

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

SOVYET SONRASI DÖNEM RUSYA'SINDA DEVLETİN
YENİDEN YAPILANMA VE REFORM SÜRECİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Sedat ÇOBANOĞLU

Balıkesir, 2014

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

SOVYET SONRASI DÖNEM RUSYA'SINDA DEVLETİN
YENİDEN YAPILANMA VE REFORM SÜRECİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Sedat ÇOBANOĞLU

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Gökhan ORHAN

Balıkesir, 2014

T.C.

BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

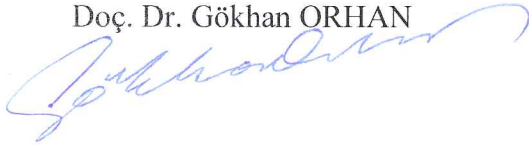
Enstitümüzün Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda 201012529003 numaralı Sedat ÇOBANOĞLU'nun hazırladığı "Sovyet Sonrası Dönem Rusya'sında Devletin Yeniden Yapılanma ve Reform Süreci" konulu YÜKSEK LİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 30.05.2014 tarihinde yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezin onayına OY BİRLİĞİ/~~OY ÇOKLUĞU~~ ile karar verilmiştir.

Üye (Danışman)

Üye

Doç. Dr. Gökhan ORHAN

Yrd. Doç. Dr. İbrahim ERDOĞAN



Üye

Üye

Yrd. Doç. Dr. Lütfi YALÇIN



Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

05/06/2014

Doç. Dr. Zübeyde Güneş Yağcı

Enstitü Müdürü



ÖNSÖZ

Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrası dönem Rusya'sında yeni bir devletin kurulması ve kurumlarının değişime uğraması, reform yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu reform süreci, 1990'lı yıllarda başlamış ve halen devam etmektedir. Sovyetler Birliği döneminde totaliter bir anlayışın hâkim olduğu komünist bir yönetim anlayışı varken, dönem Rusya'sında geleneksel bir yapıdan kopamayan ancak küresel sürecin getirilerine bağlı olan bir yönetim anlayışına geçiş yapılmıştır. Yapılan çalışmada, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından bu yana dönem Rusya'sında idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde meydana gelen değişimlerin politika transferi çerçevesinde incelenmesi amaçlanmıştır. Bu değişim süreçlerinde bir politika transferinin olup olmadığı incelenmiş ve politika transferinin farklı söylemleri üzerinden (politika öğrenme, politikaların dayatılarak uygulanması ve politikaların gönüllü olması) bir inceleme yapılmıştır. Politika transferi bağlamında idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde rol oynayan oyuncuların kimler ve neler olduğunun çözümlenmesi de hedeflenmiştir. Küreselleşme sürecine uyum sağlamaya çalışan Rusya, Putin öncesi ve Putin sonrası dönemler olarak, farklı değişkenlerin etkisi altında kalmıştır. Mevcut süreçlerde içeriden ve dışarıdan birçok oyuncu rol oynamış ve bu dönemler idari reformlarla biçimlendirilmiştir. Nitekim Rusya, yapılan idari reformlarla yeniden yapılanma sürecine girse de, geleneksel bir yapıdan kopamamış ve demokrasi ekseninde bürokratik bir yapıya büründürülmüştür.

Bu çalışmanın hazırlanması aşamasında kamu politikalarında karar alma ve uygulama süreçlerini, siyasal sistemde nelerin olup bittiğini anlamamda ve her zaman her şeyin doğruluğunu sorgulama becerisini kazanmamda rehberlik eden hocam ve tez danışmanım Doç. Dr. Gökhan ORHAN'a göstermiş olduğu anlayış ve özveri için teşekkürü bir borç bilirim. Çalışma aşamasında fikirleri ve düşünceleriyle her zaman desteklerini esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Alptekin MOLLA'ya, Yrd. Doç. Dr. İbrahim ERDOĞAN'a ve Yrd. Doç. Dr. Lutfi Yalçın'a katkılarından dolayı teşekkürü bir borç bilirim.

Sedat ÇOBANOĞLU

ÖZET

SOVYET SONRASI DÖNEM RUSYA'SINDA DEVLETİN YENİDEN YAPILANMA VE REFORM SÜRECİ

ÇOBANOĞLU, Sedat

Yüksek Lisans, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Gökhan ORHAN

2014, 118 Sayfa

Bu çalışma, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra dönem Rusya'sında idari yeniden yapılanma ve reform sürecini incelemekte ve bu değişim sürecindeki temel oyuncuların kimler olduğunun belirlenmesini amaçlamaktadır. Çalışma nitel bir bakış açısıyla idari reformlara ve yasal mevzuata odaklanmaktadır.

Birinci bölümde, idari yeniden yapılanma ve reform süreci incelenmektedir. Bu bölümde süreci etkileyen faktörlerin küreselleşme sonucunda ortaya çıkan, toplumsal tutumlardaki değişimler, entelektüel gelişmeler, teknolojik gelişmeler ve başarısızlığın kavranması sonucunda yenilenme ihtiyacı gibi faktörlerin olduğu belirtilmektedir. Yeniden yapılanma süreci, yerel ve uluslararası oyuncuların etkisi altında kalmıştır. Reformların uygulanması aşamasında, yerel oyuncuların belirli bir ölçüde gönüllü olduğu gözlemlenmiştir. Bu çalışma, politika transferine referansla reform sürecini analiz etmiştir. Aynı zamanda hem yerel oyuncuların hem de uluslararası oyuncuların dâhil olduğu bu süreç, yeni politika fikirlerinin yayılması ve politika yakınsaması sonucunda politika fikirlerinin ve seçeneklerinin diğer ülkelerden transfer edilmesi bağlamında tartışılmıştır. Piyasa ekonomisinin temelini oluşturan reformlar, yeniden yapılanma sürecinin merkezini oluşturmuştur. Bu süreç geleneksel kamu yönetimi anlayışının terk edilmesi ve refah devleti politikalarının zamanla işlemez hale gelmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Yeni kamu işletmeciliğine paralel olarak özelleştirme, adem-i merkeziyetçilik ve düzenleme/serbestleştirme, Rusya'nın dönüşümünde merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişte temel bileşenler olmuşlardır. Ancak bu dönüşüm süreci, Yeltsin ve Putin

dönemlerine referansla çalışılmıştır. Yeltsin döneminde yeni sağ politikalar zorlayıcı politika transferi sürecine konu olurken, Putin döneminde ise gönüllülük ekseninde ilerlemiştir. Adem-i merkezîyetçiliğin Yeltsin'in demokratik reformlarının bir özelliği olmasına rağmen, Putin merkezîyetçi bir tavır alarak otoriter bir şekilde neo-liberal politikaları uygulamaya devam etmiştir. Serbest piyasa ekonomisinin varlığının yanında merkezîleşmiş ve otoriter bir sistem, kendi aralarında *Doppelganger* (çift gezer veya birlikte hareket eder) şeklinde ifade edilebilmektedir.

Son olarak, dönem Rusya'sında idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde yaşanan çok yönlü değişimler, hem uluslararası hem de yerel oyuncuların gönüllüğünden kaynaklanabilmektedir. Bu değişim süreci tek bir bileşene referansla açıklanamaz.

Anahtar Kelimeler: Rusya, İdari Yeniden Yapılanma, Politika Transferi

ABSTRACT

RECONSTRUCTION AND REFORM PROCESS OF THE GOVERNMENT IN POST-SOVIET RUSSIA

ÇOBANOĞLU, Sedat

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Gökhan ORHAN

Political Science and Public Administration Department

2014, 118 Pages

This study examines administrative reconstruction and reform process after the collapse of Soviet Union and aims to identify major players in this transformation process. This study focuses on administrative reforms and legislation from a qualitative perspective. The first chapter describes administrative restructuring and reform process and several by-products of globalization, like changes in social attitudes, intellectual developments, technological advances, and an understanding of failure, were identified as factors stimulated the process of change. The reconstruction process has sustained under the influence of both domestic and international players and a certain degree of voluntarism was observed in local players concerning the vitality of reforms under consideration. This study analysed the reform process with reference to policy transfer literature and argued that a number of policy ideas and reform options were transferred from other countries as a result of a policy convergence and spread of new policy ideas with the involvement of both domestic and international players. Reforms for the establishment of a market economy has been at the epicentre of the reconstruction process, followed by the gradual decline of welfare state policies and abandoning of traditional public administration approach. In parallel to new public management philosophy, privatization, decentralization and regulation/derogulation became the central pillars of Russia's transition from a centrally planned economy to a market economy. However, this period of transition could be studied with reference to Yeltsin and Putin eras. In Yeltsin era, new right policies had been implemented through coercive policy transfers, though Putin era has a certain degree of voluntarism. Although, decentralization was an important characteristic of Yeltsin's democratic reforms,

Putin has continued to implement neo-liberal policies with a heavy-handed and centralised manner. Prevalence of liberal market economy and a centralised and authoritarian political system are *Doppelganger of (moves along double or lookalike)* of each other.

Finally, the multi-faceted changes in the reform process in Post Soviet Russia involves both the pressure from international players and willingness of domestic players, and cannot be explained with reference to a single variable.

Key Words: Russia, Administrative Reconstruction, Policy Transfer

İTHAF

Yoğun ve aralıksız bir sürecin ürünü olan bu çalışmanın hazırlanmasında maddi ve manevi desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen, kendi ayaklarım üzerinde durmayı öğreten canım annem; Gülüstan ÇOBANOĞLU'na, babam; Necmi ÇOBANOĞLU'na ve biricik kardeşim; Sinan ÇOBANOĞLU'na sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Her zaman moral ve motivasyon bağlamında yanımda olan Rusça öğretmenim Mehmet ERDEL'e sonsuz şükranlarımı sunarım. Yüksek lisans eğitimi başlangıcından bitimine kadar manevi desteklerini esirgemeyen Mehmet ALTUNDAĞ'a ve Ali ERDOĞAN'a da teşekkürü bir borç bilirim. Son olarak mensubu olmaktan her zaman ve her yerde büyük gurur duyduğum Hv.K.K.'lığında bana tezimin hazırlanmasında desteği olan tüm arkadaşlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Sedat ÇOBANOĞLU

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	vi
İTHAF	viii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
ÇİZELGELER LİSTESİ	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İDARİ YENİDEN YAPILANMA.....	5
1.1. İdari Yeniden Yapılanma Kavramı	5
1.2. Refah Devleti Dönemi ve Refah Devlet Krizi	8
1.3. Yeni Sağ Politikalar	10
1.4. İdari Yeniden Yapılanma ve Reform Süreci	11
1.4.1. Küreselleşme	12
1.4.2. Küreselleşmenin Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümüne Etkisi	14
1.4.3. Küreselleşme Sürecinde İdarenin Yeniden Yapılandırılması	15
1.4.3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı	15
1.4.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı	18

İKİNCİ BÖLÜM

2. POLİTİKA TRANSFERİ VE İDARİ YAPININ DÖNÜŞÜMÜ	23
2.1. Politika Transferi.....	23
2.1.1. Politika Transferi ile İlgili Kavramlar	24

2.1.1.1. Politika Yayılması	24
2.1.1.2. Politika Yakınsaması	25
2.1.1.3. Ders Çıkarma	26
2.1.2. Politika Transferi Süreci.....	26
2.2. Politika Transferinin Nedenleri.....	29
2.2.1. Gönüllü Politika Transferi	29
2.2.2. Zorlayıcı Politika Transferi	31
2.3. Politika Transferinin Oyuncuları.....	32
2.3.1. Resmi Oyuncular.....	32
2.3.2. Gayri Resmi Oyuncular.....	33
2.3.3. Uluslararası Oyuncular.....	36
2.4. Politika Transferinin Nesneleri	36
2.5. Politika Transferinin Kaynağı	37
2.6. Politika Transferinin Derecesi.....	37
2.7. Politika Transferini Zorlaştırıcı ve Kolaylaştırıcı Etmenler.....	38
2.8. İdari Yeniden Yapılanma Reform Süreci: Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılması	40

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. SOVYET SONRASI DÖNEM RUSYA'SINDA YAPILAN İDARİ REFORMLAR	43
3.1. Sovyet Sonrası Dönem Rusya'sında İdari Yeniden Yapılanma ve Reform Sürecine Genel Bir Bakış.....	43
3.2. Sovyet Sonrası Dönem Rusya'sında Yapılan İdari Reformlar	49
3.2.1. Birinci Aşama:1992-1993 Yılları Arası Reform Süreci.....	50
3.2.2. İkinci Aşama: 1993-1996 Yılları Arası Reform Süreci	54
3.2.3. Üçüncü Aşama: 1996-1998 Yılları Arası Reform Süreci	57
3.2.4. Dördüncü Aşama: 1999-2000 Yılları Arası Reform Süreci.....	59
3.2.5. Beşinci Aşama: 2003-2005 Yılları Arası Reform Süreci	59

3.2.6. Altıncı Aşama: 2005-2010 ve Sonrası Yıllar Reform Süreci.....	62
--	----

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. POLİTİKA TRANSFERİ BAĞLAMINDA SOVYET SONRASI DÖNEM RUSYA’SINDA BİR DÖNÜŞÜM SÜRECİ: BİR DOPPELGANGER OLARAK PİYASA EKONOMİSİ VE MERKEZİYETÇİLİK	67
4.1. Dönem Rusya’ında Refah Devleti	67
4.2. Dönem Rusya’ında Yeni Sağ Politika Uygulamaları	72
4.2.1. Özelleştirme Politikaları.....	72
4.2.2. Adem-i Merkeziyetçilik Politikaları.....	78
4.2.3. Düzenleme ve Serbestleştirme Politikaları	86
4.3. Sovyet Sonrası Dönem Rusya’ında Yaşanan İdari Yeniden Yapılanma ve Reform Sürecinde Politika Transferinde Rol Oynayan Oyuncular	89
4.4. Bölüm Değerlendirmesi	96
5. SONUÇ	98
6. KAYNAKÇA.....	102
7. EKLER.....	116

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
CPSU	Communist Party of the Soviet Union (Sovyetler Birliği Komünist Partisi)
DB	Dünya Bankası
ÇUŞ	Çok Uluslu Şirketler
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development (Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası)
G-7	Group of Seven (Grup 7)
GGI	German Gref Institute (Alman Gref Enstitüsü)
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
ISO	International Organization for Standardization (Uluslararası Standardizasyon Örgütü)
IMEMO	Institut Mirevoy Ekonomiki i Mejdunarodnih Otnoşeniy (Dünya İktisat ve Uluslararası İlişkiler Enstitüsü)
ISKRAN	Institut SŞA i Kanadı Rossiyskoy Akademii Nauk (ABD ve Kanada Çalışmaları Enstitüsü)
MFC	Mnogofunksionalniye Tsentri Predostavleniya Gosudarstvennih Usług (Çokfonksiyonlu Devlet Hizmetleri Sunum Merkezi)
MİGMO	Moskovskiy Gosudarstvenniy Institut Mejdunarodnih Otnaşeniy (Moskova uluslararası İlişkiler Devlet Enstitüsü)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
RISI	Rossiyskiy Institut Strategiçeskih Isledovaniy (Rusya Stratejik Araştırma Merkezi)
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
UN	United Nations (Birleşmiş Milletler)
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
GKY	Geleneksel Kamu Yönetimi

ÇİZELGELER LİSTESİ

Çizelge 1: Politika Transferinin Çerçevesi	28
Çizelge 2: Politika Transferlerinin Nedenleri	29
Çizelge 3: Gönüllü Transfer-Zorlayıcı Transfer	30
Çizelge 4: Refah Devletinin Dört Aşamada Yeniden Yapılanması	71
Çizelge 5: Kişi Başına Düşen Net Bölgesel Gelir (Ruble)	81
Çizelge 6: Rusya’da Zayıflatılan Demokratik Kurumlar ve uzantıları	83
Çizelge 7: AB ve Rusya’da Değerlerin Çatışması	89
Çizelge 8: Rus STK’ların başlıcaları: Halk Örgütleri ve Politika/Savunma Örgütleri	92

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Kurumsal Reformun Temel Senaryoları.....	47
Şekil 2: 1993 Anayasa'sına Göre Oluşturulan Organlar.....	56
Şekil 3: 1993 Anayasa'sına Göre Yasama Süreci.....	57
Şekil 4: Reformların Kalbi: Devletin Performans Yönetiminde Sistem ve Prosedürlerin Geliştirilmesi	64
Şekil 5: Putinizm Efsanesi: 1992-2006 Yılları Arasında GDP'deki Büyümeye Karşı Özgürlük.....	68
Şekil 6: Rus Hükümetinin Harcamaları, Gelirleri ve Bütçe Açığı (GSYİH oranına göre)	73

GİRİŞ

Küreselleşmenin, dünya üzerinde yerel, ulusal ve uluslararası düzlemde ekonomik, siyasal ve sosyal bileşenler gibi birçok unsuru değiştiren ve dönüştüren bir etkileşim süreci olduğu söylenebilir. Yaşanan bu değişim süreci, ülkelerin birbirlerinden etkilenmelerini beraberinde getirmektedir. Bu etkileşim sonucunda dönüşüme uğrayan alanlardan birisi de idari yeniden yapılanma ve reformlar olmuştur. Özellikle 1980'li yıllardan bu yana dünyada yaşanan küresel değişimler, ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden yapılandırmalarına neden olmuştur. Dolayısıyla küreselleşmenin etkisiyle ülkelerin yönetim anlayışları değişmeye başlamıştır.

İdari yeniden yapılanma ve reform sürecinde ülkeler her ne kadar küreselleşme sürecinin dışında kalmaya çalışsalar da küreselleşme, kaçınılmaz bir etkiye sahip olmuştur. Böylece ülkelerin idari yapılarında yaşanan değişimler, reform yapılmasını gerektirmeye başlamış ve yönetim anlayışlarını yapısal ve işlevsel bağlamda etkisi altına almıştır. Bu dönemde dünya üzerinde yaşanan 1929 ekonomik krizi ve 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizleri kamu yönetimi anlayışında değişimleri tetiklemiştir. Kamu yönetiminde hâkim olan geleneksel kamu yönetimi (GKY) anlayışı zaman içinde sorgulanmaya başlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonunda ise ortaya çıkan refah devleti politikaları, bir bakıma kapitalist ülkelerin kendilerine yönelik bir değişim süreci olarak görülürken, diğer taraftan ise komünist ülkelerin kendi halklarına herkese eşit hizmet anlayışı olarak kendini göstermiştir.

Böylece 1980'li yıllara kadar ülkelerin yönetim sistemlerine GKY anlayışı hâkim olmuştur. Bürokratik ve katı bir hiyerarşinin baskın olduğu bu yönetim anlayışı, bu yıllarda ortaya çıkan refah devleti krizi ve yeni sağ politikaların uygulanması sürecinde zamanla değişmeye başlamıştır. Devlet kurumlarının çalışmayan bir yapıdan kurtarılması ve verimliliğin artırılması iddiasıyla devlet kurumları, kamu kurumu mantığını bırakarak birer işletme mantığına bürünmüştür. Vatandaşlar, müşteri olarak görülmeye başlanmıştır.

Bu kapsamda küreselleşme sürecinin bir çıktısı olan etkileşim, gelişmiş ülkelerin diğer ülkelere deneyim ve tecrübe aktarma sürecini hızlandırmıştır. Ders çıkarma ve öğrenme süreci yaklaşımlarının uzantısı olarak alınabilecek olan politika transferi

yazını da, kamu politikalarının transferi aşamasında idari yeniden yapılanma ve reform sürecine katkıda bulunmaya başlamıştır. Nitekim bir ülkenin diğer bir ülkeden politikaları öğrenmesi ve uygulaması sürecinde politika transferleri ortaya çıkmıştır. Politika transferi, içeriden ve dışarıdan birçok oyuncunun rol oynadığı bir süreç haline gelmiştir.

Bu bağlamda çalışmanın temel problemi, Sovyet sonrası dönem Rusya'sında idari yeniden yapılanma ve reform sürecine etki eden iç ve dış oyuncuların kimler olduğunu tespit etmek ve bu oyuncuların rollerini politika transferi bağlamında analiz etmektir. Böylece Sovyet sonrası dönem Rusya'sında gözlemlenen idari yeniden yapılanma sürecinde hangi faktörlerin etkili olduğu ve bu faktörlerin dönem Rusya'sında ne gibi değişimleri beraberinde getirdiği sorularına yanıt aranacaktır.

Yapılan çalışmanın amacı, günümüz dünyasında küreselleşme ve birçok etkenle birlikte gelişmekte ve değişmekte olan bir dönüşüm süreci yaşandığını ortaya koymaktır. Yaşanan bu değişimlerin altındaki sebeplere bakabilmek ve bu değişimlerin nedenlerini anlayabilmek oldukça önemli görülmektedir. Bu anlamda Sovyetler Birliği döneminde komünizmin ve sosyalizmin egemen olduğu bir yönetim anlayışı varken dönem Rusya'sında demokrasi ekseninde kapitalizmin nasıl bir yapıya dönüştüğünün çözümlenmesi de amaçlanmaktadır. Bir diğer amaç, idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde yerel ve uluslararası oyuncuların ne ölçüde etkili olduğunu ortaya koymak ve reformların nasıl bir politika transferi aracılığıyla yapıldığını tespit etmektir. Günümüzde bu etki, Çok Uluslu Şirketler (ÇUŞ), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi ulus üstü kurumlar vasıtasıyla yapılmaktadır. Bu sürecin uygulanması, öneriler ve dayatmalar şeklinde olmaktadır. Günümüzde bu oyuncular, gelişmekte olan ülkelerde ve bir idari yeniden yapılandırılması aşamasında danışman rolü adı altında etkin roller üstlenebilmektedirler.

Dönem Rusya'sında idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde küreselleşmenin etkilerinin değişim odaklı olması çalışmanın önemini ortaya koymaktadır. Dönem Rusya'sı her ne kadar küreselleşme sürecinden uzak kalmaya çalışsa da küresel oyuncuların odak noktası haline gelmiş, idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde küreselleşme sürecinden etkilenmiştir. Diğer taraftan günümüz dünyasında kapitalizmin egemenliği hüküm sürerken dünya üzerinde sosyalist devlet anlayışının

devam etmesi oldukça zor görünmektedir. Tarihsel çerçevede bakıldığında 1917-1991 yılları arasında sosyalist sistemle yönetilen Sovyetler Birliği, 1980’li yıllarda dünyanın en gelişmiş ülkelerinden biriyken dönem Rusya’sında kapitalizmin bu kadar hızlı benimsenmesi süreci, araştırmaya değer bir konu olarak görülmektedir.

Araştırma Rusya’nın Sovyet sonrası idari yeniden yapılanma ve reform sürecini incelemektedir. Araştırmada kullanılan yöntem vaka çalışması olduğundan dolayı araştırma sadece vaka analizi açısından bütüncül bir bakış açısı ile değerlendirilmektedir. Araştırma sürecinde elde edilen veriler ışığında yapılan analizler, sadece politika transferi bağlamında Sovyet sonrası dönem Rusya’sındaki idari yeniden yapılanma ve reform sürecini içermektedir. Sovyet öncesi dönem, Sovyetler Birliği dönemi, idari yeniden yapılanma ve reform süreci dışındaki bileşenler, araştırma kapsamına dâhil edilmemiştir. Araştırma, yöntem olarak nitel bir araştırma karakteri göstermekte olup uygulama aşaması içermemektedir. Dolayısıyla yapılan çalışmada, ağırlıklı olarak ikincil kaynaklar kullanılmıştır.

Bu bağlamda yapılan çalışma dört ana bölümden meydana gelmektedir. Birinci ve ikinci bölümler kuramsal çerçeveden oluşmaktadır. Birinci bölümde, idari yeniden yapılanma kavramı ve idari yeniden yapılanma sürecine etki eden faktörler incelenecek ve bu süreçte etkisini gösteren refah devleti ve yeni sağ politikalara yer verilecektir. İkinci bölümde ise politika transferi yazını incelenecektir. Daha sonra bu bölümde, politika transferi sürecinin aşamaları tek tek ele alınacaktır. Bu bölümün sonunda politika transferi bağlamında yeni kamu işletmeciliğinin (YKİ) nasıl yayıldığı incelenecektir.

Takip eden bölümde dönem Rusya’sında idari yeniden yapılanma ve reform süreci, genel bir değerlendirmeye tartışmaya açılacaktır. Ardından dönem Rusya’sında yapılan idari reformlardan dönemler halinde bahsedilecektir. Son bölümde ise politika transferi bağlamında Sovyet sonrası dönem Rusya’sında yaşanan değişim süreci ele alınacaktır. Bu süreç, piyasa ekonomisi ve merkezîyetçilik bileşenlerini içinde barındıran “*Çift gezer, Birlikte hareket eder*” anlamlarını taşıyan Almanca’daki “*Doppelganger*” kelimesinde ifade bulmaktadır. Bu anlamda, dönem Rusya’sında piyasa ekonomisini destekleyen özelleştirme politikaları, adem-i merkezîyetçilik politikaları ve düzenleme/serbestleştirme politikaları örnekler verilerek tartışılacaktır. Putin öncesi dönemde bu politikalara YKİ bileşenleri

rehberlik ederken, Putin sonrası dönemde ise bu bileşenlerin yanında merkezileşme politikalarının tekrar gündeme gelmesi ve devam etmesi, *doppelganger* olarak bir değişim sürecini ortaya koyacaktır. Son olarak da bu bölümde rol oynayan oyuncuların kimler ve neler olduğuna değinilecektir. Bütünsel bir çerçeveye bölüm değerlendirmesi yapılarak ülkelerin idari yeniden yapılanma ve reform süreçlerinde rol oynayan oyuncuların içerden ve dışarıdan birçok faktörle bağlantılı olarak bu değişim sürecine dâhil olup olmadığı ortaya konacak ve bu değişim sürecinin tek bir bileşenle açıklanamayacağı sonucuna bağlanacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İDARİ YENİDEN YAPILANMA

Bu bölümde idari yeniden yapılanma ve reform sürecini kapsayan idari yeniden yapılanma, idari reform, yeniden yapılanma gibi kavramlar incelenecektir. Ardından refah devleti politikalarına ve yeni sağ politikalara yer verilecek ve bu politikaların geliştirilmesi sürecinde etkili olan faktörler ortaya konacaktır. Tüm bu faktörleri içinde barındıran ve yayılmasını sağlayan küreselleşme sürecinin, temel bir faktör olarak devletin yapısal ve işlevsel yapısına etkisi tartışılacaktır. Son olarak küreselleşmenin ülkelerin idari yeniden yapılanma ve reform sürecini nasıl etkilediği ortaya konacak, GKY ve YKİ anlayışlarına değinilecektir.

1.1. İdari Yeniden Yapılanma Kavramı

Çağımızda bilim ve teknolojinin hızlı bir şekilde gelişmesiyle küreselleşme süreci, dünyayı etkisi altına almaktadır. Uluslar kendilerini sürekli yenilemekte ve yeniliklere ayak uydurmayı hedeflemektedirler. Bu yüzden devletler ekonomik ve yönetsel bağlamda yeni politikalar üreterek, hızla gelişmeye devam eden bir rekabet sürecine girmişlerdir. Devletler kendilerini yenilemeyi ve küresel dönüşüme ayak uydurmayı amaç edinmişlerdir. Bu yüzden, ülkelerin yeniden yapılanmaları ve sürekli reform yapmaları bir gereksinim haline gelmiştir. Bu hızlı ve dinamik süreçte yönetim yazınının da kendini yenileyebilmesi ve reform süreçlerini kendine uygulayabilmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

Bu alanda, idari yeniden yapılanma veya idari reformların uygulanması çerçevesinde birçok çalışma yapılmıştır. Dolayısıyla bu dinamik ve süregelen değişim süreci, kamu yönetimi yazınında değişik kavramlarla ifade edilebilmektedir. Yeniden yapılanma kavramı son dönemlerde Türkçe yazında kullanılan bir kavram olmuştur. Osmanlı döneminde ise yeniden yapılanma kavramı, devlet yönetimi/idari teşkilat alanında yapılanları kapsamış, daha çok ıslahat sözcüğüyle ifade edilmiştir. Takip eden cumhuriyet döneminde ise daha farklı kullanımlar ortaya çıkmıştır. Bu dönemde rasyonalizasyon, reorganizasyon, reform gibi yabancı kökenli terimlerin yanında idareyi geliştirme, yeniden düzenleme ve idari reform gibi kavramlar da

kullanılmıştır. Tutum'un ifade ettiği gibi günümüzde kullanılan yeniden yapılanma kavramı, idari reform kavramıyla eş anlamlı olarak kullanılabilir (aktaran Coşkun, 2003: 17).

KAYA raporu ise bahsedilen idari reform, yeniden yapılanma ve idari yeniden yapılanma kavramlarının birbirine yakın ve birbirinin yerine kullanılabileceğini belirtmektedir. Dolayısıyla bu rapora göre, yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi değişimi ifade eden ancak birbirine çok yakın kavramlarla anlamlandırılan sürekli yenilenme yaklaşımı, öz olarak daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlayan bir kavram olarak ifade edilmektedir (KAYA, 1991: 17).

Diğer taraftan Sovyetler Birliği döneminde siyasal ve ekonomik sistemi iyileştirmek için Sovyet yanlıları, yeniden yapılanma kavramını, kendi görüşlerini savunmak ve daha çok ideolojilerini korumak amacıyla sözlük anlamı, yeniden yapılanma anlamına gelen *perestroyka* kelimesiyle ifade etmişlerdir (Braun, 2005: 47). Böylece Sovyetler Birliği'nde yapılan yeniden yapılanma çalışmaları kamu yönetimi yazınında *perestroyka* kavramı ile ifade edilmektedir.

Bu kavramlardan bazılarını incelemek gerekirse Yakushik, idari yeniden yapılanma kavramının, bahsedilen üç sonuçtan en az birinin ortaya çıkması durumunda söz edilebileceğini ifade etmektedir;

- 1) Devletin yönetim kurumlarında meydana gelen siyasal ve anayasal kurumsal değişimlerin meydana gelmesi,
- 2) Yönetim kurumlarının kendi aralarında önemli değişimleri yaşaması halinde,
- 3) Yeni bir idari kurumun ortaya çıkması halinde veya eski kurumların yürürlükten kaldırılması halinde (Yakushik, 2007: 1).

Bu kapsamda ortaya atılan iddialar, devletin yapısına ve toplumsal fonksiyonuna dair ortaya çıkan yeni değerlendirilmeler olarak ifade edilmektedir. Kamu yönetiminin içinde bulunan öğelerinin değişmesi, kamu yönetimi sistemini ve bu sistemin alt sistemleri olan kamu yönetiminin kurumlarını değişme ve uyuma zorlamaktadır (Coşkun, 2008: 47).

Ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin ve yönetim kültürlerinin farklı olması, küresel süreçten her birinin, farklı oranlarda etkilenmelerini sağlayabilmektedir. Bu durumda da, ülkelerin idari yeniden yapılanma süreçlerinde uygulanan reformlar, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık gösterebilmektedir. Bu noktadan hareketle idari yeniden yapılanma süreci, ülkenin içinde bulunduğu şartlara uygun olarak farklılaşabilmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde asıl amaç, kamu yararını gözeten nitelik ve nicelikte kamu hizmeti üretmek için daha etkili, daha verimli ve dinamik bir sistemin oluşturulmasıdır (Uluğ, 2004: 2, 3).

Büyük Webster sözlüğüne dayanarak aslında etimolojik içeriğinde arzulanan bir değişim olgusu yattığını ifade eden Şaylan ise idari reform kavramının dört farklı anlamını açıklamıştır (Şaylan, 1973: 16);

- Geliştirme ya da hatalı bir durumu düzeltme,
- Yapı niteliklerinde bir geliştirmeye gitme,
- Özellikle siyasal yaşantıdaki bozukluk ve düzensizlikleri ortadan kaldırma,
- Sosyoloji alanında ise bir kişi ya da grubun düzenleyici bir takım tedbirler olarak bazı toplumsal düzensizliklerin ortadan kaldırılmasına ön ayak olma.

Dolayısıyla yazar, reform sürecinin etimolojik olarak toplum içinde olumsuzlukların ve eksikliklerin giderilmesinde bir değişim aracı olduğuna dikkat çekmektedir. İdari yeniden yapılanmayı ifade eden Şaylan'ın idari reform danışma kurulundan aldığı raporda idari reform tanımı;

“...kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt sisteminde, personel sayısında, kaynaklarında, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halk ilişkileri sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli düzenlemelerin tümü biçiminde...” şeklinde tanımlanmaktadır (Şaylan, 1973: 18).

Kravçenko'nun da belirttiği gibi idari reform kavramının üç aşamada incelenebileceğini ifade etmektedir;

- 1) Yürütme organının dönüşümü, devlet kurumlarının yapısal ve işlevsel dönüşümü, personel kadroları ve personelin yönetim alanındaki dönüşümünde,

- 2) Yürütme oranının işlevsel olarak kurum içi değişimleri, devletin rolü, denetim yetkisi, idari yargı ve yasama organının dönüşümünde,
- 3) Yerel yönetimlerin dönüşümü, merkezi ve taşra yönetiminin yeniden yapılanması, merkezileşme ve adem-i merkeziyetçilik arasındaki ilişkinin dönüşümünde (aktaran Kuts, 2012: 1, 2).

Yalçındağ, idari yeniden yapılanma konusunda idari reform ve idari reorganizasyon terimlerinden bahsetmiştir. Kamu yönetimi yazınında idari reformun, yönetim sisteminde var olanı bir kenara bırakıp, yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirlemek için kullanıldığını ifade etmiştir. Diğer taraftan, idari reorganizasyon terimi ise örgütlerin amaçlarında, fonksiyonlarında, görev ve ilişkilerinde bilinçli bir değişiklik yapılmasını öngörmüştür (Yalçındağ, 1971: 24). Ancak bahsedilen reform, idari reform ve yeniden yapılanma gibi terimlerin yoruma açık olduğu ifade edilmiştir. Yazar bu kullanımların birbirine benzediğine ve birbiri yerine kullanılabilmesine dikkat çekmiştir (Tutum, 1971: 33). Dolayısıyla birbiri yerine kullanılacak olan bu kavramlar genel olarak devletin niteliğinde, işlevlerinde, rolünde, bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde, karar alma süreçlerinde bir arayış aracı olarak karşımıza çıkmaktadır (Aykaç, Ayman ve Özer, 2003: 155).

Bu kapsamda bahsedilen kavramlar arasında genel olarak büyük anlam farklılığının olmadığı ön plana çıkmaktadır. Kamu yönetimi yazınında herhangi bir eksikliğin veya değişime gereksinim duyulan herhangi bir şeyin, bir reform vasıtasıyla değişim sürecine girmesi beklenmektedir. Bu değişim sürecini ifade etmek için idari yeniden yapılanma, yeniden yapılanma, yönetimde yeniden yapılanma, reform, reorganizasyon ve idari reform terimleri birbirleri yerine kullanılabilir. Bahsedilen kavramlar, yönetim açısından herhangi bir değişim meydana geldiğinde kullanılacak terimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Yapılan çalışmada konu bütünlüğünden kopmamak ve ilginin dağılmaması amacıyla bu terimlerden idari yeniden yapılanma terimi kullanılacaktır.

1.2. Refah Devleti Dönemi ve Refah Devlet Krizi

Batı toplumlarında yaşanan her krizden sonra köklü değişimler yaşanmıştır. Gerek 1929 krizi gerekse 1970'li yıllarda yaşanan krizlerden sonra yeniden yapılanma yoluna gidilmiştir. 20. yüzyılda kapitalizmin evrensel dönüşümünün ana

ürünlerinden birisi, yeni tür bir devlet örgütlenmesi olan refah devleti ortaya çıkmıştır. 1920’li yıllarda ortaya çıkan bunalımın aşılması için bir çare olarak görülen refah devleti kavramı, yeniden yapılanmanın ana öğelerinden biri olarak kapitalist sistemin bir sunumu şeklinde ortaya çıkmıştır (Şaylan, 2000: 10 ve Al, 2002: 84).

Refah devleti kapitalist sürecin, Fordist üretim biçiminin zorunlu teknolojik ve örgütsel düzenleme dinamiği içerisinde ortaya çıkan ve ekonomiye *devlet müdahalesini* ön gören, korparatist bir örgütlenme biçimidir (Akyıldız, 2005: 30). Diğer bir ifadeyle, Fukuyuma (2004/2005) refah devleti dönemini yirminci yüzyılın, dünyanın en önde gelen liberal devletinin, Birleşik Krallık’ın kontrol altında tuttuğu liberal dünya düzeniyle, Smith’in kurgusuna uygun şekilde minimalist devlet ve *görünmez el’e* atfedilen önemli rol ile başladığını ifade etmektedir. O dönemde devlet faaliyet sahası, askeri alan hariç, ne Britanya’da ne de önde gelen diğer Avrupalı ülkelerde fazlasıyla genişti. Hatta Birleşik Devletler’de bu saha diğerlerine nazaran daha da dardı. Gelir vergisi, yoksulluk programları ya da gıda güvenlik nizamnameleri yoktu. Modern ekonominin doğuşu modern devletlerin ortaya çıkışıyla mümkün olsa bile yirminci yüzyıl politikalarının büyük oranda, devletin ideal boyutu ve gücü konularında süren tartışmalar etrafında şekillendiğini söylemek pek de yanlış olmaz. Yüzyıl savaş, devrim ve bunalım sürecine doğru ilerlerken, ikinci bir savaş daha yaşanmıştır. Liberal dünya düzeni çökerek, dünyanın her köşesinde minimalist liberal devlet, yerini daha yüksek düzeyde merkezi ve aktif rol alan bir devlet tipine bırakmıştır. Devletin boyutu, işlevleri ve faaliyet sahası, yirminci yüzyılın ilk üç dönemi boyunca totaliter olmayan ülkelerde de, hemen her demokratik ülkede olduğu gibi genişlemiştir (aktaran Ersöz, 2010: 9). Böylece refah devleti, piyasanın iplerini eline almış, her durumda devlet müdahalesini ön görmüştür. Dolayısıyla bu dönemde, sanayileşmenin getirdiği sorunlar, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları sırasında izlenen hükümet politikaları, sınıf çatışmaları, kapitalist ve sosyalist ideolojilerin rekabeti demokratikleşme anlayışındaki gelişmelere neden olmuştur. Böylece 1920’li yıllarda ortaya çıkan krizle birlikte, liberal iktisatçıların ileri sürdükleri “*her arz kendi talebini yaratır*” söylemi serbest bir ekonomide güveni ortadan kaldırmış ve devlet her alanda önemli boyutlarda sosyal ve ekonomik müdahalelere başvurmuştur. Bu bağlamda devletin yetki alanı sürekli olarak genişlemiştir (Gökbunar ve Kovancılar, 1998: 252). Devletin yetki

alanını geliştirmesi ve siyasal karar alma süreçlerine vatandaşlarında katılmasını sağlayarak sosyal eşitsizlikleri azaltmak istediği bu sistem, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra uygulanmaya başlanan Keynesyen ekonomi politikalarının tüketim malları alanındaki üstün başarısıyla 1945 sonrası ekonomik büyümenin motoru olarak ifade edilmiştir (Kavraal, 2012: 3, 4).

