

Baskı Gruplarının Politika Transferlerinde Etkililiği

Selçuk KAHRAMAN¹ 

¹Araş. Gör. Dr. Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Konya, Türkiye
skahraman@erbakan.edu.tr
(Sorumlu Yazar/Corresponding Author)

Makale Bilgileri

ÖZ

Makale Geçmişi

Geliş: 05.05.2021

Kabul: 03.06.2021

Yayın: 30.12.2021

Anahtar Kelimeler:

Baskı grupları, Baskı aktörleri, Politika transferi, Kamu politikası

JEL Kodları: H1, H70

Bu çalışmada baskı grupları, tek başına bir ülkedeki hükümet ya da devlet birimlerinin dışındaki tüm iç ve dış aktörlere vurgu yapmayı içeren bir terim olarak kullanımı tercih edilmiştir. Türkiye'deki yerli literatürde baskı gruplarının ve/veya aktörlerinin karar alıcılar ya da siyasiler üzerinde kurdukları etkileşimlere yönelik çeşitli tartışmalar söz konusu olsa da kamu yönetiminde reform transferleri sürecinde üstlendikleri rollere dair henüz doğrudan ve müstakil bir çalışmanın olduğu söylenemez. Bu bağlamda literatürde henüz yeni bir çalışma alanı olması açısından ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri, yardım kuruluşları, çok uluslu finans kuruluşları, düşünce kuruluşları vb. devlet-dışı aktörlerin birer baskı grubu niteliğinden hareketle ülkelerin kamu yönetiminde reform çalışmaları çerçevesinde politika öğrenimi ve transferi süreçlerinde oynadıkları rollere dikkat çekilmesi hedeflenmektedir.

Çalışma çerçevesinde yerli ve yabancı literatürdeki temel referans kaynaklar dikkate alınarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında idari reform ve politika transferi kavramları incelenmiş, reform transferlerinde rol alan aktörler ortaya konulurken, çeşitli çıkar ve misyonlarla bir araya gelen baskı grubu niteliğindeki aktörlerin bir politika transferinin karar almadaki uygulanmasına kadar olan süreçlerinde üstlendikleri konumlamalarına yer verilmektedir. Böylece çalışma, kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında iç ve dış baskı aktörlerinin politika transferlerinin uygulanmasındaki etkilerinin ve sonuçları açısından etkililiklerinin ortaya konularak değerlendirilmesini önelemektedir. Nihayetinde hükümetlerin yönetsel kabiliyetlerini ortaya koymaya çalıştıkları bir alanda baskı aktörlerinin etkili oluşları, siyasal ve yönetsel alanda bir güç unsuru oluşturma niteliği kazandırmaktadır.

The Effectiveness of Pressure Groups in Policy Transfers

Article Info

ABSTRACT

Article History

Received: 05.05.2021

Accepted: 03.06.2021

Published: 30.12.2021

Keywords:

Pressure groups,
Pressure actors, Policy transfer, Public policy

Jel Codes: H1, H70

First of all, in this study, pressure groups are preferred as a term that emphasizes all internal and external actors outside the government or state units in a country alone. There are various discussions about the interactions they have established over policy-makers or political actors in the domestic pressure groups or actors in Turkey's academic literature. However, it cannot be said that there is a direct and independent study about the roles they assumed in the process of reform transfers in public administration. In this context, due to the fact that it is a subject that has been studied very little in the literature, local, national and international non-governmental organizations, charity organizations, multinational financial institutions, think tanks and so on. Based on the nature of non-state actors as pressure groups, it is aimed to draw attention to the roles that countries play in policy learning and transfer processes within the scope of public administration reform studies.

In the framework of the study, the concepts of administrative reform and policy transfer in the reorganization of public administration were examined by taking into account the basic reference sources in domestic and foreign literature. While presenting the actors involved in reform transfers, the positioning of the actors in the form of pressure groups, which come together with various interests and goals, in the processes from decision-making to the implementation of a policy transfer are included. Thus, the study prioritized the evaluation of the effects of internal and external pressure actors in the implementation of policy transfers and their effectiveness in terms of the results of the reform studies in public administration. Ultimately, the influence of oppression actors in an area where governments try to demonstrate their administrative capabilities gives it a political and administrative power feature.

Atf/Citation: Kahraman, S. (2021). Baskı Gruplarının Politika Transferlerinde Etkililiği, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 218-238.



"This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) (CC BY-NC 4.0)"

GİRİŞ

Yönetimde reform çalışmalarının küresel düzlemde yaygınlaşmaya başlaması ve yönetiminin yeniden yapılandırılması faaliyetleri her geçen gün ayrı bir önem kazanmaktadır. Bu noktada idari reformların ve politikaların yaşama geçirilmesinde politika transferleri hem karşılaştırmalı kamu yönetiminin hem de kamu politikalarının öncelikli çalışma konuları arasında yerini almaktadır. Nitekim günümüzde devletler güvenlik, göç, eğitim, sağlık, çevre, iklim vs. alanlarda yeni ve karmaşık pek çok sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Bu sorunlardan pek çoğu küresel nitelik kazanmaya başlamış, çeşitli sorunlarla politika geliştiren ülkeler ise muhtemel benzer ya da aynı sorunlarla karşılaşabilecek ülkeler açısından politika transferlerinin merkezi konumuna yerleşirken, devletler artık yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde reform politikalarının tek belirleyicisi ve tek aktörlü politika yapıcısı olmaktan çıkmaya başlamıştır. Bu çerçevede çalışmanın temel tartışma soruları şu şekilde sıralanabilir:

- Reform transferlerinde hükümet/devlet-dışı aktörlere ihtiyaç duyulmakta mıdır?
- Kamu yönetiminin düzenlenmesinde rol alabilen devlet-dışı baskı aktörleri kimlerdir?
- Reform transferlerinin yaşama geçirilmesinde baskı grupları hangi yöntemleri benimsemektedir?
- Politika transferi süreçlerinde devlet-dışı aktörlerin belirleyici rolleri devlet birimlerinin rolleri ile mukayese edilebilir mi?

Politika transferlerinin yapı-aktör temelli bir süreç olduğu ve çeşitli aktör ve faktörler bağlamında değerlendirilmesi gerektiği söylenebilir. Nitekim reform transferinin başarısını etkileyebilecek aktörler arasında bürokratlar, girişimciler, danışmanlar ve politik partiler sıralanmakla birlikte sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve düşünce kuruluşları gibi önemli baskı grupları da reform transferlerinin başarısını etkileyebilmektedir. Bu açıdan bir politika transferi, hem aktörleri etkileyen yapısal değişim ve şartlara hem de politikacılar, bürokratlar, yerel, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları ile diğer baskı grupları gibi çeşitli içsel ve dışsal aktörlerle birlikte değerlendirilmelidir. Böylece gerçekleşen ya da hedeflenen politika transferine yönelik sürecin daha iyi analiz edilebilmesi mümkün olabilecektir.

1. KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETSEL DEĞİŞİM İHTİYACI

Reform, kamu yönetiminin en önemli çalışma alanlarından biridir. Reform süreci ise bir politika transferidir (Greener, 2002: 166-169). Bu açıdan organik ve dinamik bir yapıya sahip olan kamu yönetiminin belirli dönemlerde yeniden yapılandırılması gerekmekte ve yenilenme süreci iç dinamiklerce gerçekleşemiyorsa dışsal etkilere ihtiyaç duymaktadır (Kutlu, 2004: 23). Bununla birlikte kamu yönetiminin görevlerini rasyonel bir şekilde sunma zorunluluğu ve idarenin değişen çevre koşulları, yönetimde reform çabalarını hızlandırmıştır. Bu sebeple idarenin hedeflerinde, görev dağılımlarında, kurumsal yapısında, personel yönetiminde, kaynakların kullanımında ve ilgili mevzuatında yer alan sorunların ve eksikliklerin düzeltilmesine ve yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar kamu yönetimi disiplini açısından oldukça önem arz etmektedir (Aykaç vd., 2003: 153).

Küresel ölçekte karşılıklı bağımlılık ilişkilerinin hakim olmaya başladığı günümüz dünyasında devlet birimlerinin yönetsel yapılarına yeni anlamlar ve misyonlar yüklenmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminin yapısal sistemine yönelik yeniden düzenleme çabaları artmıştır (Temizel, 2010: 116-117). Kuşkusuz yönetimin yeniden düzenlenmesi faaliyetleri, toplumsal, ekonomik, politik, kültürel, kurumsal vb. faktörler ve süreçlerden bağımsız düşünülmesi uzun vadede reform transferlerinin başarısını etkileyecektir. Bu açıdan yönetsel yapıya yönelik olarak çeşitli aktörlerin talep ve beklentilerinin karar verme süreçlerinde katılımcı anlayışa uygun bir biçimde değerlendirilmesi gerekmektedir. Nihayetinde ortaya çıkabilecek birtakım başarısızlıklar dahi paylaştırılmış olmaktadır.

Bu durum, örneğin politikacılar açısından bir yönüyle yetki ve sorumluluk görevlerinden ötürü daha rahatlatıcı bir yönetime karşılık gelebilecektir.

Dünyada yönetimin yeniden düzenlenmesi ve yönetimde reform çalışmalarının 1980’li yılların ortalarından itibaren başladığı ifade edilmektedir (Özer, 2013: 100). Yönetimin yeniden düzenlenmesine yönelik çabalar küresel ölçekte pek çok ülkenin sürekli gündeminde yer bulan ve devam eden bir süreci kapsamaktadır (Golembiewski, 1996). Bu süreçlerde çeşitli aktörler ve kesimler tarafından reformların yaşama geçirilmesine yönelik talepler olduğu kadar belli düzeylerde dirençler de söz konusu olabilmektedir. Bununla birlikte özel sektör yönetim anlayışını devlet kurumlarına aktarmayı hedefleyen yeni kamu yönetimi düşüncesi, Anglo-Sakson ülkelerden başlayarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bürokratik kurumların yapı, süreç, kültür ve personel sisteminde köklü nitelikte reformlar yapmalarını sağlamıştır (Ateş, 2002: 8; Özer, 2005: 126-128).

1980’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde reform çalışmaları küresel düzeyde hız kazanmış ve bu reform sürecinin temel anlayışını oluşturan Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ise 1980’li yıllardan sonra yaygınlaşmaya başlayan ve özel sektör yönetim anlayışını kamu yönetimine aktaran bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır (Övgün, 2015: 301-302). Bu yaklaşımın yaygınlaşmasında, Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF) vb. küresel finans kuruluşlarının geri kalmışlığın nedeni olarak değerlendirdikleri zayıf yönetimle mücadele kapsamında ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden düzenlemeye teşvik etmeleri ve desteklemeleri önemli rol oynamıştır (Rose-Ackerman, 2004: 3). Nitekim bu çalışmanın temel konusu da bu tür aktörlerin üstlendikleri rollerin tartışılmasıdır.

