

# POLİTİKA TRANSFERİNE KARAR VERME SÜRECİ

## THE DECISION-MAKING PROCESS ON POLICY TRANSFER

Önder KUTLU\*  
Sema Müge ÖZDEMİRAY\*\*

### ÖZ

Kamu yönetimleri açısından, geniş ve karmaşık ilişki ağlarını bünyesinde barındıran karar verme olgusu önem arz etmekte; kamu yönetiminin kalbinin attığı yerde gerçekleşmektedir. Siyasi sürecin çıktılarında olan ve son dönemde Türkçe literatürde kamu politikası olarak çalışılmaya başlanan kamu siyasasının oluşum süreci; problemi tanımlayarak gündem oluşturma, siyasa formülasyonu, siyasa tasarımı, siyasanın eyleme dönüştürülmesi ve son olarak siyasanın değerlendirilmesi aşamalarını içermektedir. Gündem oluşturma aşamasında hızlı karar verme gereği; uluslararası topluluktaki yerini meşrulaştırma, perçinleme gayreti; alınan kararlara ve benimsenen politikalara meşruluk sağlama isteği ya da direkt olarak başka bir ülkenin zorlaması gibi nedenlerle transfer olgusu gündeme gelebilmektedir. Ancak politika transferine karar verme süreci de siyasa oluşturma süreci gibi birden çok konuda karar vermeyi içeren ayrıntılı bir süreçtir. Bu doğrultuda çalışmanın amacı ülkelerin politika transferi sürecinde hangi konularda karar vermeleri gerektiğinin ve bu kararları alırken hangi adımları atmaları gerektiğinin açıklığa kavuşturulmasıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Politika Transferi, Karar Verme, Kamu Politikası.

### ABSTRACT

In terms of public administration, decision making that incorporates large and complex relationship network is important and it takes place at the heart of public administration. The formation process of public policies which is one of the outcomes of the political process and worked as politics in the recent Turkish literature comprises the steps such as creating agenda by defining the problem; formulation of policy, policy-design, transformation of policy to action and finally assessing the policy. Policy transfer can come up with reasons such as obligation of rapid decision-making on step of creating agenda, effort to legitimate of position in international community, request of providing legitimacy to decisions that were made and policy that were adopted or forcing by another country directly. However, the decision-making process of policy transfer is a detailed process that includes multiple issues such as the formation process of public policies. In this context, the

\* Prof. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, okutlu@konya.edu.tr

\*\* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, myilmazgil@selcuk.edu.tr

aim of the study is to clarify the necessity of that which decisions are made and which steps are taken about these decisions in the process of policy transfer for countries.

**Keywords:** Policy Transfer, Decision-Making, Public Policy.

## GİRİŞ

Kamu politikaları kamu yönetimi yazınında son dönemde sıklıkla vurgu yapılan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetiminin görevlerini gereği gibi yerine getirme düzeyi, tespit edilen kamu politikalarının değeriyle doğru orantılıdır. Kamu politikalarının tespit edilmesi konusu ise ince elenip sık dokunulması gereken bir konudur. Çünkü karar verme noktasında dikkate alınacak unsur özel işletmelerde olduğu gibi rakamla ifade edilebilen ve kolayca ölçülebilen kar ya da zarar değil, kamu yararı başka bir ifadeyle toplumsal yarardır. Bu nedenle kamu politikalarını yapanlar alınacak her bir kararda atılması gereken adımları detaylı bir şekilde planlamak zorundadırlar.

Kamu politikalarının oluşturulması noktasında karar vericilerin başarılı kamu yönetimlerine karşı duydukları ilgi tarihin her döneminde görülmekle birlikte son dönemde yaygınlaşmıştır. Teknoloji alanında yaşanan gelişmelerle birlikte globalleşmenin günümüz devlet ve kamu yönetimlerini kuşatıcı etkisi dikkate alındığında, uluslararası arenada kamu yönetimleri arasındaki sınırların ortadan kalkması, hükümetlerin başka ülkelere ilgi duyup incelemesi ve onlardan öğrenmesi için çok fazla çaba sarf etmelerine gerek bırakmamıştır. Karşılaştırmalı kamu yönetiminin alt başlıklarından biri olan politika transferi konusu da bu noktada gündeme gelmektedir. Çalışmanın amacı politika transferi kararının verilmesinde üzerinde durulması gereken unsurları ortaya koyabilmek ve politika transfer sürecini açıklığa kavuşturabilmektir. Bu doğrultuda öncelikle hakkında literatürde sınırlı sayıda çalışmanın bulunduğu politika transferi kavramı açıklığa kavuşturulmaya çalışılacak daha sonra ise politika transferinin nedenleri, türleri ve dereceleri doğrultusunda politika transferi sürecinde karar verme noktasında önem arz eden unsurlar ele alınacaktır.

