



Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü

M. İlker HAKTANKAÇMAZ*

Özet

Reform transferi genel bir kavramdır ve milletler var oldukları günden bu yana birbirlerinden reformları ödünç almışlardır. Reform transferi yakın zamanlara kadar ülkeler arasında gönüllü ve rasyonel arama süreci olarak algılanmış, bunun bir sonucu olarak akademik yazında uluslararası örgütlerin bu süreçteki rolleri hak ettiği ilgiyi görmemiştir. Bu bakımdan, Çalışma'nın amacı uluslararası örgütlerin reform transferi sürecindeki rollerini tartışmaktır. Çalışma'yla, uluslararası örgütlerin küresel olarak hem gönüllü hem de zorlayıcı tip reform transferinde çeşitli şekillerde etkili oldukları, bu rollerini gerçekleştirmek için çeşitli mekanizmalar geliştirdikleri, bunun yanı sıra son çeyrek yüzyılda yaşanan bazı gelişmelerin de onların bu alandaki güçlerinin artmasına katkıda bulunduğu ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Reform, Kamu Yönetimi, Uluslararası Örgüt, Transfer, Kamu Politikası

GİRİŞ

Milletler var olduğundan beri her toplumda karar yapıcılar bilinçli ya da bilinçsiz olarak kendi ulusal politikalarını geliştirmek ve problemlerini çözmek için reform transferi kapsamında diğer toplumların politikalarını ve yapılarını ödünç almanın ve kendi toplumlarına adapte etmenin yollarını aramışlardır¹.

Reform transferi her ne kadar her zaman var olmuşsa da, özellikle son çeyrek yüzyılı aşkın bir süredir artan bir ilginin odağı haline gelmiştir. Küreselleşmedeki artış, iletişimdeki hızlı gelişme ve II. Dünya Savaşından bu yana uluslararası örgütlerin² sayısındaki ve rollerindeki genişleme fikirlerin değişimini çok kolaylaştır-

* Dr. İçişleri Bakanlığı-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

¹ C. J. Bennett, 'What Is Policy Convergence and What Causes It?', *British Journal of Political Science*, Vol.21, No.2, 1991, s.220.

² Çalışmada kullanılan uluslararası örgüt kavramıyla iki ya da daha fazla devletin uluslararası bir anlaşmaya dayanarak belli amaçları bölgesel ya da küresel düzeyde gerçekleştirmek için oluşturdukları kurumsal yapılar ifade edilmektedir (Kavramla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Treasury Board of Canada Secretariat, *Glossary*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/gov-gouv/rc-cr/gloss-eng.asp>, Erişim Tarihi: 2 Nisan 2010; Encyclopedia of the American Foreign Relations, *International Organization-What are International Organizations?*, <http://www.americanforeignrelations.com/E->

miş ve farklı ülkelerin benzer politikalar etrafında benzeşmesi sürecini hızlandırmıştır.

Bu gelişmelere karşılık akademik yazında bugüne kadar reform transferinin üzerinde birleşilmiş bir tanımı yapılamamıştır. Dahası, çalışmaların pek azında uluslararası örgütlerin reform transferindeki rollerine değinilmiştir. Bu, biraz da, yakın zamana kadar reform transferinin ülkeler arasında gönüllülük ve rasyonellik esasına göre gerçekleşen bir süreç olarak düşünölmüş olmasından kaynaklanmıştır. Bu eksiklikten hareketle Çalışma'yla uluslararası örgütlerin reform transferindeki rollerinin ortaya konulması amaçlanmıştır.

Çalışma'da öncelikle reform transferi kavramı ele alınarak genel çerçevesi çizilmekte, bu kapsamda reform transferinin anlamı, türleri, aktörleri ve transferin dereceleri kısaca açıklanmaktadır. Ardından, reform transferi kapsamında uluslararası örgütler tarafından empoze/teşvik edilen unsurların neler olduğu ve bu unsurların belirlenmesi süreci analiz edilmektedir. Uluslararası örgütlerin reform transferinde etkili olabilmek için geliştirdikleri mekanizmalar ve onların bu süreçteki rollerini güçlendiren gelişmeler ile uluslararası örgütlere bu açıdan yöneltilen eleştiriler Çalışma'da ele alınan diğer konulardır. Sonuç bölümünde ise konunun genel bir değerlendirmesi yapılarak kişisel görüşümüz ortaya konulmaktadır.

REFORM TRANSFERİ KAVRAMI

Reform transferi akademik yazında en genel biçimde "geçmiş ya da şimdiki zamandaki bir politik sistemde yer alan politikalar, yönetsel düzenlemeler, kurumlar ve fikirlere ilişkin bilgi birikiminin başka politik sistemdeki politikaların, yönetsel düzenlemelerin, kurumların ve fikirlerin geliştirilmesinde kullanılması süreci" olarak tanımlanmakta³ ve istifleme (*band-wagoning*)⁴, yaklaşma (*convergence*)⁵, yayılma (*diffusion*)⁶ benzeşme ve uyumlaşma (*emulation and harmonization*)⁷, öğrenme (*learning*)⁸, ders çıkarma (*lesson-drawing*)⁹, fikirlerin sistematik olarak seçilmesi (*systematically pinching ideas*)¹⁰, politika alışverişi ve nüfuz (*policy shopping and*

N/International-Organization-What-are-international-organizations.html, Erişim Tarihi: 2 Nisan 2010). Bu çerçevede Çalışma'da IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği, OECD, Dünya Sağlık Örgütü, Birleşmiş Milletler ile küresel veya bölgesel düzeyde faaliyet gösteren diğer uluslararası örgütlerin uygulamalarından yararlanılmıştır.

³ D. P. Dolowitz ve D. Marsh, 'Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, No.44, 1996, s.344.

⁴ G. J. Ikenberry, 'The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and Policy Bandwagoning', içinde Ezra N. Suleiman ve John Waterbury (der.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, (Oxford: Westview Press, 1990).

⁵ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*

⁶ D. P. Dolowitz ve D. Marsh, 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance*, Vol.13, No.1, 2000.

⁷ Bennett, *op.cit.*

⁸ R. Common, 'Public Management and Policy Transfer in South-East Asia', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004).

⁹ R. Rose, *Lesson Drawing in Public Policy*, (New Jersey: Chatham House, 1993).

¹⁰ D. Stone, 'Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines', *Politics*, Vol.19, No.1, 1999.

penetration)¹¹ ve politika tek tipleşmesi (*policy isomorphism*)¹² gibi farklı terimler reform transferi kavramı yerine kullanılmaktadır.

Temel olarak gönüllü reform transferi ve zorlayıcı reform transferi olmak üzere iki tür reform transferi vardır.

Gönüllü reform transferi; rasyonel ve işini bilen aktörlerin kendi problemlerini çözmek için önce bir değişimi arzu etmeleri ardından aktif olarak yeni politika arayışına girmeleriyle gerçekleşir.

Zorlayıcı tip reform transferi ise; karar yapıcıların transfer sürecine girmeleri dış aktörlerin baskısıyla meydana geldiğinde söz konusudur.¹³ Akademik yazında zorlayıcı reform transferi doğrudan zorlayıcı ve dolaylı zorlayıcı olmak üzere iki alt başlıkta incelenmektedir. Doğrudan zorlayıcı transfer; bir devletin iradesine muhalif olarak bir başka aktör tarafından anayasal, sosyal veya siyasal değişiklikler gerçekleştirmeye zorlanması durumunda ortaya çıkar. Buna karşılık dolaylı zorlayıcı transfer (müzakereye dayalı transfer); bir ülke ya da örgütün bir başka ülkenin belli bir dizi politikayı benimsemesi için yeterince güçlü özendiriciler yaratmasıyla gerçekleşir.¹⁴

Uluslararası örgütlerin içinde bulunduğu reform transferi türü çoğu zaman dolaylı zorlayıcı transfer kategorisinde değerlendirilmektedir. Çünkü her ne kadar reformu transfer edecek ülkeler uluslararası örgütler tarafından belli bir politikayı benimsemeye zorlansalar da bu süreç sonuçta müzakereye dayalıdır ve bu ülkelerin bir yere kadar transfer sürecine girip girmeme özgürlüğü hala vardır.¹⁵

Reform transferinde rol alan çeşitli aktörler vardır. Seçilmiş görevliler, siyasi partiler, bürokratlar, çıkar grupları, uzmanlar ve profesyoneller, ulus aşırı şirketler, düşünce kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, danışmanlar ve uluslararası örgütler bu sürecin önemli aktörlerindedir.¹⁶ Reform transferi çoğu kez tüm bu aktörlerin etkileşiminin sonucu olarak gerçekleşmekle¹⁷ birlikte uluslararası örgütler günümüzde küresel düzeyde reform transferinin en önemli aktörleridir.

¹¹ D. Stone, 'Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas', *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR) Working Paper*, No. 69/01, 2001, http://74.125.155.132/scholar?q=cache:uWDeVHkTnVQJ:scholar.google.com/+diana+stone+learning+lessons&hl=tr&as_sdt=2000, (Erişim Tarihi: 4 Nisan 2010)

¹² C. M. Radaelli, 'Policy Transfer In The European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy', *Governance*, Vol.13, No.1, 2000.

¹³ D. P. Dolowitz, ve D. Marsh, 'Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis', içinde Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme (der.) *Beyond The New Public Management- Changing Ideas and Practices in Governance*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 1998, s.40.

¹⁴ E. C. Page, '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 2000*, Londra, Britannia House, s.5, <http://www.hull.ac.uk/futgov/>, (Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2007)

¹⁵ T. Jones ve T. Newburn, 'Learning from Uncle Sam? Exploring US Influences on British Crime Control Policy', *Future Governance Paper 8, An ESRC Research Programme on Future Governance*, 2001, s.12, <http://www.hull.ac.uk/futgov/>, (Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2007)

¹⁶ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*:10.

¹⁷ Page, *op.cit.*, s.3.

Akademik yazında reform transferin temel olarak beş derecesi olduğu ifade edilmektedir. Bunlar: kopyalama, benzeştirme, uyumlaştırma, sentezleme ve esinlenmedir.¹⁸

Kopyalama, bir yerdeki reformların hiçbir değişiklik yapılmadan almasını¹⁹ ya da toptan ithalini²⁰ ifade eder.

Benzeştirme, reformu transfer edenlerin sadece bir ülkedeki politikayı, programı veya kurumu temel alıp onun her ayrıntısını kopyalamadıkları²¹ zaman ortaya çıkar.

Uyumlaştırma, bir ya da birkaç ülkede uygulanmakta olan politika ya da politikalarından yararlanarak yerel koşullara en uygun politikanın üretilmesi durumudur.²² Uyumlaştırma sonucu ortaya çıkarılan bir programın her bir parçası farklı yerlerde uygulamada görülebilir.²³

Sentezleme, farklı yerlerdeki unsurların yepyeni bir program ortaya çıkarmak üzere transfer edilerek bir araya getirilmesidir. Bu şekilde bir araya getirilen program bütünlük arz etmesine rağmen program unsurlarının ayrı ayrı gözlemlenmesi zordur²⁴ çünkü yeni programı oluşturan bileşenlerin ayrılması veya bileşenlerin programa etkisi ayrı ayrı ölçülemez.²⁵

Son olarak esinlenme, reform transferinin taze düşüncelere esin kaynağı olması²⁶, herhangi bir yerdeki programın bir benzerlik arz etmeksizin yepyeni bir programın geliştirilmesinin zihni arka planını oluşturması durumunda söz konusudur.²⁷

Reform transferinde küresel ya da uluslararası düzey, bölgesel düzey, federal yapılı yönetimlerde federe devletlerarası ve yerel düzey gibi farklı düzeyler vardır.²⁸ Ancak uluslararası örgütler daha çok uluslararası ve bölgesel düzeyde gerçekleşen reform transferinde etkindirler.

Konu ve duruma bağlı olarak hemen her şey reform transferi kapsamına girebilmekle birlikte akademik yazında reform transferine konu olabilecek hususlar politikalar (politika hedefleri, yapısı, içeriği, araçları, teknikleri vb.), kurumlar,

¹⁸ *Ibid.*, s.4; Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.52.

¹⁹ Dolowitz ve Marsh, *Ibid.*, s.52; R. Rose, 'What is Lesson Drawing?', *Journal of Public Policy*, Vol.11, No.1, 1991, s.21; M. Evans, 'Understanding Policy Transfer', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.42.

²⁰ A. Nedley, 'Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective', s.5, <http://www.york.ac.uk/depts/poli/news/sem3esrc/nedley.pdf>, (Erişim tarihi: 17 Mayıs 2007)

²¹ Stone, *op.cit.*, s.5.

²² Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.52.

²³ Rose, *op.cit.*, s.22.

²⁴ Nedley, *op.cit.*, s.5.

²⁵ Rose, *op.cit.*, s.22.

²⁶ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.52.

²⁷ Rose, *op.cit.*, s.22.

²⁸ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.50; M. Evans ve P. McComb, 'Policy Transfer Networks: An Insider Perspective', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.52.

ideoloji, fikirler, yaklaşımlar biçiminde sınıflandırılmaktadır.²⁹ Reform transferinde kapsamdaki politikaların tümüyle transfer edilmesine dair bir zorunluluk bulunmadığından transfer bu unsurlardan birini, birkaçını ya da tümünü içerebilir.³⁰

ULUSLARARASI ÖRGÜTLER TARAFINDAN EMPOZE/TEŞVİK EDİLEN REFORMLAR NASIL BELİRLENİR?

