

**SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA
TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE DEVLETİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI:
Neoliberal Politikalara Eleştirel Bir Yaklaşım**

Fulya AKYILDIZ

Danışman: Prof.Dr. S. Kemal KARTAL

İnönü Üniversitesi SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ Lisansüstü
Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin Kamu Yönetimi Anabilim Dalı İçin
Öngördüğü
DOKTORA TEZİ
Olarak Hazırlanmıştır.

(Malatya, Mayıs 2008)

ONAY SAYFASI

T.C. İnönü Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne
MALATYA

Enstitümüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora öğrencisi **Fulya AKYILDIZ** tarafından **Prof. Dr. S. Kemal KARTAL** danışmanlığında hazırlanan “SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: NEOLİBERAL POLİTİKALARA ELEŞTİREL BİR YAKLAŞIM” başlıklı bu çalışma, Jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Prof. Dr. S. Kemal KARTAL.....

Üye: Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK.....

Üye: Doç. Dr. Hüseyin ERKUL.....

Üye: Yrd. Doç. Dr. Necdet KONAN

Üye: Yrd. Doç. Dr. Şenol ADIGÜZEL

ONAY

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../.....
Prof. Dr. S. Kemal KARTAL
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ONUR SÖZÜ

Doktora Tezi olarak sunduğum “SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: NEOLİBERAL POLİTİKALARA ELEŞTİREL BİR YAKLAŞIM” başlıklı bu çalışmanın, bilim etiği ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlanmış olduğum bütün yapıtların, hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun bir biçimde gösterilenlerden olduğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

26/06/2008

Fulya AKYILDIZ

**SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA
TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE DEVLETİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI:
Neoliberal Politikalara Eleştirel Bir Yaklaşım**

Fulya AKYILDIZ

KISA İÇİNDEKİLER

Sayfa No

BİRİNCİ KESİM
ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, DENENCELERİ, AMACI VE YÖNTEMİ.....15

İKİNCİ KESİM
“DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI” VE “ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK
CUMHURİYETLERİ” HAKKINDA

- 2. BİR ÇALIŞMA ALANI OLARAK “KAMU YÖNETİMİ ÜLKE İNCELEMESİ”.....37**
3. NEOLİBERALİZM VE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI51
**4. 1990 YILINA KADAR OLAN DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK
CUMHURİYETLERİ103**
**5. BİLİM YAZININDA “KAMU YÖNETİMİ ÜLKE İNCELEMESİ” VE “SSCB SONRASI
DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE
DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI” KONUSUNUN ELE ALINIŞI154**

ÜÇÜNCÜ KESİM
ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE DEVLETİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASININ SSCB SONRASI NEOLİBERAL POLİTİKALAR AÇISINDAN
İNCELENMESİ

- 6. SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK
CUMHURİYETLERİ.....168**
**7. KAMU YÖNETİMİNDE NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM BAĞLAMINDA 1990 SONRASI
DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE
DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASININ SEÇİLMİŞ ÖĞELER ÜZERİNDEN
İNCELENMESİ.....228**

DÖRDÜNCÜ KESİM
GENEL DEĞERLENDİRME

- 8. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ.....334**
KAYNAKÇA.....352
EKLER.....383

**SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA
TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE DEVLETİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI:
Neoliberal Politikalara Eleştirel Bir Yaklaşım**

Fulya AKYILDIZ

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

Onay Sayfası.....	1
Onur Sözü.....	2
Kısa İçindekiler.....	3
İçindekiler.....	4
Çizelgeler Dizelgesi.....	8
Kısaltmalar Dizelgesi.....	10
Özet ve Anahtar Kelimeler.....	13
Abstract and Keywords.....	14

BİRİNCİ KESİM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

2. ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, DENENCELERİ, AMACI VE YÖNTEMİ

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi	15
1.2. Araştırmanın Denenceleri	25
1.3. Araştırmanın Amacı	25
1.4. Araştırmanın Yöntemi	27
1.5. Bilgi Derleme ve İşleme Araçları	28
1.6. Kavram Tanımları	28
1.7. Araştırmanın Sunuş Sırası	33

İKİNCİ KESİM
“KAMU YÖNETİMİ ÜLKE İNCELEMESİ”, “DEVLETİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI” VE “ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK
CUMHURİYETLERİ” HAKKINDA

2. BİR ÇALIŞMA ALANI OLARAK “KAMU YÖNETİMİ ÜLKE İNCELEMELERİ”	
2.1. “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” Kavramı	37
2.2. “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” Alanının Tarihsel Gelişimi	39
2.3. “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” Çalışmalarının Amacı	42
2.4. “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri Çalışmalarında Yöntem	45
2.5. Kamu Yönetimi Disiplini İçinde “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” Alanının Yeri	47
3. NEOLİBERALİZM VE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI	
3.1. Neoliberalizm ve Neoliberalizmin Tarihsel Kökeni.....	52
3.2. Neoliberal Devlet Kuramının Gelişimi.....	59
3.2.1. Feodal Düzendeki Liberal Devlete.....	64
3.2.2. Liberal Devlet: 18.Yüzyıl- 20.Yüzyılın İlk Yarısı.....	66
3.2.3. Liberal Devletin ‘Sosyal’leşmesi: 20. Yüzyılın Üçüncü Çeyreği (1950–1980)	70
3.2.4. ‘Sosyal’leşen Liberal Devletin ‘Yeni’den Liberalleşmesi ve Neoliberal Devlet: 1980 Sonrası Dönem	76
3.3. Neoliberal Bir Söylem Olarak Devletin Yeniden Yapılandırılması.....	93
4. 1990 YILINA KADAR OLAN DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ	
4.1. Kısaca Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri Hakkında.....	103
4.1.1. Coğrafi Yapı.....	104
4.1.2. Toplumsal Yapı.....	106
4.1.3. Ekonomik Yapı.....	113
4.1.4. Siyasi Yapı.....	119
4.1.5. Yönetimsel Yapı.....	128

4.2. Sosyalist Devletin Yapılanması: Kuramdan Uygulamaya.....	140
4.2.1. Sosyalist Devletin Temel İlkeleri.....	142
4.2.2. Yeniden Yapılanmanın Aracı Olarak “Yönetimde Reform”.....	145

**5. BİLİM YAZININDA “KAMU YÖNETİMİ ÜLKE İNCELEMELERİ” VE
“SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK
CUMHURİYETLERİ’NDE DEVLETİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI” KONUSUNUN ELE ALINIŞI**

5.1. Türkiye Dışında Yapılmış Çalışmalarda Ele Alınışı.....	155
5.2. Türkiye’de Yapılmış Çalışmalarda Ele Alınışı.....	161

ÜÇÜNCÜ KESİM

**ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ’NDE
DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASININ SSCB SONRASI
NEOLİBERAL POLİTİKALAR AÇISINDAN İNCELENMESİ**

**6. SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK
CUMHURİYETLERİ**

6.1. Sosyalist Düzendeki Kapitalist Düzene Geçiş	168
6.1.1. Toplumsal Yapı	169
6.1.2. Ekonomik Yapı	179
6.1.3. Siyasi Yapı	189
6.1.4. Yönetimsel Yapı	214
6.2. Kapitalist Devletin Yeniden Yapılandırılması: Yapısal Uyarlama	225

**7. KAMU YÖNETİMİNDE NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM BAĞLAMINDA SSCB
SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK
CUMHURİYETLERİ’NDE DEVLETİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASININ SEÇİLMİŞ ÖĞELER ÜZERİNDEN
İNCELENMESİ**

7.1. Yeniden Yapılandırmanın Genel Yönetimi Bakımından İncelenmesi	233
7.2. Yeniden Yapılandırmanın İçeriği Bakımından İncelenmesi	245

7.2.1. Anayasal ve Demokratik Düzen	245
7.2.2. Serbest Piyasa Ekonomisi	252
7.3. Yeniden Yapılandırmanın Aktörleri Bakımından İncelenmesi	261
7.3.1. Yeniden Yapılandırmanın İç Aktörleri	262
7.3.2. Yeniden Yapılandırmanın Dış Aktörleri	264
7.4. Yeniden Yapılandırma Alanları Bakımından İncelenmesi	283
7.4.1. Merkezi Yönetim: İyi Yönetişim ve Kapasite İnşası	283
7.4.2. Taşra ve Yerel Yönetimler	286
7.4.3. Kamu Personel Dizgesi	287
7.4.4. Kamu Mali Yönetimi	292
7.4.5. Sosyal Politika	295
7.4.6. Tarım	304
7.5. Yeniden Yapılandırmanın Sonuçları Bakımından İncelenmesi	305
7.5.1. Ulusal Bağımsızlık Sorunu	305
7.5.2. Demokrasi Sorunu	310
7.5.3. Yoksulluk Sorunu	319
7.5.4. Yolsuzluk Sorunu	331

DÖRDÜNCÜ KESİM

GENEL DEĞERLENDİRME

8. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ

8.1. Bulgular ve Öneriler	334
8.2. Genel Sonuç	346

KAYNAKÇA

EKLER

Ek 1: Kırgızistan Cumhuriyeti Devlet Yönetim Sistemi	383
Ek 2: Kırgızistan Cumhuriyeti Hükümet Yapısı	384
Ek 3: Kazakistan Cumhuriyeti Kamu Yönetiminin Yapısı	385
Ek 4: Asya ve Pasifik'te GSYİH Büyüme Oranları (1990 ve 2006)	386
Ek 5: Eğitim Dizgesinin Genel Özellikleri Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri	387
Ek 6: Orta Asya ve Kafkasya Haritası	388

ÇİZELGELER DİZELGESİ

<u>Çizelge No</u>	<u>Çizelge Adı</u>	<u>Sayfa No</u>
Çizelge 1:	Kapitalist Devletin Gelişimi.....	59
Çizelge 2:	Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi.....	63
Çizelge 3:	Egemenliğin Kaynağına Göre Devlet Modeli.....	67
Çizelge 4:	20. Yüzyılda Kapitalist ve Sosyalist Devlette Reform Düşüncesinin Evrimi.....	147
Çizelge 5:	Nüfus Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2008 Tahmini).....	171
Çizelge 6:	Etnik Yapı Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri...	174
Çizelge 7:	Kimi Sosyo-Ekonomik Veriler Bakımından Eski SSCB’yi Oluşturan Cumhuriyetler (1992).....	178
Çizelge 8:	Petrol ve Doğal Gaz Üretimi/Tüketimi Bakımından Orta Asya ve Kaf- kasya Türk Cumhuriyetleri (2007 Tahmini).....	184
Çizelge 9:	Yasama Organları Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhu- riyetleri	211
Çizelge 10:	Sosyalizm ve Kapitalizmin Karşılaştırılması.....	230
Çizelge 11:	Reform Dönemleri Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhu- riyetleri (1986–2008).....	239
Çizelge 12:	Liberal Demokrasiye ‘Geçiş Stratejisi’ Bakımından Orta Asya ve Kaf- kasya Türk Cumhuriyetleri	247
Çizelge 13:	Serbest Piyasa Ekonomisine ‘Geçiş Stratejisi’ Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri.....	253
Çizelge 14:	Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Bakımından Kimi Geçiş Ülke- leri (1992–1999).....	259
Çizelge 15:	Dünya Bankası Grubu’na Üyelikleri Bakımından Orta Asya ve Kafkas- ya Türk Cumhuriyetleri.....	267
Çizelge 16:	GSYİH (Satın Alma Gücü ve Gerçek Büyüme Oranı) ve Enflasyon Oranı Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2007 Tahmini).....	269

Çizelge 17: Resmi Kalkınma Yardımı Alımı Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2005 Tahmini).....	274
Çizelge 18: Sağlık Harcamaları Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (Yıl: 2004 / Miktar: %).....	281
Çizelge 19: Sağlık Çalışanları Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2003).....	282
Çizelge 20: Resmi İşsizlik Oranları Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri	290
Çizelge 21: Kimi Geçiş Ülkelerinde 1989–1998 Yılları Arasında İstihdam (%) Oranları	291
Çizelge 22: Varolan ve Planlanan Finansman Yöntemine Göre Ülkeler.....	300
Çizelge 23: Uluslararası Örgütler Tarafından Başlatılan ve Sürdürülen Başlıca Kurumsal Sosyal Sorumluluk Girişimleri ve Yayınlanan Bildirgeler.....	308
Çizelge 24: Sivil Toplum Kuruluşları/Hükümet Dışı Örgütler Tarafından Başlatılan ve Sürdürülen Başlıca Kurumsal Sosyal Sorumluluk Girişimleri.....	309
Çizelge 25: Yaşam Beklentisi, Zorunlu Eğitim Süresi, GSYİH ve İşsizlik Oranları Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri	322
Çizelge 26: “UNDP -İnsani Gelişme İndeksi”ne Göre Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2007/2008)	322
Çizelge 27: Yoksulluk Sınırının Altında Yaşayan Nüfus Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2005 Tahmini).....	323
Çizelge 28: Tehlikeyi Yönetme Düzenegi.....	325
Çizelge 29: Rüşvet ve Yolsuzluk Vergilerinin Oranı Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (%).....	332
Çizelge 30: Bulgular ve Öneriler İlişkilendirme Çizelgesi.....	345

KISALTMALAR DİZELGESİ

- AB:** Avrupa Birliği
- ABD:** Amerika Birleşik Devletleri
- AGİT:** Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı -Organization on Security and Cooperation in Europe-OSCE
- AHC:** Azerbaycan Halk Cephesi
- AIDS:** Acquired Immune Deficiency Syndrome -Edinilmiş Bağışıklık Yetersizliği Belirtisi
- ASAM:** Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi
- BDT:** Bağımsız Devletler Topluluğu
- BKH:** Binyıl Kalkınma Hedefleri -Millennium Development Goals
- BM:** Birleşmiş Milletler
- BMH:** Birleşmiş Muhalefet Hareketi
- BOP:** Büyük Orta Doğu Projesi
- COMECON:** Council for Mutual Economic Assistance -Ekonomik Yardımlaşma Konseyi
- CAS:** Country Partnership Strategy-Ülke Destek Stratejisi
- CIA:** Central Intelligence Agency -Amerikan Merkezi Haberalma Ajansı
- CIS:** Commonwealth of Independent States -Bağımsız Devletler Topluluğu
- CPS:** Country Partnership Strategy -Ülke Ortaklık Stratejisi
- ÇUŞ:** Çokuluslu Şirketler
- DİE:** Devlet İstatistik Enstitüsü
- DTÖ:** Dünya Ticaret Örgütü
- GATS:** The General Agreement on Trade in Services -Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
- GDP:** Gross Domestic Product –Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
- GSMH:** Gayri Safi Milli Hasıla
- GSYİH:** Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
- IBRD:** International Bank for Reconstruction and Development -Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası)
- ICSID:** Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıkları Çözüm Merkezi
- IDA:** International Development Association -Uluslararası Yardım Kurumu

IFC: International Finance Corporation -Uluslararası Finansman Kurumu
ILO: International Labour Organization -Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF: International Monetary Fund -Uluslararası Para Fonu
INOGATE: Interstate Oil and Gas Transport to Europe -Devletlerarası Avrupa'ya
Petrol ve Gaz Taşımacılığı
KAYAUM: Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi
KEİÖ: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü
KGB: Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti –Devlet Güvenlik Komitesi ya da
Sovyet Gizli Haber Alma Teşkilatı
KKY: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi
KYÜİ: Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri
KOBİ: Küçük ve Orta Büyüklükte İşletme
KÖSFSC: Kafkasya Ötesi Sosyalist Federal Sovyet Cumhuriyeti
MIGA: Multilateral Investment Guarantee Agency -Uluslararası Yatırımları Garanti
Kurumu
NEP: The New Economic Policy -Yeni Ekonomi Politikası
NGO: Non-governmental Organization
ODA: Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri
ODTÜ: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik
Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
PPP: Public-Private-Partnership –Kamu-Özel Ortaklığı
RSFSC: Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti
SBKP: Sovyetler Birliği Komünist Partisi
PRS: Poverty Reduction Strategies -Yoksulluğu Azaltma Stratejisi
SSC: Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti
SSCB: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK: Sivil Toplum Kuruluşları
TACIS: Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States(Bağımsız
Devletler Topluluğu Ülkelerine Teknik Yardım
TBSC: Türkistan Bağımsız Sosyalist Cumhuriyeti
TESEV: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

TİKA: Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı
TKY: Toplam Kalite Yönetimi
TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE: Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
TRACECA: Transport Corridor Europe Caucasus Asia -Avrupa Kafkaslar Asya
Taşımacılık Koridoru
TSFSC: Transkafkasya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti
UNDP: United Nations Development Programme –Birleşmiş Milletler Kalkınma
Programı
UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization –
Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü
UNICEF: The United Nations Children’s Fund –Birleşmiş Milletler Çocuk Fonu
USAID: Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı –United States
Agency for International Development
USSR: Union of Soviet Socialist Republics -Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
WALD: World Academy for Local Democracy -Dünya Yerel Yönetim ve
Demokrasi Akademisi
WHO: World Health Organization –Dünya Sağlık Örgütü
WTO: World Trade Organization -Dünya Ticaret Örgütü
YKH: Yeni Kamu Hizmeti -New Public Service
YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği -New Public Management
YKY: Yeni Kamu Yönetimi –New Public Administration

**SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA
TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI:
Neoliberal Politikalara Eleştirel Bir Yaklaşım**

Doktora Tezi

Yazar: Fulya AKYILDIZ

Danışman: Prof.Dr.S. Kemal KARTAL

**İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Malatya, Mayıs 2008**

ÖZET VE ANAHTAR KELİMELER

Bu çalışmada 1990 yılında SSCB'nin dağılması ile bağımsızlıklarını kazanan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılması konusu incelenmektedir. Çalışmanın iki denencesi bulunmaktadır. İlki, "SSCB sonrası süreçte Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devlet, altyapıdaki değişime bağlı olmadan uluslararası örgütler tarafından yukarıdan dayatılan neoliberal içerikli reformlar ile yapılandırılmaktadır." İkincisi, "SSCB sonrası devletin yeniden yapılandırılması sürecinde, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin kamu yönetimleri; küreselleşmenin ve neoliberal politikaların etkisiyle tüm dünyada tek tipleştirilen yapıya benzetilmektedir." SSCB'nin dağılması ve beraberinde çift kutuplu dünyadan tek kutuplu dünyaya geçiş ile birlikte küreselleşme denilen vizyonun gelişimi, döngüsü ve etkisi de hız kazanmıştır. Bu süreçte neoliberal politikalara küreselleşmenin siyasal, ekonomik ve toplumsal yaşam pratiğindeki aygıtı olma işlevi düşmüştür. Bu bağlamda, doğal kaynak bakımından oldukça çekici olan bu bölge, kapitalizmin ve neoliberal yeniden yapılanmanın yeni çalışma alanı olarak belirlenmiştir. Dünya Bankası başta olmak üzere IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar tarafından söz konusu ülkelere benzer paketler içinde önerilen reformların/reçetelerin ortak hedefi, 'kamu hizmetlerini piyasaya açmak' ve 'kamu kesimine özel kesim yönetim tekniklerinin uygulanmasını sağlamak'tır. Dolayısıyla 1980'lerde başlayan ve 1990'larda SSCB'nin dağılmasıyla hızlanan neoliberal yeniden yapılanma sürecinin, Soğuk Savaş'tan çıkmış bu iki zıt kutup için benzer şekilde işletilmesi söz konusudur.

Anahtar Kavramlar: "Yönetim", "kamu yönetimi", "kamu yönetimi ülke incelemeleri", "neoliberalizm", "neoliberal politikalar" "devletin yeniden yapılandırılması" ve "Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri".

**RECONSTRUCTION OF STATE IN THE CENTRAL ASIA AND THE CAUCASIA
TURKISH REPUBLICS IN THE PERIOD AFTER USSR:
A Critical Approach on Neoliberal Politics**

Doctorate Thesis (Thesis of Ph.D)

Writer: Fulya AKYILDIZ

Advisor: Prof.Dr.S. Kemal KARTAL

**Inonu University, Institute of Social Sciences, Department of Public Administration
Malatya/Turkey, May 2008**

ABSTRACT AND KEYWORDS

In this study, reconstruction of state in the Central Asia and Caucasian Turkish Republics which got their independence as a result of the disintegration of USSR in the year 1990 is examined. The study has two bases. Firstly, “Within the period after USSR, the state in the Central Asia and Caucasian Turkish Republics is constructed with reforms with neoliberal content which is leant by international organizations without committed to the change in infrastructure. Secondly, “Within the period of reconstruction of state after USSR, the public administrations of the Central Asia and Caucasian Turkish Republics is comparing on the monotyping structure in the whole world with the effect of globalization and neoliberal politics.” Along the disintegration of USSR and herewith the transition to the unipolar world from dipolar world, the development, rotation and effect of the vision named globalization picked up. In this process, the neoliberal politics gained the role of being the tool of globalization in politics, economics and social life practice. In this context, this area which is considerably attractive in terms of natural resources is determined as the new working area capitalism and neoliberal reconstruction. The common objective of reforms/formulas which are suggested in similar packages to such countries by World Bank, in the first place, such international establishments like IMF and OECD is “to open public administrations to the market” and “to obtain the application of private management techniques to public sector”. Consequently, the process of neoliberal reconstruction which started in 1980s and picked up with the disintegration USSR in 1990s is actuated similarly for these two adverse poles which are arisen by Cold War.

Keywords: “Administration”, “public administration”, “country studies of public administration”, “neoliberalism”, “neoliberal politics”, “reconstruction of state” and “The Central Asia and The Caucasia Turkish Republics”.

BİRİNCİ KESİM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Araştırmanın bu Kesiminde araştırmanın genel çerçevesini açıklayıcı nitelikte bilgi sunulmuştur.

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, DENENCELERİ, AMACI VE YÖNTEMİ

Araştırmanın bu Bölümünde “SSCB Sonrası Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde Devletin Yeniden Yapılandırılması: Neoliberal Politikalara Eleştirel Bir Yaklaşım” başlıklı Doktora Tezi’nin konusunun önemi, araştırmanın denenceleri, amacı ve yöntemi hakkında bilgi verilmiştir.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Yirmi birinci yüzyıla girdiğimiz bugünlerde dünya büyük bir değişim süreci yaşamaktadır. Sovyetlerden sonra Balkanlarda Yugoslavya Federasyonu da dağılmıştır. İki Federasyonun dağılmasıyla birlikte, Slovenya’dan Tacikistan’a kadar olan bölgede yirmi kadar bağımsız devlet, dünya arenasında ulus egemenlikleri ile boy göstermeye başlamıştır. Bağımsızlıklarını yeni kazanan bu devletlerin birçoğu zayıf birer ulus devlettir.

Bu devletlerin bağımsızlıklarını kazandıkları dönem, gelişmiş kapitalist ülkelerde kapitalizmin sosyal devlet adı altında yaşadığı krizin ertesine denk gelmektedir. Kapitalizm, yapısal özelliği gereği krizden kendini yenileyerek çıkmış ve çözümü de sosyal devleti tasfiye edip yerine neoliberal devleti yapılandırmakta bulmuştur. “Liberalizmin 1870’lerden 1970’lere kadar olan süreç içindeki (özellikle 1930–1970 dönemi arasındaki) gelişiminin bir eleştirisini ve kendi alternatiflerini ortaya koymaya çalışan neoliberalizm” (Gül, 2004, 34), bu krizle eşzamanlı olarak etkinliğini artırmıştır. Seçilen bu çözüm yolu, devletin piyasacı bir mantıkla yapılanmasına neden olduğu gibi, uluslararası sermayenin de tüm dünyada egemenliğinin (hegemonya) artmasını sağlamaktadır. Böylece, gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesci ekonomik politikalara ve refah devleti anlayışına, az gelişmiş ülkelerde ise ulusal kalkınmacı devlet politikalarına ve bunları uygulayan kurumlara

karşı bir cephe açılmış ve neoliberalizm, dünya çapında yeni bir siyasal ve ideolojik egemenliğin kuruluşuna yönelmiştir.

1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında, İngiltere'de Thatcher, ABD (Amerika Birleşik Devletleri)'de Reagan, Almanya'da Kohl ve Türkiye'de Özal hükümetlerinin iktidara gelmeleri ile birlikte, içerde mali kısıtlamalar ve deflasyonist politikalarla birlikte işgücü piyasalarındaki koruyucu uygulamalar azaltılırken, uluslararası düzeyde de mal ve hizmet ticaretinin ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi yönünde politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Bu süreçte devlet de, “özelleştirme”, “yerelleşme”, “deregülasyon” ve “yönetişim” gibi neoliberal değerler üzerinden yeniden yapılandırılmaya çalışılmaktadır. Az gelişmiş ülkelerin bu sürece eklenmesi ise, neoliberal politikaların taşıyıcısı olan uluslararası kuruluşların bu ülkelere önerdikleri “yapısal uyum reform paketleri”ni uygulamaları ile mümkün olmaktadır.

Dünya Bankası başta olmak üzere IMF (International Monetary Fund - Uluslararası Para Fonu) ve OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development -Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) gibi uluslararası örgütler tarafından az gelişmiş ülkelere benzer paketler içinde önerilen reformların/reçetelerin ortak hedefi, ‘kamu hizmetlerini piyasaya açmak’ ve ‘kamu kesimine özel kesim yönetim tekniklerinin uygulanmasını sağlamak’¹dir (United Nations, 2001). Kamu reformları ile bir yandan devlet tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin yerelleşme, özelleştirme, gibi söylemler çerçevesinde piyasaya açılması; bir yandan da kamu yönetimine Toplam Kalite Yönetimi (TKY) gibi özel kesim yönetim tekniklerinin uygulanması istenmektedir. Bu aşamada ise işin içine, ulusal sermaye ve uluslararası örgütler aracılığı ile önu açılan uluslararası sermaye girmektedir.

1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılması ve ardından SSCB (Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği)'nin dağılması kapitalist dünyada büyük bir coşkuyla

¹ Kapitalizmin 1970'li yıllarda yaşadığı krize kamu yönetimi disiplininin siyasal bir yanıtı olarak bilinen “Yeni Kamu İşletmeciliği –New Public Management” hareketinin gelişimi neoliberal ideolojinin yükselişi ile paraleldir. “Kamu yönetimi”nden “kamu işletmeciliği”ne vurgu değişimi ile birlikte devletin rolü de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. “Yeni Kamu İşletmeciliği” ile ülkelerin kamu sektörleri yapısal, örgütsel, personel sistemleri ile dönüştürülerek küresel rekabete ve küresel eklenmeye hazırlanmaktadır. Bunu devletin piyasalaşması olarak adlandırmak da mümkündür. Bu bağlamda, kamu yönetiminin de bir özel işletme gibi “verimlilik”, “başarım (performans)”, “etkililik”, “sonuca odaklılık” gibi ölçütler çerçevesinde faaliyet göstermesi beklenmektedir.

karşılanmıştır. Gerçekte çökenin sosyalizm değil Sovyetler Birliği olmasına karşın, bu durum sosyalizmin çöküşü olarak ilan edilmiş ve her yerde “sosyalizmin çöküşü kapitalizmin zaferidir” naraları atılmıştır. Sovyetler Birliği’nin dağılması ve beraberinde çift kutupludan tek kutuplu dünyaya geçiş ile birlikte küreselleşme denilen vizyonun gelişimi, döngüsü ve etkisi de hız kazanmıştır. Bu süreçte neoliberal politikalara küreselleşmenin siyasal, ekonomik ve toplumsal yaşam pratiğindeki aygıtı olma işlevi düşmüştür.

Kapitalizmin pazarın genişlemesine duyduğu gereksinim nedeniyle, sermaye dünya yüzeyinde her yere sığınmak, her yere yerleşmek ve her yerde bağlantılar kurmak zorundadır (Çoban, 2004, 274). Bu, kapitalizmin doğasında olan bir durumdur. 1990 sonrasında SSCB’nin dağılması ile bağımsızlığını kazanan ve doğal kaynak bakımından oldukça çekici olan bu bölge, kapitalizmin ve neoliberal yeniden yapılanmanın yeni çalışma alanı olarak belirlenmiştir.

Dolayısıyla 1980’lerde başlayan ve 1990’larda SSCB’nin dağılmasıyla hızlanan neoliberal yeniden yapılanma sürecinin, Soğuk Savaş’tan çıkmış bu iki zıt kutup için benzer şekilde işletilmesi söz konusudur. Farklı iki üretim modeline dayanan, buna bağlı olarak da farklı kurumları ve farklı devlet aygıtları olan, birbirinden farklı iki modeli benzer süreçlerden geçirerek yeniden yapılandırmak dolayısıyla bir sorunun varlığına işaretir.

Çalışmanın konusunu oluşturan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri², yaklaşık yetmiş yıl SSCB’ye bağlı olarak sosyalizmi yaşamışlardır. Bu ülkeler 1991 yılında resmi olarak bağımsızlıklarını kazanınca, bu defa da sosyalist modelden kalıt kalan kurumları ve yöneticileri ile kapitalizmin kucağına düşmüşlerdir. Liberal ekonomiye ve demokrasiye geçiş bağlamında “geçiş ülkeleri” olarak adlandırılan bu ülkeler, bağımsızlıklarını kazanmalarının hemen ardından üyesi olmaya başladıkları Dünya Bankası, IMF, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası örgütler tarafından önerilen “kamu reformları” aracılığıyla neoliberal politikaları uygulamaya başlamışlardır. Sosyalist geçmişin üzerine bina edilen bu politikaların, sosyal devleti

² “Türk Cumhuriyetleri” kavramı, Türk coğrafyasındaki Kafkasya ve Orta Asya’da bulunan ve 1991’deki değişim sonrası bağımsızlıklarını kazanan Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Türkmenistan devletlerini nitellemek için kullanılmaktadır. Coğrafi ve kültürel birliktelik gözönüne alınarak Tacikistan da bu sınıflandırmada değerlendirilmekle birlikte (“Türk Devlet ve Toplulukları”, 2006), Tacikistan’ın İran (Fars) kökenli olması nedeniyle bu araştırmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

tasfiye ederek neoliberal devleti yapılandırmaya çalışan kapitalist ülkelerde uygulanmaya başlanan neoliberal politikalarından hiçbir farkı olmadığı gibi hatta bu ülkelerde uygulanan politikaların kapitalist ülkelerde uygulanan politikalarından daha sert olduğu bile söylenebilir.³ Çünkü doğal olarak sosyalist geçmişi olan bir devleti neoliberal devlet düzeyine ulaştırmak, sosyal devlet geçmişi olan kapitalist bir devleti neoliberal devlet düzeyine ulaştırmaktan çok daha zordur. Bu nedenle neoliberal politikaların taşıyıcısı ve uygulayıcısı olan uluslararası kuruluşlar başta olmak üzere öteki aktörler (devletler, çokuluslu şirketler ve uluslar arası sivil toplum örgütleri) için birinci grupta yer alan devletlerin neoliberal devlet olarak yapılandırılmaları için daha sert önlemlerin alınması zorunlu olmuştur. Nitekim bağımsızlıklarını yeni kazanan, demokrasiyi özümseyememiş ve liberal devlet ve parlamenter siyaset kurumları henüz oturmamış bu ülkelerde her şey “göstermece” ya da “yapmaca”dır. Göstermece seçimler, göstermece bir sivil toplum, göstermece demokrasi, göstermece yerel yönetim kurumları gibi. Bu ülkelerde demokrasi ve sivil toplum, kapitalist devletlerin kontrolünde ve yönlendirmesinde geliştiği için, devlet yönetimine Batılı devletlerin çıkarına olacak şekilde “renkli devrimler”le her an müdahale edilebilmektedir. Öyle ki, devrim adı altında yapılan bu darbelerle seçimlere gitmeden ülkenin siyasal iktidarı çok kısa zamanda Batı yandaşı ve neoliberal politikalara ve yasalara geçiş verecek şekilde dönüştürülebilmektedir.

Liberal olamadan neoliberal oldurulmaya çalışılan bu ülkeler Batı için neden önemlidir? Ya da neden bu Cumhuriyetlere bu kadar çok müdahale edilmekte ve Batı yandaşı siyasiler iş başına getirilmektedir?

Her şeyden önce bu ülkeler petrol, doğal gaz gibi doğal kaynaklar bakımından oldukça zengin rezervlere sahipler. Bu kaynaklara en çok gereksinim duyan başta ABD olmak üzere Avrupa’nın, Çin’in ve Rusya’nın gözleri bu özellikleri nedeniyle bu bölgenin ve bu ülkelerin üzerindedir. ABD tarafından şekillendirilen ve 21. yüzyılın Marshall Planı olarak nitelendirilen Genişletilmiş Orta Doğu ve Kuzey Afrika Projesi (kısa adıyla BOP-Büyük Orta Doğu Projesi)’ni de bu bağlam içinde değerlendirmek gerekmektedir. ABD tarafından özellikle 11 Eylül olayının ardından

³ Nitekim bu ülkelerde hızlı reformları savunan iktisatçılara göre, nispeten kötü iktisadi ve siyasi durumlarda geçişi başlatmak zorunda kalan ülkelerin, başlangıç durumlarının kötülüğü dolayısıyla hızlı reformlardan başka bir alternatifleri yoktur (Somuncuoğlu, 2001, 13).

geliştirilen ve ABD'yi bölgede tutma projesi olarak adlandırılan bu Proje ile bölge tamamen ABD'nin ve kapitalizmin çıkarlarına hizmet edecek şekilde yeniden şekillendirilmektedir. Bu ülkeler de bu Projenin kapsamı içindedirler. Türk olmanın dışında aynı zamanda Müslüman olan bu ülkelerde “ılımlı İslam” adı altında denetim altında tutulabilir bir İslam dünyası yaratılmak istenmektedir. Dünya Bankası tarafından geliştirilen ve yoksulluğu azaltmaktan çok yoksulluğu yönetmeyi amaçlayan “Yoksulluğu Azaltma Strateji Belgesi”⁴ örneğinde olduğu gibi, “ılımlı İslam” savıyla, Müslümanlık ve nüfusunun çoğunluğu Müslümanlardan oluşan ülkeler denetim altında tutulmak istenmektedir. Çünkü 11 Eylül olayları göstermiştir ki, Müslüman Doğu'da Batı'ya karşı kızgın bir topluluk oluşmaktadır. Gerçekte bu topluluk komünizmin gelişmesini önlemek amacıyla SSCB döneminde ABD tarafından geliştirilen “Yeşil Kuşak Projesi”nin bir ürünüdür. ABD tarafından beslenen bu öfkeli topluluk, bumerang etkisiyle tekrar kendini besleyen kaynağa dönmüştür. ABD'nin “ılımlı İslam” tezi ile şimdi yapmaya çalıştığı şey kendisine dönen bu bumerangın hızını ve şiddetini kesmektir.

Bu bölgedeki devletlerin bir diğer özelliği ise, zayıf birer ulus devlet olmalarıdır. Bu durum tüm dünyada neoliberal devletin yapılanması işine soyunanların önünde duran en önemli sorundur. Çünkü onlara göre, yoksulluktan AIDS (Acquired Immune Deficiency Syndrome -Edinilmiş Bağışıklık Yetersizliği Belirtisi)'e, uyuşturucudan terörizme kadar uzanan önemli dünya sorunlarının pek çoğunun kaynağında zayıf ya da başarısız devletler vardır. 11 Eylül olayı, devlet yetersizliğinin devasa bir stratejik meydan okuma olduğunu kanıtlamıştır. Radikal İslamcı terörizmin kitle imha silahlarının erişilebilirliğiyle bir araya gelmesi, zayıf yönetimlerin yarattığı sorunlar yüküne ciddi bir güvenlik boyutu eklemiştir. Birleşik

4 Dünya Bankası'nın “Yoksulluğu Azaltma Strateji Belgesi –Poverty Reduction Strategies” 6-8 Eylül 2000 tarihleri arasında Birleşmiş Milletler tarafından gerçekleştirilen “Bin Yıl Zirvesi”nde 189 ulusun üzerinde anlaştığı “Binyıl Kalkınma Hedefleri –Millennium Development Goals” Belgesine dayanmaktadır. Bu Belgede hem yardım verenin, hem de yardım alanın aynı biçimde gerçekleştirmeye çalışacağı hedefler (United Nations, 2000) belirlenmektedir: (1) Aşırı yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması, (2) İlköğretimin uluslararası düzeyde sağlanması, (3) Cinsiyetler arasında eşitliğin savunulması ve kadınların güçlendirilmesi, (4) Çocuk ölümlerinin azaltılması, (5) HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele, (6) Çevrenin korunması ve (7) Kalkınma için küresel bir ortaklık oluşturulması.

Bu bağlamda Dünya Bankası, yoksulluları yatırım yapılacak bir kaynak olarak ele almaktadır. Dünya Bankası'nın yoksulluğu azaltma stratejisi, “yatırım ortamı oluşturarak yoksul insanlara yatırımda bulunma” ilkesine dayanmaktadır.

Devletler, yürütülen askeri harekâtların ardından, Afganistan ve Irak'ta devlet inşası için önemli yeni sorumluluklar üstlenmiştir. Devletin etkinliğini ve kurumlarını hiç yoktan yaratmak ya da varolanları destekleme becerisi, birdenbire gündemin ilk sırasına yerleşmiştir (Fukuyama, 2005, 7–9).

Batı'nın bu bölgede devletin yeniden yapılanması işine soyunmasının bir nedeni de, Soğuk Savaş döneminden kalma psikolojik tatmin duygusudur. Önce Çarlık dönemi, ardından SSCB dönemi süresince Rusya'nın bölgeye egemen olması ve Batı'nın bu bölgeyi etkisi altına alamamış olmasının verdiği rahatsızlık, bugün devletin yeniden yapılandırılmasında tek söz sahibi olmak için Batı'nın daha çok mücadele etmesine neden olmaktadır. Bu şekilde bölgedeki devletlerin yeniden yapılandırılmasında Rusya oyunun dışına çıkarılmak istenmektedir. Böylelikle Bağımsız Devletler Topluluğu içinde Rusya'nın bu devletleri arka bahçesi gibi görmesine engel olmak istenmektedir.

“SSCB Sonrası Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması: Neoliberal Politikalara Eleştirel Bir Yaklaşım” başlıklı bu araştırma, SSCB'nin dağılmasından sonra bağımsızlıklarını kazanan Cumhuriyetlerden “Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Türkmenistan”da devletin yeniden yapılandırılması sürecini konu almaktadır.

SSCB'den ayrılan bu Türk Cumhuriyetleri'nin yönetim yapıları “dönüşüm süreci” içindedir. Günümüzde “yeniden yapılanma” kavramı bütün yönetimler için söz konusu olsa da, 1990 sonrasında kurulan ya da bağımsızlıklarını yeniden kazanan devletler için “yeniden yapılanma” bir anlamda “dönüşüm” anlamına gelmektedir.

Bu araştırmanın konusu olan kamu yönetimi ülke incelemeleri, uluslararası siyaset bilimi ve kamu yönetimi disiplini sıklıkla kullanılan bilgi edinme yöntemlerinden biridir. Ülke incelemeleri ya da daha özelde karşılaştırmalı kamu yönetimi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Marshall Planı çerçevesinde önce gelişmiş ülkeler sonrasında da uluslararası kuruluşlar tarafından azgelişmiş ülkelere yönelik olarak geliştirilen “ulusal kalkınma”, “kalkınma idaresi/yönetimi” ilkeleri çerçevesinde gelişmiştir. İdari reformlar ve ülke yardımları aracılığıyla az gelişmiş ülkelerin uluslararası sermaye ve yatırımlar için ekonomik ve yasal altyapısı hazırlanarak bu ülkelerin yabancı sermaye için birer cazibe merkezi olmaları

sağlanmıştır. Bu mantık örgüsüne dayalı olarak, kalkınmanın ulus devlet için ve ulusal olmaktan çıkarıldığı, uluslararası ortam ve uluslararası sermaye için gerçekleştirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Bu kalkınma anlayışının yönetim ayağını ise kapitalist ülke yönetim yapılarının bu ülkelere “model” olarak sunulması oluşturmaktadır. Bu anlamda karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplini liberal ve sonrasında da neoliberal politikalar ile paralel gelişme çizgisi izlemiştir. Hatta daha ileri gidilerek karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplininin 1990 sonrası süreçte az gelişmiş ülkelerde devletin neoliberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılandırılmasında bir araç olarak kullanıldığı söylenebilir. Karşılaştırmalı kamu yönetimi ya da kamu yönetimi ülke incelemeleri aracılığıyla az gelişmiş ülkeler ya da 1990 sonrasında bağımsızlıklarını yeni kazanan “geçiş ülkeleri” yakından incelenmeye ve tanınmaya çalışılmaktadır. Böylece bu ülkelerin yönetim yapılarına uygun yeniden yapılanma reçetelerinin önerilmesi ile bu ülkelerin neoliberal yeniden yapılanma sürecinden başarılı çıkmaları amaçlanmaktadır.

Bu bulgu, yukarıda belirtilen “Sovyetler Birliği’nin dağılması ve beraberinde çift kutupludan tek kutuplu dünyaya geçiş ile birlikte neoliberal politikalara küreselleşmenin siyasal, ekonomik ve toplumsal yaşam uygulamasındaki (pratiğinde) aygıtı olma işlevi düşmüştür” bulgusu ile birleştirilebilir. Buna göre, “karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplini, küresel gelişmelerin az gelişmiş ülkelere ulaştırılmasının ve bu ülkelerin küreselleşmenin beraberinde getirdiği gelişmelere kapılarını açmalarının aracı olarak kullanılmaktadır” sonucu çıkmaktadır. Buna göre karşılaştırmalı kamu yönetimi ya da kamu yönetimi ülke incelemelerinin uygulamada şu şekilde anlaşıldığını ya da yürütüldüğünü ifade etmek mümkündür:

<i>Küresel kapitalizm/Neoliberal politikalar →</i>	<i>Karşılaştırmalı kamu yönetimi/kamu yönetimi ülke incelemeleri →</i>	<i>Az gelişmiş ülkeler</i>
--	--	----------------------------

Karşılaştırmalı yöntem, toplumbilimlerinde sıklıkla kullanılan bir yöntem ve karşılaştırmalı kamu yönetimi de kamu yönetimi disiplininde bir alt disiplin dalı olmasına karşın, uygulamada bu disiplin dalı kapitalistler tarafından farklı amaçlarla kullanılmaktadır. Buna bağlı olarak özellikle az gelişmiş ülkelerde bu bilim dalına karşı olumsuz bir yargı oluşmuştur. 1945–1980 dönemini kapsayan dönemde yapılan

karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmaları ya da daha genel bir ifade ile ülke incelemeleri, Amerikan dış politikasına doğrudan bağlı olmuş, 'yönetimsel kalkınma' ve 'kalkınma yönetimi' kavramları üzerinden az gelişmiş ülkelerde eşitsizlikleri yoğunlaştırmış ve iktidarı yönetsel seçkinlerin ellerine teslim ettiği için yoğun eleştirilere uğramıştır. 1980'den başlayarak son çeyrek yüzyılda ise, kamu yönetimi ülke incelemelerinin konusunun değiştiği ve konunun “kalkınma yönetimi” olmaktan çıkarılıp, “kamu sektörü reformu” olarak belirlenmeye çalışıldığı (Güler, 2004a, 14–15) gözlenmektedir. Bu yeni dönemde ise kamu yönetimi ülke incelemeleri, az gelişmiş ülkelerin “küreselleş(tiril)en kamu sektörü reformları”na⁵ eklenmelerinin aracı olmuştur. Ekonomik reformların başarısının kamusal reformların başarısına bağlı olduğu anlaşıldıktan sonra özellikle 1990 sonrası süreçte Dünya Bankası IMF, OECD gibi uluslararası örgütler, faaliyet alanlarını kamu yönetimi reformuna yöneltmişlerdir. Az gelişmiş ülkelerde özellikle uluslararası kuruluşlar ve düşünce merkezleri tarafından yapılan kamu yönetimi ülke incelemeleri ile bu ülkelerin kamu yönetimleri çözümlenerek, bu ülkelere önerilecek kamu sektörü reformlarının bu yapıya uygun olmaları sağlanmıştır. “Yapısal uyum” adı verilen bu reformların amacı, az gelişmiş ülkelerin devlet yapılarının küresel kapitalizme uyumunun sağlanması olmuştur. Böylelikle, bu ülkelere önerilen kamu sektörü reformlarının içeriği zamanla kamu politikalarını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Az gelişmiş ülkelerin küresel kapitalizme eklenmelerini ve neoliberal devlet politikalarını uygulamalarını öneren “kamu sektörü reformu” bu araştırmanın da ana çıkış noktasıdır. Ülke incelemelerinde en önemli unsur, kamu reformunun yönü olmuştur.

Kamu yönetimi ülke incelemelerinin uygulamada hizmet ettiği amaç söz konusu dönemler dikkate alınarak şu şekilde ifade edilebilir:

- *1945–1980*: Kamu yönetimi ülke incelemeleri → “yönetimsel kalkınma” ve “kalkınma yönetimi” (Keynesyen politikaların aracı).

⁵ Kamu sektörü reformlarının tüm dünyada benzer şekilde geliştirildiğini ele alan araştırma için bkz. AKYILDIZ, Fulya, (2005), “Küreselleştirilen Kamu Reformları: Kamu Reformları ve Uluslararası Örgütler İlişkisi -Türkiye ve Kırgızistan Örneği”, **III.Uluslararası Türk Dünyası Sosyal Bilimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, Sakarya-Celalabad: Sakarya Üniversitesi-Kommersiyal Enstitüsü İşletme Fakültesi Ortak Yayını, ss.367-385.

• *1980 Sonrası Dönem*: Kamu yönetimi ülke incelemeleri → kamu sektörü reformu (neoliberal devlet politikalarının aracı).

Kamu yönetimi ülke incelemelerinde iki konu çok önemlidir: İlki, incelenecek ülke/ülkelerin seçimi, ikincisi ise inceleme nesnesi (ögesi) dir. Buna göre bu araştırmanın üç önemli vurgusu bulunmaktadır: ilk vurgu, incelenecek ülkelerin birer Türk Cumhuriyeti olmalarıdır.

İkinci önemli vurgu, inceleme nesnesi olarak 1990 sonrası döneme damgasını vuran neoliberal politikaların seçilmiş olmasıdır. SSCB'den ayrılan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin yönetim yapıları “dönüşüm süreci” içindedir. Günümüzde “yeniden yapılanma” kavramı bütün yönetimler için söz konusu olsa da, 1990 sonrasında kurulan ya da yeniden ortaya çıkan devletler için “yeniden yapılanma” bir anlamda “dönüşüm”dür. Bu noktaya konumuz açısından yaklaşıldığında, özellikle SSCB'nin dağılmasının ardından, Avrasya bölgesinde ortaya çıkan ya da yeniden kurulan devletler için yaşanan dönüşüm, “her şey”in kamusal olmasından neoliberal politikalar çerçevesinde “kamu”nun yeniden tanımlanmasına, “neoliberal” anlamda kamunun yönetimine dönüşümdür. Bunun yanı sıra, 1990 ile başlayan bu “dönüşüm” hala sürmektedir.⁶

Üçüncü önemli vurgu ise, inceleme konusu olan ülkelerin tamamının topraklarının Orta Asya ve Kafkasya'da yer almasıdır. Söz konusu Cumhuriyetlerin tamamı SSCB'nin dağılmasından sonra yüzlerini Batı'ya dönmüşlerse de –bugünkü-Rusya Federasyonu'nun etkisinden ve sosyalist geçmişten tamamen kopamamışlardır.

Kamu yönetimi ülke incelemelerinde, incelenecek ülke/ülkelerin seçilme nedeni açıkça belirtilmelidir. Buna göre neden SSCB'nin dağılmasından sonra bağımsızlıklarını kazanan Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılanma süreci incelenmektedir? Neden Anglo Sakson ülkeleri ya da Kıta Avrupası değil de Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin yönetim yapıları incelenmektedir? Bu tamamen rastgele veya keyfi bir seçim midir? Bu soruların yanıtı, basitçe, “yaklaşık yetmiş yıl SSCB'ye bağlı olarak sosyalizmi yaşadıkten sonra SSCB'nin

⁶ Yıllardır uygulanan aşırı merkezîyetçi sistemden vazgeçip piyasa öncelikli yönetime geçiş yapmaya çalışan, yani yönetim sisteminin dönüşümünü sağlamaya çalışan ülkeleri, kısaca “geçiş” (transition) ya da “dönüşüm”(transformasyon-transformation) yönetimleri olarak adlandırmak mümkündür.

dağılması ile bağımsızlıklarını yeniden kazanan Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılanması sürecinin incelenmesi gereksinimidir. Konunun çekici yanı;

- (1) İnceleme yapılan ülkelerin “Türk kimliği”ne⁷ sahip olmaları,
- (2) Söz konusu ülkelerin sosyalist geçmişe sahip olmaları,
- (3) Sosyalist rejimin geçerli olduğu sürenin aynı olması,
- (4) Bugün “geçiş ülkesi” olarak adlandırılmaları,
- (5) Sosyalist devlet aygıtının üzerine neoliberal devletin yapılandırılmasıdır.

Kamu yönetimi ülke incelemelerinde çoğunlukla (ya da en azından görünürde) inceleme nesnesinden (öğesinden, konusundan) çok incelenen özne önem kazanmaktadır. Bu araştırmada ise, inceleme öznesi kadar ülke incelemelerinde geri planda tutulan ancak gerçekte ise inceleme amacının altında yatan ve gizli kalmış bir inceleme nesnesi olgusu doğrudan açığa çıkarılmaktadır. Çünkü araştırmalarda yer alan inceleme nesnesi aynı zamanda araştırmanın ideolojik anlamda taşıdığı değeri ve araştırmanın ideolojik olarak hangi noktada durduğunu da ortaya koymaktadır.

Eleştirel olarak, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde ulusal düzeyde kamu yönetiminin yeniden yapılanmasının bilimsel açıdan tartışma gündemine getirilmesi; önemli bir “tarihsel işlev”i yerine getirmektedir. Küreselleşme sürecinde ulus devleti güçsüzleştirici politika ve stratejilerin uygulamaya konulması, ekonomik ve sosyal eşitsizlikleri derinleştiren programların dayatılması, sosyal adaletin ve sosyal devletin tartışma gündemine getirilmesi; dış dünya dinamiği açısından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin yapısal değişim sorunlarını saptamaya, ulus devletin bugününü ve geleceğini tehdit eden boyutları değerlendirmeye olanak sağlamaktır.

⁷ “Türk” kimliğine sahip devletler ile anlatılmak istenilen, Avrasya'da geniş bir coğrafyada dağınık olarak yaşamalarına karşın, farklı derecede tarihsel ve kültürel ortak özelliklere sahip devletlerdir. Ki bu özelliklerin en önemlisi dil akrabalığıdır.

Devlet biçiminde örgütlenmiş olup olmamalarına bakılmaksızın “Türk” olarak nitelendirilebilecek topluluklar şunlardır (“Türk Devlet ve Toplulukları”, 2006): Azerbaycan, Kırgızistan, Kazakistan, Özbekistan, Türkmenistan, Doğu Türkistan, Tataristan, Altay Ülkesi, Çuvaşistan, Tuva Cumhuriyeti, Yakutistan, Hakasya, Başkurdistan, Kıbrıs, Gagoguz Yeri, Karakalpakistan, Moğolistan'da Türk Halkları, Afganistan'da Türk Halkları, Makedonya'da Türk Halkları, Bulgaristan'da Türk Halkları, Suriye'de Türk Halkları, İran'da Türk Halkları ve Irak Türkmenleri.

1.2. Araştırmanın Denenceleri

Araştırmanın bir ana denencesi ve bu denenceye bağlı bir alt denencesi bulunmaktadır. Bu denenceler şunlardır:

Ana Denence: SSCB sonrası süreçte Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devlet, altyapıdaki değişime bağlı olmadan uluslararası örgütler tarafından yukarıdan dayatılan neoliberal içerikli reformlar ile yapılandırılmaktadır.

Alt Denence: SSCB sonrası devletin yeniden yapılandırılması sürecinde, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin kamu yönetimleri; küreselleşmenin ve neoliberal politikaların etkisiyle tüm dünyada tek tipleştirilen yapıya benzetilmektedir.

1.3. Araştırmanın Amacı

Yirmi birinci yüzyıla gelinceye kadar her ülkenin yönetim yapısı, bulunduğu coğrafyanın ve kendi özel koşullarının birer yansıması iken günümüzde ise küreselleşme-demokratikleşme-yerelleşme adı altında özellikle az gelişmiş ülkelerin yönetim yapıları uluslararası sermaye tarafından belirlenen koşulların etkisi ile özgül ve geleneksel olmaktan çıkarılmakta, sermayenin çıkarına hizmet edecek şekilde ve tek tip olarak yapılandırılmaktadır.

1991 yılında Sovyetler Birliği'nin yıkılması, belki de yirminci yüzyılın ikinci yarısındaki en önemli olaydır. SSCB dağıldıktan sonra bağımsızlıklarını yeniden kazanan devletlerin yönetim yapıları büyük değişiklikler göstermiştir. Her şeyden önce sosyalizm ile yönetilen bu ülkeler bağımsızlıklarını kazandıktan sonra Batılı anlamda demokratik yönetim olma yolunda önemli adımlar atmışlardır. Sözü edilen ülkelerden araştırmaya dahil olan Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Türkmenistan henüz on yedi yıllık yönetim deneyimine sahiptirler. On yedi yıllık bir yönetimi incelemek ve değerlendirmek bir yandan, çiçeği burnunda sayılabilecek demokrasi olmaları nedeni ile yetersiz ve eksik bir değerlendirme; bir yandan ise, bu zaman diliminin bir yönetimi değerlendirmek için yeterli olduğu savı ile yerinde bir araştırma olarak nitelendirilebilir.⁸

⁸ Bu ülkelerin bağımsız Cumhuriyetler olarak tarihleri, 17 yıl geriye gider. Ancak yapısal dönüşümlerinin tarihi ise daha uzundur. SSCB'nin son yıllarında başlayan ve sosyo-ekonomik yapıyı yeniden yapılandırmayı amaçlayan reform süreci yaklaşık olarak 21 yıllık bir geçmişe sahiptir: 1987

Bu araştırma; 1990 sonrasında Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Türkmenistan'da devletin neoliberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılandırılması sürecini incelemeyi amaçlamaktadır.⁹ Araştırmanın ya da incelemenin amacı, taklit yaratmak ya da benzerini kurmaya çalışmak değildir. İncelemenin amacı, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'ndeki yönetsel gerçekliği açıklamaya çalışmaktır. Amaç, yeni dünya düzeniyle gelen "kamu reformları"nın kendisini, yönünü ve sonuçlarını anlama ve açıklamadır. Gerekli olan tanıma, anlama ve açıklama çalışması; bu konuda uluslararası örgütler tarafından yapılan çalışmalardaki "veri toplama çabası"ndan farklı bir amaç taşımaktadır. ABD öncülüğündeki uluslararası örgütler tarafından yürütülen kamu yönetimi ülke incelemeleri çalışmalarında; tekil ülkelerin yönetim sistemleri, merkez ülkelerin ağırlıkta olduğu uluslararası "kollektif" yapılarda üretilen, küresel kapitalizmin gereksinimleriyle uyumlu, yönetim kalıplarıyla birlikte ele alınmaktadır. Bu araştırmanın amacı/varmak istediği hedef ise, 1990 sonrası neoliberal politikaların Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin yönetim yapıları üzerinde bıraktığı etki ve sonucu, söz konusu ülkelerin kendi iç dinamiklerini göz önünde bulundurarak, "bir iç öge olarak" incelemek ve eleştirel olarak açıklamaktır. Amaç, merkez ülkeler tarafından üretilen küresel kapitalizmin/neoliberalizmin gereksinimlerine "uyum sağlama" değil, amaç ülkelerin kendi iç dinamikleri ile uyumlu bir yönetim yapısını ortaya koymaktır. Ancak araştırmanın sonunda böyle bir yapı önerilmemekte, bu ülkelerin yönetim yapılarının nasıl olması gerektiği değil, nasıl olmaması gerektiği ortaya konulmaktadır.