Refah devleti, 1940'lı yılların sonlarından 1970'li yılların ortalarına kadar geçen sürede ekonomik, politik, toplumsal yaşamda ve düşüncede kendisine duyulan inancı, aslında boşa çıkarmamıştır. Çünkü refah devleti uygulamaları tek tip olmamıştır. Bir taraftan sosyal güvenlik bağlamında harcamaların Avrupa'ya özgü oldukları ifade edilirken diğer taraftan ise ABD'de refah devletinin amacı, sosyal güvenlik sistemi yaratmak değil, çalışanların durumunu düzelterek yoksulluğu önlemek ve mümkün olduğunca tam istihdamı sağlamaktır. Bu Şekilde asıl amaç, istikrarın sağlanması olmuştur. Ancak 1970'li yıllara gelindiğinde söz konusu devletin üzerine düşen sorumlulukların aşırı derece artması, brokrasiciliğin artmasını da beraberinde getirmiştir. Bu yüzden siyasi kararların alınması aşamasında yönetim işlemez hale gelmiştir. 1970'lerin sonlarında ve 1980'lerin başlarında küreselleşme ile birlikte devletin rolü, artan eleştiriler doğrultusunda yeniden tanımlanmaya başlamış ve gelişmenin belirleyici unsurunun devlet aygıtı olduğu düşüncesi terk edilmiştir (zalp, 2008: 108, 111).

1970'li yıllarda kapitalist dünyanın nc ülkesi olan ABD ekonomisindeki bunalımdan sonra dönemin uluslararası para sistemi olan Bretton Woods çökmüş, 1973 ve 1978 yıllarında yaşanan petrol krizleriyle, üretim azalmış ve işsizlik artmıştır. Artık durgunluk içinde enflasyon demek olan stagflasyonun ortaya çıkmasıyla birlikte Keynesyen ekonomi politikaları sorgulanmaya başlanmıştır (Kavraal, 2012: 4, 5). Nitekim bu durumda, yeniden yapılanma sesleri yükselerek kapitalizmin refah devleti politikası yerine yeni sağ politikaları söylemi ivme kazanmıştır. Yeni sağ söylemlerin önemli ayaklarını oluşturan zelleştirme, serbestleştirme ve küreselleşme söylemleri yeniden yapılanma sürecinin Őekillendirici unsurları arasına girmiştir (Şaylan, 2000: 12).

1.3. Yeni Sağ Politikalar

Yeni sağ, ekonomik, siyasal, sosyal ve yönetsel boyutları kapsayan bir dönüşüm yumağı olup içinde güncel politikaları şekillendiren, liberal, muhafazakâr ve kamu tercihi kuramlarından oluşan bir ürün olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kavramlardan beslenen ve yeni sağ söylemiyle yeniden tanımlanan neo-liberalizm, kapitalist devletlerin farklı bir sunumu olarak ortaya çıkmıştır (Aksoy, 1998: 4).

1970'li yıllarda uygulanan refah devleti politikaları ve ekonomik durgunluklar sebebiyle ABD kamu yönetimi yeniden yapılanmaya giderek yeni sağın yükselişi ile ivme kazanmıştır. Refah devletinde yavaş işleyen, hiyerarşik, bürokratik bir devletin varlığı iddiasından beslenen, yeni sağ düşüncesinde bu devlet anlayışından uzaklaşarak devleti küçültmek esas alınmıştır. Devleti küçültmek için ise özelleştirme, adem-i merkeziyetçilik, serbestleştirme politikalarının ideolojik kaynağı olarak klasik liberal ilkelere başvurulmuştur. Bu liberal ilkelerle meşrulaştırılan ve yönetsel olarak *kamu tercihi kuramcılarından* etkilenecek uygulanan politikalar, devlete yönelttikleri eleştirilerle tutarlı biçimde, devletin küçültülmesi ile verimlilik, rasyonellik, özgürlük arasında doğru orantı kurmaktadır. Yeni sağ ile birlikte 1980'li ve 1990'lı yıllarda ortaya çıkan sorunlara çözümler bulunmaya çalışılmış ve küreselleşme söylemiyle 2000'li yıllarda yeni sağ, perçinlenerek uluslararası bir söylem haline gelmiştir (Özalp, 2008: 111-113).

Diğer bir görüşe göre yeni sağ, yeni dünya düzeni ve yeniden yapılanma gibi kavramlar, gelişmiş olan ülkeler tarafından gelişmekte olan ülkelere verilen borç para ve faizlerin geri dönüşünün güvence altına alınmasını ifade eden kavramlardır. Bu söylemler öncelikle kapitalist ülkelerin problemlerini çözmeyi hedeflemektedir. Ortaya çıkan ekonomik krizlerde, IMF ve DB gibi kuruluşlar tarafından uygulamalar belirlenmekte ve kredi imkânları sağlanmaktadır. Böylece ülkelerin özel ya da kamu kuruluşlarına, kırmızı veya yeşil ışık yakarak yönetimleri etkin bir şekilde yönetilmektedir (Aksoy, 1998: 4).

1. 4. İdari Yeniden Yapılanma ve Reform Süreci

İnsanoğlunun teknolojik ve küresel bilgiye ulaşma çabası ve sürekli yenilenmeye ihtiyaç duyması, değişim sürecini bir çıktı olarak sunmaktadır. Yeniden yapılanma ihtiyacı, yönetim sistemlerinde bürokrasilerin yetersizlikleri, yenilik yapma ve esneklik gösterme konusundaki kısıtlamalar sonucunda yeni örgütsel yapılanma

gereksinimlerini de beraberinde getirmektedir (Özer, 2005: 371). Dolayısıyla ülkelerin yönetimlerinde işlemekte olan sistem kendi içinde ortaya çıkan sorunlara çözüm bulamaz hale geldiğinde yeniden yapılanma kaçınılmaz hale gelmektedir. Yeniden yapılanma ihtiyacı, devletlerin gelişmişlik düzeylerine bağlı olmakla birlikte devletlerin sürekli olarak dinamik bir değişim içinde olması gereksinimini ortaya çıkarmaktadır. Bu kapsamda kamu yönetimleri, küresel dinamiklerin de zorlamasıyla sürekli değişim ve dönüşüm süreci içerisine girmektedir. Böylece çağımızda devlet aygıtının rolü, küreselleşmenin etkisiyle değişme eğilimi içerisindedir. Dolayısıyla devletin işlevi yönetim anlayışı, devlet kurumu içinde karşılıklı anlayış ve temel organları arasındaki anlayış çerçevesinde dönüşüm eğilimini de beraberinde getirmektedir. Bunun sonucunda ülkelerin idari yeniden yapılanma gereksinimleri ortaya çıkmaktadır. Aksi durumda, ekonomik ve sosyal bağlamda önemli ölçüde kayıplar meydana gelebilmektedir (Narışkin ve Habriyeva, 2006: 1).

Ülkeler, uluslararası değişim ve dönüşüm ağında sürekli olarak yenilenme ve geri kalmama ihtiyacı duymaktadır. Devletler bu konuda çağın gereklerini yerine getirebilmek, teknolojik, kültürel, siyasal ve ekonomik anlamda beklentileri karşılayabilmek için mevcut yapılarında sürekli reformlar yoluyla, uyumsuzlukları aşmaya çalışmaktadır. Bu reform sürecinde yeniden yapılanmayı etkileyen temel faktörlerin; yönetim kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler, toplumsal tutumlardaki dönüşüm, siyasal liderlikteki değişim ve başarısızlığın kavranması ve yenilenme ihtiyacı gibi dinamiklerin olduğu söylenebilir (Dugget, 2002: 2). Yazarın bahsettiği dört ortak noktanın küreselleşme sürecinin birer çıktısı olduğu ifade edilebilir. Dünyada yaşanan küresel gelişmeler, bahsedilen değişimleri, entelektüel gelişmeleri ve yenilenme ihtiyacını, ders çıkarma ve öğrenme süreçlerinin birer çıktısı haline getirmiştir. Ancak bu süreçte sadece küreselleşme aracı değil aynı zamanda ülke içinde bulunan politika ağları (Policy Networks) ve epistemik cemaatler (Communities) gibi oyuncuların dâhil olduğu gönüllülük süreci, idari yeniden yapılanma aşamasında sadece uluslararası bağlamda değil aynı zamanda iç dinamiklerin etkili olduğu bir dönüşüm sürecini ortaya koymaktadır.

1.4.1. Küreselleşme

Küreselleşme kavramı, günümüz dünyasında sürekli bir değişim aracı olan ve ekonomiden siyasete, siyasetten yönetime, toplumsal ve kültürel alanlara kadar etki

edebilen geniş kapsamlı karşılıklı bağımlılık ilişkisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Demirel, 2006: 106). Dolayısıyla bu değişim ve dönüşüm süreciyle sürekli etkileşimi ifade eden küreselleşme olgusu, maddi ve manevi değerlerin ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılması anlamını taşımakta olup, uluslararası etkileşim sürecini devamlı olarak tetiklemektedir. Küreselleşme kavramı çok yönlü bir anlama sahip olmakla birlikte, ilk defa McLuhan tarafından yazılan *Komünikasyonda Patlamalar (1960)* adlı kitapta *Global Köy* teriminin kullanılmasıyla yazına girmiştir (Hasanoğlu, 2001: 72).

Küreselleşme, 1989 yılında Doğu Bloku'nun yıkılması ve ardından 1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte son yirmi yıla damgasını vurmuştur. Birçok bilim insanının ifadelerinden de anlaşılacağı üzere genel olarak küreselleşme olgusunun sürekli değişimi tetikleyen, yaşamın her alanında ve her zaman etkili olduğu ifade edilebilmektedir (Eken, 2006: 243).

Bilim insanları, küreselleşmenin sadece bir tanımının olmadığını ve birçok farklı tanımla ifade edilebildiğini göstermektedir. Küreselleşme kavramı için yapılan diğer tanımlara bakıldığında Bağçe, OECD raporuna göre küreselleşmeyi; ÇUŞ'lar gibi güçlü yeni oyuncuların sahneye girişi, bilgisayar teknolojisinin iletişim ve enformasyon alanındaki hızlı yayılımı ve birçok ülkede regülasyon (düzenleme) ve deregülasyon (serbestleştirme) politikalarının benimsenmesi gibi üç faktörün oluşturduğunu belirtmiştir (Bağçe, 1999: 9).

Küreselleşmenin, ülkeler ve vatandaşları arasında birbirinden bağımsız ve sürekli olarak artan karmaşık ve çok yönlü bir süreç olması nedeniyle 20. yüzyılın son çeyreğinde devletlerin dinamiklerini de etkilediği ve bir değişim sürecine neden olduğu ifade edilmektedir (Fisher, 2003: 3; Carnoy ve Castelles, 2001: 3). Böylelikle küreselleşmenin aynı zamanda tarihi ve ideolojik bir yüzü olmasının, devletlerin neo-liberal politikalarını tetiklediği öne sürülmektedir. Küreselleşmenin, devlet ile kapitalizm arasındaki politikaların teşvik edicisi olduğu belirtilmektedir.

Küreselleşmenin uluslararası alanda bir araç olması kapitalist ekonomik sistemin, ulusal organizasyonların ve ÇUŞ'ların vasıtasıyla ulus devletin yok edilmesi sağlanmakta ve böylelikle dünya üzerinde ulusların aynışmasına neden olmaktadır (Kellner, 2009: 1). Bir başka görüşe göre küreselleşme olgusu aynı

zamanda kapitalizmin baskıcı bir hegemonyası olduğu gibi, Büyük Bunalım ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kapitalistlerin modernizasyon söylemi çerçevesinde komünizmin çöküşü ve 1990'lı yıllardan sonra kapitalist sermayenin dünya üzerinde dolaşımını sağlama aracı olduğu ifade edilmektedir (Kellner ve Kahn, 2007).

1.4.2. Küreselleşmenin Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümüne Etkisi

Değişimlerin bir sürekliliğe büründüğü günümüz dünyasında ülkeler, daha iyisine ulaşmayı hedeflemektedirler. Ülke yönetimleri kendi halklarının taleplerini karşılamak için bu etkileşim sürecinde sorunların çözümüne odaklanmaktadır. Demokratikleşme ve liberalleşme söylemlerinin de etkisiyle devletler, yönetim sistemlerini yeniden yapılanma adı altında yapısal ve işlevsel olarak dönüştürmeye devam ettirmektedirler. Blinov (2003: 5), küreselleşmenin günümüz ulus devletinin yapısal ve işlevsel olarak yeniden yapılanmasında, yeni yönetim modellerinin ülkelerin kendi yönetim sistemlerinin gelişiminde ve ulus devletin bünyesinde bulunan merkezi siyasal kurumların etkilenmesinde önemli bir rolü olduğunu belirtmektedir. Ayrıca küreselleşme çağında devlet kurumları, birçok yapısal değişimden dolayı zorluklarla karşılaşmasına rağmen kurumlar, normlar ve düşünceler zamanla reform sürecine tabi olmaktadır. Küreselleşmenin yayılmasını ve devlet kurumlarının yapısal ve işlevsel değişime uğramasını sağlayanların küresel oyuncular olduğu söylenebilir. Bu oyuncuların görünmez eli bir taraftan devletin her seviyesine kadar uzanırken diğer taraftan ise belirli bir ülkenin ulusal ve yerel politikaları üzerinde etkisini gösterebilmektedir. Bu bağlamda küresel baskılarla kamu politikaları şekillenmektedir. Personel, bütçe ve kurumların özelleştirilmesi, dış kaynak kullanımı, serbestleştirme, devletin yapısında küçülme ve devlet kurumunun idari yeniden yapılanması ile devletin hizmet ve fonksiyonları yeniden şekillendirilmektedir (Kim, 2008: 40).

Küreselleşme, devletin işlev ve fonksiyonlarını etkileyerek hem odak noktası olmakta hem de kamu kurumlarının geleceğini belirlemektedir. Bu durumda küreselleşme ile kamu kurumları ister gönüllü ister zorunlu olsun, politika değişimine mecbur bırakılmaktadır. Öncelikle ekonomik bağlamda toplumun çıkarları ön planda olduğundan ÇUŞ'lar, sivil toplum kuruluşları (STK), dini gruplar, etnik gruplar ve diğer iç ve dış oyuncular, devletin kurumlarını etkileyerek kendi taleplerini elde etmek istemektedirler (Orlova, 2010). Küreselleşmenin bir aracı olan

ÇUŞ'ların, devletle olan bağıntısına değinilerek yaşamımızın ekonomik ve siyasal alanında devlet kurumlarının yapısal ve işlevsel dönüşümünde anahtar rol oynadığı belirtilmiştir. ÇUŞ'ların, devlet bürokrasisini de etkileyerek siyasal alanda korporatist bir sektör oluşturduğu belirtilmiştir (Kyurlova, 2011: 3). Bu bağlamda küreselleşme vasıtasıyla devlet kurumları etkilenerek hem yapısal hem de işlevsel olarak değişime uğramaktadır.

1.4.3. Küreselleşme Sürecinde İdarenin Yeniden Yapılandırılması

Küreselleşme süreci ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda günümüzde toplumları ve yönetim şekillerini sürekli etkileyerek ulus devlet kavramını zayıflatmakta ve yerel, ulusal ve uluslararası birçok oyuncunun istekleri doğrultusunda yönetim sistemlerini yeniden yapılanmaya zorlamaktadır. Küreselleşme ile birlikte demokrasi, insan hakları, özgürlük, çevrenin korunması gibi temel değerler evrensel nitelik kazanırken, her düzeydeki yönetim aygıtı gibi ulus devlet de demokratikleşme, adem-i merkezîyetçilik, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verilebilirlik gibi güçlü eğilimlerin yoğun baskısı altında yeniden yapılanmaya zorlanmaktadır (Köse, 2003: 3). Dolayısıyla yönetim bağlamında küreselleşme süreci yirminci yüzyılda ülkelerin yönetimlerine farklı bir çehre kazandırmaya başlamıştır. Küreselleşme ile birlikte yirminci yüzyılda tüm siyasal sistemleri etkisi altına alan bu değişim süreci, devletin idari bağlamda yeniden yapılandırılmasına yönelik arayışlara hız kazandırmıştır. Yüzyılın ilk yarısında daha çok, refah devleti anlayışı çerçevesinde uygulamaya konulan kamu politikalarının yarattığı baskı, modern devleti ekonomik ve sosyal alanda çok farklı görev ve roller üstlenen bir yapıya büründürmüştür. 1970'li yıllardan bu yana hız ve yoğunluğu artan liberal politikalar, sadece gelişmekte olan ülkelerin değil, aynı zamanda gelişmiş ülkelerin de devlet organlarının üstlendiği görev ve sorumluluklarının yeniden tanımlanma sürecini başlatmıştır (Taner, 2012: 28). Böylece kamu yönetimi yazınında yeniden yapılanmalar ortaya çıkarken yönetim yaklaşımları da dönüşmeye başlamıştır.

1.4.3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Tarihsel çerçevede bakıldığında sanayi sonrası süreçte toplumların sosyo-ekonomik yapılarında meydana gelen değişimler, kamu yönetimi alanında büyük değişikliklerin yapılması gereksinimini ortaya çıkarmıştır. Öncelikle kamu kurumlarının, kurumsal

ve yönetsel yapıların bürokratik bir yapılanma çizgisindeyken, sonraki süreçte bürokratik kurumlar vatandaşların gerekli olan ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmiştir (Calogero, 2010: 32). Bu bağlamda yönetim sistemlerine bakıldığında, kurumların politikaları belirlemesinde ve halkı yönlendirmesinde bürokratik çizgide daha etkin olan yönetim sistemi geleneksel kamu yönetimi (GKY) yaklaşımıdır. Kartal, GKY yaklaşımının kökenlerini 1854 yılında İngiltere’de hazırlanan Northcote-Trevelyan Raporu’na dayandırmaktadır. Dolayısıyla bu rapora göre, kamu hizmetlerinin yapılabilmesi için çok dikkatli ve özenle seçilen genç kamu yöneticileri tarafından kamu kurumlarının yönetilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Kamu kurumlarının ve bürokrasinin ön plana çıkarılarak 18. yüzyılda yönetimlerin kurumsal temelde geleneksel bir anlayışta olduğu savunulmaktadır (Kartal, 2006: 16).

GKY anlayışını destekleyen ve gelişmesine katkıda bulunan bilim insanlarına ve kurumlara bakıldığında, İkinci Dünya Savaşı öncesinde kamu yönetimi alanında üç egemen eğilimden söz edilebilir. Bunlar; Bilimsel Yönetim, İnsan İlişkileri Okulu ve Woodrow Wilson, Leonard White, Frank Goodnow, W.F. Willoughby, Lydal Urwick ve Luther Gulick gibi isimlerle özdeşleşmiş olan GKY kuramlarıdır (Yalçın, 2010: 46). Dolayısıyla bu disiplinin kamu yönetimi alanında ortaya çıkmasında başroldeki etken isimlerin, Wilson, Taylor ve Weber olduğu söylenebilir.

GKY anlayışı iki temel üzerine kurulmuştur. Bunlara bakıldığında birincisi Almanya’da meydana gelen bürokratik yapılanma modeli, diğeri ise siyaset-yönetim ayrımıdır. Bilindiği gibi bürokratik yapılanma modelinde GKY anlayışının temeli bürokrasiye dayanmaktadır (Kartal, 2006: 17). Bürokrasinin 19. yüzyılda Prusya’da ortaya atılan bir model olarak ortaya çıktığına vurgu yapılmaktadır. Böylece Prusya’da geliştirilen bu modelin Weber’le özdeşleştirildiği ve 20. yüzyılda refah devletinin yaratılmasına katkıda bulunan bir etmen olduğu ifade edilmektedir. GKY anlayışının temelinde yatan bürokratik model, Weber’in bürokratik modeline dayanmaktadır (Yalçın, 2010: 46).

GKY anlayışının bürokratik bir sistem sarmalında olduğu görülmektedir. Kurumlardaki hiyerarşik yapılanma, yönetim sisteminin en etkili noktası olarak görev yapmaktadır. Bu kapsamda 1980’li yıllar öncesinde kurumlarda uygulanan hiyerarşik bir yönetimin olduğu ön planda tutulduğu yargısı açık olarak karşımıza

çıkmaktadır. Weber'in bürokratik örgütlenme modeline dayanan yönetim anlayışının 1980'li yıllara kadar uygulama alanı bulduğu söylenebilir (Bilgiç, 2008: 30).

Siyaset-yönetim ayrımına bakıldığında ise Denhardt'a göre, kamu yönetimi disiplini ABD Devlet Başkanı olan Woodrow Wilson ile siyaset-yönetim ayrımı başlatılmış ve yönetim parçasının verimlilik esasına göre çalışmakla yükümlü olmasını ifade eden bir yaklaşım çerçevesi çizilmiştir. Wilson (1987-200) "*Yönetimlerin artık gittikçe zor yönetildiğine dikkat çekmektedir.*" (Denhardt ve Denhardt, 2003). Bu bağlamda kurumların yönetilmesinde ortaya çıkan sorunlar, politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında birçok karmaşıklığı beraberinde getirmiştir. İzlenen politikaların toplumun taleplerine cevap verebilecek nitelikte olmaması, kurumların yenilenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

GKY'nin zamanla işlemez hale gelmesine etki eden faktörlerden birisi de, 1970'li yıllarda ortaya çıkan petrol krizi ve ekonomik kriz olmuştur. Bunların sonucunda yönetim sistemleri, bunalımları çözemez hale gelmiştir. 1970'li yılların sonunda batılı ülkelerde ortaya çıkan birçok problemle birlikte, sosyal ve ekonomik dengesizlikler baş göstermiştir. Bu dengesizliklerin sonucunda vergilerin arttırılması, yeni borçlanmalara gidilmesi, yeniden yapılanma çalışmalarının yürütülmesi, mevcut ekonomik kaynakların kullanımının yeni amaçlar doğrultusunda etkinleştirilmesi gibi seçenekler ortaya çıkmıştır. Devletin, problemleri aşmak için her yola başvurduğu ve geleneksel bir anlayışla çözüm aramaya çalıştığı da görülmüştür. Nitekim sistemin artık işlemediği ve kamu yönetimi yazınında farklı bir sistem kullanarak bu sorunların aşılması gerektiği anlaşılmıştır (Balcı, 2005).

Bilgiç (2008: 27) ise 1970'li yıllarda sorunların düzeltilebilmesi için kamusal hizmet ve faaliyetlerin, tarihte görülmediği kadar birçok devletin müdahalesi ile karşı karşıya kaldığını ifade etmiştir. Bu süreçte, verimsizlik ve israf gibi unsurların da tetiklemesi liberalizmin tekrar canlanması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Kamusal hizmet ve faaliyetlerin bu aşırı yüklenmeden dolayı devletin sırtında kambur oluştuğunun farkına varılmış ve yap-işlet-devret modeli seçilmiştir. Yani, doğrudan özelleştirme veya ihale yoluyla hizmetler kısmen veya tamamen kamunun faaliyet alanından çıkarılarak idarenin faaliyet alanı daraltılmaya çalışılmıştır. Böylece devletin piyasadaki rolü azalmakta, serbest ve rekabetçi bir piyasa, devletin

yerini almıştır. Bunun sonucunda devlet kurumlarının yetkileri, siyasi danışmanlar ve kurumsal çerçeveden ziyade, piyasa oyuncularının eline geçmeye başlamıştır.

Dönemin yeni sağ ideolojisi, devletin varlık nedenini tartışma konusu olarak ele almış ve birkaç yüz yıl boyunca toplumsal kalkınmada öncü rolü olan devlet artık, piyasa temelli mekanizmaların önünü tıkayan, rekabeti ve girişimciliği önleyen, kaynak israfına yol açan bürokratik bir aygıt olarak algılanmaya başlanmıştır (Canpolat ve Cangir, 2010: 26). Bu süreçte yönetim sistemlerinde genel bürokratik yapıların eksiklikleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Devlete engelleyici bir faktör olarak bakılmaya başlanmıştır. Çünkü devlet artık hiyerarşik olarak siyasi danışmanlıktan ziyade müdahaleci devlet anlayışı ile algılanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda siyasi danışmanlar, bürokratlar ve seçilmişler GKY'nin birer oyuncusu olarak karşımıza çıkmaktadır (Genç, 2010: 147).

Bu oyuncular, küreselleşme vasıtasıyla etkin rol oynamaya başlamışlardır. Böylelikle ÇUŞ'lar ve devletler etkin bir biçimde serbest piyasada kendini göstermeye başlamıştır. Bu nedenle, sermaye transferlerinin rahatça yapılması yönündeki engellerin kaldırılması amacıyla GKY yaklaşımı baskıcı ve çok yönlü etkileşimlere maruz kalmıştır (Balcı, 2005: 1).

“Nitekim küreselleşme sürecinin bir sonucu olarak, dünya kapitalizmi ulusal hizmetlerin toplamı olmaktan çıkmış, dünyanın bütünü göz önünde bulundurarak karar veren, her ülkeyi potansiyel üretim alanı ve pazar olarak gören, kendi hareketliliği karşısında engel tanımayan çok uluslu şirketlerin oluşturduğu bir sisteme dönüştürmüş bulunmaktadır” (Aktel, 2003: 38).

Böylelikle ulus devletlerin karar verme mekanizmaları, küreselleşmenin etkisinde kalarak ÇUŞ'ların kontrolü altına girmeye başlamıştır. Sonuç olarak GKY bu olgudan ve çıktılarından etkilenerek, yerini ÇUŞ'ların egemen olduğu bir yönetim sistemine bırakmaya başlamıştır.

1.4.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

GKY anlayışı, 1980'li yıllara kadar kamu yönetimi sistemine hâkim olmuştur. Yönetim alanında ortaya çıkan sorunlar, devletin çözüme yönelik müdahaleci yaklaşımlarının ortadan kaldırılmasını gerektirmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği (YKİ) anlayışı, ilk defa Thatcher tarafından İngiltere'de

uygulanen politikalarda gözlemlenirken, dönemin Amerika'sında ise Reagan yönetiminde uygulanan politikalarda kendini göstermiştir. Türkiye'de ise benzer politikaların Özal döneminde tohumlarının atıldığı gözlemlenmiştir (Bilgiç, 2008: 31).

Denhardt ve Denhardt (2000: 550), YKİ anlayışını, “*kamu sektörü merkezinde özelleşme ve işletme mantığı taşıyan ve devletinde bir işletme gibi çalıştığını öngören değerler ve düşünceler biçimi*” olarak ifade etmişlerdir. Bu tanıma göre, kamu yöneticileri artık kurumların yöneticileri olmaktan çıkmışlar ve işletme yöneticileri olarak hizmet sunmaya başlamışlardır. Bununla birlikte devlet, vatandaşlarını bu işletmenin birer müşterisi olarak görmektedir. Artık devlet vatandaşların sorunlarıyla ilgilenmekten ziyade onların taleplerini kendileri karşılaması gerektiğini öne sürmektedir.

Sanayi alanındaki gelişim, kamu hizmeti reformlarının uygulanması aşamasında kolaylaştırıcı bir rol oynamıştır. Bu süreç, iki boyutlu olmuştur. Bu konuda atılan ilk adım, fabrika düzeyinde üretim organizasyonu metodunun tamamen değişmesi olmuştur. Böylelikle iş organizasyonlarının ölçeği ile birlikte iş yönetiminin yürütme şekli değişmiştir. Bu değişimin temel noktası, ailevi çevreye avantaj sağlayan ahlak ve morale dayalı sistemlerin terk edilerek, yerine ekonomik dürtülerin rehberlik ettiği değer eksenli girişim ahlakı benimsenmesi olmuştur. İkinci kolaylaştırıcı rolüne bakıldığında ise GKY anlayışı yapılarına karşı ciddi eleştiriler ortaya çıkmıştır. Bu eleştirilere karşılık verebilmek amacıyla kamu yöneticileri, özel sektörün en iyi iş uygulamalarını değerlendirmek zorunda kalmışlardır (Meşe, 2010: 64).

Kamu yönetimindeki bu yaklaşım, özellikle klasik bürokrasiye yöneltilen eleştirileri temel almaktadır. Bu eleştiriler, hiyerarşik bir yapılanmaya sahip olan, yetkilerin aşırı merkezileştiği, vatandaşların beklentilerini gereği gibi karşılayamayan, aşırı kuralcılığın hâkim olduğu ve verimsiz çalışan bir devlet mekanizmasına yöneliktir. Kamu yönetimindeki bu yeni yaklaşım, bütün bunları reddedip özel sektör ağırlıklı teknikleri esas almayı öngörmektedir. 1980'li yıllardan sonra siyasal iktidarlar özel sektör tekniklerini, rekabet, girişimcilik gibi düşünceleri desteklemişlerdir (Arslan, 2010).

1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca birçok gelişmiş ülke, kamu yönetiminde önemli bir dönüşüme tanık olmuştur. Böylece son yirmi yılda sanayi sonrası çağdaş toplumların sosyo-ekonomik yapılarındaki değişikliğin sonucunda, kamu yönetimi alanında büyük değişiklikler yapılması gereksinimi ortaya çıkmıştır. Öncelikle kamu kurumlarının kurumsal ve yönetsel yapıları, bürokratik bir yapılanma çizgisindeyken, vatandaşların gerekli olan ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmiştir (Calogero, 2010: 32; Özer, 2005: 3). Bu eksiklik zamanla GKY anlayışında itibar kaybı yaşanmasına neden olmuş ve bunun sonucunda YKİ anlayışı ortaya çıkmıştır. Genç (2010: 147) bu alanda yaşanan değişimin gerekçelerini şu şekilde sıralamıştır:

1. 1970'lerdeki petrol krizleri ve bunların neden olduğu ekonomik sorunlar ve bütçe açıklarından İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren yükselişe geçen sosyal devlet, refah devleti, Keynesyen İktisat ve büyük kamu ekonomilerinin sorumlu tutulması,
2. Vatandaşın, kamu yönetiminden talep ve beklentilerinin yükselmesi ve kamu bürokrasisinin bunları karşılamada yetersiz kalması, kamu hizmetinin kalite, hız, etkinlik ve ihtiyacı karşılaması konusunda şikâyetlerin artması,
3. Yeni sağ ideolojisinin yükselişe geçmesi, özellikle ABD ve İngiltere'de bu ideolojik söylem paralelinde devletin küçültülmesi, işletme benzeri yapıya kavuşturularak verim ve etkinliğinin artırılması amacıyla kamu harcamalarının kısılması, özelleştirmeler vb. uygulamaların yaygınlaşması,
4. Devlet ve bürokrasi karşıtı söylem ve uygulamaların yaygınlaşması,
5. OECD, IMF, DB gibi uluslararası örgütlerin yeni sağ ideolojinin yaygınlaştırılması konusunda izledikleri aktif siyaset,
6. Bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması,
7. 1980 sonrası dönemde yaygınlaşan demokratikleşme söylemi, sivil toplum örgütlerinin, yönetim anlayışının önem kazanmaya başlaması,
8. Adem-i Merkeziyetçilik eğilimlerinin artması ve genel olarak küreselleşme.

Bu kapsamda yukarıda sıralanan listede YKİ'ne geçiş için gerekçeler maddeler halinde belirtilmiştir. Bu süreçte kamu kurumlarının vatandaşların ihtiyaçlarını

karşılayamadığı ve piyasa ekonomisinin şartlarının sağlanması gerektiği düşüncesi ve refah devleti politikalarının erozyona uğraması, GKY anlayışının zamanla terk edilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu sürecin sonunda temelini yeni sağ politikaların oluşturduğu YKİ anlayışı ortaya çıkmıştır.

YKİ anlayışı ile yeni bir dönem başlamıştır. Böylece devletlerin işletme gibi çalışması ve artık vatandaşların müşteri olması, devlet-vatandaş ilişkisini de değiştirmiştir. Hood (1995)'a göre, bu süreci şekillendiren YKİ temelinde ise kamu tercihi ve maliyet teorileri yatmaktadır (aktaran Bilgiç, 2008). Böylece savaşların sonunda yapılan hesaplamalar, rekabet ve verimlilik gibi anlayışları geliştirmiştir. YKİ anlayışı devletin küçülmesini piyasanın canlanmasını istemektedir. Böylece devlete yüklenen bir takım roller vardır. Bilgiç (2008: 37) bu rolleri şu şekilde ifade etmiştir;

1. Devlet bizzat üretici olmak yerine mal ve hizmet üreten kuruluşlara alt yapıyı hazırlamalı ve firmalar arasındaki rekabeti geliştirmelidir,
2. Bürokrasinin denetimi vatandaş eliyle sağlanmalıdır,
3. Performans ölçümüne yönelik dikkat, girdilerden çıktılara kaydırılmalıdır,
4. Vatandaşlar müşteri olarak algılanmalı ve onlara farklı seçenekler sunulmalıdır,
5. Sorunlar mümkün olduğunca ortaya çıkmadan çözümlenmelidir,
6. Tüketmenin ve harcamanın yanında kamuda kazanma unsuru da öne çıkarılmalıdır,
7. Piyasa mekanizmaları tercih ve teşvik edilmelidir.

YKİ anlayışı, serbest piyasada geliştirilen yönetim yaklaşımlarının kamu sektöründe uygulandığını göstermektedir. Böylelikle devletin işletme gibi yönetildiği ifade edilmektedir. Devlet kurumlarının verimliliğini arttırmak amaçlı birçok çalışma yapılmış, hesap verilebilirlik ve yüksek performans üzerinde odaklanılmış ve yöneticilerin standartları belirlenmiştir. İşletmecilik mantığı ise kamu tercihi teorisinden kaynaklanmıştır. Kamu tercihi teorisi, hükümete piyasa ve müşteri

gözüyle bakılmasından dolayı çıkarların ön planda olmasını da beraberinde getirmiştir (Genç, 2010: 147).

Bu yaklaşımın Amerika'da 1990'lı yılların ikinci yarısında eleştirilere uğradığı ve bu eleştirilerle birlikte yaklaşımın içerdiği çelişkilere, yükselttiği değerlere, piyasa modelinden devşirme adem-i merkeziyetçilik ile kamu sektöründeki eşgüdüm ihtiyacı arasındaki gerilime, yürütme ve yasama organları arasındaki ilişki ve bunların rollerine odaklanıldığı ifade edilmektedir. Ayrıca özelleştirmenin, demokratik değerler ile kamu yararı bakımından sorgulanması, neomenajeryalizmin doğruluk, adalet, temsil ve katılım gibi demokratik ve anayasal değerler üzerindeki tehditlerini arttırmaktadır (Güler, 2005: 4). Bu eksikliklerin giderilebilmesi için yeni bir yaklaşım olan yeni kamu hizmeti anlayışı ortaya konmuştur. Bu anlayış YKİ'ne getirilen eleştiri sonucunda ortaya çıkmıştır (Denhardt ve Denhardt, 2003).

Sonuç olarak, idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde rol alan temel faktörlerin sadece küreselleşme süreci olmadığı, yeniden yapılanma gereksinimini ortaya çıkaran iç ve dış faktörlerin olduğu söylenebilir. GKY'nin bir bileşeni olan refah devletinin zamanla işlemez hale gelmesi, yeniden yapılanma gereksinimini ortaya çıkarmıştır. YKİ'nin bileşenleri olan yeni sağ politikalar uygulanmaya başlamıştır. Bu değişimler, idari yeniden yapılanma ve reform sürecine hız kazandırmıştır. Bu noktada değişim sürecini şekillendiren içerden ve dışarıdan birçok oyuncunun rol oynaması, politika transferlerini ortaya çıkarmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. POLİTİKA TRANSFERİ YAZINI VE İDARİ YAPININ DÖNÜŞÜMÜ

Bu bölümde küreselleşme vasıtasıyla ortaya çıkan politika transferi süreci ve bileşenleri tartışılacaktır. Politika transferi ile ilişkili olan politika yayılması, politika yakınsaması ve ders çıkarma gibi kavramlara değinilecektir. Ardından politika transferlerinin bir ülkeden diğer bir ülkeye nasıl aktarıldığını ve bu sürecin nasıl geliştiğini ortaya koyabilmek ve istenilen sonuçlara ulaşılabilme için birtakım sorular ortaya konacak ve incelenecektir. Son olarak YKİ anlayışının dünya üzerinde nasıl yayıldığı tartışılacaktır.

2.1. Politika Transferi

Geçmişten günümüze kadar varlığını daima korumasının yanı sıra, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra iletişim teknolojilerinin artmasıyla birlikte politika transferi süreci hız kazanmıştır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 343). 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 (Sobacı, 2009: 67). Terör, katliam, bölgesel savaş veya küresel ısınma gibi sorunların ortaya çıkması, ortak politikaların izlenmesi sürecini de beraberinde getirmiştir. Bu durumda ülkelerin ortak payda altında aldığı kararlar, kamu politikalarında karar alma ve uygulama sürecini etkilemiş, paydaş devletlerin birbirlerine deneyim ve tecrübelerinin aktarılması yolunu açmıştır.

Küresel süreçte devletlerin birbirlerinden edindiği deneyim ve tecrübeler, özel sektörde, kamu sektöründe ve diğer sektörlerde de bir değişim süreci başlatmıştır. Nitekim politika yapıcılar ve uygulayıcılar, bu süreçten önemli derecede etkilenecek, politika transferlerinin yolunu açmışlardır. Bu anlamda, idari yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkan reformlar, politika transferleri vasıtasıyla diğer ülkelere yayılmaya başlamıştır (Stone, 2000: 2). Böylece, ülkeler bir taraftan küresel

sorunlara yönelik ortak çözümlerin bulunması amacıyla kararlar alırken, diğer taraftan güçlü devletler, kendi politikalarını diğer ülkelere aktarma yolu olarak politika transferlerini kullanmaya başlamışlardır.

Nitekim farklı tanımlarla ifade edilebilen 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 tanımlanmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). Ülkeler, bu süreci belirli bir zaman diliminde ortaya çıkan sorunlara çözüm bulabilmek için kullanmaktadır. Başka bir ülke tarafından uygulanan kamu politikaları, birer deneyim ve tecrübe olarak diğer ülkelere aktarılmaktadır. Küreselleşme sürecinde teknolojinin gelişmesi, iletişim ve etkileşimin artması, bilgi paylaşımını hızlandırmakta ve politika transferlerinin yapılmasında kolaylık sağlamaktadır. Birçok akademisyen ve politikacı, bu süreci ülkelerin içinde buldukları sorunları çözmek amacıyla kullanmaktadır (Benson, 2009: 4). Bu kapsamda politika yapımcılar ve akademik çevre, kendi ülkesinin karşılaştığı problemleri çözmek için politika transferlerini bir anahtar olarak görmektedir.

2.1.1. Politika Transferi İle İlgili Kavramlar

Politika transferi yazınında yapılan çalışılmalar ifade edilirken, benzer birtakım kavramlar kullanılmaktadır. Bunlar, politika yayılması, politika yakınsaması ve ders çıkarma gibi kavramlardır. 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 (Stone, 2000: 1). Bu çerçevede politika yayılması, politika yakınsaması ve ders çıkarma kavramlarına değinilecektir.