Uluslararası örgütler tarafından empoze ya da teşvik edilen reformların nasıl belirlendiği konusunda değişik görüşler vardır. Uluslararası örgütlerde çalışanların örgüte üye ülkelerin kamu sektörü çalışanlarından seçilen kişilerden oluşması bu örgütler aracılığıyla üst düzey diplomatlar, bakanlar, yardım görevlileri, uluslararası örgüt temsilcileri gibi kişilerin meydana getirdiği küresel bir bürokratik elitin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bazılarınca küresel bürokrasinin görünmeyen elemanları olarak tanımlanan bu kişiler kendilerini politika üretmeye adanmışlardır ve reformların yayılmasını sağlamak üzere güçlü bir ilişki ağına sahiptirler.³¹ Bu açıdan uluslararası örgütler profesyonel teknokratlar ve yüksek eğitilmiş ekonomistlerden oluşan çalışanlarla işleyen, bilgiyi üreten ve uygulayan teknokratik kurumlar olarak nitelendirilmektedirler.³²

Woods'a göre³³ uluslararası örgütlerin faaliyet sınırları gelişmiş ülkeler tarafından belirlenir ve uluslararası örgütlerde çalışanlar bu sınırlar içinde kalarak faaliyet gösterirler. Örgüt çalışanları bir yandan politik efendilerinin tavırlarını göz önünde bulundururken diğer yandan da kendilerinin ve çalıştıkları uluslararası örgütün çıkarlarını bir arada korumaya çalışırlar. Profesyonel ekonomistlerin di- liyle konuşan çalışanların görevi üretilmiş çözümleri uygulamaya aktarmak, özellikle borçlanan hükümetleri önceden tasarlanmış tedbirleri almaya ikna etmek veya zorlamaktır.

Common ise makalesinde³⁴ konunun başka bir boyutuna dikkatleri çekmekte ve uluslararası örgütlerin yönetim merkezlerinin Amerika'da olması nedeniyle onların bu ülkedeki politik iklimden bağımsız kalmalarının mümkün olmayacağını iddia etmekte, bu kapsamda uluslararası örgütlerin 1980'lerden sonra geliştirdikleri reform önerilerini gelişmiş devletlerin etki ve gayretlerinin bir yansıması olarak görmektedir. O'na göre IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler ABD ve diğer gelişmiş ülkeler tarafından gelişmekte olan ülkeleri değişime zorlamak amacıyla kullanılmakta, bu örgütler politik ideolojiyi teknokratik çözümlerin arkasına saklamanın aracı olarak hizmet etmektedirler.

²⁹ Jones ve Newburn, *op.cit.*, s.18; Dolowitz ve Marsh, 1996, *op.cit.*, s.350; Dolowitz ve Marsh, 2000, *op.cit.*, s.12.

³⁰ Reform transferi kavramıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. M.İ. Haktançmaz, 'Ülkeler Arasında Reform Transferi', *Türk İdare Dergisi*, Sayı.463-464, 2009, s.172-190.

³¹ R. Common, 'The New Public Management and Policy Transfer: the Role of International Organizations', içinde Martin Minogue, Charles Polidano and David Hulme (der.) *Beyond The Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 1998, s.61-64.

³² N. Woods, *The Globalizers-The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, (Londra: Cornell University Press, 2006), s.2.

³³ *Ibid.*, s.6.

³⁴ Common, *op.cit.*, s.66, 70.

Gerçekten de, 1980'lerin başlarından beri Dünya Bankası, IMF, USAID (United States Agency for International Development- Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı) ve Britanya Denizaşırı Kalkınma İdaresi (British Overseas Development Administration) gibi uluslararası örgütler tarafından sağlanan teşviklerle üçüncü dünya ülkeleri batılı değerlerle örtüşen piyasacı politikaları benimsemeye, dünya ekonomisiyle daha fazla bütünleşmeye, ticaretin ve işgücü piyasalarının serbestleştirilmesi, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi ve ülke ekonomilerinin yabancı yatırımlara açılması konularında reformları hayata geçirmeye başlamışlardır.³⁵ 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 doğrultusunda evrilmesinde uluslararası örgütler öncü rolü oynamışlardır.³⁶

Buna karşılık Dolowitz ve Marsh³⁷ epistemik topluluğun³⁸ fikirleri geliştirdiği, daha sonra da uluslararası örgütlerin bu fikirlerden etkilendiklerini iddia etmektedirler. Mossberger ve Wolman da³⁹ benzer fikirleri savunarak fikirlerin profesyonel örgütler ve epistemik topluluk gibi daha geniş uzmanlar ağı aracılığıyla yayıldığını iddia ederler.

Konunun en kapsamlı analizi Walt, Lush ve Ögden⁴⁰ tarafından yapılmıştır. Dünya Sağlık Örgütü ve Dünya Bankası'nın tüberkülozla ve cinsel yolla bulaşan hastalıklarla mücadeledeki rollerine ilişkin olarak gerçekleştirdikleri analizlerinde yazarlar, 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 "geliştirme", "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.

Analize göre, reform önerisinin belirlenmesine kadar giden sürecin ilk aşamasında farklı ülkelerdeki uygulamalar araştırma ve klinik uygulama sonuçlarına göre değerlendirilerek benimsenir, ardından çeşitli ülkelerdeki uygulamalar tek bir reform önerisi halinde uyumlanır ve daha sonra bu reform önerisi uluslararası

³⁵ Woods, *op.cit.*, s.1; M. S. Haque, 'Public Service Under Challenge in the Age of Privatization', *Governance*, Vol. 9, No. 2, 1996, s.206; Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.38.

³⁶ Common, *op.cit.*, s.9, 66

³⁷ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.21.

³⁸ Epistemik Topluluk: Farklı disiplinlerden ve konularında uzmanlıklarıyla tanınmış bunun yanı sıra belli bir konu hakkında ortak bakış açısı ve değerlere sahip gazeteci, araştırmacı ya da politika analistleri gibi bireylerden oluşan topluluk.

³⁹ K. Mossberger ve H. Wolman, 'Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evolution: Challenges and Recommendations', *Public Administration Review*, Vol. 63, No.4, 2003, s.430.

⁴⁰ G. Walt, L. Lush ve J. Ogden, '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, Temmuz 2003, <http://www.hull.ac.uk/futgov/>, (Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2007)

örgütlerden alınan destekle pazarlanır. Dolayısıyla reform transferi, bulaşıcı hastalıklarla mücadele örneğinde olduğu gibi, bilginin üretilmesi, formülasyonu ve uluslararası düzeyde standardizasyonunun gerçekleştirildiği "tabandan tavana" süreci ile reformun uluslararası düzeyde tanıtılarak uygulama rehberinin hazırlandığı pazarlama odaklı "tavandan tabana" süreçlerinden oluşmaktadır.

Analize konu bulaşıcı hastalıklarla mücadele örnek olayında reform önerisinin oluşturulması ve uygulamaya aktarılması oldukça uzun sürmüştür. Şöyle ki; 1960'lı yıllarda Hindistan'da başlayan çalışmalarda elde edilen bilgilerle reform önerisi küresel, standartlaştırılmış "en iyi uygulama" haline getirilmiş ve anlaşılması kolay, sıkı sıkıya bağlı kalınması gereken adımlar halinde yeniden şekillendirilmiştir. Halkla ilişkiler ve tanıtım faaliyetlerinin önemli yer tuttuğu reformun ülkelere benimsetilmesi aşaması ise ilk aşamanın tam tersi biçimde tepeden inme bir şekilde ve "bir model hepsine uyar" anlayışıyla yürütülmüştür.

Örnek olayda Dünya Sağlık Örgütü ve Dünya Bankası Çin hükümetine tüberkülozla mücadele programını kabul ettirmek için beraber çalışmışlar, bu amaçla Çin hükümeti üzerinde hatırı sayılır bir baskı kurmuşlardır. Söz konusu yeni politikanın Çin gibi yoğun nüfuslu, tüberküloz hastalığının yaygın olduğu bir ülkede uygulanması programın başarılı olduğunun kanıtlanması ve diğer ülkelere kabul ettirilmesi açısından önemli görülmüştür. Uluslararası örgütler, her iki hastalıkla mücadelede yeni politikaların geliştirilmesi ve geliştirmekte olan ülkelere kabul ettirilmesinde akademik enstitüler, hükümet dışı organizasyonlar ve özel sektörle yakın ilişki içinde çalışarak önemli rol oynamışlardır.

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.

ULUSLARARASI ÖRGÜTLER REFORM TRANSFERİNDE NASIL ETKİLİ OLABİLMEKTEDİRLER?

Fikirlerin ve politikaların uluslararası düzeyde koordine edilmesi ve yayılmasına yoğunlaşmış olan uluslararası örgütler günümüzde küresel düzeydeki reform transferinin en önemli aktörleridir.

Uluslararası örgütler, reform transferini doğrudan ve dolaylı olarak etkilerler. Bu bakımdan uluslararası örgütler transfer sürecindeki diğer aktörlerin aksine hem gönüllü hem de zorunlu reform transferinde rol oynayabilirler.⁴¹ Onların reform transferinde 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.⁴²

⁴¹ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.11-12.

⁴² Common, *op.cit.*, s.69, 71.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde pek çok unsurun uluslararası örgütlerin reform transferinde etkinliğinin artmasına katkıda bulunduğu gözlenmekte olup bunların alt başlıklar halinde incelenmemesi yararlı olacaktır.

Küreselleşme

Küreselleşme uluslararası örgütlerin etkinliklerini ve rollerini gözle görülür bir biçimde arttırmış, ulus arasılaştırılmış piyasalar ve küresel köy kavramı dışardan reformların transfer edilmesinin önündeki kültürel ve kurumsal engelleri ortadan kaldırmıştır.⁴³ Son çeyrek yüzyılı aşkın bir süredir küresel güçlerin ulus devletler üzerindeki baskısını arttırması ve teknolojik gelişmelerin karar yapıcılarının birbirleriyle iletişimini kolaylaştırması reform transferini daha önce hiç olmadığı kadar hızlandırmıştır.⁴⁴

Küreselleşme, reformların transfer edilmesi için yeni fırsatlar yarattığından reform transferini destekleyen bir süreç olmakla birlikte⁴⁵ reform transferi de küreselleşmeyi destekleyen bir süreç olarak işlemiştir. Bu bakımdan reform transferi bir yandan küreselleşmenin bir sonucu diğer yandan da, ülkeler arasında benzerliğin artmasına katkıda bulunduğu için, küreselleşmenin kendisi olarak görülebilir.⁴⁶

Küreselleşmenin bir sonucu olarak, gelişmiş ya da azgelişmiş hiçbir ülke küresel baskılardan bağışık kalamamış, dünya ekonomisinin yeni üretim ve ticaret teknikleri ile dönüşüme uğraması uluslararası örgütleri daha etkili ve güçlü kılmıştır. Dolayısıyla küreselleşme çağında ulusal karar yapıcılarının kendi gündemlerini belirleme olanakları azalmış, kamu politikaları ulusal politik sistemden çok uluslararası örgütlerin etkin olduğu dünya politik arenasında belirlenir hale gelmiştir.⁴⁷

1980'lerden bu yana IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler küreselleşmenin ve liberalleşmenin artmasında önemli rol oynamışlar ve bu amaçla çeşitli programlar uygulamaya koymuşlardır.⁴⁸ Özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasından ve Soğuk Savaş'tan sonra liberal düşünceye alternatif sistemlerin gözden düşmesine paralel olarak uluslararası örgütlerin güçlerinin çok fazla artmış olması bir tesadüf değildir.⁴⁹ Zaten IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası

⁴³ D. B. Robertson, 'Political Conflict and Lesson-Drawing', *Journal of Public Policy*, Vol.11, No.1, 1991, s.75.

⁴⁴ D.P. Dolowitz, 'Introduction', *Governance*, Vol.13, No.1, 2000, s.1; Mossberger ve Wolman, *op.cit.*, s.427.

⁴⁵ M. Evans ve J. Davies, 'Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective', *Public Administration*, Vol.77, No.2, 1999, s.362.

⁴⁶ S. Ladi, 'Globalization, Think-Tanks And Policy Transfer', *Paper presented in the World Bank Conference of the Global Development Network*, Bonn, Germany, 5-9 Aralık 1999, s.6-7, <http://citeseer.ist.psu.edu/ladi99globalization.html>, (Erişim Tarihi: 09 Mayıs 2007)

⁴⁷ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.6; L. R. Geri, 'New Public Management and The Reform of International Organizations', *International Review of Administrative Sciences*, No.67, 2001, s.446.

⁴⁸ O. Kutlu, *Administrative Reform In The UK: The Next Steps Agencies Reform and Its Applicability to Turkey*, Unpublished PhD Thesis submitted to the University of Exeter, 2001, s.41.

⁴⁹ Evans, *op.cit.*, s.34.