Bu çalışmada esas olarak 1990 sonrasında SSCB'nin dağılması ile bağımsızlıklarını yeniden kazanan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılması konusu üzerinde durulmaktadır. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin Sovyet dönemi öncesi ve Sovyet dönemi devletin yeniden yapılandırılması ve idari reform, kamu yönetiminin işleyişi konuları bu araştırmanın sınırlarının dışında yer almaktadır.

sonunda SSCB Yüksek Sovyet'i özel mülkiyet biçimlerine olanak tanıyan yasal düzenlemelere gitmiş ve 1991'de SSCB'nin dağılması kararı ile reform politikaları tüm Cumhuriyetlerin temel ekonomi politikası haline getirilmiştir.

⁹ Benzer nitelikteki birçok çalışma, Cumhuriyetlerin tamamını ele almayıp sadece Orta Asya'daki Cumhuriyetlerin bir kısmını ele alırken bu araştırmanın sınırı daha geniş tutulmuş, buna bağlı olarak inceleme konularındaki sınır da geniş tutulmuştur.

Eleştirel olarak uluslararası düzeyde SSCB sonrası dönemde devletin yeniden yapılanmasının bilimsel açıdan tartışma gündemine getirilmesi, yönetim bilimi açısından önemli bir “tarihsel işlev”i yerine getirmektedir. Küreselleşme sürecinde ulus devleti güçsüzleştirici politika ve stratejilerin uygulamaya konulması, ekonomik ve sosyal eşitsizlikleri derinleştiren programların dayatılması, sosyal adaletin ve sosyal devletin tartışma gündemine getirilmesi; dış dünya dinamiği açısından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin yapısal değişim sorunlarını saptamaya, Cumhuriyetlerin bugününü ve geleceğini tehdit eden konuları değerlendirmeye olanak sağlamaktadır.

En başta şunu belirtmek gerekir ki, bu araştırma Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde devletin yeniden yapılanması sürecini bütün boyutlarıyla ele alma iddiasında değildir; bu süreci, 1990 sonrasında tüm dünyada etkili olan neoliberalizm dalgası çerçevesinde eleştirel olarak ele almayı amaçlamaktadır. Araştırma, 1990 sonrasında Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde devletin yeniden yapılandırılması sürecinin yönetim bilimi açısından dikkat çeken yönleri üzerinde durmayı amaçlamaktadır.

1980 ve özellikle 1990 sonrası süreçte tüm dünyada ve özellikle az gelişmiş ülkelerde idari reformun daha çok “teknik” boyutu üzerinde durulduğunun vurgulanmasına karşın, gerçekte ise yapılmaya çalışılanın ideolojik ve siyasi bir içerikle neoliberal ideolojinin devlet ölçeğinde kurumsallaştırılması olması gerçeğinden hareketle, bu çalışmada devletin yeniden yapılanmasının teknik boyutundan çok siyasi boyutu üzerinde durulmaktadır.

1.4. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma betimsel ve tarihsel araştırma yöntemi kullanılarak yapılmıştır.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, 1991’de bağımsızlığın elde edilmesinden sonra benzer koşullarla benzer yapıları oluşturmak zorunda kalmışlardır. Benzer yapılarla işleyen totaliter bir rejimden dünyanın her yerinde benzer yapıların inşa edildiği neoliberal küreselleşme koşullarına teslim olmalarına bağlı olarak bugün Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde özgün bir devlet yapılanmasının olduğu söylenemez.

Söz konusu gerekçelerle, araştırmada, beş ÷lkede devletin yeniden yapılandırılmasını tek tek incelemek yerine, benzer özelliklere sahip bir coğrafyada devletin yeniden yapılandırılması süreci bir bütün olarak incelenmiştir.

1.5. Bilgi Derleme ve İşleme Araçları

“SSCB Sonrası Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde Devletin Yeniden Yapılandırılması: Neoliberal Politikalara Eleştirel Bir Yaklaşım” başlıklı bu araştırmada, söz konusu ÷lkelerin toplumsal, ekonomik ve yönetim yapılarını tanıtıcı, yayımlanmış her türlü kitap, makale, inceleme, çeviri, istatistiki bilgi, rapor, gazete yazısı, vb. ile sanal ortamdaki her türlü veri incelenmiştir.

Bilgi toplama yöntemleri sonucunda elde edilen bilgiler, sınıflandırma, metin ve içerik çözümleme, karşılaştırma ve yorumlama araçları kullanılarak niteliksel çözümleme tekniğı ile işlenmiştir.

1.6. Kavram Tanımları

Araştırmanın başlıca anahtar kavramları şunlardır: “yönetim”, “kamu yönetimi”, “kamu yönetimi ÷lke incelemeleri”, “neoliberalizm”, “neoliberal politikalar”, “devletin yeniden yapılandırılması” ve “Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri”dir.

“*Yönetim*”: İnsanlık tarihinin mirasını kucaklayacak bir tanımla, bir toplumun ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzıdır (Güler, 2005b, 1). Bu tanıma göre yönetim, topluma özgüdür ve her toplumun ekonomik ve toplumsal yapısı farklı yönetim modelini ortaya koyar. Yirmi birinci yüzyıla gelinceye kadar her ÷lkenin yönetim yapısı, bulunduğu coğrafyanın ve kendi özel koşullarının birer yansıması iken günümüzde ise küreselleşme-demokratikleşme-yerelleşme adı altında özellikle az gelişmiş ÷lkelerin yönetim yapıları uluslararası sermaye tarafından belirlenen koşulların etkisi ile özgül ve geleneksel olmaktan çıkarılmış, sermayenin çıkarına hizmet edecek şekilde ve tek tip olarak yapılandırılmaktadır.

Yönetim (kamusal ya da özel), siyasaların yürütülmesi için gerekli bireysel ve kümesel çabaların planlanması, örgütlenmesi, yöneltmesi, eşgüdümlemesi ve denetlenmesi olarak da tanımlanabilir. Bu tanımlama, yönetimin planlama,

örgütlenme, yöneltme, eşgüdümleme ve denetleme biçiminde ifade edilen işlevlerini ortaya koymaktadır.

Bir başka tanıma göre “yönetim”, başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti ya da sürecidir. Başkaları üzerinde otorite kurma ve başkalarına iş yaptırma bir yönetim faaliyetidir. Yönetim, belirli bir amacı gerçekleştirmek için yapılan kararlı bir eylem olarak da tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2002, 3). Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında, örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, başka bir deyişle, kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alır. Yönetim bu anlamda evrensel; hem kamu hem özel kesim için geçerlidir (Gözübüyük, 1998, 1).

“*Kamu yönetimi*”: Kamu yönetimi, merkezileşmiş kapitalist devlet örgütlenmesiyle birlikte, modern devletin üç gücünden biri olan yürütme gücüne ait yönetim aygıtı ya da bürokrasi olgusuna verilen addır. Kapitalist devletin kendine özgü yönetim ilişkisi olarak tanımlanan kamu yönetimi, bu anlamıyla, “evrensel” değil “tarihsel” bir kategoridir. Buna karşın, kavramın genel algılanışı sınırlarını çoğu zaman aşmıştır. Hem 20. yüzyılda ortaya çıkan sosyalist devlet kavramlaştırmaları, hem de 5000 yıllık devletli toplumların yönetim örgütlenmeleri bu kavramla açıklanır sayılabilmektedir (Güler ve Keskin, 2005, 4).

Bir başka kaynağa göre kamu yönetimi şu şekilde tanımlanabilir (Bozkurt ve diğerleri, 1998, 133):

“(1) Devlete ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde bulunan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili olanı ifade etmek,

(2) Devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insangücü ve araç gereç ile bunların yönetimi,

(3) Kamusal siyasaaların oluşturulmasında, siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu siyasaaları uygulayan örgütler bütünü ifade etmektedir.”

Kamu yönetiminin temelde iki yönü bulunmaktadır: Bunlardan birincisi “örgütsel” ya da “yapısal”, diğeri ise “işlevsel” yönüdür. Yukarıdaki tanımın ikinci maddesi “yapısal” yönünü, üçüncü maddesi ise kamu yönetiminin “işlevsel” yönünü ortaya koymaktadır. Dar anlamda ve “yapısal” anlamda yönetim, yalnız yürütme alanındaki kuruluş (bunlar genel yönetim, yerel yönetimler, özerk kurumlar, meslek kuruluşları, denetim ve danışma kuruluşlarıdır) ve etkinlikleri içerirken; geniş

anlamda yönetim, yasama ve yargı alanlarındaki kuruluş ve etkinlikleri de içermektedir (Ergun, 2004, 6). İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi ise, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir (Eryılmaz, 2002, 6–7). Bu anlamda kamu yönetiminin en belli başlı görevi, hükümetin günlük işlerini yürütmektir.

Kamu yönetimi, önemini devlet ve toplum düzeninin varlığı ve sürekliliğini sağlama görevini üstlenmesinden almaktadır. Çünkü devlet ve toplum düzeninin varlığı ve sürekliliği her şeyden önce kamu yönetiminin kesintisiz işlemesine bağlıdır. Gerek “yapısal” gerekse “işlevsel” anlamda kamu yönetimini siyasal iktidardan ya da hükümetten ayıran kamu yönetiminin bu “sürekli olma” yönüdür.

“*Kamu yönetimi ülke incelemeleri*”: “Kamu yönetimi ülke incelemeleri”, en genel anlatımla, çeşitli ülkelerin kamu yönetimi dizgelerinin incelenmesini ve bunlardan genellemelere gidilmesini amaçlayan akademik bir çalışma alanıdır. “Karşılaştırmalı kamu yönetimi” adı altında başlayan akademik çalışmaların zamanla “karşılaştırma” amacından saptması ile birlikte, çalışmalar “kamu yönetimi ülke incelemeleri”ne dönüştürülmüştür. Buna bağlı olarak, bugün “karşılaştırmalı kamu yönetimi” adı altında sunulan araştırmaların gerçekte “karşılaştırma” nesnesinden yoksun birer “kamu yönetimi ülke incelemeleri” olduğu söylenebilir.

Kamu yönetimi ülke incelemeleri, tek tek devletlerin sınırları içinde kalan ve bu sınırlar içinde, sürekli hareket halinde, karmaşık bir toplumsal bütünün parçası olarak beliren kamu yönetimi olgusunu incelemektedir. İçinde yer aldığı ulusal bütüne ayrılmaz biçimde bağlı olması, bu olgunun evrensel genel-geçer yasalarını saptama hevesindeki toplumbilimcileri yöntemsel bakımdan önemli ölçüde sıkıştırmaktadır (Güler, 2004a, 16). Çünkü ulusal sınırları ve seçkin tarihsel deneyimleri aşan ilkelerden ve genelleştirmelerden elde edilebilecek çalışmalar yapılmadıkça kamu yönetimi disiplininin gelişmesinden söz edilemez.

Daha çok bir araştırma yöntemi olarak görülen kamu yönetimi ülke incelemelerinin temel amacı, yönetsel olguların ülkeler arasındaki benzerlik ve farklılıklarını araştırmak, tanımlamak, gruplamak ve genel geçer sonuçlar elde etmektir.

“*Neoliberalizm ve neoliberal politikalar*”: 1940’lardan sonra etkili olan Keynesyen iktisatçıların ortaya koymuş oldukları politikalar 1960’lardan sonra

meydana gelen genel ekonomik bunalımı aşmada yetersiz kalırken, liberallerin serbest piyasa, serbest ekonomi ve bireysel özgürlük ilkelerinden hareket eden görüşler tekrar moda haline gelmiştir. Bu çerçevede başta Friedman ve Hayek tarafından ortaya konulan politikalar, bunalımdan çıkış için tek çare ve bağlanılan umut olarak ABD ve İngiltere’de resmi politika haline gelmiştir. Bu çerçevede ortaya konulan görüşlere inanmış olanlar, yani bu akımın temsilcileri, kendilerini neoliberaler, yeni muhafazakârlar, yeni iktisatçılar ve yeni sağcılar olarak adlandırmaktadır.

Yapısal uyum politikaları adı altında sunulan neoliberal politikalar, küresel kapitalizmin bütün silahları ile özellikle az gelişmiş ülkeleri –ve bu arada eski Sovyet Cumhuriyetleri’ni- bir pazar ve hammadde kaynağına dönüştürmektedir.

Önümüzde, hukuksal gerçeklik haline getirilmekte olan bir kamusal dönüşüm olgusu bulunmaktadır. Devletin yeniden yapılandırılması adı altında gerçekleştirilen dönüşüm, hareket halindedir. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde söz konusu yeniden yapılanma sürecini ele alan bu araştırma, devam eden ve son noktası bir türlü konulamayan -konulamayacak olan- bir süreci yakalayabildiği nokta itibarıyla incelemektedir. Noktanın bir türlü konulamamasının nedeni ise devletin, yeniden yapılandırılma coşkusu ile peşine takıldığı kapitalizmin dur durak bilmeyen yeni serüvenlere koşma merakıdır. Kapitalizmin temel amacı sınırsız sermaye birikimini gerçekleştirmek gibi sınırsızca bir amaç olunca; buna bağlı olarak devletin yeniden yapılandırılması serüveni de sınırsızca devam etmektedir.

“Neoliberal politikalar” adı altında az gelişmiş ülkelere sunulan yeniden yapılandırma modeli her şeyden önce teknik (mekanik) bir sorun gibi algılanmaktadır. Bu modeli geliştiren bilim çevreleri, örnek olarak Avrupa ülkelerini almaktalar. Avrupa ülkelerinde Marshall Yardımı ile kısa sürede hızlı bir büyüme süreci başlatıldığı tespit edildiğinden, sermaye yetersizliği sorunu dış yardımla giderilirse, aynı sürecin az gelişmiş ülkelerde de başlatılabileceği varsayılmaktadır. Oysa Avrupa ülkeleri, savaş yıkımına uğramış olsalar da, her bakımdan kapitalizmi yaşamış ve gelişmiş ülkelerdi. Belli bir altyapıya, gelişmiş bir para ve mal piyasasına, iyi işleyen bir ulaşım ağına, eğitilmiş ve kalifiye işgücüne ve etkin çalışan bir devlet yapısına sahiptiler. Eski sosyalist ülkeler ise daha önce kapitalizmi doğrudan yaşamamış olmaları, feodal sistemden sosyalist sisteme geçmiş olmaları ve

bu sistem içinde yaklaşık yetmiş yıllık bir devlet yönetimi deneyimine sahip olmaları nedeniyle Batı tarafından şekillenen modeli uygulamak için uygun değiller.

Araştırmada geçen “*devletin yeniden yapılandırılması*” kavramı ile devletin neoliberal ilkeler doğrultusunda yeniden inşasından söz edilmektedir. Bu ise devletin ekonomiden (deregülasyon ve özelleştirme), ekonominin siyasetten (düzenleyici üst kurullar), bürokrasinin başkentten (yerelleşme) uzaklaştırılması anlamına gelmektedir.

20. yüzyılda devletin yeniden yapılandırılmasına “ekonomiklik”, “etkililik” ve “verimlilik” ilkeleri damgasını vurmuştur. “Ekonomiklik” ucuz, tutumlu çalışma; “etkililik” işlek-yararlı olma; “verimlilik” ise istenen sonuçları verme anlamına gelmektedir. İlkelerin üçü de ekonomi alanından alınmıştır. Bulanıklığı üzerinde durulmaya gerek duyulmadan, üç kavram da yüzyıl boyunca hemen tüm reform girişimlerinin gerekçeleri olarak kullanılmıştır. 20.yüzyılın sonlarına doğru, liberal demokratik sistemlerin kendileri, yüzyıllık emeğin işe yaramadığını, bürokrasinin pahalı çalıştığını, hantal olduğunu ve verimliliğinin çok ama çok düşük olduğunu ilan etmeleri ile birlikte devletin küçültülmesi yani “minimal devlet” gündeme getirilmiştir. Bürokrasiyi iyice küçültmek gerekçesiyle önce “deregülasyon” politikaları yürürlüğe konulmuş, o güne kadar kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetler, özel sektör şirketlerinin de etkinlik gösterebileceği alanlar haline getirilmiştir. Bürokrasiyi, özel sektörle aynı alanı kullanan varlık olarak tutmak, bunu “minimal” kılmaya yetmemiş bu pahalı, ağır, verimsiz çalışan yapının elindeki işletmelerin özel sektöre devredilmesi gündeme getirilmiştir. Bunun anlamı ise “devletin ekonomiden kovulması”dır. Böylelikle küçültme özelleştirme politikalarıyla genişletilmiş, bu da yetmemiş, bürokrasiyi daha da “minimal” hale getirmek için ve böylece daha da demokratikleştirmek için yetkilerin yerele devredilmesi gerekmiştir. Bürokrasi bu şekilde yerelleşme politikasıyla bir küçültme operasyonuna daha tabi tutulmuştur (Güler, 2006b, 7–8). Konu, SSCB sonrası Cumhuriyetlerde devletin yeniden yapılandırılması olunca; deregülasyon, özelleştirme, yerelleşmeyle başlayan neoliberal yeniden yapılanma sürecine, “ulus devletin inşası” ve kapitalist devlet kurumlarının tesis edilmesi de eklenmiştir.

“Yeniden yapılandırma” kavramı işletme bilimi açısından ise şu şekilde tanımlanmaktadır (Whiting, 2003, 1): Bir örgütte, iş süreçlerinin daha etkin olmasını

ve son ürün ya da hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesini sağlamak üzere gözden geçirilmesi ve yeniden tasarlanmasıdır. Aynı tanım kamu yönetimi disiplinine şu şekilde uyarlanabilir: Bir devlette (kamu yönetiminde), kamu hizmetlerinin daha etkin olmasını ve son ürün ya da hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesini sağlamak üzere gözden geçirilmesi ve yeniden tasarlanmasıdır.

Bu tanıma göre yeniden yapılanma şu şekilde gösterilebilir:

-örgüt → devlet (kamu yönetimi)

-iş süreçleri → kamu yönetimin işleyişi

-iş tanımları → kamu hizmeti

“Devletin yeniden yapılandırılması” kavramı devletin işlevlerine ilişkin olarak çok geniş bir alanda yapılanmayı içermektedir. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde SSCB’nin dağılmasının ardından ulus devlet olma süreci ve çok partili siyasi yaşama geçiş buna dâhildir. Ancak bu araştırma, söz konusu Cumhuriyetlerde sistem değişikliği, ulus devlet olma, pazar ekonomisine ve çok partili yaşama geçiş süreçlerini tek tek incelemek yerine bir bütün olarak devletin yeniden yapılandırılmasına yön veren ideolojiyi, esasları ve her şeyden önemlisi “yönetimsel reform”ları incelemektedir.

Araştırmanın öznesi olan “*Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri*”, SSCB’nin dağılması ile bağımsızlıklarını yeniden kazanan Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Türkmenistan’ı içermektedir. Orta Asya Cumhuriyeti olarak adlandırılan Tacikistan; ve Kafkasya Cumhuriyetleri olarak adlandırılan Ermenistan ve Gürcistan, Türk kimliğine sahip olmamaları nedeni ile bu araştırmanın kapsamı dışındadır.

1.7. Araştırmanın Sunuş Sırası

“SSCB Sonrası Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde Devletin Yeniden Yapılandırılması: Neoliberal Politikalara Eleştirel Bir Yaklaşım” başlıklı bu araştırma dört kesim yaklaşımına uygun olarak hazırlanmıştır. Araştırma dört kesim ve sekiz bölümden oluşmaktadır. Araştırmanın Birinci Kesimi “ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR” başlığını taşımakta ve “Araştırmanın Konusu, Önemi, Denenceleri, Amacı ve Yöntemi” başlığını taşıyan bir bölümden oluşmaktadır. Bu Bölümde araştırmanın konusu ve önemi, denenceleri,

amacı, yöntemi, bilgi derleme ve işleme araçları, kavram tanımları, sunuş sırası hakkında bilgi verilmektedir.

Araştırmanın İkinci Kesimi “KAMU YÖNETİMİ ÜLKE İNCELEMELERİ, DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ HAKKINDA” başlığını taşımakta ve dört bölümden oluşmaktadır. Araştırmanın İkinci Bölümünde “Bir Çalışma Alanı Olarak “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” hakkında açıklamalar yapılmaktadır. Üçüncü Bölümde “Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması” başlığı altında neoliberalizmin dayandığı tarihsel köken ve neoliberal devlet kuramı incelenmekte ve devletin yeniden yapılandırılması (aktörleri, araçları ve alanları) bakımından anlatılarak, neoliberal politikaların az gelişmiş ülkeler üzerindeki etkisi tartışılmaktadır. Dördüncü Bölümde “1990 Yılına Kadar Olan Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri” başlığı altında SSCB dönemi Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri toplumsal, ekonomik, siyasi ve yönetsel yapıları ile incelenmekte ve sosyalist devletin yapılanması hakkında bilgi verilmektedir. Beşinci Bölümde “Bilim Yazınında “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” ve “SSCB Sonrası Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde Devletin Yeniden Yapılandırılması” Konusunun Ele Alınışı” başlığı altında Türkiye dışında ve Türkiye’de yapılmış çalışmalarda bu konuların ele alınış biçimi incelenmektedir.

Araştırmanın Üçüncü Kesimi “ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ’NDE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASININ SSCB SONRASI NEOLİBERAL POLİTİKALAR AÇISINDAN İNCELENMESİ” başlığını taşımakta ve iki bölümden oluşmaktadır. Araştırmanın Altıncı Bölümünde “SSCB Sonrası Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri” başlığı altında SSCB Sonrası Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri toplumsal, ekonomik, siyasi ve yönetsel yapıları ile incelenmekte ve kapitalist devletin yeniden yapılandırılması, yapısal uyarlama politikaları açısından ele alınmaktadır. Araştırmanın Yedinci Bölümünde “Kamu Yönetiminde Neoliberal Dönüşüm Bağlamında SSCB Sonrası Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Seçilmiş Öğeler Üzerinden İncelenmesi” başlığı altında Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri,

yeniden yapılanmanın genel yönetimi, yeniden yapılanmanın aktörleri, yeniden yapılanma alanları ve yeniden yapılanmanın sonuçları bakımından incelenmektedir.

Araştırmanın Dördüncü Kesimi “GENEL DEĞERLENDİRME” başlığını taşımakta ve bir bölümden oluşmaktadır. Araştırmanın Sekizinci ve son Bölümü olan bu Bölümde araştırmanın bulguları, önerileri ve genel sonuç yer almaktadır.

Araştırmanın sonunda ise araştırmada kullanılan kaynaklara ve eklere yer verilmektedir.

İKİNCİ KESİM
“KAMU YÖNETİMİ ÜLKE İNCELEMELERİ”, “DEVLETİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI” VE “ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK
CUMHURİYETLERİ” HAKKINDA

Araştırmanın İkinci Kesimi dört bölümden oluşmaktadır. Araştırmanın İkinci Bölümünde “Bir Çalışma Alanı Olarak Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” hakkında açıklamalar yapılmaktadır. Üçüncü Bölümde “Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması” başlığı altında neoliberalizmin dayandığı tarihsel köken ve neoliberal devlet kuramı incelenmekte ve devletin yeniden yapılandırılması anlatılarak, neoliberal politikaların az gelişmiş ülkeler üzerindeki etkisi tartışılmaktadır. Dördüncü Bölümde “1990 Yılına Kadar Olan Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri” başlığı altında SSCB dönemi Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri toplumsal, ekonomik, siyasi ve yönetsel yapıları ile incelenmekte ve sosyalist devletin yapılanması hakkında bilgi verilmektedir. Beşinci Bölümde “SSCB Sonrası Dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde Devletin Yeniden Yapılandırılması Konusunun Ele Alınışı” başlığı altında Türkiye dışında ve Türkiye’de yapılmış çalışmalarda bu konunun ele alınış biçimi incelenmektedir.

2. BİR ÇALIŞMA ALANI OLARAK “KAMU YÖNETİMİ ÜLKE İNCELEMELERİ”

Ülke incelemeleri, toplum bilimlerde yaygın olarak kullanılan bir araştırma biçimidir. Ülke incelemeleri; edebiyat, eğitim, iktisat, siyaset bilimi vb. alanlarda önce bir araştırma konusu daha sonra ise ait olduğu disiplinin bir çalışma ve karşılaştırma alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetimi ülke incelemeleri (KYÜİ), bu bağlamda kamu yönetimi disiplini içinde ülkelerin yönetim yapılarının incelenmesinde önce bir araştırma yöntemi ve daha sonra da kamu yönetiminin bir alt çalışma alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Araştırmanın bu Bölümünde bir çalışma alanı olarak KYÜİ'nin içeriği, amacı, çalışma yöntemi, bu alandaki gelişmeler ve kamu yönetimi disiplini içindeki yeri hakkında bilgi verilmektedir.

2.1. “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” Kavramı

KYÜİ, tek tek devletlerin sınırları içinde kalan ve bu sınırlar içinde, sürekli hareket halinde, karmaşık bir toplumsal bütünün parçası olarak beliren kamu yönetimi olgusunu incelemektedir. “KYÜİ”, kamu yönetiminin bir alt çalışma alanı olarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya atılmıştır.

“KYÜİ”ye araştırmalarına, yönetimi geliştirme mantığı çerçevesinde yaklaşılmasına bağlı olarak, “KYÜİ”, “karşılaştırmalı kamu yönetimi (KKY)” ve “kalkınma yönetimi” disiplinleri arasında bir ilişki kurulmaktadır. Karşılaştırma, geliştirme ve kalkındırma çözümlemesinin yapıldığı geleneksel birim ulus devlettir. Birçok Amerikalı için kamu yönetimi kavramı Birleşik Devletlerdeki kamu yönetimine bir gönderme olarak anlaşılmaktadır. Sömürge olmaktan kurtulan ülkelerde kamu yönetimine ilişkin çalışmalar ilk olarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında yapılmıştır. Amerikan bağlamı ve “KKY” kavramı çerçevesinde tek bir yönetim düşüncesini içeren bu çalışmalar bile oldukça sınırlı gerçekleşmiştir. Bağımsızlıklarını elde ediş biçimleri ve çağdaş kurumların gelişmesi bakımından benzer olan bu yeni bağımsız devletler için yönetime ilişkin çalışmalarda iyimser bir bakış açısıyla “kalkınma yönetimi” kavramını kullanmak bir rahatlamayı, refahı ifade eden “kalkınma” kavramı ile fiilen eşanlamlı olarak görülmeye başlamıştır (Riggs, 2006c).

KYÜİ çalışmalarının temelinde, “başkalarının deneyiminden yararlanma, başka ülkelerde geliştirilmiş olan yönetim tekniklerini, yenilikleri öğrenme, bunları kendi ülkesinin yönetimine uyarlama” düşüncesi yatmaktadır (Emre, 2003, 72–73). Ancak uygulamada ise, “kalkınma yönetimi” kavramı çerçevesinde önce gelişmiş ülkeler ve sonrasında da uluslararası finans kuruluşları tarafından bu çalışma alanının amacı çarpıtılmış ve KYÜİ çalışmaları, kapitalist ülke yönetim yapısının az gelişmiş ülkelere model olarak sunulması biçiminde kullanılmıştır. Nitekim 1960’lı yıllarda yıldızı bir anda parlayıp 1970’li yıllarda ise tekrar sönen karşılaştırmalı yönetim çalışmalarının 1990’lu yıllarda küreselleşmenin neoliberal söylem çerçevesinde gerçekleşmesine bağlı olarak yıldızının tekrar parlamaya başlaması bu bakış açısı ile ilgilidir. KYÜİ çalışmalarının bu ikinci dönem yükselişi doğrudan doğruya, kapitalizmin yeniden yapılanması ile ilgilidir.

Kapitalizm, tarih sahnesine çıktığı andan itibaren bir dünya sistemi olmuş ve kapitalizm ile başlayan değişim giderek bütün dünyayı etkilemiştir. Günlük dilde kapitalizm sözcüğü esas olarak ekonomik bir olguyu ifade edecek biçimde kullanılmaktadır; yani kapitalizm sözcüğünün semantiği içinde ekonomik öge çok ağır basmaktadır. Günlük dilde sözcük kullanılırken esas olarak bu ekonomik anlama gönderme yapılmaktadır. Ancak hiç gözden kaçmaması gereken husus, en azından burada, kapitalizmin ekonomik olduğu kadar toplumsal ve politik bir anlamı ifade ettiğidir (Şaylan, 1995, 18). Buna göre kapitalizmin liberal düşünceye dayalı ekonomik, toplumsal, kültürel, siyasal, yönetsel ve bilimsel bir felsefesi vardır.

Kapitalizmin 1970’li yıllarda içine girdiği bunalımdan yeni liberal politikalar aracılığıyla güçlenerek çıkması, Sovyetler Birliği’nin dağılmasına bağlı olarak Soğuk Savaş’ın sona ermesi ve bunun da kapitalizmin sorgusuzca zaferi olarak algılanması, ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel ve devlet yaşamında bir bütün olarak ülkeleri birbirine benzer politikalar geliştirmeye ve uygulamaya zorlamıştır. İşte bu küreselleşmedir. Küreselleştirilen kamu reformları çerçevesinde kamu yönetimlerinin benzer biçimde yapılandırılması ve işlevlendirilmesi de buna dâhildir.

Bu dönüşüm, kapitalizmin dinamik özelliğini oluşturan sermaye birikiminin gündeme gelmesidir. Sermaye birikiminin hızı ve biçimi toplumsal yapıyı ve bu yapıya özgü siyasal örgütlenmeyi belirleyen ana parametre olarak kabul edilmektedir. Ülkelerin birbirine benzer yapılara büründürülmesine hizmet etmesine

bağlı olarak KYÜİ çalışmalarını olumsuz bir biçimde değerlendiren ve bu çalışmalara bilimsel anlamda bir değer biçmeyen yönetim bilimi yazarları vardır. KYÜİ'nin bir dönemde Amerikan yayılcılığının aracı olarak kullanılması, bu çalışma alanının bütünüyle yadsınmasını haklı çıkarmamaktadır (Emre, 1997, 17). Yukarıda da belirtildiği gibi KYÜİ, ülkelerin yönetim yapılarını incelemeye çalışan bir araştırma yöntemidir. Yönetim bilgisi evrensel olmasına karşın, ülkelerin yönetim uygulamaları toplumsal yapılarına bağlı olarak farklılıklar taşımaktadır. KYÜİ işte bu farklılıklardan yola çıkarak evrensel nitelikli genel geçerliliği olan bir kamu yönetimi disiplini oluşturmada bir yöntem ve araçtır.

KYÜİ çalışmalarının tarihi incelenirken, bilimin uygulamada onu kullananın sömürgeci amaçlarını gerçekleştirmeye nasıl hizmet etti(rildiği en iyi şekilde gözlenmektedir. Gerçekte bir yöntem ve çalışma alanı olan KYÜİ, kapitalist sistemde modern dönem sömürgeciliğini gerçekleştirmenin bir aracı haline dönüşmüştür.

KYÜİ, “kamu politikası transferi” içinde önemli bir yer tutan “yönetim reformu transferi” ile birlikte ele alınmaktadır. Bu yaklaşım KYÜİ çalışmalarının tarihsel ve güncel içeriğinde mevcuttur. Ülkelerin yönetim yapılarını incelemek suretiyle “iyi yönetim” uygulamalarını transfer etmek söz konusu çalışma alanının kuramsal zeminini de ortaya koymaktadır.

2.2. “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” Alanının Tarihsel Gelişimi

Bilim dallarının evriminde çeşitli aşamaların kesinlikle saptanması olanağı yok ise de, KYÜİ alanının kuramsal temellerinin, Amerika Birleşik Devletleri'nde klasik kamu yönetiminin çetin eleştirilere uğramaya başladığı 1940'lar¹⁰ ile bu eleştirilerin yoğunluk kazandığı ve daha dizgeli (sistematik) bir biçimde ortaya konduğu 1950'lerde atıldığı söylenebilir. Kavramsal kuram araştırmaları ise ancak 1960'larda önem kazanmıştır (Heper, 1973, 1). Gerçekte “karşılaştırmalı kamu yönetimi” adı altında başlayan bu çalışma alanı, zamanla bu alandaki çalışmaların “karşılaştırma” amacından saptırılması ile ülke kamu yönetimlerinin incelenmesine ve

¹⁰ İlk ve etkili eleştiri Dahl (1947, 8)'de bulunur.

çözümlemesine evrilmiştir. Buna bağlı olarak KYÜİ alanının tarihsel gelişimi, gerçekte KKY disiplinin tarihsel gelişiminden başka bir şey değildir.

KKY ya da (bu araştırmada adlandırıldığı biçimi ile) KYÜİ, İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar önemli bir çalışma alanı olarak karşımıza çıkmaz. KYÜİ alanının kuruluş dönemi, 1945 sonrasının “kalkınma yönetimi/ıdaresi” anlayışı ile aynı döneme denk gelmektedir. KYÜİ bu dönemde ABD öncülüğünde, uluslararası kuruluşlar aracılığında, az gelişmiş ülkeleri “kalkındırma-modernleştirme” hareketinin, önemli araçlarından biri olarak kullanılmıştır.

Bu alan, İki dünya savaşları sonrasında Avrupa'nın yaralarını sarma amacını taşıyan Marshall Planı'nın az gelişmiş ülkelere ulaştırılmasının aracı olan “kalkınma iktisadı” ve “kalkınma yönetimi” anlayışının bir uzantısı olarak ortaya çıkmıştır. Savaş sonrasında gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelerden, özellikle ABD'den, bilgi ve teknoloji aktarılmasına (transfer) dayalı bir kalkınma stratejisi (ithal ikame kalkınma modeli) almışlardır. Bu dönemde, ekonomik kalkınma konusundaki araştırmalara yönelik büyük bir istem oluşmuştur. Az gelişmiş ülkelerin kalkınması için yapılan yardımların yerlerine gidip gitmediğinin denetlenmesi ve “kalkınmanın nasıl yönetileceği” konusuna yönelik artan bu ilgi, bilimsel anlamda KYÜİ araştırmalarının başlangıcı ve tetikleyicisi olmuştur. Buna bağlı olarak dünyanın az gelişmiş bölgelerinde çeşitli amme idaresi enstitüleri kurulmuştur. Örneğin Türkiye'de Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) bu amaçla kurulmuştur.

Bu konudaki en dikkate değer gelişme ise, Ford Kuruluşunun gözetimi (himayesi) altında 1962 yılında Fred Riggs tarafından başı çekilen “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Grubu”nun kurulmasıdır. Bu Grup, ABD yönetim uzmanları ile sıkı bir bağlantı içine girmiştir. Bu bağ ve “kalkınma yönetimi”ne olan ilgi, kamu bürokrasisi üzerinde karşılaştırma çalışmalarının dikkate değer ölçüde yaygınlık kazanmasına neden olmuştur. Rusya ve ABD'de ideolojik savaşın devam ettiği bu dönemde yapılan KYÜİ çalışmalarının amacı, gelişmekte olan ülkelere Amerikan kamu yönetimi modelini ihraç etmektir (Treviño, 2006).

Nitekim bu dönem, KYÜİ alanının başlangıç aşaması olarak da kabul edilen “geleneksel KYÜİ” dönemine denk gelmektedir. Geleneksel KYÜİ, Batı Avrupa ülkelerinde yönetsel işlev ve yapıyı tanımlayıp çözümlenmek ile ilgilenmektedir.

Geleneksel yaklaşım daha çok tanımlayıcı nitelik taşımakta olup bir ülkenin yönetim dizgesini tarihsel ve hukuksal açıdan incelemektedir. Tarihsel yaklaşım kimi kurumların kökenlerinin ve gelişmesinin incelenmesine yoğunlaşmaktadır. Hukuksal yaklaşım ise yönetsel işlemlerin anayasa ve diğer yasalara uygunluğu üzerinde durmaktadır. Bu dönem KYÜİ çalışmalarının alanı demokratik siyasal dizgeler ile sınırlandırılmıştır. Bu nedenle az gelişmiş ülkelerin ve doğu ülkelerinin yönetsel dizgeleri incelenmemiş ve KYÜİ çalışmaları sadece demokratik ve gelişmiş ülkelerin yönetim dizgelerine özgü bir ilgi alanı haline gelmiştir.

1970’li yıllarda KYÜİ alanında yapılan çalışmaların sayısında önemli bir düşüş olmuştur. “Birinci petrol krizi” ve Nixon yönetiminde gerçekleşen siyasi bunalım (Watergate skandalı) bu yıllara denk gelmektedir. Bu dönemde teknik yardım amaçlı proje ve programların sayısı azalmış ve gelişmekte olan ülkeler kalkınma stratejilerini değiştirmek zorunda kalmışlardır. Fon kuruluşları ve ajansları karşılaştırmalı çalışmalara yönelik fon ve istemin azalması nedeniyle araştırmalara yönelik yaptıkları yardımın niteliğini değiştirmiştir. “Karşılaştırmalı Yönetim Dergisi” (The Journal of Comparative Administration’), KKY konularına yer vermeyen bir içerikle “Yönetim & Toplum” (Administration & Society”) olarak ad değiştirmiştir. Buna karşın, kimi önemli dergiler bu alanda araştırma yapmayı sürdürmüştür. ABD’de: “Uluslararası Kamu Yönetimi Dergisi” ve “Kamu Bütçesi ve Finans Yönetimi: Uluslararası Dergi”; Birleşik Krallık’ta “Kamu Yönetimi ve Kalkınma” ve “Uluslararası Yönetim Bilimleri Dergisi” gibi.

KYÜİ çalışmaları, 1980’lerde ve özellikle 1990’larda yeniden önem kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde kamu yönetimi, özellikle “Blacksburg Manifestosu” sonrasında “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)” ve “Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)” akımları doğrultusunda işletmecilik mantığı ile gelişmiştir. 1990’ların ortasında başlayan teknolojik devrim ile dünya değişmeye başlamış, bu arada komünizm tehlikesi ve tehdidi sona ermiş, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği’nin parçalanması ve küreselleşmenin hız kazanması KYÜİ çalışmalarının içeriğini ve biçimini değiştirmiştir.

KYÜİ alanındaki bu yeni dönem ise “çağdaş KYÜİ” olarak adlandırılmaktadır. Gelişmiş Batı ülkelerinde geliştirilmiş olan teknoloji ve yönetsel yöntemleri, tarihleri ve değerleri çok farklı olan Doğu yönetimlerine uygulama doğal olarak bir sorunun

varlığına işaret etmektedir. Bir ülkenin kültürel kalıplarını, toplumsal değerlerini inceleyip dikkate almadan başka bir ülkede geliştirilen yönetsel yöntemleri uygulamaya kalkışmak, elde edilmek istenilen amaçlara ulaşmayı engelleyecektir. Çünkü yönetsel dizge, içinde bulunduğu toplumsal çevre ile sıkı bir etkileşim içindedir ve bu toplumsal çevrenin oluşturduğu gelenek, görenek ve değer dizgelerince etkilenmektedir. Buradan hareketle yönetsel dizgeleri içinde buldukları toplumdan soyutlayarak incelemenin yeterli olmadığı görülmüş ve incelemelerin kapsamı, toplumsal çevreyi de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Bu arada, bu alandaki çalışmalar karşılaştırmalı siyaset ile çok sıkı ilişki içindedir. Buna bağlı olarak ülkelerin yönetim dizgelerini incelemek, bu ülkelerin siyasal dizgelerinin işleyişini de incelemeyi gerektirmektedir. Ülkeler nüfus, istikrar, dünya görüşü (ideoloji), ekonomi gibi konular açısından da inceleme konusu yapılmaktadır.

KYÜİ çalışma alanı, yüzyılın sonunda ise yine ABD öncülüğündeki Batı'nın ve uluslararası güç merkezlerinin, kalkınma iktisadını/yönetimini geride bırakarak yaşama geçirmeye çalıştıkları “yapısal uyarlama reform” hareketinin önemli araçlarından biri olarak kullanılmaya başlanmıştır.

1990'larda KYÜİ'nin yeni açmaları şunlardır: Çeşitli ülkelerdeki yönetim yapıları ve uygulamaları hakkında bilgi sahibi olmak; ve özellikle az gelişmiş ülkelere “iyi yönetim” uygulamalarını gerçekleştirmeleri için destek olmaktır. Ülkelerin kamu yönetimlerini inceleme gereksinimini duyan ve bunu gerçekleştiren gerçekte bir dış öznedir. “İnceleme ve çözümleme neden yapılmaktadır?” sorusuna verilen yanıt ise, “farklı yönetim uygulamalarını inceleyerek kendi yönetimimizi daha iyi kavrayabilir ve geliştirmeye katkı sağlayabiliriz” (Treviño, 2006); “kamunun örgütlenmesi için ‘doğru’ ve ‘evrensel’ olduğu düşünülen kalıpların somut olarak uygulanabilmesi için tek tek ülkelerin tanınması gerekmektedir. Amaç kalkınmacı veya reformcu yönetim kalıplarının, tekil ülkelerde, en az pürüz ve sapmayla uygulanmasıdır” (Karahanoğulları, 2004, 22) biçiminde özetlenmektedir.

2.3. “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” Çalışmalarının Amacı

Kalkınma yönetimi gibi KYÜİ'nin kökleri de antik dönemlere dayanmaktadır. Kamu yönetimi uygarlık kadar eskidir. Mısırlılar, Yunanlılar, Babilliler, Romalılar gibi eski imparatorluklar önemli yönetim dizgeleri geliştirmişler ve yönetimi,

kalkınmak ve gelişmek için bir araç olarak kullanmışlardır. Yönetimin bu şekilde kullanılması “kalkınma yönetimi” olarak adlandırılmaktadır.

Köken bakımından kamu yönetimi çalışmaları ile eş zamana dayanan KYÜİ çalışmalarının amacı, dönemselsel olarak ve ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre değişiklik göstermektedir. KYÜİ'nin bir çalışma alanı, bir yöntem ve bir sömürgeleştirme aracı olarak söz konusu amaçları şu şekilde sıralanabilir:

(1) Ülkelerin kamu yönetimleri hakkında karşılaştırmalı sonuçlar elde etmek (Bir yöntem olarak): Gerçekte bir araştırma yöntemi olan ülke incelemelerinin temel amacı, yönetsel olguların ülkeler arasındaki benzerlik ve farklılıklarını araştırmak, tanımlamak, gruplamak ve karşılaştırmalı sonuçlar elde etmektir.

(2) Kamu yönetimi disiplininin gelişmesi için genel geçerli ilkeleri belirlemek (Bir çalışma alanı olarak): Kamu yönetimi disiplininin içinde yer aldığı ulusal bütüne ayrılmaz biçimde bağlı olması, bu disiplinin evrensel genel-geçer yasalarını saptama hevesindeki toplumbilimcileri yöntemsel bakımdan önemli ölçüde sıkıştırmaktadır (Güler, 2004a, 16). Uygulamada Amerikan dış politikasına doğrudan bağlı olduğu için eleştirilmesine karşın, en genel anlatımla, “KYÜİ”, çeşitli ülkelerin kamu yönetimi dizgelerinin birbirleriyle karşılaştırmalı olarak incelenmesini ve bunlardan genellemelere gidilmesini amaçlamaktadır. Nitekim ulusal sınırları aşan ilkelere ve genelleştirmelerden elde edilebilecek karşılaştırmalı çalışmalar yapılmadıkça kamu yönetimi disiplininin gelişmesinden söz edilemez.

(3) Ülkelerin “yönetim kültürü” ile kamu yönetiminin genel geçerli ilkelerini uyumlu hale getirmek: Bir önceki amacın bir devamı olarak, ülkelerin kamu yönetimini geliştirmek -ve bugünkü moda söylemlerle “iyi yönetim”i gerçekleştirmek için ülkelerin yönetim kültürlerini incelemek ve bu kültürü kamu yönetiminin genel geçerli ilkeleri -ve günün geçerli yönetim yaklaşımları¹¹- ile uyumlu kılmaktır.

Bir çalışma alanı ya da bir alt disiplin dalı olarak ortaya çıkan KYÜİ'ye olan gereksinim, bir ülkede “idare” anlamında yönetimin geliştirilmesi ve “iyi yönetim”in kurulmasında o ülkeye özgü koşulların ve “yönetim kültürü”nün öneminin

¹¹ Denhardt ve Denhardt (2006, 2), kamu yönetiminde yaklaşımları, kamu yönetimi okullarını (Klasik/Geleneksel Okul [1900–1925], Neoklasik/Davranışçı Okul [1925–1950], Modern Okul [1950–1980] ve Neomodern Okul [1980–2005]) göz önünde bulundurarak *Eski Kamu Yönetimi (1900–1980)*, *Yeni Kamu İşletmeciliği (1980–1990)* ve *Yeni Kamu Hizmeti (1990 sonrası)* Yaklaşımı olarak üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmaktadır.

anlaşılmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin klasik kamu yönetimi kuramının, sanayileşmiş ülkeler göz önünde bulundurularak geliştirildiği bilinmektedir. Söz konusu kuram, süregelen ve tekdüze işlemlerle ilgili olup bu kuramdan çıkarılan öneriler, belli siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel bir ortam bakımından geçerlidir. Gelişmekte olan ülkelerde de tek düze işlemler görüldüğüne göre ve bu işlemlerin belli bir etkinlik ve verimlilik düzeyinde yürütülmesi gerektiğine göre, klasik kamu yönetiminin bu ülkeler açısından geçersiz olduğu söylenemez. Ancak bu kuramdan çıkarılan önerilerin bu ülkelerin tüm yönetsel sorunlarını çözmeye yetmeyeceği ya da her ortamda aynı sonucu vermeyeceği de bilinmektedir.

KYÜİ, söz konusu soruna bir tepki olarak gelişmiştir. Bir ülkenin kamu yönetimi, fiziksel ve teknolojik olduğu kadar, içinde işlediği siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel çevreye (Wu, 1972, 127) ve bunlar sonucunda oluşmuş devlet geleneğine ve yönetim anlayışına bağlıdır. Bu çalışma alanı, yönetsel yapıları içinde buldukları ortam ile ilişkilerini göz önünde tutarak incelemektedir. Yönetsel yapılar bağımlı değişkenler olarak ele alınmaktadır. Ancak KYÜİ kuramcıları, son çözümlemede, belli bir kalkınma ve modernleşme modelini kendilerine ölçüt olarak almaktadırlar. Gelişmekte olan ülkelerdeki yönetsel yapıların söz konusu ideal modellere ne denli benzediğini ve hangi noktalarda o modellerden ayrıldığını ve ortaya çıkan farklılıkların söz konusu ülkelere özgü nedenlerini araştırmaktadırlar. Farklılıklara yol açan nedenlerin ortadan kaldırılması ile bu ülkelerin idari sorunlarının çözümleneceği varsayılmaktadır (Heper ve Berkman, 1979, 3).

(4) Gelişmekte olan ülkelere kapitalist kamu yönetimi modelini (özellikle Amerikan modelini) ihraç etmek (Bir sömürgeleştirme aracı olarak): Kamu yönetimi ve KYÜİ çalışmaları özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaygınlık kazanmıştır. Rusya ve ABD'de ideolojik savaşın devam ettiği bir dönemde yapılan çalışmalarla amaçlanan, gelişmekte olan ülkelere Amerikan kamu yönetimi modelini ihraç etmektir (Treviño, 2006). Buna bağlı olarak, 1945–1980 dönemini kapsayan dönemde yapılan KYÜİ çalışmaları, Amerikan dış politikasına doğrudan bağlı olduğu, 'yönetsel kalkınma' ve 'kalkınma yönetimi' kavramları üzerinden az gelişmiş ülkelerde eşitsizlikleri yoğunlaştırdığı, iktidarı yönetsel seçkinlerin ellerine teslim ettiği için yoğun eleştirilere uğramıştır (Loveman, 1976, 616–621).

(5) “Kamu sektörü reformu”nu gerçekleştirmek (modern bir sömürgeleştirme aracı olarak): 1980’den başlayarak son çeyrek yüzyılda, KYÜİ çalışmalarının konusu ya da amacı değişmiştir. Amaç, “kalkınma yönetimi” olmaktan çıkmış, “kamu sektörü reformu” olarak belirlenmiştir (Güler, 2004a, 14–15). Buna bağlı olarak, az gelişmiş ülkelerde kamu sektörü reformu, 'yapısal uyum/yapısal oryantalizm' adı altında 'dış kredi' sağlamanın ön koşulu olarak ve kamu politikalarının değişimini de kapsayacak bir içerikte yaygınlık kazanmıştır.

Amaç, gelişmekte olan/az gelişmiş ülkelere kamu yönetimi modeli ihraç etmek gibi sömürgeci bir hedef olunca, böyle bir çabanın ve hedefin, bir akademik çalışma alanı üretmede yetersiz kalacağı kolaylıkla söylenebilir. Bu nedenle KYÜİ, akademik bir çalışma alanı olarak fazla gelişmemiş, ülkelerin yönetim yapılarını tek tek çözümleyen “kısır ve kısıtlı bir yöntem” olmaktan öteye geçememiştir.

Nitekim KYÜİ alanında yaşanan belirsizlik de bunu göstermektedir. KYÜİ çalışma alanının ilgi alanı ve araçlarına ilişkin tartışmalar hangi konuları hangi araçlarla incelersek ölçülebilir sonuçlara varırız tartışmasından öteye gidememiştir. Amaç, merkezde üretilen kalıpların uygulanabilmesi için ölçülebilir, nesnel ve güvenilir verilerin toplanması olmuştur (Karahanoğulları, 2004, 22). Amaç bu olunca, verileri toplayanlar ve değerlendirenler de doğal olarak araştırma için fon sağlayan kapitalist kurumlar olmuştur. Az gelişmiş ülkelere ait elde edilen veriler bu kurumların bağlı olduğu merkezlerde, siyasal rejime ve iktidara müdahale etmek de dâhil olmak üzere çok çeşitli amaçlar için kullanılmaktadır.

2.4. “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri” Çalışmalarında Yöntem

Genel olarak ülke incelemeleri çalışmalarında çeşitli yaklaşımlar uygulanmaktadır. KYÜİ çalışmaları ile ilgili olarak yönetim bilimciler kimi zaman ülkelerin kamu yönetimlerinin tam olarak nelerinin ve nasıl inceleneceğini ve hatta karşılaştırılacağına ilişkin kimi bilgiler vermektedirler. Bu konuda değişik yaklaşımlar söz konusudur. Bir yaklaşım, olgulara ve istatistiklere dayalı deneysel bilgiyi esas almaktadır. Bir diğeri, değer yargılarını gerektiren normatif konulara yoğunlaşmaktadır. Örneğin ilk yaklaşıma göre, bir öbek ülkenin ekonomik kalkınmasını gösteren gayrisafi yurtiçi hâsılları, gelir oranları, ihracat ve ithalat miktarları hakkında bilgi içeren istatistikler incelenmekte ve karşılaştırılmaktadır.

İkinci yaklaşım ise, bu istatistikleri reddetmekte ve bunun yerine ülkeler için bu istatistiklerin olumlu ya da olumsuz olup olmadığının açıklanması üzerine yoğunlaşmaktadır (“Introduction to ...”, 2006). Her iki yaklaşım bize yönetim dizgelerini çözümlenme ve karşılaştırmada farklı ancak eşit düzeyde önemli araçlar sunmaktadır. Ancak, söz konusu yaklaşımlar ülkelerin ekonomik kalkınmalarını incelemek ve karşılaştırmak açısından uygun olmakla birlikte, bir ülkenin siyasal kültür geleneği ile ilişkili olan kamu yönetimlerini incelemek ve karşılaştırmak açısından uygun düşmemektedirler.

Kamu yönetimlerini incelemeye ve karşılaştırmaya 1990’ların başlarına kadar en çok kullanılan yöntem, Soğuk Savaş politikalarına büyük oranda dayanan “üç dünya yaklaşımı”dır. Üç dünya ile sözü edilen: (1) Birleşik Devletler ve müttefikleri; (2) Sovyetler Birliği ve müttefikleri; ve (3) ekonomik olarak gelişmemiş ve ilk iki sınıflandırmaya dahil olmayan “üçüncü dünya ülkeleri” olarak nitelendirilen ülkelerdir. Sovyetler Birliği 1991 yılında çökmesine karşın, bu yaklaşım bugün bile birçok KÜÜ çalışmaları ve bu alanla ilgili ders kitaplarında esas alınmaktadır. İncelemeler ve karşılaştırmalar, demokrasi, otoriterizm, komünizm, kapitalizm vb. üzerinden yapılmaktadır. Bu yöntem hala geçerli olmasına karşın, dünya düzenindeki değişimler ve yeni kamu yönetimi anlayışı, incelemenin ölçütlerine yansımış ve incelemeye yeni boyutlar kazandırmıştır: küreselleşme, yeni kamu yönetimi, yönetişim gibi (“Introduction to ...”, 2006).