Günümüzde kamu politikaları küresel bir sistemin içerisinde oluşmaya başlamıştır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 6). Küresel düzeydeki yeni, karmaşık ve ortak sorunlara karşı ülkeler, diğer ülkelerdeki politikaları incelemeye ve uygulamaya yönelmiştir. Bu açıdan kamu yönetimini oluşturan kurumsal yapı, personel, ilişkiler ve işlevler başta olmak üzere tüm faktörler reforma tabi tutulabilir. Bu unsurların bir ya da birden fazlası reforma tabi tutulabileceği gibi tamamı da reform edilebilir. Bununla birlikte ulusal politika yapıcılarının gündem belirleme gücü zayıflamıştır. Küresel ekonomik gelişmeler ise uluslararası kuruluşların etkilerini oldukça artırmıştır (Stone, 2011: 6-8). Bu açıdan başta uluslararası kuruluşlar olmak üzere çeşitli baskı aktörlerinin ulusal ve küresel kamu politikalarını belirlemedeki rollerinin incelenmesi gerekmektedir. Nitekim Türkiye’de kamu politikalarının başarısını toplum, bürokrasi ve baskı aktörleri ilişkisi üzerinden ele almak ayrıca değer kazandıracaktır.

2. İDARİ REFORM

İdari/yönetimsel reform, teknik anlamda idarenin devamlı ve sistematik bir biçimde geliştirilmesine ve yenilenmesine ilişkin bir dizi tedbirler bütünü olarak değerlendirilebilir (Sevinç ve Kahraman, 2020: 91). Bu açıdan bir idari reform transferi süreci kurumsal tecrübe, tarihsel dinamikler, politik yapı vb. hususlardan bağımsız tutulmamalıdır (Yalçındağ, 1971: 24-25; İsmail ve Kamat, 2018: 574-575). Bu bağlamda kamu yönetimi tıpkı diğer sosyal kurumlar gibi değişime ihtiyaç duymaktadır. Bu bağlamda idari reform sürecinin bir diğer önemli ayağını kamu hizmetlerine yönelik yönetsel yapı ve işleyiş üzerinde politik ve toplumsal aktörlerce değişim ve yeniden düzenleme taleplerinin dikkate alınması oluşturmaktadır (Chapman ve Greenway, 1984; Çakır, 2013: 633). Bu bağlamda politik etkileri ve çıktıları her ne olursa olsun bir idari reformun örgütlü olarak talep edilmesi ayrı bir önem kazanmaktadır. Nitekim çeşitli çıkar ve hedeflerin işbirliği ile ortaya çıkan baskı grupları, yönetim anlayışının ve işbirliği ağlarının yaygınlaşması ile kamu yönetimi üzerindeki etkisini giderek artırmaya başlamıştır (Keser, 2012: 29).

Türkiye örneğinde idari reform alanındaki geçmişine bakıldığında devlet yöneticilerinin ve bürokratik geleneğin Batı’daki gelişmeleri izleyerek politika transferlerini uygulamaya başladıkları

görülmektedir. Örneğin 1839 yılındaki Tanzimat Fermanı Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki yönetimin yeniden düzenlenmesine yönelik en önemli belgelerden birini oluşturmaktadır (Ar, 1983: 65-66). Bununla birlikte bazı ülkelerde çeşitli zamanlarda idari reform çalışmalarını yürütecek tecrübi bilgi ve yeteneklere sahip kimselere ihtiyaç duyulduğundan yabancı uzmanlara ve bilim adamlarına başvurulmuştur. Nitekim Türkiye'de bu kimselerce hazırlanan belli başlı raporlar arasında Neumark Raporu, Barker Raporu, Hanson Raporu, Thornburg Raporu, Roy Blough Raporu ve Fischer Raporu yer almaktadır (Kaya, 2016: 166-169). Bu raporlardan birisi olan Barker Raporu, James M. Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankası'na mensup bir heyet tarafından 1951 yılında Türk Hükümeti'ne sunulmuştur. İlgili raporda yerel yönetimlere daha fazla görev ve yetki verilmesi, personel politikalarını tek bir merkezde toplamak adına Devlet Personel Dairesi'nin kurulması, üniversitelerde kamu yönetimi bölümlerinin açılması vb. öneriler yer almıştır (Aykaç vd., 2003: 162-163). Her biri Batı'daki örnekleri dikkate alındığında uygulama alanı bulmuş olan reform transferi niteliğindeki önerilerin pek çoğu süreç içerisinde yaşama geçirilebilmiştir.

Hem Batı dünyasında hem Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren idari reform süreci, küresel düzeydeki neo-liberal politikalar ile Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve yönetsel yaşamını etki altına almaya başlamıştır. Nitekim 24 Ocak Kararları ile Türkiye'de başlayan dönüşüm sürecinde devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikaları ön plana çıkmıştır (Oktay ve Pekküçükşen, 2009: 180). Bu süreçlerde idari reformun politik boyutunda bürokrat ve politikacılar, reformlara çeşitli dirençlerde bulunmakla birlikte baskı aktörlerinin hükümetler ve politikacılar üzerindeki kampanyaları, bu dirençlerin kırılmasında veya zayıflamasında rol üstlenebilmektedir. Nitekim kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde atılacak ilk adımlardan birinin yeni reform politikalarının benimsenmesini sağlayacak psikolojik bir atmosferin oluşturulmasına yönelik çeşitli aktörlerce kamuoyu oluşturulması olduğu savunulmaktadır (Ertürk, 1971: 72). Böylece reform süreçlerinde çeşitli baskı aktörlerinin etkinliği yeniden gündeme gelebilmektedir.

3. POLİTİKA TRANSFERİ

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin alt başlıklarından biri politika transferidir (Evans, 2009: 248-250). Üstelik politika transferlerinin ilk biçimleri klasik kolonicilik dönemlerine kadar götürülmektedir (Yay, 2016: 51). Yakın dönemlere kadar Türk kamu yönetimi ve kamu politikası literatüründe yeterince çalışılmayan bir kavram olan politika transferi, bir ülkenin diğer ülkelerin teknik bilgi ve tecrübeleri ile çözüm bulabilmesi sürecini anlatmaktadır (Kaçer ve Erat, 2014: 28). İdari reform ise kamu yönetimine ilişkin yapısal ve yönetsel sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik politik aktörlerce benimsenen bir kamu politikasıdır (Christensen ve Lwogreid, 1998: 457). İdari reformlar aracılığıyla ülkeler, kamu yönetimi sistemini kurumsal ve işlevsel boyutlarıyla değiştirmekte ve dönüştürmektedir. Bir kamu politikası olarak idari reform, yeni bir kavram olan politika transferi çerçevesinde değerlendirildiğinde fikir, değer, tutum, ideoloji, kurum vb. unsurların ülkeden ülkeye transfer edilmesini ifade etmektedir. Bu açıdan yeni kamu yönetiminin küresel düzeyde benimsenmesinde içsel ve dışsal faktörler bağlamında ele alınan kavram politika transferidir. Ancak transfer sürecinde dışsal faktörlerin önemi oldukça büyüktür. Bu açıdan ülkeleri politika transferine iten nedenlerin yalnızca politika yapıcılarının kendi iradeleriyle şekillenmediği bazı dışsal faktör ve aktörlerin de katkılarıyla politikaların benimsendiği belirtilmektedir (Sobacı, 2011: 195).

Politika transferinin yaşama geçirilmesi sürecinde kamu görevlilerinden sonra en önemli aktörlerin başında kuşkusuz devlet dışı baskı grupları gelmektedir (Dolowitz, 2000: 10). Nitekim uluslararası ve ulus-üstü kuruluşlara üyeliğin de politika transferinin uygulanma nedenlerinden biri olduğu belirtilmektedir. Böylece devletler üye olmaktan kaynaklı yükümlülüklerinin bir gereği olarak çeşitli politika ve programları gönüllü veya zorunlu olarak benimsemektedir. Örneğin bir transfer

platformu olarak nitelendirilen Avrupa Birliği, politika transferlerini teşvik etmekte ve belirli araçlarla benzeri yönetsel tepkilerin oluşmasına yönelik politikalar izlemektedir (Sobacı, 2009: 74-75). Bu tür kuruluşlar, devletlerin çeşitli bağlılıklarını içeren yapılar olmakla birlikte bu bağlılıklara taraf olan ülke hükümetlerinin yönetsel reform çalışmalarını doğrudan etkileyen dış baskı aktörüdürler.

Politika transferi kavramı, politika öğrenme, politika yayılımı ve ders çıkarma gibi heterojen nitelikteki kavramları içeren bir üst kavram olarak değerlendirilebilir (Kaçer ve Erat, 2014: 28). Bunlardan biri olan “politika yayılımı” kavramı bazı politikaların başka ülkelerin ilgili politikaları üzerinden uyarlanmaya çalışılarak farklı ülkelerde de uygulama olanağı bulması olarak ifade edilebilir (Gray, 1973; Sabatier, 2007: 241; Wright, 1994). Buna karşın kavramın kullanım alanının genel olarak Amerika Birleşik Devletleri’ndeki eyaletler arası transferler üzerinde yoğunlaşması sebebiyle politika transferi kavramı daha kapsayıcı olarak değerlendirilmektedir (Kutlu ve Özdemiray, 2016: 81). “Ders çıkarma” ise politika yapıcılarının özellikle kriz dönemlerine karşı başka ülkelerdeki uygulamalardan dersler çıkarması ve kendi şartlarına uygun sorunun çözümüne yönelik politika geliştirme sürecini ifade etmektedir (Rose, 1993: 19-20). Esasında reform transferlerinde ders çıkarma aynı zamanda politika yapımında bir tür proaktif önlem özelliği taşımaktadır.

Politika transferleri yerine kullanılabilir en yakın kavramlardan birinin de “politika öğrenme” (policy learning) terimi olduğunu belirtmekte yarar bulunmaktadır (Stone, 1999). Bir kamu politikası uygulamasının başka ülkelere tercih edilerek transfer edilebilir ya da öğrenilebilir olması çeşitli süreçleri gerektirmektedir. Bu noktada politika öğrenme anlayışında karar vermek, politika öğrenme prosedürünü ifade etmektedir (Hill, 1998: 188). Politika öğrenme süreci ise politikalarının tespitinden uygulanmasına kadar devam eden aşamalarda hükümet/devlet dışı aktörlerin de dahil olduğu katılımcı bir anlayışla ilgili politikanın ülkenin ilgili kamusal sorun ya da hizmet alanındaki politikasının başarısını belirleyecek şekilde kurgulanabilmesidir.