## 1. POLİTİKA TRANSFERİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Politika transferi Dolowitz ve Marsh (1996: 344) tarafından öykünme ve ders çıkarma kavramlarını da kapsayacak şekilde "belirli bir zaman veya yerdeki kurumlara, idari düzenlemelere ve politikalara dair bilginin, başka

bir zaman veya yerdeki kurumların, idari düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılması süreci” olarak tanımlanmaktadır. Literatürde bu süreci anlatmaya yönelik “ders çıkarma, politika yakınsaması, politika yayılması” gibi kavramlar kullanılmaktadır. Ancak Dolowitz ve Marsh (1996: 344) söz konusu terminoloji farkına çok önem atfetmemekle birlikte kavramları da birbiri yerine kullanmadıklarını dile getirmiştir. Nitekim ders çıkarma kavramı daha çok çalışmanın ileriki bölümlerinde değinilecek olan politika transferinin bir alt tipi durumundaki gönüllü transfere denk gelmektedir. Politika yakınsaması kavramı ise çoğunlukla sonuçlarla ilgilenmektedir. Stone (2004: 547)’a göre yakınsama kavramı politika yapıcılara daha pasif bir rol yüklemekte ve ülkeler arasındaki ilişkiye bağlı olmaksızın benzer gelişmelerin gözlemlenebileceğini öngörmektedir. Bunun yanı sıra yakınsama kavramının transfer kavramından bir diğer farkı politika transferinin mekânsal boyutundan ziyade zamansal boyutunu ön plana çıkarmasıdır. Politika yayılması kavramı ile politika transferi kavramları ise sıklıkla birbirleri yerine kullanılmaktadır. Bu duruma yol açan neden iki kavramın da belirli bir fikir, politika ve modelin bir yerden başka bir yere aktarılmasını öngörmesidir. Ancak politika yayılması daha çok ABD’deki federal sistemle sınırlı kalmakta, eyaletler arasında gerçekleşecek transfere odaklanmaktadır (Sobacı, 2009: 64-69). Dolayısıyla politika transferi, politika yayılması kavramını içinde barındıracak şekilde daha kapsayıcı bir kavramdır.

Politika transferi sömürgecilik çağından kurtuluş olarak nitelendirilen II. Dünya Savaşı’ndan sonra bir süre kuşkuyla karşılanmış ve “modern sömürgecilik” anlayışının farklı bir tezahürü olarak yorumlanmıştır. Ancak özellikle 1970’ler ve 1980’lerde dönemin ekonomik, siyasal ve toplumsal koşulları ülkelerarası işbirliklerini ve kamu politikalarının başka ülkeler tarafından öğrenilmesini gerektirince transfer konusuna yönelik olumsuz görüşler yumuşamış, karşılaştırma ve transfer yapma ihtiyacı kamu yönetimi bilimcileri kadar politikacı ve bürokratları da meşgul eden konulardan biri haline gelmiştir. Söz konusu taraflar arasında yapılan tartışmalarda ise çoğunlukla karşılaştırma yapılınsın mı sorusundan ziyade transfer yapılınsın mı ya da transfer yapılacaksa nasıl yapılmalı soruları tartışılmaktadır (Kutlu, 2012: 17-19). Başka bir ifadeyle günümüzde karşılıklı bağımlılık ilkesi çerçevesinde devletlerin birbirleriyle daha yakın ilişkiler içerisine girmesi gerektiği düşüncesinin kabul edilmesi ve devletlerarasında daha fazla ortak girişimi ve işbirliğini gerektiren sorunların ortaya çıkması, devletlerin diğer devletlerde benimsenen politika ve uygulamaları gözlemlemesini ve incelemesini zorunluluk haline getirmiştir. Bu gerekliliğin yanı sıra politika transferinin ardında ise karar almanın rasyonelliğini ve kalitesini artırma noktasında fayda sağlamanın

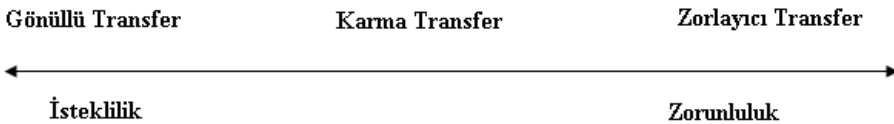
ve potansiyel olarak dar görüşlülüğe, hızlı değişime karşı bir dinamik olmasının yattığı dile getirilmektedir (Stone, 1999: 53). Ancak bu faydanın sağlanabilmesi için politika transferine karar verme noktasında pek çok faktörün, aşamanın üzerinde ayrıntılı olarak durulması gerekmektedir.

## 2. POLİTİKA TRANSFERİ: KARAR VERME SÜRECİ

Hükümetleri politika transferine karar vermeye iten pek çok neden bulunmaktadır. Politika transferinin nedenleri, hükümetlerin politika transferine karar vermesi noktasında hangi aşamalardan geçmesi gerektiğini de şekillendiren bir unsurdur. Başka bir ifadeyle karşılaştırma genel çerçevesi içinde politika transferine karar verilebilmesi için öncelikle transfer işine girecek ülke ne yapacağını bilmelidir. Bu noktada da ne transfer edilecek sorusundan önce neden transfer yapılmak istenmekte sorusuna cevap bulunmalıdır (Kutlu, 2012: 37). Çünkü bu sorudan alınacak cevap hükümetin politika transferine karar vermesi noktasında hangi aşamalardan geçeceğini, hangi adımları atacağını şekillendirmektedir. Dolayısıyla politika transferi açısından ülkelerin kendilerine sorması gereken ilk soru “neden politika transferi gerçekleştirilmelidir” sorusudur.

Ülkeler politika transferine karar verme noktasında özgür olabilecekleri gibi yani kendi iradeleriyle karar verebilecekleri gibi bazı aktör ya da faktörlerin etkisiyle veyahut baskısıyla da karar verebilmektedirler. Örneğin, politika transferi mevcut duruma dair bir memnuniyetsizlikten kaynaklanabileceği gibi IMF yardımının elde edilebilmesi için bir koşul olarak da gerçekleştirilebilmektedir. Bu noktada politika transferi konusunda sıklıkla başvuru yazarlardan olan Dolowitz ve Marsh tarafından geliştirilen model, politika transferinin nedenlerini şekilde de görüldüğü gibi gönüllü, karma ve zorunlu olmak üzere üçlü bir sınıflandırma temelinde bir düzleme oturtmuştur.