KÜÜ araştırmaları farklı ülkelerin kamu yönetimlerinin incelenmesi biçiminde yapılabileceği gibi (bu araştırmada olduğu gibi), tek bir ülke kamu yönetiminin dönemlere ayrılıp incelenmesi biçiminde ya da tek bir ülkenin belirli bir dönemdeki yönetiminin yönetim ölçeklerine ayrılıp (genel yönetim-yerel yönetim) incelenmesi ve karşılaştırılması biçiminde de yapılabilir.

Ülkelerin kamu yönetimlerinin incelenmesi ve bu incelemenin sonucunda bir karşılaştırmaların yapılması, bir ülkedeki kamu yönetimi anlayışına yakın durup o anlayışı diğer ülkeye ihraç etmeden ya da dayatmadan, öteki ülkenin kamu yönetiminin de çözümlenmesi biçiminde yapılmalıdır. Tek bir ülke içinde farklı yönetim dönemlerini incelemek ise, o ülkedeki kamu yönetiminin devam eden, değişen ya da eklenen yeni işlevlerinin neler olduğunu belirlememiz açısından önemlidir. Kamu yönetimlerinin tek bir yönetim ölçeğinde incelenmesi karmaşık

yapılı dizgelerin anlaşılmasına engel olur. Bu nedenle, özellikle federal şekilde örgütlenmiş ülkelerde yönetim yapılarının farklı ölçeklerde incelenmesi gerekir (Treviño, 2006).

Bu noktada, hangi ülkelerin yönetim yapılarının incelemeye ve karşılaştırmaya esas alınacağı sorusu daha kolay yanıtlanabilir. Yukarıda eleştirilen yaklaşımda, merkezde üretilen kalıplara göre dönüştürülmesi istenen kamu yönetimlerinin hepsi inceleme konusu olabilirken, ikinci yaklaşımda, daha sınırlı bir inceleme alanı söz konusu olacaktır. Üç olasılık ortaya çıkabilir: İlk olarak, ülkenin yönetsel yapısının geliştirilmesinde, çeşitli nedenlerle bir başka ülkenin yönetsel yapısı örnek alınmış olabilir. Yönetsel kurumlar, kavramlar ve hukuksal yapının yakınlık gösterdiği bu “model (kaynak)” ülke yönetsel dizgesinin incelenmesi mümkündür. İkinci olarak, bir model/kaynak olma nedeninden kaynaklanmasa da çeşitli ülkelerin yönetsel dizgeleri arasında benzerlikler bulunabilir. Örneğin, yapısal uyarlama politikalarını yaşama geçirmiş bir üçüncü dünya ülkesi, bu politikaları uygulama bakımından henüz işin başında olan bir ülkeye sonuçların gözlenmesi için örnek olabilir. Bu iki olasılıkta da bir “benzerlik durumu” söz konusudur. İlkinde, tarihsel/yapısal bir benzerlikten ikincisinde ise daha olumsal (tesadüfî) bir benzerlikten söz edilebilir. Üçüncü olasılık, dünyada “temel yönetsel dizgelerin (geleneklerin)” varlığını kabul etmek ve bu dizgeleri tanımak amacıyla, temel dizgelerin somutlaştığı örnek ülkeleri incelemektir (Karahanoğulları, 2004, 21–24).

2.5. Kamu Yönetimi Disiplini İçinde “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri”

Alanının Yeri

KYÜİ ya da KKY, üzerinde çok fazla yapıt verilmiş bir alan değildir. KYÜİ'nin tarihi köklerini anlamak ve anlamlandırmak aslında yönetim biliminin en önemli sorunlarından biridir. Bu anlamda KYÜİ'nin bir bilimsel çalışma alanı olarak yeterince araştırılmış ve önemli sonuçlara varılmış bir alan olduğu söylenemez. Oysaki kamu yönetimi disiplininin kendisi, ülkelerin yönetim yapılarını karşılaştırmak suretiyle başarılı bir yönetim kurma gereksiniminden doğmuştur. Kamu yönetimi disiplininin tarihi, bir anlamda KYÜİ ya da KKY disiplininin tarihidir.

Kamu yönetiminin siyaset biliminden bağımsızlığını kazanarak ayrı bir inceleme alanı olarak gelişimi, bilindiği gibi Woodrow Wilson (1887, 1)'in “İdarenin

İncelenmesi” başlıklı yazısıyla başlar. Kamu yönetimi disiplininin başlangıcı sayılan Woodrow Wilson’ın sözü edilen yazısı, KYÜİ’nin de başlangıç noktası olarak değerlendirilebilir. Bu yazıda, başka sorunların yanı sıra, Kıta Avrupası’nın kamu yönetimi anlayışından söz edilmekte ve Amerika Birleşik Devletleri’ne bu uygulamaların nasıl uyarlanabileceği tartışılmaktadır.¹²

“KYÜİ”, Batı’da kamu yönetimi disiplininin bir alt disiplin dalı ve geniş bir çalışma alanı olarak “uluslararası kalkınma ve KKY” adı altında karşımıza çıkmaktadır. Bu alan Türkiye’de ise fazla gelişmemiştir. “KYÜİ” ya da “KKY”, Türkiye’de kamu yönetimi, siyaset bilimi, yönetim bilimi alanlarında bilimsel çalışmalar yapan çevrelerce üzerinde çok fazla çalışma yapılmış, kafa yorulmuş, yapıt verilmiş bir alan olarak karşımıza çıkmamaktadır.

Türkiye’de KYÜİ alanında yapılmış yayınların sayısı bu konudaki görüşü destekler niteliktedir. Bu alanda, özellikle 1960’larda, Batı’da yapılan yayınların sayısı oldukça fazla iken aynı dönemde Türkiye’de bu yayınların Türkçeye çevrilmesi ile yetinilmiştir.¹³

¹² Wilson (1961, 70–72), idarenin, demokratik bir devletle demokratik olmayan bir devlette karşılaştırıldığında farklı bir temele dayandığını ileri süren görüşün yanlışlığını savunmaktadır. Wilson’a göre idari görevler bakımından bütün hükümetler yapı bakımından güçlü benzerlikler gösterirler, dahası, eğer hepsi eşit ölçüde güçlü ve etkili olarsa, güçlü bir yapı benzerliği taşımalarıdır. [Wilson’ın bu görüşü, bugün gelişmiş/az gelişmiş ülke ayrımı yapmaksızın kamu yönetimlerinin ‘küreselleştirilen kamu reformları’ aracılığı ile benzer yapıları oluşturmaya zorlanmasının da altında yatan temel nedenlerden biridir.] “Şu halde, emin olarak bütün hükümetleri birbirine benzetebiliriz. Fakat onun ötesinde, bütün hükümetlerin idare sistemlerinin meşru amaçlara ulaşmak istediklerini kabullenmek gerekir. Zira bu takdirde yeni teklif ve ilhamlar için idareyi ilgilendiren yabancı sistemleri gözden geçirmek fikrinden korkmamalıyız. Başka bir deyimle prensiplerimizle bağdaşmayan bir şeyi körü körüne alma endişesinden kurtulmalıyız. Bu memleketi yabancı bir sistemi bütünü ile getirip kökleştirmeyi teklif eden şahıs kördür. Bu imkânsızdır, yabancı sistemler burada gelişmezler. Fakat bu yabancı sistemlerden bizim için elverişli olan kısımlarından neden faydalanmayalım? Bunları yabancı bir yöntem uygun olarak kullanmak tehlikesi yoktur. İdare ilmini emniyetle ve fayda sağlayacak şekilde ödünç alabilmek için temel yapısına farklı şartlarımızı işlemek gerekir. Onu anayasalarımızın filtresinden geçirip, tenkitçiliğin kısılmış ateşine oturtup, yabancı gazların tesirinden ayıklamak yeterlidir.” “... Siyaset alanının hiçbir kesiminde tarihi, mukayeseli metot idare alanında olduğu kadar güvenle uygulanamaz. Biz kendi metotlarımızın özelliğini bir an önce öğrenmeliyiz. Kendi zaaf ve faaliyetlerimizi hiçbir zaman kendimizi yine kendimizle kıyaslamak yolu ile öğrenemeyiz.” “... Şurasını da hemen belirtmek gerekir ki, idare ile siyaset arasında daha önce ifade edilen ayırma nedeniyle mukayeseli metot idare alanında son derece güvenilir sonuçlar vermektedir. Fransa ve Almanya’daki idari sistemleri –siyasi prensiplerini araştırmaksızın- incelediğimiz zaman Fransızlarla Almanların bize ifade etmeye çalıştıkları idari işlerin dayandığı anayasa prensiplerine ve siyasi nedenlere fazla aldırış etmemize gerek yoktur.”

¹³ Bkz. VERNON, M.C., (çev.Mümtaz Soysal), (1960), “Mukayeseli Devlet İdaresi Alanında Öğretim ve Araştırma”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 14, No:4, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayını, ss.151-163; RODVIN, Lloyd, (çev. Ruşen Keleş), (1961), “İktisaden Gelişen Ülkelerde Büyük Şehir Politikası”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler**

Buna karşın, daha önce de belirtildiği gibi, küreselleşmenin hız kazanması ve buna bağlı olarak neoliberal politikaların yaygınlık kazanması ile birlikte KYÜİ çalışmalarının da yıldızı tekrar parlamıştır. 1990 sonrasında ve özellikle 2000’li yıllarda bu alandaki çalışmaların sayıca çokluğu bu savı doğrular niteliktedir.¹⁴

Batı egemen bir düşüncenin ürünü olarak gelişen bu disiplin dalı, ülkelerin yönetim kültürünü ve o ülkeye özgü sosyo-ekonomik koşulları bir yana

Fakültesi Dergisi, Cilt: 16, No: 1, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayını, ss.19–35; RIGGS, Fred W., (çev. Oğuz Onaran), (1963), “Mukayeseli Amme İdaresi Çalışmalarındaki Akımlar”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 18, No: 1, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayını, ss.317–331; RIGGS, Fred W., (çev. Erhan Köksal), (1968), “Gelişmekte Olan Ülkelerde İdare: Prizmatik Toplum Teorisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 1/2, Ankara: Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yayını, ss.122–129; NICOLSON, I.F., (çev. Oya Çitci), (1972), “Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 5/2, Ankara: TODAİE Yayını, ss.102–106.

¹⁴ Bkz. EMRE, Cahit, (1997), **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notları**, Ankara: Siyasal Kitabevi; CHANDLER, J.A.(edt), (2000), **Comparative Public Administration**, London: Routledge; GÜLER, Birgül Ayman ve Diğerleri (yay. haz.), (2004a), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını; KUTLU, Önder, (2006), **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi –Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, Konya: Çizgi Kitabevi; LINDQUIST, Evert, (2004), “Comparative Probes in Public Administration -Prospectus for a Program of Research”, <http://anzsog.research.anu.edu.au/pdfs/Lindquistpaper.pdf>, Erişim Tarihi: 2 Ocak 2006; PETERS, B.Guy, (1990), “The Necessity and Difficulty of Comparison in Public Administration”, **Asian Journal of Public Administration**, Vol: 12, No: 1, Hong Kong: University of Hong Kong, pp. 3–28; RIGGS, Fred W., (1997), “Public Administration in America A Comparative Perspective”, <http://www2.hawaii.edu/fredr/7-par5a.htm>, Erişim Tarihi: 16 Ocak 2006; RIGGS, Fred W., (2000), “Comparative Public Administration”, <http://www2.hawaii.edu/fredr/subra.htm>, Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2006; RIGGS, Fred W., (2006a), “Impact of Globalization on the Study and Practice of Public Administration”, <http://webdata.soc.hawaii.edu/fredr/conclusion.htm>, Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2006; RIGGS, Fred W., (2006b), “Administrative Culture –The Concepts”, <http://webdata.soc.hawaii.edu/fredr/sharma.htm>, Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2006; RIGGS, Fred W., (2006c), “Global Perspective on Comparative and International Administration”, <http://www2.hawaii.edu/fredr/sica.htm>, Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2006; ROTHWELL, Kenneth J., (2006), “Administration and Management in Developing Countries”, <http://www.unesco.org/webworld/ramp/html/r8722e/r8722e07.htm>, Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2006; SAN, Coşkun, (1993), “Karşılaştırma Yönteminde Zaman ve Mekan Boyutları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 48, Sayı: 1–4, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayını; SCOTT, Ian, (1996), “Changing Concepts of Decentralisation and New Public Management in The Asian Context”, **Asian Journal of Public Administration**, Vol: 18, No: 1, Hong Kong: University of Hong Kong, ss. 3–21; SIFFIN, William J., (2001), “Problem of Development Administration”, (Edt.Ali Farazmand), (2001), **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, New York, USA: Marcel Dekker, Inc. Ss.1–8; TREVİÑO, Jesús, (2006), “Comparative Administration and Development”, <http://www.geocities.com/jtrevino41/CPA.pdf>, Erişim Tarihi: 18 Mayıs 2006; BERBEROĞLU, Güneş N., (1991), **Karşılaştırmalı Yönetim ve Kültürel Özelliklerin Yönetime Etkisi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No.467; FARAZMAND, Ali (Edt.), (2001), **Handbook of Comparative Development in Public Administration: Second Edition, Revised and Expanded**, Publisher: Marcel Dekker Incorporated; PARLAK, Bekir, Cantürk Caner, (2006), **Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar**, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları; PETERS, B.Guy, (2000), “Administrative Traditions”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm>, Erişim Tarihi: 20 Kasım 2006.

bırakmaktadır. Disiplin, özellikle 1990 sonrasındaki gelişimini, Dünya Bankası, OECD, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP-United Nations Development Programme) ve Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID –United States Agency for International Development) fonları tarafından sağlanan araştırmalar aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Buna bağlı olarak araştırmalar, bağımsız ve akılcıl (rasyonel) olmaktan çok araştırmayı yaptıran kurumların savundukları ideolojinin izlerini taşımaktadırlar.

3. NEOLİBERALİZM VE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Devlet, temel toplumsal kurumlardan biridir ve diğer toplumsal kurumlar gibi belli işlevleri yerine getirmektedir.¹⁵ Devlet kurumunun zaman içinde değişmeyen, yani bir başka deyişle devletin “olmazsa olmaz” niteliği, otoritesi altında bulundurduğu toplumsal sistemi yeniden üretmesidir. Bu nitelik, kurumun on bin yıllık tarihinde değişmeyen ana işlevi olarak kabul edilebilir. Toplumun yapısı ve dinamiği bu işlevlerin kapsam ve içeriğini belirlemektedir. Başka bir deyişle toplumun dinamizmi, yani değişimi diğer toplumsal kurumlarda olduğu gibi devletin işlevlerini de kapsam ve içerik olarak değiştirmektedir. Buna karşılık devlet kurumu ve işlevleri de, tıpkı diğer toplumsal kurumlar için söz konusu olduğu gibi toplumun dinamizmine yani değişimine etki etmektedir (Şaylan, 1995, 13–17). Devlet ve toplumun yapısı ve gelişimi arasındaki bu karşılıklı etkileşim, devlet ve toplumsal yapıya ilişkin kuramın birlikteliğini sağlamaktadır. Bir toplumsal kurum olan ekonomik yapıyı açıklarken geliştirilen alt yapı kavramı, yine bir toplumsal kurum olan devleti açıklarken yerini üst yapı kavramına bırakmaktadır. Ekonomik-toplumsal yapı kuramı ile devlet-toplumsal yapı kuramı arasında sözü edilen birliktelik ya da paralelliğin ortadan kalkması, altyapı kurumları ile üst yapı kurumları arasında bir çatışmanın yaşanması ve toplum kurumları arasında uyumsuzluğun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

¹⁵ Ekonominin egemen sınıfının siyasal örgütü demek olan ve sistematik bir şekilde kuvvet kullanarak kitleleri baskı altında tutan devlet, her zaman varola gelmemiş, toplumların gelişmesinin belirli bir aşamasında, sömürülenlerle sömürülenlerin ortaya çıkmasının (yani toplumun sınıflara bölünmesinin) bir sonucu, sosyal imtiyazı ve sömürmeyi meşrulaştırmanın, sürdürmenin bir aracı olarak doğmuştur. Devletin doğuşunu ve varoluş nedenlerini Engels şöyle özetler (Fişek, 1970, 9-10): Öyleyse devlet, topluma dışarıdan dayatılmış bir güç değildir ... Devlet, daha çok, toplumun, gelişmesinin belirli bir aşamasındaki bir üründür; bu, toplumun, önlemekte yetersiz bulunduğu, uzlaşmaz karşıtlıklar biçiminde bölündüğünden, kendi kendisiyle çözümlenmez bir çelişme içine girdiğinin itirafıdır. Ama, karşıtların, karşıt ekonomik çıkarlara sahip sınıfların, kendilerini ve toplumu, verimsiz bir mücadele içinde eritip bitirmemeleri için, görünüşte toplumun üstünde yeralan, çatışmayı hafifletmesi, “düzen” sınırları içinde tutması gereken bir güç ihtiyacı kendini kabul ettirir; işte toplumdan doğan, ama onun üstünde yer alan ve gitgide ona yabancılaşan bu güç, devlettir ... Devlet, sınıf karşıtlıklarını frenlemek ihtiyacından doğduğuna, ama aynı zamanda, bu sınıfların çatışması ortasında doğduğuna göre, kural olarak en güçlü sınıfın, ekonomik bakımdan egemen olan, ve bunun sayesinde, siyasi bakımdan da egemen sınıf durumuna gelen ve böylece ezilen sınıfı boyunduruk altında tutmak ve sömürmek için yeni araçlar kazanan sınıfın devletidir.

Sosyalist kurama göre, devletin doğuşu, ordusu ve polisiyle, cezaevleri ve benzeri baskı kurumlarıyla, bir kamu otoritesinin oluşmasında cisimleşmektedir. Bu niteliğiyle devlet, toplumların sınıflara bölünmesine bağlı olarak tarih sahnesine çıkmakta, hükümet biçimi görünüşte ne olursa olsun, sömürülen sınıflar açısından bir demokrasi ve sömürülen sınıflar açısından da kitleleri baskı altında tutan bir diktatörlük olarak belirlemektedir.

Bilindiği gibi, her ideolojinin varlığını sürdürebilmesinde alt yapı ve üst yapı kurumlarıyla toplumun bu ideolojiyle uyum içerisinde olması ve bu ideolojiyi benimsemesi oldukça önemlidir. İdeoloji ile toplum arasındaki ilişki, ideolojilerin toplumsal katmanlara taşınarak yaşama geçirilmesi ile kurulabilir. Sosyolojik olarak hiç bir ilişki aracısız kurulamayacağına (Ergun, 1995, 13) göre kapitalizmin tarihine liberal devlet, sosyal refah devleti ya da neoliberal devlet olarak geçen kapitalist devlet ideolojilerinin de kendi araçlarını (kurum ve kişileri) yarattığını ya da varolan araçlardan en uygun olanları kullandığını söylemek hiç de zor değildir.

Devlet olgusunu açıklamaya yönelik bir kuram, aynı zamanda bir toplum kuramı da sayılabilir. Çünkü devlet olgusunu şu ya da bu biçimde açıklamak, toplumdaki güç ya da iktidar ilişkileri üzerinde durmak, bunları çözümlmek ve açıklamak anlamına gelmektedir. Örneğin devlet sorunu üzerinde birbirine karşıt kuramsal açıklamalar getiren Marksist ya da Çoğulcu-İşlevselci yaklaşım birer devlet kuramı oldukları kadar aynı zamanda birer toplum kuramıdır. Yani toplum ile ilgili açıklayıcı bilgi önermeleri vermektedirler (Şaylan, 1995, 15). Liberalizmin ve liberal devlet kuramının Batı Avrupa'da Ortaçağ düzeninin çözülmesi ve sanayi toplumuna geçişe ilişkin getirdiği açıklamalarda olduğu gibi; sosyal refah devleti kuramınının 1929 dünya ekonomik buhranı ve toplum yaşamına ilişkin açıklamaları; neoliberalizmin ve neoliberal devlet kuramınının ekonomiye egemen olan Keynesgil politikalarda yaşanan tikanıklıklara yönelik eleştirileri ve önerdiği devlet-toplum modeli yine bu görüşü destekler niteliktedir. Devlet olgusunu açıklamaya yönelik bu bulgu, sadece kapitalist toplum ve devlet kuramları için geçerli değildir. Söz konusu bulgu, yukarıda da belirtildiği gibi, sosyalist devlet ve sosyalist toplum kuramlarını açıklamak için de geçerlidir. Örneğin 1917 Bolşevik Devrimi ile birlikte Rusya'da uygulanma olanağı bulan sosyalist devlet kuramı aynı zamanda Sovyet Rusya'sının toplumsal yapısına açıklık getiren bir toplum kuramıdır.

3.1. Neoliberalizm ve Neoliberalizmin Tarihsel Kökeni

Son yirmi beş ya da daha uzun bir süredir tüm dünyada yaygın sosyal ve siyasal kuramın önemli tartışma konularından biri olan neoliberalizm, temel özelliği itibariyle ekonomik olmakla birlikte toplumsal, siyasal ve yönetsel tüm alanları kapsamaktadır (Güzelsarı, 2003, 17). Neoliberal yeniden yapılanma politikalarının

yürütücüsü olan neoliberal devleti ele almak ve incelemek için liberalizmden neoliberalizme gelinen aşamayı incelemek; bir anlamda kapitalizmin ve kapitalist devlet kuramının yaşadığı dönüşümü anlamak ve açıklamak gerekmektedir. Neoliberalizmin tarihsel kökeninin kapitalist devlette yaşanan dönüşüm ile birlikte ele alınmasının temel nedeni ise kapitalizm denilen olgunun doğuşunun ve bugünlere evrilen dünya sisteminin en içsel faktörünün devlet olmasıdır.

Bir ideoloji ya da dünyaya bakış biçimi olarak liberal düşünce, siyasal, ekonomik ve hatta dini fikirlere ilişkin olarak gelişmiştir. Bu çerçevede liberalizmin, kapitalizmin toplumsal, ekonomik, siyasal ve düşünsel yaşam uygulamalarına verilen ad olduğu söylenebilir. Adam Smith (1776)'in "Ulusların Zenginliği" adlı kitabı ile kuramsal altyapısı oluşturulan ekonomik liberalizm, ekonomik konulara hükümetlerin karışmasının sona ermesi gerektiğini ve üretim üzerinde sınırlamalar olmadan, ticarete engeller konulmadan, tarifeler olmadan serbest ticaretin bir ulusun ekonomik olarak gelişmesi için en iyi yol olduğunu savunmaktadır. Piyasa fiyatları tarafından kontrol edilen, düzenlenen ve yönlendirilen bir ekonomik sistem olan piyasa ekonomisi (Polanyi, 2001, 71), ekonomik faaliyetlerin tam rekabet şartları içinde serbestçe yapılabilmesini, ekonomik sorunların çözümünün devletin ekonomiye müdahalesiyle değil, fiyat mekanizması aracılığı ile gerçekleştirilmesini öngörmektedir.

Kapitalizm, gerek emeğin gerekse toprağın birer metaya dönüştürülmesine dayanmaktadır. Ancak, Karl Polanyi (2001, 41-42, 71)'nin belirttiği üzere, emek ve toprak, her toplumun içinde var olduğu doğal çevreden ayrı bir şey değildir; emek ve toprağın piyasa mekanizmasına dahil edilmesi, bizzat toplumun özünün piyasanın kanunlarına tabi kılınması demektir. İnsanlığın kendisini tamamen arz ve talebin ellerine teslim etmesi ise, "toplumun ekonomik sistemin bir aksesuarı haline gelmesi" anlamına gelir. İnsanı fiziksel olarak yok edecek ve çevresini de yabaniliğe dönüştürecek bu durum, toplumun beşeri ve doğal özünü tamamen ortadan kaldırmadan uzun bir süre varlığını devam edemez.

Tarihsel olarak ele alındığında, kapitalist ekonominin ya da bir başka ifadeyle liberal ya da serbest piyasa ekonomisinin ilk olarak, birbirleri ile rekabet halinde olan ve büyük deniz kuvvetlerine sahip olan İspanya, Portekiz, Hollanda ve İngiltere'nin, Afrika, Asya ve Amerika'da yeni dünya ticaret sistemini geliştirmeleri ile başladığı

söylenbilir. Deniz korsanlığı, deniz savaşları ve sömürge fetihleri ile iç içe gelişen bu ilk ticaret ve sömürge emperyalizminin üretim biçimleri üzerinde etkisi olmuştur. Monokültüre, geniş ölçekli ve salt piyasaya, yani ihracata yönelik üretime geçiş bu tarihsel bağlamda gerçekleşmiştir (Martinez ve García, 2000). Ekonomik düşünceler tarihine merkantilizm olarak geçen bu ilk dönem ticari kapitalizm ile birlikte, büyük imparatorluklar denizaşırı sömürgeler kurarak deniz ticaret filolarını geliştirmişler, anavatana hammadde ve maden taşıyarak kapitalizmin gelişmesi için büyük katkılar sağlamışlardır. 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar etkili olan “merkantilizm” düşüncesinde devletin ekonominin her alanında düzenleyici ve aktif rol oynaması önerilmiştir.

Modern kapitalizm bir “devrimler” dizisi olarak ortaya çıkmıştır. Önemli olan sadece sanayideki devrimler değildir; tarımsal (agrikol) devrim, ulaşım devrimi, 18.yüzyılın finansal devrimi, aynı şekilde ticarî devrim kapitalizmin gelişmesinde eşdeğer önemde rol oynamışlardır. Kapitalizmin yükselişi ise modern ulus devletlerin ortaya çıkışı ve gelişimi ile doğrudan bağlantılıdır (Martinez ve García, 2000).

Klasik İktisat Teorisinin kurucusu Adam Smith’in temellerini oluşturduğu ve 18 ile 19. yüzyıllarda hâkim olan “liberalizm” düşüncesi, merkantilist dönemdeki anlayışı değiştirmiştir. Artık, ekonomik görevleri sınırlandırılmış, küçük bir bütçeye sahip devlet modeli öne çıkarılmaktadır.

Kapitalist birikim modeli, bilindiği gibi, 1910’lu yıllardan başlayarak İkinci Dünya Savaşı’nın bitimine kadar uzanan bir yapısal bunalım süreci yaşamıştır.¹⁶ Yaklaşık 30 yıl devam eden bu süreç, iki dünya savaşının yanı sıra, kapitalizmin büyük bunalımı olarak isimlendirilen 1929 Bunalımı’na¹⁷ da tanıklık etmiştir. 1929

¹⁶ Kapitalizmin özünde yatan şey, artı değere el koyma olarak bilinen sermaye birikiminin gerçekleşmesidir. Temel amacı kârını çoğaltmak olan kapitalist sistemde sermaye birikiminin kesintiye uğraması bunalımlara (krize) neden olur. Sistemin sürekliliğini ve kendini yeniden üretmesini tehdit eden bu bunalımlar, bir yandan da sistemin iç çelişkilerini açığa çıkarmaktadır. Bu nedenle de kapitalist sistemin devinimini sürdürebilmesi için sermaye birikiminin kesintiye uğramaması gerekir.

¹⁷ 1929 Bunalımı, New York Borsasında yaklaşık 16 milyon hisse senedinin bir gün içinde (24 Ekim 1929) yüzde 50 ile yüzde 90 arasında değişen oranlarda değer kaybetmesinden kaynaklanan bir mali kriz ile başlamıştır. Bankaların, muhtemel bir felâketi önlemek için, önemli boyutlarda hisse senedi alımına girmesine rağmen, bu kriz atlatılamamıştır. Aksine, bu hareketleri, bankaların iflâs etmesine sebep olmuş ve krizi hızlandırıp derinleştirmiştir. Öte yandan, kriz, ABD ile sınırlı kalmamış, Sovyetler Birliği hariç, bütün dünyayı etkisi altına alan genel bir iktisadi bunalıma

yılında ortaya çıkan dünya ekonomik buhranı, uluslararası ilişkilerde birçok değişmeyi gündeme getirdiği gibi, ulus devletlerde devletin ekonomik müdahalesini de arttırmıştır.

Bir taraftan uluslararası üretimin ve ticaretin önemli ölçüde daralmasına neden olan bu bunalım, diğer taraftan da Batı Avrupa ile Kuzey Amerika'nın sanayileşmiş ülkelerinin gündemine sürekli ve yaygın bir işsizlik sorunu taşımıştır (Başkaya, 2001, 83). Bu gelişme, ekonominin kendi kendini düzenleyeceğini ileri süren liberal yaklaşıma (neoklasik teori) olan güvenin sarsılması sonucunu doğurmuştur. Nitekim yirminci yüzyılın en büyük iktisatçılarından biri olarak kabul edilen Keynes, söz konusu bunalımı etraflıca çözümledikten sonra, ücretler ile fiyatların esnek olduğu bir ekonomide tam istihdamın kendiliğinden oluşacağını öngören neoklasik teoriye ciddi eleştiriler getirmiştir.

Ünlü İngiliz iktisatçı J. Maynard Keynes'in 1936'da yazdığı "Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi" adlı kitabı ile devletin makro-ekonomik sorunlarla mücadelede ekonomiye aktif olarak müdahalede bulunabileceği tezi büyük destek bulmuştur. Böylece devletin ekonomide ortaya çıkan dönemsel (konjonktürel) dalgalanmalara karşı; vergi, harcama, bütçe ve borçlanma düzeylerindeki ayarlamalarla müdahale edebileceği anlayışı genel kabul görmüştür. Keynesyen İktisat Teorisi, İkinci Dünya Savaşı ile birlikte çok etkin ve geçerli olmuş, önceki dönemin liberal ekonomi politikalarının uygulamasından vazgeçilmesine yol açmıştır. Diğer taraftan, 1920'li yıllardan itibaren gelişmeye başlayan "Refah İktisadi Teorisi" kapsamında geliştirilen "Piyasa Başarısızlığı Teorisi", devletin ekonomik işlevlerini incelerken devletin etkin olarak ekonomiye müdahale gerekçelerini oluşturmuştur.

Keynes, kapitalistler için en iyi politika olan liberalizmi değiştiren bir kuram ortaya atmıştır. Keynes, tam istihdamın kapitalizm ve büyüme için gerekli olduğunu ve bunun da ancak hükümetlerin ve merkez bankalarının istihdamı artırmak için ekonomiye müdahale etmeleri durumunda başarılabilineceğini ileri sürmüştür. Bu

dönüşmüştür. Bu bunalım, dünya ekonomisine durgunluk biçiminde yansımış; sonuç olarak, işletmeler kapanmaya, üretim hacmi daralmaya ve işsizlik tırmanmaya başlamıştır (Şaylan 1995, 55).

fikirler, Başkan Roosevelt'in "Yeni Paylaşım"¹⁸ uygulamaları üzerinde etkili olmuştur.

Keynes'in bu tezinin siyasi süreçlere, özellikle 1950'li ve '60'lı yıllarda etkin bir biçimde yansıdığını görmekteyiz. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Marksist olmayan sol, Keynezyen paradigmanın içerdiği birtakım çözümlenmeleri (devletin ekonomik faaliyetlere müdahale etmesi, önemli sektörlerde kamulaştırmaya gitmesi ve artan oranlı bir vergi sistemi uygulaması gibi) esas alarak adil, eşitlikçi ve demokratik bir toplum düzenine ulaşılabileceğini savunmaya başlamıştır (Şaylan 1995, 63–64). Bu süreç, gerek merkezdeki gerekse çevredeki ülkelerde, ilhamını merkezde Keynezyen kuramdan, çevrede ise kalkınma iktisadından alan, yoğun ve kapsamlı devlet müdahalelerine tanıklık etmiştir (Kazgan, 1995, 42). Bir başka ifade ile devlet/sermaye veya siyaset/piyasa ikilemelerinde ikinci seçenekler (sermaye veya piyasa) sürekli geri plana itilmiştir. Kapitalist birikim sürecini¹⁹ (piyasa) denetim

¹⁸ 29 Ekim 1929 Salı günü önce Amerika'da başlayan sonra Avrupa'yı ve tüm dünyayı etkileyen "Büyük Ekonomik Bunalım", 1933 yılında doruğa ulaşmıştır. İşte tam bu dönemde, Franklin Delano Roosevelt, Mart 1933'te ABD'nin 32. Başkanı olarak Beyaz Saray'a girdi. Tarihçilerin, en büyük üç ABD Başkanından biri olarak gösterdiği Roosevelt, başkanlık koltuğuna oturduğunda, ABD tarihinin gelmiş geçmiş en kötü ekonomik bunalımını yaşamaktaydı, şöyle ki: Çalışabilir nüfusun yüzde 25'i işsizdi. Tarım ürünlerinin fiyatı yüzde 60 düşmüş, çiftçiler perişan olmuştu. Sanayi üretimi son dört yılda yüzde 50 azalmıştı. İki milyon Amerikalı evsiz kalmıştı.

Paniğe kapılıp bankalara hücum edilmesi ve büyük miktarlarda para çekilmesi sonucu, ABD'deki hemen hemen tüm bankalar kapanmıştı. Roosevelt, ekonomik bunalımın suçluları olarak aç gözlü bankerleri, büyük şirketleri ve bencil yapıya sahip kapitalizmi görüyordu. Başkanlık seçimi sırasında Roosevelt, Amerikan halkına şöyle söz vermişti: "Size söz veriyorum, kendime söz veriyorum, başkan seçildiğimde Amerikan halkına 'yeni bir paylaşım düzeni' sunacağım." İşte bu söylemde kullandığı "Yeni Paylaşım" düzeni deymi, Roosevelt'in başkan seçildikten sonra uyguladığı ekonomik düzenlemelerinin tümünün adı olmuştu. Yeni Paylaşım paketi üç ana hedefe odaklanmıştı: İşsizliğin önlenmesi, ekonominin iyileştirilmesi, bankacılık sistemini ve büyük şirketleri devletin denetimine alacak reformların yapılması.

Şirket patronlarının ve bankerlerin çoğu, faşizmi çıkar yol olarak görmeye başlamışlardı. Ağustos 1934'de, Roosevelt başkanlıkta henüz birinci yılını doldurmuşken, ünlü Amerikan şirketlerinin patronları ve bazı politikacılar biraraya gelerek karar verdiler: Başkan Roosevelt askeri bir darbeye indirilecek ve yerine faşist bir diktatör getirilecekti. Ancak şirketlerin darbe girişimi başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Üst üste dört seçim kazanarak 1945 yılına kadar başkanlık yapan Roosevelt'in Yeni Paylaşım düzeni adım adım uygulandı. İşsizlik azaldı, çiftçiler kalkındırıldı, ülke ekonomisi düzluğe çıkarıldı ve aç gözlü bankerler ve şirketler devlet denetimine girdi. Bugün Amerika'da hala ayakta duran Sosyal Güvenlik ve Kambiyo Yasaları hep bu dönemde çıkarıldı (Dikbaş, 2007).

¹⁹ Kapitalist üretim biçiminde sermaye birikimi, toplumsal olarak üretilen artı-değerin daha büyük sermayeye sahip ya da sermayesinin organik bileşimi daha yüksek olan sermaye kesimleri lehine yeniden dağıtımını gerektirmektedir. Yani güçlü olan sermaye kesimleri sadece toplam kârın artırılmasıyla değil aynı zamanda ve daha da önemlisi kendi kâr oranlarını artırma yollarını geliştirmekle de ilgilenmek durumundadırlar. Kapitalistler arası rekabetin söz konusu olduğu bir ortamda bütün bu süreç sermayenin değerlendirilebilmesi için "aşırı kâr" (surplus profit) elde etme meselesine dönüşür. Kapitalist üretim biçiminin bir özelliği olan "kâr oranlarının eşitlenme" eğilimi

altında tutan hatta yönlendiren devlet (siyaset); iktisadi süreçlerden zararlı çıkanları gözetmeye çalışmış, işsizliğe ve bölüşüm dengesizliğine savaş açmıştır. Bu tür müdahaleleri mümkün kılan dinamik ise, izlenmekte olan ithal ikameci sanayileşme modelinden dolayı, birikim sürecinin daha çok ulusal sınırlar içinde cereyan etmiş olmasıdır (Keyder, 1996, 45–46).

‘60’lı yılların sonlarından itibaren klasik ve neoklasik iktisadın yeniden yorumlanmasının yanı sıra, ‘70’li yılların ortalarında yaşanan petrol krizleri ve stagflasyon olgusu neoliberal iktisadi düşünce kapsamında devletin ekonomik görevlerinin yeniden sorgulanmasını gündeme getirmiştir.²⁰ Neoliberal iktisat görüşü, temelde devletin ekonomiye, dolayısı ile piyasalara müdahalesine karşıdır. Sözü geçen görüş, Keynesyen iktisadın önerilerini tamamıyla reddederek; vergi, harcama, bütçe ve borçlanma politikalarını içeren maliye politikası ile para politikası ve hatta dış ticaret politikası araçlarının piyasadaki tasarruf, yatırım, üretim ve tüketim kararlarını olumsuz etkileyeceğini öne sürmektedir. ‘80’li yıllarda daha da güçlenen neoliberal iktisat teorileri uygulamaya da yön vermiş ve 1990’lı yıllarda gelişen küresel ekonomik ilişkilerde devletin küçültülmesi yaklaşımlarının şiddetle savunulmasına yol açmıştır.

Bugün kapitalist ekonominin hızlı bir şekilde küreselleşmesi ile birlikte neoliberalizm küresel alanda hüküm sürmeye başlamıştır. Piyasa yasası, sosyal

serbest rekabet varsayımı altında toplam artı değerın kısa vadede tüm kapitalist birimler tarafından eşit şekilde dağılacakını varsayar. Bu noktada söz konusu olan normal, ortalama bir kâr oranıdır. Ancak sermaye birikimi bu normal ortalama kârın üstünde “aşırı kârlar” sağlandığı oranda mümkün olabilmektedir. Bunun yolu ise daha iyi ve yeni üretim araçları ve metotlarının uygulanması yani sermayenin organik bileşiminin artırılması yoluyla üretim maliyetlerinde bir düşüş sağlamaktan, üretkenliği artıracak daha mükemmel makinelerin yardımıyla daha fazla üretmekten geçmektedir. Diğer bir deyişle kapitalist üretim biçimine içsel olan sadece kâr dürtüsü değil aynı zamanda sermaye birikimi gerekliliğidir. Özetlenecek olursa kapitalist sermaye birikiminin idamesi normal kâr oranlarının üzerinde aşırı kârın yaratılmasına bağlıdır. Bu aşırı kârın kaynağı da daha ucuz işgücü, daha ucuz hammadde ve teknolojik atılım ve yeniliklerle verimliliği artırarak “nispi artı-değer”in artırılmasıdır. Üretimin herhangi bir sektöründeki herhangi bir firmanın üretim tekniğini geliştirmek üzere gerçekleştireceği bir teknik yenilik sonucunda sermayesinin organik bileşimini artırması, diğer firmalar ve diğer sektörler de aynı teknolojik yeniliği kendi üretim süreçlerine dahil edene kadar söz konusu öncü sermaye grubu için ortalamanın üzerinde bir kâr haddi anlamına gelecektir. Kapitalist ekonominin tekeli bir yapıda olması bunu değiştirmez çünkü tekil kapitalistleri aşırı kâr aramaya yönelten aynı rekabet süreci tekeller arasında da mevcuttur. Tekel konumu sadece kâr oranlarının eşitlenme sürecinin daha uzun sürmesini sağlayabilmektedir (Akça ve Diğerleri, 2006).

²⁰ Kâr oranlarının daralması ile birlikte yirmi beş yıl sonra gerçekleşen kapitalist kriz, ekonomik liberalizmi yeniden canlandırmak için “*corporate elite –şirket eliti*” yaratmıştır. Yani bu yeni olgu liberalizmi “neo” ya da “yeni” yapmaktadır. “Neo” derken liberalizmin yeni bir türünden söz edilmektedir.

harcamalar yönünden kamu harcamalarının kısılması, deregülasyon/kuralsızlaştırma, özelleştirme ve kamu malları kavramının yok edilmesi neoliberalizmin temel vurguları olmuştur.

1990'lı yıllardan itibaren planlı komuta ekonomilerinin uygulandığı sosyalist ülkelerin bu sistemden vazgeçerek kapitalist sisteme geçmeleri ile neoklasik iktisatın temelini oluşturan liberalizm adeta altın yıllarını yaşadığı 19. yüzyıla geri dönmüştür. Kuşkusuz 21. yüzyılın koşullarının liberal uygulamalara farklı boyutlar kattığı vurgulanmalıdır. Günümüzde devletin ekonomik rasyoneli liberalizm ile şekillenmektedir. Bununla birlikte devletin ekonomiye, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ülkelerinde hâlâ müdahalesini gerektiren önemli gerekçeler bulunmaktadır. Ancak, bu gerekçeler refah iktisadının temel gerekçelerinden biraz farklıdır. Çünkü refah iktisadı teoreminde piyasa başarısızlıkları gerekçesi vardır. Başka bir anlatımla, piyasa ekonomisi işlemektedir; ancak, işleyişte bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır ve bunun da çözümü devletin müdahalesinden geçmektedir. Buna karşın, gelişmekte olan ülkelerde ve özellikle geçiş ekonomilerinde devlet, piyasa ekonomisi henüz oluşmadığı ve/veya yeterince gelişmediği için ekonomiye müdahale etmektedir.

Kapitalist devletin ekonomik, toplumsal ve siyasi gelişimi Çizelge 1'de gösterilmektedir.

Çizelge 1: Kapitalist Devletin Gelişimi²¹

	Pre-Kapitalist Devlet Dönemi: 18.Yüzyıl Öncesi	Liberal Devlet Dönemi: 1828–1945	Sosyal Devlet Dönemi: 1945–1980	Neoliberal Devlet Dönemi: 1980 Sonrası
Devlet Yapısı	Feodal Devlet	İmparatorluklar ve Zayıf Ulus Devlet	Güçlü Ulus Devlet ²²	Zayıf Ulus Devlet
Toplumsal Yapı	Feodal Toplum	Sanayi Toplumuna Geçiş	Çağdaş-Sanayi Toplumu	Bilgi Toplumu
Ekonomik Yapı	Merkantilist ve Fizyokrat Devlet	Klasik Liberal Devlet	Sosyal Devlet	Neoliberal Devlet
Yönetim Yapısı	'Feodal Yönetişim' ²³	'Feodal Yönetişim'den 'Yönetim'e	'Yönetim' (Piyasa Devlete Müdahale Etmez)	'Yönetim'den 'Neo-Yönetişim' ²⁴ e (Piyasa Devlete Müdahale Eder)
Siyasi Yapı	Monarşi	Liberal Demokrasi	Çok Partili Demokrasi	Çok STK'lı Demokrasi

3.2. Neoliberal Devlet Kuramının Gelişimi

Toplum en kapsamlı biçimde, toplumsal gerçekliğin toplamı olarak tanımlanmaktadır. Toplumsal gerçekliğin önemli öğelerinden biri hiç kuşkusuz devlettir ve devlet kurumunu kavrayıp açıklamak geçmişi, geleceği ve bugünü kapsayan bir zaman boyutu içinde yapılmalıdır. Bu, bilindiği gibi toplumsal gerçekliğin ya da toplumsal olguların esas olarak tarihsellik içinde ele alınmasıdır. Başka bir deyişle toplumsal gerçekliği tam olarak kavrayıp, açıklamak ancak zaman boyutunu da göz önüne alan bir yaklaşım ile mümkün olabilmektedir (Şaylan, 1995, 15).

Tarihsel süreç içerisinde ekonomi kuramlarının gelişimine bakıldığında, coğrafi keşifler ile başlayan ticari kapitalizmin merkantilizmi; ardından tarımın kapitalistleşmesi olgusunun fizyokrasiyi ve buharlı makinenin keşfi ile başlayan Sanayi Devrimi'nin ise klasik iktisadi ekolü ortaya çıkardığı görülmektedir. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'nın ortaya çıkardığı sorunların klasik ekolün temel ilkeleriyle açıklanamaması, bunalım sonrasında alternatif bir iktisat ekolü olarak

²¹ Çizelge, yazar tarafından oluşturulmuştur.

²² Sosyal devlet döneminde devletin temel nitelikleri "anayasa"larda, "laik, demokratik, sosyal bir hukuk devleti" biçiminde yer almıştır. Neoliberal devlet ile birlikte; devletin temel nitelikleri "ulusüstü kurumların belgeleri"nde "etkin, kârlı, verimli, açık, şeffaf ve hesapverebilir devlet" gibi iktisadi ölçütlere dönüştürülmüştür.

²³ 18.yüzyıl öncesi yönetişim; derebeyleri, askerler ve din adamlarının "birlikte yönetim"ine dayanmaktadır.

²⁴ 1980 sonrası yönetişim; devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin "birlikte yönetim"ine dayanmaktadır. Yönetişim, yerel, ulusal ve küresel ölçeklerde gerçekleşmektedir.

Keynesyen iktisadı gündeme getirmiştir. Klasik ekolün ekonomide devlet müdahalesine karşı olan jandarma devlet anlayışı, bunalımla birlikte yerini Keynesyen ekolün müdahaleci sosyal refah devleti anlayışına bırakmıştır. Ancak, 1970’li yıllarda yaşanan stagflasyon krizi Keynesyen ekole duyulan güveni azaltmış ve devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılmasını savunan “arz yanlı iktisat”, monetarizm, rasyonel beklentiler, Avusturya iktisat ekolü ve anayasal iktisat gibi neoliberal yaklaşımların ön plana çıkmasına neden olmuştur.

Ekonomi düşünüyü dünyasında yaşanan bu gelişmeler, yönetim düşünüyü dünyası içinde özel bir disiplinin adı olan devlet yönetimi ya da kamu yönetimi (public administration) alanına da farklı kuram/yaklaşım adları altında ancak benzer temel ilkelerle yansımıştır. Yönetim bilimi alanındaki söz konusu yaklaşımlar, beş bin yıllık yönetim düşünüyü içinde yaklaşık son yüzyıllık dilime biçim vermiştir ve bu yaklaşımlar ABD’deki yönetim okullarınca geliştirilmiştir. Bu tarihten önceki toplumlarda aynı bilgi alanı “bilim” olarak değil, “yönetim düşüncesi” adı altında toplanabilir (Güler, 2005c, 1). Bu görüşe göre ticari kapitalizm ve tarımın kapitalistleşmesi olgusunun geçerli olduğu dönemde kamu yönetimine bilimsel olarak yaklaşılmamış, bu dönemdeki gelişmeler yönetim düşüncesi adı altında ele alınmıştır. Bilimsel yöntem öncesi dönemde yönetici durumunda olanların genellikle işlerini sınırsız yetkiler içinde yürüttükleri görülmüştür. Bu dönemde üst ve ast arasındaki ilişkiler daha çok otokratik liderlik içinde olmuştur.

Denhardt ve Denhardt (2007, 2), yönetim düşünüyü içinde kamu yönetimini üç dönem içinde incelemektedirler. Bunlardan ilki, 1900–1980 arası dönemi kapsayan Eski Kamu Yönetimi, ikincisi, 1980–1990 arası dönemi kapsayan Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management), üçüncüsü ise 1990 sonrası dönemi kapsayan Yeni Kamu Hizmeti (YKH -New Public Service) yaklaşımıdır.

Bu yaklaşımlar içinde birinci dönemi kapsayan Eski/Klasik/Geleneksel Kamu Yönetimi, işletmenin biçimsel yapısını kendi inceleme alanı olarak ele alan ve örgütlenme konusunda ortaya çıkan ilk yaklaşımdır. Klasik örgüt kuramı, kamu yönetimi okullarının görüşlerine bağlı olarak kendi içinde esas olarak üç ayrı yaklaşımdan oluşmaktadır. Bunlar: Taylor’un öncülüğünü yaptığı “Bilimsel Yönetim Yaklaşımı”, Henri Fayol’un öncülüğünü yaptığı “Yönetim Süreci Yaklaşımı” ve Max Weber’in öncülüğünü yaptığı “Bürokrasi Yaklaşımı”dır.

İlk yaklaşım, “klasik/geleneksel okul”un görüşlerini yansıtmaktadır. Sanayi Devrimi ile başlayan ve ekonomi düşünüyü dünyasına 1929 Dünya Ekonomik Buhranı’na kadar damgasını vuran “klasik iktisadi ekol” ya da “klasik iktisat”ın temel düşüncesi, yönetim düşünüyüne “klasik/geleneksel okul”un görüşleri olarak yansımıştır. Yaklaşık olarak 1900–1925 yılları arasında etkin olan bu yaklaşımla yönetim konusu ilk kez bilimsel olarak ele alınmıştır. Sürekli olarak, açık ve seçik biçimde belirlenmiş bir örgüt yapısı ve otorite ilişkileri ile etkinlik ve verimliliğin nasıl artırılabilceği konusunu işleyen klasik yaklaşımın varsayımlarından ilki, bilimsel yöntemlerin yönetim sorunlarına uygulanmasının sanayide yüksek verimliliğe yol açacağıdır. İkinci bir temel varsayım, özendirici nitelikteki yüksek ücretlerin çalışanlarla yöneticiler arasında karşılıklı çıkarları güçlendireceği ve bunun sonucu olarak da sanayide yüksek verimliliğin gerçekleşeceğidir. Taylor, iş yöntemlerinin ve standartlarının belirlenmesi ve işçilerin üretimi artırmaları için teşvik edilmelerinin yöneticilerin görevleri arasında olduğu görüşünü savunmuştur (Taylor, 1911). Kamu yönetimine işletme yönetimi için geliştirilmiş bilimsel yönetim tekniklerinin uygulanması; bir bilim dalı olarak kamu yönetiminin ya da yönetim biliminin siyaset biliminden ayrı ele alınması gerektiği (Wilson, 1887) biçiminde yorumlanırken, bir yandan da kamu yönetimini işletme yönetimine yaklaştırmıştır.

Eski/Klasik/Geleneksel Kamu Yönetimi içinde ele alınan ikinci yaklaşım, esas itibarıyla örgütlerin insan ilişkileri yönüyle ilgilenen neoklasik yaklaşımdır. Dahl (1947, 4)’ın “insan davranışı, bir bilim olarak kamu yönetiminin varolan potansiyelini büyük ölçüde etkilemektedir” görüşü ile özetlenen, yönetim düşünüyüne “Neoklasik/Davranışçı Okul” olarak geçen ve yaklaşık olarak 1925–1950 yılları arası dönemi kapsayan yaklaşım, ekonomi düşünüyünde “Keynesyen ekol”e ve kurumcu iktisada denk gelmektedir. Sosyal refah devleti uygulamaları ile gündeme gelen bu dönem yönetim kuramının temel ilkeleri; Mayo’nun sosyo-psikolojik davranışçılık, Simon’un kararverme davranışı ve Waldo’nun demokratik davranış açıklaması ile anlam kazanmıştır. Neoklasik Okul, Klasik Okul’un yönetimi incelerken ihmal ettiği insan davranışının yönetim üzerindeki etkisine vurgu yapmıştır. Keynesyen ekol ve Neoklasik Okul’un görüşleri işyerlerine işçi hakları ve toplumsal ve ekonomik yaşama sosyal refah devleti uygulamaları olarak yansımıştır.

Eski/Klasik/Geleneksel Kamu Yönetimi içinde ele alınan üçüncü yaklaşım, örgütü bir sistem olarak algılayan ve görüşlerini sistem analizi çerçevesinde inceleyen modern örgüt yaklaşımıdır. 1950–1980 arası dönemde yönetim düşününe “Modern Okul” olarak geçen dönem, kamu yönetimi alanında “kalkınma yönetimi”nin ekonomi alanında ise “kalkınma iktisadı”nın geliştiği bir dönem olmuştur. Kamu yönetimi ve kamu politikası (public policy), sistem yaklaşımı, durumculuk/koşulsallık yaklaşımı, kültürcülük yaklaşımı bu dönem kamu yönetimi ve yönetim bilimi çalışmalarına yön vermiştir.

Devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılmasını savunan arz yanlı iktisat, monetarizm, rasyonel beklentiler, Avusturya iktisat ekolü ve Anayasal iktisat gibi neoliberal yaklaşımların ön plana çıktığı 1980’li yıllar ise yönetim düşününe “Neomodern Okul”un görüşleri olarak yansımıştır. YKİ/YKY Yaklaşımı ya da “yeni kurumcu iktisat”²⁵ temelli “kamu tercihi” gibi değişik biçimlerde adlandırılan bu dönem kamu yönetimi anlayışının temel ilkeleri, “işlem maliyeti” açıklamaları üzerinden yükselmektedir. Denhardt ve Denhardt²⁶ (2006)’a göre “neomodern yaklaşım”ın iki kolunu oluşturan YKİ ile KYK anlayışları, “yeni” olmak dışında ortak bir başlık altındaki iki kol değil, birbirlerinden farklı açıklamalardır. KYK adlandırması, onlara göre, “YKH” yaklaşımını beslemiş dört alt damardan birini

²⁵ Tarihsel sürecine bakıldığında, Kurumcu İktisat düşüncesinin, 1900’ün başında Amerika’da, yine bir makaleyle, Veblen’in “İktisat Niçin Evrimci Bir Bilim Değildir?” makalesiyle başladığı varsayılır. Kurumcu İktisadın eleştirileri, iktisadi sistem ve toplumdaki dengesizlikler üzerinde yoğunlaşmış ancak kurumcu iktisatçılar asla bir iktisadi işleyiş kuramı kurmamışlardır. Klasik ve Neoklasik İktisadın açık bir şekilde ihmal ettiği "insan" faktörü, Kurumcu İktisadın odak noktası olmuş ve bu sorunların çözümü için devlet müdahalesini kabul etmişlerdir. Kurumcular, ekonomik olayları doğup geliştiği çevrede incelemişler, tüm iktisadi faaliyetleri kurum bünyesinde ve etkisinde ele almışlar, kısaca ekonomik kurumları araştırmışlardır. İki dünya savaşı (1918–1945) arasındaki dönemde etkili olan Kurumcu İktisat ve kurumcu iktisatçılar, 1970’li yıllarda ise aralarında bağdaşamayan akımlar ve teorilerin fazla kabul görmemesi gibi nedenlerden dolayı gözden düşmüşlerdir. Bugünkü Yeni Kurumcu İktisat, tarihsel Kurumcu İktisadın devamı niteliğindedir. Yeni Kurumcu İktisatçılar, işlem maliyetleri konusunda çalışmaktadırlar (bkz. “Kurumsallık Teorileri”, 2007). İşlem maliyetleri vurgusu 1980’ler ve 1990’larda birçok ülkede yürütülen kamu reformlarının “kamu harcamalarını azaltmak baskısı ve yüksek beklentiler, genç nüfus, artan maliyetler gibi” genel gereğini oluşturduğu görülmüştür (Barnett ve Jacobs, 2000, 73).