örgütlerin bu süreçteki en önemli başarısının küreselleşme sürecine yaptıkları katkı olduğu sık sık dile getirilmiştir.⁵⁰

Günümüzde uluslararası örgütlerin etkilerinin ulusal devlet sınırlarını aştığı ve ülkelerin iç politika ve programlarında belirleyici olduğu büyük ölçüde kabul edilmektedir. Bunda şüphesiz pek çok faktörün payı bulunmakla birlikte küreselleşmenin en önemlisidir.⁵¹

Koşulluluk

Uluslararası örgütler çok ucuz ve uygun olan kredilerine ekledikleri koşullarla reform transferindeki güçlerini arttırmışlardır.⁵² Çünkü kredinin onaylanmasının bir koşulu olarak uluslararası örgütlerin borç alan ülkenin belli ekonomik politikaları uygulamaya koymasını istemeleri çoğunlukla reform transferi ile sonuçlanmaktadır.⁵³ Bu kapsamda uluslararası örgütlerin gücünün bir kısmı gönüllülükten bir kısmı ise zorlamadan gelmektedir. Zira uluslararası örgütler kredi verirler, diğer kurumların verecekleri kredileri hızlandırır veya durdururlar. Benzer şekilde bir şeyler tanımlar, empoze eder ve koşullara uyulup uyulmadığını denetlerler. Bu da onlara ulus devletlere karşı tartışmasız bir pazarlık gücü verir.⁵⁴

Stone⁵⁵ beş tip koşulluluk olduğunu belirtir. Bunlar:

- Teşvik (*Inducement*): Ulusal hükümet, normalde yapmayacağı reformları benimsemeye teşvik edilir.
- Seçicilik (*Selectivity*): Yardım, sadece iyi performans gösteren ülkelere verilir.
- Pederşahilik (*Paternalism*): Yardım, sadece yardımı yapan tarafından belirlenen yerlere harcanması koşuluyla verilir.
- Sınırlandırma (*Restraint*): Yardım, reformların uygulanmasında ortaya çıkabilecek sapmaların önlenmesi için belli şeylerin yapılmaması koşuluyla verilir.
- Belirti almak (*Signalling*): Yardım, yardım alan ülkenin olumlu politika davranışı göstermesi halinde verilir.

Stone'a göre "koşullu yardım" sistemi yüksek performans gösterenleri ödüllendirirken düşük performanslıları cezalandırır. Bu da bir reform transferi stratejisi olarak "düşük performanslılar"ı daha fazla gayret gösterme yönünde güdülerken "yüksek performanslılar"ın daha fazla yardım almalarını sağlar.

Ulusal hükümetlerin uluslararası örgütler tarafından sağlanan kredi, bağlı ya da diğer tür yardımlardan yararlanmaya hak kazanabilmek için amaçlarını ulus-

⁵⁰ Woods, *op.cit.*, s.2.

⁵¹ Jones ve Newburn, *op.cit.*, s.1.

⁵² Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.43.

⁵³ Dolowitz, *op.cit.*, s.1.

⁵⁴ Woods, *op.cit.*, s.4.

⁵⁵ D. Stone, 'Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy', *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 3, 2004, s.554.

lararası örgütlerinkiyle uyumlu hale getirmesi⁵⁶ ve belli bir ölçüde kendi politikaları üzerindeki kontrolü bu örgütlere teslim etmesi de beklenir.⁵⁷ Uluslararası örgütlerin bu bakımdan etkileri dış yardıma aşırı bağımlı gelişmekte olan, geçiş sürecindeki ve iç savaştan yeni çıkmış ülkelerde daha fazladır. Bu yargı, reform transferi genellikle kredi karşılığı getirilen koşullar sonucu gerçekleştiğinden, üçüncü dünya ülkeleri için özellikle geçerlidir.⁵⁸

Çoğu reformların yoksul ülkelerde yayılması, bu ülkelerin uluslararası örgütlerden kredi alabilmek için "en iyi uygulama" biçimindeki reformları transfer etmeye mecbur edilmeleriyle gerçekleşmiştir.⁵⁹ Dolayısıyla bu ülkelerdeki reformların uygulamaya konulması ulusal hükümetlerin gönüllü bir tercihi olmaktan ziyade uluslararası örgütlerin "reform yoksa para da yok" politikasının bir sonucudur.⁶⁰ Kalkınmacı Washington⁶¹ bu bakımdan yoksul ve özellikle de küçük ülkeleri fazlasıyla etkileme gücüne sahiptir ve koşulluluk uluslararası örgütlerin bu gücünün gerçek olduğunu kanıtlamıştır.⁶²

Dönüşüm sürecindeki pek çok ülkenin özellikle IMF, Dünya Bankası ya da BM gibi uluslararası örgütlerden yapılacak yardımlara aşırı bağımlı olması, bu ülkelerin reform transferi sürecine girmeleri ile sonuçlanmaktadır.⁶³ Kredilerin garantiye alınması için yönetsel reform, özelleştirme, rekabet politikası ve piyasanın serbestleştirilmesi kapsamında düzenlemeler yapılması bu ülkeler için koşul haline getirilmekte, reform programları uluslararası örgütlerin koordineli çalışmasıyla müzakereye dayalı transfer biçiminde gerçekleştirilmektedir.⁶⁴ Örneğin, USAID ve Afrika Kalkınma Bankası (African Development Bank) gibi uluslararası örgütlerin reformları empoze ederken IMF ve Dünya Bankası gibi örgütlerle uyum içerisinde çalıştıkları bilinmektedir.⁶⁵

1980'lerde ve 1990'larda IMF, çoğu komünizm sonrası ülkeye verdiği kredilerde enflasyonun düşürülmesi, bütçe açıklarının azaltılması, gelir ve kurumlar vergisinin indirilmesi, kamu teşebbüslerine verilen desteğin kaldırılması ve sosyal refah uygulamalarının kapsamının daraltılması gibi unsurları içeren liberal ekonomik ve sosyal politikaların benimsenmesini kredi verilmesinin koşulu olarak zorunlu tutmuştur.⁶⁶

⁵⁶ A. Gilbert, 'Power, Ideology and the Washington Consensus: the Development and Spread of Chilean Housing Policy', Future Governance Paper 4, *An ESRC Research Programme on Future Governance*, Kasım 2001, s.1, <http://www.hull.ac.uk/futgov/>, (Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2007)

⁵⁷ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.43.

⁵⁸ Evans, *op.cit.*, s.34, 41.

⁵⁹ Page, *op.cit.*, s.5.

⁶⁰ B. G. Peters, 'Policy Transfer Between Governments: The Case of Administrative Reforms', *West European Politics*, Vol. 20, No. 4, 1997, s.72.

⁶¹ 'Kalkınmacı Washington' kavramıyla yönetim merkezleri Washington'da bulunan IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler kast edilmektedir.

⁶² Gilbert, *op.cit.*, s.2.

⁶³ Evans, *op.cit.*, s.44.

⁶⁴ M. Evans, 'Introduction: Is Policy Transfer Rational Policy-making?', içinde Mark Evans (der) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.3.

⁶⁵ Haque, *op.cit.*, s.199; Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.43.

⁶⁶ Dolowitz ve Marsh, *Ibid.*

Yine Dünya Bankası Latin Amerika, Afrika ve Asya'daki pek çok ülkeye Yapısal Uyum Kredisi, Sektörel Uyum Kredisi, Proje Kredisi adı altında koşullu krediler sağlamıştır.⁶⁷

IMF ve Dünya Bankası, benzer şekilde, pek çok gelişmekte olan ülkeye ulusal ekonominin serbestleştirilmesine yönelik reformların gerçekleştirilmesi koşuluyla mali yardım ve kalkınma kredileri vermiştir.⁶⁸

Reform transferinin kilit aktörleri politikacılar ve bürokratlar olmasına rağmen bazen bu aktörler bile uluslararası örgütlerin içinde bulunduğu reform transferi sürecini çok az etkileme gücüne sahip olmaktadır. Bir üçüncü dünya ülkesi liderinin Dünya Bankası veya IMF tarafından empoze edilen politikaları kabul etmekten başka bir alternatifi yoktur. Çünkü reddetmenin sonucu borçları arttırmak veya ekonomik krizi derinleştirmek ya da muhtemelen derin bir siyasi krizdir.⁶⁹

Zaten ekonomik krizler ülkelerin uluslararası örgütler tarafından empoze edilen koşulları kabullenmelerinin ve IMF ya da Dünya Bankası'ndan sorunlarının çözümlerine müdahil olmalarını istemelerinin en önemli nedenidir. Bu tür krizler çoğu ülkeyi uluslararası örgütlere başvurmak zorunda bırakmakta, Dünya Bankası'nın bir raporunda da vurgulandığı gibi, Yapısal Uyum Programları (YUP) genellikle ekonomik kriz dönemlerinde uygulamaya konulmaktadır. Çünkü bu zamanlarda ülkelerin IMF ya da Dünya Bankası'nın empoze ettiği reformları uygulamaktan başka seçenekleri yoktur.⁷⁰

Crespo⁷¹'ya göre de IMF ve Dünya Bankası üçüncü dünya ülkelerini disipline etmek için küresel mali krizleri kullanmaktadır. 1970 ve 1980'lerdeki ekonomik krizlerin ardından IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler küresel ekonominin istikrarını korumak ve ulusal ekonomilerin etkinlik ve verimliliklerini sürdürebilmelerini sağlamak için tüm dünyada yönetsel reformları desteklemiş olmalarına rağmen şartlarını daha çok büyük mali kriz içine girmiş ülkelere tam olarak dikte edebilmişlerdir.⁷²

Sovyetler Birliği'nden bağımsızlığının ardından ciddi bir ekonomik krizle karşı karşıya kalan ve bu nedenle dış yardıma ihtiyaç duyan Kırgızistan'da da piyasa ekonomisine geçiş için büyük çaplı yapısal uyum reformlarına girişilmiş ve bu reformların çoğu Kırgız ekonomisini serbestleştirmek isteyen IMF ve Dünya Bankası tarafından yönlendirilmiştir.⁷³

⁶⁷ Kutlu, *op.cit.*, s.41.

⁶⁸ Haque, *op.cit.*, s.199.

⁶⁹ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.355-356.

⁷⁰ Kutlu, *op.cit.*, s.41

⁷¹ P. F. Crespo, 'Transferring Higher Education Policies to Mexico: the Case of the Technological Universities', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.136.

⁷² Kutlu, *op.cit.*, s.41.

⁷³ A. Street, 'Policy Transfer in Kyrgyzstan: the Case of General Practice Fund-holding', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.119-127.

Uluslararası Anlaşmalar

Uluslararası anlaşmalar, şartlar, protokoller vb. metinler uluslararası örgütlerin ülkeleri reform transferine zorlamalarını kolaylaştıran önemli belgelerdir.⁷⁴

Stone⁷⁵'a göre reform transferi, uluslararası örgütler tarafından üç grup ekonomik özendirici aracılığıyla gerçekleştirilmektedir ve etkinliğini gruba katılma ya da gruptan ihraç edilmeden alan anlaşmalar bunlar içerisinde en önemlisidir. Uluslararası örgütler bu belgelerin verdiği gücü kullanarak uluslararası yapının üyesi olan ülkeleri onların iradelerine muhalif olarak belli bir program ya da politikayı benimsemeye zorlayabilmektedirler.⁷⁶

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. Uluslararası ticaret anlaşmalarının pek çoğunda buna benzer müeyyidelerin yer aldığı bilinmektedir.⁷⁷

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, para politikası gibi çok çeşitli alanlarda gerçekleştirdiği yasal düzenlemelere uyarak gereğini yapmak ve AB'nin bu alanlardaki düzenleme yetkisini kabullenmek durumundadırlar.⁷⁸ Bu bakımdan Birlik, üye ülke politikaları arasındaki uyumu sağlama konusunda önemli bir araçtır.⁷⁹ Radaelli de çalışmasında AB içinde temel reform transferi mekanizmalarının "zorlama (enforcement)", "yasal baskı (normative pressure)" ve "en iyi olanın taklit edilmesi (mimetizm)" olduğunu göstermiştir.⁸⁰

Avrupa Adalet Mahkemesi de Avrupa Birliği içinde üye ülkelerin Birlik politikalarına uymasını ve yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamada önemli roller üstlenmiştir.⁸¹ Bu bakımdan havayolu ulaşımının serbestleştirilmesi programı 10 yıllık bir sürede Avrupa Adalet Mahkemesi'nin yanı sıra Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu'nun müdahalesiyle gerçekleştirilebilmiştir.⁸²

Birliğe üyelik öncesinde, Birlik kurallarının ve teknik düzenlemelerinin aday ülkelerce benimsenmesini desteklemek üzere geliştirilmiş üç mekanizma mevcuttur.⁸³ Bu kapsamdaki desteklerle Türkiye'de de üyelik için başvuru tarihinden bu yana çok sayıda reform programı uygulamaya konulmuş ve ekonomi, tarım,

⁷⁴ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.51.

⁷⁵ Stone, *op.cit.*, s.554.

⁷⁶ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.14-15.

⁷⁷ Bennett, *op.cit.*, s.228.

⁷⁸ Rose, *op.cit.*, s.19.

⁷⁹ Stone, *op.cit.*, s.553.

⁸⁰ Radaelli, *op.cit.*, s.37-38.

⁸¹ Dolowitz ve Marsh, 2000, *op.cit.*, s.15.

⁸² Page, *op.cit.*, s.7.