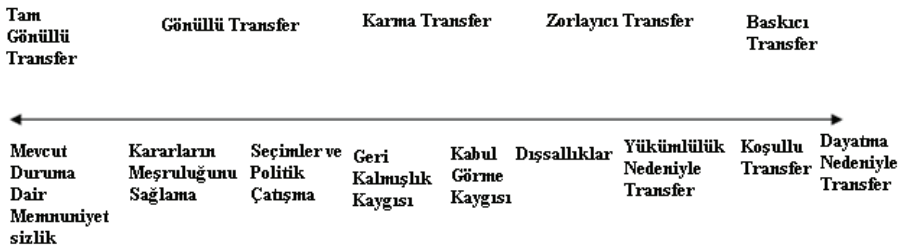
### Şekil 1: Politika Transfer Düzlemi



**Kaynak:** Dolowitz ve Marsh, 2000: 9

Gönüllü transfer, politika yapıcılar diğer devletlerin uyguladığı politika veya programı transfer etmeye ilişkin bilinçli ve rasyonel bir karar aldıklarında söz konusu olmaktadır; zorlayıcı transfer bir devletin veya uluslararası örgütün başka bir devleti belirli bir politika, program veya kurumsal yapıyı benimsemesi yönünde baskı yapması durumunda meydana gelmektedir. Ancak bu iki uç nokta arasında da gönüllülük ve zorunluluk derecesine göre farklı transfer tipleri mevcuttur (Sobacı, 2011: 195).

## Şekil 2: Politika Transfer Nedenleri



**Kaynak:** Kutlu, 2012: 29-33; Sobacı, 2009: 71-72

Şekilde de görüldüğü üzere gönüllü transfer farklı nedenlerle gerçekleşebilmektedir. Bir ucunda tam gönüllü transferin yer aldığı düzlemde sağa doğru gidildikçe politika transferi konusundaki isteklilik azalmaktadır. Tam gönüllü transfer, Rose (1993: 19-20) tarafından ortaya konulan ders çıkarma kavramını karşılayan bir kavramdır (Sobacı, 2011: 195). Hükümetleri bu sürece yönelten en önemli neden ise mevcut politikaların işleyişinden ve uygulanmasından duyulan memnuniyetsizliktir (Rose, 1993: 50). Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerdeki politikacıların birincil amacı seçilmek ya da yeniden seçilmektir. Bu amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için de karşılaşılan sorunları başarıyla çözmeleri, söz konusu memnuniyetsizleri gidermeleri gerekmektedir. Ancak onlar teorisyen değillerdir ve çoğunlukla çözüm bulma noktasında hızlı davranmaları gerekmektedir (Rose, 1993: 5-6). Bu nedenle de başarılı olmak isteyen politikacılar yeni bilgi yerine başka ülkelerde denenmiş ve başarılı olmuş uygulamalara bakmakta (Evans, 2004: 3); bilineni her zaman bilinmeyene tercih etmektedirler. Bu nedenle politika transferini cazip kılan nedenler, daha önce bir yerde etkinliği kanıtlanmış uygulamaların alınmasına, uygulamanın daha önce etkili olduğunun ispatlanmasına ya da hayalcilikle gündeme alınmadığının gösterilmesine olanak tanınmasıdır (Haktankaçmaz, 2010: 37).

Mevcut duruma dair memnuniyetsizliğin yanı sıra karar alıcılar aldıkları kararlara ve benimsedikleri politikalara meşruluk sağlamak ve politik baskıları yatıştırmak amacıyla da gönüllü bir şekilde politika transferine karar verebilmektedir (Sobacı, 2009: 73). Yani politika transferi bağımlı veya bağımsız bir değişken olarak karşımıza çıkabilir. Karar alıcılar tarafından politika transferi, süreci açıklamak amacıyla kullanılabilmesi gibi politika çıktılarını açıklamak için de kullanılabilir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 8).

Dönemsel olaylar nedeniyle politika transferi yapılması durumu da gönüllü transfer nedenlerinden bir tanesidir. Özellikle seçim dönemleri ve parti kongrelerinden sonraki dönem kamu yönetimlerinde yabancı ülke uygulamalarından yararlanma konusunda kayda değer dönemlerdir. Bu gibi dönemlerde politikacılar arkalarına parti delegelerinin ve halkın desteğini aldıkları için ellerinin güçlü olduğunu hissetmekte ve kendilerini rakiplerinden farklılaştırabilmek adına transfer girişiminde bulunabilmektedir. Aynı zamanda zaten bahsedilen dönemler politika belirleme ve bu politikaları uygulama dönemleridir (Kutlu, 2012: 29-30).

Politika yapıcılarının kendi sistemlerinin öncelikli rakipleri karşısında geri kaldığını düşünmeleri nedeniyle transfer gerçekleştirmeleri karma politika transferi olarak nitelendirilebilmektedir. Çünkü söz konusu transferde politika yapıcılar daha çok psikolojik ve pratik kaygılarla hareket etmekte ve genellikle diğer hiçbir faktöre bakmaksızın rakip ülkedeki uygulamayı en iyi uygulama örnekleri olarak ele alıp transfer etmektedir (Sobacı, 2009: 73; Kutlu, 2012: 30-31).

Transfer konusunda hem bir istekliliğe hem de bir zorunluluğa işaret eden neden ise politika transferi yapan ülkenin kendisini uluslararası arenada kabul ettirme isteği, tanınır olma arzusu ve bir nevi uluslararası topluluktaki yerini meşrulaştırma, perçinleme gayretidir (Sobacı, 2009: 73-74). Bir diğer ifadeyle uluslararası kamuoyunda ortaya çıkan bir konsensüs, ülkelerin bu fikir birliğine uygun politikaları kabullenmesi ve transfer etmesi noktasında itici bir güç olabilmektedir (Kutlu, 2012: 31).