Politika transferine yönelik çeşitli kavram kullanımlarına karşın belirli bir alana yönelik politika oluşturma ve geliştirme faaliyetlerinin bütünü kapsayan bir kavram olarak “politika transferi” genel olarak tercih edilmektedir (Evans ve Davies, 1999: 363-364). Diğer yandan politika transferlerinin niteliği itibarıyla çeşitli dereceleri bulunmaktadır. Literatürde bu dereceler genel olarak şu şekilde sıralanabilir (Rose, 1993: 132-134; Dolowitz ve Marsh, 1996: 351; Kutlu, 2003: 97-98; Kaçer ve Erat, 2014: 29-30):

- Kopyalama (copying),
- Taklit (imitation),
- Öykünme (emulation),
- Melezleştirme ve sentez (hybridization and synthesis),
- Esinlenme (inspiration).

Yukarıdaki kavramlar dikkate alındığında politika transferi en basit anlamda kamu politikalarının bir diğer ülkeye stratejik olarak aktarımı olarak ifade edilebilir (Wolman, 1992: 27). Bu aktarım ise reform transferinin hedef politika çerçevesinde, küreselleşme ve iletişim teknolojilerinin de etkisiyle çeşitli biçimlerde gerçekleşebilmesine yol açabilmektedir. Bu yönleriyle bir üst terim halini alan politika transferi terimi, çift taraflı etkileşime, çok düzlemli ve karşılaştırmalı analiz olanağına dikkat çekme özelliği taşımaktadır (Babaoğlu, 2018: 188). Bu yönleriyle politika transferlerinin ister gönüllü ister zorunlu olsun çeşitli transfer türlerini tek başına bir devletin dışındaki baskı aktörlerinin güçlü etkinlikleri ile gerçekleştirebilmeleri söz konusu olmaktadır.

Politika reformları sürecinde yönetimin yeniden düzenlenmesi ve yapılandırılmasına yönelik politika transferlerinin pek çok ülke tarafından benimsenmesinde Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) vb. kuruluşlar önemli roller üstlenmektedir (Ömürgönülşen, 2009: 371; Kaçer ve Erat, 2014: 28). Örneğin Dünya Bankası tarafından ortaya atılan yönetim anlayışı, başta IMF olmak üzere diğer küresel finans kuruluşlarının da katkısıyla dünya ülkelerine yayılımının büyük kredi akışı ile istenilen politikalarının yaşama geçirilmesi ile yakından ilgili olduğu savunulmaktadır (Sobacı, 2011: 1999). Bununla birlikte bu kuruluşların 1980'li yıllardan itibaren çeşitli ülkeler üzerindeki reform transferi uygulamaları dikkate alındığında yalnızca halihazırdaki yönetim yapılarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik çaba göstermesinden öte yönetim paradigmalarını ve ülkelerin yönetsel sistemlerini baştan aşağı sorgulayan köklü düzenlemeleri hedefledikleri belirtilmektedir (Aykaç vd., 2003: 156). Nitekim 1990'lı yılların başlarında Rusya'da IMF için bir tür "gölge hükümet" tarifi yapıldığı ifade edilmektedir (Tellal ve Keskin, 2009: 536).

Kamu politikalarının reform sürecine uygun yürütülebilmesi, politika uygulama süreçlerinin en önemli aktörlerinden biri olarak gösterilen baskı gruplarının rol ve konumu ile yakından ilgilidir (Anderson, 2003). Nitekim değer yargılarını ve toplumsal uzlaşmayı esas alan bir politika anlayışı ile karar alıcılar yalnız kamu bürokrasisinin hassasiyetlerini değil geniş bir sivil toplumu ve baskı gruplarının katkılarını da dikkate almalıdır (Schneider ve Ingram, 1997). Bu sebeple politikanın oluşturulması ya da bir reform sürecinin hedeflenmesi baskı grubu kapsamına giren ilgili tüm aktörlerin katılımına ihtiyaç duymaktadır. Kamu politikası konularının oldukça çeşitlenmesi de pek çok aktörün içerisinde yer aldığı süreçleri ortaya çıkarmıştır. Bu açıdan bir kamu politikası ile ilgili karar verme süreci politikacılar, bürokratlar, baskı grupları ve diğer aktörlerin katılımını ve etkileşimini kapsamaktadır (Babaoğlu, 2017: 524; Yıldız vd., 2016: 149). Bu nedenle politika transferi toplumun hassasiyetlerine ve taleplerine duyarlı bir biçimde düzenlenmeli ve baskı gruplarının transfer sürecine etkileri dikkate alınmalıdır.

4. BASKI GRUPLARI

Kamu politikalarının oluşturulması ve işletilmesinde birer aktör olarak baskı gruplarının rolü oldukça önemlidir. Nitekim baskı gruplarının etki gücü ülkelerin demokratik kültürleriyle yakından ilişkili olmakla birlikte kamu yönetiminde özellikle kurumsal yapılara yönelik politikaların hayata geçirilmesinde karar alıcıların karar verme süreçlerinde önemli etkilere sahip oldukları belirtilmektedir (Anderson, 2003: 17-18). Bu açıdan yönetsel reform transferlerinde çeşitli baskı gruplarının zemin oluşturma yahut transfer sürecinin başarılı işletilmesinde önemli katkılar sağlamaları söz konusu olmaktadır.

Literatürde genel olarak politika transferi sürecinin devlet-dışı aktörleri arasında uluslararası kuruluşlar ve düşünce kuruluşları farklı başlıklar altında ifade edilse de bu aktörlerin her biri aynı zamanda birer baskı grubudur. Nitekim baskı grubu olma niteliğinin en belirgin özellikleri arasında hem kamu yönetimi ve politikaları üzerinde hem de siyasal iktidar sahipleri ya da uygulayıcıları üzerinde sonuç alabilecek faaliyetler içerisine girilmesi oluşturmaktadır. Bu faaliyetler basın açıklaması, protesto gösterisi, rapor hazırlama vb. birbirinden farklı yöntemlerle kendini bulmaktadır. Tüm bunlarla birlikte özellikle devletlerarası kuruluşlar ile lobisel faaliyetlerin dışındaki hükümet dışı aktörlerin artan rolü açısından bu çalışmada daha genel bir terim olarak baskı aktörleri teriminin kullanımına da yer verilmiştir.

Sivil toplum kuruluşları, lobicilik, üçüncü sektör vb. kavramlar bazı farklılıklar içermekle birlikte birçok açıdan baskı ve çıkar gruplarıyla aynı anlamda kullanılmaktadır (Cox ve Schwarze, 2015: 73-75). Genellikle baskı grupları daha bilinçli üyelerden oluşmakta ve daha iyi organize olabilmektedir.

Lobicilik, kefilli üyelik, yetkili rolleri kontrol altına alma, danışma, uyarma, muhalefet vb. çeşitli baskı yöntemleri tercih edilmektedir. Bu nedenle baskı grupları, taleplerini ilgili yerlere iletmek ve istedikleri yönde karar alınmasını sağlamak için çok farklı baskı yöntemlerini tercih etmektedir. Baskı gruplarının, sosyal grupların isteklerini siyasal iktidarın ilgili birimlerine iletmek, siyasal iktidarı denetlemek, bireyleri siyaset hakkında bilgilendirmek, mesleki eğitim faaliyetlerinde bulunmak, üyelerini sisteme entegre etmek, siyasal duyarlılık oluşturmak, örgütlenme bilinci oluşturmak, bireyleri temel haklar ve özgürlükler konusunda bilgilendirmek ve toplumsal gerilimi azaltmak gibi çeşitli işlevleri bulunmaktadır.

Daha genel manada baskı aktörlerinin ikna, tehdit, parasal veya maddi çıkar sağlama, hükümet çalışmalarını baltalama, doğrudan eylem vb. kullandıkları çeşitli yöntemler de bulunmaktadır. Baskı aktörlerinin gücünü belirleyen temel etkenler arasında üye sayıları, mali kaynaklar ve örgütlenme özellikleri oldukça önemlidir. Bununla birlikte baskı aktörlerinin toplumsal statüsü, ülkedeki kültürel yapı, politik yapı ve işleyiş, örgüt üyelerinin bilinç düzeyi, halkla ilişkilerinin yürütülme biçimi, liderlik kurumunun yapısı ve etkililiği, baskı odağının yerel ya da merkezi olması, baskının yeri, zamanı ve araçları, kitle iletişim araçlarının kullanım düzeyi de etkili olmaktadır. Kuşkusuz baskı grupları ve baskı aktörleri demokrasinin ve demokratik siyasal sistemlerin vazgeçilmez unsurlarıdır (Grant, 1995: 154). Ülkelerin demokrasi düzeyini ölçmek için çoğu zaman kullanılan ölçütlerden biri de hem niceliksel hem de niteliksel olarak baskı ve çıkar gruplarının gücüdür. Nitekim baskı grupları çoğu zaman yasama organına, hükümete ve yerel yönetim birimlerine etkide bulunarak, üyelerinin taleplerini karar alma mekanizmalarına ilettikleri için temsili demokrasiye hizmet ederler. Kamuoyu oluşumuna katkıda bulunmak suretiyle kararların halk tarafından daha yoğun bir şekilde tartışılmasını sağlayarak, hem bir yandan halkın politik bilinç düzeyinin yükselmesine katkıda bulunur, hem de kararların tartışılarak alınmasına olanak sağladığı için daha doğru kararlar verilmesine yardımcı olurlar.

Lobisel güce ve etkinliğe sahip baskı grupları aynı zamanda politik partilerin giremediği alanlara girerek ya da politik partilere alternatif alanlar oluşturarak, siyasetin ve toplumsal tartışmaların daha geniş alanlara yayılmasını sağlarlar (Aktan vd., 2007: 3-5). Hükümetin ve yerel yönetimlerin gücünü frenleyerek, bir denetleme mekanizması görevi görürler. Özellikle Amerika'daki kontrol - denge modeli gibi, diğer devlet güçlerinin yapamadıkları veya eksik kaldıkları yerlerde devreye girerek, iktidarın gücünü denetleme görevini üstlenirler. Bununla birlikte baskı gruplarının etkinlik alanı ve gücü ülkelerin anayasal, yönetsel ve politik yapısına göre farklılık göstermektedir. Bu açıdan baskı gruplarının kamu politikalarını etkileme yöntemlerini doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki şekilde tasnif etmek mümkündür. İlki siyasal karar alma organları üzerinde doğrudan etkileme biçimidir. Örneğin ABD'de lobicilik adı verilen yöntem üzerinden çeşitli baskı grupları politik partileri ve kamu politikalarını etkilemekte hatta yön verebilmektedir (Sakal, 1998: 215-221). İkincisi ise özellikle günümüzde medya araçları yoluyla kamuoyu oluşturma çabaları üzerinden dolaylı etkileme biçimidir (Eryılmaz, 2007: 324-325). Özellikle kamu politikaları bağlamında medyanın günümüzde hükümet ve politikacılar üzerinde önemli etkileri bulunması yönetsel reforma yönelik çabaların başarısı açısından ayrıca değer kazanan bir baskı aktörü olarak değerlendirilebilir.