⁸³ Stone, 2004, *op.cit.*, s.553.

sanayi, bankacılık, enerji ve iletişim gibi farklı alanlarda çok çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.⁸⁴

Avrupa Komisyonu'nun 2001 tarihli ve Üçüncü Ülkelerde İnsan Haklarının ve Demokrasinin Geliştirilmesindeki Rolü başlıklı İletişim Belgesi'nde de ifade edildiği üzere, 1992'den beri AB ile üçüncü ülkeler arasında yapılan tüm anlaşmalarda insan haklarına saygı ve demokrasiyi karşılıklı ilişkinin temel unsuru olarak niteleyen insan hakları hükümlerine yer verilmiştir.⁸⁵ Anlaşmalardaki bu insan hakları hükümleri Birlik ortak değerlerinin ve ilkelerinin karşılıklı olarak onaylanması anlamını taşımakta ve işbirliğinin ön şartını teşkil etmektedir.⁸⁶

Uluslararası Topluluğun Baskısı

Bir politika üzerinde uluslararası toplumun uzlaşmaya varması reform transferi 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.⁸⁷ Belli biçimde davranmayan bu ülkeler özellikle OECD'nin veya diğer uluslararası değerlendirme kuruluşlarının raporlarında düşük performanslı olarak görünerek uluslararası arenada tembel (laggard) bilinmemek için reform transferi sürecine girebilirler.⁸⁸

Ulus olarak utanılacak bir duruma düşmemek, kendi sistemlerinin uluslararası düzeyde tanınmasını sağlamak ya da uluslararası toplumdan dışlanmanın yaratacağı güvensizlik ortamından kaçınmak bu bakımdan reform transfer etmenin nedeni olabilir.⁸⁹

1980'li yıllarda Kanada'nın bilginin korunması konusunda uluslararası düzeydeki uzlaşının yarattığı baskı nedeniyle Bilginin Korunmasına İlişkin Yasa'yı yapması buna güzel bir örnektir.⁹⁰

AB'nin gayretleri insan hakları ihlallerinin artık uluslararası toplum tarafından kabul görmediğini apaçık ortaya koymuştur. İnsan haklarını ihlal eden ülkeler her zaman ciddi yaptırımlarla karşılaşmasalar da sembolik yaptırımlar ve sürekli ten-

⁸⁴ B. M. Hoekman ve S. Togan, *Turkey-Economic Reforms & Accession To The European Union*, (Washington: A Co-publication of the World Bank and the Centre for the Economic Policy Research, 2005).

⁸⁵ D. C. Horng, 'The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and Development Agreements', *European Law Journal*, Vol.9, No.5, 2003, s.678.; Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Brüksel, 8 Mayıs 2001, s.4, 16, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0252:FIN:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 1 Nisan 2010)

⁸⁶ B. Brandtner ve A. Rosas, 'Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analyses of Doctrine and Practice', *European Journal of International Law*, No.9, 1998, s.474.

⁸⁷ Dolowitz ve Marsh, 1996, *op.cit.*, s.349.

⁸⁸ D. P. Dolowitz, 'A Policy Makers Guide to Policy Transfer', *The Political Quarterly*, Vol.74, No.1, 2003, s.103.

⁸⁹ Dolowitz ve Marsh, 1998, *op.cit.*, s.42.

⁹⁰ Dolowitz ve Marsh, 1996, *op.cit.*, s.348-349.

kitler bile o ülkelerdeki yöneticilerin meşruiyetini tartışmalı hale getirmekte ve onları insan haklarına daha saygılı olmaya mecbur bırakmaktadır.⁹¹

Uluslararası örgütlerin, üyeleri arasında reformları yayarken Haas⁹²'in BM'nin desteği ile çevreci uygulamaların yaygınlaştırılması örneğinde olduğu gibi gayri resmi veya Radaelli⁹³'nin AB'nin kural koyması örneğinde olduğu gibi resmi yöntemleri kullandığı bilinmektedir. Bu nedenle, Ikenberry⁹⁴ tarafından da tartışıldığı üzere, reform transferinde iç politikayı etkileyen uluslararası çevrenin etkisini dikkate almayan analizler yanlış sonuçlar verecektir. Dolayısıyla özelleştirmenin sadece ulusal hükümetler tarafından yerel grupların talep ve baskılarına cevap vermek amacıyla gerçekleştirildiği biçimindeki bir analiz özelleştirmeyi açıklamakta yetersiz kalacaktır.

Benzer sonuçlar Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı (YKY)'nin yayılmasıyla ilgili olarak da çıkarılabilir.⁹⁵ YKY dünya çapında bir olgu olarak görülmekte, küresel bir etkiyle ve karşı konulamaz bir güçle bir ülkeden diğerine hızla yayılmaktadır.⁹⁶ YKY'nin neden koşulları hiç uygun olmayan ülkeler tarafından bile itirazsız kabul edildiğini anlamak için politika yapıcılara vaad edilen teşviklerin ve uluslararası örgütlerce önerilen veya empoze edilen çözümlerin hesaba katılması gerekir.⁹⁷ Nitekim YKY'nin yayılmasında IMF, Dünya Bankası, AB, OECD gibi uluslararası örgütler önemli rol oynamışlardır.⁹⁸

Hazır Çözümler ve Kabullenilmiş Bilgi

Kamu yönetimi açısından reformun temel mantığı modernizasyondur. Modernizasyon basitçe kamu sektörü tarafından görülen işlevlerin geliştirilmesini ifade etmektedir. Bu açıdan baskı altında olan ve hazır çözümler arayan ulusal hükümetler uluslararası örgütler tarafından sunulan en iyi uygulama örneklerini transfer etmeye istekli olmaktadır.⁹⁹ Çünkü uluslararası örgütler herkesin tecrübesinin ve uluslararası bilgi hazinesinin biriktirildiği yerlerdir.¹⁰⁰

Bir uluslararası örgüt olarak OECD demokrasiyle yönetilen ve piyasa ekonomisine sahip 30 üye ülkeden oluşmakta, buna ilave olarak 70'i aşkın ülke ile kurduğu aktif ilişki ile küresel bir iletişim ağına sahip bulunmaktadır. Bu çerçevede örgüt Kamu Yönetimi Programı (PUMA) aracılığıyla kamu yönetimlerini etkin, et-

⁹¹ T. King, 'Human Rights in European Foreign Policy: Success of Failure for Post-modern Diplomacy?', *European Journal of International Law*, No.10, 1999, s.336.

⁹² P. M. Haas, 'Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control', *International Organization*, Vol.43, No.3, 1989.

⁹³ Radaelli, *op.cit.*

⁹⁴ Ikenberry, *op.cit.*, s.89.

⁹⁵ R.K. Common, 'Convergence and Transfer: A Review of the Globalisation of New Public Management', *International Journal of Public Sector Management*, Vol.11, No.6, 1998, s.441.

⁹⁶ S. Sozen ve I. Shaw, 'The International Applicability of "New" Public Management: Lessons From Turkey', *The International Journal Of Public Sector Management*, Vol.15, No.6, 2002, s.475.

⁹⁷ Common, *op.cit.*, s.72.

⁹⁸ Rose, *op.cit.*, s.19.

⁹⁹ Common, *op.cit.*, s.63-64.

¹⁰⁰ E. B. Haas, *When Knowledge Is Power-Three Models of Change in International Organisations*, (Berkeley: University of California Press, 1990), s.14.

kili ve şeffaf bir yapıya kavuşturmak için çeşitli çalışmalar yürütmektedir.¹⁰¹Yine Kalkınmacı Washington'un Şili'den çok şey öğrendiği ve öğrendiklerini daha sonra borçlu, küçük ve az karmaşık ülkelere aktardığı ifade edilmektedir.¹⁰²

Uluslararası örgütler aynı zamanda uluslararası düzeyde ortak politika geliştirilmesine de yardımcı olurlar. BM'nin AIDS'le ortak mücadele amacıyla başlattığı UNAIDS girişimi bunlardan biridir. UNAIDS'in başlatılması sadece hastalığın nedenleriyle değil aynı zamanda alınması gerekli uluslararası ve ulusal önlemlerle ilgili bilginin kurumsallaştırılmasının da en güzel örneğini teşkil eder.¹⁰³

Bazı durumlarda ise hastalıkla etkin mücadele için hızlı reaksiyon önemlidir. Örneğin, AIDS, Deli Dana, Kuş Gribi ve Domuz Gribi gibi hastalıklarla mücadelede hızlı reaksiyon çok büyük yarar sağlamıştır. Bu tür olaylarda uluslararası örgütlerle birlikte çalışılması karar yapımcıların daha hızlı hareket edebilmelerine ve krize uygun tepkiler verebilmelerine imkan sağlamaktadır.¹⁰⁴

Ulusal Aktörlerin Deneyim Yetersizliği

Politikacıların birincil amacı seçilmek ya da yeniden seçilmektir. Ancak bunun için başarılı olmak temel şarttır. Buna karşılık politikacılar teorisyen değillerdir ve yenilik geliştirmek için yeterli zamanları yoktur.¹⁰⁵ Üstelik gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerdeki politikacılar karşı karşıya kaldıkları problemlerle başa çıkma kapasitesine de sahip olmayabilirler. Uygun çözüm arayışındaki politikacılar akademik çevrelerde yapıldığı gibi bir araştırma yapmaya da zaman harcamadıklarından reform transferi onlara yeni bir program ortaya koymanın ve başka bir yerdeki deneyimden yararlanmanın kestirme yolu olarak görünür.

Başarılı olmak isteyen politikacılar yeni bilgi yerine başka ülkelerde denenmiş ve başarılı olmuş uygulamalara bakar¹⁰⁶ ve herhangi bir yerde denenmemiş uygulamalardan olabildiğince uzak dururlar. Çünkü onlar reform transferi sürecine sadece meraktan dolayı girmezler. Onlar için önemli olan karşılaşılan sorunu ortadan kaldıracak ve varolan memnuniyetsizliği giderecek bir çözümdür.

Memnuniyetsizliğin oluşmaya başladığına dair işaretler alındığında politikacılar hemen ellerinin altında ne varsa aramaya koyulurlar. Bilinen bilinmeyene tercih edilir. Reform transferini bu açıdan cazip kılan şey daha önce bir yerde etkinliği kanıtlanmış uygulamaların alınmasına, uygulamanın daha önce etkili olduğunun ispatlanmasına ya da bir hayalcilikle gündeme alınmadığının gösterilmesine olanak vermesidir.

Bu bağlamda uluslararası örgütler düzenli olarak tüm dünyadaki ülkelerin sorunlarıyla ilgilenirler ve bu deneyimi tavsiyelerini haklı göstermek için kullanırlar.¹⁰⁷ IMF ve Dünya Bankası yetkililerinin de ifade ettiği gibi¹⁰⁸ uluslararası örgüt-

¹⁰¹ Evans, *op.cit.*, s.36.

¹⁰² Gilbert, *op.cit.*, s.1.

¹⁰³ Stone, *op.cit.*, s.552-553.

¹⁰⁴ Nedley, *op.cit.*, s.7.

¹⁰⁵ Rose, *op.cit.*, s.5-6.

¹⁰⁶ Evans, *op.cit.*, s.3.

¹⁰⁷ Rose, *op.cit.*, s.5-13.

ler herhangi bir şey empoze etmezler, ülkelerin kendisi bu örgütlere koşar ve sorunlarının çözümüne müdahil olmalarını isterler.

Bu örgütler genelde ders çıkarılacak bilgi depoları olarak görülürler.¹⁰⁹ IMF'nin bir üst düzey yöneticisinin belirttiği gibi¹¹⁰ IMF kendini ülkelere ekonomik konularda tavsiyelerde bulunmak konusunda görevli görmektedir. Bu, ülkelere, uzun yıllar içinde ve yüzlerce ülkeden elde edilen bilgilerden oluşmuş deneyimin sunulması demektir. Fon bu tecrübesini ülkelerle sürdürdüğü diyalog sayesinde ve ülkelerin başarıya ya da başarısızlıklarını tek tek inceleyerek her geçen gün daha da zenginleştirmektedir.

AB de bu bakımdan güzel bir örnektir. Birlik, aday ülkelerdeki kamu yönetimi reformlarına, rehberlik ederek¹¹¹ ve üye ülkelerin birbirlerinden öğrenmesine ve kıyaslama yapabilmesine elverişli bir ortam yaratarak katkıda bulunmaktadır.¹¹²

Uluslararası Örgütlerin Sağladığı Teknik Destek ve Pozitif Teşvikler

Uluslararası örgütler deneyimsiz ulusal karar yapıcılara pozitif teşvikler ve teknik destek vererek reform transferinde önemli rol oynarlar. Bu gözlem gelişmekte olan ülkeler için özellikle doğrudur. Çünkü her ne kadar reform transferi genelde uluslararası örgütlerin verdikleri yardım ya da krediler karşılığında empoze edilen koşullar biçiminde gerçekleşse de, gelişmekte olan ülkeler bu örgütlerin teknik tecrübesine ve diğer kaynaklarına daha fazla bağımlıdır.¹¹³

Bilgi paylaşımı örneğin, Dünya Bankası'nın önemli bir stratejisidir. Bu strateji eğitim, teknik tecrübe, bilgi teknolojileri, bilgi yönetimi gibi konuların ekonomik ve kurumsal gelişme açısından önemli olduğu tezine dayanmaktadır. Bu strateji aynı zamanda kalkınma kapısı, ortak bilgi havuzu ve kalkınma bilgisine tek adımda erişim adlı etkili bazı girişimleri de içermektedir. Tüm bunlar tek bir amaca hizmet etmektedir ki o da 'kalkınma çabalarından elde edilen bilgilerin harmanlanması'dır.

Dünya Bankası Enstitüsü (*The World Bank Institute*), ikiz kuruluşlar olan Küresel Bilgi Ortaklığı (*Global Knowledge Partnership*) ve Küresel Kalkınma Ağı (*Global Development Network*) gibi kalkınma ajansları aracılığıyla ekonomik normların yerleştirilmesini ve bilgi paylaşımını özendirilmektedir. Dünya Bankası aynı zamanda öğrenme ve liderlik merkezi aracılığıyla eğitim programları da sunmaktadır.

