk bölümde Evans ve Davies’in belirttiği gibi transfer seviyeleri açısından UGİEP değerlendirildiğinde, ilgili transferin uluslararası seviyeden ulusal seviyeye (istihdam sektörüne) doğru gerçekleştiği görülmektedir.

-Politika Transferinin Aktörleri: BM Ortak Programı doğrultusunda, ülke genelinde genç istihdamı odaklı bir eylem planı hazırlama gerekliliği gündeme gelmiştir. Plan hazırlıklarını yapmak üzere, 2010 yılında Ulusal Teknik Ekip (UTE) kurulmuştur. Plan hazırlık çalışmalarını koordinasyon etmede ise İŞKUR görev almıştır. Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı hazırlıkları için kurulan UTE’nde; “Kalkınma Bakanlığı, MEB, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Genç İstihdam Derneği, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ, DİSK, TİSK ve akademisyenler” farklı sektörlerin temsilcileri katılım göstermiştir. Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı hazırlıklarında; genç istihdamı odaklı çalışmalar yapan uluslararası kuruluşların politika önerilerinin yanı sıra, konuyla ilgili ulusal düzeyde politika belgeleri, ekonomik göstergeler ve durum analizlerinden de faydalanılmıştır. Planın hazırlık çalışmalarını yürütecek kararlar almakla sorumlu olan UTE’nin çalışmalarına; ILO’nun “Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı Rehberi”nin yanı sıra, Avrupa Birliği (AB), BM Kalkınma Programı (UNDP), FAO gibi uluslararası kuruluşların çalışmaları ve eylem planları da kılavuzluk etmiştir. Söz konusu süreçte, gençlerin istihdamıyla birlikte göç, engellilik, toplumsal cinsiyet gibi konulara öncelik verilmiştir. UTE, gerekli hazırlıkları yaptıktan sonra planın hazırlıklarını tamamlamıştır (İŞKUR, 2011). Tamamlanan Ulusal Gençlik İstihdam Eylem Planı’nda, sadece İŞKUR’un yapabileceği faaliyet alanlarıyla uyumlu olan ve UTE’nde yer alan aktörlerin uzlaştığı 32 adet politika önerisine yer verilmiştir (İŞKUR, 2011). Söz konusu transfer

sürecine resmî, gayriresmî ve uluslararası politika aktörlerinin dahil olduğu görülmektedir.

-Politika Transferinin Nedenleri: BM, rapor ve çalışmalarında yer alan politika önerilerinde; Türkiye'nin ulusal düzeyde genç istihdamını geliştirmesine yönelik eylem planı eksikliğinden doğrudan bahsetmiş ve bu eksikliğin kapsayıcı bir çerçeve veya eylem planları hazırlanarak giderilmesi gerekliliğine işaret etmiştir. Ayrıca, BM'nin Milenyum Kalkınma Hedefleri doğrultusunda geliştirdiği Genç İstihdamı Ağı uygulaması, Ağa katılan ülkelere genç istihdamı odaklı eylem planları hazırlama yükümlülüğü getirmiştir. Nitekim, 2006'da Gençlik İstihdam Ağı'nın (Youth Employment Network-YEN) üyesi olan Türkiye, bu oluşumun gerektirdiği ulusal strateji ve eylem planı açısından yükümlülüklerini 2006 sonrası süreçte yerine getirmeye başlamıştır. 2008'de İŞKUR koordinasyonunda düzenlenen "I. Ulusal Gençlik İstihdam Zirvesi", Türkiye'nin YEN yükümlülüğü çerçevesinde genç istihdamına yönelik ulusal strateji belirlemesine örnektir. Bu doğrultuda, Türkiye, ilgili Ağın gerektirdiği yükümlülükler doğrultusunda genç istihdamı odaklı eylem planını da "BM Herkes İçin İnsana Yakışır İş: Ulusal Gençlik Eylem Planı ve Antalya Pilot Bölge Uygulaması Projesi" aracılığıyla hazırlamıştır (Uludağ, 2014, s. 44).

Diğer taraftan, AB de 2010 yılında uygulamaya koyduğu Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS), "kapsayıcı büyüme" ilkesi doğrultusunda; genç işsizliğini önlemeye yönelik istihdam politikalarıyla ilgili bir çerçeve oluşturulması gerekliliğine işaret ederek dolaylı bir şekilde eylem planı hazırlanmasına vurgu yapmış ve böylelikle hem Birliğe taraf ülkelerin hem de aday ülkelerin genç istihdamı politikalarını şekillendirmede rol oynamıştır. AİS; genç işsizliğine yönelik politikalar, planlar ve stratejiler geliştirmesi noktasında Türkiye dahil birçok ülkeye kılavuz olmuştur.

Özetle, IMF, BM, OECD gibi uluslararası kuruluşlar hem doğrudan hem de dolaylı bir şekilde zorunlu politika transferini gerçekleştirmektedir. "Bu kuruluşlar, politikaları ve kredi koşulları aracılığıyla doğrudan ve konferanslarından ve raporlarından yayılan bilgi ve politikalar aracılığıyla dolaylı olarak ulusal politika yapıcılarını etkilemektedir." (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 11). Dolayısıyla, yukarıda belirtildiği gibi uluslararası kuruluşların çalışmalarındaki fikirlerden Türkiye'ye gerçekleşen transfer sürecinin, daha çok "dolaylı zorunlu transfer" olduğu görülmektedir.

-Politika Transferinin Başarısı/Başarısızlığı: Uluslararası kuruluşların yaydıkları fikirler yoluyla Türkiye transfer edilen UĞİEP, 2011'de yürürlüğe girmiştir. UĞİEP'nin ülkemize transferinin değerlendirilmesinde, 2011 sonrası süreçte genç istihdamına yönelik kurum ve planlama düzeyindeki gelişmeler ve istatistikî göstergeler önemlidir. Bu süreçte, Kalkınma Planları'nın yanı sıra, UĞİEP ile bağlan-

tılı olarak İŞKUR’un ve ÇŞGB’nin faaliyetleri de ön plana çıkmaktadır. İlk olarak, 2012-2022 zaman aralığında İŞKUR tarafından 15-24 yaş grubundaki gençlere sunulan hizmetlerden biri olan işe yerleştirme hizmetlerine bakıldığında, söz konusu hizmetlerden yararlanan gençlerin sayısında artış görülmüştür. İŞKUR işe yerleştirme hizmetlerinden yararlanan 15-24 yaş grubundaki genç sayısı, 2012’de 166.952 iken 2022’de ise 519.172 olmuştur (“İstatistik Yıllıkları”, t.y.). Nitekim bu durum, İŞKUR’un 2011 sonrasında yayınladığı stratejik planlarında, örneğin 2018-2022 dönemini kapsayan stratejik planı’ndaki “İşe Yerleştirme Hizmetlerini İşgücü Piyasasının İhtiyaçları Doğrultusunda Geliştirmek” amacına yönelik belirlenen “Özel politika gerektiren grupların istihdamını artırmak” alt hedefiyle uyumludur (İŞKUR, 2017). İŞKUR’un pasif istihdam politika araçlarından biri olan işsizlik ödeneğinden yararlanan 15-24 yaş grubundaki gençlerin sayısı, 2012-2022 döneminde 26.301’den 55.653’e yükselmiştir (“İstatistik Yıllıkları”, t.y.). Özetle, UĞİEP ile beraber İŞKUR’un genç istihdamına yönelik aktif ve pasif işgücü programlarından faydalanan gençlerin sayısında artış görülmüştür.

İkinci olarak, 2011 yılı sonrasında yürürlüğe giren kalkınma planlarında, genç işsizliğinin çözülmesi gerektiğine dair hedeflere ve bunlara yönelik politika önerilerine yer verilmiştir. Örneğin 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı’nın hedefleri ve politikaları ile ilgili bölümün “Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum” alt bölümündeki “Çocuk ve Gençlik” kısmında genç işsizliği ile ilgili mevcut durum analiz edilmiş ve belirtilen amaç ve hedefler arasında “*eğitimde ve istihdamda olmayan gençlerin ekonomik ve toplumsal hayata katılımlarının artırılması hedeflenmektedir*” maddesine yer verilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013). 2019-2023 dönemini kapsayan On Birinci Kalkınma Planı’nda ise “Planın Hedefleri ve Politikaları” başlıklı ikinci bölümündeki “Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum” başlıklı alt bölümünün “Gençlik” kısmında “*Gençlerin güçlü yaşam becerilerine, insani ve millî değerlere sahip olarak yetişmelerinin, iktisadi ve sosyal hayata ve karar alma mekanizmalarına aktif katılımlarının sağlanması temel amaçtır*” ilgili bir amaca değinilmiş ve beraberinde gençliğin eğitim ve istihdam ile ilgili sorunlarının çözümüne dair önceki plandan daha detaylı politika önerilerine yer verilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019). Özetle, Kalkınma Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan bu planlar, hükümet gündeminde genç işsizliği sorununun çözülmesine yönelik hedef ve önerilere daha çok ağırlık verildiğini göstermektedir.

Üçüncü olarak, planı takiben ÇŞGB’nin koordinasyonunda “Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023)” (UİS) adlı kapsamlı bir istihdam stratejisi hazırlanmış ve söz konusu stratejinin kabulü Yüksek Planlama Kurulu tarafından 06/05/2014 ta-

rihinde aldığı kararla olmuştur. 2009 yılında hazırlıkları başlayan UİS; "eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi", "işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması", "özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması", "istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi" olmak üzere dört temel politika ekseninden oluşmaktadır. UİS'in oluşmasında ve şekillenmesinde; AİS, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) ve Yıllık Programlar (2010, 2011, 2012, 2013) etkili olmuştur. İlerleyen süreçte; UİS kapsamında yer alan stratejik amaç ve hedeflerin uygulanması için 2014-2016 ile 2017-2019 dönemlerini içeren eylem planları ÇSGB tarafından hazırlanıp yürürlüğe girmiştir (ÇSGB, 2015).

Son olarak, UİS uygulamada iken yine ÇSGB koordinasyonunda "Ulusal Genç İstihdam Stratejisi (2021-2023)" (UGİS) ve 2021-2023 dönemi UGİS eylem planları hazırlanmış ve 2021 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu strateji belgesi; "eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi", "ne eğitimde ne istihdamda olan gençlerin istihdamının artırılması" ve "geleceğin işleri" olmak üzere üç temel politika eksenine üzerine şekillenmiştir. UGİS; On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), UİS'in "eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi" ile "özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması" temel politika eksenleri ve Hazine ve Maliye Bakanlığının "Ekonomi Reformları Eylem Planı" (2021) çerçevesinde şekillenen bir stratejidir (ÇSGB, 2021). Bu doğrultuda UGİS, UİS belgesinden farklı olarak doğrudan genç istihdamını destekleyici stratejik amaç ve hedeflere yer vermesi açısından önem arz etmektedir.

UGİEP sonrası gerçekleşen bu gelişmeler, genç istihdamına yönelik kurumsal faaliyetlerin artmasını ve ulusal stratejik çerçevenin güçlenmesini sağlaması açısından ilgili transferin "başarılı" olarak değerlendirilmesinde etkili olabilir. Ancak İŞ-KUR'a kayıtlı 15-24 yaş arasındaki genç işsiz sayısı; UGİEP'nin yürürlüğe girdiği 2011'de 534.505 iken 2012'de 556.576'ya, 2022'de ise 752.701 seviyesine yükselmiştir ("İstatistik Yıllıkları", t.y.). Özellikle UGİEP'in uygulanması sonrasındaki 15-24 yaş grubundaki artan genç işsiz sayısı dikkate alındığında, ilgili transferin hedeflenen başarıya ulaşmada etkili olmadığı görülmektedir. Çünkü ulusal düzeyde hazırlanan tüm bu stratejilerin temel amacı, genç işsizliğinin azaltılması ve buna yönelik tedbirlerin alınması ile ilgiliydi.

Transfer sürecinin başarısını değerlendiren faktörlerden biri de tamamlanmamış transferdir. UGİEP'nda yer alan politika önerilerinden biri hem uluslararası kuruluşlar ile iş birliğine hem de ileriye dönük Ulusal İstihdam Stratejisi'ne değinmektedir: "Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi hazırlıkları sosyal ortakların görüşleri alınarak tamamlanmalı ve buna göre "Ulusal Genç İstihdam Stratejisi" oluşturulmalıdır. Bu, Avrupa İstihdam Stratejisi (EES) ve Gençlik İstihdam Ağı (YEN) tarafından

belirlenen çerçeve ile uyum açısından atılması gereken önemli bir adımdır.” (İŞKUR, 2011). Söz konusu öneride yer alan politika belgelerinden biri olan Ulusal İstihdam Stratejisi’nin çalışmaları 2014 yılında; Ulusal Genç İstihdam Stratejisinin çalışmaları ise 2021 yılında tamamlanmıştır. Dolayısıyla, başlangıçta tamamlanmamış olan Türkiye’ye fikirlerin transferi, yaklaşık 10 yıl sonra tamamlanmıştır.

5. SONUÇ

AB, BM, ILO gibi uluslararası kuruluşlar; Türkiye’de genç istihdamını güçlendirmeye ve genç işsizliğini azaltmaya yönelik kapsamlı stratejiler ve planlar hazırlanmasında, daha doğrusu bu politika belgelerinin hazırlanması fikrinin yayılmasında öncü rol oynamıştır. Dolayısıyla, uluslararası aktörler, çalışmaları ya da üyelik yükümlülükleri yoluyla Türkiye’de ileriye dönük bir şekilde genç istihdamı politikalarını ve stratejilerini de şekillendirmektedir.

Bu çalışmada, söz konusu fikirlerin yayılımını incelemek adına “politika transferi” modeli kullanılmıştır. Politika transferi çalışmaları, sıklıkla ulusal düzeye aktarılan politikalara yer verse de fikirler, politika hedefleri, ideolojiler gibi konular da transferin odak noktası oluşturmaktadır. Kısacası, politika transferi; farklı bağlamlar arasında neyin, nereden, ne zaman, kimler tarafından ve niçin aktarıldığını anlamaya yardımcı olan süreç esaslı bir modeldir.

Bu çalışmanın konusunu, Türkiye’de 2011 yılında yürürlüğe giren “Ulusal Gençlik İstihdamı Eylem Planı (UGİEP)” oluşturmaktadır. Politika transferi modeli çerçevesinde UGİEP’nin hazırlık süreci ve öncesinde yapılanlar, bu süreçte yer alan uluslararası aktörlerin rolleri değerlendirilmiştir. AKP döneminde tasarlanan bu plan; DİSK gibi işgücü piyasasının sosyal tarafları, genç istihdamı ile ilişkili eğitim, tarım gibi sektörlerin temsilcileri gibi farklı düzeydeki ulusal politika aktörlerinin görüşleri ve katılımları ile hazırlanmıştır. 2011 öncesinde Türkiye’de genç istihdamına odaklı kapsamlı bir stratejinin veya eylem planının yokluğu, uluslararası kuruluşların Türkiye için hazırladığı raporlarda gündeme gelmiştir. BM ve AB, bu çalışmalar ve politika önerileriyle söz konusu planın hazırlanmasında öncü rol oynamıştır.

UGİEP, uluslararası kuruluşların bilgi ve fikirlerinin yayılması sonucu gelişmesinden dolayı, dolaylı zorunlu bir politika transferi örneğini teşkil etmektedir. Çünkü Türkiye, 2006 yılında katıldığı Genç İstihdam Ağı’nın üyelik yükümlülüğü olan genç istihdamı için bir eylem planı hazırlama zorunluluğu ile karşılaşmıştır. Diğer taraftan, AB’nin Avrupa İstihdam Stratejisinde istihdam ve genç işsizliğe yönelik politika hedefleri belirlemesi ve BM’nin raporlarında Türkiye’de genç istihdamını

artırmaya yönelik politika önerilerine yer vermesi de transferin zorlayıcı olmasına neden olmuştur. AB ve BM'nin Türkiye'nin genç istihdamına yönelik etkisini, hazırlanan ilgili eylem planında yer alan politika önerilerinde de görebilmek mümkündür.

UGİEP, hem Türkiye'de genç istihdamına yönelik bir çerçevenin oluşturulması hem de uluslararası kuruluşların çalışmalarına uyum sağlaması açısından önemli bir transfer örneğidir. UGİEP'in bir önemi de Türkiye'de Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) ve Ulusal Genç İstihdamı Stratejisi (UGİS) gibi ulusal düzeyde istihdam sürecini ve aktif istihdam politikalarını geliştirmeyi öncelikleyen politika belgelerinin hazırlanmasında rol oynaması ve onlara model olması noktasında çıkmaktadır. Sonuç olarak, UGİEP ile Türkiye'de genç işsizliğini azaltmak için gerekli istihdam politikalarının değişmesi ve dönüşmesi için kapsamlı bir çerçeve hazırlanmaya başlanmıştır. Yani, Türkiye'de genç istihdamına ve işsizliğine yönelik kapsamlı bir planın eksikliğinden ortaya çıkan bu transfer süreci, ulusal düzeyde genç istihdamına yönelik planlar ve stratejiler hazırlanmasına yönelik somut adımlar ile sonuçlanmıştır. Bu doğrultuda, UGİEP'in yürürlüğe girdiği 2011 sonrası; ÇSGB'nin diğer kuruluşlar ile koordineli bir şekilde stratejiler ve eylem planları hazırladığı ve bunları uygulamaya koyduğu görülmüştür. Aynı zamanda, bu süreç, ulusal düzeyde genç istihdamı ile ilişkili resmi politika aktörlerinin kapsamlı planlar hazırlamasından doğrudan genç istihdamını artırmaya yönelik politika hedefleri ve politikalar tasarlamaya ve bunları uygulamaya doğru geçişini beraberinde getirmiştir. Nitekim 2011 sonrasında yürürlüğe giren kalkınma planlarında, genç istihdamı ile ilişkili kuruluşların stratejik planlarında; doğrudan genç işsizliği ile ilgili hedeflere ve bu sorunun çözümüne yönelik önerilerinin, örneğin farklı alanlar ile iş birliği sağlama, mesleki eğitim ve diğer aktif istihdam politikalarını güçlendirme gibi, gündeme alınması söz konusu olmuştur. İlgili transfer süreci, bu yönüyle "başarılı" olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak genç istihdamına yönelik ulusal düzeyde stratejilerin hazırlanması ve tamamlanması, uzun bir süreç sonucunda olmuştur. Diğer taraftan, UGİEP'in yürürlüğe girdiği 2011 yılından günümüze kadar genç işsizlik oranlarında önemli bir azalma görülmemiştir. Dolayısıyla, Türkiye'deki bu politika transferi örneği, bu yönüyle "başarısız" olarak değerlendirilebilmektedir.

Türkiye'de UGİEP ile başlayan genç istihdamına yönelik planlama sürecinin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve bu sürece uyumlu politikaların geliştirilmesi, genç işsizliği sorununun çözümünde belirleyici olacaktır. Yani, ileriye dönük genç işsizliğinin çözülmesi, uzun vadeli planlamayla eşgüdümlü bir şekilde işleyecek istihdam ve eğitim politikalarının da varlığını gerektirecektir. Bu çalışma, UGİEP sonrasında Türkiye'nin doğrudan genç işsizliği ve istihdamı ile ilgili planlama sü-

recinin nasıl değiştiğini ortaya koymuştur. Dolayısıyla, genç işsizliği ve istihdamı ile ilgili planlamaya odaklı ileriye dönük çalışmalar, UĞİEP’nda yer alan politika önerilerinin hangilerinin uygulama imkanı bulduğunu ve bunların ilgili sorunun çözümüne etkilerini ele alabilir.

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: Turkey has an advantage in terms of youth population growth in the 15-24 age group compared to Europe and other developing countries. Therefore, ensuring a high level of employment participation of the growing young population will bring positive results both individually and nationally. However, problems such as the failure to create new jobs for the growing young population, the lack of qualified education, and the lack or absence of work experience, reveal a youth unemployment profile of around 20 percent in Turkey. Turkey has started to implement active employment policy tools similar to those in countries such as Germany and Japan, aimed at solving the current youth unemployment problem. Accordingly, vocational training programs with similar systems and tools have come to the fore. In addition, international organizations such as the EU, OECD and the UN play a role in shaping and changing Turkey’s national youth employment with policy proposals in their reports. In this respect, the “National Youth Employment Action Plan” (2011) published by İŞKUR is an important example in terms of seeing the impact of international organizations on youth employment strategies in Turkey. This study aims to explain the role of international organizations in the preparation and transfer of this plan to Turkey through policy proposals. In order to reach the aim of the study and to understand the process, the “policy transfer” approach, which is in the discipline of public policy and is more prominent with Dolowitz and Marsh, has been used.

Research Questions: This study focuses on answering the following questions: “Are there strategies focusing on youth employment at the national level in Turkey? What is the impact of international organizations, such as EU and UN on countries’ policies to tackle youth unemployment? Who are the national and international policy actors involved in the transfer of the National Youth Employment Action Plan? What is the main reason that led actors to transfer the National Youth Employment Action Plan? How is the National Youth Employment Action Plan classified in terms of the type of policy transfer Is the National Youth Employment Action Plan a successful or unsuccessful policy transfer in terms of its outcomes?”

Literature Review: Policy Transfer creates an interaction between actors or countries by transferring many objects, including policies, in different contexts. In this process, different actors - national, local, regional and/or international - can be involved together or separately. For example, international organizations have played a role in developing countries' development of policies and adoption of ideas targeting youth participation in employment. Thus, international organizations such as the EU and the UN have been influential in Turkey's designing strategies within the national framework to facilitate the transition of youth, one of the disadvantaged groups, to the labor market. Turkey's institutional and strategic perspective on increasing youth employment started to develop especially in the 2000s. In these years, Turkey has improved its active and passive employment policy instruments for youth and prioritized youth employment in its national strategic goals. In this change, technological developments and globalization have a decisive impact as much as international organizations.

Methodology: In this study, the development and change of the national strategic framework for youth employment in Turkey is examined as a "case study". The "case study", which is a qualitative research design, reveals how international organizations have influenced Turkey's strategies, plans and policies focused on youth employment. In addition, domestic and foreign literature review was conducted on policy transfer, which constitutes the theoretical framework, and national strategies and plans related to youth employment, which is considered as an example of transfer. And in the preparation of this study, document analysis, one of the qualitative research techniques, was used.

Result and Conclusion: In determining the national strategic framework, plans and targets for youth employment in Turkey, the transfer of ideas proposed by international organizations in their work is effective. In this respect, the UN and the EU transferred to Turkey the proposal of "the need for a national youth employment strategy", which they had directly or indirectly emphasized in their reports and strategies prepared before 2011. It has been concluded that the "National Youth Employment Action Plan" document, which was prepared as a result of this proposal, is an indirect coercive policy transfer in the policy transfer classification in the literature, since it is realized without any direct pressure from any country or international organization. Because in this process, international actors tried to adopt their own policy proposals as a condition of membership. The implementation performance of the policy document "National Youth Employment Action Plan" published in 2011 can be evaluated as successful and unsuccessful from different perspectives. After the come into force of this document; It has been

observed that employment-related organizations, particularly İŞKUR, have increased their services for youth employment, and that comprehensive strategies for youth employment have been designed at the national level. However, the increasing number of registered youth unemployed after 2011, shows that post-transfer developments have not been successful in preventing youth unemployment. On the other hand, the fact that the preparation process of national strategies for youth employment took many years led to the late completion of the relevant transfer.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: Esma Arzu KUŞAN, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

Çıkar Beyanı: Yazarlar ya da herhangi bir kurum/ kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement: The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

Author Contributions: Esma Arzu KUŞAN has contributed to all parts and stages of the study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.

KAYNAKÇA

- Acar, A. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'ye Yansımaları. *BEÜ SBE Dergisi*, 8(1), 277-293.
- Açıkgöz, F. (2017). *Seçilmiş Ülke Uygulamalarında Genç İstihdamına Yönelik Aktif İşgücü Politikaları ve İŞKUR İçin Öneriler*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- Adıgüzel, M. (2021). Türkiye'de Genç İşsizliği Etkileyen Faktörler. *Econharran Harran Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5(8), 100-129.
- Akbulut, Ö. Ö. (2006). Türkiye'de Kamu Yönetimi İncelemesini Tanımlayıcı Bir Kavram Önerisi: Ölçücülük-Ideametric. *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (4), 159-193.
- Akcan, A. T. (2018). Türkiye'de Genç İşsizlik Sorunu ve Çözüm Önerileri. *Gençlik Araştırmaları Dergisi*, 6(14), 35-54.
- Akman, E., Akçay, E. Y. ve Argun, Ç. (2011). Avrupa Birliği'nin Değişen Nüfus Yapısında Gençler ve AB'nin Gençlik Politikaları. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(21), 41-72.
- Aksoy, A. Ş. (1998). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7 (1), 3-13.
- Alan, H. (2020). Genç Girişimciliği ve Sosyal Girişimcilik: Üniversite Öğrencileri Üzerinde Bir Araştırma. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 16(28), 145-175.
- Altunok, H. (2019). Kamu Politikası. Yasemin Mamur Işıkcı ve Esmeyar Alacadağlı. (Ed.). *Kamu Yönetimi Ansiklopedisi*. (s. 463-468) içinde Ankara: Astana Yayınları.
- Arpat, B. (2020). Bir Aktif İstihdam Politikası Olarak Sosyal Çalışma Programı: Üniversite Öğrencileri Üzerine Bir Uygulama. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(1), 327-340.
- Aytaçlı, B. (2012). Durum Çalışmasına Ayrıntılı Bir Bakış. *Adnan Menderes Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi*, 3(1), 1-9.
- Bender, K., Keller, S. ve Willing, H. (2015). *The Role of International Policy Transfer and Diffusion for Policy Change in Social Protection – A Review of the State of the Art*. Erişim Adresi: <https://d-nb.info/1067163980/34>.
- Berktaş, F. (2018). Liberalizm: Tek Bir Teorik Pozisyona İndirgenmesi Olanaksız Bir İdeoloji. H. B. Örs (Der.), 19. *Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler*. (s.47-114) içinde İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Coşkun, S. ve Gündüz, O. (2020). Bir Kamu Politikası Transferi Örneği Olarak Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama. *BAİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20(1), 277-301.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2015). *Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2014-2016)*. Erişim Adresi: <http://www.uis.gov.tr/media/1370/uis-2014-2023.pdf>.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2021). *Ulusal Genç İstihdam Stratejisi (2021-2023)*. Erişim Adresi: <https://www.csgeb.gov.tr/media/86876/ulusal-gen-c-istihdam-stratejisi-ve-eylem-plani-2021-2023.pdf>.
- Çevik, H. H. (2013). Kamu Politikası: Temel Kavramlar ve Süreçte Rol Oynayan Aktörler. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun. (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*. (s. 181-201) içinde Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çiner, C. U. ve Olgun, B. (2015). Neo-Weberyan Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Ed.). *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*. (s. 205-230) içinde Bursa: DORA Yayınları.
- Çondur, F. ve Şimşir, N. C. (2017). Türkiye’de Eğitim Harcamaları, Ekonomik Büyüme ve Genç İşsizlik İlişkilerinin Analizi. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 2(6), 44-59.
- De Freitas, M. V. (2023). *The Impact of Chinese Investments in Africa: Neocolonialism or Cooperation?*. Erişim Adresi: <https://www.policycenter.ma/publications/impact-chinese-investments-africa-neocolonialism-or-cooperation>.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. Erişim Adresi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Planı-2007-2013.pdf.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44 (2), 343-357.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13 (1), 5-23.
- Emirgil, B. F. (2020). Gençlere Yönelik Sosyal Politikalar. Aysen Tokol ve Yusuf Alper (Ed.). *Sosyal Politika*. (s. 425-452) içinde Bursa: DORA Yayınları.
- Erday, A. U. (2009). Genç İşsizliği Sorununun Çözümüne Yönelik Ulusal Politikalar ve Türkiye. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 3(22), 133-162.

- Ergün, S. (2019). *1980'den Bugüne Türkiye'de Genç İşsizliği*. (1.baskı). Ankara: Akademisyen Kitabevi.
- Erol, S. I. (2013). Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları: Japonya, Kore, Çin ve Türkiye Örnekleri. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 24(6), 25(1-2), 15-43.
- Es, M. ve Güven, G. (2018). 2015 Yılı Ulusal İstihdam Strateji Bağlamında Genç İşsizliğini Azaltmaya Yönelik Politikaların Değerlendirilmesi. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 7(18), 215-247.
- European Commission (2016). *EU Youth Report 2015*. Erişim Adresi: https://ec.europa.eu/assets/eac/youth/library/reports/youth-report-2015_en.pdf.
- European Observatory of Working Life (EurWORK) (2019). *European Employment Strategy*. Erişim Adresi: [https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/european-employment-strategy#:~:text=The%20European%20Employment%20Strategy%20\(EES,and%20implementing%20the%20necessary%20policies](https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/european-employment-strategy#:~:text=The%20European%20Employment%20Strategy%20(EES,and%20implementing%20the%20necessary%20policies).
- Eurostat (t.y.). *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*. Erişim Adresi: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training.
- Eurostat (t.y.). *Glossary: Youth unemployment*. Erişim Adresi: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Youth_unemployment#:~:text=Youth%20unemployment%20refers%20to%20people,unemployed\)%20of%20the%20same%20age](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Youth_unemployment#:~:text=Youth%20unemployment%20refers%20to%20people,unemployed)%20of%20the%20same%20age).
- Evans, M. ve Davies, J. (2002). Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77 (2), 361-385.
- Geçtan, E. (1981). Ergenlikten Yetişkinliğe Geçiş Dönemi Olarak Gençlik. *Ankara University Journal of Faculty of Educational Sciences (JFES)*, 14 (1), 91-100.
- Gedikkaya, F. G. (2019). Politika Başarısı ve Başarısızlığı: Politika Değerlendirme Sürecinde Nesnel Kriterler Mümkün Mü?. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 10(2), 159-181.
- Gençler, A. (2011). Avrupa Birliği'nde Krizin İşsizliğe Etkisi ve İstihdam Teşvikleri. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 2(1), 1-25.
- Güçlü Yılmaz, F. (2014). Farklı Ülkelere Göre Yaygın Mesleki Eğitim. *Çağdaş Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1(1), 36-44.

- Güneş, Ü. (2018). Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(1), 165-186.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (t.y.). *Proje Hakkında*. Erişim Adresi: <https://1milyonistihdam.hmb.gov.tr/proje-hakkında>.
- Heywood, A. (2015). *Siyasetin Temel Kavramları*. (2. Baskı). Ankara: Adres Yayınları.
- International Labour Organization (ILO) (2020). *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs*. Erişim Adresi: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737648.pdf.
- ILOSTAT (t.y.). *Statistics on youth*. Erişim Adresi: <https://ilostat.ilo.org/topics/youth/>.
- İşçiçok, Ö. (2018). *İstihdam ve İşsizlik*. (4. baskı). Bursa: Dora Yayınları.
- İŞKUR (2011). *National Youth Employment Action Plan*. Erişim Adresi: <https://media.iskur.gov.tr/13507/national-youth-employment-action-plan.pdf>.
- İŞKUR (2017). *Türkiye İş Kurumu 2018-2022 Dönemi Stratejik Planı*. Erişim Adresi: <https://media.iskur.gov.tr/19481/2018-2022-donemi-stratejik-plani.pdf>.
- İŞKUR (t.y.). *İstatistik Yıllıkları*. Erişim Adresi: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>
- İŞKUR (t.y.). *Aktif İşgücü Programları*. Erişim Adresi: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-isgucu-programlari/>
- İŞKUR (t.y.). *Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların Teşviki*. Erişim Adresi: <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/kadin-genc-ve-mesleki-yeterlilik-belgesi-olanlarin-tesviki/>
- James, O. ve Lodge, M. (2003). The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 1 (2), 179-193.
- Kaçer, F. ve Arap, İ. (2018). Politika Transferi Bağlamında Türkiye’de Kamu Mali Yönetimi Reformunun Başarısının Değerlendirilmesi. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (32), 121-134.
- Kaçer, F. ve Erat, V. (2014). Küreselleşme ve Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği. *Pamukkale Journal of Eurasian Socioeconomic Studies*, 1(2), 27-44.

- Kalkınma Bakanlığı (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Erişim Adresi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf.
- Karabıyık, İ. (2009). Avantaj ve Dezavantajları İle Genç İşsizliğinin Değerlendirilmesi. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(3-4), 293-320.
- Kasapoğlu, M. M. ve Murat, S. (2018). Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye’de İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarına Güncel Bir Bakış. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(25), 485-502.
- Kıral, B. (2020). Nitel Bir Veri Analizi Yöntemi Olarak Doküman Analizi. *Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 170-189.
- Koray, M. (2022). *Sosyal Politika*. (7. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Kurtdaş, E. M. (2017). Toplumsal Değişme Bağlamında Gençlik Sorunları. *Journal of Turkish Studies*, 12(25), 513-534.
- Kutlu, Ö. (2013). İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*. (s. 125-154) içinde Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Metin, B. (2016). Genç İşsizliği İle Mücadelede Aktifleştirme Stratejileri: İstihdama Geçişte Güçlü Bir Politika Aracı Mı?. *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 5(11), 76-105.
- Mossberger, K. ve Wolman, H. (2003). Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations. *Public Administration Review*, 63 (4), 428-440.
- Mülazımoğlu, M. E. (2018). Kamu Politikasında Aktörler. Ramazan Şengül (Ed.). *Kamu Politikası*. (s. 33-50) içinde Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (t.y.). *Employment rate by age group 15-24 year-olds, % in same age group, 2011 – 2022*. Erişim Adresi: <https://data.oecd.org/emp/employment-rate-by-age-group.htm#indicator-chart>.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (t.y.). *Unemployment-Youth unemployment rate - OECD Data*. Erişim Adresi: <https://data.oecd.org/unemp/youthunemployment-rate.htm>.

- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (t.y.). *Youth not in employment, education or training (NEET)*. Erişim Adresi: <https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-employment-education-or-training-neet.htm>.
- Özsöz, C. (2008). Vaka İncelemesi. *Sosyoloji Notları Dergisi*, 4-5, 74-79.
- Palmer, T. G. (2017). Refah Devleti Trajedisi. T. G. Palmer (Ed.). *Refah Devletinden Sonra*. (s. 13-24) içinde İstanbul: Liber Plus Yayınları.
- Serbest, S. (2015). Uluslararası Örgütlerin “Politika Aktarımı” Bağlamında Ulusal İş Sistemlerine Etkisi. *Sayıştay Dergisi*, (99), 71-94.
- Sezgin, Ş. (2010). Politika Transferi ve Türkiye’de Özelleştirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (27), 67-76.
- Sidney, M. S. (2007). Policy Formulation: Design and Tools. Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (Ed.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. (s. 79-88) içinde USA: CRC Press: Taylor & Francis Group.
- Sobacı, M. Z. (2011). Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü. *Sosyoekonomi*, 16(16), 191-210.
- Stone, D. (1999). Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics*, 19 (1), 51-59.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 545-566.
- Stone, D., de Oliveira, O. P. ve Pal, L. A. (2020). Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. *Policy and Society*, 39 (1), 1-18.
- Şener, S. (2013). *Türkiye’de Gençlik: Beklentiler, Problemler, Düşünceler*. (4. Baskı). İstanbul: İnkılâb Yayınları.
- Taş, S. ve Bozkaya, S. G. (2012). Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikaları. *Kabramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), 151-176.
- Tatlıdil, E. (2003). Değişen Dünyada İnsan Kaynağı Anlayışı ve Genç İşsizliği, *Sosyoloji Dergisi*, (10), 27-36.
- Tekin, A. (2021). 2000’li Yıllardan Günümüze Türkiye Ekonomisinde Genç İşsizlik Sorunu ve Çözüm Önerileri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 28(3), 447-466.

