

Sovyet Sonrası Dönemde Rusya’da İdari Reform Politikaları *

Gökhan Orhan**
Sedat Çobanoğlu***

Özet

Bu çalışmada Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra Rusya’da uygulanan idari yeniden yapılanma ve reform süreci incelenmiştir. Komünist yönetim anlayışından piyasa ekonomisi odaklı bir anlayışa geçilmesi, birçok değişimi beraberinde getirmiştir. Bu noktada, Yeltsin ve Putin dönemlerinde değişim ve dönüşüm aşamasında hangi oyuncuların ve faktörlerin sürece dâhil olduğu sorgulanmıştır. Politika transferi yazınından hareketle kamu politikalarının uygulanmasında gönüllü ya da zorlayıcı formların olup olmadığı da incelenmiştir. Sonuç olarak, piyasa ekonomisi ve merkezîyetçi yönetim anlayışının bir çelişki gibi görünmesine rağmen, bu süreç Doppelganger kelimesinin “çift gezer, birlikte hareket eder” anlamlarıyla açıklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Rusya, İdari Yeniden Yapılanma, Piyasa Ekonomisi, Merkezîyetçilik

Abstract

In this study, administrative reconstruction and reform processes of post-Soviet Russia will be examined. The transition from communism to market economy has brought substantial changes at the administrative domain in Russia. The study explored the players and factors contributed to administrative change and transformation process in Yeltsin and Putin rule. Departing from policy transfer literature, it was also examined whether implementation of public policy took the voluntary or coercive forms. In conclusion, though market

* Bu çalışma, “Sovyet Sonrası Dönem Rusya’sında Devletin Yeniden Yapılanma ve Reform Süreci” başlıklı yüksek lisans tezinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

** Prof. Dr., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Bandırma Onyedil Eylül Üniversitesi, gorhan@bandirma.edu.tr

*** Doktora Öğrencisi, Kamu Yönetimi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, sedat-cobanoglu@hotmail.com

economy and centralized administration system seem like a contradiction, this process was explained with reference to "Doppelganger" which means "dual goes, together moves".

Key Words: Russia, Administrative Reconstruction, Market Economy, Centralization

Giriş

Politika değişimini anlama ve açıklama, politika çözümlemecilerin ve siyaset bilimcilerin önemli kaygılarından biridir. Ülkeler arasında iletişimin ve etkileşimin oldukça hızlandığı günümüz toplumlarında, değişim ve sürekliliği şekillendiren önemli iç ve dış faktörler mevcuttur. Politika değişimi, kimi zaman farklı oyuncu gruplarının çıkarlarına referansla açıklanırken, kimi zaman da hatalardan bir ders çıkarma ve öğrenme sürecinin doğal çıktısı olarak çıkarılardan bağımsız açıklamalara konu edilmiştir. Birbiriyle yarışan politika söylemleri ve kurumsal gelenekleri konu alan çalışmalar, değişimi ve sürekliliği anlama ve açıklama sürecinde önemli katkılar sağlamıştır. Ders çıkarma ve öğrenme süreci yaklaşımlarının uzantısı olarak alınabilecek olan politika transferi yazını da, politika değişimini politika transferinin bir çıktısı olarak açıklar. Bu bağlamda politika transferi yukarıda bahsi geçen öğrenme süreci ve ders çıkarma gibi süreçler de dâhil olmak üzere, gönüllü ya da zorlayıcı formlarda olabilen ve farklı bağlamlar arasında yer alan, bütün etkileşim sürecini içeren bir açıklama penceresi sunar. Bu kapsamda ele alınabilecek olan konulardan biri de, idari yeniden yapılanma ve reformlardır. Ülkeler farklı tarihsel gelişmeler ışığında şekillenen ve belli bir süreklilik gösteren kurumsal geleneklere sahiptir. Ancak bu kurumsal gelenekler ve idari yapılar, ciddi değişimlere konu olabilmektedir. Bu değişimler belli bir kaynaktan beslenen ve zorunlu transfer sonucu ortaya çıkan, uluslararası bir yakınsama sürecinin ürünü olarak ortaya çıkabilirken, bazen de yerel oyuncuların gönüllülüğünden ya da transfere aracılık eden bir epistemik cemaat veya söylem koalisyonunun varlığından kaynaklanabilir. İşte bu noktada birçok oyuncunun rol oynadığı değişim süreçleri, bir taraftan geleneksel yönetim yaklaşımlarını konu alırken, diğer taraftan küresel sürecin getirisi olan yeni yönetim yaklaşımlarına yönelebilmektedir. Ancak her iki durumun da mevcut yönetim sistemleri içinde yer alması, çelişki gibi görünse de bu süreç, doppelganger kelimesinde ifade bulmaktadır.

Bu çalışma, önemli iki idari yeniden yapılanma ve reform deneyimi yaşayan Sovyet sonrası dönemde Rusya örneğine odaklanarak yaşanan değişim sürecini çözümlemeyi amaçlamaktadır. Çalışmada kamu yönetimi bağlamında idari yeniden yapılanma sürecinde ne gibi değişimlerin yaşandığı ve bu değişimleri etkileyen faktörlerin neler olduğu incelenmektedir. Aynı zamanda

çalışmada, Sovyetler Birliği zamanında egemen olan geleneksel yönetim anlayışının, Sovyet sonrası dönemde nasıl bir reform sürecine konu olduğu da tartışılmaktadır.

Politika transferi yazınından hareket eden çalışma, özellikle değişim sürecinin ne ölçüde uluslararası oyuncuların zorlayıcılığı ve ne ölçüde içerideki oyuncuların gönüllülüğü ekseninde yürütüldüğü sorularına cevap aramaktadır. Bu süreçte rol oynayan oyuncuların kimler olduğuna odaklanılarak bu oyuncular vasıtasıyla yapılan politika transferlerinin niteliği sorgulanmaktadır. Transferlerin, gönüllü, zorunlu veya her ikisinden de unsurlar taşıyan bir politika transferi niteliğine sahip olup olmadığı da tartışılmaktadır.

Çalışmada öncelikle teorik bir çerçeve konulabilmesi amacıyla politika transferi yazını ve idari yeniden yapılanma ve reformlar iki bölüm halinde incelenmektedir. Ardından Sovyet sonrası dönemde idari yeniden yapılanma ve reform süreçlerinin arka planı ortaya konmaktadır. Bu süreçte yaşanan değişimler, Putin öncesi ve Putin sonrası dönemler olarak iki kısımda betimlenmektedir. Son olarak bu değişim sürecini şekillendiren faktörlerin ve kilit oyuncuların değerlendirmesi yapılarak, çalışma sonuç bölümüyle bitirilmektedir. Yöntem¹ olarak değerlendirildiğinde çalışma, temel araştırma özelliğine sahiptir. Bu makalenin temel amacı, açıklayıcı bir araştırma sunmaktır. Zaman boyutu olarak örnek olay incelemesi çalışmasıdır. Veri toplama tekniği bakımından nitel bir karakter göstermekle birlikte, karşılaştırmalı bir metot izlenerek veriler değerlendirmeye alınmıştır.

Sonuç olarak bu çalışma, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra iki dönem halinde ele alınarak idari yeniden yapılanma ve reform süreci bağlamında incelenmiştir. Politika transferi yazınından hareket edilerek yaşanan politika transferlerinin hangi biçimde yapıldığı ve bu süreçlerde hangi oyuncuların rol oynadığı sorgulanmıştır. Böylelikle yaşanan değişim süreçlerinin çözümlenmesi amaçlanmıştır. Çalışmadaki bulgular göstermektedir ki, Rusya'da yaşanan idari yeniden yapılanma ve reform süreçleri, hem gönüllü hem de zorlayıcı politika transferi biçiminde gerçekleşmiştir. Bu reform süreçlerinde hem ulusal hem de uluslararası oyuncular kendi çıkarları dâhilinde Rusya'yı yeniden yapılandırmak istemişlerdir. İki dönem halinde incelenen çalışmada, birbirine çelişki gibi algılanan merkezîyetçilik ve piyasa ekonomisi süreçleri, Doppelgänger kelimesinin anlamlarından "birlikte hareket eder ve çift gezer" ifadeleriyle açıklanmıştır.

1. Reform ve Politika Transferi

Geçmişten günümüze kadar varlığını daima korumasının yanı sıra, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra iletişim teknolojilerinin artmasıyla birlikte politika

¹ William Lawrence Neuman, Toplumsal Araştırma Yöntemleri I: Nitel ve Nicel Yaklaşımlar, Çev: Sedef Özge, 2c., 7.bs., Yayın Odası, Ankara, 2014.

transferi süreci hız kazanmıştır.² Özellikle yirminci yüzyılın sonlarından itibaren ulus devletlerin kendi içinde çözemeyeceği ve diğer ülkeleri de ilgilendiren birtakım sorunlar ortaya çıkmıştır. Ülkeler gerektiğinde ortak kararlar alarak problemlere karşı müşterek çözüm arayışları sunmaya başlamışlardır.³ Küreselleşme sürecinde devletlerin birbirlerinden edindiği deneyim ve tecrübeler, özel sektörde, kamu sektöründe ve diğer sektörlerde bir değişim süreci başlatmıştır. Nitekim politika yapımcılar ve uygulayıcılar, bu süreçten önemli derecede etkilenecek, politika transferlerinin yolunu açmışlardır. Böylelikle, idari yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkan reformlar, politika transferleri vasıtasıyla diğer ülkelere yayılmaya başlamıştır.⁴ Alan yazınında politika transferi sürecini ifade edebilmek için birçok tanım yapılmıştır. Bunlardan birisini örnek vermek gerekirse, Dolowitz ve Marsh'a göre, politika transferi, belirli bir zaman ve/veya yerdeki kurumlar, idari düzenlemeler ve politikalar hakkındaki bilginin, bir başka yer ve/veya zamandaki kurumların, idari düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılan bir süreç olarak tanımlanabilir.⁵

Politika transferi yazınında yapılan çalışmalar ifade edilirken, benzer birtakım kavramlar kullanılmaktadır. Bunlar, politika yayılması (Policy Diffusion), politika yakınsaması (Policy Convergence) ve ders çıkarma (Lesson Drawing) kavramlarıdır. Bu alanda yapılan çalışmalar, genellikle *bilgi ve tecrübe* üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar, politikaların, kurumların, düşüncelerin ve idari düzenlemelerin gündem oluşturma sürecinde nasıl olması gerektiğini belirlemede kullanılmaktadır.⁶

Politika yayılması dış oyuncular tarafından gönüllü politikalarla veya zorunlu dayatmalarla hükümetlere politikaların kabul ettirilmesi süreci olarak tanımlanmaktadır.⁷ Politika yakınsaması, kelime anlamı itibarıyla ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal bağlamda uluslararası farklılık gösteren yönlerini aynılaştırmayı sağlamaktadır.⁸ Ders çıkarma ise, politika transferi sürecinde

² David Dolowitz and David Marsh, "Who Learns What From Whom: a Review of Policy Transfer Literature", Political Studies, 1996, 343.