²⁶ Denhardt ve Denhardt (2006, 25–26)’a göre, 1980–1990 arası dönem yönetim düşününde Yeni Kamu İşletmeciliği olarak ele alınırken, 1990 sonrası dönem ise Yeni Kamu Hizmeti (YKH) olarak adlandırılmaktadır. Perry (2007, 3)’e göre, demokrasi konusunda önemli değişimleri ortaya atan YKH Yaklaşımı, öncelikle daha heterojendir ve kamu hizmeti geleneğine daha gevşek bağlarla bağlıdır. İkinci bir nitelik, kurallar; yeni kamu hizmeti konusunda davranışlara yön veren birçok öge gibi, piyasa güçlerine bağlı olan yeni yönetim yapıları içine gömülmüştür. YKH Yaklaşımının üçüncü bir niteliği ise, vatandaşlar ile kamu görevlileri arasındaki ilişkiyi olumsuz yönde etkileyecek “geçici” bir iş dünyası yaratmasıdır.

oluşturmaktadır. YKH, postmodern, postyapısalcı ve eleştirel kuramcıları toplayan bir genel başlık durumundadır.

Toplum, ekonomi ve siyasi anlayıştaki gelişmelerle birlikte kamu yönetimi disiplinindeki gelişmeler Çizelge 2’de gösterilmiştir.

Çizelge 2: Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi²⁷

	Eski Kamu Yönetimi:1900–1980			YKİ/YKY -New Public Managmt.	YKH- New Public Service
Örgüt Kuramı	Klasik Örgüt Kuramı			Postmodern, Postyapısalcı Neoklasik Örgüt Kuramı (Ağ Yönetişimi Kuramı)	
	Taylor: “Bilimsel Yönetim Yaklaşımı”	Fayol: “Yönetim Süreci Yaklaşımı”	Weber: “Bürokrasi Yaklaşımı/Kalkınma Yönetimi”		
Yıllar	1900–1925	1925–1950	1950–1980	1980–1990	1990 Sonrası Dönem
Kamu Yönetimi Okulu	Klasik/Gelenekse l Okul	Neoklasik/Davranışç ı Okul	Modern Okul	Neomodern Okul	
Ekonomi Anlayışı	Klasik İktisat Ekolü	Keynesyen Ekol/Kurumcu İktisat	Kalkınma İktisadı	Avusturya İktisat Ekolü	
Toplum Anlayışı	Liberal Toplum Anlayışı	Sosyal Refah Devleti Uygulamaları (İşçi Hakları, Toplumsal ve Ekonomik Yaşamda Devlet Müdahalesi)	Toplum Kalkınması	Neoliberal Toplum Anlayışı	
Yönetim Anlayışı	Yönetim	Sosyo-Psikolojik Davranışçılık (Mayo), Kararverme Davranışı (Simon), Demokratik Davranış (Waldo)	Kalkınma Yönetimi	Yönetişim	Yönetişim
Temel Vurgu	Verimlilik	İnsan Davranışı	Kalkınma	İşlem Maliyeti	Açıklık, Hesapvr
Kamu Yönetimi Disiplinine Etkisi	Yönetim Bilimi Disiplini	Yönetim Psikolojisi Disiplini	Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi/Kalkınma Yönetimi Disiplini	Yönetişimci/Düzenleyic i Devlet Disiplini	
Kamu Yönetimi/İşletme Yakınlığı / İlişkisi	+	-	-	+	+
Kamu Yönetimi/ Siyaset Bilimi Yakınlığı	-	+	+	-	-
Kamu Yönetimi/ İktisat Yakınlığı	-	+	+	-	-

²⁷ Çizelge yazar tarafından oluşturulmuştur.

3.2.1. Feodal Düzenden Liberal Devlete

Toprak mülkiyetine ve toprak kölesi emeğine dayanan feodal düzen, temelde toprağın ekonomik gücüne el konulmasına, hak eşitsizliğine dayanmaktadır. Barbar kavimlerin “Kavimler Göçü” sürecinde yerleşik insanların topraklarını ele geçirmeleri, Kavimler Göçü sonunda kurulan barbar krallıklarda meydana gelen karışıklıklarda köylülerin topraklarını koruyamamaları ve bu nedenle senyör denilen kişilerin himayelerine girmeleri feodalitenin²⁸ (derebeyliğin) oluşumunu etkilemiştir (Vinogradoff, 1924, 470–471).

Feodal düzende geniş arazilere sahip olan asiller toplumun en üst tabakasını oluşturmaktadır. Asiller, devlet ve askerlik işlerini egemenliklerine almışlardır. Asiller içindeki en büyük senyör o ülkenin kralıdır. Ancak her asilzade kendi bulunduğu topraklarda kendi idaresini kurmuştu. Bu nedenle kralların monarşik otoritesi zayıftı. Böylece merkezi otorite güçsüzdü. Rahipler feodal düzenin ikinci sınıfını oluşturmaktaydı. Rahipler, Katolik kilisesine bağlıydılar. Dinsel uygulamalara dayanarak toplumda üstünlüklerini kurmuşlardı. Senyörlere (derebeylere) destek olarak sömürüye ortak olmuşlardır. Şehir ve kasabalarda ticaret ve zanaatla geçinen burjuvalar toplumun üçüncü sınıfını oluşturmaktaydı. Burjuvalar, buldukları bölgedeki senyörlere vergi verdiler. Ortaçağın sonuna doğru zenginleşmişler ve böylece asillere karşı daha güçlü hale geldiler. Köylüler toplumun dördüncü sınıfını oluşturmaktadır. Özgür köylüler ve köle köylüler (serfler) olarak ikiye ayrılmışlardır. Özgür köylüler, topraklarda özgürce üretim yapmışlar, ancak bağlı oldukları senyöre vergi vermişlerdir. Köle durumunda olan köylü serfler ise, toprakla alınıp satılmışlardır (Huberman, 2004, 11–25).

Feodalitede tarımsal ve zanaatla ilgili üretim daha çok ilgili bölgenin gereksinimini karşılayabilecek ölçüde olduğundan ve kentler arasında ticaret çok fazla gelişmediğinden kapitalizmin varlığı için gerekli olan sermaye birikimi

²⁸ “Feodalizm” sözcüğünün, Batı ve Kuzey Avrupa dışındaki yerlerde ortaya çıkan benzer kurumlar için kullanılması pek doğru olmaz. Eski Çin’deki toprak rejiminin, köylünün korunma karşılığında, “lord”un toprakları üzerinde çalışmasına dayandığı doğrudur. Ancak, zamanla soylu “lord”ların yerini bir tür hükümet memurları almış ve Avrupa feodalizmindeki “mukavele” ilişkisi Asya rejimlerinde gerçekleşmemiştir. Asya’nın öteki bölgelerinde de durum hemen hemen aynıdır. İşte, Batı ve Doğu “feodalizm”leri arasındaki asıl fark burada ortaya çıkmaktadır. Avrupa’daki toprak sahibi olan lord, Doğu’daki toprak sahibinin aksine, hemen önemli bir kişi haline gelip, kralla karşılıklı hak ve görevlere sahip olurken, Doğu’daki karşıtı her an yerinden atılabilecek bir tür “devlet memuru”nun ötesinde toplumsal ve siyasi bir statüye erişmemiştir (Sander, 1999, 67).

gerçekleşmemiştir.²⁹ Dolayısıyla feodal dönemde söz konusu (olmayan) birikimi yönetecek ve el koyacak merkezi bir örgütte gelişmemiştir. Nitekim feodalitede kapalı bir ekonomik yaşam söz konusu olmuştur.

Bütün ilişkilerin ve çatışmaların çerçevesini ve her şeyin meşruiyet kaynağını oluşturan, tek, bütün ve bölünmez bir Hıristiyan ülkesinin varlığı; iktidarın, hiyerarşik olarak birçok yönetim birimleri arasında dağılımı ve parsellenmesi; kralın dünyevi sahada “evrensel nüfuz” iddiası; papalığın uhrevi sahada “evrensel nüfuz” iddiası; kral ve kilise arasında Hıristiyan dünyası ve toplumu üzerinde üstünlük mücadelesi, Ortaçağ düzeninin sosyal örgütlenmesi olan feodaliteyi açıklamaktadır (Wight, 1977, 26–29). Ortaçağ düzeninde otorite tektir ama bu tek otorite total ve mutlak değildir. Onun altında birçok otorite birimleri vardır. Hepsi de kendini Hıristiyan dünyasının parçası görmektedir. Otoritelerin meşruiyeti Hıristiyan toplumunun temeli oluşturan tanrısal buyruklarla ya da kilise doktrini ile açıklanır. Dolayısıyla ideolojik bir totaliteden bahsetmek mümkündür.

Feodal yapı dua edenler, savaşanlar ve çalışanlar olmak üzere üç sınıfa bölünmüştür. Toprak en büyük iktidar aracıdır. Toplum ise beyler ve serfler olarak ayrılaşmıştır (Huberman, 2004, 11) Doğrudan üretici olan köylü, üretim aracı toprakla özgül bir ilişki sayesinde birleştirilmiştir. Bu ilişkinin ortaya çıkarttığı şekil serfliğin hukuksal durumudur. Buna toprağa bağımlılıkta denebilir. Serfler hukuksal olarak sınırlandırılmıştır. Tüm ilişki biçimleri ise beyler tarafından düzenlenmektedir (Anderson, 1978, 47). Bu yapı içerisinde ekonomik bağımsızlığı ile ayakta durabilen bir bireyden bahsetmek oldukça güçtür.

Feodalizmin siyasal yönü derebeylik rejimidir. Bu rejimde güçlü merkezi devletler görülmez. Devletlerin birliği söz konusu değildir. Çünkü ülke değişik siyasal birimlere (bölgelere) ayrılmıştır. Bu özellikteki bir rejimde siyasal birimler arasında birliğin sağlanması oldukça zordur. Dolayısıyla merkezi otorite zayıftır. Feodalizmin ekonomik yönü tarım etkinliğine ve en önemli mülkiyet olan toprağa dayanır. Tarım en önemli faaliyettir. Toprak en önemli mülkiyettir. Ekonomik yapı otarşıktır, yani kapalı ekonomik yapıda üretim doğrudan pazara yönelik değil,

²⁹ Feodal ekonomi düzeninin temel yasası bir artık ürün elde edilmesidir. Bu fazlalıkla, senyörlerin ve adamlarının gereksinimleri karşılanmıştır. Bu üretim sürecinde, para dolaşımı ve onun doğurduğu artıkdeğer yoktur. Bu yüzden köle emeği senyörü zenginleştirmiş ama hiç bir zaman bir sermayedar durumuna getirmemiştir.

ihtiyacın karşılanmasına yöneliktir. Feodalizmin sosyal yönünü, toprağı işleyen serf ile toprak sahibi senyör arasındaki ilişki belirler. Senyör koruyandır. S erf korunandır. Toprağın işleyeni ile sahibi arasındaki bu ilişki yönetilen, yöneten ilişkisidir. Bu eşitsizlik demektir. Sınıflı bir toplum yapısında sömürülen-sömüren ilişkisinin olduğunu anlatır (Bloch, 2005; Sander, 1999).

5. Yüzyıldan 8. yüzyıla kadar Avrupa'da olgunlaşan feodalizm bir düzen olarak 8–13. yüzyıllar arasında tüm kıtada yerleşmiş ve en güçlü konuma yükselmiştir. Feodal sistem Haçlı Seferleri sonrasında zayıflamaya başlamıştır. Coğrafi keşiflerle feodalizmin siyasal yapısı; derebeylik rejimleri zayıflamış, merkezi krallıklar kurulmaya başlamıştır. Diğer bir deyişle monarşik eğilimlerin güç kazanmasıyla feodalizmin siyasi yapısı çökmüştür. Yine coğrafi keşiflerle ticaretin yoğunlaşması ve yeniden önem kazanmasıyla tarımsal toplum yapısının içinde ticaret toplumu olgunlaşmaya başladığından feodalizmin ekonomik yapısındaki köklü değişmeler başlamıştır. Barutun ateşli silahlarda kullanılmasıyla derebeylik çökmüştür.

Sanayi devrimi ile sanayi toplumuna geçilmiştir. Böylece feodal üretim ilişkileri sona ermiş, yeni bir üretim ilişkisi başlamıştır. Fransız İhtilali ile feodalizm tarihsel olarak sona ermiştir.

3.2.2. Liberal Devlet: 18.Yüzyıl–20.Yüzyılın İlk Yarısı

Neoliberal devlet kuramını ortaya koymadan önce bu kuramın dayandığı kuramsal ve kurumsal altyapı olarak liberal devlet kuramının ortaya konulması gerekmektedir. Buna göre liberal devlet, ekonomik süreçlere devletin doğrudan müdahalesinin önünün kesilmesini ve devletin görev ve yetkilerinin ekonomik faaliyetlerin yasal çerçevesini düzenleme ile sınırlandırılması öngörmektedir.

Liberalizm, Batı Avrupa'da Ortaçağ düzeninin çözülmesiyle doğar. Ortaçağ düzeni, Roma İmparatorluğu'nun yıkılışıyla oluşan otoritelerin kendi alanlarında hâkim olduğu, kilisece tanımlanmış uhrevi ve hemen hemen dünyevi alanlarda, nüfuzunu rakipsizce gerçekleştirdiği ve kilisenin kutsadığı imparatorun diğer otoritelerce tanındığı bir düzendir.

Dinsel meşruiyet bu dönem iktidar söylemlerinin temelini oluşturmaktadır. Liberalizm, kökenlerini Ortaçağın bu yapısını değiştiren unsurlarda aramaktadır. Liberalizm, Ortaçağ düzeninin çözülmesiyle ortaya çıkan ulus devletlerin sosyal,

siyasal ve ekonomik örgütlenme arayışlarının, eski düzen yerine yeni düzen oluşturma çabalarının, hemen her alanda yeni meşruiyet dayanakları aramalarının bir sonucu olarak doğmuş ve gelişmiştir. Liberalizm bu meşruiyet arayışlarının temelini bireyi oturtma süreci olarak da okunabilir. Liberalizmin tarihi aslında bireyin sosyal, siyasal ve ekonomik yaşamını kısıtlayan, sınırlandıran ve bu alanlardaki özgürlüğünü yok eden her türlü olguya karşı mücadelenin tarihidir (Çetin, 2002, 80–81).

Liberalizmi Ortaçağın feodal düzeninden ayıran temel nitelik egemenliğin kaynağı konusudur. Buna göre birincisinde egemenliğin kaynağı dünyevi ve dolayısıyla bireye aitken ikincisinin kaynağı uhrevi ve dolayısıyla ideolojik bir totaliteden kaynaklanmaktadır.

Çizelge 3: Egemenliğin Kaynağına Göre Devlet Modeli³⁰

	Ortaçağ- Feodal Devlet	Liberal (Klasik) Devlet	Sosyal Refah Devleti	Neoliberal Devlet
Egemenliğin Kaynağı	Uhrevi- ideolojik totalite	Birey	Ulus	Uluslararası sermaye
Devlet modeli	İmparatorluk	Ulus devlet	Ulus devlet	Küreselleşmiş şirket (sermaye) devleti

Ortaçağın kalıntıları ve kalıtı üzerine oturan liberalizm, “klasik liberalizm” olarak da adlandırılmaktadır. Buna göre klasik liberalizmde devletin temel görevlerini “adalet”, “iç güvenlik” ve “ulus savunması”nı sağlamak olarak saymak mümkündür.

Liberal devlet anlayışı “insanlar yasa önünde özgür ve eşit doğarlar, yaşarlar” ilkesini esas alır. Bu ilke, eşitliğin de tıpkı özgürlük gibi insanın doğasından ayrılmayan bir özellik olduğunu açıklar. İnsanların yasa önünde eşit olması, hiç bir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa ayrıcalık tanınmamasını, hukuk kurallarının herkes için bağlayıcı olması ve hukukun aynı durumda olanlara aynı, farklı durumda olanlara farklı uygulanmasını gerektirir. Buna göre, insanlar arasında ayrıcalık

³⁰ Çizelge yazar tarafından oluşturulmuştur.

yaratılan yasal engeller ortadan kaldırıldıktan sonra bireyler arasında eşitlik sağlanmış olacaktır.³¹

Yönetim/Siyaset Ayrımı³² ve Liberal Devlet: Devletin görev ve yetki alanının sınırlandırılması gerektiğine ilişkin görüş, kamu yönetiminin siyaset biliminden ayrı bir disiplin dalı olarak incelenmesini ileri süren Woodrow Wilson (1887) tarafından ortaya atılan kamu yönetiminde yönetim/siyaset ayrımına dayanmaktadır. Wilson,³³ 1886 yılında kaleme aldığı “İdarenin İncelenmesi” başlıklı makalesi ile yönetimin siyasetten ve siyaset biliminden ayrı bir disiplin olarak incelenmesi gerektiğini önerirken, bir yandan da yönetimin (administration) işletme (management) disiplinine yaklaşmasının ve yönetimin işletme mantığı ile çözümlenmesinin önünü açmıştır.

Wilson tarafından temelleri atılan ve “*kamu yönetiminin siyaset biliminden bağımsız bir disiplin*” olarak ele alınması gerektiğini ileri süren tez aslında siyaset dışı bir devlet aygıtının “yönetim ilkeleri”ne göre işletilmesinin yolunu açmıştır. Böylelikle, kamu yönetiminin de özel sektör gibi “ussal, verimli ve etkili” çalışabilmesi için özel sektörde geçerli olan süreçlerin kamu sektörüne uyarlanması gerektiği düşüncesinin temelleri bu dönemde atılmıştır (Uysal Sezer, 1992, 16).

³¹ Ancak, sosyal devlet taraftarlarına göre, liberal anlayışta bireylerin yasa önünde eşitlikleri kabul edilmekle birlikte; yasalar hiç bir zaman bireyler arasındaki sosyal-ekonomik koşulları eşit hale getirmek, onlara fırsat eşitliği-eşit olanaklar sağlamak için kullanılacak bir araç olarak görülmemiştir.

³² Yönetim/siyaset ayrımının yapılması ve kamu yönetiminin ‘yürütme erkiyle’ sınırlandırılması, gerçekte, kamu işletmeciliği yaklaşımının ‘indirgemeci’ tavrının bir sonucudur. Bilindiği gibi, klasik ‘güçler ayrımı’ kuramına paralel olarak kuramsal düzeyde yasama erkinin daha çok ‘siyaset biliminin’, yargı erkinin ‘hukuk alanının’ ve yürütme erkinin ‘kamu yönetimi disiplininin’ nesnelere oldukları savı yaygın olarak kabul edilmektedir. Böyle bir ayrıştırma özgün ve bağımsız bir disiplin olma arayışları içinde belirtilen üç alanın sınırlarını birbirinden ayırarak ilk bakışta işlevsel bir yarar sağlar gibi görünmektedir. Ancak yine günümüzün kamu yönetimi pratiğini düşündüğümüzde kuramsal düzeydeki böyle bir ayrışmanın (indirgemeciliğin) uygulamadaki geçerliliğinin ve yararlılığının tartışmalı ve sorunlu olduğu söylenebilir. Kaldı ki, ‘disiplinler-arası’, dolayısıyla ‘geniş ufuklu’ olmak günümüzde yönetim olgusunun kaçınılmaz bir özelliğidir. Oysa ‘kamu işletmeciliği’ yaklaşımı bu anlamdaki indirgemeci ve ‘sınırlarıcı’ bakışıyla eleştiriye açık duruma gelmektedir (Üstüner, 2000, 17–18). Buna ek olarak, yönetim ve siyaset arasında ayrım yapılması gerektiği yönündeki görüşün baskın çıktığı dönemler de dahil olmak üzere, söz konusu ayrımın nasıl yapılması gerektiğine ilişkin bir fikir birliği de sağlanabilmiş değildir. Riggs (2001, viii), bu ayrımı daima “biçimsiz ve düzensiz” olduğunu belirtmektedir. Yönetim/siyaset ayrımı yapmak bir yana kimi açılardan yönetimin tam olarak bir “siyaset yapma biçimi” olduğu bile söylenebilir.

³³ Wilson (1961, 64)’a göre, “idari meseleler siyasi meseleler değildir. Her ne kadar siyaset idareye vazifeler yüklüyorsa da, makamlarının oynatılmasına razı olunmalıdır.” Wilson, görüşlerini savunurken Alman düşünürü Bluntschli’ye gönderme yapmış ve Onun “siyaset, ‘büyük ve evrensel hususlarda’ devlet faaliyetidir; öte yandan idare devletin ‘ferdi ve küçük işlerde’ faaliyetidir ve siyaset devlet adamının, idare ise teknik memurun alanıdır.” görüşlerine katılmıştır.

“İşletme yönetim bilimi”nin kamu yönetimi üzerindeki 1930’lar ve 1940’lardaki etkisi üç kökten beslenerek “ilkeler” yazınına yansımıştır. Bunlar, “Bilimsel Yönetim Hareketi”³⁴, “İnsan Davranışları” konusundaki ilk çalışma ve “Yönetim Süreçleri” konusundaki çalışmalardır. Bunların tamamı, her nerede kurulursa kurulsun “yönetim yönetimidir” görüşünü paylaşmaktadır. Kamu yönetimini geliştirme aşamasında ortaya atılan “yönetim yönetimidir” ifadesi, işletme yönetimi ile kamu yönetimini eşleştirmek yönünde birkaç başarılı çabayla sonuçlanmıştır. Bu arada, zamanla programatik yön içinde siyaset bilimi ve kamu yönetimi arasındaki ortak noktayı vurgulama çabası önemli ölçüde azalmış ve bilimsel yönetimin “mekanik” vurgusu siyaset bilimciler tarafından çoğunlukla eleştirilmeye başlanmıştır (Khodr, 2005, 163–164).

“Kamu yönetimi” disiplinini siyaset biliminden ayıran ve işletme disiplinine yakınlaştıran ve ikisi arasındaki ayrımı belirsizleştiren bu çabalar ile kısaca POSDCORB³⁵ olarak özetlenen, kamu yönetiminin “uzmanlaşma”, “rapor etme”, “planlama” gibi işletme yönetim tekniklerine göre işlevlendirilmesi ve işletilmesi amaçlanmıştır.

Kısacası yönetim/siyaset ayrımı ile başlayan ve yönetim/işletme birlikteliği ile devam eden süreç, liberal devlet kuramının da temellerini oluşturan ve kamu yönetiminin daha fazla işletme benzeri mekanizmalar ve teknikler ile faaliyet göstermesi gerektiğini ileri sürmektedir.

Ancak, kuramsal açıdan yapılan bu ayrımın sadece yönetim/siyaset ayrımı ve yönetim/işletme birlikteliği üzerinden yapıldığı söylenemez, uygulamada da Kıta Avrupası ile Anglo-Amerikan dünyası arasında bir ayrım yapılmaktadır. Örneğin kamu yönetiminin gelişimi Kıta Avrupası’nda siyaset bilimi yönelimli iken, kurumsallaşma sürecini piyasa güçleri ile destekleyerek daha önceden tamamlayan

34 “Taylorizm” (bilimsellik, toplumsal kontrol ve bilimsel yönetim) ile, özel işletmelerde başlatılan “Bilimsel Yönetim Hareketi”nin kamu sektörüne uyarlanması, hem özel sektörün hem de kamu sektörünün işletme yönetimi ilkeleri uyarınca işletilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

35 Yönetimin verimlilik ilkesine göre yapılanışı Taylor, L. White, Willoughby tarafından işlenmiş, komuta birliği, hiyerarşik yetki sistemi, işgücünün/işin bölünmesi, denetleme, eşgüdüm kavramları POSDCORB formülünde özetlenen incelemeler üzerinde ilerlemiştir. Bu ilkeye Marshall Dimock mekanik bir verimliliğin yönetsel gerçekliğe uygun düşmediği itirazıyla karşı çıkarken, Simon, akılcı davranışın sınırlılığına dikkat çekmiş, Waldo verimlilik ilkesinin demokrasi ilkesine karşı iş görüşüne dikkat çekmiştir. Farklı yönetim bilimciler adalet, özgürlük, eşitlik gibi kavramların verimlilik karşısında ezilmelerine vurgu yapan itirazlar ileri sürmüşlerdir (Güler, 2005c, 4).

Anglo-Amerikan dünyasında daha çok işletme kuramı (management theory) ağırlıklı olmuştur. ABD’de Woodrow Wilson’un tezlerinden doğan geleneksel kamu yönetimi, yönetim/siyaset arasında ayırım yapma eğilimini 1950’lere kadar sürdürmüştür (Hood, 1990, 112’den akt. Güzelsarı, 2004, 88).

3.2.3. Liberal Devletin ‘Sosyal’leşmesi: 20. Yüzyılın Üçüncü Çeyreği

Kapitalist bir devlet modeli ve anlayışı olarak doğan liberal devlet, ekonomik süreçlere devletin doğrudan müdahalesinin önünün kesilmesini ve devletin görev ve yetkilerinin ekonomik faaliyetlerin yasal çerçevesini düzenleme ile sınırlandırılmasını öngörmektedir. 1929 dünya ekonomik buhranı ile kapitalist liberal devletin yaşadığı krizin gün yüzüne çıkmasının ardından; Keynes’in görüşleri, işçi talepleri (ve söylemleri) ve sosyalizmin Sovyet Rusya’da uygulamaya başlanması gibi etkenlerle birlikte “sosyal devlet/refah devleti”, gelişmiş kapitalist ülkelerde uygulanmaya başlamıştır.³⁶ Sosyal devlet anlayışı, Özbudun (1999, 99) tarafından “devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik yaşama aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören bir anlayış” olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle sosyal devlet, herkese insan onuruna yaraşır asgarî bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlamaktadır.

Toplumda gelir adaletini sağlamayı, bireylere sosyal adalet ve sosyal güvenlik sunmayı amaçlayan sosyal devlet üç boyutta gelişmiştir (Güler, 2006a, 29–42): En dar anlama sahip birinci boyutta “sosyal yardım hizmetleri”, biraz daha geniş anlamıyla ikinci boyutta “sosyal güvenlik hizmetleri”, ama tam içeriğiyle üçüncü boyutta “sosyal devlet hizmetleri”. En dar anlama sahip birinci boyut hizmetler ile, devletin, nüfusun türlü nedenlerle kendi kendine bakım ve gelişimini sağlama olanaklarından yoksun kesimlerine yardımcı olmak işlevi; ikinci boyut hizmetler ile, başta Almanya olmak üzere Avrupa ülkelerinde işçiler tarafından kurulan yardım sandıklarınının, 19. yüzyılın son çeyreğinde kaza sigortası, sağlık sigortası, emeklilik

³⁶ Liberal felsefedeki “minimal devlet” ve “sınırlı devlet” anlayışı kendi içinde bir dönüşüm geçirerek “sosyal devlet” aşamasına ulaşmıştır. Bu nedenle sosyal devlet anlayışında, liberal felsefenin öngördüğü devlet anlayışı temel ilke ve kurumları itibarıyla korunmuş; sadece, değişen siyasal, ekonomik ve sosyal koşullara uyum sağlayabilmek için gerekli değişikliklerin yapılması söz konusu olmuştur.

Aynı dönem az gelişmiş ülkeler için ise ‘kalkınmacı devlet’ politikalarının uygulandığı döneme denk gelmektedir.

sigortası sistemlerine dönüştürülerek devlet tarafından sosyal güvenliğin bir kamu hizmeti olarak sunulması işlevi; üçüncü boyut hizmetler ile ise, devletin, toplumsal görevleri, vergilendirme esasını temelinde bölüşüm politikaları çerçevesinde yerine getirmesi işlevi anlatılır.

Üçüncü boyuttaki anlamını da içerecek biçimde İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaygın bir uygulama alanı bulan sosyal devlet, 1970'li yılların ortasına kadar toplumların gelişmesine eşlik etmiştir. Kapitalist devletin tarihine “sosyal/refah devleti”, “kalkınmacı devlet” dönemi olarak geçen bu dönemde, devlet; gelir kaynaklarını ve toplumsal yaşamın diğer alanlarını düzenleyerek üretim ve talep dengesini kurmak zorunda kalmıştır. Bu nedenle sosyal devlet, ekonomik süreçlerin sadece düzenleyicisi değil, ayrıca bu süreçlerin bir parçası olarak kabul edilmiştir. Başka bir ifadeyle, sosyal devletin oluşması ve kurumsallaşması devlet eliyle olmuştur (Aksoy, 1995, 160).

Kapitalist ülkelerde 1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonucunda başlayan müdahaleci Keynesyen yaklaşım, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından işçi talepleri ve söylemleri, sosyalizm gibi başka etkenlerle birlikte sosyal refah devletinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Sosyal refah devleti, temelde çelişen iki kavram olan kapitalizm ve demokrasi arasında bir eklemlenmeyi, başka bir deyişle, devlet-emek-sermaye arasında belli bir uzlaşmayı anlatmaktadır. Kapitalist ülkelerde İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gelişen bir yapılanma olan sosyal refah devletinin temel özellikleri olarak, ekonominin etkinliğini sağlamak amacıyla, devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmesi, yurttaşların siyasal karar alma sürecine görece etkin katılımı ve devletin toplumdaki eşitsizlikleri azaltmak için kimi sosyal yükümlülükler üstlenmesi sayılabilir.

Geç kapitalizmin olgunlaşmasıyla birlikte birikim sağlama gereksinimi, yerine getirilmesi yeni sorunlara yol açan bir dizi yeni işlevin devlet tarafından üstlenmesini gerekli kılmıştır. Klasik liberal devletin sağladığı minimal destekten (yasa ve düzen, taahhüt tanımı ve icrası ve bazı maddi altyapı unsurları -yollar, kanallar, limanlar) en çok (maksimal) destek olarak adlandırılan duruma doğru bir değişim yaşanmıştır.³⁷

³⁷ Devletin sermaye birikimini gerçekleştirmesinin tarihsel bir çizgisi vardır. Kapitalist devlet daha önceki toplumun komünal yaşamına el koymuş, onu parçalamış (atomize etmiş), insanların birlikte kullandıkları güçleri kendinde toplamış (massetmiş) ve bu güçleri, halkı genelde sermayenin

Henüz yeni olan ya da büyük ölçüde artan beş yardım alanının hepsi de görünürde gerekli olarak nitelendirilebilir (Macpherson, 1991, 29): (1) İşsizlik ve hastalık, yaşlılık ve emek gücünün yeniden üretiminin maliyetlerine karşı tampon oluşturmakla, aksi halde sermaye tarafından taşınacak olan ve taşınmadığı takdirde kamu düzenini tehlikeye sokacak bu yükün bir kısmını üzerine alan tüm refah devleti aygıtı; (2) geniş dalgalanmaları önlemek ve yüksek bir istihdam düzeyi tutturmak üzere tasarlanmış olan Keynesgil mali ve parasal ekonomi yönetimi; (3) örneğin, teknik ve yüksek eğitimde, kentsel ulaşım sistemlerinde, kentsel ve bölgesel gelişme planlarında, toplu konut, enerji tesisatlarında artan altyapı desteği ve teknolojik araştırma ve geliştirmede doğrudan ya da dolaylı devlet taahhüdü; (4) belirli sermayelerin kâr arayışlarının maddi açıdan zarar verici tali etkilerini azaltmak ya da önlemek için önlemler, örneğin doğal kaynakların kirletilmesine ve yok edilmesine karşı önlemler (bunlar da belirli sermayelerin faaliyetlerinin insanî açıdan zararlı tali etkilerini azaltmak ya da önlemek üzere tasarlanmış refah devleti önlemleri gibi sermayenin çıkarları için giderek daha gereklidir; ama bazı belirli sermayelerin kârlarını sınırlar); (5) resmî piyasa kuralları, destekleme fiyat planları, ücret hakemliği, vb.den oluşan yeni büyük bir aygıt.³⁸

Bu devlet etkinliklerinin beşi de genelde sermaye için gerekli destekler olsalar bile (yani kapitalist ekonominin devamı ve istikrarı için gerekli olsalar bile) özel sermayenin çıkarına aykırı gibi görünürler. Ve iki sermaye türü arasında kalan bu

çıkartları doğrultusunda yönetmek için kullanmıştır (Wolfe, 1974, 145). Aynı şekilde, ileri kapitalizmde devlet paralel bir faaliyet daha eklemek zorundadır: Özel sermayelerden güçlerinin bazılarını (yani bazı gelirlerini ve dolayısıyla birikim yapabilme olanaklarını) alır ve bu gücü, özel sermayeleri devlete bağımlı kılmak için genelde yine sermayenin çıkarları doğrultusunda devralır. Devlet ekonominin yönetimine, piyasaların dengelenmesine, üretimin ve fiyatların desteklenmesine daha çok girdiği takdirde bu tersine çoğulculuğun ve devletin görelî özerkliğinin artması kuvvetle muhtemeldir. Kamu sektörü yayıldıkça ve tüm emek gücünü ve sermaye gücünü piyasanın belirleniminden siyasi belirlenime taşıdıkkça devletin sermayeden görelî özerkliği artacaktır (Macpherson, 1991, 32).

38 Bütün bu yeni desteklerin gerekli olduğu fakat aynı zamanda desteklemek amacıyla oldukları şeye bir ölçüde zarar verdikleri kabul edilir. Her birinin bunu yapma biçimleri ve dereceleri farklıdır. İlki (sermayeye) doğrudan zarar veremez, fakat sermayenin kârlarıyla finanse edilmesi gerektiğinde birikimi azaltır. İkincisi ise (birikimi) sermayenin, emeğin yükselişlerde sağladığı kazançları düşüşlerde tazmin etmek için bel bağladığı dalgalanmaları sınırlayarak azaltır. Üçüncüsü de birincisi gibi oldukça maliyetlidir ve bu maliyet sermayenin kârlarıyla karşılanmaktadır. Dördüncüsü özel sermayelerin özgürlüğüne açıkça bir müdahaledir. Beşincisi belki de en ciddisidir, çünkü serbestçe verilen piyasa kararlarının yerine siyasi kararları koyar. Özel sermayeler (ve örgütlü emeğin özel kesimleri) çelişen özel çıkarlarını kamu kararlarına uydurmaya zorlanmaktadır. Bu, sermayenin mümkün olanın en fazlasını yapabilme yeteneğini aşındırır ve birikim özgürlüğünü azaltır (Macpherson, 1991, 29–30).

etkinlikler genelde sermaye birikimine zarar verebilirler. Kamu sektörünü genişleterek, giderek artan oranda emek gücünü ve sermayeyi piyasa faaliyetinden çekmektedirler ve böylece belki de sermaye birikiminin alanını azaltabilirler. Ama bu özel birikimde net bir azalmayla aynı hesaba gelmeyebilmektedir. Devlet kâr getirmeyen, fakat gerekli olan faaliyetleri üstlendiği ve emek gücünün teknolojik değişim tarafından gereksiz kılınan bölümüne bakma maliyetini yüklediği sürece gelmeyecektir de.

Gelişmiş Ülkeler ve Sosyal Refah Devleti: Sosyal devlet,³⁹ liberal felsefeyi yaşama geçirmiş gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmaktadır. Sosyal devlet, liberalizmin 20. yüzyılın ikinci yarısında ulaştığı dönüm noktasında, kendini devam ettirebilme çabalarının bir ürünüdür. Sosyal devleti tam olarak anlatan kapsamlı bir tanım bulunmamaktadır. Genel olarak yazında yer alan tanımlar, sosyal devleti ya amaçları ya da araçlarına dayalı olarak açıklamakta ve kapsanan amaç ve araçlardaki farklılık genel kabul gören tam bir sosyal devlet tanımına ulaşmayı engellemektedir. Bununla birlikte gerek amaçlara, gerekse araçlara dayalı olarak yapılan mevcut tanımların, sosyal devlet hususunda oldukça açıklayıcı bilgiler verdiği de görülmektedir.

“Refah devleti (welfare state)” kavramı, Savaş zamanında Nazi Almanyası’nın “otoriter devlet (power state)”i ile Savaş sonrası müttefik devletlerin yeniden inşaa edilmesi tutku ve ümidini ifade eden “refah devleti (welfare state)”ni birbirinden ayırmak için ilk kez Archbishop Temple tarafından İngiltere’de kullanılmıştır (Pierson, 1991, 102). Ancak burada paradoksal bir durumun varlığı söz konudur. 1941’den çok daha önce, 1880 yılında sosyal sigorta sistemi Bismarck Almanyası’nda kurulmuş ve “refah devleti (wohlfahrstaat)” kavramı 1920’lerde yine Almanya’da gündeme gelmiştir (Savaş, 1994, 190).

Refah devleti, amaç ve görevlerinden hareket edilerek şöyle tanımlanabilir (Gough, 1987, 895): “Refah devleti, kişilere ve ailelere, sahip oldukları mülklerin piyasa değerine bakmaksızın minimum bir gelir garanti ederek; kişisel ve ailevi krizlere yol açabilecek hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi belirli “sosyal riskleri”

³⁹ ABD ve Batı Avrupa’da “sosyal devlet” kavramından çok “refah devleti” kavramı kullanılmaktadır. Türkçe yazında ise farklı yazarlarca her iki kavramın da kullanıldığı görülmektedir. Refah devleti ile sosyal devlet kavramlarının farklı anlamlar taşıdığına ilişkin bazı yaklaşımlara karşın, bu çalışmada, iki kavram da aynı anlama gelecek şekilde ele alınmaktadır.

karşılayabilecek güce kavuşturmak suretiyle kişiler ve aileler için güvensizlik alanını daraltarak; ve nihayet statü ya da sınıf ayrımı yapmaksızın tüm vatandaşlara belirli sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunmayı garanti ederek, piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek amacıyla devlet erkini politikalar ve idare yoluyla bilinçli olarak kullanan devlettir.”

Yukarıdaki tanım esasen refah devletinin amaç ve görevleriyle birlikte; refah devletinin belki de en belirgin ve en fazla eleştirilen özelliğini de ortaya koymaktadır: “... piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek amacıyla devlet erkini politikalar ve idare yoluyla bilinçli olarak kullanan devlet ...”

Refah devleti denildiğinde, genel olarak sosyal refahın ençoklanması (maksimizasyonu) amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet modeli anlaşılmaktadır. Refah devleti en genel anlamda piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırma amacını gütmektedir ve müdahaleci, düzenleyici, yeniden dağıtıcı ve girişimci bir devlet anlayışıdır.⁴⁰

Refah devleti, “araçları” yönünden diğer bir ifadeyle sunduğu hizmetlere göre de tanımlanmaktadır. Ancak refah devletinin araçları konusunda bir görüş birliğinden söz edilemez. ILO (International Labour Organization -Uluslararası Çalışma Örgütü) tarafından kabul edilen minimum refah devleti araçları (refah devleti hizmetleri), kişilere sağlanan tüm nakdi faydalar (sosyal sigorta ve sosyal yardım) ve kamu sağlık hizmetleridir. Gough (1987, 895), bu listenin genellikle eğitim, kişisel sosyal hizmetler ve konutu da kapsayacak şekilde genişletildiğini ileri sürmektedir.

Sosyal devlette ekonomik düzen piyasa ekonomisine dayanmaktadır. Sosyal devlette, bireylere özel mülkiyet hakkı, miras hakkı, girişim ve ticaret özgürlüğü, çalışma özgürlüğü tanınmış ve özel teşebbüsün varlığı yasalarla güvence altına alınmıştır. Ancak, liberal devletten farklı olarak devletin bu alanlara müdahalesi, belirli koşullar ve hedefler doğrultusunda öngörülmüştür. Sosyal devlette, özel

⁴⁰ Sosyal devlet anlayışında, bireylerin yasa karşısında eşit olmaları tek başına yeterli kabul edilmemektedir. Sosyal devlet taraftarlarına göre kişilerin sahip oldukları toplumsal ve ekonomik koşullardaki farklılıklar yasalar karşısında eşitliğin işlevsel bir konuma gelmesini önlemektedir. Bu nedenle devletin toplumdaki yoksul, zayıf ve güçsüz kişileri koruyucu önlemler alması, bireylere fırsat eşitliği sağlayarak, sosyal ve ekonomik koşullardaki eşitsizliği azaltması ve böylece yasa önünde eşitlik ilkesini daha etkin bir hale getirmesi gerektiği savunulmaktadır.

teşebbüs varlığını sürdürmektedir; ancak, devlet bir yandan kamu hizmeti verecek işletmeleri kurar ve işletirken, diğer yandan özel teşebbüsü denetim ve gözetim altında tutmaktadır. Üretim araçları üzerinde özel mülkiyet esastır, ancak mülkiyet hakkı kamu yararına aykırı olarak kullanılamaz ve devlet herkesin mülkiyet hakkından yararlanabilmesini sağlayıcı önlemler alır. İş ve çalışma alanında da devlet çeşitli müdahaleleri ile bu alanı düzenler ve denetler (Göze, 1995, 123).

Sosyal refah devleti ekonomik yaşama müdahale eder. Müdahalede izlenen yöntem açısından müdahale araçlarını; düzenleme, finansman, üretim ve gelir transferi olarak sınıflamak mümkündür (Barr, 1993, 79–80). Bu sınıflamaya dikkat edildiğinde, müdahale araçlarından ilkinin yasal, kurumsal ya da örgütsel nitelikteki düzenlemeleri, son üç tanesinin ise devletin harcama yapmasını gerektiren nitelikteki müdahaleleri oluşturduğu görülmektedir.⁴¹

Tanzi (1997, 7), devletin ekonomik rolünü etkileyen faktörler arasında “(1) kültürel veya dini gelenekten gelen sosyal davranışları; (2) piyasa veya özel kuruluşların etkinliği ve devletin ekonomiye ne ölçüde müdahale ettiğine bağlı olarak ekonomik gelişmişliğin seviyesini; (3) ekonominin dışa açıklık seviyesini; (4) doğal tekeller meydana getiren veya ortadan kaldıran veya finansal piyasalar, telekomünikasyon, taşımacılık gibi düzenlenmesi gereken yeni alanlar ortaya çıkartan teknolojik gelişmeleri; ve son olarak (5) devletin etkin müdahalesine olanak tanıyan sınırları belirleyen kamu yönetiminin kalitesi”ni saymaktadır.

Refah devletleri, izledikleri sosyal politika ya da sağladıkları sosyal koruma bakımından büyük farklılıklar göstermektedirler. Arın (1994, 70)’a göre, “sosyal devlet” nitelemesini hak eden refah devleti tipi “sosyal vatandaşlığı” mümkün kılan

⁴¹ Sosyal devletin müdahale araçları daha geniş olarak şu şekilde açıklanabilir (Barr, 1992, 743–744): “*Düzenleme (regulation)*”: Devlet, özel kesimin ekonomik faaliyetlerine ilişkin çeşitli düzenlemelere gidebilir. Yiyeceklere ilişkin hijyen kanunlarının çıkarılması, sosyal sigortaya üyeliğin zorunlu tutulması ya da asgari ücret düzeyi saptanması gibi uygulamalar bu konuda örnek olarak gösterilebilir. “*Fiyat sübvansiyonu (price subsidy)*”: Devlet, mal ve hizmet fiyatlarını sübvansiyon uygulaması ile belirli bir düzeye düşürebilir. Fiyat sübvansiyonları kısmi (yiyecek pulları) ya da bütünsel (düşük gelirli gruplara bedelsiz tıbbi bakım) olabilir. Benzer şekilde fiyatlar belirli mallar üzerindeki vergiler yoluyla arttırılabilir. Hem düzenleme ve hem de sübvansiyon ve vergilemede piyasalar önceki durumlarını muhafaza ederler ancak bu uygulamalar ekonomik birimlerin karşılaştığı sınırlamaları değiştirir. “*Kamusal üretim*” ile devlet arz yanında yer alır. “*Gelir transferleri*”, en azından kavramsal olarak belirli harcama tiplerine dayandırılabilirler (yiyecek pulları gibi) ya da bağımsız olabilirler (sosyal sigorta ile sağlanan faydalar gibi). Birinci en iyi transferler, toplu bir ödeme şeklinde olur ve böylece sadece kişilerin gelirlerini değiştirerek ekonomik faaliyetleri etkiler. Ürün ya da faktör fiyatları üstünde ek bir etkileri yoktur.

refah devleti tipidir. Buna göre; piyasa mekanizmasının serbest işleyişinin yol açtığı riskler ve sosyal sorunlar, sosyal politikalar aracılığıyla piyasaların yeniden düzenlenmesini ya da sonuçlarının telafi edilmesini gerektirmektedir. Bu yapılmadığı zaman ülkelerde bir demokrasi açığı ortaya çıkmakta, vatandaşlık ise sadece bir piyasa vatandaşlığı olmaktan ileri gidememektedir.

Sosyal haklar piyasa güçlerinin işleyişini en azından üç bakımdan değiştirmeyi amaçlamaktadır (Arın, 2004, 69): İlk olarak, bireylere ve ailelere asgari bir gelir sağlamak; ikinci olarak, bireyleri ve aileleri sosyal risklere karşı korumak; üçüncü olarak, kimi hizmetleri toplumsal sınıf, toplumsal statü vb. farklılıklardan bağımsız olarak bütün vatandaşlar için kullanılabilir hale getirmek.

Yönetim/Siyaset Birlikteliği ve Sosyal Refah Devleti: Bu dönem aynı zamanda, “*yönetim/siyaset ayrımının yersiz olduğu ve yönetim/siyaset birlikteliği*”nin yeniden gündeme getirildiği bir dönem olmuştur. Devletin başta ekonomi olmak üzere toplumsal yaşamın bütün alanlarında etkin bir rol üstlenmesine bağlı olarak kamu yönetimi yeniden siyaset biliminin bir parçası olarak kabul edilmiş; buna koşut olarak da, kamu yönetimi incelemelerine devleti bir bütün olarak ele alan, merkezi yönetim yapıları ile siyasi yapılar arasındaki ilişkileri siyasal-yönetimsel bir çerçevede inceleyen ‘makro’ ölçekli ilgi yönelimi egemen olmuştur.

Yönetim/siyaset birlikteliğinin yeniden kurulması, “*yönetim/işletme ayrımı*”nın da kendiliğinden oluşması anlamına gelmiştir. Çünkü yönetim hem siyasal sürecin hem de işletme sürecinin bir parçası olarak bir arada değerlendirilemez.

3.2.4. ‘Sosyal’leşen Liberal Devletin ‘Yeni’den Liberalleşmesi ve Neoliberal Devlet: 1980 Sonrası Dönem

1970’li yılların ortasından başlayarak, ‘sosyal devlet’ ilkesini uygulayan ülkeler derin bir sosyal ve ekonomik kriz içine girerken; bu ilke, şiddetli eleştirilerin hedefi haline gelmiştir. Kriz, gerçekte kapitalizmin kendi yapısal özelliğinden kaynaklanmaktadır. Ancak, krizin nedeni olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Batılı kapitalist ekonomilerde uygulanan sosyal devlet politikaları gösterilmiştir.

Kapitalist ekonomilerde yaşanan kriz, devleti taşınamaz mali yük altında bırakmıştır. Devletin küçültülmesi, özelleştirme, yerelleşme, liberalizasyon ve

deregülasyon gibi söylemler krize yönelik çözüm önerileri olarak sunulmuştur. Neoliberallerin belirgin özelliği, uygulana gelen sosyal devlet politikalarını liberalizmin özünden sapma olarak değerlendirmeleridir. 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında, İngiltere'de Thatcher, ABD'de Reagan, Almanya'da Kohl ve Türkiye'de Özal hükümetlerinin iktidara gelmeleri ile birlikte, içerde mali kısıtlamalar ve deflasyonist politikalarla birlikte işgücü piyasalarındaki koruyucu uygulamalar azaltılırken, uluslararası düzeyde de mal ve hizmet ticaretinin ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi yönünde politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Söz konusu politikalara üçüncü dünya ekonomileri de “yapısal uyum reformları” ile eklenmişlerdir.

“Yapısal uyum reformları”, az gelişmiş ülkelerin küresel düzeyde uygulanan kapitalizme eklenmelerinin aracı olmuştur. Dünya Bankası başta olmak üzere IMF ve OECD gibi uluslararası örgütler tarafından bütün az gelişmiş ülkelere aynı paket içinde önerilen ve bu nedenle de “küreselleştirilen kamu reformları”⁴² olarak adlandırılan reformların/reçetelerin ortak hedefi, ‘kamu hizmetlerini piyasaya açmak’ ve ‘kamu kesimine özel kesim yönetim tekniklerini uygulamak’⁴³tır (United Nations, 2001). Kamu reformları ile bir yandan devlet tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin yerleşme, özelleştirme gibi söylemler çerçevesinde piyasaya açılması; bir yandan da kamu yönetimine TKY gibi özel kesim yönetim tekniklerinin uygulanması istenmektedir. Bu aşamada ise işin içine, ulusal sermaye ve uluslararası örgütler aracılığı ile önu açılan uluslararası sermaye girmektedir.

Yapısal uyum reformları, “sosyal devlet” ya da “kalkıncı devlet” ilkelerinden nasibini almış ülkeleri 1980 sonrası dönemde etkisi altına almıştır. Kapitalist devlet, 20. yüzyılın ilk yarısında yaşadığı krizi “sosyal devlet” açılımı ile

⁴² Kamu reformlarının küreselleştirilmesi konusu ile ilgili bir çalışma için bkz. AKYILDIZ, Fulya, (2005), “Küreselleştirilen Kamu Reformları: Kamu Reformları ve Uluslararası Örgütler İlişkisi -Türkiye ve Kırgızistan Örneği”, **III. Uluslararası Türk Dünyası Sosyal Bilimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, Sakarya ve Celalabad: Sakarya Üniversitesi ve Kommersiyalılık Enstitüsü İşletme Fakültesi Ortak Yayını, ss.367–385.

⁴³ Kapitalizmin 1970’li yıllarda yaşadığı krize, kamu yönetimi disiplininin siyasal bir yanıtı olarak bilinen “Yeni Kamu İşletmeciliği –New Public Management” hareketinin gelişimi neoliberal ideolojinin yükselişi ile paraleldir. “Kamu yönetimi”nden “kamu işletmeciliği”ne vurgu değişimi ile birlikte devletin rolü de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. “YKİ Yaklaşımı” ile ülkelerin kamu sektörleri yapısal, örgütsel, personel sistemleri ile dönüştürülerek küresel rekabete ve küresel eklenmeye hazırlanmaktadır. Bunu devletin piyasalaşması olarak adlandırmak da mümkündür. Bu bağlamda, kamu yönetiminin de bir özel işletme gibi “verimlilik”, “başarım (performans)”, “etkililik”, “sonuca odaklılık” gibi ölçütler çerçevesinde faaliyet göstermesi beklenmektedir.

aşmıştır. Bu açılım, emekçi kesimler ve toplumun gelir ve sosyal adalet bakımından korunmaya en çok gereksinim duyan sınıfları bakımından bir kazanım olmuştur. Kapitalist devlet, 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşadığı krizi ise “neoliberal devlet” açılımı ile aşmaya çalışmaktadır. Bu açılım ise, emekçi kesimlerin yaklaşık yarım yüzyıl önce elde ettikleri kazanımların ellerinden alınması anlamına gelmektedir.

Sosyal devletten vazgeçiş, sermaye sınıfı açısından doğrudan iktidara gelme anlamına geldiği için kayıp değil büyük kazanımdır. Buna karşın sosyal devletten vazgeçiş, halk kitleleri için toplumsal yönetimden dışarıya atılmak ve devletle “yoksulluk sorunu” gibi son derece geri bir zeminde ilişki içinde olmak demektir (Güler, 2004b, 37). Bugün yapılandırılmaya çalışılan düzenleyici ya da yönetişimci devlet, sosyal yardımı gönüllü kuruluşlara ve yerel yönetimlere devrederken, sosyal güvenliği mali piyasalara devretmekte, sosyal devlet boyutunu ise tümüyle tarihe gömmektedir. Neoliberal politikaların ve kamu yönetimi reformlarının bir parçası olarak gündeme getirilen sosyal güvenlik reformları,⁴⁴ sosyal devleti tamamen tasfiye amacına yöneliktir. IMF ve Dünya Bankası’nın önerileri doğrultusunda uygulanma sürecine sokulan sosyal güvenlik sistemine ilişkin yeni düzenlemelerle, varolan sosyal güvenlik sisteminde dönüşümün yolu açılmaktadır.⁴⁵ Yeni sağcı devlet reformlarının sosyal devlete dokunmadığı savını ileri sürenlere göre yapılan şey, sosyal devletin yalnızca merkezi yönetimden alınıp yerel yönetimlerle gönüllü örgütlere devredilerek yerelleştirilmesidir. Bu sav, sosyal devlet kavramını “sosyal yardım” a ve sunum olarak “sosyal hizmet” e indirgemekte, büyük tasfiye sürecini gözlerden uzak tutmaya çalışmaktadır. Böylece yeni sağcı reformlara, yerelleştirilmiş ve “sivil toplum” a emanet edilmiş yeni tarzın “verimliliği” ve “etkililiği” de artıracığı ileri sürülerek destek verilmektedir (Güler, 2006a, 29–30).

Yeni sağcı reformcuların bu bakış açısına son dönemde işletmelerin “kurumsal sosyal sorumlulukları”nın eklenmesiyle “yönetişimci devlet düzeni”ne yakışır bir “yönetişimci sosyal hizmet” anlayışı ortaya çıkmıştır. “Yönetişimci sosyal hizmet”

⁴⁴ Sosyal güvenlik reformunu ulusal iktisat politikaları çerçevesinde değerlendiren kaynak için: Bkz. İnönü Üniversitesi, 2006, ss.551–601

⁴⁵ Örneğin Türkiye’de “kurumsal yapıya ilişkin dönüşüm” 5502 Sayı ve 16.05.2006 tarihli *Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu* ile, “primli sisteme ilişkin dönüşüm” 5510 Sayı ve 31.05.2006 tarihli *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* ile düzenlenmiştir. Henüz tasarı taslağı halinde bulunan *Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu* ise dönüşümün üçüncü ayağını oluşturmaktadır (Erdoğan, 2006, 567–568).

anlayışı, merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gereken sosyal hizmetleri, yerel yönetimlerin/kamu kurum ve kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin ve işletmelerin sosyal sorumlulukları biçimine dönüştürmekte ve verilen hizmeti de “sosyal yardım” düzeyine indirgemektedir. Söz konusu üçlü tarafından yürütülen “sosyal sorumluluk kampanyaları”nın günümüzde yaygınlaşmasının temel nedeni, sosyal devletin tasfiye sürecini gözlerden uzak tutmak ve sosyal devletin tasfiyesi konusunda oluşabilecek toplumsal muhalefeti bertaraf etmektir. Nitekim başta eğitim ve sağlık olmak üzere sosyal devletin sorumluluk alanına dahil bir çok hizmet alanında sosyal sorumluluk girişimlerinin yaygınlaşması aynı gerekçeye dayanmaktadır.