Baskı aktörleri içerisinde ve daha dar anlamda Türkiye'deki baskı grupları hakkında yabancı literatürdeki en eski kaynakların başında 1984 yılında yayınlanan Robert Bianchi'nin "Interest Groups and Political Development in Turkey" başlıklı çalışması gelmektedir. Bianchi çalışmasında Türkiye'deki baskı gruplarının karmaşık yapısını gönüllü ve yarı-resmi olmak üzere iki kategori üzerinden ele almıştır. Bunlardan yarı-resmi kuruluşların sosyal kontrol işlevi yüklendiğini ifade ederken gönüllü kuruluşların da politize olmaya doğal eğilim içerisinde olduklarını ve politikacılar ile baskı grupları arasındaki ilişkilerin Türkiye'de politik gerekçelerle şekillendiği savunulmaktadır (Bianchi, 2014). Esasında bu durum hem olumlu hem olumsuz özelliklere kapı aralamaktadır. Ancak bu

politik ilişki, siyasal iktidara yakın baskı gruplarının, bağımsız ve etkili faaliyet yürütebilmelerini kısıtlamaları ya da iktidar yanlısı olarak konumlanmayan baskı gruplarının taleplerinin dışlanması yönünde olumsuz bir karşılığa tekabül edebilmektedir.

Baskı gruplarının kamu politikalarını etkileme, belirleme ve katkı sunabilme rollerine yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Buna göre çeşitli gerekçelerle işbirliği ve menfaat birlikteliği içerisinde hareket eden baskı gruplarının kamu politikaları sürecinde önemli işlevsel roller aldıkları görülmektedir (Bentley, 1908: 330). Bu açıdan yönetsel politika transferlerine yönelik kararların belirlenmesinde ve şekillenmesinde baskı gruplarının günümüzdeki etkileri yadsınamaz düzeylere erişmiştir. Nitekim politika yapım ve transfer süreçlerinde baskı gruplarının “görünmez hükümet”, “anonim imparatorluk” gibi adlandırmalara uygun düştükleri ifade edilmektedir (Kapani, 1992: 208). Örneğin Türkiye açısından 1971 yılında kurulan Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) zaman zaman önemli bir baskı grubu olarak ortaya çıkmaktadır (Ercan ve Ercan, 2015: 399-400). Nitekim TÜSİAD, 2020 yılı itibarıyla Türkiye genelinde yaklaşık dört bin şirketi temsil eden ve üyelerinin geneli açısından Türkiye’deki dış ticaretin %85’ini gerçekleştiren ve kurumlar vergisinin %80’inini ödeyen önemli bir sivil örgütlenmedir. Bununla birlikte önemli ölçüde Avrupa Birliği hedeflerine uygun politikaları benimsemesi nedeniyle Türkiye’deki pek çok kamu politikası ve siyasal iktidar üzerinde etkili olmaya çalışmıştır. Örneğin 1979 yılında Ecevit Hükümeti’ni istifaya götüren süreçte oynadığı rol nedeniyle “hükümet düşüren müessese” olarak dahi tanımlanabilmiştir (Aslan ve Gül, 2004: 98).

Baskı grupları yalnızca örgütlenmiş grupları değil örgütlenmemiş grupları da kapsamaktadır. Buna karşın siyasal karar alma mekanizmalarını etkileme faktörü baskı gruplarının en önemli karakteristiğini ifade etmektedir. Baskı grupları kamu yönetimi üzerinde dışarıdan etkide bulunmakta ve siyasal kararların kendi taleplerine uygun bir biçimde alınmasını sağlamaktadır. Baskı gruplarının bir özelliği de ilgi ve faaliyet alanlarının belirli ve sınırlı oluşudur. Bununla birlikte baskı grupları ile politik partiler arasında genelde geçici ve bazen de sürekli nitelikteki ilişkiler söz konusu olabilmektedir. Örneğin İngiltere’de İşçi Partisi ile işçi sendikaları arasındaki yarı açık yarı gizli dayanışmacı bir ilişki bulunurken Muhafazakar Parti ise büyük sermaye gruplarının ve iş çevrelerinin desteğine sahiptir (Kapani, 1992: 193-196). Bu dışsal etkiler kuşkusuz politikacılar ve karar alıcılar açısından dikkate alınmakta ve baskı gruplarının kamu politikaları üzerinde etkin ve etkili olabilmelerine olanak sağlamaktadır.

Baskı gruplarını en az iki ana kategoride sınıflandırmak olanaklıdır. Bunlardan ilki çoğunlukla ekonomik nitelikte olan ortak çıkarlar üzerinde toplanan gruplardır. Bu gruplar işveren birlikleri (ticaret ve sanayi odaları, işveren sendikaları, büyük işletme sahipleri), işçi kuruluşları (sendikalar) ve tarım sektörü (çiftçi birlikleri, tarım kooperatifleri) aktörlerinden oluşmaktadır. Bununla birlikte memur sendikaları, esnaf kuruluşları, tüketici kooperatifleri ve meslek kuruluşları da oldukça önem arz etmektedir. İkinci olarak ortak fikir ve tutumlar etrafında bir araya gelen gruplardır. Bu gruplar birbirinden farklı alanlarda düşünce kuruluşları, dernekler ve vakıflar üzerinden çalışmalarını yürütmektedir. Bununla birlikte küresel ölçekte hem ekonomik ortak çıkarlar hem de ortak fikirler üzerinden şekillenen kuruluşlar da bulunmaktadır. Ayrıca merkezi Londra’da bulunan Uluslararası Af Örgütü gibi farklı nitelikteki baskı grupları da küresel krizlerin artmakta olduğu dünyada oldukça öneme sahiptir (Özer, 1996: 537).

5. REFORM TRANSFERLERİ VE DEVLET-DIŞI AKTÖRLER

Ülkeler arası politika transferinde esasında muhatap her bir ülke idari reform sürecinin bir parçasıdır. Kamu yönetiminde politikacıların ve bürokratların reform transferindeki rolleri önemli olmakla birlikte günümüzde devlet-dışı aktörlerin idari reform süreçlerindeki katkıları oldukça ileri düzeylere ulaşmaktadır. Kuşkusuz bu gruplar birer baskı grubu olarak hükümetler ve politika yapıcılar

üzerinde etkinlik kurabilmektedir. Nitekim reformların yaşama geçirilmesi küreselleşme dinamiklerinin yaygınlaştığı günümüz dünyasında yalnızca hükümetlerin salt karar verme olanaklarını zayıflatmaktadır. Bu açıdan idari reform politikaları katılımcı yönetim anlayışı çerçevesinde birbirinden farklı aktörlerce şekillenmeye başlamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının küresel düzeyde transferinde dışsal aktörlerin rolü büyüktür. Aynı zamanda birer baskı grubu niteliğindeki bu aktörler arasında uluslararası ve ulus-üstü kuruluşlar, yönetici danışmanları, düşünce kuruluşları, araştırma merkezleri, enstitüler, epistemik topluluklar ve akademisyenler yer almaktadır (Evans, 2009: 244). Nitekim “Amerikan Girişimci Enstitüsü”, “Heritage Vakfı”, “Hoover Enstitüsü” vb. kuruluşların ABD Başkanlarından Reagan ve Bush üzerinde oldukça etkili oldukları ifade edilmekte ve Almanya’da “Bertelsmann Vakfı”nın yeni kamu yönetimi reformlarının yayılmasında bir tür reform atölyesi olarak değerlendirildiği belirtilmektedir (Sobacı, 2009: 97-99).

Kamu yönetimindeki reformlarda zemin oluşturma konusunda önemli etkilere sahip olan baskı gruplarının temel hedefleri karar alıcıları belli konularda reformu benimsemeye zorlamak ya da teşvik etmektir. Karar alıcıları kendi perspektiflerinden karar vermeye zemin hazırlayarak önemli çıkarlar elde etmektedirler. Bu baskı grubu niteliğindeki aktörler yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde olabilecekleri gibi bir işbirliği içerisinde de hareket edebilmektedir (Kutlu, 2004: 28). Literatürde genel olarak politika transferi sürecinde bürokratlara ve politikacılara vurgu yapılmasına karşın uluslararası kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, düşünce kuruluşları, danışmanlık şirketleri, bankalar vb. aktörler birer baskı grubu olarak önemli roller üstlenmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 345; Ateş, 2002: 11). Ayrıca bireyler ve çeşitli işbirliği ağları da politika transferlerindeki geniş aktörlü yelpazenin içerisinde yer almaktadır (Kaçer ve Erat, 2014: 29-30).

Yönetimsel bilgi ve politika aktarımında görev alan aktörlerin başında kuşkusuz uluslararası kuruluşlar gelmektedir. Bu kuruluşlar yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim olgusunun etkisiyle bilgi ve pratik aktarımı konusunda itici birer güç konumundadır. Özellikle Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, OECD, Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Dünya Bankası gibi küresel etki alanına sahip aktörler ile bölgesel kalkınma ve yardım kuruluşları önemli aktörler arasındadır (Güler, 2009: 32). Politika aktarımı ve yayılımı hususunda en etkili aktörler arasında ise Dünya Bankası, OECD ve Dünya Sağlık Örgütü’nün öne çıkmakta olduğu belirtilmektedir. Örneğin Dünya Bankası’nın yıllık programlarında kredi verilen ülkelerin çoğundan yönetimsel reform şartı istediği belirtilmektedir (Ateş, 2002: 10). Dünya Sağlık Örgütü ise üye ülkelerin sağlık politikaları üzerinde en azından kamuoyu oluşturma üzerinden etkinlik kurabilmektedir. Örneğin kapalı mekanlarda sigara içilmesini yasaklayan politikanın benimsenmesi için üye ülkelere çağrılarda bulunduğu ve son olarak 2019 yılında dünya gündemine gelen Covid-19 Pandemisi çerçevesinde devletleri ve ilgili politika karar alıcılarını doğrudan yönlendirebildiği bilinmektedir. Diğer yandan reform transferleri çeşitli aktörlerin karşılıklı etkileşimini içermektedir. Nitekim bu etkileşimin bir sonucu olarak Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nin (SSCB) dağılmasının ardından yeni kurulan bir devlet olarak Kırgızistan’ın sağlık hizmetleri alanındaki reform politikaları üzerinde birbirinden farklı aktörleri görebilmek mümkündür. Bunlar arasında BM Kalkınma Programı, Dünya Bankası, Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı, Dünya Sağlık Örgütü, Türk Kızılay’ı, İsveç Kızıllaç’ı, İsviçre Federal Yabancı Ekonomik Yardım Bürosu gibi farklı aktörler rol alabilmiştir (Street, 2004: 124; Haktankaçmaz, 2009: 187-189).