³ Mehmet Cahit Sobacı, "Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeyde İdari Reformların Analizi", Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2009, 67.

⁴ Diane Stone, "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas", Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Coventry, 2001, 2.

⁵ Dolowitz ve Marsh, a.g.k, 1996, 344.

⁶ Stone, a.g.k, 2000, 1.

⁷ Jakobi, Anja P., and Thomas Sommerer, "International Institutions and Policy Diffusion: Sources-Mechanisms-Impact", "Workshop Proposal for the 2012 ECPR Joint Sessions, 2012, University of Antwerp", 1.

⁸ William Hartley Furtan, "Policy Convergence: Canadian Perspective", Paper presented

gönüllü politika transferi olarak görülmektedir. Böylelikle politika yapıcılar, diğer ülkelerdeki programları ve politika uygulamalarını inceleyerek hangi politikanın kendi ülkelerindeki mevcut sorunları çözebileceğini değerlendirmektedirler.⁹

Bu süreçte bir politikanın bir ülkeden diğer bir ülkeye nasıl aktarıldığını ve bu sürecin nasıl geliştiğini ortaya koyabilmek ve istenilen sonuçlara ulaşılabilmesi için yedi temel soru sorulmuştur. Bunlar: Niçin politika transferi yapılır? Kim politika transferi yapar? Ne transfer edilir? Nereden politika transferi yapılır? Politika transferinin farklı dereceleri var mıdır? Politika transferlerini sınırlayan faktörler nelerdir? ve Hangi politika transferi başarısızlığa yol açar?¹⁰ Kısa bir şekilde bu sorulara değinmekte fayda vardır.

Politika transferinin nedenleri açısından bakıldığında bu sürecin temeli, gönüllü ve zorlayıcı politika transferlerine dayanmaktadır. Politika yapıcılar arasındaki memnuniyetsizlik, kamunun rahatsız olduğu politikalar, başarısız politikalar, siyasal rekabet ve belirsizlikler politika transferlerinin nedenleri arasında sayılabilmektedir.¹¹ Bir politika transferinin gönüllü olabilmesi için diğer devletlerin uyguladığı politika veya programı transfer etme aşamasında politika yapıcılarının, rasyonel ve bilinçli kararlar alması gerekmektedir. Diğer taraftan zorlayıcı politika transferi ise bir devletin veya uluslararası örgütün bir devleti belirli bir politika, program veya kurumsal yapıyı benimsemesi yönünde, devletin veya uluslararası bir örgütün ilgili yükümlülükleri gereği zorlamasıyla ortaya çıkmaktadır.¹²

Politika transferleri, belirli oyuncuların aracılığıyla yapılmaktadır. Bu durumda toplumsal sorunlara çözüm üretmek amacıyla geliştirilen kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecine, politikacılar uluslararası örgütlere kadar geniş bir çerçevede birçok içsel ve dışsal oyuncu dâhil olmaktadır.¹³ Bu oyuncular, seçilmiş politikacılar, siyasi partiler, bürokratlar/sivil kamu yöneticileri, baskı grupları, politik girişimciler/uzmanlar ve ulus üstü kurumlar olarak belirtilmiştir.¹⁴ Bu bağlamda ulus

at the workshop on North American Trade Relationships: Policy Challenges for 2002 and Beyond, Chicago Illinois, August 2001, 2.

⁹ David Dolowitz and David Marsh, "Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance*, 13, 1, 2000, 13, 14.

¹⁰ Dolowitz ve Marsh, a.g.k, 2000, 8.

¹¹ Aktaran, David Benson, Andrew Jordan, "What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited", *Political studies review*, 9, 3, 2011, 369, 370.

¹² Sobacı, a.g.k, 2009, 81.

¹³ Mete Yıldız, Mehmet Cahit Sobacı, "Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve", *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Der. Yıldız, Mehmet Cahit Sobacı, 1.Bs. Adres Yayınları, Ankara, 2013, 19.

¹⁴ Dolowitz ve Marsh, a.g.k, 1996, 345.

devleti merkezine alan bir bakış açısıyla, politika transferinin bir çıktısı olan kamu politikası sürecine dâhil olan bu oyuncular; resmi, gayri resmi ve uluslararası oyuncular olarak sınıflandırmak mümkündür.¹⁵

Politika transferi sürecinde ülkelerin ilk olarak “ne ya da neyi” transfer edeceğini belirlemesi gerekmektedir. Hangi alanda politika başarısızlığı varsa o alana yönelik nesne belirlenmelidir. Şartlara uygun olarak, bir siyasal sistemden diğerine politika transferleri yapılabilmektedir. Bu anlamda, transfer edilebilecek nesnelere sekiz kategoride toplamak mümkündür. Bunlar; politika amaçları, politika içeriği, politika araçları, politika programları, kurumlar, ideolojiler, fikirler ve davranışlar ve olumsuz derslerdir.¹⁶

Politika transferi sürecinde oyuncuların, gerekli olan politika nesnesini seçmeleri ve transfer etmeleri için öncelikle, politikanın kaynağını tespit etmeleri ve nereden transfer edeceklerini belirlemeleri gerekmektedir. Bu bağlamda politika transferinin kaynağı; yerel, ulusal ve/veya uluslararası ölçekte olabilmektedir. Böylelikle politika transferleri, yurt içinden ve/veya yurt dışından olmak üzere iki şekilde ülkelerin geçmişteki tecrübelerinden yapılabilmektedir.¹⁷

Politika transferi aşamasında devletlerin alıp uygulayacağı politikanın derecesinin belirlenmesi de önem teşkil etmektedir. Çünkü seçilen politikayı uygulamak isteyen ülke, bu politikanın nasıl ve hangi biçimde transfer edilmesi gerektiğini ortaya koymalıdır. Dolayısıyla Rose (1993), politika transferi derecelerinin, kopyalama (Copying), taklit (Emulation), karışım (Mixtures), sentez (Synthesis) ve esinleme (Inspiration) olarak beş kategori halinde yapılabileceğini belirtmiştir.¹⁸

Programların karmaşık bir yapıya sahip olması ise, transfer edilebilirliğini etkilemektedir. Daha fazla karmaşık yapıya sahip olan politikaların, transfer edilebilme olasılığı daha zor olmaktadır. Bu alanda yapılan çalışmalarda Rose, bazı hipotezler ortaya koymuştur:¹⁹

1. Tek amaçlı programlar, çok amaçlı programlara nazaran daha kolay transfer edilebilir,
2. Program ne kadar basit olursa transfer, o derecede kolay olur,
3. Problem ve çözüm arasındaki bağlantı, ne kadar doğrudan olursa o kadar transfer edilebilir olur,
4. Transfer edilecek politikanın yan etkileri ne kadar az olursa, transferin yapılabilme olasılığı o kadar çok artar,

¹⁵ Yıldız ve Sobacı, a.g.k, 2013, 19.

¹⁶ Dolowitz ve Marsh, a.g.k, 2000, 12.

¹⁷ Greg Marsden, Dominic, Stead, “Policy transfer and learning in the field of transport: A review of concepts and evidence”, Transport policy, 18, 3, 2011.

¹⁸ Aktaran, Dolowitz ve Marsh, a.g.k, 1996, 351.

¹⁹ Aktaran, Dolowitz ve Marsh, a.g.k, 1996, 353.

5. Bir programın başka bir alana uygun olup olmadığı hakkında ne kadar çok bilgi toplanabilirse, transfer edilebilmesi o kadar kolaylaşır,
6. Sonuçlar ne kadar kolay tahmin edilebilirse, transfer edilebilmesi o kadar basitleşir.

Bu anlamda, politika çalışmalarında rol alan oyuncuların tam rasyonel olması oldukça zor bir durumdur. Bu oyuncular, sınırlı bilgiyle çalışmak durumunda kaldıklarında, sınırlı rasyonellik söz konusu olmaktadır. Bir politika transferi yapılırken çözüme yönelik çalışmalar, hem zaman ve kaynak hem de araştırma alanı yönünden kısıtlanabilmektedir. Sonuç olarak politika yapımcılar ve bu alanda çalışanlar, politika transferi sürecinde olumsuz yönde etkilenmektedirler.²⁰⁻²¹

Bu kapsamda bir devletin yönetim anlayışında ortaya çıkan birçok reform gereksinimi, idari yeniden yapılanma sürecini başlatmaktadır. Belirli oyuncular tarafından bir politikanın transferi, gönüllü ya da zorlayıcıyı biçimlerde yapılabilmektedir. Politika transferi yapılırken bir politikanın, bir kurumun ya da bir reform uygulamasının transfer sürecine dâhil olabileceği bilinmektedir. Ancak politikayı uygulayacak olanlar, transfer sürecinin nasıl olacağını çok iyi analiz etmelidir. Aksi takdirde yapılacak politika transferi başarısız bir biçimde sonuçlanabilir.

1.1. İdari Yeniden Yapılanma ve Reformlar

Kamu politikalarının başarısızlıklarının nedenlerini açıklayan teorik çalışmalar, daha çok gelişmiş ülkelerin piyasa ekonomisinin başarısızlığı teorisi kullanılarak ifade edilmiştir. Bu kapsamda ekonomik başarısızlıklarla kamu yönetimi aynı düzlemde yer almıştır.²² Piyasa ekonomisinin ve hiyerarşinin içinde bulunduğu yönetim yazını, karma yönetim olarak işlem maliyeti ekonomisine getirilen eleştiride ifade bulmuştur.²³ Bu bağlamda merkezîyetçi bir yapı, birçok gelişmiş ülke tarafından kamu politikalarında karar alma ve uygulama sürecinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin ABD, İngiltere ve Almanya gibi gelişmiş ülkelerde eğitim, konut ve polis hizmetleri gibi politikalar merkezi yönetim tarafından belirlenirken, uygulanması yerel yönetimler ta-

²⁰ Marsden ve Stead, a.g.k, 2011, 4.

²¹ Harold, Wolman, "Policy transfer: what we know about what transfers, how it happens, and how to do it", The George Washington University Institute of Public Policy Papers, 2009, 13.

²² Hasan Hüseyin Çevik, Süleyman Demirci, Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme, 2.Bs. Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

²³ Williamson, Oliver, Eoton, "Markets, Hierarchies, and the Modern Cooperation: An Unfolding Perspective", Journal of Economic Behaviour and Organization, 17, 1992, 336.

rafından icra edilmektedir.²⁴ Böylelikle, kamusal hizmetlerin sunumunda merkeziyetçi bir yaklaşım varlığını korumaktadır. Bir diğer söylemle, idari örgütlenmenin işleyişinde birçok dinamik oyuncu etkili olmakla birlikte mevcut yönetim yapısı, küresel ölçekte piyasa ekonomisinin çıktılarından fayda sağlarken, merkeziyetçi tutumunu sürdürebilmektedir. Bu durum, doppelgänger bir anlayışın varlığını göstermektedir.