Dışsallıklar bir başka karma transfer nedeni olarak ifade edilebilir. Bir ülkenin aldığı kararlar ve tercihler başka bir ülke açısından dışsallık yaratacak bir özelliğe sahipse dışsallıkla karşı karşıya kalan ülke politika transferi kararı verebilmektedir. Avrupa ülkelerinin, Çin’de var olan ucuz işgücü piyasası nedeniyle oluşan üstünlüğünü etkisiz hale getirmek için esnek bir çalışma ekonomisi yaratmak amacıyla karşılaştırmaya girişmesi bunun en güzel örneğidir (Kutlu, 2012: 31-32).

Bu gibi nedenlerin yanı sıra ülkeler açısından zorunlu transferlerden de söz etmek mümkündür. Dünya ekonomisi yeni üretim ve ticaret şekilleri tarafından dönüştürüldüğü ve ulus üstü kurumların ve uluslararası kuruluşların etkisi ve gücü arttığı için ulusal politika yapıcılarının kendi gündemlerini belirleme kapasitesi azalmıştır. Günümüzde kamu politikaları ulusal siyasal sistemin yanı sıra küresel bir sistemin içerisinde oluşmaya başlamıştır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 6). Örneğin AB gibi uluslarüstü ve uluslararası kuruluşlara üyelik ülkeleri politika transferi yapma noktasında önemli güdüleyicilerden bir tanesidir. Çünkü AB, üye ülkelerin belirli politika alanlarında birbirlerine benzemeleri noktasında baskı kurabilmekte bir diğer ifadeyle farklı ülkeler için benzer politikaları savunmakta ve ülkeleri buna zorlamaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 7; Sobacı, 2009: 75). Ancak bu noktada zorunluluğun derecesine etki eden unsur, ülkelerin bu uluslararası ve ulusüstü kuruluşlara kendi istekleriyle katılması ve aday olmasıdır. Dolayısıyla bu politika transferi, zorlayıcı transfer düzleminin merkeze yakın olan kısmında yer almakta ve “yükümlü transfer” olarak nitelendirilmektedir (Sobacı, 2009: 75).

Politika transferinde uluslararası örgütlerin rolü söz konusu olduğunda bu durum hemen zorlayıcı transfer olarak yorumlanmamalıdır. Nitekim uluslararası örgütler bir nevi siyasa aracı olarak herkesin tecrübesinin ve uluslararası bilgi hazinesinin bir parçası konumundadır (Haas, 1990: 14). Bazı durumlarda ise (özellikle AIDS, deli dana, kuş gribi gibi salgın hastalıkların olduğu dönemlerde) ülkeler açısından hızlı reaksiyon önemlidir. Bu tür olaylarda uluslararası örgütlerle birlikte çalışılması ve politika transferi, politika yapıcılarının daha hızlı hareket edebilmelerine ve uluslararası örgütlerin deneyimlerinden faydalanarak yaşadıkları krizlere uygun tepkiler vermelerine imkân sağlamaktadır (Nedley, 2004: 7’den aktaran Haktankaçmaz, 2010: 37).

Politika transferinde zorlayıcılık unsurunun görece daha fazla olduğu neden ise uluslararası kuruluşların ülkelere sağladıkları yardımlar karşılığında politika yapıcılarını transfer yapmaya zorlamasıdır. Bu duruma “koşullu transfer” adı verilmektedir. Türkiye’deki reformlar çerçevesinde yaşanan transferler bu koşullu transferin kapsamına girmektedir. Örneğin Türkiye ile Dünya Bankası arasında “yapısal uyarlanma kredileri” çerçevesinde yürütülen ilişkilerin sonuçlarından biri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’dur. Benzer şekilde AB de Türkiye’nin son dönemde yaptığı reformlarda etkili bir diğer güçtür. Örneğin Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurulmasında AB’nin aday ülkelere beklentilerinin ortaya konulduğu Katılım Ortaklığı belgelerinde yer alan Türkiye’den kalkınma ajanslarının temelini oluşturan İstatistik Bölge Birim Sistemi

olarak ifade edilen sınıflandırmayı talep etmesinin önemli bir payı vardır (Sobacı, 2009: 210-211). Son olarak ülkeleri en zorlayıcı politika transferi bir devletin diğerini bir politika, program ya da tercih belirlemeye direkt olarak zorlamasıdır. Bu durum günümüzde ülkeler arasında pek rastlanır bir durum olmasa da II. Dünya Savaşı sonrasında Amerika'nın Japon Anayasası'nın taslağını hazırlaması direkt zorlamaya örnek olarak verilebilir (Sobacı, 2009: 76).