Bu bakımdan Banka kendini bir öğrenme ve reform transferi birimi olarak sunmaktadır. Banka yöneticilerine göre ülkelerin birbirinin deneyiminden öğreneceği çok şey vardır ve kendilerinin görevi bu süreci kolaylaştırmaktır. Banka bu

¹⁰⁸ Common, *op.cit.*, s.69.

¹⁰⁹ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.51.

¹¹⁰ Rose, *op.cit.*, s.5.

¹¹¹ J. Bachtler et al, 'The Transfer of EU Regional Policy to the Countries of Central and Eastern Europe: Can One Size Fit All?', Future Governance Paper 10, *An ESRC Research Programme On Future Governance*, 2002, s.10, <http://www.hull.ac.uk/futgov/>, (Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2007)

¹¹² Common, *op.cit.*, s.61.

¹¹³ Evans, *op.cit.*, s.41.

çerçevede sadece bilgiyi yaymakla yetinmemekte aynı zamanda bu bilgiyi sentezleyerek en iyi uygulamaya dönüştürmekte ve bunları tanıtmaktadır.¹¹⁴

Uluslararası örgütler tarafından özellikle II.Dünya Savaşı'ndan sonra ülkelerin sorunlarına pratik çözümler üretilmesi konusundaki çalışmalara büyük önem verilmiştir. Bu dönem çeşitli ülkelerde uluslararası örgütlerin desteği ile çok sayıda yönetsel reform projesinin yürütüldüğü ve raporların hazırlandığı bir dönemdir. Türkiye'de de bu dönemde pek çok rapor hazırlanmıştır. Dünya Bankası'nın desteği ile 1949 yılında Barker Raporu, 1951 yılında Martin-Cush Raporu ve 1958 yılında Chiloux-Dantel Raporu¹¹⁵; IMF'nin teknik yardımıyla 1962'de Mook Raporu¹¹⁶ uluslararası örgütlerin desteği ile hazırlanan rapordandır.

AB'nin insan hakları konusundaki çalışmaları da bu kapsamda incelenebilir. Avrupa Komisyonu, insan haklarına önem verilmesinde teşvik edici mekanizmaların kullanılmasına öncelik verileceğini, bunlar başarısız olursa yaptırımlara başvurulacağını ilan etmiştir.¹¹⁷ Bu çerçevede AB, çabalarını demokratik kurumların geliştirilmesi, hukukun üstünlüğünün sağlanması, sivil toplum kuruluşlarıyla çalışılması ve insan haklarının korunmasıyla ilgili özel amaçlı girişimlerin finanse edilmesi gibi önleyici faaliyetlere yoğunlaştırmış, olumlu gelişme gösteren ülkelere desteğini arttırmıştır.¹¹⁸

Birliğin 1990'dan beri, üçüncü dünya ülkelerine insan hakları konusunda ilerleme kaydetmelerine karşılık yardım yapılan ve 1994 yılında 'Demokrasi ve İnsan Haklarının Korunması Avrupa Girişimi (DİHAG-European Initiative for Democracy and Human Rights)' adını alan fonundan yaptığı yardımlar zaman içinde sürekli artmış¹¹⁹ ve fonun uygulamada olduğu dönemde Birliğin ve Birliğe üye ülkelerin yaptıkları yardımların toplamı tüm dünyada bu amaçla yapılan yardımların %55'ini oluşturur düzeye ulaşmıştır.¹²⁰ 2007 yılı başında ise, 1994–2006 yılları arasında demokrasi ve insan haklarıyla ilgili faaliyetlerin desteklenmesinde temel araç olarak kullanılmış olan DİHAG'ın yerini almak üzere, 'Demokrasi ve İnsan Hakları Avrupa Aracı (DİHAA- A Financial Instrument for the Promotion of Democracy and Human Rights in the World)' oluşturulmuştur.¹²¹

¹¹⁴ Stone, *op.cit.*, s.554-555.

¹¹⁵ K. Sürçit, *Türkiye'de İdari Reform*, (Ankara: Sevinç Matbaası, TODAİE Yayınları, Yayın no:128, 1972), s.10; G. Şaylan, *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş- Kritik ve Reform Önerileri*, (İstanbul: TESEV, 2000), s.110-112.

¹¹⁶ Şaylan, *Ibid.*, s.113.

¹¹⁷ K. E. Smith, 'The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: 'Foreign Policy' with an Ethical Dimension?', içinde Karen E. Smith and Margot Light (der.) *Ethics and Foreign Policy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), s.191.

¹¹⁸ P. Alston ve J. H. H. Weiler, 'An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights', içinde Philip Alston, Mara Bustelo and James Heenan (der.) *The EU and Human Rights*, (New York: Oxford University Press, 1999), s.11.

¹¹⁹ Smith, *op.cit.*, s.190.

¹²⁰ T. A. Borzel ve T. Risse, 'One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law', *Paper Prepared for the Workshop on Democracy Promotion*, Centre for Development Democracy, and the Rule of Law, Stanford University, Oct.4-5, 2004, s.1, http://iis-db.stanford.edu/pubs/20747/Risse-Borzel-stanford_final.pdf, (Erişim Tarihi: 4 Nisan 2010)

¹²¹ European Union, *A financing Instrument for the Promotion of Democracy and Human Rights in the World* (2007 – 2013), http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/114172_en.htm, (Erişim Tarihi: 10 Eylül 2009)

Birliğin doğruya doğru genişlemesine hazırlık sürecinde Avrupa Komisyonu, Merkezi ve Doğu Avrupa'daki aday ülkeler için üyelik öncesinde programlar uygulamaya koymuş, bu programlarla aday ülkelere kurumsallaşma ve kamu yönetimi reformu, ulaşım ve çevre yatırımları ve tarımsal önlemler alanlarında kullanılmak üzere kaynak sağlanmıştır.¹²²

AB, yine tercihli ticaret anlaşmaları, tarife tercihleri gibi pozitif özendiriciler vasıtasıyla, Pakistan'daki zorla çalıştırılan çocuklar sorununu çözmüştür. Bu pozitif özendiriciler sayesinde Pakistan'ın ILO/UÇÖ (*International Labor Organization / Uluslararası Çalışma Örgütü*)'nun bu sorunla mücadele için hazırladığı program kapsamındaki çalışmalarda işbirliğine girmesi temin edilmiş ve olumlu sonuçlar alınmıştır. Pakistan öncelikle çocuk işgücünün kullanımını yasadışı sayan bir kanun çıkarmış ve daha sonra düzenli olarak Komisyon'a bu sorunla mücadelede benimsediği yeni politikanın başarıyla yürütüldüğünün değerlendirilmesine imkan sağlayan veriler sunmuştur.¹²³

Kendi Reform Çabalarını Haklı Göstermek İçin Uluslararası Örgütlere Bakan Politik Elit

Uluslararası örgütlerce sağlanan dış destek reform transferinin önündeki engellerin ortadan kaldırılmasında önemli rol oynayabilir. Politikacılar ve bürokratlar uluslararası örgütlerin çalışmalarını kendi reform çalışmalarının haklılığını göstermek¹²⁴ ya da politik tartışmalarda güç kazanmak için kullanabilirler.¹²⁵ Bu hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde geçerli bir durumdur ve bu tür durumlarda esasında ulusal karar yapıcılar uluslararası örgütlerin müdahalesinden memnuniyet duyarlar.¹²⁶

Hükümetlerin genelde bölünmüş olması, hükümet içindeki ve dışındaki fraksiyonların reformların gerçekleştirilmesinden başka çare olmadığına ikna edilmesinin zorluğu gibi nedenlerle uluslararası örgütler bir baskı aracı olarak kullanılabilir¹²⁷ ve uluslararası örgütlerin desteği değişim gerçekleştirmek isteyen politik ve bürokratik elit için önemli bir destek sağlayabilir.¹²⁸ Çünkü uluslararası örgütlerden gelecek destek ulusal karar yapıcılara ülke içi muhalefetin marjinalleştirilmesi için ilave pazarlık gücü verir. Kuşkusuz, bu şekilde istekli ulusal hükümetlerle çalışılması durumunda uluslararası örgütlerin reform transferindeki güçleri en üst düzeydedir.

Güney Kore'deki reformcular, 1997'deki mali krizin ardından Ulusal Mali Reform Komisyonu tarafından tavsiye edilen ancak ulusal Meclis'te reddedilen kurumsal reformları daha sonra uluslararası örgütlerin desteğini alarak hızlı bir bi-

¹²² Bachtler at al, *op.cit.*, s.1, 4-5.

¹²³ E. M. H. Burton, 'Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression', *International Organization*, No.59, 2005, s.610-611.

¹²⁴ Common, *op.cit.*, s.62.

¹²⁵ Robertson, *op.cit.*, s.75.

¹²⁶ Ikenberry, *op.cit.*, s.100.

¹²⁷ D. Brautigam, 'Foreign Aid and the Politics of Participation in Economic Policy Reform', *Public Administration and Development*, No.20, 2000, s.257.

¹²⁸ Common, *op.cit.*, s.62.

çimde uygulamaya koymayı başarmışlardır. Uluslararası örgütlerin desteği benzer şekilde Meksika ve Rusya'da da bir politik grubun diğerine üstünlük sağlama-sında belirleyici olmuştur.¹²⁹

Filipinler'de de piyasacı kalkınma modeli, politikacılarla bürokratların işbirliği ve uluslararası örgütlerin desteği ile başarıyla uygulamaya konulmuştur.

Bu açıdan bir diğer güzel örnek de 1970'lerdeki IMF ile İngiliz ve İtalyan hükümetleri arasındaki müzakerelerdir. Müzakereler, bir yandan bu hükümetleri sosyalist partilerin baskısından kurtarıırken diğer yandan da onları reform çalışmalarında daha hızlı hareket etmeye zorlayan bir dizi önlemlerle sonuçlanmıştır.¹³⁰

Ülkemizde de özellikle AB'nin desteği ile politik elit, Birliğe üyelik için ulaşılması gerekli standartlar kapsamında insan haklarının korunması konusunda yasal, yönetsel ve en önemlisi de zihinsel bir dönüşüm sürecini başlatabilmiştir.¹³¹

Bu çerçevede değerlendirildiğinde uluslararası örgütlerden gelen dış destek ya da baskı bir yandan ulusal yönetici eliti sınırlayabilirken bir yandan da reformların benimsenmesi yönünde itici bir güç oluşturabilmektedir. Uluslararası örgütlerin desteği ya da baskısı bu açıdan, çoğunlukla yönetici elitin iç politikadaki durumunu güçlendirdiğinden, esasen onların arzuladığı bir şey de olabilir. ¹³² Böyle durumlarda reform transferi zorlayıcı yöntemle yapılmış görünse de, gerçekte politik ve bürokratik elitin istekleri doğrultusunda gerçekleştirilmiş olmaktadır.¹³³

¹²⁹ Woods, *op.cit.*, s.5.

¹³⁰ Ikenberry, *op.cit.*, s.100.

¹³¹ 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (17 Ekim 2001 tarihli 1.Mükerrer Resmi Gazete); 4744 sayılı Kanun Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (19 Şubat 2002 tarihli Resmi Gazete); 4748 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (09 Nisan 2002 tarihli Resmi Gazete); 4771 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (09 Ağustos 2002 tarihli Resmi Gazete); 4778 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (11 Ocak 2003 tarihli Resmi Gazete); 4793 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (04 Şubat 2003 tarihli Resmi Gazete); 4916 Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik (19 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazete); 4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (7 Ağustos 2003 tarihli Resmi Gazete); 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (22 Mayıs 2004 tarihli Resmi Gazete); 5218 sayılı Ölüm Cezasının Kaldırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (21 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete); 5253 sayılı Dernekler Kanunu; Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu-2005, s.25, 28-32, http://projeler.meb.gov.tr/pkm1/dokumanlar/duzenli_ilerleme_raporlari/Turkiye_ilerleme_Rap_2005.pdf, (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2009); Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu-2006, s. 58, http://projeler.meb.gov.tr/pkm1/dokumanlar/duzenli_ilerleme_raporlari/Turkiye_ilerleme_Rap_2006.pdf, (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2009); Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu-2007, s. 17, 53, http://projeler.meb.gov.tr/pkm1/dokumanlar/duzenli_ilerleme_raporlari/2007ilerlemeraporu_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2009); Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporu-2008, s.16, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42210&l=1>, (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2009)

¹³² Ikenberry, *op.cit.*, s.100.

¹³³ Common, *op.cit.*, s.62.

Uluslararası Toplantılar, Yayınlar, vb.

Zorlama, uluslararası örgütlerin 'en iyi uygulama'yı yaymak için başvurdukları yegane ya da arzu ettikleri yol değildir.¹³⁴ Uluslararası örgütler reform transferini pek çok başka yöntemle teşvik edebilir veya kolaylaştırabilirler.¹³⁵ Medya, raporlar, konferanslar, paneller, ziyaretler, hükümetlere çağrılar bu örgütler tarafından gönüllü transfer için kullanılan diğer araçlardır.¹³⁶

Uluslararası toplantılar ve yayınlar, ulusal karar yapıcılarca problemlerin potansiyel çözümü olarak tanınmaya ve ardından çözüm olarak değerlendirmeye alınmaya kadar buldukları yerde sessizce bekleyen fikirlerin tohumlarını atarlar.¹³⁷ Bu tür etkinlikler reformların küresel düzeyde yayılmasını sağlamak için de organize edilmektedir.