1980’li yıllarda ekonomik yapısal dönüşüm, 1990’lı yıllarda yönetimsel boyutu da kapsayarak örneğin Türkiye’de devletin yeniden yapılandırılması süreci açısından yeni bir ivme olarak değerlendirilmektedir. Bu süreçte IMF, Dünya Bankası ve OECD vb. uluslararası kuruluşlarla bağımlılık ilişkisi ile AB’ye üyelik süreci Türk kamu yönetimi sistemine önemli etkilerde bulunmuştur.

Örneğin AB'ye üyelik sürecinin yükümlü ve zorunlu bir politika transferi örneği olarak 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu çıkartılmıştır (Kutlu, 2006: 248; Övgün, 2007: 234). Bununla birlikte Yeni Zelanda'da yeni kamu işletmeciliğinin bir politika transferi olarak yaşama geçirilmesinde; politikacı ve bürokrat elitler, OECD ve Business Roundtable isimli bir baskı grubu etkili olmuştur (Sobacı, 2009: 216). Bu açıdan reformlara müdahil olan aktörler ülkeden ülkeye çeşitlilik gösterebilmektedir.

Kamu yönetimi reformları açısından çeşitli düşünce kuruluşları, danışmanlık şirketleri ve uluslararası kuruluşlar tarafından belirlenen politikaların varlığı ve inşası her geçen gün artmakta ve çeşitli araçlarla ülkelere transfer edilmektedir (Övgün, 2015: 305). Nitekim Türkiye'de kamu yönetiminde etik hakkındaki yasal ve yönetsel düzenlemelerin OECD ve AB raporlarının da etkisiyle şekillenen birer politika transferi olarak değerlendirilmesi söz konusudur (Keser, 2012: 26). Yine Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulmasında 5176 sayılı Kanun Tasarısı'nda, OECD tarafından 1998 yılında yayımlanan "Kamu Yönetiminde İlkeler" başlıklı tavsiye kararına atıfta bulunulması politika transferinin açıkça benimsendiğini göstermektedir (Yay, 2016: 58). Ayrıca taklit niteliğinde bir politika transferi olan bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasında Avrupa Birliği'nin etkisi büyük olmuştur (Kutlu, 2003: 98).

Çalışmanın devam eden bu kısmında reform transferi süreçlerinde etkili olan baskı aktörlerini ekonomik, politik, toplumsal ve akademik yapılar olmak üzere dört başlık altında toplanılması tercih edilmiştir. Küresel düzeyde ekonomik yapılar, finans kuruluşlarını ifade ederken; politik yapılar olarak BM, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi gibi kuruluşlara vurgu yapılmaktadır. Toplumsal yapılar en dar anlamda baskı grubunun tüm aktörlerini (yardım kuruluşları, meslek birlikleri, hak tabanlı örgütlenmeleri vb.) kapsamaktadır. Bununla birlikte düşünce kuruluşları, araştırma merkezleri, enstitüler gibi yapıların günümüzdeki artan rolü, akademik/bilimsel yapılar olarak ayrıca değerlendirilmeyi zorunlu kılmaktadır.

5.1. Uluslararası Finans Kuruluşları

24 Ocak 1980 kararlarıyla Türkiye'de ithal ikameci politikalar yerini ihracata dayalı politikalara bırakmaya başlamış ve serbest piyasanın benimsenmesine yönelik uyum politikaları Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gözetiminde başlatılmıştır (Sezgin, 2015: 71). Türkiye'de özelleştirmelerle ilgili politika transferinin uygulanmasında da IMF, Dünya Bankası vb. kuruluşlar etkili olmuştur. Bu bağlamda 11 Aralık 1985 tarihinde "Morgan Guaranty Trust Company of New York" isimli bir firma ile dönemin hükümeti arasında imzalanan bir anlaşma çerçevesinde özelleştirme hazırlıklarına başlanmıştır. Türkiye'de uygulanacak özelleştirme çalışmalarına yön verecek olan ve Haziran 1986'da tamamlanan ana planın hazırlanmasında ise Dünya Bankası doğrudan finansman desteğinde bulunmuştur (Yayman, 2000: 138-139).

Kapitalizmin dönüşümü ve devletlerin bu dönüşüm içerisindeki rolü ve işlevi, idari reform sürecinin başlamasındaki ekonomik ve ideolojik arka planı verdiği ifade edilmektedir. İdari reform sürecinin en önemli dışsal aktörleri arasında Dünya Bankası, IMF, OECD ve Avrupa Birliği sayılmaktadır. Nitekim bu aktörler arasında da belirli bir yaklaşım uyumlaşmasından söz edilebilir. Örneğin Türkiye'de 2 Nisan 2007 tarihli bir başbakanlık genelgesinde idari kapasitenin geliştirilmesi hedefiyle ve Avrupa Birliği Lizbon Stratejisi çerçevesinde Başbakanlık bünyesinde "Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu"nun öncelikli olarak oluşturulduğu belirtilmektedir. Ardından 17 Şubat 2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun ve kanun hükmündeki kararnamele ile bazı düzenleyici işlemler için OECD tekniği olan Düzenleyici Etki Analizi'nin uygulanacağı belirtilerek, bu uygulama, Avrupa Birliği 2007 İlerleme Raporu'nda yönetsel bir ilerleme örneği olarak değerlendirilmiştir (Şener, 2008: 118-119).

Diğer taraftan bazı uluslararası kuruluşların ülkelere sağladıkları fon, politika transferlerindeki zorlayıcılık faktörünü ortaya çıkarabilmektedir. Bu tür şartlı politika transferlerine bir örnek olarak Türkiye ile Dünya Bankası arasında “yapısal uyarlanma kredileri” adı verilen sürecin sonunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bununla birlikte 1997 yılındaki Asya krizinde IMF politikalarını reddeden Malezya’nın yeni kamu işletmeciliği düşüncesini transfer ederek bir İngiliz danışmanlık şirketi tarafından hazırlanan özelleştirme planını kamu yönetiminin küçültülmesi politikası çerçevesinde uygulamaya koyduğu belirtilmektedir (Sobacı, 2009: 167).

SSCB’nin dağılmasının ardından Rusya’da yönetimin yeniden düzenlenmesi ve liberal ekonomi politikalarının transfer edilmesinde IMF, Dünya Bankası ve çok uluslu şirketler oldukça etkili olmaya başlamıştır. Buna karşın kapitalizmin getirilmesinde Komünist Parti elitlerinin rolü inkar edilemez. Buna koşut olarak SSCB’nin dağılmasının ardından Rusya’nın ilk devlet başkanı olan Boris Yeltsin döneminde (1991-1999), ilk olarak anayasal kurumlar üzerinde politika transferleri yapılmıştır. Örneğin Fransa’daki hükümet sisteminden yararlanılmış, üst yargı kurumları ABD, Almanya ve Fransa’dan uyarlanmış ve piyasa ekonomisine dayalı reform transferlerinde Batılı ülkeler transfer kaynağı olarak benimsenmiştir. Bu dönemde idari yeniden yapılanma süreci IMF ve Dünya Bankası tarafından yönlendirilmeye başlanmış, IMF tarafından önemli miktarlarda hibe akışı sağlanmış, Dünya Bankası ve Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (EBRD) işbirliği içerisinde yönetsel reform süreci işletilmeye çalışılmıştır. Bu süreçte çeşitli hükümet kurumları ve belediye teşebbüslerinde özelleştirme uygulamaları başlamıştır. Kuşkusuz bu dönemdeki reform transferlerini gönüllü ve zorunlu politika transferleri olarak değerlendirmek olanaklıdır (Orhan ve Çobanoğlu, 2015: 55-59).

Uluslararası kuruluşlar arasından OECD’nin politika ve reform transferlerinde önemli çalışmalar içerisine girmiş olduğu literatürde genel olarak yer almaktadır. Örneğin OECD’ye bağlı Public Management Committee (PUMA) tarafından çıkartılan “Public Management Series” başlıklı yayınların kamu kurumlarında işletmeciyi yönetim anlayışının yerleşmesinde etkili olduğu ifade edilmektedir (Pollitt, 2003: 128-129). Bununla birlikte birtakım küresel kuruluşların hükümetleri kamu yönetimi reformları konusunda kamuoyu oluşturma ve finans kaynakları konusunda destekledikleri görülmektedir. Örneğin Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü’nün (OECD) “Kamu Yönetimi/İşletmesi Programı”nın (PUMA) yeni kamu yönetimi anlayışına uygun reform politikaların yaşama geçirilmesine yönelik çeşitli araştırmalara, finans ve teknik destek verdikleri bilinmektedir. Böylece bu tür politika transferlerini yaşama geçirmek isteyen ülkeler açısından bu kuruluşlar politika sürecinin aktarımı konusunda önemli etkilere sahip olduğu belirtilebilir.

PUMA’nın, yeni yönetim teknik ve bilgilerinin aktarımı ve pazarlanmasında öne çıkan en önemli OECD kuruluşlarından birisi haline geldiği vurgulanmaktadır (Ateş, 2002: 11-13). Nitekim PUMA Komitesi’nin misyonu üye ülkelerdeki politika yapıcılara bilgi ve tecrübe alışverişi sağlamaktır. Bununla birlikte Rusya, OECD üyesi olmadığı halde 1994 yılında imzalanan bir anlaşma ile OECD’nin düzenleyici reform programının uygulandığı ilk ülke konumundadır (Tellal ve Keskin, 2009: 535). Diğer yandan OECD üyesi ülkelere kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çabalarda çeşitli kamu hizmetlerinin özel sektör rekabetine açılması, özelleştirme uygulamalarının artırılması ve devletin küçültülerek sınırlandırılması gibi belli başlı temaların öne çıktığı belirtilmektedir (Yayman, 2000: 143).

5.2. Bölgesel ve Küresel Politik Kuruluşlar

Dünyada bölgesel ve küresel pek çok politik/siyasal nitelikli kurulan uluslararası kuruluşlar bulunmaktadır. Ancak tüm bunlar içerisinde Türkiye gibi ülkelerin yönetsel reform süreçlerinde etkili olan iki kuruluş olarak Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi’ni bu kısımda örneklendirmek yararlı olabilecektir. Kuşkusuz Avrupa Birliği gibi çeşitli ülkeleri bir araya getiren ulus-üstü politik kuruluşlar

üye ülkelerin politika transferlerinde oldukça etkili olmakta ve benzeri politikaların tüm üye ülkelerde yaşama geçirilmesine yönelik baskı unsuru olabilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 7; Radaelli, 2000: 26; Padgett, 2003: 227-228). Bununla birlikte bu baskı süreci esasında bir tür “yükümlü transfer” kapsamında değerlendirilebilir (Kutlu ve Özdemiray, 2016: 85). Böylece bu tarz uluslararası kuruluşların hem politika transferlerini kolaylaştırıcı bir aktör olarak hem de hükümetlerin kamu politikaları üzerinde bir baskı grubu olarak değerlendirilmeleri gerektiği savunulmaktadır (Sobacı, 2011: 196).