Küreselleşmenin birçok alanda etkili olduğu bilinmektedir. 1970'li yıllarda özellikle devletlerin idari yeniden yapılanma süreçlerini önemli ölçüde değişime yöneltten bir araç olmuştur. Bu süreçte dünya, piyasa ekonomisinin maddi refahıyla birlikte liberal demokrasilerin, siyasal ve kültürel özgürlükleri bir arada bulundurduğu oldukça çekici paketler sunmaya başlamıştır. Dolayısıyla bu paketler; az gelişmiş, gelişmekte olan ve yeniden yapılanan bir devlette önemli ölçüde etkili olmuştur. Ülkeler, sermayesi yüksek olan şirketlerin de etkisiyle özelleştirme, deregülasyon (serbestleştirme) ve regülasyon politikaları uygulayarak yeniden yapılanmaya başlamıştır. Bu nedenle kamu yönetimi yazınında birçok uygulama, reform sürecine konu olmaktadır. Bu reformlar, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, kamu politikalarının yeniden yapılandırılması sürecini ve yönetsel kurumların dönüşümü gibi kamu yönetimi alanını ilgilendiren temel konular arasında yer almaktadır.²⁵⁻²⁶

Yeni sağ politikaların bir sonucu olarak, merkezi yönetimin yetkileri yerel yönetimlere kaymaktadır. Böylece yerelleşme politikaları ortaya çıkmaktadır. Bu reformların temelini Yeni Sağ düşüncelerinden etkilenen, Reagan ve Thatcher döneminde uygulanmaya başlayan bir dizi politika oluşturmuştur. Daha sonra Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB) ve Çok Uluslu Şirketler (ÇUŞ) gibi kurumlar, bu politikaları dünya üzerinde yaşayan ülkelere yaymak ve bu ülkeleri yönlendirmek amacıyla kullanmaya başlamıştır.²⁷ Bu kurumlar, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki yetki kullanma biçimlerini değiştirmiştir. Özellikle sunulan paket programlar, Yeni Sağ politikalarıyla perçinlenerek dünya üzerinde diğer ülkelere yayılmaya başlamıştır. Bu programların temelinde kapitalizmin yeni bir sunum biçimi olan “yerelleşme” ve “yönetişim” gibi demokrasi algısı yaratan bileşenler bulunmaktadır. Dolayısıyla merkezi yönetimlerin yetkileri yerel yönetimlere aktarılmıştır. İşin gerçeğine bakıldığında ise, IMF ve DB hem merkezi hem

²⁴ Çevik ve Demirci, a.g.k, 2012, 138.

²⁵ Michalopoulos Nikos, “Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence?” *International Public Management Review*, 2, 2, 2001, 39.

²⁶ Francis Fukuyama, *Devletin İnşası: Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, Çev: Devrim Çetinkasap, Remzi Kitapevi, İstanbul, 14.

²⁷ Ahmet Özalp, “Diyalektik Düzlemde Refah Devleti İle Yeni Sağ İlişkisi”, *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, 23, 2008, 106.

de yerel yönetimleri yönlendirebilir hale gelmiştir.²⁸ İşte bu noktada devlet yönetim geleneği olarak merkeziyetçi yönetim kültürüne sahip olan ülkeler, merkeziyetçi politikalar izlerken, kapitalizmin yeni sunum biçimleri nedeniyle doppelganger bir yönetim anlayışını benimsemektedir.

Bu kapsamda devlet dışından başka bir kurumun bir ülkenin işlerine müdahale etme kararlarını meşrulaştırabilmesi için idari yeniden yapılanma ve reformları kullanabileceğini söylemek mümkündür. Bu açıdan, bu kurumların iç politikada yaşanan reform süreçlerine kolaylıkla müdahale edebildiği ortadadır. İşte bu dönemden itibaren bu kurumlar, reformlara konu olan ülkenin yönlendiricisi konumunda olmaktadır. Alan yazınında bu gelişmeler, “yakınsama” ve “karşılıklı bağımlılık” gibi kavramsallaştırmalarla meşru hale getirilmektedir.²⁹ Bu noktada belirtilen oyuncular vasıtasıyla piyasa ekonomisi paketi, sadece kapitalist ülkelere değil aynı zamanda komünist ülkelere de sunulmaya başlanmıştır. Merkezi planlanan bir ekonomiden piyasa ekonomisine geçişte belirli şartlar öngörülmüştür. Bunlar; devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesi, iç ve dış ticarete serbestlik, döviz değişiminin tanımlanması ve serbest rekabet, merkez bankası ve ticari bankaların içinde olduğu bir bankacılık sektörünün oluşturulması, menkul kıymetler piyasasının oluşturulması, piyasa ekonomisine dayalı devlet finans ve vergi sistemlerinin oluşturulması, piyasa ekonomisinin iyi çalışması için iflas hukuku ve işletme hukuku ve ilgili kurumların oluşturulmasıdır.³⁰

Bu bağlamda piyasa ekonomisinin uygulandığı bir ülkede ortaya çıkan liberal politikalar, demokrasi ekseninde idari yeniden yapılanma sürecini kapsayarak, yeni kurumların oluşturulması ve eskilerinin dönüştürülmesini gerekli kılmakta ve reformları tetiklemektedir. Böylece demokratikleşme çabalarından doğan yerelleşme, siyasal bir akım olarak ortaya çıkmaktadır. Bu süreç uluslararası oyuncuların stratejilerini ve sosyal gereksinimlerini, zayıf devletlere yönelik değişik baskı yöntemleriyle uygulanmasını da beraberinde getirmektedir. Ancak yeniden yapılandırılan bir devlette, modern demokratik devlet ve merkeziyetçilik bir birine zıt düşmektedir.³¹, ³² İşte bu çelişki, doppelganger kelimesiyle ifade edilebilir.

Ortaya çıkan sorunsal, toplumların sosyo-ekonomik yapılarındaki deği-

²⁸ Birgöl Ayman Güler, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-2005, 2.Bs, 1995, İmge Yayınevi, Ankara.

²⁹ Songöl Bayramoğlu, Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Değişimi, İletişim Yayınları, Ankara, 2005, 38.

³⁰ Yoshiaki Nishimura, , “Economic Policy for Transition to Market Economy”, Economic and Social Research Institute Paper, 2001, 3.

³¹ Paul David Hutchcroft, “Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power”, Governance, 14, 1, 2001, 23.

³² Nishimura, a,g,k, 3.

şimlerle birlikte kamu yönetimi alanında büyük değişikliklerin yapılmasını gerektirmiştir. Öncelikle kamu kurumlarının, kurumsal ve yönetsel yapıların bürokratik bir yapılanma çizgisindeyken sonraki süreçte bürokratik kurumlar vatandaşların gerekli olan ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmiştir.³³ Bunun da ötesinde piyasa ekonomisinin şartlarının sağlanması gerekliliği ve refah devlet politikalarının zamanla işlemez hale gelmesi, geleneksel kamu yönetimi anlayışının zamanla terk edilmesi sonucunu doğurmuştur. Daha sonra bu dönüşüm süreci, temelini yeni sağ politikaların oluşturduğu Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Aynı zamanda küreselleşmenin de etkisiyle politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde iç ve dış oyuncular etkili olmaya başlamıştır. Bu oyunculardan 1980'li yıllardan bu yana IMF, DB ve ÇUŞ'ler gibi kurumlar liberal politikaların uygulanmasında oldukça etkili rol oynamışlardır. Özellikle bu oyuncular, soğuk savaş dönemi boyunca ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra liberal politikaların yayılması için birçok girişimlerde bulunmuşlardır. Dolayısıyla uluslararası örgütlerin aktif bir rol oynaması ve ülkelerin içindeki oyuncuları kullanması, bu ülkelere hem gönüllü hem de zorunlu politika transferlerini paketler halinde sunabilmesini mümkün kılmaktadır. Böylece ulus devleti zayıflatan regülasyon, deregülasyon ve özelleştirme gibi faaliyetler, uluslararası örgütler tarafından sunulan reform paketlerinin bir sonucu olarak idari yeniden yapılanma sürecine yansımaktadır.^{34, 35} Bu kapsamda, YKİ yaklaşımının oluşturduğu yönetsel reform dalgası, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bakılmaksızın dünya üzerinde her ülkeyi etkilemiştir. Bu süreçte Avrupa ve ABD haricinde kalan ülkeler kural koyuculuğunu kaybederek, artık "kural ithal eder" hale gelmiştir. Bu durum, reform siyasalarında "küresel reform düzenlemesi" olarak görülmektedir.³⁶

2. Rusya'da Yaşanan İdari Yeniden Yapılanma ve Reform Sürecinin Arka Planı

Sovyetler Birliği'nin Aralık 1991'den sonra dağılmasıyla birlikte Rusya bağımsız bir devlet olarak ortaya çıkmıştır. Rusya'da yaşanan reform sürecinde siyasi liderlerin ilk işi sosyalist sistemi kapitalist sistemle değiştirmek olmuştur. Rusya'nın ekonomi politikaları, Batılı neo-liberal iktisatçılar tarafından yapılandırılmaya başlanmıştır. Bu süreçte sosyalizmin içinde barındırdığı ko-

³³ Marino Calogero, "The introduction of new public management principles in the Italian public sector" *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 6, 30, 2010, 32.

³⁴ Haktankacmaz, İlker, "Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü", *Review of International Law & Politics*, 6, 22, 2010, 30, 31.

³⁵ Nishmura, a.g.k, 2001.

³⁶ Seriy Sezen, "Kamu yönetimi reformları: küresel bir düzenleme mi", *Amme İdaresi Dergisi*, 42, 1, 2009, 24.

münist sistemin gereği olan merkezden yönetilen bir ekonomi mevcuttu. Diğer bir ifadeyle piyasa ekonomisi yoktu ve devlet aygıtı, merkezden yönetilen bir ekonomiye sahip olup, katı bir denetim ve bürokratism uyguluyordu. Bu dönemde devlet, arazi mülkiyetinin temel sahibiydi. Dolayısıyla devlet aygıtı ulusal ölçekte tüm arazi mülkiyeti üzerinde hâkimiyet kuruyordu. Tam bir özel mülkiyetin olmaması ve mülkiyetin ayrılamaz olması, idari yapının bünyesinde toplanan güçlerin ayrılamamasını sağlıyordu. Sosyal, ekonomik ve siyasal olguların hepsinin kurulan hâkimiyet altında toplanması demokratik yönetim sistemi ve piyasa ekonomisi için bir sorun teşkil ediyordu. İktisadi sistemin hantal bir bürokratismi içermesi, ekonomik problemlerin çözülmesi aşamasında kurumsal bir hantallaşmaya yol açıyordu.^{37, 38, 39}

1970’li yıllarda yaşanan petrol krizleri ve ekonomik sıkıntılar, Sovyetler Birliği’nde yeni söylemleri tetiklemiştir. Yaşanan bu süreç, ülkelerin ekonomik, siyasal ve yönetsel açıdan ortaya çıkan sorunlarına yönelik çözüm arayışına gitmesine neden olmuştur. Rus devletinde bu yıllarda geleneksel bir anlayışı öngören totalitarizm, halk tarafından eleştirilmeye başlanmıştır. 1980’li yıllarda ise yeni bir dönüşüm süreci başlamıştır. Üst kesim (elitler) ve alt kesim (halk) arasında bir anlaşma süreci ortaya çıkmıştır. Son zamanlarını yaşayan post-totalitarizmin günümüz gereklerine uymadığı dile getirilmeye başlanmış ve hızlı bir şekilde ortadan kalkması gerektiği vurgulanmıştır.⁴⁰

1980’li yılların sonu ve 1990’lı yılların başında Sovyet sistemi artık işlemez duruma gelmiştir. “Demokrasi” yeni söylem olarak ilk başlarda Ruslar arasında olumlu bir etki yaratmıştır. Yeni söylem, yeni bir devlete adalet ve refah getirmesinin yanında Batı dünyasına katılmayı da simgelemiştir.⁴¹ Bu kapsamda ekonomik, siyasal ve yönetsel sorunların çözülmesi gerekli olmuştur. Demokratikleşme söylemleriyle halk bireysel özgürlüğü, kendi kendine karar verebilme ve birey olarak inisiyatif kullanabilmeyi istemiştir. Halk, demokratik ve liberal düşüncelerin kendi hakları olduğunu vurgulamaya başlamıştır.⁴² Böylece toplumun taleplerinin dikkate alınması gerekmiştir. Yeniden

³⁷ Yegor Timuroviç Gaydar, “Russian Reform”, Gaidar Institute For Economic Policy, 1996, 4, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144676, 25.04.2013.