Neoliberalizmin ve neoliberal devlet kuramının gelişmesinde neoliberal düşünceye sahip düşün adamlarının etkisi büyük olmuştur. Bu düşün adamlarından en etkili, “neo-Avusturya Okulu”nun da kurucusu olan Friedrich August von Hayek’tir. Hayek, klasik liberal devletin ana ilkelerine (“adalet”, “iç güvenlik” ve “ulus savunması”) ek olarak devletin eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunmaktadır.

Milton Friedman’ın da dâhil olduğu yeni sağ iktisatçıların görüşleri, serbest piyasa ekonomisinin bireysel özgürlüğü sağlamanın önkoşulunu oluşturduğu ve siyasal özgürlüğün ekonomik özgürlüğü sağlamadan tam anlamıyla gerçekleştirilemeyeceği doğrultusundadır. Friedman (1988, 24)’a göre, “Ekonomik düzenlemeler özgür bir toplumun ilerlemesinde ikili bir rol oynar. Bir yanda ekonomik düzenlemelerdeki özgürlük geniş anlamdaki özgürlüğün bileşkesidir. Böylece ekonomik özgürlük kendi başına bir amaçtır. Öte yandan, ekonomik özgürlük siyasal özgürlüğe ulaşılmasında zorunlu bir araçtır.” Friedman’a göre, ekonomik özgürlük tek başına bir amaçtır. Bu ise bütün özgürlüklerin özellikle de bireysel özgürlüğün temel koşulu olmasından ileri gelmektedir. Aynı zamanda siyasal özgürlük için de bir gerekliliktir. Diğer bir deyişle ekonomik özgürlük siyasal özgürlüğe ulaşılmasında bir araçtır.

Siyasal özgürlüğe ulaşılmasında bir araç olarak görüldüğünde ekonomik düzenlemeler gücün merkezileşme ya da yayılmasını etkilediği için önemlidir. Ekonomik özgürlüğü doğrudan doğruya sağlayan ekonomik örgütlenme yani rekabetçi kapitalizm, ekonomik gücü siyasal güçten ayırdığı ve bu yolla birinin

ötekini dengelemesini mümkün kıldığı için siyasal özgürlüğü de geliştirir (Friedman, 1988, 24). Friedman'ın görüşlerinin bu dönemde ekonomi siyaset ayrılığının kurulması yönünde yansıdığı görülmektedir.

Yönetim/Siyaset Ayrımı ve Neoliberal Devlet: Krizi ilk yaşayan ülkeler olarak İngiltere, ABD ve Yeni Zelanda kapitalist devleti içine girdiği krizden kurtarmak için ilk adımı atan devletler olmuştur. 1970'li yılların sonunda İngiltere'de iktidara gelen Thatcher⁴⁶ ve ABD'de iktidara gelen Reagan ile birlikte uygulama alanı bulan neoliberal devlet, “devletin küçültülmesini ve piyasanın güçlendirilmesini” temel ilkeler olarak kabul etmiştir. Kapitalist devletin tarihine “Birinci Dalga Kamu Reformları” olarak geçen bu dönemde, kamu reformları ile kamu yönetimi ve kamu hizmeti kavramları yeniden tanımlanmıştır. Bu tanımlamaya göre devlet -bir diğer adı ile yeni liberal devlet- ekonomik ve toplumsal yaşamda üstlendiği işlevlerden geri çekilmeli ve sadece düzenin devamını sağlamalıdır. Gerçekte, bu tanımlama ile öngörülen neoliberal devlet, sosyal refah devleti ile rafa kaldırılan yönetim/siyaset ayrımının yeniden gün ışığına çıkarılmasından başka bir şey değildir. Bu dönemde yönetim ve kamu yönetimine ilişkin sorunlar “teknik” sorunlar olarak ele alınmış ve bu sorunların gerisinde yatan toplumsal, ekonomik ve siyasal sorunlara değinilmemiştir. Buna göre kamu politikaları siyasal alanda belirlenir ve kamu yönetimi de bu politikalar ile belirlenen hizmetleri “temin ve tedarik” eder. Bu söylemin öngördüğü devlet girişimci, işletmeci (public management) devlettir. Yeni söylem, kamu yönetimi yazınına “administration'dan management'adönüşüm”⁴⁷ olarak geçmiştir.

Yönetim/İşletme Birlikteliği ve Neoliberal Devlet: Kamu örgütlerinde işletme yönetimi kuramı ve uygulamasının geçerliliğinin giderek daha fazla benimsendiği bu dönem, geleneksel kamu yönetiminin “hükümranlılığını yitirmesi”ne tanıklık etmektedir. Eski kamu yönetimi geleneğine araçsal işletme yönetimi

⁴⁶ 1979, 1983 ve 1987'de İngiltere'de üç defa iktidara gelen Thatcher, “Benim şu ana kadar bildiğim en iyi Yeni Kamu Yönetimi felsefesi (Duggett, 2002, 6): **“Devlet yalnızca, yalnızca bir devletin yapabileceklerini yapmalıdır.”** görüşünü savunmaktadır.

⁴⁷ “Administration'dan management'a dönüşümü ele alan araştırma için bkz. YAŞAMIŞ, Firuz Demir, (1996), “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: Administration'dan Management'e”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 412, ss.1–28; GRAY, Andrew and Bill Jenkins, (1995), “From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution?”, **Public Administration**, Vol: 73, Issue: 1, pp. 75–99.

yaklaşımının eklenmesiyle nitelendirilen “kamu işletmeciliği” yaklaşımı ve bu yaklaşımın öngördüğü “yönetişim” yaklaşımı bu döneme damgasını vurmuştur (Dunsire, 1995, 17).

Kamu yönetiminde “işletmecilik” anlayışı yönünde yaşanan ilgi kayması, disiplinin işletmeselleştirilerek kamu örgütlerinin yapısal-işlevsel temellerinin ekonomik bir çerçeve içinde yeniden inşa edilmesine yol açmıştır. Amaç, disiplinin ilgi alanının yönetim olgusunun siyasal sosyal ortamından soyutlanarak tarafsızlaştırılması, teknik-mekanik yönleriyle yeniden düzenlenmesi; rasyonel, verimli, etkin örgütlenme ve kaynak kullanımı gibi yönetsel amaçların gerçekleştirilmesi ile sınırlandırılmasıdır (Aksoy, 1995, 169). Ancak, yönetim/siyaset ayrımı üzerinden gidenler, kamu yönetiminin temeldeki siyasi yapısını ve yönetsel-siyasal sistemin karmaşık bütünlüğünü gözden kaçırmaktadırlar. Uygulamada geçersizleşen bu ayırım, sonuçlar ile sonuçları belirleyen nedensel ilişkiyi gizleyen bir gerekçe sunar. Siyaset ve yönetim ayrımı üzerinden piyasa fiyatlaması, rekabet ve özelleştirme gibi piyasa mekanizmalarının kolaylıkla uygulanmasına da en elverişli zemin hazırlanmış olur (Güzelsarı, 2004, 90). Buna bağlı olarak kamu yönetimi eğitimi de üniversitelerde çoğunlukla işletme bölümü (departmant) içinde verilmeye başlamıştır (Rhodes ve diğerleri, 1995, 9).

“Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik” değerlerine dayalı olan bu anlayışta, özel sektör hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak ele alınmakta, kamu sektöründe de bu alanın tekniklerinin kullanılması gerektiği savunulmaktadır. Böylelikle, kamu yönetiminde “hukuksal ussallık” yerini “ekonomik-işletmeci ussallık”a bırakır. Hukuka uygunluk kendi içinde bir ussallık taşımakla birlikte, buradaki ussallık amaç olmaktan da çok bir araç görünümündedir. Oysa ekonominin ön plana çıkışı ile birlikte maliyet, etkinlik ve etkililik kavramlarına dayanan teknik-ekonomik (veya işletmeci) ussallık bir amaç konumuna yükselmiştir. Böylece, işletmeci ussallıkta ölçüt, soyut kurallara uygunluk değil, somut sonuçlar olmaktadır; araçlar önemini yitirerek amaçlar önem kazanmakta ve birinciler ikinciye bağımlı duruma gelmektedir (Tan, 1995, 176–177).

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra uygulanmaya başlanan Keynesyen ekonomi politikaları, özellikle tüketim malları konusundaki üstün başarısıyla 1945 sonrasındaki ekonomik büyümenin motoru işlevini yerine getirmiştir. Dünya

kapitalizmi, sosyal refah devleti uygulamasıyla, kaynakların bir ölçüde piyasa işleyişine göre, bir ölçüde de komuta ekonomisi çerçevesinde kullanıldığı başarılı bir büyüme dönemi yaşamıştır (Şaylan, 1995, 79). Ancak 1970’li yıllarda kapitalist dünyanın öncü ülkesi ABD ekonomisindeki sarsıntının hemen ardından bu dönemin uluslararası para sistemi olan Bretton Woods’un çöküşü ile evrensel bunalım baş göstermiştir. Bu bunalımın belirtisi olarak ortaya çıkan enflasyonist dalgalanmalar, daha sonra 1973 ve 1978 yıllarında patlak veren birinci ve ikinci petrol krizleriyle birlikte daha da büyümüş ve yaşanmakta olan bunalım yeni bir aşamaya girerek yaygınlık kazanmıştır. Üretimin düşmesine karşın, fiyat düzeylerindeki sürekli yükseliş ve bunun sonucunda işsizliğin artmasıyla, durgunluk içinde enflasyon demek olan stagflasyonun ortaya çıkması, Keynesyen ekonomi politikalarının iflâsı anlamına gelmiştir (Baltacı, 2004, 361).

Devlet-emek-sermaye arasında özellikle 1950-1960’lı yıllarda sağlanan yapay uzlaşının ‘60’ların sonunda çelişkilerinin ortaya çıkmasıyla kapitalist sosyal refah devletine yönelik eleştiriler de yoğunlaşmıştır. Sosyal refah devletine yöneltilen çok yönlü eleştiriler ekonomik ve ideolojik olarak sınıflandırılabilir. Bu eleştiriler ve eleştirilere yönelik ortaya konulan çözüm önerilerinin içerdiği bakış açısı aynı zamanda neoliberal devletin öngörülleri ve ilkeleri olarak değerlendirilebilir: “Özelleştirme”, “deregülasyon/kuralsızlaştırma”, “yerelleştirme” gibi. Bu eleştiriler - ve gizli kalmış öneriler- şu şekilde açıklanabilir (Syrett, 1999; Huntington, 1993, 22): Ekonomiye sık sık siyasal amaçlarla müdahale edilmesi, üretilen malların kalitesini olduğu kadar verimliliğini de olumsuz yönde etkilemektedir; rekabet ortamının sağlanamaması ve dolayısıyla rekabetin sağlayacağı düşük fiyat, kaliteli ürün ve verimsiz çalışan firmaların pazar dışına çıkması gibi avantajların gerçekleşmemesine neden olmaktadır; kamu harcamalarının fazlalığı bütçeye yük getirmektedir; devletin görev ve işlevlerinin sınırı aşırı genişlemiştir -bu nedenle aşırı yüklü devlet küçültülmelidir; sosyal refah devleti kamu çıkarını sağlamak adına girdiği piyasada sorunlar yaratmaya başlamıştır; sosyal refah devletinin ekonomik ve siyasal gücü sınırlarını çoktan aşarak tehlikeli bir duruma gelmiştir; devlet yöneticileri yeniden seçilmek ve koltuklarını koruyabilmek uğruna ekonomik rasyonelliğe aykırı ve aslında toplum yararına olmayan popülist politikaların esiri olmuşlardır; sosyal refah devleti iyi işlemeyen temsili sistemin bir ürünü olarak ehil

olmayan yöneticilerin işbaşında olduğu büyük ve hantal bir işletmeye dönüşmüştür - oysa devlet, gerçek bir işletme gibi örgütlenmelidir; sosyal refah devleti, şeffaf olmayan gücünün kötüye kullanılması sonucu politik yozlaşmaların, çıkar ve rant sağlamanın odağı haline gelmiştir; sosyal refah devleti, kıt olan kaynakların kötü kullanımından dolayı finans sorunu yaşamış ve sunduğunu ileri sürdüğü toplumsal hizmetlerde kaliteyi yakalayamadığı gibi toplumu da tembelliğe özendirmiştir; devlet, güdümlü sosyalizm stratejilerinin etkisiyle siyasal iktidarın toplumsal çıkarlara hizmet ettiği, rekabetçi bir pazar yerine benzemekten çıkmış ve “özel çıkar hükümetleri” kurulmaya başlanmıştır.

Bu eleştirilerin yanı sıra her şeyden önemlisi sosyal refah devletinin bir çelişkisi vardır (Mouffe, 1985, 76): Sosyal refah devleti kapitalist bir devlettir ve kapitalizm, Alan Wolfe’un deyişiyle serbest piyasa ekonomisini, tüm paralel koşullarıyla oluşturma, koruma ve geliştirmeyi amaçlayan bir ideolojidir. Demokrasi ise sosyal eşitlik, siyasal katılım ilkelerini içeren bir kavramdır. Demokrasinin içerdiği bu ilkeler serbest piyasa ekonomisinin koşullarıyla çelişmektedir. Örneğin, sosyal eşitlik ilkesinin bir gereği olarak, devletin topladığı vergileri bir bölümünü gelir dağılımındaki eşitsizlikleri azaltmak için kullanması ya da çalışanların sendika kurarak siyasal karar mekanizmalarını kendi yararlarına etkilemeleri kârın ençoklaşması ve sermaye birikimiyle bağdaşan bir durum değildir (Baltacı, 2004, 361).

Sosyal refah devleti, kapitalizm ile demokrasi arasındaki bu çelişkiyi beslemiştir. Bir yandan, sermayenin birikimi koşullarını hazırlarken, öte yandan toplumdan gelen demokratik taleplere yanıt vermeye çalışmıştır. Sosyal refah devletinin ekonomik ve toplumsal yaşamda aktif olarak rol alan müdahaleci devleti 1970’lerde tekelci kapitalist düzenleme tarzının yol açtığı krizin nedeni olarak gösterilmiş ve buna bağlı olarak devletin ekonomik ve toplumsal yaşam alanlarından çekilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

Ancak, sosyal refah devletine yöneltilen eleştirilerin yalnızca ekonomik içeriğe sahip olduğunu söylemek yanlış olacaktır. İdeolojik içerikli eleştiriler, yine piyasa kavramı etrafında dönmektedir. Bu anlamda, piyasa ya da pazarı yalnızca ekonomik içeriğiyle düşünmek yanıltıcı olacaktır. Buna göre merkezi bir güç olmayan, kimsenin kasıt ve zorlamasıyla işlemeyen piyasa, aritmetik refah toplumu

anlamındaki adaletin oluşmasında en adil mekanizmadır. Adaleti bozan bir özne varsa, bu da devlettir. Yine aynı şekilde, mademki gelirin yöneldiği merkezi bir güç yoktur, o zaman gelirin yeniden dağıtım anlayışı da kabul edilemezdir. Böyle bir davranış, bireylerin seçim özgürlüklerinin kısıtlanması anlamına da gelecektir. Devlete olan güvenilirlik de eleştiri konusu olmuştur. Bu bağlamda, refah devleti, zorunlu olarak devlet otoritesinin ve keyfiliğinin güçlendirilmesi ve dolayısıyla bireysel özgürlükler önündeki bir engel olarak görülmektedir (Şener, 2004, 125).

1970’li yıllara gelindiğinde kapitalist sosyal refah devletinin durumu şu şekilde özetlenebilir: Sosyal refah devleti gerek ekonomik, gerekse siyasal alanda hoşnut edici sonuçlara ulaşamamıştır. Sosyal refah devleti bireylere siyasal, ekonomik ve toplumsal hak ve özgürlüklerin daha tatminkâr düzeyde karşılanacağı umudunu vermiş, oysa 1965’ten başlayarak sesini duyuran toplumsal hoşnutsuzlukların barışçıl çözümünü sağlamakta çözümsüz olmuştur. 1970’lerde büyüyen ekonomik bunalım ise bu sorunlar karşısında devletin elini kolunu bağlamıştır. Enflasyonun hızla artması engellenememiştir. Ekonomik durgunluk baş göstermiş ve sermayenin birikim koşulları zorlanmıştır. Öte yandan işsizlik artmıştır.

Neoliberalizmin Temel Argümanları: Genel olarak neoliberalizmin temel argümanları; yönetim, yerelleşme vb. kavramlar, asıl olarak Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler (BM) ve Avrupa Birliği (AB) gibi örgütlerin kullanarak kamu alanına müdahale ettikleri bir süreçte iyice belirginleşmişlerdir.

Kriz yaşanan ülkelerde yerel farklılıklar gösterse de, kamunun önemli bir yeri olduğu iyice belirginleşmiştir. Bu tartışmaların arkasından kamudaki büyüme durdurulmuş, iş gücü azaltılmıştır. Yerelleşme, yönetim, e-devlet, şeffaflık, esneklik, performans yönetimi, devlet- yurttaş ilişkisi v.b. kavramlarla, birçok yasal değişiklik yapılarak; tartışmaların pratik örnekleri de yaşanmaya başlanmıştır.

Neoliberalizmin temel argümanlarından olan “yönetişim”, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası kurum ve pratikler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanmakta; kavram bunların arasındaki yeni etkileşimsel ilişkilerin gelişimini kavramsallaştırmada kullanılmaktadır. Kuramcılar özellikle yönetme eyleminin günümüzde ulus devletle sınırlı olmadığını, eylemin, ulusaldan yerele ve uluslararası düzleme uzanan geniş bir yelpazede gerçekleştiğine dikkat çekmektedirler. Bu çerçevede, ortak bir amacı gerçekleştirmek için tek özneli,

merkezi, hiyerarşik bir işbölümüne dayalı olarak üretim yapan, bunun gerçekleşmesinde kaynakları kendiliğinden kullanan yönetimden, ‘ağ’ ilişkileri içinde konumlanmış, çok aktörlü, adem-i merkezi, kendisi yapmaktan çok toplumdaki bütün aktörleri yetkilendiren, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçildiği ileri sürülmektedir (Tekeli, 1990, 248).

Ulus devletin bütüncül yapısının örgütlenmesinde temel ilke olan merkeziyetçilik ilkesi ve merkezden yönetim yaklaşımı karşısında yerelleştirme ilkesi ve yerinden yönetim yaklaşımı öne çıkarılmaktadır. Yetki devri ve idari vesayet yerine bütünüyle, içinde sosyal hizmet ve sosyal yardım sektörünün de olduğu belirli hizmetlerin yerele devri sağlanmaktadır. Yetki genişliği ilkesi yerine görevler ayrılığı öne çıkarılmaktadır. Merkezin yönlendirici olma, yöneltici olma ve denetleyici olma işlevleri bırakılmaktadır.

1980 Sonrası Dönemin Genel Özelliği: Az gelişmiş ülkelerin ödemeler dengesini altüst eden borç krizi, IMF ve Dünya Bankası’nın geri ödemeleri güvence altına alan uyarılma politikaları ile aşmaya çalışılmıştır. Bu politikalar sanayileşmede ihracata yönelme, ithalatı sınırlandırma ve sermaye hareketlerini tam serbestleştirme ve özelleştirmeden oluşmuştur. Borçların geri ödenmesini güvence altına almaya yönelik “istikrar programları”nın meşruiyeti, “dünya ile bütünleşmek” sloganı ile sağlanmıştır (Güler, 2005a, 87).

Çevre ülkeler, kapitalist sistemle bütünleşme süreçlerinde, bağımlı bir sanayileşme gerçekleştirmişlerdir ama aldıkları kredileri tam olarak denetleme olanağını bulamayıp, iktisat politikalarını, IMF istikrar politikaları çerçevesinde düzenlemek gibi ağır bir bedel ödemişlerdir. Daha sonra bağımlı kalkınma modellerinin yol açtığı borçluluk sorunuyla karşı karşıya kaldıklarında da, taahhütlerini yerine getirebilmek için yine bir dizi kemer sıkma politikası uygulamak ve dışa açılmak zorunda kalmışlardır (Balkan, 1994, 89). 1980’li yıllar geldiğinde “borç krizi” olarak ön plana çıkan bu gelişme, 1970’lerin en önemli özelliklerinden birisini oluşturur. Çünkü sürecin özelliği yalnızca aşırı borçlanma değil, borçların ya da borçlanmanın yapısının değişmiş olmasıdır.

Neoliberal politikaların ekonomiyi güçlendirme programı çerçevesinde geliştirilen uygulamalarla; borçların ödenmesinin sağlanması gerçekleştirilirken yeni

borçlanmalara gidilmiş, enflasyon tek haneli sayılara çekilmiştir. Üretim oranlarının düşmesi, iç pazarın kuruması, mali iflaslar artmıştır. Çalışanların reel gelirlerinin azalması açlık ve yoksulluk içindeki nüfus gruplarının sayısının artması, yatırımların durması, yoğun işsizlik nedeniyle yeni bir krize ortam hazırlanması, var olan üretim türü ve kapasitesi üreticilerden ihracatı artırmak için yoğun emek sömürüsünün gündeme gelmesi, kamu mal ve hizmetlerinin ucuza sunulmasından doğan toplumsal maliyetin artması, ithal mallarına talebin yoğunlaşması, düşük kur uygulaması nedeniyle kişi başına ulusal gelirin artmış olarak görülmesi yaşanan kriz sürecinin sürekliliğini yansıtan göstergelerdir. Ekonomide istikrarı sağlamak için reel ücretlerin düşürülmesi, çalışanların sayısının azaltılması, iş yerlerinde verimlilik artışını sağlayan düzenlemelerinin emek sömürüsüne yol açması, gelirin paylaşımında adaletsizliğin artması, tarımda gelir kaybının çoğalması, gelir dağılımı yönünden en yoksul kesimin gelirlerinin daha da azalması, kadınların ücretsiz aile işçiliği konumunun değiştirilememesi, kaçak ve sosyal güvencesiz çalışanların sayılarındaki artışlar ekonomik ve sosyal haklar yönünden adaletsizliklerin yoğunlaştığını göstermektedir (Sönmez, 2004, 9).⁴⁸

1980 sonrası süreçte kapitalizme olan tam teslimiyetin ve neoliberal politikaların eksiksiz bir şekilde tüm dünyada uygulanmaya başlanmasının temelinde, kapitalizmin artık kalıcı olduğuna dair bir kanı yatmaktadır. Solun ve sosyalist görüşlerin kapitalizmle ilişkisinin, ona doğrudan meydan okumak ve onunla mücadele etmektense, onun içinde kendine bir alan açmak olarak yeniden ifade edilmesi, başka şeylerin yanı sıra, bir şeyi açıklamaya da yardımcı olmaktadır: Solda, ekonomi politik ve tarih gibi geleneksel söylemlerden, şu anda daha revaçta olan söylem ve metin incelemelerine, “kimlik” kültürü denebilecek şeylerin araştırılmasına doğru önemli bir kayışı. Marksist ekonomi politik ve tarihin amacı, kapitalizmin anti-tezi olan sosyalizm açısından kapitalizme topyekûn meydan okumaktır. Oysa post-modernlerin öngördüğü “kültürel araştırmalar” ve diğer post-solcularca özellikle de üniversitelerde yeğlenen çalışmalar; siyaseti, kapitalizmin içinde ve onun çeşitli parçaları arasındaki bir alana indiriyor; bu alanda, söylemler

⁴⁸ Dünya Bankası başta olmak üzere devletin yeniden yapılanması işine soyunan diğer uluslararası örgütler ekonomik ve toplumsal yapıya verdikleri zararlar nedeniyle, bu kez de sosyal sorumluluk işine soyunmuşlar ve verdikleri zararı örtmek istercesine başta kırsal alanlar olmak üzere kadınların ve çocukların kalkınması için sosyal sorumluluk projeleri geliştirmişlerdir.

ve kimlikler, maddi/nesnel sınırlamalar olmaksızın parçalanıyor ve çoğalıyor (Wood, 2003, 14–15).

Neoliberal Politikalar ve Yoksulluk: Liberalizmin 1870’lerden 1970’lere kadar olan süreç içindeki (özellikle 1930–1970 dönemi arasındaki) gelişiminin bir eleştirisini ve kendi alternatiflerini ortaya koymaya çalışan neoliberalizmin (Gül, 2004, 34) etkinliğini artırdığı dönem, 1970’li yıllarda yaşanan sermaye birikim kriziyle eşzamanlıdır. 1970’lerin sonlarında Anglo-Sakson coğrafyasında saldırgan bir iktidar pratiği sergileyen yeni sağcılık, 1989’da Sovyet blokunun çökmesinin ardından dünya çapında yeni bir düzenin inşasına yönelmiştir. IMF ve Dünya Bankası güdümünde uygulamaya konan istikrar ve yapısal uyum programları her yerde ortak amaçları hedeflemiştir. Bunlar arasında, piyasa yanlısı dışa açık modelin bir gereği olarak ithalat liberalizasyonu, reel ücretler üzerinde denetim, finansal liberalizasyon, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve genel olarak devletin küçültülmesi yanında daraltıcı para ve maliye politikaları ve sosyal harcamaların kısılması sayılabilir.

Neoliberalizmin hedefi, devleti toplumsal ve ekonomik yaşamın dışına itmektir. Neoliberal politikalar ile birlikte devlet toplumsal ve ekonomik süreçlerin bir parçası olmaktan çıkarılmış ve “düzenleyici devlet” kalıbı içinde sadece süreci düzenlemekle görevlendirilmiştir. Bunun pratikteki anlamı, devletin dar anlamlı sosyal devlet düzeyine çekilmesidir. Uluslararası finans kurumları tarafından önerilen makro yapısal uyum reformları ile sosyal devletin en geniş anlamı üçüncü boyutta yer alan sosyal devlet hizmetlerine ve sosyal güvenlik hizmetlerine son verilmektedir. Böylelikle, kâğıt üzerinde varlığını sürdüren sosyal devlet uygulamada ise, “sosyal” olma özelliğini kaybetmekte ve en dar anlama sahip birinci boyutta yer alan “sosyal yardım hizmetleri”ni yerine getirmekle görevlendirilmektedir.

1980’lerin başından bu yana IMF ve Dünya Bankası tarafından gelişmekte olan ülkelere (dış borçlarının yeniden görüşülmesinin bir koşulu olarak) dayatılan “makro-ekonomik istikrar” ve “yapısal uyum programları, yüz milyonlarca insanın yoksullaşmasına yol açmıştır. Bu programlar yeni “kalkınma” ve “yoksulluğu azaltma” stratejileri için de uygun zemin hazırlamıştır (Özdek, 2002, 41). Bu süreçte yurtiçindeki alım gücü düşmüş, kıtlıklar patlak vermiş, sağlık klinikleri ve okullar

kapanmış, ilköğretim hakkı yüz milyonlarca çocuktan esirgenmiştir.⁴⁹ Neoliberal politikalar, gelişmekte olan dünyanın çeşitli bölgelerinde verem, sıtma ve kolera gibi bulaşıcı hastalıkların yeniden ortaya çıkmasına neden olmuştur (Chossudovsky, 1999, 37). Yoksulluk ve eşitsizlik yaratan küreselleşme ile ona şekil veren neoliberal politikalarla bağlantılı olarak, tüm dünyada bu politikaların sahibi olan merkez ülkelerine karşı şiddet içeren bir hareket oluşmaya başlamıştır. Dünya Ticaret Merkezi ve Pentagon'a yapılan saldırılar, düşmanlığın şiddetini ortaya koymaktadır.

Bu gelişmeler karşısında, kamu sektörü daha çok işletme mantığıyla hareket etme yolunu seçerken; özel sektör ise daha çok kamu mantığıyla hareket etme yolunu seçmiştir. 11 Eylül 2001 olayları, Enron'un çöküşü ve durgunluğun kötüleşmesi açıkça göstermiştir ki, içerideki ve dışarıdaki 'iyi ortak yönetim', ekonomik bütünleşmenin artması ve toplumdaki iyi niyetlilik, uluslararası güvenliğin önemli öğeleridir. Kamu ve özel sektörde rollerin birbiri yerine geçmesi, bölgesel ve küresel istikrarın gelişmesine, beceri ve deneyimlerin paylaşılmasına ve işletmeler ile devlet arasında yeni ortaklıkların kurulmasına katkı sağlayacaktır (Bennett, 2002, 393).

Küresel aktörler tarafından küresel ölçekte uygulanan politikaları, yine aynı aktörler tarafından küresel ölçekte yürütülen bir diğer konu olan "küresel yoksullukla mücadele" konusu ile birlikte değerlendirmek gerekir. 1990'lı yıllardan itibaren Dünya Bankası'nın öncülüğünde başlatılan yoksullukla mücadele/risk yönetimi amaçlı programlarda, yoksulluğun azaltılması "piyasa dostu" reformlara bağlanmıştır. Yoksulluk yönetiminde kamusal nitelikli merkezîyetçi formel yapıların yerine, piyasa ve sivil toplumu temel alan, yoksulların sosyal sermaye ve sosyal ağlarının güçlendirilmesine dayanan yarı formel ve informel yapıların etkinleştirilmesi hedeflenmiştir. Dünya Bankası, "yoksulların sosyal kurumlarını inşa

⁴⁹ Dünya Bankası, gelişmekte olan ülkelerde sağlık ve eğitim hakkını yok etmektedir. Banka, örneğin Zambiya'ya kredi vermenin önkoşulu olarak, sağlık ve eğitim alanlarına kamu harcamalarının kesilmesini ve hizmetlerin özelleştirilmesini koymuştur. Bu önerilerin uygulanması nedeniyle 1980'den bu yana Zambiya'da bebek ölümlerinde %25 artış olmuştur. Ve okula kayıt yaptıran öğrenci sayısında dikkat çekici ölçüde düşüş yaşanmıştır. Buna bağlı olarak, Zambiya Hükümeti bugün ailelere çocuklarını okula göndermeleri için ödeme yapmak zorunda kalmıştır. Dünya Bankası, bugün, özellikle gelişmekte olan ülkelere sağlık, eğitim ve yoksulluğun azaltılması için daha fazla ödeme yapmaktadır. Örneğin 2000 yılında, yoksul ülkelerdeki okullara 1,9 milyar ABD Doları yardım yapılmıştır. Ancak, Dünya Bankası önerdiği politikalarla bu ülkelerde okullaşmayı engellemektedir. Bu ülkelerdeki çocuklara, okuma yazma öğrenmeden önce bilgisayar verilmektedir. Çünkü 'Dünya Bankası önce bacaklarımızı kırmakta, daha sonra da pedikür önermektedir.' 2000'de Prag'da yapılan Dünya Bankası ve IMF Zirvesi'nde, IMF'nin eski bir yöneticisi, Dünya Bankası ve IMF'nin 'yoksulların en iyi dostu' olduğunu belirtmiştir (Monbiot, 2000).

etmek gerekliliği”nden söz etmektedir; ancak bu sosyal kurumlar tamamen özel alanda tanımlanmıştır. Banka, sosyal sermayenin “dış destek” kullanılarak yaratılmasını ve geliştirilmesini de gerekli görmektedir. Bu dış destek, hükümet dışı kuruluşlar, dinsel örgütler gibi “sivil” kuruluşlar aracılığıyla sağlanacaktır. Devletin rolü ise, “sivil toplum” örgütlerinin işleyeceği bağlamı ve iklimi biçimlendirmekten ibarettir (Özdek, 2002, 3–14). Yoksulluğun, kaynakların adaletsiz dağılımından kaynaklandığı gerçeğini görmezden gelen ve yoksulluğu “yönetim krizi”ne indirgeyen bu yaklaşım, yoksullaştıranların yeni politika alanlarını da şekillendirmiştir: Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi, temel kamu hizmetlerinin daha kapsamlı olarak özel sektöre kaydırılarak ticarileştirilmesi, yerelleşmenin sağlanması, yoksullukla mücadelenin “yönetişim” anlayışı çerçevesinde yürütülmesi gibi. Başta Dünya Bankası olmak üzere, küresel aktörler yoksullukla mücadele konusuna liberal politikaların geleceği ve (az gelişmiş ülkelere yönelik olarak geliştirilen) “sürdürülebilirlik” kavramı açısından yaklaşmışlardır.

Neoliberal politikalar, toplumun korunmaya en çok muhtaç olan kesimlerinin (yoksullar, yaşlılar, gençler, özürlüler, kadınlar vb.) sosyal devlet uygulaması ile elde ettikleri bir kazanım olan sosyal güvenlik hizmetlerini yok etmektedir. Oysaki sosyal güvenlik sistemi, yoksulluğu ve insanların maddi yönden geleceklerinden emin olamama korkusunu önleyici bir kurumlaşma olup, çağdaş sosyal politikanın da en önemli konusunu oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik yok edilince yoksullar için geriye bir tek sosyal yardımlardan yararlanma beklentisi kalmıştır. Sosyal yardımlar çağdaş devletin, yoksul sınıfları koruyucu yöndeki sosyal sorumluluğunun bir gereği olarak uygulanmakta ve alanda genellikle “yoksulluk programları” olarak nitelendirilmektedir. Devlet çağdaş sosyal devlet anlayışı nedeniyle söz konusu yardım programlarını uygulamakla yükümlüdür. Ancak bu yoksulluk programlarını yerine getirmediği (dış borçlar, yapısal uyum programları, savunma giderlerine ayrılan payın artması vb. gibi nedenlerle) ya da getiremediği durumlarda bu gibi ihtiyaçların giderilebilmesi için sistem kendi araçlarını yaratmakta ve böylelikle sosyal yardım da özelleştirilmektedir. Bu araçlar dünyada tanımlandığı biçimi ile NGO (Non-governmental Organization), Türkiye’de tanımlanan biçimi ile sivil toplum örgütleridir (Oktay, Bakır ve Kotan, 2007). Küreselleşmenin getirdiği yıkımın büyüklüğüne bağlı olarak, günümüzde sivil toplum örgütlerine sosyal

yardımlarının de ötesinde büyük umutlar bağlanmıştır. Yeni dönemde sivil toplum örgütlerine düşen görev, sosyal devlet tarafından üstlenilen hizmetleri üstlenmektir.

Küreselleşmenin her alanda hız kazanması ve yapısal uyum reformlarıyla ulusal kamu politikalarının rafa kaldırılması ile birlikte, sosyal hizmetlere ilişkin politikalar da uluslararası merkezlerde belirlenmeye ve uluslararası örgütler tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Bu bağlamda, küresel aktörler (uluslararası finans kurumları, çokuluslu şirketler (ÇUŞ), UNICEF (The United Nations Children's Fund –Birleşmiş Milletler Çocuk Fonu), WHO (World Health Organization –Dünya Sağlık Örgütü), UNESCO (UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization –Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü) gibi uzman uluslararası örgütler) neoliberal politikardan en çok zarar gören az gelişmiş ülkelere yönelik olarak bir “sosyal sorumluluk” anlayışı içine girmişlerdir. Dünya Bankası tarafından hazırlanan “yoksulluğu azaltma strateji belgeleri”ni; çokuluslu şirketler tarafından düzenlenen sosyal sorumluluk kampanyalarını ve temel kamu hizmetlerini sunmaya yönelik olarak uzman uluslararası örgütler ve diğer uluslararası örgütler tarafından başlatılan kampanyaları bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Söz konusu araçlar, yoksulluğu azaltmaktan çok düzenin bugünü ve geleceği için bir tehdit olarak görülen yoksulların yönetilmesi amacını taşımaktadır.

Uluslararası Sivil Toplum Örgütleri ve Yoksulluk: Günümüzde çok çeşitli biçimlerde örgütlenen uluslararası sivil toplum örgütleri küresel politikalar üzerinde birçok şekilde etkili olmaktadır. Bu örgütlenmeler, meslek birliklerini, ticari birlik federasyonlarını, düşünce kurumlarını (think tanks), uluslararası medyayı, dini kurumları, spor organizasyonlarını, çevreci grupları, vb. içermektedir. Uluslararası sivil toplum örgütleri kimi zaman ülkelerin sorunlarını çözmeye katkıda bulunsalar da, çoğu zaman müdahaleleri ile ülke yönetimlerini ciddi şekilde sıkıntıya sokmaktadır. Bu örgütlerin küresel arenaya eklenmesi zaman şeridi içinde incelendiğinde, geç orta çağlardan itibaren başlıca gelişim süreçlerinin toplumlara değiştirdiği ve sivil toplum örgütlerini yaratan yolu hazırladığı görülür. Çerçeve önceki yüzyıllarda kurulmuş olmasına karşın, uluslararası ölçekte faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin sayısı on dokuzuncu yüzyılın ortası ve Birinci Dünya Savaşı

arası dönemde önemli ölçüde artmıştır. Bu zaman şeridi, işbirliği ve barış tartışmalarının gelişmesi açısından büyük heyecanlara tanıklık etmiştir. Bu tür örgütlenmeler, Birleşmiş Milletlere bağlı olarak kurulan birçok uzmanlık örgütünün etkisi ile, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde çoğalmışlar ve politika belirleme konusunda daha fazla gücü ellerinde tutmaya başlamışlardır. Ekonomilerin uluslararasılaşması ve iletişim olanaklarının yaygınlaşması ile birlikte, bu aktörler uluslararası ve küresel işbirliğini yeniden şekillendirmişlerdir. Bu örgütler, bugün çeşitli politika alanlarında (insaniyet yardımı alanında amiral gemisi olarak Kızıl Haç, sporda Uluslararası Olimpiyat Komitesi, insan hakları alanında Uluslararası Af Örgütü, çevre alanında Green Peace, sağlık alanında Dünya Sağlık Örgütü gibi) faaliyet göstermektedirler. Yaklaşık son yirmi yılda, yönetim anlayışı içinde piyasa ve devletin önünde giden bu tip örgütlenmeler, küreselleşme sürecine güç verirken, küreselleşmenin aktif aktörleri olarak farklılaşan gündemleri ile bu süreci desteklemektedirler (Ronit ve Schneider, 2000, 1).

Küreselleşmenin yarattığı yeni dünya düzeninde sivil toplum örgütleri 'ulusal' ile 'küresel alan' arasında işlevsel bir köprü durumundadır. Ulusal alanla küresel alan, sivil toplum örgütlerinin ulusal dışı açıcı ve dışarıyı içe taşıyıcı rolüyle birbirleri ile kesişmektedir. Her durumda, sayıları son yıllarda büyük ölçüde artan; sayısal artışın ötesinde, niteliksel olarak da birbirlerine bağlanarak 'ağ-network'lar oluşturan sivil toplum örgütleri, aslında bir tür 'küresel kamusal alan' yaratmaktalar. Ve bu 'küresel kamusal alan', ulusal ölçekte devletlerin düzenleme alanlarını sınırlayabilme özelliğine sahiptir.

Günümüzde bu kurumlar, yine uluslararası diğer bir grup aktör olan uluslararası sermaye örgütlerinin geliştirdikleri "yönetişim" formülü içinde devletler ile birlikte birinci alanı paylaşmaktalar. Bu süreçte yönetim, küreselleşen dünyada artık tek başına devletleri ilgilendiren bir konu olmaktan çıkmıştır. Westfalya sonrası koşullarda yükselen çok taraflı yönetim, tek başına devletler sisteminin bir sorunu değildir. Buna bağlı olarak, 1970'lerden bu yana başlıca küresel düzenleyici kurumlar, sivil topluma dâhil aktörler ile birlikte birçok değişimin başlatıcısı olmuştur.

Ulus-üstü ölçekte yaşanan bu gelişmelere koşut olarak ulusal ölçekte de bir takım kıpırdanmalar olmaktadır. Birleşmiş Milletler, IMF, Dünya Bankası, Avrupa

Birliği gibi uluslararası örgütlerin ülkelerin kamu politikalarını belirleme konusundaki etkisi arttıkça, ulusal ölçekte faaliyet gösteren birçok sivil toplum örgütünün bu örgütlerin faaliyetlerine olan ilgisi de artmaktadır. Bu sivil toplum örgütlerinin birçoğu (mesleki birlikler, akademik kurumlar, ticaret birlikleri, dini gruplar, vb.) uluslararası örgütler ile doğrudan bağlantıya geçerek ulusal hükümetleri etkisiz hale getirmektedirler (Scholte, 1999, 256).

Özünde sivil toplum örgütleri, toplumsal alanın denetlenmesinde ve sosyal ağların oluşturulmasında aracı olarak görülmektedir. Bu doğrultuda Dünya Bankası, IMF ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası sermaye kuruluşları, son on yıldır geliştirdikleri yapısal uyum programları ve yoksulluğu önleme stratejileriyle yoksulluk riski ve riskle mücadele programlarını başlatmışlardır. Bu tür çok uluslu yapılanmalar yeni liberal ilke ve uygulamalarda, yoksulluğun ve yoksulluk hizmetlerinin yönetiminde merkezîyetçi yaklaşımların terk edilmesini, devletin-bürokrasinin yoksulluk yönetimindeki rolünün en aza indirilerek, devletin düzenleyici bir işlevi üstlenerek yönetişimin öne çıkarılması gereğine işaret etmektedirler. Böylece yoksullukla mücadele, ağırlıklı olarak toplumların kendi aralarındaki yardım ve dayanışma ağlarına bırakılmak istenmektedir. Bu süreçte sivil toplumun geliştirilmesi, sosyal sermaye ilişkileri çerçevesinde bir sosyal güvenlik ağı oluşturulması, mikro girişimcilik programlarıyla işsizliğin önlenmesi ve/veya ucuz işgücü olanaklarının yaratılması gibi politikalar giderek önem kazanmaktadır (Gül ve Gül, 2004, 209). Neoliberal düzenin sivil toplum örgütlerine yüklediği misyon, sistemin zaafını gidermek, ayıbını örtmektir. Naif-iyilikçi sivil toplum anlayışında sistemin olumsuz sonuçlarıyla mücadele edilmektedir. Ama olumsuzlukları yaratan kötülüklerin kaynağı olan asıl nedenler tartışma konusu yapılmamaktadır (Oktay, Bakır ve Kotan, 2007). Bugün sivil toplum örgütlerine yüklenen misyon tam da budur. Sivil toplum örgütlerinin faaliyet gösterdikleri alan sokak çocukları, eğitim ve sağlık hizmetlerini satın alamayanlar, yoksullar, işsizler, vb. kısacası neoliberal düzenin ürettiği ve düzenin sağlıklı işlemedi için bir tehdit oluşturan, satın alma ve dolayısıyla düzenin aktörlerine kâr sağlama olanağından yoksun olan büyük halk kitleleridir.

Sistem, yoksul halk kitlelerinin acılarını dindirmek için bir takım strateji araçları geliştirmiştir. Hills ve Waldfogel (2004, 765) gibi kimi yazarların, çocuğun

okula devamlılığı ve düzenli sağlık taramalarına götürülmesi gibi belirli şartlarla verilen “şartlı nakit transferi”; ve “sosyal sorumluluk kampanyaları” gibi sosyal politika araçlarını “refah reformunda üçüncü yol” olarak nitelendirmelerine karşın; gerçekte bunlar bütün neoliberal sosyal politika araçları gibi günü kurtarma adına, “geçici” bir süre için uygulamaya konmaktadır. Özdek (2002, 40)’in belirttiği gibi bu yeni strateji, küreselleşmenin ilk yirmi yıllık dönemi boyunca gündemde olan neoliberal iktisadi politikalarından kopuşu değil, tersine bu politikaların uygulamadaki eksikliklerinin tamamlanmasını ve kurumsallaştırılmasını öngörmektedir. Nitekim söz konusu politikaların uygulanmasında aktif olarak görev yapan sivil toplum örgütlerinin temel misyonu da, toplumdaki yapısal eşitsizlikleri değiştirmek değil; ancak yoksulların acılarını hafifletmek ve yaşamı daha katlanılabilir hale getirmek için yardım sunmaktır. Böylelikle sivil toplum örgütleri, toplumsal sömürüye ve yoksulların yerleşik sorunlarına yönelik gerçek kalıcı çözümlerin yaşama geçirilmesini ertelemektedirler (Özpınar, Özpınar ve Mutioğlu, 2006, 296).

3.3. Neoliberal Bir Söylem Olarak Devletin Yeniden Yapılandırılması

“Devletin yeniden yapılandırılması” kavramı, yazında devleti yeniden yapma (remaking the state) (Reed, 1999, 263), “devletin yeniden inşası” (“reinventing the state”), “yeniden yapılanma” (“reengineering”) kavramları ile ele alınmaktadır.⁵⁰ Sözü edilen yeniden yapılanma, devletin neoliberalizmin ilkeleri doğrultusunda yeniden inşasıdır. Bu ise, daha önce de belirtildiği gibi, devletin ekonomiden (deregülasyon ve özelleştirme), ekonominin siyasetten (düzenleyici üst kurullar), bürokrasinin başkentten (yerleşme) kovulması anlamına gelmektedir. 20. yüzyılda devletin yeniden yapılanmasına ekonomiklik, etkililik ve verimlilik ilkeleri damgasını vururken, yüzyılın sonunda ve 21. yüzyılın başında ise ibre “küçük ve etkin”, “yönetişimci” devlet yönünde ilerlemektedir.

Ekonomi alanı olarak sunulan ve bir ülkenin iktisadi ve toplumsal kaynaklarının yönetimini ele alan konu, doğrudan doğruya siyasal iktidar mücadelesinin konusudur (Bayramoğlu, 2005, 174). Neoliberal politikalar ile

⁵⁰ İzmirlioğlu (akt. Ergun, 1976, 86), yönetimde küçük, ortaboy ya da büyük değişikliklerden söz etmektedir. Küçük değişiklikler yazarca “*idari düzenlemeler*”, ortaboy değişiklikler “*idari reform*”, büyük değişiklikler ise “*idari ihtilal*” olarak nitelendirilmektedir.

1980'lerden bu yana yapılan uygulamaları iki aşamada incelemek mümkündür. İlk aşama, 1980'ler sırasında yaşanmıştır. On yıl süresince, ekonomik serbestleştirme ve devlete ait olan işletmelerin özelleştirilmesi konusuna ağırlık verilmiştir. Küreselleştirilen kamu reformlarının bu aşamasını, 1980'lerde tüm dünyada başlayan ve 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması ile hız kazanan serbest piyasa ekonomisine geçiş bağlamında değerlendirmek gerekir. İlk aşamayı "özelleştirme" aşaması olarak adlandırmak mümkündür. Bu hareketin ikinci on yılı -1990'larda başlayan- özelleştirme üzerinde daha az, devlet işlevlerinin dönüştürülmesi üzerinde daha fazla durmaktadır (Kamarck, 2000, 230-231).⁵¹ "Deregülasyon (kuralsızlaştırma)" aşaması olarak adlandırılan bu dönemde devletin faaliyet gösterdiği kamu hizmeti alanı daraltılmakta; kamu kudreti, özel sektöre devredilmektedir. 1990'lı yıllarda imzaya açılan GATS (The General Agreement on Trade in Services -Hizmet Ticareti Genel Anlaşması), yeniden yapılanmanın bu boyutunu, yani kamu hizmetleri üzerinden devlet işlevlerinin sorgulanması boyutunu gündeme getirmiştir. Bu Anlaşmaya göre her şeyin "serbest dolaşıma" tabi olduğu bir dünyada "kamu hizmetleri" de serbestleşmeli, piyasaya açılmalıdır. Dünyada, uzun yıllar devlet tekeli altında sunulan posta, telekomünikasyon, demiryolları, havayolu taşımacılığı ve enerji gibi hizmetler giderek artan bir şekilde özelleştirilmektedir. Bugün eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmetler artık bütünüyle kamusal olmaktan çıkarılmıştır.

1990 sonrası yeniden yapılanmanın 1990 öncesinden farkı ise, küçük devletin 'etkin' hale getirilmesidir. 'Etkin' devletin karar ve uygulamalarına doğrudan kattığı toplumsal aktörler, yurttaşlık kimliği iptal edilmiş aktörlerdir. Yeni zamanların aktörleri ya "herkes" ya "hizmetten yararlananlar" ya da "kullanıcılar"dır. Kısacası, toplam kalite yönetimiyle uğraşanların hoşlandıkları deyişle "dış müşteriler"dir. Etkin devletin karar ve uygulama mekanizmasına yerleştiği, kendisini karşılarında şeffaf olma ve hesap vermekle yükümlü saydığı 'herkes', devletçe yürütülen özelleştirmelerdeki, yap-işlet-devret, imtiyaz, ihale sözleşmelerindeki yüklenicilerdir. Etkin devlet, kamu hizmetlerini özelleştirerek piyasaya terk etmenin yanı sıra, kendi bünyesinde görünen hizmetleri de çeşitli ihale yollarıyla şirketlere gördürüp satış ve kâr konusu yapan devlettir. Etkin devlet, İngiliz dilinde PPP diye kısaltılan Public-

⁵¹ Kamu yönetimi reformlarını "yapısal uyarılama reformları"nın birinci ve ikinci dalgası olarak değerlendiren kaynak için: Bkz. Güler, 2005d, ss. 161-201.

Private-Partnership formülüyle, yani Kamu-Özel Ortaklığı nedeniyle etkin sayılmaktadır. Etkin devlet, kamu hizmetlerini metalaştırma politikası güden devlettir (Güler, 2006b, 7-8). 21. yüzyıl devleti etkin olmanın ötesinde aynı zamanda ‘yönetişim’ci olma özelliğine de sahiptir. Yönetişim yaklaşımının üzerinde yükseldiği ilkeler arasında, ademi merkeziyetçilik, özerklik, ilişki ağları, öz yönetim, kuralsızlaştırma, şeffaflık, hesapverebilirlik, açıklık, piyasa mantığı, vb sayılabilir. Bunlar aynı zamanda neoliberal yeni dünya düzeninin kamu yönetimi anlayışının temel kavramları olma özelliğini taşımaktadırlar. Buna bağlı olarak da bu dönemde gündeme gelen kamu reformlarının tamamı bu değerler üzerinden yükseltilmektedir.

Ancak, ileri sürüldüğünün aksine bu ilkeler genel toplamda demokratik bir açılıma yol açmamaktadır. Küresel sermayenin “yapısal uyum politikaları” ve “düzenleyici reformlar” ile kurmak istediği yönetimci/düzenleyici devlet modelinde bürokrasi-sivil toplum-özel sektör karar alma mekanizmasında birlikte oturmaktadırlar. Bu yeni yapıda, bir parlamenter demokraside söz konusu olan “halka karşı sorumluluk” söz konusu değildir. Bu durumunda, doğal olarak, siyasal kararlara halkın iradesi yansımamaktadır. Buna bağlı olarak, yönetim ile öngörülen düzenin halkın karar alma mekanizmasından dışlanması olduğu açıktır. Neoliberal yeniden yapılanma düzeninde halk, karar alma mekanizmasından dışlandığı gibi sosyal devlet ile elde ettiği kazanımları da kaybetmiştir.⁵²

Bu ikinci aşama reformlar siyasal iktidarın el değiştirmesi ile tamamlanmaktadır. Yani ekonomi yönetiminde karar alma kudreti özel sektör ve sivil toplum ile paylaşılmaktadır. Yeni bir aşama olduğu bile ileri sürülebilecek olan bu dönemde devlet tekelinin kalktığı alanlarda kararların devletten bağımsız (özerk) kamusal kurumlarca alınmasına karar verilmiştir. İşte bu da “reregülasyon (yeniden düzenleme)”⁵³dur.

Reregülasyon “yönetme”den daha dar anlamı olarak “düzenleme, yönlendirme ve denetleme” anlamına gelmektedir. Kavram, “aynı anda hem oyuncu hem de

⁵² Sosyal devletten vazgeçiş, sermaye sınıfı açısından doğrudan iktidara gelme anlamına geldiği için kayıp değil büyük kazanımdır; halk kitleleri için ise, toplumsal yönetimden dışarıya atılmak ve devletle “yoksulluk sorunu” gibi son derece geri bir zeminde ilişki içinde olmak demektir (Güler, 2004b, 37).

⁵³ “Reregülasyon” konusu, ABD’de ve diğer sanayileşmiş ülkelerde, “düzenleyici devlet reformu” konusunu ele alan araştırmacılar tarafından 1980’lerin başından bu yana araştırılmaktadır (Snyder, 2001, 4).

hakem olunamayacağı” fikrinden doğmuştur. Söz konusu devlet modeline yönetişimci/düzenleyici devlet denilmesinin nedeni işte bu piyasacı mantıktır. Yeni tip bu devlet modeli ile piyasaların asıl oyuncusu olan sermayenin, bağımsız düzenleyici kurullar aracılığıyla iktidar koltuğuna oturtulması mümkün olmuştur.

Ekonomi yönetimini siyasetten ayırmak suretiyle tümüyle teknikleştirmek, devletin doğası gereği mümkün değildir. Çünkü devlet toplumsal mücadele alanıdır. Toplumsal mücadele ise üretim biçimi üzerinden yürütülmektedir. “Bir üretim biçimi sadece teknoloji değildir; üretken faaliyetin toplumsal düzenidir ve sömürü biçimi bir iktidar ilişkisidir. Ayrıca, sömürün niteliğini ve kapsamını düzenleyen iktidar ilişkisi, mücadele eden sınıflar arasındaki ve kendi içlerindeki siyasi örgütlenmeyi gündeme getirmektedir. Ayrıca kapitalist bir sistemde artı-ürüne iktisadi mekanizmalar içinde el konulmaktadır. Tarihsel olarak da kapitalizmin temelindeki artı-değere el koyuş süreçleri için devlet hayati önemde olmuştur. Bu nedenlerle iktisadi ile siyasi alanların farklılaşmasına rağmen iktisadi alan, sıkıca siyasi alana bağlıdır” (Wood, 2003, 41, 44). Siyasal iktidarın dönüşümü, siyasal iktidarın yoğunlaşması ve merkezileşmesi biçiminde yaşanmaktadır. Yoğunlaşma, yönetim teknikleri, kurumsal reformlar, yeni örgütlenme biçimleri, yürütmenin güçlendirilmesi alanlarında yaşanmaktadır. Merkezileşme ise, uluslararası ölçekte gerçekleşmekte ve oluşturulan yeni ulus üstü kuruluş ve yapılar aracılığıyla siyasal iktidar küresel sermayenin elinde güçlü bir biçimde merkezileşmektedir (Bayramoğlu, 2005, 197–198).