Politika transferine karar verilmesi noktasında üzerinde dikkatle durulması gereken bir diğer konu transfer sürecine müdahil olacak olan aktörlerdir. Transfer sürecinde görev alacak ve sorumluluk üstlenecek kimselerin bilinmesi, uygulanacak olan politikaların başarı şanslarını etkilemek bakımından ve yapılacak değerlendirme açısından önem teşkil etmektedir. Transferde doğrudan ve dolaylı olarak yani ikincil olarak görev alabilecek aktörler bulunmaktadır. Seçilmiş görevliler, bürokratlar, girişimciler, danışmanlar ve politik partiler doğrudan görev alabilecek aktörlerken; baskı grupları, düşünce kuruluşları ve uluslararası organizasyonlar ikincil görev üstlenebilmektedir. Seçilmişlerin yani politikacıların ve bürokratların politika transferinde rol almaları kaçınılmazdır. Politikacıların, içinde buldukları ülkenin ve kurumun nihai politikalarını tespit ve genel gidişatı tayin etmedeki rolü; bürokratların ise belirlenen politikaların uygulanması noktasındaki rolü bu iki aktörün transfer sürecine aktif katılımını gerektirmektedir. Girişimcilerin ve danışmanların transfer sürecinde rol almaları ise son yıllarda artış göstermiştir. Diğer iki aktörün sistemin parçası durumunda olmaları nedeniyle politika transferi sürecinde çıkarları doğrultusunda hareket etme olasılığına karşılık özellikle son dönemde danışmanların sürece dahil edilmesi sıklıkla karşılaşılan bir durumdur (Kutlu, 2012: 34-35).

Baskı grupları olarak ifade edilen örgütler ise karar verme konumunda olanları belli bir konuda davranmaya teşvik ve tahrik etmeleri nedeniyle politika transferi sürecinde dolaylı bir etkiye sahiptir. Düşünce kuruluşları ise örgütsel bağımsızlık ve süreklilik, gündemini kendi belirleme kapasitesi, çalışanların uzmanlığı ve profesyonelliği gibi özellikleri nedeniyle özellikle teknik bilgi ve uzman tavsiyesi gerektiren politikaların transferi sürecinde önemli bir rol oynamaktadır (Sobacı, 2009: 80). Uluslararası kuruluşlar da sahip oldukları güç oranında süreç üzerinde etkili olabilmektedir. Bir ülkede başarıyla uygulanan bir politikayı transfer etmek isteyen başka bir ülke bu kuruluşlara başvurabilmekte ya da bu kuruluşlar kendiliğinden harekete geçebilmektedir (Kutlu, 2012: 37).

Politika transferine karar verilmesi sürecinin bir diğer aşaması neyin transfer edileceğinin belirlendiği aşamasıdır. Bu aşamada transfer sürecinin nesnesinin ne



olacağına karar verilmektedir. Söz konusu süreçte “politika içerikleri, amaçları ve araçları”, “politika programları”, “kurumlar”, “ideolojiler”, “fikir ve tutumlar” ve “negatif dersler” transfer edilebilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12).

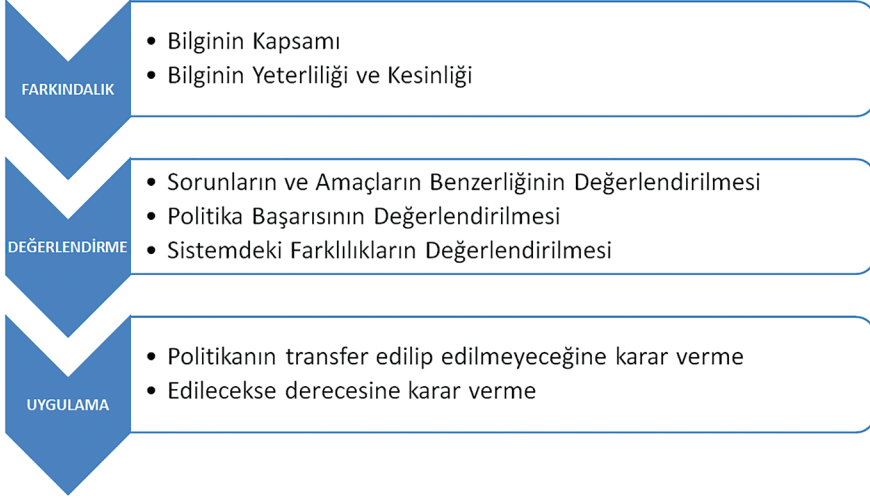
Neyin transfer edileceğine karar verildikten sonra nereden transfer edileceğine karar vermek gerekmektedir. Transferin “zamansal” ve “mekânsal” olmak üzere iki tür kaynağından bahsedilmektedir (Sobacı, 2009: 87). Bu iki kaynağın ülke içi ve ülke dışı olmak üzere de iki boyutu bulunmaktadır. Yani örneğin a ülkesi bir politika transferi gerçekleştireceği zaman ülke içinde veya ülke dışında geçmişte uygulanmış politikalardan yararlanabilir. Mekânsal açıdan ise ülke içinden yapılacak transfer birleşik devlet şeklinde örgütlenen devletlerde federe devlet organlarından, bölgesel ve yerel düzeylerden yapılacak transferlerden oluşmaktadır. Ülke dışından yapılacak transferde ise transfer kararı veren a ülkesi; b ülkesinden, b ülkesinin bölgesel ve yerel düzeyinden transfer yapabileceği gibi uluslararası kuruluşlardan da transfer gerçekleştirilebilmektedir.

Geçmişten politika transfer etme; geçmişte uygulanmaya konulmuş ve yararlı- zararlı yönlerinin ortaya çıkmış olmasından dolayı avantajlı iken, geçmişte bugün aynıyla bulamama ihtimali dolayısıyla arzu edilen sonuçlara ulaşamama riskini de beraberinde getirmesi nedeniyle dezavantajlı bir yöntemdir (Kutlu, 2012: 41).