2.1.1.1. Politika Yayılması

Politika yayılması (Policy Diffusion), dış oyuncular tarafından gönüllü politikalarla veya zorunlu dayatmalarla hükümetlere politikaların kabul ettirilmesi süreci olarak tanımlanmaktadır (Sommerer ve Jakobi, 2012: 1). Uluslararası ve hükümetlerarası örgütler, politika yayılmasını kolaylaştırmaktadır. Bir bakıma politika transferi kurumsallaştırılarak, bu süreçte rol oynayan oyuncular resmi bir sürece dâhil

edilmektedir (Kern ve diğeri, 2001: 6). Bu oyuncular, diğeri hükümetlerin geçmişte tecrübe ettiği politikaları örnek olarak seçmektedirler.

Günümüz dünyasında ortaya çıkan problemlerin oldukça karmaşık olması, politika oluşturma sürecinde birçok sorunu da beraberinde getirebilmektedir. Bu nedenle politika yapıcılar, yerel, bölgesel, devlet bünyesinde, ulusal ve uluslararası arenada olumlu ve olumsuz yönleriyle birlikte etkileşim içinde olmaktadır. Böylelikle ülkelerin birbirlerinden etkilenmeleri kaçınılmaz hale gelmektedir (Spihan ve Volden, 2012: 1).

Nitekim politika yayılmasını kolaylaştıran birtakım faktörler ön plana çıkmaktadır. Bunlar, devlet televizyon kanalları arasında ulusal bir iletişim ağının bulunması, coğrafi bağlamda komşuluk ilişkilerinden dolayı devletlerin birbirlerinden etkilenmesi, lider devletlerin, diğeri devletlerin kamu politikalarını kabul etmesinde öncü rolü oynaması ve hükümetin, kamu politikalarının benzeşmesi için organlar arasında dikey etkide bulunmasıdır (Stone, 2004: 547).

Bu faktörlerin küreselleşme sürecinde politikaların yayılmasında kolaylaştırıcı rolünün olması, içerden ve dışarıdan birçok oyuncunun değişim sürecine dâhil olmasını sağlamaktadır. Bu değişim süreci de reform sürecini tetiklemektedir.

2.1.1.2. Politika Yakınsaması

Kelime anlamı itibariyle yakınsama (Convergence), ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal bağlamda uluslararası farklılık gösteren yönlerini aynılaştırmayı sağlamaktadır. Ülkeler arasında politikalar benzeşmeye başladığında politika yakınsaması süreci ortaya çıkmaktadır. Örneğin tarım politikalarını uygulayan birçok ülke, devlet koruması altında birçok temsilciyi bu süreçte kullanmaktadır. Bu oyuncular vasıtasıyla uygulanan politikalar diğeri ülkelere topluma farklı söylemlerle kazandırılmaktadır (Furtan, 2007: 2).

Politika yakınsaması (Policy Convergence), yeniden yapılanma, modernizasyon ve sanayileşme gibi faktörlerin aracılığıyla toplumların homojen bir yapı kazanmasını sağlayan ve küreselleşmenin beraberinde getirdiği bir kavramdır (Drezner, 2001: 56). Yakınsama süreci, toplumları daha çok benzeşme bağlamında değerlendirmektedir. Devlet aygıtının kurumsal yapısı, kurumsal süreci ve performans ölçütü, zaman

içinde artmıştır. Böylece ortaya çıkan farklılıklar, toplumların benzeşmeleri sürecinde yakınsama olgusuyla ortadan kalmaya başlamıştır (Seeliger, 1996: 1).

2.1.1.3. Ders Çıkarma

Ülkeler arasındaki çok yönlü ilişkilerin artmasıyla bireylerin ve grupların, kamu politikalarında karar alma ve uygulama süreçlerine katılmaları ders çıkarma sürecinde önemli bir yere sahip olmaktadır. Yapılan karşılaştırmalar ve kurulan ilişkiler vasıtasıyla ülkeler, birbirlerinden deneyim ve tecrübelerini öğrenebilmektedir. Politika yapıcılar, araştırma merkezleri ve resmi olmayan hükümet kurumları (Non-Governmental Organizations) gibi birçok oyuncu politika öğrenme sürecinde oldukça etkili olabilmektedir (Brocklehurst ve diğerleri, 2000: 6). Bu anlamda ders çıkarma kavramı, politika transferi sürecinde gönüllü politika transferi olarak görülmektedir. Böylelikle politika yapıcılar, diğer ülkelerdeki programları ve politika uygulamalarını inceleyerek hangi politikanın kendi ülkelerindeki mevcut problemleri çözebileceğini değerlendirmektedirler (Dolowitz ve Marsh, 2000: 13, 14). Bu Kapsamda ders çıkarma sürecinin, hem gelişmiş ülkelerin deneyim ve tecrübelerinden faydalanma hem de ülke içinde uygulanan politikalarda yaşanan başarılar ve başarısızlıklar sonucunda edinilen tecrübelerin olduğu söylenebilir.

Ders çıkarma (Lesson Drawing) süreci, birçok dönüşüm sürecine odaklanırken, politika transferi ise herhangi bir politika alanından, başka bir politika alanında kullanılacak araçların uygulanabilirliğini temel almıştır (Lodge, 1998: 160).

2.1.2. Politika Transferi Süreci

Politika transferi kavramı, birçok farklı yaklaşımla açıklanırken, bu kavramın bir ülkeden diğer bir ülkeye nasıl aktarıldığını ve bu sürecin nasıl geliştiğini ortaya koyabilmek ve istenilen sonuçlara ulaşılabilmek için birtakım sorular ortaya konmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 8);

- Niçin politika transferi yapılır?
- Kim politika transferini yapar?

- Ne transfer edilir?
- Nereden politika transferi yapılmaktadır?
- Politika transferinin farklı dereceleri var mıdır?
- Politika transferlerini sınırlayan faktörler nelerdir?
- Hangi politika transferi başarısızlığa yol açmaktadır?

Çizelge 1: Politika Transferinin Çerçevesi¹

Niçin Transfer Yapılır?	Kim politika transferi yapar?	Ne Transfer Edilir?	Nerden Transfer Yapılır?	Transferin Derecesi?	Transferi kısıtlayan unsurlar?	Politika Transferi Nasıl sunulur?	Hangi Politika Başarısızlığına Yol açar?
İstekli Zorunlu	Karışım		Geçmiş Ülke içinden Uluslararası				
Gönlüllü Zorunlu							
Ders Çıkarma / Öğrenme	Ders Çıkarma (Sınırlı rasyonellik)	Doğrudan zorlama	İçsel	Kopyalama	Politikanın Karmaşıklığı	Medya	Yeterince Edilmemiş Transferler
Tam bir rasyonellik	Uluslararası Baskılar	Bürokratlar ve sivil Kamu Görevlileri	Küresel	Taktikçilik	Geçmiş Politikalar	Raporlar	Tamamlanmamış Transferler
	Dışsallıklar	Baskı grupları	Kent Yönetimleri	Karışım	Yapısal/ Kurumsal Unsurlar	Konferanslar	Uygun Olmayan Transferler
	Koşulluluk	Siyasi partiler / Danışmanlar/ Düşünce Kuruluşları	Yerel Yönetimler	Esinlenme	Uygulanabilirlik	Toplantı ve ziyaretler	
	Yükümlülükler	Siyasi girişimciler/ Uzmanlar			Dil	Beyanatlarda (Yazılı ve Sözlü)	
		Negatif Dersler			Geçmiş ilişkiler		
	Uluslararası şirketler						
	Ulus Üstü Kurumlar						

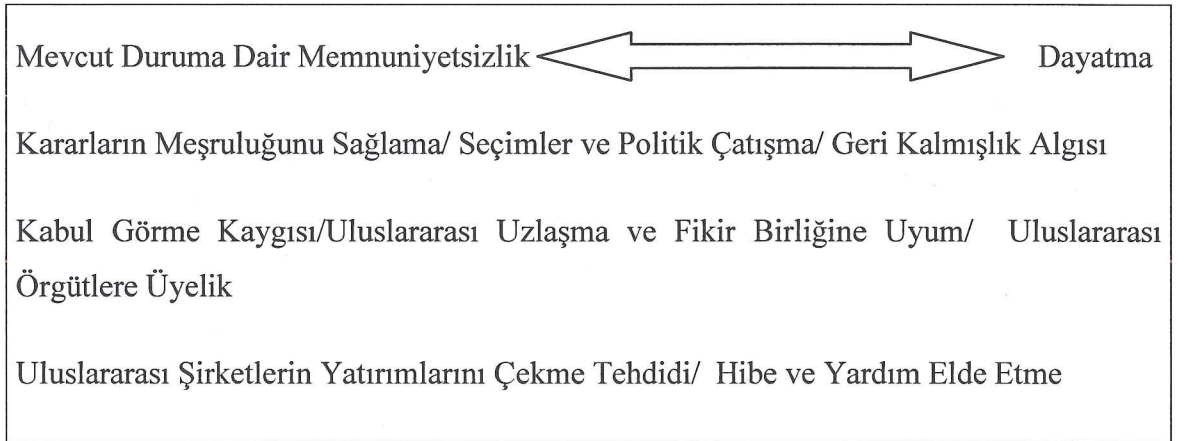
¹ Kaynak (aktaran Sobacı, 2009) Orijinal hali Ek 2 de bulunmaktadır.

2.2. Politika Transferinin Nedenleri

Çizelge 1’de ifade edildiği gibi kamu politikalarında rol oynayan oyuncular, bahsedilen sorunlara yönelik tespitlerde bulunarak birçok alanda diğer ülkelerin deneyim ve tecrübelerinden yararlanabilmektedirler. Bu durumda konum itibariyle birçok oyuncu, politika transferi sürecine dâhil olabilmektedir. Dolayısıyla gönüllülük ve zorunluluk arasında oluşan bir eksenle şartların getirilerine bağlı olarak politika transferleri yapılmaktadır.

Dolowitz ve Marsh’ın ifade ettiği gibi 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 (aktaran Benson ve Jordan, 2011: 369, 370).

Çizelge 2: Politika Transferlerinin Nedenleri



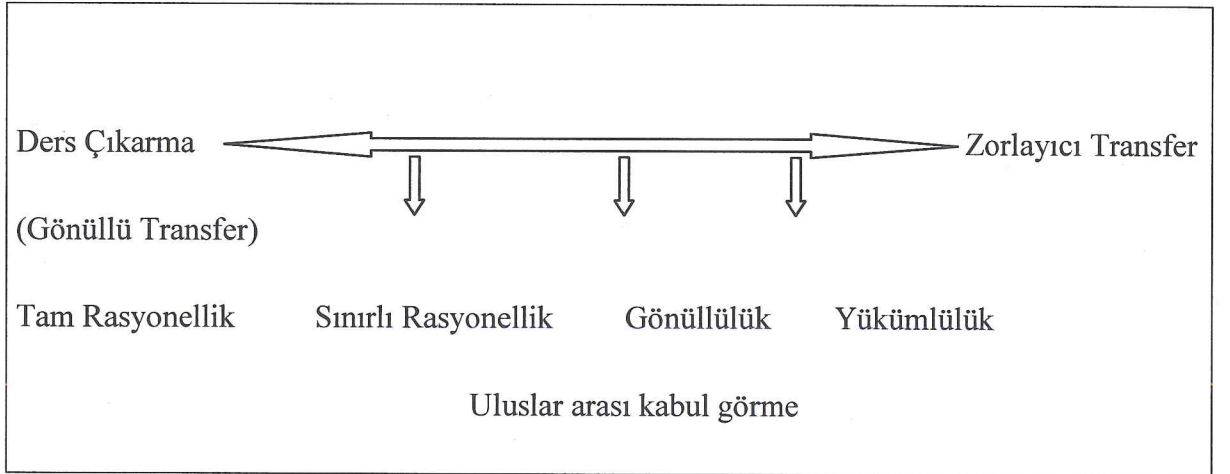
Kaynak: (aktaran Sobacı, 2009: 80).

Diğer taraftan, politika transferinin nedenleri Çizelge 2’de ifade edildiği gibi kararların meşruluğunu sağlama, seçim ve politik çatışma, geri kalmışlık algısı, kabul görme kaygısı, uluslararası uzlaşma ve fikir birliğine uyum sağlama, hibe ve yardım elde etme, uluslararası örgütlere üyelik ve uluslararası şirketlerin yatırımlarını çekme tehdidi gibi faktörler ön plana çıkmaktadır. Gelişmiş ülkelerde faaliyet gösteren ÇUŞ’lar, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bahsedilen faktörler çerçevesinde dayatma politikaları uygulayarak taleplerini yerine getirmektedirler.

2.2.1. Gönüllü Politika Transferi

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 (Sobacı, 2009: 81). Çizelge 3’de görüldüğü gibi tam gönüllü bir politika transferi, politika yapıcı ve yöneticiler tarafından, tam rasyonel kararlar alındığında yapılabilmektedir. Dolayısıyla tam tersi durumda birtakım yükümlülüklerin ve uluslararası antlaşmaların çıktıkları, birtakım şartlar ortaya koymaktadır. Politika yapıcılar ve yöneticiler, sunulan bu şartları yerine getirmek için zorlayıcı olarak politika transferleri yapmaktadırlar.

Çizelge 3: Gönüllü Transfer-Zorlayıcı Transfer



Kaynak: (Marsh and Dolowitz, 2000: 9).

Daha önce de belirtildiği gibi birçok yazar, gönüllü politika transferi yapmanın temel bileşeni olarak, transfer yapılacak alanda bir problemin veya bir memnuniyetsizliğin olduğunu belirtmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 346). Evans (2004: 11)’ a göre bu sorunsal sürecin yanında hükümet kurumlarında veya kamu yönetimi alanında performans düşüklüğü söz konusu olduğunda da gönüllü politika transferi için uygun şartlar ortaya çıkmaktadır.

Dönemsel olaylar ya da kriz durumları da politika transferi yapılabilmesi için bir neden olarak görülmektedir (Kutlu, 2008: 130). Örneğin, bir ülkede belirli bir dönemde yaşanan finansal krizin çözümlenebilmesi amacıyla, diğer ülkelerin

uyguladığı ekonomi politikaları analiz edilerek o ülkelerin finansal politikalarındaki başarılarından veya başarısızlıklarından ders çıkarılarak ilgili ülkenin sorunlarına yönelik çalışmalar yapılabilmektedir.

Demokrasinin temel şartlarından birisi olan serbest ve hür seçimler de gönüllü politika transferi için birer neden olarak ortaya çıkabilmektedir. Çünkü seçim kampanyaları esnasında iktidarı ele geçirmek isteyen veya hükümetin kurulmasında rol oynamak isteyen siyasi partiler, diğer ülkelerin seçim kampanyalarından veya programlarından faydalanarak kendileri bu yarışta lider olmak istemektedirler (Dolowitz ve Marsh, 1996: 347).

2.2.2. Zorlayıcı Politika Transferi

Politika transferinin diğer bir şekli olan zorlayıcı politika transferi, Çizelge 3'teki eksenin diğer ucunu göstermektedir. Yani, ülkelere birtakım yükümlülükler sunulduğunda zorlayıcı olarak politika transferleri ortaya çıkmaktadır. Örneğin, bu yükümlülükleri yerine getirecek olan devletler, gerek içinde bulunduğu bir savunma örgütüne gerekse ticari bir örgütün koşullarına uymak zorunda olduğundan zorlayıcı politika transferleri yapmaktadırlar.

Zorlayıcı politika transferindeki yöntem, bir ülkenin diğer bir ülkeye bir politikayı kabul ettirmek amaçlı onu zorlamasıyla ortaya çıkmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 347). Örneğin, güçlü devletler, ÇUŞ'lar gibi mekanizmalarla diğer ülkelere kendi politikalarını kabul ettirebilmek için baskı yapabilmektedir.

Bu anlamda, eğer siyasal problemi ortaya çıkaran sorunsal, birden fazla ülkeyi ilgilendiriyor ise bu paydaşların politika yapıcıları ortak paydada karar alarak uluslararası işbirliğine gitmektedir. Masaya yatırılan ortak sorunsal ile bağlantılı olan ülkelerin politika yapıcıları tarafından alınan kararlar, bu ülkelerin hepsini bağlayıcı hale getirmektedir (Hass, 1989: 378-380). Zorunlu olarak paydaş ülkeler alınan kararlara uymaktadır.

Evans (2004: 11) ise, zorlayıcı politika transferini, bir devletin diğer bir devlete, kendinin ve kendi insanlarının iradesine karşıt olsa dahi anayasal, sosyal ve siyasal politikaların baskı yoluyla kabul ettirilebilmesi süreci olarak tanımlamaktadır. Gelişmiş ülkelere, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere yapılan bu politika

transferleri daha önceleri emperyalizm adı altında gerçekleştirilirken, günümüzde ise ÇUŞ'lar ve uluslararası örgütler gibi birçok oyuncunun içinde bulunduğu süreç küreselleşme adı altında gerçekleştirilmektedir. Nitekim küreselleşmenin, politika transferi için bir baskı aygıtı olduğu ifade edilebilir.

2.3. Politika Transferinin Oyuncuları

Küresel sistemde ülkelerin arasında yapılan politika transferleri belirli oyuncuların aracılığıyla yapılmaktadır. Bu durumda toplumsal sorunlara çözüm üretmek amacıyla geliştirilen kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecine, politikacılardan uluslararası örgütlere kadar çok geniş bir çerçevede birçok içsel ve dışsal oyuncu dâhil olmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19).

Bu oyuncular, seçilmiş politikacılar, siyasi partiler, bürokratlar/sivil kamu yöneticileri, baskı grupları, politik girişimciler/uzmanlar ve ulus üstü kurumlar olarak belirtilmiştir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 345). Bu bağlamda ulus devleti merkezine alan bir bakış açısıyla, politika transferinin bir çıktısı olan kamu politikası sürecine dâhil olan bu oyuncular; resmi oyuncular, gayri resmi oyuncular ve uluslararası oyuncular olmak üzere üç temel grupta toplanabilir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19).

2.3.1. Resmi oyuncular

Kamu politikası oluşturma sürecinde kamu politikalarını etkileyen resmi oyuncular arasına parlamento, yargı kurumları ve yürütme organları dâhil edilirken, sivil oyuncular olarak vatandaşlar, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ve medya sayılabilmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 35-47).

Bu durumda kamu politikası sürecinin en önemli oyuncularından birisi *parlamentodur*. Parlamentolar ülkelerin önceliklerini ve ortaya çıkan sorunlarını tartışarak farklı toplumsal kesimlerin farklı çıkarları arasında uzlaşma sağlamak için aracılık görevini üstlenen demokratik mekanizmalardır. Bu oyuncu, politika transferi sürecinde kanun yapıcı olarak politika ve programlara veya ilgili politika çerçevesinde yürütülecek olan yol ve yöntemlere yönelik meşru zemin hazırlamaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20). Alesina ve Tabellini (2007:169)'ye göre bu oyunculardan parlamentoda bulunan seçilmiş politikacılar ise, politika

seçenler olarak ifade edilmektedir. Bu politikacılar, bir taraftan iktidarda kalmayı hedeflerken diğer taraftan, kamu politikalarını ortaya çıkaran politika transferleri için önemli rol oynamaktadırlar.

Politika transferi sürecinde rol alan bir diğer oyuncu da *bürokratlardır*. Bürokrat, kariyer ile motive olan ve bürokratik kurumsallaşma sürecinde devletin amaçlarını göz önünde bulunduran kişidir. Bürokratlar, politika transferi sürecinde danışmanlık yapmak ve kurum içinde etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunmak için önemli görevler üstlenmektedirler. Dolayısıyla seçilmiş politikacılar tarafından alınan kararların, uygulanıp geliştirilmesinden bürokratlar sorumlu olmaktadır. Bürokratların bu sorumluluğa yönelik sağlayacağı teknik bilgi ve kaynak bağlamında lojistik destek, uygulanacak olan politikaların transferi aşamasında başarılı bir süreçten geçebilmesi için hayati önem taşımaktadır (Alesina ve Tabellini, 2007: 171; Kutlu, 2008: 134).

Hukuk devleti ilkesi çerçevesinde yasama ve yürütme organları, hukuk kurallarına bağlı olarak hareket etmek zorundadır. Bu organların hukuk kuralları çerçevesinde işleyişine devam edip etmediğini denetleyecek kurumlar, yargı organına bağlı olan *bağımsız mahkemelerdir*. Bu kurumlar parlamentonun kabul ettiği yasaları inceleyerek iptal etme yetkilerine sahiptir. Söz konusu bu kurumların, ilgili yasaları iptal etmesi, kamu politikası sürecinde politika transferine veto vermesi anlamına gelmektedir. Bu durum yargıyı, politika transferi sürecinde önemli bir oyuncu haline getirmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20).

2.3.2. Gayri Resmi Oyuncular

Politika transferi bağlamında *vatandaşlar*, kamu politikası sürecinin en önemli devlet-dışı oyuncularıdır. Hükümetler aldıkları kararları ve benimsedikleri politikaları halkın tercihlerine dayandırmak zorundadır. Bu oyuncular, katılımcı devlet yönetimi anlayışında özellikle seçimler öncesinde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde önemli roller üstlenmektedirler (Yıldız ve Sobacı, 2013: 21).

Siyasi partiler, halkın desteğini arkasına alarak, devlet iktidarının kontrolünü ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan ve bu doğrultuda politika belirleme ve belirlenen politikaları uygulama amacı güden, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip siyasi

topluluklardır. Bu oyuncular, toplumun değişik kesimlerinin istek ve tercihlerini formüle ederek politikalara dönüştürmekte ve siyasal sisteme çıktılar olarak dâhil etmektedirler (Sobacı, 2009: 88; Yıldız ve Sobacı, 2013: 21).

Politika transferi sürecinde etkili olan diğer bir oyuncu da *baskı gruplarıdır*. Baskı grupları hükümetlerin yaptığı faaliyetleri veya politikaları etkilemeyi amaçlayan organize insanlar topluluğudur (Grant, 2000: 131). Bu gruplar, hükümetlerin seçtiği politikaları sorgulayarak ve denetleyerek kabul edilen ve uygulanan politika transferlerinde etkin rol oynamaktadır.

Siyasi girişimciler ve uzmanlar da politika transferi sürecinde rol oynayan diğer oyuncularındandır. Girişimciler; kaynaklarını, zamanını, enerjisini, parasını ve elindeki kişisel becerilerini kullanarak başarıyı elde etmeye çalışan kişilerdir. Dolayısıyla, politika transferi yapılacak alanda bu politikaların başarıya ulaşabilmesi için ilgili siyasi girişimcilerin ve uzmanların becerilerini ortaya koymaları ve başarıyı aktif bir şekilde aramaları politika transferi sürecinin başarılı olması için önem teşkil etmektedir (Kutlu, 2008: 134). Bu durumda siyasi girişimcilerin ve uzmanların rolüne dikkat çeken Rose (1993) ise, bu oyuncuların sadece ders çıkarma sürecinde değil, aynı zamanda onların konu üzerinde uzmanlıklarının hem ulusal hem de uluslararası arenada yeni programlar için düşünce kaynağı olarak bağlantı ağları olduğunu belirtmektedir (aktaran Dolowitz ve Marsh, 1996: 345).

Politika transferinde devlet-dışı oyuncularından birisi olan *danışmanlar* da, kamu politikası transferinde rol oynamaları yaygın olarak görülmektedir. Yani, işin uzmanı olmaları ve korunacak çıkarları olmadığından politika transferi sürecinin başarılı olması için en çok emek harcayanlardandır. Bu kişiler akademisyen, gazeteci gibi kişiler olabilmektedir (Kutlu, 2008: 134). Bu danışmanlar, politika yapıcılara teknik destek sağlamak amacıyla hem ulusal hem de uluslararası yelpazede politika uzmanları olarak hareket etmektedirler. Yeni programlarının geliştirilmesinde, politikaların transfer edilmesinde ve kurumsal yapılar hakkında açıklayıcı bilgi vermektedirler. Onların tavsiyeleri, politika transferi sürecinde alınacak siyasal sistemin veya politikanın “*en iyi uygulanabilen*” ilkesine dayanmaktadır. (Dolowitz ve Marsh, 2000: 10).

Günümüz modern toplumlarında politika transferi sürecinde önemli rol oynayan oyuncuların birisi de, *düşünce kuruluşlarıdır* (think tanks). Düşünce kuruluşları, bilgi ve bilgi ağlarının kullanımında çeşitli politikaların analizi hakkında tavsiyeler veren hükümetten ayrı ve kar amacı gütmeyen organizasyonlar olarak ifade edilmektedir. Bu bağlamda, modern çağda politika yapıcılara, politika transferi aşamasında teknik bilgi üreten ve analiz eden bu kurumlar, destek birimleri olarak görev yapmaktadır. Yani, politika yapıcılar ile bilgi kaynaklarını birbirine bağlayan oyunculardır. Düşünce kuruluşları aracılığıyla yapılan politika analizleri, başka ülkelerin politikalarını inceleyerek fikir üretmekte ve bunların çıktısı olarak politika transferi aşamasında önemli rol oynamaktadır (Karakurt, 2007: 1, 15; Ladi, 1999: 8).

Politika transferlerine aracılık eden bir diğer oyuncu grubu ise *epistemik cemaatler* (Communities), *savunma koalisyonları* (Advocacy Coalitions) ve *politika ağlarıdır* (Policy Networks). Politika ağları ve epistemik cemaatlerin dönüşmesi, hükümetlerin şeklini ve politikalarını etkileyebilmektedir. Politika ağları, etkin ve meşru bir yönetim için önem taşımaktadır. Tüm demokratik devletlerde politika karar alma sürecinin çıktısı, epistemik cemaat ve söylem koalisyonlarınca meşru olmalı ve kabul edilmelidir (Skogstad, 2005: 1). Epistemik cemaatler, genellikle politika belirleme ve uygulama sürecinde anahtar rol oynayan temel oyunculardır. Bunlar devlet bakanları, yüksek makamlarda kamu hizmeti verenler, danışman komiteleri üyelerinin başkanları, çıkar gruplarının başkanları ve kurum yöneticileri gibi üyelerdir. Bu oyuncular, politikaların belirlenmesi sürecinde doğrudan etkili olmaktadır (Wray, 2009: 674). Savunma koalisyonları, politikaların daha iyi yapılabilmesi için dünyayı daha iyi anlamak için çözüm üretme topluluklarıdır. Koalisyon üyeleri bilgi toplama sürecini sınırlayarak geçerliliğini yitiren bilgileri ayırırlar. Bu noktada üyeler, resmi istatistiklere dayalı politika analizi yaparlar. Bu analizler, politika değişim sürecinde etkili olurlar (Sabatier ve Jenkins-Smith, 1999: 123). Politika ağları, stratejik ve kurumsal bağlamda kamu politikalarıyla bağlantılıdır. Bu alanda kamusal, yarı kamusal ve özel sektör oyuncularının da bulunduğu bir karar alanıdır. Birçok oyuncunun hem bağımsız hem de hiyerarşi içinde olmadan farklı alanlardan bu politika yapma sürecine katılması ve ortak çıkarların en iyi yolla edinilmesi, işbirliği sürecinde yapılmaktadır. Dolayısıyla modern toplumlar, politika ağlarını karmaşık sorunların çözülmesinde bir işbirliği yöntemi olarak görmektedirler (Hazlehurst, 2001: 5).

2.3.3. Uluslararası Oyuncular

Günümüzün küreselleşen dünyası, ulusal kamu politikalarının oluşturulması sürecine birtakım uluslararası oyuncuların da dâhil olmasını gündeme getirmektedir. Bu oyuncuların başında üye devlet sıfatıyla bir araya gelerek oluşturulan *uluslararası kurumlar* gelmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 23). OECD, G-7, IMF, DB, AB ve UN gibi bu kurumlar giderek politika transferi sürecinde rollerini arttırmaktadır. Böylece küresel süreçte düşüncelerin, kurumların ve programların yayılmasını sağlamaktadırlar. Bu oyuncular, ulusal politika yapıcılarını, onların politikalarını, borç durumlarını doğrudan etkilerken, raporların ve konferansların sonucunda ortaya çıkan bilgileri de dolaylı olarak etkilemektedirler (Dolowitz ve Marsh, 2000: 11).

Birkaç örnek vermek gerekirse, OECD'nin PUMA isimli birimi, *New Public Management* uygulamasında politika transferine yönelik araştırmalar yapmaktadır. Bu politikayı kabul etmek isteyen ülkelere finansal destek sağlamaktadır. Dolayısıyla, politika transferi yapmak isteyen ülkeler bu kuruma başvurduğunda bu sistemdeki kuruluşlar hemen harekete geçmektedir (Kutlu, 2008: 135).

Bu anlamda, düzenleme ve serbestleştirme programlarını yürüten OECD, 1990'lı yıllarda özellikle eski sosyalist ülkelerde *piyasa sistemlerinin yeniden yaratılması* için, kapitalizme dönüşüm sürecini güvence altına almak amacıyla devlet örgütlenmesini yaratmayı üstlenmiştir (Güler, 2003: 3). Dolayısıyla, ülkelerin idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde politika transferine ihtiyaç duyduğunda, bu kuruma başvurması yeterli olmaktadır. OECD tarafından hazırlanan bir reçete, ilgili ülke tarafından YKİ alanında yapılması gereken reformların uyum sürecini başlatmaktadır.

Uluslararası oyunculardan AB, kurumsal sürecin oluşumunda Avro politikasına dikkat çekmiştir. Üye devletlerin alınan kararlara uyması gereklidir. Bu durum, koşulluluk ilkesini ön plana çıkarmaktadır. Bu bağlamda ekonomik ve siyasal alanda alınan kararlara üye ülkelerin paydaş birer ülke olduğundan uyması gerekmektedir (Stone, 2004: 553).

2.4. Politika Transferinin Nesnelere

Politika transferi sürecinde ülkelerin öncelikle ne transfer edeceğini önceden belirlemesi gerekmektedir. Hangi alanda politika başarısızlığı varsa o alana yönelik nesne belirlenmelidir. Durum ve şartlara uygun olarak, bir siyasal sistemden diğerine politika transferleri yapılabilir. Bu anlamda, transfer edilebilecek nesnelere sekiz kategoride toplamak mümkündür: Politika amaçları, politika içeriği, politika araçları, politika programları, kurumlar, ideolojiler, fikirler ve davranışlar ve olumsuz dersler (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12).

2.5. Politika Transferinin Kaynağı

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 değerlendirilmektedir. Böylelikle politika transferleri, yurt içinden ve/veya yurt dışından olmak üzere ülkelerin geçmişteki tecrübelerinden yapılabilir (Marsden ve Stead, 2011).

Ülke içinden yapılacak politika transferlerinde, federal yapıya sahip olan devletler diğer federe devlet organlarından, ulusal organizasyonlardan, bölge ve yerel düzeylerde yapılacak politika transferlerinden oluşmaktadır (Kutlu, 2008:137). Politika transferi yapan oyuncular, ülke içinde daha önceki politika deneyimlerinden de politika transferi yapabilirler. Örneğin, ABD’de 1988 yılında Aile Destek Yasası, 1980’li yıllar boyunca gündeme getirilen ve uygulanan refah devlet politikalarına dayandırılmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 352).

Ülke dışından yapılan politika transferleri ise uluslararası kuruluşlardan, bölgesel ve yerel bağlamda diğer devletlerden yapılmaktadır (Kutlu, 2008:137). Ülke içinden ve dışından gelebilecek bir diğer transfer kaynağı ise geçmişten alınan derslerdir. Siyasal sistemlerde geçmişte yaşanan başarılarından ve/veya başarısızlıklardan alınan dersler, zaman ve kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasını ve bunlardan tasarruf edilmesini sağlamaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 352).

2.6. Politika Transferinin Derecesi

Politika transferi aşamasında devletlerin alıp uygulayacağı politikanın derecesinin belirlenmesi 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(Inspration) olarak beş kategori halinde yapılabileceğini belirtmiştir (aktaran Dolowitz ve Marsh, 1996: 351).

Kopyalama, hiçbir değişiklik yapmadan tamamen alıp uygulanan politikalardan oluşmaktadır (Marsden and Stead, 2011: 4). Bir ülkenin politika transferi yapması için en uygun ve en kolay olanı kopyalamadır. Taklit durumunda ise transfer yapılacak politika ve programın arkasında fikirler ve düşünceler baskın olmaktadır. Politika transferinin bu derecesinde fikirlerin ve genel prensiplerin transferi düşüncesi yatmaktadır (Turgeon ve diğerleri, 2008: 2). Taklit yöntemi, tek bir ülkeden ve modelden taklit edilmesini gerektirirken, karma ve sentez yöntemleri, birçok ülkeden veya modelden taklitler yaparak yeni bir karma modeli ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla, politika transferinde bu yöntem karma yöntem olarak ifade edilmektedir (Kutlu, 2008:139). Son olarak esinlenme yöntemi politika transferi aşamasında, politikacılara belirleyici olan yol ve yöntemler keşfedebilmeleri için ilham kaynağı olabilmektedir. Esinlenme, belli bir kamu politikasından ders çıkarma veya ders çıkarmama şeklinde olup, bilinmeyen bir politika veya programda bilinenlerden yola çıkarak ortaya çıkmaktadır. Yeni düşüncelerin ve yeni fikirlerin üretilmesine rağmen, transfer edilen orijinal politika ile esinlenerek çıkan politikada hiçbir benzerlikte bulunmamaktadır (Kutlu, 2008: 139; Turgeon ve diğerleri, 2008: 2 ve Dolowitz ve Marsh, 1996: 351).

2.7. Politika Transferini Zorlaştırıcı ve Kolaylaştırıcı Etmenler

Programların karmaşık bir yapıya sahip olması, 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 (aktaran Dolowitz ve Marsh, 1996: 353);

1. Tek amaçlı programlar çok amaçlı programlara nazaran daha kolay transfer edilebilir,

2. Program ne kadar basit olursa transfer, o derecede kolay olacaktır,
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,
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 çalışılmalarında rol alan oyuncuların tam rasyonel olması oldukça zor bir durumdur. Bu oyuncular, sınırlı bilgiyle çalışmak durumunda kaldıklarından 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 yapıcılar ve bu alanda çalışanlar politika transferi sürecinde olumsuz yönde etkilenebilmektedirler (Marsden ve Stead, 2011: 4; Wolman, 2009: 13).

Rose (1993)'un vurguladığı gibi bürokrasinin varlığı ve uygulanabilirlik transfer sürecine etki edebilmektedir. Aynı şekilde teknolojik yetersizliklerin olması, transfer sürecini zorlaştıracaktır. Örneğin gelişmiş bir ülkenin emisyon standartları değerlendirildiğinde kullanılan malzemeler ve gaz filtrelerini ölçmek ikinci ve üçüncü dünya ülkelerine nazaran genellikle ileri teknoloji gerektirmektedir (aktaran Dolowitz ve Marsh, 1996: 354). Bu durumda dünyadaki her ülkenin standartları gelişmişlik düzeyine bağlı olmakla birlikte aynı olamamaktadır.

Nitekim Rose'un ortaya koyduğu hipotezlerin tam rasyonel olması oldukça zor olduğundan politika transferi aşamasında ciddi anlamda sınırlılık ve kısıtlılıklar yaşanabilmektedir. Bu noktada, yapılan politika transferi aşamasında ortaya çıkan birtakım olumsuzluklar, politika transferinde başarısız çıktılar ortaya koyabilmektedir.

2.8. İdari Yeniden Yapılanma ve Reform Süreci: Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği'nin Yayılması

Ülkeler, 1970'lerin sonlarından başlayarak 2000'li yıllara kadar her alanda önemli ölçüde bir değişim sürecine girmiştir. Dolayısıyla bu süreçte dünyada, pazar ekonomisinin maddi refahıyla birlikte liberal demokrasilerin, siyasi ve kültürel özgürlükleri bir arada bulundurduğu oldukça çekici paketler sunulmaya başlanmıştır. Bu paketler, devletlerin yeniden yapılanmasını önemli ölçüde etkileyen öncü faktörler olmuşlardır. Sermayesi yüksek olan şirketler vasıtasıyla bu ülkelere kabul ettirilen birtakım politikalar, piyasa ekonomisinin şartlarını ortaya çıkarmıştır. Bunlar özelleştirme, serbestleştirme ve liberal politikalar gibi faktörler olup, yeniden yapılanma sürecinde birer dinamik olarak görülmektedir. Böylelikle kamu yönetimi yazınında yapılan birçok değişim, politika transferlerinin birer çıktısı olan reformlarla yapılmaktadır. Bu reformlar, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, kamu politikalarının tekrar yapılandırılmasını ve yönetsel kurumların dönüşümünü sağlamaktadır (Nikos, 2000: 39; Fukuyama, 2004: 14). Bu bağlamda, merkezi yönetimin yetkileri zamanla yerel yönetimlere kaymaktadır. Bu süreçte de adem-i merkeziyetçilik politikaları ortaya çıkmaktadır. Bu reformların temelini ise Reagan ve Thatcher dönemlerinde uygulanmaya başlayan ve yeni sağ ideolojisinden beslenen bir dizi politikalar oluşturmuştur. Daha sonra IMF, DB ve ÇUŞ'lar, bu politikaları dünya üzerinde yaşayan ülkelere yaymak ve bu ülkeleri yönlendirmek amacıyla kullanmaya başlamışlardır (Özalp, 2008: 106). Küreselleşme sürecinde bu oyuncular vasıtasıyla, ülkeler yönlendirilmeye başlanmıştır. Böylelikle birçok ülke, her ne kadar küreselleşme sürecinin dışında kalmak istese bile, bu sürece uyum sağlamak zorunda kalmakta ya da mecbur bırakılmaktadır.

Bu anlamda 1970'li yıllardan sonra küreselleşme sürecinde etkili olan birçok faktör devletin rolünü değiştirmeye başlamıştır. Bu nedenle refah devleti politikalarının zamanla işlemez hale gelmesi, GKY anlayışının zamanla terk edilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu durum da, yeni sağ politikaların uygulanmasını gerektiren, YKİ anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu değişimle birlikte ülkelerin iç ve dış oyuncuları, ülkelerin idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde etkili olmaya başlamışlardır. Özellikle 1980 yıllarından bu yana IMF, DB ve ÇUŞ'lar liberal politikaların uygulanmasında oldukça fazla rol oynamışlardır. Soğuk Savaşın

bitmesine ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasını takiben bu oyuncular, liberal politikaların yayılması için birçok girişimlerde bulunmuşlardır. Dolayısıyla uluslararası örgütlerin aktif rol oynaması ve ülkelerin içindeki oyuncuları kullanması, bu ülkelere hem gönüllü hem de zorlayıcı politika transferlerini paketler halinde sunabilmektedir. Böylece ulus devleti zayıflatan ve ortadan kaldıran düzenleme, serbestleştirme, özelleştirme gibi uluslararası örgütlerin yaptığı bu faaliyetlerin, idari yeniden yapılanma sürecinde değişimin dinamikleri olduğu gözden kaçırılmamalıdır (Haktankaçmaz, 2010: 30, 31).

