

# ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN “POLİTİKA AKTARIMI” BAĞLAMINDA ULUSAL İŞ SİSTEMLERİNE ETKİSİ

Salih SERBEST\*

## ÖZ

Politika aktarımı son zamanların popüler ve güncel konusudur. Varlığı çok uzun zamandır biliniyor olmasına rağmen kavramsal bir çerçevesi oluşturulamamıştır. Küreselleşme politika aktarımını kolaylaştırıp yaygınlaştıran önemli bir etken olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerde yaygın şekilde kullanılan ve politika üretim araçlarından biri olan politika aktarımı, bir soruna diğer ülkelerin teknik bilgi ve deneyimleri ile çözüm bulma sürecidir. Ancak bu süreçte politika aktaran ülkeler kendi ülkelerinin durumunu ve menfaatlerini göz önünde bulundurmamalıdır. Politika aktarımı son 25 yıldır yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın inşasına yönelik neo-liberal politikaların katkısıyla büyük bir ivme kazanmıştır. Bu süreçte politika aktarımı da az gelişmiş ülkelerin dünya hegemonu güçler tarafından siyasal-yönetimsel anlamda biçimlendirilmesinin yöntemi olarak karşımıza çıkmıştır.

Çalışmada, kamu yönetiminde “aktarmacılık” ve “taklitçilik” olarak adlandırılan politika aktarımının; kamu yönetimini “kendi üretmez” bir duruma düşürmesi ve bu alanda olumsuz sonuçlar oluşturması irdelenmektedir. Ardından, politika aktarımı kapsamında uluslararası örgütler tarafından dayatılan/teşvik edilen unsurlar incelenmekte ve bu unsurların belirlenmesi süreci analiz edilmektedir. Uluslararası örgütlerin politika aktarımında etkili olabilmek için geliştirdikleri mekanizmalar ve onların bu süreçteki rollerini güçlendiren gelişmeler ile uluslararası örgütlere bu açıdan yöneltilen eleştiriler çalışmada ele alınan diğer konulardır. Sonuç bölümünde ise konunun genel bir değerlendirmesi yapılmakta ve söz konusu değerlendirme sonucunda kişisel görüşümüz ortaya konulmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Politika Aktarımı, Ulusal Politika, Uluslararası Örgütler, Küreselleşme, Ulusal İş Sistemleri.

## EFFECT OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS ON NATIONAL BUSINESS SYSTEMS IN THE CONTEXT OF “POLICY TRANSFER”

### ABSTRACT

Recently, the policy transfer has become a popular and current topic. Although, its existence has been known for a very long time, no conceptual framework could be formed. Globalization has been an important factor in the facilitation and promotion of policy transfer.

\* Yönetim ve Organizasyon Bilim Uzmanı, Sağlık Bakanlığı ve Yönetim Organizasyon Doktora Öğrencisi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, serbestsalih@hotmail.com

Policy transfer, which is widely used in developing countries and which is one of the means of policy-making, is the process of finding solutions to a problem with the technical knowledge and experience of other countries. However, the countries that transfer policies in this process should take into account the interests and state of their country. Policy transfer has gained a big momentum with the contribution of neo-liberal policies that aimed at constructing a new political and ideological hegemony in the last 25 years. In this process, policy transfer has become the method of reconstructing the administrative and political systems of under-developed countries by the developed hegemonic countries of the world.

The study analyses the fact that, as a result of policy transfer, which is called “transference” and “imitation” in public administration, the public administration becomes “unable to produce by itself” and negative outcomes occur in this field. Then, it studies the elements imposed/promoted by international organizations within the scope of policy transfer and analyzes the process of their determination. The mechanisms developed by international organizations to be effective in policy transfer, the developments that strengthen their role in this process and the criticisms made about international organizations in this respect are also addressed in the study. The conclusion provides an overview of the subject and puts forward our personal opinion as a result of the said evaluation.

**Keywords:** Policy transfer, national policies, international organizations, globalization, national business systems.

## **GİRİŞ**

Gelişmekte olan ülkelerde yaygın şekilde kullanılan ve politika üretim araçlarından biri olan politika aktarımı, bir soruna diğer ülkelerin teknik bilgi ve deneyimleri ile çözüm bulma sürecidir. Ancak bu süreçte politika aktaran ülkeler kendi ülkelerinin durumunu ve menfaatlerini göz önünde bulundurmaldırlar. Diğer bir tanımlamayla farklı zaman ve mekânda politikalar, kurumlar ve programlar hakkındaki bilginin ülkeler arasında aktarımı diyebileceğimiz bu yöntem, tarihsel olarak eskiye dayandırılabilir örnekleri bulunmakla birlikte İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, özellikle küreselleşmeyle birlikte, iletişim ve bilişim sistemlerinde yaşanan gelişmelerle daha da artmıştır. Bu anlamıyla politika aktarımına hem akademik çalışma alanı hem de bir politika üretim aracı olarak gösterilen ilgi, özellikle karşılaştırmalı kamu politikası ve uluslararası ilişkiler alanında çalışanlar arasında giderek artmıştır.

1970’lerde kapitalizmin içine düştüğü kriz ve bu bağlamda refah devletinin yüklendiği roller temelinde sorgulanması, geleneksel kamu yönetimi anlayışından özel sektör lehine bir kopuşa neden olmaktadır. Bu dönemde hantal, verimsiz ve faaliyet alanı giderek gelişen devletin başarısızlığı temelinde dile getirilen eleştirilere karşı,

devletin küçülmesi şeklinde radikal bir anlayış gelişmiştir. İngiltere ve ABD’de yükselişe geçen yeni piyasa ekonomisi anlayışına dayalı olarak kamu yönetiminde yaşanan değişim ile birlikte, “yönetimden” (administration) “işletmeciliğe” (managerialism) doğru bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılmış olan bu değişim, neo-liberal politikaların tümüyle ilişkili ancak devlet içinde geleneksel yönetim anlayışının eleştirileri üzerine kurulu yeni bir paradigmadır. Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB), Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü (OECD) gibi kuruluşların yönlendirmesiyle birçok ülke bu değişim çerçevesinde kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma içine girmiştir (Kaçer ve Erat, 2014: 28).

Politika yapıcılar kadar kamu politikası alanı ve kamu politikasıyla ilgilenen herkes tarafından dikkate alınması gereken politika aktarımı sürecine ilişkin bugüne kadar çok az kavramsal çalışma yapılmıştır.

Politika aktarımının tarihsel olarak ilk biçimlerinin klasik sömürgecilik döneminde ortaya çıktığı söylenebilir. Bu dönemde sömürgeci ülkeler kolonileştirdikleri ülkelerin ekonomik kaynaklarına kısa vadeli olarak el koymak yerine uzun vadeli bir sömürü mekanizması kurmak ve sürdürmek üzerine siyasal ve kurumsal politikalarını sömürge alanlarına taşımışlar ve sömürge ülkelerini kendi yapısal varoluş koşullarına uyarlamışlardır. Böylece ekonomik ve toplumsal yapıların biçimsizleştirilmesi, var olan kültürel yapının tahrip edilmesi, beşeri zenginliklerin yağmalanması ve iktisadi-siyasal-yönetimsel alanda birikmiş zenginliklerin talan edilmesi söz konusu olmuştur. Tarihsel olarak eski bir geçmişe sahip olan politika aktarımı, özellikle yaklaşık olarak son 25 yıldır kapitalist sistemin yaşadığı bunalım sonucu ortaya çıkan ve yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın inşasına yönelen neo-liberal politikaların da katkısıyla büyük bir ivme kazanmıştır (Demirci, 2010: 144).

Bu süreçte politika aktarımı, az gelişmiş ülkelerin dünya hegemonu güçler tarafından siyasal-yönetimsel anlamda biçimlendirilmesinin yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Politika aktarımı süreci, politikaların ya içeriden ya da dışarıdan istekle benimsenmesi; öğrenme yoluyla gönüllü kabulü ya da dayatma yoluyla zorla alınması davranışları çerçevesinde modellenmektedir. Politika aktarımı ile ilgili genel kabul, benimsenen politikaların dışarıdan zorla değil, içeriden istekle gönüllü olarak alındığıdır (Demirci, 2010: 144).

Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında, IMF ya da WB tarafından sunulan koşullu kredi aracılığıyla kendi istedikleri politikaları dayatması; Avrupa Birliği’nin (AB) uyum süreci kapsamındaki ülkelere yol haritaları çizip yapılması gerekenleri tek tek tanımladığı düşünüldüğünde, politikaların içeriden

istekle gönüllü olarak benimsenmesi yerine, dışarıdan dayatma yoluyla benimsetildiği görülmektedir. Bu yönüyle bakıldığında politika aktarımı, emperyalizmin çağdaş dünyada kullandığı yöntemler bütününden başka bir şey değildir (Demirci, 2010: 144).

Son 25 yılda olanları anlayabilmek ancak politika aktarımı olgusuna bu gözle bakmaktan geçmektedir. Politika aktarımını dünya emperyalist sisteminin işleyişi olarak değil, ülkelerin birbirinden bir şeyler öğrenme süreci olarak tanımlamak uzunca bir süredir neo-liberal politikalar tarafından yapılmak istenenlere gözleri kapamak anlamına gelmektedir.

Akademik yazında bugüne kadar politika aktarımının üzerinde hemfikir olunmuş bir tanım yapılamamıştır. Ayrıca, çalışmaların pek azında uluslararası örgütlerin politika aktarımındaki rollerine değinilmiştir. Bu, biraz da yakın zamana kadar politika aktarımının ülkeler arasında gönüllülük ve rasyonellik esasına göre gerçekleşen bir süreç olarak düşünülmüş olmasından kaynaklanmıştır. Bu eksiklikten hareketle çalışmayla, uluslararası örgütlerin politika aktarımındaki rollerinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Çalışmada, kamu yönetiminde “aktarmacılık” ve “taklitçilik” olarak adlandırılan politika aktarımının; kamu yönetimini “kendi üretmez” bir duruma düşürmesi ve bu alanda olumsuz sonuçlar oluşturması irdelenmektedir. Ardından, politika aktarımı kapsamında uluslararası örgütler tarafından dayatılan/teşvik edilen unsurlar incelenmekte ve bu unsurların belirlenmesi süreci analiz edilmektedir. Uluslararası örgütlerin politika aktarımında etkili olabilmek için geliştirdikleri mekanizmalar ve onların bu süreçteki rollerini güçlendiren gelişmeler ile uluslararası örgütlere bu açıdan yöneltilen eleştiriler çalışmada ele alınan diğer konulardır. Sonuç bölümünde ise konunun genel bir değerlendirmesi yapılmakta ve söz konusu değerlendirme sonucunda kişisel görüşümüz ortaya konulmaktadır.

## **1. POLİTİKA AKTARIMI KAVRAMI**

Alan yazınında politika aktarımı denildiğinde genelde Dolowitz ve Marsh’ın kavramsal çerçevesini çizmiş olduğu model ön plana çıkmaktadır. Dolowitz ve Marsh (1996, 2000) siyaset bilimi kapsamında politika aktarımının bir modelini geliştirmeye çalışmışlardır.

Politika aktarımı “geçmiş zaman ya da hâlihazırda ve/veya yerde, tüm politik sistemlerde yer alan politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar ve fikirler çerçevesinde

yer alan bilgi birikimlerinin başka bir zaman ve/veya yerdeki politik sistemde bulunan politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar ve fikirlerin geliştirilmesinde kullanılması süreci” şeklinde tanımlanabilmekte (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5) ve **istifleme** (bandwagoning) (Ikenberry, 1990: 88-112), **yayıma** (diffusion) (Walker, 1969; Gray, 1973; Eyestone, 1977; Dolowitz ve Marsh, 1996: 344), **politika yakınsaması** (policy convergence) (Bennett, 1991; Seeliger, 1996; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5; Knill, 2005), **benzeşme ve uyumlaşma** (emulation and harmonization) (Bennett, 1991: 220), öğrenme (learning) (Common, 2004), **ders çıkarma** (lesson-drawing) (Rose, 1991b: 3-30; Rose, 1993: 19-20; Dolowitz ve Marsh, 1996: 344; Stone, 1999: 52; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5), **fikirlerin sistematik olarak seçilmesi** (systematically pinching ideas) (Stone, 1999: 52), **politika alışverişi ve nüfuz** (policy shopping and penetration) (Stone, 2001: 5-6), **politika tek tipleşmesi** (policy isomorphism) (Radaelli, 2000: 25-43), **politikası yayılması** (policy diffusion) (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5) ve **politika transferi** (policy transfer) (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5) gibi farklı terimler politika aktarımı kavramı yerine kullanılmaktadır.

Politika aktarımı yeni bir olgu ve araç değildir. Tarihin her döneminde toplumdaki topluma bilgi, gelenek, görenek, kurumsal yapılar ve teknolojiler aktarılmıştır. Eski Yunanlılardan ve Romalılarından günümüze kadar aktarılan hukuk, yönetim ve felsefe gibi birçok farklı alandaki bilgi hâlâ kullanılabilir. Günümüzde politika yapımcılar ve karar vericiler en iyi politikaya ve karara ulaşmak için, kendi ülkelerinin deneyimlerinden ve diğer ülkelerdeki uygulamalardan faydalanmaktadırlar (Rose, 1991a: 1; Evans, 2010: 1).

Sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası gibi politikalar 19. yüzyılın ikinci yarısında ve 20. yüzyılın başlarında ülkeler arasında politika aktarımının konusu olmuştur. Ülkeler arasında politika aktarımına olan ilgi, iletişim, bilişim ve ulaşım teknolojileri alanındaki gelişmeler ve küreselleşmeyle birlikte giderek artmıştır (Evans, 2004: 1; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5). Özelleştirme ve yeni kamu işletmeciliğinin küresel çapta yaygınlaşma eğilimleri bu artan ilgiyi ortaya koymaktadır (Mossberger ve Wolman, 2003: 429). Geçtiğimiz on yıl zarfında, teknolojik gelişmelerin de etkisiyle politika aktarımının daha hızlı ve daha kolay gerçekleştirilmesi bakımından politika yapımcıların birbirleriyle olan iletişimleri artmıştır.

Kamu politikalarının ulusal sınırları aşarak farklı devletler tarafından uygulanması ve ülkelerin siyasal-yönetimsel düzenlemelerinin bu yolla biçimlenmesi eskilere dayansa da kavramın akademik anlamdaki popülerliği ve güncelliği 1980 sonrası reform çalışmaları ile söz konusu olmuştur. Türkiye’de de bu yıllarda yapılan

çalışmalarda inşa edilen politika içeriğini anlayabilmek politika aktarımı konusunda bilgi sahibi olmayı gerektirdiğinden, akademisyenler tarafından bu konu üzerinde çalışmalar yapılarak konunun kavramsal çerçevesi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ortaya konan eserler Batı alan yazınının aktarması şeklinde olmuş; eleştirel bir tutum sergilenmemiştir (Kapucu ve Kösecik, 2002; Kutlu, 2003; Sobacı, 2008; Sobacı, 2009; Sezgin, 2010; Keser, 2012).

1980’li yıllardan itibaren yükselen “etkililik ve verimlilik”, “saydamlık” ve “hesap verebilirlik” gibi kavramlar da politika aktarımının tamamlayıcı kavramsal çerçevesini oluşturmaktadır. WB’nin (1992) açıkladığı ölçütlere göre, politika aktarımı sürecinde yer alan en önemli aktörlerden biri olarak hükümetin kaliteli kamu hizmeti sunmaya çaba göstermesi, bunun yanı sıra hizmetlerin en uygun maliyetle ve politika yapıcının gerçek amaçlarına uygun olarak gerçekleştirilmesi sonucu etkili ve verimli; hükümetin eylem, karar ve karar verme süreçlerinin kamunun diğer kesimlerine, sivil topluma, yabancı kurum ve devletlerin incelemelerine açık olması sonucu saydam; yine hükümetin eylem ve kararlarında, açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme isteği ve bu yönde davranması sonucu hesap verebilir bir yönetim yapısı oluşturulabilir, ancak bu şekilde “etkin” bir kamu hizmeti sunulabilir. Politika aktarmada öncü rol üstlenen WB, bu anlayışla söz konusu kavramları, az gelişmiş ülkelere sıklıkla tavsiye etmekte ve bunun üzerinden bu ülkelerdeki siyasal-yönetimsel yapıyı biçimlendirmektedir (Demirci, 2010: 146).

Tüm bu anlatılanlar sonucunda, politika aktarımı olgusunu, mevcut alan yazınındaki tanımından farklı olarak, eleştirel bir bakış açısı ile yeniden tanımlama zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Buna göre politika aktarımı; dünya hegemonu ülke ya da güçler tarafından kendi siyasal-yönetimsel yapılarını dayatma yoluyla az gelişmiş ülkelere kabul ettirme işlemi olarak tanımlanabilir (Demirci, 2010: 146).