³⁸ Yegor Timuroviç Gaydar, Gosudorstvo i evolyutsiya, Dni parajenii i pobed, İzdatelstvo Evraziya, 1997, 13, 14.

³⁹ David Kotz, “Lessons from Economic Transition in Russia and China”, Political Economy and Contemporary Capitalism: Radical Perspectives on Economic Theory and Policy, Eds. Ron Baiman, Heather Boushey, and Dawn Saunders, 2000, 211.

⁴⁰ Elena Mihaylovna Avraamova, “Vosproizvodstvo Adaptatsionnih Praktik v Period Rossiyskoy Transformatsii”, Obshestvenniye Nauki i Sovremennost, 6, 2005, 5.

⁴¹ Michael Roskin, Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür. Çev: Bahattin Seçilmişoğlu, Adres Yayınları, Ankara, 2007, 357.

⁴² Renald Hikaroviç Simonyan, Reformı v Rossii 1990-h Godov; Ob Argumentah “Za”, Sotsiologičeskaya Publitsistika, 2006, 114, 115.

yapılanma ve reform sürecinin başlatılması için Gorbaçov ve arkadaşları, iktisadi ve siyasi alanda “Perestroyka” ve “Glasnost”⁴³ sürecini başlatmışlardır. Sovyetler Birliği küresel sürece ayak uydurmak istemiştir. Sosyalizmde demokrasiyi inşa etmek için liberal politikaları uygulamaya başlamışlardır. Çok küçük bir azınlık ABD’deki kapitalist sisteme geçilmesini istemiştir. Ancak, Gorbaçov ve arkadaşlarının öngöremediği bir şekilde devam eden iktisadi, kültürel ve siyasi reformlar, yeni sınıf ve grupların (Oligarklar)⁴⁴ ortaya çıkmasına yol açmıştır. Dolayısıyla Sovyet Komünist Parti elitleri, kapitalizmin Rusya’ya gelmesinde anahtar rolü oynamışlardır. Diğer bir ifadeyle, sosyalizmin yıkılıp yerine kapitalizmin getirilmesinde rol oynayan temel oyuncular, Komünist Parti elitleri olarak görülmektedir.⁴⁵ Bu dönemde ekonominin hızlı gelişmesi ve piyasa ekonomisine geçilmesi için bu oyunculara büyük şans doğmuştur. Ancak Rus reformcular bu şansı değerlendirmekle kalmamış, fiyatların serbest bırakılmasını da sağlamışlardır. Buna karşın, yapılan reformların kamuda olumsuz sonuçlar bırakması, zaman içerisinde Rus halkında demokrasi ve piyasa ekonomisine karşı karamsar bir bakış açısı ortaya çıkarmıştır. Çünkü halk, demokrasi ve liberal düşünceleri, hırsızlık ve rüşvet gibi terimlerle anlamdaş olarak algılamaya başlamıştır. Bu düşünceler, Rusya’da alışılmadık bir sistemde devletin kendi oyuncuları tarafından istismar edilmiştir.⁴⁶

3. 1991-1999: Yeltsin Dönemi

Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra Rusya’nın ilk devlet başkanı, Boris Yeltsin olmuştur. Bu dönemde komünizm eksenli bir ekonomi modeli yerine piyasa ekonomisi modelinin getirilme çabası, birçok reform sürecini beraberinde getirmiştir. Ancak bu dönüşüm süreci kolay olmamıştır. Çünkü Sovyet geleneksel anlayışı, kapitalist sisteme geçiş çabalarına rağmen siyasal dönüşüm sürecinde ve sonrasında etkisini devam ettirmiştir. İdari reform sürecinin olumsuz etkilenmesi, doppelganger bir anlayışın ortaya çıkmasına neden olmuştur.

⁴³ Perestroyka ve Glasnost kelimeleri Rusça dilinde sırasıyla yeniden yapılanma ve açıklık anlamına gelmektedir. Bu reform süreçleriyle Sovyetler Birliği’nin ayakta kalabileceği ve küreselleşme sürecinde demokrasiye ayak uydurulabileceği amaçlanmıştır.

⁴⁴ Oligarklar, Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra Rusya’daki ekonomik kaynakları elinde bulunduran yeni gruplardı. Bu grupların başında 7 kişi bulunmuştur. Bunlardan, Boris Berezovskiy Rus ekonomik kaynaklarının %50’sinden fazlasını elinde bulunduruyordu. Diğerleri ise, Mihail Hodorkovskiy, Vladimir Gusunskiy, Aleksandr Smolonskiy, Mihail Fridman, Vladimir Potanin ve Vladimir Vinogradov idi. Bu yedi kişi Sovyetler Birliği’nin dağılması sonrasında birer oligark olarak ortaya çıkmıştır (<https://snob.ru/selected/entry/30178>, 28.08.2016).

⁴⁵ David Kotz, Fred Weir, *Russia’s path from Gorbachev to Putin: the demise of the Soviet system and the new Russia*, Routledge, London and New York, 2007, 5-9.

⁴⁶ Simonyan, a.g.k. 2006: 115.

Bu dönemde politika transferleriyle kamu politikalarının yapılması süreci hızlanmıştır. Politikaların oluşturulması ve uygulanması, öğrenme ve ders çıkarma şeklinde gerçekleşmiştir. Öncelikle anayasal organlarda reformlar yapılmıştır. Örneğin, 1993 anayasası yapılırken yabancı ülkelerin tecrübeleri kullanılmıştır. De Gaulle'ün 1958 Fransız Anayasası örnek alınarak güçlendirilmiş başkanlık yönetim sistemi oluşturulmuştur. Günümüz Fransa'sındaki yarı-başkanlık yönetim sisteminden faydalanılmış ve ABD'ye benzer iki parlamentolu bir sistem kurulmuştur. Anayasa Mahkemesi ise Fransa, Almanya ve ABD Anayasa Mahkemelerinden uyarlanmıştır.⁴⁷ Piyasa ekonomisi ve demokrasi söyleminin kaynağı olarak ABD ve Batı ülkeleri esas alınmıştır. Böylelikle merkeziyetçi bir devlet yapılanmasından uzaklaşmaya çalışılmıştır.⁴⁸ Harekete geçiş süreci (departizatsiya⁴⁹) olarak adlandırılan yeniden yapılanma dönemi, piyasa ekonomisine geçiş sürecine ivme kazandırmıştır.⁵⁰ Bu geçiş sürecinde Sovyet organlarının faaliyetlerine devam etmesi, bir çelişki olduğundan yeni yönetim birimlerinin kurulması zorunlu olmuştur.⁵¹ Bu noktada idari yeniden yapılanma sürecinde Boris Yeltsin, IMF ve DB tarafından yönlendirilmeye başlanmıştır. Bu uluslararası oyuncular, az gelişmiş, gelişmekte olan ya da yeni bir devletin yapılanması sürecinde olan ülkelere paket programlar sunmaktaydı. Bu ülkelerden birisi de Rusya olmuştur.

Nitekim Batılı ülkeler, öncelikle Rusya'ya şok terapiyi önermiştir. Bu öneriyi kabul eden Yeltsin, ABD'li ekonomist Jeffrey Sachs'ı ekonomik reformların yapılmasında danışmanlık yapması için Rusya'ya davet etmiştir. Böylece Batı'nın hem ekonomik desteğiyle hem de teknik yardımlarıyla piyasa ekonomisine geçilmesi amaçlanmıştır. Ancak 1992-1994 yılları arasında piyasa ekonomisine geçiş sürecinde yaşanan aksaklıklar, enflasyon ve durgunluk ülkeyi tam bir krize sokmuştur. Bu dönemde Rusya, iktisadi bağlamda yenilenme sürecine girmiştir. Rusya'ya uygulanan üçlü iktisat poli-

⁴⁷ Roskin, a.g.k, 2007, 350-353.

⁴⁸ Aleksey Georgiyeviç Barabaşev, Tatyana Vyaçeslovnova Zaytseva, Reforma Gosudartvennyy Slujby Rossiyskoy Federatsii, İzdatelskiy Dom GU VSHA, 2006, 6.

⁴⁹ Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra devlet aygıtının niteliğinde ve fonksiyonlarında ciddi bir değişim süreci başlamıştır. 1993 yılında Rusya Federasyonu Anayasasının kabul edilmesi, devletin yeniden yapılanma sürecinde yeni bir hareket olarak algılanmıştır. Komünist partinin oluşturduğu yönetim organlarının tasfiye edilerek, piyasa ekonomisine uygun olan yeni yönetim organlarının oluşturulması bu sürece işaret etmektedir (<http://www.budgetrf.ru/>, 2016).

⁵⁰ Taliya Yarullova Habriyeva, Aleksandr Filipoviç Nozdraçev i Yuriy Aleksandroviç Tihomirov, "Administrativnaya Reforma v Rossii: Reşeniye i Problemi", Jurnal Rossiyskogo Prava, 2, 110, 2011.