YKİ anlayışının yayılması sürecinde önemli olan iki husus vardır. Bunlardan birisi, kamu yönetimi reform sürecinde bu anlayışı idari bağlamda bir kamu politikası olarak algılamak gereklidir. Diğeri ise özel sektörün kamu sektöründe bir işletme mantığının olmasını gerektiren YKİ anlayışı, bir kamu politikası transferi olarak algılanması gereklidir. Dolayısıyla, uluslararası düzlemde bu anlayışı benimseyen ülkelerin, yönetimlerinin benzeştiği ortaya çıkmaktadır (Sobacı, 2009: 105).

Bu yönetsel reform dalgası, yaşanan benzeşme sürecinde ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bakılmaksızın dünya üzerinde her ülkeyi etkilemektedir. Bu süreçte Avrupa ve ABD haricinde kalan ülkeler kural koyuculuğunu kaybederek, artık *kural ithal eder* hale gelmektedir. Dolayısıyla, bu süreç reform siyasalarında *küresel reform düzenlemesi* olarak görülmektedir (Sezen, 2009: 24).

Sonuç olarak 1980'li yıllardan bu yana YKİ, dünya üzerinde bir dönüşüm rüzgârı başlatmıştır. Yeni Zelanda, İngiltere ve Avustralya gibi demokratik rejimlerin bu uygulamayı başlatmaları, dünya üzerinde diğer ülkeleri de etkilemiştir. Böylece maliyetlerin azaltılması, geleneksel bürokrasileri ortadan kaldırmak için bağımsız kurullar veya *işletme teşebbüsleri* yaratmak, tedarikçi/satın alan ayrımını yapmak, piyasa mekanizmalarını tanımlamak, yönetim yetkisini merkezileşmeden uzaklaştırarak desantralize etmek, performans yönetim sistemlerini tanımlamak, müşteri odaklı kalite geliştirme sistemlerinin kullanımını artırmak gibi YKİ bileşenleri ortaya çıkmıştır (Box ve diğerleri, 2001: 612).

Dünya üzerinde birçok ülke küreselleşme sürecinde yaşanan bu değişimlere ayak uydurmaktadır. Yönetsel bağlamda ihtiyaçlara cevap verebilecek ölçüde yapılan reformlar, politika transferleri yapılarak idari yeniden yapılanma sürecinde

tetiklenmektedir. İŖte bu noktada, Sovyetler Birliği'nin temel mirasçısı olan dönem Rusya'sı da, günümüz küresel sürecine ayak uydurmak amacıyla sosyalist bir sistemi terk ederek kapitalizme özgü bir yönetim anlayışına adım atmıştır. Böylece Sovyetler Birliği'nden kalan bürokratik anlayış, dönem Rusya'sında neo-liberal politikaların uygulanması sürecinde kapitalizmle dönüşen bir yönetim sisteminde yerini almaya başlamıştır.

Son olarak her bir reform, politika transferleri aracılığıyla yapılmaktadır. Yapılan bu politika transferleri, gönüllü veya zorlayıcı şekillerde olup birçok oyuncu bu sürece dâhil olmaktadır. Yapılması planlanan politika transferinin belirlenmesi ve nereden yapılacağına ilişkin değerlendirmelerin doğru yapılması gereklidir. Politika transferinin nasıl yapılacağı ve bu süreci etkileyen olumlu ve olumsuz yönler gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü bu süreci şekillendiren oyuncular tarafından dünya üzerinde uygulanan politikalar, diğer ülkelere yayılmaktadır. 1980'li yıllara kadar kabul gören GKY zaman içinde dönüşerek YKİ şeklinde politika transferleri aracılığıyla dünya üzerinde diğer devletlere yayılmıştır. Bu noktada, dönem Rusya'sı da idari yeniden yapılanma sürecinde küreselleşme sürecine uyum sağlayarak ya da zorunlu bırakılarak bir dizi reform sürecine tabi olmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. SOVYET SONRASI DÖNEM RUSYA'SINDA İDARİ YENİDEN YAPILANMA VE REFORM SÜRECİ

Bu bölümde, birinci ve ikinci bölümlerde sunulan teorik bilgiler ışığında Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından sonra dönem Rusya'sındaki idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde yapılan idari reformlar analiz edilecektir. Öncelikle Sovyetler Birliği döneminde ortaya çıkan bürokratik sürecin oluşumuna ve dönem Rusya'sında bu sürecin nasıl devam ettiğine değinilecektir. Daha sonra dönem Rusya'sında yapılan idari reformlar, etaplar şeklinde değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.1. Sovyet Sonrası Dönem Rusya'sında Yapılan İdari Yeniden Yapılanma ve Reform Sürecine Genel Bir Bakış

Küreselleşme süreci ile birlikte kamu politikaları değişmeye başlamıştır. Neo-liberal politikaların hızlı bir şekilde dünya üzerinde yayılması, yönetim anlayışlarını da etkilemiştir. Bu süreci şekillendiren devlet reformları; bütçe, personel, merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere dört temel alanda ilerlemeye başlamıştır (Güler, 2003: 1).

Politika transferi bağlamında bu sürecin bir çıktısı da ülkelerin idari yeniden yapılanma ve reform süreci olmuştur. Birçok oyuncunun yer aldığı bu değişim süreci, kamu yönetimi yazınında bir dönüşüm rüzgârını başlatmıştır. 20. yüzyılda egemen olan bürokratik yönetim anlayışı, küreselleşme sürecinde bu değişim rüzgârından etkilenmiş ve farklı bir çehre kazanmıştır. Bu anlayışla birlikte devlet kurumlarında özelleştirme, adem-i merkeziyetçilik ve düzenleme/serbestleştirme politikaları benimsenmiş ve *yeni sağ* politikaları dünya üzerinde yayılmaya başlamıştır.

Bu noktada küreselleşme süreci, Sovyetler Birliği gibi içine kapanık ve bürokrasinin etkin olduğu totaliter sistemleri de etkilemeye başlamıştır. 1917 yılından 1991 yılına kadar sosyalist bir yönetim anlayışıyla yönetilen Sovyetler Birliği, küreselleşmenin

getirdiği birçok faktörün etkisini hissetmiş ve birçok alanda yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Ancak yönetim sisteminin, geleneksel ve totaliter bir anlayış içermesi, yönetim kültürünü etkileyerek hem değişim ve dönüşüm sürecinde hem de daha sonraki süreçlerde bu etkisini devam ettirmiştir.

Bu yönetim kültürünün temelleri 9. yüzyılda Ukrayna'nın başkenti Kiev civarında kurulan Kiev Prenslğine dayanmaktadır. Yaklaşık bin yıldır Rus devletinde, otokratik bir yönetim egemenlik sürmüştür. Monarşik bir yapıya sahip olan Rus devleti, 12. yüzyıla kadar arlık sistemi ile yönetilmiştir. ar, bir anayasanın yapılmasına razı edilse de daha sonra, anayasayı yeniden kaldırarak tüm yetkileri tekrar tek elde toplamıştır (Remington, 2004: 369).

1905 yılında yaşanan başarısız bir devrim denemesinden sonra ar, DUMA (meclis)'yü dağıtarak tekrar kendi otoritesini kabul ettirmek istemiştir. Ancak işçi örgütleri ve sendikalar bu deneyimden sonra Lenin liderliğinde (Bolşevikler) 1917 yılına kadar daha da güçlenmişlerdir (Öztürk, 2010: 65).

1917 yılında yaşanan Ekim Devrimi'yle DUMA açılmış, parti organı yasallaşmış ve Sovyet yönetimleri oluşturulmuştur. Böylece arlık rejimi yıkılarak yerine sosyalist yönetim kurulmuştur. Devrimin gerekçesi ise arlık rejiminin 19. ve 20. yüzyıllarda sosyal, ekonomik ve siyasi yapıda modernleşmeye çalışırken, totaliter bir yapının devamında ısrarcı davranması olmuştur. Ancak, zaman içinde dünya üzerinde yayılmaya devam eden kapitalizm anlayışı ile totaliter anlayış arasında çelişkiler ortaya çıkmaya başlamıştır (Akyıldız, 2013: 547).

Bu süreçte Sovyetler Birliği döneminde kapitalizmin diğer uç noktası olan sosyalizm inşa edilmek istenmiş, ancak Stalin'in modeli, gerçek sosyalizmin doğasına aykırı bir şekilde ortaya çıkmıştır. Çarlık dönemi anlayışında olduğu gibi totaliter bir anlayış, Stalin tarafından toplum üzerine inşa edilerek uygulanmaya çalışılmıştır (Sogrin, 2005: 20). Böylece devlet, iktidar ve siyasal rejimin temel güçleri tek elde toplanmıştır. Tek parti, tek kişi ve tek lider anlayışıyla bu dönemde politikalar halka dayatılarak uygulanmış ve yönetilmiştir. Merkezi yönetim güçlendirilirken, özerk yönetimlerin yetkileri de oldukça sınırlı kalmıştır (Vorojeykina, 2010: 17).

Bu dönemde sosyalizmin içinde barındırdığı komünist sistemin gereği olan serbest piyasa ekonomisinin olmadığı merkezden yönetilen bir ekonomi mevcuttu. Bu

ekonomide devlet tarafından çok katı bir denetim vardı. Devlet aygıtı bürokratizmini katı bir şekilde uyguluyordu. Bu dönemde devlet aygıtı arazi mülkiyetinin temel sahibi olduğundan ulusal ölçekte tüm arazi mülkiyeti üzerinde hâkimiyet kuruyordu. Tam bir özel mülkiyetin olmaması ve mülkiyetin ayrılamaz olması, idari yapının bünyesinde toplanan güçlerin ayrılamamasını da beraberinde getiriyordu. Sosyal, ekonomik ve siyasal yetkilerin, kurulan hâkimiyet altında toplanması demokratik yönetim sistemi için bir sorun teşkil ediyordu. İktisadi sistemin yoğun bir bürokratizmi içermesi, ekonomik problemlerin çözülmesi aşamasında kurumsal bir çözümsüzlüğe yol açıyordu (Gaidar, 1996: 4; Gaidar, 1997: 13, 14).

1970’li yıllarda yaşanan petrol krizleri ve ekonomik sıkıntılar da Sovyetler Birliği’nde yeni söylemlerin gündeme gelmesine neden olmuştur. Bu süreç ülke içinde ekonomik, siyasal ve yönetsel açıdan ortaya çıkan sorunlara yönelik çözüm arayışına gidilmesine neden olmuştur. Bu yıllarda totalitarizm halk tarafından eleştirilmeye başlanarak 1980’li yıllarda yeni bir dönüşüm sürecine gidilmiştir. Üst kesim (elitler) ve alt kesim (halk) arasında bir anlaşma süreci ortaya çıkmıştır. Son zamanlarını yaşayan post-totalitarizmin dönemin gereklerine uymadığı sürekli dile getirilmeye başlanmış ve hızlı bir şekilde ortadan kalkması gerektiği vurgulanmıştır (Avraamova, 2010: 5). Böylece 1980’li yılların sonu ve 1990’lı yılların başında Sovyet sisteminin artık işlemez duruma gelmesi sonucunda *demokrasi* söylemi, halk arasında olumlu bir etki yaratmıştır. Yeni söylem, yeni bir devlete adalet ve refah getirmesinin yanında Batı dünyasına katılmayı da simgelemiştir (Roskin, 2007: 357). Demokratikleşme söylemleriyle halk bireysel özgürlüğünü, kendi kendine karar verebilmeyi ve birey olarak inisiyatif kullanabilmeyi istemiştir. Halk, demokratik ve liberal düşüncelerin kendi hakları olduğunu vurgulamaya başlamıştır (Simonyan, 2006: 114, 115). Böylece toplumun gereksinimlerinin dikkate alınması, zorunlu hale gelmiştir. Yeniden yapılanma ve reform sürecinin başlatılması için Gorbaçov ve arkadaşları, iktisadi ve siyasi alanda “*Perestroyka* (yeniden yapılanma)” ve “*Glasnost* (açıklık)” sürecini başlatmışlardır. Çünkü Sovyetler Birliği, küresel sürece ayak uydurmak istemiştir. Sosyalizmde demokrasiyi inşa etmek isteyen liderler, liberal politikaları uygulamaya başlamışlardır. Ancak çok küçük bir azınlık Amerika Birleşik Devletleri’ndeki kapitalist sisteme geçilmesini istemiştir. Bu yüzden Gorbaçov ve arkadaşlarının öngöremediği bir şekilde devam eden iktisadi, kültürel ve siyasi reformlar, yeni sınıf (Oligark) ve grup koalisyonlarının ortaya çıkmasına

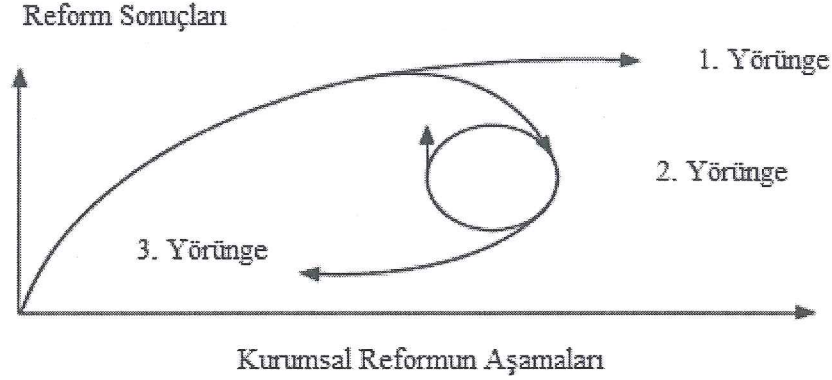
yol açmıştır. Böylece Sovyet Komünist Parti elitleri, kapitalizmin dönem Rusya'sına gelmesinde anahtar rolü oynamışlardır. Diğer bir ifadeyle, komünizmin yıkılıp yerine kapitalizmin getirilmesinde temel oyuncular Komünist Parti elitleri olarak görülebilir (Kotz ve Fred, 2007: 5-9). Bu geçiş döneminde ekonominin hızlı gelişebilmesi ve serbest piyasa ekonomisine geçilebilmesi için bu oyunculara büyük şans doğmuştur. Rus reformcular bu şansı değerlendirmekle kalmamış, fiyatların bir anda serbest bırakılmasını da sağlamışlardır. Bu durumda alışılmadık bir sisteme geçilmesi, olumsuz sonuçları da beraberinde getirmiştir. Böylece 1990'lı yıllarda Rusya'da yaşayan halkta demokrasi ve serbest piyasaya karşı olumsuz bir bakış açısı ortaya çıkmıştır. Çünkü halk tarafından demokrasi ve liberal düşünceler, hırsızlık ve rüşvet gibi terimlerle anlamdaş olarak algılanmaya başlanmıştır (Simonyan, 2006: 115). Bunun nedeni, Sovyetler Birliği döneminde ortaya çıkan birtakım grupların, daha sonra devletin dağılmasıyla devletin temel kurumlarını ve şirketlerini kendi aralarında paylaşmış olmalarıdır.

Bu dönemde Rus reformculardan olan Mihail Hodorkovskiy ve arkadaşları, Sovyetler Birliği döneminde *Komsomol* adı verilen Sovyet gençlerini örgütleyen komünist parti derneğinde aktif görevlerini yerine getiriyorlardı. 1986 yılında Gorbaçov'un ekonomi üzerinde devlet kontrolünü zayıflatması, ekmek fırını, özel taksi gibi küçük çaplı bir takım teşebbüslerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bunu fırsat bilen Rus reformculardan Mihail Hodorkovskiy ve arkadaşları, *Komsomol*'a bir kafe açmışlardır. Ardından, genç komünistler daha sonra kooperatif ve bankalara, bilgisayar ve bilişim teknolojilerini sokmaya başlamışlardır. Kazançları artan *komsomol* üyeleri, Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından sonra petrol, elmas, doğal gaz gibi şirketleri kendi aralarında paylaşmışlardır (Siksmit, 2011: 21-32).

Bu anlamda komünizmden kapitalizme geçilme süreci, kanlı bir süreç olmasa da Sovyetler Birliği döneminden kalan büyük payları alma ve yeni güçlerin oluşturulması sürecinde büyük mücadeleler ortaya çıkmıştır. Sosyal eşitsizlikler patlama göstermiştir. Devlet varlıklarının özelleştirilmesi sonucunda büyüleyici zenginlikler ortaya çıkmıştır. İşsizlik oranları bir anda yükselmiş, yüksek enflasyon, gelirleri ve kazançları derin etkilemiştir. Yolsuzluk ve rüşvet bu dönemde artmıştır. Devlet bürokrasisinde hesap verilebilirlik ve disiplin, bürokraside çalışanların çıkarlarına dönüşmüş ve devlet planlarına yansımıştır. Komünist partinin düzenli bir

şekilde sürdürdüğü tüm faaliyetler bir anda yok olmuş ve devletin yeni kurumları zayıf kalmıştır (Remington, 2004: 367).

Bu kurumlar, devlet yönetiminde üç temel senaryo çerçevesinde reform sürecine tabi olmuştur (Lobanov, 2010: 137):



Şekil 1: Kurumsal Reformun Temel Senaryoları

Kaynak: (Lobanov, 2010: 137).

- 1- Planlanan hedeflere ulaşma ve başarıma.
- 2- Hedeflerde azalma ve tıkanma süreci (Bir adım ileri ve tekrar geri).
- 3- Bu tıkanma sürecinden çıkılarak iki senaryo ortaya çıkmıştır: İleriye gitmek ya da eski sisteme geri dönüş.

Kurumsal reformların Şekil 1’de görüldüğü gibi dikey eksen, reform sonuçlarını, yatay eksen ise kurumsal reformların aşamalarını göstermektedir. Böylece reform aşamalarında birinci yörüngede başarılı sonuçlar alınırken, zamanla ortaya çıkan demokratik bürokrasinin oluşumu melez bir yapıyı beraberinde getirmiştir. Bir taraftan dönem Rusya’ında devlet hizmetinde açıklık ve profesyonelliğe gidilirken, yapılan analize göre, Rusya’da devlet aygıtının reform süreci ikinci yörüngeye dönüşmüş ve belirli bir zaman sonunda tıkanma sürecine girilmiştir (Lobanov, 2010: 138).

Bu dönemde yeni bir devlet sistemi yaratılamamış aksine özelleştirmelerin oligarklar tarafından belirli kesimlere yapılması “*eski sistem üzerinde yeniden yapılanma*” olarak yerini almıştır. Bu yüzden eski otoriter kurum ve yapılar yeni kurumsal

birimlere uyarlanmıştır. Yapılan özelleştirmelerin sonucunda, devlet gücü ve devlet varlıkları gene eski devlet yöneticilerinin elinde kalmıştır (Shkaratan, 2007: 12).

Ancak Rusya için yeni bir başlangıç olan Putin dönemi, önemli ölçüde Rusya'daki politikaları değiştirmiştir. Özelleştirme sürecinin aksine kamulaştırma süreci başlamıştır. Özelleştirilmiş mülkiyetler daha sonra, devlet-özel işbirliği çatısı altında ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde reformlar, devlet ve toplum arasında köprü kurulmasını amaçlamıştır. Bunun sonucunda, orta tabaka (strata) oluşmaya başlamıştır (Shkaratan, 2007: 20).

Bu kapsamda dönem Rusya'sında ortaya çıkan idari yeniden yapılanma ve reform süreci, yeni bir devletin siyasal yapısının, siyasal kültürünün ve siyasal sisteminin dönüşüme uğraması açısından önem taşımaktadır. Ancak siyasal sistemin dönüşümü kolay olmamıştır. Sovyetler Birliği'nden kalan geleneksel anlayış, daha sonra kapitalist sistemin ortaya çıkmasıyla birlikte siyasal süreci de etkilemiştir. Öğrenme ve ders çıkarma süreci başlamış ve özellikle 1993 anayasası yapılırken yabancı ülkelerin tecrübelerinden faydalanılmıştır. 1993 yılında yapılan yeni anayasa, De Gaulle'ün 1958 Fransız Anayasası örnek alınarak yapılmıştır. Dönem Rusya'sı, güçlendirilmiş başkanlık yönetim sistemini, yani günümüz Fransa'sındaki yarı-başkanlık yönetim sistemini alıp, uyarlamıştır. ABD'ye benzer iki parlamentolu bir sistem kurulmuştur. Anayasa Mahkemesi yapılırken ise Fransa, Almanya ve ABD örnek alınmıştır (Roskin, 2007: 350-353).

Bu değişimlerin yaşanmasındaki temel gerekçe, küreselleşmenin bir getirisi olan idari yeniden yapılanmadaki talebin artması olmuştur. Vatandaşların yaşam seviyesinin yükselmesi, sosyal problemlere çözümlerin sunulabilmesi, ekonomik alanda özel sektörün geniş bir yer temsil etmeye başlaması, bilgi teknolojisinin genişlemesi, devletlerarası kaynak, yatırım, pazar ve kapital sermaye rekabetinin olması, zamanla idari yeniden yapılanmaya talebi arttırmıştır (Kuts, 2012: 2). Dönem Rusya'sında küreselleşme olgusunun yansımaları, idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde etkilerini göstermiştir. Bu gerekçeler ışığında Yeltsin, Gorbaçov'dan devraldığı demokratikleşme söylemlerini sürekli vurgulayarak dönem Rusya'sında yaşanan reform sürecine ivme kazandırmıştır.

Sovyetler Birliği'nin Aralık 1991'den sonra dağılmasıyla bağımsız bir devlet olarak ortaya çıkan Rusya'daki reform sürecinde siyasi liderlerin ilk içi sosyalist sistemi kapitalist sistemle değiştirmek olmuştur. Böylece dönem Rusya'sının ekonomi politikaları, bu süreçte batılı neo-liberal iktisatçılar tarafından yapılandırılmaya başlanmıştır (Kotz, 2000: 2). Bu anlamda Rusya, 1991-1995 yılları arasında IMF'nin politika tavsiyelerine ve teknik yardımlarına birebir uymuştur. IMF, DB ve EBRD (Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası) gibi oyuncular, işbirliği içinde çalışarak Rusya'yı yeniden yapılandırmaya çalışmışlardır. Dolayısıyla Rusya'ya politika nerileri ilk aşamada dayatılarak uygulattırılmıştır (Camdessus, 1995).

1998 ekonomik krizi sonunda Rusya'da yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemde Putin, neo-liberal ekonomi politikalarını uygulamaya devam etmiştir. Ek A'da ifade edildiği gibi David Kotz (2013), neo-liberal politikaların Putin'in milliyetçi duruşundan kaynaklandığını ve devletin yapısal kalkınma stratejisini değiştirmedini ifade etmiştir. Dönem Rusya'sında Putin'in iktidara gelmesiyle, yapılan politika transferlerinde zorunluluk ekseninden gönüllük eksenine bir kayma gözlemlendiği söylenebilir.

Bu noktada, dönem Rusya'sında idari yeniden yapılanma sürecinde uygulanan idari reformlar, Rusya'nın kendi icadı değildir. Rusya'da bulunan yerel oyuncular Avustralya, Brezilya, İngiltere, Macaristan, Almanya, Kanada, in, Hollanda, Yeni Zelanda, Polonya, Amerika, Finlandiya, Fransa ve şili'de YKİ alanında yapılan idari reformları detaylı bir şekilde inceleyerek tecrübelerini kendi ülkelerine aktarmışlardır (Narişkin ve Habriyeva, 2006: 5). Dolayısıyla dönem Rusya'sında son yirmi yılda kayda değer bir değişim süreci yaşanmıştır. lke içinden ve dışından birçok oyuncu, dönem Rusya'sına diğer ülkelerin tecrübelerini aktarmaya çalışmışlardır. Bu süreç günümüzde de devam etmektedir.

3.2. Sovyet Sonrası Dönem Rusya'sında Yapılan İdari Reformlar

İdarenin yetkilerini belirlemek her devletin zmesi gereken önemli görevlerinden birisi olmuştur. Devletler, idari bağlamda birçok reform yapmaktadır. Reformların temel amacı, idarenin etkinliğini arttırmak, halkın devlet organlarına karşı olan güvenini tesis etmektir. Bu yüzden, idari reformların temel görevleri şunlardır (Zakuşuovna, 2009: 2);

- Devlet aygıtının sonuç verebilirliğini arttırmak,
- Devlet görevleri yapılırken gerektiğinde radikal değişiklikler yapmak,
- Şeffaflığı ve açıklığı arttırmak,
- Rüşvete karşı önlemler almak,

Dönem Rusya’ında yapılan idari reformlar, temellerini rasyonel bürokrasinin ve YKİ’nin karışımı olan kamu yönetimi reformunda bulmuştur. 1991 yılından sonra bir icra kolu olarak yeniden yapılanma sürecini de başlatmıştır. Bir taraftan yürütme organlarının ve kamu yetkililerinin idari takdir yetkileri sınırlandırılırken, diğer taraftan YKİ dönem Rusya’ında uygulanmaya çalışılmıştır (Konov, 2007: 1; Zakuşovna, 2009: 2).

Yeni bir devletin kurulması sürecine “*sıfır*”dan başlama adı verilmiştir. 28 Kasım 1991 tarihinde düzenlenen Başkanlık kararnamesiyle reformların, devletin hizmet sunumuna yönelik yapılması hedeflenmiştir. Bu dönemde geleneksel yapı, bütün işleri monopol olarak elde tutmaya çalışmıştır (Barabaşev ve diğerleri, 2006: 27). Ancak Sovyetler Birliği’nin son zamanlarında *perestroyka* (yeniden yapılanma) döneminin bir çıktısı olan ve idari yeniden yapılanmanın temelini oluşturan bir kararname çıkarılmıştır. 20 Eylül 1991 tarihinden sonra geçerli olmak üzere reform süreçlerinin belirleyici rolünü ortaya koyan 14 sayılı “*Rusya Federasyonu kurum ve kuruluşlarının, devlet organlarının, toplumsal kitle hareketlerinin ve siyasi partilerin kuruluş yapılarının sonlandırılması hakkında*” kararname, yeni bir süreci başlatmıştır (Barabaşev ve diğerleri, 2006: 28). Bu kararname ile idari yeniden yapılanma ve reform süreci başlamıştır.

Bu kapsamda idari yeniden yapılanma sürecinde yapılan idari reformlar, altı aşamada incelenmektedir. Bu reformlar; kamu hizmeti reformu, idari reform ve yerel yönetimler reformu kategorileri şeklinde gerçekleştirilmiştir.

3.2.1. Birinci Aşama: 1992-1993 Yılları Arası Reform Süreci

Bu dönemde yapılan reformlar, ağırlıklı olarak devletin rolü ve hizmetindeki değişimi üzerinde olmuştur. Bu alanda devlet sektöründe kadroların değişimleri bağlamında reformlar yapılmıştır.

Zaytsevov'a göre 1992 yılına kadar devlet bünyesinde hizmet veren, birçok kurum ve organ vardı, ancak devletin genel politikasını geliştirecek ve icra faaliyetini gerçekleştirecek kurumlardan yoksundu. Çünkü dünya standartlarına uygun olması için etkin bir devlet aygıtı olması gerekiyordu. Bu dönemde devlet aygıtının kamu hizmeti vermesi oldukça zordu. 1994 yılında yönetimin sadece federal organlarında bir milyondan fazla kamu görevlisi vardı. Bu durumda sistemin çalışması oldukça zor görünüyordu. Bunlardan sadece 7 bin devlet görevlisi yargı organında, hizmet sunumunda ise 130 bin devlet memuru görevliydi (Zaytsevov, 2003: 26). Bu yüzden devletin hizmet sunumunda kadro fazlasının olduğu iddia edilmektedir.

Kamu hizmetinin daha etkin ve şeffaf verilebilmesi amacıyla problemlerin aşılması için bir takım öneriler sunulmuştur (Zaytsevov, 2003: 26, 27);

- Kamu hizmetinin sunulabilmesi amacıyla federal politikaların geliştirilmesi ve uygulanması,
- Kamu hizmetinin sunulması için sistemin etkililiğın artırılması yoluyla kamusal olarak işlerin organize edilmesi,
- Devletin işlevini yerine getirebilmesi için hizmet sunum alanları ve federal kurumlarda yürütme organlarında çalışanlara kadro düzenlemesi yapılarak gelişimin desteklenmesi,
- Kamu kurumlarının dönüşüm sürecinde ortaya çıkan yeni şartların değerlendirilmesi, ekonomik ve siyasal reform süreci hakkında devlet memurları arasında bilgi alışverişi olması,
- Devlet organları arasında etkililiğın artması sürecinde yeni hükümet olma sürecinde devlet görevlilerinin yerinin ve rolünün açıkça ifade edilmesi,
- Devletin görevini düzenleyen kanun, yönerge ve yönetmeliklerin olması,

- Hizmet sunumu yapan organların görevinin tekrar düzenlenmesi, yerel yönetimlerin sistem dâhiline alınarak sisteme dahil edilmesi, kamu görevi için finansal kurumların tekrar düzenlenmesiyle rasyonellik ve açıklığın getirilmesi,
- Belediye başkanlığına, kamu hizmeti veren yüksek memur statüsü verilmesi,

1990'lı yılların başında yukarıda bahsedildiği gibi idari yeniden yapılanma sürecinde Sovyetler Birliği'nin dağılmasını önlemek için fikir ve düşüncelerin üretildiği bir grup olan *inisiyatif grubu* tarafından onaylanarak reformların yapılması yolunda adımlar hız kazanmıştır. Bu bağlamda devlet kadrolarını tekrar yapılandırmak için 6 Mart 1992 tarihinde yapılan 145 sayılı "*Rusya Federasyonu Başkanlığı devlet görevleri için kadroların hazırlanması amacıyla temel yönetim sorunları*" isimli düzenlemeyle devlet kurumlarında çalışacak personelin, siyasal ve ekonomik reform sürecinde yeterlilik seviyesine uygun olması gerektiği ortaya konmuştur. Yapılan düzenlemeyle federal düzeyde, özerk cumhuriyetlerde, yerel yönetimlerde ve devlet görevini yerine getiren kurum ve kuruluşlarda kadrolar, tekrar düzenleme yoluna gidilmiştir (Postanovleniye Pravitelstva Rossii, 1992: 1).

Kadroların düzenlenmesine bir örnek verilecek olursa yerel bir düzenleme olarak 4 Ocak 1992 tarihinde yapılan 18 sayılı düzenlemeyle Novgorod şehrinde devlet hizmetinin sunumunu icra eden devlet memurları için kadro merkezi kurulmuştur (PPR, 1992: 1). Dolayısıyla kadro düzenlemelerinin yapılmasını kolaylaştırmak amacıyla faaliyet gösteren bu kurum, belediye ve merkezi yönetimdeki kadroların yeniden düzenlenmesinde yardımcı olmaya başlamıştır.

Yabancı ülkelerin tecrübelerinden yararlanmak bu dönemde tartışmasız bir yöntem olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle Fransız kamu yönetimi okulunun tüm faydalarına bakılırsa kapalı merkezleşen ve kamu yönetimi sisteminden uzaklaşan bu yönetim sisteminin seçilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda Fransız kamu yönetimi sisteminin dönem Rusya'sının idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde kabul edilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Barabaşev ve diğerleri, 2006: 27). Dolayısıyla yabancı ülkelerden alınan örnekler sonucunda, birinci etap reform sürecinde devlet aygıtının ve Sovyet sisteminin ayrılmaz parçaları olan yürütme organlarının yeniden

yapılanması sürecine harekete geçiş (departizatsia) adı verilmiştir (Narışkin ve Habriyeva, 2006: 9).

Bu dönem, kamu yönetiminin serbest piyasa anlayışına geçişinin ilk dönemi olmuştur. Dolayısıyla devlet kurumlarının elinde olan merkezi planlama organlarının yeniden yapılandırılması gerekli olmuştur. 1992 yılı boyunca merkezi yönetimin tüm elementlerinin ortadan kaldırılması istenmiş ve serbest piyasa ekonomisine rahatlıkla geçilmesi için şartlar sağlanmıştır (Kotz, 2000: 3).

Federal yürütme organlarında köklü bir değişim yapılması gerekli olmuştur. Hem eski Sovyet organların olması hem de bu organların federal yürütme sistemi devam ettiği sürece, serbest piyasa ekonomisine geçişte birçok engel ortaya çıkacaktı. Bu yüzden ulusal planlama işlevlerinin yerine getirilmesi amacıyla öncelikle Sovyet federal yönetimlerinin ortadan kaldırılması, işlevsel açıdan yeni sistemi kaldırabilecek yönetim birimleri kurulması amaçlanmıştır (Barabaşev ve Klimenko, 2010: 8).

Öncelikle Sovyet organları zayıflatılarak kaldırılmıştır. Yeni yönetim, serbest piyasa ekonomisine geçiş için radikal ekonomik değişimleri getirmiştir. Sovyet tarihinde neredeyse yok denebilecek kadar az gelişmiş yerel yönetimler alanında bu politikanın uygulanması sürecinde önemli değişikliklere gidilmiştir. Hem çıkarlar hem de ideolojiler değişime uğramıştır. Büyük bir tecrübe ve bilgi eksikli ortaya çıkmıştır. 1 Kasım 1991 tarihinde Yeltsin, geliş güzel ve keyfi bir şekilde yerel yönetimlere yöneticileri kendisi atamış ve değişimleri kendisi yapmaya başlamıştır. Ancak demokrasi söylemleri Yeltsin'in uygulamalarına ters düşmüştür. Bu durum, yerel yönetim ve merkezi yönetim liderleri arasında çatışma ve uyumsuzlukların artmasına neden olmuştur (Gelman ve diğerleri, 2008: 58-60). Bu karmaşanın çözülmesi için 26 Ekim 1993 tarihli 1760 sayılı kararname ile yerel yönetimlerde reform süreci başlamıştır (Ukaz Prezidenta, 1993). Aynı zamanda 22 Aralık 1993 tarihli "*Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimlerde garantiler hakkında*" 2265 sayılı kararname ile anayasal güçler (yasama, yürütme ve yargı) merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmiştir (Ukaz Prezidenta, 1993).

Bu bağlamda yapılan düzenlemelerle ilk aşamada yeni kurulan bir devletin eski kurumları ortadan kaldırılmaya başlanmıştır. Etkin ve etkili bir yönetim sisteminin

oluşturulabilmesi amacıyla öncelikle kamu görevlileri için bir değişim sürecine gidilmiştir. Dolayısıyla GKY'nin özelliklerini gösteren Sovyetler Birliği döneminden, dünya üzerinde yeni sağın etkin olduğu YKİ anlayışına adım atılmaya başlanmıştır.

3.2.2. İkinci Aşama: 1993-1996 Yılları Arası Reform Süreci

Reform sürecinin ikinci aşamasında federal yürütme organlarında düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönem, 12 Aralık 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası ile başlamıştır. Bu anayasa, organlar (yasama, yürütme ve yargı) arasındaki işlevlerin ve fonksiyonların yeniden tanımlanması sürecini içermiştir. Anayasaya, demokratik ve hukuk devleti, yönetim birimlerinin açıklığı gibi prensipler konulmuş ve vatandaşların hak ve özgürlüklerine değinilmiştir (Barabaşev ve Klimenko, 2010: 10).

1993 Rusya Anayasası kuvvetler ayrılığı prensibini birinci kısım birinci bölüm madde 10'da şu şekilde belirtmiştir (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993: 1);

“Rusya Federasyonu'nda devlet egemenliği, yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrılığı prensibi esasına dayanır. Yasama, yürütme ve yargı organları, yetki alanlarında, bağımsızdırlar.”

Yapılan yeni anayasa ile kuvvetlerin birbirinden ayrılması hedeflenmiştir. Böylece yeni anayasa devletin hükümet oluşturma şeklini de belirlemeye başlamıştır. Şekil 2'de belirtildiği gibi yürütmenin başına devlet başkanı getirilmiştir. Bu yüzden yönetim *başkan merkezli* bir yönetim şeklini almıştır. Bu şekilde adlandırılmasının sebepleri şunlardır (Abdullayev, 2008: 107);

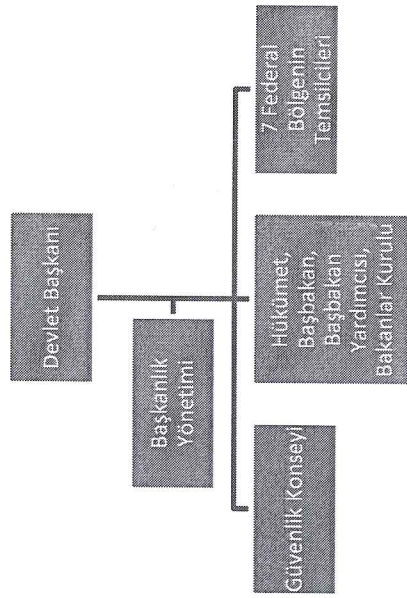
- Kuvvetler ayrılığının bölünmüş egemenliğin birleştirici unsuru olarak görölmesi ve devlet başkanının, erkler ve kurumlar üstü bir niteliğe bürünmesi,
- Anayasanın koruyucu olarak Devlet Başkanlığı Kurumunu; anayasal yapının esasları, insan ve vatandaş, hak ve özgürlükleri başlıklarından hemen sonrasına alınmasıyla siyasal olarak bu kurumun önemsenmesi,

- Devlet Başkanı'nın merkezi anayasal figür olması dolayısıyla çok sayıda yetki ile donatılması, 137 maddeli anayasanın 30'dan fazla maddesi, doğrudan Devlet Başkanlığı kurumunun tanımlanması, oluşumu, diğer devlet organlarıyla ilişkisi ve genel yapı içerisindeki konumu, harekât dairesi vs. ile ilgili olması,
- Dördüncü sebep ise Devlet Başkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesidir (81/1). Devlet Başkanı'nın önemli anayasal yetkilere sahip olduğu rejimlerde halk tarafından seçilmesi, anayasal ve siyasi konumunun birbirini desteklemesine aracı olmaktadır.
- Son olarak, Rus siyasi yapısında Devlet Başkanı'nın gücünü artıran faktör olarak referandum ilan etme yetkisine değinilebilir. Halkoyuyla seçilen Devlet Başkanı'nın halkoyuna gitme yetkisini de elinde bulundurması, diğer organlar ve kurumlar karşısında onun sahip olduğu siyasi gücünün büyüklüğünü göstermektedir.