Gelişmiş ülkelerde uygulanan politikaların doğruluğuna ve geçerliliğine sorgusuz sualsiz inanma güdüsü, geri kalmışlık algısı, uluslararası düzeyde kabul görme isteği, uluslararası kuruluşlara üyelik, uluslararası kuruluşlarla yürütülen ilişkiler ve uluslararası düzeyde yapılan anlaşmalar politika yapıcıları aktarıma yöneltmektedir (Dolowitz, 2000b: 11).

Genel olarak **gönüllü** politika aktarımı ve **zorlayıcı** politika aktarımı olmak üzere iki tür politika aktarımı vardır (Sobacı, 2011: 195).

**Gönüllü politika aktarımı;** rasyonel ve işini bilen aktörlerin kendi problemlerini çözmek için önce bir değişimi arzu etmeleri ardından aktif olarak yeni politika arayışına girmeleriyle gerçekleşir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 346; Bennett, 1991: 200).

**Zorlayıcı politika aktarımı ise;** dış aktörlerin baskısıyla karar yapıcılar aktarım sürecine girdiklerinde söz konusudur (Dolowitz ve Marsh, 1996: 346; Dolowitz ve Marsh, 1998: 40). Akademik yazında zorlayıcı politika aktarımı **doğrudan ve dolaylı zorlayıcı olmak** üzere iki alt başlıkta incelenmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 347). **Doğrudan zorlayıcı aktarım;** bir devletin iradesine muhalif olarak bir başka aktör tarafından anayasal, sosyal veya siyasal değişiklikler gerçekleştirmeye zorlanması durumunda ortaya çıkar. Buna karşılık **dolaylı zorlayıcı aktarım (müzakereye dayalı aktarım);** bir ülke ya da örgütün bir başka ülkenin belli bir dizi politikayı benimsemesi için yeterince güçlü özendiriciler yaratmasıyla gerçekleşir (Page, 2000: 5; Dolowitz ve Marsh, 2000: 13).

Uluslararası örgütlerin içinde bulunduğu politika aktarımı türü çoğu zaman dolaylı zorlayıcı aktarım kategorisinde değerlendirilmektedir. Çünkü her ne kadar politikayı aktaracak ülkeler uluslararası örgütler tarafından belli bir politikayı benimsemeye zorlansalar da bu süreç sonuçta müzakereye dayalıdır ve bu ülkelerin bir yere kadar aktarım sürecine girip girmeme özgürlüğü hâlâ vardır (Jones ve Newburn, 2001: 12).

Politika aktarımında rol alan çeşitli aktörler vardır. Bu aktörlerin önemlileri; seçilmiş görevliler, siyasi partiler, bürokratlar/kamu görevlileri, baskı grupları, politika girişimcileri/uzmanlar, ulus aşırı şirketler, düşünce kuruluşları (Think Tanks), sivil toplum kuruluşları, danışmanlar ve uluslararası örgütlerdir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 345; Dolowitz ve Marsh, 1998: 10; Dolowitz ve Marsh, 2000: 9; Dolowitz, 2000b: 23; Stone, 2000a; Stone, 2004: 549-550). Ancak uluslararası örgütler günümüzde küresel düzeyde politika aktarımının en önemli aktörleridir.

Akademik yazında politika aktarımının temel olarak **beş derecesi** olduğu ifade edilmektedir. Bunlar: kopyalama (copying), benzeştirme (emulation), uyumlaştırma (harmonization), sentezleme (synthesis) ve esinlenmedir (inspiration) (Page, 2000: 4; Dolowitz ve Marsh, 1996: 351; Dolowitz ve Marsh, 1998: 52; Rose, 1993: 15, 132-134).

**Kopyalama (Copying),** uygulanan reformların hiçbir değişiklik yapılmamak suretiyle doğrudan ve tam olarak alınmasını (Dolowitz ve Marsh, 1996: 351; Dolowitz ve Marsh, 1998: 52; Rose, 1991b: 21; Evans, 2004: 42; Nedley, 1999: 5), **benzeştirme (emulation),** politika veya programların arka planındaki fikirlerin aktarılmasını (Stone, 2001: 5), **uyumlaştırma (harmonization),** bir veya birden fazla ülkede uygulanmakta olan politika/politikalardan yararlanmak suretiyle, yerel koşullara en uygun politikanın üretilmesini (Dolowitz ve Marsh, 1998: 52), **sentezleme (synthesis),**

farklı yerlerde bulunan unsurların yeni bir program ortaya çıkarmak üzere aktarılacak bir araya getirilmesini (Dolowitz ve Marsh, 1996: 351), **esinlenme (inspiration)**, bir konuya ilişkin politikanın farklı bir politika değişikliğini ilham verebildiğini, ancak nihai sonucun orijinalin üzerini çizmediğini ifade etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 351; Dolowitz ve Marsh, 1998: 52; Rose, 1991b: 22).

Politika aktarımında küresel düzey, bölgesel düzey ve federal yapıyı yönetimlerde ise federe devletlerarası ve yerel düzey gibi farklı düzeyler vardır (Dolowitz ve Marsh, 1998: 50; Evans ve McComb, 2004: 52). Uluslararası örgütler daha çok küresel ve bölgesel düzeyde gerçekleşen politika aktarımında etkindirler.

Konu ve duruma bağlı olarak her şey politika aktarımı kapsamına girebilmekle birlikte; akademik yazında politika aktarımına konu olabilecek hususlar: politika hedefleri, politika yapısı, politika içeriği, politika araçları veya yönetim teknikleri, politika programları, kurumlar, ideolojiler, kültürel değerler, fikirler, tutumlar ve kavramlar, yaklaşımlar ile olumlu ve olumsuz dersler şeklinde sınıflandırılabilir (Jones ve Newburn, 2001: 18; Dolowitz ve Marsh, 1996: 349-350; Dolowitz ve Marsh, 2000: 9, 12). Bu kategorilerden politikalar ve programlar genellikle politika aktarımı alan yazınında birleştirilir. Ancak bu, doğru bir tavır değildir. Çünkü politikalar genellikle politika yapımcıların gitmeyi istedikleri yönü temsil eden geniş bir niyet bildirimidir. Programlarsa, politikaları hayata geçirmek için kullanılan özgül hareket araçları ya da yoludur. Dolayısıyla her politika birden çok programa sahip olabilirken, bir program ise kendiliğinden gerçek bir hareket rotasıdır (Dolowitz, 2000b: 22).

Aktarılan politikaların büyük bir kısmı dayatma sonucu olarak gündeme geldiği için yaratılmak istenen sonuç baştan politika yapımcılar tarafından bilindiğinden, çıkarılacak olumlu ya da olumsuz derslerin aktarım sürecini etkilemesi pek söz konusu değildir (Demirci, 2010: 148).

Politika yapımcılar karşılaştıkları sorunlara çözüm aradıklarında ve çeşitli alanlarda politika geliştirmek istediklerinde kendi ülkelerinin daha önceki tecrübelerine bakarak, geçmişte yapılanlardan hangilerinin yararlı olduğu ve/veya işe yaradığını ve hangilerinin tekrar edilebileceğini öğrenebilecektir. Bu açıdan bakıldığında ülkelerin kendi geçmişlerinden ders çıkarmaya çalışmaları zaman ve kaynak tasarrufu açısından daha avantajlı bir yoldur (Dolowitz ve Marsh, 1996: 351-352).

Ulusal düzey içinde bir organizasyonun farklı branş ve bölümlerinden, yerel düzeydeki yönetim katmanlarından ve diğer uluslararası birimlerden dersler çıkarılabilir.



Bir programın karmaşıklığı, o programın aktarılabilirliğini etkilemektedir. Örneğin daha karmaşık olan bir programın aktarımı daha zordur. Rose (1993: 132-134) bu konuda altı hipotez ileri sürmektedir. Söz konusu hipotezler şunlardır:

- 1- Tek hedefli programlar, çok hedefli olanlardan daha kolay aktarılabilir,
- 2- Problem ne kadar kolaysa gerçekleşme ihtimali de o kadar yüksektir,
- 3- Çözüm ve problem arasındaki ilişki ne kadar doğrudan algılanıyorsa, aktarılabilmesi o kadar muhtemeldir,
- 4- Bir politikanın algılanan yan etkileri ne kadar az olursa aktarım ihtimali de o kadar artmaktadır,
- 5- Aktörlerin bir programın başka bir yerde nasıl işlediğine ilişkin bilgileri ne kadar çoksa aktarım o kadar kolaydır,
- 6- Bir programın çıktıları ne kadar kolay öngörülebiliyorsa, aktarımı da o kadar basittir.

