

BİR KAMU POLİTİKASI OLARAK POLİTİKA TRANSFERİ VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ¹

Emine Yay

Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Araştırma Görevlisi

yayemine@hotmail.com

Özet

1970'lerin ortalarından itibaren birçok ülkede sosyal refah devletinin krizinden kurtulmak için neo-liberal politikalar gündeme gelmiş, bu süreçte gerek dünyada gerekse Türkiye'de neo-liberal politikalar tarafından şekillendirilen reform dalgası başlamıştır. Bu reform dalgasında yeni politik ve ideolojik hegemonyanın inşasına yönelme olmuş ve birçok teorik yaklaşım büyük bir ivme kazanmıştır. Bu yaklaşımlardan biri de hem karşılaştırmalı kamu yönetiminin hem de kamu politikası alanının önemli çalışma konularından olan “politika transferi” olmuştur. 1980'lerden önce sömürgeci ülkelerin, kolonileştirdikleri ülkelere siyasal ve yönetsel politikalarını zorla aktarmaları şeklinde uygulanan politika transferi, özellikle 1980'lerden sonra kamu politikası üretmenin en önemli aracı haline gelmiş ve az gelişmiş ülkelerin, gelişmiş ülkeler tarafından hem siyasi hem idari alanda gönüllü olarak şekillendirilmesini sağlamıştır.

Bu çalışmada, yukarıdaki gelişmeler doğrultusunda politika transferinin öncelikle teorik çerçevesi ele alınacak ve bu çerçevede “Politika transfer tipleri nelerdir?”, “Kimler, neyi ve niçin, nereden, nasıl transfer etmişlerdir?” gibi sorular üzerinde durulacaktır. Daha sonra Türk kamu yönetiminde politika transferi “Özelleştirmeler”, “Kalkınma Ajansları”, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, “Aile Hekimliği” ve “Kentsel Dönüşüm” gibi politika transferi örnekleri üzerinden değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Politika Transferi, Kamu Politikası, Kamu Yönetimi

¹ Bu çalışma 14.10.2016 tarihinde Adana'da gerçekleşen IV. Sosyal Bilimler Araştırmaları Konferansı'nda sunulan bildirinin gözden geçirilerek genişletilmiş halidir.

Alan Tanımı: Kamu Politikası (Kamu Yönetimi)

POLICY TRANSFER AS A PUBLIC POLICY AND THE CASE OF TURKEY

Abstract

From 1970s onwards, many countries turned to neo-liberal policies to solve the crisis of welfare state, and a wave of reforms shaped by neo-liberal policies started in Turkey and in other parts of the world. This reform wave was accompanied by an effort to construct the new political and ideological hegemony, and many theoretical approaches gained momentum. One of these approaches was “policy transfer”, an important field of study in both comparative public administration and public policy. Policy transfer, which took the form of imperial centers forcing their political and administrative policies on their colonies prior to 1980s, became the most important means of making public policies after 1980s, and allowed the voluntary shaping of less developed countries, in both political and administrative spheres, by developed countries.

This study first discusses the theoretical aspects of policy transfer in light of developments mentioned above, and tries to answer the following questions: “What are the different types of policy transfer?” “Who transfer what, from where, how, and to what end?” Then, it provides an assessment of policy transfer in Turkish public administration using the examples of “Privatization”, “Development Agencies”, “Council of Ethics for Public Officials”, “Family Practice”, and “Urban Renewal”.

Key Words: *Policy Transfer, Public Policy, Public Administration*

JEL Code: *H83, H0*

1.GİRİŞ

Değişimin bir ihtiyaçtan ziyade zorunluluk haline geldiği değişim çağında yönetim alanında problemler, politikalar daha da karmaşık hale dönüşmüş, bilim dünyası da bu karmaşık yapıyı anlaşılabilir hale getirmek için yeni arayışlar içerisine girmiştir. Kamu politikası da bu arayışlardan biridir. Günümüzdeki karmaşık yapıların daha anlaşılır bir hale gelmesi amacıyla 1950 ve 1970'li yıllarda ortaya çıkan kamu politikası, siyaset bilimi ve kamu yönetimi bilimi

konusu olarak bazı gelişmiş ülkelerde incelenmeye başlanmıştır. Günümüze kadar büyük bir ilgi odağı haline dönüşen kamu politikası, ayrı bir bilim disiplini haline gelmiştir. Kamu politikası, siyaset bilimi ve kamu yönetimi biliminin konusu olmanın yanında dış güvenlik, iç güvenlik, sosyal güvenlik, adalet, sağlık, eğitim, konut, ekonomi, ticaret, sanayi gibi kamu hizmeti niteliği taşıyan daha birçok alanın faaliyet ve programlarında da yer almaya başlamıştır. Kamu politikasının bu kadar geniş alanı kapsamaya ister istemez birçok aktörün içerisinde yer aldığı süreci oluşturmuş ve bu süreç anlaşılması zor ve karmaşık bir sistemi meydana getirmiştir. Bu nedenle de bilim adamları kamu politikalarının daha iyi anlaşılması ve anlatılması amacıyla kamu politikası süreci ile ilgili yeni ve alternatif modeller oluşturmuşlardır. Politika transferi de kamu politika sürecini açıklamaya çalışan bu alternatif modellerden birini oluşturmaktadır.