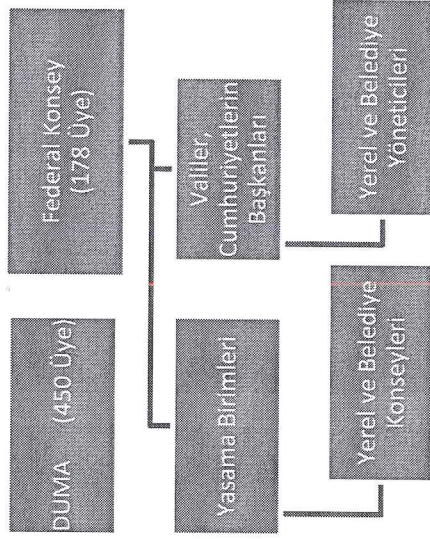
Dolayısıyla, yürütme organının oluşturulması esnasında Fransa'daki güçlendirilmiş başkanlık modeli benimsenmiştir. Yasama organının yapısı ise ABD'nin yasama organına benzer bir şekilde oluşturulmuştur. DUMA ve Federal Konsey'den oluşmaktadır. DUMA üye sayısı 450, Federal Meclis üye sayısı ise 178 ile sınırlandırılmıştır. Yasama organında kanunların yapılması ve uygulanması sürecine yönelik süreç Şekil 2'de verilmiştir.

1993 Anayasasına göre bir kanunun yapılması süreci öncelikle devlet DUMA'sında başlamaktadır. Yasa tasarısı hükümet, devlet başkanı veya federal konsey üyelerinin birisi tarafından bireysel veya toplu şekilde verilebilmektedir. DUMA'da ilgili süreç sonunda onaylandıktan sonra Federal Konseye iletilmektedir. DUMA tarafından gönderilen yasa tasarıları Federal Konseyde değerlendirilmektedir. Federal mecliste ilgili değerlendirmeler sonucunda, onaylanırsa devlet başkanına imza için iletilmektedir. Eğer onaylanmaz ise DUMA'ya tekrar geri gönderilmektedir. DUMA reddederse, iki konsey arasında uzlaşma komisyonu kurularak sorun çözülmeye çalışılmaktadır.

YÜRÜTME ORGANI



YASAMA ORGANI



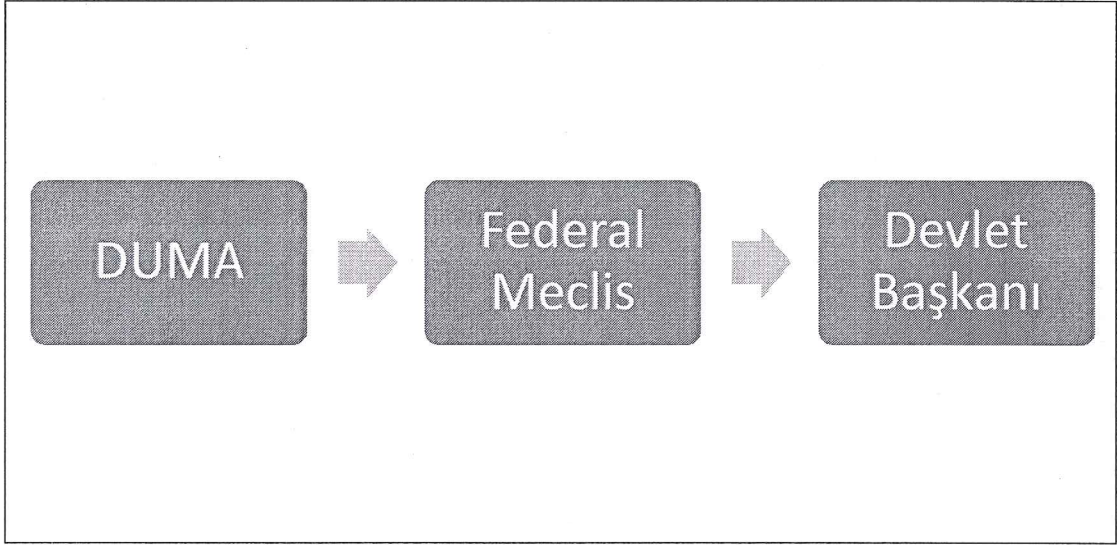
YARGI ORGANI



Şekil 2: 1993 Anayasasına Göre Oluşturulan Organlar

Kaynak: (Remington, 2004: 374).

Devlet başkanı onayına gelen yasa tasarısı, devlet başkanı tarafından onaylanırsa kanunlaşmaktadır. Eğer veto edilirse, tekrar görüşülmek üzere DUMA'ya gönderilmektedir. Yasa tasarısının kanunlaşabilmesi için her iki konseyin ayrı ayrı üçte iki çoğunluğunun sağlanması gerekmektedir. Eğer çözüme gene ulaşılmaz ise, bu kez yürütme ile yasama arasında uzlaşma komisyonu kurularak sorunun çözümüne gidilmektedir (Remington, 2004: 376).



Şekil 3: 1993 Anayasa'sına Göre Yasama Süreci

Kaynak: (Remington, 2004: 376).

Yargı organının oluşturulması sürecinde ise ABD, Almanya ve Fransa örnek alınmıştır. Anayasa mahkemesinin (Verhovnyy Sud), ABD Yüksek Mahkemesine benzer bir yapıda oluşturulması amaçlanmıştır. Yargı organında çalışan devlet görevlileri; devlet başkanı, parlamento ve diğer bölgesel yönetimler tarafından atanmakta ve tanınmaktadır. Ancak Putin'in başkanlığında yargı, bölgesel ve yerel yönetimlerin imtiyazlarını engellemek amaçlı kullanılmaya başlanmıştır (Remington, 2004: 378).

İkinci aşamada, yeni bir anayasa yapılması sürecinde dünya üzerindeki örnekler incelenmiş ve bu örneklerden esinlenerek 1993 Rusya Anayasası oluşturulmuştur. Bu anayasa, (yasama, yürütme ve yargı) kuvvetler ayrılığı prensibi temel alınarak yapılmıştır.

3.2.3. Üçüncü Aşama: 1996-1998 Yılları Arası Reform Süreci

Bu dönemin idari reform süreci, 1996 yılının Eylül ayında hazırlanan bir çalışma ile devlet başkanlığına sunulmuştur. Bu çalışma “*Devletin Yönetim Aşamasındaki Zayıflıklarını Temel Alan Problemler*” adı altında ifade edilmiştir. Burada temel problem, hukuki devlet yapısının düzene konulması ve etkili devlet erklerinin oluşturulmasıdır. Dolayısıyla bu süreçte bir takım problemler ortaya çıkmıştır. Bunlar, yönetim erklerinin zayıflığının yanında hızlı ve etkili bir reform sürecinin imkânsızlığı ve birçok alanda kontrolsüzlüğün olması, ekonomik dönüşümde düşük performans ve bundan dolayı ülkedeki sosyal gerginliğin olması ve anayasal iktidarsızlığın ve totalitarizm tehlikesinin, bölgesel ve ulusal bölünmelere neden olabileceği dile getirilmiştir (Krasnov ve Obolonskiy, 2003: 120).

1997 yılında devlet başkanlığının yayımladığı söylem “*yönetimde düzen, ülkede düzen*” şeklinde ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla 27-30 Mayıs 1997 tarihlerinde görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmelerde idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde problemlerin çözülmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu görüşmelerde beş uzman grup tarafından hazırlanan 12 maddelik idari yeniden yapılanma paketi 1996 yılından 1997 yılının Mayıs ayına kadar olan süreci kapsayacak şekilde oluşturulmuştur. Narişkin ve Habriyeva (2006: 9), bu dönemde temel sorunları şu başlıklar altında belirtmişlerdir;

- Vatandaş ve yönetim
- Yürütme organına yeni işlevlerin katılması
- Devletin hizmet iletiminde ortaya çıkan problemler
- İdari yapıda rüşvetçilik

Bu çalışmaların kabul edilebilmesi için 13 Mart 1998 tarihinde devlet başkanlığında görüşmeler yapılmıştır. Ancak katılımcılar, 2000 yılına kadar düzenlemelerin pratiğe geçemeyeceği sonucuna varmışlardır. Bunun gerekçesi, bu dönemde yönetimden yapılan ihraçlar gösterilmiştir. Dolayısıyla yapılan düzenlemeler bir sonraki yönetime bırakılarak yayımlanmamıştır (Analitiçeskiy Vestnik, 2006: 17).

Bu dönemde dünyada ortaya çıkan ekonomik krizin etkisi, dönem Rusya’sında oldukça etkili olmuştur. Yeltsin’in izlediği adem-i merkeziyetçilik politikaları, dönem Rusya’sını neredeyse dağılma sürecine getirdiğinden dolayı, genellikle yürütme organında ortaya çıkan sorunlara yönelik reformların yapılması gündeme gelmiştir.

3.2.4. Dördüncü Aşama: 1999-2000 Yılları Arası Reform Süreci

İdari yeniden yapılanma sürecinde yapılan reformların düzenlenmesi ve araştırılması, bu aşamadaki devlet başkanlığından bir alt kademedede bulunan ve devlet başkanlığına bağlı olan stratejik araştırma ve geliştirme merkezine bırakılmıştır. Bu merkeze yine Putin başkanlık etmiştir. 2000’li yılların başında merkez, 1998 yılında yürürlüğe giremeyen temel düzenlemeleri gözden geçirerek devletin yapısını tekrar hazırlama yoluna gitmiştir. Bu düzenlemelerde, yönetim ve halk arasındaki uyumsuzluğun yüksek seviyede olduğuna, Rusya Federasyonu’nda anayasal düzenin sağlanması (demokratik, federal ve sosyal devlet ve hukuk devleti) amacıyla yürütme erkinin yapısal fonksiyonuna ve uyumsuzluğuna ve devlet hizmetinin sunulması aşamasında ise ölçülülük, açıklık ve iletilebilirlik ilkelerinin olması gerektiğine dikkat çekilmiştir (Narışkin ve Habriyeva, 2006: 9).

2000 yılından sonra idari yeniden yapılanma ve reform süreci aşamasında adem-i merkeziyetçilik bağlamında ilişkiler değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu alanda yüksek federal organların değişimine, federatif ilişkilerin ve dikey olarak yönetimlerin güçlendirilmesine dikkat çekilmiştir.

3.2.5. Beşinci Aşama: 2003-2005 Yılları Arası Reform Süreci

Bu aşamada idari yeniden yapılanma ve reform sürecini tetikleyen ve bu sürecin başlamasına öncülük eden devlet başkanı olmuştur. 2003 yılında devlet başkanının, Rusya Federasyonu konseyinde yapmış olduğu konuşma ile bu süreç ivme kazanmıştır. Bu konuda Putin’in sözleri şunlardır (Golomolzin, 2003: 113);

“İdari reform yapılması gereklidir. Çünkü hem federal hem de bölgesel ve yerel düzeydeki yönetimlerde otoritelerin fonksiyonları artık işlememektedir. Devlet, bakanlıkların ve otoritelerin fonksiyonlarını kontrol etmeye başladığında beş bin fonksiyonun olduğu ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu fonksiyonların azaltılması gerekli hale gelmiştir. Her fonksiyonun sayı ve içerik bakımından dikkatli bir şekilde tekrar gözden geçirilmesi gereklidir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında, otoritelerin gereksiz ve aşırı fonksiyonları azaltılmalıdır.”

Devlet başkanı Putin'in belirttiği gibi devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının hem federal ve bölgesel hem de yerel seviyede tekrar düzenlenip gereksiz ve devletin işlemeyen yapılarının kaldırılması öngörülmektedir.

2003-2005 yılları arasındaki idari yeniden yapılanma sürecini bazı başlıklarla özetlemiştir. Bunlar, yürütme organlarının fonksiyonel olarak işlevinin etkin hale getirilmesi ve yürütmenin yapısının geliştirilmesi, devletin hizmet sunumunun yeniden yapılandırılması, yönetim süreçlerinin tamamlanması ve idari yargının oluşturulması planlanmıştır.

Bu dönemde idari yeniden yapılanmanın temel gereksinimleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Rusya Federasyonu devlet başkanlığı 2003-2004 yılında idari yeniden yapılanma için Rusya Federasyonu Başkanlığı 824 sayılı düzenlemeyi yayımlamıştır. Bu düzenlemeyle; devletin ekonomik alana aşırı derecede müdahalesi azaltılacak, federal yürütme organlarındaki ikililik ortadan kaldırılacak, ekonomik alanda kendi kendini düzenleyebilen gelişmiş kurumlar oluşturulacak ve ekonomik alanda kurulan örgütlerin devletin denetim ve gözetimi altında olması sağlanarak devlet eliyle vatandaşlara ve yasal birimlere hizmet sağlanacaktır (Ukaz Prezidenta Rossii, 2003).

Nitekim federal hükümet organlarının işlevleri 2003-2004 yılları arasında tekrar gözden geçirilmiştir. Toplamda 5634 devlet fonksiyonundan 1468'i gereksiz bulunmuş, 263'ünün ikililik yarattığı ve 868'inin de tekrar yapılanması gerektiği ifade edilmiştir (Konov, 2007: 4).

İdari yeniden yapılanma sürecinde idari reformların bu dönemde uygulanmasını sağlayan bir diğer düzenleme ise 31.07.2003 tarihinde yapılan Rusya Federasyonu Başkanlığı 451 sayılı düzenleme olmuştur (PPR, 2003). Yapılan bu düzenleme, idari yeniden yapılanma sürecini yöneten ve uygulanmasını sağlayan komisyon hakkındadır. Dolayısıyla bu komisyon, idari reform uygulamalarında kamusal alanlarda araştırmalar yaparak federal düzeyde bölgesel yönetim organlarının yanı sıra, sivil toplum kuruluşlarının ve çıkar gruplarının arasında koordine kurulması amacını benimsemiştir.

09.03.2004 tarihli 314 sayılı “*Federal Yürütme Organlarının Yapısı Hakkında*” düzenleme ile federal yürütme organlarının işlevinin artırılması hedeflenmiştir. Böylece federal bakanlıkların, federal hizmet birimlerinin ve federal ajansların,

kurulması sağlanmıştır (UPR, 2004). Yeni kurulan birimler vasıtasıyla federal yürütme organları, yeniden yapılandırılarak daha şeffaf ve etkili birer kurum haline getirilmesi amaçlanmıştır.

20.05.2004 tarihli 649 sayılı “*Federal Yürütme Organlarının Yapısı Hakkında Sorular*” isimli düzenleme ise 314 sayılı düzenlemenin devamı niteliğindedir. Bu düzenlemeyle birlikte yasama organına da dikkat çekilmiştir. Dolayısıyla, bu düzenleme federal yürütme organları ve yasama organlarının arasındaki güç dağılımını yeniden düzenlemiştir (UPR, 2004).

16.07.2004 tarihinde 910 sayılı “*İdari Yönetimin Geliştirilmesinde Alınan Önlemler Hakkında*” kararname, federal yürütme organlarının yeniden yapılanmasını ve bu organların geliştirilmesini amaçlamıştır. İdari reformun başarısında ise idari reformu yönetenlerin önemine dikkat çekilmiştir. Bu düzenlemede yer alan ve idari reformu yönetenler komisyon içinde üç temel grupta toplanmıştır (UPR, 2004);

- Devletin hizmet sunumunda meydana gelen değişimi yöneten ve yönlendiren çalışma grubu,
- Yerel yönetimleri ve federal ilişkileri yöneten ve yönlendiren çalışma grubu,
- Federal yürütme organlarının yapısını ve işleyişini yöneten ve yönlendiren çalışma grubudur.

Bu bağlamda çalışma gruplarının idari reformlarda amaçları; federal yürütme organlarının işlevsel düzenini ve yapısal optimizasyonunu sağlamak, devletin temel organlarının şeffaflığını ve etkililiğini sağlamak, devletin temel organlarının kendi aralarındaki ilişkilerin gelişimini sağlamak, demokratik yönetimin olması için katkıda bulunmak ve vatandaşların bilgiye ulaşabilmesi için açıklığın ve erişebilirliğin olmasına katkıda bulunmasıdır.

Küresel ölçekte yaşanan değişimleri göz önünde bulunduran bu gruplar, idari reformların uygulanmasında öncü rolü oynamışlardır. Dolayısıyla bu çalışma grupları, dünya üzerinde yayılan yeni yönetim anlayışlarını incelemişlerdir. Merkezileşme, adem-i merkeziyetçilik ve yetkilerin dağılması gibi çıktılar, hukuksal olarak yeniden yapılanma sürecinde bu dinamikler arasında yer almış, birer metot ve

norm olarak idari reform sürecine dâhil olmuşlardır (Narışkin ve Habriyeva, 2011: 10).

Bu bağlamda küreselleşmenin bir çıktısı olan adem-i merkezîyetçilik, dönem Rusya'sında idari reform sürecine konu olmuştur. 05.08.2004 tarihinde DUMA tarafından kabul edilen 122 / F: 3 sayılı federal kanun, yasama organı tarafından yapılan ve geçerliliğini yitiren bazı düzenlemelere değişiklik getirmiştir. Bu düzenlemeyle Rusya Federasyonu'ndaki yerel yönetimlerde birtakım yapısal değişikliklere gidilmiştir (Federal'my Zakon, 2004). Bunlar;

- “*Yasama, yürütme ve yargı organları*” kelimeleri, “*Devletin temel organları ve yerel yönetim organları*” kelimeleri ile değiştirilmiştir.
- Seçimle iş başına gelenlere iş garantisi sağlanmıştır.
- Yerel yönetimlerde tüketici haklarının korunması gündeme gelmiştir.

Bu dönemde YKİ anlayışının bir ürünü olan yönetim anlayışı, dönem Rusya'sında 04.04.2005 tarihli «*Rusya Federasyonu Kamu Meclisi Hakkında*» 32-F/3 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Kamu Meclisinin (Obşestvennaya Palata) amacı, Rus vatandaşlarının çıkarlarını ve haklarını korumak amacıyla hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerdeki yasama, yürütme ve yargı organları arasında bir araç vazifesi görmektir. Bu anlamda Kamu Meclisi, halkın yönetime katılabilmesi amacıyla hükümetin aldığı siyasi kararlarda söz sahibi olmak için kurulmuştur (FZ, 2005).

3.2.6. Altıncı Aşama: 2005-2010 ve Sonrası Yıllar Reform Süreci

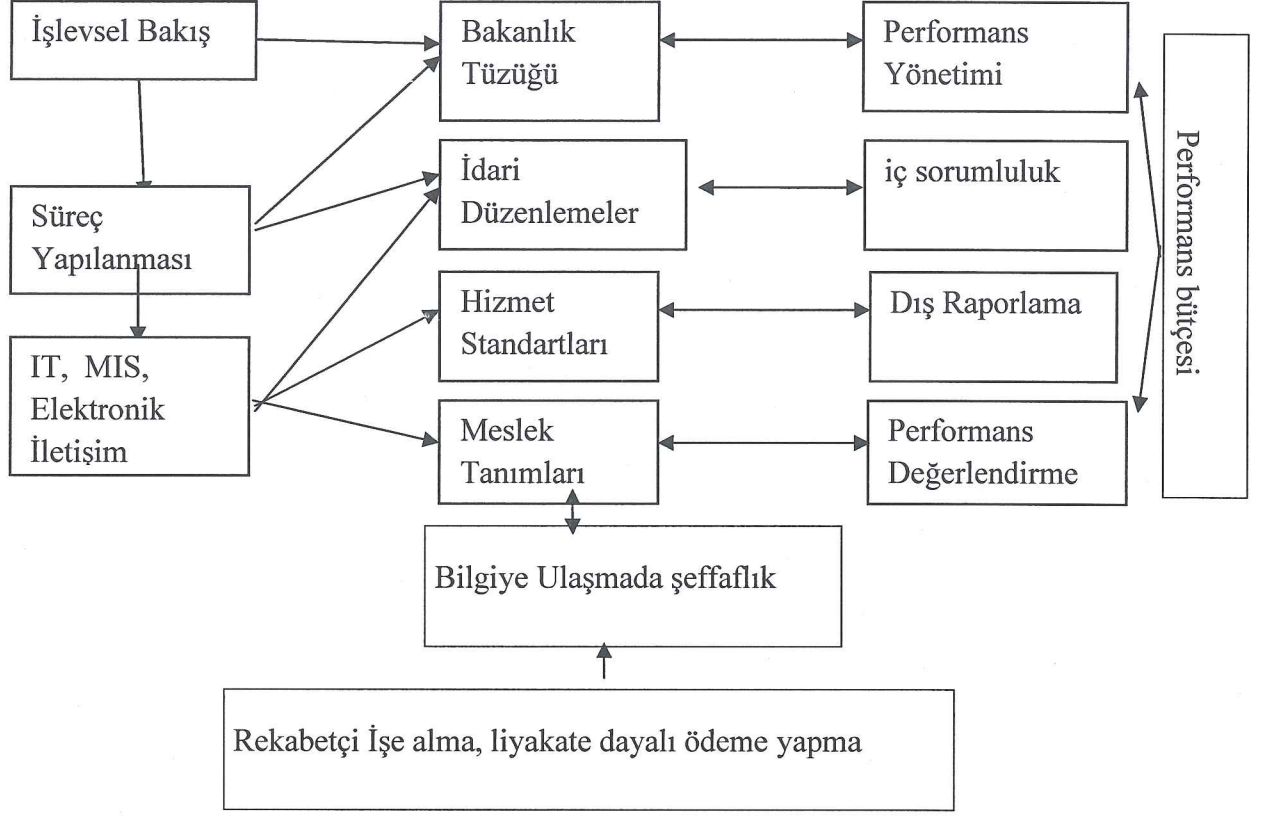
21.10.2004 tarihinde Rusya Ekonomi Bakanlığı, Rusya Devlet Başkanlığında bir protokol hazırlamıştır. Hazırlanan protokolde 2006-2008 yılları arasında idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde uygulanacak reform ve önlem planları yer almıştır. 25.10.2005 tarihinde 1789-p sayılı düzenlemeyle yapılan düzenlemeler tekrar gözden geçirilerek 2006-2010 yılları arasında icra edilecek önlem planları hazırlanmıştır. Bu bağlamda uygulanması planlanan idari reformun öngörülleri aşağıda belirtilmiştir (Rasporajeniye Pravitelstva Rossii, 2005: 1);

- Yürütme organlarında yönetim süreçleri ve prensiplerinin tanımlanması,

- Devlet kurumlarının ve belediye hizmetlerinin standartlarının belirlenmesi,
- E-devlet uygulamalarının tanımlanması ve geliştirilmesi,
- Devlet ve belediye ihtiyaçları için alım-satım işlemlerinde etkinliğin artırılması,
- Devlet kurumlarında rüşveti önlemeye yönelik gerekli düzenlemelerin yapılması,
- İdari yargıdaki işlemlerde ve davalık durumlarda itiraz yapılabilmesi için mekanizmaların oluşturulması,
- Yürütme gücünün gereksiz ve ikililik yaratan işlev ve fonksiyonlarının tekrar gözden geçirilerek ekonomiye devlet müdahalesinin kaldırılması,
- Kontrol ve denetim organlarının yeniden yapılanması amacıyla idari ve yönetim süreçlerinin geliştirilmesinde dış kaynakların kullanılması,
- Federal yürütme alanında bölgesel organların reformu.

Narışkin ve Habriyeva (2006: 11)'e göre bu düzenleme, yürütme gücünün etkinliğinin artırılması, yerel yönetimlerin ekonomik ve sosyal alanda vatandaşlara hizmet bağlamında erişebilirliğinin sağlanması, devlet ve belediyelerde bilgiye erişebilirlik ve kalitenin artırılması, devlet ve belediye bünyesinde mal alım satım işlemlerinde aşırılıktan kaçınılması gibi temel unsurlara işaret etmektedir.

2004 yılında devlet kurumlarının işlevsel ve yapısal olarak tekrar gözden geçirilmesi ihtiyacı nedeniyle devlet organları yeniden yapılanma sürecinde yetersiz kalmıştır. Bu nedenle DB tarafından dönem Rusya'sında idari yeniden yapılanma ve reform sürecine yönelik bir şema sunulmuştur. 2006-2008 yılları arasında planlanan idari yeniden yapılanma sürecindeki idari reformlar, DB'nin sunduğu Şekil 4'te özetlenmiştir (Konov, 2007).



Şekil 4: Reformların Kalbi: Devletin Performans Yönetiminde Sistem ve Prosedürlerin Geliştirilmesi

Kaynak: (Konov, 2007: 5).

Şekle bakıldığında; öncelikle işlevsel bakış açısıyla devlet organlarının gereksiz yapılarından kurtarılması ve yeniden yapılandırılmasının gerekli olduğu görülmektedir. Bu durumda devlet kurumlarının gereksiz işlevlerinin kaldırılması ve yerine kurulacak yeni birimlerin belirlenmesi amacıyla hizmet standartları ve iş tanımlarının bakanlıklarda sürdürülmesi planlanmaktadır. Aynı zamanda bakanlıklarda performans yönetiminin yapılması da gereklidir. Yapılan bu düzenlemeler E-devlet sistemiyle daha da kolaylaşmaktadır. Böylece hem vatandaş hem de kamuda çalışanlar bilgiye ulaşılabilirlik çerçevesinde şeffaflık ilkesinden faydalanabilmektedirler. Performans değerlendirilmesiyle, iç sorumluluk ve dışarıdan gelen bilgilerin değerlendirilmesi, idari yeniden yapılanma ve reform sürecine katkı sağlamaktadır.

Dönem Rusya'sı, günümüz şartlarına uygun olarak idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde yerel yönetimlerde düzenlemelere gitmektedir. Bu bağlamda yerel ve bölgesel yönetimlerin idari yeniden yapılanmasında federal yasama gücü ile

koordineli bir şekilde ilgili komisyonlar tarafından idari reformlar yürütülmektedir. İdari reformların yönetilmesi aşamasında komisyonlar, yerel yönetimler için 2010-2012 yılları arasında uygulanması gereken önlem planları hazırlamışlardır. Örneğin, Sankt-Petersburg bölgesindeki önlem planına göre (Şaşina ve Pak, 2011: 7);

- Devletin işlev ve hizmeti envanteri hazırlanması,
- Yürütme organları hakkında daha önce planlanan tedbirlerinin yerine getirilmesi ve yeni önerilerin sunulması,
- Bölgedeki devlet kurumlarında rüşveti önlemeye yönelik tedbirlerin sıkılaştırılması,
- Başarılı ve tecrübeli bir yönetim olabilmesi için idari reformlara destek sağlanması, kaynak ve personel desteği, bilgi teknolojilerinin sağlanması ve ilgili kurumların dönüşümünün sağlanması,
- Devletin hizmet sunumunun etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi,
- E-devlet hizmetinin etkin bir şekilde sunulması,
- ISO 9000 standartlarına göre devletin hizmet sunumlarının tanımlanması.

Bu bağlamda dönem Rusya'sının küreselleşme sürecine ayak uydurduğu söylenebilir. Dünya standartlarından geri kalmak istemeyen dönem Rusya'sı, idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde birçok oyuncuyla fikir alışverişinde bulunmaktadır.

Yatırım alanındaki gelişim, bilim ve teknoloji kuruluşları, yüksek öğretim kurumları, bilim insanları, bu alandaki düşünce kuruluşları, bilim ve araştırma merkezleri, uluslararası yeniden yapılanma kolektifleri de değişim sürecine zorlanmaktadır (Grunin, 2011: 5). Nitekim ülke içinden ve dışından birçok oyuncu bu dinamik sürecin çıktıklarına etki edebilmektedir.

Dönem Rusya'sında idari reformların yapılmasının temelini piyasa ekonomine geçiş süreci oluşturmuştur. Bu nedenle tüm kurumların piyasa ekonomisi şartlarına uygun hale getirilmesi, dönüşümlerin sağlanması yapılan idari reformlar aracılığıyla

sağlanmıştır. Bu noktada ilerleyen bölümde piyasa ekonomisine geçiş sürecinde hem refah devleti politikaları hem de *yeni sağ* politikaları tartışılacaktır. Dönem Rusya'sında ortaya çıkan karma bir sistem olan *Doppelganger* (Peker, 2011) olarak piyasa ekonomisi ve merkezietilik eksenlerinde yaşanan değişim süreci politika transferi bağlamında incelenecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

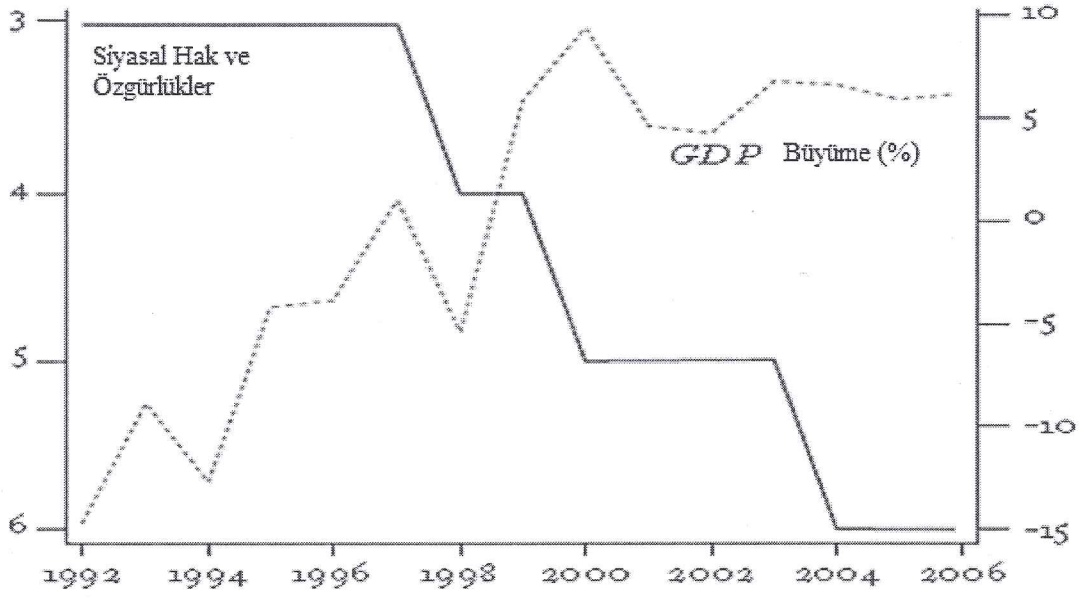
4. POLİTİKA TRANSFERİ BAĞLAMINDA SOVYET SONRASI DÖNEM RUSYA'SINDA BİR DÖNÜŞÜM SÜRECİ: BİR DOPPELGANGER OLARAK PİYASA EKONOMİSİ VE MERKEZİYETÇİLİK

Bu bölümde, dönem Rusya'sındaki refah devleti politikaları ve yeni sağ politikaları incelenecektir. İdari yeniden yapılanma ve reform sürecine etki eden oyuncular ortaya konmaya çalışılacaktır. Süreci şekillendiren bu oyuncuların rolleri incelenerek, mevcut süreçte bir politika transferinin olup olmadığı analiz edilmeye çalışılacaktır.

4.1. Dönem Rusya'sında Refah Devleti

Komünizmin çöküşüyle birlikte dönem Rusya'sında refah devleti uygulamaları, petrol ve gaz fiyatlarının yüksekliğine bağlı hale gelmiştir. 1998 yılında yaşanan ekonomik krizin etkisi ve bununla birlikte çalışacak insan gücünün ve sanayinin yetersiz olması, sosyal alanda birtakım sorunlar ortaya çıkarmıştır. Refah devleti çerçevesinde yapılan reformlar dönem Rusya'sında yeni bir değişimi de beraberinde getirmiştir. Rusya'nın kaderinde bir mihenk noktası olan 1998 ekonomik krizi, petrol fiyatlarının dünya çapında artması sonucunda Rusya'nın bunalımdan kurtulmasına yardımcı olmuştur. Bu yüzden federal bütçe tekrar dengelenmiştir. Böylece Rusya'daki ticaret dengesi, yine petrol sayesinde oldukça olumlu bir harita izlemiştir. Aynı zamanda Putin'in vergi reformları, bankalar reformu ve arazi satışları reformu ile büyüme tetiklenmiştir (Roskin, 2007: 399).

Şekil 5'te gösterildiği gibi 1998 yılından sonra Rusya'da GDP (Gayrisafi Milli Hasıla) oranının arttığı gözlemlenmektedir. Putin tarafından yapılan liberal reformlar, büyüme oranlarında önemli derecede etkili olmuştur. Ancak küresel sürecin çıktıkları hesaba katıldığında ademi merkezîyetçi bir yapının ön plana çıkması gerekirken, merkezîleşen ve otoriter bir yapının temellerinin atıldığı gözlemlenmektedir.



Şekil 5: Putinizm Efsanesi: 1992-2006 Yılları Arasında GDP'deki Büyüme Karşı Özgürlük

Kaynak: (McFaul and Weiss, 2008: 37).

Komünizm sonrasında dönem Rusya'sı, 1990-2006 yılları arasında refah devleti uygulamaları bağlamında yeniden yapılanma aşamasına girmiştir. Bu aşamada sosyal politikaların uygulanması, dört alanda yenilenmeyi beraberinde getirmiştir. Bunlar, özelleştirme, risklerin bireyselleştirilmesi, her alanda paranın ön plana çıkması ve adem-i merkezîyetçiliktir (Cerami, 2009: 3).

Bu bağlamda dönem Rusya'sında refah devleti anlayışında değişim süreci başlamıştır. Sosyal güvenlik sistemi, özelleştirme, emeklilikte faydaların farklılaştırılması, sağlık sektöründe kamu ve özel sağlık politikaların birlikte uygulanması, eğitim ve konut sektöründe özelleştirme, sosyal bağlamda yoksulluğun çözülmesi için işsizliğin yok edilebilmesi amacıyla alt yapının kurulması amaçlanmıştır. Uygulanması planlanan bu politikalar, politika transferleriyle dönem Rusya'sına içeriden ve dışarıdan birçok oyuncunun etkisiyle aktarılmıştır. Ancak yeni sistemin uyarlanma süreci, halkın değişimleri kabul etmesi ve yönetimde bulunanların kendi çıkarlarını koruma mücadelesi politika transferlerinde oldukça etkili olmuştur.

Dönem Rusya'sındaki refah devleti anlayışındaki politika transferleri aracılığıyla yaşanan değişimleri görebilmek için Sovyetler Birliği dönemine bakmak gerekmektedir. Örneğin 1980'li yıllarda devlet kontrolü altına alınan hamile kadınlara ve çocuğu üç yaşına kadar olan kadınlara çalışma yasağı konulurken, çocuk bakım merkezlerinin bakım ücretleri devlet tarafından finanse edilmekteydi. Bu dönemde altı yaş altındaki 15 milyon çocuk, kamusal çocuk merkezlerinde bakılmaktaydı. Refah devletinin dönüşümü sonucunda yönetimde adem-i merkeziyetçilik anlayışı ve devlet adına sosyal hizmetlerin özelleştirilmesiyle bu hizmetler, özel girişimcilere aktarılmıştır. Dolayısıyla liberal politikaların uygulanması devletin rolünü azaltmıştır. Bu şekilde vatandaşların özel yaşamlarına devlet müdahalesi azaltılmıştır (Teplova, 2007: 4-6). Özelleştirme politikalarının transferi, refah devleti anlayışında değişimi de beraberinde getirmiştir.

Dönüşümün yaşandığı bu noktada derin ekonomik krizler ortaya çıkmıştır. Bu sırada IMF ve DB gibi ulus üstü kurumlar, liberalleşme politikalarıyla ekonomik denge ve istikrar sağlamak için krizde olan devletlere yardım adı altında baskı uygulamışlardır. Refah devlet politikalarının uygulanması aşamasında da küresel güçler, politika tavsiyelerinin kabul edilmesi için diğer ülkelere baskı yapmıştır (Scharpf, 2000: 4; Manabu, 2004: 238). Bu bağlamda yapılan politika transferleri sadece küreselleşme sürecinin bir getirisi olmamakta, aynı zamanda iç ve dış oyuncuların gönüllüğünden ve zorlayıcı etkilerinden kaynaklanabilmektedir.

Dönem Rusya'sında refah devletinin dönüşümünde, özelleştirme ve finansal kurumların gelişimi temel alınmış ve sosyal politikalar ikinci plana itilmiştir. Küreselleşme baskısı altında meydana gelen bu gelişmeler, refah devletinin yapısında önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Devlet bütçesinin önemli ölçüde azaltılması ve finansal yönetimin ciddi ölçüde kaybı, refah devletinin müdahale potansiyelini oldukça kısıtlamıştır. Bu durum, devlet ve piyasa arasındaki ilişkilerde değişime neden olurken sosyal bağlamda ciddi bir dönüşüme neden olmuştur (Teplova, 2007: 6, 7).

Çizelge 4'te gösterildiği gibi 1991-1993 yılları arasında sosyal devlet politikalarında temsil oranı oldukça düşüktü. Bu dönemde, STK ve siyasal organların olmaması ya da yetersizliği, Yeltsin'in liderliğinde müzakere edilmeden köklü liberal reformların yapılması sonucunu doğurmuş ve refah devleti politikaları şekillenmeye başlamıştır.

1994-1999 yılları arasında müdahaleci bir liberalleşme süreci başlamıştır. Bu kez Yeltsin, STK ve DUMA tarafından kontrol edilmeye başlanmıştır. Bu süreçte refah devleti politikaları, bakanlıklar ve yasama organı tarafından parlamento oylamasıyla savunuluyordu. Bu süreçte idari yapı, ılımlı bir liberalleşmenin yanında müzakereci bir anlayış içerisindeydi. 2000-2006 yılları arasında ise DUMA, refah devleti anlayışında kurumsal reformlara imza atarak serbest piyasa ve devlet temelli bir anlayışı kanunlaştırmıştır. Devlet, Putin yönetimi altında güçlü liberal politikalar izleyerek elitlerin, bürokratların ve kurumların çıkarları doğrultusunda aktif bir yol izlemiştir. 2007-2010 yılları arasında refah devleti dönüşümüne Medvedev liderliğinde devam edilmiştir. Bu dönemde güçlü liberalleşme çerçevesinde alınan kararlar elitlerle müzakere yapılarak alınmıştır. Aynı zamanda sosyal devlet harcamalarına federal bütçeden daha fazla pay ayrılmıştır (Cerami, 2009: 12, 13; Cook ve Vinogradova, 2006).

Bu bağlamda dönem Rusya'sında refah devletinin değişimi DB ve IMF gibi oyuncuların müdahaleleri doğrultusunda şekillenmiştir. Her ne kadar inkâr edilse bile, dönem Rusya'sı DB'nin modelini kabul etmiştir. Temel nedenlerine bakıldığında ise temel finansal kurumlarda çalışan sosyal güvenlik uzmanları, uluslararası ağlarda kültürel bir yakınsama sağlamaktadır. Diğer taraftan ise neo-liberal politikaları uygulayan kurumlar tarafından yönetilen dünya ekonomisinde meşru bir yer edinmek isteyen dönem Rusya'sı, bu sürece katılmıştır. Komünizmin yıkılmasıyla birlikte neo-liberal politikalardan etkilenen Rus liderler, Rusya'nın kapitalist sistemin içinde olması gerektiğini sürekli ifade etmişlerdir (Williamson ve diğerleri, 2006: 166). Ancak, Putin yönetiminde kamu politikaları uygulanırken hem DB ve IMF hem de bu kurumlardan gelen teknik destek birçok kez reddedilmiştir (Cerami, 2009: 14).