Bir toplumun siyasal, kültürel ve toplumsal yapısının özellikleri, politika yapıcılarının politika aktarımına girişme kabiliyetini zorlaştırır ya da kolaylaştırır, belli başlı yedi kategori mevcuttur. Bunlar; politika karmaşıklığı, eski politikaların varlığı, kurumsal özellikler, yapısal özellikler, uygulanabilirlik sorunu, geçmiş ilişkiler ve dil sorunudur (Dolowitz, 2000b: 25-29).

Öte yandan politika aktarımını kolaylaştıran ve zorlaştıran bazı durumlar söz konusudur. Politika aktarımı çalışmalarının çoğunun başarılı olmak için yapılmasına karşın, aktarımların tümünün başarılı olmadığını da kabul etmek gerekmektedir. Burada da aktarım işlemi kendi içinde bir ayrıma tabi tutulmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 17-20; Sobacı, 2009: 93-94). Bunlar; yetersiz bilgiye dayalı aktarım, tamamlanmamış aktarım ve uygun olmayan aktarımdır. Bunlardan ilki politika aktaran ülkenin söz konusu politika hakkında ya da politikayı aktardığı ülkede nasıl uygulandığı konusunda eksik bilgiye sahip olması durumunda gerçekleşmektedir. İkincisi, aktarılan ülke de söz konusu politikayı önemli kılan aktarımın bir unsurunun aktarılmaması durumunda gerçekleştirilen aktarımda ortaya çıkmaktadır. Üçüncüsü ise, politikanın aktarıldığı ülke ile aktarılan ülke arasındaki siyasal-yönetimsel yapı farklılıkları söz konusu olduğunda gündeme gelmektedir.

### **1.1. Uluslararası Örgütler Tarafından Dayatılan veya Teşvik Edilen Aktarımlar**

Uluslararası örgütler, profesyonel teknokratlar ve yüksek eğitimli ekonomistlerden oluşan çalışanlarla işleyen, bilgiyi üreten ve uygulayan teknokratik kurumlar olarak nitelendirilmektedirler (Woods, 2006: 2).

Woods’a göre (2006: 6) uluslararası örgütlerin faaliyet sınırları gelişmiş ülkeler tarafından belirlenir ve uluslararası örgütlerde çalışanlar bu sınırlar içinde kalarak faaliyet gösterirler. Örgüt çalışanları bir yandan politik sahiplerinin tavırlarını göz önünde bulundururken diğer yandan da kendilerinin ve çalıştıkları uluslararası örgütün çıkarlarını bir arada korumaya çalışırlar. Çalışanların görevi ise üretilmiş çözümleri uygulamaya aktarmak, özellikle borçlanan hükümetleri önceden tasarlanmış tedbirleri almaya ikna etmek veya zorlamaktır.

Common ise (1998: 66, 70) konunun başka bir boyutuna dikkati çekmekte ve uluslararası örgütlerin yönetim merkezlerinin ABD’de olması nedeniyle onların bu ülkedeki politik iklimden bağımsız kalmalarının mümkün olamayacağını iddia etmekte, bu kapsamda uluslararası örgütlerin 1980’lerden sonra geliştirdikleri politika önerilerini gelişmiş devletlerin etki ve gayretlerinin bir yansıması olarak görmektedir.

1980’lerin başlarından bu yana WB, IMF, USAID (United States Agency for International Development-Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı) ve İngiltere Denizaşırı Kalkınma İdaresi (British Overseas Development Administration) gibi uluslararası örgütler tarafından sağlanan dış yardımların ön koşulu olarak dayatılan/teşvik edilen unsurlar kapsamında; üçüncü dünya ülkeleri piyasacı politikaları benimsemeye, dünya ekonomisiyle daha fazla bütünleşmeye, ticaret ve iş gücü piyasalarını serbestleştirmeye, kamu teşebbüslerini özelleştirmeye ve ülke ekonomilerini yabancı yatırımlara açarak bu alanlarda çok çeşitli reformları hayata geçirmeye başlamıştır (Woods, 2006: 1; Haque, 1996: 206; Dolowitz ve Marsh, 1998: 38). 1990’lara gelindiğinde bu örgütlerin özelleştirme taraftarı duruşları pek çok ülkede büyük çaplı yönetsel reformların başlatılmasında belirleyici olmuş özellikle son yıllarda pek çok ülke kamu yönetiminin Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı (YKY) doğrultusunda evrilmesinde uluslararası örgütler öncü rolü oynamışlardır (Common, 1998: 9, 66). Buna karşılık Dolowitz ve Marsh (2000: 21) uluslararası politikaların fikir geliştirdiğini ve desteklediğini, sonrasında uluslararası örgütlerin bu fikirlerden etkilendiklerini savunmaktadır. Mossberger ve Wolman da (2003: 430) benzer fikirleri savunarak fikirlerin profesyonel örgütler ve epistemik topluluk gibi daha geniş uzmanlar ağı aracılığıyla yayıldığını iddia ederler.

Konunun en kapsamlı analizi Walt vd. (2003: 1-33) tarafından yapılmıştır. Yazarlar, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) ve WB’nin tüberkülozla ve cinsel yolla bulaşan hastalıklarla mücadeledeki rollerine ilişkin olarak gerçekleştirdikleri analizlerinde, reformlarla ilgili ilk fikrin nasıl ortaya çıktığını, nasıl şekillendirildiğini ve daha sonra uluslararası örgütler tarafından “en iyi uygulama” adı altında nasıl yayıldığını

ortaya koymuşlardır. Analizde, “en iyi uygulama” esaslı reformların “araştırma”, “benimseme” ve “uyumlaştırma” olarak adlandırabilecek birbirinden bağımsız üç ayrı aşamada oluşturulduğu, bu aşamaların birinden diğerine geçişte reformlarda bazı değişikliklerin yapıldığı, uluslararası örgütlerin rolünün tam da burada ortaya çıktığı ve neden bazı politikalar benimsenirken bazılarının benimsenmediği açık bir biçimde gösterilmiştir. Sonuç olarak, analizle yerelde üretilmiş deneysel bir çalışmanın epistemik topluluk tarafından nasıl “küresel en iyi uygulama” haline getirildiği ve sonunda uluslararası örgütlerin yardımıyla çeşitli ülkelerde nasıl uygulamaya aktarıldığı açık bir şekilde ortaya konulmuştur.

## **1.2. Aktarımda Uluslararası Örgütlerin Etkisi**

Küresel düzeyde politika aktarımının en başat aktörlerinden olan OECD, IMF ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası örgütler; fikirler, programlar, politikalar ve kurumların uluslararası düzeyde koordine edilmesinde ve yayılmasında giderek artan bir rol oynamaktadır. Bu örgütler, ulusal politika yapıcılarının milli politikaları ve kredi koşullarını doğrudan, ulusal gelişme düzeyleri ve raporlarındaki bilgi ve politikaların yayılmasını ise dolaylı olarak etkilemektedir. Buna ek olarak, uluslararası sivil toplum kuruluşlarının da küresel kamu politikası üzerindeki fikirler ve politikaların yayılması sürecindeki etkileri artmaktadır. Böylece uluslararası örgütler, politika aktarımını doğrudan ve dolaylı olarak etkilerler. Bu bakımdan uluslararası örgütler aktarım sürecindeki diğer aktörlerin aksine hem gönüllü hem de zorlayıcı politika aktarımında rol oynayabilirler (Dolowitz ve Marsh, 2000: 11-12). Onların politika aktarımında etkin oluşları, küresel düzeyde bilgi ve deneyimin bir araya toplanmasını mümkün kıldığı için çoğunlukla olumlu da karşılanmaktadır. Zaten uluslararası örgütler kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde bilgi akışını hızlandıran mekanizmalar olarak işlev görmeye başladığından beri kararların oluşturulması açısından uluslararası arena ulusal arenanın alternatifi haline gelmiştir (Common, 1998: 69, 71).

Bu çerçevede, pek çok unsurun uluslararası örgütlerin politika aktarımında etkinliğinin artmasına katkıda bulunduğu gözlenmekte olup, bunlar küreselleşme, koşulluluk, uluslararası anlaşmalar, uluslararası topluluğun baskısı ve uluslararası toplantılar ve yayınlar olarak aşağıda alt başlıklar halinde kısaca incelenecektir.