- Tuncay, S. (2000). Türkiye’de Gençlik Sorunlarının Psikolojik Boyutu. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1(1), 231-257.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. Erişim Adresi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (t.y.). İşgücü İstatistikleri (1988-2013). Erişim Adresi: <https://biruni.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (t.y.). İşgücü İstatistikleri (2014 ve Sonrası). Erişim Adresi: <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr>
- Uludağ, E. (2014). *Genç İstihdamını Artırmada Girişimcilik: Çeşitli Ülke Uygulamaları ve İŞKUR’un Rolü*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- United Nations (UN) (2003). *World Youth Report (2003)*. Erişim Adresi: <https://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/ch02.pdf>.
- United Nations (UN) (t.y.). *Youth*. Erişim Adresi: <https://www.un.org/en/global-issues/youth>
- United Nations (UN) (t.y.). *Millenium Development Goals*. Erişim Adresi: <https://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2008). *Human Development Report – Youth in Turkey 2008*. Erişim Adresi: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/turkey2008nhdrenpdf.pdf>.
- Walker, W. E. (2000). Policy Analysis: A Systematic Approach to Supporting Policymaking in the Public Sector. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, (1-3), 11-27.
- Wolman, H. (1992). Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US. *Governance*. 5(1), 27-45.
- World Bank (t.y.). *Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate) - European Union*. Erişim Adresi: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=EU>.
- World Bank (t.y.). *Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate) – OECD members*. Erişim Adresi: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=OE>.

- World Bank (t.y.). *Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate) - Türkiye*. Erişim Adresi: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=TR>.
- Yay, E. (2016). Bir Kamu Politikası Olarak Politika Transferi ve Türkiye Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 8(2), 48-63.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politikası*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yentürk, N. ve Başlevent, C. (2008). Türkiye'de Genç İşsizliği: Etkileyen Faktörler ve Politika Önerileri. N. Yentürk, Y. Kurtaran, G. Nematlu (Der.). *Türkiye'de Gençlik Çalışması ve Politikaları*. (s. 345-378) içinde İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z. (2015). Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (Der.). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. (s. 16-44) içinde Ankara: Adres Yayınları.

TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLANLAMA; POLİTİKA TRANSFERİ VEYA YAYILMA ANALİZİ

Strategic Planning in Türkiye; Policy Transfer or Diffusion Analysis

Basri YALIN*

Öz

Türkiye'de kuruluş yıllarından beri kamu yönetimi ve ekonomi politikalarının belirlenmesinde merkezi planlamacı geleneğin payı önemlidir. Ancak bu akım halen varlığını sürdürüyor olsa da terk edilmekte ve etkisi giderek azalmaktadır. Bunun yerine yeni kamu işletmeciliği uyumlu Anglo-Sakson gelenekte yerleşmeye başlamış olan stratejik planlama modeli 2000'li yılların ortalarından itibaren kullanılmaya başlanmıştır. Stratejik plan esasen işletme alanında geliştirilmiş olan iş planlama aracıdır. Bu makalede öncelikle politika yayılması ve politika transferi analiz modellerinin karşılaştırmalı açıklaması yapılmıştır. Sonraki bölümlerde ABD ve İngiltere'de bir kamu politikası aracı olarak kullanılmaya başlayıp zamanla Anglo-sakson gelenek içindeki ülkelerde yayılan planlamanın seyri takip edilmiştir. Ardından Türkiye'ye yayılma sürecinde etkili olan faktör ve koşullar politika transferi analizi perspektifinden incelenmiştir. Çalışmada temel olarak, bahsedilen süreçler özellikle politika yayılması ve politika transferi yaklaşımları bakış açısıyla ele alınmış, bunlardan hangisi ile açıklanmasının daha uygun olduğu tartışılmıştır. Türkiye'de kamu yönetiminde yaygınlaşan stratejik planlama uygun olduğu sonucuna varılan yöntem ile analiz edilmiştir. Çalışmada, planın Türkiye'de kurumlarda hangi amaçlarla ve politika bağlamında kullanılmaya başladığı, amaçlananlar ile elde edilenler arasındaki uyum ve

ABSTRACT

The contribution of the central planning tradition has been important in the determination of public administration and economic policies in Turkey since the founding year. However, although still exists, this approach has been abandoned and its influence has been gradually decreasing. Instead, the strategic planning model, which started to be pervasive in the Anglo-Saxon tradition compatible with the new public management, has been used since the mid-2000s. In this article, firstly, a comparative explanation of policy diffusion and policy transfer analysis models is made. In the next chapters, the course of planning, which started to be used as a public policy tool in the USA and England and spread over time in countries within the Anglo-Saxon tradition, was followed. And then, the factors and conditions effective in the spread to Turkey were examined from the perspective of policy transfer analysis. Basically in the study, mentioned processes were discussed especially from the perspective of policy diffusion and policy transfer approaches, and it was discussed which of these was more appropriate to explain. Strategic planning, which has become widespread in public administration in Turkey, was analyzed with the method that was concluded to be appropriate. In the study, it is intended to clarify for what purposes and policy context the plan has been used in institutions in Turkey, a consistency between

* Doktora Öğrencisi, Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, basriyalin@ogr.bandirma.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4255-1674.

varsa uygulamanın başarısı, yoksa başarısızlığın nedenlerine açıklık getirilmek istenmektedir.

the purposes and the outcomes, and its success, if any, and the reasons for its failure.

Anahtar kelime: Stratejik Plan, Politika Transferi, Yayılma, Eşbiçimcilik, Politika Analizi

Keyword: Strategic Planning, Policy Transfer, Diffusion, Isomorphism, Policy Analysis

1. GİRİŞ

Günümüzde Türkiye’de hemen her kurumda duvara asılı duran resmi yazılar gibi pek kimsenin dikkatini çekmeyen bir plan hazırlanmaktadır. İsmi stratejik plan olan bu belge ile, o kurumun faaliyet alanı ve yapısına göre değişkenlik gösteren, uzun dönemli takvime bağlanmış faaliyet ve projelerini gösterir programlar hazırlanmaktadır. Bu metinler basit bürokratik kırtasiyecilik olmanın ötesinde bir paradigma değişimini sağlama potansiyeline sahiptir. Çünkü kurumlar değiş demekle değil, edim biçimleri ve organizasyon yapıları değiştikçe değişirler. Çalışma yöntemleri arkasında saklı olan daha kapsamlı bir tasavvur bulunur. Stratejik planlamanın çıktısı olan stratejik plan, bir tasavvurun vücut bulmuş hali olması sebebiyle, tasavvur edilenle tezahür edenin karşılaştırılması bu çalışmanın başlangıç noktasıdır.

Bir işletmenin yönetim sürecini dizayn eden bir model olarak tasarlanan stratejik plan, stratejik planlama yaklaşımının zaman içinde kamu yönetimine nüfuz etmesiyle kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye’de de stratejik planın 2000’lerin başından itibaren kamu kurumlarında yer aldığı görülmektedir. Bu çalışmada, ilk olarak politika yakınsamasıyla birlikte ele alınan politika aktarım modelleri olarak yayılma (difüzyon) ve politika transferinin özellikleri karşılaştırmalı olarak açıklanmıştır. Ardından, stratejik planın ne olduğu işletme yönetimi üzerinden açıklanmakta, kamu yönetimi alanına nasıl aktarılacak kullanımının yaygınlaştığı ele alınmaktadır. Özellikle Anglo-Sakson geleneği içinde baskın olan bu modelin Türkiye’ye aktarılması süreci değerlendirilmektedir Türkiye’den daha önce uluslararası alanda ve başka ülkelerde kullanılan stratejik planlamanın, Türkiye’de de bir politika aracı olarak kullanılmasına sebep olan faktörler, içinde bulunulan koşullar, karar alma süreçlerinde etkili olan aktörler ele alınmıştır. Tarihsel bir süreçten ziyade politika analizinde politika yakınsaması bağlamında, stratejik planın Türkiye’ye aktarılması, politika aktarım modelleri üzerinden incelenmektedir. Türkiye’ye aktarım sürecinin bu modellerden hangisi üzerinden ele alınmasının uygun düşeceği teorik olarak tartışılmıştır.

Stratejik planın Türkiye’de merkezi idareler, devlet üniversiteleri, belediyeler, il özel idareleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından hazırlanması ve kurumsal politikaların bu plan çerçevesinde yürütülmesi beklenmiştir. Bunun yanı sıra politikaların değerlendirilmesi süreci de bu planda belirlenen hedefler ve kriterlere göre yapılmaktadır. Daha önce Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından ulusal çapta hazırlanan merkezi planlar hazırlanmaya devam etse de kurumlar ayrıca bütçe ile ilişkili olarak stratejik planlar hazırlamaya başlamıştır. Böylelikle daha desantralize ve bütçe odaklı bir yaklaşımla, parçaları oluşturan kurumların başarısının bütüne yönelik katkı sağlayacağı öngörülmüştür. Stratejik plan yoluyla kamuda planlama politikasının Türkiye’den önce tarihsel bir arka planının olup olmadığı, benzer uygulamalar varsa neler olduğu ve ülkemizdeki sürece nasıl etki ettiği incelenmiştir. Bunun ardından Türkiye’de politika uygulama sürecinin nasıl işlediği ve sürecin sonuçları değerlendirilmiştir. Yine bu süreç içinde yer alan aktörler, aktörlerin konumları, politika yapımının idari mi toplumsal beklentilerden mi motivasyonunu sağladığı gibi noktalara da değinilmiştir. Sonuç olarak bu sürecin politika yapımıyla ilgili hangi teori(ler)e uygun geliştiğinin tartışması ve genel hatlarıyla analizi yapılmaya çalışılmıştır.

2. POLİTİKA TRANSFERİ, YAYILMA (DİFÜZYON) VE EŞBİÇİMCİLİK (İZOMORFOZ)

Ülkeler arasında politikalar yönünden iraksama ve benzeşme kavramları, karşılaştırmalı araştırma yöntemleri açısından temel araştırma konuları içinde yer almaktadır. Iraksama gibi benzeşmenin de hangi koşullarda, hangi saiklerle gerçekleştiği göz önüne alınmaktadır. Bunun yanı sıra süreç içinde rol alan aktörlerin, kişi veya kurum, kimler olduğu gibi ne türden bir pozisyon aldıkları da belirleyici olmaktadır. Dolayısıyla bu etkenlerin incelenmesi de bizlerin süreci daha sağlıklı bir şekilde analiz etmesini sağlamaktadır.

Bir politika benzeşmesinin sağlanması için öncelikle karar alma sürecinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu süreç de politika değişikliği ile mümkün olabilmektedir. Knill (2012, s. 252) politika değişimine yönelik yaklaşımları iki genel çerçevede sınıflandırmaktadır; “çizgisel-katkı” olarak tanımlananlar bir değişimin gerçekleşip gerçekleşmediğine ve bunun nedenlerine bakar. “Gündelik kombinasyon mantığı” içinde değerlendirilebilecek grupta ise farklı aktörlerin, farklı yöntem ve farklı sonuçların yarattığı çeşitli kombinasyonlara odaklanılmaktadır. Bu yazıda bazı açılardan bir yakınsamaya yol açması muhtemel görülen stratejik planlamanın gündeme alınması nasıl bir yol izlemektedir sorusuna yanıt aranmaktadır. Politik

yakınsama ise büyük ölçüde yayılma, politika transferi ve kurumsal eşbiçimcilik modelleriyle analiz edilmektedir. Yayılma ve transfer analizi birbirine oldukça yakınken eşbiçimcilik daha net bir şekilde diğer ikisinden ayrılmaktadır.

2.1. Eşbiçimcilik

Eşbiçimcilik yakınsama sürecinin benzer çevresel şartlarda nasıl benzer yapılar/kurumlar ortaya çıkardığını analiz etmektedir. Diğer bir odak noktası ise benzer yapılar içinde de hangi kurumların ön plana çıktığıdır. Özellikle 20. yy.’ın ortalarından itibaren dünyada kamu kurumlarında homojenleşmenin herhangi bir etkinlik gözetmeksizin gerçekleşmeye başladığını savunur. Bu bakış açısına göre bir kere iyi tahsis edilmiş bir yapı ortaya çıktığında, o yapı baskın biçimde diğerleri üzerinde homojenize edici bir itki yaratmaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983). Bunun yanı sıra uluslararası örgütler nezdinde bir meşruiyet kaynağı olarak da kurumsal eşbiçimcilik bir politika aktarımı da olabilmektedir (Radaelli, 2000). Kurumların yapısal benzeşmesi yerine politikaların nüfuz etmesi ise yayılma literatürü ile açıklanmaktadır.

2.2. Politika Yayılması

Yayılma literatürü, özünde yeni uygulamaları benimseyenlerin niteliklerine ve yayılma modeline odaklanmaktadır. Çoğunlukla, partizan değerler veya siyasi kültürlerden bağımsız olarak yalnızca ortak sorunların değil, aynı zamanda ortak bir yanıtın da olduğunu varsaymaktadır. Aktarılandan ziyade yayılmanın sırası üzerine odaklanmaktadır (Rose, 1991, s. 10). Programların benimsenmesinde öncülük eden ve geride kalan ülkeleri belirlemeyi, aradaki farkı açıklamayı amaçlamaktadır (Bennett, 1997). Yayılma çalışmaları belirli bir politikayı merkeze alarak onun yayılmasını, başka mekân ve organizasyonlarda benimsenme sürecini ele almaktadır (Swank, 2008). Buna karşın politika transferinde politikanın aktarımı tekil bir örnek üzerinden açıklama getirilmektedir. Stratejik planlama örneği üzerinden bakacak olursak; stratejik planlamanın hangi ülke veya kurumlarda, hangi mekanizmalar yoluyla benimsendiği gibi sorulara yönelmiş bir çalışmada difüzyon modeli daha açıklayıcı olabilir.

Politika yayılması kuramcılarına göre günümüzdeki bağımlılık ilişkisinin yoğunlaşmasından dolayı, hükümetler birbirlerinden bağımsız aktörler gibi kararlar alamazlar (Simmons, Dobbin ve Garrett, 2008). İletişimin hızlanarak arttığı bir dönemde toplumlar arası etkileşim de artış göstermektedir. Uluslararası örgütlerin de ürettiği politikaların etkisi hem bu sayede hem de ortak platformlar sayesinde

yayılmaktadır (Rogers, Arvind ve Quinlan, 2009). Böylece ülkelerde konjonktüre gönüllü bir uyum sağlama eğilimi ortaya çıkabilir. Ülkeler bu uyumu içeride yasal ve teknik örgütsel düzenlemeler vesilesiyle sağlayabilirler. Nihayetinde uluslararası anlaşmalara dahil olma, örgütlere katılma süreçleri işlemeye başlar (Knill, 2007). Uyum sağlanması için politikaların aktarılma mekanizmaları içinde ön plana çıkanlar genellikle öğrenme, rekabet, kopyalama, öykünme ve zorlamadır (Shipan ve Volden, 2008; Simmons, Dobbin ve Garrett, 2006). Benzer mekanizmalar politika transferi literatüründe de yer almaktadır.

2.3. Politika Transferi

Dolowitz ve Marsh'ın (1996, s. 344) tanımlamasına göre politika transferi bir politika, kurum veya idari düzenleme yoluyla elde edilen bilginin, başka bir politika, idari düzenleme ya da kurumda faydalanmak üzere kullanılmasını ifade etmektedir. Politika transferi süreci, bilginin farklı bir zaman ve/veya mekâna aktarılması şeklinde gerçekleşebilir. Farklı ampirik çalışmaları bir çerçeve içerisinde tutarak oturtmak istedikleri standart modelde bazı soruların cevaplarına bakılmaktadır; "Politika transferinin motivasyonu nedir? Sürece kimler dahil olmuştur? Bunlar içinde kritik oyuncular kimdir? Transfer edilen nedir? Neyden ders çıkarılmıştır? Ne derece bir transfer söz konusudur? Transfer sürecindeki engeller nedir?" (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 8). Cevaplar ise bazı ana başlıklar altında toplanmaktadır. *Motivasyonu (amacı)* başka kurum veya ülkelerin deneyimlerinden ders çıkarmak, zorlama yoluyla veya ikisinin arasında daha kompleks bir şekilde gerçekleşebilir. Baskı grupları ve siyasi aktörler içeriden zorlayıcılar dayatmacı dış zorlayıcılar da olabilir. Koşullu krediler, uluslararası ortamın yarattığı baskı gibi birkaç unsurun bir araya geldiği durumlar da oluşabilmektedir. *Kimlerin* sürece dahil olduğuna bürokrasi, sivil toplum örgütleri, kurumlar gibi örnekler üzerinden bakılmaktadır. *Transfer edilen* ise bir politika olduğu gibi daha dar uygulama alanı olan bir program da olabilir. Geçmişte uygulama alanı bulmuş bir politika yeniden gündeme alınabileceği gibi ülke içindeki kurumlar arasında veya uluslar arasında da (*nere-den*) transfer gerçekleşebilir. *Transferin derecesi* yönünden çalışmalarda esinlenme veya tamamen kopyalama şeklinde bir ayrıma gidilir. *Transferi sınırlayan* ve transferin varlığını ortaya koyan *göstergeler* de transferin karakterini oluşturan faktörlerdir. Son olarak da eğer ortada bir *başarısızlık* varsa *gereçekleştirilmesi* yoluyla bir sonuca ulaşılır.

Uluslararası politika transferi çalışmalarında üzerinde durulan noktalar, politikayı alan yönetimlerin neden bu sürece dahil olduğu, politika transferi kararının nasıl alındığı, buna bağlı olarak da sürecin sonunda elde edilen başarı ya da başa-

rısızlıktır (Mossberger ve Wolman, 2003). Carroll’un (2012) çalışmasında Avustalya’nın politika transferi geleneğinin Birleşik Krallık’tan uyarılma biçiminde gerçekleşirken karakteristik özelliklerinin nasıl değişim gösterdiğini ortaya çıkarılmaktadır. Yerelde üretilen politika ile uluslararası kurumlardan beslenen politika transferinin, uluslararası çaptaki hibrid bir yayılmanın parçasını oluşturduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca zaman içinde transfer yönteminin kurumlar arasındaki ilişkiler üzerinden yürütülme noktasına evrildiğini göstermesi açısından da ilginçtir. Evans’ın (2017) derlemesi ise sırasıyla, gelişmiş ülkeler arasındaki politika transferi ve gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere politika transferinin dinamiklerini, farklı yazarların çalışmalarında birçok örnekle ele alması bakımından oldukça aydınlatıcıdır. Carroll’un çalışmasında transferin aynı ülkede, farklı zamanlarda farklı aktörler ve yöntemler ile birlikte gerçekleşebildiğini görürken Evans’ın kitabındaki yazarların çalışmaları her ülkenin kendi karakterine göre politika transferi sürecini farklı yürüttüğünü ortaya koymaktadır. Buna karşın ülkelerin ortak bazı özelliklerinin politika transferinde benzeşmelerini sağladığını göstermektedir. Her ne kadar politika transferi ile politika yayılma analizleri çokça benzerlikler taşısa da birbirinden ayrıldığı belirleyici bazı noktalar bulunmaktadır. Bunun için her iki literatürdeki çalışmalarda yer alan temel bazı benzerlik ve farklılıklarına değinmek yerinde olacaktır.

2.4. Benzerlikler- Farklılıklar

Hem politika transferi hem yayılma literatürü politikanın aktarılması süreçlerini inceler. İki analiz metodunun merkezinde de birbiriyle ilintili eylemler ve politik kararlar silsilesinin ortaya serdiği bir örüntü ortaya çıkarılmaya çalışılır.

Odak noktası: Yayılmada politikanın kendisine ve yayılma dinamiklerine odaklanılırken, politika transferinde daha çok kurumlar veya ülkeler ön plana çıkmaktadır. Transfer analizinde ayrıca aktarımın arkasındaki nedenler araştırılır (Knill ve Tosun, 2012, s. 267).

Kapsamı: Mekân yönünden bakıldığında, transferde bir ülke veya kurumun yaptığı transfer incelenir. Yayılmada ise küresel bir alan veya ABD gibi federal yapıdaki bir ülkede birbirinden bağımsız karar verme yetkisine sahip eyaletler incelenir (Ravensay ve Hamlin, 2015; Jauch, C. E., Profiruo, M. C. ve Ticlau, 2019). Zaman yönünden kapsamı ikisinde de çalışmanın anlamlı bir çıkarım yapmaya yeterli olacak bir süre aralığı tercih edilse de genellikle yayılma analizinde bu süre daha uzundur (Knill, 2007).

Yöntem: Benimseyen ülkeler üzerinden karşılaştırma yapmak amacıyla kategoriler oluşturulur, ölçülebilir farklar ve benzerlikler ortaya konur. Bu sebeple nicel yöntem daha fazla tercih edilmektedir. Transfer çalışmalarında ise nitel bir yöntem daha yaygındır.

Sınıflandırma: Politikanın hangi motivasyonla edinildiği üzerine yayılma literatürü öykünme, rekabet ve zorlama gibi etkenleri göz önüne alırken transfer literatürü de benzer şekilde ders çıkarma, zorlama ve ikisinin bir arada yer aldığı etkenler üzerinden çalışır. Transferde süreci etkileyen aktörler incelenir, yayılmada da ülkeler arasında fark yaratan unsurlardan birisi ise aktörler arasındaki benzerlik ve farklar ortaya çıkarılır.

Değerlendirme: Politika yayılma sürecindeki sonuçlara ölçülebilir etkenler üzerinden varılmak istendiğinden, sonuçlar da determinist bir yaklaşım içinde değerlendirilir. Genellikle bir politikanın hangi ülke(ler)de benimsenip hangilerinde benimsenmediği nedenleriyle birlikte değerlendirmelerde yer alır. Politika transferinde de belirli bir çerçeve içinde nedensellik kurulmaya gayret edilir. Çünkü bir şekilde delillendirme ve rasyonellik bir yere kadar aranmaktadır. Yine de her örnek çalışmada, çoğunlukla kendine has koşulları içinde transferin hikayesi anlaşılmaya çalışılır, transferin sonuçları üzerinden değerlendirilir.

Bu çalışmada da görüldüğü gibi politika transferi ve yayılma literatürünün ortak yönlerine dikkat çeken çalışmalar yanında (Marsh ve Sharman, 2008) ikisinin bir araya getirildiği bir analiz metodu önerileri yapılan çalışmalar bulunmaktadır (Newmark, 2002). Bunun sebebi modellerin giderek kompleks hale gelen süreçlerin açıklanmasında yetersiz kaldıkları eleştirileridir. Örnek vermek gerekirse, transfer literatüründeki ampirik çalışmalarla genelleyici teorik bir şablon oluşturmanın çok isabetli olmayabileceği eleştirisidir (Evans, 2017, s. 224). Çünkü bu şablonlar nihayetinde seçilmiş örnekler üzerinden yapılmaktadır (James ve Lodge, 2003, s.183). Yine de verileri daha anlaşılır kılmak için bazı yerlerde ayırt edici çizgileri çekmek zorunludur.

Geniş anlamda devletin “derolling” - deregülasyon sürecine tabi tutularak rasyonel karar alma – rasyonel yarışma mantığı ile yeniden yapılandırılması çalışmalarının ülkeler arasında yaygın hale gelmesi politika yayılması kuramı üzerinden değerlendirilebilir. Ancak bunun araçlarından biri olarak stratejik planın kamu kurumlarının yol haritası olarak çalışma prensiplerini değiştirmesini tek bir ülke ölçeğinde değerlendirdiğimizde, politika transferi analizi daha uygun gözükmektedir. Yayılma konusu politikaların merkezleri (merkez ülkeler, uluslararası kurumlar vb.) üzerinden bir bakış açısıyla çalışırken diğer ülkelerle kurulan ilişki biçimi

yayılanın konusu olabilir. Ancak Türkiye özelinde ve ülke içindeki süreci incelemek gerektiğinde ise daha çok politika transferi yaklaşımına uygun olabilir. Keza Türkiye bir merkezi devlet olması hasebiyle planlama modelinin bütün kurumlarca uygulamaya alınması, hükümetin iradesiyle mecliste çıkarılan yasalar yoluyla yukarıdan aşağıya bir aktarım yolu izlenmektedir. Dolayısıyla varılmaya çalışılan husus şudur ki; birçok farklı düzlem ve farklı aktörlerin arasında farklı ilişki modelleri araştırma konusunu da hangi yaklaşımla ele alınacağını etkilemektedir. Yani stratejik plan üzerinden bakarsak, bu kavramın ABD’de uygulanmaya başladığı sırada eyaletler arasında yaygınlaşması yayılma kuramı üzerinden çalışılması ile Türkiye’de çalışılması farklıdır. Tabidir ki ABD’nin federal yapısı, bu eyaletlerin politika benimseme ve uygulama dinamiklerini Türkiye gibi ülkeler içindeki süreçlerden farklı analiz etmeyi gerektirir. Böylece lider iradesi, kurumsal ve piyasa aktörleri gibi etkenlerle yayılma sürecinden geçen stratejik planlama, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların yönetim gibi kavramlarıyla aynı ilkeleri paylaşması sebebiyle benimsenmiş ve Anglo-Sakson gelenek içinde yayılma sürecini ilerletmiştir. Merkezde genel kabul görmesini takiben zaman içinde Türkiye gibi ülkelerde koşullu bir zorlama mekanizmasının konusu durumuna gelmiştir. Türk Hükümeti hem IMF ile kredi görüşmelerinde hem Avrupa Birliği üyelik görüşmelerinde serbest piyasa ekonomi ilkeleri çerçevesinde stratejik planlamanın bir koşul olarak karşısına çıktığını görmüştür. Bu sebeplerden dolayı Türkiye’de uygulamaya konulması süreci politika transferi yaklaşımıyla analiz edilmiştir. Stratejik planın nasıl geliştirildiği, dünyada nasıl yaygınlaştığı ve Türkiye’ye nasıl nüfuz ettiğini bu teorik değerlendirmeler ışığında okumak yararlı olabilir.

3. STRATEJİK PLAN

Öncelikle kavramın işletme alanında kullanılmaya başladığını ve kamu yönetimi alanına buradan aktarıldığını ifade etmek gereklidir. Stratejik plan, belirli hedeflere ulaşmak için bir stratejinin oluşturulması ve bunun yol haritasının belirlenmesi ile ilişkilidir. Stratejik planlama ve stratejik yönetim aynı fikirleri ifade etmek için kullanılan kavramlardır. Stratejik yönetim Wheelen ve Hunger’a göre (1991, s. 7) “Bir şirketin uzun vadeli performansını belirleyen yönetsel kararlar ve eylemler kümesidir.” Kurumsal stratejinin belirlenmesinde ilk olarak askeri stratejilerden esinlenerek teorisi geliştirilmiştir. Üstelik kurumsal analiz değerlendirmelerinin de benzer bir yol izleyerek günümüze evrildiği söylenebilir. Örneğin Almanya’da büyük bankaların yönetim analizi ve incelemesini banka bünyesindeki “secretarit” birimi yapmaktadır. Bu uygulama 1870’lerde Deutsche Bank tarafından Prusya genelkurmayından doğrudan aktarılmıştır (Drucker, 1995, s. 260).

Stratejik planlama özellikle müzakereci ve yönetsel düşünmeyi gerektirir. Eldeki veriler ışığında en optimal planın hangisi olduğu üzerinde bir karar aşamasından geçilir. Stratejik planlama, işletmede stratejik yönetimin araçlarından biridir. Stratejik plan ise, stratejik planlamanın aşamalarını göstermek amacıyla hazırlanan kılavuz belgedir. Dahası bu stratejinin uygulama aşamalarını, planın hazırlanması ve uygulanmasında da görmek mümkündür. Bu haliyle stratejik planlama yaklaşımının bir çıktısı mahiyetindedir. Misyon ve vizyonun belirlenmesi, iç ve dış çevre analizi, amaçlar, kaynaklar, amaçların gerçekleştirilmesi için iş akış takviminin hazırlanması, sonuç ve değerlendirme stratejik planın öğeleri, stratejik yönetim aynı unsurların yanında stratejik planın hazırlanmasını da kapsamaktadır (Wheelen ve Hunger, 1991, s. 11-15; Jauch ve Glueck, 1988). Ancak yönetimin farklı işlevlerinin de olduğunu unutmamak gerekir. Stratejik yönetimde kurumsal işleğin prosedürlerle belirlenmesi ve bütçelerinin bununla ilişkilendirilmesine uzun erimli bir bakış katmak amaçlanmaktadır. Amaçlara stratejik planlama yoluyla, kurumun bütçe ve amaçlarının uygunluğu sağlanarak ulaşılabileceği öngörülmektedir.

Planlama bir bakıma karar verme sürecinin bir parçasıdır. Stratejik planlamanın esasları da rasyonel seçim kuramı üzerine inşa edilmiştir. Kurumsal ve sektörel kriterler (kamu kurumu olduğunda yetki ve görevleri açısından değerlendirilmeli) dikkate alınarak planlama yapılmaktadır. Rekabet edebilirlik, çevresel fırsatlar ve riskler, yönetimin görüşleri ve değerleri (King ve Cleland, 1978, s. 99) kriterler arasında öne çıkanlardır.

Stratejik planlamanın ilk ve belki de kısa vadede en etkin aşaması bütçeleme ve finansal denetimdir. Dahası bütçe karar verme aşamasından çıktılar değerlendirilmesine kadar her adımda yaklaşımın özünü oluşturmaktadır. Bütçe denkliği ve finansal denetimi gerçekleştirebilmek için öncelikle stratejik planın yapılması gerekmektedir (Hax ve Majluf, 1984, s. 2-9). Ardından daha uzun vadeli planlama aşaması gelmektedir. Stratejik plan yoluyla yaratılmak istenen model stratejik yönetimdir ve plan, aynı zamanda yaratılmasına katkı sağladığı bu yönetim modelinin de yapı taşlarından birini oluşturmaktadır. Yani sürecin hem dışsal faktörü hem de içsel ögesidir. Bu modelin nihai motivasyonu rekabet edebilirliğin artırılmasıdır. Kamu kurumları da benzer şekilde aynı dönemde birbiriyle hizmette rekabet edebilmesi yönünde teşvik edilmiştir.

Stratejik planlama modeli karar almada rasyonellik iddiasında olan bir planlama olarak değerlendirilmelidir. Öncelikle yapılan durum analizi ile mevcut durumun resmi ortaya çıkarılarak varsa sorunların tespiti ve bunlara yönelik geliştirilecek çözümler tasarlanacaktır. Bunları yaparken eldeki kapasitenin de bilinmesi sayesinde daha sağlıklı bir sürecin işleminin mümkün olacağı kabul edilir. Plan-

lamanın veriler sonrası kendine biçtiği rolü gösteren vizyonun hangi ilkeler ışığında geliştirileceği orta-uzun vadeli politikaların yürütülmesinde yol gösterici olacaktır. Plana göre faaliyetlerin yürütülmesi sırasında izlemenin yapılması ve gerek görül-
düğünde revize edilmesi ve son olarak da değerlendirmenin yapılması bir politika yapımının temel adımlarını gösterir niteliktedir. Ancak tartışmalı olan noktaları da bu rasyonelliğin ulusal çapta kamusal fayda açısından rasyonel olup olmayacağı hususundadır. Ayrıca performans değerlendirmesinin bütçeye odaklanmış olması da planın bir başka eleştirilen noktasıdır (Kutluk, 2019). Rasyonelliği benimsemiş olsa da konu edindiği alanın karmaşık ve iç içe geçmiş yapısı bu rasyonelliğin sür-
dürülmesinde bazı zorluklar yarabilmektedir (Andrews, Boyne ve Walker, 2006).

Geleneksel stratejik planlamadan farklı olarak modern sistemlerde yukarıdan aşağıya bir planlama yerine daha özerk ve stratejik planlamanın farkındalığına sahip olmuş birimlerin planlamayı kendi niteliklerine ve pozisyonlarına uygun olarak icra etmeleri beklenmektedir (King ve Cleland, 1978, s. 71-73). Bu yorum, kurumların merkezden daha bağımsız olması, hatta hizmetlerin de kamu özel iş birliği gibi modellerle yürütülmesi önerileriyle paralellik taşımaktadır. Stratejik planlama modelinde, yalnızca planlamacılar tarafından hazırlanarak ulaştırılması beklenen hedeflerin gerçekleştirilmesi mümkün görülmez. Hedeflere ulaşmanın yolu, kurumların da bu düşünce sistematiğine ve paradigmaya uygun olarak dönüştürülmesinden geçmektedir. King ve Cleland (1978, s. 76) stratejik planın dört temel soruya karşılık vermek için hazırlandığını belirtir; Mevcut durumumuz nedir? Gelecekte hangi konumda olmak istiyoruz? Hedeflerimize ulaşmak için neler yapmalıyız? Hangi araçları kullanmalıyız? Bu sorular, günümüzde kamu kurumlarından beklenen stratejik planın cevaplarını beklediği sorularla aynıdır. Ayrıca şirketler için planın hazırlanma aşamasında çevre değerlendirme, durum analizi, plancılarının yeniden gözden geçirmeleri, bütçe ve finansman uygunluğunun incelenmesi gibi aşamalar da yine günümüzdeki kamu kurumlarının plan hazırlama aşamalarıyla neredeyse aynıdır.

3.1. Stratejik Planlamanın Dünyada Kamu Yönetimine Uyarlanarak Yayılması

Stratejik planlamanın kamu yönetimine aktarılması 1970’lerden itibaren daha geniş çaplı bir paradigma değişimiyle mümkün olabilmiştir. Hall’un (1993, s. 278) politika yapımı için bahsettiği üç temel unsurun bu dönemdeki paradigma değişiminde yer aldığını görebiliriz; politika yapımı için kapsayıcı bir amaç, bu amacın gerçekleşmesini sağlayacak araç ve bu aracın nasıl düzenleneceği unsurları. Devletin küçülmesi, daha piyasa odaklı, rasyonel ve rekabetçi bir mantık çerçevesinde

hareket etmesinin sağlanması için kurumların stratejik planların çizdiği yol haritaları kullanılmaya başlanmıştır. Bu planlama modeli ise yeni paradigmaya göre dizayn edilen sistemin kurulmasına yardımcı olacak politikalarla yalnızca biridir. Planların nasıl hazırlanacağı kısmı da araçların ayarları/düzenlemesi ile ilgili olan kısımdır. Tasarlanan ayarların stratejik planı uygulamaya koyan bütün ülkelerde ve kurumlarında çok benzer biçimde düzenlendiği görülebilmektedir. Farklılıklar sadece kurumların karakteristiği ve hizmet konusundan kaynaklı nüanslar olarak ortaya çıkmaktadır.

Dünyada stratejik planın gündeme gelmesi, kamu yönetiminde reform ihtiyacının ortaya konulmasıyla gerçekleşmiştir. Kamu yönetiminin reformu ise devletin ekonomideki rolünün tartışmaya açılmış olması ve mevcut rolünün neoliberal argümanlar doğrultusunda değiştirilmesine yönelik politik bir iradenin gelişmesinin bir sonucudur. Modelin oluşturulmasının gerisinde 1970'lerde yaşanan küresel ekonomik krizlere ve buna karşın bir çözüm olarak sunulan ve uygulamaya konulan sisteme bakmak gerekmektedir. 1980'lere değin devlet üzerinden ekonominin yönlendirilmesi esasına dayanan Keynesyen ekonomiler stagflasyon krizleri ile karşılaştıklarında ise, cevaben daha önceleri geliştirilmiş ancak gündeme ve uygulamaya henüz geçirilmemiş bir paradigma yeniden canlandırılarak gündeme alınmıştır. Devlet yerine özel aktörlerin ekonomide belirleyici olması gerektiği, piyasa koşullarının serbest piyasanın kendi doğal mekanizmasına bırakılması gerektiği düşüncesi genel kabul görmeye başladığı bir konjonktüre geçildiği ifade edilebilir. Ancak 1929 Buhranı öncesi liberal yaklaşımdan farklı olarak devletin piyasa aktörlerinin talepleri doğrultusunda düzenlemeler getirmesi ve bunu koruması beklenmektedir. Ekonominin bu yönde tasarlanması için ise devletin kurumlarının da bu modele uyumlu olacak biçimde dönüştürülmesi beklenmiştir. Bahsedilen yaklaşıma göre, ekonomik faaliyetlerden çekilen devletin hizmet sağlayıcı kurumları, bir bütün olarak kamu yönetimi anlayışı da etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeler üzerine yeniden organize edilmelidir. Buna göre her kurumun kendi organizasyonu içinde bu ilkelerin sağlanması kendi niteliklerine uygun düşecek biçimde bir planlama ile gerçekleştirilebilirdi. Merkezin genel ve bütüncül politikalarının kurumların yerelliğine ve özgül yapılarına cevap veremediği noktalarda böyle bir planlama modeli eksikliği giderecek ve toplumsal beklentiye daha hızlı, yerinde ve uygun cevap verebileceği savunulmuştur.