Son dönemlerin trend konularından biri olan politika transferi, Politika süreçlerinin, düşüncelerinin, programlarının, veya kurumların bir yerden veya bir zamandan başka bir yere taşınması şeklinde tanımlanabilir. Çalışmada bu tanımdan yola çıkılarak, politika transferinde, transfer edilen nedir, kimler transfer eder ve nasıl transfer edilir, Türkiye'de gerçekleşen "Özelleştirmeler", "Kalkınma Ajansları", "Kamu Görevlileri Etik Kurulu", "Aile Hekimliği" ve "Kentsel Dönüşüm" politikalarının Türkiye'de gelişimi, yayılımı ve kullanılan yöntemlerin neler olduğu tartışılacaktır.

2. BİR KAMU POLİTİKASI OLARAK POLİTİKA TRANSFERİ

İlk etapta politika transferini de içine alan kamu politikasından bahsetmek konunun anlaşılması açısından faydalı olacaktır. 1950 ve 1970'li yıllarda ortaya çıkan kamu politikası, dünya geneline hızlı bir şekilde yayılarak önemli çalışma konuları arasında yer almıştır. Dye'e göre kamu politikası, "kamu yönetiminin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri her şeydir", Anderson ise kamu politikasını "Bir takım kuruluş veya kişilerin bir sorunu çözmeye izledikleri amaçlı hareketler bütünüdür" şeklinde tanımlamıştır (Dye, 1987: 3; Anderson, 1990: 3). Kamu politikasının önemli çalışma konularından biri olan Politika transferi ise çağdaş politika yapımında önemli bir yere sahiptir. Tarihi geçmişi uzun yıllara dayanan politika transferi süreci, eski uygarlıkların bugünkü medeniyetler üzerindeki etkisini gözler önüne sermektedir. Sistematik olarak ise, ilk çalışmalar 1940'lı yıllarda Amerikalı siyaset bilimciler tarafından karşılaştırmalı siyaset biliminin bir

alt dalı olarak incelenmeye başlanmış, 1980 sonrasında ise Avrupa'da karşılaştırmalı siyaset biliminin bir dalı olarak önemsenmeye başlamıştır. Türkiye'de ise politika transferi, 1945'lerde incelenmeye başlanmış, 1980 sonrasında ise kamu politikası oluşturmada önemli bir süreç haline gelmiştir (Sezgin, 2015: 1; Demirci, 2014: 144).

21. Yüzyıl sonlarından itibaren ulus devletler, mevcut iç yapılarıyla çözüme kavuşturamayacakları belirli sorunlar ile karşılaşmışlardır. Siber suçlar, insanın klonlanması, terör olayları, AIDS gibi bulaşıcı hastalıklar, iklim değişiklikleri gibi çevresel problemler bu sorunlar arasında yer almıştır. Bu sorunlar yeni olduğundan ve tüm insanlığı ilgilendirdiğinden dolayı ortak özellikler göstermiştir. Bazı ülkelerin bu ortak sorunlara en iyi çözümleri üretmeye başlaması diğer ülkelerin de bu çözüm ve uygulamalarını "taklit", "öykünme", "ders çıkarma" şeklinde faydalanmalarına imkan tanımıştır. İşte politika transferi ve ilgili diğer kavramlar tam bu alanda karşımıza çıkmıştır (Keser, 2012: 1; Sobacı, 2009: 67).

Politika transferi, karşılaştırmalı siyaset ve kamu politikasının bir alt kümesini oluşturmaktadır. Hem kamu yönetimi bilimcilerini hem de politikacı ve bürokratları meşgul etmektedir. O halde Politika transferi, kamu politikasının, bir uluslararası kuruluş ya da farklı bir ülkeden başka bir ülkeye aktararak gerçekleşen süreç olarak karşımıza çıkmaktadır (Wolman, 1992: 27). Diğer bir tanıma göre ise politika transferi, idari alanda yapılacak reformların ve kurumların dönüşümünde gerekli olan politikaların, ve bilgilerin bir zaman ve/veya yerden diğer zaman ve / veya yere aktarılması durumudur (Dolowitz & Marsh; 1996: 344).

2.1. Politika Transferinin Tarihsel Gelişimi ve İçeriği

Politika transferinin ilk biçimleri klasik koloncilik döneminde ortaya çıkmıştır. Bu dönemde sömürgeci ülkeler, kolonileştirdikleri ülkelerin geçim kaynaklarını kısa süreli olarak ele geçirmek yerine uzun süreli bir sömürü sistemini kurmak ve devam ettirmek için siyasal ve kurumsal politikalarını kendilerine aktarmışlardır. Ancak bu durum, ekonomik ve toplumsal yapıların zedelenmesi, var olan kültürün yıkılması, özel mülkiyetin ve yönetim, siyaset ve ekonomi alanında birikmiş zenginliklerin yağmalanması şeklinde birçok sorunu ortaya çıkartmıştır. Eski bir tarihi geçmişe sahip olan politika transferinde Avrupa, Ortadoğu, Eski Yunan'dan itibaren ülkeler, başka ülkelerin başarılı uygulamalarından yararlanmış, başarısız

uygulamalardan da olumsuz dersler çıkarmışlardır. Örneğin; Aristoteles, şehir anayasalarını sivil hakların iyileştirilmesi amacıyla gözden geçirmiş, yine Amerika'nın kurucuları da, oluşabilecek eksiklikleri önlemek amacıyla İngiliz anayasasını incelemişlerdir (Demirci, 2014: 144; Rose, 1991: 1).