### **1.2.1. Küreselleşme**

Küreselleşme uluslararası örgütlerin etkinliklerini ve rollerini gözle görülür bir biçimde artırmış, küresel piyasalar ve küresel köy kavramı dışarıdan politikaların aktarılmasının önündeki kültürel ve kurumsal engelleri ortadan kaldırmıştır (Robertson, 1991: 75). Son 25 yılı aşkın bir süredir küresel güçlerin ulusal iş sistemleri

üzerindeki baskısını artırması ve özellikle teknolojik gelişmelerle birlikte politika aktarımının daha hızlı ve daha kolay gerçekleştirilmesi sürecinde politika yapımcıların birbirleriyle olan iletişiminin kolaylaşması ve artması, politika aktarımını daha önce hiç olmadığı kadar hızlandırmıştır (Dolowitz, 2000a: 1; Mossberger ve Wolman, 2003: 428).

Küreselleşmenin bir sonucu olarak, sanayileşmekte olan ya da sanayileşmiş hiçbir ülke ekonomisini küresel ekonomik baskıların etkisinden ayıştıramamış; dünya ekonomisinin yeni üretim ve ticaret teknikleri ile dönüşüme uğraması uluslararası örgütleri daha etkili ve güçlü kılmıştır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 6; Geri, 2001: 446).

1980’lerden bu yana IMF ve WB gibi uluslararası örgütler küreselleşmenin ve liberalleşmenin artmasında önemli rol oynamış ve bu amaçla çeşitli programlar uygulamaya koymuşlardır (Kutlu, 2001: 41).

Akademik yazında konu hakkında değişik fikirler bulunmaktadır. Stiglitz esas itibarıyla küreselleşme sürecine karşı değildir. Ona göre, küreselleşme, yani serbest ticaretin önündeki engellerin kalkması ve ulusal ekonomilerin daha fazla bütünleşmesi iyi yönde kullanılabilir bir güç oluşturabilir. Bu güç, dünyadaki herkesi, özellikle de fakir insanları zenginleştirebilecek bir potansiyele sahiptir. Ancak engellerin kaldırılmasında büyük rol oynayan uluslararası ticari anlaşmalar ve gelişmekte olan ülkelere dayatılan politikalar, küreselleşmenin gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır (Stiglitz, 2004: 9). Görüldüğü gibi, Stiglitz’in eleştirisi, daha çok, küreselleşmenin yönetiliş tarzına yöneliktir. Stiglitz’in küreselleşmeyi değerlendirme biçimi Falk ile aynı doğrultudadır. Falk da uygulanan neo-liberal politikalar sonucu ortaya çıkan ve “yırtıcı küreselleşme” olarak ifade ettiği ters etkilerin kaçınılmaz olmadığını ve bu etkilerin küreselleşmenin yanlış yönetilmesinden kaynaklandığını belirtmektedir (Falk, 2001).

Buna karşın ekonomik küreselleşmeye daha farklı açılardan yaklaşanlar da bulunmaktadır. Örneğin Thompson ve Hirst, küreselleşmeye kuşkulu bir şekilde yaklaşmakta ve varlığını sorgulamaktadır. Onlara göre, bugün gerçek anlamda bir küreselleşmeden bahsedemeyiz. Çünkü bugün ulus ötesi şirketler görece azdır ve çoğu şirket ulusal temellidir. Sermaye hareketliliği “sanayileşmiş” ülkelerden “gelişmekte olan” ülkelere değildir. Daha çok “sanayileşmiş” ülkeler arasında yoğunlaşmaktadır. Sonuç olarak, küresel sistem, dünya nüfusunun üçte ikisini dışlamaktadır (Thompson ve Hirst, 1996: 27-28).

### **1.2.2. Koşulluluk**

Uluslararası örgütler çok ucuz ve uygun olan kredilerine ekledikleri koşullarla politika aktarımındaki güçlerini artırmışlardır (Dolowitz ve Marsh, 1998: 43). Çünkü

kredinin onaylanmasının bir koşulu olarak uluslararası örgütlerin borç alan ülkenin belli ekonomik politikaları uygulamaya koymasını istemeleri çoğunlukla politika aktarımı ile sonuçlanmaktadır (Dolowitz, 2000a: 1). Bu durum uluslararası örgütlere, ulus devletlere ve bu ulus devletlerin iş sistemlerine karşı tartışmasız bir pazarlık gücü verir.

Kredilerin garantiye alınması için yönetsel reform, özelleştirme, rekabet politikası ve piyasanın serbestleştirilmesi kapsamında düzenlemeler yapılması dönüşüm sürecindeki ülkeler için koşul haline getirilmekte ve politika programları uluslararası örgütlerin koordineli çalışmasıyla dolaylı zorlayıcı aktarım (müzakereye dayalı aktarım) şeklinde gerçekleştirilmektedir (Evans, 2004: 3).

Stone (2004: 554) **beş tip koşulluluk** olduğunu belirtir. Bunlar:

**Teşvik** (Inducement): Ulusal hükümetin yerine getirmekten kaçınacağı politikaları yürürlüğe koymasına teşvik edilir.

**Seçicilik** (Selectivity): Maddi yardım, sadece politikaları yerine getirmede başarı gösteren ülkelere yapılır.

**Ata Erkillik** (Paternalism-Patriarchy): Maddi yardım, sadece yardımı yapan örgüt/devlet tarafından belirlenen mal ve hizmetlere harcanması koşuluyla yapılır.

**Kısıtlama** (Restraint): Maddi yardım, dayatılan/teşvik edilen politikalara karşı korumacı bir anlayış sergileyen yeni bir hükümet ortaya çıktığında ve yardım alan-yardım eden ülke arasında hiçbir politika anlaşmazlığı olmadığı durumda yapılır.

**Sinyalizasyon** (Signalling): Maddi yardım, yardım alan ülkenin politikalarının uygulamada olumlu tavır sergilemesi durumunda yapılır.

Stone’a göre (2004: 545-566), “koşullu yardım” sistemi yüksek performans gösterenleri ödüllendirirken, düşük performanslıları cezalandırır. Bu da bir politika aktarımı stratejisi olarak “düşük performanslılar”ı daha fazla gayret gösterme yönünde güdülerken, “yüksek performanslılar”ın daha fazla yardım almalarını sağlar.

### **1.2.3. Uluslararası Anlaşmalar**

Uluslararası anlaşmalar, protokoller vb. metinler uluslararası örgütlerin ülkeleri politika aktarımına zorlamalarını kolaylaştıran önemli unsurlardır (Dolowitz ve Marsh, 1998: 51).

Stone’a göre (2004: 554) politika aktarımı, uluslararası örgütler tarafından üç grup ekonomik özendirici aracılığıyla gerçekleştirilmektedir ve etkinliğini gruba katılmadan ya da gruptan ihraç edilmeden alan anlaşmalar bunlar içerisinde en

önemlidir. Uluslararası örgütler bu belgelerin verdiği gücü kullanarak uluslararası yapının üyesi olan ülkeleri onların iradelerine muhalif olarak belli bir program ya da politikayı benimsemeye zorlayabilmektedirler (Dolowitz ve Marsh, 2000: 14-15).

İngiltere'nin, Avrupa Konseyi ve OECD tarafından bilginin sınır aşan hareketliliğinin düzenlenmesi, bilginin korunması ve işlenmesi konusunda hazırlanan uluslararası anlaşma metinlerine uygun tedbirleri almakta gecikmesi nedeniyle örgütlerden ihraç edilme riskiyle karşı karşıya bırakılması bunun güzel bir örneğidir (Bennett, 1991: 228).

İmzalanan anlaşmalardan dolayı üyeleri üzerinde bağlayıcı güce sahip olan uluslararası örgütlere bir diğer güzel örnek AB'dir. Üye ülkelerin yanı sıra potansiyel adaylar AB'nin ticaret, sanayi, istihdam, tarım ve para politikası gibi çok çeşitli alanlarda gerçekleştirdiği yasal düzenlemelere uyarak gereğini yapmak ve AB'nin bu alanlardaki düzenleme yetkisini kabullenmek durumundadırlar (Rose, 1991b: 19). Radaelli (2000: 37-38) de çalışmasında AB içinde temel politika aktarımı mekanizmalarının “zorlama (enforcement)”, “yasal baskı (normative pressure)” ve “en iyi olanın taklit edilmesi (mimetizm)” olduğunu göstermiştir.