⁵¹ Aleksey Georgiyeviç Barabaşev, Andrey Klimentko, Administrativnaya Reforma i Reform Gosudarstvennoy Slujby v Rossii-Voprosı Realizatsii i Koordinatsii, Gosudarstvennyy Universitet, Moskva, 2010, 8.

tikasını oluşturan mali ve parasal politikalarla istikrarın sağlanması, devlet kurumlarının özelleştirilmesi ve liberalleşme şok terapinin önemli ayaklarını oluşturmuştur.^{52, 53}

Şok terapi, mali ve parasal politikalarla istikrarın sağlanması ilkesiyle uygulanmaya başlanmıştır. Öncelikle IMF'nin sunduğu niyet mektubu, Rusya tarafından imzalanmıştır. Böylece, ABD tarafından yönlendirilen G-7 ve IMF, Rusya'ya 24 milyon dolar yardım vermiştir.⁵⁴ IMF, DB ve Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (EBRD) işbirliği içinde çalışarak Rusya'yı yeniden yapılandırmaya çalışmıştır. Bu dönemde piyasada bir taraftan finansal kriz büyürken, diğer taraftan bir kütle halinde kurum ve kuruluşlar yeni müşteri arayışına gitmiştir. Yabancı sermayenin ülkeye girmesi elzem olmuştur. Bu durumda dışsal şoklar etkili olmaya başlamıştır.^{55, 56}

Şok terapinin bir diğer ayağı olan özelleştirme politikaları, Yeltsin döneminde hızlanmıştır. İktisadi alanda komünist bir yapılanmadan piyasa ekonomisine geçiş aşamasında özelleştirme politikası, reform sürecinin dinamosu olarak görülmüştür.⁵⁷ Şok terapinin en önemli özelliği, hızlı bir şekilde iktisadi sistemi değiştirmektir. Temel amaç, devlet sosyalizminden kapitalist sisteme olabildiğince hızlı geçilmesidir.⁵⁸ Bu dönemde özelleştirme için kanunlar⁵⁹ çıkarılarak yasal alt yapı oluşturulmuştur. Özelleştirmeler, 1992 yılında hükümet kurumlarının ve belediye teşebbüslerinden başlamıştır.⁶⁰ 225 bin civarında devlet teşebbüsü özelleştirilmiştir. Kırsal kesimlerde çok sayıda özel çiftlikler ortaya çıkmıştır.⁶¹ Hızlandırılması amaçlanan özelleştirme sü-

⁵² Kotz and Weir, a.g.k, 2007, 155.

⁵³ V'itakiy, İvanoviç Korotçeviç, İstoriya Sovremennoy Rossii: 1991-2003, İzdatelstvo, Sankt-Peterburgskogo Universiteta, 2004, 6.

⁵⁴ ENGDAHL, William, "How "Shock Therapy" has ruined Russia?", EIR, 20,19, 1993, 1.

⁵⁵ Jeffrey Sachs, "Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe", The American Economic Review, 1992, 43, 44, 46.

⁵⁶ Michel, Camdessus, Russia's Transformation Efforts at a Turning Point. In: Address at the Conference of the US-Russia Business Council, March 1995.

⁵⁷ McFaul, Michel, "State Power, Institutional Change, and the Politics of Privatization in Russia", World Politics, 47, 2, January 1995, 210.

⁵⁸ Kotz and Weir, a.g.k, 2007, 155.

⁵⁹ Özelleştirme ile ilgili bazı kanunlar; 29 Ocak 1992 tarihi 66 numaralı başkanlık kararnamesi, 11 Haziran 1992 tarihli 2980-1 sayılı kanun, 1992 yılında Rusya Federasyonu'nda Hükümet Kurumlarının ve Belediye Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi, 721 sayılı devlet başkanlık kararnamesi, Halka Ait Devlet Şirketlerinin ve Gönüllü Devlet Kurumların Dönüşümü Hakkında Kararname gibi (<http://law7.ru>, 2013).

⁶⁰ Victor Supyan, "Privatization in Russia: Preliminary results and socioeconomic implications", Demokratizatsiya, 2001, 139.

⁶¹ Gaydar, a.g.k, 1996, 11.

reci için 1992 yılında Ağustos ayından Aralık ayına kadar on adet başkanlık kararnamesi hazırlanmıştır. Bu çerçevede enerji-yakıt şirketleri, tarım sanayi kompleksleri, elektro-enerji sanayisi, demiryolları ulaşımı, kömür şirketleri, gaz üretim tesisleri bu kapsama dâhil edilmiştir. Bu şirketlere örnek olarak GAZPROM, Rusya'nın Elmas Şirketi-SAHA, ROSNEFT, LUKOİL, YUKOS ve SURGUT-NEFTEGAZ verilebilir.⁶² Özelleştirme politikalarında dış oyuncuların yanı sıra iç oyuncularda rol oynamıştır. Bölgesel ve yerel bölgelerdeki güçlü politikacılar, kendi bölgelerinde piyasa ekonomisi temelli siyasal otoritelerini geliştirmeyi amaçlamışlardır.⁶³ Böylece, özelleştirme sürecinin temel oyuncularını oluşturan Rus reformcular, 1992 yılından sonra merkezi planlamayı kaldırmış, devlet üretim mekanizmasını net bir şekilde durdurmuş, fiyat kontrolünü kaldırmış, döviz piyasasını liberalleştirmiş, rublenin değiştirilebilir olmasını sağlamış ve ekonominin üçte ikisini özelleştirmişlerdir.⁶⁴

Öte yandan demokrasi ve liberalleşme arayışı başlamıştır. Ancak bu dönemde büyük bir tecrübe ve bilgi eksikliği ortaya çıkmıştır. 1 Kasım 1991 tarihinde Yeltsin, geliş güzel ve keyfi bir şekilde yerel yönetimlere yöneticileri kendisi atamaya ve değişimleri kendisi yapmaya başlamıştır. Başlangıçta arzu edilen demokrasi söylemleri Yeltsin'in uygulamalarına ters düşmüştür. Yerel yönetim ve merkezi yönetim liderleri arasında çatışma ve uyumsuzlukların artmasına neden olmuştur.⁶⁵ Bu çelişkilerin temelinde Sovyet sisteminin karakteristik özelliği olan yüksek derecede merkezileşmiş bürokratik bir sistemin varlığı mevcuttu. Çünkü bu özellik, komünist partinin ve bakanlıkların tek güç olarak hem yerel hem de merkezi yönetim organlarını tek çatı altında birleştirilmesini öngörüyordu. Merkeziyetçiliğin oldukça yoğun olması, bu sistemi totaliter ve monolitik bir yapı şeklinde örgütlemiştir. Rusya'da idari yeniden yapılanma sürecinde yerelleşme politikaları başlamıştır.⁶⁶ Ancak şok terapinin aracılığıyla piyasa ekonomisinin uygulanma çabası, yerelleşme politikalarında⁶⁷ birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Bu süreçte daha önce kamu kurumlarında yönetici olanların her biri, bölgesel ve yerel otoritelerde

⁶² Elena Vladimirovna Ustyujanina, "Drugaya" Çastnaya Sobstvennost: Privatizatsiya Po-Russki, *Ekonomičeskaya Nauka Sovremennoy Rossii*, 2, Moskva, 2001, 85, 86.

⁶³ Sachs, a.g.k, 1993, 46.

⁶⁴ Ernesto Harnandes Cata, "Russia and IMF: The Political Economy of Macro-Stabilization", *IMF Paper on Policy Analysis and Assessment*, 94, 20, September, 1994, 1.

⁶⁵ Vladimir Yakovleviç Gelman vd., *Reforma Mestnoy Vlasti v Gorodah Rossii 1991-2006*, Norma, Sankt-Peterburg, 58, 60.

⁶⁶ Jim Butterfield, *Russia's Costly Decentralization*, 3th Central European Regional Studies Conference, October, Slovakia, 2009, 144.

⁶⁷ 1990'lı yılların başında merkezi yönetimin siyasal olarak oldukça zayıf olması ve ulusal partilerin henüz daha yeni gelişmekte olması, yerel yönetimlerin önünü açmıştır. Bölgesel hükümetler, bölgeler arası ticaret bariyerleri ve para kullanımı üzerinde sınırlamaları kaldırmıştır (Enikolopov ve Zhuravskaya, 2006: 10).

birer oligark olarak ortaya çıkmışlardır. Bu oyuncular, yerelleşme sürecinde önemli rol oynamışlardır.⁶⁸

Yeltsin'in ikinci başkanlık döneminde (1996-2000) merkezi yönetimin oldukça zayıflaması, anayasa kanunlarının belirsizliği ve karmaşık olmasından dolayı yerelleşme politikaları, bu dönemde üst seviyeye çıkmıştır. Duma'ya karşı başkanlık koltuğu tartışmaları olduğu sırada, "Rusya Federasyonu içinde egemen devletler" söylemi, yerel yönetimlerin ve bölgesel yönetimlerin güçlenmesini sağlamıştır.⁶⁹ Yerelleşme politikalarının bu dönemde artmasının temel nedeni, Yeltsin'in yerel ve bölgesel yönetimlerden siyasi destek almak istemesiydi.⁷⁰ Bu bağlamda, yerelleşme politikaları istenilen bir hedef olarak değil, şok terapinin uygulanmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Her ne kadar piyasa ekonomisine geçiş, temel amaç gibi görünse de merkezîyetçi bir yaklaşım varlığını korumuş, doppelganger bir anlayış varlığını sürdürmüştür. Öte yandan Rusya'ya uygulanan neo-liberal politikalar, Batı tarafından IMF ve DB önderliğinde dayatma şeklinde uygulanmış ve Rusya 1998 ekonomik krizinde kendi kaderine terk edilerek başarısız bir politika transferi sürecine maruz bırakılmıştır. Bu dönemde yapılan politika transferleri hem gönüllü hem de zorunlu politika transferi olarak görünse bile, Rusya dayatılan politikaları gönüllüymüş gibi kabul etmek zorunda bırakılmıştır.

4. Putin Dönemi: 2000 ve Sonrası

Rusya'da 2000 yılından sonra Vladimir Putin'in iktidara gelmesiyle yeni bir süreç başlamıştır. Putin'in siyasal ve ideolojik bakışı, Yeltsin iktidarı döneminin oligarklarıyla ters düşmüştür. Ancak Putin döneminde yeni bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu yaklaşım, hem toplum ve iş dünyasını hem de devleti aynı çatı altında toplamayı amaçlamıştır.⁷¹ Putin'in bu yaklaşımı, birçok liberal reform sürecini beraberinde getirmiştir. Vergi reformlarından, ekonominin kontrol altına alınmasına kadar birçok politika gündeme gelmiştir.

Örneğin, Putin iktidara geldiğinde yapılan ilk reform, 2000 yılında yapılan düzenleme ile ülke toprakları 7 ana bölgeye ve 89 federal birime ayrılmıştır. Bu reform, Yeltsin döneminde bazı bölgesel ve yerel yönetim birimlerinin kendi sınırları içinde yaptığı iktisadi planlamaları kaldırmış ve bu yetkileri merkezi yönetim birimlerine aktarmıştır. Aynı zamanda bu düzenlemeyle federal birimlere Rus Çarlık geleneğine göre merkezden atamaların yapılması tekrar başlamıştır.⁷² 2001 yılında Putin, ekonominin liberalleştirilmesi için

⁶⁸ Butterfield, a.g.k., 2009, 144.

⁶⁹ Butterfield, a.g.k., 2009, 145.

⁷⁰ Kotz and Weir, a.g.k., 2007, 425.

⁷¹ Korotkoviç, a.g.k., 2004, 50.