Zamanla neoliberal politikaların da katkısıyla politika transferi büyük bir dönüşüm yaşamış, farklı bir yöntemle uygulanmaya başlanmıştır. Bu yöntem, azgelişmiş ülkelerin, dünya hegemonu güçler tarafından biçimlendirilmesi şeklinde olmuştur. Bu dönemde politika transferi süreci, dışarıdan ve içeriden istekle, öğrenme ile istekli olarak ya da zorlama şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak genel kabul edilen durum ise klasik dönemdeki gibi zorlamadan ziyade gönüllülük esasına dayanmış olması olmuştur (Demirci, 2014: 144; Sezgin, 2015: 68).

Politika transferinin gelişmesini sağlayan üç temel faktör bulunmaktadır. Bunlardan küreselleşme birinci faktör olup, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler, küreselleşmenin etkilerinden ve küresel ekonomik baskılardan kendilerini izole edememişler ve küreselleşmenin sonuçlarından etkilenmek zorunda kalmışlardır. İkinci faktörü ise iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler oluşturmuştur. Bu gelişmelerin etkisiyle bilgi ve düşünceler hızla yayılmış ve değiştirilmiştir. Üçüncü faktörü de uluslar arası kuruluşların etkisi oluşturmaktadır. AB, Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşların birbirinin benzer politikalarının birçok ülkede uygulanması için baskı yapmışlardır (Sezgin, 2015: 69).

2.2. Politika Transferiyle İlişkili Kavramlar

Politika transferini niteleyen birçok kavrama literatürde sıklıkla rastlanılmaktadır. “Ders çıkarma”, “politika ödünç alma”, “politika alışverişi”, “fikirleri ihraç etmek”, “nüfuz etme”, “sistemantik fikir aşırma” gibi kavramlarla karşılaşılmaktadır. Ancak bu kavramların önem dereceleri birbirinden farklılık göstermektedir. Bazı kavramlar vardır ki bunlar literatürde diğerlerine göre daha sık kullanılmaktadır. Bunlar; “Ders çıkarma – lesson drawing”, “Yayılma – diffusion”, “Yakınsama – convergence” dır (Sobacı, 2009: 70).

Dolowitz, Marsh ve Rose (1991) tarafından ortaya konulan ders çıkarma kavramını, süreç açısından politika transferinden ayrı görmediklerini belirtmişler, bu kavramın politika transferinin yerine kullanılabilecek bir kavram olmadığı ya da başka bir şekilde ifade edilirse tam karşılığı olmadığını söylemişlerdir

(Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). Diğer önemli isimler Evans ve Davies (1999: 361) ise her biri belirli bir süreci ifade eden politika yakınsaması, politika yayılması gibi kavramların, politika transferinin farklı bir biçimine karşılık geldiğini belirtmişlerdir. Bu açıklamaların ardından politika transferi tiplerini “yayılma – diffusion”, “yakınsama – convergence”, “ders çıkarma – lesson drawing” şeklinde belirtmek mümkün olmaktadır (Sobacı, 2009: 70).

Politika yayılımı, Amerikan eyaletlerinde yeni politikaların nasıl meydana geldiğini ve nasıl başka yerlere aktarıldığını anlamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu kavram, bazı politikaların, başka ülkelerin politikalarına bakılarak uyarlanmaya çalışılması ya da politikaların keşfedildiği yerlerden farklı yerlere dağılması anlamına gelmektedir (Sabatier, 2007: 241; Gültekin, 2013: 122).

Yakınsama, genel olarak benzeme süreci olarak tanımlanmakta olup transfer olarak ise ekonomik, toplumsal ve politika yapıları bakımından ortaya çıkan benzerliklerdir. Yani ülkeler arası transferlerde benzer gelişmelerin yaşanacağı anlamını taşımaktadır (Diane, 2004: 565).

Ders çıkarma da ise politika yapıcılarını, ülkelerinde acil bir soruna çözüm bulmaya çalışırken başka bir yerde yapılan politikaları bilmesi yani başka ülkelerin uygulamalarına bakarak dersler çıkarmasını ve sorunlarına cevap arama sürecini ifade etmektedir (Rose, 1993: 19-20). Politika transfer edilen ülkede politika ve programlardan negatif sonuç alınmışsa bu durumdan ders çıkartan ülke herhangi bir politika değişikliğine gitmemektedir.