Yukarıda bahsedilen stagflasyonist krizlere karşı öne sürülen ve kabul edilen anlayış devletin küçültülmesini öngörüyordu. Özelleştirmelerin yanında özelleştirilmeyen kamu kurumlarında kemer sıkma politikalarının bir uygulaması olarak işten çıkarma yoluyla küçülme gerçekleştirilmekteydi. Böylece kurumlarda sağlanan

tasarrufla devlet bütçesinde denklik sağlanabilecekti. Drucker (1995, s. 205) ise sağlık sektörü, üniversite gibi kurumlarda işten çıkarmalarla bu tasarrufun sağlanmadığını, işten çıkarmaları “otomobili ata bağlayıp çekirmek” benzetmesiyle anlamsız bulmaktadır. Buna göre tasarruf için yapılması gereken temel uygulama, işi ve kurumsal organizasyonu yeniden yapılandırmaktır. Ayrıca mevcut yönetim anlayışının “tek doğru yönetim” düşüncesi üzerine kurulu olduğunu belirttikten sonra bu homojen yapı düşüncesine karşı çıkmıştır. Buna göre çalışanlar farklı gruplara ait oldukları için aynı şekilde yönetilemezler. Farklı zamanlardaki yönetme eylemi de yine o zamana göre değişkenlik gösterebilmelidir. Üstelik çalışanlar da şirket hissedarları gibi o kurumun bir paydaşı olarak ortak kabul edilmelidir (Drucker, 2000, s. 178-186).

Birleşik Krallıkta yaşanan bütçe açıklarına bir çözüm getirmek maksadıyla öncelikle mali disiplini düzenlemeye ve kamu kurumlarının bütçelerini daha verimli kullanmaya yönelik 1982 tarihli “Financial Management Initiative” (Finansal Yönetim Girişimi) önerileri uygulanmaya başlamıştır (Sharifi ve Bovaird, 1995). Ardından 1987 yılında Thatcher tarafından kurulan “The Efficiency Unit” tarafından Başbakanlığa sunulmak üzere hazırlanan “The Next Steps” (Sonraki Adımlar) isimli bir rapor bütçelerin denkleştirilmesinin ötesinde kurumsal dönüşümlerin daha hız kazanabilmesi gerekenleri sıralamıştır. Ayrıca bunun için kamu kurumlarının örgütlenme şemasının da nasıl olması gerektiği yönündeki tavsiyelerini ortaya koymuştur (Panchamia ve Thomas, 2002). Bu tavsiyelerin hızla ve ekseriyetle uygulamaya konulduğu görülmüştür. Raporun dayandığı saha araştırmaları, kamu hizmetlerinin karar alma ve uygulama aşamalarında bazı noktaların öneminin altını çizmektedir. Buna göre öncelikle yerindeliğin sağladığı esneklik ve parlamento gibi yüksek siyasetin etkisinden uzak (bürokratların özellikle dikkat çektiği husus) bir hizmet verme imkânı önemlidir. Yine hizmet verici kurumlar yerel dinamiklere göre kendisini konumladığında sorunlara cevap verme kabiliyeti artmaktadır. Bu da merkezi hükümet politikalarının yerelden farklı olan öncelikleri sebebiyle ortaya çıkan merkez-yerel arasındaki farklılaşmayı azaltabilmektedir. Yine kurumların özerkliği politika uygulamaları sebebiyle hükümete yönelen kamuoyu baskısını da azaltmaktadır. Özerkliğin bir diğer yararı kamu personelinin yönetimi konusunda verimliliği artırma hususundadır. 600 bin kadar sivil kamu personelinin tek bir personel müdürlüğü ile idare etmek oldukça verimsiz görülmektedir (Jenkins, Caines, ve Jackson, 1988, s. 2-5). Buna göre üç kritik hedef doğrultusunda kurumlar yapılandırılmalıdır; kurumun yapacağı işin niteliğine göre personelin seçimi ve mali olarak kurumun sağladığı hizmetler ile elde edilen gelirin denkliği (yani bütçe denkliği) yönünde bir baskı oluşturulması. Öneriler kısmında kamu kurumlarında personel ve bütçe kesintilerinin önemi vurgulanmaktadır (Jenkins vd., 1988, s.

21). Burada kurumların bütçelerinin, kamu yönetiminin hedeflerini gerçekleştirmesinde önemli başarı kriterlerinden biri olarak karşımıza çıkması dikkat çekicidir. Bundan sonra kurumların bütçelerinin birçok kurumsal değerlendirilmenin esas ölçüsü olarak kabul edildiği bir dönem gelmiştir. Yine rapor öncesinde uygulanan verimliliğe (bütçe açısından) yönelik programın kurum personeli tarafından anlaşılıp sahiplenmesindeki eksiklikler de sonuç bölümünde belirtilmiştir. Bu olumsuzluk da ileride her kurumun kendisinin hazırlayacağı stratejik plan sayesinde kendi hedeflerini belirleme ve sahiplenme yoluyla giderilmeye çalışılacaktır. Birkaç yıl sonra ABD’de hazırlanan “Government Performance and Result Act” (Hükümet Performans ve Sonuç Kanunu) (1993) ile ABD’de stratejik plan kamu yönetiminde uygulamaya konulmuştur. Bunu takiben, kamu kurumları için stratejik plan uygulamasının Türkiye dahil küresel çapta uygulanmaya başladığını görmekteyiz. Nitekim 1999 yılında Birleşik Krallıkta Kabine Ofisi bünyesindeki Strategic Policy Making Team tarafından hazırlanan ve “*The Modernising Government, White Paper*” (Yönetimi Modernleştirmek, Beyaz Kitap) ismiyle anılan Professional Policy Making for the Twenty First Century (Yirmi Birinci Yüz Yıl İçin Profesyonel Politika Yapımı) başlıklı raporda stratejik çerçeve, stratejik yaklaşım, stratejik hedefler gibi stratejik planın unsurları detaylı olarak açıklanmakta ve modern yönetimin uzun vadeli planlamasının bu konseptte göre hazırlanması gerektiği belirtilmektedir (Strategic Policy Making Team Cabinet Office, 1999).

Birleşik Krallıkta gerçekleştirilen kamu reformunun uygulayıcısı olarak “yürütme ajanları” ismiyle yeni birimler kurulmuştur. Next Step raporu ile tasarlanan bu birimlerin sayısı 150’ye kadar çıkmıştır ve kamu görevlilerinin 80’ini zaman içinde barındırır hale gelmiştir. Bu birimlerin amaç ve sorumlulukları ölçülebilir ve net olarak çizilmiştir. Ayrıca performans hedeflerini ve buna dair sonuç raporlarını ve hesaplarını sunan birimler olarak nitelendirildiği de görülmektedir (Erkan, 2008). Tony Blair’in (1999) “Modernising Government” (Yönetimi Modernleştirmek) isimli sunduğu rapor da yeni dönemin nasıl olmasının düşünüldüğü yolunda oldukça bilgi vericidir. Bu rapora göre devlet sadece hizmet sağlayıcı bir şirketten farksız görülmektedir. Sadece bazı hizmetlerin niteliğinde farklılık bulunmaktadır. Dolayısıyla her kurumun verimliliği ölçülebilir (genelde yine bütçe bakımından) olmalı, bu kurumların paydaşları olarak görülenlerin katılımları sağlanmalı ve nihayetinde hesap verebilir olmalıdır.

Stratejik Plan, kamu sektöründe bu isimle ilk olarak ABD’de 1993 yılında uygulamaya konulmuş olan bir planlama modelidir (US The Administration, Office of Management and Budget, 1993). 1970’lerde ABD’de özel sektörde şirketler tarafından hazırlandığı görülmektedir (Ravensay ve Hamlin, 2015). ABD’de bu

planın oluşturulmasına kaynaklık eden sorunun tanımlanması Government Performance and Result Act 1993 raporunda “*Federal programlardaki israf ve verimsizlik, Amerikan halkının Hükümete olan güvenini baltalamakta ve Federal Hükümetin hayati önem taşıyan kamu ihtiyaçlarını yeterince karşılama becerisini azaltmaktadır.*” (US The Administration, Office of Management and Budget, 2022a) şeklinde ifade edilmiştir. Buna göre bir program çerçevesinde belirlenecek hedeflerin gerçekleştirilebilecek bir yönetim modelinin oluşturulması önceliklidir. Belirlenen hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetlerin ölçülebilir parametreler yoluyla değerlendirilmesi gereklidir. Değerlendirmenin sağlıklı yapılabilmesi için de yürütülen programın sonuçlarının ve çıktılarının ölçülebilmesini sağlayacak göstergeler geliştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır (US The Administration, Office of Management and Budget, 2022b). Stratejik planın performans planıyla birlikte uygulanması öngörülmüştür. Hazırlayacak üst kurum olarak Yönetim ve Bütçe Ofisi’nin (Office of Management and Budget) gösterilmesi bu planın bütçe odaklı bir kamu idaresinin merkezine yerleştiği fikrini vermektedir. Zira raporun içeriğinde de şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimden kastedilenin de o kurumun bütçesinin şeffaf ve hesap verebilirliği olduğu anlaşılmaktadır.

Avustralya’da “Public Service Reform Act” (Kamu Hizmeti Reformu Kanunu) (Australian Public Service, 1984); Yeni Zelanda’da “The State Sector Act” (Kamu Sektörü Kanunu) (1988); Kanada’da “Public Service 2000 (PS 2000)” (1989) ile kamu yönetimi reformları içinde aynı uygulamalar tespit edilmiş ancak çalışmanın sınırları dışında tutulmuştur. Anglo-Sakson kültüre sahip ülkelerin bu yaklaşımı benimsemiş olduklarına dikkat çekmek için bu örneklerin verilmesi yeterlidir. Aynı şekilde yaklaşımın öncelikle ortak değerlere ve kurumsal yapıya sahip ülkelerde hayata geçirilmesi yayılma literatürü için verimli bir örnektir. Ayrıca günümüzde Dünya Bankası’nın (The World Bank, 2022), hibe veya kredi yoluyla finansman sağladığı projeler içindeki en önemli başlık olarak “kamu yönetimi”nde yapısal reformlar karşımıza çıkmaktadır. Bu tür etkenlerin devreye girmesi farklı mekanizmaların işlemeye başladığını gösteriyor olabilir. Ancak stratejik planlamanın bu ülkelerde nasıl uygulamaya konulduğu, ne ölçüde gerçekleştiği ayrı bir analiz çalışmasını gerektirir. Örneğin politikanın yürütülmesine ABD ve Birleşik Krallık öncülük ederken diğer ülkeler onları nasıl izlemiştir, hangi ülkeler hangi saiklerle hareket etmiştir? Öğrenme, öykünme, rekabet, zorlama gibi mekanizmalardan hangileri etkili olmuştur? Uluslararası örgütlerin politikanın bir etkisinin olup olmadığı, olduysa ne ölçüde olduğu ile ilgili sorulara cevap arayan bir çalışma yayılma literatürüne daha uygundur.

Belirli bir merkezi yapıdan kaynaklanarak yayılma süreci düşünüldüğünde IMF, Dünya Bankası veya Avrupa Birliği gibi aktörler neoliberal politikaların çevre ülkelere aktarılmasında ortak hareket ederek etkili olmaktadır. Aktarılma sürecinde Anglo-Sakson ve merkez ülkelerin bu politikaları uygulamaya koymalarıyla gelişmekte olan çevre ülkelerin deneyimleri aynı koşullarda aynı saiklerle gerçekleşmeyebilir. Dolayısıyla analiz metodunun seçiminde bir politikanın seyrinin analizini yapmak isteniyorsa yayılma literatürü bu sebeple daha uygundur. Uluslararası düzlemde veya federal yapıdaki ülkeler gibi özerk yönetimlerin bulunduğu ülkelerdeki yayılma da izlenebilir. Çünkü dikey kuvvetler ayrılığına sahip eyaletlerin politikaları uygulamaya koymalarını etkileyen koşullar da karşılaştırma yoluyla açıklamayı mümkün kılabilir. Öyleyse çalışmanın konusu yalnızca stratejik planlama olsaydı yayılma literatürü daha geniş bir manzara sergileyebilirdi. Ancak buradaki çalışma Türkiye örneği üzerinden bir açıklama getirmeyi amaçlamaktadır. Anglo-sakson modeli çerçevesinde idari yeniden yapılandırma çalışmaları günümüzde de yaygınlaşarak devam etmektedir. Türkiye de süreçten etkilenen ülkeler arasında yerini almıştır. Planlamanın Türkiye özelinde, yeni kamu işletmeciliğine doğrultusunda, bütçe odaklı düzenlenmesi yayıma yerine politika transferi literatürü üzerinden değerlendirilmesi daha uygundur.

3.2. Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetimine Transferi

Türkiye’de de 1980’lerden itibaren serbest pazar yaklaşımı içinde dönüşen ekonomide birçok noktada problemler mevcut durumdaydı. Ekonomide toplam üretim düzeyi 1980’lerde 23 milyar TL’den 1990’lar sonunda 50 milyar TL’ye çıkmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2006). Ancak bütçeye bakıldığında harcama rakamları da GSMH’ya oranı bakımından 20%’den 35%’e yükseldiği görülmektedir. Bu anlamda devletin harcamalarına yönelik eleştiriler yerinde görülmektedir. Yaşanan krizle birlikte KİT’ler hariç tutulduğunda yönetim harcamaları GSMH’nın 50%’sine ulaşmıştır (Yılmaz, 2006). Faiz ödemelerinin ve sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer ödemeleri bu keskin artışı etkileyen önemli unsurlardır. Kamu yükümlülükleri artarken eleştirilere konu olan bütçe açıkları (yani mali disiplinin dışına çıkılması), şeffaflığın olmamasından kaynaklı denetimlerin yapılamaması gibi sorunlar yaşanmıştır (Erkan, 2008, s. 70).

1990’ların sonuna doğru kamu mali yönetimi bütçeleri kamusal faaliyetlerini karşılayamayacak duruma gelmiş, planlar ile bütçeler arasında tutarsızlıklar oluşmuştur. Bütçe dışı faaliyetlerin artışı, hizmetler ve maliyetler arasındaki dengenin kaybolması ve bunu denetleyecek bir bürokratik veya parlamenter denetim mekanizmasının çalışmaması sorunları kronik hale getirmiştir (DPT, 2000b, s.84-85).

OECD’nin 1995 yılında hazırladığı bir rapor kamu yönetiminin reform ihtiyacının tespitini ve bunun nasıl gerçekleştirilebileceği üzerine önerilerini sunmuştur (Council of the OECD, 1995). Türkiye’de de 1990larda Devlet Planlama Teşkilatı bu sayılan uluslararası deneyimlerden ve yayınlardan yararlanmış, 2000 tarihli 8. Beş Yıllık Kalkınma Raporu’nda daha sonra stratejik planın hazırlanmasının gerekçeleri halinde karşımıza çıkacak olan vizyon, performans artırımı, verimlilik, şeffaflık, esneklik, desantralizasyon, yetki devri ile hesap verilebilirliğin sağlanması gibi noktalar vurgulanmıştır (DPT, 2000a). Aynı raporun sonraki bölümlerinde, üst kısımda anlatılan diğer ülkelerin bu konudaki deneyimleri ve raporlarından bahsedilmektedir. Yine öneriler kısmında Çözüm Ekibi isminde bir birim tarafından stratejik, taktik ve teknik planların yapılması gerektiği açıklanmıştır (DPT, 2000a, s.14-24). Raporun hazırlandığı yıllarda Türkiye uzun dönemli enflasyon baskısı altında bir ekonomiyle ve ciddi bütçe açıklarıyla uğraşmaktaydı. Kaldı ki birikmiş olan sorunlar aynı yıl bir ekonomik kriz ile sonuçlanmıştır. İthalat artışından kaynaklı dış ticaret açığının sert yükselişi, yıllarca kamu bütçe açıkları sebebiyle faiz ödemelerinin bütçe gelirlerini aşması gibi gelişmeler sonucunda bir politik tartışmanın bahane edilmesiyle sonunda kriz patlamış ve faiz oranlarının bir anda 1700%lere çıkması gibi sonuçlar yaratmıştır (Alper, 2001). Bu sebeple Dünya Bankası ve IMF ile görüşmelere başlanarak mali dengenin sağlanması hususunda atılacak adımlar, acil mali yardım programının çerçevesi çizilmeye başlamıştır (IMF, 2003). Bu görüşmelere Türk Hükümeti adına katılan kişi ise krizin patlak vermesi ardından Dünya Bankası görevinden ayrılarak hükümete bakan olarak alınan Kemal Derviş olmuştur (Kutlay, 2001). İlk olarak bu uluslararası örgütlerin Türkiye’nin mali yapısını düzeltmesi beklenmiştir. Bunun için de öne sürdüğü koşullar, özelleştirmelerin yapılması, ihale yasası gibi acil ve hızlı gerçekleştirilebilecek adımlar içermekteydi. Ancak daha sonraları kamu yönetimi reformunu da içeren bir takım düzenlemeler, finansal yardım için koşul olarak Türk Hükümeti’nin önüne çıkarılmıştır. Bu sırada seçim yapılmış ve 34% oy ile yeni kurulmuş bir parti olarak Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidara gelmiştir. Bu sırada partinin hem ulusal hem de uluslararası düzlemde desteğini artırmak amacıyla bu finansmana ihtiyaç duymakta ve Derviş döneminde başlatılan birçok uygulamayı devam ettirmesinin yanında yeni dayatılan koşulları da sırasıyla kabul etmek durumunda kalmıştır. Genellikle neoliberalizm ve yönetim tanımlarında aynı şekilde bahsedilen yerellik, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkinlik gibi ilkeler yine kamu yönetimi reformunun ilkeleri olarak sayılmıştır (The World Bank, 1992). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, IMF ve Dünya Bankası görüşü alındıktan sonra ancak çıkarılabilecekti ve bunun ardından PEPSAL olarak kısaltılan “Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarlama Kredisi” dilimleri ser-

best bırakılmıştır. Bunun II. diliminin 54%'ü merkezi yönetim için ayrılmıştır (Güler, 2003, s. 5-6). Süreç aslında 1990'larda hatları belirlenen ve kamu kurumlarının harcamalarında kesinti yapmayı öngören bir kamu yönetimi reformudur (Şen, 2015, s. 7). Bu süreç verimlilik ve performans olarak isimlendiren bir mali bütçe reformu olarak 2000'lerden itibaren hızlanmıştır ve stratejik plan da kurumsal politikaların çerçevesinin çizilmesinde bir çerçeve ve yol haritası olarak kullanışlı bir araç olarak kurgulanmıştır. Türkiye'de 2001 krizi ardından politikaların bu yönde ivmesini artırdığı söylenebilir. Transferin başlangıç motivasyonu yaşanan ekonomik krizi aşmaktır. IMF ve Avrupa Birliği'nden gelecek ekonomik yardım ise krizi aşmanın bir yolu olarak görülmüştür.

Çok geniş bir kapsama sahip 2002 yılı Acil Eylem Planı ile birlikte mali yılın kaldırılması, geçici bütçe hazırlanması gibi konuların yanında ilk defa stratejik planın hazırlanacağı da yine AKP tarafından açıklanmıştır (Hürriyet, 2002). Ancak stratejik planın mevzuata girmesi 2003 yılı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. 3. Maddé'de açıklandığı haliyle stratejik plan; "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı," olarak tanımlanmaktadır (Resmi Gazete, 2003). Amacı ise şöyle ifade edilmiştir: "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere..." (TC Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2023c). Stratejik plan ile performans göstergelerinin uyumlu olması ve bunun da bütçe ile ilişkilendirildiği kanunun birçok maddesinde ifade edilmektedir. Dönemin Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer ismi stratejik planın kamu alanında uygulanması yönündeki istekli çabaları dikkat çekicidir. Konumu itibarıyla başbakanla birlikte planlamanın düzenlenmesi konusundaki bu isteklerinin gerçekleştirilmesinde başarılı olduğu söylenebilir (Şen, 2015, s. 7). Elbette hükümetin bu konuda desteği politikanın uygulama aşamasında da etkili olmuştur. Ancak stratejik planın uygulamaya konulması için bir süre daha geçmesi gerekmiştir. DPT tarafından bu planın nasıl hazırlanması gerektiğine yönelik 2003 yılında hazırlanan rehber 2006 yılında güncellenerek yayınlanmıştır (Şen, 2015, s. 7).

IMF ve Dünya Bankası yanında Avrupa Birliği de kamu reformunun yukarıda bahsedilen planlamaya uygun olarak gerçekleştirilmesinde etkili olmuştur. Sonuçta Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği yönünde bir isteği bulunmaktaydı. Üyelikle ilgili yerine getirilmesi beklenen belirli kriterlerin karşılanması yönünde 1990'larda ve 2000'lerin başında çok sayıda uyum kanunu çıkarılmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve

Kontrol Kanunu da bu yönüyle AB tarafından değerlendirilmektedir. 2003 tarihli ilerleme raporunda da bu kanunun çıkmasının beklendiği ve yapılan görüşmelerde ifade edildiği belirtilmektedir, yani üyelik için bir şart olarak görülmektedir (DPT, 2003).

Stratejik planın bütün idari kurumlarda hazırlanması uygulamasının ilkeler bazında yasal dayanağı temel olarak 24.12.2003 tarihli 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Ancak organizasyon bakımından, 2005 tarihli 5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında” ardından bakanlıklar ve diğer kamu teşkilatlarında Strateji Geliştirme birimleri kurulmuştur. Bu birimler daha önce kalkınma planları çerçevesinde faaliyet gösteren Araştırma Planlama ve Koordinasyon birimlerinin yerini almıştır. Örneğin yerel yönetimler için bir yasa değişikliği ile kamu idaresindeki yeni perspektifle uyumlu olarak büyükşehir belediyelerin bütçelerinin stratejik plan çerçevesi dahilinde hazırlaması görevi düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 2004, s. 11). Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. Maddesi’nde geçen “*stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir*” (Resmi Gazete, 2005, s. 21) ifadesi yoluyla yerel yönetimlerin bütçesi ile stratejik plan ilişkilendirilmiştir. Stratejik planı bir araç ve stratejik planlamanın bir çıktısı olarak kabul edersek, transfer edilen politika aslında yeni bir planlama modeli ve kamu yönetimine yaklaşım tarzıdır.

Ulusal basına göre bütçe gelir-gider denkliğini hedefleyen (Milliyet, 2003b) yeni yasa beraberinde yeni ilkeleri de kamu yönetimine getirmeyi amaçlamaktadır. Bunlar da IMF ile yapılan görüşmelerde ve “İyi Niyet Mektubu” belgelerinde de yer almıştır (Hürriyet, 2002). Üstelik yeni kanunun 2003 yılı içinde geçirilmesi sözü de verilmiştir. Bahsi geçen ilkeler arasında kaynakların etkili, verimli ve ekonomik kullanımı, mali şeffaflık, hesap verebilirlik basında (Milliyet, 2003a; Hürriyet , 2005) ön plana çıkarılmıştır. Kamu idaresinde bütçenin esas alındığına özellikle vurgu yapılmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun söz verildiği yıl içinde çıkarılması için Türkiye Büyük Millet Meclis’inde yoğun çalışmalar yapılmış ve konu üzerine oldukça yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Kamuoyunda pek gündeme gelmemesi sebebiyle Meclis’te yapılan tartışmaların içeriği bu planlama modelinin Türkiye’ye uyarlanması amacı ve buna karşı çıkılma sebeplerine ışık tutmaktadır. O tarihte meclis mutlak çoğunluğu Ak Parti’de olduğu için kanunun kabul edilmesi konusunda sorun olmasa da kanunun muhteviyatı açısından ikna edici açıklamalar iktidar partisi üyeleri için de bir ihtiyaç olarak görülmekteydi. Stratejik planlama ile

ilgili daha önce Meclis'te bazı önerilerde bulunan milletvekilleri olmuştur. Ancak bunlar daha çok ABD'yi örnek gösteren (TBMM Tutanak Dergisi, 2000a, s. 29) veya AB üyelik hedefi ile ilişkilendirilerek performans yönetimi, verimlilik, etkinlik, tutumluluk (TBMM Tutanak Dergisi, 2000b, s. 20, 62), denetlenebilirlik ve saydamlık (TBMM Tutanak Dergisi, 2000c, s. 22) gibi ilkeler üzerinden yapılan bireysel önerilerdi.

Kanun tasarısının argümanları birkaç konu üzerine vurgu yapmaktaydı. Sermaye birikim, yatırım ve büyüme (TBMM Tutanak Dergisi, 2003a, s. 57) , AB ile bütünleşme yönünde piyasa ekonomisi odaklı kalkınma (2003e, s. 32); halkın katılımcılığını ve yerelleşmeyi (2004a, s. 63-64; 2004i, s. 22, 28; 2004c, s. 75) ve bütçe denetimini sağlayıcı olduğu argümanları vurgulananlar arasındadır. Kalkınma planları ile çeliştiği eleştirilerine stratejik planların tam tersine uyumlu ve şeffaflığı artırması sayesinde katkı sağladığı yönünde açıklamalar devam etmiştir (2003d, s. 17). Kamu idaresinde modern ve küresel çapta genel kabul görmüş bir yaklaşım olarak daha önceki dönemlerde devlet içindeki yozlaşmayı ve denetimsizliği ortadan kaldıracacağı yönünde bir beklenti sunulmaktadır (2004b, s. 40; 2000c, s. 75). Önergede yaklaşımın ilkeleri "*kamuda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma vb. ilkelerin uygulanabilir hale getirildiği, teşkilat yapıları, yatay organizasyon ve yetki devri esası uyarınca yeni...* (2004e, s. 61)" olarak ifade edilmiştir.

Kanun tasarısına getirilen eleştirilerin temel noktası ulusal ölçekteki kalkınma planları ile her kurumun kendisinin hazırlayacağı (TBMM Tutanak Dergisi, 2003c, s. 94) atomize stratejik planların nasıl birlikte uygulanabileceği üzerinedir (2004a, s. 87; 2004c, s. 33). Muhalefetin görüşü ise bunun yapılamayacağı yönündeydi (2004j, s. 46). Bu planların hem yatay hem de hiyerarşik düzlemde uyumunun sağlanmasının zorluğuna dikkat çekilmiştir (2004a, s. 97; 2004h, s. 12; 54). Görev ve yetki paylaşımı yönünden muğlaklığı (2004d, s. 108) ve stratejik planlamada DPT'nin rolü de sorgulanmıştır (2004e, s. 63; 2004f, s. 119). Bütçe ve kalkınma arasında kurulan ilişki ve kamu işletmeciliği yaklaşımı (2004a, s. 99) ve küreselleşme ile savunulan planlama modelinin yerelleşmeyi öncelediği (2004e, s. 56) eleştiri konularından birisi olmuştur. Bu da toplum yararından ziyade özel sektörü gözetilen bir yaklaşım olarak değerlendirilmiştir (2004b, s. 53; 2004g). Buna karşın stratejik plan uygulaması sayesinde kanundaki belirsizliklerin giderilerek Sayıştay gibi kurumlar sayesinde mali denetimin sağlanacağı yönünde muhalefet içinden de destek geldiği ifade edilebilir (2003b, s. 91). Bakan Kürşad Tüzmen de;

...kuruluşların politika geliştirme, stratejik hedef ve ölçülebilir performans kriteri belirleme kapasitesini geliştirecek. Bu uygulama, ulusal ölçekte planlama anlayışımıza ve pratiğine önemli katkılarda bulunacak; bu şekilde, ulusal planlama hazırlıklarımız daha anlamlı ve fonksiyonel olacak ...plan, program ve bütçe ilişkisi daha sağlıklı bir temele oturacaktır (2003c, s. 107).

ifadesiyle tasarımı savunmuştur. Transfer sürecinde yer alan ve süreci idare eden aktörler dönemin hükümeti, yani seçilmiş yöneticilerdir. Kamu kurumları ise politikanın taşıyıcı uygulayıcıları olmuşlardır.

Günümüzde uygulamada çok parçalı bir kompozisyon görülmektedir. Çok parçalı olmasının sebeplerinden birisi, her kurumun kendi planını hazırlayarak, kendine münhasır nitelikleri sebebiyle süreci farklı yönetmesidir. Planlamanın eşgüdüksüz ve dağınık olmasına yol açan diğer önemli bir etken ise planlamaya yönelik denetimin yaptırım bakımından zayıf olmasıdır. Böylece kurumların bu planlamadaki özerkliği daha belirgin ve belirleyici hale gelmektedir. Dış denetim yetkisi Sayıştay’da olduğundan, kurumun raporları fikir edinmek için yararlı bilgiler içermektedir. Genel bütçeli kurumlara bakıldığında bu planların hazırlandığı, bakanlıkların bir kısmında bazı eksikliklerin tespit edildiği görülmektedir (Sayıştay, 2021c) çoğunda tatmin edici seviyede olduğu (Sayıştay, 2021a, s. 9; 2021b, s. 10) görülmektedir. Ancak bakanlıklar haricinde özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurullar, yerel yönetimler ve kalkınma ajanslarına gelindiğinde durum tersine dönmektedir. Örneğin Yüksek Öğrenim Kurumu’nun stratejik planında birçok eksiğin yanında bütçe ve performans arasında bir ilişki kurulmamış olduğu görülmektedir (Sayıştay, 2021d, s. 12-13). Oysa bu ilişki bu planın Türk kamu idaresine getirilmesindeki en önemli gerekçelerden birisidir. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Kamu İhale Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi stratejik plan hazırlamayan, dolayısıyla bir planlama yapmayan birçok önemli kurum bulunmaktadır (Sayıştay, 2021e, s. 11; 2019a). Bunun yanında hazırlanmış olsa da bu planın iş akışını denetleyecek bir iç denetim mekanizmasının bulunmaması gibi önemli eksiklikler barındırabilmektedir (Sayıştay, 2021f). Yine İl Özel İdarelerinde planın ilk aşamaları olan iç denetim mekanizmalarının dahi uygulamaya konulmamış olduğu tespit edilmektedir. BDDK ve RTÜK’ün performans, kaynak ve hedef göstergeleri ve bazı resmî belgeler gibi birçok standardı karşılamadığı (Sayıştay, 2020a, s. 8-9; 2020b, s. 8) tespitleri yapılmıştır. SPK’nın stratejik planı güncel düzenleme açısından yerinde görülmele birlikte uygulamada bir bilgiye henüz ulaşamamıştır (Sermaye Piyasası Kurulu, 2020). Merkez Bankası gibi kritik bir kurumun 2018’e kadar stratejik plana dayalı performans hedef, gösterge, faaliyetler ve projeleri açıklanırken bu yıldan itibaren bunlar ayrı raporlarda yer alarak bütçe

stratejik plan çerçevesinde bütçe ile ilişkisinin takibi bırakılmıştır (Sayıştay, 2020c, s. 7-8). Oysa bu planın temel dayanağı idari faaliyetlerin bütçe ile ilişkilendirilmesi ve bununla sınırlandırılmasıdır. TMSF'nin stratejik planı ise oldukça özenli ve idari takvim içerisinde sürekli takibi yapılan ve riayet edilen bir plan olarak öne çıkarırken onda da kurum içi eğitim gibi bazı eksiklikler bulunmaktadır (Sayıştay, 2021g, s. 7). Sermaye ve yatırımların ülkeye getirilmesinde en önemli yenilikleri getireceği ileri sürülen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun en önemli enstrümanı stratejik plan, ülkenin bütün yatırımlarını koordine eden Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi'nce hazırlanmamıştır (Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, 2023). Stratejik plan hazırlamada yardımcı olacak kurumlar olarak gösterilen kalkınma ajanlarının ise bir kısmı bu planları kendi bünyelerinde dahi hazırlamamakta, dışarıdan firmalardan hizmet alımı yoluyla gerçekleştirmektedir (Sayıştay, 2018, s. 110). Buna rağmen (belki de bu sebeple) birçoğunda sorumlu oldukları bölgelere dair bölge planlarıyla ilgisi olmayan stratejik planlar hazırlanmış ve uygulanabilirliği mümkün görülmemektedir (Sayıştay, 2018, s. 36).

Mali sektör ve kamu sektörünün düzenlenmesi doğrultusunda orta vadeli reform programlarını finanse etmek amacıyla Dünya Bankası ile 12 Temmuz 2001 tarihinde Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması imzalanmıştır. Proje finansmanına yönelik krediler olmayıp artık yapısal dönüşüm amacıyla verilmeye başlanmış olan “yapısal uyum kredisi” olarak tanımlanmaktadır. Bunu, zaman içinde diğer program amaçlı mali ve kamu sektörü uyum kredileri takip etmiştir.

Türkiye’de stratejik planlamanın gündeme gelmesi PEIR (Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme) raporu ile olmuş, 2001 yılında imzalanan PFPSAL (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi) anlaşması ile somut bir politika taahhüdü niteliği kazanmıştır. Söz konusu taahhüt kapsamında kamu kuruluşlarında politika oluşturma kapasitesinin artırılması ile politikaların orta vadeli ve somut hedeflere dayalı olarak belirlenebilmesi amacıyla, politikaların maliyetlendirilmesi boyutunu da içerecek ve bu çerçevede kamu kuruluşlarına yardımcı olacak bir stratejik planlama kılavuzunun o zamanki adı Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı sorumluluğunda hazırlanması kararlaştırılmıştır. Kılavuz 2003 yılında hazırlanarak kamu kuruluşlarının kullanımına sunulmuştur (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2004).

Kamu kurumlarının stratejik plan çerçevesinde politikalarını ve faaliyetlerini gerçekleştirmeleri konusunda genel olarak toplumda bir muhalefet olduğu söylenemez. Akademik çalışmalarda eleştiriler genel olarak liberal politikaların terci-

hi bağlamında alt başlık olarak dile getirilse de bu eleştirilerin genelde göz ardı edilmesi söz konusudur. Buna karşı çıkan akademik çevre genelde ulusalcı olarak nitelenip Avrupa Birliği üyeliği dahil toptan Batı karşıtı olarak görülmekte ve bu sebeple de eleştiriler bu yönden değerlendirilmiştir. Çünkü hâkim düşünce devletin yaptığı harcamalar yüzünden ekonomik krizin yaşandığıdır. Bunu önleyecek çözümün de IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği tarafından ısrarla önerilen kurumsal dönüşümlerde yattığı düşüncesi genel kabul görmüştür. Aynı dönemde yapılan dış yardımlar, doğrudan sermaye yatırımlarının ekonomide göreceli bir refah artışı sağlaması da bu politikaların onaylanma derecesini yükseltmiştir. Sadece bu politikaların sonuçları itibarıyla (özelleştirmelerin elle tutulur gözle görülür hale gelmesi gibi) somut örnekler üzerinden eleştiriler dile getirilmiştir. Kapatılana kadar ulusal planlamayı yürütmüş olan Devlet Planlama Teşkilatının lağvedilmesi örneğinde olduğu gibi (Uras, 2011). Stratejik Plan’ın kamu kurumlarınca hazırlanması ve buna uygun bir fonksiyonel yöntemin geliştirilmesi, uluslararası düzlemde genel kabul gören ve ülkelerin politikalarında yakınsamaya gittikleri bir sürecin Türkiye’ye yansımaları olarak tezahür etmiştir. Kamu kurumları için araçsal bir değişimin yanı sıra bizatihi bir kurumsal dönüşümün yaşandığı söylenebilir. Kurumlar içinde bu planın hazırlanması beklenmekteyken aynı zamanda bütün kurumlara bu konuda rehberlik edecek yeni bir kurumun ortaya çıktığı da görülmüştür. Planlamadan sorumlu DPT’nin 2011 yılında kapatılmış, 2018 yılında yönetim sisteminin değişmesi sebebiyle süreci yürütmek amacıyla Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Aradaki dönemde ise planlama görevini Kalkınma Bakanlığı yürütmüştür. Bu kurumların birbirinin devamı olduğunu söylemek görev tanımlarından organizasyon şemasına kadar birçok kritere bakıldığında pek mümkün değildir (Çelik, 2018). Şemsiye örgütün yanı sıra kurumların kendi bünyelerinde stratejik plan birimleri kurması gerekmiştir. Öncelikle bunlar geçici görevlendirme yoluyla yapılırken sonrasında kalıcı ve sürekli personelin istihdam edildiği birimler haline gelmiştir. Stratejik Planlama nihayetinde yerleşme, yönetime katılma, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkelerle birlikte 2000’lerden itibaren gerçekleşen kamu yönetimi reformunun bir parçasını oluşturmaktadır (Çetin, 2010). Ancak kendisi bahsedilen ilkelerin hepsinin uygulanabilmesinin yolunu da gösteren ve kurumların çalışma prensiplerini şekillendiren bir model olması sebebiyle önemlidir.