⁷² Eberhard Schneider, "centralization is Central", Hannes Adomeit/Anders Aslund (eds.),

yargı reformlarını da içeren yeni bir reform paketini yasama organına iletmiştir. Bu paketle ekonomi politikalarının belirlenme süreci, devlet kontrolüne alınmıştır. Yerel ve bölgesel yöneticilerin nüfuzları ortadan kalkmıştır. Bu dönemde merkezîyetçiliği güçlendiren bazı temel prensipler⁷³ kabul edilmiştir. Böylece 2001 yılı sonlarına doğru devletin yönetim şekli, yarı-bürokrasi olarak tanımlanmaya başlamıştır.⁷⁴ Yeniden merkezîyetçi bir Rusya inşa edilirken, liberal reformların⁷⁵ yapılmasına da devam edilmiştir.⁷⁶ Bu durumda doppelganger bir anlayışın ortaya çıktığını söylemek mümkün olabilir.

Putin iktidarının ikinci döneminde merkezîleşme eğilimleri devam etmiştir. 2004 yılında ülke idaresi, “*yönetilen bir demokrasi*” halini almaya başlamıştır. Rusya’da altı başlıkta yeniden yapılanma süreci devam etmiştir:⁷⁷

1. *Personelsizleştirme*: Devlet Duma’sında bölgelerde seçimle başa gelenlerin vatandaş temsil etmesi yerine, yöneticilerin başkan tarafından ataması yapılması getirilmiştir.
2. *Merkezîleşme*: Seçim sürecinde merkezi devlet kurumlarını, Kremlin’in kontrol altına alarak, 2007 ve 2009 yılları arasında bölgesel partilerin uzun bir süre ulusal seçimlere katılmasına engeller getirmiştir.
3. *Kanun Diktatörlüğü*: Putin döneminden sonra kanunlar, toplumu kontrol altına almak için birer araç olarak kullanılmaya başlanmıştır.
4. *Seçim Barajının Yükseltilmesi*: Seçilmişlerin Duma’ya girmeleri için sınır % 5’den % 7’ye yükseltilmiştir.
5. *Seçim Karalaması*: Seçimlerde gösterilen adayların yetersiz olması ve Kremlin’in kara listesinde olması merkezi yönetimi daha da güçlü kılmıştır.
6. *Seçim Prosedürlerinin Standart Olmaması*: Normal seçim standartlarından sapılmaya başlanmıştır. Oy kullanılması amacıyla sandıklar evlere kadar götürülerek gezdirilmeye başlanmıştır.

Bu kapsamda, merkezîleşme ekseninde kaymaya devam eden demokra-

Russia versus the United States and Europe - or “Strategic Triangle”?, Developments in Russian Domestic and Foreign Policy, Western Responses, and Prospects for Policy Coordination, 2005, 29.

⁷³ Bunlar; asker, polis ve merkezi bürokrasi üzerinde güven temini, yönetimde itaat ve bağlılık, Kremlin’de gücün tekrar merkezîleşmesi ve yönetimin işleyişi ve düzeni için tam bir sadakat gösterilmesi prensipleridir. (Shevtsova, 2002: 46).

⁷⁴ Lilia Shevtsova, “The political dimension of economic reform under Vladimir Putin: Obstacles, pitfalls, and opportunities”, *NBR ANALYSIS*, 13, 2, 2002, 46.

⁷⁵ YUKOS gibi büyük şirketler ve iş dünyasına yönelik reformlar, yerel yönetim reformları ve yöneticilerine yönelik reformlar ve sosyal ve ekonomik reformlardır.

⁷⁶ Nikolay Petrov, “Putin’s Anti-Federal Reform 2: Back to USSR”, Center for Political and Geographic Research, 2004, 1.

⁷⁷ Nikolay Petrov, Masha Lipman, and Henry E. Hale (2010), “Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications Hybrid Regimes”, Russia and Eurasia Program, No: 106, February, 6.

si değerleri, yönetilen ve yönlendirilen bir demokrasi anlayışına dönüşmeye başlamıştır. Politikaların oluşturulması ve uygulanması sürecinde rol oynayan oyuncular, demokratik kurumların kaldırılmasına istekli olmamıştır. Çünkü meşru bir devlet otoritesi için özgür ve adil seçimler kaçınılmaz olmuştur. Ancak, merkezi yönetimin oldukça baskın olmaya başlaması, Başkanlık yetkilerini oldukça güçlendirmiştir. Duma, Federal Konsey, siyasi partiler, medya ve devletin yönetim kurumları zayıflamıştır.⁷⁸ Bu dönemde Putin, Yeltsin iktidarında birçok şaibeli işlemle büyük şirketleri ele geçiren oligarkların üzerine gitmiştir. Putin, yapılan vergi reformları ile oligarkların vergi konusunda sahtecilik yaptığını ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede petrol, doğalgaz, televizyon ağları ve gazeteler dâhil olmak üzere bir denetim süreci başlatılmıştır. Böylece oligarkların sahtekârlıkla aldıkları birçok özelleştirilen kuruluş Putin tarafından kamulaştırılmıştır. Örneğin, bu dönemde YUKOS petrol firması vergi borçlarını ödemediği gerekçesiyle devlet kontrolü altına alınmıştır.⁷⁹

Yarı-bürokratik bir süreçten tam bürokratik bir sürece doğru gidilmeye devam edilmiştir. Kamu politikalarının oluşturulmasında etkili olan basın ve yayın organları kontrol altına alınmıştır. Bunlardan Rusya siyasetinde etkili olan RTR, ORT ve NTV kanalları devlet kontrolüne alınmış, RTR tüm varlıklarıyla kamulaştırılmıştır. Milyarder Boris Berezosky'e ait olan ORT, sürekli Putin'e karşı yayınlar yapan Vladimir Gusinsky'e ait NTV ve *Segodnya* ve *İtogi* gibi gazeteler ve televizyon kanalları tümüyle devlet kontrolüne alınmıştır. Böylece Kremlin, tüm ulusal televizyon programlarını devlet kontrolü altına almıştır.⁸⁰

Yerel merkezlerin yöneticileri daha önce bölge halkı tarafından seçilirken, Putin döneminde bu durum değiştirilmiştir. Yerel ve bölgesel yöneticiler atanmaya başlanmıştır. 2005 yılında Duma tarafından yapılan düzenlemelerle sivil toplum kontrol altına alınmak istenmiştir. Bu düzenlemelerle bağımsız siyasi gruplar, demokrasi ve yurttaş haklarını geliştiren yabancı vakıflar yasaklanmıştır. Bütün derneklerin devlet tarafından tescil edilmesi ve sözde demokrasiyi ve hükümeti güçlendirmek üzere faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının (STK) üçte birinin atanmasını kapsayan yeni bir düzen oluşturulmuştur.^{81 82 83 84}

⁷⁸ Petrov, Libman ve Hale, a.g.k. 2010, 9.

⁷⁹ Roskin, a.g.k., 2007, 383, 384.

⁸⁰ Michel McFaul, and Kathryn Weiss, "The Myth of the Authoritarian Model: How Putin's Crackdown Holds Russia Back", *Foreign Affairs*, 87,1, February 2008, 71.

⁸¹ Roskin, a.g.k., 2007, 350.

⁸² Kotz and Weir, a.g.k, 2007, 425.

⁸³ Duckjoon Chang, "Federalism at Bay: Putin's Political Reforms and Federal-Regional Relations in Russia", In: *SES-COE Seminar Russian Studies Dialogue: A Korea-Japan Perspective*, May. 2005, 10.

⁸⁴ McFaul and Weiss, a.g.k., 2008, 71.

Yönetilen bir demokrasinin yeşerdiği Rusya’da Putin, iktidara geldikten sonra bölgesel ve yerel yönetimlerdeki oyunculara karşı cephe almıştır. Bu süreçte Rusya’nın siyasal gelişiminin otoriter bir yapıya dönüşmesini onaylayan temel reform paketi açıklanmıştır. Bu reform paketi: Eski Sovyet uygulamasına geri dönüş, Boris Yeltsin’in başkanlığının ilk yıllarına geri dönüş ve bölgesel liderlerin başkan tarafından atanması, Devlet Duma seçimlerinde karma seçim sisteminden nispi seçim sistemine geçilmesi, Kuzey Kafkasya’da özel federal komisyon kurulması ve Kamu Meclisi⁸⁵ oluşumunu içermektedir.⁸⁶ Ancak, otoriter bir dönüşümün yanında liberal adımlarda atılmaya devam edilmiştir.

Liberalleşme bağlamında serbestleştirme politikalarının özelleştirme politikalarının bir yan kolu olduğu söylenebilir. Monopol bir piyasa geleneksel bir anlayışa sahiptir. Bu kapsamda Rusya’da serbestleştirme politikaları liberalleşme sürecinde birçok alanda etkili olmuştur. Bu alandaki reform süreci, 2001-2004 yılları arasında yapılan kanun paketini içermektedir. Örneğin, serbestleştirme politikası için denetim, lisans, sertifika ve kayıt altına alma gibi düzenlemelere gidilmiştir. Devlet denetiminin azaltılması için ölçülebilir hedefler konulmuştur. Serbest piyasada ticaretin yapılabilmesi için birçok engel kaldırılmıştır. Örneğin, 2002 yılında emlak dükkânları, küçük dükkânlar, matbaalar, antikacılar, ekmek üreticileri, tezgâhtarlar, inşaat firmaları ve özel sertifikalı birçok şirket gibi birçok sektör lisans almaktan muaf tutulmuştur. Lisansa sahip bazı sektörlerin süreleri 3 yıldan 5 yıla çıkarılmıştır. Yerel bölgelerde temel beş ekonomik faktör piyasa ekonomisi için temel bileşen olmuştur. Bunlar; şeffaflık, rüşveti kontrol etme, internet etkisi ve bağımsız medya, sanayi lobisinin varlığı ve güçlü özendiricilerdir.⁸⁷

Bu bağlamda Yeltsin döneminden sonra iktidara gelen Putin, idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde dengeleri değiştirmiştir. Rusya’da ilk aşamada neo-liberal politikalar ve demokrasi söylemleri yerelleşme politikalarını arttırırken, Putin’in iktidara gelmesiyle birlikte yeniden merkezizetçilik süreci başlamıştır. Bu dönemde uluslararası kuruluşların etkisi, Rusya üzerinde azalmış ve politika süreci gönüllülük temelinde bir yol izlemiştir. Yine bu dönemde demokratik karar alma süreçlerine halkın ve STK’ların katılması-

⁸⁵ Rusya Federasyonu Kamu Meclisi, 4 Nisan 2005 tarihinde “Rusya Federasyonu Kamu Meclisi Hakkında” 32-FZ Sayılı Kanun ile kurulmuştur. Kanuna göre, Kamu Meclisinde her üç yılda bir seçimler yapılır. Vatandaşların kamu organları ve yerel yönetimlerle karşılıklı iletişim/etkileşimleri sağlanır. Böylelikle vatandaşların talep ve çıkarlarının hesaba alınması, devletin kamu politikalarını yapması ve uygulaması sürecinde vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması ve devlet organlarının faaliyetlerine yönelik genel olarak kamu denetimine tabi tutulması bu kuruluşun temel amaçları arasındadır. <https://www.oprf.ru/about/>, 10.02.2016.