2.3. Transfer Yapılmasında Genel Çerçeve

Politika transferinin analizini, yani hem yapılabilmesi hem de etkili bir biçimde uygulanabilmesi için bir grup sorunun etrafında organize edebilmek mümkündür (Sezgin, 2015: 68; Kutlu, 2003: 86):

- Transfer ne zaman ortaya çıkar?
- Kimler transferi yapar?
- Ne transfer edilir?
- Transfer nereden yapılır?
- Transferin ölçüsü nedir?
- Niçin transfer edilir?

Politika transferi kavramının özellikle karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kamu politikası alanlarına yaptığı birtakım katkılardan söz edebilmek mümkündür.

Dolayısıyla, politika transferi kavramının söz konusu alanlara yaptığı en önemli katkı, belirli bir alanda uygulanan politikada meydana gelen farklılıkları ve bu farklılıklara ilişkin süreçlerin belirlenmesine imkan tanınmasıdır (Hulme, 2006: 176). Ancak yukarıdaki sorulara ayrıntılı bir cevap aşağıda yer alan Tablo 1 dikkate alınarak verilebilir.

Tablo 1: Politika Transferinin Çerçevesi

Niçin Transfer? \longleftrightarrow Zorunluluk			Transfer Kimleri İçerir?	Ne Transfer Edilir?	Nereden ?			Transferin Derecesi	Transferi Kuvvetlendiren Unsurlar	Politika Transferi Nasıl Kanıtlanır?	Hangi Transfer Politika Başarısızlığına Yol Açar?
İstek	Gönüllülük	Karşımlar			Zorlayıcı	Geçmiş	Ülkenin İçinden				
Deri Çıkarma / Öğrenme (Tam bir rasyonellik)	Deri Çıkarma (Sınırlı rasyonellik)	Doğrudan Zorlama	Seçilmiş Kişiler	Politikalar (Amaç, İçerik, Araçlar)	İçsel	Merkezi Yönetim	Uluslararası Örgütler	Kopyalama	Politikanın Karmaşıklığı	Medya (Gazete, TV, Radyo, İnternet)	Yeterince Bilgi Edinilmemiş; Transfer
	Uluslararası Baskılar (İmaj, Konsensüs, Algılar)		Bürokratlar / Kamu Görevlileri	Programlar	Küresel	Kent Yönetimleri	Ulusal / Yerel Yönetimler	Öykünme	Geçmiş Politikalar	Raporlar (Yetkililerce hazırlanmış) (Yetkili olmayan kişilerce hazırlanmış)	Tamamlanmamış; Transfer
	Dışaallıklar		Baskı Grupları	Kurumlar		Yerel Yönetimler		Karşımlar	Yapılsa / Kurumsal Unsurlar	Konferanslar	Uygun Olmayan Transfer
	Kopulluluk (Borçlanma) (Ticaret faaliyetlerine eklenmiş kopullar)		Politika Girişimcileri / Uzmanlar	İdeolojiler				Esinlenme	Uygulanabilirlik (İdeoloji) (Kültürel yakınlık) (Teknoloji) (Ekonomik) (Bürokratik)	Toplantı / Ziyaretler	
	Yükümlülükler		Danışmanlar / Düşünce Kuruluşları	Davranış / Kültürel Değerler					Dil	Beyanatlarda (Yazılı ve Sözlü)	
			Uluslararası Şirketler	Negatif Derzler					Geçmiş İlişkiler		
			Ulus-üstü Kurumlar								

Kaynak: (Dolowitz, 2000: 10'dan aktaran Sobacı: 2009: 71).

2.4. Politika Transferinin Nedenleri

Politika transferi açısından önemli konulardan biri, aktörleri politika transferi ile ilgilenmeye iten nedenlerin belirlenmesidir. Çünkü bu nedenler, devletlerin “ne için” baktığını ve “nereye” bakacağını şekillendirmektedir. Politika transferinin nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Hulme, 2005: 369): Kararların meşruluğunu sağlama, seçimler ve politik çatışma, geri kalmışlık algısı, kabul görme kaygısı, uluslararası konsensus ve fikir birliğine uyum, uluslararası

örgütlere üyelik, uluslararası şirketlerin yatırımlarını çekme tehdidi, hibe ve yardım elde etme.