Wolman (1992: 42), özellikle mekânsal açıdan gerçekleştirilecek politika transferi açısından ele alınması gereken üç kritik soru bulunduğunu dile getirmiş ve karar verme sürecinde bu üç soruya cevap bulunması gerektiğini ifade etmiştir (Wolman, 2009: 17-18):

- Politikanın alıcı ülkede çözeceği sorunlar köken aldığı ülkede çözdüğü sorunlara benzemekte midir? Benzemiyorsa, politikanın alıcı ülkede uygulanacağı sorunlar yine de politikaya duyarlı mıdır?
- Politika köken alınan ülkede ne derecede başarılı olmuştur?
- Politikanın köken aldığı ülkede kurumunun oradaki başarısı açısından kritik öneme sahip olan, ancak alıcı ülkede mevcut olmayan ya da farklı bir formda mevcut olan yönleri var mıdır?

Bu soruların yanı sıra Mossberger ve Wolman nereden transfer gerçekleştirileceğine yönelik sorunun aşağıdaki süreç göz önünde bulundurularak cevaplanması gerektiğini ifade etmişlerdir:

**Şekil 3: Politika Transferine Karar Verme Süreci**

**Kaynak:** Mossberger ve Wolman, 2003, 431-435; Wolman, 2009: 18-24

Yazarlara göre, politika transferi bir başka ülkedeki politikalar hakkında farkındalık bulunduğu yönünde bir *ön kabulü bünyesinde barındırır, fakat ileriye dönük karar vericilerin mümkün olduğunca birden fazla sayıda kaynaktan gelen (birden fazla ülkedeki benzer politikalar) ayrıntılı ve doğru bilgiye sahip olması gerekmektedir* (Wolman, 2009: 18). Kişilerin ve ülkelerin politika, program veya fikir transfer etmek amacıyla yakın ve bilindik yerleri inceleme eğiliminde oldukları görülmektedir. Bu eğilim zaman ve kaynak açısından avantajlı olsa da araştırmayı dar bir alan ile sınırlayacak ve taraflı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Dolayısıyla politika transfer sürecine girildiğinde alıcı ülkeye coğrafi yakınlık, sosyo-ekonomik ve kültürel açıdan, eğitim düzeyi açısından benzerlik gibi kıstaslar açısından uygun olan birden fazla ülkeyi ve modeli incelemek daha sağlıklı, gerçekçi bilgilerin elde edilmesi ve daha uygun politikanın benimsenmesi açısından yararlı olacaktır (Sobacı, 2009: 89).

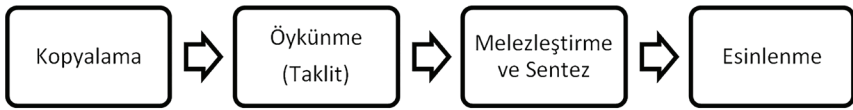
Bu niteliklere uygun bilgilere sahip olunduktan sonra *önemli bir diğer aşama*; transfer yapılacak ülke ile transfer yapacak ülkenin sistemleri ve yaşadıkları sorunlar arasındaki ve transfer edilecek söz konusu politikanın amaçları arasındaki farklılıkların değerlendirilmesi aşamasıdır. Başarısız politika transferi nedeni olarak en sık gösterilen nedenlerden biri transfer yapılacak ülkede belli bir amaca hizmet eden politikanın alıcı ülkede farklı amaçlar için kullanılmaya çalışılmasıdır. Politikalar arasında amaç benzeşmesinin olmaması transfer işleminin her zaman başarısızlıkla sonuçlanacağı anlamına gelmez. Ancak önemli olan söz

konusu farklılıkların farkına varılmış olması ve dikkate alınıp *adımların ona göre planlanmasıdır* (Wolman, 2009: 18-19). Farklılıklar açısından değerlendirilmesi gereken bir diğer konu ise politikanın uygulandığı ve uygulanması düşünülen *ülkelerdeki siyasi, sosyal ve ekonomik kurumların, siyasi kültürün, tutumların, inanç sistemlerinin, eldeki mevcut kaynakların ve sorunların arasındaki benzerliklerin ve farklılıkların değerlendirilmesidir* (Wolman, 2009: 22-23). Politika transferi, ancak transferi gerçekleştirilecek politika, ülkenin değerler sistemiyle uyumluysa akılcı ve ilerlemeci bir öğrenme aktivitesi olarak değerlendirilebilir (Evans, 2004: 4). Aynı zamanda transferin yapıldığı ülkede uygulanan program ya da politikanın performansının değerlendirilmesi de gerekmektedir. Bunun yapılabilmesi için de politikanın, sonuçlarını değerlendirebilecek kadar bir zaman diliminde uygulanmış olması önemli bir özelliktir (Kutlu, 2012: 41).

Değerlendirme aşamasından sonra uygulama aşamasında, elde edilen bilgilerin karar verme sürecinde kullanılması söz konusudur. Bu aşamada transfer işleminin yapılıp yapılmayacağı karara bağlanır ve eğer transfer gerçekleştirilecekse alternatifler arasından transferi gerçekleştirecek olan ülkeye en uygun ülke ve politika belirlenir. Transferin gerçekleştirileceği ülkeye karar verildikten sonra söz konusu transferin derecesinin de belirlenmesi gerekmektedir.

Politika transfer sürecindeki önemli aşamalardan biri de toplanan bilgiler doğrultusunda incelenen politika ve programların ne kadarının transfer edileceği veya edilmesi gerektiğidir. Çünkü politika transferi ya hep ya hiçi ifade eden bir süreç değildir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 13). Aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere “kopyalama”, “öykünme”, “melezleştirme ve sentez”, “esinlenme” olmak üzere dört farklı derecesi bulunmaktadır. Şekilde sağa doğru gidildikçe orijinal politikaya benzerlik düzeyi azalmaktadır.