Nihayetinde DPT tarafından taslağı Aralık 2001’de hazırlanan ve 2003 yılında son haline getirilerek yayınlanan Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu genel olarak ABD’de 1990’lardaki mali reformların temel belgelerinden biri olan GPRA’i esas aldığı söylenebilir. Hatta biraz incelendiğinde fazla bir değişiklik

yapılmadan aktarıldığını ifade etmek de mümkündür. Stratejik Plan hazırlanma aşamaları genel hatlarıyla şu şekilde olması öngörülmektedir;

- Durum analizi
- Misyon ve temel ilkeler
- Vizyon
- Stratejik amaçlar ve hedefler
- Faaliyetler ve projeler
- İzleme
- Değerlendirme ve performans ölçümü

Kamu yönetiminde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluğun aktarılabilmesi için bakanlıkların çoğunda merkeze bağlı taşra teşkilatlarının kaldırılması öngörülmüş, bu hizmetlerin il özel idareleri ve belediyeler kanalıyla yürütülmesi amaçlanmıştır. Yatay örgüt yapısını tüm kuruluşlarda oluşturmak üzere idari kademelerin sayısının üçe indirilmesi öngörülmüştür. Denetim sistemi performans denetimi ve iç denetim odaklı olarak yeniden yapılandırılması tasarlanmıştır. Araştırma Planlama ve Koordinasyon birimleri kaldırılarak yerine kurulacak olan Strateji Geliştirme Kurulu ve Strateji Geliştirme Başkanlıklarının kurumların stratejik plan hazırlama işlevleri yerine getirmesi öngörülmüştür.

Mevcut durumda Türkiye’de stratejik planlar Cumhurbaşkanlığına bağlı Stratejik ve Bütçe Yönetimi Başkanlığı çatısı altında bir araya getirilmiştir ve kamuya açıktır. Bu anlamda şeffaflığa riayet edildiği ifade edilebilir. Beş başlık altında toplanan planları şu şekilde değerlendirmek mümkündür; merkezi idareler, devlet üniversiteleri, belediyeler, il özel idareleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023).

Daha önce farklı kurumlara göre farklı zamanlarda hazırlanmış olan mevzuat 22/01/2021 tarihli Resmi Gazete’de Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ismiyle bir başlık altında toplanmıştır (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021). Buna göre bakanlıklara bağlı kurumların hazırladığı planların kalkınma programlarına, uzun vadeli planlarına uygunluğunun sağlanması bakanların, cumhurbaşkanlığına bağlı kurumlarda ise cumhurbaşkanlığı plan ve stratejisine uygunluğunu sağlanması noktasında o kurum yöneticilerinin sorumluluğu bulunmaktadır. Son noktada hepsi cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Stratejik planlamanın gerek özel sektör gerekse kamu sektöründe geliştirildiği merkezi ülkeler ABD ve Birleşik Krallık’tır. Birleşik Krallık’taki stratejik planlama politikası halen yürütülmektedir. Kamu hizmeti yürüten bütün kurumların genellikle üç veya dört yıllık planlar hazırlamakta ve planlarını kamuoyu ile paylaşmaktadır (UK Government, 2023). ABD’ye bakıldığında da aynı iradenin sürdürüldüğü açıktır. Kurumların yerelde (MRSC, 2023; Hintea, Profiruoi ve Ticlau, 2019) ve merkez idaresinde olduğu kadar Dışişleri Bakanlığı ile Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı örneğinde olduğu gibi ortak stratejik planlar da hazırladıkları örnekler hayata geçirilmektedir (US Department of State [USAID], 2022).

Türkiye’de usul ve esaslara yönelik çıkarılan yönetmelik doğrultusunda (DPT Müsteşarlığı, 2003) üniversitelerden başlayarak bakanlıklara doğru 2007 yılı sonundan 2009 yılı başına kadar ilk planların hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu yönetmelikte ifadeler muğlak bırakılmış daha çok kurumların gruplarına göre yayınlanacağı belirtilen rehberlere göre planların hazırlanması öngörülmüştür. Bugün ise 2019 yılında konuyla ilgili olarak yeniden çıkarılmış olan yönetmelik yürürlükte. İlk yönetmelikte muğlak olduğu düşünülen bazı noktalarda daha çok tanım kullanılarak netlik kazandırmak amaçlanmıştır. Parlamenter hükümet sistemi yerine cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş olması da bu yeni yönetmeliğin çıkarılmasını gerekli kılmıştır. Bir başka önemli husus, önceki yönetmelikte planı hazırlamaktan muaf tutulan kurumların değişmiş olmasıdır. Daha önce Millî Savunma Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Müsteşarlığı, Dışişleri Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı görev ve faaliyet alanları gerekçesiyle muaf tutulmaktaydı. Yeni düzenleme ile muafiyete sahip bu kurumlar Cumhurbaşkanlığı, Millî Güvenlik Genel Sekreterliği ve Millî İstihbarat Müsteşarlığı olarak sıralanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Türkiye’de ilk dönemlerde bu planın hazırlanması oldukça üstünkörü geçilmiş, kurum içinden görevlendirmelerle bu sorumluluk yerine getirilmeye çalışılmıştır. Zamanla stratejik plan birimleri ve görevleri tanımlanarak daha uzmanlaşmış birimlerce hazırlanma çabası görülmektedir. Üstelik planın ara dönemlerde değerlendirilmesi sayesinde faaliyetlerin amaçlar uyumluluğu konusu kısmen de olsa gündemde kalmaktadır (Coşkun ve Pank Yıldırım, 2018). Ancak yine de kurumların daha önce hazırladıkları belgeleri kendilerine birebir uyarlayarak bu görevi bürokratik bir evrak işi olarak görme eğilimi devam etmektedir. Üstelik bu stratejik plan birimlerindeki kamu görevlileri kurum içinde planlardan kimsenin haberinin olmaması, bahsedilen değerleri paylaşmaması ve sahiplenilmemesi gibi sorunlardan bahsetmektedir. Her kurumun da stratejik plan hazırlanması ve riayet edilmesi konusunda birbirinden farklı çok çeşitli sorunları bulunmaktadır. Bu

kısım ayrıca çok daha detaylı bir ampirik çalışmayı gerektirdiğinden daha detaylı bir değerlendirme uygun olmayacaktır. Ancak politikanın uygulanmaya başladığı tarihte 2.175.996 olan devlet memuru sayısının 2023'e gelindiğinde 5.098.693'e çıktığı görülmektedir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023b). Üstelik genel bütçenin içindeki personel ödemeleri de 54% gibi yüksek bir paya sahiptir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023a, s. 27). Kurumların Sayıştay raporları ile birlikte değerlendirildiğinde stratejik plan uygulaması özelinde politika transferinde bahsedilen amaçların pek nihayete ulaştığı söylenemez.

4. SONUÇ

Çalışmadaki veriler ışığında dikkat çekilmek istenen önemli bir husus şudur ki; araştırmacının nereden baktığı çalışmanın görüntüsünü değiştirmektedir. Aynı şekilde iki farklı araştırmacının aynı manzarada farklı noktalara odaklanması da yorumunu ve çalışmanın yöntemini etkileyecektir. Aynı konunun farklı noktalardan ele alınması da çalışmayı farklı sonuçlara ulaştırmaktadır.

Genel haliyle neoliberal politikaların hayata geçirilmesi kapsamındaki enstrümanlardan birisi olduğunu düşünürsek kamu kurumlarında stratejik plan uygulaması yakınsamayı sağlayan adımlardan biri olarak değerlendirilebilir. Türkiye gibi merkezi yönetimi güçlü, yukarıdan aşağıya yönelik karar alma mekanizmaları olan ülkelerde yayılma yerine politika transferi analizinin tercih edilmesi daha yerindedir. Politikanın kendisi yerine kurumlar üzerinden bir araştırma amaçlandığında da politika transferi literatürü sürecin arka planına da odaklanması sebebiyle verimli olmaktadır. Çalışmada bunu yaparken genel çerçeveyi de göz ardı etmeden uluslararası koşulları ve etkenleri gözetmeye gayret edilmiştir. Sayılan gerekçelerle sonuç olarak Türkiye'deki deneyimi politika transferi literatürü ile açıklamanın daha uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Analiz sonucunda varılan kanaat ise stratejik planın kendisi Türkiye özelinde başka bir amaca ulaşmak maksadıyla teknik bir işlemten öte anlam taşımadığıdır. Zira, kurumların çoğunun hem hazırlık aşamasında hem uygulamada eksiklikleri olduğu söylenebilir. Mükellef tutulan kurumların hepsinin aynı başlıklar halinde plan hazırlıyor olması bu kurumların çalışma prensiplerinin benzeştiği ve homojenleştiği anlamı taşımamaktadır. Kurumlar arasında uygulamada oldukça değişkenlikler tespit edilmektedir. Yani eşbiçimlilik durumundan da söz edemeyiz.

Yüzeysel bir transferin yapıldığı eleştirisinin nedenlerine bakmak gerekirse; uygulama yönünden, Türk kamu yönetiminin merkezi planlama geleneğinden uzaklaşarak daha girdi odaklı olan bütçe mantığıyla hareket etmesi, dahası bütçenin

ve personel gibi kaynakların belirlenip hizmetlerin de buna göre yürütülmesinin bazı eksiklikleri bulunmaktadır. Sonuç odaklı ve hizmet-fayda analizi yapılamamaktadır. Stratejik planın da bütçeye odaklanması bu eğilimi güçlendirme tehlikesi taşımaktadır.

Stratejik planlamanın Türkiye’de kamu yönetimine eklenmesi süreci gündeme alınmasından, yasalaşma ve uygulama noktasına kadar yukarıdan aşağıya bir doğrultuda gerçekleşmiş gözükmektedir. İçsel faktör olarak AKP’nin gönüllü ve istekli tutumuyla Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası örgütlerin dışsal baskısı, 2001 ekonomik krizinin de tetikleyici bir faktör olarak işlev görmesiyle uyumlu bir politika yapım sürecini ortaya çıkarmıştır. Dikkat edilmesi gereken nokta, gönüllülük politikanın kendisiyle ilgili olmayıp, politika transferi ile ulaşılabilecek olan ekonomik yardımlara ulaşmaya yöneliktir. Hem IMF hem Avrupa Birliği’nin ekonomik yardımlar için koşul olarak öne sürdüğü stratejik planlamanın transferi, politika transferi literatüründe koşullu transfer kategorisine uygun düşmektedir.

Bu planlama politikasının Türkiye’de geçirdiği sürece bakıldığında bunu tek bir teorik yaklaşımla açıklamak mümkün olmasa da birkaç bakış açısının bu konuda daha öne çıktığı belirtilebilir. Öncelikle dünyada yaşanan bir krizler dönemi söz konusudur, bu dönemde problemin kaynağında devletin ekonomideki rolünün olduğu tespiti yapılmıştır. Bu tespit aslında daha önceleri zaten var olan bir teorinin önermesidir ve zaman içinde uykuda olan bu önerme yeniden gündeme getirilerek çözümün kurgulanmasında çerçeve görevi görmüştür.

Klasik kurumsalcı yaklaşıma uygun olarak politika üretici kurumların önemi stratejik planlamanın hayata geçirilmesinde ortaya çıkmaktadır. Yukarıdan aşağıya ve hükümetlerin uluslararası örgütlerle görüşmeleri neticesinde yol haritası belirlenen politika yapımı uygulama aşamasına değin aynı doğrultuda ilerlemiştir. Bununla ilgili toplumsal bir beklentinin veya farkındalığın olmadığını söyleyebiliriz. Üstelik yine hükümetin veya kamu kurumlarının tabandan özel aktörlerin düşünceleri ve önerilerinin alındığı da görülmemektedir. Planın uygulamaya konulması süreci artırımcı (incrementalist) biçimde yürütülmüş, Birleşik Krallıkta olduğu gibi bütün bir kamu bürokrasisi radikal bir değişime sokularak gerçekleşmemiştir. Uzun yıllar içinde mevzuatı hazırlanıp, değişerek uygulamaya konulmuştur. Bu süre içinde de kurumların kendi içlerinde yeni birimlerin kurulması (ya da kurulmaması) da zamana yayılarak gerçekleşmiş ve kurumlar kendi yapılarını bozmadan eklenmeler yoluyla bu planlamayı gerçekleştirme yoluna gitmişlerdir. Planlamadan sorumlu olan DPT zaman içinde kurumsal yapısı değiştirilip işlevleri azaltılmış, nihayetinde de kapatılmıştır. Bunun yerine de aslında aynı işlevi görmeyen farklı bir kurum oluşturulmuştur. Ancak zaten bu kurumun da aynı işlevi görmesi bek-

lenmemektedir. Çünkü artık yapılması gereken planlama modeli değişmiş olduğu için bunu farklı bir şekilde organize edilmiş kurum yoluyla yürütmek gereksinimi doğmuş, böylece yeni anlayış yeni kadrolarla yaygınlaştırılma yoluna gidilmiştir.

Türkiye’de politika transferini yapacak olan uzmanların uluslararası aktörlerle yaptıkları görüşmelerde, transferin nasıl yapılacağı konusunda kısıtlı bir öğrenme süreci ve bilgi transferi gerçekleştiğinden bu sürecin transfere karar verme aşamasında bir etkisi görülmemiştir. Transfere karar verme aşamasına bir etkisi görülmemektedir. Bunun yanında uluslararası örgütlerin talepleri doğrultusunda politika transferi doğrudan mevzuatın kopyalanması söz konusudur. Stratejik planlamanın asıl önermesi kamu personelinin çok sayıda olması sebebiyle hantal ve tekdüze bir yönetim mantığı ile yönetilemeyeceğidir. Ancak stratejik planın kurumlar tarafından nasıl hazırlandığı incelendiğinde az önce bahsedilen rasyonelliğin terk edildiği görülmektedir. Çünkü genel eğilim bu planların da politikanın kendisi gibi kopyala yapıştır şeklinde hazırlandığıdır. Yine de bu planları hazırlayan birimler zaman içinde öğrenerek daha profesyonel ve planlama mantığına uygun bir çalışma yöntemi geliştirmeye başlamışlardır.

Yönetişim ilkelerinin her alanda kullanıldığı bir dönemde bu planlamanın da yaygınlaşması ve birçok ülkede uygulama sahası bulması rastlantı olmaktan uzaktır. İlişkilendirilen ilkeler bakımından neredeyse aynı unsurları ihtiva etmesi bu kazanıyı güçlendirmektedir. Dolayısıyla stratejik planı yönetim modeli çerçevesinde ele almaya kalktığımızda daha idari bir yönetimden bahsedilebilir. Planlamaya dışsal aktörlerin de katılımının öngörülmesine karşın bunu kurumların inisiyatifine bırakması yine idari merkezli bir bakış açısının bulunduğunu göstermektedir. Yani planın kendi içinde bahsedilen katılımcılığın ve yerelliğin bu planın gündeme alınması, kanunlaştırılması ve uygulamaya konulması safhalarında uygulandığı görülmemiştir. Başarılı olup olmadığına bakılacak olursa stratejik planlamanın bazı önemli kurumlar tarafından hazırlanmadığı görülmekle birlikte çoğu kuruma sırayet ettiği açıktır. Yine de uygulamanın başlangıcından bu yana on beş yıldan fazla bir zaman geçmesine karşın birçoğunda temel eksiklikler bulunmaktadır. Stratejik planın hazırlanmasının ötesinde kurumlar tarafından içselleştirilerek kurumsallaşmış kurumsallaşmadığını tespit etmek, derinlemesine bir değerlendirme yapmak bu çalışmanın sınırlarını ve kapsamını aşmaktadır. Ancak bu konuda planlamanın kendi içinde yer alan değerlendirme aşamasının planlamayı gerçekleştiren politikanın kendisi için yapılmamış olması da dikkat çekicidir. Transferin başarılı olup olmadığı sorusunun cevabına baktığımızda planın hazırlanması kısmında teknik anlamda bir başarının söz konusu olduğu söylenebilir. Ancak planlama anlayışının kendisi (en azından bahsedildiği haliyle) transfer edilmemiştir. Stratejik planlama-

nın bütçe odaklı olması ve üzerine inşa edildiği piyasacı yaklaşım çalışmanın eleştirel yaklaştığı bir durumdur. Buna karşın devleti küçülterek tasarruf sağlamak ve kurumların verimliliğinin artırılması argümanı olumlu görülse de transfer sürecinin başlangıcında 2,9 milyon olan kamu personeli sayısı çok geniş kapsamda özelleştirmelere rağmen 2023 yılında 5,5 milyona ulaşmıştır. Yani kamusal hizmetler piyasalaşmış ancak devlet küçülmemiştir. Üstelik bu planın da içinde dahil olduğu Türkiye’nin AB üyeliği amacı gerçekleştirilememiştir. Kurumların daha etkin ve verimli bir bütçe kullanımına geçmiş olduğunu ifade etmek zordur. IMF ile görüşmelerde talep edilen krediler ise alınmıştır. Planın kendisinin hazırlanma amacı olarak sayılan ilkelerin sağlanması noktasında ise ciddi sorunlar bulunmaktadır.

Kurumlara kendi çalışmalarını belirli ilkeler çerçevesinde (şeffaf, öngörülebilir, hesap verebilir, katılımcı olması gibi) ve bütçe merkezli bir faaliyet planlaması dayatılmıştır. Olumlu sayılabilecek en gözle görülür sonuçlardan biri bütçeye uyma çabasıdır. Bu haliyle politika transferinde çoğunlukla dışsal etkenlerden kaynaklı bir koşulluluk ve zorlama söz konusuysen, uygulama noktasındaki yüzeysellik ve bütüncül yeni bir paradigmanın parçası olarak değerlendirilmemesi, sınırlı transferin gerçekleşmiş olduğunu ortaya sermektedir. Yine de güncel toplumların sosyo-ekonomik ve politik yapıları kompleks niteliği sebebiyle birçok farklı faktörün etkisiyle gelişmektedir. Bu plan ile kurumlardan beklenen desantralize, esnek, yerele duyarlı bir çalışma prensibi gerçekleşmemiştir. Ancak bu amaçla yapılan uygulamalar neticesinde merkezi planlama geleneği zarar görmüş ve birbiriyle uyum sağlayamayan atomize planlar havuzu oluşmuştur. Dolayısıyla bir politikanın aktarılmasının koşulları, nedenleri, aktörleri ve süreci bağlamında farklı mekân, zaman ve organizasyonlar yönünden değişkenlik gösterdiği çok açıktır. Süreç içinde bunlardan biri ya da birkaçı öne çıkabilirken diğerleri farklı mekân veya zaman sabiti içinde öne çıkabilir. Bu sebeplerle politik karar alma süreçleri gibi aktarımında da lineer bir determinist analizden ziyade daha çok katmanlı değerlendirmelere ihtiyaç duyulmaktadır. Belki belirli bir analiz yönetimi sınırları içinde kalmak yerine politika yayılması ve politika transferi literatürünün daha ortaklaştığı bir yöntemin geliştirilmesi daha bütüncül bir bakış açısı kazandırabilir. Çalışmadaki örneğe gelirsek kamu yönetimini oldukça etkileyen stratejik planlamaya yönelik politika transferi sürecinden etkilenen kamu kurumlarında ve politika yapıcılarının dahil edildiği ampirik çalışmaların artması, Türkiye’deki sürecin anlaşılmasına daha fazla katkı sağlayacaktır.

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: Turkey experienced a noted transformation on public management in early 2000s. After striking a devastating economic crisis economy policy had begun to be reregulated according to new neoliberal approach. The principles of this new approach was fabricated in international institutions accompanied by academic ground. Accountability, transparency, localization, participation, effective and efficient use of resources are some main of them. Anglo-saxon approach intends changing the state and the society was promising peoples more democracy and prosperity. So, Turkey should have embrace these principles to change the state and society by reorganising her public management. By so, strategic planning and of which main instrument was strategic plan was legislated by “Public Financial Management and Control Law”. Even though strategic plan could be envisioned and defined only as a bureaucratic paper work in Turkey, it has more potential of impact to convert the state than predicted. In this regard, this study intends to analyse in which circumstances the process of policy of implementing strategic plan in public management occurred in Turkey as well as in the world. Furthermore, it aims to shed light upon which analyse method among policy transfer, diffusion and isomorphism could be more accurate to use for his process. And finally, the study tries to determine whether the strategic planning has been accomplished as it was envisaged according to that analyse approach(s).

Research Question/s: How strategic plan has been pervasive on public management in the world and Turkey aswell? Has this process been achieved as the same worldwide and in Turkey? Which analyse method should be used for these processes? What is the conclusion of implementing this policy?

Literature Review: The legislations related to implementing strategic plan in different countries in the world as well as in Turkey. The parliament minutes to shed light upon the discussions during the legislation process. Media news about the topic. Audit reports of controller institutions for the situation of implementing the strategic plans in administrative institutions. Relevant books and articles about the strategic planning model.

Methodology: Comparative historical research and literature review are the grounded methods of this study. Primary resources as institution reports, publications, parliament minutes, legislations and secondary resources like articles and books are utilized for literature scanning and historical research.

Result and Conclusion: Strategic planning in public administration is an instrument of a wider neoliberal economy-politics perspective. Strategic planning, spreaded over the world in different aspects by Anglo-saxon central countries and international instutions they influence, it might be better if analysed by diffusion model; because of it is a long-term process. But in Turkey strategic planning is suitable to analyse with policy transfer model since we could evaluate as a singular policy in a particular country. Diffusion or policy transfer is a complex process and differentiates in every country due to thier own dynamics as it has occured differently in institutions in Turkey. The reasons presented for implementing strategic plans in public administration seems unlikely to be the real motivation of the policy transfer. This is why there is no compatibility between the aims and the results.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: Basri YALIN, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

Çıkar Beyanı: Yazarlar ya da herhangi bir kurum/ kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement: The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

Author Contributions: Basri YALIN has contributed to all parts and stages of the study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.

KAYNAKÇA

- Alper, E. C. (2001). The Turkish Liquidity Crisis of 2000: What Went Wrong.... *Forthcoming: Russian and East European Finance and Trade*, 37(6), 51-71.
- Andrews, R., Boyne, G. A. ve Walker, R. M. (2006). Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis. *Public Administration Review*, 66(1), 52-63.
- Australian Public Service. (1984). Public Service Reform Act. Online: Australian Public Service.
- Blair, T. (1999). *Modernising Government*, London: Cabinet Office.
- Bryson, J. M. ve Roering, W. D. (1988). Initiation of Strategic Planning by Governments. *American Society for Public Administration* 48(6), 995-1004.
- Carroll, P. (2012). Policy Transfer Over Time; A Case of Growing Complexity. *International Journal of Public Administration*, 35(10), 658-666.
- Council of the OECD. (1995). *Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Coşkun, B. ve Pank Yıldırım, Ç. (2018). Türkiye’de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi. *Stratejik Public Management Journal* 4(8), 1-18.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik . Ankara: Resmi Gazete.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023a). *2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu*. Ankara: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023b). *Kamu İstihdam Verileri 2023*. Ankara: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023c). *Kamuda Stratejik Yönetim*. Erişim adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/g/mi/kurum/Merkezi+Idareler>
- Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi. (2023). *Yatırım Ofisi Arama Sonuçları*. Erişim adresi: <https://www.invest.gov.tr/tr/sayfalar/search.aspx?&k=stratejik%20plan#k=stratejik%20plan#s=11#l=1055>

- Çelik, Ö. A. (2018). *GazeteDüvar*. Erişim adresi: <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2018/10/12/dpt-uzmani-turkiye-ekonomisi-artik-plansiz-ongorulemez-bir-ekonomidir>
- Çetin, S. (2010). Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi; Aksayan ve İşleyen Yönler. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 23-38.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000a). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000b). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2003). *Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (2003). *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. Ankara: DPT.
- DiMaggio, P. J. ve Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dolowitz, D. P. ve DiMarsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44, 343-357.
- Dolowitz, D. P. ve Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- DPT. (2006). *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. sürüm*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Drucker, P. F. (1995). *Gelecek İçin Yönetim, 1990’lar ve Sonrası* (3. Baskı b.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Drucker, P. F. (2000). *21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları* (2. Baskı b.). İstanbul: Epsilon Yayıncılık.
- Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama, Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu.
- Evans, M. (Ed.). (2017). *Policy Transfer in Global Perspective*. New York: Routledge.

- Güler, B. A. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon. *Özel Sayı, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler* (59), 1-34.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hax, A. C. ve Majluf, N. S. (1984). *Strategic Management*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Hintea, C. E., Profiruoi, M. C. ve Ticlau, T. C. (2019). *Strategic Planning in Local Communities*. New York: Palgrave MacMillan.
- Hürriyet. (2002). *Erdoğan Acil eylem Planını Açıkladı*. Erişim adresi: <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-acil-eylem-planini-acikladi-110017>
- Hürriyet. (2005). *Devlete Tek Bilanço*. Erişim adresi: https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/genel-haberler/devlete-tek-bilanco_ID523891/
- Hürriyet. (2002). *Yeni bütçe 15 ilkeli*. Erişim adresi: https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/genel-haberler/yeni-butce-15-ilkeli_ID424486/
- IMF. (2003). *Transcript of a Press Briefing by Thomas C. Dawson, Director, External Relations Department, IMF*. Erişim adresi: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr030213>
- James, O. ve Lodge, M. (2003). Limitations of "Policy Transfer" and "Lesson Drawing" for Public Policy Research. *Political Studies Review* 1, 179-193.
- Jauch, L. R. ve Glueck, W. F. (1988). *Business Policy and Strategic Management*. Singapore: McGraw-Hill Book Co.
- Jauch, C. E., Profiruoi, M. C. ve Ticlau, T. C. (2019). *Strategic Planning in Local Communities*. New York: Palgrave MacMillan
- Jenkins, K., Caines, K. ve Jackson, A. (1988). *Improving Management in Government, The Next Steps*. London: The Efficiency Unit.
- Kalkınma Bakanlığı. (2018, Şubat 26). Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. Ankara: Resmi Gazete 30344.
- King, W. R. ve Cleland, D. I. (1978). *Strategic Planning and Policy*. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Knill, C. (2007). Cross-national policy convergence; concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764-774.
- Knill, C. ve Tosun, J. (2012). *Public Policy, A New Introduction*. Crippenham and Eastbourne: Palgrave MacMillan.

- Kutlay, M. (2001). *Derviş’in 2001 Bilançosu*. Erişim adresi: <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/dervisin-2001-bilancosu-45594>
- Kutluk, E. (2019). Türkiye’de DPT Özelinde Planlamanın Gelişimi ve Stratejik Planlama. *OECD Studies Conference on Political Sciences & Economy* (s. 26-41). Ankara: oecd-studies.
- Marsh, D. ve Sharman, J. (2008). Policy Diffusion and Policy Trsanfer. *Policy Studies* 30(3), 269-288.
- Mason, R. O. (1969). A Dialectical Approach to Strategic Planning . *Management Science*, 15(8), 403-414.
- Milliyet. (2003a). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası çıktı...* Erişim adresi: <https://www.milliyet.com.tr/gundem/kamu-mali-yonetimi-ve-kontrol-yasasi-cikti-iste-ayrintilar-5131486>
- Milliyet. (2003b). *Mali devrim yasası geldi*. Erişim adresi: <https://www.milliyet.com.tr/ekonomi/mali-devrim-yasasi-geldi-5134218>
- Mossberger, K. ve Wolman, H. (2003). Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations. *Public Administration Review*, 63(4), 428-440.
- MRSC. (2023). *MRSC Empowering Local Governments*. Erişim adresi: <https://mrsc.org/explore-topics/governance/community-strategic-planning-and-visioning/strategic-planning>
- Newmark, A. J. (2002). An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. *Review of Policy Research* 19:(1).
- Övgün, B. (2023). *Türkiye’de Planlama; Sektörel Gelişmeden Kalkınmaya, Kalkınmadan Stratejiye*. Erişim adresi: <http://www.msydergi.com/uploads/dergi/89.pdf>
- Panchamia, N. ve Thomas, P. (2002). *The Next Steps Initiative*. London: Institute for Government.
- Radaelli, C. M. (2000). Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(1), 25-43.
- Ravensay, J. V. ve Hamlin, R. E. (2015). Strategic Planning in US Municipalities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 55-70.
- Resmi Gazete. (2003, 12 24). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. *Resmi Gazete*, s. 25326 Sayılı Tertip 5(42).

- Resmi Gazete. (2004, 07 23). 5216 Numaralı Büyükşehir Belediye Kanunu. *Resmi Gazete* 25531 sayılı, 5(43).
- Rogers, E. M., Arvind, S. ve Quinlan, M. M. (2009). Diffusion of Innovations. D. W. Stacks ve M. B. Salwen (Dü) içinde, *An Integrated Approach to Communication Theory and Research* (s. 418-434). New York: Routledge.
- Rose, R. (1991). What is Lesson Drawing? *Journal of Public Policy* 11(1), 3-30.
- Sayıştay. (2018). *2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay .
- Sayıştay. (2019a). *Kamu İhale Kurumu 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2020a). *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2020b). *Radio ve Televizyon Üst Kurulu 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2020c). *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021a). *Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021b). *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021c). *Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021d). *Yükseköğretim Kurulu 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021e). *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021f). *Bandırma Onyedil Eylül Üniversitesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021g). *Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu* . Ankara: Sayıştay.
- Sharifi, S. ve Bovaird, T. (1995). The financial management initiative in the u.k. public sector: the symbolic role of performance reporting. *International Journal of Public Administration* 18(23), 467-490.

- Shipan, C. J. ve Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science* 52(4), 840-857.
- Simmons, B. A., Dobbin, F. ve Garrett, G. (2006). Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization* 60(4), 781-810.
- Simmons, B. A., Dobbin, F. ve Garrett, G. (2008). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Strategic Policy Making Team Cabinet Office. (1999). *Professional Policy Making for the Twenty First Century*. London: UK Cabinet Office.
- Streib, G. ve Poister, T. H. (1990). Strategic Planning in U.S. Cities: Patterns of Use, Perception of Effectiveness, and an Assessment of Strategic Capacity. *The American Review of Public Administration* 20(1), 1-59.
- Şen, H. (2015, September). Strategic Planning in the Public Sector, The Case of the Turkish Ministry of Interior . *Thesis submitted to the University of Nottingham for the degree of Doctor of Philosophy*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2000a, 06 25). 21. Dönem 2. Yasama Yılı 118. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2000b, 06 26). 21. Dönem 2. Yasama Yılı 119. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2000c, 12 12). 21. Dönem 3. Yasama Yılı 29. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2003a, 12 17). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 29. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2003b, 12 18). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 30. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2003c, 12 19). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 31. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2003d, 12 23). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 35. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2003e, 12 24). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 36. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004a, 02 18). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 54. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.

- TBMM Tutanak Dergisi. (2004b, 02 24). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 56. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004c, 02 25). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 57. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004d, 02 26). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 58. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004e, 02 27). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 59. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004f, 02 28). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 60. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004g, 05 05). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 84. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004h, 06 23). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 105. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004i, 07 01). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 109. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004j, 07 06). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 110. Birleşim . *TBMM Tutanak Dergisi*.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2004). *Kamuda Stratejik Yönetim*. Erişim adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/html/16/Hakkimizda/>
- TC Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi . (2023). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*. Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>
- The World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.: The World Bank.
- The World Bank. (2022). *Helping Countries Adapt to a Changing World, Annual Report 2022*. Washington DC: The World Bank.
- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Başkanlığı. (2009). *2009-06-25 AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün Kapatılması DPT'de Şok Etkisi Yarattı*. Erişim adresi: <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=43579>
- Türkiye'de Stratejik Planlamanın Kuruluş Süreci, Üzerinden Planlamada Dönüşümün Çözümlemesi. (2016). *Mülkiye Dergisi*, 5(42).

- UK Government. (2023). *www.gov.uk*. Erişim adresi: <https://www.gov.uk/search/all?keywords=strategic+planning&order=relevance&page=2>
- Uras, G. (2011). DPT “kendi gitti, adı kaldı yadigar”. Erişim adresi: <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/gungor-uras/dpt-kendi-gitti-adi-kaldi-yadig-r-1400711>
- US Department of State; USAID. (2022). *Joint Strategic Plan, FY 2022- 2026*. Washington: US Department of State.
- US The Administration, Office of Management and Budget. (2022a). *Government Performance Result Act of 1993*. Erişim adresi: <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h2>
- US The Administration, Office of Management and Budget. (2022b). *Government Performance Results Act of 1993, Section b* . Erişim adresi: <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h3>
- Wheelen, T. L. ve Hunger, D. (1991). *Strategic Management and Business Policy*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Yılmaz, O. (2006). Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları. N. Faylay, M. Şahin, ve A. Kesik (Dü) içinde, *Kamu Maliyesine Yeni Bakış* (s. 143-158). Ankara: Seçkin Yayıncılık.



BİR POLİTİKA TRANSFERİ ÖRNEĞİ: TÜRKİYE'DE TÜTÜN YASASI VE TEKEL'İN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

An Example of Policy Transfer: Tobacco Law in Türkiye and Privatization of Tekel

Gülsüm Cihan KENCESOY*

Öz

Bu çalışmanın amacı, politika yakınsaması ve politika transferi yaklaşımları üzerinden Türkiye'de tütün endüstrisinin özelleştirilmesi ve yabancı sermayeye açılması sürecini incelemektir. Bu politika değişiminin nedenlerinin anlaşılması amacıyla, transfer literatürü ile ilgili yaklaşımlardan faydalanılmıştır. Çalışmada yöntem olarak, süreç analizi ve doküman analizi kullanılmıştır. Tütün endüstrisinin, kamudan ve muhalefetten gelen tüm itirazlara rağmen, neden ve nasıl özelleştirme sürecine girdiği açıklanmaya çalışılmıştır. TEKEL'in özelleştirilmesinde, dünya genelinde devlet tekelindeki sektörlerin özelleştirme yoluyla yabancı yatırıma açılması eğilimi etkili olmuştur. Bu özelleştirme sürecinin uluslararası finans örgütlerinin "politik ve ekonomik dayatması" sonucunda gelişen koşullu bir politika transferi süreci olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Politika Transferi, Tütün Yasası, TEKEL, Özelleştirme

ABSTRACT

The aim of this study is to examine the process of privatization and opening up of the tobacco industry to foreign investment in Türkiye through policy convergence and policy transfer approaches. In order to understand the reasons for this policy change, approaches related to the transfer literature have been used in the study. Process analysis and document analysis methods have been employed in the study. It has been explained why and how the tobacco industry entered the privatization process despite all the objections from the public and the opposition. Along with the fact that the increase in the global tendency towards opening of state monopoly sectors to foreign investment through privatization was effective in the privatization of TEKEL, it is observed that the privatization process of TEKEL in Türkiye is a conditional coercive policy transfer which developed as a result of the "political and economic imposition" of international financial organizations.

Keywords: Policy Transfer, Tobacco Law, TEKEL, Privatization

* Doktora Öğrencisi, Bandırma Onyedü Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, gulsuncihan@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1253-1725.