Çizelge 4: Refah Devletinin Dört Aşamada Yeniden Yapılanması

	Ekonomi	Yönetim	Temsil Edilen Çıkar	Politika Süreci	Sonuç
1991-1993	Derin Ekonomik Kriz	Güçlü Liberalizm- Yeltsin	Refah ve sosyal devlet çıkarları zayıf	Müzakeresiz Liberalleşme	Sınırsız politika değişimi
1994-1999	Derin Ekonomik Kriz	İlimli Liberalizm- Yeltsin	Bakanlıklar ve parlamentonun veto hakkı	Mücadeleci Liberalleşme	Politika Çıkmazı
2000-2006	Ekonomik Krizden Kurtulma	Güçlü Liberalizm- Putin	Devlet, elitler, bürokratlar ve kurum çıkarlarının temsili	Elitlerle Müzakere içinde Liberalleşme	Elitlerin Müdahalesi ile Politika Değişimi
2007-2010	Petrol Eksenli Ekonomik Yükselme	Güçlü Liberalizm ve Sosyal Farkındalık- Medvedev	Sosyal çıkarlar ön planda	Sosyalleşme ön planda: Elitlerle Müzakere içinde Liberalleşme	Elitlerin ve sosyal Müdahaleyle Politika Değişimi

Kaynak: (Cerami, 2009: 118).

4.2. Dönem Rusya'sında Yeni Sağ Politika Uygulamaları

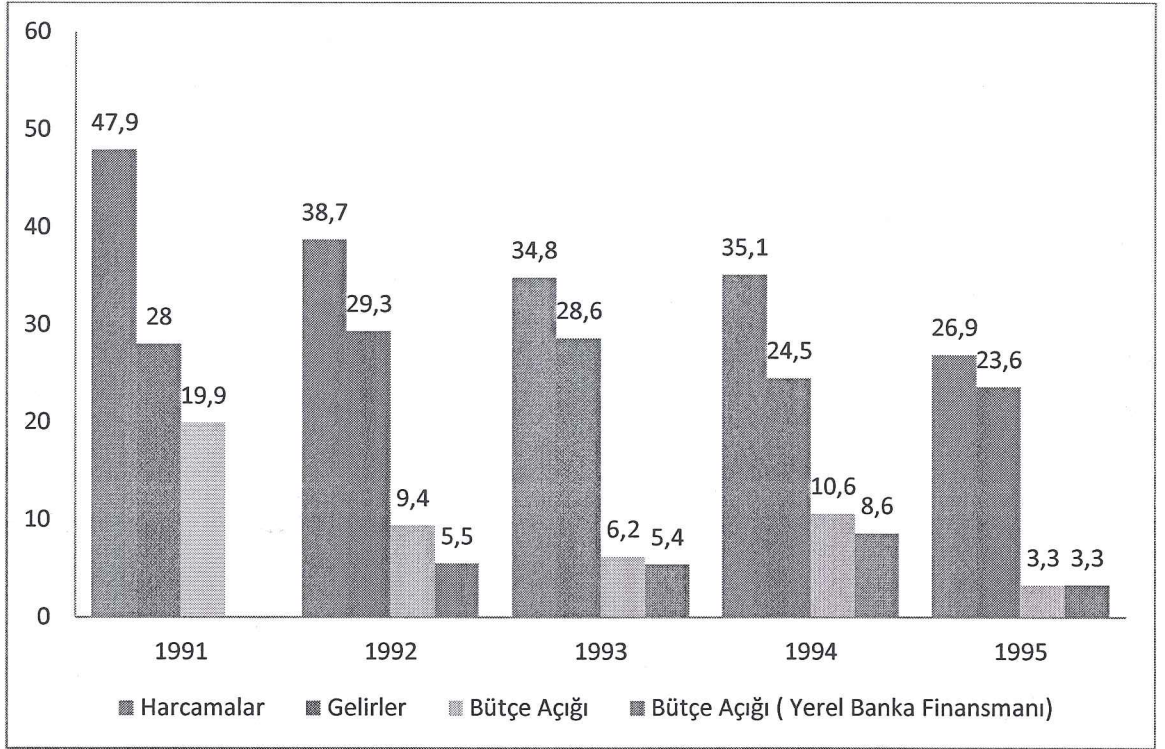
Komünizmin çöküşüyle birlikte yeniden yapılanma sürecine giren dönem Rusya'sında refah devletinin dönüşümü, politika transferleri aracılığıyla yeni sağ politikaları beraberinde getirmiştir. Bu bölümde, dönem Rusya'sında uygulanan özelleştirme, adem-i merkeziyetçilik ve düzenleme/serbestleştirme politikaları incelenecektir.

4.2.1 Özelleştirme Politikaları

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra dönem Rusya'sı derin bir ekonomik krize girmiştir. Bu krizin çözülebilmesi için devlet memurları, bürokratlar, merkez bankası ve parlamento tarafından reformların yapılması aşamasında birçok tartışma yapılmıştır. Bu noktada IMF, Rus reformcuları desteklemiştir. IMF sık sık istatistiklerle krizin çözülmesi için yardımda bulunmuştur. Ancak yüksek enflasyon, Rus ekonomisine önemli derecede zarar vermiştir. IMF, krizin temel nedeninin liberalleşme olmadığını asıl sorunun, Rusya merkez bankasının piyasaya aşırı derecede para sürmesinden kaynaklandığını bildirmiştir. Enflasyon ve makro ekonomik politikaların uygulanması sürecinde IMF'nin tavsiyeleri kullanılmaya başlanmıştır (Cata, 1994: 3, 6). Bu bağlamda ilk aşamada dönem Rusya'sında IMF'nin özelleştirme programları uygulanmıştır. Politika transferi çerçevesinde uygulanan bu politikalar, ülke içinden ve ülke dışından birçok oyuncunun etkili olduğu sürecin bir çıktısı olmuştur. Böylece iktisadi politikalar idari reformları da beraberinde getirmiştir.

İdari yeniden yapılanma çerçevesinde kamu harcamaları da ön plana çıkmıştır. 1998 yıllarına kadar etkili bir oyuncu olan IMF önderliğinde 1992 yılının ilk çeyreğinde, hükümet harcamalarında % 40 oranında harcamalar azaltılmıştır (Kotz ve Weir, 2007: 163, 164). Şekil 6'da görüldüğü üzere Yeltsin iktidarında, 1991 yılında kamu harcamaları % 47,9 olması beklenirken, 1992 yılında %38,7 oranına düştüğü gözlemlenmektedir. 1993-94 yılları arasında bu harcamalar % 35 seviyesinde kalmıştır. Her ne kadar harcamalar azaltılsa bile bütçe açığı 1991-1995 yılları arasında görüldüğü gibi giderilememiştir. Bunun temel nedenleri vergi gelirlerinin arttırılamaması ve ülke içindeki bankaların finansında ortaya çıkan sorunlar gösterilmiştir. IMF'nin hedefi bu süreçte bütçe açığını % 5'e düşürmektir. 1995

yılıının ilk altı ayına kadar IMF'nin tüm talimatlarına uyulmuştur. IMF'nin hedefine ulaşılmasına rağmen 1995 yılından sonra durumlar daha da kötüye gitmiştir.



Şekil 6: Rus Hükümetinin Harcamaları, Gelirleri ve Bütçe Açığı (GSYİH oranına göre)

Kaynak: (Kotz and Weir, 2007: 164).

Aynı neo-liberal politikalar, 25 yıl boyunca Bolivya'da uygulanmış olup başarısız bir şekilde halkı çok zor duruma sürüklemiştir. Dönem Rusya'sı da aynı kaderi paylaşmıştır. Ancak IMF raporunda her ne kadar geçmiş dönemdeki raporlarda negatif sonuçlar elde edilse bile, olumlu yönde bazı gelişmeler yaşanmıştır. Bu süreçte Rusya'da ekonomik dönüşüm ve yapısal reformlar uygulanmaya başlanmıştır. Fiyat kontrolleri serbest piyasa şartlarına getirilmiştir (Camdessus, 1995; Chomsky, 2011: 52).

Piyasa ekonomisi ve uluslararası oyuncuların devreye girmesi özelleştirme sürecini de beraberinde getirmiştir. Rusya, bu konuda birçok ülke arasında lider konumda olmuştur. 1995 yılı itibariyle, IMF'nin politika tavsiyeleri ve teknik yardımları finansal bağlamda dört milyon dolara ulaşmıştır. Ancak enflasyon 1995 yılında bir anda yeniden fırlamıştır. Küçük ölçekli şirketlere, devletin harcamalara yönelik sıkı para politikası ortaya koyması, fiyatların ani yükselişine neden olmuştur. 1995 ve

1991 yılları kıyaslandığında, tüketici fiyatları 1.411 kat, 1990 yılına kıyasla ise, 3.668 kat artmıştır. Moskova metrosunda bilet fiyatı 0,05 ruble iken 1995 yılında 400 rubleye yükselmiştir. Bu dönemde işçiler aylık 10 dolara çalışmışlardır. Diğer taraftan, yapısal dönüşüm reformları uluslararası finans kuruluşları tarafından geliştirilerek ekonomik dönüşüm programları adıyla, kurumsal değişimleri ve yeniden düzenlemeleri içermiştir. Bu reformlar, özelleştirme ve hükümetle işbirliği çalışmalarını öngörmekteydi (Vasiliev, 2000: 1; Kotz ve Weir, 2007: 372; Tarr, 2009: 2).

Bu dönemde yavaş işleyen ve zayıf bir yönetimin olması birçok şirketin reform sürecine katılması anlamına gelmiştir. Batılı ülkeler, 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 desteği hem de teknik yardımlarıyla piyasa ekonomisine geçilmesi amaçlanmıştır. Bu süreçte liberal reformların yapılmasını en başta başbakan Yegor Gaidar ve ekonomik reform danışmanı Anatoliy Çubays istemiştir. Ancak 1992-1994 yılları arasında piyasa ekonomisinin de etkisiyle enflasyon ve deflasyon ülkeyi tam bir krize sokmuştur. Bu dönemde Rusya iktisadi bağlamda yenilenme sürecine girmiştir. Rusya'ya uygulanan üçlü iktisat politikasını oluşturan liberalleşme, mali ve parasal politikalarla istikrarın sağlanması ve devlet kurumlarının özelleştirilmesi, şok terapinin önemli ayaklarını oluşturmuştur (Kotz ve Weir, 2007: 155; Korotkoviç, 2004: 6; Siksmi, 2011: 34). Bunun sonucunda Rusya, IMF niyet mektubunu imzaladıktan sonra ABD tarafından yönlendirilen G-7 ve IMF, Rusya'ya 24 milyar dolar yardım vermiştir (Engdahl, 1993: 1). IMF, DB ve EBRD işbirliği içinde çalışarak Rusya'yı yeniden yapılandırmaya çalışmışlardır. Dolayısıyla bu dönemde Rusya'ya politika önerileri uygulattırılmıştır. Politika transferi sürecinde merkezi planlı bir ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinin oldukça karmaşık olması, politika transferinde başarısız çıktılarının beraberinde getirmiştir. Çünkü bir programın uygunluğunun daha önceden tespit edilmesi, politika transferi sürecini daha kolay hale getirebilmektedir.

Sovyet sisteminin yıkılmasından sonra piyasada bir taraftan finansal kriz büyürken, diğer taraftan bir kütle halinde kalan kurum ve kuruluşlar, yeni müşteri arayışına gitmiştir. Yeni sermayenin ülkeye girmesi gerekli olmuştur. Aynı zamanda bu

süreçte dışsal şoklar da ön plana çıkmıştır. Bu noktada Doğu Avrupa'dan ders çıkarma şeklinde politikaların uygulanması hedeflenmiştir. Ancak bu süreç Rusya'da daha kötü sonuçlar vermiştir (Sachs, 1992: 43-46; Camdessus, 1995).

Bir çalışmaya göre şok terapinin bir parçası olan özelleştirmeler, 1993 yılında kamu kurum ve kuruluşların yeniden yapılanması amacıyla, yeni bir devletin inşası aşamasında başlamıştır. İktisat alanında komünist bir yapıdan piyasa ekonomisine geçiş aşamasında özelleştirme, reform sürecinin dinamosunu oluşturmuştur (Machfaul, 1995: 210). Şok terapinin en önemli özelliği, hızlı bir şekilde iktisadi sistemin değişim sürecini içermesidir. Diğer bir ifadeyle, temel amaç devlet sosyalizminden kapitalist sisteme olabildiğince hızlı geçilmesidir (Kotz ve Weir, 2007: 155). Bu süreçte özelleştirmenin nasıl yapılacağına dair birçok yaklaşım ortaya atılmış ve üç temel yaklaşım sunularak tartışmalar başlamıştır (Supyan, 2001: 137, 138):

- Liberal yaklaşım, devlet mülkiyetinin serbest piyasada isteyen herhangi bir kişiye satılmasını öngörmektedir. Bu yaklaşım, batı ülkelerinde ve Japonya'da görülmüştür.
- Sol destekli siyasal güçlerle, ticaret teşebbüslerinin desteklediği yaklaşımdır. Bu yaklaşım ise devlet kurum ve kuruluşlarının, doğrudan çalışma kolektiflerine ya da şirketlere satılmasını öngörmektedir. Yugoslavya ve Kuzey Amerika'da uygulamaları görülmüştür.
- Devlet varlıklarının, tüm Rusya nüfusuna dağıtılmasını öngören yaklaşım ise ulusal zenginlik ve refahın artırılmasını hedef almıştır. Bu yaklaşıma göre bütün üretim güçleri, vatandaşların mülkiyet sahibi olması için özelleştirme politikalarını desteklemelidir.

Yine bu süreçte devlet teşebbüslerinin yöneticileri, iş kolektifleri, bölgesel liderlerin de yanında ordu, gizli polis, öğretmen ve tıp alanında çalışanlar da görmezlikten gelinememiştir. Sosyal alanda birçok çatışma yaşanmış ve özelleştirme programının yapılmasında bu oyunculara etkili olmuşlardır (Gaidar, 1996: 15). Bu şekilde devlet mülkiyeti hakkındaki tartışmalar temel olarak devlet, kolektif ve özel mülkiyet arasında devam etmiştir. Dolayısıyla farklı yaklaşımlar ortaya atılmıştır;

- Üretim temelinin belirlenmiş bir sınıfa ait olduğu tekelci bir yapı- Sınıf mülkiyeti,
- Güçler ayrılığının olduğu ortak kararların alındığı bir yapı- Hiyerarşik mülkiyet,
- Mülkiyet haklarının ve mülkiyetin ayrılmasını öngören bir yapı- Kurumsal mülkiyet,
- Vatandaş yanlı olmayan bir yapı- Bürokratik mülkiyet,

Uzun süren tartışmalar sonrasında, yasama ve yürütme gücü arasında ciddi görüş ayrılıkları olmasına rağmen, özelleştirme programı gündeme gelmiştir. Özelleştirme sürecini başlatan 29 Ocak 1992 tarihinde yayımlanan 66 sayılı başkanlık kararnamesi yedi bölümden oluşmaktadır. Bu kararname ile özelleştirme aşamaları ifade edilmiştir. 11.06.1992 tarihinde ise 2980-1 sayılı kanun, “1992 yılında Rusya Federasyonu’nda hükümet kurumlarının ve belediye teşebbüslerinin özelleştirilmesi” isimli kanunla birlikte aşağıdaki düzenlemeler esas alınmıştır (Supyan, 2001: 139; PPR, 1992):

- Sosyal ekonomiyi destekleyen özel kesimin dönüşümü,
- Girişimciliğin desteklenmesi,
- Özelleştirmeyle ortaya çıkan kişisel gelire dayalı sosyal bir yapı oluşturulması ve sosyal güvenliğin sağlanması,
- Geliştirilmiş finansal denge,
- Monopol yapıdan serbest piyasaya geçilmesi,
- Yabancı yatırımın teşviki,

Özelleştirmelerde yasal süreç devam ederken asıl dönüşüm 1 Temmuz 1992 tarihinde başlamıştır. Bu tarihte yayımlanan 721 sayılı devlet başkanlık kararnamesi “Halka ait devlet şirketlerinin ve gönüllü devlet kurumlarının dönüşümü hakkında kararname”ye göre devlet kurum ve kuruluşlarının fonları vatandaşa açılmıştır (UPR, 1992). Aynı zamanda bu süreçte karar alma ve uygulama yetkisi olan

bakanlıkların hakları ve diğer hükümet organlarının yetkileri sınırlandırılmıştır. IMF ve DB'nın Rusya Federasyonu'na borç para vermesiyle birlikte dış oyuncular dönem Rusya'sında yeniden yapılanma aşamasında rollerini etkin bir şekilde oynamaya başlamışlardır.

Sachs (1992: 46)' a göre dış oyuncuların yanı sıra, dönem Rusya'sında uygulanan özelleştirme programların da iç oyuncu olarak politikacılarda rol oynamışlardır. Bölgesel ve yerel bölgelerdeki güçlü politikacılar, kendi bölgelerinde piyasa ekonomisi temelli siyasal otoritelerini geliştirmeyi amaçlamışlardır. Bu yüzden Rusya Federal Hükümetine, dönem liderleri özelleştirme programının uygulanması konusunda baskı yapmışlardır. Aynı zamanda ticari bankaların da özelleştirme programında kayda değer rolleri olmuştur.

Özelleştirme sürecinin temel oyuncularını oluşturan Rus reformcular, 1992 yılından sonra merkezi planlamayı kaldırmış, devlet üretim mekanizmasını net bir şekilde kesmiş, fiyat kontrolünü kaldırmış, döviz piyasasını liberalleştirmiş, rublenin değiştirilebilir olmasını sağlamış ve ekonominin üçte ikisini özelleştirmişlerdir (Cata, 1994: 1). Bu kapsamda 1993 yılında her biri 33 hektarlık 250.000 özel çiftlik ortaya çıkmıştır. Bu sayı aylık 10.000 yeni çiftlik olarak özelleştirme alanında büyümeye devam etmiştir (Gaidar, 1996: 17). Sovyetler Birliği'nde özelleştirilecek yaklaşık olarak 225.000 devlet teşebbüsü bulunmaktaydı. Reform süreci başlamadan önce 150'si zaten özelleştirilmişti. Serbest piyasanın işleyebilmesi için özelleştirme zorunlu gözüyordu. Ancak Ruslar yabancı yatırım şirketlerine güvenmiyorlardı. Çünkü devlet sosyalizminden kapitalist sisteme dönüşümde, dönem Rusya'sını önemli bir görev bekliyordu (Gaidar: 1996: 15). Bu yüzden özelleştirmenin hızlandırılması amaçlanmıştır. 1992 yılında Ağustos ayından Aralık ayına kadar özelleştirme için on adet başkanlık kararnamesi hazırlanmıştır. Bu çerçevede enerji-yakıt şirketleri, tarım-sanayi kompleksleri, elektro-enerji sanayisi, demiryolları ulaşımı, kömür şirketleri, gaz üretim tesisleri ve GAZPROM, Rusya'nın Elmas Şirketi-SAHA, ROSNEFT, LUKOİL, YUKOS ve SURGUT-NEFTEGAZ gibi şirketler bu kapsama dâhil edilmiştir (Ustyujanina, 2001: 85, 86).

Yeltsin döneminde birçok yasayı ihlal ederek büyük şirketlere sahip olan oligarkların üzerine giden Putin, yapılan vergi reformları ile oligarkların gayri meşru yollarla elde ettiği şirketleri kamulaştırma sürecine gitmiştir. Bu nedenle petrol, doğalgaz,

televizyon ağırları ve gazeteler dâhil olmak üzere bir denetim süreci gerçekleştirmiştir. Böylece Putin oligarkların yasal olmayan yollarla aldıkları birçok kurum ve kuruluşu, devlete devretmelerini sağlamıştır. Örneğin Putin, YUKOS petrol firmasını vergi borçlarını ödemediği gerekçesiyle devlet kontrolü altına almıştır (Roskin, 2007: 383, 384).

Bu bağlamda yeni sağ uygulamalarından olan özelleştirme politikaları, dönem Rusya'sında oldukça etkili bir şekilde başlamış ve Putin iktidarına kadar devam etmiştir. Ancak politika transferi sürecinde ilk aşamada yaşanan başarısızlık, süreci güçleştiren faktörlerden kaynaklanmıştır. Daha sonra yapılan iktisadi reformlar liberal politikaların uygulanmasını ve idari reformların yapılmasını tetiklemiştir. Özelleştirmelerin planlanması ve uygulanması aşamasında rol oynayan oyuncular hem içeriden hem de dışarıdan olmuş ve bu süreci şekillendirmişlerdir.

4.2.2. Adem-i Merkeziyetçilik Politikaları

Genel olarak bakıldığında Young ve Wilson (2007)'ın da ifade ettiği gibi dönem Rusya'sında yerel yönetim reformları üç aşamada yapılmıştır. Birinci aşamada (1990-1991), reformlar yukarıdan aşağıya doğru yapılmış ve bu şekilde gelişmiştir. Bu reformun temel amacı, Sovyet yönetimini yeniden canlandırmak olmuş, ancak reformun tamamlanmasıyla birlikte Sovyet rejimine bir tepki olarak ortaya çıkmış ve aşırı merkeziyetçikten uzaklaşmıştır. İkinci aşamada (1993-1997), Yeltsin'in parlamentoya karşı yürüttüğü darbe sonrasında devlet inşasının bir parçası olarak gündeme gelmiş ve demokratik hesap verebilirlik ilkesi siyasal ve ekonomik gerekçelerle şekillenmiştir. Son aşamada (2000-2004) ise artan idari kapasite ve devlet düzenine yönelik idari yeniden yapılandırma politikaları olmuştur (aktaran Akyıldız, 2013: 56).

İdari yeniden yapılanmayı gerektiren özelleştirmeler, devlet kurumlarında reform sürecini gerektirmiş ve bu sürecin serbest piyasa şartlarına uygun olarak düzenlenmesini sağlamışlardır. Bu durumda adem-i merkeziyetçilik, ilk aşamada ön plana çıkmıştır. Sovyetler Birliği döneminde Sovyet sisteminin karakteristik özelliği olan yüksek derecede merkezileşmiş bürokratik bir sistemin varlığı, Komünist Parti ve bakanlıklarda tek güç olarak ortaya çıkmıştır. Merkeziyetçiliğin oldukça yoğun olması, bu sistemi totaliter ve monopol bir yapı şeklinde örgütlemiştir. Ancak 1991

yılında Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte adem-i merkeziyetçilik süreci başlamıştır (Butterfield, 2009: 144). Küreselleşmenin getirisi olan bu süreç, dönem Rusya'sında ekonomik ve siyasal reformlar arasında yerini almıştır. Bu süreçte bölgesel ve yerel otoritelere kendi bütçelerini yapma imkânları verilmiştir (Andreeva ve Golovanova, 2003: 2). 1990'lı yılların başında merkezi yönetimin siyasal olarak oldukça zayıf olması ve ulusal partilerin henüz yeni gelişmekte olması, yerel yönetimlere bu imkânları sunmuştur. Sonuç olarak bölgesel hükümetler, bölgeler arası ticaret bariyerleri ve para kullanımı üzerinde sınırlamaları kaldırmışlardır (Enikolopov ve Zhuravskaya, 2006: 10). Bu süreçte daha önce devlet kurumlarında yönetici olanların her biri, bölgesel ve yerel otoritelerde birer oligark olarak ortaya çıkmıştır. Bu oyuncular, adem-i merkeziyetçilik sürecinde önemli rol oynamışlardır (Butterfield, 2009: 144). Bu bağlamda adem-i merkeziyetçilik politikalarının politika transferine konu olması, dönem Rusya'sında birçok yan etkiyi de beraberinde getirmiştir. Çok kültürlü bir yapıya sahip olan dönem Rusya'sı bu faktörler nedeniyle yeniden yapılanma sürecinde ilk aşamada birtakım sorunlar yaşamıştır.

Örneğin Sovyet sistemini ilk aşamada canlandırmak için idari reformların yukarıdan aşağıya yapılması, demokrasiyi baltalamıştır. Bölgesel oyuncuların etkisiyle Yeltsin, (Çeçenistan hariç) tüm yerel ve bölgesel yönetimlerle müzakere süreci başlatmış ve yapılan müzakereler sonucunda 31 Mart 1992 tarihinde federal antlaşma imzalamıştır. Bu kapsamda merkezi hükümet, federal reformlar yapmaya başlamıştır. Özerk cumhuriyetlerin, yerel ve bölgesel yönetimlerin her birinin tüm hakları ve sorumlulukları eşit sayılmıştır. Ancak özerk cumhuriyetlerin yasama, yürütme ve yargı organlarının tümüne, kurumsal düzenlemelerini kendilerinin yapabilmesi için hak tanınmıştır. 1993 Anayasasından sonra federal bir yapıya gidilmesinde ilk adımlar bu şekilde atılmıştır. Ancak Tataristan ve Çeçenistan gibi özerk bölgesel yönetimler, tamamen bağımsız olmak istemişlerdir. Bu yüzden Moskova ile birçok kez görüşmeler yapılmıştır. Buna karşın Rusya, Tataristan ve Çeçenistan'ın federasyon içinde olmalarını istemiştir. Bu konuda federal bağların gelişmesi için merkezi yönetim ile Tataristan yönetimi arasında 1995 yılında ilk antlaşma yapılmıştır. Bölgesel ve yerel otoriteler, kendi kanunlarını yapmaya başlamışlardır. Merkezi yönetimle bölgesel ve yerel yönetimler arasındaki oyuncular (yöneticiler, bürokratlar ve devlet görevlileri), sürekli çatışma halinde olduklarından dolayı sürecin dönüşümüne katkıda bulunmuşlardır (Hahn, 2001: 500, 502; Chang, 2005:

7). Bu bağlamda bölgesel ve yerel yönetimlerdeki oyuncular, merkezi yönetimden birtakım taleplerde bulunarak adem-i merkezîyetçilik politikalarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanmışlardır. Butterfield (2009: 145)'a göre özerk, bölgesel ve yerel yönetimler, egemenlik yetkisini tamamen kullanabilmek maksadıyla merkezîyetçilikten uzaklaşmakla kalmayıp, Rusya Federasyonu Anayasasını ve sivil kanunları ihlal ederek kendi anayasalarını kabul edip uygulamaya koymuşlardır.

Yeltsin'in ikinci başkanlık döneminde (1996-2000) merkezi yönetimin daha da zayıflaması, anayasa kanunlarının belirsizliğini ve karmaşıklığını getirmiştir. Adem-i merkezîyetçilik, bu dönemde üst seviyeye çıkmıştır. DUMA'ya karşı başkanlık koltuğu tartışmaları olduğu sırada, "*Rusya Federasyonu içinde egemen devletler*" söylemi, yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlenmesini sağlamıştır (Butterfield, 2009: 145). Ancak adem-i merkezîyetçilik politikalarının bu dönemde artmasının temel nedeni, Yeltsin'in yerel ve bölgesel yönetimlerden siyasi destek almak istemesi olduğu iddia edilmektedir (Kotz ve Weir, 2007: 425).

Yerel ve bölgesel yönetimlerin güç kazanmasının bir diğer avantajı ise Rusya topraklarının oldukça geniş olmasıdır. Bu yüzden Yeltsin döneminde Rusya neredeyse dağılma durumuna gelmiştir. Bu dönemde Moskova'nın yerel ve bölgesel yönetimlere karşı izlediği politikaların eşit olmayışı, uygulanan mali politikalar çerçevesinde farklılıklara yol açmıştır. Bölgelerarası refah seviyesi ve yaşam standartları farklılaşmış ve kimi yerel ve bölgesel oyuncular, kendi çıkarlarını korumuşlardır. Bazı bölgelerin toplanan vergilerin % 50'sini, bazılarının ise % 75'ini merkezi yönetime göndermesi, büyük bir dengesizliğe neden olmuştur. Rusya Federasyonu finansal bağlamda çöküntüye girmiştir. Çizelge 5'de görüldüğü üzere GSMH (Ruble) bölgelere göre farklılıklar göstermiştir (Chang, 2005: 9, 10).

Bu durumdan faydalanan iç ve dış yatırımcılar, 1997 yılında dünyanın en iyi petrol ve gaz rezervlerinden birine sahip olan Rusya'yı sömürmeye başlamışlardır. Yabancı bankalar ise Rus hükümetine yardımcı olmak için 1995 yılında % 77, 1996 yılında % 44 ve 1997 yılında % 11 oranlarında faizlerle finansal destekte bulunmuşlardır. Ancak, IMF'nin Asya'da yürüttüğü çalışmaların kötümser bir tablo çizmesi, Rusya'daki yatırımcıların ülkeden kaçmasına neden olmuştur. Diğer taraftan piyasalardaki dengesizlik yüzünden dünya petrol fiyatlarının bir anda düşmesi, vergi sisteminin sağlıklı olması, bankacılık sisteminin bazı sorunlarının çözülememesi ve

mülk haklarının korunmasında devletin zayıflığı, 1998 yılında Rusya'yı karmaşıklığa sürüklemiştir (Loungani ve Mauro, 2000; Kotz, 2000).

Çizelge 5: Kişi Başına Düşen Net Bölgesel Gelir (Ruble)

Bölge/Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Moskova	1804	2846	3524	4083	6857	9285	12137	13668
Tyumen	1085	1736	2209	2129	3264	4931	7102	8430
Sakha	957	1486	1741	1762	2844	3606	4676	5939
Murmansk	740	1062	1300	1509	2367	3387	4377	5414
Buryatiya	372	497	738	643	1144	1590	2188	2977
Adigeya	274	413	546	607	968	1387	1646	2102
Kalmikaya	232	338	476	470	740	957	1508	1718
İnguşetiya	116	203	291	317	363	468	882	1172
Ulusal ortalama	464.1	672.87	811.2	845.96	1353.76	1845.69	2465.93	3159.24
Standart Sapma	294.67	395.69	462.99	510.84	810.24	1107.77	1471.52	1683.35

Kaynak: (Chang, 2005: 25).

26 Mart 2000 tarihinden sonra Rusya'da yeni bir süreç başlamıştır. Yeltsin çevresinden kalan oligarklar ile Putin arasında ideolojik ve sosyal bağlamda birçok

çatlak olmasına rağmen, Putin yeni bir anlayışı kabul etmiştir. Bu yeni süreç hem toplum ve iş dünyasını hem de devleti aynı çatı altında toplamıştır. Bir taraftan Putin, toplum karşısında sosyal sorumluluklarını yerine getirmeye çalışırken, diğer taraftan ise desteğini aldığı ve liberal reformların yapılmasında yardımcı olan kamu bürokratlarına karşı sorumluluğunu yerine getirmek istemiştir (Korotkoviç, 2004: 50). Dönem Rusya'sında Putin'in yaptığı temel reformlardan birisi, 13 Mayıs 2000 tarihinde yapılan düzenlemeyle ülkenin 7 ana bölgeye ve 89 federal birime ayrılması olmuştur. Bunun temel amacı, Yeltsin döneminde kendi ekonomik planlamalarını yapmalarına hak tanınan bazı otonom bölgelerin tekrar merkezi yönetime bağlanmak istenmesidir. Bu düzenleme anayasa ile korunmuştur. Böylece bu federal birimlere Rus Çarlık geleneğine göre merkezden atamaların yapılması sağlanmıştır (Schneider, 2005: 29). 2001 yılında Putin, ekonominin liberalleştirilmesi için yargı reformlarını da içeren yeni bir reform paketini yasama organına iletmiştir. Böylece Putin, yönetimi altındaki başkanlık ve kurumları kontrol altına alarak, ekonomi politikalarını belirme yetkisini tamamen tek elde toplamıştır. Yerel ve bölgesel yöneticiler, etkisini kaybetmişlerdir. Sonuç olarak Putin, kendi temel prensiplerine dayalı rejimini inşa etmeye başlamıştır. Bunlar; asker, polis ve merkezi bürokrasi üzerinde güven temini, yönetimde itaat ve bağlılık, Kremlin'de gücün tekrar merkezileşmesi ve yönetimin işleyişi ve düzeni için tam bir sadakat gösterilmesi prensipleridir. Böylece 2001 yılı sonlarına doğru dönem Rusya'sında yönetim şekli yarı-bürokrasi olarak tanımlanmaya başlamıştır. Uzlaşmalar ve imtiyazlar yoluyla baskı ve caydırıcılık gibi alternatifler, yönetimi şekillendirmiştir (Shevtsova, 2002: 46). Bu süreçte, Putin liberal reformları yaparken her üç kitle arasında uzlaşma sağlamayı hedeflemiştir. Bu kapsamda, idari yeniden yapılanma sürecinde yapılması planlanan reformlar üç temel noktada belirlenmiştir (Petrov, 2004: 1). Bunlar, YUKOS gibi büyük şirketler ve iş dünyasına yönelik reformlar, yerel yönetim reformları ve yöneticilerine yönelik reformlar ve sosyal ve ekonomik reformlardır. Bu üç noktada Putin, öncelikle merkezi yönetimden aşırı bağımsız davranan büyük şirketlere karşı resmen savaş açmıştır. Merkezileşen bir yönetim haline gelen Moskova, yerel ve bölgesel oyunculardan bağımsız davranmaya başlamıştır. Çizelge 6'da gösterildiği gibi devlet başkanlığının yetkilerinin oldukça güçlenmesi, kurumların üzerinde etkisini göstermiştir. Bu durumda DUMA, federal konsey, siyasi partiler, medya ve devletin yönetim kurumları zayıf kalmıştır (Petrov, Libman ve Hale, 2010: 9).

Çizelge 6: Rusya’da Zayıflatılan Demokratik Kurumlar ve Uzantıları

Kurumlar	Uzantıları
Devlet Duma’sı	<ul style="list-style-type: none">• Kamu Meclisi• Başkanlığa bağlı danışma konseyleri
Federal Konsey	<ul style="list-style-type: none">• Devlet Konseyi ve Başkanlık Heyeti• Yasama Konseyi
Siyasi Partiler	<ul style="list-style-type: none">• Partiler ve Hareketleri• Devlet Kuruluşları• Bölgesel ve siyasal araçlar
Bağımsız Medya	<ul style="list-style-type: none">• Kamu Kabul Ofisleri• Vatandaşlardan toplanan mektuplar (dilek ve istek) için faaliyet gösteren bölgesel ağlar• FSB ve Diğer Gizli Servisler• Anket Kuruluşları
Devlet	<ul style="list-style-type: none">• Başkanlık Yönetimi• Devlet Kuruluşları• Güvenlik Konseyi• Stratejik Araştırma Merkezleri

Kaynak: (Petrov, Lipman ve Hale, 2010: 21).

2000 yılında Putin’in devlet başkanlığına gelmesinden sonra yaptığı reformlar, ülke idaresinde “yönetilen bir demokrasi” halini almaya başladığının göstergesi olmuştur. Dönem Rusya’sında altı başlıkta idari yeniden yapılanma süreci devam etmiştir (Petrov, Libman ve Hale, 2010: 6):

- *Personelsizleştirme:* Devlet DUMA'sı yerel ve bölgesel yönetimlerde seçimle yönetime gelirken, yeni düzenleme ile bu yöneticiler devlet başkanı tarafından atanmaya başlamıştır.
- *Merkezileşme:* Seçim sürecinde merkezi devlet kurumları Kremlin tarafından kontrol altına alınmıştır. 2007 ve 2009 yılları arasında bölgesel partilerin uzun bir süre ulusal seçimlere katılmasına engeller getirilmiştir.
- *Kanun Diktatörlüğü:* Putin döneminden sonra kanunlar, sivil toplumu kontrol altına almak için birer baskı aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır.
- *Seçim Barajının Yükseltilmesi:* Seçilen partilerin DUMA'ya girmeleri için sınır % 5 den % 7'ye yükseltilmiştir.
- *Seçim Karalaması:* Seçimlerde gösterilen adayların yetersiz olması ve Kremlin'in kara listesinde olması, merkezi yönetimi daha da güçlü kılmıştır.
- *Seçimlerin Serbestlik İlkesine Göre Yapılamaması:* Normal seçim standartlarından sapılmaya başlanmıştır. Oy kullanılması amacıyla sandıklar evlere kadar götürülerek gezdirilmeye başlanmıştır.

Bu kapsamda, merkezileşme ekseninde kaymaya devam eden demokrasi değerleri, yönetilen ve yönlendirilen bir demokrasi anlayışını almaya başlamıştır. Politikaların oluşturulması sürecinde rol oynayan oyuncular ise demokratik kurumların kaldırılmasına istekli olmamıştır. Bunun gerekçesi, özgür ve adil seçimler demokratik kurumlar adı altında aslında devletin otoritesini meşrulaştırmaktadır (Petrov, Libman ve Hale, 2010: 9). Ancak merkezi yönetimin oldukça baskın olmaya başlaması, devlet başkanının yetkilerini oldukça güçlendirmiştir.

Günümüzde kamu politikalarının oluşturulmasında etkili olan basın ve yayın organları, Kremlin tarafından kontrol altına alınmaya başlanmıştır. Dolayısıyla Rusya siyasetinde etkisi olan RTR, ORT ve NTV kanalları devlet kontrolüne alınarak, RTR tüm varlıklarıyla devlete aktarılmıştır. Milyarder Boris Berezosky'e ait olan ORT, sürekli Putin'e karşı yayınlar yapan Vladimir Gusinsky'e ait NTV ve *Segodnya* ve *Itogi* gibi gazeteler ve televizyon kanalları tümüyle devlet kontrolüne alınmıştır. Böylece günümüzde Kremlin, tüm ulusal televizyon programlarını

kontrolü altına almıştır (McFaul ve Weiss, 2008: 71). Bu bağlamda yarı-bürokratik bir süreçten tam bürokratik bir sürece gidilmeye devam edilmiştir.

Bu kapsamda, Putin'in iktidara gelmesiyle yönetim, merkezîyetçilik ekseninde kaymaya devam etmiştir. Bu durumun meşruluğunu ve koşullarını terörizm ve Çeçenistan savaşı sağlamıştır. Bu sorunların çözümünde yerel ve bölgesel yönetimlerin yeterli olamayacağını öne süren Putin, daha önce seçimle iş başına gelen yerel ve bölgesel yöneticileri kendisi atamaya başlamıştır. 2005 yılında ise STK'larının kontrol altına alınabilmesi amacıyla iki düzenleme yapılmış, itaatkâr DUMA tarafından kabul edilmiştir. Bu düzenlemeler, bağımsız siyasi grupları, özellikle demokrasi ve yurttaş haklarını geliştiren yabancı vakıfları etkili bir biçimde yasaklamıştır. Aynı zamanda bütün derneklerin devlet tarafından tescil edilmesini öngörmüş, sözde demokrasiyi ve hükümeti güçlendirmek amacıyla faaliyet gösteren STK'ların üçte birinin devlet başkanı tarafından atanmasını kapsamıştır (Roskin, 2007: 350; Kotz ve Weir, 2007: 425; Chang, 2005: 10; McFaul ve Weiss, 2008: 71).