Günümüzde uluslararası örgütlerin bu kapsamdaki etkinlikleri daha çok üçüncü dünya ülkelerine ve Komünizm'den yeni çıkmış ülkelere yönelik olarak Batılı değerlerin ve liberal ekonomik ve sosyal politikaların tanıtılması amacıyla gerçekleştirilmektedir. Akademisyenler, uzmanlar ve diğer ilgililer bu toplantılara davet edilmekte ve toplantı sonuçları basılı hale getirilerek yayınlanmaktadır.¹³⁸

Uluslararası örgütlerde çalışanlar genelde çalıştıkları konunun uzmanı kişilerdir. Bu kişiler aynı zamanda kendi uzmanlık alanlarında üretilen bilginin uygulamaya aktarılmasını sağlayan kanallardır. Zaten uluslararası örgütlerde çalışan uzmanların çoğu profesyonel danışman statüsündedirler ve uluslararası örgütlerce düzenlenen tanıtım ve bilgilendirme amaçlı etkinliklerde bizzat görev alırlar.¹³⁹

OECD, başarılı uygulamaları ülkeler arasında yayma amacındadır. Ancak bunun için herhangi bir yaptırım uygulamaz ya da mali yardım vaat etmez. Bu açıdan Örgüt istatistiki bilgileri derleyerek ulusal karar yapıcılarının kendi performanslarını diğer ülkelerinkine kıyaslamalarına olanak sağlayan bir derleme kurumu gibi çalışır.¹⁴⁰ Bunun dışında Örgüt, Kamu Yönetimi Komitesi aracılığıyla kamu yönetimi alanında çok çeşitli araştırmalar da yaptırmaktadır.¹⁴¹

Örgüt'ün bu çalışmalarının temel amacı, Örgüt'çe yayınlanan "Piyasa Tipi Mekanizmaları Yönetmek" isimli raporun önsözünde de ifade edildiği üzere piyasa düzenlemelerin geleneksel kamu yönetiminin mezyetleriyle harmanlanması ve kamu yönetimi alanındaki çok çeşitli uygulamalardan ders çıkarılması, bir başka deyişle üye ülkelerin birbirlerinden öğrenmelerinin kolaylaştırılmasıdır.¹⁴²

OECD aynı zamanda Kamu Yönetimi Programı (PUMA) aracılığıyla fikirleri yayar ve ülkeler arasında reform transferinde önemli rol oynar. PUMA aracılığıyla

¹³⁴ Stone, *op.cit.*, s.554.

¹³⁵ Common, *op.cit.*, s.61.

¹³⁶ Evans, *op.cit.*, s.44.

¹³⁷ Mossberger ve Wolman, *op.cit.*, s.2.

¹³⁸ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.47, 51.

¹³⁹ E. B. Haas, *op.cit.*, s.40.

¹⁴⁰ Rose, *op.cit.*, s.18-19.

¹⁴¹ Common, *op.cit.*, s.62.

¹⁴² Rose, *op.cit.*, s.19.

OECD, üye ülkelerde uygulamaya konulan reformlar hakkında yıllık raporlar yayımlayarak çok yararlı bilgiler sağlamanın yanı sıra üye ülkelerdeki değişim ve en iyi uygulamalara ilişkin güncel veriler de sunar.¹⁴³

Benzer şekilde AB ile OECD'nin ortak girişimi olan SIGMA (Merkezi ve Doğu Avrupa'da Yönetimin ve Yönetişimin Geliştirilmesine Destek) da geçiş sürecindeki ülkelerde kamu sektöründe yönetişimi geliştirmek amacıyla çeşitli programlar düzenlemektedir.

IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi diğer uluslararası örgütler de araştırma birimleri kurarak, toplantılar düzenleyerek, ülkelerin uygulamaları hakkında bilgi toplayıp uygulamaları izleyerek ve kamu görevlileri için eğitim programları düzenleyerek amaçlarının gerçekleştirilmesi için etkinlikte bulunurlar.

Bu tür faaliyetler uluslararası örgütleri reform transferi konusunda kurumsal bir geçiş noktası haline getirmiştir.¹⁴⁴

REFORM TRANSFERİNDEKİ ROLLERİ BAKIMINDAN ULUSLARARASI ÖRGÜTLERE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Uluslararası örgütler, politik amaçlara sahip olmaları ve her geçen gün biraz daha güçlenmeleri nedeniyle küresel politikaların kontrolü ve yönlendirilmesiyle ilgili süregelen tartışmaların odağındadırlar.¹⁴⁵

Sol gruplar onları Amerikan emperyalizminin aracı olarak suçlarken küreselleşme karşıtları onları küresel kapitalizmi empoze etmekle, sağcılar ise haklarını baskı altında tutan ve ekonomilerini zaafa uğratan yolsuzluğa bulaşmış elitlerin ve hükümetlerin destekçisi olmakla itham ederler. 2004 yılında ortaya çıkarıldığı üzere El-Kaide terör örgütü dahi IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlere karşı saldırı planı içerisindedir.¹⁴⁶

Bu çerçevede, uluslararası örgütlere yöneltilen eleştirilerin alt başlıklar halinde incelenmesi yararlı olacaktır.

Uluslararası Örgütlerin Faaliyetlerinin Tüm Ünelere Eşit Derecede Faydalı Olmaması

IMF, piyasanın doğası gereği istikrarsız olduğu ve müdahaleyi gerektirdiği anlayışına dayanılarak Keynesyen düşünce esasına göre kurulmuştur. Ancak 1980'li yıllara gelindiğinde, Amerika'daki Reganomics akımı ve serbest piyasacı yaklaşımın etkisiyle Keynesyen anlayışı toptan redderek piyasa liberalizminin en önemli savunucusu haline gelmiş ve geliştirmekte olan ülkelere serbest piyasa politikasının transferinde öncü rolü oynamıştır. Bununla birlikte, IMF'nin bu çerçevedeki tutumu oldukça çelişkilidir. Şöyle ki; Fon, yoksul ülkeleri ticaretteki engelleri kal-

¹⁴³ Peters, *op.cit.*, s.72.

¹⁴⁴ Stone, *op.cit.*, s.553-554.

¹⁴⁵ Common, *op.cit.*, s.442.

¹⁴⁶ Woods, *op.cit.*, s.1.

dırmaya zorlarken Avustralya, Fransa, Japonya, Amerika Birleşik Devletleri 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.¹⁴⁷

Uluslararası örgütlerin buna benzer çelişkili tavırlarına ilişkin bir başka örnek de Kırgızistan'dan verilebilir. Kırgızistan'da çok sayıda projeyi finanse eden USAID burada piyasa temelli çözümleri desteklemiştir. Ancak, Kırgız halkının refahını arttırmanın yanı sıra USAID'in bir amacı daha vardı, o da bölgede Amerika'nın çıkarlarını korumak. Bu ideolojik yaklaşım USAID'in 1998 yılı bütçesinin Kongre'de görüşülmesi sırasında da gündeme gelmiş ve Kırgızistan'da reformcularla birlikte çalışarak demokratik ve serbest piyasaya dayalı bir ülke inşa etmenin önemli olduğu, bu çabaların aynı zamanda bölgedeki bu değerlere daha az önem verilen komşu ülkelere de örnek olacağı vurgulanmıştır. Zaten USAID'in desteğiyle Kırgızistan, DTÖ'ye 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.

Latin Amerika ülkelerinin dış yardıma bağımlılığı Dünya Bankası ve Amerika Kıtası Kalkınma Bankası (*Inter-American Development Bank-IDB*) gibi uluslararası örgütlere, bölgedeki politika yapma sürecinde etkin olabilmeleri için önemli bir koz verdiği kuşkusuzdur.¹⁴⁸ Ya da USAID'in empoze ettiği reformlarda ideolojik bir gündemin takip edildiği iyi bilinmektedir.

Yine, serbest ticareti desteklemek için varolan DTÖ de uzun zamandan beridir geleneksel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini gelişmiş ülkeler yararına özendirildiği için eleştirilmektedir. Bu eleştirileri haklı çıkaran bir gelişme Örgüt'ün 1998 yılındaki Bakanlar toplantısına hazırlık çalışmaları sırasında yaşanmış ve Amerikan Hizmetler Sanayisi Koalisyonu, 'Servislerle İlgili Ticaret Genel Anlaşması'nın Amerikan sağlık hizmeti sağlayıcılarının denizaşırı ülke pazarlarına daha rahat girebilmesine olanak sağlayacak şekilde yeniden gözden geçirilmesini teklif etmiştir. Koalisyon'un amacı özelleştirmeyi teşvik etmek ve rekabeti arttırıcı reformları özendirerek serbestleşmeyi sağlamaktır. Amerika'da bile devletin sağlık piyasasında hizmetlerin sunum ve finansmanındaki eşitsizliklerin ve aksaklıkların giderilmesi amacıyla daha fazla müdahalede bulunması talep edilirken, sağlık hizmetlerinin pek çok ülkede geleneksel olarak kamunun sorumluluğu olarak görülmesi nedeniyle kamunun bu alandaki etkinliği Amerikan şirketlerinin bu alana nüfuzunun önündeki en büyük engel olarak algılanmış ve sonuçta DTÖ, sağlık sektörünün tüm dünyada Amerikan Koalisyonu'nun çıkarına serbestleştirilmesinde önemli rol oynamıştır.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Evans, *op.cit.*, s.33-34.

¹⁴⁸ X. Lana ve M. Evans, 'Policy Transfer Between Developing Countries: the Transfer of the Bolsa-Escuela Programme to Ecuador', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.209.

¹⁴⁹ Street, *op.cit.*, s.129-131, 133.

Uluslararası Örgütlerin Teşvik/Empoze Ettiği Şeyler Her Zaman Yararlı Değildir

Uluslararası örgütlerin politikaları başarılı mıdır? Bu soruya verilecek cevap gerçekten kafa karıştırıcı ve sübjektiftir. Bir yerde başarılı olmuş bir reform programının başka bir ülkedeki problemleri de çözeceğinin garantisi yoktur.¹⁵⁰

Woods¹⁵¹'a göre de IMF ve Dünya Bankası'nın, kendilerine borçlanan ülkeler için neyin iyi neyin kötü olduğunu bildiklerine dair genel geçer deliller yoktur. YUP'lar örneğin, 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 terapi programını¹⁵² 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.¹⁵³

Dünya Bankası ve diğer uluslararası örgütler yeni Zelanda'nın yaptığı reformları çeşitli konferanslarda örnek göstermekte, bu reformların mimarları ülkelerinin YKY'nin uygulanmasıyla elde ettiği başarıyı tüm dünyayı dolaşarak anlatmaktadırlar.

Her ne kadar uluslararası örgütler YKY tipi reformları dünyanın dört bir yanında teşvik/empoze etmekte iseler de, Schick¹⁵⁴ buna karşı çıkarak "Neden Çoğu Gelişmekte Olan Ülke Yeni Zelanda'nın Reformlarını Denememelidir?" başlıklı makalesinde Yeni Zelanda'nın gelişmekte olan ülkelere kamu yönetimlerindeki aksaklıkların üstesinden nasıl gelineceği konusunda pratik bir örneklik sunduğu kanaatini paylaşmadığını dile getirmiştir. O'nun bakış açısıyla, uluslararası örgütlerin empoze/teşvik ettikleri şeyler her ülke için uygun ve yararlı olmayabilir. Schick, YKY'nin başarıyla uygulanabilmesi için bazı ön koşulların önemli olduğuna ve bunun uzun zaman içerisinde oluşmuş kötü yönetim hastalıklarını gidermek isteyen ülkeler tarafından göz ardı edilmemesi gerektiğine inanmaktadır.

Schick'in görüşlerine paralel ifadelerin yer aldığı başka belgeler de vardır. 1995 yılında hazırlanan ve Yeni Zelanda'daki reformları değerlendiren bir raporda reformların Yeni Zelanda'da kamu hizmetlerinin kalitesini ve etkinliğini önemli ölçüde arttırdığı fakat Yeni Zelanda'da benimsenen spesifik uygulamaların gelişmekte olan ülkelere de uygulanabilir olup olmadığını söyleminin zor olduğu belirtilmektedir. Çünkü rapora göre eğer kültürel ve politik çevre çok farklı ise bu uygulamaların gerçekleştirilmesi şansı da sınırlı olacaktır. Bu gerçek yine Dünya Bankası'nın 1997 tarihli Dünya Kalkınma Raporu adlı belgesinde de "Yeni Ze-

¹⁵⁰ Rose, *op.cit.*, s.5.

¹⁵¹ Woods, *op.cit.*, s.6.

¹⁵² Sıkı para politikasını, sermaye piyasasının serbestleştirilmesini ve özelleştirmeyi içeren reform programı ifade edilmektedir.

¹⁵³ Evans, *op.cit.*, s.34.

¹⁵⁴ A. Schick, 'Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms', *The World Bank Research Observer*, Vol.13, No.1, 1998, s.123-124.

landa için uygun olan, pek çok gelişmekte olan ülkede işlemeyebilir” biçimindeki ifadeyle bir kez daha vurgulanmıştır.¹⁵⁵

Uluslararası Örgütler Yerel Şartları Çok Az Önemserler

Yapısal ve kültürel faktörler reform transferinin başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesi şansını da etkiler.¹⁵⁶ Evans¹⁵⁷ reform transferinin, transfer edilecek reformun ülkenin değerler sistemiyle uyumlu ise akılcı ve ilerlemeci bir öğrenme aktivitesi olabileceği görüşündedir. Bu bakımdan transfer edilen reform kültürel olarak özümsemeye elverişli olmalı ve mevcut yapının üzerine inşa edilebilmelidir. Çoğu durumda yerel sorunlara, yerel şartlara duyarlı çözümler bulunması daha başarılı sonuçlar vermektedir. Zaten reform transferi de ister bir uluslararası örgüt tarafından empoze/teşvik edilsin ister bir ülkenin kendi iradesiyle gerçekleştirilmiş olsun bir buluş olmayıp bir başka ülkenin deneyiminden elde edilmiştir.¹⁵⁸ Dolayısıyla, reformun bu açıdan transfer edilebilirliği önemli bir unsurdur.