Yakın politik ve yönetsel tarihi içerisinde örneğin Türkiye açısından hem Avrupa Birliği hem de Avrupa Konseyi, bir politika transferi aktörü olarak karşımıza çıkmıştır. Türkiye bu kuruluşlarla imzaladığı ve taraf olduğu çeşitli sözleşmeler, anlaşmalar ve taahhütler çerçevesinde pek çok yönetsel hedefi yaşama geçirmek durumunda kalmıştır. Bunlar içerisinde Türkiye’de en önemli politika transferlerinden biri bölgesel kalkınma ajansları olmuştur. Taklit niteliğinde bir reform transferi olarak değerlendirilen kalkınma ajanslarının (Kutlu, 2003: 98) yaşama geçirilmesi süreci büyük ölçüde Avrupa Birliği etkisi ve kontrolü ile olmuştur. Bu ajansların kuruluş süreçlerinde dışsal etkilerin dışında önemli destekleyici aktörleri arasında bazı baskı grupları da yer almaktadır. Bunlardan biri olan TÜSİAD, bölgeselleşmeye yönelik politika transferlerini savunarak küreselleşme ve yerelleşme süreçlerinin ülkelerin politik sınırlarını zorladığı ve yeni bir coğrafya okumasının zaruri hale getirdiğini düşünen kamuoyu çalışmaları yürütmüştür (Övgün, 2007: 244-247). Bu noktada içsel baskı aktörlerinden olan sivil toplum kuruluşlarının önemi gündeme gelmektedir.

5.3. Sivil Toplum Kuruluşları

18. yüzyıldan itibaren sivil toplum ile devlet terimleri arasındaki ayrışmanın belirginleşmesi ile birlikte devlet-dışı örgütlü bir toplumsal hareket olarak sivil toplum tanımlanmaya başlamıştır. Bu noktada sivil toplum örgütlerinin kamu politikaları üzerindeki baskı grubu niteliği bağlamındaki rolleri önem kazanmıştır (Kutlu, Kahraman ve Dinçer, 2021: 144). Kuşkusuz baskı gruplarının en önemli rolleri özellikle kamu politikalarının gündeme gelişi aşamasından itibaren başlamaktadır. Bu aşamada çeşitli konular hükümet organlarının ve diğer toplumsal aktörlerin gündemine gelmektedir. Özellikle yerel, ulusal ve küresel sivil toplum kuruluşları ile medya başta olmak üzere çeşitli baskı grupları bazı politikaların yaşama geçirilip geçirilmemesi konusunda etkili olabilmektedir (Shafritz, Layne ve Borick, 2005: 125). Örneğin 1990’lı yılların başlarında Türkiye’de kadın hakları savunucusu sivil toplum kuruluşları kadın haklarından sorumlu bir bakanlık ihdas edilmesi talebinde bulunmuşlar ve süreç içerisinde bu talebi dile getiren STK’ların önemli etkisi ile ilgili bakanlığın ilerleyen dönemde ihdas edildiği görülmektedir.

Zorunlu transfer türlerinden birisi olan “koşulsallık” transferinde özellikle çok uluslu şirketler ve uluslararası yardım kuruluşları, devam eden ilişkilerinin ve yardımlarının bir tür şartı olarak politika yapıcılarını bazı politika ve kurumları transfer etmeye zorlamaktadır (Haktankaçmaz, 2010: 32). Bu transferlerde çok uluslu bir şirketin yatırım şartlarına, uluslararası bir yardım kuruluşunun ise yardım şartlarına birtakım hususlara yer vermeleri nedeniyle hükümetlerin de rızalarının alınması sağlanmaktadır. Bununla birlikte uluslararası pek çok yardım kuruluşunun gelişmekte olan ülkelerdeki pek çok reform girişimini finanse ettiğini belirtmek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda mali fon ya da donörlük işlevi yerine getiren uluslararası yardım kuruluşlarının mülteciler gibi küresel sorunlar karşısında da ülkelerin kamu politikalarının uygulanmasında ve belirlenmesinde çeşitli etkiler oluşturabilmektedir. Bu etkiler özellikle yerel düzeyde devlet birimleri ile diğer yerel aktörlerle birlikte çalışan uluslararası kurum ve kuruluşların saha ofisleri üzerinden daha yakın bir şekilde görülebilmektedir.

Reform transferlerinin yaşama geçirilmesinde insani yardım örgütleri, çevre örgütleri, sendikalar, meslek örgütleri, odalar gibi çeşitli baskı grupları politikanın türüne göre müdahil aktör olarak ortaya çıkabilmektedir. Örneğin Rusya’da idarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin reform çalışmalarında kamu görevlileri ve politikacıların yanı sıra iş kolektifleri, sivil toplum kuruluşları, yabancı kuruluşlar vb. baskı grupları etkili olmuştur. Bu bağlamda iş dünyasındaki dernekler ile çeşitli sivil toplum kuruluşları lobicilik faaliyetlerine başvurarak idari reform sürecinin birer baskı grubu olarak rol oynamışlardır (Orhan ve Çobanoğlu, 2015: 63). Diğer yandan Uluslararası Af Örgütü, Greenpeace vb. birçok küresel kuruluşun hedefi hükümetlerin belli konulardaki politikalarını ve uygulamalarını değiştirmesine zorlamaktır. Buna karşın örneğin Uluslararası Kızılhaç Örgütü, devletlerle yürüttüğü üst düzey ortak çalışmalarla bu tür bir hedef içerisine girmemekte ve devletlerin politikaları hakkında sessiz kalmayı tercih edebilmektedir (Çalış vd., 2006: 732).

5.4. Düşünce Kuruluşları

Modern politik sistemin bir parçası olan düşünce kuruluşları (think-tanks), ilk olarak siyasal araştırma enstitüleri olarak 20. yüzyılın başlarında ABD’de kurulmuştur (Kamalov, 2012: 38). Düşünce kuruluşları, organizasyonlar, gruplar ya da enstitüler düzeyinde çalışmalar yürüten, fikir üreten, analiz yapabilen ve tavsiye raporlar ile planlama ve strateji belirlemede yardımcı yapılanmalardır (Eren, 2012: 12). Düşünce kuruluşlarının kullanıldığı alanlar ya da ilgilendikleri konular her geçen gün artmaktadır. Çalışma alanları çevre sorunlarından dış politikaya kadar çeşitlilik göstermektedir. Bununla birlikte düşünce kuruluşları, büyük ölçüde konularını bir ya da birkaç ülke ile sınırlandırmaktadır (Feuerbach, 2012: 24).

Politika transferlerinde araştırma merkezleri, enstitüler, düşünce kuruluşları vb. bazı devlet dışı aktörler politika üretimi ve yayılımı konusunda oldukça önemlidir. Nitekim çeşitli politika yapım süreci aktörlerinin bir araya getirilmesi, aktörler arası bir işbirliği ağının oluşturulması, çeşitli projelere teknik ve mali destek verilmesi, yazılı ve görsel çalışmaların yürütülmesi gibi araçlarla politika transferinin hedef ülkelerce benimsenmesinde ve uygulanmasında etkili olabilmektedirler (Sobacı, 2011: 197). Kuşkusuz düşünce kuruluşları ülkelerdeki politika yapıcılar ile farklı alanlardaki uzmanlar arasında fikir transferi sağlaması beklenen araçlardır (Sakal, 2012: 150).

Sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları, uluslararası şirketler ve yardım kuruluşları gibi baskı grupları reform süreçlerinde etkin gruplar arasında yer almakta ve pek çok kez politika transferlerinin ideolojik arka planını da oluşturmaktadır. Örneğin düşünce kuruluşlarının küreselleşme dinamiklerinin de etkisiyle uluslararası düzeydeki faaliyetleri pek çok politikanın başka ülkelere yayılımında ve ihracında etkili olabilmektedir (Ladi, 1999). Bu açıdan düşünce kuruluşlarının literatürde politika transferi yapıcı aktörler arasında hükümet dışı bir baskı grubu olarak yerini aldığını belirtmek mümkündür. Aynı zamanda düşünce kuruluşları karar alıcıları yönlendirirken çeşitli aktörler ile etkileşim halinde çalışmalarını sürdürmektedir.

Düşünce kuruluşları reform uygulamalarında etkili roller üstlenebilir ve hükümetleri yönlendirebilirler. Örneğin yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlaştırılmasında neo-liberal düşünce üreten kuruluşların etkisi oldukça fazladır. Zira bu düşünce kuruluşları hükümetleri ve bürokrasiyi idari reform uygulamalarına hazırlayıcı rol üstlenmişler ve reformun uygulanması aşamalarında yol ve yöntem tartışmaları ile reform transferini güçlendirme çalışmaları yürütmüşlerdir (Kutlu, 2004: 28). Düşünce kuruluşları politika transferlerinin önemli bir kurumsal aktörü olmakla birlikte çalışmaları ve araştırma raporları ile devlet birimleri ve Dünya Bankası gibi kurumlardaki proje geliştirme çalışmalarına da girdi sağlayabilmektedir (Sobacı, 2009: 81).

Birer baskı grubu olarak düşünce kuruluşları ve enstitüleri hükümetlerin yönetim anlayışının değişiminde ve çeşitli politikaların yaşama geçirilmesinde önemli birer zemin oluşturabilmektedir. Örneğin Thatcher hükümetleri döneminde uygulanan yeni yönetim şeklinin önemli bir kısmı “Adam Smith Institute” ve “Institute for Economic Affairs” başta olmak üzere neo-liberal düşünce kuruluşlarınca ortaya atılan politika anlayışlarına dayanmaktadır (Ateş, 2002: 11). Yine, 1990’lı yıllardan itibaren Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yönetsel dönüşüm ve özelleştirme süreçlerinde düşünce kuruluşları, IMF ve Dünya Bankası’ndan gelen yönergeleri uygulanabilir politika paradigması olarak ele almışlardır (Krastev, 2012: 96).

Günümüzde neo-liberal reform dalgasının yayılması sürecinde çeşitli aktörler ve çıkar grupları önemli roller üstlenirken bu çıkar gruplarından biri de uluslararası düzeyde faaliyetlerini yürüten, New York merkezli olarak George Soros tarafından 1993 yılında kurulan Açık Toplum Enstitüsü’dür. Dünyada altmıştan fazla ülkede vakıfları aracılığıyla faaliyetlerini yürüten Açık Toplum Enstitüsü idari reform transferlerinin en önemli aktörlerinden biri olarak değerlendirilmekte ve doğrudan politika transferi alanının bir baskı aktörü olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim faaliyette olduğu ülkelerde kamu yönetimi reformlarına hız kazandırmak üzere Yerel Yönetim ve Kamu Hizmeti Reform Girişimi ile Açık Toplum İçin Politika Birliği kurulmuştur. Bu birlik üyesi otuz dört politika merkezi üzerinden çeşitli alanlarda politika danışmanlığı hizmetleri yürüttüğü ifade edilmektedir (Sobacı, 2011: 191, 193, 205).