#### **1.2.4. Uluslararası Topluluğun Baskısı**

Bir politika üzerinde uluslararası toplumun uzlaşmaya varması politika aktarımı için itici bir güç oluşturmaktadır. Uluslararası örgütlerin baskısıyla bir problemin çözümü için bir dizi ülkede ortak bir çözüm uygulamaya konulmuşsa, bundan sonra bu çözümleri benimsememiş olan ülkeler, benzer program ya da politikaları benimseyerek uluslararası topluluğa katılma yönünde baskı altında kalırlar (Dolowitz ve Marsh, 1996: 349). Belli biçimde davranmayan bu ülkeler özellikle OECD'nin veya diğer uluslararası örgütlerin raporlarında düşük performanslı olarak görünerek uluslararası arenada tembel (laggard) bilinmemek için politika aktarımı sürecine girebilirler (Dolowitz, 2003: 103).

Devletin imajını olumsuz etkilememek, kendi sistemlerinin uluslararası düzeyde tanınmasını sağlamak ya da uluslararası toplumdan dışlanmanın yaratacağı güvensizlik ortamından kaçınmak bu bakımdan politika aktarımının nedeni olabilir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 42).

#### **1.2.5. Uluslararası Toplantılar, Yayınlar vb.**

Zorlama, uluslararası örgütlerin ‘en iyi uygulama’ları veya uluslararası standartlara bağlılığı yaymak için teşvik ya da tercih ettikleri tek yaklaşım değildir (Stone, 2004: 554). Medya, raporlar, konferanslar, paneller, ziyaretler ve hükümetlere

çağrılar bu örgütler tarafından gönüllü aktarım için kullanılan diğer araçlardır (Evans, 2004: 44).

Uluslararası toplantılar ve yayınlar, ulusal karar yapıcılarca problemlerin potansiyel çözümü olarak tanınincaya ve ardından çözüm olarak değerlendirmeye alınincaya kadar buldukları yerde sessizce bekleyen fikirlerin tohumlarını atarlar (Mossberger ve Wolman, 2003: 432). Bu tür etkinlikler reformların küresel düzeyde yayılmasını sağlamak için de organize edilmektedir.

Günümüzde uluslararası örgütlerin bu kapsamdaki etkinlikleri daha çok üçüncü dünya ülkelerine ve komünizmden yeni çıkmış ülkelere yönelik olarak Batılı değerlerin ve liberal ekonomik ve sosyal politikaların tanıtılması amacıyla gerçekleştirilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 47, 51).

### **1.3. Uluslararası Örgütlere Yöneltilen Eleştiriler**

Uluslararası örgütler, politik amaçlara sahip olmaları ve her geçen gün biraz daha güçlenmeleri nedeniyle küresel politikaların kontrolü ve yönlendirilmesiyle ilgili süregelen tartışmaların odağındadırlar (Common, 1998: 442).

Sol gruplar onları Amerikan emperyalizminin aracı olarak suçlarken, küreselleşme karşıtları onları küresel kapitalizmi dayatmakla, piyasa ekonomisini savunanlar ise haklarını baskı altında tutan ve ekonomilerini zaafa uğratan yolsuzluğa bulaşmış elitlerin ve hükümetlerin destekçisi olmakla itham ederler (Woods, 2006: 1).

Bu çerçevede, uluslararası örgütlere yöneltilen eleştiriler aşağıda alt başlıklar halinde incelenecektir.

#### **1.3.1. Uluslararası Örgütlerin Faaliyetlerinin Eşit Derecede Faydalı Olamaması**

IMF, piyasanın doğası gereği istikrarsız olduğu ve müdahaleyi gerektirdiği anlayışına dayanılarak Keynesyen düşünce esasına göre kurulmuştur. Ancak 1980'li yıllara gelindiğinde, ABD'deki Reaganomics akımı (Arz Yanlı İktisat) ve serbest piyasacı yaklaşımın etkisiyle Keynesyen anlayışı toptan redderek piyasa liberalizminin en önemli savunucusu haline gelmiş ve gelişmekte olan ülkelere serbest piyasa politikasının aktarımında öncü rolü oynamıştır. Bununla birlikte, IMF'nin bu çerçevedeki tutumu oldukça çelişkilidir. Şöyle ki: IMF, yoksul ülkeleri ticaretteki engelleri kaldırmaya zorlarken Avustralya, Fransa, Japonya ve ABD gibi zengin ülkelerin korumacı uygulamalarını sürdürmelerine göz yummaktadır. Dahası, IMF, Asya ve Latin Amerika'daki gelişmekte olan ülkeleri sermaye piyasası üzerindeki kontrolü Batı kaynaklı mali piyasalar lehine gevşetmeleri için zorlamaktadır (Evans, 2004: 33-34).

Uluslararası örgütlerin buna benzer çelişkili tavırlarına ilişkin bir başka örnek de Kırgızistan'dan verilebilir. Kırgızistan'da çok sayıda projeyi finanse eden Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID) burada piyasa temelli çözümleri desteklemiştir. Ancak, Kırgız halkının refahını artırmanın yanı sıra USAID'in bir başka amacı da bölgede ABD'nin çıkarlarını korumaktır. Bu ideolojik yaklaşım USAID'in 1998 yılı bütçesinin Kongre'de görüşülmesi sırasında da gündeme gelmiş ve Kırgızistan'da reformcularla birlikte çalışılarak demokratik ve serbest piyasaya dayalı bir ülke inşa etmenin önemli olduğu ve bu çabaların aynı zamanda bölgedeki bu değerlere daha az önem verilen komşu ülkelere de örnek olacağı vurgulanmıştır. Zaten USAID'in desteğiyle Kırgızistan, Dünya Ticaret Örgütü'ne (DTÖ) katılan, daha sonra da üyesi haline gelen ilk Bağımsız Devletler Topluluğu üyesi ülke olmuştur. Bu çerçevede bölgenin Amerikan şirketlerine açılması amacı USAID tarafından yapılan yardımların esas amacını teşkil etmiştir (Lana ve Evans, 2004: 209).

### **1.3.2. Uluslararası Örgütlerin Teşvikinin/Dayatmasının Her Zaman Yararlı Olamaması**

Uluslararası örgütlerin politikaları başarılı mıdır? Bu soruya verilecek cevap gerçekten kafa karıştırıcı ve subjektiftir. Bir yerde başarılı olmuş bir reform programının başka bir ülkedeki problemleri de çözeceğinin garantisi yoktur (Rose, 1991b: 5).

Woods'a göre de (2006: 6), IMF ve WB'nin, kendilerine borçlanan ülkeler için neyin iyi, neyin kötü olduğunu bildiklerine dair genel geçer deliller yoktur. Yapısal Uyum Programları (YUP) örneğinin, Afrika ve Latin Amerika'daki gelişmekte olan ülkelere sürekli bir büyüme getirmemiştir. Dahası, 1997'deki Asya krizinden sonra IMF politikaları Tayland ve Endonezya'da krizi daha da derinleştirmiş ve sosyal ve ekonomik kaos ortamının doğmasına neden olmuştur. Buna ek olarak IMF, Sovyet Rusya sonrası devletleri şok tedavi programını uygulamaları konusunda teşvik etmiş ancak program demokratikleşmenin altını oyan ve derin sosyal istikrarsızlıklar yaratan yoksulluk ve eşitsizliklere yol açmıştır. Nitekim Polonya, Macaristan, Slovenya ve Slovakya'nın milli gelirlerinin on yıl önceki düzeyinde olduğu söylenmektedir (Evans, 2004: 34).

### **1.3.3. Uluslararası Örgütlerin Yerel Şartları Çok Az Önemsemesi**

Politika aktarımının başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesini yapısal ve kültürel faktörler de etkiler (Evans ve Davies, 1999: 380). Evans (2004: 4) politika aktarımının, aktarılacak politikanın ülkenin değerler sistemiyle uyumlu ise akılcı ve ilerlemeci bir öğrenme aktivitesi olabileceği görüşündedir. Bu bakımdan aktarılan



politika kültürel olarak özümsemeye elverişli olmalı ve mevcut yapının üzerine inşa edilebilmelidir. Çoğu durumda yerel sorunlara ve yerel şartlara duyarlı çözümler bulunması daha başarılı sonuçlar vermektedir. Zaten politika aktarımı da ister bir uluslararası örgüt tarafından dayatma/teşvik edilsin, isterse de bir ülkenin kendi iradesiyle gerçekleştirilmiş olsun bir buluş olmayıp bir başka ülkenin deneyiminden elde edilmiştir (Rose, 1991b: 7). Dolayısıyla, politikanın bu açıdan aktarılabirliği önemli bir unsurdur.