Bu gerçeğe rağmen az gelişmiş ülkelerdeki genel algılama, kredi verenlerin yerel koşulları ve kısıtlamaları göz ardı ettikleri¹⁵⁹, uluslararası örgütlerin çoğunlukla reformu transfer edecek ülkenin özelliklerini ve koşullarını pek önemsemenden herhangi bir yerdeki uygulamayı “en iyi uygulama” olarak tavsiye ettikleri şeklindedir.¹⁶⁰

Uluslararası örgütlere bu bakımdan yöneltilen eleştirilere Walt, Lush ve Ogdin¹⁶¹’in yürüttüğü analizden de örnek verilebilir. Bulaşıcı hastalıklar alanında çalışanlar, DSÖ tarafından önerilen mücadele programını aşırı derecede basitleştirilmiş ve doğrudan gözleme dayalı tedaviyi fazlasıyla öne çıkarmış olması nedeniyle eleştirmişlerdir. Bazıları ise bu tedavi programının yaygınlaştırılmasının kargaşaya, dogmatik ve zorlayıcı yaklaşımların ortaya çıkmasına yol açtığını söylemişlerdir. Bazı uygulamacılar ve sosyal bilimcilerse ülkelere empoze edilmekte olan bu tedavi programının hastaların ihtiyaçlarıyla örtüşmediğini ve programın ayaklarının yere basmadığını ifade etmişlerdir.

IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler de kendilerine borçlanan ülkeleri, kültürel uyumu göz önünde bulundurmaksızın YUP ile küreselleşme konusunda ilerlemeye zorlamaktadır. Son zamanlarda uygulamaya konulan katılımcı değerlendirme sürecine kadar IMF, 1980’ler ve 1990’lar boyunca YUP’leri düzenlerken borçlanan ülkenin özel koşullarını ihmal etmiş, mali disiplinin¹⁶² korunması göz önünde bulundurulmuş kriter olmuştur.¹⁶³

¹⁵⁵ R. Laking, 'Don't Try This at Home? A New Zealand Approach to Public Management Reform in Mongolia', *International Public Management Journal*, No.2, 2000, s.218-219.

¹⁵⁶ Evans ve Davies, *op.cit.*, s.380.

¹⁵⁷ Evans *op.cit.*, s.4.

¹⁵⁸ Rose, *op.cit.*, s.7.

¹⁵⁹ H. Bienen ve J. Waterbury, 'The Political Economy of Privatization in Developing Countries', *World Development*, Vol.17, No.5, 1989, s.623.

¹⁶⁰ Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.11.

¹⁶¹ Walt, Lush ve Ögden, *op.cit.*, s.17.

¹⁶² Para arzı üzerindeki sıkı denetimin sürdürülmesi, piyasanın serbestleştirilmesi ve tarifeler gibi korumacı önlemlerin kaldırılmasına yönelik düzenlemeler ifade edilmektedir.

¹⁶³ Evans, *op.cit.*, s.34.

Başlangıçta uluslararası mali örgütlerle temasa geçtiğinde reform transferi sürecine girmek Ekvador hükümetinin niyeti olmamasına rağmen sosyal güvenlik planlarını uygulamaya koymak için yabancı sermayeye bağımlılığı Ekvador'da reform transferi sürecinin başlamasını tetiklemiş ve sonuç, Ekvadorlu bürokratların ilk başta akıllarında olandan tamamen farklı reformların benimsenmesi olmuştur.¹⁶⁴

Bu konudaki son bir örnek de YKY'nin yayılmasından verilebilir. YKY fikirleri yönetsel bir reform için altın standartlar haline gelmiş ve en zengininden en yoksuluna kadar tüm ülkelerde aynı önlemler paketinin daha etkin, daha etkili ve daha az maliyetli bir kamu yönetimini ortaya çıkaracağına inanılmıştır.¹⁶⁵ Şüphesiz YKY'nin dünyanın dört bir yanında bu kadar hızlı bir şekilde yayılmasında uluslararası örgütlerin payı büyüktür.¹⁶⁶ Bu durum, esasında, uluslararası örgütlerde hakim "bir model hepsine uyar" yaklaşımının bir sonucu olarak da görülmelidir.

Uluslararası Örgütler Ülkelerin Kendi Politikalarını ve Çözümlerini Geliştirme Kapasitelerini Sınırlamaktadırlar

IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler güçlerini ülke bazlı olarak çalışmalarından almakta, tek tek ülkelerin desteklenmesi bu örgütlerin temel amacı haline gelmiş görünmektedir. Fakat bu örgütlerin sorunların çözümüne müdahil olması ülkelerin kendi siyasal ve anayasal yapılarına uyacak ulusal politikalar geliştirebilme yetenekleri hakkında soru işaretlerinin doğmasına yol açmaktadır. Gelişmekte olan ülke hükümetleri bir yandan uluslararası örgütlerden daha fazla yardım koparmaya çalışırken diğer yandan ülkelerinin kalkınma sorununu kendi başına çözmeyecek durumda olduğu imajını vermektedirler.¹⁶⁷

Gelişmekte olan ülkelerin, benzer problemler ve yapısal koşullara sahip olduklarından, birbirlerinden öğrenecekleri çok şeyleri olduğu kuşkusuzdur.¹⁶⁸ Bununla birlikte reform transferinin uluslararası örgütlerin zorlamasından ziyade bir öğrenme süreci sonunda gerçekleşmesi, uluslararası örgütlerin asıl öncelikli işlevinin ulusal aktörlerin politika yapma kapasitesinin yükseltilmesi olması gerektiği sık sık dile getirilmiştir.¹⁶⁹

Uluslararası örgütleri bu açıdan eleştirenler, bu örgütler tarafından empoze/teşvik edilen ulusal ekonomik dönüşüm planlarının öncelikle kamu altyapısının ve ekonomi yönetiminin yeniden inşasına ve insan kaynaklarının geliştirilmesine odaklanması gerektiğinde ısrar etmektedirler. Onlara göre ulusal kamu yönetimi dönüşüm sürecinin asıl itici gücü olmalı ve uluslararası deneyim göz ardı edilmemekle birlikte yerelde üretilmiş çözümlere öncelik verilmelidir.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Lana ve Evans, *op.cit.*, s.215.

¹⁶⁵ Peters, *op.cit.*, s.71.

¹⁶⁶ Rose, *op.cit.*, s.19.

¹⁶⁷ Common, *op.cit.*, ss.62-69.

¹⁶⁸ Lana ve Evans, *op.cit.*, s.197.

¹⁶⁹ Common, *op.cit.*, s.69.

¹⁷⁰ Evans, *op.cit.*, s.35.

Uluslararası Örgütler Yeni Fikirler Üretmekten Ziyade Statükonun Devamına Katkıda Bulunurlar

Uluslararası örgütler genellikle kendilerinin "en iyi uygulama" diye adlandırdıkları reformları yayarlar. En iyi uygulama, uluslararası örgütler tarafından değerlendirilerek sonuçları ve maliyetleri yönünden başarılı olduğuna karar verilen politika ve programları ifade eder. En iyi uygulamaların ülkeler tarafından benimsenmesinin uluslararası örgütler tarafından teşvik hatta finanse edilmesi şüphesiz, ülkeler arasında reform transferi için uygun bir kanal yaratır.¹⁷¹

Fakat karar yapıcılarının benzer kurumsal, ekonomik ve kültürel yapılardan reform transfer etme arzusunda olmaları ve bunun yollarını aramaları transfere konu olacak politikaların, fikirlerin ya da kurumların çeşitliliğinin artmasını engeller. Bu durumda, uluslararası örgütlerin etkin olduğu reform transferi küçük bir aktör grubunun güçlenmesine katkı yapan süreç haline gelir. Çünkü böyle bir ortamda reform transferi belli bir uluslararası topluluk arasında gerçekleşecek ve reform transferi yeni politikalar, fikirler veya dersler yerine açıkça mevcut sistemin empoze edilmesini ifade edecektir. Dolayısıyla, aynı fikirler ülkeler arasında dönüp duracak ve bu, sonuçta, statükonun devamına neden olacaktır.¹⁷²

Uluslararası Örgütlere Duyulan Öfke

Uluslararası örgütlere duyulan öfkenin en önemli nedeni onların empoze/teşvik ettikleri reformların 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, bu maliyetler daha çok toplumun en yoksul kesimlerince yüklenilmektedir.¹⁷³

Uluslararası örgütlerin teşvikiyle Kırgızistan'da gerçekleştirilen reformlar kapsamındaki piyasacı uygulamalar toplumun en yoksul kesimlerinin durumunu daha da kötüleştirdiği gibi Kırgız nüfusunun büyük çoğunluğuna dış dokunur bir rahatlama da getirmemiştir. Bu durum Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı için hazırlanan değerlendirme raporunda da dile getirilmiş ve ekonomik istikrar programının çoğu Kırgız vatandaşı için yaşam standardında bir iyileşmeyi ifade etmediği, dönüşümün maliyetinin yüksek olduğu ve Kırgız nüfusunun hatırı sayılır bir oranının daha da yoksullaştığı belirtilmiştir.¹⁷⁴ Bu duruma Gilbert¹⁷⁵'in çalışmasında da dikkat çekilmiş ve Kalkınmacı Washington'un üçüncü dünyadaki pek çok vatandaşın hayatını değiştirdiği ancak çok tahripkar bir yöntemle değiştirdiği ifade edilmiştir.

¹⁷¹ Lana ve Evans, *op.cit.*, s.214.

¹⁷² Dolowitz ve Marsh, *op.cit.*, s.355.

¹⁷³ Nedley, *op.cit.*, s.4.

¹⁷⁴ Street, *op.cit.*, s.131.

¹⁷⁵ Gilbert, *op.cit.*, s.2.

Uluslararası örgütlere duyulan öfkenin bir diğer nedeni bu örgütlerin yeni sömürgeciliğin destekçisi olarak görülmeleridir.¹⁷⁶ IMF, Dünya Bankası ya da diğer uluslararası örgütler tarafından empoze edilen reformlar genellikle iyi yönetişimin ya da en iyi uygulamanın Batılı versiyonuna dayanmakta ve kamu politikalarının milli menfaatler doğrultusunda belirlenmesine dayanan ulus devlet anlayışının altını oyan 'zorunlu tip reform transferi' olarak değerlendirilmektedir.¹⁷⁷

Pek çok az gelişmiş ülke Dünya Bankası tarafından Yapısal ve Sektörel Uyum Kredileri'ne eklenen koşullarla özelleştirme, rekabet ve serbestleştirme reformlarını uygulamaya koymaya zorlanmışlardır. Ancak bu reformların uygulanması, gereklilikten ziyade ideolojik bir yaklaşıma dayandığı ve ulusal hükümetlerin iradesine muhalif olarak gerçekleştirildiği algılanması nedeniyle, çok sancılı olmuştur.

Uluslararası örgütlere öfke duyulmasının bir nedeni de uluslararası örgütlerde küresel politika yapımında söz sahibi bürokratların 'sorumsuz' oluşları ya da hatalardan dolayı kimseye hesap verme durumunda olmayışlarıdır.¹⁷⁸

SONUÇ

Geçmişte çok eskilere giden reform transferi ya da ülkelerin birbirlerinden öğrenmeleri konusu günümüzün hızlı değişen dünyasında çok daha önemli ve dışında kalınması mümkün olmayan bir süreç haline gelmiştir. Uluslararası örgütlerin bu süreçteki rollerini ortaya çıkarmayı amaçlayan bu çalışmayla şu sonuçlara varılmıştır:

Birincisi; uluslararası örgütler ülkeler arasında reformların hem gönüllü hem de zorunlu tipte transferinde rol oynamaktadırlar. Reform transferinin bir aktörü olarak uluslararası örgütler bu rollerini koşulluluk, uluslararası anlaşmalar, uluslararası baskı yaratma gibi mekanizmalarla reformları ulusal hükümetlere empoze ederek ya da konferanslar, yayınlar, eğitim programları ve diğer pozitif özendiriciler kullanıp reformu teşvik ederek oynarlar. Bu bakımdan küreselleşme, ulusal politika yapıcılarının deneyimsizliği, işbirliği için can atan ulusal politikacı/bürokratların varlığı gibi faktörler uluslararası örgütlerin reform transferindeki rollerini güçlendiren unsurlardır.

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

Üçüncüsü; uluslararası örgütler reform transferindeki rolleri bakımından ciddi biçimde eleştirilmekte ve çalışmalarından kuşku duyulmaktadır. Bu durum reform transferini sınırlayan unsurlarla birlikte uluslararası örgütlerin reform transferindeki etkinlikleri açısından büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Bu nedenle uluslararası örgütler kendilerine yöneltilen eleştirileri cevaplayabilir ve bu sınırlılıkların

¹⁷⁶ Common, *op.cit.*, s.65.

¹⁷⁷ Evans, *op.cit.*, s.3.