1. GİRİŞ

Tarihsel süreçte, Petrol Krizi akabinde 1980’lere gelindiğinde, ekonomik krizlerin sorumlusunun devletin müdahaleci ekonomi politikalarının olduğu düşünülmüştür. Ülkenin kalkınması, sosyal adaletin sağlanması ve diğer görevleriyle birlikte devletin her alanda mal ve hizmet sunması, piyasaları etkilediği için sermaye birikimi de oluşmamaktadır. Bu bağlamda, “devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda üstlendiği fonksiyonların azaltılması ile sorunların çözüleceği” öngörüldü (Ersöz, 2010, s. 26). 1980 sonrası süreçte, hiyerarşik müdahaleci devlet anlayışından, önce minimal devlet anlayışına, daha sonra da özel sektörün daha baskın olduğu ve devletin regülasyon görevini üstlendiği bir yaklaşıma kaymadan bahsedilebilir. Mali krizlerle birlikte aslında tüm dünyadaki genel trend, devletin artık küçülmesi, özel sektörün yükselişe geçmesidir. Hiyerarşik ve verimsiz bir kamu yönetiminden ziyade, daha piyasa odaklı bir perspektif hakim olmaya başlamıştır. Türkiye özelinde ise, 24 Ocak 1980 kararlarıyla karma ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş başlamıştır. Bu kararların ardından, diğer alanlarda olduğu gibi bütün politikasında da değişim başlamıştır. Yatırım ve ticarete serbestleşme, piyasa ekonomisine ve neo liberal ekonomi politikalarına geçişle birlikte Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin (KİT) özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Özelleştirme, mal ve hizmet üreten birimlerin mülkiyeti ve yönetiminin, kamu sektöründen özel sektöre devri için yapılan uygulamalar olarak nitelendirilebilir (Özelleştirme Kavramı ve Türkiye’de Özelleştirme, 2010). Demirbaş ve Türkoğlu’na (2002) göre, özelleştirmede amaç, milli ekonomide serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve devletin iktisadi etkisini azaltmaktır. Serbest piyasa mekanizması içinde özel işletmelerin daha verimli ve etkin olmasını sağlamaktır. Serbest rekabet içinde toplumun refahı artırılır, devlet ekonomiye asgari düzeyde müdahale eder, böylece kaynakların dağılımında optimizasyon ve etkinlik sağlanır ve de kalkınma sorunlarına çözüm bulunmuş olur (Demirbaş ve Türkoğlu, 2002). Özelleştirmenin gerekçeleri ise şu şekilde sıralanabilir: Serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek, ekonomide verimliliği yükseltmek, sermaye piyasasını geliştirmek, sermaye mülkiyetini tabana yaymak, yabancı sermaye girişini sağlamak, Kamu İktisadi Teşebbüsleri’ndeki (KİT) gizli işsizliği önlemek, tasarrufları verimli alanlara yönlendirmek ve devlete gelir sağlamak (Demirbaş ve Türkoğlu, 2002). Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın (ÖİB) özelleştirme açıklamasına göre ise, özelleştirmenin ana felsefesi, devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir (Türkiye’de Özelleştirme, 2018). ÖİB’e göre özelleştirme ile devletin ekonomideki sınai ve ticari etkinlikleri asgariye indirilir ve rekabete dayalı piyasa ekonomisi oluşturulur. Aynı zamanda, devlet

bütçesi üzerinde KİT'lerin finansal yükü azaltılır, sermaye piyasası geliştirilir ve bu tasarruflar ekonomiye katılabilir. Bu şekilde elde edilen kaynaklar da devlet tarafından altyapı yatırımlarına yönlendirilir (Türkiye'de Özelleştirme, 2018). Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararlarının Türkiye'de özelleştirmenin önünü açtığı düşünülmektedir (Öztürk ve diğerleri, 2008; Keskin ve Yaman, 2013, s.382). KİT'lerin özelleştirilmesine yönelik düzenlemelerin 1980 yılı sonrası ivme kazandığı görülmektedir ve ilk yasal düzenleme, 17.3.1984 tarihinde çıkarılan 2983 Sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun"dur:

"...kanunun amacı, istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmektir... kanun, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına (Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri Dahil) ait ve 3 üncü maddede tanımlanan her nevi altyapı tesisi ile Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait tesisler için münferit olarak veya bir grup halinde "Gelir Ortaklığı Senedi" ile Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri için "Hisse Senedi" çıkarılması ve işletme hakkı verilmesine dair hükümleri kapsar."¹

Özelleştirmenin yasal düzenlemeleri devam ederken uygulamaya yönelik çalışmalar da yapılmaya başlanmıştır. 1985 yılında İngiliz ve Amerikan şirketlerinden özelleştirme uygulamalarının nasıl yapılacağına dair plan teklifleri istenmiş ve en son Morgan Guaranty Trust Company of New York ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) arasında 11.12.1985 tarihinde bir anlaşma imzalanarak bu firmaya özelleştirme planı hazırlanmıştır. Firma, bir öncelik sıralaması yaparak KİT'lerin özelleştirilmesiyle ilgili çalışma yapmıştır ve hükümete sunmuştur (Aktan, 1990).

1980'li yıllara dek, tütün üretimi ve tütün ürünleriyle her türlü satış, fiyatlama ve dağıtım faaliyetleri devletin kurumu olan Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmelerinin (TEKEL) kontrolünderken, tütün sektörü de KİT'lerin özelleştirilmesi çerçevesinde, özel girişime açılacak ve uluslararası oyuncuların belirleyici olacağı şekilde TEKEL'in kontrolünden çıkarılacaktır. 1986 yılına dek devletin kontrolünde olan tütün üretimi, dağıtımı ve satımı daha sonra çıkarılan 3291 sayılı yasa² ile uluslararası sermayeye açılmıştır. 1980'lerdeki serbest piyasa ekonomisine geçiş süreciyle birlikte, diğer ülkelere paralel olarak Türkiye'de de tütün sektörünün, yani TEKEL'in özelleşmesi hızlanmıştır. Türkiye'de tütün endüstrisinin ya-

¹ 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 1984 ve özelleştirme ile ilgili yasal düzenlemeler için bkz. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/6/2020/06/yasalcerceve1.pdf>

² 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 Sayılı Kanun için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.3291.pdf>

bancu sermayeye açılma süreci ve TEKEL’in dönüşümü daha önce başka çalışmalara araştırma konusu olmuştur.

Bu çalışmalardan, Kayıkçı’nın (2005), 1986 yılı itibarıyla tütün politikasının gelişimini ve bu süreçte rol oynayan aktörleri ele aldığı analizi oldukça önemlidir. Analizinde “kamu politikası analizi aşamalarını” takip etmiştir (Kayıkçı, 2005, s. 45). Knill ve Tosun’un (2012) Policy Analysis eserindeki analiz aşamalarına benzer olarak problem tanımlama, problemin gündeme girmesi, politikanın oluşturulması ve değerlendirme süreçleri üzerinden bir değerlendirme yapan Kayıkçı³, tütün politikasının temelinde, Türkiye’nin uluslararası kuruluşlardan kredi almak hedefi olduğunu ifade etmektedir. Analizinin konusu, tütün sektörünün serbest rekabete açılması sürecidir ve bu süreci açıklamak için resmi gazetelerden, IMF (Uluslararası Para Fonu) ve DB’ye (Dünya Bankası) verilen Niyet Mektuplarından, hükümet programları ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarından faydalanmıştır. Tütün sektörünün yabancı sermayeye açılmasında Çok Uluslu Şirketlerin (ÇUŞ) etkisini ifade etmektedir. Tütün sektörünün yabancı sermayeye açılması meselesi sadece ÇUŞ’lardan kaynaklanmadığı, dış dinamiklerin de etkisinin çok büyük olduğundan bahsetmektedir. Çalışmasının sonunda analizinin ortaya koyduğu sonuç ise şöyledir: Hükümetler, uluslararası finans kuruluşlarından kredi alabilmek için tütün sektörünü serbest rekabete açıcı bir politika izlemiştir ve uzun vadede borç ödemek için bu şekilde bir politika izlemişlerdir. Hatta, iktidar olmadığı dönemde Tütün Yasasına karşı çıkan siyasetçilerin, kendi iktidar olduğunda yasanın çıkması için elinden geleni yaptığını ifade ederek tüm hükümetlerin bu politika yanlısı bir tavır sergilediğini ifade etmektedir (Kayıkçı, 2005, s.68). Kayıkçı’nın analizi ettiği dönemde büyük direnişler ve tepkiler henüz net bir şekilde oluşmadığı için, politikanın neticeleri ve etkileri kısmıyla ilgili bir açıklaması mevcut değildir. Ancak, yazarın öngördüğü, bu politikanın sadece TEKEL işçilerini değil, tütün ekici aileleri de etkileyeceği yönündedir. Kayıkçı’nın öngörülerinin nasıl gerçekleştiği bu çalışmanın dördüncü bölümünün son kısmında açıklanmıştır.

Keskin ve Yaman da (2013), Türkiye’de tütün sektörünün tarihsel gelişimi ile ilgili bir inceleme yapmışlardır. Yerli ve yabancı arşivleri tarayarak, tütün üreticileri ile yüz yüze görüşmelerle hazırladıkları kitap, tütün tarihi konusunda önemli bir kaynaktır. Osmanlı dönemindeki dış borçlanma ve Tütün Rejisi olarak bilinen yabancı sermaye yatırımına yönelik Reji İdaresi’nden başlayarak, Cumhuriyet Dönemi tütün idaresini, tütün üretimi, ihracatı ve işleme üzerinde durmuşlardır. Özellikle, Samsun örneğini üzerinden giderek, tütün sektöründeki devlet dene-

³ Kayıkçı, bu değerlendirmesini Anderson’ın (1994) kullandığı kamu politikası analizi süreçlerini kullanarak yapmıştır. Anderson, J. (1994). *Public Policymaking*. USA: Houghton Mifflin Company.

timi ve teşvikini açıklamaktadırlar. Çalışmalarını, tarihsel süreçte TEKEL'in özelleştirilmesi ve akabinde yaşanan sorunlara dek araştırmalarını geniş tutmuşlardır. Tütün sektörünün de liberalleşme politikalarından etkilendiğinden ve TEKEL'in yavaşça eritilerek, kurumu ortadan kaldırmak için parçalayarak anlamsızlaştırmak istendiğinden söz etmektedirler. Keskin ve Yaman (2013), TEKEL'in Türkiye'deki en iyi örgütlenmiş kamu varlıklarından biri olduğunu ifade etmektedir. Türkiye genelinde fabrikaları, tütün işleme atölyeleri, depoları, arazileri, sosyal tesisleri ile birlikte muazzam bir işletme olan TEKEL, Türkiye ihracatı açısından da önemli yere sahipti. Üretim, satış hacmi ve katma değer yaratması açısından diğer kurumların önünde yer almaktaydı. Bu durumun en önemli kanıtı, 2000 yılında TEKEL Türkiye'deki en büyük 500 şirket arasında, üretim ve satış anlamında, altıncı sıradaydı. Net aktifler ve brüt katma değer olarak ikinci sırada, dönemsel kar anlamında yedinci sırada ve satış hasılatı meblağında dokuzuncu sıradaydı (Tiryakioğlu, 2005, s.166-167). Keskin ve Yaman (2013) 1980 itibariyle ivme kazanan özelleştirme politikalarıyla tütün sektörünün de devlet tekeline çıktığını, yabancı şirketlere yurt içinde sigara üretme, fiyatlandırma, dağıtma ve satma için olanak sağlandığını belirtmektedirler. Tütün ticaretinin serbest piyasa koşullarıyla belirlenmesi ve devletin de tütün üretimine verdiği desteği çekmesiyle ekim alanların daraldığını ve kamusal istihdam gerilemiştir. Bugün ise Türkiye'de tütün piyasasının tamamen küresel sigara tekellerinin yönetiminde ve denetimindedir (Keskin ve Yaman, 2013). TEKEL'in özelleştirilmesi, 1980'den sonra Türkiye'deki iktisadi ve toplumsal yapıdaki değişimler neticesinde oluşmuştur. 2001 kriziyle sermayenin yeniden yapılanması süreci başlamış, bu süreçte öncelikle TEKEL'in özelleştirilmesi için eski kurumsal ve yasal düzenlemeler ortadan kaldırılmış, sonrasında ise IMF ve DB'nin reform ve uyum programlarına göre bir çerçeve yaratmak için gereken kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır (Keskin ve Yaman, 2013, s.373-411). 2001 krizi bu anlamda bir fırsat oluşturmuştur. Dönemin Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş'in "Güçlü Ekonomiye Giriş Programı" ile "15 Günde 15 Yasa" sloganıyla ortaya attığı IMF yasaları olarak da bilinen yasalar, Bankalar Yasası'nda değişikliği, Telekom, şeker, tütün, tuz, petrol ve doğalgaz yasalarını içermekteydi (Özen, 2023). Özelleştirme Yüksek Kurulu, TEKEL Genel Müdürlüğü'nü 5 Şubat 2001 tarihli ve 2001/6 sayılı kararla mülkiyet devri dışındaki yöntemlerle özelleştirme kapsam ve programına geçirdi. TEKEL'in gücü zaman içinde azaldı ve bu süreçte TEKEL'in sigara üretimi ve satış piyasalarında pazar payı yüzde 87'lerden 2008'de yüzde 30'a geriledi (Tiryakioğlu, 2005, 166). 20 Haziran 2001 tarihinde, "Tütün Yasası" olarak bilinen 4685 sayılı yasa Meclis'te kabul edildi. 3 Ocak 2002 tarihinde kabul edilen 4733 sayılı "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" bu sürecin en

kritik aşamasını oluşturduğunu ifade eden Keskin ve Yaman (2013), bu yasayla tütün sektörünün serbestleştirilmesi, tütün için destekleme alımlarının kaldırılması ve TEKEL varlıklarının satışının mümkün hale getirildiğini belirtmektedir. Daha sonra 2002 yılında Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu (TAPDK) kuruldu. Özetle, Keskin ve Yaman (2013) Tütün Yasası’nın tütün ithalatını ve yabancı sermayenin girişini serbest bırakan, yabancı sigara satışına izin veren sürecin son noktası olduğu sonucuna varmaktadır. Böylece, küresel sigara tekelleri “kilit piyasa” olarak adlandırdığı Türkiye piyasasına sahip oldular. Keskin ve Yaman (2013) tütünün tarihsel sürecini ve yaptıkları analizleri detaylı bir şekilde açıklamakta ve öngörülerini de eklemektedir. Sosyal bilimlerin en önemli özelliği olan yaşamın içinden getirilen verileri kullanma yöntemiyle, çalışmalarını birçok disiplinin katkısıyla ilerletmişlerdir. Bu anlamda disiplinler arası bir yaklaşımla, tarihsel süreç içinde konunun en ince ayrıntısına dek aydınlatılmasına katkıda bulunmuşlardır.

Bu çalışmada, Türkiye özelinde, tütün sektörünün (TEKEL) yabancı sermayeye açılarak devlet tekeline çıkması ve özelleştirilmesi, süreç analizi perspektifi ve politika transferi yaklaşımı üzerinden açıklanmaya çalışılacaktır. Knill ve Tosun’un (2012), kamu politikaları analiz adımları mümkün olduğunca takip edilecektir. İlk olarak, politika transferi ile ilgili kavramlar ve yaklaşımlara yer verilerek kavramsal bir çerçeve çizilecektir. İkinci olarak, uluslararası alanda tütün politikaları ve dünya genelinde yabancı sermayeye açılarak özelleştirilen tütün endüstri üzerinde durulacaktır. Üçüncü olarak, çalışmada odaklanılacak olan süreç analizi içinde, tütün sektörünün yabancı sermayeye açılmasında rol oynayan temel kamusal ve özel aktörler, uluslararası kurumlar, politika formülasyon süreci üzerinde durulacaktır. Uluslararası finans örgütleri dayatmasıyla gelişen bu politika transferi sürecinin bir değerlendirilmesi de sunulacaktır. Çalışmada, süreç analizi ve doküman analizi yöntemlerinden faydalanılmıştır.

Bu çalışmayı, daha önce Türkiye’de tütün endüstrisinin yabancı sermayeye açılması ya da özelleştirilmesi ile ilgili çalışmalardan farklı kılan, bu dönüşümün politika transferi yaklaşımı üzerinden incelenmesidir. Kullanılan yöntem açısından diğer çalışmalardan farklılaştığını ifade etmek doğru olacaktır. Süreç analiziyle adım adım TEKEL’in özelleştirilmesi süreci açıklanmıştır ve bu sürecin aslında dışarıdan gelen bir baskıdan kaynaklandığı, kurumsal reformlar ve uluslararası finans kuruluşlarına taahhütlerle koşullu ya da zorunlu bir transfer olduğu sonucuna varılmıştır.

2. POLİTİKA TRANSFERİ: KAVRAMLAR VE YAKLAŞIMLAR

Politika öğrenimi ve politika transferi el ele giden kavramlar olarak düşünülebilir. Politika öğrenimi, politika ve politika oluşturmada yeni bilgiler edinmeyi tanımlamak için kullanılan bir terimdir. Edinilen bilgi, mevcut bir durumla ilgili bilgilere dayanabilir, geçmişten alınan derslere veya çeşitli deneyimlere de dayalı olabilir. Politika transferi de politika fikirlerinin bir yerden diğerine geçmesiyle paylaşılmasını ifade eder (Dolowitz ve Marsh, 1996). Ayrıca, politika ve fikir değişimlerini tanımlayan tek terim “transfer” değildir. Diğer ülkelerden veya geçmişteki uygulamalardan alınan derslere atıfta bulunan ders çıkarma, birtakım politika çözümlerinin ülke içi veya ülkeler arası yayılımını ifade eden politika yayılımı ve ülkeler arası politikaların benzeşmesini ifade eden politika yakınsaması politika transferi şemsiyesi altında ifade edebileceğimiz diğer kavramlardır.

Diğer ülkelere kıyasla ulusal politika değişimleri ve ülkeler arası artan politika benzerlikleri ya da yakınsamalarının her ülkede aynı neticeleri verip vermediği meselesi de politika oluşturma ve uygulama süreçleri açısından önemlidir. Kamu politikalarında yakınsama konusunda ne ölçüde benzeşme ya da ayrışma olduğu önemlidir. Ülke içi konfigürasyonlar, ülkelerin siyasi ve idari gelenekleri, iş yapma biçimleri, yeni söylemlerin gücü bir filtre görevi görür ve problemler ülkeden ülkeye değişir.⁴ Ancak, politika yapıcılar il, bölge ve ülke sathında diğer ülkelerin nasıl çözümler bulduğuna bakarak onlardan ders çıkarabilir (Rose, 1991, s.3).

Politika yakınsaması genel olarak politika benzerliğinin zaman içinde artmasıdır (Kerr, 1983, s. 3). Geniş çapta kabul edilen bu anlayışa rağmen, politika yakınsaması genellikle eşbiçimlilik, politika transferi veya politika yayılımı gibi kısmen örtüşen kavramlarla eş tutulur. Politika yakınsaması sonuçlarla ilgiliyken, politika transferi süreçlerle ilgilidir ve uluslararası politika yakınlaşmasına yol açabilen ya da açmayan bir gelişmeyi tanımlar. Politika transferi yalnızca diğer ülkelerin politikalarını taklit etmekle sınırlı değildir, aynı zamanda değiş tokuş edilen politikaların içeriğinde büyük değişiklikler içerebilir (Dolowitz ve Marsh, 2000; Dolowitz ve Marsh 1996). Politika transferi çalışmalarına yönelik yaklaşımlara bakıldığında, Dolowitz ve Marsh (2000, s. 5; 1996, s. 344) transferi bir şemsiye terim olarak kullanır. Bir siyasi sistemdeki (geçmiş veya şimdiki) politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar ve fikirler hakkındaki bilgilerin, başka bir siyasi sistemdeki politikaların, idari düzenlemelerin, kurumların ve fikirlerin geliştirilmesinde kullanıldığı süreç olarak nitelerler.

⁴ Yeni kurumsalcılıkta, kurumlarda sadece yazılı olan değil, yazılı olmayan kurallarda da önemli olduğunu, alta yatan gelenekleşmiş iş yapış şekillerinin kurumların yapısını etkilediği ifade edilir. Statik olmayan, daha dinamik ve yazılı olan ve olmayan kurallara daha fazla odaklanan bir yaklaşım mevcuttur. Yeni kurumsalcılıkla ilgili bkz. Lowndes, V., Marsh, D. ve Stoker G. (2018). *Theory and Methods in Political Science*. London: Palgrave Macmillan, s.59-64.

Politika transferi ile politika yayılımı süreç desenleriyle ilgilenir, ancak politika yakınsama ile ilgili çalışmalar daha çok etkilere yani sonuçlara odaklanır. Transfer ve yayılım da, belirli koşullar altında politika yakınsamasıyla sonuçlanabilecek süreçleri yansıtır. Ancak bu, yakınsayan politikaların ampirik gözleminin mutlaka transfer veya yayılmanın sonucu olması gerektiği anlamına gelmez (Knill ve Tosun, 2012, s.267). Bu kavramlar bağımlı değişkenlerinde farklılık gösterir. Yakınsama çalışmaları tipik olarak politika benzerliğinde zaman içinde meydana gelen değişiklikleri açıklamaya çalışır. Buna karşılık, transfer araştırmaları, bağımlı değişken olarak politika transferinin içeriğini ve sürecini araştırırken, yayılma araştırmasının odak noktası, zaman içindeki benimseme modellerinin açıklanmasıdır. Bunun yanı sıra, organizasyonel sosyolojiden gelen eşbiçimcilik (izomorfizm) ve politika yakınsaması arasında büyük bir örtüşme vardır ve iki kavram arasındaki temel fark onların ampirik odaklarıdır denilebilir. İzomorfizm üzerine literatür, organizasyonel ve kurumsal yapıların ve kültürlerin artan benzerliğine odaklanmaktadır. Politika yakınsaması, transferi veya yayılması üzerine yapılan çalışmalar ise aksine, ulusal politika özelliklerindeki değişikliklere odaklanır (Bkz. Tablo 1). Bu anlamda, politika yakınsaması, nedensel süreçlerden bağımsız olarak, belirli bir ortak noktaya doğru zaman içinde bir politika değişikliği sürecinin nihai sonucunu tanımlar (Knill C. , 2005).

Tablo 1. Politika yakınsaması ve kavramlar

	Politika yakınsaması	İzomorfizm	Politika transferi	Politika yayılımı
Analitik Odak	Etkiler/sonuçlar	Etkiler/sonuçlar	Süreç	Süreç
Ampirik Odak	Politikanın karakteristiği	Organizasyonel yapılar	Politikanın karakteristiği	Politikanın karakteristiği
Bağımlı Değişken	Benzerlik/değişim	Benzerlik/değişim	Transfer içeriği; transfer süreci	Benimsenme deseni

Kaynak: Knill (2005, s.768)

Politika yakınsaması ve ilgili diğer kavramlar, ülkeler arasındaki politikaların benzerliğindeki değişiklikleri açıklamak için çok çeşitli nedensel faktörler sunmaktadır. Bunlar yakınsamayı açıklayan nedensel mekanizmalar ve bu mekanizmaların etkinliğini etkileyen kolaylaştırıcı faktörlerdir (Knill ve Tosun, 2012, s.72). Ulusal politika değişikliğinin beş ana nedeni vardır: paralel sorun baskısı, uluslararası hukuka uyum, politika dayatma, düzenleyici rekabet ve ulus ötesi iletişim.

Bunlara kısaca değinmek gerekirse, ilk olarak uluslararası politika benzerliklerinin oluşması, sorunlardan (örneğin, çevre kirliliği veya ekonomik gerileme) kaynaklanan paralel baskılara yanıt verirken farklı ülkelerin benzer ancak bağımsız

sorun çözmelerinin sonucu olabilir. Bu anlamda, politika transferi, ülkelerin benzer politika sorunlarına tepki göstermesinden kaynaklanır. İkinci olarak, ülkeler uluslararası anlaşmalara, rejimlere taraf olduklarında tek taraflı çözemeyecekleri meselelerde bir ortaklık oluştururlar. Bu şekildeki uluslararası işbirliği, taraf ülkelerin ortak kuralları benimsenmesi demektir, yani üye devletler yasal olarak uluslararası hukuka uymakla yükümlüdür. Örneğin, fikri haklar mülkiyeti veya çevre konusunda uluslararası hukukta düzenlenen maddelere uyarlar ve ülke içi politikalarını da bu doğrultuda düzenlemek durumundadırlar. Üçüncü olarak, birtakım politikaların dayatma sonucu yakınsamasıdır ya da transfer edilmesidir. Ülkelerin veya uluslararası kuruluşların, siyasi veya ekonomik güç asimetrisini kullanarak diğer ülkeleri belirli politikaları benimsemeye zorladığı durumu ifade eder. Tipik bir dayatma senaryosu, uluslararası kuruluşlar tarafından uygulanan şart koşma ve koşulluluktur. Uluslararası finans kuruluşlarının baskısı altındaki hükümetlerin liberal ticaret rejimlerine geçmesi (Dolowitz ve Marsh, 1996, s.347) veya IMF'nin, 2008 küresel mali krizinin ardından parasal destek sağlamak için bir ön koşul olarak Yunanistan'da temel politika reformlarını gerekli kılması iki örnek olarak sunulabilir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB üyeliğinin bu ilkeye göre yönetildiği ileri sürülmüştür. AB üyeliği için dayatılan şartlardan dolayı, aday ülkeler gündemlerini AB'nin talepleri doğrultusunda düzenledi (Knill ve Tosun, 2012, s. 273). Dördüncüsü, Avrupa ve küresel pazarların artan ekonomik entegrasyonundan kaynaklanan düzenleyici rekabet, ülkeler arasında politikaların karşılıklı olarak ayarlanmasını sağlayan önemli bir faktördür. Düzenleyici rekabet, standartları düşük olan ülkeye göre değil, yüksek olana göre düzenlenmesini gerektirir. Son olarak, ulus ötesi iletişim, politikaların benzeşmesine ya da transfer edilmesine neden olabilir. Ülkeler arası iletişim ve bilgi alışverişi neticesinde ders çıkarma (başka ülkelerdeki başarılı problem çözümlerinden öğrenme) uluslararası politika öğrenimini destekleyerek yerel aktörlerin inançlarını ve beklentilerini değiştirir.

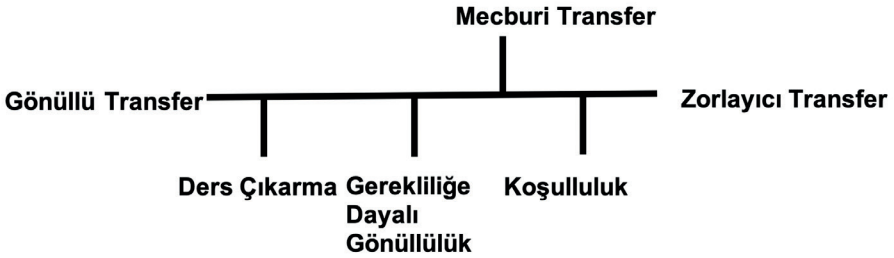
Tablo 2. Uluslararası politika yakınsamasının nedenleri

Faktör	Mekanizma	Etki
Bağımsız problem çözme	Paralel sorun baskısı	Bağımsız benzer çözümler
Uluslararası hukuka	Yasal yükümlülükler	Politika değişiminin direk "reçetesi" uyum
Politika dayatma	Siyasi güç	Politika değişiminin direk "reçetesi"
Düzenleyici rekabet	Ekonomik baskı	Aktörler arası güç dağılımıyla dolaylı değişim
Ulus ötesi iletişim	Öğrenme	Aktörlerin inançlarının değişimiyle dolaylı değişim

Kaynak: Holzinger vd. (2008, s.39-49).

Uluslararası politika yakınsama derecesini etkileyen potansiyel faktörler ise ülkeler arasındaki kurumsal, kültürel ve sosyo-ekonomik benzerlik ve altta yatan politikanın türü ve boyutu dahil olmak üzere çeşitli faktörlerdir. Transferi kolay olan ve ideolojik olmayan politikalar, örneğin hayvan hakları veya çevre politikaları sivil toplumun nüfuz ettiği alanlar olmasına rağmen uygulamada sıkıntılar vardır. Bu anlamda, politika türü, yerel aktörlerin çıkarlarıyla ya da inanç ve anlam dünyaları ile çatışan politikaların yakınsamasını etkiler. Benzer şekilde, Dolowitz ve Marsh (2000, s.13), politika transferinin gönüllülük veya zorlayıcılık esasına dayalı olabileceğine dair açıklayıcı bir spektrum sunar (Bkz. Şekil 1).

Şekil 1. Dolowitz ve Marsh’ın politika transfer süreçleri



Kaynak: Dolowitz ve Marsh’dan adapte edilmiştir (2000, s.13).

En solda Dolowitz ve Marsh’ın ders çıkarma ile ilişkilendirdiği gönüllü transfer yer alır, politika yapıcılar memnun olmadıkları ya da benzer sorunları “diğerlerinin” nasıl çözdüğüne baktığında gerçekleşir. Bir de mevcut politikalara meşru bir zemin aramanın da neticesi olabilir. Herhangi bir dış baskı yoktur. Tablo 2’deki bağımsız sorun çözme faktörüyle örtüştüğü söylenebilir. Spektrumun en sağ ucunda doğrudan zorlayıcı transfer yer alır. Bir hükümetin bir politika benimsemesini sağlamak için bir kuruluşun veya ulusal ya da uluslar üstü hükümetin uyguladığı baskıyı ifade eder. Dolowitz ve Marsh’a göre (1996, s. 348; 2000, s. 10–11) doğrudan dayatma nadirdir. Çoğu durumda politika transferi yapan ülke için sınırlı seçenek vardır. Zorlayıcı transfer, transfer için gündem belirlemeyi ve ülke politikayı transfer etmezse, ortaya çıkacak olumsuz sonuçları tanımlayabilir. En önemli örnek koşulluluktur: ‘gelişmekte olan’ veya düşük gelirli ülkeler IMF veya DB’den acil durum kredileri istediklerinde, ‘iyi yönetim’ reformları yapmak gibi belirli koşulları kabul etmek zorunda kalırlar. Yeni kamu işletmeciliği tarzı reformlar ve devletin ekonomideki rolünün azaltılması da ‘teşvik edilmektedir’. ABD gibi ülkeler IMF veya DB’nin ‘deregülasyon, serbestleştirme ve özelleştirme’ gündemini etkilemektedir (Cairney, 2019, s. 13).

Mecburi transfer, Tablo 2'deki uluslararası rejim ve anlaşmalara taraf devletlerin yasal yükümlülüklerine uyması faktörüne karşılık gelebilir. Gereklilikten kaynaklanan gönüllüğe dayalı olan dolaylı zorlayıcı transfer de ise dış baskıdan değil, politikayı transfer etmek isteyen ülkenin bazı sonuçlara katlanmak istememesi üzerine kendi kendine aldığı kararlardır. Örneğin, ülkeler normlar (ülkeler bir davranışı benimsediğinde ve başkalarının da aynı şeyi yapmasını beklediğinde), utanç (geride kalma duygusu) ve ekonomi (ülkeler yüksek standartlı ülkelerde alınan kararlara tepki gösterdiğinde) dahil olmak üzere bir dizi dış baskıya tepki verir. Tablo 2'deki düzenleyici rekabet kavramına benzerlik gösterebilir. Son olarak, ders çıkarma ise, politika yapımcıların statükodan ve daha önce alınmış kararlardan memnuniyetsizlikleri üzerine, başka bir yerde başarılı olmuş bir politikayı alıp kendi ülkesinde uygulamaya koymasındadır (Rose, 1993, s.1-11, 21-31). Rose'un (1991) üzerinde durduğu temel konu, şu an başka bir ülkede yürürlükte olan bir programın hangi koşullar altında diğer ülkede işe yarayacağıdır. Ortaya koyduğu sorular ise, politikayı ithal eden ülkenin sosyal, ekonomik ve siyasi koşulları değerlendirildiğinde, bu ülkede programı uyarılmanın kolay olup olmayacağı, bir politika programının ne kadarının ithal edilmesi gerektiği ve hangi ülkelerden ders çıkarma olasılığının yüksek olduğudur. Ders çıkarma süreçlerini ise kopyalama, adaptasyon, melez uygulama, sentezleme ve ilham alma şeklinde gruplandırır (Rose, 1993, s.30).

3. ULUSLARARASI ALANDA TÜTÜN POLİTİKALARI VE ÖZELLEŞTİRME

Giderek küreselleşen dünyada, sınır ötesi ve ülkelerarası piyasa entegrasyonu kaçınılmaz bir gerçekliktir. Doğrudan yabancı yatırım (DYY) girişi ile diğer mal ve hizmetler gibi, devlete ait tütün işletmelerinin özelleştirilmesi de dünya genelinde artmıştır. Bu artışın nedenleri arasında, genel olarak endüstrinin artan küreselleşmesi ve çeşitli nedenlere bağlı olarak, devlete ait işletmelerin ve devlet tekelinin azalmasına yönelik dünya genelindeki trend sayılabilir. Geçtiğimiz yüzyılda, küresel tütün endüstrisi, birçok tüketim ürünü endüstrisi gibi, çok sayıda bireysel şirketten oluşuyordu. Birçok ülkede, tütün üretim şirketleri devlete aitti ve devlet tarafından işletiliyordu. Son elli yılda, tütün şirketlerinin konsolidasyonunu ve özelleştirilmesini teşvik etmek için bir dizi faktör bir araya geldiği ve diğer birçok endüstride görülebilen bir eğilime paralel olarak geliştiği söylenebilir. 1990'lı yıllarda, tütün endüstrisindeki özelleştirme hızlandı ve 2005 yılında çok uluslu tütün şirketleri (ÇTŞ), yüksek gelirli (gelişmiş) ülkelerde ve düşük ve orta gelirli ülkelerde (gelişmemiş ve gelişmekte olan) devlete ait birçok sigara üretim şirketini devralmıştı. Aynı zamanda, ÇTŞ'ler birçok özel yerel tütün şirketini veya sigara

üretim tesisini de satın aldı. Devlete ait endüstriler ve niş üreticiler hâlâ mevcut olsa da, bugün küresel sigara pazarına dört büyük çok uluslu şirket hakimdir: Philip Morris International (PMI), British American Tobacco (BAT), Japan Tobacco International (JTI) ve Imperial Brands PLC—ve bir devlet firması, China National Tobacco Corporation (CNTC). 2014 yılında küresel sigara pazarının bireysel payları Imperial için %4,7’den PMI/Altria için %16,9’a ve CNTC için %44,2’ye kadar değişmektedir (U.S. Department of Health and Human Services, 2016).

Özel veya devlete ait tütün endüstrilerinin satın alınması genellikle sınırlı tütün kontrol altyapısına ve regülasyonu zayıf ülkelerde gerçekleşir, bu nedenle ÇTS’lerin, gelişmekte olan ülkelerdeki faaliyetleri kontrol edilmez. Regülasyonu düşük bir ortam, ÇTS’lerin, dağıtım kanallarını geliştirmelerine ve toplam satışlarını arttırmalarına olanak tanıyan agresif ve sofistike pazarlama faaliyetlerine girmelerine olanak tanır. Siyasi ve politika düzeyinde, makroekonomik kaygılar karar alma süreçlerine hakim olabilir (Issues and Good Practice Guidelines to Ensure Economic Benefits and Safeguard Public Health, 2005). Giderek küreselleşen bir ekonomide, birçok firma üretim ve hammadde maliyetlerini düşürmek, yeni pazarlara girmek ve sermayeden yararlanmak için yeni ülkelere açılmaktadır. Doğrudan yabancı yatırım da bu anlamda, yatırımcının büyüme ihtiyaçlarına ve alıcının sermaye ihtiyacını karşılamaktadır. Birçok küçük özel firma, daha büyük firmaların getirdiği ölçek ekonomilerine karşı rekabet etmekte güçlük çekmekte ve hükümetler, özellikle birçok gelişmekte olan ülkelerin zorlu bütçe ortamında, devlete ait işletmeleri sermayeye dönüştürülebilecek varlıklar olarak görmektedir. Hepsinden önemlisi, son yıllarda dünya çapında ticaret ve yatırım ortamının artan serbestleşmesi nedeniyle her iki paydaş türünün (büyümek isteyen yatırımcılar ve sermaye arayan alıcılar) çıkarları giderek daha fazla yakınlaştı. Kısaca, ÇTS’lerin yatırım hedefleri genellikle diğer sektörlerdeki çok uluslu şirketlerinkine benzerdir. Muhtemel sebepler arasında üretim maliyetlerinin düşürülmesi, ölçek ekonomileri, hedef pazarlarda yerel üretim, yeni pazarlarda potansiyel büyüme ve bölgesel bir ihracat üssünün potansiyel gelişimi sayılabilir.