Bu gerçeğe rağmen az gelişmiş ülkelerdeki genel algılama, kredi verenlerin yerel koşulları ve kısıtlamaları göz ardı ettikleri (Bienen ve Waterbury, 1989: 623), uluslararası örgütlerin çoğunlukla politikayı aktaracak ülkenin özelliklerini ve koşullarını pek önemsemeden herhangi bir yerdeki uygulamayı “en iyi uygulama” olarak tavsiye ettikleri şeklindedir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 11; Stiglitz, 2004: 70-71; Tabb, 2001: 351).

#### **1.3.4. Uluslararası Örgütlere Duyulan Öfke**

Uluslararası örgütlere duyulan öfkenin en önemli nedeni onların dayattıkları/teşvik ettikleri politikaların sosyal maliyetini çoğunlukla göz ardı etmeleridir.

Örneğin IMF'nin, uyguladığı YUP'larda sosyal maliyeti hiç göz önünde bulundurmadığı bilinmektedir. Kemer sıkımayı ve özelleştirmeyi içeren bu tür programlar genellikle sağlık ve eğitim hizmetlerinde kısıntı ve işsizlikle sonuçlanmakta ve bu maliyetler daha çok toplumun en yoksul kesimlerince yüklenilmektedir (Nedley, 1999: 4).

Uluslararası örgütlere duyulan öfkenin bir diğer nedeni ise bu örgütlerin yeni sömürgeciliğin destekçisi olarak görülmeleridir (Common, 1998: 65). IMF, WB ya da diğer uluslararası örgütler tarafından dayatılan politikalar genellikle iyi yönetişimin ya da en iyi uygulamanın Batılı versiyonuna dayanmakta ve kamu politikalarının milli menfaatler doğrultusunda belirlenmesine dayanan ulus devlet anlayışının altını oyan ‘zorlayıcı politika aktarımı’ olarak değerlendirilmektedir (Evans, 2004: 3).

Uluslararası örgütlere öfke duyulmasının bir diğer nedeni de uluslararası örgütlerde küresel politika yapımında söz sahibi bürokratların ‘sorumsuz’ oluşları ya da hatalardan dolayı kimseye hesap verme durumunda olmayışlarıdır (Evans, 2004: 37).

## **SONUÇ**

Geçmiş çok eskilere giden politika aktarımı konusu günümüzün hızlı değişen ve küreselleşen dünyasında çok daha önemli ve dışında kalınması mümkün olmayan bir süreç haline gelmiştir. Ancak bu süreçte politika aktaran ülkeler kendi ülkelerinin durumunu ve menfaatlerini göz önünde bulundurmaldırlar.

Neo-liberal devlet ve ekonomi anlayışı ile iç içe gelişen yeni kamu işletmeciliğinin inşa süreci olan 1980 ve 1990’lı yıllar aynı zamanda konu ile ilgili akademik yazının geliştiği yıllardır. Dünyada yeni kamu işletmeciliğinin nasıl yayıldığını anlamada en uygun çerçeve, akademik inceleme konusu olarak İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ortaya çıkan ve kamu politikası disiplini içinde yer alan politika aktarımıdır. Politika aktarımı gelişmekte olan ülkelerin politika yapım sürecinde sıklıkla kullandıkları bir araçtır. Küreselleşme ile birlikte gelişen teknoloji ve artan ulaşım, iletişim ve bilişim politika aktarımını yaygınlaştıran bir olgudur. Bunun doğal bir sonucu olarak konu ile ilgili akademik ilginin de arttığı yıllar küreselleşme ile paraleldir.

Uluslararası örgütler küreselleşmenin etkisi ile ulus devletlerin genel olarak yönetim yapılarını etkileme gücüne sahiptirler. Bu örgütler, yeni kamu işletmeciliğinin, ülkelerin belirli koşulları yerine getirmeleri koşulunda verdikleri yardımlar aracılığıyla ya da bu örgütlere katılmaları için yapmaları gereken yükümlülükler şeklindeki bir yaklaşımla politika aktarımında etkili olmaktadır.

Politika aktarımının ortaya çıkmasına, birçok mekanizma sebep olmakta ve bu süreçte birçok aktör rol oynamaktadır. Söz konusu neden ve aktörlerden bazıları ulus devlete içsel iken, bazıları ise ulus devlete dışsaldır.

Politika aktarımı alan yazını anlamak ülkemiz açısından oldukça önemlidir. Özellikle son yıllarda Türkiye–AB ilişkileri gündeme geldiğinde, bu birlik için gerekli harmonizasyon ve standartlaşmanın sağlanması için Türkiye’nin yaptığı değişiklikleri tanımlayabilmek, yine Türkiye–IMF ilişkilerini belirlemek açısından da politika aktarımının iyi anlaşılması gerekmektedir. Özellikle hangi şartlar altında hangi politikalar aktarılır? Ne zaman politika aktarımı yerindedir? Uygulamalar nasıl daha iyi hale getirilir? Neler politikaların başarısızlığına yol açar? Bütün bunların analiz edilmesi açısından politika aktarımı alan yazınının iyi bilinip, çerçevenin iyi çizilmesi gerekmektedir.

Politikaların, kurumların, ideolojinin, fikirlerin, davranışların ya da deneyimin hepsinin mi yoksa bir kısmının mı aktarılacağı; bunlar aktarılırken bire bir kopya mı edileceği, yoksa ülkenin kendi şartları göz önünde bulundurularak benzeştirme veya uyumlaştırma yahut yepyeni bir program ortaya çıkaracak şekilde esinlenme yolunun

mu tercih edileceği ve son olarak aktarımın ülke içinden mi yoksa ülke dışından mı yapılacağı, ülke dışından yapılacaksa hangi ülkenin tercih edileceği politika aktarımına girişenlerin karar vermesi gereken önemli sorulardan sadece birkaçıdır.

Politika aktarımı kapsamında uluslararası örgütler tarafından dayatılan/teşvik edilen unsurların incelenmesini, bu unsurların belirlenmesi sürecinin analiz edilmesini, uluslararası örgütlerin politika aktarımında etkili olabilmek için geliştirdikleri mekanizmaları ve onların bu süreçteki rollerini güçlendiren gelişmeler ile uluslararası örgütlere bu açıdan yöneltilen eleştirileri ortaya çıkarmayı amaçlayan bu çalışmayla şu sonuçlara varılmıştır:

Birincisi; uluslararası örgütler ülkeler arasında politikaların hem gönüllü hem de zorlayıcı aktarımında rol oynamaktadırlar. Politika aktarımının en önemli aktörü olarak uluslararası örgütler bu rollerini koşulluluk, uluslararası anlaşmalar ve uluslararası baskı yaratma gibi mekanizmalarla politikaları ulusal hükümetlere dayatarak ya da konferanslar, yayınlar, eğitim programları ve diğer pozitif özendiriciler kullanıp politikayı teşvik ederek oynarlar. Bu bakımdan küreselleşme, ulusal politika yapıcıların deneyimsizliği ve iş birliği için can atan ulusal politikacıların/bürokratların varlığı gibi faktörler uluslararası örgütlerin politika aktarımındaki rollerini güçlendiren unsurlardır.

İkincisi; uluslararası örgütler, bu örgütlerde hâkim “bir model hepsine uyar” anlayışının bir sonucu olarak ülkeleri, kendi politika önerilerini kopyalamaya veya benzeştirmeye zorlarken kendileri genellikle çeşitli ülkelerin deneyimlerini uyumlaştırmak veya sentezlemek suretiyle politika önerileri oluştururlar.

Üçüncüsü; uluslararası örgütler politika aktarımındaki rolleri bakımından ciddi biçimde eleştirilmekte ve çalışmalarından kuşku duyulmaktadır. Bu durum politika aktarımını sınırlayan unsurlarla birlikte uluslararası örgütlerin politika aktarımındaki etkinlikleri açısından büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Bu nedenle uluslararası örgütler kendilerine yöneltilen eleştirileri cevaplayabilir ve bu sınırlılıkların üstesinden gelebilirse politika aktarımındaki etkinliklerini daha da arttırabileceklerdir.