Yaklaşık son yirmi yılda üretilen “devleti yeniden yapma” kavramı “devlet bürokrasisini yeniden inşa etme” kavramından daha çok şeyi içermektedir. Clarke ve Newman’a göre bu “yeniden yapma” yalnızca devletin iç örgütsel biçimini değiştirmek anlamına gelmemektedir; devlet ve ekonomi, toplum ve vatandaş arasındaki ilişkinin değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Makroekonomik planlamanın Keynesyen ilkeleri çerçevesinde Savaş sonrası başarılı uyumu (consensus) küresel ekonomik baskılar yüzünde bugün çözülmüş durumdadır (Reed, 1999, 263). İkinci bir “kurumsal yapılanmayı” biçimlendiren profesyonel işbirliği ve bürokrasi çift modeli ile refah devletinin kurumsal yapılanması bugün malları, hizmetleri ve gelirleri dağıtmanın temel mekanizması olan piyasada yeni refah düzenini kurmak için başlıca savaş alanına dönüşmüştür. Yeni düzende vatandaşlar tüketici konumundadır ve tüketici tercihi rekabeti güven altına almaktadır; sosyal

hizmetler için yapılan kamu harcamaları, kamu yararı için yapılan sosyal bir yatırımdan daha verimsiz olmaktadır; sonuç olarak, bürokratik yansızlık ve profesyonelleşme yargısı girişimci devlet için bir engeldir.

Piyasa ekonomisinin serbestleşme retoriği ve devleti yeniden inşa etme akımına karşın; refah reformu gibi politika değişikliklerinin, halkın geniş ölçekli kamu bürokrasilerine olan inancını yitirdiği söylemi tartışılabilir. Clarke ve Newman (1997, 50), bu üçüncü krizin dayandığı sosyal dinamiklerin cinsiyet, yaş, kültür ve etnik yapı kökenli çeşitli değerler açısından ve profesyonelleşme ile birlikte işbirliği ilkeleri konusundaki “müşteri merkezli” programlara dayanan 1970’lerin sosyal akımını örnek alan bir karışım olduğunu gözlemlemişlerdir. Malul olan kişiler için öneriler ile inşa edilen akımın bağımsızlığı bir diğer sonuçtu. Bürokratik ve profesyonel katılık ile hoşnutsuzluk ve paternalizm, müşteri merkezli daha çok tüketici tercihi adı altında özelleştirme, deregülasyon ve daha küçük boyutlu devlet isteyenler tarafından sömürülmüştür.

Devletin yeniden yapılanması konusu, devletin tanımı, kapsamı ve temel işlevlerine ilişkin yapılan düzenlemeleri ve çalışmaları içermektedir. Devletin yeniden yapılanması, kimi zaman bir amaç olarak görünse de, çoğunlukla ana akım ekonomi kuramının devlete biçtiği rolü yaşama geçirmenin bir aracı durumundadır. Bu noktada, devletin “*yeniden yapılanması*” ile sözü edilen şey gerçekte “devletin ekonomiye müdahale biçimi”nin ele alınmasıdır. Yeniden yapılanmada üzerine vurgu yapılan konu, devlet ve ekonomi arasındaki sınırlar nasıl konulmalıdır? Devlet mi ekonomiyi biçimlendirmeli, yoksa ekonomi mi devleti biçimlendirmelidir? şeklinde geliştirilmektedir.

Nitekim bu konunun tartışmaya açılması yeni değildir. Toplumsal birer kurum olan devlet ve ekonomiye ilişkin kuramların tarihi, devletin ekonomiye müdahalesini gerekli ve yararlı bulanlarla, devletin ekonomiye müdahalesini gereksiz ve zararlı bulanlar arasındaki mücadelenin tarihi olmuştur (Colclough ve Manor, 1993, 1; Savaş, 1994, 1). Ekonomik anlamda devlete niçin gereksinim duyulmaktadır? Devletin ekonomideki rolü nedir? Devlet ekonomide nasıl bir rol oynamalıdır? Devletin ekonomik anlamda yetki ve görevleri neler olmalıdır? Ekonomik yaşamın yönlendirilmesi ve toplumsal yaşamın örgütlenmesinde devlete ve pazara düşen pay nedir? Bu konuda çok çeşitli ekonomik yaklaşımlar ortaya konmuştur.

Tarihsel süreç içerisinde ekonomi kuramlarının gelişimine bakıldığında, coğrafi keşifler ile başlayan ticari kapitalizmin merkantilizmi; ardından tarımın kapitalistleşmesi olgusunun fizyokrasiyi ve buharlı makinenin keşfi ile başlayan sanayi devriminin ise klasik iktisadi ekolü ortaya çıkardığı görülmektedir. 1929 dünya ekonomik buhranı'nın ortaya çıkardığı sorunların klasik ekolün temel ilkeleriyle açıklanamaması bunalım sonrasında alternatif bir iktisat ekolü olarak keynesyen iktisadi gündeme getirmiştir. Klasik ekolün ekonomide devlet müdahalesine karşı olan jandarma devlet anlayışı, bunalımla birlikte yerini keynesyen ekolün müdahaleci sosyal refah devleti anlayışına bırakmıştır. Ancak, 1970'li yıllarda yaşanan stagflasyon krizi Keynesyen ekole duyulan güveni azaltmış ve devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılmasını savunan arz yanlı iktisat, monetarizm, rasyonel beklentiler, Avusturya iktisat ekolü ve anayasal iktisat gibi neoliberal yaklaşımların ön plana çıkmasına neden olmuştur.⁵⁴

Bu bağlamda, devletin yeniden yapılanması adı altında günümüzde yapılan tartışmalar da devletin ekonomi içindeki yerinin belirlenmesine ilişkindir. Ancak neoliberal ekonomi anlayışının etkisiyle, yapılan tartışmaların devletin ekonomiye müdahalesi 'nasıl olmalı'nın ötesinde devlet ekonomiyeye müdahale 'etmeli mi' noktasına çekildiği gözlenmektedir. Hatta yapılan tartışmaların boyutuna bakılarak ekonomi (bu arada devlet dışı aktörler olarak uluslararası finans kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum örgütleri) devlete müdahale etmeli midir ya da 'nasıl etmeli'dir tartışmasının yaşandığına tanık olunmaktadır. Devletin neoliberal aktörler ve araçlarla yeniden yapılanmasını bu tartışmalar yönetmektedir.

Bu müdahalenin toplayıcı kavramı geçmişte "reform" olmuştur bugün ise ya da en azından bu araştırmada "devletin yeniden yapılanması" olarak ele alınmaktadır. Kamu yönetiminde ya da daha geniş anlatımla devlette gerçekleştirilen reform/yeniden yapılanma olgusu, iki açıdan inceleme konusu yapılabilir (Güler ve Keskin, 2005, 5): İlki müdahalenin alanı ve araçları temelinde bir yöntem olarak incelenmesi; ikincisi müdahale gereksiniminin ortaya çıkmasını sağlayan nedenlerin incelenmesi.

54 Sermaye krizi aynı zamanda insanlığa yeni sermaye fırsatı doğurmuştur. Bu kriz bize, kamu görevlisi olmanın ne anlama geldiği konusunda tümüyle yeni bir tarzda ve daha çok özel sektör insanı gibi düşünen yeni yetenekleri kamu görevlisi yapmak için bir fırsat sunmuştur (Stephen, 2004, 158).

Kapitalist ülkelerde sosyal devlet uygulaması döneminde ‘yönetimin yeniden düzenlenmesi’, ‘yönetimi geliştirme’ adı altında dar bir bakış açısıyla kamu yönetimi örgütünde yapılan düzenlemeler, 1980 sonrası dönemde ise neoliberal politikaların yükselişe geçmesi ile birlikte ‘özelleştirme’, ‘yerelleşme’, ‘deregülasyon’ içerikli ‘yönetim reformu’ kavramına dönüşmüştür. Bu dönemde ‘yeniden yapılanma’ kavramı çok geniş bir içerikle devlette yapılan dönüşümü anlatmak için kullanılmamış, daha çok sektörel düzenlemeleri anlatmak için kullanılmıştır. Enerji sektörünün yeniden yapılanması gibi.⁵⁵

Yeniden yapılanma çalışmasının bilimsel yanı teknik, siyasal yanı ise ideolojiktir. Bugüne kadar yapılmış yeniden yapılanma çalışmalarından çıkarılan dersler ışığında genel bir kuramsal çerçevenin çizilmesi ve bu çerçeveye teknik/bilimsel boyutun kazandırılması çok önemlidir. Yeniden yapılanma çalışmasının siyasal/ideolojik boyutu ise daha çok devletin yeniden yapılanmasına ilişkin kullanılan yöntem ve yeniden yapılanma gereksiniminin ortaya çıkması ile ilgilidir.

Yeniden yapılanma düşüncesi, yeniden yapılanmayı bir değişim türü olarak inceleyen bir sosyal mühendislik alanıdır. Yeniden yapılanmanın teknik boyutunun uygulanması hem özel kesim⁵⁶, hem devlet, hem de sivil toplum yönetim deneyimlerinde gerçekleştirilebilir; siyasal boyut ise yalnızca kamu yönetiminin sorunudur.

Bu araştırma kapsamında devletin yeniden yapılanması süreci, bilimsel (yani teknik) yanından başka özellikle siyasal (yani ideolojik) yanı ile ele alınmaktadır. Yeniden yapılanmanın siyasal yanı, belli bir ülkede, belli bir dönemde, belli bir üretim biçiminin, belli bir yöntemle yapılanması sürecidir. Bu yapılanma, ülkenin kendi özgün koşulları içinde altyapıdaki değişime bağlı olarak ‘evrim’le

⁵⁵ Bkz. Zenginobuz ve Oğur, 1999; Özkıvrak, 2005.

⁵⁶ İşletme disiplini açısından yeniden yapılanma, “maliyet, kalite, hizmet ve hız gibi en önemli performans ölçütlerinde geliştirmeler yapmak amacıyla, iş süreçlerinin yeniden düşünülmesi ve radikal bir biçimde yeniden tasarlanması” olarak ele alınmakta ve geleneksel yönetim yaklaşımlarından farklı bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Mangenelli ve Klein (1994, 83)’e göre işletmelerin yeniden yapılandırma süreci iki aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşama; işletmeye yeni bir bakış açısı getirerek yapılan işin yeniden tasarlanması; ikincisi ise yeniden tanımlanan işlerden hareketle işletmenin yeniden düzenlenmesidir.

gerçekleşebileceği gibi; altyapıdaki değişime bağlı olmadan, üstyapıda yapılan değişime bağlı olarak ‘devrim’ yoluyla da gerçekleşebilir.

Devletin kapitalist sisteme eklenmesi ‘reform’larla gerçekleştirilirken sosyalist sisteme eklenmesi ise ‘devrim’lerle gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda ‘reform’larda ‘devrim’lerde devletin dönüştürülmesinin ya da yeniden yapılanmasının aracıdır (Aslanov, 2007, 2). Bu anlamda Türk Cumhuriyetleri’nin 1922 yılında sosyalist sisteme eklenmesi ‘devrim’le gerçekleşirken; 1990 sonrasında bağımsızlığın yeniden kazanılması ile kapitalizme eklenmeleri ‘reform’la gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda bu araştırmanın temel inceleme nesnesi Türk Cumhuriyetleri’nde devletin 1990 sonrası dönemde yeniden yapılanmasının aracı olan ‘kamu reformları’dır.

“Reform”lar ve “devrim”ler gelişmiş ülkelerde doğmakta, az gelişmiş ülkeler ise çoğunlukla bu sürece dışarıdan yapılan müdahalelerle eklenmektedir. Dolayısıyla hâkim olan ekonomi kuramına göre gelişmiş ülkeler az gelişmiş ülkelere devletin yeniden yapılanması sürecini ve ilkelerini transfer etmektedir.⁵⁷ Buna bağlı olarak az gelişmiş ülkelere özgü bağımsız bir devletin yeniden yapılanması sürecinden ve ilkelerinden söz etmek zordur.

Yeniden yapılanmaya tabi kılınan alanlara göz atıldığında bu durum çok daha net olarak görülür. Yeniden yapılandırılan alanlar ve yeniden yapılanmanın ilkeleri hakim ekonomi kuramının istekleri ve gerekleri doğrultusunda belirlenmektedir. Örneğin kapitalist sisteme eklenmesi amaçlanan bir devlet için bu ilkeler piyasanın çıkarlarını ön plana tutan ve piyasanın serbestçe işlemlerini sağlamaya yönelik ve temel kamu hizmeti alanlarını piyasaya açmaya yönelikken; sosyalist sisteme eklenmeye çalışılan bir devlet için bu ilkeler kamunun çıkarlarını ön planda tutan ve temel hizmet alanlarını devletin görev alanına sokmaya yöneliktir. Her iki ekonomik düşüncenin kuramdan pratiğe dönüşmesi ile birlikte az gelişmiş

⁵⁷ “Yönetim reformu transferi” metodolojik anlama ideolojik özelliği nedeniyle gelmektedir. Reform transferinin ideolojik olup olmaması konusundaki tartışmalı durum ise onun reform sürecinde araç olması ile ilgilidir. Bu aracın nasıl kullanılması onu tartışmalı bir pozisyona sürüklemiştir. Kamu yönetiminde değişimi araştırmak devrim ve reform kuramını öğrenmekle yapılabilir. Kamu yönetimi reformunu incelemek ise; a) kamu yönetimine müdahalenin alanı ve araçlarıyla birlikte bir yöntem olarak incelemesi ve b) müdahale ihtiyacının ortaya çıkmasını sağlayan nedenlerin incelenmesidir. Burada da, birinci açıdan incelemeyi bilimsel/teknik ve ikinciden ise daha çok siyasi/ideolojik sonuçlar doğacaktır.

toplumlar için kendilerine özgü devlet geleneklerinin ve yönetim kültürlerinin bu ekonomik düzenlere dahil olmaları ölçüsünde yok olmaya başladığı ve tüm dünyada genel işlerliği bakımından gerçekte iki tür devlet ve yönetim kültürünün oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu iki tür devlet anlayışının arasında gidip gelen devletler ya da kimi uygulamaları bakımından birine daha yakın olan ancak gerçekte diğer kutup içinde yeralan devlet yönetimleri olabilir. Ancak asıl önemlisi bu ekonomik sistemlerden birinin –sosyalizmin- çökmesi ile birlikte o sisteme dahil olan ülkelerin diğer sisteme geçmek için “geçiş ülkesi” adı altında devlete biçtikleri rolü de diğer sistemin gereklerine ve çıkarlarına göre yeniden biçimlendirmeleridir. Bu durumda eski sosyalist ülkelerin kapitalizme eklenme sürecinde devletin yeniden yapılanması konusunda attıkları adımları ‘reform’ olarak adlandırmak biraz ‘alçak gönüllü’ bir söylem olarak görünmektedir. İfadenin tam anlamıyla hakkını vermek gerekirse; çünkü atılan adımların büyüklüğü, hızı ve radikalliği karşısında söylenebilecek en doğru ve uygun kavram ‘devrim’dir. Eğer ki ‘devrim’ ile algılanan şey radikallik, köktencilik ve değişimin büyüklüğü ise kapitalist sisteme geçmek için yapılanlar bir ‘devrim’ ölçüsündedir. Yok, eğer ki ‘devrim’ ile sadece bir iyiye gidiş, gelişmeci bir değişim algılanıyorsa evet bu bir ‘devrim’ değildir; ‘devrim’in mantığına ters olan sadece büyük bir ‘reform transferi’dir.

Doğu Bloğunun yıkılması ve SSCB’nin dağılması ile birlikte OECD, Dünya Bankası, IMF gibi kapitalist sistemin aktarıcı ve aracı kuruluşlarının görev alanları, ekonomiden kamu yönetimi ve devletin yeniden yapılanması konusuna kaymıştır. Bu şartırcı değildir. Kapitalist toplumun ekonomik ve toplumsal gelişiminin gelecekte izleyeceği rotanın, ister Marksist ister neoklasik olsun, ekonomik yasaların açıklığa kavuşturulması ile belirlenemeyeceği giderek açıklık kazanmıştır (Clarke, 2004, 8) ve reform transferi yapanlar arasında bu kuruluşlar en ön sırada yer almaktadırlar. Ama devletin yeniden yapılanmasında tek söz sahibi bu kuruluşlar değildir. Devletin yeniden yapılanması, kapitalist gelişmiş ülkelerin, çokuluslu şirketlerin ve sermaye tabanlı güçlü ve etkili sivil toplum örgütlerinin tamamen bir işbirliği içinde yürütülmektedir. “Yoksullukla mücadele”, “kadın ve çocuk haklarının savunulması”, “az gelişmişlikle mücadele” gibi tamamen masum görünümlü isteklerin ardına gizlenen, en yeni içerikli sömürgeci amaçlarla yürütülen devletin yeniden

yapılanması konusu gerçekte ise küresel ölçekte “yönetişim” zihniyetini inşa etmektedir.

20.yüzyılın sonları ve 21.yüzyılın başlarında devletin yeniden yapılanması olgusunu, “*neo-kameral bilim*”in doğuşu olarak adlandırmak mümkündür. 18.yüzyılda Prusya’da ortaya çıkan kameral bilim, kamu yönetimi öğretisinin doğmasına yol açmıştır. Kameralizm, yönetsel mekanizma aracılığıyla ekonomik gönenci sağlama amacını bilimsel yönden destekleyen toplumsal ve ekonomik bilimlerin toplamıdır (Ergun ve Polatoğlu, 1988, 9). Aynı süreç bugün de işletilmektedir. 1980 sonrasında tüm dünyada devlet reformlarının temel mantığı, yönetsel mekanizma aracılığıyla ekonomik gönencin sağlanması olmuştur. IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası örgütlerin 1980 sonrasında yüzlerini ekonomi alanından kamu yönetimi reformlarına ve devletin yeniden yapılanması konularına çevirmelerinin temel nedeni; özellikle üçüncü dünya ülkelerinin kapitalizme eklemelerini devletin yeniden yapılanması süreci üzerinden işletmek istemeleridir.

Devletin yeniden yapılanmasının aracı olarak kamu yönetimi reformu, yapısal reformu ve süreç mühendisliğini (process re-engineering) anlatmaktadır. Her iki durumda da, kamu yönetimi reformu içeri ile ilgilenmektedir, içeriye bakmaktadır. “Kamu sektörü reformu”, yalnızca kamu yönetimi örgütünün iç görünümü ile değil; aynı zamanda devletin diğer kurumlarla ilişkileri (sivil toplum, özel sektör, vb.) ya da devletin örgütleri (yasama, yürütme, yargı, vb.) arasındaki ilişki içinde düşünülmektedir (Monteiro, 2002, 2). Bu bağlamda, bu araştırmada devletin yeniden yapılandırılması kavramı, geniş anlamda “kamu sektörü reformu” kavramı çerçevesinde yönetimin (idare/administration); toplumun siyasal, toplumsal ve ekonomik kurumlarla ilişkileri çerçevesinde ele alınmaktadır.

4. 1990 YILINA KADAR OLAN DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ

Bir ülkenin yönetim yapısı, o ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasi yapısı ile yakından ilgilidir. Çünkü bir ülkenin kamu yönetimi, fiziksel ve teknolojik olduğu kadar içinde işlediği siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel çevreye bağlıdır (Wu, 1972, 127). 1990 sonrası dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılması sürecinin karşılaştırmalı olarak incelendiği bu araştırmada, bu Cumhuriyetlerin yönetim yapılarını tarihsel bir yolculuğa çıkmadan, sadece belirli bir dönemle sınırlı olarak ve toplumsal, ekonomik ve siyasal çevreden bağımsız olarak ele alarak çalışmanın, bu araştırmayı eksik ya da yetersiz bırakacağı düşünülmektedir. Bu gerçeği göz önünde bulundurarak araştırmanın bu bölümünde söz konusu Cumhuriyetlerin 1990 öncesi (ve araştırmanın 6. bölümünde 1990 sonrası dönem) yönetim yapıları; toplumsal, ekonomik ve siyasi yapıları ile birlikte ele alınmıştır.

4.1. Kısaca Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri Hakkında

Türkistan⁵⁸ ya da coğrafi adıyla Orta Asya, tarihin çok eski dönemlerinden bu yana dünya devletlerinin dikkatini çeken bir bölgedir. Orta Asya, eski çağlarda İran ve Turan arasındaki çıkar çatışmasının yaşandığı yer olarak tarihe geçmiştir. 18.yüzyılın başında ise Orta Asya, o dönemde dünyanın süper gücü olan İngiltere'nin Güney Asya'daki sömürgeleri ve gittikçe yayılan Rusya İmparatorluğu arasında bir tampon bölge konumunda olmuştur. Rusya'nın Afganistan ve Hindistan'a yayılmasından korkan İngiltere, ilk başta Rusya'nın Orta Asya'ya yayılmasını engellemeye çalışmış, fakat başarılı olamamıştır. Tarihe "Büyük Oyun"⁵⁹ adıyla

⁵⁸ Türkistan terimi, 1925 yılından bu yana Sovyet terminolojisinde "Orta Asya" olarak geçmektedir. Rusya bu şekilde Türk toplumlarının etnik kimliklerine vurgu yapmaktan kaçınmaktadır (Oğan, 2007a, 44).

⁵⁹ Kafkaslar ve Türkistan'ın Rusya tarafından işgalinin gerçekleştiği 19.yüzyılın ikinci yarısında Türkler İngiltere'den yardım istemişlerdir. Çünkü, Türkistan'ın işgalinden sonra Rusya'nın Hindistan'a saldıracığı beklenmekteydi. Bundan dolayı İngiltere'nin Rus saldırılarına karşı derhal Türk hanlıklarına yardım edeceği zannedilmekteydi. Ancak, İngiltere Türkistan'ın Rusya tarafından işgalini engellemek için herhangi bir gayret göstermediği gibi zaman zaman ortaya çıkan Türk bağımsızlık hareketlerinin başarısına engel olmuştur. Bazen de açıkça Rusya'ya yardım etmiştir. Benzeri durumlar Çarlık Rusyası'nın yıkılması ile Bolşevik Devrimi'ni izleyen dönemde yaşanan iç savaş sırasında da görülür. Bolşevik Devrimi'nin başarıya ulaşacağı ortaya çıktıktan sonra, bölgede bulunan İngiliz ve Amerikan yetkililer, Türklere karşı henüz Rus saldırıları başlamadan Türklerin

geçen bu sömürgecilik (hegemonya) mücadelesi, Rusya'nın lehine sonuçlanmış; bölge Rus egemenliğine girmiştir. Bölgedeki diğer etkili aktör olan Çin'in de bölge üzerinde emelleri bulunmaktaydı. Çin ve Rusya'nın stratejik çıkarlarının çatışması sonucunda Türkistan, bu iki ülke arasında paylaşılmıştır. Neredeyse bütün 20.yüzyıl boyunca Doğu Türkistan, Çin'in egemenliği altında; Orta Asya ve Kafkasya bölgesini de içeren geniş bir coğrafya ise Rusya'nın egemenliği altında kalmıştır.

4.1.1. Coğrafi Yapı

1991 yılında dağıldığında coğrafi alan bakımından dünyanın en büyük ülkesi olan Sovyetler Birliği, neredeyse Kanada, Çin ve Birleşik Devletler'in iki katı bir alanı kaplamaktaydı ("The Perestroika Program", 2004). 1917 Devrimi ile Çarlık rejiminin yerini alan yeni tip siyasi rejimin devamlılığını sağlayan etkenler arasında coğrafi alanın önemi de eklenebilir. Coğrafi alanın büyüklüğü, siyasi davranışlar yönünden Devrim lehine olumlu bir etkide bulunmuştur. Coğrafi yönden SSCB, 8,65 milyon mil kare yüzölçümü ile ABD'nin üç katı ve Birliğin sınırları dışında kalan Avrupa'nın dört katı büyüklüğünde olup dünyanın en büyük devletlerinden biri olmuştur (Çam, 2000, 193–194). Birlik içinde de Rusya, bölgesel olarak dünyanın en geniş ülkesi konumundadır (Holmes, 2002, 165).

1917–1991 tarihleri arasında Bolşevik Partisi⁶⁰, dünyanın bu en geniş ülkesini yönetmiştir. SSCB'nin yönetsel olarak federasyon biçiminde örgütlenmesinde, coğrafyasının genişliği önemli bir etken olmuştur.

Türkistanlılar 1917'deki gelişmeler karşısında, kendi işlerini yönetebilmek için bir federasyona gidilmesini istemişlerdir. Ancak, Çarlık Rusyası yöneticileri bu isteği kabul etmedikleri gibi, aradan geçen yıllar Ruslarla birlikte bir federasyonun da yürümeceğini ortaya koymuştur. Denilebilir ki, 1920 yılında Moskova'ya bağlı olarak "oluşturulan" Türkistan Bağımsız Sosyalist Cumhuriyeti (TBSC)

bağımsızlık ilanlarına karşı çıktılar. Oysaki gerek Çarlık yönetiminin işgali yıllarında gerekse I. Dünya Savaşı'ndan sonra Türkistan Türkleri İngiltere'nin kendilerine yardım edecekleri beklentisi içinde bulundular. İngiltere Türklerin bu beklentisini sürekli canlı tutmuştur. Burada, sömürgeci ülke politikalarının sömürge durumundaki bölgelerde çatışma veya rekabet içerisinde olması beklenmekteydi; oysaki birçok açıdan açıklanabilecek bir işbirliği söz konusuydu. Görünüşte çatışmacı olduğu halde gerçekte işbirliği içerisinde gördüğümüz büyük devletlerin bu tür politikaları, araştırmacılar tarafından "Büyük Oyun" olarak adlandırılmaktadır (Yalçınkaya, 2001, 65–66).

⁶⁰ Bolşevik Partisi, Mart 1918'de adını Komünist Partisi olarak değiştirmiştir.

Moskova'nın Türkistan'ı yatıştırarak ve Türkistan'ın bağımsızlık isteğine son vermek için kurulmuştur. TBSC'nin 1924 yılında bir anda ortadan kaldırılması ve Türkistan'ın "cumhuriyetlere" bölünmesi de bu görüşü desteklemektedir. TBSC yerine Moskova yöneticilerinin "isteği" ile kurulmuş olan bu "Cumhuriyet"lerin sınırlarına ve konumlarına bakılınca, önemli bir nokta açığa çıkmaktadır: Cumhuriyetlerin sınırları, Türkistan'daki ırmakları ve suları kıvrım kıvrım kesmektedir. Türkistan'ın yüzeysel engebeleri ise bu bölünmelere neden olmamaktadır. Bunun tek nedeni olabilir: Orta Asyalıların kendi aralarında başlatabilecekleri su kavgaları nedeni ile bölgeyi huzursuz etmek ve Moskova'ya karşı bir birlik oluşturmalarını engellemek. Bu politika ancak sömürgeci bir düşüncenin ürünü olabilir. Moskova'nın Orta Asya'nın yeraltı ve üstü kaynaklarından yararlanmadan ayakta kalması çok güç görünmektedir (Paksoy, 1997).

SSCB'nin varlık gösterdiği bölge, doğal kaynak bakımından dünyanın en zengin bölgelerinden biridir. Tek başına Rusya'nın doğal kaynak potansiyeli, dünya rezerv payının %21'ini oluşturmaktadır (Nasirov, 2003). Doğal kaynak bakımından zengin bir ülke olmak kuşkusuz SSCB'nin dış politikasına yansımış ve özellikle Soğuk Savaş yıllarında SSCB'yi güçlü kılmıştır. Sovyet yönetimi, dışa kapalı, içe dönük bir ekonomi politikası ve dış politika çizgisi oluştururken, doğal kaynak bakımından kendine yetebilen bir ülke olmanın olanaklarından yararlanmıştı.

Türk Cumhuriyetleri'nin coğrafi sınırları SSCB döneminde etnik unsurlar göz önünde bulundurularak, sürekli bir iç kargaşa ortamı oluşturulacak şekilde biçimlenmiştir. Örneğin Azerbaycan, Sovyet Kızıl Ordusu tarafından işgal edildikten sonra sürekli toprak kaybetmiştir.⁶¹ 1920 yılında 114.000 km² olan yüzölçümü bugün 86.600 km²'ye düşmüştür. Stalin zamanında yapılan düzenlemelerle Ermenistan; Azerbaycan, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti ve Türkiye arasına uzatılarak hem Azerbaycan'la Nahçıvan'ın, hem de Anadolu Türkleri ile Azerbaycan Türklerinin bağlantısı kesilmeye çalışılmıştır (Hasanoğlu, 2008).

⁶¹ Azerbaycan, 1922'de Kafkasya ötesi Sosyalist Federal Sovyet Cumhuriyeti'ne katılmış, 1936'dan sonra ise "Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti" adını almıştır.

4.1.2. Toplumsal Yapı

Nüfus ve Nüfusun Genel Özellikleri: Orta Asya, tarihin her döneminde etnik bakımından birçok unsuru bünyesinde barındırmıştır. Henüz ulus devletlerin ortaya çıkmadığı dönemde Türkistan olarak adlandırılan bu bölgede Türkistan Türkleri etnoloji ve tarih bakımından üç gruptan oluşmaktaydı (Paksoy, 1997): Kıpçak Türkleri (bunlar Kazak, Uruğlu Özbek, Mangit-Nogay, Başkurt ve Kazan Türklerinden oluşmaktadır); Türk-Çığıl Türkleri (bunlar kent ve kasabalarda yaşayan Türkler, Tarancılar, Kaşgarlılar ve Kırgızlardan⁶² oluşmaktadır) ve Türkmen-Oğuz Türkleri (bunlar birinci ve ikinci grup Türkleri Önasya Türkleri ile birlikte Güney Batı Türklerine dâhil olan Türkmen-Oğuzlara, Yakutların, Sayan ve Altay Türklerinin oluşturduğu Kuzey Doğu Türklerine dâhil olan Türkleri Orta Türkler ismi altında birleştirmektedir).⁶³

Rusya’da önemli sayılabilecek bir Türk nüfus yaşamaktaydı ve bu nüfus, 20. yüzyılın başında 14 milyona yaklaşmıştı (Georgeon, 2005, 7).

⁶² “Kırk kabile” anlamına gelen Kırgızlar, Orta Asya’nın göçerlerinden Sovyetlerin en kültür meraklısı halkına evrilmişlerdir. Tarihte hep göçebelerdir. Dört parça üçgen keçenin birleşmesiyle oluşan beyaz kalpaklar ve keçe çadırı boyuzler Kırgızların “alâmetifarıkası” sayılmaktadır. Ruslar Kazaklara ‘Kırgız’ deyince asıl Kırgızlara da diğerlerinden ayırmak için ‘Kara Kırgız’ adını takmıştır. 1924’te kurulan özerk oblastın adı da ‘Kara Kırgız’dı. Bu yanlış 1926’da ‘Kırgız Özerk Cumhuriyeti’ kurulunca düzeltilmiştir (Taştekin, 2005).

Kırgızlar kendilerine özgü kabile kimliğini tüm modern çağ boyunca korumuşlardır. Sovyet döneminde (1918–1991) bile, Kırgız kabilelerinin tüm kabile birimleri olarak yerleştikleri 1930’larda kolektivizm yöntemi sayesinde, kendi kabile bağlarını korumuşlardır. Bu nedenle varolan bölgesel idari bölünmesi muhtelif kabilelerin temsilcileri için bir tür erime noktası olan başkent dışında bir şekilde Kırgız toplumunun kabile kalıbını yansıtmaktadır. Şu anda ana bölünme “Güney” ile “Kuzey” arasındadır ve bu bölünme yurt içi politikalarda önemli bir rol oynamaktadır (Abazov, 2001, 139–140).

Kırgız’ın izine Çin kaynaklarında Kien-Kun ve Ki-Ku olarak rastlanır. Göktürk metinlerinde Kırkız, Tibetçede Gir-Kiz olarak geçmektedir. Tanrı Dağları’nın doğusunda ortaya çıkıp 13. yüzyıldan itibaren bugünkü yurtlarına gelen Kırgızlar, Özbek, Kazak, Kalmuk, Moğollar ve 1876’da Rus işgaline kadar Hokand Devleti’nin himayesi altında yaşamışlardır. Özbekistan, Tacikistan ve Kazakistan’la kuşatılmış bir adayı andıran Kırgızistan’ın sınırları Ruslar tarafından yapay şekilde çizilmiştir. Örneğin Fergana Vadisi Kırgızistan, Özbekistan ve Tacikistan arasında pay edilmiştir. Böylece Fergana’nın yerleşik insanları Özbekler de üçe bölünmüştür. Rusya’nın bu politika ile güttüğü amaç ise, Cumhuriyetler arasında potansiyel etnik çatışma yaratmak ve böylece Rusya’nın her an ağabeylik rolünü oynayabilmesi için uygun ortam yaratmaktır (Taştekin, 2005).

⁶³ Bütün bu halkların, kökleri Baykal Gölü çevresinde olan Türk dilini konuşmak gibi ortak bir yanları vardı. Bu dil, Moğol ve Tunguz dilleriyle birlikte, Altay dilleri adı verilen dil grubunu oluşturmaktaydı. Ama asıl birleştirici öge, İslam diniydi. Rusya Müslümanlarının yaklaşık %85’i Türkçe konuyordu; Rusya Türklerinin %90’ına yakını da Müslümandı. Bu nedenle, Rusya’daki Müslüman ve Türk öğelerinin iç içe olduğunu söylemek mümkündür. 19. yüzyılda, farklı bölgelerde yaşıyor olmalarına karşın, din, bu Türk topluluklarını birleştiren temel bir öge olmayı sürdürüyordu. Aynı topluluğa, aynı aşirete, aynı aileye ait olma duygusu ancak bu sayede ayakta duruyordu. Ama Tatarlarda ve Azerilerde cenin halinde bulunmanın dışında, henüz bir ulus bilincinden söz edilemezdi (Georgeon, 2005, 7–8).

1989 Sovyet nüfus sayımına göre 1979'da 3.522.832 olan Kırgızistan'ın nüfusu 1990'da 4.367.000'a yükselmişti. Kırgızistan'ın başkenti ve en büyük kenti olan Bişkek'in nüfusu bu sayım sonucuna göre 634,000; Oşi oblastının nüfusu 2.062.000 ve Issık Kul oblastının nüfusu 676,000 olarak belirlenmiştir. Nüfusun %62'si kırsalda ve %38'i kentlerde yaşamaktaydı. Doğum oranı %0 34, ve ölüm oranı %0 7.2 ve nüfus büyüme oranı %0 23.2 olarak belirlenmişti. Nüfus yaş dağılımına göre incelendiğinde Kırgızistan'ın genç bir nüfus yapısına sahip olduğu görülür (nüfusun büyük çoğunluğu 16 yaşın altındadır). 1989 Nüfus Sayımı Sonuçlarına göre nüfus etnik olarak incelendiğinde, Kırgızlar 2.228.482 nüfus ile toplam nüfusun %52,5'ini oluşturmaktalar. İkinci en büyük etnik-dilsel grup 916,543 nüfus ile toplam nüfusun %21,5'ini oluşturan Ruslar gelmektedir. Ruslar özellikle kent merkezlerinde yaşamaktadırlar. Özbekistan'la sınır olan Oşi oblastında yoğunlaşan Özbekler 550,095 nüfus ile toplam nüfusun %13'ünü oluşturmaktadırlar. Diğer etnik-dilsel gruplar arasında Ukraynalılar, Volga Almanları, Kazaklar, Tacikler ve Uygurlar bulunmaktadır ("Kyrgyzstan: Political Conditions in The Post-Soviet Era", 1993, 15–16).

1907–1912 yılları arasında Rusya'nın Avrupa bölümünden 2.400.000 Slavın taşınması, 1930–1940 yıllarında ise Uzak Doğu'daki Korelilerin, Polonyalıların Kazakistan'a gönderilmesi ve cephe bölgesi nüfusunun Kazakistan'a tahliyesi sonucu Kazaklar kendi topraklarında azınlık durumuna düşmüştür. Yerli halkın oranı %30'a inmiştir (Avşar, 1993, 24).

Nüfus bakımından dünyanın yedinci büyük ülkesi olan Sovyetler Birliği⁶⁴'nin genç yapılı nüfusu irki, dini ve etnik yönlerden türdeş bir görüntüye sahip değildir. Slavların fiilen egemen öge olarak görüldüğü Birlik içinde farklı ırk ve etnik grupları temsil eden birçok Federe Cumhuriyet bulunmuştur. Üç yüz kadar etnik grubun bulunduğu bu Cumhuriyetler içinde yüz kadarı Anayasanın 35. maddesinin uygulandığı "azınlık" olarak kabul edilmiştir (Çam, 2000, 194). Ülkenin özerk cumhuriyet, özerk bölge, özerk eyalet biçiminde çok sayıda bölümlere ayrılmasında

64 SSCB nüfus bakımından Çin, Hindistan, Birleşik Devletler, Endonezya, Brezilya ve Pakistan'dan sonra gelmekteydi ("The Perestroika Program", 2004).

da yine SSCB'nin dayandığı toplumsal altyapının çok sayıda etnik unsurdan oluşması etkili olmuştur.

Sovyetler Birliği döneminde Birlik içinde yeralan bütün uluslar, özellikle Stalin döneminde despotik tutum ve davranışlara maruz kalmışlardır. Perinçek (akt. Ballı, 1989, 31–32), Rus despotizminin Moğol Hanlığı'ndan gelen bir yönetim geleneği olduğunu belirtmektedir. Rus despotizmi her şeyin şiddetle, kuvvetle halledildiği bir toplumdur. Öyle ki, yönetimdeki bütün kilitleri şiddet açmaktadır. Sovyet yönetimine egemen olan şiddet Moğolların yönetim geleneğine dayanmaktadır. Stalin'in tasfiye hareketleri, Devrimin zor günlerinin büyük oranda geride kaldığı ve Devrimin artık oturmaya başladığı bir dönemde, 1929'dan sonra ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, Stalin'in ulusları tasfiye etmesini zorunlulukla açıklamak ikna etmemektedir.

Sovyetler döneminde devlet bireye gereken önemi vermemiştir. Sosyalizmin inşası sorununa, ekonomik bir indirgemeciliğin ölçüleri ile bakılmıştır. Sosyalist yaşam biçimi ile sosyalist insanın yaratılmasının önemine uygun bir uygulama yapılmamıştır. “Tek ülkede sosyalizm”, kendisine ölçü olarak ekonomik gelişmeyi, asıl olarak da ağır sanayileşmeyi, yani üretim araçları üretimini almış, başlıca üretici güç olan bireyin bilinçli eylem ve inisiyatifli olmadan üretici güçlerin gelişebileceği düşünülmüştür (Rogovin, 2004). Sovyetler döneminde devletin halk kitlelerinden kopmasının ve topluma yabancılaşmasının altında da yine bu anlayışın yansımaları vardır. Bu yönü ile Sovyet sosyalizminin kapitalizmin insanı ve insan emeğini sömürme anlayışından hiçbir farkı yoktur.

1920'li yani Lenin'li yıllar, entelektüel yaşamın çeşitliliği ve farklı görüşlere belirli oranda tolerans gösterilmesi bakımından Sovyetler Birliği için önemli yıllardır. 1930'lu yani Stalin'li yıllarda ise, gelişimci çalışmaların üzerinde uygulanan sıkı denetimler nedeniyle bu dönem sona ermiştir. Müsaade edilen tek alan, sınıf kavgasıdır (Kızılcık, 2004, 578).

Sovyetik Ulus Yaratma: Orta Asya ve Kafkasya Türk toplulukları 16. yüzyıldan itibaren Rus egemenliğine girmeye başlamışlar ve eş zamanlı olarak sistematik Ruslaştırma ve Ortodoksların politikalarına maruz kalmışlardır. Bir taraftan bu politikaların büyük oranda başarısız kalması, öte taraftan özellikle 19. yüzyılda Orta Asya'nın işgaliyle birlikte çok sayıda Türk kökenlilerin Rus egemenliği altına alınması sonucu bu topluluklara ayrı kimlikler kazandırarak

parçalama politikası uygulamaya konulmuştur. Böylece “Sovyetik ulus”un temelleri atılmaya başlanmıştır. Etnografya ve dilbilim, bu politikanın temel araçları olmuştur. Bir yandan kimi tarihsel ayrılıklar/anlaşmazlıklar/düşmanlıklar, coğrafi nedenlerden kaynaklanan tarihsel geçmiş, dilsel farklılıklar ve adetler derinleştirilirken, öte yandan Rus dil ve kültürü etkinleştirilmek suretiyle Türk toplulukları farklı kimliklerle tanımlanmıştır.

SSCB döneminde bu tarihsel politikalar ve Rus geleneği aynen devam etmiştir. Gerek Lenin gerekse Stalin, ulusçuluğu sınıf mücadelesinden ayrı düşünerek belli koşullar altında proleterya devriminin amaçlarına hizmet edecek bir araca dönüştürmeyi ummuşlar ve bu yönde çaba harcamışlardır (Fragner, 2004, 27–32). Bunun için temelde şu politikalar izlenmiştir (Suny, 1993, 102–122): 1920’lerle 1930’ların başında uygulanan yerlileştirme politikaları, yani yerel halktan kişilerin Sovyet idaresi kadrolarına alınması; 1930’larda ulusal eğitim ve ulusal kadrolara dokunmadan yapılan sosyo-ekonomik dönüşümler; her Cumhuriyetin kendi sınırları içinde siyasi ulusçuluk gütmeyen etnodilsel kültürlerin oluşturulması; emperyal merkez-çevre ilişkileri; gelenekçiliğin, yani geleneksel uygulamaların ve toplumsal yapıların ayakta kalması; bölgeciliğin, yani Sovyet yönetimleriyle halk arasında kayırmacılık, himayecilik ve belli ölçülerde ulusal duygular ve ekonomik özgürlükler üzerine kurulu bağların geliştirilmesi; yurtseverlik, yani SSCB’ye bağlı olmak kaydıyla yerel ulusçulukların desteklenmesi.⁶⁵

1924’ten itibaren zaten büyük oranda ortaya çıkmış ve benimsetilmiş olan etnik gerçeklik üzerine onu koruma altına alacak ve pekiştirecek yönetsel yapılar gidirilmeye başlanmıştır. Stalin döneminde “bir etni-bir toprak ilkesi” çerçevesinde gerçekleştirilen bu idari bölümlenme 1936’da tamamlanmıştır. Bu kapsamda toplumların dillerinin ve bölgelerinin gelişmişlik düzeyiyle orantılı biçimde farklı

⁶⁵ Kimi federal sistemlerde ayrılma hakkı anayasal güvenceye alınmıştır. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasası’nın 1924, 1936, 1977 tarihli düzenlemelerinde de SSCB’yi oluşturan tüm Cumhuriyetlerin ayrılma hakkı anayasal güvenceye alınmıştır. 1977 SSCB Anayasası’nın 72. Maddesi (1977 Constitution (Fundamental Law) of The Union of Soviet Socialist Republics, 1977, Article 72): “Her birlik cumhuriyetinin Sovyetler Birliği’nden serbestçe ayrılma hakkı vardır” hükmünü taşır. Yine SSCB Anayasası’nda ayrılma hakkının nasıl kullanılacağına prosedürü belirlenmiştir. Buna göre ayrılma hakkının esası, referandumdur. Yapılacak bir referandumda halkın 2/3’ünün kararı çoğunluk kararı olarak kabul edilir.

yönetimsel ve toplumsal statüler oluşturulmuştur.⁶⁶ Türk toplulukları bu temellerde ayrı statü ve idari birimler/kalıplar içine konularak aralarındaki farklılıklar pekiştirilmeye çalışılmıştır. “Ulus” (*natsya*) olarak kabul edilenlerin devleti, ülke ve ulus adı, ulusal dil, bayrak ve ulusal marş gibi sembelleri olmuştur. Ulus olmamakla birlikte farklı etnik kökeni olduğu ileri sürülenler gelişmişlik düzeylerine göre özerk cumhuriyet, özerk bölge (*oblast*) ve ulusal topraklar (*okrug*) içinde örgütlenmişlerdir. Özerk cumhuriyet statüsündekiler, ayrı dilleri olmakla birlikte temelde ulusun parçası haline getirilerek bir Sovyet Cumhuriyetine bağlanmışlardır. Özerk bölge ve ulusal topraklar ise daha alt statüdeki halkların idari birimi olmuştur. Sonuçta, SSCB döneminde bu şekilde 100 civarında etnik grup oluşturulmuştur. Bunlardan sadece 15 tanesi ulus düzeyindedir ve bunlar arasında Azeri, Özbek, Türkmen, Kazak ve Kırgızlar da vardı (Roy, 2000, 104–121).

Böylece, bir yandan Stalin’den itibaren SSCB içindeki tüm ulusların liderliğini üstlenen Sovyet yöneticilerinin kuramsal olarak ulusçuluğun ilkelerini reddetmekle beraber Marksist düşünceyle hiçbir ilgisi olmayan bir biçimde ulusçuluk modeli geliştirilmiştir; öte yandan idari bölümler içinde etnik kimlikler tescil edilirken aynı zamanda denetim altına da alınmışlardır. Bu yapı içinde özerk bölgeleri de kapsayacak biçimde tüm etnik gruplara kendi dilinde eğitim yapma ve kültürünü geliştirme hakkı tanınarak, en küçük topluluklarda bile yazı dilinin geliştirilmesi, dilsel farklılıkları daha da belirgin hale getirmiştir. Stalin döneminde (1940’da) Kiril alfabesi resmîleştirilmekle birlikte, etnik kimliklerin önü kesilmemiştir. Aksine, etnik Türkler arasında geçerli olabilecek ortak Müslüman ve Türk kimliğine karşı kültürel-ulusal kimliklerin geliştirilmesi siyasal bir tercih olmuştur. Ama yine de denetim dışına çıkabilecek veya denetim dışındaki her türlü ulusçuluk kötü olarak nitelenmiş ve mücadele edilmiştir. Kısacası, ulusçu söylem Sovyet yöneticilerin egemenliğinde olmuş ve ancak Sovyet modeli Sovyet vatandaşlığı içinde, kültürel ve etnik kimliklerin denetimli biçimde saklanmasına ve geliştirilmesine destek verilerek Türk dünyasının farklı uluslara bölünmesi sağlanmıştır (Özdoğan, 1993, 73).

Komünist sistem süresince etnik çelişkiler artmıştır. Ulusların kendi kaderini kendilerinin tayin etme hakkı sadece sözde kalmıştır. Örneğin Kazakistan’ın

⁶⁶ Cumhuriyetlerin sınırlarının etnik dil dikkate alınarak belirlendiği doğru değildir (Caroe, 1967, 146).

toplumsal-siyasi yaşamında Avrupa-merkezcilik ön planda olmuştur. Uygulamada ise Kazak halkının ulus devlet, devlet egemenliği ve bütünlüğü hakları ihmal edilmiştir. Rus devrimleri sırasında bu sorunları göz önüne getiren (ulusal) elit tabaka sistemin kurulma süresinde hemen hemen yok edilmiştir. Ulus inancının gösterilmesi, ulusal çıkarların savunulması burjuva milliyetçiliği olarak nitelendirilmiştir. Tek parti sistemi ise halkı seçme hakkından yoksun bırakmıştır (Baithaunova, 2000, 54).

Kuşkusuz bu mikro-etnilere bölme ve bu çerçevede uluslar inşa etme politikası Türk toplulukların hem Rus/Sovyet egemenliğine karşı ortak direnç gösterme potansiyellerini ortadan kaldırmanın (“onlar” dayanışması), hem ortak yaşantı sonucu Türklük ve Müslümanlık temelinde ortak değerler üretmek birlikte hareket etme yeteneği geliştirmelerini önlemenin (“biz” dayanışması), bir başka deyişle Müslümanlık veya Türklük üst kimliği etrafında birleşmelerini engellemek için yürütülen çabaların kaçınılmaz bir sonucu oldu. Ayrıca bu ayrı kimliklerin yaşayacakları coğrafi alanların sınırları da öylesine stratejik bir mantıkla çizilmişti ki, gerektiğinde birbirlerine karşı kullanılabilir veya yeni mikro-etnikler, gerekirse uluslar vücuda getirilebilirdi.

Sonuçta bu ulusların “kurucu baba”lığını büyük oranda Ruslar yaptığı için yukarıda sözü edilen amaca dönük olarak, bu uluslar inşa edilirken bir yandan yerel dil ve tarih abartılarak Türk toplulukların farklılıkları pekiştirilmiş, öte yandan yerel kültür ve gelenekler tahrip edilerek onların yerini Rus kültür ve geleneklerinin alması sağlanmıştır (Kurubaş, 2003). Hatta öyle ki, sistem devlet seviyesinde sadece Rusça’nın kullanılmasını teşvik ederek, tek dil politikası uygulamıştır. Yaygın propagandası yapılan iki dil sistemi eşit olarak uygulanmamıştır. Sadece günlük yaşamla sınırlı kalan yerel diller, bilim, bürokrasi, hukuk ve teknik dokümantasyon işlerinde kullanılmamıştır (Baycaun, 2001–2002, 72).

Sovyetler Birliği’nin ulus projesi, sadece kendi çıkarlarına hizmet edecek düzeyde uluslaşma gerçekleşmesine izin vererek bilinçli olarak zayıf ve sorunlu uluslar inşa etmiştir. Sovyet sosyo-politik düzeninin kurulması ve Türk halklarının şekli olarak bağımsızlıklarını kazanmalarının bazı sonuçları olmuştur. Ulus devlet tamamen şekli bir nitelik arz etmiş, ulusal diller çok önemli bazı kullanım alanlarını (politika, ekonomi, bilim) yitirmiş, ulusal dillerini kullanan insan sayısı hızla

azalmıştır. Ulusal bilinç, totaliter rejimin aşıladığı sınıfsal bilince kurban edilmiş; halkların tarihsel hafızası silinerek, yerine resmi ideolojik tarih inşa edilmiştir. Genel ve amaçlı iç göç oluşturularak Orta Asya halklarının etnik zihniyetini değiştirme politikası devlet düzeyinde yürütülmüştür (Nazarbayev, 2000, 82).

Toplumsal Düzen: 1917 Ekim Devrimi ile birlikte yeni bir ülke, yeni bir insan yaratma amaçlanmıştır. Doğal olarak Devrim toplumsal düzenin de değişmesi anlamına gelmektedir. Toplumsal düzeni dönüştürmede kullanılan en iyi silah ise eğitim olmuştur. Burjuvazinin elinde kuralların ve sistemin devamını sağlamak için “silah” olarak kullanılan eğitim; SSCB’de sosyalizmin inşası ve sosyalist bireyin yaratılması için muazzam bir araç haline dönüştürülmüştür. SSCB’de eğitim sistemi; eğitimin ülke ekonomisine olan etkileri ve sosyalist bireylerin yaratılmasındaki rolü temel alınarak oluşturulmuştur.

1917 Devrimiyle birlikte Çarlık rejiminden devralınan Rusya’da okur-yazar oranı yüzde 28,4’tü. Özellikle köylülerin neredeyse tamamı okuma yazma bilmiyordu çünkü eğitim ve öğrenimin; özellikle yüksek öğrenimin dayattığı maddi bedel, köylüler tarafından karşılanamayacak kadar yüksekti. Ekim Devrimiyle birlikte eğitimin tüm kademeleri, tıpkı diğer kamusal haklar gibi ücretsiz hale getirilmiştir. Ama eğitimin ücretsiz hale getirilmesi tek başına yeterli görülmediğinden okuma yazma seferberliği başlatılmıştır. Okuma-yazma seferberliği 1939 yılına kadar sürmüş, 1926 yılında ülkede okur-yazar oranı yüzde 56,6 ya çıkarken; 1939’larda Sovyet yurttaşlarının neredeyse tamamı Rusça okuma-yazmayı öğrenmiştir. Sovyetler Birliği’ndeki ülkelerin tamamında eğitim anadilde yapılmaktaydı ve anadili Rusça olmayan okullarda ikinci dil ise Rusça verilmekteydi (“SSCB’de Eğitim”, 2007).

Sovyet Cumhuriyetleri’nin tamamı eğitim ve kültür bakımından kapitalist Batı ile karşılaştırılamayacak ölçüde ileri düzeydeydi. Bu Cumhuriyetler arasında da Kırgızistan lider durumundaydı. Kırgızlar yüzde 100 okuryazar insanlardı. İşportacısı bile sokak ortasında koca kitapları devirecek kadar yazıyla barışıktı. Bu durum SSCB’nin ürünüydü. Dünyaya Manas Destanı’yla nam salmış Kırgızların ilk kez yazılı eğitimi işgalci Ruslara tercümanlık yapmak için gelen Tatarlardan aldıkları söylenmekle birlikte; Kırgızlar, modern okullarla SSCB döneminde tanışmışlardır. Çin sınırında sadakatinden şüphe duymayacağı bir ulus isteyen Joseph Stalin, bu

insanlara cömert davranmıştır. Çok sayıda gıda ve tekstil fabrikası bu Cumhuriyete yapılmıştır. Bişkek birçok opera ve tiyatro gösterisine ev sahipliği yapmıştır (Taştekin, 2005).

Devrimle birlikte Sovyet toplumunun alışkanlıkları kısa sürede radikal olarak değişmiştir. Öyle ki, şehirlerin tertemiz ve sigara izmaritlerinin caddelere atılmadığını ülkeyi ziyaret edenlerden öğreniyoruz. Moskova'dan Kazan'a kadar uzanan demiryolunda çöpler için her bir köşe başına yerleştirilen özel kaplar bulunur. Her iki saatte bir kondüktör kompartımanları temizler. Rahat uyumak istediğinizi söylemeniz bile, o size nazikçe, “Yoldaş, kompartımanınızı temizlemek zorundayım. Sizi rahatsız etmeden temizleyeceğim” der. Sterilize olmamış önlük ve başlıklarla yiyecek fabrikalarına ve sağlık kuruluşlarına girilmesine izin verilmez. Böyle düzenlemeler, bazen çok abartılmış gibi görünebilir. Ama bu durum büyük bir sosyalist eğitimin parçasıdır (“Sovyetler Birliği’nde Sağlık Hizmetleri”, 2008).