Politika transferlerinin nedenleri ortaya konulurken bu nedenlerin dayatma ile mi yani zorlayıcı mı ya da gönüllü olarak mı ortaya çıktığı önemlidir. O halde politika transferlerini gönüllü ve zorlayıcı transfer şeklinde ikiye ayırmak mümkündür. Gönüllü transfer, rasyonel hareket eden aktörlerin ihtiyaç duydukları bilgi, model ve yöntemi bulmak istemeleri sonucu ortaya çıkmakta, başka bir ifadeyle, diğer devletlerin uyguladığı politika veya programı transfer etmeye yönelik “rasyonel” ve “bilinçli” bir karar alma süreci anlamına gelmektedir. Burada aktörlerin daha az veya daha fazla gönüllü olması ve transferin daha fazla veya daha az zorlayıcı unsuru barındırması tarafından karakterize edilen başka transfer tipleri de ortaya çıkabilmektedir. Zorlayıcı transferde ise, başkalarının isteği ve hareketleri söz konusudur. Burada bir devletin veya uluslararası kuruluşların, başka bir devleti politika, program ya da kurumsal yapıyı benimsemesi yönünde zorlaması durumunda meydana gelmektedir. Görüldüğü gibi aktörlerin politika transferleriyle ilgilenmelerinin nedeni farklılık göstermekte, bu nedenlerden dolayı politika transferinin alt tipleri ortaya çıkmaktadır. Bu nedenlerin bir bölümü memnuniyetsizlik, geri kalmışlık algısı, kabul görme arzusu, seçim rekabeti gönüllü politika transferiyle ilgiliyken, diğer bir kısmı oluşturan çok uluslu şirketlerin ve uluslararası yardım kuruluşlarının öne çıkardığı koşulsallık olgusu, uluslararası örgütlere üyelikten doğan sorumluluklar, bir devletin baskısı, uluslararası fikir birliği gibi faktörlerde zorlayıcı politika transferiyle ilişkilidir. Çoğu durumda da gönüllülük ve zorlama birlikte görülür. Hatta transfer yapılırken zorlamanın yapıldığı hem transfer alınan hem transfer alan ülke tarafından kabul edilmez ve bu transferin gönüllülük ilişkisine dayandığı gösterilmeye çalışılır. Ancak politika (bilgi, kavram, teknik) aktaran kurumun koşulları, aktarılan politikaya olan ihtiyacın durumu ve kurumların arasındaki ilişkiler zorlamanın yapıp yapılmadığını ortaya çıkarmaktadır (Sobacı, 2009: 81-86; Ateş, 2002: 13).

2.5. Politika Transferinin Dereceleri

Politika transfer sürecindeki önemli sorulardan biri, toplanan bilgilerin veya incelenen politika ve programların ne kadarının transfer edilebileceği veya edilmesi gerektiğidir. Aslında ülkelerdeki politika yapıcılar, topladıkları ve değerlendirmeye aldıkları politika ve programları kendi ülkelerine transfer etme

konusunda birçok seçenekle karşılaşmaktadırlar. Transferin derecesi konusunda Rose, “kopyalama”, “adaptasyon”, “melezleştirme”, “sentez” ve “esinlenme” olmak üzere beş seçeneğin olduğunu söylemektedir. Buna taklit de eklenebilir. Ayrıca Dolowitz ve Marsh da politika derecelerinde melezleştirme ve sentezi birleştirip, politika transferinin derecelerini “kopyalama”, “öykünme”, “melezleştirme ve sentez” ve “esinlenme” olarak dört gruba ayırmışlardır (Rose, 1993: 30; Kutlu, 2003: 97; Dolowitz & Marsh, 1996: 52). Bunlardan;

- Kopyalama, bir ülkede uygulanan bir politikanın hiçbir değişiklik yapmaksızın benimsenmesidir (Kapucu & Kösecik, 2003: 205).
- Taklit, bir ülkenin tek bir ülkeden ve tek bir modelden transfer edilecek politikanın aynen alınmamasıdır. Bu derecede taklit eden ülkeler (gelişmekte olan ülkeler) için aktif bir katılımında buldukları mesajı verilmek istenmektedir (Kutlu, 2003: 98).
- Öykünme, bir devletin, başka bir devletin uyguladığı programı tüm detayları ile kopyalamayı reddetmesini, ancak “en iyi uygulama” olanı benimsemesini ifade etmektedir (Dolowitz & Marsh, 1996: 52).
- Melezleştirme ve Sentez, transferi gerçekleştirilen ülkeye en uygun politikayı geliştirebilmek amacıyla, iki veya daha fazla ülkede uygulanan programların önemli unsurlarının bir araya getirilmesidir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 52).
- Esinlenme yöntemi de politika belirleyicilerine politika değişikliğine yol açacak ilhamlar vermektedir. Bu politika transferi derecesinde, politika transferi süreci sonunda elde edilen sonuçlar, politikanın transfer edildiği devletteki sonuçlar ile karşılaştırıldığında, nispeten çok az bir benzerlik veya ilişkinin olduğunu hatta uygulanacak politikanın orijinali ile bir benzerliğinin olmadığını ortaya çıkarmaktadır (Kutlu, 2003: 98). Sonuç olarak devletler, politika transferinin dereceleri konusunda tercihte bulunmakta özgürdürler. Yani başka bir yerde uygulanan politika veya programı doğrudan kopyalayabilecekleri gibi, söz

konusu politika veya programdan sadece esinlenebilmektedirler (Sobacı, 2009: 101).