¹⁷⁸ Evans, *op.cit.*, s.37.

üstesinden gelebilirse reform transferindeki etkinliklerini daha da arttırabileceklerdir.

Son ve belki de en önemli bulgu ise; II.Dünya Savaşından sonra küreselleşmedeki artış, iletişimdeki hızlı gelişme ve uluslararası örgütlerin rollerindeki genişleme reform transferini hızlandırmış ve uluslararası örgütleri reform transferinin vazgeçilmez aktörleri haline getirmiştir. Bu çerçevede uluslararası örgütler, sahip oldukları deneyimi ulusal karar yapıcılarının kullanımına sunarak reform transferinin başarısına önemli katkılarda bulunmuşlardır.

KAYNAKÇA

- Alston P. ve Weiler, J. H. H., 'An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights', içinde Philip Alston, Mara Bustelo and James Heenan (der.) *The EU and Human Rights*, (New York: Oxford University Press, 1999), s.3-68.
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye İlerleme Raporu-2005* http://projeler.meb.gov.tr/pkm1/dokumanlar/duzenli_ilerleme_raporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2009)
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye İlerleme Raporu-2006* http://projeler.meb.gov.tr/pkm1/dokumanlar/duzenli_ilerleme_raporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2009)
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye İlerleme Raporu-2007* http://projeler.meb.gov.tr/pkm1/dokumanlar/duzenli_ilerleme_raporlari/2007ilerlemeraporu_tr_.pdf , (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2009)
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye İlerleme Raporu-2008* <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42210&l=1>, (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2009)
- Bachtler J. et al, "The Transfer of EU Regional Policy to the Countries of Central and Eastern Europe: Can One Size Fit All?", Future Governance Paper 10, *An ESRC Research Programme On Future Governance*, 2002, s.1-37, <http://www.hull.ac.uk/futgov/>, (Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2007)
- Bennett, C. J., 'What Is Policy Convergence and What Causes It?', *British Journal of Political Science*, Vol.21, No.2, 1991, s.215-233.
- Bienen H. ve Waterbury, J., 'The Political Economy of Privatization in Developing Countries', *World Development*, Vol.17, No.5, 1989, s.617-632.
- Borzel T. A. ve Risse, T., 'One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law', *Paper Prepared for the Workshop on Democracy Promotion*, Centre for Development Democracy, and the Rule of Law, Stanford University, Oct.4-5, 2004, s.1-32, http://iis-db.stanford.edu/pubs/20747/Risse-Borzel-stanford_final.pdf, (Erişim Tarihi: 4 Nisan 2010)
- Brandtner B. ve Rosas, A., 'Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analyses of Doctrine and Practice', *European Journal of International Law*, No.9, 1998, s.468-490.
- Brautigam, D., 'Foreign Aid and the Politics of Participation in Economic Policy Reform', *Public Administration and Development*, No.20, 2000, s.253-264.
- Burton, E. M. H., 'Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression', *International Organization*, No.59, 2005, s.593-629.

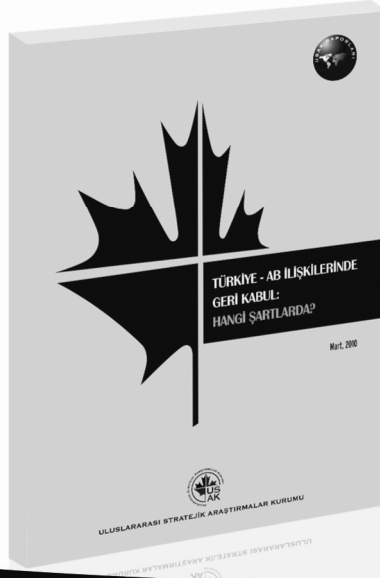
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Brüksel, 8 Mayıs 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0252:FIN:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 1 Nisan 2010)
- Common, R., 'Public Management and Policy Transfer in South-East Asia', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004).
- Common, R., 'The New Public Management and Policy Transfer: the Role of International Organizations', içinde Martin Minogue, Charles Polidano and David Hulme (der.) *Beyond The New Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 1998, s.59-75.
- Common, R.K., 'Convergence and Transfer: A Review of the Globalisation of New Public Management', *International Journal of Public Sector Management*, Vol.11, No.6, 1998, s.440-450.
- Crespo, P. F., 'Transferring Higher Education Policies to Mexico: the Case of the Technological Universities', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.134-148.
- Dolowitz, D. P., 'A Policy Makers Guide to Policy Transfer', *The Political Quarterly*, Vol.74, No.1, 2003, s.101-108.
- Dolowitz, D.P., 'Introduction', *Governance*, Vol.13, No.1, 2000, s.1-4.
- Dolowitz D. P. ve Marsh, D., 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance*, Vol.13, No.1, 2000, s.5-24.
- Dolowitz, D. P. ve Marsh, D., 'Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis', içinde Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme (der.) *Beyond The New Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 1998, s.38-58.
- Dolowitz D. P. ve Marsh, D., 'Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, No.44, 1996, s.343-357.
- Encyclopedia of the American Foreign Relations, *International Organization-What are International Organizations?*, <http://www.americanforeignrelations.com/E-N/International-Organization-What-are-international-organizations.html>, (Erişim Tarihi: 2 Nisan 2010)
- European Union, *A financing Instrument for the Promotion of Democracy and Human Rights in the World (2007 – 2013)*, http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/114172_en.htm, (Erişim Tarihi: 10 Eylül 2009)
- Evans, M., 'Introduction: Is Policy Transfer Rational Policy-making?', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.1-9.
- Evans, M., 'Understanding Policy Transfer', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.10-48.
- Evans M. ve McComb, P., 'Policy Transfer Networks: An Insider Perspective', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.51-69.
- Evans M. ve Davies, J., 'Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective', *Public Administration*, Vol.77, No.2, 1999, s.361-385.
- Geri, L. R., 'New Public Management and The Reform of International Organizations', *International Review of Administrative Sciences*, No.67, 2001, s.445-460.
- Gilbert, A., 'Power, Ideology and the Washington Consensus: the Development and Spread of Chilean Housing Policy', Future Governance Paper 4, *An ESRC Research*

- Programme on Future Governance*, Kasım 2001, s.1-26, <http://www.hull.ac.uk/futgov/>, (Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2007)
- Haas, E. B., *When Knowledge Is Power-Three Models of Change in International Organisations*, (Berkeley: University of California Press, 1990).
- Haas, P. M., 'Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control', *International Organization*, Vol.43, No.3, 1989, s.377-403.
- Haktankaçmaz, M.İ., 'Ülkeler Arasında Reform Transferi', *Türk İdare Dergisi*, Sayı.463-464, 2009, s.172-190.
- Haque, M. S., 'Public Service Under Challenge in the Age of Privatization', *Governance*, Vol. 9, No. 2, 1996, s.186-216.
- Hoekman B. M. ve Togan, S., *Turkey-Economic Reforms & Accession To The European Union*, (Washington: A Co-publication of the World Bank and the Centre for the Economic Policy Research, 2005).
- Hornig, D. C., 'The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and Development Agreements', *European Law Journal*, Vol.9, No.5, 2003, s.677-701.
- Ikenberry, G. J., 'The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and Policy Bandwagoning', içinde Ezra N. Suleiman ve John Waterbury (der.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, (Oxford: Westview Press, 1990), s.88-112.
- Jones T. ve Newburn, T., 'Learning from Uncle Sam? Exploring US Influences on British Crime Control Policy', *Future Governance Paper 8, An ESRC Research Programme on Future Governance*, 2001, s.1-29. <http://www.hull.ac.uk/futgov/>, (Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2007)
- King, T., 'Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy?', *European Journal of International Law*, No.10, 1999, s.313-337.
- Kutlu, O., *Administrative Reform In The UK: The Next Steps Agencies Reform and Its Applicability to Turkey*, Unpublished PhD Thesis submitted to the University of Exeter, 2001.
- Ladi, S., 'Globalization, Think-Tanks And Policy Transfer', *Paper presented in the World Bank Conference of the Global Development Network*, Bonn, Germany, 5-9 Aralık 1999, s.1-25, <http://citeseer.ist.psu.edu/ladi99globalization.html>, (Erişim Tarihi: 09 Mayıs 2007)
- Laking, R., 'Don't Try This at Home? A New Zealand Approach to Public Management Reform in Mongolia', *International Public Management Journal*, No.2, 2000, s.217-235.
- Lana X. ve Evans, M., 'Policy Transfer Between Developing Countries: the Transfer of the Bolsa-Escuela Programme to Ecuador', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.196-216.
- Mossberger K. ve Wolman, H., 'Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evolution: Challenges and Recommendations', *Public Administration Review*, Vol. 63, No.4, 2003, s.428-440.
- Nedley, A., 'Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective', s.1-30, <http://www.york.ac.uk/depts/poli/news/sem3esrc/nedley.pdf>, (Erişim tarihi: 17 Mayıs 2007)
- Page, E. C., '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 2000*, Londra, Britannia House, s.1-15, <http://www.hull.ac.uk/futgov/>, (Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2007)
- Peters, B. G., 'Policy Transfer Between Governments: The Case of Administrative Reforms', *West European Politics*, Vol. 20, No. 4, 1997, s.71-88.

- Radaelli, C. M., 'Policy Transfer In The European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy', *Governance*, Vol.13, No.1, 2000, s.25-43.
- Robertson, D. B., 'Political Conflict and Lesson-Drawing', *Journal of Public Policy*, Vol.11, No.1, 1991, s.55-78.
- Rose, R., *Lesson Drawing in Public Policy*, (New Jersey: Chatham House, 1993).
- Rose, R., 'What is Lesson Drawing?', *Journal of Public Policy*, Vol.11, No.1, 1991, s.3-30.
- Schick, A., 'Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms', *The World Bank Research Observer*, Vol.13, No.1, 1998, s.123-131.
- Smith, K. E., 'The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: 'Foreign Policy' with an Ethical Dimension?', içinde Karen E. Smith and Margot Light (der.) *Ethics and Foreign Policy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), s.185-204.
- Sozen S. ve Shaw, I., 'The International Applicability of 'New' Public Management: Lessons From Turkey', *The International Journal Of Public Sector Management*, Vol.15, No.6, 2002, s.475-486.
- Street, A., 'Policy Transfer in Kyrgyzstan: the Case of General Practice Fund-holding', içinde Mark Evans (der.) *Policy Transfer in Global Perspective*, (Aldershot: Ashgate, 2004), s.119-133.
- Stone, D., 'Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy', *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 3, 2004, s.545-566.
- Stone, D., 'Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas', *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR) Working Paper*, No. 69/01, 2001, s.1-41, http://74.125.155.132/scholar?q=cache:uWDeVHkTnVQJ:scholar.google.com/+diana+stone+learning+lessons&hl=tr&as_sdt=2000, (Erişim Tarihi: 4 Nisan 2010)
- Stone, D., 'Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines', *Politics*, Vol.19, No.1, 1999, s.51-59.
- Sürgit, K., *Türkiye'de İdari Reform*, (Ankara: Sevinç Matbaası, TODAİE Yayınları, Yayın no:128, 1972).
- Şaylan, G., *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş- Kritik ve Reform Önerileri*, (İstanbul: TESEV, 2000).
- Treasury Board of Canada Secretariat, *Glossary*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/gov-gouv/rc-cr/gloss-eng.asp>, (Erişim Tarihi: 2 Nisan 2010)
- Walt, G., Lush, L. ve Ogden, J., '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*, Temmuz 2003, s.1-33, <http://www.hull.ac.uk/futgov/>, (Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2007)
- Woods, N., *The Globalizers-The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, (Londra: Cornell University Press, 2006).
- 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (17 Ekim 2001 tarihli 1.Mükerrer Resmi Gazete)
- 4744 sayılı Kanun Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (19 Şubat 2002 tarihli Resmi Gazete)
- 4748 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (09 Nisan 2002 tarihli Resmi Gazete)
- 4771 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (09 Ağustos 2002 tarihli Resmi Gazete)

- 4778 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (11 Ocak 2003 tarihli Resmi Gazete)
- 4793 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (04 Şubat 2003 tarihli Resmi Gazete)
- 4916 Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik (19 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazete)
- 4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (7 Ağustos 2003 tarihli Resmi Gazete)
- 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (22 Mayıs 2004 tarihli Resmi Gazete)
- 5218 sayılı Ölüm Cezasının Kaldırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (21 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete)
- 5253 sayılı Dernekler Kanunu

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE GERİ KABUL: HANGİ ŞARTLARDA?



USAK Raporları

“Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul: Hangi Şartlarda?” adlı USAK Raporu, son dönemde Batı Balkan ülkelerine tanınan vize kolaylığı ertesinde yeniden tartışmaya açılan Schengen müktesebatına ilişkin teknik hazırlıkları, geri kabul anlaşmaları boyutuyla konu edinmektedir.

Bu çerçevede Raporda öncelikle AB geri kabul anlaşmalarının siyasi ve hukuki altyapısı verilmekte ve ardından konu Türkiye ve Türkiye-AB ilişkileri özelinde ele alınmaktadır. Raporun son bölümünde ise ilk iki bölümdeki çıkarımlara dayanarak çeşitli önerilere yer verilmektedir.



ULUSLARARASI STRATEJİK ARAŞTIRMALAR KURUMU

USAK, AYTEN SOKAK, No: 21 MEBUSEVLERİ, TANDOĞAN, ANKARA
TEL: 0312 212 28 86 FAKS: 0312 212 25 84 WWW.USAK.ORG.TR