SSCB’de her şeyin merkezi planlama doğrultusunda yapılmasına bağlı olarak, ülke genelindeki mezunların belirli bir iş koluna yığılması engellenmiştir. Sovyetler Birliği’nde işsizlik yoktur. Çünkü herkes ülke ekonomisine katkıda bulunacak şekilde aldığı eğitime uygun bir alana devlet tarafından yerleştirilmekteydi (“SSCB’de Eğitim, 2007) ve Sovyet yurttaşlarının çalışma hakkı SSCB anayasası ile güvence altına alınmıştı (“1977 Constitution (Fundamental Law) of The Union of Soviet Socialist Republics”, 1977, Article 40).

4.1.3. Ekonomik Yapı

Devletler tarihi incelenecek olursa; bir devletin kurulması, gelişmesi, zayıflaması ve yıkılmasının temel nedeninin ekonomik nedenler olduğu görülür. Karl Marx’a göre tarih, ekonomik bir eylemdir (Durant ve Durant, 1992, 53): Bireyler, sınıflar, toplumlar ve devletler arasındaki besin, hammadde, yakıt ve iktidar savaşmaları, siyasal yapılar, din kurumları ve kültürel yaratıların hepsi ekonomik gerçeklerden kaynaklanmaktadır. 17. yüzyılda Büyük Okyanusa, 19. yüzyılda da Kafkasya ve Orta Asya’ya kadar yayılan Çarlık Rusyası, 1917’deki Bolşevik Devrimi’yle yeni bir devlet görünümü kazanmıştır. 1928’den 1990’a kadar geçen Sovyet sisteminde temel amaç ekonomide kolektifleşme ve planlama olmuştur. 1918’de kurulup 1991’de dağılan SSCB’nin dağılmasının kuşkusuz birçok nedeni

vardır. Ancak bunlardan en önemlisi; ekonomik alanda yaşanan başarısızlıklar, verimliliğin düşmesi, bütçe açıkları ve üretimin azalmasıdır.

Sovyet dönemi öncesinde Orta Asya halklarının önemli bir kısmı göçebe olarak yaşamakta ve hayvancılıkla geçinmekteydiler. Azınlıkta olan diğer Orta Asya halkları ise yerleşik düzene geçmiş ve tarımla uğraşmışlardır. Çarlık Rusyası'nın bölgeyi egemenliği altına almasının ardından, Orta Asya'daki pek çok tarım alanı ve otlak pamuk üretimi için kullanılmaya başlanmıştır. Çarlık Rusyası döneminde başlatılmış olan bu tarım politikası Sovyet döneminde de devam etmiş ve Orta Asya ekonomisi genel olarak tüm Sovyetler Birliği'ne pamuk üretmek üzere yeniden düzenlenmiştir. Bölgedeki sanayileşme atılımı ise çoğu kez tarıma veya hammadde elde etmeye yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. Ancak bu durum, Orta Asya ekonomisini büyük ölçüde merkeze bağımlı hale getirmiştir (Akçalı, 2004).

17 Ekim Bolşevik Devrimi ile birlikte işbaşına gelen sosyalist yönetim her şeyi devletleştirmiştir. Kooperatifler yoluyla üretim kontrol altına alınmıştır. Devrimin hemen ardından SSCB'de "*Savaş Komünizmi*" olarak adlandırılan bir dönem başlamıştır (1917–1921). Bu dönem aynı zamanda "aşırı ulusallaştırma dönemi"dir. Emperyalist Batı'nın sosyalist rejimi yıkmak için kışkırttığı bir iç savaş ve onun yarattığı cephe gereksinimleri ancak büyük sanayinin ulusallaştırılmasıyla giderilebilirdi. İç savaşın şiddeti, orta sanayiye, hatta bazen küçük sanayi de ulusallaştırmak zorunluluğunu doğurmuştur (Tanilli, 2003, 207). Bu durum, SSCB ve onun bünyesinde yer alan Birlik Cumhuriyetleri'nde kamu yönetiminin temel ilkelerinden olan "aşırı merkezileşme"nin ekonomik altyapısını oluşturmuştur. Bu dönemde kamu yönetimi ile ifade edilmek istenilenin daha çok ekonomi yönetimi olduğu görülmektedir. Birlik düzeyinde ekonomi yönetimi ile ilgili çok sayıda bakanlık kurulmuş olmasının ve "Gosplan" olarak adlandırılan Devlet Planlama Ajansı'nın geniş bir alanı kapsayan örgüt yapısı ve işlevleri de ancak, ekonominin ulusallaştırılması ile açıklanabilir.

Sosyalizmin SSCB uygulamasının, özellikle de Stalin döneminin, şiddet içeren diktatörlüğe kayması, başka şeylerin yanında ülkenin ekonomik yönden geri bir ülke olması ile de açıklanabilir. Bir ülke ne denli geri ise, ekonomiyi uzak bolluk ereğine yöneltmek için gösterilecek çaba o denli büyük olmaktadır. Böylesine büyük bir görev haliyle sert yöntemleri gerekli kılmaktadır. Üstünlük, üretim güçlerinin görelî

geriliği, yeni yönetici sınıfın toplum içinde bir azınlık olduğu, dolayısıyla da, sürekli bir tehdit altında olan egemenliğini korumak için otoriter bir siyasal sisteme itildiği anlamına gelmektedir. Nihayet böyle bir işçi sınıfı, tanımı gereği ideolojik, felsefi, kuramsal, estetik, vb. açılardan oldukça sınırlıdır; bu da, kaçınılmaz olarak, siyasal işleri yürütme biçimine yansır. Sonucun, şu veya bu ölçüde katı bir diktatörlük olması çok olasıdır (Eroğul, 2002, 178–179).⁶⁷

Bilindiği gibi sosyalizmin amacı, insanlar arasında toplumsal eşitliği sağlamaktır.⁶⁸ Mülkiyetin ulusallaştırılmış ve kamusallaştırılmış olmasının temel mantığında da bu ilke yatmaktadır. Mülkiyetin kamusallaştırılması ile birlikte; yatırım, üretim ve bölüşüm kararları kâr amacı güden kapitalistler tarafından değil, işçileri, köylüleri ve aydınları temsil eden meclisler (Sovyetler) tarafından alınmaya başlanmıştır.⁶⁹

Ancak, sosyalizm uygulamasının köylüleri ve işçileri memnun ettiğini söylemek mümkün değildir. Sosyalist politikaların uygulanmaya başlanmasından itibaren köylüler arasında huzursuzluk ve kargaşalıklar başlamıştır. Bu

⁶⁷ Marksist terminolojide, ‘diktatörlük’ teriminin ikili bir anlamı vardır. Bir yandan, yalnızca üstünlük (veya ‘egemenlik’) demektir. En liberal burjuva demokrasinin bile aslında bir burjuva sınıfı diktatörlüğü olduğunu söylerken, Marks’ın kastettiği budur. Bu anlamda, sınıf ayrımına dayanan tüm üretim biçimleri birer diktatörlüktür; sosyalizm de buna dâhildir. Öte yandan, diktatörlük, sert yöntemler, her türlü siyasal muhalefetin yok edilmesi, yargının yürütmeye tabi hale getirilmesi, siyasal kurumlaşmada belirgin bir eksiklik bulunması, her önderlik değişiminin kaçınılmaz bunalımlara yol açması, vb. demektir. Siyasal rejimden çok siyasal sisteme ilişkin bu ikinci anlamındadır ki, geri bir ülkede sosyalizm şu veya bu tür bir diktatörlüğe mahkûm görünmektedir (Eroğul, 2002, 179).

⁶⁸ Lenin (1977, 391–392)’e göre özgürlük, eşitlik ve demokrasi hakkındaki genel sözler, aslında, meta üretiminin ilişkileri tarafından biçimlenen kavramların gözü kapalı bir yinelenmesinden başka bir şey değildir. Proletarya diktatörlüğünün somut sorunlarını bu genellemelerle çözümlenmeye girişmek, burjuvazinin teorilerini ve ilkelerini bütünüyle kabul etmekle birdir. Proletaryanın bakış açısından, sorun, ancak şu biçimde ortaya konabilir: Hangi sınıfın baskısından kurtulmak, hangi sınıfın hangi sınıfla eşitliği, özel mülkiyete dayanan bir demokrasi mi, yoksa özel mülkiyetin kaldırılması için bir mücadeleye dayanan bir demokrasi mi? vb. Çok önceleri, Engels, Anti-Dühring’inde, “eşitlik” kavramının meta üretimi ilişkilerinden biçimlendiğini açıklamıştır; eşitlik, sınıfların kaldırılması anlamında anlaşılmazsa bir önyargı haline gelir. Burjuva demokratik ve sosyalist eşitlik anlayışı arasındaki ayrıma ilişkin bu basit gerçek, sürekli olarak unutulmaktadır. Oysa unutulmazsa, burjuvaziyi alt etmekle, proletaryanın, sınıfların kaldırılmasına doğru en kesin adımı attığı ve bu süreci tamamlamak için, proletaryanın, devlet gücü aygıtından yararlanarak ve altdilmiş burjuvazi ve yalpalayan küçük-burjuvaziye baskı yapmakta savaşmakta, etkilemekte çeşitli yöntemler kullanarak, sınıf mücadelesine devam etmesi gerektiği ortaya çıkar.

⁶⁹ Sosyalist ülkelerin ortak özellikleri, üretim ilişkilerinde işçi sınıfının egemen olmasıdır. Ancak bu ortak temel özellik üzerinde, üretim yeteneğinin gelişme derecesine ve siyasal sistemlerin özelliklerine göre çok farklı siyasal sistemlerin kurulması olanaklıdır. SSCB’de 1930’lu yıllar boyunca oluşturulan ekonomik yapı, uzun süre sosyalist ekonominin prototipi olarak kabul edilmiştir. Daha sonraları söz konusu model, “Stalinizm” olarak adlandırılmaya başlanmış ve zamanla bunun sosyalist ekonomik işleyişin tek biçimi olamayacağı giderek ağırlık kazanan bir görüş olmuştur.

huzursuzluklar ilk kez 1920 Sonbaharında Sovyet yönetimini tehdit edici bir hale gelmiştir. Köylüler, ülke içinde izlenen sıkı ekonomik politikaların gevşetilmesini ve maddi koşulların rahatlatılmasını talep etmekteydiler ki, bunlar da yakın gelecekte ancak yabancı kapitalistlerle anlaşmalar yapılarak sağlanabilirdi. Kapitalist dünyayla uzlaşmaya dayalı bir dış politika, “Yeni Ekonomi Politikası (NEP-The New Economic Policy)⁷⁰”nın doğal bir sonucu olmuştur (Carr, 2004, 255–256).

Böylelikle, ulusallaştırma politikasını, 1922–1928 yılları arasında uygulanan “NEP” izlemiştir. NEP, 1921 yılında Sovyetler Birliği’nde Vladimir Lenin tarafından kurulan “yarı pazar” temelli bir ekonomik reformlar dizgesidir. Bir acil çözüm olarak 1921 yılında geliştirilen NEP’ten beklenen başarı sağlanamamıştır. NEP, özellikle ekonominin küçük alanları için özel mülkiyeti düzenlemiştir. NEP Yasası hizmetler kesiminde, sanayide ve dış ticaret kesimlerindeki işlerde özel mülkiyete izin vermiştir (“The Perestroika Program”, 2004). NEP, içte ve dışta ortaya çıkan çeşitli güçlüklerle karşın; sosyalist kesim yararına işleyen bir karma ekonominin uygulandığı bir dönemdir. NEP ile SSCB tarihinde olmayan sanayileşme aşaması tamamlanmaya çalışılmıştır.

Sosyalist ekonominin can damarı olan “planlama” 1928 yılından itibaren uygulamaya konmuştur. 1928 yılında başlatılan “Birinci Beş Yıllık Plan (1928–1932)” ile birlikte Sovyetler Birliği, bir yandan geri bir tarım ülkesinden ileri bir sanayi ülkesi olma yönünde hızla ilerlemiş; bir yandan da, sosyalizmin kuruluş aşaması tamamlanarak toplumun ileri bir sosyalist toplum olması yolunda büyük bir toplumsal devrim yaşanmıştır. NEP’in aksine, “Birinci Beş Yıllık Plan” zamanından önce ve başarıyla tamamlanmıştır. 1932 yılında İkinci Beş Yıllık Plan uygulamaya konmuştur. 1934 yılına gelindiğinde ise, Gorbaçov dönemine kadar sürecek olan toplumsal ve ekonomik yapı temel özellikleri bakımından kurulmuş ve yerleşmiş bulunmaktadır (Salihoğlu, 2004b).

⁷⁰ 1921’de Lenin, Bolşeviklerin ekonominin tümünü yıkıma uğratmadan kapitalizmin işini bitiremeyeceklerini anlamıştı. Bir adım geri atmak ve NEP’i ilan ederek, özel işletmeleri yasallaştırmak zorunda kalmıştır... 1993’te Yeltsin de tek başına sosyalizmi ortadan kaldıramayacağını anlamak zorunda bırakıldı. Ancak Lenin’in kendisini aşağılatmamayı sağlayan bir destekçisi, iktidardaki partisi vardı; Yeltsin’inse böyle bir desteği yoktu ve geri adım atması yok olması demektir (Medvedev, 1993, 77).

Birinci Beş Yıllık Plan ile uygulamaya başlanan Sovyet sanayi, zamanla karmaşıklaşmış ve ülkenin temel gereksinimleri aşırılığı belirginleşen merkezi bir sistem tarafından belirlenmeye başlamıştır. Bu dönemde ekonomide yaşanan temel sorunlar; asker ve sivil kesimler arasında kaynak paylaşımı, sanayinin planlanması ve hızlı teknolojik gelişmelere duyarlı sanayinin kurulması konularında ortaya çıkmıştır (“A Country Study: Soviet Union (Former)”, 2004).

Piyasa güçlerinin faaliyet göstermesine çok sınırlı ölçüde izin veren planlı ekonomi sistemi, zamanla amacından şaşmış ve ortak mülkiyete tabi üretim araçlarını veya yetkilerini kişisel amaçları için kullanan birey veya grupların yolsuzluklarına ve kayıt dışı illegal ekonomilerine neden olmuştur (Salihoğlu, 2004b). Ekonomi yönetiminde yaşanan bu sorunlar, dolayısıyla kamu yönetiminin de temel sorunları olarak düşünülmüştür. Buna bağlı olarak, 1985 yılında Gorbaçov’un Parti yönetiminin başına geçmesinin ardından yöneldiği sorunların başında toplumsal ve ekonomik yaşamın hemen her alanına bir virüs gibi yayılan rüşvet ve yolsuzluk olaylarıyla mücadele gelmiştir.

Geçiş ekonomileri olarak adlandırılan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde sosyalist geçmişten kalan kalıt (miras) şu şekilde kabaca özetlenebilir (Schroeder, 1996, 12): Sanayi ya da tarım sektörleri hizmet sektörünün aleyhine olmak üzere büyüktür⁷¹ ve ekonomi aşırı bir şekilde askeri amaçlara hizmet etmektedir. Ekonomi çeşitlendirilmiş değil, uzmanlaşmış bir yapıya sahiptir. Devasa üretim birimleri, planlamacıların belirlediği yönde devletin gereksinimlerini karşılamaktadır ve sermaye stoku teknolojik açıdan geri kalmıştır. İşgücü merkezi önceliklere göre eğitilmiş ve yönlendirilmiştir. Aynı şekilde toprak, merkezi önceliklere göre kullanılmış ve büyük ölçüde tahribata uğramıştır. Cumhuriyetler arasında büyük ticaret bağımlılığı söz konusu olmuştur, üretim birimleri ve insanlar uzun süre ekonomik güvensizlikten ve rekabetten korunmuştur ve neredeyse bütün alanlarda devlet mülkiyeti egemendir.

Orta Asya bölgesi, Çarlık Rusya’sı döneminde olduğu gibi, SSCB döneminde de sahip olduğu doğal kaynaklar nedeni ile Sovyet ekonomisinin önemli

⁷¹ Komünist ülkelerde hizmet sektörünün gelişmesi “verimsiz” olarak nitelenen maddi olmayan üretim nedeniyle, kısmen de ideolojik nedenlerden dolayı engellenmiştir ya da baskı altında tutulmuştur (De Melo ve Diğerleri, 1997, 10).

tamamlayıcısı konumundaydı. Bölgeden çıkarılan doğal kaynaklar Slavların yaşadıkları bölgelere aktararak oralarda işlenmekteydi. Bu nedenle, doğal kaynakların işlenmesinden ve değer yaratılmasından önemli ölçüde Slavların yararlanması mümkün olmuştur. Bunun doğal sonucu olarak da Orta Asya ve Kafkasya Cumhuriyetleri'nde kişi başına düşen gelir Slav Cumhuriyetleri'ne göre çok daha düşük olmuştur. Örneğin 1988 yılında bütün SSCB'de çalışan nüfusun %12'si, Rusya'da %6,3'ü ve Beyaz Rusya'da %5'i, 75 rubleden daha az ücret alırken bu oran; Tacikistan'da %58,6, Özbekistan'da %44,7 ve Kırgızistan'da ise %37,1'ini oluşturmaktaydı. Orta Asya Cumhuriyetleri, Sovyet Cumhuriyetleri içerisinde adeta “yoksulun en yoksulu” olarak da nitelendirilmişlerdir (Gumpel, 1994, 19). Buna bağlı olarak Orta Asya ve Kafkasya Cumhuriyetleri, Baltık Cumhuriyetleri, Rusya Federasyonu, Ukrayna ve Beyaz Rusya Cumhuriyetleri'ne göre daha az gelişmiştir.⁷²

Orta Asya ve Kafkasya'daki Türk Cumhuriyetleri, eski SSCB döneminde Birliğin en fakir ülkeleri olmalarına karşın, bölge İkinci Dünya Savaşı sırasında önem kazanmıştır. Birliğin Avrupa'daki toprakları Alman işgaline uğrayınca, Sovyet Hükümeti sanayisinin bir kısmını bu bölgedeki ülkelere taşımaya başlamıştır. Böylelikle Kırgızistan'a 30 büyük firma ve 138.000 insan aktarılmıştır. Bölge ülkelerine aktarılan insan kaynağının zaman içinde sürekli olarak artması, Rus nüfusunu da bu ülkelerde yoğunlaştırmıştır. Sovyetler Birliği 1991 yılında dağıldığı zaman Kırgızistan nüfusunun % 21,5'ini Rus kökenli olanlar oluşturmaktaydı (Gumpel, 1994, 18, 20).

Kapalı ve rekabetten yoksun bir yapı içinde monotonlaşan Sovyet ekonomisi, zamanla dinamizm ve rekabet gücünü kaybetmiştir. Sovyet sistemi, onu ayakta tutacak kendi insan tipini (Sovyet insanı) yetiştirmeyi amaçlamış, ancak bu insan zamanla sistemin temellerini aşındıran zararlı bir unsur haline gelmiştir. Dünyanın en geniş coğrafyasına ve çok zengin doğal kaynaklarına sahip olan Sovyetler Birliği'nde uygulama olanağı bulan sosyalist sistem, çok ağır insanî ve ekonomik bedellere karşılık yalnızca “ağır sanayi”de ve “sosyal güvenlik dizgesi”nde başarılı olabilmıştır (Özsoy, 2006, 164). Ancak sosyal güvenlik dizgesindeki başarısı da kapitalist dizge tarafından örnek alınacağına bu başarının altı oyulmuştur.

⁷² Bkz. Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), (1993), **Eski SSCB Cumhuriyetleri İstatistik Göstergeleri 1970–1992**, Ankara: DİE Yayını.

4.1.4. Siyasi Yapı

Henüz ulus devletlerin ortaya çıkmadığı dönemde Türkistan olarak adlandırılan bölgede yaşayan Türk toplumları, çoğulculuğu temel alan bir yapıda kurulmuşlardır (Paksoy, 1997): Uruklar oymaklardan, oymaklar arislerden, arisler soylardan, soylar tirelerden, tireler aralardan oluşmaktadır. Türkistan’da kendilerine ad veren en büyük topluluğun uruklar olduğu uzun bir süredir bilinmektedir. Uruklar, gerekli gördüklerinde bir araya gelip toplanmakta ve kendilerine yönetim düzeni kurmaktadır. Bu toplanmaya, “tuğ bağlamak” denilmektedir. “Tuğ bağlamak” için bir liderin seçilmesi gerekli görülmektedir. Örneğin Timur, Moğol istilasından sonra urukları bir araya getirip tuğ bağlamıştır. Kazaklar, 1599 yılında Kalmakların sıkıştırması sonucu Çu bölgesinden Taşkent çevresindeki kalelere sığınmışlar ve 1723 yılındaki Kalmak bozgununa kadar da bu bölgede varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu açıdan Kazaklar, “tuğ bağlayıp”, resmi olarak kendilerini devlet ilan etmişlerdir. Kazaklar bu şekilde, bir ordu kurup yönetimi oluşturarak “devlet tüzüme” istemişlerdir. Özbekler ise her yerde “doksan iki boy Özbek” (Toksan iki baylı Özbek) diye anılmaktadırlar.

Türk-Slav ilişkileri ilk olarak 2.yüzyılda, Türk-Rus ilişkileri ise 9.yüzyılın başında Peçenekler zamanında başlamıştır. Ruslar 1224 yılından 1480 yılına kadar Türklerin egemenliği altında yaşamışlardır. 13.yüzyıldan 15.yüzyıla Rus Prenslikleri Müslüman Altınordu (Moğol) hükümdarlarına mağlup olmuş ve boyun eğmişlerdir (Bennigsen, 1988, 45). Altınordu’nun güney Türkistan’a egemen olduğu 15.yüzyılda, Ruslar Moskova Knezliği olarak küçük bir beylik halindedir. Ancak Altınordu’nun Kazan, Astırhan ve Kırım Hanlıkları olarak üçe ayrılması ve aralarında rekabete başlayıp birbirlerini zayıflatmaları, Rusların kendini toparlayıp kuvvetlenmesine ve 1552’de Kazan’ı işgal etmesine neden olmuştur. Bu işgal sonucunda Kazan Hanlığı yıkılmıştır.

Rusların Orta Asya’ya askeri güç ile yayılmaları, 1552’de Kazan’ı ele geçirmeleri ile başlamıştır.⁷³ Rus istilası 16.yüzyıl ortalarında başlamış ve Korkunç

⁷³ Kazaklar, 1758 yılından sonra Rusların denetimine girmişlerdir. 1861 yılında Rusya’da serflikin kaldırılmasının ardından kimi Rus ve Ukraynalı köylüler Kazak anayurduna yerleşmişlerdir. Bölgeye Rus göçü, aralıklarla 20.yüzyıla kadar devam etmiştir. 1821 yılında Rus Çarı, “Step Kanunu”

Ivan, Kazan'ın belli başlı topraklarını ele geçirmiştir. Çar I.Petro'ya kadar Rusya, Türkistan'da ciddi bir yayılma politikası gütmemiş, ilk defa Petro Türkistan'ı ele geçirme projesini tasarlamış ve 1715 ve 1717 yıllarında yapılan iki sefer ile Moskova'da Knezliği statüsünden kurtulan Ruslar yavaş yavaş Batı Türkistan'ı istilaya başlamışlardır (Artam, 1993, 40). Bu istila, 1876'da Türkistan topraklarına el konulmasıyla tamamlanmıştır. Bu iki tarih arasında, 18. yüzyılda Kazak steplerinin ele geçirilmesine tanık olunmuş, Kırım ilhak edilmiş, 19. yüzyılın ilk yarısında da, Ruslar Azerbaycan ve Kafkasya'ya girmişlerdir (Georgeon, 2005, 7).

Rus Çarlığı, 19. yüzyılda Orta Asya'nın tamamını işgal edip buradaki nüfusu "yabancı" (inarodtsi) ve "Müslüman" gibi adlarla nitelendirerek Çarlığa bağlamıştır. "Müslüman" adı, Rus Çarlığı bürokratlarınca yasal hale getirilmiştir. Yine "Türkî - Tiurkskii (Turkic)" ve "Türk -Turetskii (Turkish)" gibi adlandırmalar da Rusça içinde icat edilerek, yürürlüğe konulmuştur. Bu adlandırmaların Türkçe karşılığı verilememektedir. Çünkü Türkçede bu şekilde bir ayırım yapılmamaktadır. Birinci ifade ile Osmanlı İmparatorluğu dışında yaşayan Türkler, ikincisi ile ise, Osmanlı Türkleri ve uzantısı dolayısı ile Türkiye Cumhuriyeti'nde oturan Türkler anlatılmak istenmektedir (Altstadt, 1992; Paksoy 1997). Çarlık döneminde uygulanan ve sonuç elde edilen Türkleri Hıristiyanlaştırma politikası, Bolşevik Devrimi sonrasında da Hıristiyanların Ruslaştırılması şeklinde devam etmiştir.

1917 tarihine gelindiğinde Çarlık Rusyası emperyalist ve yayılcı siyasetinin sonucu olarak hemen hemen bütün Türk illerini hâkimiyeti altına almış durumdadır. Çarlık Rusyası bu geniş coğrafyaya yayılan dil, din ve kültürel yönlerden değişik özellikler gösteren Türk topluluklarını ekonomik ve kültürel yönden sömürürken aynı zamanda bu Türk topluluklarının siyasî ve kültürel haklarını ellerinden alarak yoğun bir Ruslaştırma politikasına tabi tutmuştur.

adı verilen bir kararname ile tüm Kazak bozkırlarını ilhak etmiş, bu olayın ardından patlak veren isyanlar 20.yüzyılın başına kadar devam etmiştir. Ruslar, 1854 yılında Alma Ata Irmağı üzerinde bir kale inşa ederek bölgedeki egemenliklerini takviye etmişlerdir. Bu gelişmenin ardından Kazak toprakları, Orenburg, Batı Sibiry ve Türkistan olmak üzere üç bölüme ayrılmış, Rusların kuzey ve doğu Kazakistan'daki verimli topraklara yerleşmesi 1914 yılına kadar sürmüştür. 20 yüzyılın başında, Kazakistan'ın kuzey bölgelerinde Ruslar yerleşik nüfusun yarısını oluşturmuşlardır. Kazakistan'da Rus egemenliğine karşı direniş, 20.yüzyılda da sürmüştür. 1906 yılında Kazak Anayasal Demokratik Partisi, bu amaçla yoğun kampanyalar yürütmüştür. Sonraları Alaş Orda adını alan Parti, Bolşevik Devrimi'ni Kazak bağımsızlığı için bir fırsat olarak algılamıştır ("Ana Hatlarıyla Kazakistan Tarihi", 2008).

Bolşevik Devrimi, Rusya içindeki sosyal, ekonomik ve kültürel huzursuzlukların sonucunda Marksist ve Leninist bir ideolojinin iktidara gelmesini sağlayan sosyalist nitelikli bir devrim (Crell, 1976, 111) olarak karşımıza çıkmaktadır. 1917 yılı Rusya açısından birçok birikimin ülkenin siyasî yapısında köklü değişikliklere yol açtığı bir yıl olmuştur. Bir taraftan 1905 Japon Savaşı yenilgisi ile başlayan demokratik yönetim istekleri ülke düzeyinde şiddetlenerek artarken diğer taraftan I. Dünya Savaşı'nın getirdiği sıkıntılar ülkenin ekonomik ve sosyal yapısını sarsmıştır. Her iki gelişme bir noktadan sonra birbirini destekleyerek hızlanmış ve Çarlık yönetimini yıkmıştır. Daha demokratik, daha sosyal yönetim isteklerini savunanlar, savaş koşullarının yıprattığı rejim karşısında seslerini daha gür çıkarırken, rejimin karşısında gittikçe güçlenen ve genişleyen muhalefet cephesi de moral bakımından orduyu zayıflatarak cephe başarısını engellemeye çalışmıştır. Ancak rejimin muhalefete karşı yumuşamaması üzerine muhalefet, daha güçlü ve güvenli hareket etmeye başlamıştır. Sonunda Ekim ayında Petrograd olaylarından sonra Kerensky Hükümeti yönetimi bırakmak zorunda kalmış ve sonunda Bolşevik Devrimi gerçekleşerek Lenin dönemi başlamıştır (Yalçınkaya, 1999, 99). Kerensky'ı bertaraf eden Lenin ve arkadaşları Rusya'nın karşı karşıya bulunduğu tehlike ve tehditler karşısında Kasım 1917 ve Ocak 1918 ayında yayınladıkları bildirgelerde (deklarasyon) Rus olmayan milletlere Rusya'nın himayesinde muhtar yönetimler kurma hakkını tanıdıklarını açıklamışlardır (Saray, 1975, 207). Lenin ve Stalin, yayınladıkları bu bildirgelerle Çarlık rejimi altında ezilen halkların Devrim içerisinde desteğini almayı ve sistemi oturtabilmeyi amaçlamışlardır.

Rus Çarlığı, 1905 Rus-Japon Savaşı'nı kaybedince Çarlık sınırları içine askeri güç ile baskı altına alınmış olan toplumlar bağımsızlıklarını tekrar kazanabilmek için harekete geçmişlerdir. Yusuf Akçura⁷⁴ gibi Türk düşünürlerin bağımsızlık konusunda yazdıkları yazılara karşın bağımsızlığı elde edebilmek için örgütlenme çalışmaları 1917 Bolşevik Devrimi'ne kadar güç kazanmamıştır.

⁷⁴ Yusuf Akçura, ulusçu akımın bünyesinde birinci derecede rol oynamış kişilerden biridir. Türk milliyetçiliği sorununu inceleyen tarihçiler, genellikle, onu, o zamana değin yalnızca kültürel boyutlar taşıyan bir akıma siyasal boyut katmış biri olarak değerlendirirler. Akçura'yı "Pantürkizmin yaratıcısı" olarak tanımlarlar. Pantürkizm, uzun vadede, Rusya'da, Çin'de, vb. yaşayan Türk topluluklarını Osmanlı İmparatorluğu'nda bir araya getirmeyi amaçlayan, siyasal bir akımdır. Bu konuya ilişkin ilk tezleri de, Yusuf Akçura, 1904'te Üç Tarz-ı Siyaset başlığını taşıyan makalesinde ortaya atmıştır (Georgeon, 2005, 2).

Şubat 1917 Bolşevik Devrimiyle Cumhuriyetler için yeni bir dönem başlamıştır. Mart 1917 tarihinde Transkafkasya'nın yönetimi için Rusya Geçici Hükümeti tarafından Transkafkasya Özel Komitesi adında geçici bir organ oluşturulmuştur. Bu Komite, Devlet Duması içinde bölgenin ulusal gruplarını temsil eden vekillerden oluşmaktadır. 1–11 Mayıs 1917 tarihleri arasında Moskova'da toplanan Birinci Bütün Rusya Müslümanları Kongresi, 21–31 Eylül 1917 tarihleri arasında Kazan'da toplanan İkinci Bütün Rusya Müslümanları Kongresi'nin ardından sıra ile bütün Türk toplumları çoğulcu yönetime geçmek için çoğulcu yönetim birimleri kurmaya başlamışlardır. Kazaklar, Alas Orda; Genç Buharalılar, Yeni Buhara; Kırımlılar da Milli Fırka'yı kurmuşlardır (Paksoy, 1997).

Ekim 1917'de Rus Çarlığı dağılıp Bolşevikler başa geçince, Türk toplumları da tekrar bağımsızlıklarını kazanmak için yeni yollar aramaya başlamışlardır.

İlk bağımsız Azerbaycan Devleti 28 Mayıs 1918 tarihinde Çarlık Rusyası'ndan bağımsızlıklarını kazanmış olan vilayetlerin birleştirilmesi ile "Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti" olarak kurulmuş ve Cumhurbaşkanlığı'na da Mehmet Emin Resulzade getirilmiştir. 1918 yılında demokratik ilkeler esasında kurulan Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti, sadece iki yıl yaşayabilmiş ve dolayısıyla, demokratik geleneğinin tabana yayılmasına katkıda bulunamamıştır (Aliyev, 2002, 47). Bu dönemde yeni Azerbaycan Devleti bir taraftan iç karışıklıklarla uğraşırken, diğer taraftan da Rusya, Ermenistan ve İran'ın saldırıları karşısında direnmeye çalışmış ve Osmanlı Devleti'nden yardım istemiştir. Bu dönem aynı zamanda Batılı Devletlerin Azerbaycan'ın zengin petrol kaynaklarını keşfetme dönemine rastladığından Azerbaycan'daki Türk unsurunu ortadan kaldırmak için Ermenistan, Rusya ve İran'ın yanında Alman ve İngilizler de Türklere karşı cephe almışlardır. Osmanlı Ordusu işgal edilmiş olan Azerbaycan topraklarını kurtardıktan sonra bölgeden çekilmiştir. Sürekli istikrarsızlık içinde bulunan Azerbaycan'ın bu bağımsızlığı ancak 23 ay devam etmiştir. 1920 yılında 27 Nisan'ı 28 Nisan'a bağlayan gece Sovyet Kızıl Ordusu'nun Azerbaycan'ı işgali ile bağımsız Azerbaycan Devleti sona ermiştir (Hasanoğlu, 2008).

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin SSCB döneminde de kendilerine ait bir Anayasaları vardı. Ancak o dönemde hemen her şey Moskova'dan yönetildiği için Sovyet Cumhuriyetleri'nin Anayasaları da SSCB Anayasasının

koyduğu kurallardan dışarı çıkamamıştır (Kaliev, 2008, 2). Örneğin Sovyet döneminde Azerbaycan'ın ilk Anayasası 19 Mayıs 1921 tarihinde Birinci Tüm-Azerbaycan Sovyetler Kurultayı'nda kabul edilmiştir. Sosyalist toplumu kurmayı amaçlayan bu Anayasa, Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti'nin (RSFSC) 1918 Anayasası'nın benimsediği ilke ve prensiplere dayandırılmıştır.

SSCB Anayasası'na göre devlet örgütlenmesi, aşağıdan yukarıya delege sistemine göre oluşan yerel Sovyetlere (meclislere) dayandırılmaktadır. Köy meclislerini doğrudan halk seçmekte; bunların delegeleri ikinci kademe olan kırsal bucak (volost) meclislerini; bucak delegeleri ilçe (uyezd) meclislerini, ilçe meclis delegeleri ile kent meclis delegeleri de birlikte il (guberniya) meclislerini oluşturmaktadır. Bu coğrafi bölümler ve adlar, Çarlık Rusyası'ndan devralınmıştır. Hem alan, hem de adlandırmalar ile ilgili değişiklik 1924 Anayasası ile gündeme gelmiştir (Hasanoğlu, 2008).

Mart 1922 tarihinde Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan, Rusya'nın baskısıyla Transkafkasya Federasyonu (Kafkasya Ötesi Sosyalist Federal Sovyet Cumhuriyeti-KÖSFSC)'nu oluşturmuşlardır.⁷⁵

Daha sonra 30 Aralık 1922 tarihinde Transkafkasya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti (TSFSC) ile birlikte Rusya, Ukrayna, Beyaz Rusya'dan oluşan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği kurulmuştur. Bu dönemde Azerbaycan'ın 1921 Anayasası, 1922 TSFSC ve 1924 SSCB Anayasalarına uygun hale getirilmiştir.

1936 yılında "Stalin Anayasası"nın⁷⁶ kabulünden sonra bu Anayasaya uygun olarak 14 Mart 1937 tarihinde Cumhuriyetlerin ikinci Anayasası kabul edilmiştir.

⁷⁵ Amaç, bölgede mevcut etnik sorunları Rusya çıkarlarına uygun bir biçimde çözmektir. Bu politika ile bu üç ülke arasında stratejik bir bölünme politikası yürütülmüştür. Böylece, bu ülkelerin bağımsızlıklarını kazanmaları durumunda Rusya'nın etnik sorunları kullanmak suretiyle bölge ülkeleri üzerinde etkisini koruması mümkün olacaktır. 1936 yılında bu Konfederasyon'a son verilerek söz konusu Cumhuriyetler SSCB'ye üye olmuşlardır. Üyelikle birlikte Azerbaycan, Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti adını almıştır (Uludağ ve Mehmedov, 1992, 263).

⁷⁶ 1936 SSCB Anayasası içerik ve yapılış bakımından bütün kapitalist devletlerin anayasalarından farklıdır. Sosyalist SSCB'de halk tarafından kullanılan hak ve özgürlüklerin bütün dünyaya ilanıdır. 1936 Anayasası bir buçuk, iki yıl süren bir süreçte, bütün halkın katılımı sağlanarak, fabrikalarda, işletmelerde tartışılarak ve bu tartışmalar sonunda ortaya çıkan önerilerle birkaç kez yeniden taslaklaştırılıp tekrar tartışılmak üzere fabrikalara gönderilerek yapılmıştır. SSCB Anayasası, diğer bütün anayasalardan farklı olarak özgürlükleri yazmakla kalmaz, bu özgürlüklerin kullanılmasının yol ve yöntemlerini de metne geçirerek, özgürlüklerin kullanılmasını garanti altına alır. Yıllık izin, doğum izni, günlük çalışma süresinin sınırlandırılması, parasız eğitim ve tedavi, çalışma hakkı, konut hakkı vb. ilk kez 1936 Anayasası'nda yer almış; düşünce, örgütlenme, toplantı ve gösteri yapma özgürlüğü, basın özgürlüğü gibi özgürlükler ise sözde olmaktan çıkartılmıştır. Bkz.

Ayrıca bu tarihten itibaren TSFSC'yi oluşturan Cumhuriyetler doğrudan doğruya SSCB'nin üyeleri olmuşlardır.

7 Ekim 1977 tarihinde SSCB'nin yeni Anayasasının kabul edilmesiyle, Azerbaycan'da 21 Nisan 1978 tarihinde üçüncü Anayasa kabul edilmiştir (Aleskerli, 2006). Azerbaycan, 1989 yılında Baltıklar dışında egemenliğini ilan eden ilk Sovyet Cumhuriyetidir. Azerbaycan resmi bağımsızlığını ise 1991 yılında ilan edilmiştir ("Azerbaijan Profile (2006/April)", 2006, 30).

Sosyalist sistem, Marksist ve Leninist görüşler üzerinde kurulmuş ve yönetsel yapısı üç ilke esasında örgütlenmiştir: "sosyalist federasyon", "tek partili siyasal sistem", "proletarya diktatörlüğü ve demokratik merkezîyetçilik". Bu dönemde yaşamın tüm alanları Komünist Parti'nin isteğine uygun şekillendirilmiş ve yönetilmiştir (Aliyev, 2002, 47).

Tek Partili Siyasal Sistem: Komünist Parti İktidarı: Sovyetler Birliği'nde 1917 Bolşevik Devrimi ile başlayan sosyalizm uygulamasına, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, 1922 yılında dâhil olmuşlardır. Dolayısıyla, bu Cumhuriyetler için sosyalist yönetimin başlangıç tarihi 1922'dir. Komünist Parti iktidarı altında geçen yaklaşık yetmiş yılda devlet yönetimine ve dolayısıyla kamu yönetimine Parti damgasını vurmuştur. Bu Cumhuriyetlerin Sovyetler Birliği yönetimi altında geçen yaklaşık yetmiş yıllık devlet yönetimlerini incelemek bir anlamda Komünist Parti'yi incelemek anlamına gelmektedir. Çünkü bu dönemde Parti Devlete egemendir ve Devlet organları ya da kurumları bir anlamda Parti organları ve kurumları gibi çalışmaktadır. Üst düzey kamu görevlileri (nomenklatura) ise Parti tarafından atanmaktadır.

SSCB döneminde Sovyet Cumhuriyetleri'nin tamamında bir Sekreter (Komünist Parti) bulunmaktaydı ve bu Sekreter Moskova'nın emrindeydi. Kendi başına hiç bir karar alamazdı ve sadece Moskova'dan gelen emirleri uygulamakla görevliydi (Kaliev, 2008, 2). Ülkeyi bu Sekreter yönetmekteydi. SSCB döneminde her bir Cumhuriyette Komünist Parti Sekreteri olan kişiler, SSCB yıkıldıktan ve

"1936 Constitution of The USSR", (1936), Adopted December 1936, <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/36cons04.html#chap10>, Erişim Tarihi: 4 Nisan 2008.

bağımsızlıklarını kazandıktan sonra da çoğunlukla devlet başkanı sıfatı ile ülkeyi yönetmeye devam etmişlerdir.

Proletarya Diktatörlüğü: SSCB'nin temel dayanağı olan sosyalizm, sermaye birikimini başlı başına amaç edinerek örgütlenmiş bir toplum yerine, toplumun her üyesinin gereksinimlerini karşılamayı ve yeteneklerini özgürce geliştirmeyi amaç edinen bir toplumsal örgütlenmeyi öngörmektedir. Sosyalizmin, sanayinin geliştiği, bilinçli bir işçi sınıfının burjuvaziye hakları için savaş açtığı bir ortamda gerçekleşmesi mümkünken; 1917 Bolşevik Devrimi, bir tarım ülkesi olan Rusya'da gerçekleşmiştir. Devrimin ardından ülkede hızlı bir sanayileşme süreci başlatılmıştır.

Sovyet sosyalizmi bir proletarya diktatörlüğü deneyimi olarak ortaya çıkmıştır. 17 Ekim Devrimi ile birlikte, Sovyetler Birliği'nde proletarya iktidara gelmiştir.⁷⁷ Proletarya demokrasisi ya da daha doğru bir anlatımla proletarya diktatörlüğü, “kapitalizmden komünizmin yetkin aşamasına geçiş sürecine denk düşen yönetim biçimi, uygulamalara yön veren ilke ve kurallar bütünüdür” (Rogovin, 2004). Proletarya diktatörlüğü, Marksizmdeki tarihsel ve siyasal düşünceye göre, kapitalizmle komünizm arasında uzanan geçiş döneminin siyasal biçimini ifade etmektedir. Diğer bir deyişle proletarya demokrasisi, kapitalist piyasa ekonomisi işleyişine uygun bölüşüm ilişkilerinden, gereksinime göre dağıtımın temel olacağı ilişkilere geçiş sürecinin yönetim biçimidir.

Proletarya diktatörlüğünü gerçekleştirmek için birtakım araçlar harekete geçirilmiştir. Kullanılan araçlar şu şekilde sıralanabilir (Tanilli, 2003, 206):

- (1) Yaklaşık 24 bin üyesi olan **Komünist Parti**,
- (2) **Köylülerin, işçilerin, aydınların ve askerlerin Sovyetleri**,
- (3) Hükümet örgütünü çeşitli görüşleriyle belirleyen **Sovyetler Kongresi**,
- (4) Karşı devrimcilere, spekülasyonlara ve baltalamalara karşı mücadele eden **Çeka ve Kızıl Ordu**.

⁷⁷ Kapitalizm altında proletarya, ezilen bir sınıf, üretim araçlarından yoksun bırakılmış bir sınıf, doğrudan doğruya ve tam olarak burjuvazinin karşısında duran ve dolayısıyla da sonuna dek devrimci olabilen tek sınıftır. Burjuvaziyi alt eden ve siyasal gücü eline alan proletarya, egemen sınıf haline gelmiştir. Proletaryaya devlet gücünü kullanarak, toplumsallaşmış olan üretim araçları üzerinde denetim uygulama; yalpalayan ara unsurlara ve sınıflara kılavuzluk etme ve sömürücülerin giderek artan bir inat gösteren direnişini ezme görevi verilmiştir. Bütün bunlar, sınıf mücadelesinin özgül görevleri, proletaryanın önceden üzerine almadığı ve alamadığı görevlerdir (Lenin, 1977, 389).

Marksizme göre, bu dönem zorunlu bir tarihsel dönemdir. Bu dönemde proletarya sınıf olarak iktidarı elinde bulundurur ve adım adım sönümlenerek sınıfsız topluma geçişi sağlar. Varsayımsal olarak sınıflı bir toplumdan sınıfsız bir topluma kendiliğinden geçiş söz konusu olmayacaktır. Bir öznel irade devreye girmek zorundadır ve bu Marksist tarih anlayışına göre, kapitalist toplumun bağrında ortaya çıkmış olan proletaryanın iradesidir. Çünkü Marksist tarih anlayışında tarihin öznesi proletaryadır. Burjuvazi kendiliğinden iktidardan tamamen vazgeçmeyeceği ve her an iktidarı almaya çalışacağı için proletaryanın diktatörlüğü zorunludur. Ayrıca toplumsal konumu gereği proletarya, sınıflı toplumsal yapıyı sona erdirecek olan iradedir. Bunun nasıl böyle olacağı teorik olarak açıklanmaz, varsayımsal olarak temellendirilir.

Sosyalizm, sınıfların ortadan kaldırılması demektir. Proletarya diktatörlüğü, bu anlamda sınıfları ortadan kaldırmak için geliştirilmiş bir geçiş yönetimidir. Ancak sınıflar bir darbeye ortadan kaldırılamaz. Ve proletarya diktatörlüğü döneminde sınıflar hâlâ *durmaktadır* ve *duracaktır*.⁷⁸ Sınıflar yok olunca diktatörlük gereksiz hale gelecektir. Proletarya diktatörlüğü olmaksızın sınıflar yok olmayacaktır. Sınıfların ortadan kaldırılması için, önce, toprak sahiplerinin ve kapitalistlerin ortadan kaldırılması gerekir. Sınıfları ortadan kaldırmak için, ikinci olarak, fabrika işçisi ile köylü arasındaki farklılığı ortadan kaldırmak, *bunların hepsini işçi* yapmak gerekmektedir. Bu birdenbire yapılamaz. Bu görev birincisinden daha zordur ve zorunlu olarak uzun bir zaman alacaktır. Bu, bir sınıfın alt edilmesi ile çözümlenebilecek bir sorun da değildir. Ancak tüm toplumsal ekonominin örgütsel yeniden kuruluşu ile bireysel, dağınık, küçük meta üretiminden, büyük toplumsal üretime geçişle çözümlenebilir. Bu geçiş zorunlu olarak son derece uzun sürecektir. Sorunun ikinci ve en zor kısmını çözmek için, proletarya, burjuvaziyi yendikten sonra köylülüğe karşı politikasını, hiç sapmadan yürütmelidir. Proletarya, çalışan köylüyü mülk sahibi köylüden, işçi köylüyü madrabaz köylüden, emek harcayan köylüyü vurgunculuk yapan köylüden ayırmasını, aralarına sınır çekmesini bilmelidir (Lenin, 1977, 386–389).

⁷⁸ Sınıflar durmaktadır ancak proletarya diktatörlüğü döneminde her sınıf bir değişikliğe uğramıştır ve sınıflar arasındaki ilişkiler de değişmiştir. Proletarya diktatörlüğü altında sınıf mücadelesi ortadan kalkmaz, yalnızca farklı biçimlere bürünür.

Sosyalist Toplumdan Liberal Topluma: SSCB'nin Son Hareketi
Perestroyka'nın Başarısızlığı ve SSCB'nin Dağılma Sürecine Girmesi: Sovyetler Birliği'nde 1985 yılında işbaşına gelen Gorbaçov ve çevresindeki kadrolar, ilkin sosyalist sistemde biriken sorunları çözmeye, tıkanıklık ve bozuklukları aşma amacını taşıyan bir “*sosyalist yenilenme*” gereği üzerinde durmuşlardır. Belli belirsiz ve ikircimli adımlarla başlayan, “glasnost” (açıklık) ve “perestroyka” (yeniden yapılanma) parolasıyla hız kazanan bu yönelim, kısa sürede ülke içi ve uluslararası her temel konuda çarpıcı bir düşünsel dönüşüm öngören “yeni politik düşünce” olarak sistemleştirilmiştir. Dünyanın ilk ve en güçlü sosyalist devletini yöneten kadroların sosyalist-enternasyonalist projeye artık inanmadıklarını, kapitalist düzenin insanlığın ortak kaderi olduğunu, sosyalist devrimin ve sosyalist kuruluşun insanlığın normal gelişim yolundan bir sapma, “tarihi bir hata” olduğunu önce örtülü olarak, daha sonra açıkça dile getirdikleri ortamda oluşan iktidar boşluğundan yararlanan kapitalizm yandaşları büyük bir hamle yaptılar. Bu süreçte sosyalist sistem çözülmeye başladı (Salihoglu, 2004b). 1989 yılında Sovyetler Birliği Komünist Partisi'nin zayıflaması ile birlikte, Gorbaçov çevreye isteksizce önerilerde bulunmaya başladı. Gorbaçov, SSCB yönetimine bağlı on beş Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'nin Leninist düşünce doğrultusunda Sovyet Federasyonu altında yeniden yapılanmasını önerdi. Bununla birlikte, Baltık Cumhuriyetleri, Gürcistan ve Azerbaycan Sovyetler Birliği'nde kalmayı açıkça bir sorun olarak görmeye başladılar. 1990 yılının sonuna kadar beş birlik cumhuriyeti (Estonya, Letonya, Litvanya, Gürcistan ve Ermenistan) bağımsızlıklarını ilan ettiler ve on kadar cumhuriyet ise egemenliklerini açıkladılar. Aralık 1991'de Sovyetler Birliği çözülene kadar bu konuda bir hukuk savaşı sürdü ve Rusya Halk Temsilcileri Kongresi Haziran 1990'da Rusya'nın egemenliğini ilan etti (Troger ve Felker, 2001, 322).

Kısacası sosyalizm, Rusya'ya sosyalist bir toplumun kurulması ve yaşaması için uygun koşullar oluşmadan tepeden inmiştir ya da dayatılmıştır. Sosyalist projeyi eksiksiz biçimde uygulamanın bütün nesnel koşulları olgunlaştığı zaman ise, aynen sosyalizmin tepeden kurulması gibi sosyalizm tepeden yıkılmıştır.

4.1.5. Yönetimsel Yapı

Kamu yönetiminin bir disiplin dalı olarak doğuşu kapitalizmin ortaya çıkışı ile bağlantılıdır. Bir disiplin olarak kamu yönetimi, çağdaş toplumlarda merkezileşmiş ulus-devlet yapısına ait yönetim ilişkileri olgusunu incelemektedir. Dolayısıyla, doğal olarak, kapitalist sistem içinde öğrendiğimiz ve bildiğimiz anlamda kamu yönetimi disiplinini sosyalist sistem içinde yorumlamak ve sosyalist rejimi uygulamış ülkelere uyarlamak bir sorunun varlığına işaret etmektedir. Araştırmada, bu tartışmadan uzak kalarak SSCB dönemi Türk Cumhuriyetleri'nde devlet yönetimi ele alınmaktadır.

Ancak Sovyet dönemine gelmeden önce Orta Asya ve Kafkasya'daki Türk devlet ve topluluklarında devlet yönetimine ilişkin bir iki şey söylenebilir. Orta Asya'da devlet geleneğine kurultay egemen olmuştur. Bu gelenek Kazaklar tarafından uzun bir süre sürdürülmüştür. Devlet işleri her yıl belli bir ayda toplanan kurultayda görüşülmekteydi. Bu toplumların yönetimi beylerin elinde bulunmaktaydı. Hanlar da beyler arasından seçilirdi. Han ve beylerin yanında adalet işlerine bakan hâkimler vardı. Kabile ve boyların başında ise aksakallılar bulunmaktaydı.⁷⁹

Orta Asya ve Kafkasya halklarına dayatılan Sovyet sistemi geleneksel toplumları belirli ölçüde modernleştirmiştir. Sovyet kurumları Moskova ve çevresinde işletilirken bunlar Orta Asya ve Kafkasya'da çoğunlukla kâğıt üzerinde desteklenmekte ancak uygulanmamaktadırlar. Sovyet dönemi sırasında klanpatronaj ve hısımlığa (akrabalık) dayanan sosyal sistemler eleştirilmekle birlikte yok olmamışlar, kendilerini Komünist devlet-parti sıradüzenine uydurmuşlardır. 1960'lara kadar yönetim sistemine ilişkin reform tamamlanmış; klan ilişkileri ve aksakallık, toplumsal kültür ulusal nomenklatura yapılarına dönüşmüştür (Morozova, 2004).

Sovyet devlet geleneği aparat ve onun önemli parçası nomenklatura olmuştur. Merkezi yönetim birimleri bakanlık, devlet komitesi ve ajans türünden örgütlenmeleri içermektedir (Aslanov, 2007, 5).⁸⁰ Sağlık, eğitim, ulaştırma gibi

⁷⁹ "Aksakallık" kurumu bugün Orta Asya'da hâlâ geçerlidir.

⁸⁰ Kamu hizmetlerinin temel ayırt edici özellikleri: Sosyalist ekonomide her şey devlet mülkiyeti altındadır ve kamu hizmetleri devlet tarafından yerine getirilmektedir. Hizmetlerin özel

bakanlıklar SSCB Bakanlar Kurulu'nun bir parçası olup, merkezleri Moskova'da idi. Bakanlık merkezi bir örgütlenmeydi ve 15 cumhuriyetin bütün bakanlıkları buraya bağlıydı. Kamu hizmetleri ise yönetsel olarak, Cumhuriyetlerin Bakanlıkları, oblast (kray) ve rayon merkezlerinde örgütlenmiştir.

1917'den 1980'li yılların ortalarına kadar SSCB'deki, kamu hizmetleri; eşit, merkezi, planlı, örgütlü, basamaklı, entegre, toplumun gereksinimine dayalı, işçi ve emekçi sınıf katılımlı, nitelikli ve emekçilerinin eşit dağılım ile hizmet sunduğu özelliklere sahip olmuştur ("Sovyetler Birliği'nde Sağlık Hizmetleri", 2008). Çünkü sosyalizm kapitalizmin kâr sağlama güdüsünden farklı olarak kamu yararını esas almaktadır.

Sovyet döneminde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri üç farklı statüye sahip olmuşlardır: 1917–1922 yılları arası bağımsız; 1922–1936 yılları arası bölgesel ve 1936–1991 yılları arası birlik cumhuriyeti biçiminde.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, Çarlık Rusya'sı döneminde küçük yönetim birimlerine parçalanmış ve bölge olarak yönetilmiştir. Bu ise Cumhuriyetlerin ulusal düşünce ruhlarının zayıflamasına, askeri bürokrasinin zamanla sivil bürokrasi ile yer değiştirmesine neden olmuştur. Bu tarihi sürecin devamı olarak Halk Cumhuriyetleri (1922–1936) ve Sovyet Cumhuriyetleri (1936–1991) dönemleri bir genel bütün içinde gözden geçirilebilir. Bu dönemlerin Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri kamu yönetimleri üzerinde bıraktığı önemli izler belirlenmiştir. Bu tarihi süreçte Türk Cumhuriyetleri'nin birlikte değerlendirilmeye alınmasının en önemli nedeni, Sovyet Rusya'nın söz konusu Cumhuriyetler için benzer politikalar yürütmesidir.