Yönetilen bir demokrasinin yeşerdiği dönem Rusya'sında Putin, iktidara geldikten sonra yerel ve bölgesel yönetimlerdeki oyunculara karşı cephe almıştır. Bu süreçte Rusya'nın siyasal gelişiminin otoriter bir yapıya yönelmesindeki temel reform paketini açıklamıştır (Petrov, 2004: 1);

- Eski Sovyet uygulamasına geri dönüş, Yeltsin'in devlet başkanlığının ilk yıllarına geri dönüş ve yerel/bölgesel liderlerin devlet başkanı tarafından atanması,
- Devlet DUMA seçimlerinde karma seçim sisteminden nispi seçim sistemine geçilmesi,
- Kuzey Kafkasya'da özel federal bir komisyonun kurulması,
- Kamu odasının (Obşestvennaya Palata) oluşumu,

Bu bağlamda Yeltsin döneminde uygulanan neo-liberal politikalarla ve demokrasi söylemleriyle adem-i merkezîyetçilik politikalarının arttığı gözlemlenirken, Putin'in iktidara gelmesiyle birlikte tekrar adem-i merkezîyetçilik sürecinden uzaklaşmaya başlanmıştır. Ancak *Kamu Odası*'nın kurulması, YKİ çerçevesinde liberal

reformların uygulandığına işaret etmektedir. Bu birim, yönetişimi andırmakta ve halkın yönetime katılımını sağlamaktadır.

4.2.3. Düzenleme ve Serbestleştirme Politikaları

Düzenleme politikası, devlet tarafından ekonomik ve sosyal amaçlara yönelik olarak uygulanmaktadır. Asgari ücretin belirlenmesi, döviz kuru kontrolü, rekabetin düzenlenmesi yönünde yapılan uygulamalar, fiyat kontrolleri, uluslararası ticaret tarifeleri, miktar kısıtlamaları, kotalar gibi düzenlemelerle piyasanın kontrol altında tutulması, kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararlarının hazineden karşılanması ve hazineden yardım yapılması, özel sektör yatırımlarına teşvik uygulamaları gibi örnekler verilebilir. Ancak serbestleştirme, devletin karar alanını daraltan düzenlemelerin, azaltılması veya kaldırılması, kamu kudretinin özel sektöre ve sermayeye devredilmesi yönünde yapılan yasal düzenlemelerdir (Şoyer, 2003).

Dönem Rusya'sında serbest piyasa ekonomisinin uygulanmaya başladığı dönemde düzenleme politikasını uygulayacak yeni kurumlar oluşturulması karmaşık bir süreci içermiştir. Bu süreçte, dönem Rusya'sı gaz, elektrik, ısınma ve demir yolu taşımacılığı gibi alanlarda sosyal düzenlemelere gereksinim duymuştur. Bu noktada birtakım düzenleme politikaları uygulanmıştır (Litwack, 2001: 2, 5);

- Federal enerji komisyonunun kurulması,
- Federal seviyede bölgesel enerji komisyonlarının kurulması,
- Serbest piyasa politikaları ve girişimcilik politikalarının desteklenmesi için bakanlıkların geliştirilmesi,
- Rekabette kanunların gözetilmesi,
- Bilginin yayılması ve muhasebe standartlarının geliştirilmesi,

Serbestleştirme politikası bağlamında 18 Mayıs 2001 tarihinde 384 sayılı Devlet Başkanlığı Yönetmeliği gereğince, devlet kontrolünde kademeli olarak üç aşamada demiryolları, özel girişimlere açılmıştır. Burada daha etkin ve güvenli bir demiryolu işletmeciliği temel alınmıştır. Bu çerçevede 2001-2002, 2003-2005 ve 2006-2010

yılları arasında kademeli olarak serbestleştirme politikaları uygulanmıştır (PPR, 2001).

Serbestleştirme politikaların temel amacı, etkinlik ve verimliliği arttırmaktır. Bu kapsamda dönem Rusya'sında Gaz Endüstrisinde serbestleştirme politikalarında temel amaçlar şunlardır (Locatelli, 2003: 1).

- Uygulanan politikanın devlet ve toplumun büyük bir kesimi tarafından kabul edilebilir ve etkili olması,
- Reformların uygulanması aşamasında devletin herhangi bir engel koymaması ve uygulanabilir olması,
- Tüm devlet kurum ve kuruluşlarının yapılacak reformların güvenilirliğine inanması,

Nitekim Yeltsin döneminde Gazprom haricinde devletin karar alma ve uygulama sürecinde birer oyuncu olarak etki eden Yukos, Lukoil, Surgutneftgaz ve Rosneft gibi şirketler ortaya çıkmıştır. Ancak Gazprom'un Rusya'daki rezervlerin %70'ini elinde bulundurması tekeli bir piyasa modeli izlemesine neden olmuştur. Bu süreçte 1997 yılında IMF, Rus hükümetine diğer piyasa oyuncularının da rekabet alanına girebilmesi için talepte bulunmuştur. Çünkü gaz fiyatlarının diğer şirketlerle rekabet halinde bulunması, AB ve diğer ülkeler için önemli bir faktördür. Bu rekabet sürecine katkıda bulunan Rusya Ekonomik Kalkınma ve Ticaret Bakanlığı, Rusya'da gaz endüstrisinde serbestleştirme politikaları uygulamıştır (Locatelli, 2003: 4, 5).

Devlet Başkanı Medvedev ve Başbakan Putin tarafından 21 Nisan 2009 tarihinde yayımlanan “*İşbirliğinin Geliştirilmesi Amacıyla Yeni Yasal Çerçeveye Bir Yaklaşım*” isimli bildiri, AB ve Rusya arasındaki enerji politikalarını yasal bir zemine dayandırmayı hedeflemiştir (<http://archive.kremlin.ru>, 2009). Bu kapsamda serbestleştirme politikalarına paralel olarak aşağıdaki ilkeler benimsenmiştir;

- Evrensellik (herhangi bir ülke arasındaki ilişkiler için geçerli),
- Açıklık (Üçüncü ülkeler tarafından katılım için),

- Kapsamlılık (enerji işbirliğinin tüm yönlerini kapsayacak şekilde),
- Eşit ve ayrımcı olmayan (oyuncuların belirli kategorilerdeki lehine dengesizlikler olmadan),
- Diğer uluslararası belgeler çerçevesinde ilgili yükümlülüklerle uyumluluk,
- Verimlilik (etkin bir ortak uygulama mekanizması içermelidir).

Tablo 7’de ifade edildiği gibi AB’de serbest piyasaya dayalı bir pazar anlayışı varken, Rusya’da halen merkezden yönetilen ve ekonomiye tedbirli bir yaklaşım hâkim olmaktadır. Rusya’nın daha çok geleneksel bir yapıda olduğu ve Sovyetler Birliği’nin kültürel yapısıyla hareket ettiği, talep güvenliğine, yöntemlerine ve yönetim sistemine günümüzde de yansımaktadır. Sovyetler Birliği’nin yıkılmasından bu yana serbestleştirme politikalarının, özelleştirme politikalarının bir yan kolu olduğu söylenebilir.

Dönem Rusya’ında serbestleştirme politikaları liberalleşme sürecinde birçok alanda kendini göstermiştir. Bu alanda yapılan reform süreci 2001-2004 yılları arasında yapılan kanun paketini içermektedir. Bu anlamda kontrol, lisans, sertifika ve kayıt altına alma gibi birtakım düzenlemelere gidilmiştir. Devlet denetiminin azaltılması için ölçülebilir hedefler konulmuştur. Serbest piyasada ticaretin yapılabilmesi için birtakım engeller kaldırılmıştır. Örneğin, 2002 yılında emlak dükkânları, küçük dükkânlar, matbaalar, antikacılar, ekmek üreticileri, tezgâhtarlar, inşaat firmaları ve özel sertifikalı birçok şirket, lisans almaktan muaf tutulmuştur. Lisansa sahip bazı sektörlerin süreleri ise 3 yıldan 5 yıla çıkarılmıştır (Yakovlev ve Zhuravskaya, 2007: 5, 6).

Serbestleştirme reformunun uygulanmasında dönem Rusya’ında yerel ve bölgesel yönetimlerde temel beş faktör ekonomik bağlamda büyük bir etkiye sahip olmuştur. Bunlar, şeffaflık, rüşveti kontrol etme, internet etkisi ve bağımsız medya, sanayi lobisinin varlığı ve güçlü özendiricilerdir. Birçok oyuncunun yer aldığı serbestleştirme politikası dönem Rusya’ında beş temel faktörün üzerinde pozitif etkiye neden olmuştur (Yakovlev ve Zhuravskaya, 2007: 30). Bu kapsamda piyasa ekonomisine geçen dönem Rusya’ında IMF ve DB gibi oyuncuların yanı sıra, kendi

çıkarları için hem yerel/bölgesel hem de sanayi lobisinin birer oyuncu olarak serbestleştirme politikalarında rol oynadığı söylenebilir.

Çizelge 7: AB ve Rusya'da Değerlerin Çatışması

AB	Rusya
Arz Güvenliği	Talep Güvenliği
<i>Yöntemler</i> <ul style="list-style-type: none">• Hidrokarbon üreten ülkelere giriş• AB'de rekabet ve tek gaz piyasası (çeşitlendirme)	<i>Yöntemler</i> <ul style="list-style-type: none">• AB piyasalarının dikey entegrasyon• Uzun dönemli antlaşmalar
<i>Yönetişim sistemi</i> <ul style="list-style-type: none">• Yasal bir süreç ve rekabetçi bir sistem• Çok taraflı yatırım sistemi• Topluluk müktesabına ihracat• Yatırım düzenlemeleri	<i>Yönetişim sistemi</i> <ul style="list-style-type: none">• Varlıkların takası olan bir sistem• Karşılıklı yatırım sistemi• Ülke içi piyasada devlet kontrolü ve yurtdışı ihracatta monopol• Hidrokarbon kaynakları üzerinde devlet kontrolü

Kaynak: (Baussena ve Locatelli, 2012: 16).

4.3. Sovyet Sonrası Dönem Rusya'sında Yaşanan İdari Yeniden Yapılanma ve Reform Sürecinde Politika Transferinde Rol Oynayan Oyuncular

Dönem Rusya'sında yaşanan idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde halkın çoğunluğunun çıkarları doğrultusunda reform paketleri düzenlenmiştir. Bu reformların uygulanması sürecinde halkın birçok kesiminden hem doğrudan hem de dolaylı katılımlar olmuştur. Yaşanan bu sürece etki eden oyuncular temel olarak üç grupta toplanmaktadır (Barabaşev ve Klimenko, 2010: 31, 32):

- Toplum kökenli gruplar

- Devlet görevlileri ve siyasi yöneticiler
- Yabancı kökenli ulusal ve uluslararası kuruluşlar

STK'lar, baskı grupları ve şirketler önemli ölçüde kendilerini bu süreçte göstermişlerdir. Halkın içinden birçok kesimi temsil eden bu gruplar, devlet aygıtının yürütme organını etkileme yoluna gitmişlerdir. Özellikle iş dünyasından küçük, orta ve büyük ölçekli kuruluşların kendi ticari çıkarları için lobi faaliyetleri yapmaları oldukça etkili olmuştur. Büyük ölçekli ticari kuruluşların bu süreçte devlet aygıtı ile gölge bağlantıları olmuştur (Barabaşev ve Klimenko, 2010: 32).

Küreselleşme sürecinde ülkelerin yönetimi, ÇUŞ'lar ve ülke içinde bulunan şirketler tarafından etkilenmeye başlamıştır. Dönem Rusya'sında korporatif (kurumsal) yönetimin önemi ortaya çıkmıştır. Rusya'daki ilişkileri düzenleyen kanunlar yatırımcıların haklarını oldukça sıkı bir şekilde korumaya başlamıştır. Ancak günümüz kurumsallaşma sürecinde devlet giderlerinde, özel kredilerde ve dış yatırımlarda kısıtlamaya gidilmektedir. Bu alanda, en önemli oyuncular şirket yöneticileridir. Bu bağlamda ortaya atılan bir hipotez devletin rolüne dikkat çekmektedir. Buna göre şirket yöneticileri, devlet yönetiminin çıkarlarını da göz önünde bulundurmakta ve devlet yönetiminde etkileyici rol oynamaktadırlar. Bu noktada devlet yönetimindeki hantallığa dikkat çekilmekte ve özel sektör desteklenmektedir (Guruiyev, Manayenkov ve Tshlo, 2003: 2, 4, 6).

Demokrasinin, serbest piyasa ekonomisinin ve devlet kurumlarının ayrılmaz bir parçası olan gayri resmi örgütler, ülkelerin yeniden yapılanması sürecinde sivil toplum ve devlet arasındaki bağı kurarak oldukça etkili olmaya başlamışlardır. Örneğin, Rusya gazetesinde 2005 yılında devlet başkanı, vatandaş ile diyalogun siyasi bir sorumluluk süreci olduğunu ifade etmiştir. Bu anlamda vatandaş ile devlet arasında bir bağın kurulması vurgulanmıştır. 4 Eylül 2005 tarihinde düzenlenen federal kurumlar kanunu ile STK'lar yeniden yapılandırılarak Rusya Federasyonu'nda kamu birimleri oluşturulmuştur. Bu kurumların amacı, sivil toplum ile devlet organları arasındaki diyalog sürecini geliştirmek ve vatandaşların yönetime katılmalarını sağlamaktır (Yakovlev, 2010: 145, 146).

STK'lar dönem Rusya'sında halk örgütleri ve politika/savunma örgütleri olarak iki grup halinde bulunmaktadır. STK'ların kurulmasında iş adamları, sanayiciler ve

siyasi-dini liderler etkin rol oynamışlardır. Bu örgütlerin temel amacı, kaynakların dağılımını sağlamak için işbirliği yaparak yerel ve bölgesel otoriteleri etkilemektir. Bu çerçevede STK'lar yerel ve bölgesel yönetimleri etkileyerek vatandaşların haklarını korumayı ve sosyal haklarını iyileştirmeyi amaçlamaktadır.

Bazı liderler ise STK'ları kullanarak siyasi çıkarları için kampanyalar yapmaktadırlar. Siyasete atılmak isteyen adaylar için politika/savunma örgütleri ilk adım sayılmaktadır (Cook ve Vinogradova, 2006: 1, 2). Dönem Rusya'sında yaşanan bu süreçte rol oynayan oyunculardan bir diğeri de düşünce kuruluşlarıdır (think tanks). İdari yeniden yapılanma sürecinde *kamu hizmeti reformu (2003-2005)* ve *Federal Program E-Russia (2002-2010)* gibi programların hazırlanmasında bu oyuncular aktif görev almışlardır. Yapılan çalışmalara, bu kurumlarda çalışanlar, bilim enstitüleri ve danışmanlık şirketleri katkıda bulunmuşlardır (Konov, 2007: 8). Bu anlamda düşünce kuruluşları, devletin karar alma ve uygulama aşamasında önemli ölçüde dönem Rusya'sında etkili olmuşlardır. Bu kuruluşlar, gayri resmi oyuncular olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlar, GGI (German Gref İnstitute) IMEMO (Dünya İktisat ve Uluslararası İlişkiler Enstitüsü), CPSU (Communist Party of the Soviet Union), ISKRAN (ABD ve Kanada Çalışmaları Enstitüsü) ve MGIMO (Moskova uluslararası İlişkiler Devlet Enstitüsü)'dur. En temel ve etkili olanı 1993 yılında kurulan The Carnegie Moscow Center isimli olan düşünce kuruluşudur. Bu gayri resmi oyuncunun tüm fonları Amerika tarafından karşılanmaktadır.

Diğer taraftan, RISI (Rusya Stratejik Araştırmalar Enstitüsü) ve GGI (German Gref İnstitute) isimli düşünce kuruluşlarının merkez komitesi, devlet yönetimini doğrudan etkilemektedir. Çünkü bu komiteye başkanlık yapan aynı zamanda DUMA'nın bir üyesidir. (Pynnöniemi, 2003: 3, 5, 6).

Devlet görevlileri ve siyasi yöneticiler de bu süreci etkileyen ve ikinci derecede etkisini gösteren oyunculardan olmuşlardır. Özellikle yürütme organının dönüşümünde ve etkinliğini kaybeden eski devlet kurumlarının yeniden yapılandırılması sürecinde etkisini göstermişlerdir. Uluslararası arenada Rusya'nın sağlam bir zeminde bulunmasını sağlamak ve Rusya halkının ekonomik ve sosyal alanlarda refah düzeyini yüksek tutmak amacıyla bu oyunculara büyük görev düşmüştür (Barabaşev ve Klimenko, 2010: 33).

Çizelge 8: Rus STK'ların başlıcaları: Halk Örgütleri ve Politika/Savunma Örgütleri

<p>1. Halk Örgütleri</p> <p>Belirli grupların veya üyelerinin ihtiyaçlarını yansıtan kitle örgütleri</p>	<p>1.1 STK'lar faaliyetleriyle doğrudan problemlerin çözümleriyle ilişkilendirilir veya örgüt üyelerinin ihtiyaçlarını tatmin edilme yoluna gidilir.</p>	<p>1.1.1 Karşılıklı yardım örgütleri, Örneğin; sakatlar derneği, emekli askerler derneği, hasta çocuklu aileler ve cinsiyet temelli dernekler</p>
		<p>1.1.2 Kulüp tipi örgütler; çıkar dernekleri</p>
	<p>1.2 STK'lar faaliyetleriyle kendi üyelerinin ihtiyaçlarına yönelik değil, belirli bir grup ve/veya bazı belirli sosyal problemlerin çözümüne yöneliktir.</p>	<p>1.2.1 Kamu hizmeti STK'ları, Bağış dernekleri; evsizlere yardım veya uyuşturucu bağımlılarına yardım gibi faaliyetler.</p>
		<p>1.2.2 Çevreyle ilgili tarihsel-kültürel faaliyetleri yürüten STK'lar</p>
<p>2. Politika/ Savunma Örgütleri</p> <p>Bazı sosyal gruplarının çıkarlarının korunması, politikaların oluşturması ve şekillenmesinde doğrudan etkili olan örgütler</p>	<p>2.1 Hak Savunma Örgütleri</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geleneksel insan hakları örgütleri • Sivil kontrol grupları; Yürütme organlarının faaliyetlerini kontrol ederler, Seçim prosedürlerini kontrol ederler 	
	<p>2.2 Altyapısal STK'lar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yasal savunma grupları STK'lar • Araştırma ve eğitim merkezleri • STK'lar için kaynak merkezleri • Toplum ve iktidar arasında iletişim sağlayan, sivil toplumun gelişmesini sağlayan yardım amaçlı sivil girişim örgütleridir. 	

Kaynak: (Cook ve Vinogradova, 2006: 4).

Farklı gerekçelerle siyasi yöneticiler bu görevleri üstlenmişlerdir. Örneğin, seçim öncesinde politikacılar, yenilikleri ortaya koymak ve politikaları geliştirmek için programlar yaparak halka bunları açıklamaktadırlar. Putin'in 4 Mart 2012 tarihinde seçim öncesinde yapmış olduğu bir konuşmaya bakılırsa (<http://putin2012.ru>, 2012);

“Bizim görevimiz, öyle bir siyasal sistem yaratmak, öyle bir sosyal devlet gereği olarak vatandaşlarını tam anlamıyla koruyan kurumları oluşturmak ve öyle bir ekonomik sistem oluşturmak ki, tüm Rusya vatandaşları aynı çatıda toplanabilsin. Yani sağlıklı bir devlet yapısı oluşturulabilsin. Dolayısıyla devletle vatandaş arasında öyle bir ilişki olacak ki karşılıklı güven ve doğruluk bir numaralı amaç olacaktır.”

Vatandaşla devlet arasında bir bağın kurulmasını dile getiren Putin, YKİ anlayışının bir çıktısı olan yönetim anlayışına dikkat çekmektedir. Bu konuşmasında Putin, diğer ülkelerin tecrübelerinden faydalandığını ve küresel sisteme uymak istediğini göstermektedir. İdari yeniden yapılanmanın gerekliliğine dikkat çeken devlet başkanı, 2003 yılında federal meclis toplantısında bu gereksinimi şu şekilde dile getirmiştir (<http://archive.kremlin.ru>, 2003);

Bürokrasi, aşırı derecede otoriter bir yönetimin olması demektir. Ancak bürokrasinin elindeki otoriter sistemin hantal olması, devlet erklerinin kalitesini yok etmektedir. Böyle bir otoriter yönetim şekli, sadece kendi kaynaklarından beslenebilmektedir. Diğer kaynaklardan beslenemediği için devlet kurumları, gereksiz birer kurum haline gelmektedir. Dolayısıyla kurumların yeniden yapılanması için gerektiğinde radikal değişimlere gitmekte fayda vardır.

Siyasi parti elitleri, kendi çıkarları için bürokratik kurumların dönüşümünü başlatmışlardır. Devlet sosyalizmini yıkılarak yerine kapitalizmin kurulması amacıyla dönem Rusya'sında Sovyet zamanı parti elitleri, özel işletmeleri kendileri ortaya çıkarmışlardır. Sovyet döneminde siyasi hareketin liderliğini yapan bu kişiler, dönem Rusya'sında da birer oyuncu olarak kapitalizmin dönem Rusya'sına getirilmesini sağlamışlardır. Dolayısıyla yukarıdan aşağıya yapılan bir devrimin liderleri, parti elitleridir. Dönem Rusya'sında kapitalizm süreci ortaya çıkarken komünist parti elitleri de, birer oligark olarak ortaya çıkmışlardır (Kotz ve Weir, 2007: 6).

Ekonomik ve siyasal dönüşümler esnasında yürütme organında kurumsal değişimler yaşanmış ve bu süreçte devlet elitleri, idari reformların yapılması aşamasında teşvik

edici olmuşlardır (Narışkin ve Habriyeva, 2006: 7). Dolayısıyla politika transferi aşamasında seçilmiş politikacılara ve elitlere bir oyuncu olarak önemli görevler düşmüştür.

Demokrasinin vazgeçilmez unsuru olan siyasi partiler de, politika transferi aşamasında bir oyuncu olarak oldukça önemli bir yere sahiptir. Sentsov (2012: 82, 83) siyasi partilerin siyasal dünyanın ve bu dünya içinde yaşayan insanların dilsel ifadeleri olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda dönem Rusya'sında siyasal söylemleri dile getiren siyasi partiler, halkın daha refah seviyede yaşaması için birçok program yapmaktadır. Bu partilerin yaptıkları programlar sayesinde politika transferinin temelleri atılmaktadır. Örneğin, 2011 yılında Birleşik Rusya Partisi, Komünist Parti, Sosyal-Demokrat Parti ve Adalet Partileri birçok program yaparak seçim yarışına katılmışlardır.

Devlet kurumlarında çalışan bürokratlar ve diğer kamu görevlileri de, her zaman kendi kurumunun daha iyi seviyede olmasını istemektedirler. Dolayısıyla bu kamu görevlileri kendi hâkimiyet alanlarında yetkilerini kullanarak, mülkiyet üzerinde etkisini gösterebilmektedirler. Bürokratlar, devlet aygıtının ihtiyaçlarını karşılaması safhasında kurumların oluşumunda kullanılacak devlet arazilerini, satın alma ve satma işlerinde zengin bürokratları kayırabilmektedirler. Dönem Rusya'sında olduğu gibi özelleştirmeyi bir formül olarak kullanabilmektedirler (Gaidar, 1997: 16).

Yabancı ulusal ve uluslararası kuruluşlar, bu süreçte etkili olan diğer bir oyuncu grubu olmuştur. Rusya'da bulunan bu kuruluşlar, diğer ülkelerin tecrübelerini kendi ülkelerine aktarmaktadır. Bu kapsamda kuruluşlar, dönem Rusya'sında kendi yönetim standartlarının yayılmasını istemektedir. Bu yönetim standartları, Rusya'daki siyasal yelpazeyi de etkisi altına almaktadır. Diğer ülkelerle yapılan işbirlikleri ve uluslararası antlaşmalar bu ülkeleri birbirine bağlamaktadır. Böylece yabancı oyuncular, yürütme organının dönüşümünde program ve projelerin geliştirilmesi aşamasında Rus reformculara önemli ölçüde destek vermişlerdir. Yabancı oyuncular, Rus reformculara kurulan yeni bir devletin inşası aşamasında yeni bir yönetim anlayışının oluşturulmasında teknik olarak yardım etmişlerdir. Ekonomik krizlerin aşılmasında, bütçe düzenlemelerinde ve 2009 yılında E-Devlet uygulamasına geçilmesinde bu destekler etkisini göstermiştir (Barabaşev ve Klimenko, 2010: 34). Ancak Klein'a göre, Sovyetler Birliği döneminden bu yana

başlayan teknik yardım ve tavsiyeler dizisi süreci, ilk aşamada dayatma politikalarını beraberinde getirmiştir. Örneğin, Sovyetler Birliği başkanı Mihail Gorbaçov, 1990 yılının temmuz ayında ilk G-7 zirvesine katılmıştır. Bu zirveye katılması, soğuk savaş döneminin kapanmasını ve Sovyetler Birliği'nin sosyalist bir rejimden demokrasiye yönelik ilk adımların atılmasını ifade etmiştir. Böylece “*Perestroyka (yeniden yapılanma) ve glasnost (Açıklık)*” süreci başlamıştır. Ancak G-7 zirvesine katılan Gorbaçov'a katılımcı ülke başkanları tarafından bir mesaj verilmiştir. Bu mesajda Sovyetler Birliği'nin derhal ekonomik ve iktisadi dönüşüm politikalarını (Şok Terapi) uygulamadığı takdirde, ülkenin yıkılacağı sinyali verilmiştir. Toplantı sonrasında Gorbaçov IMF, DB ve diğer donör kurumlarından tavsiyeler adı altında emirler almaya başlamıştır. Sovyetler Birliği'nin dağılmasını müteakip, Gorbaçov'un yerine Yeltsin geçerek dönem Rusya'sının devlet başkanı olmuştur. Bu dönemde IMF ve G-7 gibi uluslararası oyuncuların talimatları, dönem Rusya'sına iki dönüşüm programı sunmuştur. “*Şikago ekonomik okul programı*” ve “*esas demokrasi dönüşüm programı*” arasında seçime zorlanmıştır (Klien, 2001: 218-220).

Diğer bir örnek ise 1993 yılında toplanan G-7 zirvesidir. Bu zirvede dönem Rusya'sında yapılacak reformlar için destek programı çalışmaları yapılmıştır. Hazırlanan rapora göre (<http://www.g8.utoronto.ca/1993>);

- Demokratik bir toplumun yaratılması, serbest piyasa ekonomisinin ve Rusya toplumunun refah seviyesinin geliştirilmesi için G-7 ülkeleri dönem Rusya'sının yeniden yapılanması aşamasında destek olacaklardır.
- G-7 ülkeleri ve Rusya uluslararası arenada işbirliğini sürdürecektir.
- Dönem Rusya'sı finansal istikrar, yapısal reformlar ve özelleştirmeler yapacaktır.
- Özel şirketlerin yatırım yapılabilmesi ve ekonominin dönüşümü için dönem Rusya'sı meşru süreci oluşturacak, idari yeniden yapılanma ve reform sürecini başlatacaktır.
- Bu süreçte iktisadi dönüşüm için G-7 ülkeleri, IMF 'ye baskı yaparak dönem Rusya'sının yeniden yapılanma sürecinde yol gösterici rolü oynayacaktır. Bu

durumda IMF, dönem Rusya'sıyla stand-by anlaşması imzalayacak ve 4.1 milyon dolar finansal destek verecektir.

- Yapısal ve sektörel reformların yapılmasında ise DB öncü rolü oynayacaktır. Bu süreçte 500 milyon dolar finansman yardımı verilecektir. Bunun için Rusya hükümetine baskı yapılarak iş birliğine gidilecektir.

Dolayısıyla IMF ve DB kurumları dönem Rusya'sının yeniden yapılanmasında önemli rol oynamışlardır. Ek A'da belirtilen görüşmede David Kotz (2013), IMF planını kabul ettirmek için Rusya'ya baskı yapılmadığını, aksine burada Yeltsin'in ekonomik danışmanlarının bu politikaları belirlediğini, kararlar aldığını ve uyguladığını ifade etmektedir. Bu kapsamda dönem Rusya'sında idari reformların planlanması ve uygulanması sürecinde içerden ve dışarıdan birçok oyuncu görev almıştır. Bu oyuncular vasıtasıyla dönem Rusya'sında politika transferlerinin hem zorlayıcı hem de gönüllü bir şekilde yapıldığı söylenebilir.

4.4. Bölüm Değerlendirmesi

Küreselleşme sürecinde Sovyetler Birliği dünyadaki değişime ayak uydurmayı hedeflemiştir. Ancak Gorbaçov'un başlattığı *Perestroyka* (yeniden yapılanma) ve *Glasnost* (açıklık) reform çalışmaları, büyük bir imparatorluğun dağılmasına neden olmuştur. Sovyetler Birliği döneminde geleneksel bir anlayışın sahip olduğu bir yönetim anlayışı varken, 1980'li yılların sonlarında Gorbaçov'un başlattığı demokrasi ve liberalleşme adımları, 1991 yılından sonra Yeltsin'in iktidara gelmesiyle devam etmiştir. İdari yeniden yapılanma ve reform sürecinde, vatandaşlar demokrasi ve liberalleşmeyi bir gereksinim olarak görmüşlerdir. Bu çerçevede refah devlet politikaları ve yeni sağ politikaları dönem Rusya'sının yönetim kültürüne uyarlanarak YKİ'nin birer çıktısı olmuştur. 1991-1992 yılından başlayıp günümüze kadar yapılan idari reformlar, refah politikası gereksinimleri, yeni sağ ürünü olan özelleştirme, adem-i merkeziyetçilik, serbestleştirme politikalarına bu bölümde değinilmiştir. Buradan çıkarılan sonuç, hem refah devlet politikaları ve yeni sağ politikalar hem de idari yeniden yapılanma çerçevesinde yapılan idari reformlar birbirlerine paralel bir şekilde yol izlemişlerdir. Bu reformlar üçüncü bölümde ifade edildiği gibi altı aşamada incelenmiştir. 1992-1993, 1993-1996, 1996-1998, 1999-2000, 2003-2005 ve 2005-2010 yılları arasında idari reformlar incelenmiştir. Bu

bölümde idari yeniden yapılanma reform sürecinde etkin olan oyunculara değinilmiştir. Bu oyuncular hem iç hem de dış dinamikler olarak idari yeniden yapılanma sürecini şekillendirmişlerdir. Bu süreçte dış oyuncular genellikle tavsiye verici şekilde görünürken, iç oyuncular değişimin dinamiklerini oluşturmaktadır. Bu çerçevede dönem Rusya'sı 1992-1998 yılları arasında genellikle tavsiyeler almıştır. Ancak 1998 yılına kadar uygulanan bu politikalar, zorlayıcı politika transferi olduğu için dönem Rusya'sının alışık olmadığı bir siyasi kültürün sonucunda idari ve ekonomik sıkıntılara neden olmuştur. Ekonomik bağlamda Rusya çökmüş, neredeyse dağılma noktasına gelmiştir. Putin'in iktidara geldiği dönemde dünya üzerinde petrol fiyatlarının artması Rusya'nın işine yaramıştır. Bu süreçte Putin'in izlediği politikalar sayesinde dönem Rusya'sında olumlu gelişmeler gözlemlenmeye başlamıştır. Böylece uygulanan neo-liberal politikalar, Putin döneminden sonra da devam etmiştir. Ancak bu kez dış oyuncuların baskısı azaltılarak, aksine Rusya'nın kendi oyuncuları ışığında uygulamalar devam etmiştir. Bu bağlamda Yeltsin döneminden sonra yeni bir liderin dönem Rusya'sında yerini alması, yeniden yapılanma sürecinde dengeleri değiştirmiştir. Dönem Rusya'sında merkeziyetçi bir yol izleyen Putin, Çarlık düzenine geri dönme eğilimini göstermeye başlamıştır. Bu dönemde uluslararası kuruluşların etkisi, Rusya üzerinde azalmış ve politika süreci gönüllülük temelinde bir yol izlemiştir.

Nitekim birçok değişken sayesinde bir taraftan otoriter bir yönetim, hâkimiyetini sürdürürken, diğer taraftan piyasa ekonomisi ve liberal politikalar dönem Rusya'sında başarıyla uygulanmaya devam etmektedir (Jakopson, 2001: 29).

5. SONUÇ

Yapılan bu çalışmada, Sovyetler Birliği döneminde komünist bir anlayışı içinde barındıran bir yönetim sisteminden Sovyet sonrası dönem Rusya'sında kapitalizmin hâkim olduğu bir yönetim anlayışına geçiş aşamasında büyük bir değişim sürecinin yaşandığı iddia edilmiştir. Bu süreçte komünist bir anlayışın yıkılarak yerine kapitalist bir anlayışın dönem Rusya'sında hızlı bir şekilde benimsenmesi, birçok değişimi de beraberinde getirmiştir. Küreselleşme, demokrasi ve liberalleşme söylemleri, yeni bir devletin yapılanmasında halkın olumlu yönde birçok beklentisini ve talebini ortaya çıkarmıştır. Yeni bir devletin inşasında içeriden ve dışarıdan etkili olan birçok faktörün ve oyuncunun olduğu iddiası, politika transferi bağlamında çok yönlü olan bu karmaşık süreci çözümlenmeyi hedeflemektedir.

Bu anlamda yapılan çalışmada Sovyet sonrası dönem Rusya'sında idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde hangi oyuncuların etkili olduğu sorusuyla yola çıkılmıştır. Bu süreçte hangi faktörlerin etkili olduğu ve bu faktörlerin dönem Rusya'sında ne gibi değişimleri beraberinde getirdiği sorularına yanıt aranmıştır. Bu soruları yanıtlama sürecinde çalışma dört bölümde incelenmiştir.

İlk aşamada, idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde rol alan temel faktörlerin sadece küreselleşme sürecinin bir çıktısı olmadığı, yeniden yapılanma gereksinimini ortaya çıkaran iç ve dış faktörlerin etkili olduğu söylenebilir. GKY'nin bir bileşeni olan refah devletinin zamanla işlemez hale geldiği iddiası, yeniden yapılanma söylemlerini ortaya çıkarmıştır. Ardından, YKİ'nin bileşenleri olan yeni sağ politikalar uygulanmaya başlamıştır. Bu değişimler, idari yeniden yapılanma ve reform sürecine hız kazandırmıştır. Bu noktada değişim sürecini şekillendiren içeriden ve dışarıdan birçok oyuncunun rol oynaması, politika transferlerini ortaya çıkarmıştır.

İkinci bölümde, dünya üzerinde birçok ülkenin küreselleşme sürecinde yaşanan değişimlere ayak uydurduğu iddia edilmiştir. Yönetimsel bağlamda ihtiyaçlara cevap verebilecek ölçüde yapılan reformlar, politika transferleri aracılığıyla yapılmıştır. Yapılan bu politika transferleri, gönüllü veya zorlayıcı şekillerde olup birçok oyuncuyu bu sürece dâhil etmiştir. Dolayısıyla, 1980'li yıllara kadar kabul gören GKY zaman içinde dönüşerek YKİ şeklinde politika transferleri aracılığıyla dünya

üzerinde diğer devletlere yayıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu noktada, dönem Rusya'sı da devletin yeniden yapılanma sürecinde küreselleşme sürecine uyum sağlayarak ya da zorunlu bırakılarak bir dizi reform sürecine tabi olmuştur. Bu noktada, Sovyetler Birliği'nin temel mirasçısı olan dönem Rusya'sı da, günümüz küresel sürecine ayak uydurmak amacıyla komünist bir sistemi terk ederek kapitalizme özgü bir yönetim anlayışına adım attığı söylenebilir. Sovyetler Birliği'nden kalan bürokratik anlayış, dönem Rusya'sında neo-liberal politikaların uygulanması sürecinde kapitalizmle dönüşen bir yönetim sisteminde yerini almaya başlamıştır.

İlerleyen bölümde ise dünya standartlarından geri kalmak istemeyen dönem Rusya'sı, idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde idari reformlar yapmıştır. Bu reformlar dönemler halinde incelenmiştir. Uygulanan idari reformların yapılmasının temelini piyasa ekonomine geçiş süreci oluşturmuştur. Bu nedenle tüm kurumların piyasa ekonomisi şartlarına uygun hale getirilmesi ve dönüşümlerin sağlanması yapılan bu idari reformlar aracılığıyla sağlanmıştır.

Son bölümde ise refah devleti ve yeni sağ politikalarına değinilmiştir. Bu anlamda Sovyetler Birliği döneminde 1980'li yılların sonlarında Gorbaçov'un *yeniden yapılanma ve açıklık* hareketiyle başlattığı demokrasi ve liberalleşme adımları, 1991 yılından sonra Yeltsin'in iktidara gelmesiyle devam etmiştir. İdari yeniden yapılanma ve reform sürecinde, vatandaşlar demokrasi ve liberalleşmeyi bir gereksinim olarak görmüşlerdir. Bu çerçevede refah devleti politikaları ve yeni sağ politikaları dönem Rusya'sının yönetim kültürüne uyarlanarak YKİ'nin birer çıktısı olarak görülebilir. 1991-1992 yılından başlayıp günümüze kadar yapılan idari reformlar, refah devleti politikası gereksinimleri ve yeni sağ ürünü olan özelleştirme, adem-i merkeziyetçilik, serbestleştirme politikaları bu bölümde incelenmiştir. Buradan çıkarılan sonuç, hem refah devleti politikaları ve yeni sağ politikalar hem de devletin yeniden yapılanması çerçevesinde yapılan idari reformlar birbirlerine paralel bir şekilde yol izlemişlerdir. Aynı zamanda bu süreçte etkin olan oyunculara değinilmiştir. Bu oyuncular hem iç hem de dış dinamikler olarak devletin yeniden yapılanma sürecini şekillendirmişlerdir. Bu kapsamda yapılan reformlar, bir döneme kadar uluslararası kuruluşlar gibi birçok bileşenin doğrudan zorlayıcı politikalarıyla dönem Rusya'sına dayatmalar şeklinde uygulanırken, Putin'in 1999 yılında

Yeltsin'in halefi olarak iktidara gelmesiyle zorlayıcı politika transferleri gönüllü politika transferlerine dönüşmüştür. Bu noktada, IMF ve DB gibi kuruluşların artık Rusya'yı daha kötü bir ekonomiye sürüklediklerini düşünen Rus oligarklar yeni bir lider yaratarak bu soruna farklı bir yaklaşım getirmişlerdir. Ancak Putin'in milliyetçi duruşu Rusya halkında bir güven yaratmıştır. Daha sonra Putin'in yapmış olduğu reformların yanında dünya üzerinde petrol fiyatlarının artması, yeni bir devlete küresel bir çehre kazandırmıştır. Diğer taraftan Gorbaçov döneminden başlayan demokrasi ve liberalleşme söylemleri, Yeltsin döneminde yaygınlaşmıştır. Neo-liberal politikaların uygulanmasıyla serbest piyasa şartlarının uyarlanma süreci, dönem Rusya'sını alışılmadık bir sisteme sokmuştur. Bununda ötesinde, Yeltsin döneminde uygulanan adem-i merkezîyetçilik politikaları neredeyse Rusya Federasyonu'nu dağılma eşiğine getirmişken, Putin'in otoriter bir tavır takınarak icra ettiği merkezîyetçi politikaları tekrar birleşmeyi getirmiştir. Her ne kadar uygulanan adem-i merkezîyetçilik politikaları, YKİ'nin bir ürünü olsa da, dönem Rusya'sında bu süreç sınırlı kalarak Putin döneminden sonra merkezîyetçi bir yapıya bürünmüştür.