⁸⁶ Petrov, a.g.k., 2004, 1.

⁸⁷ Roman Püstemoviç Yakovlev, “Osobnosti Formirovaniya i Funktsionirovaniya Grajdanskogo Obşestva v Sovremennoy Rossii”, Vestnik VEGU, 4, 2010, 5, 6, 30.

nı öngören bir yapılanma, kamu meclisinin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Bu kamu örgütü, yönetişimi andırmaktadır. Böylece bir taraftan merkezîyetçi bir yönetim anlayışı, varlığını korurken, diğer taraftan piyasa ekonomisi yönelimli uygulamalar doppelganger bir anlayışla Rusya'da uygulanmaktadır.

5. İdari Yeniden Yapılanma ve Reform Sürecinde Politika Transferinde Rol Oynayan Oyuncular

Rusya'da idari yeniden yapılanma sürecinde reform paketleri, büyük oranda halkın çıkarları doğrultusunda düzenlenmiştir. Bu reformların uygulanmasında halktan belirli gruplar hem doğrudan hem de dolaylı olarak katılımda bulunmuşlardır. Bu dönemde etkili olan oyuncuları üç gruba ayırmak mümkündür. Bunlar; devlet görevlileri ve siyasi yöneticiler, toplum kökenli gruplar ve yabancı kökenli ulusal ve uluslararası kuruluşlardır.⁸⁸ Toplumun birçok kesiminden farklı gruplar reform sürecine katkıda bulunmuşlardır. Devlet teşebbüslerinin yöneticileri, iş kolektifleri, bölgesel liderlerin yanı sıra askeri personel, gizli polis, öğretmen gibi kamu görevlileri yeniden yapılandırma aşamasında özelleştirmelerin yapılmasında oldukça etkili olmuşlardır. Bunlara ek olarak, STK, baskı grupları ve şirketler reform sürecini desteklemiştir. Halk içinden birçok alandan gelen bu oyuncular, devlet aygıtında yürütme organını etkileme yoluna gitmişlerdir. Özellikle iş dünyasından küçük, orta ve büyük ölçekli kuruluşların kendi ticari çıkarları için lobi faaliyetleri oldukça etkili olmuştur. Bu kuruluşlardan büyük ölçekli ticari kuruluşların devlet aygıtı ile gölge bağlantıları olmuştur. Dolayısıyla STK odaklı sanayi lobileri, demokrasi, piyasa ekonomisi ve devlet kurumlarının ayrılmaz bir parçası olmuştur. Örneğin, Rusya gazetesinde 2005 yılında devlet başkanı, vatandaş ile diyalogun siyasi bir sorumluluk süreci olduğunu ifade etmiştir. Vatandaş ile devlet arasında bir bağ kurma gereksinimi vurgulanmıştır. 4 Eylül 2005 tarihinde düzenlenen federal kurumlar kanunuyla STK, yeniden yapılandırılarak “Rusya Federasyonu Kamu Birimleri” olarak anılmaya başlanmıştır. Bu kurumların amacının sivil toplum ile devlet organları arasındaki diyalog sürecini geliştirmek olduğu vurgulanmıştır.^{89, 90}

Sovyet sonrası dönemde idari yeniden yapılanma sürecinde düşünce kuruluşları, devletin karar alma ve uygulama aşamasında önemli ölçüde etkili olmaya başlamıştır. Bu kuruluşlar hem yurt içinden hem de yurtdışından desteklenen örgütlerdir. Özellikle yabancı kökenli devlet dışı oyuncular arasında GGI (German Gref Institute), IMEMO (Institute of World Economic and International Relations) ve ISKRAN (Institute of Canadian and USA Stu-

⁸⁸ Barabaşev ve Klimenko, a.g.k.,2010, 31 , 32.

⁸⁹ Barabaşev ve Klimenko, a.g.k., 2010, 32.

⁹⁰ Yakovlev, a.g.k., 2010, 145, 146.

dies) sayılabilir. En etkili olanı 1993 yılında kurulan “The Carnegie Moscow Center” isimli olan düşünce kuruluşudur. Bu devlet dışı oyuncunun tüm fonları Amerika tarafından karşılanmaktadır. Bu düşünce kuruluşlarından RISI (Russian Institute for Strategic Studies) ve GGI isimli düşünce kuruluşlarının merkez komitesi, başkanlık yönetimini doğrudan etkilemektedir. Çünkü bu komiteye başkanlık yapan aynı zamanda Duma’nın bir üyesidir.⁹¹ Bu kadar devlet dışı oyuncunun Rusya devletinde bulunması, uluslararası ölçekte bir politika transferinin sunumunu kolaylaştırmaktadır.

İşte bu noktada küreselleşme faktörü, devlet dışı oyuncuların Rusya’yı etkilemesinde bir değişken olarak görülebilir. Devlet yönetimi, ÇUŞ’lar ve ülke içinde bulunan şirketler tarafından etkilenmeye başlamıştır. Korporatif (kurumsal) yönetimin önemi ortaya çıkmıştır. Bu sayede, Rusya’daki kurumsal kanunlar yatırımcıların haklarını oldukça sıkı bir şekilde korumaktadır. Ancak kurumsallaşma sürecinde devlet giderleri, özel krediler ve dış yatırımlardan kısıtlamaya gidilmektedir. Bu süreçteki en önemli oyuncular şirket yöneticileridir. Bir iddiaya göre devletin rolüne dikkat çekilmektedir. Şirket yöneticileri devlet yönetiminin çıkarlarını da önemsemekte ve etkileyici rol oynamaktadırlar. Devlet yönetimindeki hantallığa dikkat çekilerek özel sektör desteklenmektedir.⁹² Bu bağlantıyı kuran temel oyuncular ise Rusya’da IMF, DB ve ERDB gibi kurumlar olmuştur. Bu kurumlardan IMF özellikle 1999 yılına kadar aktif bir dayatma politikası uygulayarak Rusya’yı yapılandırmaya çalışmıştır. 2000 yılından sonra ise Putin döneminde izlenen politikalar nedeniyle devlet dışı oyuncuların rolü en aza indirgenmek istenmiştir.

Sonuç

Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra Rusya’nın yeniden yapılanma sürecinde büyük değişimlere gidilmiştir. Komünist bir yönetim anlayışına sahip olan Sovyet Birliği’nde 1980’li yıllarda demokratikleşme çabaları, Gorbaçov döneminde başlamıştır. Bu dönemde Perestroyka ve Glasnost reformları günümüz Rusya’sının nispeten temellerini atmıştır. Ancak Sovyetler Birliği’nin küreselleşme sürecine ayak uyduramaması, bu muazzam devletin kendiliğinden dağılmasına neden olmuştur. İki kutuplu dünyanın bir anda tek kutuplu bir konuma gelmesi, komünizmin yıkılması anlamına gelmiştir. Bu süreçte dünya üzerindeki kapitalist oyuncular, hazırladıkları paket programlarla az gelişmiş, gelişmekte ve yeniden yapılanma sürecinde olan devletleri hızla dönüştürmeye devam etmekteydi. Gelişmiş ülkelere teknoloji,

⁹¹ Katri Pynnöniemi, “Russian Foreign Policy Think Tanks in 2002”, Finnish Institute of International Affairs, 2003.3,6.

⁹² Sergey Maratoviç Gruyev, Dimitriy Nikoloyaviç Manayenkov i Sergey Vladimiroviç Tshlo, Barter i Korporativnoe Upravlenie v Rossii, 2003, <http://www.cefir.ru/download.php?id=54>, 13.03.2013.

kurallar, programlar ve ideolojiler gibi nesnelere ithal edilmesi oldukça yaygınlaşmıştı. Bu sürece ivme kazandıran politika transferleri olmuştur. Bunlar, çoğunlukla gönüllü ya da zorlayıcı biçimlerde sunulmuştur.

Bu açıdan Rusya'da idari yeniden yapılanma sürecinde politika transferleri yapılmıştır. Rusya devleti, ulusal ve uluslararası oyuncular tarafından yapılandırılmaya başlanmıştır. Ancak, bu süreç Rusya'da kolay olmamıştır. Ülke sürekli siyasi ve iktisadi krizlere maruz kalmıştır. 1991-1999 yılları arasında Boris Yeltsin iktidar olmuştur. 2000 sonrası dönemde ise Putin'in Rusya'da etkili bir biçimde iktidar sürecini elinde tuttuğu bilinen bir gerçektir. Her iki dönemin ortak yanına bakıldığında piyasa ekonomisine geçiş çabası olarak dönemsel çabaları beraberinde getirmiştir.

İşte bu noktada yapılan çalışmada önemli iki idari yeniden yapılanma ve reform deneyimi yaşayan Sovyet sonrası dönemde Rusya örneği incelenmiştir. İdari yeniden yapılanma sürecinde ne gibi değişimlerin yaşandığı ve bu değişimleri etkileyen faktörlerin neler olduğu sorgulanmıştır. Politika transferi yazınından hareket eden çalışmada, özellikle değişim sürecinin ne ölçüde uluslararası oyuncuların zorlayıcılığı ve ne ölçüde içerideki oyuncuların gönüllülüğü ekseninde yürütüldüğü sorularına odaklanılmıştır. Bu süreçte rol oynayan oyuncuların kimler olduğu ve bu oyuncular vasıtasıyla yapılan politika transferlerinin niteliği sorgulanmıştır. Transferlerin, gönüllü, zorunlu veya her ikisinden de unsurlar taşıyan bir politika transferi niteliğine sahip olup olmadığı da araştırılmıştır.

Sonuç olarak Rusya'nın kapitalizme geçiş sürecinde demokrasi ve piyasa ekonomisi önemli birer koşul olarak öne çıkmıştır. Yeltsin döneminde Rusya'ya uygulanan Şok Doktrini, Rusya'ya zorlayıcı politika transferlerinin yapılmasını sağlamıştır. Piyasa ekonomisine hızla geçilmesi için, şok doktrininin özelleştirme, yerelleşme ve deregülasyon politikaları Rusya'da uygulanmaya çalışılmıştır. Yine bu dönemde birçok kamu örgütünün özelleştirilmesi sağlanmıştır. Yerelleşme politikalarına demokrasi arayışı bağlamında hızla devam edilmiştir. Ancak yerelleşme politikalarının demokrasi getirmediği, merkezîyetçi bir anlayışın çıkarlarına bağlı olarak idari reformların yapıldığı anlaşılmıştır. Deregülasyon politikaları uygulanarak ise, birçok kamusal kolaylık sağlanmıştır.