3. TÜRKİYE'DEKİ YÖNETSEL REFORM GİRİŞİMLERİNİN POLİTİKA TRANSFERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Dünyadan birçok politika Türkiye'ye transfer edilmiştir. İlk transfer örneklerinden biri, belki de en önemlisi özelleştirmelerdir. Türkiye'de özelleştirmelere, dış güçlerin etkisiyle ve ülkenin durumu dikkate alınarak ihtiyaç olduğu fark edilmiş ve özelleştirmeler 24 Ocak 1980 tarihinde dönemin Başbakanı Turgut Özal'ın öncülüğünde ortaya çıkmıştır. Özal, 1979 yılında İngiltere'de iktidar olan Margaret Thatcher'ın uygulamış olduğu liberal ekonomi politikalarından esinlenerek, 1984 yılında Türkiye'de özelleştirme girişimlerine başlamıştır. Böylece Türkiye, gelişmekte olan ülkeler içerisinde liberal ekonomi politikalarını uygulamaya başlayan ilk ülke olmuştur. Özelleştirme politika transferinin neden yapıldığına bakıldığında, bu politikada IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların etkisi görülmüş ve bu kuruluşların desteklemiş olduğu bir grup liberalleşme politikalarının bir sonucu olduğu tespit edilmiştir. Ancak bu politikaların neden transfer edildiği bununla sınırlı kalmamış, bu politikaların Türkiye için bir ihtiyaç olduğu gerçeği de düşünülmüştür. Yani çoğunlukla bu politikalar için ilk adımı hükümet atmış, dış güçlerinde etkisiyle birlikte uygulanmaya başlanmıştır (Sezgin, 2015: 5-7).

Türkiye'de 2006 yılında 5449 sayılı kanunla yürürlüğe giren “kalkınma ajansları” da bir politika transferi örneğidir. Söz konusu Kanun'un beşinci maddesinde ajansların görevleri şu şekilde düzenlenmiştir: Bölgede kamu – özel - sivil kesim tarafından düzenlenen projeleri izlemek ve işbirliğini geliştirmek, kendisine ayrılmış olan kaynakları bölge plan ve programlarına uygun bir biçimde kullanmak, bölgenin rekabet gücünü arttırmak amacıyla girişimlerde bulunmak, bölgenin yatırım konusuna ulusal ve uluslararası alanda tanıtımını yapmak, bölgedeki yatırımcıların her türlü idari iş ve işlemlerini takip etmek, küçük ve orta ölçekli işletmelerde yer alan yeni girişimcilere destek vermektir. AB'de de bulunan ajanslarla Türkiye'deki ajanslar kıyaslandığında aralarında büyük bir benzerliğin olduğu görüldüğünden dolayı politika transfer yöntemlerinden biri olan “taklit” yöntemi kullanılmıştır. Taklit yönteminde transfer edilen politika en ince ayrıntısına kadar alınmamakta fakat orijinalinden de çok büyük farkta değişiklik göstermemektedir (Övgün, 2007: 247; Kutlu, 2003: 98).

Türk kamu yönetimi işleyişinde hem AB'ye yönetsel uyumu sağlamak hem de yönetimin kapasitesini arttırmak amacıyla etik bir kamu yönetimine erişme hedeflenmiştir. 5176 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” etik bir kamu yönetiminin temelini oluşturmuştur. 5176 Sayılı Kanun Tasarısı'nda OECD tarafından 1998 yılında yayımlanan “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı tavsiye kararına atıfta bulunulmuş ve bu durum konunun bir politika transferi olduğunu göstermiştir. Yine tasarının hazırlık aşamasında “ikiden çok ülkenin mevzuatının incelendiği ancak hiçbirisinin doğrudan kopyalanmadığı; ülkenin bünyesine uygun bir yapı geliştirildiği” belirtilmiş ve gerçekleştirilen politika transferinin derecesinin “melezleştirme” olduğu görülmüştür. Politika transferi tipinin ise bazen uyum bazen zorlama şeklinde gerçekleştirildiği belirtilmiştir (Keser, 2012: 36-46).

2004 yılından sonra “Sağlıkta Dönüşüm” programı başlatılmış ve 09.12.2004 tarihinde yayımlanan 5258 Sayılı Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun ile bu program resmen uygulamaya konmuştur. Bu Kanun ile pilot il olarak Düzce seçilmiş, bu iller genişletilmiş ve Türkiye geneline yayılmıştır. Bu yasaya göre sağlık ocaklarının yerine toplum sağlığı merkezleri kurulmuştur. Ayrıca koruyucu hekimlik hizmetleri; kişiye ve topluma yönelik olmak üzere ikiye ayrılmış, topluma yönelik hekimlik hizmetleri, toplum sağlığı merkezleri görev alanına girerken, kişiye yönelik hekimlik hizmetleri ise aile hekimlerinin görev alanına girmiştir (Ataay, 2011: 171).

Sağlık alanında yeniliklere girişilmesine neden olan iki faktör etkili olmuş, bunlardan biri sağlık hizmetlerindeki problemler, ikincisi ise dünyada ortaya çıkan gelişmeler olmuştur. Bu gelişmelerden Dünya bankasının sağlık alanında ortaya çıkardığı yenilikler önemlidir. Dünya bankası ilk girişim olarak “Sağlık ve Beslenme” isimli bir daire kurmuştur (Öztek, 2009: 7). Bunun yanında, 2003 yılında Dünya Bankası ve Türk uzmanlardan oluşturulan bir komisyon tarafından “Türkiye: Daha iyi Erişim ve Etkinlik için Sağlık Sektörü Reformu” isimli rapor hazırlanmış ve bu raporla, ülkelerdeki sağlık hizmetlerinin seviyelerini, bunların sunulmuş modellerini, finansman durumlarını ve diğer sorunları tespit etmek amacıyla çalışmalar başlatılmıştır. Bu rapor, sağlık alanında farkındalık oluşturmuştur (DB, 2003). Türkiye'de Dünyada yaşanan bu gelişmelerden etkilenecek “Sağlıkta Dönüşüm” dokümanı hazırlamış, Dünya Bankası'nın Türkiye için hazırladığı rapor ile Türkiye'nin hazırlamış olduğu rapor kıyaslandığında arada büyük bir benzerliğin olduğu görülmüştür (DB, 2003; T.C.