SSCB’nin dağılmasından sonraki dönemde yönetimin yeniden düzenlenmesi sürecinde hem yurt içinden hem de yurtdışından desteklenen düşünce kuruluşları, devletin karar alma ve uygulama aşamasında önemli ölçüde etkili olmaya başlamıştır. Bu kuruluşlardan özellikle yabancı kökenli devlet dışı aktörler arasında; GGI (German Gref Institute), IMEMO (Institute of World Economic and International Relations) ve ISKRAN (Institute of Canadian and USA Studies) gibi kuruluşlar yer almaktadır. Ayrıca 1993 yılında kurulan “The Carnegie Moscow Center” isimli düşünce kuruluşunun tüm fonları ise ABD tarafından karşılanmıştır (Orhan ve Çobanoğlu, 2015: 63-64). Rusya’da özelleştirme uygulamaları ise “Harward Institute of International Development” tarafından hazırlanan ‘şok terapi programı’ çerçevesinde başlatılmıştır (Tellal ve Keskin, 2009: 524).

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu politikası konularının oldukça çeşitlenmesi pek çok aktörün içerisinde yer aldığı süreçleri ortaya çıkarmıştır. Böylece kamu politikaları ile ilgili karar verme süreci politikacılar, bürokratlar, baskı grupları ve diğer aktörlerin katılımını ve etkileşimini içermeye başlamıştır. Bununla birlikte kamu yönetiminde politikacıların ve bürokratların reform transferindeki rolleri önemli olmakla birlikte günümüzde devlet-dışı aktörlerin idari reform süreçlerindeki katkıları oldukça artmıştır. Kuşkusuz bu gruplar birer baskı grubu olarak hükümetler ve politika yapıcılar üzerinde etkinlik kurabilmiştir. Reformların yaşama geçirilmesi, küreselleşme dinamiklerinin yaygınlaştığı günümüz dünyasında yalnızca hükümetlerin salt karar verme olanaklarını zayıflatmış ve idari reform politikaları katılımcı yönetim anlayışı çerçevesinde birbirinden farklı aktörlerce şekillenmeye başlamıştır.

Kamu yönetimindeki reformlarda zemin oluşturma konusunda önemli etkilere sahip olan baskı gruplarının temel hedefleri karar alıcıları belli konularda reformu benimsemeye zorlamak ya da teşvik etmektir. Böylece karar alıcıları kendi perspektiflerinden karar vermeye zemin hazırlayarak önemli çıkarlar elde etmektedirler. Bununla birlikte baskı gruplarının etki gücü ülkelerin demokratik kültürleriyle yakından ilişkili olmakla birlikte kamu yönetiminde özellikle kurumsal yapılara yönelik politikaların hayata geçirilmesinde karar alıcıların karar verme süreçlerinde önemli etkilere sahip oldukları görülmektedir. Bu açıdan yönetsel reform transferlerinde çeşitli baskı gruplarının arka plan

oluşturma ve transfer sürecinin başarılı işletilmesinde önemli katkılar sağladıkları rahatlıkla ifade edilebilir.

1980’li yıllardan itibaren kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine yönelik reform transferlerinde Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, OECD vb. uluslararası finans kuruluşlarının, Avrupa Birliği gibi ulus-üstü politik kuruluşların, yardım kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının, çeşitli alanlarda çalışmalar yürüten düşünce kuruluşlarının lobicilik faaliyetleri ile hükümetler üzerindeki etki alanları açıkça görülmektedir. Böylece kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde rol alan baskı gruplarından öne çıkanlardan başlıcaları çalışma içerisinde yer almış, politikacılar ve hükümetler üzerindeki zaman zaman belirleyici ve yönlendirici rolleri ortaya konulmuştur. Kuşkusuz bürokrasiden veya etkili bir siyasal iktidar alanından tümüyle bağımsız bir reform sürecinden bahsetmek doğru olmamakla birlikte reform transferlerinin yaşama geçirilmesinde baskı aktörlerine çeşitli reform politikalarında gönüllü veya zorunlu olarak ihtiyaç duyulmuş ve politika transfer süreçlerinde politikacılar ve bürokratlar üzerinde etkisi önemli düzeylere ulaşmıştır.

Yukarıda vurgulanan yönleri itibariyle reform transferlerinde devlet dışı aktörlere olan ihtiyaç, küresel düzeydeki her türlü alandaki gelişmelerin karmaşıklaşan yapısı ve süreçleri itibariyle gittikçe önemini korumaya devam etmektedir. Hükümetlerin kamu yönetimi alanında çeşitli nedenlerden ötürü reform amaçlı siyaset anlayışlarının bir ürünü olarak hükümet dışı aktörler, yer yer devlet birimlerinin üstlendikleri roller kadar etkinlik oluşturabilmektedir. Sonuçta siyasal iktidarların ve hükümetlerin kamu politikası alanındaki faaliyetlerinde baskı grupları ve/veya aktörleri aynı zamanda siyasal ve yönetsel alanda artan bir güç unsuru olarak belirmiş ve belirmeye devam etmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. C., Ay, H., & Çoban, H. (2007). Siyasal karar alma sürecinde çıkar grupları, C. C. Aktan & D. Dileyici (Ed.), *Modern politik iktisat: kamu tercihi* (ss. 1-22). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Anderson, J. E. (2003). *Public policy making: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Ar, A. F. (1983). Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde yapılan bazı idari reform çalışmaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (3), 65-88.
- Aslan, S. & Gül, C. (2004). Geçmişten günümüze Türkiye’de baskı grupları. *CÜ İİBF Dergisi*, 5 (1), 85-100.
- Ateş, H. (2002). Kamu örgütlerine yönelik yönetsel bilgi ve siyasa aktarımı: eleştirel bir inceleme. *İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi*, (27), 7-26.
- Aykaç, B., Yayman, H. & Özer, M. A. (2003). Türkiye’de idari reform hareketlerinin eleştirel bir tahlili. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, (2), 153-179.
- Babaoğlu, C. (2016). Lobicilik ve kamu yönetiminde katılım. *Türk İdare Dergisi*, (483), 3-20.
- Babaoğlu, C. (2017). *Kamu politikası analizine yönelik kavramsal ve kuramsal bir çerçeve*. Yönetim Bilimleri Dergisi, 15 (30), 511-532.
- Babaoğlu, C. (2018). Yükseköğretimdeki politikalarına dair bir yazın taraması ve analiz için bir anahtar kavram olarak politika transferi. *Fiscaoeconomia*, 2 (1), 186-203.
- Bentley, A. F. (1908). *The process of government*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bianchi, R. (2014). *Interest groups and political development in Turkey*. Princeton: Princeton University Press.
- Chapman, R. A. & Greenway, J. R. (1984). *The dynamics of administrative reform*. London: Croom-Helm.
- Christensen, T. & Lwogreid, P. (1998). Administrative reform policy: the case of Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 64 (3), 457-475.

- Cox, R. & Schwarze, S. (2015). The media/communication strategies of environmental pressure groups and NGOs. A. Hansen & R. Cox (Eds.), *The Routledge handbook of environment and communication* (pp. 73-85). New York: Routledge.
- Çakır, M. (2013). Reform ve idari reform kavramları üzerine bir inceleme. *Tarih Okulu Dergisi*, 6 (16), 627-640.
- Çalış, Ş. H., Özlük, E. & Kutlu, Ö. (2006). INGOs: uluslararası sivil toplum kuruluşları.Ş. H. Çalış, B. Akgün & Ö. Kutlu (Ed.), *Uluslararası örgütler ve Türkiye* (ss. 723-746). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44, 343-357.
- Dolowitz, D. (2000). Policy transfer: a new framework of policy analysis. D. D. et al. (Eds.), *Policy transfer and British social policy: learning from USA* (pp. 9-37). Buckingham: Open University Press.
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13 (1), 5-24.
- Ercan, A. & Ercan, B. (2015). Türkiye’de ekonomik elit davranışları ve bir ekonomik seçkinler örgütü olarak TÜSİAD. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8 (41), 397-406.
- Eren, O. (2012). Ermenistan’da “think-tank”lar”, H. A. Karasar & H. Kanbolat (Ed.), *Avrasya’da stratejik düşünce kültürü ve kuruluşları* (ss. 11-21), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Ergun, T. (2003). Yerel yönetimlerde halk denetçiliği; gereksinim ve işlerlik, kamu yönetimi. 1. Baskı, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, ss. 77-78.
- Ertürk, B. (1971). Bir psikolojik değişim sorunu olarak idari reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (3), 72-89.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu yönetimi: düşünceler, yapılar, fonksiyonlar*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Evans, M. & Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: a multi-level disciplinary perspective. *Public Administration*, 77 (2), 362-385.
- Evans, M. (2009). Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 30 (3), 243-268.
- Feuerbach, A. (2012). Avrasya’da düşünce kuruluşları: kaygılar ve görüşler. H. A. Karasar ve H. Kanbolat (Ed.), *Avrasya’da stratejik düşünce kültürü ve kuruluşları* (ss. 37-46). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Golembiewski, R. T. (1996). The future of public administration: end of a short stay in the sun? or a new day-dawning?. *Public Administration Review*, 56 (2), 139-149.
- Grant, W. (1995). Conclusions: pressure groups and democracy. W. Grant (Ed.), *Pressure groups, politics and democracy in Britain* (pp. 153-165). Second Edition, London: Palgrave.
- Gray, V. (1973). Innovation in the states: a diffusion study. *The American Political Science Review*, 67 (4), 1174-1185.
- Greener, I. (2002). Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning, and path-dependency perspectives. *Governance*, 15 (2), 161-183.
- Güler, B. A. (2009). Karşılaştırmalı kamu yönetimi nedir?. B. A. Güler vd. (Ed.), *Kamu yönetimi ülke incelemeleri* (ss. 13-38), 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Haktankaçmaz, İ. (2009). Ülkeler arasında reform transferi. *Türk İdare Dergisi*, (81), 181-197.
- Haktankaçmaz, İ. (2010). Reform transferinde uluslararası örgütlerin rolü. *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, 22 (6), 23-54.
- Hill, M (1998). The theory and practice of regulation in Canada and the United States: opportunities for regulatory learning in the UK. B. Doern & S. Wilks (Eds.), *Changing regulatory institutions in Britain and North America*. Toronto: University of Toronto Press.
- Ismail, F. & Kamat, S. (2018). NGOs, social movements and the neoliberal state: incorporation, reinvention, critique. *Critical Sociology*, 44 (4-5), 569-577.