Son ve belki de en önemli bulgu ise, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra küreselleşmedeki artış, ulaşım, iletişim ve bilişimdeki hızlı gelişme ile uluslararası örgütlerin rollerindeki genişleme politika aktarımını hızlandırmış ve uluslararası örgütleri politika aktarımının vazgeçilmez en önemli aktörleri haline getirmiştir. Bu çerçevede uluslararası örgütler, sahip oldukları deneyimi ulusal karar yapıcıların kullanımına sunarak politika aktarımının başarısına önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Politika aktarımı ile ilgili yapılan çalışmaların çoğunluğu gelişmiş ülkeleri kapsamaktadır ve alan yazını onların deneyimleri doğrultusunda çizilmiştir. Politika aktarımı genellikle gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere doğru olmaktadır. Fakat bu konudaki çalışmaların çok az olması nedeniyle teorik çerçeve sadece gelişmiş ülke deneyimlerine dayalı olarak gelişmektedir. Bundan sonraki çalışmalarda bu teorik çerçeve göz ardı edilmeden, fakat gelişmekte olan ülke deneyimleri de ele alınarak politika aktarımının gerçekleştirilmesi yararlı olacaktır.

Türkiye’de ise bu kavram, üzerine çalışılmayı beklemektedir. Politika aktarımının derecesini ve yönünü ölçen ve değerlendiren çalışmalar ile aktarıma konu olan politikanın, ülkeler bağlamında karşılaştırmalı analizi, Türkiye’de akademisyenler ve uzmanlar tarafından gelecekte çalışılabilecek önemli konuları oluşturmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Bennett, C. J. (1991), "What is Policy Convergence and What Causes It?", *British Journal of Political Science*, 21 (2): 215-233.
- Bienen, H. ve J. Waterbury (1989), "The Political Economy of Privatization in Developing Countries", *World Development*, 17 (5): 617-632.
- Common, R. (1998), "The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organizations", Der. Martin Minogue, Charles Polidano and David Hulme içinde *Beyond The New Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar Publishing Ltd.: Cheltenham.
- Common, R. (2004), "Public Management and Policy Transfer in South-East Asia", Der. Mark Evans içinde *Policy Transfer in Global Perspective*, Ashgate: Aldershot.
- Common, R. K. (1998), "Convergence and Transfer: A Review of the Globalisation of New Public Management", *International Journal of Public Sector Management*, 11 (6): 440-450.
- Demirci, A. G. (2010), "Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası", *Toplum ve Demokrasi*, 4 (8-9-10): 143-168.
- Dolowitz, D. P. (2003), "A Policy-maker's Guide to Policy Transfer", *The Political Quarterly*, 74 (1): 101-108.
- Dolowitz, D. P. (2000a), "Introduction", *Governance*, 13 (1): 1-4.
- Dolowitz, D. P. (2000b), "Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis", içinde *Policy Transfer and British Social Policy*, Open University Press: Buckingham.
- Dolowitz, D. P. ve D. Marsh (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13 (1): 5-24.
- Dolowitz, D. P. ve D. Marsh (1998), "Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis", Der. Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme içinde *Beyond The New Public Management Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar Publishing Ltd.: Cheltenham.
- Dolowitz, D. ve D. Marsh (1996), "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, (44): 343-357.
- Evans, M. (2004), *Policy Transfer in Global Perspective*, Ashgate: Aldershot.
- Evans, M. (2010), *New Directions in the Study of Policy Transfer*, Routledge: New York.

- Evans, M. ve J. Davies (1999), "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective", *Public Administration*, 77 (2): 361-385.
- Evans, M. ve P. McComb (2004), "Policy Transfer Networks: An Insider Perspective", Der. Mark Evans içinde *Policy Transfer in Global Perspective*, Ashgate: Aldershot.
- Eyestone, R. (1977), "Confusion, Diffusion and Innovation", *The American Political Science Review*, 77 (2): 441-447.
- Falk, R. (2001), *Yırtıcı Küreselleşme*, (Çeviri: Ali Göksu), Küre: İstanbul.
- Geri, L. R. (2001), "New Public Management and The Reform of International Organizations", *International Review of Administrative Sciences*, 67 (3): 445-460.
- Gray, V. (1973), "Innovation in the States: A Diffusion Study", *The American Political Science Review*, 67 (4): 1174-1185.
- Haque, M. S. (1996), "Public Service Under Challenge in the Age of Privatization", *Governance*, 9 (2): 186-216.
- Ikenberry, G. J. (1990), "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and Policy Bandwagoning", Der. Ezra N. Suleiman ve John Waterbury içinde *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press: Oxford.
- Jones, T. ve T. Newburn (2001), "Learning from Uncle Sam? Exploring US Influences on British Crime Control Policy, Future Governance Paper 8", *An ESRC Research Programme on Future Governance*, 1-29.
- Kaçer, F. ve V. Erat (2014), "Küreselleşme ve Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği", *Pamukkale Journal of Eurasian Socioeconomic Studies*, 1 (2): 27-44.
- Kapucu, N. ve M. Kösecik (2002), "Ülkeler Arasında Yönetimsel Reform Transferi", Ed. M. A. Çukurçayır içinde *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomisi*, Çizgi Kitabevi: Konya.
- Keser, A. (2012), "Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik", *Amme İdaresi Dergisi*, 45 (4): 25-50.
- Knill, C. (2005), "Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors", *Journal of European Public Policy*, 12 (5): 764-775.
- Kutlu, O. (2001), *Administrative Reform In The UK: The Next Steps Agencies Reform and Its Applicability to Turkey*, Unpublished PhD Thesis submitted to the University of Exeter.

- Kutlu, Ö. (2003), "İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri", içinde Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Lana, X. ve M. Evans (2004), "Policy Transfer Between Developing Countries: The Transfer of the Bolsa-Escuela Programme to Ecuador", Der. Mark Evans içinde Policy Transfer in Global Perspective, Ashgate: Aldershot.
- Mossberger, K. ve H. Wolman (2003), "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evolution: Challenges and Recommendations", Public Administration Review, 63 (4): 428-440.
- Nedley, A. (1999), "Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective", Der. Mark Evans içinde Policy Transfer in Global Perspective, Ashgate: Aldershot.
- 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, 1-15.
- Radaelli, C. M. (2000), "Policy Transfer In The European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", Governance, 13 (1): 25-43.
- Robertson, D. B. (1991), "Political Conflict and Lesson-Drawing", Journal of Public Policy, 11 (1): 55-78.
- Rose, R. (1993), Lesson Drawing in Public Policy, Chatham House: New Jersey.
- Rose, R. (1991a), "Introduction: Lesson-Drawing across Nations", Journal of Public Policy, 11 (1): 1-2.
- Rose, R. (1991b), "What is Lesson Drawing?", Journal of Public Policy, 11 (1): 3-30.
- Seeliger, R. (1996), "Conceptualizing and Researching Policy Convergence", Policy Studies Journal, 24 (2): 287-306.
- Sezgi, Ş. (2010), "Politika Transferi ve Türkiye'de Özelleştirme", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 27: 67-76.
- Sobacı, M. Z. (2011), "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü", Sosyoekonomi, 7 (16): 192-210.
- Sobacı, M. Z. (2009), İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Turhan Kitabevi: Ankara.

- Sobacı, M. Z. (2008), "Uluslararası Politika Yakınsaması: Kavramsal Çerçeve", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 63 (3): 145-159.
- Stiglitz, J. E. (2004), Küreselleşme: Büyük Hayal Kırıklığı, (Çev. Arzu Taşcıoğlu ve Deniz Vural), Plan B Yayıncılık: İstanbul.
- Stone, D. (2004), "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalisation' of Policy", Journal of European Public Policy, 11 (3): 545-566.
- Stone, D. (2001), "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas", Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR) Working Paper, (69/01): 1-41.
- Stone, D. (2000a), "Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes", Governance: An International Journal of Policy & Administration, 13 (1): 45-70.
- Stone, D. (1999), "Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines", Politics, 19 (1): 51-59.
- Tabb, K. W. (2001), "Küreselleşme Bir Sorun Ama Asıl Sorun Sermayenin Gücü", (Çev. Ali Tartanoğlu), Mülkiye Dergisi, 25 (226): 351-360.
- Thompson, G. ve P. Hirst (1996), Küreselleşme Sorgulanıyor, (Çev. Çağla Erdem ve Elif Yücel), Dost: Ankara.
- Walker, J. (1969), "The Diffusion of Innovations Among the American States", The American Political Science Review, 63 (3): 880-889.
- Walt, G., L. Lush ve J. Ogden (2003), "International Organisations in Transfer of Infectious Diseases Policy: Iterative Loops of Adoption, Adaptation and Marketing, Future Governance Paper 16", An ESRC Research Programme on Future Governance, July, 1-33.
- Woods, N. (2006), The Globalizers-the IMF, the World Bank, and Their Borrowers, Cornell University Press: Londra.
- World Bank (1992), Governance and Development, Washington.