Bu noktada, 1990'lı yıllardan günümüze kadar gelen Rus liderler, demokrasi ve neo-liberal politika gibi söylemlerle aslında bir bakıma kapitalizmi kendi içlerinde devşirmişlerdir. GKY'nin hâkim olduğu totaliter bir anlayıştan sonra demokratik bir yapının olgunlaşması beklenirken, dönem Rusya'sında otoriter bir yapı meydana gelmiştir. Yapılan idari reformlar çerçevesinde hem YKİ anlayışı hem de otoriter bir yapı günümüz Rusya'sında paralel bir şekilde birlikte işlemekte ve şekil 5'te de gösterildiği üzere özgürlüklerle sermaye birikimi sürecinin negatif bir ilişkiye sahip olduğu, piyasanın beraberinde demokratikleşmeyi getirmediği ve aksine ciddi sermaye birikimlerinin otoriter bir rejim altında gerçekleştiği görülmektedir. Bu kapsamda dönem Rusya'sında hem merkezîyetçi bir yapı hem de piyasa ekonomisi temelli politikalar birlikte hareket etmektedir. Birbirlerine zıt olan iki eksenle paralel giden bu süreçler Almanca'da *çift gezer veya birlikte hareket eder* anlamlarını taşıyan *Doppelgänger* kelimesinde karşılığını bulmaktadır.

Sonuç olarak bütün ulaşılan bulgular göstermektedir ki, idari yeniden yapılanma ve reform süreci, iç ve dış oyuncuların ivme kazandırmasıyla hem gönüllü politika transferi hem de zorlayıcı politika transferi şeklinde kendini göstermiştir. Dış

oyuncular olarak ifade edilebilecek AB, IMF ve DB gibi kuruluşlar bir döneme kadar teknik ve finansal bağlamda yapılan reformların itici birer motor gücü olmuşlardır. Rus reformcular, bu politikaları kabul etmek zorunda kalmışlardır. Bu sürecin diğer oyuncuları da, toplum içinden gelen oyuncular ve devlet bürokratları olmuştur. Demokrasi söylemlerini halk sürekli dile getirmiş, STK ve baskı gruplarıyla devlete sürekli baskı yapmışlardır. Bu bağlamda yeni bir devletin oluşturulması sürecinde, komünist parti liderleri ve Sovyet Rusya'nın kurum yöneticileri, birer oligark olarak gündeme çıkmışlardır. Temel rolü oynayan bu oyuncular, komünist bir rejimin temellerini kendileri yok ederek kapitalist bir anlayışı dönem Rusya'sına getirmişlerdir. Bu bağlamda yaptığımız çalışma şunu göstermektedir ki, dönem Rusya'sında iç ve dış oyuncuların etkisiyle gerçekleşen devletin yeniden yapılanma ve reform sürecinin, tek bir değişkene referansla açıklanması mümkün değildir.

Yapılan bu çalışmanın literatüre katkısı ifade edilirse, bir devletin idari yeniden yapılanma ve reform sürecinde iç ve dış oyuncuların, değişim ve dönüşüm sürecine rehberlik ederek ortaya atılan yeni söylemlerle, reform sürecini başlatabileceği görülmektedir. Ancak bu süreçte kullanılan demokrasi, liberalleşme ve adem-i merkeziyetçilik söylemleri Rusya'yı otoriter bir rejim olmaktan alıkoymamıştır. Aksine, otoriter yönelimlerin ve merkezileşme eğilimlerinin sermaye birikimini mümkün kılan bir değişken olduğu söylenebilir.

6. KAYNAKÇA

- Abdullayev, N. (2008). Demokratikleşme Sorunsalı Çerçevesinde Rusya'da Hükümet Şekli Üzerine. Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Aksoy, A. Ş. (1998). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 7 (1), 3-13.
- Aktel, M. (2003). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*. (Birinci Baskı). Ankara: Asil Yayınevi.
- Akyıldız, F. (2013). Rusya'da Yerel Yönetimler. *Dünyada Yerel Yönetimler*. Okçu, M. ve Özgür, H. (Editörler). (Birinci Baskı). Ankara. Seçkin Yayıncılık. ss. 545-584.
- Akyıldız, H. (2005). Temel Dinamikleri ve Çelişkileriyle Üretim ve Bölüşüm Süreci. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. 19(4). 27-45.
- Al, H. (2002). Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Alesina, A. and Tabellini, G. (2007). Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task. *American Economic Review*, 97(1), 169-179.
- Analitiçeskoye Upravleniye Apparata Soveta Federatsii. (2006). Analitiçeskiy Vestnik. No: 22 (310). Web: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2006/VSF_NEW200701241749/VSF_NEW200701241749_000.htm adresinden 25.04.2014 tarihinde alınmıştır.
- Andreeva, E. and Golovanova, N. (2003). Decentralization in the Russian Federation. Center for Fiscal Policy, Moscow. Web: http://www.caei.com.ar/sites/default/files/19_-_decentralization_in_the_russian_federation.pdf adresinden 13.03.2014 tarihinde alınmıştır.
- Arslan, N. T. (2010). Yeni Kamu Yönetimi, Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci. C. *Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-37.
- Avraamova, M. E. (2010). Vosproizvodstvo Adaptatsionnih Praktiki v Period Rossiyskoy Transformatsii. Web: <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/12/16/1214863289/Avramova.pdf> adresinden 14.06.2013 tarihinde alınmıştır.
- Aykaç, B., Yaman, H. ve Özer, M. A. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 5(2), 153-179.
- Bağçe, H. E. (1999). Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi. *Amme İdaresi Dergisi*. 32(4), 3-14.

- Balcı, A. (2005). Kamu Yönetiminde Çağdaş Sunumlar ve Kamu Hizmetine Etkileri. Coşkun C.A ve Saran U. (Editörler.). *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*. Hizmet-İş Sendikası Yayınları. Ankara. ss.19-38.
- Barabaşev, A. G., Zaytseva, T. V., Kozbanenko, V. A, Kortova, M. A, Kukin, V. İ. ve Obolonskiy, A. V. (2006). Reforma Gosudarstvennoy Slujbi Rossiyskoy Federatsii (2000-2003 Godı). Moskva: İzdatelstkiy Dom GU VŞE.
- Barabaşev, A. G. i Klimenko, A. V. (2010). *Administrativnaya Reforma i Reforma Gosudarstvennoy Slujbi v Rossii-Voprosı Realizatsii i Koordinatsii*. Gosudarstvennyy Universitet. Moskva.
- Benson, D. (2009). Review article: constraints on policy transfer. CSERGE working paper EDM, 09-13.
- Benson, D. and Jordan, A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, Vol 9, 366–378.
- Bilgiç, V. (2008). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K. ve Coşkun, B. (Editörler). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. (İkinci Baskı) Ankara. Seçkin Yayıncılık. ss. 27-46.
- Blinov, A. (2003). *Natsionalnoe Gosudartvo v Usloviyah Globalizatsii*. Maks Press. Moskva. Web: www.socialdesign.ru/structure/publication/monographs/.../mono1.pdf 28.09.2012 tarihinde alınmıştır.
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J. and Reed, C. M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*. 61(5), 608-620.
- Braun, A. (2005). Perestroyka i Piyat Transformatsiy. Web: http://www.gorby.ru/userfiles/06_braun.pdf adresinden 16.10.2012 tarihinde alınmıştır.
- Brocklehurst, H., Stott, N., Hamber, B., and Robinson, G. (2000). Lesson Drawing from Negotiated Transitions in Northern Ireland and South Africa. *Indelivery at the 2000 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, DC.
- Boussena, S. and Locatelli, C. (2012). Energy Institutional and Organizational Changes in EU and Russia: Revisiting Gas Relations. *Energy Policy*, 55, 180-189.
- Butterfield, J. (2009). Russia's Costly Decentralization. 3th Central European Conference in Regional Science. Western Michigan University. USA.
- Calogero, M. (2010). The Introduction of New Public Management Princibles in The Italian Public Sector. Web:

- <http://www.apas.admpubl.snsps.ro/handle/2010/245> adresinden 12 Ekim 2011 tarihinde alınmıştır.
- Camdessus, M. (2005). Russia's Transformation Efforts at a Turning Point. Web: <http://www.imf.org/external/np/sec/mds/1995/mds9505.htm> adresinden 21.04.2013 tarihinde alınmıştır.
- Canpolat, H. ve Cangir, M. (2010). Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin reform gündemi: Devletin daha fazla demokratikleşmesi. *Türk İdare Dergisi*, 466(82), 25-46.
- Carnoy, M. and Castelles, M. (2001). Globalization, the knowledge society, and the Network State: Poulantzas at the millennium. *Global Networks*, 1(1), 1-18.
- Cerami, A. (2009). Welfare State Developments in Russian Federation: Oil-Led Social Policy and The Russian Miracle. *Social Policy & Administration*, 43(2), 105-120.
- Cata, E. H. (1994). Russia and IMF: The Political Economy of Macro-Stabilization. *IMF Paper on Policy Analysis and Assessment* 94/20. Web: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=1513.0> adresinden 15.04.2013 tarihinde alınmıştır.
- Chang, D. (2005). 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*. Vol.16. Web: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/pdf_seminar/20050516/ChangDukJoon.pdf adresinden 29.06.2013 tarihinde alınmıştır.
- Cook, L. and Vinogradova, E. (2006). Regional NGOs in Russia: Charitable Foundations, Social Service and Policy-Advocacy Organizations. *The National Council for Eurasian and East European Research*. Web: http://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2006_819_10g_Cook2.pdf adresinden 27.04.2013 tarihinde alınmıştır.
- Chomsky, N. (2011). *Hayaller ve Umular*. (Çev: B.Şahin). (Birinci Baskı). İstanbul: Yarıncılık.
- Coşkun, B. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990'lı Yıllardaki Gelişmeler ve İşkur Örneğinin İncelenmesi. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- Coşkun, B. (2008). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme. Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K. ve Coşkun, B. (Editörler). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. İkinci Baskı. Ankara. Seçkin Yayıncılık. ss. 47-65.
- Conceptual Approach to the New Legal Framework for Energy Cooperation (Goals and Principles)*. 2009. <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/04/215305.shtml> adresinden 02.07.2013 tarihinde alınmıştır.

- Çevik, H. H. ve Demirci, S. (2012). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*. (İkinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Demirel, D. (2006). Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: “Etkin Devlet”. *Sayıştay Dergisi*, 60, 105-128.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2000). Public Administration Review November/December. 60(6). Web: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00117/pdf> adresinden 24 Aralık 2012 tarihinde alınmıştır.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2003). *The New Public Service*. London: M.E.Sharpe, Inc.
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*. ss.343-351. Web: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x/pdf> adresinden 24.11.2012 tarihinde alınmıştır.
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (2000). Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*. 13(1), 5-24.
- Drezner, D.W. (2001). Globalization and policy convergence. *International Studies Review*. 3(1), 53–78.
- Dugget, D. (2002). Kamu Yönetimlerinde Değişim: ‘Sonraki Adımlar’. (Çev. A. Argun Akdoğan-Onur Ender Aslan). *Amme İdaresi Dergisi*. 35(2), ss.1-9.
- Eken, H. (2006). Küreselleşme ve Ulus Devlet. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. No: 15. 243-262.
- Enikolopov, R. and Zhuravskaya, E. (2006). Decentralization and Political Institutions. *Journal of public economics*, 91(11), 2261-2290. Web: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=408060 adresinden 17.06.2013 tarihinde alınmıştır.
- Engdahl, W. (1993). How “Shock Therapy” has ruined Russia? Web: http://www.larouchepub.com/eiw/public/1993/eirv20n19-19930514/eirv20n19-19930514_006-how_shock_therapy_has_ruined_rus.pdf adresinden 12.04.2013 tarihinde alınmıştır.
- Ersöz, D. (2010). Değişen Devlet Dönüşen Sağlık: Kamu İşletmeciliği ve Politika Transferi Bağlamında Sağlıkta Dönüşüm Programı. Yüksek Lisans Tezi. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Balıkesir.
- Evans, M. (2004). *Policy Transfer in Global Perspective*. York: Ashgate Publishing, Ltd.
- Federal’ny Zakon. Statya 56*. 2004. Web: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132979> adresinden 24.23.2013 tarihinde alınmıştır.

- Federal'nyy Zakon. Ob Obşçestvennoy Palate Rossiyskoy Federatsii.* 2005. Web: <http://www.oprf.ru/about/1391/law/418/> adresinden 27.03.2013 tarihinde alınmıştır.
- Fisher, S. (2003). Globalization and Its Challenges. *American Economic Review*, 1-30.
- Fukuyama, F. (2004). *Devletin İnşası: Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim.* (Çev: D. Çetinkasap). İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Furtan, W. H. (2007). Policy Convergence: Canadian Perspective, Web: <http://www.farmfoundation.org/news/articlefiles/845-furtan.pdf> adresinden 03.05.2014 tarihinde alınmıştır.
- G-7 Chairmen's Statement on Support for Russian Reform.* 1993. Web: <http://www.g8.utoronto.ca/adhoc/g7chair93.htm> adresinden 03.03.2013 tarihinde alınmıştır.
- Gaidar, E. (1996). Russian Reform. Gaidar Institute for Economic Policy. Web: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144676 adresinden 25.04.2013 tarihinde alınmıştır.
- Gaidar, E. (1997). *Gosudorstvo i Evolyutsiya. Dni Parajenii i Pobed.* Moskva: Izdatelstvo Evraziya.1
- Gelman, V., Rijkenov, S., Belokurova, E. i Borisova, N. (2008). *Reforma Mestnoy Vlasti v Gorodah Rossii 1991-2006.* Sankt-Peterburg: Norma.
- Genç, N. F. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi.* Sayı:466, 145-159.
- Golomolzin, A. N. (2003). Administrative and Structural Reforms in Russia. Web: <http://www.apecp.org.tw/doc/APEC-OECD/2003-10.htm> adresinden 17.02.2013 tarihinde alınmıştır.
- Gökbunar, R. ve Kovancılar, B. (1998). Sosyal Refah Devleti ve Değişim. Süleyman Demirel Üniversitesi. *İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* Sayı: 3, 251-266.
- Grant, W. (2000). *Pressure Groups and British Politics.* Basingstoke. Palgrave-Macmillan. Web: www.palgrave.com/PDFs/0230201733.pdf adresinden 23.02.2013 tarihinde alınmıştır.
- Grunin, O. P (2011). *Innovatsionnoye Razvitiye Territorii.* Sankt Peterburskiy Universitet Upravleniya i Ekonomiki.
- Guruiyev, S. M., Manayenkov, D. A., i Tshulo, S. V. (2003). Barter i Korporativnoe Upravlenie v Rossii. Web: <http://www.cefir.ru/download.php?id=54> adresinden 13.03.2013 tarihinde alınmıştır.

- Güler, B, A, (2003). Devlette Reform. Mimarlar Odası Sunuşu. Web: <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf> adresinden 21.03.2014 tarihinde alınmıştır.
- Güler, B, A, (2005). Kamu yönetimi yaklaşımları nasıl sınıflandırılabilir? Web: <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/kysiniflan.pdf> adresinden 11 Ekim 2012 tarihinde alınmıştır.
- Hahn, G. (2001). Putin's Federal Reforms, Reintegrating Russia 's Legal Space or Upsetting the Metastability of Russia 's Asymmetrical Federalism. Web: http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/09-4_Hahn.PDF adresinden 23.03.2013 tarihinde alınmıştır.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2010). Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü. *Uluslararası Hukuk ve Politika*. 6(22), 23-54.
- Hasanoğlu, M. (2001). Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 43, 68-82.
- Hass, P. M. (1989). Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterian Polution Control, *International Organization*. 43(3), 377-403.
- Hazlehurst, D. (2001). Networks and policy making: from theory to practice in Australian social policy. Australian National University.
- Jakopson, L. (2001). Public Management in Russia: Changes and Inertia. *International Public Management Journal*. Sayı: 4, 27-48.
- Kartal, A. (2006). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi. Kocaeli.
- Kavraal, S. (2010). Yeni Sağın Bürokratik Modeli. Web: <http://www.belgeler.com/blg/2gpj/yeni-sagin-burokratik-modeli> adresinde 12.11.2012 tarihinde alınmıştır.
- Karakurt, A. (2007). Düşünce Kuruluşları ve Politika Sürecindeki Roller. *Amme İdare Dergisi*. 40(2), 1-20.
- KAYA (1991). Genel Rapor. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 238. Web: <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf> adresinden 13.10.2012 tarihinde alınmıştır.
- Kellner, D. (2009). Globalization, Terrorism, and Democracy: 9/11 and its Aftermath. In *Frontiers of Globalization Research*. 243-268. Web: http://pages.gseis.ucla.edu/faculty/kellner/2009_essays.html 28.09.2012 tarihinde alınmıştır.
- Kellner, D. and Kahn, R. (2007). Resisting Globalization – *The Blackwell Companion to Globalization*. Blackwell Publishing Ltd, Oxford, 662-667.

- Kern, K., Kissling-Naf, I., Landmann, U., Mauch, C. and Löffelsend, T. (2001). Policy Convergence and Policy Diffusion by Governmental and Non-Governmental Institutions—An International Comparison of Eco-labeling Systems. *Discussion Paper*. Social Science Research Center. Berlin
- Kim, C. (2008). Public Administration in The Age of Globalization. *International Public Management Review*. 9(1), 39-54.
- Klein, N. (2001). *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism to Globalization*. George Ritzer (ed.). Blackwell Publishers.
- Konov, A. (2007). Working Group on Public Sector Quality: Public Service and Administrative Reforms in Russia. State University. Moscow.
- Korotkoviç, V. I. (2004). *Istoriya Sovremennoy Rossii 1991-2003*. Sankt-Petersburg: İzdatelstvo: Sankt-Peterburskovo.
- Kotz, D. M. (2000). Lessons from Economic Transition in Russia and China. *Political Economy and Contemporary Capitalism: Radical Perspectives on Economic Theory and Policy*, 210-217.
- Kotz, D. M. ve Weir, F. (2007). *Russia's Path from Gorbachev to Putin The Demise of The Soviet system and the new Russia*. Routledge.
- Köse, Ö. (2003). Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü. *Sayıştay Dergisi*, No: 49, 3-46.
- Krasnov, M. A. i Obolonskiy, A. V. (2003). Çast 2. Glava 2. Razrabotka Kontseptsiy Administrativnoy Reformı. *Reforma Gosudarstvennoy Slujbı Rossii: Istoriya Popitok Reformirovaniya s 1992 po 2000 Godı*. Ves Mir.
- Kutlu, Ö. (2008). İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri. Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K. ve Coşkun, B. (Editörler). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. (İkinci Baskı). Ankara. Seçkin Yayıncılık. ss, 125-154.
- Kuts, A. (2012). Administrativnaya Reforma: Problema Transparentnosti. Web: http://www.rane-brf.ru/conference/conference2012/novaya-stranitsa.php?clear_cache=Y 14.01.2013 tarihinde alınmıştır.
- Kyurlova, K. (2011). *Transnatsionalnoe Korparatsii v Sisteme Politicheskova Lobirovaniya v Sovromennoy Rossii*. Aftoreferat. Sankt-Peterburgskiy Gosudartvennoy Universitet. Sankt-Petersburg.
- Ladi, S. (1999, December). Globalization, Think-Tanks and Policy Transfer. Paper presented in the World Bank Conference of the Global Development Network. Bonn. Germany.
- Litwack, J. (2001, November). Regulatory Reform in the Russian Economy: A Few Issues for Discussion. Paper presented in the Regulatory Management and Reform Seminar. Moscow. Russia.

- Lobanov, V. V. (2010). Modernizatsiya Gosudarstvennogo Upravleniya: Problemi i Reşeniya. Voprosı Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya. No: 2, 136-145.
- Locatelli, C. (2003). The Viability of Deregulation in The Russian Gas Industry. *Journal of Energy and Development*, 28, 221-238.
- Lodge, M. (1998). Institutional Choice and Policy Transfer Reforming British and German Railway Regulation. *Governance*, 16(2), 159-178.
- Loungani, P. ve Mauro, P. (2000, April). Capital Flight From Russia. Paper presented in the Conference on Post-Election Strategy. Moscow. Russia.
- Machfaul, M. (1995). State Power, Institutional Change and the Politics of Privatization in Russia. *World Politics*. 47(2), 210-243.
- McFaul, M. and Weiss, K. (2008). The Myth of the Authoritarian Model: How Putin's Crackdown Holds Russia Back. *Foreign Affairs*. 87(1), 68-84.
- Marsden, G. and Stead, D. (2011). Policy transfer and learning in the field of transport: A review of concepts and evidence. *Transport Policy*. 18(3), 492 – 500.
- Meşe, O. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Sayıştay Denetimi. *Dış Denetim Dergisi*. No: 1, 65-77.
- Narişkin, C. E ve Habriyevoy, T. Y (2006). Administrativnaya Reforma v Rossii: Nekotoriye Itogi i Zadaçi Yuridiçeskoy Nauki. Jurnal Rossiyskogo Prava. No: 11.
- Nikos, M. (2000, June). Trends Of Administrative Reform In Europe: Towards Administrative Convergence? Presented in the Regional International Conference of the International Institute of Administrative Sciences. University of Bologna. Italy.
- Orlova, M. (2010). Vliyaniye Globalizatsii na Izmenenie Roli Gosudarstva. Internet Konferentsiya. Vzaimootnoşeniya Gosudarstva i Biznesa v Rinoçnoy Ekonomike. Moskva.
- Özalp, A. (2008). Diyalektik Düzlemde Refah Devleti ile Yeni Sağ İlişkisi. Gazi Üniversitesi. *Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*. Sayı: 23, 106-119.
- Özer, A. M. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*. 59, 3-46.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden uygulamaya*. (Birinci Baskı). Ankara: Platin yayınları.
- Öztürk, B. (2010). *Rus İhtilali*. (Birinci Baskı). Ordu: Serüven kitapevi.

- Peker, E. (2011). Liberalizmin “Çift-Gezeri”. Web: <http://istifhanem.com/2011/05/11/doppelganger-efepeker/> adresinden 12.06.2013 tarihinde alınmıştır.
- Petrov, N. (2004). Putin’s Anti-Federal Reform 2: Back to USSR. Center for Political and Geographic Research. Web: http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pm_0339.pdf adresinden 23.06.2013 tarihinde alınmıştır.
- Petrov, N., Lipman, M. and Hale, E. H. (2010). Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications Hybrid Regimes. Carnegie Papers. No: 106. Web: http://carnegieendowment.org/files/overmanaged_democracy_2.pdf adresinden 25.06.2013 tarihinde alınmıştır.
- Poslaniye Federalnomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii*, 2003. Web: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml> adresinden 20.01.2013 tarihinde alınmıştır.
- Postanovleniye Pravitelstva Rossii Ot 6 Marta 1992 g. N 145. Voprosi Glavnovo Upravleniya Po Podgotovke Kadrov Dlya Gosudarstvennoy Slujbi Pri Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii*, 1993. Web: <http://law7.ru/base29/part1/d29ru1322.htm> adresinden 11 Şubat 2013 tarihinde alınmıştır
- Postanovleniye Pravitelstva RF Ot 04.01.92 N18. O Sozdanii V G. Nijnem Novgorode Volgo-Vyatskovo Kadrovo Tsenta Pri Glovnom Upravlenii Po Podgotovke Kadrov dlya Gosudarstvennoy Slujbi Pri Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii*, 1992. Web: <http://law7.ru/base49/part0/d49ru0052.htm> adresinden 11.02.2013 tarihinde alınmıştır.
- Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii, O Pravitelstvennoy Komissii Po Provedeniyu Administrativnoy Reformi*, (2003). Web: <http://zaki.ru/pagesnew.php?id=2840&page=3> adresinden 18.02.2013 tarihinde alınmıştır.
- Postanovleniye ot 18 Maya 2001 G. N 384 O Programme Strukturnoy Reformi na Jeleznodorojnom Transporte*, 2001. Web: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=89877> adresinden 04.05.2013 tarihinde alınmıştır.
- Postanovleniye VS RF ot 11.06.92 N2980-1 “O Vvedenii v deystviye Gosudarstvennoy Privatizatsii Gosudarstvennih i Munitsipal’nih Predpriyatiy v Rossiyskoy Federatsii na 1992 God”*, 1992. Web: <http://zakon.law7.ru/base41/d4ru5448.htm> adresinden 22.03.2013 tarihinde alınmıştır.
- Predvıbornaya Programa Vcerocciskoy politiçeskoj partii “Yedinaya Rossiya” (Na Vıborah Prezidenta Rossii 4 Marta 2012), 2012. Web: <http://putin2012.ru/program> adresinden 18.01.2013 tarihinde alınmıştır.
- Pynnöniemi, K. (2003). Russian Foreign Policy Think Tanks in 2002. UPI Working Papers. No: 38, Web:

http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/EINIRAS/19009/ipublicationdocument_singledocument/b8589f6a-80fa-4bda-86ae-5395fa939fc5/en/Wp38.pdf adresinden 13.04.2013 tarihinde alınmıştır.

Rasporyajeniye Pravitelstva Rossii. *Kontsepsiya Administrativnoy Reformı v Rossiyskoy Federatsii 2006-2010 Godah.* 2005. Web: rkomi.ru/content/4854/1789_GY.doc adresinden 15.04.2013 tarihinde alınmıştır.

Remington, F. T. (2004). Politics in Russia. *Comparative Politics Today A World View.* Pearson Longman. 367-416.

Roskin, G. M. (2007). *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür.* (Çev: B. Seçilmişoğlu). (İkinci Baskı). Ankara: Adres Yayınları.

Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. *Theories of the policy process*, 118-188.

Sachs, D. J. (1992). Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe, *American Economic Review*, 82(2), 43-8.

Scharpf, F. W. (2000, September). Globalization and the Welfare State: Constraints, Challenges and Vulnerabilities. Presented in the Year 2000 International Research Conference on Social Security. Helsinki. Finland.

Schneider, E. (2005). "Centralisation 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, 29-34.

Seeliger, R. (1996). Conceptualizing and Researching Policy Convergence. *Policy Studies Journal*, 24(2), 287-306.

Skogstad, G. (2005, June). Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities. Prepared for the Workshop on "Canada's Contribution to Comparative Theorizing" Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. University of Western Ontario. London.

Manabu, S. (2004). Emerging Eastern European Welfare States: A Variant of the "European" Welfare Model? ?. Slavic Eurasia's integration into the world economy and community (21st century COE program, Slavic Eurasian Studies, No. 2). Sapporo: Slavic Research Centre, Hokkaido University. Web: http://src-home.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no2_ses/3-2_Sengoku.pdf adresinden 13.05.2013 tarihinde alınmıştır.

Sentsova, A. E. (2012). Konsept Buduşçego v Programmah Politiçeskih Partiy Sovremennoy Rossii. *Vestnik Tomskogo Gosudarstvennogo Universiteta.* No: 3.

Sezen, S. (2009). Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi? *Amme İdare Dergisi*, 42(1), 23-41.

- Shevtsova, Lilia (2002). The Political Dimension of Economic Reform under Vladimir Putin: Obstacles, Pitfalls, and Opportunities. *NBR Analysis*, 13(2), 45-72.
- Shkaratan, O. I. (2007). The Russian Transformation: a New Form of Etacratism? Lane, D. (Eds), *The Transformation of State Socialism. System Change, Capitalism or Something Else?* (p. 143-158). Basinkstoke and New York: Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Siksmit, M. (2011). Putin i Delo YUKOSa. Bor'ba za Rossiyskuyu Neft. Sankt-Peterburg: Izdatelstvo Piter.
- Simonyan, R. H. (2006). Reformı v Rossii 1990-h Godov; Ob Argumentah "Za". *Sotsiologicheskie Issledovaniya*, 6, 114-122.
- Sobacı, C. (2009). Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeyde İdari Reformların Analizi. Doktora Tezi. Uludağ Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü. Bursa.
- Sogrin, V. V. (2005). Dvatsat Let Rossiyskoy Transformatsii. 1985-2005: Peripetii Istoriograficheskogo Pluralizm. Web: <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/12/15/1214861389/Sogrin.pdf> adresinden 02.06.2013 tarihinde alınmıştır.
- Sommerer, T. and Jakobi, A. (2012). International Diffusion: Sources-Mechanisms-Impact. Workshop Proposal for the 2012 ECPR Joint Sessions. University of Antwerp. Web: http://www.ecprnet.eu/joint_sessions/antwerp/documents/outlines/28.pdf 27.12.2012 tarihinde alınmıştır.
- Spihan, C. R. and Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, 72(6), 788-796.
- Stone, D. (2000, February). Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. Presented in the Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation. Web: <http://poli.haifa.ac.il/~levi/res/stone-2000.pdf> adresinden 24.11.2012 tarihinde alınmıştır.
- Stone, D. (2004). Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.
- Supyan, V. (2001). Privatization in Russia: Preliminary Results and Socioeconomic Implications. Demokratizatsiya. *The Journal of Post-Soviet Democratization*, 9(1), 137-149.
- Şaşına, N. C. ve Pak, H. S. (2011). Innovatsionnoye Razvitiye Territorii. Sankt Peterburskiy Universitet Upravleniya i Ekonomiki. Sankt-Peterburg.
- Şaylan, G. (1973). Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 6(2), 16-28.

- Şaylan, G. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. *Amme İdare Dergisi*, 33(2), 1-21.
- Şoyer, Ş. (2003). Regülasyon ve Deregülasyon Politikası. Web: http://www.alomaliye.com/sule_soyer_regulasyon.htm adresinden 23.03.2013 tarihinde alınmıştır.
- Taner, A. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri. *Sayıştay Dergisi*, Say: 85, 27-50.
- Tarr, D. G. (2009, March). Political Economy of Russian Trade Policy: Early Transition, Customs Unions, WTO Accession and Protection for Industrial Diversification. Presented in the conference on The Political Economy of Trade Policy in the BRICS. New Economic School. Moscow.
- Teplova, T. (2007). Russian Welfare State: Towards a Neofamilist Type. Web: http://individual.utoronto.ca/RC19_2003/pdf/Teplova_Russian_Welfare_State.pdf adresinden 10.03.2013 tarihinde alınmıştır.
- Turgeon, J., Gagnon, F., Michaud, M., and Tremblay, S. (2008). Policy Transfer and Health Impact Assessment. Series Transfer of Knowledge. Web: http://www.gepps.enap.ca/gepps/docs/englishpublications/pt_vf20fev09ang2.pdf adresinden 24.02.2013 tarihinde alınmıştır.
- Tutum, C. (1971). İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (3), 32-45.
- Ukaz Prezidenta O Reforme Mestnogo Samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii*, 1993. Web: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=12521;dst=0;ts=686BFB94C102A5064023355CCEAE27E8;rnd=0.4076145498547703> adresinden 15.02.2013 tarihinde alınmıştır.
- Ukaz Prezidenta, 22 Dekabrya 1993 Goda, N2265. O Reforme Mestnogo Samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii*, 1993. Web: <http://base.garant.ru/10102817/> adresinden 16.02.2013 tarihinde alınmıştır.
- Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii, O Merah Po Provedeniyu Admnistrativnoy Reformi v 2003-2004 Godah*, 2003. Web: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=18555&PSC=1&PT=1&Page=1> adresinden 03.03.2013 tarihinde alınmıştır.
- Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii, O Sisteme i Strukture Federalnih Organov Iсполnitel'noy Vlasti*, (2004). Web: <http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition00&issid=2004011000&docid=22> adresinden 20.02.2013 tarihinde alınmıştır.
- Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii, Voprosi Federalnih Organov Iсполnitel'noy Vlasti*, (2004). Web: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=22560&PSC=1&PT=1&Page=2> adresinden 22.02.2013 tarihinde alınmıştır.

- Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii, O Merah Sovershenstvovaniyu Gosudarstvennogo Upravleniya*, (2004). Web: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=23523&PSC=1&PT=1&Page=2> adresinden 25.02.2013 tarihinde alınmıştır.
- Ukaz Prezidenta RF ot 01.07.92 N721 Ob OrganSizatsionnih Merah Po Preobrazovaniyu Gosudarstvennih Predpriyatiy, Dobvol'nih Ob'yedineniy Gosudarstvennih Predpriyatiy v Aktsionerniye Obşestva*, 1992. Web: <http://zakon.law7.ru/base29/d2ru4168.htm> adresinden 22.03.2013 tarihinde alınmıştır.
- Uluğ, F. (2004). Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 1, 1-28.
- Ustyujanina, E. V. (2001). “Drugaya” Çastnaya Sobstvennost: Privatizatsiya Po-Russki. *Ekonomičeskaya Nauka Sovremennoy Rossii*. No: 2.
- Vasiliev, A. S. (2000, February). Overview of Structural Reforms in Russia after 1998 Financial Crisis. Presented in the seminar. Web: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/invest/pdf/vasil.pdf> adresinden 13.03.2013 tarihinde alınmıştır.
- Vorojeykina, T. E. (2010). Dvatsat Let Rossiyskoy Transformatsii. Glyadya Nazad: Vozmojnie Alternativi v Razvitii Perestroyke. Web: <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/12/16/1214863336/Vorozheikina.pdf> adresinden 03.06.2013 tarihinde alınmıştır.
- Williamson, J. B. Howling, S. A, and Maroto, M. L. (2006). The Political Economy of Pension Reform in Russia: Why Partial Privatization? *Journal of Aging Studies*, 20, 165-175.
- Wolman, H. (2009, October). Policy Transfer: What We Know About What Transfers, How It Happens, and How to Do It. Presented in the Gastein European Forum for Health Policy. Washington, ABD.
- Wray, M. (2009). Policy Communities, Networks and Issue Cycles in Tourism Destination Systems. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(6), 673-690.
- Yakovlev, P. P. (2010). Osobennosti Formirovaniya i Funktsionirovaniya Grajdanskogo Obşestva v Sovremennoy Rossii. *Vestnik VEGU*, 4(38), 145-151.
- Yakushik, V. (2007). Administrative Restructuring of Inter-Regional and Inter-Ethnic Relations: Confronting Types of Solutions. Togo. T., Levett, J. ve Ostojic, N. P. (EDs), In: *Inter-Ethnic Reconciliation, Religious Tolerance and Human Security in the Balkans*. (p. 23-32). Belgrade.
- Yalçın, L. (2010). Kamu Yönetimi Kuramları. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- Yakovlev, E. ve Zhuravskaya, E. (2007). Deregulation of Business. Centre for Economic and Financial Research at New Economic School. Working Paper.

No. 97. Web: <http://www.cefir.ru/download.php?id=779> adresinden 02.07.2013 tarihinde alınmıştır.

Yalçındağ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 24-31.

Yıldız, M. ve Sobacı, M. C. (2013). Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi Genel Bir Çerçeve. *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, 16-42, Ankara: Adres Yayınları.

Zaytsevov, T. V. (2003). *Reforma Gosudarstvennoy Sulujbi Rossii*. Vsemirny Bank. Moskva.

Zakuşuovna, J. T. (2009). Administrativny Protsses i Administrativnye Protседurı v Usloviyah Administrativnoy Reformı. Aftoreferat. Moskovskaya Gosudarstvennaya Yuridiceskaya Akademiya. Moskva.

7. EKLER

Ek 1. Görüşme

Re: Hello From Turkey

David Kotz

20.04.2013

Kime: sedat çobanoğlu

Dear

Sedat,

1. I found that the IMF did not have to force the Russian leadership to accept the IMF's plan for Russia -- the top economic advisors around Yeltsin favored those policies.

2. In my view, while Putin has adopted a nationalist stance, his government has on the whole maintained the neoliberal economic strategy, rather than shifting to a developmental state strategy.

My coauthored book about *Russia's Path from Gorbachev to Putin* was recently published in Turkish by Kalkedon Yayinlari, Istanbul, 2012. That book covers in detail the Russian government's economic policy decisions in 1991-92 including the role of the IMF, as well as analyzing the Putin regime's economic strategy.

Yours,

David Kotz

On 4/20/2013 9:55 AM, sedat çobanoğlu wrote:

My name is Sedat, I'm from Turkey. I'm a master degree student in Balıkesir University. Sir, I read your article "Lessons from Economic Transition in Russia and China". I took here your e mail.

I have a thesis about administrative restructuring in post-soviet Russia.

My thesis' name is " Administration Reconstruction Process After Soviet Union Collapsed"

if you have free time, can you help me below the questions?

1. Why administration reforms made between 1991-1998 were enforced to accept Russia by World Bank and IMF ? Is it coercive policy transfer?
2. What happened that after 1999 Putin rejected advises of IMF and World Bank ? After this process, which actors are of active role in administrative reforms made in Russia?

Thank you very much

Sincerely

Sedat Çobanoğlu

Master Degree Student

Balıkesir University, Turkey

David Kotz

Professor and Graduate Program Director

Department of Economics

Thompson Hall

University of Massachusetts Amherst

Amherst, MA 01003, USA

Telephone: (413) 545-0739

Fax: (413) 545-2921

Email address: dmkotz@econs.umass.edu

Website: <http://www.people.umass.edu/dmkotz/>

Ek 2. A Policy Transfer Framework

TABLE 1
A Policy Transfer Framework

Why Transfer? Continuum			Who Is Involved in Transfer?	What Is Transferred?	From Where			Degrees of Transfer	Constraints on Transfer	How To Demonstrate Policy Transfer	How Transfer leads to Policy Failure
Want To.....	Have To									
Voluntary	Mixtures	Coercive			Past	Within-a Nation	Cross- National				
Lesson Drawing (Perfect Rationality)	Lesson Drawing (Bounded Rationality)	Direct Imposition	Elected Officials	Policies (Goals) (Content) (Instruments)	Internal	State Governments	International Organizations	Copying	Policy Complexity (Newspaper) (Magazine) (TV) (Radio)	Media Reports	Uniformed Transfer
	International Pressures		Bureaucrats Civil Servants	Programs	Global	City Governments	Regional State Local Governments	Emulation	Past Policies	Reports	Incomplete Transfer
	(Image) (Consensus) (Perceptions) Externalities	Pressure Groups	Institutions			Local Authorities		Mixtures Inspiration	Structural institutional Feasibility	Conferences Meetings/ Visits	Inappropriate Transfer
	Conditionality (Loans) (Conditions Attached to Business Activity)	Political Parties	Ideologies						(Ideology) (Cultural proximity) (Technology) (economic) (bureaucratic) Language	Statements (written) (verbal)	
	Obligations	Policy Entrepreneurs/ Experts	Attitudes/ Cultural Values Consultants Think Tanks Transnational Corporations Supranational Institutions	Negative Lessons			Past Relations				