Yeltsin'in merkezîyetçi eğilimleri piyasa ekonomisiyle birlikte hareket etmiştir. Putin dönemde ise yeniden merkezîleşme süreci başlamıştır. Özelleştirilen birçok kurum kamulaştırılmıştır. Putin döneminde piyasa ekonomisinin önemi üzerine de durulmuştur. Bu dönemde politika transferleri gönüllü formlara dönüşmüştür. Putin döneminde merkezîyetçi bir yönetim ve piyasa ekonomisi Doppelgänger bir anlayışın ürünü olarak günümüzde halen devam etmektedir. Bu dönemde idari yeniden yapılanma sürecinde uygulanan reformları etkileyen küreselleşme faktörü oldukça önemli bir değişken olarak görülebilir. Yine süreç içinde rol oynayan oyuncular hem ülke içinden hem

ülke dışından kendi çıkarlarına oranla sürecin dönüştürücüleri olmuşlardır. Sonuç olarak günümüzde bir devletin demokrasi ve piyasa ekonomisi temelli yönetim anlayışı ile merkezîyetçi yönetim kültürü çelişki gibi algılanabilir. Ancak bu durum, “birlikte hareket eder, çift gezer” anlamlarına gelen doppelganger bir anlayışla açıklanabilir.

KAYNAKÇA

- ANJA, Jakobi, and SOMMERER, Thomas, “International Institutions and Policy Diffusion: Sources–Mechanisms–Impact.”, Workshop Proposal for the 2012 ECPR Joint Sessions, 2012, University of Antwerp.
- AVRAMOVA, Elena Mihaylovna, “Vosproizvodstvo Adaptatsionnih Praktiki v Period Rossiyskoy Transformatsii”, *Obshestvennye Nauki i Sovremennost*, 6, 2005, 5-15.
- BARABAŞEV, Aleksey Georgiyeviç, ZAYTSEVA, Tatyana Vyacheslovna, Reforma Gosudartvennyy Slujbi Rossiyskoy Federatsii, İzdatelskiy Dom GU VSHA, 2006, <http://read.ru/id/526198>, 14.06.2013.
- BARABAŞEV, Aleksey Georgiyeviç, KLİMENKO, Andrey (2010), Administrativnaya Reforma i Reform Gosudarstvennoy Slujbi v Rossii-Voprosı Realizatsii i Koordinatsii, Gosudarstvennyy Universitet, Moskva.
- BAYRAMOĞLU, Songül, Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Değişimi, İletişim Yayınları, Ankara, 2005.
- BENSON, David, JORDAN, Andrew, “What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited”, *Political studies review*, 2011, 9, 3, 366-378.
- BUTTERFIELD, Jim, “Russia’s Costly Decentralization”, 3th Central European Regional Studies Conference, October, Slovakia, 2009.
- CALOGERO, Marino, “The introduction of new public management principles in the Italian public sector” *Transylvanian Review Of Administrative Sciences*, 6, 30, 2010, 30- 54.
- CAMDESSUS, Michel, “Russia’s Transformation Efforts at a Turning Point”, In: Address at the Conference of the US-Russia Business Council, March 1995.
- Cata, Ernesto Harnandes, “Russia and IMF: The Political Economy of Macro-Stabilization”, *IMF Paper on Policy Analysis and Assessment*, 94, 20, September, 1994, 1-21.
- CHANG, Duckjoon, “Federalism at Bay: Putin’s Political Reforms and Federal-Regional Relations in Russia”, In: SES-COE Seminar Russian Studies Dialogue: A Korea- Japan Perspective, May. 2005.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, DEMİRÇİ, Süleyman, Kamu politikası: kavramlar, aktörler, süreç, modeller, analiz, karar verme, Seçkin Yayıncılık, 2012.
- GRUYEV, Sergey Maratoviç, MANAYENKOV Dimitriy Nikoloyaviç i TSUHLLO, Sergey Vladimiroviç, Barter Korporativnoe Upravlenie v Rossii, 2003, <http://www.cefir.ru/download.php?id=54>, 13.03.2013
- DOLOWITZ, David and MARSH, David, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature” *Political Studies*, 1996, 343-351.

- DOLOWITZ, David and MARSH, David, "Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance*, 13, 1, 2000, 5-24.
- ENIKOLOPOV, Ruben, ZHURAVSKAYA, Ekaterina, "Decentralization and political institutions", *Journal of public economics*, 91, 11, 2007, 2261-2290.
- ENGDAHL, William, "How "Shock Therapy" has ruined Russia?", *EIR*, 20, 19, 1993, 6-8.
- FUKUYAMA, Francis, *Devletin İnşası: Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, Çev: Devrim Çetinkasap, Remzi Kitapevi, İstanbul, 2004.
- FURTAN, William Hartley, "Policy Convergence: Canadian Perspective", Paper presented at the workshop on North American Trade Relationships: Policy Challenges for 2002 and Beyond, Chicago Illinois, August 2001.
- GAYDAR, Yegor Timuroviç, "Russian Reform", *Gaidar Institute for Economic Policy*, 1996, 1-44. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144676, 25.04.2013.
- GAYDAR, Yegor Timuroviç, *Gosudorstvo i evolyutsiya, Dni parajenii i pobed*, İzdatelstvo Evraziya, 1997.
- GELMAN, Vladimir Yakovleviç vd., *Reforma Mestnoy Vlasti v Gorodah Rossii 1991-2006*, Norma, Sankt- Peterburg, 2008.
- GÜLER, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılma Politikaları 1980-2005*, 2. Bs, İmge Yayınevi, Ankara, 1995.
- HABRİYEVA, Taliya Yarullova, NOZDRAÇEV Aleksandr Filipoviç i TIHO-MİROV Yuriy Aleksandroviç, "Administrativnaya Reforma v Rossii: Reşeniye i Problemi", *Jurnal Rossiyskogo Prava*, 2, 110, 2011, 3-23.
- HAKTANKAÇMAZ, İlker, "Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü", *Review of International Law & Politics*, 6, 22, 2010, 23-54.
- HUTCHCROFT, Paul David, "Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power", *Governance*, 14, 1, 2001, 23-53.
- Korotçeviç, V'itakiy Ivanoviç, *İstoriya Sovremennoy Rossii: 1991-2003*, İzdatelstvo, Sankt-Peterburgskogo Universiteta, 2004.
- KOTZ, David, "Lessons from Economic Transition in Russia and China", *Political Economy and Contemporary Capitalism: Radical Perspectives on Economic Theory and Policy*, Eds. Ron Baiman, Heather Boushey, and Dawn Saunders, 2000, 210-217.
- KOTZ, David, WEIR, Fred, *Russia's path from Gorbachev to Putin: the demise of the Soviet system and the new Russia*, Routledge, London and New York, 2007.
- McFaul, Michel, "State Power, Institutional Change, and the Politics of Privatization in Russia", *World Politics*, 47, 2, January 1995, 210-243.
- MCFAUL, Michel and WEISS, Kathryn, "The Myth of the Authoritarian Model: How Putin's Crackdown Holds Russia Back", *Foreign Affairs*, 87, 1, February 2008, pp.68-84.
- MARSDEN, Greg, STEAD, Dominic, "Policy transfer and learning in the field of transport: A review of concepts and evidence", *Transport policy*, 2011, 18, 3, 492-500.

- NİKOS, Michalopoulos, "Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence?" *International Public Management Review*, 2, 2, 2001, 39-53.
- NEUMAN, William, Lawrence, *Toplumsal Araştırma Yöntemleri I: Nitel ve Nicel Yaklaşımlar*, Çev: Sedef Özge, 2c., 7.bs., Yayın Odası, Ankara, 2014.
- NISHIMURA, Yoshiaki, "Economic Policy for Transition to Market Economy", *Economic and Social Research Institute Paper*, 2001, 1-35.
- ÖZALP, Ahmet, "Diyalektik Düzlemde Refah Devleti İle Yeni Sağ İlişkisi", *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, 23, 2008, 106-119.
- PETROV, Nikolay, "Putin's Anti-Federal Reform 2: Back to USSR", *Center for Political and Geographic Research*, 2004, 1-8.
- PETROV, Nikolay, LİPMAN, Masha ve HALE, Henry E. (2010), "Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications Hybrid Regimes", *Russia and Eurasia Program*, No: 106, February, pp.1-39.
- Pynnöniemi, Katri, "Russian Foreign Policy Think Tanks in 2002", *Finnish Institute of International Affairs*, 2003.
- ROSKIN, Michael, *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür*. Çev: Bahattin Seçilmişoğlu, Adres Yayınları, Ankara, 2007.
- SACHS, Jeffrey, "Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe", 1992, *The American Economic Review*, 82, 2, 1992, 43-48.
- SCHNEIDER, Eberhard, "centralization is Central", Hannes Adomeit/Anders Aslund (eds.), *Russia versus the United States and Europe-or "Strategic Triangle"?*, *Developments in Russian Domestic and Foreign Policy, Western Responses, and Prospects for Policy Coordination*, 2005, pp. 29-34.
- SHEVSTOVA, Lilia, "The Political Dimension of Economic Reform under Vladimir Putin: Obstacles, Pitfalls, and Opportunities", *NBR Analysis*, 13, 2, April 2002, 45-72.
- SEZEN, Seriyе, "Kamu yönetimi reformları: küresel bir düzenleme mi?", *Amme İdaresi Dergisi*, 2009, 42,1, 23-41.
- SİMONYAN, Renald Hikaroviç, "Reformı v Rossii 1990-h Godov; Ob Argumentah 'Za'". *Sotsiologičeskaya Publitsistika*, 2006, 114-121.
- SOBACI, Mehmet, Cahit, "Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeyde İdari Reformların Analizi", *Doktora Tezi*, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2009.
- STONE, Diane, "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas", *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation*, Coventry, 2000, 1-41.
- SUPYAN, Victor, "Privatization in Russia: Preliminary results and socioeconomic implications", *Demokratizatsiya*, 2001.
- USTYUJANİNA, Elena Vladimirovna, "Drugaya" *Çastnaya Sobstvennost: Privatizatsiya Po-Russki*, *Ekonomičeskaya Nauka Sovremennoy Rossii*, 2, Moskva, 2001, 74-95.
- WILLIAMSON, Oliver, Eoton, "Markets, Hierarchies, and the Modern Cooperation: An Unfolding Perspective", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 17, 1992, 335-352.

- WOLMAN, Harold, "Policy transfer: what we know about what transfers, how it happens, and how to do it", The George Washington University Institute of Public Policy Papers, 2009, 1-31.
- YAKOVLEV, Poman Püstemoviç, "Osobennosti Formirovaniya i Funktsionirovaniya Grajdanskovo Obşestva v Sovremennoy Rossii", Vestnik VEGU, 4, 2010, 145-151.
- YILDIZ, Mete, SOBACI, Mehmet Cahit, "Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve", Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama, Der. Yıldız, Mehmet Cahit Sobacı, 1.Bs. Adres Yayınları, Ankara, 2013. 16-42.

İNTERNET SAYFALARI

- <https://www.oprf.ru/about/>, 10.02.2016
- <https://snob.ru/selected/entry/30178>, 28.08.2016
- <http://www.budgetrf.ru/>, 20.07.2016
- <http://law7.ru/base41/d4ru5844.htm>, 02.07.2013
- <http://law7.ru/base41/d4ru5448.htm>, 02.07.2013
- <http://law7.ru/base29/d2ru4168.htm>, 02.07.2013