1990’larda, özellikle Orta ve Doğu Avrupadaki birçok ülkede tütün kontrol politikaları ya zayıftı ya da hiç yoktu ve bu tür politikalar birçok hükümetin siyasi gündemlerinin bir parçası değildi. Örneğin, devlet tekellerinin reklam yapmadığı Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan gibi ülkelerde tütün üzerinde çok sınırlı pazarlama kontrolleri vardı veya hiç yoktu (Gilmore A. , 2005). Bu zayıf tütün kontrolü, Orta ve Doğu Avrupadaki birçok ülkede, özel devlet hisselerinin satın alınması için cazip ve karlı bir ortam yarattı. Sonuç olarak, ÇTS’ler, tütün

kontrol önlemlerinin kısıtlamaları olmadan yeni ve gelişmekte olan pazarlara girmeyi başardı.

ÇTS'lerin dünya genelinde, özelleştirme sürecinin hızlanmasıyla, özellikle devlet tekelinde olan tütün endüstrisini ele geçirmesinde farklı faktörler etkili olmuştur. Siyasi sorunlar ve ulusal hükümetlerin büyük kısa vadeli sermaye kazançları elde etme fırsatına ek olarak, özelleştirme programlarında gelişmekte olan sermaye piyasaları, DYY'leri çekme arzusu, devlete ait işletmelerin ulusal bütçeleri aşması, kötüleşen mali koşullar ve ekonomik kalkınmanın hızlanması, sermayenin yükünü azaltma ihtiyacı gibi çeşitli makroekonomik belirleyiciler önemli bir rol oynamıştır. Sovyetler Birliği 1991'de çöktüğünde, yeni bağımsız devletlerin çoğu mali kriz içindeydi ve uluslararası mali piyasalarda DYY'yi çekecek güçlü kredi notlarına sahip değildi. Toplu özelleştirme, bu ulusal kredi notlarını oluşturmanın ve iyileştirmenin bir yolu olarak hizmet etti (Brune, Garret ve Kogut, 2004). Ekonomik geçiş sürecindeki ülkeler ve yerleşik ekonomiye sahip ülkeler, mali krizlere yardımcı olmak için özelleştirmeye başvurdular. Politik süreçler ve IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kredi kuruluşlarının baskısı da, özelleştirme programlarının düzeyini, hızını ve gelir yaratmasını etkileyen küresel özelleştirme eğiliminin arkasındaki faktörlerdendir.

Devlete ait tütün işletmeleri, 1990'larda küresel özelleştirme furusuyla beraber, tütün endüstrisinde uzun süreli devlet müdahalesi ve mülkiyeti geleneği olan piyasa ekonomilerinde bile özelleştirmeye gidilmeye başlandı. Tütünde DYY, birçok ülkede hem devlete ait tütün işletmelerinin satın alınması hem de yabancı ve yerel özel şirketler tarafından şirketlere yapılan ek yatırımlar yoluyla meydana geldi. Bazı ülkelerde, devlete ait sigara imalat işletmelerinin özelleştirilmesinden elde edilen gelirler veya ülkelerin tütün sektörlerindeki DYY'ler, bu ülkelerin aldığı en büyük DYY'ler arasında görünmektedir. Örneğin, 1988 ve 2008 yılları arasındaki Dünya Bankası verileri, Fas'ın devlete ait işletmelerin özelleştirilmesinden 11 milyar ABD doları gelir elde ettiğini göstermektedir (U.S. Department of Health and Human Services, 2016). Bu gelirin %18,3'ü yalnızca devlete ait sigara üretim endüstrisinin özelleştirilmesinden elde edildi ve tütün alanındaki DYY, Fas hükümetinin tarihinde aldığı en büyük üçüncü yatırımdı. Ayrıca, 1992 ve 2000 yılları arasında ÇTS'ler, eski Sovyetler Birliği'nden ekonomik geçiş sürecindeki 10 tütün üreticisi ülkeye en az 2,7 milyar ABD doları yatırım yapmış ve bu ülkelerdeki toplam doğrudan yabancı yatırımın önemli bir bölümünü oluşturmuştur (Gilmore ve McKee, 2005, s.14). Tütün imalat sanayilerinin mülkiyet durumu ve DYY türleri, düşük ve orta gelirli ülkeler arasında farklılık gösterir. Tütün endüstrileri, Avrupa Bölgesi'nin Doğu ve Orta Asya bölümlerinin yanı sıra Batı Pasifik Bölgesi (Pa-

sifik Adaları hariç) ve Doğu Akdeniz Bölgesi’ndeki ülkelerin çoğunda geleneksel olarak devlet mülkiyetindeydi. Ancak, tütün endüstrileri, Kuzey Amerika ve bazı Avrupa ülkeleri ile Afrika, Latin Amerika ve Güney Asya ülkelerindeki yerleşik ekonomilerde genellikle özel mülkiyet altındaydı. Ancak, 1980’lerde ve 1990’larda küreselleşme genişledikçe, devlete ait birçok tütün endüstrisi de el değiştirdi. Genel olarak, ÇTŞ’ler devlete ait tütün üretim endüstrilerini satın aldı, bazen de ÇTŞ’ler, devletle ortak girişimlere yöneldi. Bazı ülkelerde ise ÇTŞ’ler büyük yerel özel üreticileri satın aldı (U.S. Department of Health and Human Services, 2016, s.441).

Devlete ait tütün tekellerinin yabancı mülkiyeti adım adım gerçekleşmiştir. İlk olarak, ÇTŞ’ler, devlet firmasının uluslararası markalar ürettiği veya sattığı bir lisans düzenlemesi kurarak markalarının ithalatını artırmaya çalışır (örn. Mısır ve eski Sovyetler Birliği ülkeleri). Bu, devlete ait şirketin bir kısmının bir ÇTŞ tarafından satın alınmasını içeren ve daha sonra modernizasyon ve teknolojiye yatırım yapabilecek ortak üretim girişimlerinin kurulmasına yol açabilir (örneğin, Ukrayna’da). ÇTŞ’ler ayrıca devlet endüstrisinin özelleştirilmesini teşvik edebilir ve ardından devlet şirketini satın almaya çalışabilir. Bu adımlar başarısız olursa, kaçak mal satışları, yerel talebi canlandırarak ve bir ortak girişim oluşturmanın veya kaçak malların yerel olarak üretilenlerle değiştirilmesine izin verecek özelleştirmeye doğru ilerlemenin gerekliliğini savunarak piyasada bir yer kazanmak için kullanılabilir (U.S. Department of Health and Human Services, 2016, s. 440). Sigara fabrikalarında ilk doğrudan yabancı yatırım dalgası 1980’lerin başında ÇTŞ’lerin neredeyse tüm Latin Amerika ülkelerinde yerel özel sigara fabrikalarını satın almasıyla gerçekleşti. İkinci dalga, 1990’larda Sovyetler Birliği’nin dağılmasının ardından devlete ait sigara fabrikalarının özelleştirilmesiyle yaşandı. Asya’daki Kamboçya, Lao Demokratik Halk Cumhuriyeti, Vietnam gibi bazı sosyalist ülkeler de özelleştirme sürecine katıldılar ve ÇTŞ’ler ile ortak girişimler kurdular (U.S. Department of Health and Human Services, 2016, s. 440). 1990’ların sonunda, birçok ülke devlete ait sigara üretim endüstrileri için bir tür doğrudan yatırım aldı ve devlete ait sigara imalat endüstrilerinin neredeyse tamamı, piyasa ekonomisi ülkeleri ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinde özelleştirildi. Güneydoğu Asya ve Batı Pasifik Bölgelerinde, ÇTŞ’ler yerel özelleştirilmiş sigara üretim endüstrilerinin kısmen veya tamamen hisselerini satın aldı veya doğrudan bu ülkelere yatırım yaptı. 2000 yılından sonra özelleştirme süreci yavaşladı. Orta ve düşük gelirli ülkelerdeki en son özelleştirme veya DYY örnekleri Fas ve Sırbistan (2003), Romanya (2004), Gürcistan (2005), Türkiye (2008), ve Bulgaristan’da (2011) meydana geldi (Gilmore, Fooks ve McKee, 2011).

Dünya sathındaki tütün endüstrisi ve diğer alanlardaki DYY artışı ve özelleştirme gidişatı göz önüne alındığında, Türkiye’de de özellikle 2001 krizinden sonra ekonomik bir geçiş sürecine girilmesiyle, bu krize çözüm arama yöntemi olarak özelleştirmeye başvurulmuş ve tütün endüstrisi de bundan doğrudan etkilenmiştir. Uluslararası finans örgütlerinin dayatmasıyla, tütün endüstrisinin özelleştirme politikalarının yolu açılmış, gerek niyet mektuplarındaki taahhütlerde gerekse iç politikada durumun zemini hazırlanmıştır. Üçüncü bölümde, süreç analiziyle tütün endüstrisinin yabancı sermayeye açılması ve dünya genelinde bu politikanın Türkiye’ye transferi açıklanmaya çalışılacaktır.

4. TÜRKİYE’DE TÜTÜN POLİTİKALARI VE ÖZELLEŞTİRME

4.1. Sorun Tanımlama, Sorunun Gündeme Gelmesi ve Temel Oyuncular

Türkiye’de tütün endüstrisinin özelleşmesi, bu süreçte rol oynayan temel oyuncuların IMF’nin devletin tütün sektöründen çekilmesini dayatmasının sonucudur (Tütün Yasası İle İlgili Platformun Görüşleri, t.y.; Sezer, 2006). 2002 yılının Ocak ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) kabul edilen ve tütün üretimi ve ticaretini düzenleyen yasa, IMF kaynaklı kurumsal bir reform olarak değerlendirilmektedir (İslamoğlu, 2002). Bunun da temelinde 2001 ekonomik krizinden sonra IMF’ye olan borçlar karşılığında küresel piyasaya yönelik reformların oluşması için taahhütler verilmiştir (İslamoğlu, 2002). Hükümet ise dayatılan politikayı gündeme alarak uygulamasından sorumludur. TBMM ise yasal düzenlemeleri yapmıştır. Bürokrasi de bu yasanın fiilen uygulanmasında rol oynamıştır. Kamu aktörleri olarak bunlar söylenebilir, ancak özel aktörler ise çok uluslu şirketlerin tütün sektörünün yabancı sermayeye açılmasında da etkin olduğu gözlemlenmektedir. Bunun yanı sıra, yerelde de Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD) ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin (TOBB) özelleştirmeyi desteklemesi de tütünün yabancı sermayeye açık hale getirilmesinde etkili olmuştur. Bu özel çıkar gruplarının tütün mamullerinin serbest piyasaya açılmasıyla ilgili bu durumu ülke sathında gündemde tutma çabasından bahsedilebilir. 1980’ler itibarıyla özelleştirme Türkiye’de birçok sektöre sirayet etmeye başlamıştır ve genel bir ekonomik politika niteliğinde hükümetlerden bağımsız şekilde devam etmiştir ve bu durum niyet mektupları ve diğer kalkınma planlarında açıkça görülmektedir. Dolayısıyla, tütün mamullerinin yabancı sermayeye açılması politikası da ek olarak

bir devam politikasıdır. Arttırımcı veya ilaveci diye tabir edilen, var olan politikaya eklemeler yapılarak devam etme anlamı taşıyan yaklaşıma da örnek olabilir (Knill ve Tosun, 2012, s.255).

Sorunun gündeme gelmesindeki önemli neden, IMF'nin baskısı ve dayatması, Türkiye'nin kredi alma ve kredi sürdürülebilirliğidir. Özellikle IMF'ye gönderilen niyet mektupları, DB'nin dayattığı reform paketleri gibi, küresel piyasa için gereken değişiklikleri ülkelerin kendi içlerinde gerçekleştirmesidir. İslamoğlu'na (2002) göre, reform sözcüğü ile kastedilen, yerel aktörler ve uluslararası aktörlerin çıkarlarını müzakere etmeleridir. Buna örnek olarak özelleştirme yasaları verilebilir. Türkiye de IMF'ye sunduğu niyet mektuplarında, özellikle 18 Ocak 2002'deki mektup, özel girişimi teşvik edecek kurumsal ortamın yaratılmasına ilişkin detaylar içeriyordu⁵. Şubat 2001 krizi itibarıyla IMF'ye sunulan niyet mektupları içinde 18 Ocak mektubunda IMF'den borç talep etmesi ve özellikle özel girişime dair önemli teşviklerle ilgili detaylı açıklamalar yer almaktadır. İslamoğlu (2002), bu mektubun diğerlerinden farkını özel girişimi teşvik amacıyla oldukça ayrıntılı açıklamalar içermesini göstermektedir. Ayrıca, Dünya Bankası'na verilen 10.03.2000 tarihli Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu'nda⁶ tütün yasasının çıkacağına taahhütü verilmiştir. İslamoğlu'nun (2002) belirttiği gibi, niyet mektupları aslında global piyasalara hizmet etmek için yerel ve uluslararası aktörlerin çıkar mücadelesi için yasal ortamlar hazırlamaktır. Nitekim, tütün mamullerinin serbest piyasaya açılması (TEKEL'in özelleştirilmesi) meselesi, bu mücadelenin niyet mektuplarında da taahhüt edildiği üzere kurumsal düzenlemelerin gündeme gelmesine neden olmuştur.

Bu bilgiler ışığında, uluslararası finans kuruluşlarının mali baskılarıyla tütün politikalarında değişime gidilmiştir. Dolayısıyla en temel aktörlerin IMF ve DB olması tesadüf değildir çünkü tütün mamulleri, bu kuruluşların kredi vermeleri için ön koşul olarak sundukları, özel sermayeye açılmasını istedikleri bir sektördür. Bunun yanı sıra, farklı ülkelerde tütün mamullerinin kimin tekelinde olduğuna baktığında, uluslararası özel sektör tekellerinin ya da diğer bir deyişle çok uluslu şirketlerin devlet tekeli yerine geçtiği görülebilir (Suiçmez, 2002). Philsa'nın genel müdürünün Eylül 1997'de verdiği demeçte⁷, TEKEL'in kesinlikle özelleştirilmesi gerektiğini ve bu özelleştirmede rol almak istediklerini ifade etmesi, çok uluslu şirketlerin de sorunun gündeme gelmesinde etkin olduğuna dair kanıt niteliğinde-

⁵ 18 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu için bkz. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/da7ff032-c756-43a9-83f5-336d3cde53c8/niyetmektubu.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-da7ff032-c756-43a9-83f5-336d3cde53c8-m3f-B7yR>

⁶ Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu için bkz. <http://www.antimai.org/dag/dbkalkmek.htm>

⁷ Philsa'nın Genel Müdürü Marco Terrillini'nin ilgili açıklaması için bkz. <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/marlboro-tekele-talip-39262769>

dir. Türkiye’de tütün sektörünün gelişimini özetlersek, 1921-1984 arasında devlet tekelinde tütün mamulleri ticareti, destek ve teşviklerle devletleştirme görülebilir. 1970-1990 yılları arasında TEKEL’in kontrolünde devam eden tütün mamulleri ticareti ve son olarak da 1984-2002 yılları arasında da özelleştirme yasalarıyla yabancı sermayeye açılan sektörden devletin elini çekmesi, dışalımın artması ve çok uluslu şirketlerin pazardan pay alma mücadeleleri olarak özetlenebilir (Suiçmez, 2002, s. 1-2).

4.2. Politika Formülasyon Süreci

Sorunun kurumsal gündeme girmesi sürecinde temel olarak dışsal etkenlerin olduğu açıktır. IMF, DB ve çok uluslu şirketlerin baskısı üzerine, özelleştirmenin önünü açacak gerekli yasa çalışmaları, niyet mektupları gibi öncül çalışmalar hükümet tarafından başlatıldı. Gündem belirlemenin analitik perspektifleri arasında sayılabilecek içerden müdahale modeli⁸, tütün mamullerinin serbest piyasaya açılması meselesinde kullanılabilir. Bu modelde, kamu katılımı yoktur, bu politikayı uygulamak isteyenler, kurumsal gündeme biran evvel girmesini ister ve politikanın geçmesi için destek olabilecek birkaç nüfuzlu grupla iş birliği içinde olabilir. Politikanın geçmesini isteyenler ile hükümet arasında “özel” sayılabilecek bir mutabakattan bahsedilebilir (aktaran Knill ve Tosun, 2012, s. 108). Hükümet de, uluslararası finans örgütleri ile yabancı sermaye şirketlerin resmi olmayan desteğiyle bir müzakere ve işbirliği içinde, tütün sektörünün özelleştirilmesi meselesini kurumsal gündeme alıp ulusal seviyede yasal faaliyetlere başlamıştır. Tütün mamullerinin tekelinin kaldırılması ve yabancı sermayeye açılması amacıyla devam eden politika formülasyon sürecinde, 1980’lerin sonu itibarıyla başlamış ve daha sonra yasalaştırma süreçleriyle adım adım devam etmiştir.

1983 yılında, TEKEL’in öncelikle KİT haline gelmesi için gerekli kanun çıkarılmıştır.⁹ 1986 yılında ise 3291 Sayılı Kanun ile devlet tekeli tamamen kaldırılmıştır. 3 Mayıs 1991’deki Bakanlar Kurulu Kararı ile TEKEL ortaklığına ihtiyaç duyulmadan yabancı sermaye tütün ürünleri üretilebilir denmiştir¹⁰. 2 Mart 1992’de Ankara’da 10. Milli Tütün Komitesine iki bildiri sunan Tütün Eksperleri Derneği, ülke tütüncülüğüne ilişkin temel tercih ve politikalarındaki yanlışlıkları dile getirmiş ve tütün sektöründeki gelişmelerin “birilerinin” planladığını iddia etmiştir (Türkiye’de Tütünün Tarihçesi, t.y.). 2001 yılında 05.02.2001 tarihli ve 2001/6 sa-

⁸ Cobb ve diğerleri (1976) tarafından belirlenmiş üç gündem belirleme modelinden biri olan içerden müdahale veya “inside access” modeli hakkında detaylı bilgi için bkz. https://baum.unc.edu/teaching/articles/Cobb_Ross_and_Ross_1976.pdf

⁹ 18199 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkındaki Kanun için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18199.pdf>

¹⁰ 91/1755 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı için bkz. s.8 Madde 5a. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20860.pdf>

yılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararıyla TEKEL özelleştirme programına dahil edilmiştir. Zaten aynı yılın 3 Mayıs tarihinde verilen Niyet Mektubu’nda da “tütün sektörünü serbestleştirmeyi, tütün için destekleme alımlarını giderek kaldırmayı ve TEKEL’in varlıklarının satışına olanak sağlayacak olan Tütün Yasasının Mayıs ayı içinde TBMM’de kabul edilmesinin beklendiği” belirtilmiştir.¹¹ Türk tütününü geliştirmek için oluşturulmuş Tütün Fonu, Genel Bütçe’ye eklenip planlı üretim bırakılmıştır. Böylece Philsa ve JTI gibi çok uluslu şirketlere pazar payını bölüşmüştür. TBMM, 4685 sayılı Özelleştirme Kanunu 20 Haziran 2001 yılında kabul etmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen karar, veto noktası olarak Tütün Yasası’nı kamu yararına, hukuka ve Anayasal ilkelere aykırı bularak, çiftçi ve üreticinin mağdur olmasına neden olacağını belirtmiştir:

“Yasada, tütün ve tütün ürünlerinin dış alımının serbestleştirilmesi sonrasında yerli üreticilerin ve geçimini tütün tarımıyla sağlayan çiftçilerin sorunlarını çözümlenecek herhangi bir düzenlemeye yer verilmiştir. Sosyal sorunlar ve huzursuzlukların yaşanmaması için yerli tütün üreticilerinin, geçimini tütün tarımıyla sağlayan ailelerin gelir kayıplarının hangi yöntemle giderileceğinin ve tütün üretiminin nasıl sürdürüleceğinin yasada düzenlenmesi gerekir” (Sezer, tütün yasasını veto etti, 2001).

Kanuna itiraz edenler arasında sadece dönemin Cumhurbaşkanı değil, aynı zamanda tütün üreticileri vardır. Dönemin Özelleştirmeden Sorumlu Devlet Bakanı Yüksel Yalova, “Tütün üreticisini ve tütünden geçimini sağlayan milyonlarca vatandaşımızı ilgilendiren Tütün Yasası’nın, diğer tüm yasalarda olması gerektiği gibi toplumsal mutabakatı ve meşruiyeti içermesi gerekir” diyerek görevinden istifa etmiştir (Bakan Yalova istifa etti, 2001).

Formülasyon sürecinden anlaşılacağı üzere, tütün yasası IMF ve DB’ye verilen taahhütlerden biriydi ve gündeme gelip formülize edilmesinde de yine aynı aktörlerden bahsedilebilir. Yürütme anlamında ise yasa tasarısı ile ilgili olarak komisyonlar, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, yasal düzenlemeleri yapan TBMM, özelleştirmeden sorumlu Özelleştirme Yüksek Kurulu diğer resmi aktörlerdir. Ziraat Mühendisleri Odası, Tütün Ekspertleri Derneği, Tek Gıda-İş Sendikası ise TEKEL’in özelleştirilmesine karşı çıkan aktörlerden olarak karşımıza çıkmaktadır (TEKEL Direnişe Hazırlanıyor, 2003). Özel çıkar gruplarından TOBB ise, kamu desteği ararcasına basına yazılı açıklamalar yaparak sorunun gündemde kalmasını ve özelleştirmeye dair tütün yasasının biran evvel gerçekleşmesini

¹¹ IMF Niyet Mektupları için bkz. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wem/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Raporlar/Eski+Raporlar/IMF+Niyet+Mektuplari>

istemiştir (TOBB: Tütün yasası çıkmalı, 2001). 4685 sayılı Tütün Yasası, “Yasada, tütün ve tütün ürünlerinin dış alımının serbestleştirilmesi sonrasında yerli üreticilerin ve geçimini tütün tarımıyla sağlayan çiftçilerin sorunlarını çözümlenecek herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.”¹² ifadesiyle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. TEKEL'in zarar ettiği ve KİT'lerin özelleştirilmesinin gerekliliğine vurgu yapan hükümet, TEKEL'in Kamu İktisadi Kuruluşu değil, İktisadi Devlet Teşekkülü haline getirilip özelleştirme yolunu açmak istemiştir. Özelleştirme için gerekçeleri hazırlamış olan hükümet, problemi kendi isteği doğrultusunda çözüme kavuşturmak istemektedir. Yasanın veto edildikten sonra, 23 Kasım 2001'de Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmüş¹³ ve hiçbir değişiklik yapılmadan Ocak 2002'de 4685 sayılı Yasa TBMM'de kabul edilmiştir.

4.3. Uygulama ve Değerlendirme

4685 Sayılı Tütün Yasası kabul edildikten sonra, bir kamu politikası olarak uygulanmaya koyulacaktır. Uygulama aşamasından sorumlu kurum ve kuruluşlar arasında Kurumun ilişkilendirildiği Devlet Bakanı; Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu (Maliye, Sağlık, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine, Dış Ticaret Müsteşarlığı, TEKEL Genel Müdürlüğü); Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu; Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Denetleme Kurumu vardır. Bu anlamda, eski aktörlerle yenileri işbirliği içinde olarak, yeni aktörlerin - Denetleme Kurumu gibi - oluştuğu görülmektedir (Suiçmez, 2002). 4733 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) 2002 yılında faaliyete başlamıştır.¹⁴

Tütün Yasası, tütün üretimiyle ilgili sınırlamaların uygulanmasını seçilmiş yerel görevlilere bırakmış ve ihlallere para cezası ve çok ağır olmayan hapis cezası getirmektedir. Burada devletin idari düzenlemeler enstrümanıya, tütün üretimi meselesini düzenlemeye gittiği ve üreticileri denetlemeye çalıştığı görülmektedir. TBMM Ana muhalefet (Doğru Yol) Partisi Grubu adına Grup Başkanı Prof. Dr. Tansu ÇİLLER, “Yerli tütün üreticilerinin, geçimlerini tütün tarımıyla sağlayan ailelerin gelir kayıplarının hangi yöntemle giderileceğinin ve tütün üretiminin nasıl sürdü-

¹² İlgili yasanın detayları için bkz. 4685 Sayılı Tütün Kanunu <https://www.tecb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necedet-sezer/1720/4774/4685-sayili-tutun-kanunu.html>

¹³ 4685 Sayılı Tütün Yasası ile ilgili Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu ve hiç değiştirilmeden kabul edilen maddeler için bkz. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss777m.htm>

¹⁴ TAPDK'nin mali ve hukuki statüsüne dair detaylı bilgiler için bkz. https://www.tarimorman.gov.tr/TADB/Belgeler/Faaliyet%20Raporlar%04%B1/TAPDK_Faaliyet_2017.pdf

rüleceğinin yasada (gereği gibi) düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır.” şeklindeki anayasaya aykırılıklardan dolayı Anayasa Mahkemesi’ne yasada düzenlemeler için başvurmuş, ancak reddedilmiştir.¹⁵ ¹⁶Anayasa Mahkemesi de başka bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır çünkü Anayasa Mahkemesi politika düzenleyici, rehberlik edici olabilir. Reddedilen bu taleple birlikte, Anayasa Mahkemesi bu yasayla ilgili herhangi bir düzenleyici rol oynamamıştır.

Uygulama aşamasında ise yine Tekgıda-İş Sendikası, Tütün Ekspertleri Derneği, Tütün Platformu, Ziraat Odaları Birliği, Ziraat Mühendisleri Odası TEKEL’in özelleştirilmesi neticesinde oluşacak sorunları ifade etmişlerdir.¹⁷ Tütün mamullerinin serbest piyasaya açılması ve TEKEL’in özelleştirilmesi, uygulamada yukarıdan aşağı şekilde¹⁸, idari düzenlemelerle¹⁹ yapılmıştır. Tepeden inme ve hiçbir şekilde müzakereye açık olmadan, üreticinin kayıpları ve ileride düşeceği durum düşünülmeden, ilgili sendikaları ve birlikleri karar verme aşamasına dahil etmeden neticelenmiş bir kamu politikasıdır. Devletin burada yüksek kapasiteli olarak ve politika alanının karmaşıklığı olmaması nedeniyle otoriter enstrüman kullandığı söylenebilir. Devlet kapasitesi ve enstrüman seçimiyle ilgili olarak devletin karmaşık olmayan politika oluşturma alanlarında otoriter enstrümanlar kullanabilmektedir (aktaran Knill ve Tosun, 2012, s.161).

Değerlendirme aşamasında ise aksi göstergeler olmamakla birlikte, ilgili yasanın kabul edilip uygulamaya konulmasıyla birlikte, açık şekilde bilinen tütün üretimini bırakmak zorunda kalan üreticilerle ilgili herhangi bir çalışmanın olmadığıdır. 2006 yılında 2006/29 sayılı Başbakanlık Genelgesi Eki’nde yayınlanan Ulusal Tütün Kontrol Programının “Tütün Üretimi ve Alternatif Politikalar” bölümünde “2012 yılına kadar, tütün üretiminden vazgeçen veya vazgeçirilen üreticilerle, sektörden uzaklaşmak durumunda kalan tütün işçilerinin alternatif ürünlere ve ekonomik faaliyetlere geçişlerini tamamlama, sürdürülebilir alternatif geçim yollarının

¹⁵ İlgili talebin detayları için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/08/20040811.htm>

¹⁶ Anayasa Mahkemesi’nin ilgili kararı için bkz. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mahkeme-gundemi/genel-kurul/200990-e-sayili-dosyaya-ait-danistay-5-dairesinin-9102009-tarihli-basvuru-karari/>

¹⁷ Tekgıda-İş Sendikası’nın TEKEL’in özelleştirilmesine karşı açıklamaları için bkz. <https://www.tekgida.org.tr/tekel-ozellestirmesinin-sonuclari-7496/>

Tütün Ekspertleri Derneği’nin açıklamaları için bkz. <http://www.tutunekspert.org.tr/yayinlar/tutun-platfomu/tekelin-ozellestirilmesi-ve-tutunculugumuzun-gelecegi>

Tütün Platformu Derneği Başkanı Orhan Özet’in açıklaması için bkz. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/253368>

Türkiye Ziraat Odaları Birliği Genel Başkanı açıklamaları için bkz. <https://www.karasaban.net/tekel%E2%80%99de-ozellestirme/>

Ziraat Mühendisleri Odası’nın açıklamaları için bkz. https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=11735&tipi=24&sube=3

¹⁸ Yukarıdan aşağı (top down) yaklaşım hakkında bkz. Sabatier, P.A. & D.A. Mazmanian (1980) ‘The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis’ *Policy Studies Journal*, 8(4): 538-60. Erişim adresi: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>

¹⁹ Burada “idari düzenlemeler” ifadesi, devletin politika uygulamada kullandığı enstrümanlardan “command-and-control” karşılığı olarak kullanılmıştır. İlgili politika yasalarla düzenlenir ve davranış değişikliğinin otorite temelli bir şekilde gerçekleştirilmesi hedeflenir. Daha detaylı bilgi için bkz.

Knill, C., ve Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction* (Cilt 1). Hampshire: Palgrave McMillan, s. 23.

geliştirilmesini sağlamak” konusunda herhangi bir çalışma yapılmadığı görülmektedir.²⁰

Tütün Yasası'nın sonuçları ise şöyle özetlenebilir: Öncelikle Türk tütününden Türk sigaraları üretilmemesi, yabancı markaların üretimine öncelik verilmesi, sigara ve içki fabrikalarının yabancı sermayeye açılmasıdır. Çiftçilerin tarafından ise, 550.000 ailenin gelir kaybına dayalı işsizlik ve işsiz kalanların kente göçü, özel sektöre taşeron üreticilik yapma sayılabilir. İşçilerin sendikasılaşması, ucuz işgücüne dönüşmesi ve işsizlik, reklama bağlı artan tüketim halk açısından tehlike arz etmektedir. Kamu yönetimi açısından ise, denetim gücünü yitirme, dışsattımın azalıp dışalımın artması, sosyal sorunların ve sağlık harcamalarının artmasıdır (Suiçmez, 2002, s.5).

TEKEL, içki ve tütün olarak iki aşamalı özelleştirme sürecinden geçmiştir. Cebeci (2010)'ye göre ise bu aşamaları Tütün Yasası'ndan sonra şu şekilde özetlenebilir:

“TEKEL'in İçki Bölümü, 2004 yılında kasasındaki 348.4 trilyon TL ve 70 milyon TL değerindeki içkiyle beraber, 292 Milyon ABD dolarına bir konsorsiyuma devredilmiştir. Sözü edilen konsorsiyum, 2006 yılında, TEKEL'in içki bölümünün %92 hissesini, Amerikan Teksas Pacific Group'a 3 katı fiyatla, 810 milyon dolara satmıştır. Özelleştirme çalışmaları kapsamında 2 fabrika (Şanlıurfa ve Kırıkkale), ihale sonrası ise 8 fabrika (Ankara, Çanakkale, Diyarbakır, İstanbul, İzmir, Ürgüp, Yozgat ve Acıpayam) kapatılmış olup, bugün yalnızca 9 fabrika faaliyettedir. Böylece işçi işini kaybetmekte, üzüm üreticisi üzümünü satacak fabrika bulamamaktadır. TEKEL'in sigara bölümü, 2008 yılında 1 milyar 720 milyon dolara British American Tobacco'ya satılmıştır. Satış sonrası İstanbul, Adana, Bitlis, Malatya ve Tokat sigara fabrikaları kapatılmış olup, yalnızca Balıca Fabrikası çalışır durumdadır. Tütün üretici sayımız 477 binden 194 bine düşmüş, üretimimiz 200 bin ton'dan 93 bin ton'a gerilemiş, köylü ve işçi üretim alanlarını yitirmiş, piyasa yabancılaştırılmıştır. Böylece piyasa, yabancı tekelin insafına bırakılmıştır. Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK), Türkiye geneline yayılmış 60 Yaprak Tütün İşletme Müdürlüğü'nün kapatılmasına karar vermiştir. Bu işletmelerde çalışan 12 bin işçiye, 4/C statüsü dayatılmaktadır. Bu dayatmaya karşı çıkan, fabrikalarını ve üretimlerini savunan işçiler, biber gazı, basınçlı su ve orantısız güç kullanımı ile karşı karşıya kalmaktadırlar.”²¹

²⁰ 2006/29 sayılı Başbakanlık Genelgesi Eki'nde yayınlanan Ulusal Tütün Kontrol Programının Tütün Üretimi ve Alternatif Politikalar bölümü için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061007-8.htm>

²¹ Cebeci, G. (13 Şubat 2010) TEKEL'in özelleştirilmesi ve TEKEL işçileri. Dünya Gazetesi. Erişim adresi: <https://www.dunya.com/gundem/tekelin-ozelleştirilmesi-ve-tekel-iscileri-haberi-105650>

Bu bilgiler ışığında, uygulamada tamamen yukarıdan aşağıya bir durumdan bahsedilebilir. Bu politikadan ve akabinde gelişen kademeli özelleştirme ve piyasa tekellerinin oluşturulmasında, en son üzerinde durulan konu bu politikadan doğrudan etkilenen işçiler ve işçi kadrolarıdır. Konuyu gündemde tutmak için grevler ve gösteriler yapan işçilerin kadroları konusunda da herhangi bir iyileştirmeye gidilmemiştir. Uluslararası finans örgütü IMF’nin dayatması sonucunda yasalaşmış uygulamaya konulan bu politika, Türkiye’nin iç politikada işçi haklarından ve kadrolarından işsizlik sorununa, mağdur edilen üreticilerden onların ailelerine dek birçok farklı politika alanına da doğrudan etki yapmıştır.

2021 yılında Tekgıda-İş Sendikası’nın açıklamasına göre, TEKEL’in özelleştirilmesi, TEKEL işletmelerinin kapatılmasına veya özelleştirilmesine bağlı olarak, istihdam edilen işçilerin büyük bölümünün işten ayrılması ve işsizler ordusuna katılmasıdır. TEKEL tarafından üretilen sigara ve alkollü içeceklerin ithalatının artması, bu sektörde istihdamda daralmaya yol açmıştır. Diğer bir etkisi de, özelleştirme sonrasında Türkiye’de tütün yetiştirici aile sayısında meydana gelen çok büyük düşüştür.²² Bu anlamda, 2000’lerin başından beri gelir kaybına uğrayan ve işsizlikle savaşan vatandaş ve aileler için herhangi bir ciddi çalışmaya veya reforma gidilmediği görülmektedir.

4.4. TEKEL’in Özelleştirilmesine Tepkiler

2002 yılında KİK (Kamu İktisadi Kuruluşu) statüsünden İDT (İktisadi Devlet Teşekkülü) statüsüne geçen TEKEL kurumlarının, alkol bölümü 2004 senesinde ve sigara kısmı 2008 senesinde özel sektöre devredilmiştir. 2008’den sonra TEKEL, ana hedefinden kopmuş, 2016 yılında varlığının sona ermesine kadar geçen sürede yeni ancak geçici bir misyonla yüklenmiş bir kurumdur. Artık, sektöre hakim olan örgüt tipi kamu iktisadi teşekkülleri olmadığı için, tütün sektörü de bu durumdan doğrudan etkilenmiştir. TEKEL’in özelleştirilmesi süreci Şekil 2’de özetlenmiştir.

²² “Tekel’in özelleştirilmesi ve işsizlik” 9 Mart 2021 tarihli Tekgıda-İş Sendikası haberi: <https://www.tekgida.org.tr/tekelin-ozellestirilmesi-ve-issizlik-54143/>

tütün üreticilerini kapsayan, bir işbirliği ortamı yaratılmıştır. Bu anlamda, Tütün Yasası ve benzer yasalar “küresel piyasaların şekillendiği iktidar alanı” olarak tanımlanabilir (İslamoğlu, 2002).