Sağlık Bakanlığı, 2003). Sağlık alanında yaşanan bu dönüşümde yapılan reformların dünyada örneği bulunan orijinal politika ile benzerliği politika transfer yöntemlerinden biri olan “taklit” yönetiminin kullanıldığını göstermiştir.

Dünyada ve Türkiye’de kentlerde, aşırı nüfus, ekonomik sıkıntılar, sosyal gelişmedeki yetersiz alanlar, risk altındaki bölgeler, doğal afetler nedeniyle tahrip olan yerlerin bulunması gibi problemler yaşanmaya başlanmış, bu nedenle kentleri yenileme, dönüştürme, iyileştirmeye yönelik projeler geliştirilmeye başlanmıştır. Buradaki nihai hedef, kentlerin hasar görmüş bölgelerinde iyileştirme yapılarak yaşam kalitesini arttırmak ve kent ekonomisine katkı sağlamak olmuştur. Dünya’da 1960’lardan itibaren kenti canlandırma amacıyla çeşitli kentsel dönüşüm uygulamaları ön plana çıkmıştır. Hem yerel düzeyde hem de bölgesel düzeyde kamu kaynaklarından faydalanılarak oluşturulan kentsel dönüşüm projeleri, devletin desteğiyle yapılmıştır. Türkiye’de kentsel dönüşüm politikaları özellikle 1996’da İstanbul’da düzenlenen HABİTAT II Konferansı’ndan sonra hızlanmıştır. Kentlerin cazibesini, ticari faaliyetlerini, turizm işlevlerini arttırmaya yönelik girişimlerde bulunulmuştur. En önemli amaç ise dünya kentleri ile rekabet edilebilir duruma gelmek olmuştur (Köktürk & Köktürk, 2007: 7; Ambrose, 1994: X). Kentsel dönüşüm projesinde her ülkenin kendi durumu, tarihi, anayasal yapısı, konut ihtiyacı, finansal yapısı etkili olmaktadır. Bununla birlikte bu projeler, ulusal ve uluslararası aktörler tarafından da belirlenebilmektedir. Yani bir kamu politikası alanı olarak kentsel dönüşüm, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Türkiye’de de kentsel dönüşüm fikri, Batı’daki uygulamalarla aynı olmamış, uygulamanın bilinçli olarak sunulan bir kamu hizmeti olarak ortaya çıkması çok eskilere dayanmamıştır. Özellikle 1980 sonrasında gecekonduların dönüştürülmesi düşüncesi ve farklı alanlarda kentsel dönüşüm uygulamaları önem kazanmaya başlamıştır. Ayrıca 2011 yılında yaşanan Van depremi ve 2011 genel seçim sonrası kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kentsel dönüşüm uygulamalarını farklı bir boyuta taşımış, bu uygulamalar merkezî bir afet politikası olarak benimsenmeye başlanmıştır. Bu sebeplerden ötürü Türkiye’deki kentsel dönüşüm uygulamaları, dünyadaki uygulamalar gibi bütüncül bir bakış açısı ile ele alınamamış, bu uygulamalar gayrimenkul geliştirme uygulamaları olarak değerlendirilmiş ve personel, istek, tecrübe konusundaki sıkıntılar yani mevcut durumun yeniliği kabul edememesi gibi durumlar ise Türkiye’nin dünyadaki gelişmelere paralel yönde ilerlemesine engel olmuştur (Şahin, 2013: 532-535). Türkiye’de konut alanında yaşanan kentsel dönüşüm uygulamalarının

dünyadaki gelişmelerle benzer çizgide ilerleyememesi ve Türkiye için bir politika transferi olan kentsel dönüşümün transfer edilen Batı'daki devletler ile tamamen benzer sonuçlar göstermemesi, yalnızca bu devletlerin kentsel dönüşüm konusunda ilham kaynağı olması politika transfer yöntemlerinden “esinlenme” yönteminin kullanıldığını ortaya koymuştur.

4.SONUÇ

Politika transferinin, varlığı çok uzun zamandır biliniyor olmasına rağmen son dönemlerin en popüler konularından birisi haline gelmiştir. Tarihin her döneminde toplumdan topluma bilgi, gelenek, görenek, kurumsal yapılar, teknolojiler transfer edilmiştir. Politika transferi genellikle gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere doğru olmuştur.