#### Şekil 4: Politika Transfer Derecesi



**Kaynak:** Dolowitz ve Marsh, 1998: 52; Kutlu, 2012: 43

Bu yöntemlerden yalnızca birini seçmek mümkün olabileceği gibi, belli bir kamu politikasının bazı boyutları farklı yöntemler kullanılarak *transfer edilebilmektedir*. Söz konusu yöntemlerin farklı kombinasyonları birleştirilerek orijinal denilebilecek yeni bir politikanın üretilmesi de olasıdır (Kutlu, 2012: 43).

Kopyalama yöntemi bir ülkede uygulanan politikanın, programın hiçbir değişiklik yapılmadan transfer edilmesidir. Öykünme (taklit) ise bir devletin başka bir devletin uyguladığı programı tüm detayları ile kopyalamayı reddetmesi, kaba çizgilerin korunarak uygulanacak politikanın farklılıklar sergilemesine izin verilmesidir. Karma bir yöntem olarak nitelendirilebilecek “melezleştirme ve sentez” yöntemi ise birden çok ülkeden ve modelden taklitler yaparak yeni bir model oluşturulmasıdır. Taklitten farkı tek bir ülke ile değil birden fazla ülke ile karşılaştırmayı içermesidir. Esinlenme ise politika belirleyicilerin yeni yollar, yöntemler açısından diğer ülkelerden ilham almasıdır. Esinlenme sonucunda uygulamaya konulan politikanın orijinal politika ile uzaktan yakından bir benzerliği bulunmayabilir (Kutlu, 2012: 44-45).

Genel olarak ülkeler politika transferinin derecesine karar verme konusunda serbesttirler. Ancak bu tercih hakkı tam gönüllü transferin söz konusu olduğu durumlarda bir anlam ifade etmektedir. Aksi durumlarda ise politika transferinde sürece dâhil olan aktörlerin bu özgürlüğü sınırlanmaktadır (Sobacı, 2009: 90).

Politika transferine karar verme sürecinde bütün bu sorulara cevap vermek gerekmektedir. Ancak politika transferine karar verme noktasında politika yapıcıların subjektif ve politik olması olasılığının yüksek olması nedeniyle karar verme sürecinin etkinliğini artırmak amacıyla Evans ve Davies gönüllü politika transferi sürecini multi-disipliner bir yaklaşım olarak tanımladıkları “politika transferi ağı” ile açıklamışlardır.<sup>1</sup> Evans ve Davies “politika transferi ağlarının politika değişimi mühendisliği amacıyla kurulmuş, doğaçlama, eylem-odaklı olgular” olduğunu belirtmiş ve bu ağların, ancak bir transferin olduğu süre boyunca var olduğunu dile getirmişlerdir. Bir politika ağının söz konusu olduğu transfer sürecinin ise 12 aşamadan oluştuğunu ileri sürmüşlerdir (1999: 366-377).

1 Nitekim karma, zorlayıcı ve baskıcı transfer türlerinde politika transferine karar verme sürecinde rol oynayan aktörlerin özgürlüklerinin sınırlanması dolayısıyla politika transfer sürecinin benzer aşamalardan oluştuğundan bir diğer ifade ile “politika transfer ağı”nın varlığından söz etmek güçtür.

### Şekil 5: Politika Transfer Süreci



**Kaynak:** Evans ve Davies, 1999: 377.

Farkındalık aşaması, bir hükümetin varlığı süresince mevcut politika sistemine duyulan bir memnuniyetsizliğin ve politika veya sistem değişikliği ihtiyacının varlığında başlar. Memnuniyetsizlik politika yapıcılar için belirleyici bir rol oynamaktadır, çünkü Rose'a (1993: 10) göre "tatminsizlik bir şeylerin yanlış gittiğine dair kanıttır, ancak politika yapıcılara ne yapmaları gerektiğini söylemez". Araştırma aşaması ise genellikle gönüllü transferin söz konusu olduğu ve dikkat gerektiren mevcut sorunlara, ülke içinde kabul edilebilir alternatif tepki ya da çözüm bulunamadığında oluşur. Bu, bir kurumu, ülkeyi politika fikirleri konusunda uluslararası, ulusal, bölgesel ya da yerel düzeyde araştırma yapmaya yöneltebilir. Ancak Wolman'a (2009: 12) göre bu araştırmalar açısından önemli olan, zaman yatırımı gerektirmeyen bilgi kaynaklarına ulaşmaktır. Bu nedenle yapılan araştırmalarda söz konusu politikalarla ilgili uzmanlık ve teknik bilgi sunabilecek danışmanlarla bağlantı kurulması, politika transfer sürecinin önemli bir diğer aşamasıdır. Söz konusu bağlantılar kurulduktan sonra ise bilgi besleyici ağın kurulması, danışmanların bilgi ağlarına erişimlerinin kalitesinin geliştirilmesi

ve danışmanların bilgi hacminin ve ayrıntısının artırılması gerekmektedir (Mokhtar ve Haron, 2007: 71-72). Evans ve Davies'e (1999) göre politika transferi ağının biliş, tepki ve transfer ağının ortaya çıkış aşamasında, bilgi besleyici ağ aracılığıyla sağlanan bilgiler değerlendirilir. Bu değerlendirme işlemi için ayrıca enstitüler, komiteler kurulabilmektedir. Elit ve bilişsel mobilizasyon sürecinde ise seçilmiş siyasi yetkililere, profesyonellere, politika girişimcilerine, yöneticilere, bürokratlara, siyasi partilere, düşünce kuruluşlarına, baskı gruplarına, akademisyenlere, uluslararası örgütlere ve uzmanlara politika transferinin başarısı için başka yerlerde benzer bir sorun ele alınırken uygulanan programlar, politikalar hakkında ayrıntılı bilgi verilir. Sonraki aşama etkileşimdir. Transferi gerçekleştirecek olan kişilerle bilgi elitler arasında fikir alışverişi için, politikayla ilgili bilgi içeren forumlar düzenlenir. Bu forumlarda transferi yapılması öngörülen politikanın değerlendirilmesi gerçekleştirilir. Politikayla ilgili verilen öneriler ya da sunulan teklifler değerlendirilir. Bu değerlendirmeler sonucunda politika transferini gerçekleştirecek aktörler bir karara vararak süreci başlatırlar (Mokhtar ve Haron, 2007: 72).