- Kaçer, F. & Erat, V. (2014). Küreselleşme ve politika transferi olarak yeni kamu işletmeciliği. *Pamukkale Journal of Eurasian Socioeconomic Studies*, 1 (2), 27-44.
- Kamalov, İ. (2012). Rusya'da düşünce ve araştırma kuruluşları. H. A. Karasar & H. Kanbolat (Ed.), *Avrasya'da stratejik düşünce kültürü ve kuruluşları* (ss. 37-46). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Keser, A. (2012). Politika transferi ve Türk kamu yönetiminde etik, *Amme İdaresi Dergisi*, 45 (4), 25-50.
- Kapani, M. (1992). *Politika bilimine giriş*. 6. Basım, Ankara: Bilgi Yayınları.
- Kaya, F. (2016). Türkiye Cumhuriyeti'nde yapılan idari reform çalışmalarının karşılaştırmalı analizi. *Sosyal Bilimler Dergisi*, (48), 165-181.
- Krastev, I. (2012). Orta ve Doğu Avrupa'da think-tank etkisi: gerçek mi, yoksa sahte mi?. H. A. Karasar & H. Kanbolat (Ed.), *Avrasya'da stratejik düşünce kültürü ve kuruluşları* (ss. 93-102). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Kutlu, Ö. (2003). İdari reform transferi: ülkelerin birbirlerinden kamu politikaları transfer etmeleri ve öğrenmeleri. A. Balcı vd. (Der.), *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar* (ss. 83-114), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Kutlu, Ö. (2004). *Gelişmiş ülkeler ve türkiye'de kamu reformu ve yönetimin yeniden düzenlenmesi*. 1. Basım, İstanbul: Nobel Yayınları.
- Kutlu, Ö. (2006). *Karşılaştırmalı kamu yönetimi: teorik çerçeve ve ülke uygulamaları*. Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Kutlu, Ö. ve Özdemiray, S. M. (2016). Politika transferine karar verme süreci. *Sayıştay Dergisi*, (101), 79-95.
- Kutlu, Ö, Kahraman, S. ve Dinçer, S. (2021). Demokratik kamu politikalarına sivil toplum katkısı: Konya STK platformu örneği. *Yönetim ve Ekonomi*, 28 (1), 139-167.
- Ladi, S. (1999). Globalization, think tanks and policy transfer. *The world bank conference of the global development network*, 5-9 December 1999, Bonn/Germany.
- Oktay, E. & Pekküçükşen, Ş. (2009). Yerel yönetimlerin demokratikleşmesinin bir aracı olarak sivil toplum kuruluşları: Türkiye için kısa bir değerlendirme, *KMU İİBF Dergisi*, (16), 172-186.
- Orhan, G. & Çobanoğlu, S. (2015). Sovyet sonrası dönemde Rusya'da idari reform politikaları. *Yasama Dergisi*, (30), 44-69.
- Ömürgönülşen, U. (2009). Amerika Birleşik Devletlerinde kamu yönetimi. B. A. Güler vd. (Ed.), *Kamu yönetimi ülke incelemeleri* (ss. 313-412). 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Övgün, B. (2007). Bir politika transferi örneği: kalkınma ajansları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62 (3), 233-255.
- Övgün, B. (2015). İdari reform ve politika transferi. *Mülkiye Dergisi*, 39 (1), 301-306.
- Özer, A. (1997). Baskı gruplarının gelişimi, sınıflandırılması ve faaliyetleri. *TBB Dergisi*, (4), 532-539.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni kamu yönetimi: teoriden uygulamaya*. Ankara: Platin Yayınları.
- Özer, M. A. (2013). Yerel yönetimler reformunda reform: 6360 sayılı kanun'un düşündürdükleri. *Yerel Politikalar*, Ocak-Haziran, 97-126.
- Padgett, S. (2003). Between synthesis and emulation: EU policy transfer in the power sector. *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 227-245.
- Pollitt, C. (2003). Public management reform: reliable knowledge and international experience, *OECD Journal on Budgeting*, 3 (3), 121-136.
- Radaelli, C. M. (2000). Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy, *Governance*, 13 (1), 25-43.
- Rose-Ackerman, S. (2004). *The challenge of poor governance and corruption*. Cambridge University Press.
- Rose, R. (1991). What is lesson drawing?..*Journal of Public Policy*, 11 (1), 3-30

- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy*. Chatham House Publishers.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. 2nd Editon, Boulder, CO: Westiew Press.
- Sakal, H. B. (2012). Türkiye’de iktisadi alanda faaliyet gösteren düşünce kuruluşlarının karar alma mekanizması üzerindeki etkileri. H. A. Karasar & H. Kanbolat (Ed.), *Avrasya’da stratejik düşünce kültürü ve kuruluşları* (ss. 149-165), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Sakal, M. (1998). Siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörler ve rolleri, *DEÜ İİBF Dergisi*, 13 (1), 211-230.
- Sevinç, İ. & Kahraman, S. (2020). Türk kamu yönetimi açısından kalkınma planlarındaki yönetsel reform hedeflerinin incelenmesi. *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6 (2), 90-112.
- Shafritz, J. M., Layne, K. S., & Borick, C. P. (2005). *Classics of public policy*. New York: Pearson Longman.
- Schneider, A. L. & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. University Press of Kansas.
- Sezgin, Ş. (2015). Politika transferi ve Türkiye’de özelleştirme. *Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi*, 27 (27), 67-76.
- Sobacı, M. Z. (2009). *İdari reform ve politika transferi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Sobacı, M. Z. (2011). Politika transferi bağlamında kamu yönetiminde neo-liberal reformların yayılması: açık toplum enstitüsünün rolü, *Sosyo Ekonomi*, (2), 191-210.
- Stone, D. (1999). Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. *Politics*, 19 (1), 51-59.
- Stone, D. (2000). Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance*, 13 (1), 45-70.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy. *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 545-566.
- Stone, R. W. (2011). *Controlling institutions: international organizations and the global economy*, First Published, Cambridge: Cambridge University Press.
- Street, A. (2004). Policy transfer in Kyrgyzstan: the case of general practice fund-holding. M. Evans (Ed.), *Policy transfer in global perspective* (pp. 119-133). Aldershot: Ashgate Ltd.
- Şener, H. E. (2008). Avrupa Birliği, neo-liberalizm ve idari reform ilişkisi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 3 (7), 112-137.
- Tellal, E. & Keskin, N. E. (2009). Rusya Federasyonu’nda kamu yönetimi. B. A. Güler vd. (Ed.), *Kamu yönetimi ülke incelemeleri* (ss. 469-543). 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Temizel, H. (2010). Kamu yönetimi reformları ve reformların temel özellikleri. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (20), 115-143.
- Yalçındağ, S. (1971). Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesi çalışmalarının yönü ve stratejisi üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (2), 24-31.
- Yay, E. (2016). Bir kamu politikası olarak politika transferi ve Türkiye örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 8 (2), 48-63.
- Yayman, H. (2000). 1980 sonrası Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının gelişimi ve kamu yönetimi üzerine etkileri. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, (3), 135-156.
- Yıldız, M., Babaoğlu, C. & Şahin, B. (2016). Kamu politikasını Türk idare tarihi üzerinden çalışmak. *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 34 (2), 133-158.
- Wolman, H. (1992). Understanding cross-national policy transfers: The case of British and the United States. *Journal of Governance*, 5 (1), 27-45.
- Wright, V. (1994). Reshaping the state: the implications for public administration. *West European Politics*, 17 (3), 102-137.

EXTENDED ABSTRACT

There are various discussions about the interactions they have established over policy-makers or political actors in the domestic pressure groups or actors in Turkey's academic literature. However, it cannot be said that there is a direct and independent study about the roles they assumed in the process of reform transfers in public administration. In this context, due to the fact that it is a subject that has been studied very little in the literature, local, national and international non-governmental organizations, charity organizations, multinational financial institutions, think tanks and so on. Based on the nature of non-state actors as pressure groups, it is aimed to draw attention to the roles that countries play in policy learning and transfer processes within the scope of public administration reform studies.

The dominance of interdependence relations on a global scale has brought new meanings and missions to the administrative structures of state units. Therefore, efforts to reorganize the structural system of public administration have increased. Undoubtedly, the reorganization of the administration cannot be considered independently of social, economic, political, cultural and institutional processes. In this respect, the demands and expectations of various actors regarding the administrative structure should be evaluated in accordance with the participatory understanding in the decision-making processes. Even some failures that may eventually occur are shared.

The field of public policy and its issues have started to take place within the scope of both political science and administrative science in recent years. This text, which includes a theoretical and practical discussion, mainly focuses on the relationship between administrative reform transfer and pressure actors. Pressure actors also have a meaning that includes the term pressure groups, which constitutes the dominant working and usage preference in the literature. In this context, it would be appropriate to continue on the four basic questions and answers of the study.

First of all, are there any need for state and non-governmental actors in policy transfers in general and in reform transfers in particular? Essentially, in this question, this need issue is assumed as a mandatory preference requirement rather than being answered widely. However, this by itself is not true. Understanding the process that has made states and governments feel voluntary or obligatory since the 20th century provides the real answer to the question to researchers. Everything had changed when the states and governments lost the legitimate areas of power they had assumed alone and without any authority. Therefore, what determined the need was the change in the polarity of the imperialist world on the one hand, and the rapid proliferation of local, regional and global economic and social organizations on the other.

Secondly, which pressure groups/actors are needed in the regulation of public administration? International financial institutions, regional and global political institutions, non-governmental organizations and think tanks have been adopted as the most general categorization in terms of the study. These actors have now the power to be effective at any stage of public administration implementation policies, from the idea stage to the institutionalization stage.

Thirdly, which methods do the pressure groups/actors adopt in reform transfers? The first is the economic method. In particular, global financial institutions want to establish effectiveness on the administrative and institutional reform processes of developing countries. In this framework, it does not hesitate to establish a covert imposition process over the economic development levels of the country's administrations. The second is external and political effects. The necessity of being exposed to both economic and political influences is essentially a direct result of the globalization process.

Fourthly, is the role of the pressure groups/actors in the process of policy transfers comparable to the roles of the state or government agencies? Today, public policies have begun to form within a global system. Against the new, complex and common problems at the global level, countries have tended to examine and implement policies in other countries. In this respect, all the factors that make up the public administration, especially the institutional structure, personnel, relations and functions, can be reformed. However, the agenda-setting power of national policy makers has weakened relatively.

States and governments need to rethink all the roles and positions that oppressors play in all these processes. Reform transfers that serve certain lobbies and do not add enough value to the public sphere should require governments to be more cautious. As a matter of fact, the influence of the pressure actors in the transfer processes exemplified for many countries such as Turkey and Russia in this study has resulted in different results. For this

reason, each country has to analyze the contributions of the pressure actors to public services and public institutions within the framework of cost-benefit analysis.