Politika transferini anlamak Türkiye açısından önemlidir. Bu nedenle çalışma da yer alan ve transfer edilmiş olan örneklerden “Özelleştirmeler”, “Kalkınma Ajansları”, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, “Aile Hekimliği” ve “Kentsel Dönüşüm” politikalarının nasıl ve hangi yöntemlerle alındığından bahsedilmiştir. Bu bağlamda “Özelleştirmeler” zorunlu ihtiyaçlardan ötürü dış ve iç güçlerin etkisiyle transfer edilirken, “Kalkınma Ajansları” transfer edilirken ise dünyadaki ajanslarla benzerliğinden ötürü taklit yöntemi kullanılmıştır. “Kamu Etik Kurulu” mevzuatı incelendiğinde ise, ikiden çok ülkenin mevzuatından faydalanılmış ve doğrudan bir benzerliğin olduğu görülmemiş bu nedenle “melezleştirme” yönteminin kullanıldığı tespit edilmiştir. Sağlık politikalarının ise dünyadaki orijinal politikalar ile benzerliğine dikkat edilmiş ve bu nedenle “taklit” yöntemi kullanılmıştır. Son örnek olan konut politikasına gelindiğinde ise, konut alanında yaşanan “Kentsel Dönüşüm” uygulamalarının dünyadaki uygulamalardan farklı olduğu, yalnızca kentsel dönüşüm uygulamalarına başlanmasında diğer devletlerin ışık tuttuğu, daha sonra kentsel dönüşümde ülkenin özellikleri dikkate alınarak hareket edildiği tespit edilmiş ve bu nedenle de transfer yöntemlerinden “esinlenme” yönteminin kullanıldığı görülmüştür.

KAYNAKLAR

Ambrose, P. *Urban Process and Power*. Londra and New York: Routledge, 1994.

Anderson, J.E. *Public Policy Making*. London: Thomas Nelson and Sons Ltd.,1990.

Ataay, F. "Sağlık Reformu ve Yurttaşlık hakları", *Amme İdaresi Dergisi*, 41(3), 2011, 169-184.

Ateş, H. "Kamu Örgütlerine Yönelik Yönelik Yönelik Bilgi ve Siyasa Aktarımı: Eleştirel Bir İnceleme". *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (27), 2002, 7-26.

Demirci, A. G. "Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye’de Kadro Sisteminin İnşası", *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 4(8-9-10), 2014, 144-168.

Dolowitz, D. "Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis", *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From*. Editor: D. Dolowitz, R. Hulme, M. Nellis, F. O’Neill, USA: Open University Press. 2000.

Dünya Bankası. "Türkiye: Daha İyi Erişim ve Etkinlik için Sağlık Sektörü Reformu", Cilt 1: Ana Rapor. Editör: M. Chawla vd., Dünya Bankası Dökümanı, 2003.

Dye, T.R. *Understanding Public Policy*. (Sixth Edition) London: Prentice Hall Int, 1987.

Evans, M. & Jonathan, D. "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective", *Public Administration*, 77(2),1999, 361-385.

Gültekin, S. *Kamu Politika Sürecinde Politika Yayılım ve Yenilik Modeli*. Editör: A. Kaptı, *Kamu Politikası Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller ve Analiz Yöntemleri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.

Hulme, R. "Policy Transfer and the Internationalisation of Social Policy", *Social Policy & Society*, 4(4), 2005, 417-425.

Hulme, R. "The Role of Policy Transfer in Assessing the Impact of American Ideas on British Social Policy", *Global Social Policy*, 6(2), 2006, 173-195.

Kapucu, N. & Kösecik, M. "Ülkeler Arasında Yönelik Reform Transferi: Yeni Kamu Yönetimi Örneği". Editör: M. A. Çukurçayır, *Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim ve Ekonomi*, Konya: Çizgi Kitabevi, 2003.

Keser, A. "Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik". Amme İdaresi Dergisi, 45(4), 2012, 25-49.

Köktürk, E. & Köktürk, E. "Türkiye'de Kentsel Dönüşüm ve Almanya Deneyimi", (2-6 Nisan), 11. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 2007.

Kutlu, Ö. "İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri", Editörler: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B.Coşkun, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2003.

Övgün, B. "Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 62(3), 2007, 233-255.

Öztek, Z. "Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Aile Hekimliği", Hacettepe Tıp Dergisi, (40), 2009, 6-12.

Rose, R. (1991). "What is Lesson Drawing", Journal of Public Policy, (2), 3-30.

Rose, R. (1993). "Lesson-Drawing In Public Policy", England, Chatham: Chatham House Publishers.

Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Sezgin, Ş. (2015). "Politika Transferi ve Türkiye'de Özelleştirme", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 27(27), 67-76.

Sobacı. Z. M. (2009). "Politika Transferi Bağlamında Ulusal Ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Stone, D. (2004). "Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy", Journal of European Public Policy, 11(3), 545-566.

Şahin, S. Z. (2013). Yaşanabilirlik ilkesi üzerinden Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Sürecinin Bir Kamu Politikası Aracı Olarak Değerlendirilmesi. Editörler: M. Yıldız, M. Z. Sobacı, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Ankara: Adres Yayınları.

T.C. Sağlık Bakanlığı. (2003). "*Sağlıkta Dönüşüm Programı*", <http://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/SDPturk.pdf>, (23.08.2016).

Wolman H. (1992). "*Understanding Cross-National Policy Transfers: The Case of British and the United States*," *Journal of Governance*, 5(1), 27-45.