Duru ve Eser (2023) yaptığı fenomenolojik çalışmada, TEKEL Genel Müdürlüğü’nde karar alıcı pozisyonda görev yapmış yöneticilerle derinlemesine mü-lakatlarla veriler toplamışlar ve yöneticilerin özelleştirmeye olan yaklaşımlarını değerlendirmişlerdir. Buna göre, özelleştirme karşıtı olanlar, TEKEL ürünlerinin fiyatlarındaki artışla beraber kaçakçılığın ve kayıt dışı üretimin de arttığına işaret etmektedirler. Yöneticiler TEKEL’in varlığını sürdürdüğü bir durumda bu sorunun olmayacağını düşünmektedirler. Nedeni, TEKEL’in Türkiye’nin her yerinde bulunan birimleri sayesinde kaçakçılık ve kayıt dışı üretim/satış ile mücadele edebilme gücü olmasıdır. Diğer değindikleri nokta ise, özelleştirmede kamu yararı gözetilmemesidir. TEKEL’in vergi ve piyasa kontrolörü rolünden bahsetmektedirler. “Üreticiyi ve yerli tütünü korumak için özelleştirilmemeliydi” diyerek tarım ürünlerinde TEKEL’in önemine vurgu yapmaktadırlar. Özelleştirme karşıtı olmayan yöneticiler ise, özelleştirme kararının yanlış olmadığını, ama acele verilmiş bir karar olduğunu, sektörde zafiyet oluşmadığı sürece sorun olmadığını ve özelleştirme sürecinin daha iyi yönetilebileceğini ifade etmişlerdir. “Sektörde zafiyet oluşmadığı sürece” derken kast ettikleri, vergi tahsilatı, sağlığa zararlı ürünlerin kontrolünün devlet eliyle yapılmasının avantajları gibi konularda TEKEL’in varlığı ile sektördeki dengenin korunduğu sürece özelleştirmede bir sıkıntı görmemeleridir. Özelleştirmeyi doğru bulanlar ise, siyasilerin müdahalesini önlemek için özelleştirmenin iyi bir yöntem olduğunu düşünmektedir. TEKEL siyasilerin müdahalelerine açık bir alan olması ve oy kaygılarıyla popülist yatırım kararlarına ve aşırı istihdama neden olmuştur. Böyle düşünen yöneticiler, özelleştirmenin bu sorunları çözeceğine inanmaktadır. Bir diğer neden de ekonomik sorunlar anlamında, kamu yükünü azaltacağı olmuştur. Ayrıca bu yöneticilerin liberal dünya görüşünde olmaları da özelleştirmeyi doğru bulmalarına neden olmuştur.

Benzer şekilde, dönemin gazete haberlerinde TEKEL eski Genel Müdürü Orhan Özet de TEKEL’in özelleştirilmesine karşı olduğunu belirterek, düzenlemenin Türk tütüncülüğüne ve çiftçisine büyük zararlar vereceğini savunmuştur. Özet, “Sigara fabrikalarının özelleştirilmesiyle ABD blend tipi sigaralar iç pazara hakim olacaktır. Bu da Türk tütün üretimini sonlandırır. Bu tarlalarda başka bir ürünün yetiştirilmesi de mümkün olmayacağından, tütün üreticisi açlık ve yoksulluğa mahkûm olacaktır. BAT veya Tekel’in sigara fabrikalarına talip olacak çokuluslu firmalar, gelsinler Türkiye’de tek başlarına fabrika kursunlar, bunu engelleyen hiçbir şey yok. Ama Tekel sigara fabrikaları olmaz.” (Tekel’in özelleştirilmesine tepki,

1999). Ayrıca, TEKEL gibi devlet kuruluşlarının modernizasyonu ve yenilenmesinin sadece özelleştirme yoluyla olmaması gerektiğini, TEKEL'in elindeki gayrimenkullerin bazılarının değerlendirilerek kaynak yaratılabileceğini ve bunun da yatırım, tevzi ve yenilemede kullanılabileceğini ifade etmiştir. TEKEL eski Genel Müdürlerinden Mustafa Güçlü de şu sözleriyle özelleştirmenin bir çözüm olamayacağını açıkça ifade etmiştir:

“Özelleştirme, bir tesisin sahiplerinin el değiştirmesidir. Ama Tekel için böyle bir şey söz konusu değil. Tekel'in elindeki en önemli varlık, en büyük sermaye, markası ve adıdır. (Tekel) bir soyad, bir namustur. Tekel'in tüm sigara fabrikaları bugün faaliyette. Kapasitelerin artırılması için acil bir ihtiyaç da yok. Ne olmuş ki, piyasada Tekel ürünleri karşılanamıyormuş? Niçin Akhisar için BAT ile ön anlaşma yapılmış? Tekel bugün tüm yatırımlarını ve modernizasyonunu yapabilecek güçtedir. Tekel güçsüz mü kalmış, zayıflamış mı? Ne olmuş da sigara fabrikalarını modernize edemiyor? BAT ile yapılan anlaşmayla Tekel Akhisar'daki tesisini değil, markasını özelleştirmiş oluyor. Tekel'in adının özelleşmesi de kabul edilemez.” (Tekel'in özelleştirilmesine tepki, 1999)

Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) TEKEL ve 2005'te Tütün Araştırma Komisyonu Raporu'nda, komisyon üyeleri çalışmalarını yerinde incelemelerle gerçekleştirdiklerini belirtmektedirler. Komisyon, kurulduktan sonra bir çalışma programı hazırlamış ve üyeler bu program kapsamında öncelikle Tekel Genel Müdürlüğü, Tek Gıda-İş Sendikası ve Ziraatçılar Derneği Başkan ve Üyeleriyle görüşmeler yapmışlar ve bilgiler toplamışlardır. Yapılan bu toplantıların ardından çeşitli illeri kapsayan ziyaretlerde bulunulmuştur. Dönemin CHP Genel Başkanı da 4 Mart 2005 tarihinde bir grup milletvekiliyle Cevizli Sigara Fabrikasını ziyaret etmiştir. Milletvekilleri, 27 Şubat 2005 tarihinde Tokat'ta yapılan TEK Gıda-İş Sendikasının mitingine katılmış ve Tokat Sigara Fabrikasında incelemelerde bulunmuşlardır.

Komisyonunda yaptıkları değerlendirmeler ve araştırmalar sonucu, Komisyon üyeleri TEKEL'in özelleştirme gündeminden derhal çıkarılmasını gerektiğini savunmuşlardır. Özelleştirmede gelinen noktada, öncelikle TEKEL'in hukuki yapısının değiştirilmesiyle başlayan süreç ve akabinde sigara piyasasında TEKEL'in payının düşürüldüğünü ifade etmektedirler. TEKEL, 2000 yılında %70 pazar payına sahipken, 2005 yılında bu oranın %40'a gerilediğini ve bunun nedenlerinin ise; tüketici tercihlerine yönelik uygun üretim, paketleme, araştırma ve geliştirme yapılmaması, piyasadaki talebe karşılık verecek modernizasyon yatırımlarının uzun süre ertelenmesi, kaçak sigara üretim ve satışındaki artış olması, TEKEL'in kendi dağıtım ve pazarlama ağının bulunmaması, TEKEL'in kendi ürünlerinin satış nok-

tararında denetim yetkisine sahip olmaması ve tüketici gruplarına yönelik farklı fiyatlandırma politikasının uygulanmaması olduğunu belirtmektedirler. Tütün üretimi ve tütün ekicilerinin de bu durumdan etkilenip, yerli tütün üretiminin sigara üretiminde payı azalırken, ithal ürünlerin vergi ve gümrük avantajlarıyla teşviki söz konusu olmuştur. Sigara fabrikalarının bulunduğu illerin, o yörelerde ekonomiyi canlandırmasına karşın, özelleştirmeler neticesinde kapanacak olmalarından dolayı yöre ekonomilerine büyük yoksulluk getireceğini açıklamışlardır. TEKEL’in Pazar payının uygulanan politikalarla düşürülmesiyle, zarar edilen bir sektör olduğunun iddia edilmesine zemin hazırlamıştır. Raporda yine, kar amacından ziyade, üretici kesime destek ve sosyal koruma amacını da taşıyan TEKEL’in kullanılabilir kaynaklarının reel olarak gerilediğini ifade etmişlerdir. Diğer bir önemli nokta da, özelleştirme tamamlanmadan bile işten çıkarmaların başlamasıdır. “2000 yılında toplam 38.733 olan Tekel çalışanı sayısı 2003 yılı sonunda 22.600’e uygulanan politikalarla bilinçli bir şekilde düşürülmüştür. 2000-2004 arasında Tekel çalışanı sayısı bu çerçevede ağırlıklı olarak işçiler olmak üzere yüzde 46 oranında azaltılmıştır. Uygulanan istikrar programı kapsamında IMF’ye yapılan taahhüt çerçevesinde işçi sayısındaki azalma son dönemde hızlanmıştır.”²⁴ Raporun temel olarak değindiği noktalar, özelleştirmeden işçilerin ve tütün üreticilerinin doğrudan etkileneneği, aynı zamanda yoksullaşacağı ve büyük bir gelir kaybına uğrayacağıdır.

2021 yılında, durumun bir değerlendirilmesi yapıldığında, TEKEL’in özelleştirilmesiyle, tütün piyasasının yüzde 90’ı yabancı şirketlerin eline geçmiştir. Üretimnin kısıtlanması nedeniyle tütün üreticilerinin sayıları 18 yılda yüzde 85 düşerek 405 binden 57 bine gerilemiştir. (Bkz. Tablo 3) 2002’de yasanın çıkmasından sonra, TEKEL’in tamamen özelleşmesine dek altı yıl geçti. TEKEL’in sigara ve tütün bölümü, 2008’de 1 milyar 720 milyon dolara British American Tobacco’ya satılmıştı. TEKEL’in İstanbul, Adana, Bitlis, Malatya, Tokat ve yılda 90 milyon lira kâr eden Samsun Balıca Fabrikası kapatıldı. Şubat 2008’de TEKEL’in sigara ve tütün bölümü BAT’a satıldığı için işçilerin işlerine son verilmesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre 4C ile başka kurumlara yerleştirilecekleri bildirilince, TEKEL işçileri 15 Aralık 2010 günü Türk-İş Genel Merkezi önünde direnişe geçtiler. AK Parti hükümetinin neoliberal politikalarının bir uzantısı olarak bilinen 4/c uygulaması, çalışanları “bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet” veren olarak tanımlayarak işçilerin statüsünde belirsizliğe neden olmaktaydı. Özelleştirmeyle birlikte işsiz kalan işçilerin 657 Devlet Memurları Kanunu’ndaki geçici personel statüsüne (4/c) alınmasına karar verilmişti. 4/c aslında daha önce de uygulanan, işçilerin kazanılmış özlük haklarında, sosyal güvenlik haklarındaki problemlere

²⁴ Cumhuriyet Halk Partisi Tütün Araştırma Komisyonu Raporu için bkz. s. 28-29 <https://aikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/2602/200601935.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

neden olan, devlet memuru statülerinin kaldırılmasını ve ücretlerinde dramatik bir düşüşü beraberinde getiren bir uygulamaydı. TEKEL'in özelleştirilmesiyle BAT, özelleştirme yönteminin varlık satışı olması ve bir istihdam garantisi bulunmayan sözleşmeyi gerekçe gösterip, fabrikalarda çalışan işçilerin çoğunu işten çıkarmıştı. 10 bin 818 tekel işçisinden 8 bin 247'sinin iş akti feshedildi.²⁵

Tablo 3. 2002-2020 yılları arasında tütün üretimi ve üretici sayısı

	Üretim (ton)	Üretici sayısı
2002	159 bin 521	405 bin 882
2008	93 bin 403	181 bin 588
2011	53 bin 667	65 bin 152
2012	45 bin 613	50 bin 881
2013	73 bin 284	71 bin 26
2014	93 bin 158	87 bin 865
2015	73 bin 74	74 bin 695
2016	67 bin 989	62 bin 144
2017	74 bin 238	64 bin 464
2018	93 bin 665	64 bin 541
2019	75 bin 276	55 bin 871
2020	82 bin 791	57 bin 296

Kaynak: (Tuncer, 2021)

Bu şartlar altında, 15 Aralık 2009 tarihinde Türk-İşe bağlı Tekgıda İş Sendikası'nda kayıtlı TEKEL işçileri Ankara'da bir direniş başlattı. Eylemleri hem ülke içinde hem dünya sathında büyük destek gördü. 1980 sonrası en büyük toplu iş bırakma eylemiyle de tarihe geçen 78 günlük direniş ve mitingler boyunca, işçiler özlük haklarının korunması için çabaladı. Birçok sendika başkanı ve siyasetçiyle görüşerek destek aradılar. Türk-İş, 28 Ocak 2010'da hükümetle görüşmeleri neticesinde, dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan 4/ç'nin iyileştirilmesine yönelik çalışma için talimat verdiğini bildirmişti. 31 Ocak 2010 tarihinde ise "Gerekirse 4/ç'nin içeriğinde de bir değişikliğe gidilebilir ama kaldırmak asla. Onu da söyle-

²⁵ Tekel İşçisi İşsiz Kaldı, 28'i 4C'li Oldu (2010, Şubat 2). NTV. Erişim adresi: <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/tekel-iscisi-issiz-kaldi-28i-4cli-oldu,z32CEhACRUKY-SUeZ5iVaA>

yeyim” ifadesini kullandı (Sakallı ve Şıralı, Bahar 2010). Daha sonra hükümetten gelen, “4-c kapsamında çalışma süresinin 11 aya çıkarılacağı ve 1 ay yıllık izin hakkı verileceği” açıklamasıyla birlikte işçiler 12 ay boyunca çalışacak ve ücretlerinin de iyileştirileceği bildirildi. TEKEL işçileri 78 günlük direniş sonucunda bu kazanımla eylemlerini bitirdiler (Tekel direniş: ‘Gemileri yaktık, geri dönüş yok’, 2017).

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Politika analizindeki teorik yaklaşımlar farklı perspektifleri, hükümetlerin belirli politikaları izlemelerinin veya yeniden düzenlemelerinin ve bazen de sonlandırmalarının altında yatan nedenleri anlamamıza yardımcı olmaktadır. Politika belirleme ve uygulama meselesinin karmaşıklığı, bir siyasi sistemdeki politikaların diğer bir siyasi sistemde aynı sonuçları doğurmaması ya da aynı sorunlar karşısında ülkelerin neden farklı politikalar izlediği üzerine düşünüldüğünde bunları anlama ve açıklama gereği oluşmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulmasında sadece ülke içi değil, siyasi ve ekonomik anlamda uluslararası aktörlerin de etkisi yadsınmaz. Politikaların oluşturulmasında küresel ve dönemsel konjonktür, uluslararası örgütler, uluslararası güç asimetrisi, ekonomik baskılar, ekonomik krizler veya politika türüne göre değişen politika transferleri gibi durumlar söz konusu olabilir. Kamu politikaları konusunda vakaların teorik olarak nereye oturacağı, o vakanın hangi yaklaşım ile açıklanacağı meselesi önemlidir, dolayısıyla kamusal kararların alınmasına dair kavramsal açıklamalar ve modeller farklılaşan durumları anlama ve açıklamada faydalıdır.

İlk olarak, bu çalışmada bahsi geçen tütün endüstrisi özelleştirme yoluyla, yabancı sermayeye açılma politikası içerde çıkar temelli bir politika uygulamasına oturtulabilir. Çıkar temelli modellerde, kamu ve özel sektör aktörlerinin stratejik eylemleri ve bunların arasındaki etkileşimin açıklanması yer alır.²⁶ Bu modelde, seçimle gelmiş görevliler politika kararları almak için merkezi konumdayken, bürokrasi, kamu politikalarının taslağının hazırlanması ve politika uygulanması için esastır. Ancak, çıkar grupları da, mali katkıları ve siyasi kampanyaları aracılığıyla politika oluşturma üzerinde önemli bir etkide bulunabilirler. Plüralizm²⁷, demok-

²⁶ Simon’un sınırlı rasyonellik kavramına değinerek, karar vericilerin tam rasyonellik değil de, kısa vadede kendilerini pekiştirip faydayı maksimize edecek politikalar peşinde olmasını ifade eder Herbert Simon’un sınırlı rasyonellik ve rasyonel tercih teorisine ilgili bkz. Simon, H.A. (1955) ‘A Behavioral Model of Rational Choice’, *Quarterly Journal of Economics*, 69(1), s. 99-118. Erişim adresi: <https://9e54a07dff2a96854bad0c0f08f171e40fc3428-ebcsohost.vetisonline.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=84da54ef77b4-4924-af3f-586b41433537%40redis> ve Simon, H.A. (1957) *Models of Man: Social and Rational*. New York, Wiley. Simon’un sınırlı rasyonellik kavramının bir değerlendirmesi için bkz. Jones, B.D. (2001) *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago, University of Chicago Press.

²⁷ Robert Dahl, ABD’de iktidarın tek elde olmamasını, azınlık gruplarının var olmasını, iktidarın değişebilmesini ve bir rekabet ortamı olmasını plüralizm işaret ettiğini söyler. Plüralizmde, toplumda tek bir grup veya sınıf hâkim konumda değildir; bütün grupların siyasi süreçlere katılımı sözkonusudur. Dahl’un demokrasiyi poliarsî, yani “çoklu iktidar sistemi” olarak ifade etmesinin nedeni

ratik yönetimlerde gücün farklı gruplar arasında geniş çapta dağıtıldığını ve kamu politikası üzerinde etki için rekabetin olduğu bir “pazar yeri” yarattığını öne sürer (Dahl, 1958). Tütün mamulleri ile ilgili politikanın gelişiminde, uluslararası finans örgütlerinin etkisi, seçimle gelmiş görevlilerin özel çıkar grupları ile (TOBB gibi) etkileşimi ve hükümetin kısa vadede IMF kredilerine ulaşabilmek için yabancı sermayeye tamamen açarak, üretici ve tarım sektörünü bertaraf edip, onlarla ilgili bir düzenlemeye bile gitmeye gerek görmeden, feragat ettiği bir sektör olarak görülmektedir.

Bunun yanı sıra, Türkiye’de izlenen tütün endüstrisinin özelleştirilmesi ve yabancı sermayeye açılması, devletin müdahale etmediği piyasa ekonomisine yönelik, sorun çözümünün özel sektörde olduğu bir politika transferi sürecidir. Dönemin küresel anlamda özelleştirme ve deregülasyon yaklaşımı göz önüne alındığında Türkiye’nin de bu sektörde bir politika transferi yaşadığı gözlemlenmektedir. Politika yakınsaması ve politika transferi bazen güç asimetritlerinden kaynaklanan siyasi baskı temelli, bazen artan küresel ekonomik entegrasyonla birlikte rekabetçi piyasalardan kaynaklanabilmektedir (bkz. Tablo 2 ve Şekil 1). TEKEL’in özelleştirilip yabancı sermayeye açılması da uluslararası örgütlerden IMF’nin, bir siyasi dayatması neticesinde koşullu yakınsama olarak addedilebilir. Uluslararası örgütler tarafından uygulanan, kredi ve maddi destekler için ön koşulluluk örneği olarak, neoliberal para ve ticaret politikalarının gelişmekte olan ülkelere yayılmasının bu koşulluluktan kaynaklandığı iddia edilmektedir. Uluslararası finans kuruluşlarının baskısı altındaki hükümetler serbest ticaret rejimlerine geçmişlerdir (Knill ve Tosun, 2012, s. 273). Örneğin, IMF 2008 küresel mali krizinin ardından parasal destek sağlamak için ön koşul olarak Yunanistan’a bazı temel politika reformlarını dayatmıştı. Bu örgütler, ülkelerdeki gündem oluşturma ve politika belirlemeyi doğrudan etkilemektedirler. Türkiye’deki Tütün Yasası ve bu yasanın oluşmasında, hükümetlerin ideolojik durumundan bağımsız olarak, adım adım hükümetin gündemine girip yasalaşma sürecine geçmesinde aynı şekilde “politika dayatma” faktörü etkili olmuştur. Bu özelleştirme süreci, Dolowitz ve Marsh’in (1996, s. 348; 2000, s. 10–11) koşulluluğa dayalı zorlayıcı transferine örnek olabilir çünkü Tablo 2’de de görüleceği üzere politika dayatma faktörü bir siyasi güç olarak kullanılarak politika değişimini doğrudan etkilemektedir.

Bu çalışmada, daha önce Türkiye’de tütün endüstrisinin yabancı sermayeye açılması, devlet tekelden çıkıp özelleştirilmesi politika transferi yaklaşımı üzerinden incelenmiştir. Bugüne kadar yapılan çalışmaların betimleyici ve durumu analiz

budur. Bkz. Dahl, R. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale: Yale University Press. Poliarşi için bkz. Dahl, R. (1971) *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.

eden yaklaşımlarına bakıldığında, kullanılan yöntem açısından diğer çalışmalardan farklılaştığını ifade etmek doğru olacaktır. Süreç analiziyle adım adım TEKEL’in özelleştirilmesi süreci açıklanmıştır. Bu sürecin temelde, global seviyede devlet tekelininin azalmasıyla Türkiye’de de tütün endüstrisinin bundan etkilenmesinin yanı sıra, dışarıdan gelen bir baskıdan kaynaklanarak, kurumsal reformlar ve uluslararası finans kuruluşlarına taahhütlerle, koşullu ya da zorunlu bir transfer olduğu sonucuna varılmıştır.

Başka bir açıdan, Türkiye’de Tütün Yasası’nın çıkarılması süreci incelendiğinde, yasaların küresel piyasa düzeni için bir araç olmaktan öteye gidemediği, Türkiye’de tütün endüstrisinin DYY’ a açılması örneğinde karşımıza çıkmaktadır. Neoliberal yaklaşımda ekonominin kendi kendini düzenleyip piyasa yönetişi moduna²⁸ geçerek herhangi bir şekilde devlet müdahalesi olmadan piyasanın her türlü işleyişi kendi kendine yapacağı inancı vardır. Piyasa yönetişi modunda, kaynakların aktarılmasında ve değişiminde kurumsal ulusal veya uluslararası aktörlerin rol oynadığı bir moddan da bahsedilebilir. Bu fikrin karşısında da, devlet müdahalesinin, piyasaların düzenlenmesi anlamında gerekliliğini vurgulayanlar da vardır. Diğer taraftan, rasyonel tercih kurumsalcılığı²⁹ piyasa faaliyetlerinin düzenlenmesi için idari ya da hukuki düzenlemelerin gerekli olduğunu savunur. Yasalarda da bir nevi araç olma söz konusudur. Bu araçsallaştırma ve ekonominin de teknik süreçlere dönüşümünde piyasa düzeninin sadece belirli aktörler arasında işlediği bir sistemi işaret eder. Bu çalışmada, rasyonel tercih kurumsalcılığı çerçevesinde bir analiz yapılmamıştır ve diğer araştırmacıların analiz edeceği bir nokta olarak ifade edilebilir. Tütün Yasası ve benzer özelleştirme yasaları, uluslararası finans örgütlerinin politika dayatması, neoliberal politikalarla birlikte gelişen piyasa faaliyetlerinde devletin ancak regülator olarak yer alacağı, bu regülasyonda da regüle edilen tarafından manipüle edilebileceği, yasaların küresel piyasalara entegrasyonda araçsallaştığı, çıkar temelli bir yaklaşımla hükümetin, gelen tüm itirazlara veya direnişe rağmen yukarıdan aşağı bir yaklaşımla da önce yolunu yapıp sonra da yasalaştırdığı ve uygulamaya koyduğu, akabinde de giderek daha fazla yabancı sermayeye açmaya çalıştığı, siyasi ve ekonomik dayatmaya bağlı bir politika transferi olarak değerlendirilebilir.

²⁸ Piyasalara göre yönetim, malların ve hizmetlerin devletin müdahalesi olmadan verimli bir şekilde dağıtılması fikrine dayandığından hiyerarşik yönetime karşı model temsil eder. Piyasalar, bireysel ve kurumsal aktörlere, fiyata dayalı kaynak alışverişi için ideal bir ortam sağlar. Bu argüman, mal ve hizmet fiyatlarının, bunların değişimiyle ilgili tüm bilgileri içerdiği ve dolayısıyla her türden piyasa katılımcısı arasında değişim ilişkilerinin ortaya çıkabileceği varsayımına dayanmaktadır. Piyasa yönetiminin bir diğer temel varsayımı, aktörlerin rasyonel olduğu, yani kendi refahlarını en üst düzeye çıkarmaya çalıştıkları, böylece üçüncü kişilere zarar veren ve dolayısıyla toplumun genel refah düzeyini düşüren olumsuz dışsallıklar üretme olasılıklarının yüksek olduğudur. Bkz. Knill, C., ve Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction* (Cilt 1). Hampshire: Palgrave McMillan, s. 202-203.

²⁹ Rasyonel Tercih Kurumsalcılığı (Rational Choice Institutionalism) ile ilgili bkz. Weingast, B.R. (1996) ‘Political Institutions: Rational Choice Perspectives’, R. Goodin and H.-D. Klingemann (eds), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 167-90.

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: A more market-oriented perspective has begun to dominate the world in 1980s. Similarly, in Türkiye, the transition from a mixed economy to a free market economy started with the decisions of January 24, 1980. After these decisions, changes began in tobacco industry policies, as in other areas. With the liberalization in investment and trade, the transition to a free market economy and neo-liberal economic policies, TEKEL, a state-owned tobacco institution, was opened to private enterprise within the framework of the privatization of State Economic Enterprises (SEEs). With the transition to the free market economy, the privatization of the tobacco industry accelerated in Turkey in parallel with other countries. The aim of this study has been to explain the reasons for the privatization of TEKEL, which was under the control of the state until 1986 and then opened to direct international investment mainly through the impositions of international actors. Since the privatization of tobacco industries across the world with the influence of international actors at the time was on the rise, Türkiye was no exception. The study focuses on the fact that within the policy transfer context, the privatization of the tobacco industry, namely TEKEL, accelerated in Türkiye in parallel with other countries with the global trends towards the transition to the free market economy started in the 1980s. Through process analysis perspective, the privatization policy in the tobacco sector has been discussed within the context of policy transfer.

Research Questions: Qualitative research methods have been employed so as to find answers to the following questions: How did the privatization of a state monopoly tobacco industry (TEKEL) take place in Türkiye despite the strong opposition from the public and the opposition parties at the time? Was it a top down policy transfer only parallel to the global trends or also an imposed change by the international financial organizations?

Literature Review: The literature review of this study includes the definition and aims of privatization, which gained acceleration in 1980s to explain the reasons why Türkiye also began such privatization policies. Policy transfer approaches and terms have also been explained with reference to the pioneer scholars in the field in order to demonstrate how and why states transfer policies. It has been observed that the policy transfer in the privatization of tobacco industry in Türkiye mainly took place under the impositions of international financial organizations.

Methodology: Process analysis and document analysis were utilized in the study. Through the document analysis, essential official documents related to the study have been examined. An evaluation of the study has also been presented.

Result and Conclusion: The privatization of tobacco industry in Türkiye could be evaluated in two aspects. First, the opening of the sector to foreign investment could be explained through interest based policy making since the public and private sector as well as interest groups jointly follow strategical actions to maximize profit. For example, an interest group, TOBB, supported this joint action of public and private sector to completely open the tobacco industry to foreign investment. The privatization of the tobacco industry in Türkiye and inclusion of foreign capital in this process can be explained as a policy convergence process for the market economy, where the state does not intervene, and where the private sector is the solution to the problem. In this sense, considering the global privatization and deregulation approaches of the period, it is observed that Turkey also experienced a policy convergence in this sector. Convergence can sometimes stem from political pressure stemming from power asymmetries, sometimes from competitive markets with increased global economic integration. Thus, the privatization of TEKEL and its opening to foreign capital can be regarded as convergence on a conditional basis as a result of a political imposition by the IMF, one of the international financial organizations. It is claimed that the spread of neoliberal monetary and trade policies to developing countries stems from this conditionality, as an example of the preconditioning for credit and financial support implemented by international organizations. Under the pressure of international financial institutions, governments have switched to free trade regimes and Türkiye had to be one of those states. These institutions directly affect policy-making and agenda-setting in countries. In the same way, this “policy imposition” factor cannot be overlooked in the Tobacco Law in Turkey and the privatization in the formation of this law, step by step entering the agenda of the government, regardless of the ideological status of the governments, and entering the legislative process. The concepts of policy imposition or coercive policy transfer best explain the opening of tobacco industry to foreign investment in Türkiye, in which case the tobacco law could not go beyond being a tool for the impositions of the global market.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: Gülsüm Cihan KENCESOY, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

Çıkar Beyanı: Yazarlar ya da herhangi bir kurum/ kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement: The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

Author Contributions: Gülsüm Cihan KENCESOY has contributed to all parts and stages of THE study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. (1990). Morgan Guaranty Bank zelleştirme Master Plan zeti. *T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1-2).
- Bakan Yalova İstifa Etti. (2001, Haziran 1). NTVMSNBC. Erişim adresi: <http://arsiv.ntv.com.tr/news/86063.asp>
- Brune, N., Garrett, G., ve Kogut, B. (2004). The International Monetary Fund and the Global Spread of Privatization. *IMF Staff Papers*.
- Cairney, P. (2019). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. United Kingdom: Bloomsbury Publishing.
- Cebeci, G. (2010, şubat). TEKEL'in özelleştirilmesi ve TEKEL işçileri. *Dünya Gazetesi*. Erişim adresi: <https://www.dunya.com/gundem/tekelin-ozelleştirilmesi-ve-tekel-iscileri-haberi-105650>
- Demirbaş, M., ve Trkoğlu, M. (2002). Kamu İktisadi Teşebbsleri'nin zelleştirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(1), 241-264.
- Dolowitz, D. P., ve Marsh, D. (1996). Who Learns What From Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 2(44), 343-357.
- Dolowitz, D. P., ve Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Dahl, R. (1958). A Critique of the Ruling Elite Model. *American Political Science Review*, 52 (2), 463-469.
- Duru, E. İ., ve Eser, G. (2023). Kamu Yneticilerinin zelleştirmeye Bakışı: Tekel Genel Müdürlüğü Yöneticileri zerine Fenomenolojik Bir Araştırma. *Journal of Emerging Economies and Policy*, 8(1), 380-407.
- Ersöz, D. (2010). *Değişen Devlet Dönüşen Sağlık: Kamu İşletmeciliği ve Politika Transferi Bağlamında Sağlıkta Dönüşüm Programı*. (Doktora Tezi) Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı. Balıkesir.
- Gilmore, A. (2005). Tobacco and Transition: Understanding the Impact of Transition on Tobacco Use and Control in the Former Soviet Union. *University of California, Center for Tobacco Control Research and Education*, San Francisco.

- Gilmore, A., ve McKee, M. (2005). Exploring the Impact of Foreign Direct Investment on Tobacco Consumption in the Former Soviet Union. *Tobacco Control*, 13-21.
- Gilmore, A., Fooks, G., ve McKee, M. (2011). A Review of the Impacts of Tobacco Industry Privatisation: Implications for Policy. *Global Public Health*, 6(6), 621-642.
- Holzinger, K., Knill, C., ve Arts, B. (2008). *Environmental Policy Convergence in Europe: The impact of International Institutions and Trade*. NY: Cambridge University Press.
- İslamoğlu, H. (2002). IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası. *Birikim Dergisi*. Erişim adresi: <https://birikimdergisi.com/dergiler/birikim/1/sayi-158-haziran-2002/2348/imf-kaynakli-kurumsal-reformlar-ve-tutun-yasasi/4427>
- Issues and Good Practice Guidelines to Ensure Economic Benefits and Safeguard Public Health. (2005, June). *HNP Brief#5 HNP Privatization in the Tobacco Industry*. Erişim adresi: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/424311468340826946/pdf/329310HNPBrief15.pdf>
- Kayıkcı, S. (2005). Bir Kamu Politikası Analizi:(1980 Sonrası Türkiye’de Tütün Politikası). *Mülkiye Dergisi*, 29 (247), 43-70. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mulkiye/issue/247/998>
- Kerr, C. (1983). *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Keskin, N.E. ve Yaman, M. (2013). *Türkiye’de Tütün: Rejiden TEKELE TEKELE’den Bugüne*. Ankara: NotaBene Yayınları.
- Knill, C. (2005). Introduction Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764–74.
- Knill, C., ve Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction* (Cilt 1). Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Özelleştirme Kavramı ve Türkiye’de Özelleştirme. (2010). TUIC Akademi. Erişim adresi: <https://www.tuicakademi.org/ozellestirme-kavrami-ve-turkiyede-ozellestirme/>
- Özen, C. (2023, Mayıs 13). IMF’nin Adamı Kemal Derviş. *Daktilo1984*. Erişim adresi: <https://daktilo1984.com/yazilar/imfnin-adami-kemal-dervis/>
- Öztürk, Ş., Nas, F. ve İçöz, E. (2008). 24 Ocak Kararları, Neo-liberal Politikalar ve Türkiye Tarımı. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1/2, 15-32. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/410858>
- Rose, R. (1991). What is Lesson Drawing? *Journal of Public Policy*, 11 (1), 3-30.

- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham NJ: Chatham House.
- Sakallı, A., ve Şıralı, G. (Bahar 2010). Tekel Direnişi. *BÜ'de Kadın Gündemi* (18). Erişim adresi: <http://www.bukak.boun.edu.tr/?p=324>
- Sezer, E. (2006). Ulusal Tütün Tekeli Yeniden Kurulmalıdır Türkiye'nin Sigara Raporu. *Bilim ve Ütopya*, 148. Erişim adresi: <http://www.tutuneksper.org.tr/tutun-kontrolu/makale-ve-yazilar/ulusal-tutun-tekeli-yeniden-kurulmalidir>
- Sezer, Tütün Yasasını Veto Etti. (2001, Temmuz 6). NTVMSNBC. Erişim adresi: <http://arsiv.ntv.com.tr/news/92901.asp>
- Suiçmez, B. (2002). *Tütün Sektöründe Değişim: IMF ve Dünya Bankası Anlaşmaları ve Tütün Yasası*. Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu.
- Türkiye'de Özelleştirme. (2018). Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. Erişim adresi: <https://www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme>
- Türkiye'de Tütünün Tarihçesi. (t.y.). Erişim adresi: http://www.tutuneksper.org.tr/files/turkiye-ve-dunyada-tutun/Turkiyede_Tutun-min.pdf
- Tütün Yasası İle İlgili Platformun Görüşleri Bildiri No:25 (t.y.). Tütün Eksperleri Derneği.
- TEKEL Direnişe Hazırlanıyor. (2003, Ocak 12). Evrensel. Erişim adresi: <https://www.evrensel.net/haber/138287/tekel-direnise-hazirlaniyor> adresinden alındı
- Tekel Direnişi: 'Gemileri Yaktık, Geri Dönüş Yok'. (2017, Mayıs 19). Erişim adresi: <https://www.evrensel.net/haber/320222/tekel-direnisi-gemileri-yaktik-geri-donus-yok>
- Tekel İşçisi İşsiz Kaldı, 28'i 4C'li Oldu. (2010, Şubat 2). NTV. Erişim adresi: <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/tekel-iscisi-issiz-kaldi-28i-4cli-oldu,z32CEhACRUK-Y-SUeZ5iVaA>
- Tekel'in Özelleştirilmesi ve İşsizlik (2021, Mart 29) Tekgıda-İş Sendikası.
- Erişim adresi: <https://www.tekgida.org.tr/tekelin-ozellestirilmesi-ve-issizlik-54143/>
- Tekel'in Özelleştirilmesine Tepki. (1999, Temmuz 24). Evrensel. Erişim adresi: <https://www.evrensel.net/haber/116915/tekel-in-ozellestirilmesine-tepki>
- Tiryakioğlu, H. (2005). *Türkiye'de Kamu Finansman Dengesi ve Kamu Finansmanında KİT'lerin Önemi 1990-2004 (TEKEL Örneği)*. (Yüksek Lisans Tezi) Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı. Gaziantep.
- TOBB: Tütün Yasası Çıkmalı. (2001, Temmuz 8). NTVMSNBC. Erişim adresi: <http://arsiv.ntv.com.tr/news/93131.asp>

Tuncer, G. (2021, Haziran 25). Yetki Belgesi Olmayan Tütün Üreticisine Hapis Cezası Geliyor... Tütün Üreticisi Sayısını 18 Yılda 400 Binden 50 Bin Seviyesine Çeken Süreçte Neler Yaşandı? Independent Türkçe. Erişim adresi: <https://www.indyturk.com/node/378661/tütün>

U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute (2016). The Economics of Tobacco and Tobacco Control. (NIH Publication No. 16-CA-8029A), s.427-457. Erişim adresi: https://cancercontrol.cancer.gov/sites/default/files/2020-08/m21_complete.pdf

AMAÇ VE KAPSAM

Yirminci yüzyılda gelişen kamu politikaları alanı başta akademik araştırmacı-lardan başlayarak uygulamacılara doğru ilgi odağı halinde görünüyor. Bu kapsam-da yayın hayatına atılan dergimizin amacı, Türkiye’de kamu yönetimi çalışmalarıyla ilgili bir bilgi merkezi olmak ve kamu politikaları disiplini odaklı bir yayın merkezi kurmaktır. Binaenaleyh, kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere, il-gili sosyal bilimler çalışmalarının alan yazına kazandırılması amaçlanmaktadır. Ek olarak bu dergi ile İktisadi ve İdari Bilimler, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler vb. beşeri bilimler bünyesindeki farklı disiplinlerden ortak bir akademik platform oluşturulmak istenmektedir. Bilgi ve değer üretilmesine katkı vermek; akademik yayıncılıkta referans kaynağı olmak; kamu politikası, kamu yönetimi ve sosyal alan-da sürdürülebilirliği önelemek derginin hedefidir. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD) editör kurulu, yayın hayatına başladığı günden bu yana he-deferin ancak ilkeli yayıncılık politikası, bilim ve ifade özgürlüğüne saygı, bilim ve araştırma etiği ilkelerine koşulsuz bağlılık ile gerçekleşeceğine inanmaktadır.

1. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD), Mart, Temmuz ve Ka-sım ayları olmak üzere yılda üç kez yayınlanan uluslararası hakemli bilimsel bir dergidir. Dergi gerektiğinde özel sayılar çıkarabilecektir.
2. Yayınlanmak üzere gönderilen çalışmaların başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekmektedir. Derginin ya-yım dili Türkçe ve İngilizcedir.
3. Dergide, sosyal bilimler alanındaki tüm konu başlıklarına sahip bilimsel makaleler kabul edilmektedir. Dergimizde belirtilen sosyal bilim dallarında teorik ve deneye dayalı çalışmalar, kitap incelemeleri, açıklamalı bibliyografi-ler ve derleme makaleler de yer alabilecektir.
4. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, açık erişim politikasını benimsemiş ve akademik özgürlüğü savunan bir yayım alanıdır. Yayın öncesinde, süre-cinde ya da sonrasında yazarlardan ücret talep edilmez. Yazarlara bir telif ücreti ödenmez.
5. Yayınlanmak üzere dergiye gönderilen yazılar, yayın kurulu tarafından ilk değerlendirmesi yapıldıktan sonra hakemlere gönderilir. Yayın kurulu hakemlerden gelecek rapor doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan makalesinde düzeltme istenmesine ya da basılmamasına karar verir. Yayım kararı yazar(lar)a bildirilir.

6. Yazarlar makalelerinin başlığını, ad, soyadı, unvan, bağlı oldukları kurum adı, posta adresi, telefon ve e-posta adreslerini ayrı bir kâğıda yazarak bir kapak sayfası hazırlayıp makaleleri ile birlikte göndermelidir. Hakemlere gönderilecek metinde makalenin başlığı, makale metni, Türkçe ve İngilizce özetler bulunmalı, kimlik bilgileri yer almamalıdır.
7. Sisteme yüklenen her bir makalenin iThenticate, Turnitin gibi intihal tarama programı aracılığı ile taranarak sisteme yüklenmesi gerekmektedir. Tarama sonucu %20'nin üzerinde olan makaleler RET edilmektedir. Makaleler en az iki hakem tarafından kör hakemlik uygulamasıyla değerlendirilmektedir.
8. Dergide yayımlanması istenilen metinlerin, word veya open office gibi döküman biçiminde ve DergiPark sistemi üzerinden (<http://dergipark.org.tr/tr/pub/kaypod>) başvurusu yapılmalıdır.
9. ULAKBİM/TR Dizin'in 2020 yılında zorunlu kıldığı "etik kurul kararı gerektiren klinik ve deneysel insan ve hayvanlar üzerindeki çalışmalar için ayrı etik kurul onayı alınmış olmalı, bu onay makalede belirtilmeli ve belgelenmelidir." kriteri çerçevesinde insan ve hayvan örnekleme olan nitel ve nicel saha araştırmaları için etik kurul onayı makaleye ek olarak verilmeli ve makalenin yöntem kısmında belge tarih ve sayısı belirtilerek etik kurallara uyulduğu ifade edilmelidir.
10. Dergiye gönderilen çalışmaların Araştırma ve Yayın Etiğine uygunluğuna dikkat edilmektedir. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'nin editör ve yazarlar için uluslararası standartlara uygunluk aranmaktadır.
11. Yazım ve biçim kurallarına uygun olmayan makaleler hakeme gönderilmez ve basılmaz.
12. Düzeltme metnini 30 gün içerisinde göndermeyen yazarların metinleri reddedilir.

ETİK İLKELER VE YAYIN POLİTİKASI

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD) kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere, ilgili sosyal bilimler çalışmalarını yayımlamak amacıyla kurulmuştur. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinde yer alan etik görev ve sorumluluklar oluşturulurken açık erişim olarak Committee on Publication Ethics (COPE) tarafından yayınlanan rehberler ve politikalar dikkate alınmıştır. Aşağıda yazar, hakem ve editörlerin uyması gereken etik ilke ve kurallara yer verilmiştir.

Yazarlara İlişkin Etik İlke ve Kurallar

- Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen makalelerin kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere ilgili sosyal bilimler alanlarında özgün çalışmalar olması gerekmektedir.
- Makalelerde yararlanılan tüm kaynaklara ilişkin doğru ve uygun bir şekilde kaynak gösterimi gerekmektedir.
- Dergiye gönderilen makalelerin başka bir dergiye gönderilmemiş olması ve KAYPOD Telif Hakkı Devir Formu doldurulması gerekmektedir.
- Makaleye fikren katkıda bulunmayan kişilere yazar olarak yer verilmemelidir.
- Gönderilen makaleye ilişkin çıkar çatışmaları belirtilerek nedeni açıklanmalıdır.
- Yazarların, hakem sürecindeyken çalışmalarına ilişkin ham verileri editörler kuruluna iletmesi istenebilir, bu durumda yazarların ham verilerini editörler kuruluyla paylaşmaları beklenebilir. Yazarlar, yayımlanan bir makaleye ilişkin verileri 5 yıl süreyle saklamakla yükümlüdürler.
- Yazarlar çalışmalarında bir hata tespit ettiklerinde editörü ve editörler kurulunu bilgilendirmelidir. Düzeltme veya geri çekme süreçlerini editörler ile işbirliği içerisinde gerçekleştirmelidirler.

Hakemlere İlişkin Etik İlke ve Kurallar

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen tüm makaleler çift taraflı kör hakemlik süreci ile değerlendirilmektedir. Çift taraflı kör hakemlik, yansız, nesnel ve bağımsız bir değerlendirme sürecinin sağlanabilmesi için yazarların hakemlerden, hakemlerin de yazarlardan gizli tutulması anlamına gelmektedir.

Hakemlere makaleler değerlendirilmek üzere Dergipark sistemi üzerinden iletilmektedir. Hakemler, değerlendirdikleri makalenin KAYPOD'un temel yayın alanlarına katkısını ve makalenin yayımlanabilir olup olmadığına ilişkin kararlarını kendilerine sistem üzerinden iletilen formu doldurmak suretiyle gerçekleştirmektedirler. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'nde hakem olarak görev yapan akademisyenlerin etik sorumlulukları şunlardır:

- Hakemlerin uzmanlık alanlarına ilişkin makalelere hakemlik yapmaya özen göstermeleri gerekmektedir.
- Hakemler çıkar çatışması olabilecek çalışmalarını değerlendiremeyeceklerini editörlere iletmelidirler.
- Hakemler makaleleri tarafsız olarak değerlendirmelidirler.
- Hakemlerin değerlendirdikleri makalelere ilişkin çevrimiçi Makale Değerlendirme Formunu doldurmaları gerekmektedir. Hakemler değerlendirdikleri makaleye ilişkin görüşlerini makale değerlendirme formunda gerekçeli olarak ifade etmelidirler.
- Hakemler makale değerlendirmelerinde yazarları rencide edecek bir dil kullanmaktan kaçınmalı, aksine önerilerinde kullandıkları üslubun bilimsel olması gerekmektedir. Olumsuz bir durum ile karşılaşılması halinde editörler hakem ile iletişime geçerek yorumlarını yeniden gözden geçirmeleri ve düzeltmelerini talep edebilirler.
- Hakemlerin kendilerine verilen süre içerisinde etik sorumluluklara uyarak değerlendirmelerini tamamlamaları gerekmektedir.

Editör(ler)e İlişkin Etik İlke ve Kurallar

- Editörlerin Committee on Publication Ethics (COPE) tarafından yayınlanan olduğu 'COPE Dergi Editörleri için Etik Davranışlar ve En İyi Uygulamalar Kılavuzu'nda yer alan etik sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüdürler. Editörlerin etik görevleri ve sorumlulukları aşağıdaki gibidir:
- Editör derginin niteliğinin artırılması ve gelişimine katkıda bulunmak için çaba sarf etmekle yükümlüdür.
- Editörün, yazarların ifade özgürlüğünü desteklemesi gerekmektedir.
- Editörün, dergide hakem değerlendirmesinin gerekli olmadığı bölümlerin (editöre mektup, davetli yazılar, konferans duyuruları vb.) açıkça belirtildiğinden emin olması gerekmektedir.

- Editörün yayımlanan makalelerin dergi okuyucularının bilgi ve becerileriyle uyumlu olabilmesi için çaba sarf etmesi gerekmektedir.
- Editör, hakemlerin bilgi ve uzmanlıklarına uygun makaleleri değerlendirmelerini istemelidir. Böylece makalelerin alanında uzman kişilerce uygun bir şekilde değerlendirilmesi sağlanmalıdır.
- Editör, hakemlerin bir makaleyi değerlendirmeden önce makaleye ilişkin çıkar çatışmaları bulunmadığını belirtmelerini talep etmekle yükümlüdür.
- Editörün hakem değerlendirme sürecine ilişkin gerekli tüm bilgileri ve hakemlerden yapması beklenenleri hakemlere iletmesi gerekmektedir.
- Editör, hakem değerlendirme sürecinin çift taraflı kör hakemlik ile sürdürüldüğünden emin olmalı ve yazarlara hakemleri, hakemlere de yazarları ifşa etmemelidir.
- Editör, hakemleri zamanlama ve performanslarına göre değerlendirmelidir.
- Editör, hakemlere ilişkin bir veri tabanı oluşturmalı ve hakemlerin performansına göre veri tabanını güncellemelidir.
- Editör, kaba ve kırıcı yorumlarda bulunan ya da geç dönen hakemleri hakem listesinden çıkarmalıdır.
- Editör, hakem listesini hakemlerin uzmanlık alanlarına göre sürekli yenilemeli ve genişletmelidir.
- Editör, yazarlara kendilerinden ne beklendiğine ilişkin yayım ve yazım kuralları ile örnek şablonu sürekli güncellemelidir.
- Editör dergiye gönderilen makaleleri dergi yazım kuralları, çalışmanın önemi, özgünlüğü açısından değerlendirmeli ve makaleyi ilk gönderim sürecinde reddetme kararı alırsa, yazarlara bunun nedenini açık ve yansız bir şekilde iletmelidir. Bu süreçte, makalenin dilbilgisi, noktalama ve/veya yazım kuralları (kenar boşlukları, uygun şekilde referans gösterme, vb.) açısından tekrar gözden geçirilmesi gerektiğine karar verilirse, yazarlar bu konuda bilgilendirilmeli ve gerekli düzeltmeleri yapabilmeleri için kendilerine zaman tanınmalıdır.
- Makalelerde gönderim ve yayıma kabul tarihleri yer almalıdır.
- Yazarların makalelerinin durumuna ilişkin bilgi talebi olduğunda çift taraflı kör hakemlik sürecini bozmayacak şekilde yazarlara makalelerinin durumuna ilişkin bilgi verilmelidir.

- Dergiye yayınlanmak üzere gönderilen makalelerde son karar editör kuruluna aittir. Editör kurulu objektif ve akademik kriterler dahilinde dergide yayınlanacak makaleleri belirlemekle yükümlüdür.
- Editör, editörler kurulu üyelerine yayım ve yazım kurallarını iletmeli ve kendilerinden beklenenleri açıklamalıdır.
- Editör, editörler kurulu üyelerine yayım ve yazım kurallarının en güncel halini iletmelidir.
- Editör, editörler kurulu üyelerini değerlendirmeli ve derginin gelişimine aktif olarak katılım gösterecek üyeleri editörler kuruluna seçmelidir.
- Editör, editörler kurulu üyelerini aşağıda yer alan rolleri ve sorumluluklarına ilişkin bilgilendirmelidir
 - Derginin gelişimini desteklemek
 - Kendilerinden istendiğinde uzmanlık alanlarına ilişkin derlemeler yazmak
 - Yayım ve yazım kurallarını gözden geçirmek ve iyileştirmek
 - Derginin işletiminde gerekli sorumlulukları yerine getirmek

İntihal ve Etik Dışı Davranışlar

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen tüm makaleler basılmadan önce herhangi bir intihal yazılım programı ile taranmaktadır. Benzerlik oranı %20 ve altında olan makaleler yayına kabul edilir. Bu oranı aşan makaleler ayrıntılı olarak incelenir ve gerekli görülürse gözden geçirilmesi ya da düzeltilmesi için yazarlara geri gönderilir, intihal ya da etik dışı davranışlar tespit edilirse yayımlanması reddedilir.

Aşağıda etik dışı bazı davranışlar listelenmiştir:

- Çalışmaya fikren katkıda bulunmayan kişilerin yazar olarak belirtilmesi,
- Çalışmaya fikren katkıda bulunan kişilerin yazar olarak belirtilmemesi,
- Makalenin yüksek lisans/doktora tezinden ya da bir projeden üretilmişse bunun belirtilmemesi,
- Dilimleme yapılması yani, tek bir çalışmadan birden fazla makale yayımlanması,
- Gönderilen makalelere ilişkin çıkar çatışmalarının bildirilmemesi,
- Çift taraflı kör hakemlik sürecinin deşifre edilmesi.

YAZIM KURALLARI

1. Her makalede, ana başlığın hemen altında, makalenin amacı ve önemini içeren biri Türkçe biri İngilizce olmak üzere 150-300 kelime arası öz/abstract yer almalıdır. “Öz”lerin altında, beş kelimeyi aşmayan anahtar sözcükler/keywords bulunmalıdır. Kısacası makaleler, Ana Başlık, Öz, Anahtar Sözcükler, Abstract, Keywords, Makale Metni, Notlar ve Kaynakça sırası ile kaleme alınmış olmalıdırlar.
2. Makaleler 12.000 kelimeyi geçmemelidir.
3. Kamu Yönetimi ve Politikaları dergisine gönderilecek tüm makaleler makale şablonu kullanılarak hazırlanmalıdır. Bu şablon kullanılmadan gönderilmiş makaleler RED edilecektir. Makale şablonuna <https://dergipark.org.tr/tr/download/journal-file/18581> linkine tıklayarak ulaşabilirsiniz.
4. Ana metin Times New Roman yazı karakteri kullanılarak 11 punto ve iki yana yaslı olarak yazılmalıdır. Paragraf öncesi ve sonrası paragraf boşluğu bırakılmamalıdır. Paragrafların ilk satırları 1,25 cm içeriden başlamalıdır.
5. Makalenin ana başlık ve alt başlıkları iki yana yaslı, Times New Roman 13 punto, 1,25 cm paragraf girintili olarak yazılmalıdır ve 1., 1.1., 1.1.1 gibi ondalıklı şekilde, 1.GİRİŞ’ten başlayarak (Kaynakça Hariç) numaralandırılmalıdır. Giriş, Bulgular vs. bölüm başlıkları koyu ve büyük harflerle yazılmalıdır. Alt başlıklar ise koyu ve kelimelerin ilk harfleri büyük olacak şekilde yazılmalıdır.
6. Metin içinde kısa alıntılar çift tırnak içinde verilmeli, alıntının içinde tırnak işareti kullanılması gerekmesi durumunda ise tek tırnağa başvurulmalıdır. 40 sözcükten uzun alıntılar blok halinde, tırnaksız, paragrafların ilk satırı ile aynı hizada (soldan 1,25 cm girintili) ve tek satır aralık ile İtalik (Eğik) yazılmalıdır. Alıntı yaparken özgün eserden çıkarılan sözcük ve cümleler parantez içinde üç nokta ile (...) belirtilmelidir.
7. “Uzun alıntılar için Microsoft Word programında Giriş sekmesinin altında bulunan Stiller kısmından Uzun Alıntı stili seçilmelidir. Kısa alıntılar çift tırnak içinde verilebilir.”
8. Kitap, dergi, gazete, film ve program adları metin içinde italik yazılmalıdır. Sayılar metin içinde tutarlı olmak koşuluyla harf veya rakamla belirtilebilir. Türkçe metinlerde tarih belirtilirken önce gün, sonra ay yazılmalıdır.

1.1. Başlıklar

(Hazırlamış olduğunuz Diğer kısımları bu alanın tamamını silerek yapıştırabilirsiniz) İkinci dereceden başlıklar Başlık 2 Seçilerek yapılmalıdır

1.1.1. Üçüncü ve Dördüncü Dereceden Başlıklar Üçüncü dereceden başlıklar Başlık 3,

1.1.1.1. Dördüncü dereceden başlıklar Başlık 4 seçilerek yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

1. Kaynakça 1,25 cm asılı ve 1,25 soldan girintili olacaktır.
2. Dergiye gönderilen tüm yazıların metin içi referansları ve kaynakçaları APA sistemine uygun olarak düzenlenmeli, kaynak olarak Publication Manual of the American Psychological Association'ın altıncı baskısı kullanılmalıdır.
3. Metin içinde yapılan tüm göndermeler, yine metnin içinde, sırasıyla yazarın soyadı, tarih ve eğer alıntı yapılmışsa sayfa numarası yazılarak belirtilmelidir (Barthes, 1975, s. 104). Aynı kaynaklara yapılan diğer göndermelerde de aynı yöntem uygulanmalı, "age." gibi ibareler kullanılmamalıdır.
4. Gönderme yapılan eser iki yazarlı ise, her iki yazarın da soyadları belirtilmeli (Lipovetsky ve Charles, 2004); yazarlar ikiden fazlaysa, ilk yazarın soyadından sonra "ve diğerleri" anlamında "vd." ibaresi kullanılmalı (Jenkins vd., 2009); birden fazla kaynağa yapılan göndermeler ise noktalı virgülle ayrılmalıdır (Alemdar, 1999; Oskay, 1994).
5. Aynı yazarın aynı yılda yaptığı çalışmalar için "a, b, c" ibareleri kullanılmalı (Cassetti, 2011a) ve bu ibareler metin içinde ve kaynakçada aynı olmalıdır.
6. İkincil bir kaynak söz konusu ise metin içi referans, alıntı yapılan yazarın adının metinde geçip geçmemesine göre (aktaran Elsaesser, 2004, s. 82) veya (Musser'den aktaran Elsaesser, 2004, s. 82) şeklinde düzenlenmelidir.
7. Kaynakçada yalnızca metinde gönderme yapılan kaynaklara tam künyeleri ile yer verilmeli ve türleri dikkate alınmaksızın tüm kaynaklar yazar soyadı ve yıla göre düzenlenmelidir.
8. Çeşitli eserlerin kaynakçada nasıl gösterilmesi gerektiği ile ilgili örnekler aşağıda sunulmuştur:

KİTAP

Tek yazarlı kitap

Tekşen, Ö. (2014). *Ertelenmiş Vergilerin İncelenmesi ve Muhasebeleştirilmesi 1* (1. baskı). Ankara: Detay Yayıncılık.

Tek yazarlı çeviri kitap

Wacquant, L. (2011). *Kent Paryaları: İleri Marjinalliğin Karşılaştırmalı Sosyolojisi*. (M. Doğan, Çev.). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

İki ve daha fazla yazarlı kitap

Eco, U. ve Dixon, R. (2012) . *Inventing the enemy and other occasional writings*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Eco, U., Martini, C. M., Proctor, M. ve Cox, H. (2012). *Belief or non belief? A confrontation*. New York: Skyhorse Pub.

Derleme kitap

Bottomore, T. ve Nisbet R. (Ed.). (2002). *Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi*. Ankara: Ayraç.

Kitapta bölüm/makale

Giddens, A. (2002). *Pozitivizm ve Eleştiriciler*. (L. Köker, Çev.). T. Bottomore ve R. Nisbet, (Ed.), *Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi içinde*(243 291).Ankara: Ayraç.

MAKALE

Basılı dergide makale

Eco, U. ve Pezzini, I. (1982). *La sémiologiedes Mythologies*. *Communications*, 36(1), 19–42.

Çevrimiçi dergide makale

Caoduro, E. ve Baschiera, S. (2015). *Retro, Faux-vintage and Anachronism: When Cinema- Looks Back*. *Necsus*. Bahar 2015. Erişim 8 Mart 2016, <http://www.necsus-ejms.org/retro-faux-vintage-and-anachronism-when-cinema-looks-back/>

DİĞER KAYNAKLAR

Yayınlanmamış tez

Pinto, A. (2012). Intergovernmental relations in developing countries. Yayınlanmamış doktora tezi, Picardi Jules Verne Üniversitesi.

Gazete yazısı

Charrel, M. (5 Mart 2016). Representation Problem in the European Union. Le Monde. 4.

Çevrimiçi gazete yazısı

Charrel, M. (5 Mart 2016). Representation Problem in the European Union. Le Monde. Erişim 7 Mart 2016, http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/05/aveuglements-europeens_4877082_3232.html

Gazete haberi (yazar adı yoksa)

“Haber Başlığı” (6 Mart 2016). Gazete ya da web sitesi adı Erişim 07 Mart 2016, http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/06/loi-travail-manuel-valls-promet-des-ameliorations_4877336_823448.html

Websitesi

Hacızade, N. (10 Eylül 2015). Yaşar Kemal'den, Sevmek, Sevinmek, İyi Şeyler Üstüne. Erişim 07 Mart 2016, <http://www.5harfliler.com/yasar-kemalden-sevmek-sevinmek-iyi-seyler-ustune/>

“WEB sitesi adı” Erişim 17 Mart 2016, <https://googleblog.blogspot.com/2016/03/what-we-learned-in-seoul-with-alphago.html>

Film

Anderson, W. (1999). Rushmore [Film].

AIM & SCOPE

The field of public policy, which developed in the twentieth century, seems to be at the centre of attention from academic researchers to practitioners. In this context, the aim of our journal is to become an Information Centre related to public administration studies in Turkey and to establish a publication centre focused on public policy discipline. Consequently, it is aimed to bring relevant social sciences studies, especially public administration and public policies, to the literature. In addition, this journal aims to create a common academic platform from different disciplines within the humanities such as Economics and Administrative Sciences, Political Science and International Relations. Contributing to the production of knowledge and value; being a reference source in academic publishing; prioritizing sustainability in public policy, public administration and social areas is the goal of the journal. The editorial board of the Journal of Public Administration and Policy (KAYPOD) believes that since the day it started its publication, the goals can only be achieved through principled publishing policy, respect for science and freedom of expression, and unconditional adherence to the principles of science and research ethics.

1. Journal of Public Administration and Policy (KAYPOD) is an international peer-reviewed scientific journal published three times a year in March, July and November. The journal will be able to issue special issues when necessary.
2. Studies submitted for publication should not have been published elsewhere or sent for publication. The publication language of the journal is Turkish, English, German and Russian.
3. Scientific articles with all subject titles in the field of social sciences are accepted in the journal. Theoretical and experimental studies, book reviews, annotated bibliographies and review articles in the social sciences specified in our journal can also be included.
4. Journal of Public Administration and Policy is a publication field that has adopted an open access policy and defends academic freedom. No fee is charged to the authors before, during or after the publication. No royalties are paid to authors.
5. Manuscripts sent to the journal for publication are sent to the referees after their first evaluation by the editorial board. The editorial board decides whether the article is to be published, revised or rejected in accordance with

the upcoming report from the referees. The publication decision is notified to the author (s).

6. Authors should write the title of their articles, first name, last name, title, institution name, postal address, phone and e-mail addresses on a separate paper and prepare a cover page and send them along with their articles. Turkish and English abstracts should be included in the text that will be sent to the referees, and no credentials should be included in the title of the article, the text of the article, and the Turkish and English abstracts should be included.
7. Each article uploaded to the system must be scanned and uploaded to the system through plagiarism scanning programs such as iThenticate and Turnitin. Articles with a scan result of more than 20% are rejected. Articles are evaluated by at least two referees with blind review practice.
8. The articles to be published in the journal must be submitted in the form of a document such as word or open office and via DergiPark system (<http://dergipark.org.tr/tr/pub/kaypod>).
9. Ethics committee approval should be obtained separately for clinical and experimental studies on humans and animals that require an ethical committee decision, which ULAKBIM / TR Index started to make compulsory in 2020, this approval should be specified and documented in the article. For qualitative and quantitative field studies with human and animal samples within the framework of the criteria, the approval of the ethics committee should be given in addition to the article and it should be stated that the ethical rules are followed by stating the date and number of the document in the method part of the article.
10. The compliance of the studies submitted to the journal with Research and Publication Ethics is paid attention to. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) recommendations and COPE (Committee on Publication Ethics) are required to comply with international standards for editors and authors.
11. Articles that do not comply with the spelling and format rules will not be sent to the referee and will not be published.
12. The papers of the author(s) who do not submit the revisions within 30 days will be rejected.

ETHICAL PRINCIPLES AND PUBLICATION POLICY

The Journal of Public Administration and Policy (KAYPOD) was established to publish public administration and public policy studies. The guidelines and policies published by the Committee on Publication Ethics (COPE) were taken into account as open access when creating the ethical duties and responsibilities contained in the Journal Public Administration and Policy. The following are the ethical principles and rules related to scientific research and the ethical principles and rules that authors, referees and editors should follow.

Ethical Principles and Rules Related to Scientific Research

- ✦ Scientific methods should be used at the stages of collecting, analyzing, interpreting and reporting data related to the studies. Results that are not of a scientific nature cannot be included in the scope of research.
- ✦ National and international regulations should be adhered to in the research process and permission should be obtained from the competent authorities. The data obtained during the research process should be used to the extent or form permitted by the competent authorities. In studies aimed at individuals, the consent of the participants should be observed and it should be essential that the information that should not be presented remains confidential.
- ✦ *Researchers are obliged to inform the relevant persons and institutions about the negative situations that may occur as a result of the research. Researchers have the right not to participate in the study due to adverse circumstances.

Ethical Principles and Rules for Authors

- ✦ Articles submitted to the Journal of Public Administration and Policy should be original studies in the related fields of social sciences, especially public administration and public policies.
- ✦ An accurate and appropriate representation of the source is required for all the resources used in the articles.
- ✦ The articles submitted to the journal should not have been sent to another journal and the REGISTERED Copyright Transfer Form should be completed.

- ✦ People who do not contribute ideas to the article should not be included as authors. Unpublished or unpublished works should not be included as a source. All or part of any work cannot be published without permission or without showing the source.
- ✦ Conflicts of interest related to the submitted article should be stated and the reason should be explained. If there are authors or authors, they should indicate the financial sources of the work.
- ✦ The author or authors should act in accordance with the citation system determined by the journal at the article writing stage.
- ✦ Authors may be asked to submit raw data related to their work to the editorial board during the review process, in which case authors may be expected to share their raw data with the editorial board. The authors are obliged to keep the data on a published article for a period of 5 years.
- ✦ Authors should inform the editor and the board of editors when they detect an error in their work. They should carry out the correction or withdrawal processes in cooperation with the editors.

Ethical Principles and Rules for Reviewers

All articles submitted to the Journal of Public Administration and Policy are evaluated by a double-blind peer-review process. Double-blind review means keeping the authors confidential from the reviewers and the reviewers from the authors in order to ensure an impartial, objective and independent evaluation process. Articles are sent to the reviewers via the Dergipark system for evaluation. The reviewers make the contribution of the article they evaluate to the main publication areas of KAYPOD and make their decisions about whether the article is publishable by filling out the form sent to them through the system. The ethical responsibilities of academics who work as referees in the Journal of Public Administration and Policy are as follows:

- ✦ Reviewers should take care of reviewing articles related to their areas of expertise.
- ✦ Reviewers should inform the editors that they cannot evaluate studies that may be a conflict of interest.
- ✦ Reviewers should evaluate the articles impartially. Reviewers should not transfer information from the article to their own study, nor should they take

academic/personal interests into account. Studies should not be shared with third parties during the arbitration process.

- ✦ Reviewers are required to fill out the online Article Evaluation Form for the articles they have evaluated. Reviewers should express their opinions about the article they are evaluating in a reasoned manner in the article evaluation form.
- ✦ Reviewers should avoid using language that will offend the authors in their article evaluations, but on the contrary, the style they use in their suggestions should be scientific. In case of an adverse situation, the editors may contact the reviewers and request that they reconsider and correct their comments.
- ✦ Reviewers should take into account the principles of scientific research and publication ethics of the journal. Reviewers are required to complete their evaluations by complying with ethical responsibilities within the time given to them.

Ethical Principles and Rules of the Editor(s)

- ✦ The editors are obliged to fulfill the ethical responsibilities contained in the 'COPE Guide to Ethical Behavior and Best Practices for Journal Editors' published by the Committee on Publication Ethics (COPE). The ethical duties and responsibilities of editors are as follows:
- ✦ The editor is obliged to make efforts to increase the quality of the journal and contribute to its development.
- ✦ The editor is required to support the freedom of expression of the authors.
- ✦ The editor is responsible for ensuring that the sections in the journal where peer review is not required (letter to the editor, invited articles, conference announcements, etc.), it is necessary to make sure that it is clearly stated.
- ✦ The editor should make efforts to ensure that the published articles are compatible with the knowledge and skills of the journal readers.
- ✦ The editor should ask the reviewers to evaluate the articles in accordance with their knowledge and expertise. In this way, appropriate evaluation of the articles by experts in their field should be ensured.
- ✦ The editor is obliged to request that the reviewers indicate that there are no conflicts of interest regarding the article before evaluating an article.

- ✦ The editor is required to provide the reviewers with all the necessary information about the reviewer evaluation process and what they are expected to do from the reviewers.
- ✦ The editor should ensure that the reviewer evaluation process is carried out by double-blind reviewing and should not disclose reviewers to the authors and authors to the reviewers.
- ✦ The editor should evaluate the reviewers according to their timing and performance.
- ✦ The editor should create a database of reviewers and update the database according to the performance of the reviewers.
- ✦ The editor should remove reviewers from the list of reviewers who make rude and offensive comments
- ✦ The editor should constantly update and expand the list of reviewers according to the areas of expertise of the reviewers.
- ✦ The editor should constantly update the sample template with publication and writing rules for what is expected of the authors themselves.
- ✦ The editor should evaluate the articles submitted to the journal in terms of the rules of journal writing, the importance and originality of the study, and if he decides to reject the article during the first submission process, he should clearly and impartially communicate the reason for this to the authors. In the process, the grammar of the article, punctuation and/or spelling rules (margins, proper referencing, etc.) if it is decided that it should be reviewed in terms of, the authors should be informed about it and given time to make the necessary corrections.
- ✦ The submission and acceptance dates for publication should be included in the articles.
- ✦ When authors have a request for information about the status of their articles, authors should be provided with information about the status of their articles so as not to disrupt the double-blind peer review process.
- ✦ The final decision on the articles sent to the journal for publication belongs to the editorial board. The editorial board is obliged to determine the

articles to be published in the journal within the objective and academic criteria.

- ✦ The editor should communicate the publication and writing rules to the members of the board of editors and explain what is expected of them.
- ✦ The editor should provide the most up-to-date version of the publication and writing rules to the members of the board of editors.
- ✦ The editor should evaluate the members of the board of editors and elect members to the editorial board who will actively participate in the development of the journal.
- ✦ The editor should inform the members of the editorial board of the following roles and responsibilities
 - To support the development of the journal
 - To write reviews about their areas of expertise when they are asked to
 - Review and improve the rules of publication and spelling
 - To fulfill the necessary responsibilities in the operation of the journal

Author Guidelines

1. Papers should be prepared by using the article template. You can download the article template from [here](#).
2. The copyright transfer form should be scanned with signature and uploaded to the system. Download the copyright transfer form from [here](#).
3. The author information form should be filled and uploaded to the system (in Word format). Download the author information form from [here](#).
4. Ethics Committee Approval is required for studies that require ethics committee approval.
 - While the articles are uploaded to the DergiPark system, the Title, Abstract and Keywords should be filled in English and Turkish. All English and Turkish Article Titles should be written in capital letters.
 - Studies should comply with the rules of grammar. A clear and understandable narrative should be followed in the articles; information out

of the purpose and scope should not be included. Valid scientific methods should be followed in the preparation of articles.

- The purpose, subject, scope, method, etc. of the study sections should be adequately explained and studies should be prepared within a certain systematic. In this context, articles that do not comply with the spelling rules will be rejected.
- According to the TR index criteria, the relevant works of the authors who do not have ORCID information will not be accepted.
- Author Information Form must be uploaded to the system during the article submission process. Information regarding author name and affiliation should not be included in the text. You can find the author information form [here](#).

RULES ON THE TEXT AND REFERENCES

1. In each article, just below the main title, there should be an abstract of 150-300 words containing the purpose and importance of the article. Abstracts should not exceed the specified word limit. Keywords that do not exceed 5 words should be added under the abstract. In short, the articles should be written in the order of Main Title, Abstract, Keywords, Article Text, Notes and Bibliography. Paragraphs should not be made in the Abstract section.
2. The word count of the articles should not exceed 12000 words, including the bibliography, abstract and extended abstract.
3. Each article should have a title. The title should be brief and descriptive, consistent with the content of the study. Article titles must be numbered manually.
4. In-text references and bibliographies of all articles should be arranged in accordance with the APA system. The sixth edition of the Publication Manual of the American Psychological Association should be used as the source.
5. In the bibliography, only the references cited in the text should be included with their full citations, and all references should be arranged according to the surname of the author and the year, regardless of their types.

6. If the citation and bibliography were prepared using Endnote, Mendeley, and similar programs, these program links should be removed in the files to be uploaded to the system.
7. Short quotations in the text should be given in double quotation marks, and if quotation marks are required within the quotation, single quotation marks should be used. Quotations longer than 40 words should be written as a block, without quotation marks, in line with the first line of the paragraphs (1.25 cm indented from the left) and in Italics (Italic) with a single line spacing. When quoting, words and sentences extracted from the original work should be indicated with three dots (...) in parentheses.

Note: Ethics Committee Approval should be obtained for studies that require an Ethics Committee Decision, this approval should be stated in the article and submitted as a document during the application.

- ✦ Studies Requiring Ethics Committee Permission are as follows:
 - All kinds of research carried out with qualitative or quantitative approaches that require data collection from the participants by using survey, interview, focus group work, observation, experiment, interview techniques.
 - Use of humans and animals (including material/data) for experimental or other scientific purposes,
 - Clinical studies on humans,
 - Research on animals,
 - Retrospective studies in accordance with the law on the protection of personal data,
- ✦ Also,
 - Stating that the “Informed consent form” has been received in case presentations,
 - Obtaining and specifying permission from the owners for the use of scales, surveys, photos belonging to others,
 - Stating that copyright regulations are complied with for the ideas and artworks used

Note: Ethics committee approval is not required for articles that used data obtained before 2020, retrieved from master's/doctoral studies (must be specified in the article), submitted an application for publication to the journal in the previous year, and accepted but not yet published. You must indicate in the author information form that your study has this status.

Important Reminder: Below are the issues that we request from our referees to be examined during the evaluation process. In this direction, it is useful to check these aspects before uploading your study to the system:

- The relevance of the study to the Journal of Public Administration and Policy as a subject
- The harmony between the title of the article and the content
- The adequacy of the abstract and keywords of the article and its compatibility with the content
- The purpose of the article, its scope and the level of disclosure of its importance
- The adequacy of the theoretical framework of the article
- The suitability of the research method used in the article for the purpose
- The adequacy of the academic language and expression used in the article
- Level of access to basic sources in the article
- The level of compliance with academic ethical rules in the article
- The regularity of the editing of the article and the flow of content
- The originality of the article and its contribution to science
- The compatibility of the conclusion part of the article with the content
- The adequacy of the conclusions and recommendations reached in the article
- Compliance of the article with the spelling rules



JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI DERGİSİ

YIL / YEAR: 2023 / CİLT / VOL.: 4 / SAYI / NO: 3



/kay_pod.79



/kaypod2020



/kaypod2020