## SONUÇ

Kamu politikaları; kamu yönetimi ile ilgili olumlu ya da olumsuz kararların alınması sonucunda oluşan, vatandaşların hayatları üzerinde etkili olan politikalarlardır. Karar verme ise; kamu politikalarının özünü oluşturan; geçmişle, mevcut durumla ve gelecekle bağlantısı olması dolayısıyla pek çok boyutu bulunan bir olgudur. Dolayısıyla kamu politikalarına karar verme sürecinde geçmişte uygulanmış politikalar, mevcut kaynaklar ve gelecekte olması beklenen sonuçlar etkili olmaktadır. Bütün bu unsurlar dikkate alındığında ülkeler kendi iç mekanizmaları ile çözme noktasında sıkıntıya düştikleri konularla ilgili olarak alternatif bir yol olan politika transferine girişebilmektedirler. Bilim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelerle birlikte küreselleşmenin sonucunda kamu yönetimleri arasındaki sınırların ortadan kalkması, ülkelerin başka ülkeleri yakından takip etmesinin ve onlardan öğrenmelerinin önünü açarak, ülkeleri politika transferi alternatifini düşünmeye sevk etmiştir. Ancak politika transferinin ülkeler açısından faydacı bir boyutunun bulunması için sürecin sadece teknik bir süreç olarak ele alınmaması, çok boyutlu düşünülmesi ve atılacak adımların önceden planlanması gerekmektedir.

Politika transferine karar verme sürecinde atılacak adımları şekillendiren en önemli konu politika transferine neden girildiği konusudur. Ülkeler transfer işlemine gönüllülük esas çerçevesinde karar verdikleri takdirde atılacak adımlar; ne transfer edilecek, nereden edilecek, aktörler kimler olacak, transferin derecesi ne olacak sorularına cevap bulmaktır. Ancak söz konusu transferde bir koşulluluk ya da yükümlülük mevcutsa bir diğer ifadeyle zorlayıcılık unsuru mevcutsa; karar verme sürecinde ülkelerin hangi aşamalardan geçmesi gerektiği sorusu bir anlam ifade etmemektedir. Süreç bazı aktör ya da faktörlerin etkisiyle veyahut baskısıyla şekillenmekte, politika transferinde alıcı konumunda olan ülke sürecin dışına itilmektedir. Bu durumun her zaman alıcı ülke açısından olumsuz bir sonuç teşkil edeceği söylenemese de; ülkedeki kültürel, toplumsal, siyasi, idari vb. yapıyı en iyi ülkenin kendisi analiz edebileceği için politika transferine karar verme noktasında ülkelerin özgür olabilmeleri önem arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

- Dolowitz, David, David Marsh (1996), Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Literature, *Political Studies*, XLIV, 343-357.
- Dolowitz, David, David Marsh (1998), "Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis", (Ed. Martin Minogue, Charles Polidano and David Hulme), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar, Cheltenham 38-58.
- Dolowitz, David, David Marsh (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.
- Evans, Mark, Jonathan Davies (1999), Understanding Policy Transfer: A Multi Level, Multi Disciplinary Perspective, *Public Administration*, 77 (2), 361-385.
- Evans, Mark (2004), Introduction: Is Policy Transfer Rational Policy-making?, (Ed.: Mark Evans), *Policy Transfer in Global Perspective*, Ashgate Publishing Company, Aldershot, 1-9.
- Haas, Ernst B. (1990), *When Knowledge is Power-Three Models of Change in International Organisations*, University of California Press, Berkeley.
- Haktankaçmaz, İlker (2010), Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü, *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, 6 (22), 23-54.
- Kutlu, Önder (2012), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi-Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Mokhtar, Khairiah Salwa, Mahmud Sabri Haron (2007), Lesson Drawing: The Congruence of Policy Transfer and Benchmarking, *Asia-Pacific Social Science Review*, 7 (1), 65-76.
- Mossberger, Karen, Harold Wolman (2003), Public Policy as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations, *Public Administration Review*, 63 (4), 428-440.
- Rose, Richard (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham House Publishers, Chatham.
- Sobacı, Mehmet Zahid (2009), *İdari Reform ve Politika Transferi-Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitabevi, Ankara.



- Sobacı, Mehmet Zahid (2011), Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü, *Sosyo-Ekonomi*, 16 (16), 191-210.
- Stone, Diane (1999), Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics*, 19 (1), 51-59, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9256.00086/pdf>, (Erişim Tarihi: 15.05.2013).
- Stone, Diane (2004), Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy, *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 545-566.
- Wolman, Hal (2009), Policy Transfer: What We Know About What Transfers, How It Happens, and How to Do It, Gastein European Forum for Health Policy, [https://gwipp.gwu.edu/files/downloads/Working\\_Paper\\_038\\_PolicyTransfer.pdf](https://gwipp.gwu.edu/files/downloads/Working_Paper_038_PolicyTransfer.pdf), (Erişim Tarihi: 16.05.2013).