Çarlık Rusyası döneminde kalıcı bir taşra yönetimi yapılanması ve ulusal çıkarlarla örtüşmeyen bir bürokrasi geleneği söz konusudur. Halk Cumhuriyetleri döneminde ise bağımsız ulusal devletlerin genel kamu yönetimi şekli belli ölçülerde kurulmuştur. Sovyet Cumhuriyetleri döneminde ise federal devletin bir parçası halinde yaşamının özellikleri ortaya çıkmıştır (Aslanov, 2007, 5). Azerbaycan Cumhuriyeti'nde totaliter yönetim biçiminin uzun süre devam etmesi ülkede totaliter düşünce yapısının egemen olmasıyla sonuçlanmıştır (Aliyev, 2002, 46).

sektör tarafından yerine getirilmesi söz konusu değildir. Bununla birlikte hizmet sektörü fazla gelişmemiştir.

Kamu Hizmetleri: Rusya’da Devrim öncesi dönemde kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü yerel yönetim otoritelerinin kurduğu zemstova sistemi ile yürütülmüştür. Zemstovanın yürüttüğü kamu hizmetleri süreklilik ilkesi dışında, büyük bir çoğunlukla gönüllülerce yürütülmekteydi. Ayrıca, eğitim ya da sağlık gibi hizmetleri yürütecek kurum da oldukça sınırlı sayıdaydı. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik yasası, tüm işçilerin ancak beşte birini kapsamaktaydı. Sosyal güvenlik kapsamında olan işçiler sigorta primlerinin beşte üçünü de kendileri ödemekteydiler (“Sovyetler Birliği’nde Sağlık Hizmetleri”, 2008).

Büyük Ekim Devrimi ile işçi ve emekçilerin yaşamı bütünüyle değişmiş; çalışanların hak ettikleri yaşam koşulları yaratılmıştır.⁸¹ 1936 Anayasa’nın 120. maddesinde; “Sovyet halkı, hastalık ve/veya sakatlık olsun tüm yaşamı boyunca sağlığının korunması hakkına sahiptir. Bu hak, sosyal güvenlik sistemiyle, sağlık hizmetlerinin parasız verilmesiyle ve herkesin ulaşabileceği sağlık kurumlarının kurulmasıyla garanti altına alınır. Toplumun sağlığının korunması SSCB devletinin temel sorumluluğu ve görevidir” (1936 Constitution of The USSR”, Article 120) şeklinde belirtilerek, hukuksal olarak SSCB herkese eşit, parasız, nitelikli sağlık hizmeti sunmayı garanti etmiştir. 1917’den 1980’li yılların ortalarına kadar SSCB’deki, sağlık hizmeti; eşit, merkezi, planlı, örgütlü, basamaklı, entegre, toplumun gereksinimine dayalı, işçi ve emekçi sınıf katılımlı, nitelikli ve sağlık emekçilerinin eşit dağılım ile hizmet sunduğu özelliklere sahip olmuştur. Çünkü sosyalizm sosyal hastalıkların ya da bir başka deyişle önlenemez, korunabilir hastalıkların oluşmayacağı bir yaşamı ve çalışma koşullarını hedefler (“Sovyetler Birliği’nde Sağlık Hizmetleri”, 2008).

Sosyalist dönemde kamu hizmetlerinin “merkezi planlama”, “ücretsiz hizmet”, “kapsayıcılık” gibi ilkeler doğrultusunda yürütüldüğü görülmektedir.

Birçok sosyalist ülkede sağlık hizmetlerinden birinci derecede sorumlu olan kişi aynı zamanda eğitim ve sosyal işlerden sorumlu olan bir “Bakanlar Kurulu” üyesidir. Sağlık işlerini yürüten Sağlık Bakanlığı’nın başındaki kişi bir devlet

⁸¹ Sağlık alanında atılan ilk resmi adım ise, 26 Ekim 1917’de Leningrad Askeri Devrim Komitesi’ne bağlı her bir tren istasyonunda inşa edilen Sağlık Sanitasyon Bölümü’nün kurulmasıdır. Amaç, savaşta yaralı askerlere ilk müdahalenin yapılmasıdır. Savaşın sona ermesiyle birlikte, sağlık hizmetleri geniş olarak yeniden ele alınmıştır (“Sovyetler Birliği’nde Sağlık Hizmetleri”, 2008).

memurudur. Sağlık Bakanı, Bakanlar Kurulu üyesi değildir. Her bakanlıkta Bakan yardımcıları vardır. Bu kişiler, “müsteşar” ya da “müsteşar yardımcıları” gibi görev görür (Öztek, 2008).

Kapitalist ülkeler tarih boyunca bütçelerinin büyük bir bölümünü savaşa, silahlara ayırır; bilimsel ve teknolojik ilerlemeler, sağlık, eğitim gibi tüm olanakların büyük bir çoğunluğu zenginler içindir. Oysa 70 yıllık sosyalist tarihinde SSCB, enerjisini, kaynaklarını, bütçesini ve olanaklarını işçilerin, emekçilerin refahı için harcamıştır. Örneğin, 1925 yılında sağlık harcamaları yaklaşık 90 milyon dolara, ‘37 yılında 10 bin 300, ‘42 yılında ise 16 bin 500 milyon rubleye kadar yükselmiştir. 1913 yılında toplam halk sağlığı harcaması 128 milyon ruble iken, 1928 yılında 703 milyon rubleye ulaşmıştır. Aynı yıl, kişi başı sağlık harcaması dört kat artarak, 4,5 rubleye yükselmiştir (“Sovyetler Birliği’nde Sağlık Hizmetleri”, 2008).

1918 yılında dünyada eşi ve benzeri olmayan bir sağlık örgütlenmesi kurulmuş; toplumun değişen sağlık gereksinimleri doğrultusunda, 1936 yılında SSCB'deki sağlık örgütlenmesi son haline kavuşmuştur. Bu örgütlenme 1980'li yılların sonuna kadar, hemen hemen hiç değişmemiştir. Sağlık bakanlığı, SSCB Bakanlar Kurulu'nun bir parçası olup, merkezi Moskova'da idi. Bakanlık merkezi bir örgütlenmeydi ve 15 cumhuriyetin sağlık bakanlığı buraya bağlıydı (Haines, 1928, 44–45).

Sovyet sağlık emekçilerinin erkekleri 60, kadınları 55 yaşında emekli olur; haftada 40 saat çalışırdı. Oysa 1970'li yıllarda ABD'deki hekimler haftada ortalama 60 saat çalışırdı. Tüm işçi ve emekçiler gibi, sağlık emekçileri de her türlü toplumsal olanaklardan faydalanırdı. Bunların yanında, 1920 yılından itibaren Sağlık Emekçileri Sendikası altında örgütlenildi. Sağlık emekçilerinin sayısı, dağılımı toplumun gereksinimleri ölçüsünde planlanmıştır. Örneğin, toplam istihdam içinde sağlık emekçilerinin oranı 1930 yılında yüzde 1,6 iken, bu oran ‘70 yılında yüzde 3,1'e yükselmiştir. Sağlık, fiziksel eğitim ve sosyal güvenlik sektörü, ekonominin 1940 yılında yüzde 6'sını, ‘60'ta yüzde 11'ini, ‘85'te ise yüzde 18'ini oluşturuyordu. 1940 yılında 1 milyon 512 bin olan sağlık emekçisi sayısı, ‘70 yılında 5 milyona yükselmiştir. 1957 yılında tüm sağlık emekçilerinin 71 bin 151'i hemşire, 99 bin 921'i ebedir. 1970'li yıllarda SSCB'nin nüfusu dünyanın yedide birini oluştururken, SSCB'deki hekimlerin sayısı dünyadaki hekimlerin dörtte biriydi. ABD ise, dünya

nüfusunun yüzde 5,7'sine sahipti ve hekimlerin sayısı dünyadaki tüm hekimlerin yüzde 12'sini kapsıyordu. Durum böyle olunca, 1960'lı yılların ortalarında, SSCB'de 10 bin kişiye 23,9 hekim düşerken, Türkiye'de 3,3, ABD'de ise 3,7 hekim düşmekteydi ("Sovyetler Birliği'nde Sağlık Hizmetleri", 2008).

Bu dönemde aşırı merkeziyetçilik ve bürokrasi bir yandan da kamu hizmetlerinde soruna işaret etmektedir. Moskova'nın normları, örneğin hasta sevki için il sağlık müdürlüğünden onay alınmasını gerektirmektedir. Personel sayısı çok fazla olduğu için bunların bir kısmı atıl durumdadır. İzin kullanımına ilişkin de çok önemli sorunlar bulunmaktadır. Türkmenistan'da hemşirelerin yüzde 25'inin, kadın doktorların yüzde 19'unun doğum iznine ayrıldığı dönemler olmaktadır. Doğum izni 3 yıla kadar ücretli, 6 yıla kadar düşük ücretli olarak belirlenmiştir. Terapist yılda 41 gün, psikiyatrist 72 gün izin kullanabilmektedir. Eğitim konusunda da sorunlu alanlar bulunmaktadır. Örneğin tıp eğitiminde yetersizlikler söz konusudur. Sağlıkla ilgili üniversiteler, eski Sovyet sisteminde Sağlık Bakanlığı'na bağlıdır. Personelin görev tanımlarının iyi yapılmamış olmasına bağlı olarak görevlerin yerine getirilmesinde çakışmalar yaşanabilmektedir. Kamu kurumlarında da altyapı sorunları yaşanabilmektedir. Örneğin Türkmenistan'da hastanelerin % 80'inde akarsu yoktur. Tuvaletler bina dışında ve hijyenik değildir. Hastaneye yatış endikasyonlarında uygunsuzluklar yaşanmaktadır. Hastaneye yatanların yüzdesi şöyledir: Kazakistan %21,2, Özbekistan %22, Kırgızistan %24,6. Hastanede kalış sürelerinin uzunluğu da sorundur. Türkmenistan'da ortalama bu süre 15 gündür. Kamu kurumlarının ayrı sağlık birimleri ve hastaneleri bulunmaktaydı (demiryolları, polis vb). Sovyet döneminde kamu hizmetleri kapsayıcı olduğu için tüm ülkeye yayılmış durumdadır. Kalabalık bir ekip tarafından herkese ücretsiz olarak sunulmaktadır. Ancak hizmet kalitesi düşüktür (Öztek, 2008).

Sosyalist dönemde sağlık kadar eğitim hizmetlerine de çok büyük önem verilmiştir. 1936 Anayasası'nın 121. maddesine göre "SSCB yurttaşları eğitim hakkına sahiptir. Bu hak, evrensel, zorunlu ilköğretim; yüksek öğretim dâhil olmak üzere ücretsiz eğitim; üniversite ve yüksek okullardaki öğrencilerin büyük çoğunluğu için devlet bursu; okullarda anadilde eğitim verilmesi; ve emekçilerin fabrikalarda, devlet çiftliklerinde, makine ve traktör istasyonları ile kolektif çiftliklerde ücretsiz

mesleki, teknik ve tarımsal (agronomik) eğitim organizasyonları ile güvence altına alınmıştır” (“1936 Constitution of The USSR”, Article 121).

Devrimle birlikte Çarlık rejiminden devralınan Rusya’da okur-yazar oranı yüzde 28,4’tü. Özellikle köylüler arasında neredeyse hiç kimse okuma yazma bilmiyordu çünkü eğitim ve öğrenimin; özellikle yüksek öğrenimin dayattığı maddi bedel, köylüler tarafından karşılanamayacak kadar yüksekti. Ekim Devrimiyle birlikte eğitimin tüm kademeleri, tıpkı diğer kamusal haklar gibi ücretsiz hale getirildi. Ama eğitimin ücretsiz hale getirilmesi tek başına Sovyetler Birliği’nin eğitimle ilgili sorunlarını çözmiyordu. Bu yüzden Lenin 26 Aralık 1918’de; sekizinci parti kongresinde ülkedeki okuryazar oranını arttırmak için okuma yazma seferberliği başlatmıştır. Sovyetler Birliği’ni oluşturan ülkelerin farklı dillere sahip olmaları nedeniyle okuma-yazma seferberliği aynı zamanda iletişim dilinin ortaklaşması ve sosyalizmin tüm ülkelerde anlatılması anlamına gelmektedir. Okuma-yazma seferberliği 1939 yılına kadar sürmüş, 1926 yılında ülkede okur-yazar oranı yüzde 56,6 ya çıkarken; 1939’larda Sovyet yurttaşlarının neredeyse tamamı Rusça okuma-yazmayı öğrenmiştir. Seferberliğin sonunda Rusça tüm ülke genelinde bilinen bir dil haline gelmiştir. Sovyetler Birliği’ndeki ülkelerin tamamında eğitim anadilde yapılmaktaydı ve anadili Rusça olmayan okullarda ikinci dil ise Rusça verilmekteydi. Tüm ülkelerde tek bir eğitim müfredatı uygulanmış ve Rusça, Rus Dili Edebiyatı, tarihi ve gelenekleri bu müfredatta yer almıştır (“SSCB’de Eğitim”, 2007).

Sovyetler Birliği’nde eğitim tüm kademelerde karma ve laik temelli yapılmaktaydı. Akli ve bilimselliği içermeyen hiçbir konunun müfredatta yeri yoktu ve okullar her türlü dini törenden uzak kurumlardı. Okullarda öğrencilere parti ve ülke tarihini anlatan dersler verilmekteydi ve öğrencilerin ülkeye dair konulara sosyalist bir bakış açısıyla yaklaşmalarını sağlamak için bu derslere özel önem verilmekteydi. Sovyetler Birliği’nde eğitim sistemi ülkenin ekonomik, ideolojik ve askeri gereksinimlerine yanıt vermek için planlanmıştı ve üretimle iç içe geçen, yaşamın tamamını ve her alanını kapsayan sürekli eğitim modeli benimsenmiştir (“SSCB’de Eğitim”, 2007).

Devrimden sonra ülke ekonomisinin kalkınma ihtiyacıyla birlikte, kadınların üretim sürecine katılabilmesi için 0-3 yaş arası çocukların bakılabileceği kreşler

açıldı. Kadınlar istekleri doğrultusunda çocuklarını bu kreşlere bırakabiliyorlar ve geri alabiliyorlardı. Bu kreşlerde çocuğun bakımını hemşireler ve öğretmenler üstleniyorlardı. Çocuklar gününbirlik olduğu gibi, haftalık olarak da bu kreşlere bırakılabiliyorlardı. Aynı gereksinime yanıt vermek üzere 3–6 yaş arası çocukları kapsayan anaokulları, çocukların temel eğitime hazırlanmalarını sağlamakta ve çocukların sorumluluk algılarının gelişmesini kolaylaştırmaktadır (“SSCB’de Eğitim”, 2007).

Sovyetler Birliği’nde zorunlu eğitim 7+3 yıl şeklindeydi. İlk dört yıl öğrenciler okuma-yazma, matematik gibi temel becerileri kazandıktan sonra yedinci sınıftan itibaren branş derslerini alırlardı. Matematik, fen bilimleri, coğrafya, tarih, fizik, kimya, müzik, teknik çizim, el sanatları, beden eğitimi ve askeri eğitim, SSCB anayasası dersleri müfredatta yer alan temel derslerdi. Tüm bu derslerin amacı öğrencilerin kendi potansiyellerini en üst seviyeye çıkarabilmeleri ve ülkelerinin gelişimine katkıda bulunabilmelerini sağlamaktı. Yedi yıllık öğrenimlerini tamamlamış öğrenciler, istekleri doğrultusunda 2 yıllık teknik okullara devam ederek, bu okulu bitirdikten sonra çalışma yaşamına başlardı. Eğer yüksek öğrenim yapmak isterlerse, sınavsız bir şekilde iki yıl daha yüksek öğrenime devam edebilmekteydiler (“SSCB’de Eğitim”, 2007).

Temel eğitim 7–17 yaş arası tüm çocukları kapsıyordu ve tam gün okullara devam etmek için koşulları uygun olmayan çocuklara akşamları katılabilecekleri “akşam okulları” ya da katılımcıların uygun oldukları zamanlarda dahil olabilecekleri “yarı zamanlı okullar” açılmıştı. Bu okullarda da 10 yıllık eğitim programının dersleri yoğunlaştırılmış şekilde veriliyordu. Ayrıca temel eğitimini tamamlayamamış yetişkinlere de çalışma saatlerinin dışında ders veren okullar vardı (“SSCB’de Eğitim”, 2007).

Örgütlü bir toplumda eğitimi sadece okulla birlikte düşünemeyiz. SSCB de öğrencilerin okullarında dâhil oldukları düşünce ve tartışma grupları, mahallelere ve yerelliklere taşınmıştı. Neredeyse her mahallede genç komünistlerin ve mahalle gençlerinin çalışma yürüttüğü öncü evleri ve atölyeleri, gençlerin okul dışında da zihinsel ve pratik faaliyetlerinin sürmesini sağlamakta ve onların kendi çevrelerini, ülkelerini ve dünyayı Marksist bir bakış açısıyla anlamalarını ve yorumlamalarına katkı sağlamaktaydı. Ayrıca komünist parti tarafından çocuklar ve yetişkinler için

eğitsel amaçlı yayınlar yapılmakta; tiyatro, bale, film gösterileri ve konserler düzenlenmekteydi. Bu tür etkinlikler çocukların, gençlerin ve yetişkinlerin eğitiminin devamlılığını sağlamak ve ideolojik olarak Sovyet insanının güçlenmesine katkı sağlamaktaydı (“SSCB’de Eğitim”, 2007).

SSCB Döneminde Kamu Görevlileri: SSCB döneminde Türk halklarının önemli bir kısmı tarımsal faaliyetler ile uğraşmakta ve yüksek nitelik gerektiren işler ile devlet teşkilatındaki önemli görevlerde Rus ve Slav kökenli olanlar görev yapmakta idiler (Namazie ve Sanfey, 1999, 14). Sosyalizm döneminde, sistemin kendi dinamikleri gereği herkese yaşam istihdamı da denilen iş güvencesi ile tam istihdam politikası uygulanmıştır.

Sovyet döneminde üretim düzeyinin düşük olmasına karşın işgücü, iyi bir eğitimden geçirilmiştir. Çalışanlar ekonomik, bilimsel, teknik, insani, sosyal ve entelektüel bir birikime sahip olmuşlardır. Yüksek eğitim standardı alan bir nüfus yapısında da nispeten vasıflı ve mesleki eğitimin de varolduğu söylenebilir (Koichuiev, 1996, 26; Abazov, 2000, 50).

Yerel Yönetimler: Sosyalist devletin örgütlenmesi sırasında karşılaşılan ve ivedi çözümlerin getirilmesini zorunlu kılan bir sorun, merkezi yönetim (merkeziyetçilik) ile yerinden yönetim (âdemi merkeziyetçilik) arasındaki dengenin ne şekilde ve hangi ölçüler içinde tutturulacağı sorunudur.⁸² Bütün sorunlar gibi bunun da yanıtı, ilgili toplumun nesnel gelişkinliğinde yatmaktadır.⁸³ Ancak Orta

⁸² Bugün yerel yönetim, kent yönetimi denildiğinde, yerel bir topluluğa kamu hizmeti sağlayan yönetsel, sosyal ve siyasal birimler akla gelmesine karşın, tarihsel gelişim süreci içinde ilk yerel yönetimler, bugün daha çok devlete, merkezi yönetimlere bırakılmış olan görevleri yerine getirmekteydiler. Bu durum ilk çağlardaki devlet anlayışının da bir sonucu olarak iktidar açısından merkeziyetçi bir yapı sunmaktadır. “Komün olgusunun ortaya çıkması ile 10 ve 16. yüzyıllar arasında gelişip belli işlevleri yerine getirmesi, yerel yönetimlerin demokrasi ile birlikte anılması sonucunu doğurmuştur. Demokrasi hücreleri olarak anılan ve dönemindeki iktidarlara karşı özgürlüğün, eşitliğin, katılım ve kendi kendini yönetmenin örneği olarak ortaya çıkan komünler, 16.yüzyılda işlevini kaybederek, merkezi devletlerin güçlenmesi sürecinde devletin bir parçası haline gelmişlerdir” (Wickwar, 1970, 6–7).

⁸³ Kimi örnekler konuyu açmamıza yardımcı olacaktır. Sosyalist devrim ileri bir kapitalist ülkede gerçekleşmişse, (1) üretim araçlarının devlet mülkiyetine devredilmesi, (2) eski düzenden kalma gerici sınıfların direnişlerinin kırılması ve (3) işçi sınıfının, belirli ölçüler içinde kendini yönetme yetisini kazanmasından sonra, sosyalist devlet, dengeyi yerinden yönetim lehine bozacak şekilde, merkezi organların yetkilerini mahalli organlara devretmek zorunluluğunu duymaktadır. Yok, sosyalist devlet, sosyalist devrimin gerçekleşmesinden sonra, sosyalizme geçişin maddi ve teknik koşullarını yaratmak durumunda bulunuyorsa, o zaman, hem geçiş dönemi uzamakta ve hem de katıksız bir merkezilik zorunlu duruma gelmektedir. Bunun nedeni, sınırlı kaynakları, en yüksek

Asya ve Kafkasya bölgesinin yönetim tarihi incelendiğinde, yerel yönetim kurumları karşımıza çok etkili kurumlar olarak çıkmamaktadır. Bu devletlerin “tarihsel birikiminde ve geleneklerinde yerel yönetim olgusu yok denecek kadar azdır” (Zengin, 2000, 6). Bunun nedeni, bu bölgede yerel demokrasi geleneğinin yok denilecek kadar az olmasıdır. Eski Sovyet Cumhuriyetleri’nde demokratik kurumlar zayıf kalmıştır ve doğal olarak yerel yönetim kurumları da Batılı kimi ülkelerin birer kopyası olmanın ötesine geçememişlerdir. Buna bağlı olarak halkın yerel düzeyde siyasi sürece katılımı sınırlı olmuş ve yerel seçimler çoğu kez dekoratif bir özellik taşımıştır (Sakınç, 2005, 203). Bu bölgede yerel nitelikli kurumların gelişmemesinin bir nedeni de, bölge tarihinin her döneminde merkezi yönetimin güçlü olmasıdır.⁸⁴ Ancak bu, bölgede yerel nitelikli kurumların hiç olmadığı anlamına gelmez. Çarlık Rusyası’ndaki zemstovolar⁸⁵ bu kurumlara örnektir.

verimi sağlayacak ve sosyalist toplum düzenini kurmaya doğrudan katkıda bulunacak bir şekilde, tekelden (merkezden) değerlendirme gereğidir (Fişek, 1970, 63–64).

⁸⁴ Bölgede merkezi yönetim örgütü güçlü olduğu için 20. yüzyıla gelinceye kadar yerel yönetim ile merkezi yönetimin taşra örgütü anlatılmak istenmiştir. 18. yüzyılın sonlarında Rus İmparatorluğu’nda başlayan köylü ayaklanmaları ve soyluların baskıları Çarı yerel öz-yönetimlerde reformlar yapmaya zorlamıştır. Yapılan il reformu ile ülke, nüfusu 300–400 bin arasında olan elli guberniyaya (il), bunlarda nüfusu 20–30 bin arasındaki yerleşme birimleri olan uyezd (ilçe) birimlerine ayrılmıştır. “Guberniya ve uyezd yerel yönetim birimleri”, yörenin askeri, mali ve yönetsel işlerinden sorumlu olan ve yörede Çarlığın mutlak temsilcisi sayılan yöneticiler eliyle yönetilmiştir. 1775 yılında getirilen bu merkezîyetçi yapı, 1785 yılında soyluların baskısı (“Soyluluk Beratı”) ile belli değişikliklere uğramıştır (Güler, 1998, 58, 87).

19.yüzyılın başlarında Çarlık Rusyası tarafından işgal edilen Azerbaycan, Çarlığın bir vilayetin (guberniyası) yapılmıştır. Vilayet, Rus Çar tarafından atanan ve her zaman Rus olan vali (gubernatör) tarafından yönetilmiştir. Genellikle üst düzey yönetici ve memurların hepsini Ruslar oluşturmuşur. Çarlık Rusyası’nın denetiminde kalan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, bu bölgede uygulamaya konulan yerel yönetim reformlarına bir şekilde tabi tutulmuşlardır. Örneğin Rus İmparatorluğu’nun bir vilayeti olan Kuzey Azerbaycan’da dört guberniya kurulmuş ve yerel yönetimlere Çar tarafından atanan valiler (general gubernatörler) başkanlık yapmışlardır (Hasanoğlu, 2008).

⁸⁵ Rusya’da yerel yönetimler, ülke, sömürgeleşme sürecinin dışında kaldığı için olsa gerek, Osmanlı yerel yönetimlerine yakıştırılan “taklit”, “özenti”, “ithal” gibi niteliklemlerle açıklanamaz. Zemstovo adıyla bilinen yerel kurumlara ilişkin iki bakış açısından söz edilebilir. Birincisi, 19.yüzyılın ikinci yarısında bu kurumları sahiplenen zemstovistler ya da liberaller ile Batılı araştırmacıların bakışıdır. Buna göre Rus yerel yönetimleri Batı’da olduğu gibi liberal kurumlardır ve otokrasiyi anayasal-temsili yönetim sistemine doğru itelemeyi, kapitalizmin gelişmesini hızlandırmayı amaçlamışlardır. Diğeri, Lenin’in açıklamalarını izleyen Sovyet araştırmacıların bakışıdır. Onlara göre zemstovo reformu, “halk arasındaki kaynaşma ve devrimci baskı tarafından otokratik devletten zorla koparılmış (siyasal nitelikteki) ödünlere biridir (Güler, 1998, 83–84).

Rus yerel yönetim geleneği ile ilgili olarak, zemstovo kurumu oldukça önemli bir yere sahiptir. Kimi yazarlara göre, liberalizmin Batılılaşmada uygarlığın taşıyıcısı kurumu olma niteliğine sahip yerel yönetim anlayışı, zemstov deneyimince geçersiz kılınmıştır. Daha çok köylülerin ortak hareket ettikleri bir alan, feodal değerleri güçlendiren bir kurum olarak ortaya çıkan zemstovo, 1917 Ekiminde Bolşeviklerin iktidara el koyması ile köklenmiş ve yerine yerel sovyet örgütlenmesi geçmiştir (Güler,

Rusya’da zemstovo örgütlenmesi, 1917 Şubat Devrimi’nin ardından soyluluğun tekeline sanayici ve tüccarların genişleyen tekeline açılmış; bu kurumlar il ve ilçe düzeyinden sonra bucak düzeyine indirilerek ve seçim koşulları biraz daha yumuşatılarak demokratikleştirilmek istenmiştir. Bundan böyle “yönetim düzeninin temeli” olacağı ilan edilen bu kurumlar; karşılarında dağınık olmak bir yana, resmi yapılanma dışında kendi kendine örgütlenmiş ve resmi kurumları sorgulayan bir köylü kitlesi bulunca, siyasal çatışmayı en küçük yerleşme birimlerine taşımak ve süregiden çatışmaları şiddetlendirmekten başka bir şey yapmamıştır. Aynı yılın Ekim ayında Bolşeviklerin iktidara el koyması ise zemstovo kurumunun ortadan kaldırılması ve yerine yerel sovyet örgütlenmesinin geçmesi anlamına gelmiştir (Güler, 1998, 100). Sovyetler Birliği döneminde yerel yönetim hizmetleri halk temsilcilerinden oluşan bu yerel sovyetler tarafından yerine getirilmiştir (Alymkulov ve Kulatov, 2001, 525).

Yerel yönetimler konusunda siyasal yaklaşımı içeren liberal gelenek dışında başka kuramsal çözümler de bulunmaktadır.⁸⁶ Bunların başında ise, Orta Asya ve Kafkasya ülkeleri de içinde olmak üzere geniş bir coğrafyada, uzun sayılabilecek bir süre uygulanmaya çalışılan ve Marksist çözümleri içeren sosyolojik yaklaşım gelmektedir. Rus yerel yönetim geleneği ile iç içe geçmiş bir yapı görünümü taşıyan yerel yönetimlerin bu sosyal çözümlemesi, diğer eski Sovyet Cumhuriyetleri gibi Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri özelinde de, yerel yönetim anlayışı ve yapılanmaları bağlamında etkili olmuştur.

Daha geniş anlamda sosyalist yerel yönetim anlayışı da deyebileceğimiz bu yaklaşımın en önemli özelliklerinden birisi, uygulandığı değişik ülke ve toplumlarda

1998, 103). Yerel sovyetler ise daha sonraki aşamada, Bolşevikler ve Menşevikler arasında bitmez tükenmez tartışmaların konusu olmuştur.

⁸⁶ Yerel yönetimler konusunda gelenekselleşmiş üç temel yaklaşımdan birincisi, siyasal insanı temel alan liberal yaklaşım; ikincisi, ekonomik insanı esas alan neoklasik yaklaşım; ve sonuncusu ise sosyal ilişki üstüne temellendirilen Marksist yaklaşımdır. Orta Asya ve Kafkasya yerel yönetimlerinin hem anlayış hem de kurumsallaşma açısından daha iyi anlaşılması bakımından Marksist yaklaşımın irdelenmesi gerekmektedir. Marksist yaklaşım, sınıf çelişkisi ve sermaye birikim süreçlerinin önceliğini vurgulamaktadır. Sosyalist devlet döneminde yerel yönetimler, kolektif tüketim araçlarını sağlamakla görevli birimler olarak karşımıza çıkarken, izleyen dönemin yerel yönetimleri daha çok sermayeyi ve onun istemlerini desteklemeye yönelmişlerdir.

Yerel yönetim kuramları ile ilgili bir çalışma için bkz. ŞENGÜL, H. Tarık, (2001), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, ss.43–60.

farklı niteliklere sahip olmasıdır. Sovyetler Birliği'nde önce Lenin, daha sonra da Stalin tarafından kurulup geliştirilen bu model, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olan Yugoslavya, Arnavutluk, Bulgaristan, Macaristan, Polonya ve Romanya, Çekoslovakya ve Doğu Almanya'ya belli bir süreçte zorla benimsetilmiştir.

Bu modelin özü, “yönetimsel ve ekonomik yapıların üst üste bindirilmiş olmasıdır. Devlet sistemi de, o ülkelerde gerçekte, yasama ve yürütmenin birlikteliğine dayanmaktaydı. Rusya'da Halk Temsilcileri Sovyetleri ya da öteki ülkelerde Halk Meclisleri (Maslahatı) adını taşıyan meclisler, her ne kadar seçimle oluşturulmakta idi iseler de, seçimlere tek bir parti katılıyor ve yerel sovyetler, o tek bir partinin sıkı denetimi altında bulunuyordu. Her düzeydeki yerel meclisler için durum böyledi. Her basamaktaki birimin kararları bir üst basamağın onayına bağlı olduğundan (demokratik merkezîyetçilik ilkesi gereği) gerçek bir yerel özerklikten söz etmek mümkün değildi. Bağımlılık hem dikey anlamda, üst basamakta bulunan yerel sovyetlere karşı; hem de yatay anlamda parti örgütüne karşı olduğundan (çifte bağımlılık ilkesi gereği) (dual subordination); Batı Avrupa'da bugün olduğu gibi, seçilmiş temsili ve yerel hizmetlerin görülmesinden sorumlu özerk bir yerel yerinden yönetimden söz edilemezdi. Birkaç yıldan bu yana ise, eski halk demokrasileri, genel olarak devlet yapılarını da demokratikleştirme çabaları içinde, yerel yönetimlerini oluşturmayı ve geliştirmeyi gündemlerine almışlardır” (Keleş, 1998, 63–64).

SSCB döneminde yerel yönetimlerin en belirgin niteliği, çifte bağımlılık ve Parti'nin ağırlıklı yeridir. Yerel sovyetler arasındaki hiyerarşik ilişkiden öte, yerel sovyetlerin yürütme komiteleri (encümenler) yönetim aygıtlarıyla ilişkilerini ve ayrıca farklı ölçeklerdeki komite ve aygıtların birbirleriyle ilişkilerini düzenleyen çifte bağımlılık ilkesi bu sistemde önemli bir yere sahiptir. “Bir yerel sovyetin yürütme komitesi ve yönetim birimleri, o yerel sovyete karşı sorumludur. Ama her komite ve yönetim birimi ayrıca bir üst kademedeki sovyetin komite ve yönetim birimine bağımlıdır. Dikey bağımlılık örgütlenme, personel, karar ve bütçe üzerinde geçerli olan bir denetim mekanizmasıdır. Bu ilişki kimi zaman seçilmiş sovyet başkanı ya da yöneticilerinin bir üstteki yürütme komitesince onaylanması, alınan kararların üsttekilerce bozulması ve değiştirilmesi ya da atamayla gelen yöneticilerin üst komitelerce atanmasının kabul edilmesi, onaylanması gibi olumsuz durumları ortaya çıkarmıştır (Ökmen, 2001, 51).

Uygulamada, parti lideri yerel yönetimin de lideri olmuştur. Çoğunlukla parti sekreteri aynı zamanda yerel yönetim yürütme kurulunda (encümen) üye olarak yer almış, yerel yönetimin başkanlığıysa yine Parti komitesi üyelerinden birine verilmiştir. Sonuçta bir kentin Parti komitesi, yerel sovyetlerin işi olan örneğin sokak temizliğini üstlenmiştir. Yani yerel sovyet ve Parti organları ve çalışmaları birbirinin içine girmiştir. Ayrıca Parti yerel organlarının, yerel yönetimlerin yerine geçmesinin yanı sıra; yerel yönetimlere doğrudan emir verme uygulaması yaygınlaşarak dizgede genel bir kural biçimine dönüşmüştür (Erten, 1999, 95–96).

Sovyetler Birliği'nde bu dönemde yerel sovyetler iki buçuk yıllığına seçilirken federe ve federal meclisler beş yıl için seçiliyorlardı. Yürütme komiteleri (encümen), sovyetlerin zorunlu toplanma günleri dışındaki yetkilerini sovyetler adına kullanıyorlardı. Sosyalizmin kuruluş yıllarında yerel sovyetlere oldukça önem verilmiş ancak İkinci Dünya Savaşı yıllarında bu konuda fazla bir şey yapılmamıştır. Savaşın ardından güvenlik, ulaşım, yolların yapımı ve bakımı, ticaret ve işgücü kaynaklarının yönlendirilmesi gibi hizmetler yerel sovyetlere devredilmiştir. Sovyetler Birliği'nde, yerel sovyetler, üretim, dağıtım ve denetim boyutlarıyla işlerin içine girmişlerdir. Bu ülkelerin yerel yönetimleri üretici yerel yönetimlerdir. Eğitim, konut, eğlence yeri, lokanta, marketler, tüketim malları üretimi vb. konularda yatırımcı, kurucu, işletmeci ve yönetici olarak etkinlik göstermişlerdir. Örneğin Moskova kent sovyetinin 1,5 milyon, Leningrad kent sovyetinin de 700,000 çalışanı bulunmaktaydı. Moskova kent sovyeti tam altı yüz farklı konuda hizmet üretmekteydi (Erten, 1999, 97).

Sovyetler Birliği yerel yönetim sisteminde yerel sovyetlerin harcamaları ağırlıklı olarak eğitim, konut ve ekonomik faaliyetlere ayrılmaktaydı. Tarım, madencilik, ulaşım ve iletişim gibi konular da yerel sovyetlerin diğer görev alanlarını oluşturmaktaydı. Bu çalışmalar içinde hangi alana ne kadar kaynak ayrılacağını belirlemek, yerel sovyetlerin yetki alanları içinde değildir. Bunlar, merkezi yönetimin merkezi planlarında belirlenmekteydi. Ancak bu da tümüyle yerellerden kopuk olarak hazırlanmamakta, en alt kademelerden başlayarak üst düzeye doğru çifte bağımlılık ilkesi gereğince hem yerel sovyete ve hem de yerel sovyetin maliye birimine sorumlu olan birimlerce hazırlanmaktaydı. Her aşamada birleştirilen bu taslaklar, en sonunda onaylanmaktadır. Merkezin yardımları bu ülkede son derece

azdır. Yerel sovyetlerin denetim mekanizmaları da işletilmektedir. Sorumlu bölgede bulunan tüm kurum ve kuruluşları denetleme yetkisi, merkezi hükümetin o yöredeki kuruluşlarını da kapsayacak biçimde genişletilmiştir (Güler, 1998, 27).

Kuşkusuz, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin 1990 öncesi yerel yönetim kurumlaşması yalnızca Marksist yerel yönetim anlayışı demek değildir ve belli bir tarihi geçmişe, geleneksel kurumlara dayanmaktadır. Özbekistan'daki "mahalla", Azerbaycan'daki belediyeler gibi.

Yerel yönetim organları olarak belediyeler Azerbaycan'da ilk defa 19.yüzyılın sonunda kurulmuştur. Ancak, belediye meclisini genellikle Hıristiyan kökenliler ve kent soyluları oluşturmuştur (Aliyev, 2002, 47).

4.2. Sosyalist Devletin Yapılanması: Kuramdan Uygulamaya

Sosyalist devlet, sosyalizmin ekonomik temeli üzerine yükselen bir devlet biçimi, Marx ve Engels'in ortak deyişleriyle, burjuva devlet makinesinin kırılmasından sonra "... işçi sınıfının egemen sınıf olarak örgütlenmesidir ..." (Fişek, 1970, 61). Kuşkusuz bugüne kadar Marksist ideoloji rejimini uygulamaya çalışan ülkelerin hiçbiri "herkesin yeteneğine ve ihtiyacına göre" biçiminde özetlenen klasik Marksist düşüncedeki komünizmi uygulamayı başaramamıştır. SSCB uygulaması da dâhil olmak üzere Marksist ideoloji rejimlerinin tamamı bu amaca siyasal otoriterizmden çok, ekonomik işlevlerle ulaşmaya çalışmışlardır. Ancak bu ideolojinin ütöpik doğasına karşın, Marksist rejimlerin çoğu ekonomik öğelerden çok siyasal öğeler nedeniyle çökmüştür (Pryor, 2005, 123). Özellikle SSCB uygulamasında bunun altında yatan temel etken, yönetimin işçi sınıfına yabancılaşması, Parti aygıtına sıkışıp kalması ve aşırı bürokratikleşmesidir.

Sovyet iktidarının komünizmin üst aşamasına ilerleyişinde önüne çıkan engeller arasında en temeldeki sorun yabancılaşmadır. İşçi sınıfının kendi devletinin yönetimi işine yeterince katılmamasıyla beliren, yönetimin işçi sınıfı adına onun bir kesimi tarafından gerçekleştirilmesi sorunu, çeşitli dönemler boyunca giderek daha üst boyutlar kazanmıştır. Ekim Devrimi'nin ardından iktidarını kurup sosyalizm hedefi doğrultusunda uygulamalara girişen işçi sınıfının yönetim işini daha çok öncü kesimine, Bolşeviklere bırakmasıyla ortaya çıkan sorun, Bolşeviklerin de yönelimi tersine çevirememeleri ve sınıfın yönetime yığınal katılımını sağlamada başarılı

olamamaları sonucunda, iç savaşta yönetimin Parti içine sıkışmasına, Parti ve Devletin çakışmasına neden olmuştur. Komünizm doğrultusunda birçok ileri adımın da atıldığı iç savaştan sonra, isyan eden köylülüğe taviz olarak meta ilişkilerine gerilene NEP döneminde, yönetimin Parti içine sıkışması yerleşiklik kazanırken yönetime katılımda eşitlik anlamında demokrasinin bozulması, sınıfın genelinden öncüsüne, Partisine yansımaya başlamıştır. Sovyet iktidarının piyasa ilişkileri içerisinde önündeki sorunları çözüp ilerleyememesine bağlı olarak büyük toplumsal dönüşüme girişilmiştir. Ekonomik plan temelinde hızla sanayileşme ve kolektifleşmenin gerçekleştirildiği sosyalist inşa döneminde ise, yönetim daha da daralıp Parti aygıtında toplanmıştır. Ardından, emperyalist paylaşım savaşı öncesinde, büyük atılımın kazanımlarının pekiştirilip toplumsal-ekonomik dönüşümün tamamlandığı konsolidasyon döneminde, başvurulan terör dalgasıyla yönetici, uzman kesimler tasfiyeye uğratılmıştır. İşçi sınıfı adına yönetim olarak adlandırılan yönetimin daralması süreci, Stalin'in şahsında en üst boyuta, bireysel boyuta ulaşmıştır (Ilgaz, 2007). Bu süreç beraberinde yabancılaşma ve bürokratikleşmeyi getirmiştir.

Güler (2008) tarafından yönetim düşününde “üçüncü boyut”⁸⁷ olarak adlandırılan “sosyalist yönetim düşüncesi” üzerine çalışmak, sosyalist sosyo-ekonomik örgütlenme tarzının kendisine ilişkin kurucu bilgi üzerine çalışmak anlamına gelmektedir.

⁸⁷ Bkz. GÜLER, Birgül Ayman, (2008), “Yönetim Düşününde Üçüncü Boyutu Araştırmak”, <http://194.27.26.6/~bguler/sosyalistyonetim.pdf>, Erişim Tarihi: 4 Nisan 2008. Birinci boyut “yönetim düşüncesi”dir: Mitolojik bilgidan kapitalist üretim biçiminin yönetim düşününe kadar büyük bir çeşitlilik göstermektedir. İkinci boyut “yönetim bilimi”dir: 17. yüzyıldan günümüze uzanan Avrupa kameralizmi, yönetim hukuku, yönetibilimi, kamu yönetimi alt başlıklarından oluşur. Üçüncü boyut “sosyalist yönetim düşüncesi”dir: 19. ve 20. yüzyıl sosyalist yönetim sistemlerinin kuruluşuna ilişkin bilgi alanıdır. Dördüncü boyut “kurtuluşçu yönetim düşüncesi”dir: 18. yüzyıldan bu yana sömürgecilik ve emperyalizm karşısında bağımsızlık hareketleri çerçevesinde oluşturulan, bir dönem “üçüncü dünya” diye anılan ülkelere özgü bilgi alanıdır.

4.2.1. Sosyalist Devletin Temel İlkeleri

Demokratik Merkeziyetçilik İlkesi: SSCB örgütlenmesinin ana ilkelerinden biri, “demokratik merkeziyetçilik” olmuştur.⁸⁸ “Demokratik merkeziyetçilik”, Sovyetler Birliği Komünist Partisi (SBKP)’nin ana örgütlenme ve çalışma ilkeleri ile ilgilidir. Demokratik merkeziyetçilik ilkesi, Parti sıradüzeni (hiyerarşisi) içinde karar almayı ve alınan kararın uygulanması işlevini düzenlemektedir. Kısaca tanımlamak gerekirse, karar alınana kadar her düzeyde yoğun tartışma, ancak karar alınınca herkesin kayıtsız koşulsuz karara uyması demokratik merkeziyetçilik ilkesinin özünü oluşturmaktadır (Şaylan, 1981, 154).

“Demokratik merkeziyetçilik” ilkesi 1977 Anayasası’nın⁸⁹ 3.maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: “Sovyet Devleti, daha üst düzeydeki bir kurumun kararlarını gözlemlemek için daha alt düzeydeki kurumların zorunlu olduğu ve bu kurumların halka hesapverebilirliğinin olduğu, en aşağıdan en yukarıya devlet otoritesinin bütün kurumlarının seçimle iş başına geldiği, demokratik merkeziyetçilik ilkesi üzerine kurulmuş ve bu yönde işlevlere sahiptir.”

Tarihsel süreçte incelendiğinde Sovyetler Birliği’nin 1941’den 1945’e kadar olan dönemde Batı ile çok yakın bir işbirliği içinde olduğu görülür. Ancak, faşizmin yenilgiye uğraması ile birlikte, kapitalist Batı ile komünist SSCB arasındaki eski gerilimler kısa sürede su yüzüne çıkmıştır. Komünizmin 1940’larda yayılmasıyla birlikte gerilim daha da artmıştır. 1953’te Stalin’in ölümünün ardından durum değişmeye başlamıştır. Stalin’in ardılı Kruşçev “**eğer dövemiyorsan, yanında yer alacaksın**” görüşüne bağlı olmamakla birlikte, Sovyetler Birliği’nin Batı’ya

⁸⁸ Sosyalist Devrimin gerçekleştirilmesinden sosyalizmin üst evresine geçişin maddi, teknik ve kültürel temelinin atılmasına kadar geçen sürede, sosyalist devlet, proletarya diktatörlüğüdür. Marksist-Leninist öğretiye göre, proletarya diktatörlüğü, tarihteki bütün devlet biçimleri gibi, egemen sınıfların içe dönük bir demokrasisi, dışa, yani toplumun diğer sınıflarına, dönük bir diktatörlüğüdür. Bir farkla ki, proletarya diktatörlüğü, sınıflı toplumların tarihinde ilk kez, sömürücü azınlığın değil, sömürülen çoğunluğun devletidir. Bir yandan bu niteliğiyle ve öte yandan sosyalizmi kurmaya yöneldiği için, proletarya diktatörlüğü, sosyalist bir devlettir. Sosyalist devletin iki görevi vardır: (1) eski düzenden kalma gerici sınıfların direnişini kırmak, (2) eski düzenin kalıntılarını tasfiye ederek sosyalist toplum düzenini kurmak. İnsanın insan tarafından sömürülmesinin ve buna bağlı olarak sömürücü sınıfların yok olmasıyla, ilk görev, giderek yerini ikincisine bırakır (Fişek, 1970, 61–62).

⁸⁹ 1977 yılında uzun tartışmalardan sonra yürürlüğe giren Sovyetlerin son Anayasası aynı zamanda Marksizm içi tartışmalar açısından da büyük önem taşımaktadır. Bu Anayasa ile birlikte Sovyetler Birliği’nde proletarya diktatörlüğünün tüm halkın devletine dönüştüğü ilan edilmiştir. Sovyetlerin son Anayasası’nın Devletin sönmülmesi, emek değer yasası vb. başlıklarda yürütülen tartışmaların ardından ortaya çıkması açısından önemlidir (Oğur ve Erbil, 2008).

gececekse, ondan bir şeyler öğrenmek zorunda olduğu görüşünü kabul etmiştir (Holmes, 2002, 58–59). Stalin'in ölümünden sonra Batı'dan bir şeyler öğrenmek zorunda olduğunu kabullenmeye başlayan SSCB, bu düşünceyi, Gorbaçov döneminde, Marksizm-Leninizmin yerine geçirilen “yeni politik düşünce” ile “karşıtlarımızı ortak (partner) olarak görmek” biçimine dönüştürdü. Buna göre, sınıf kavramı, dar ve eskimiş bir anlayışın ürünüydü ve bir tarafa atılmalıydı. Savunulan görüşe göre emek ile sermaye, proletarya ile burjuvazi, yoksul köylüler ile büyük toprak beyleri, ezilen halklar ile emperyalistler ve sosyalizm ile kapitalizm arasında bağdaşmaz çelişmeler yoktu. Bu güçleri birleştiren noktalar ayıran noktalardan çok daha önemliydi (Salihoğlu, 2004a). Gorbaçov, açık bir biçimde kapitalizmle sosyalizmin birbirine yakınlaştığını söylemekle ve karşılıklı bağımlılıktan söz etmekle bir anlamda Devrimi reddetmiştir.

Merkezi Planlama İlkesi: Sosyalist ekonomilerde tüm ekonomik faaliyetler bir plan aracılığıyla yürütülmektedir. Sosyalist sistemde merkezi planlama, devletin ekonomik faaliyetleri düzenlemede ve yönlendirmede başvurduğu bir mekanizmadır. Başka bir anlatımla sosyalist ekonominin temel yürütücü gücüdür denebilir.

Birçok ülkenin, öteden beri ekonomik faaliyetlerini düzenlemede ya da; önceden belirlenen ekonomik ve toplumsal amaçlara ulaşabilmek için planlama yöntemine başvurduğu bilinmektedir. Nitekim merkezi planlı bir ekonomide de düzenleme ve karar verme işlevleri tek merkezden ve tüm ülkeyi kapsayacak biçimde gerçekleşir. Buna göre, bütün ekonomik kararların tek merkezden alındığı ve bu merkezin direktifleri ile uygulanan plan sistemine “merkezi planlama” adı verilir (Öztürk, 1987, 36). Bu tanım sosyalist ülkeler açısından düşünüldüğünde, kimi unsurların bulunmadığını belirtmek gerekir. Örneğin sosyalist bir iktisatçı, planlama ile ilgili düşüncelerini şu şekilde ifade etmektedir (Dobb, 1977, 7): Kapitalist bir ekonomide piyasa ne anlama geliyorsa, sosyalist ülkede de planlama o işlevi görmektedir. Sosyalist ülkede üretim araçlarının toplumsal mülkiyeti planlamayı zorunlu kılar. Üretim ve bölüşüm bir bütün olarak toplumu temsil eden bazı kuruluşlarca yönetilir ve yönlendirilir.

Sosyalist planlama; üretim, dağıtım, yatırım ve tüketimin yanı sıra ekonomideki sınıf ve mülkiyet ilişkilerini de düzenleyip değiştirmeyi amaçlamaktadır.

Merkezi planlama, belli bir merkezin (siyasal karar organı Komünist Parti ve Gosplan) güdümünde hazırlanan, üretim araçları mülkiyetinin kamunun elinde bulunduğu bir sosyo-ekonomik yapıda uygulanan, ulusal ekonomiyi bütünüyle kapsayan, toplumun yalnızca maddi, yönden refahını değil, aynı zamanda mülkiyet, değişim ve bölüşüm ilişkileri açısından da bütün ekonomik birimleriyle iyileşmesini amaçlayan buyurucu özelliğe sahip, yasa gücünde sürekli ve bilinçli bir müdahale aracı olarak kullanılan bir planlamadır (Burhan, 1989, 15'ten akt. Tokathoğlu, 2005, 8).

Pek çok komünist iktisatçıya göre, kapitalist ve komünist ekonomiler arasındaki esas farklılık, üretim araçlarının (fabrikalar, çiftlikler, vb.) mülkiyeti meselesi değil, ekonominin örgütlenmesidir. Bu iktisatçılar, günümüzde genellikle piyasa denilen, üretim, dağıtım ve değişim sistemini “anarşik” olarak betimlerken, kendi sistemlerini planlı olarak sınıflandırmışlardır. Komünist ekonomiler sadece planlı olmakla kalmamış; planlamanın büyük bir kısmı üretim birimi düzeyinde değil, daha çok merkezi kurumlarda gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle komünist ekonomiler genellikle merkezi planlı ekonomiler olarak adlandırılmıştır. Yüksek düzeyde merkezileşmiş yönetim ve müdahale nedeniyle bu ekonomileri betimlemek için kullanılan bir diğer terim, komuta ekonomileridir (Holmes, 2002, 309–310).

Komünistler genellikle piyasa (ya da denge) ekonomilerinin toplum içinde daha güçlüden yana olduğunu ve piyasanın bu soyut güçler eğilimini düzeltmek için bilinçli müdahale gerektiğini öne sürmüşlerdir. Daha ileri giderek, bir ekonominin mümkün olduğu kadar hızlı ve etkin biçimde gelişmesi için kararlaştırılan ve uygulanan öncelik ve siyasetlere göre bilinçli yönetimi gerektirdiğini savunmuşlardır. Bu nedenle, komünist dünyadaki ilk merkezi planlama örgütü, Gosplan⁹⁰ Rusya'da 1921'de Lenin yönetiminde kurulmuştur. Ancak bu uygulama Lenin'in zamanında oldukça önemsiz bir rol oynamış ve komünist dünyanın birinci beş yıllık planı ancak Ekim 1928'de kabul edilmiştir. SSCB komünist devletlerin hepsinde çeşitli kılıklara bürünerek taklit edilen bir örnek oluşturmuştur (Holmes, 2002, 310).

⁹⁰ Devlet Planlama Komitesi'nin Rusça kısaltılmışı.

Plan, merkezi ekonominin önceliklerini belirlemesini, bütün düzeylerde her üretim biriminin gelecek beş yıl içinde ulaşabileceği hedeflerin makul bir taslağının oluşturulmasını ve bunun uygulanmasını sağlamaktaydı. Taslak plan, Gosplan tarafından, hem merkezi planlama ve devlet kurumlarının genel direktifleri hem de fiili üretim birimlerinden gelen ayrıntılı bilgiler temelinde üretilmekteydi. Beş yıllık plan taslağı yasama meclisi tarafından bir kez karara bağlandığında, yasa haline gelmekteydi. Bu noktada Gosplan, uygulamanın gerçekleşmesi için çeşitli ekonomi bakanlıklarıyla (tarım, elektrik mühendisliği vb.) işbirliği yapmaktaydı. Bakanlıklar, planın kendilerine bağlı branşlara bölünmesinde önemli bir rol oynamaktaydılar. Her birimin bir bütün olarak planın o branş için öngördüğü hedefe ulaşması ya da o hedefi aşması bu şekilde sağlanmaktaydı (Holmes, 2002, 309–310).

Merkezi planlamanın önemli konularından biri mali teşvik sistemidir.⁹¹ Mali teşvik sistemi, ekonomideki en alt üretim birimleri olan işletmeleri ve çalışanlarını, plan hedeflerini gerçekleştirmeye yöneltecek mali önlemler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Örneğin çalışanlara daha fazla üretmeleri halinde ücret ve maaşlarına ek olarak verilen prim, ikramiye vb. parasal nitelikteki gelirler ile sosyal faydalar ve tüm işletmenin teşvikine yönelik üretimi geliştirme fonu adı altındaki kaynaklar bu türden mali teşvik önlemleridir (Tokatlıoğlu, 2005, 1).

Sosyalist ekonomilerin en belirgin özelliği kuşkusuz kendilerine özgü bir planla yönetilmeleridir. Özellikle ekonomik açıdan gelişmek ve sanayileşmek için planlama yöntemlerine başvuran ilk ülkenin Sovyetler Birliği olması, uzunca bir süre ekonomik planlama ile sosyalist düzenin birbirine koşut olarak algılanmasını sağlamıştır.

4.2.2. Yeniden Yapılanmanın Aracı Olarak “Yönetimde Reform”

Reform, değişim süreci ile ilgili bir kavram olarak genel olarak toplumsal yaşamın farklı alanlarındaki yenilikler ile ilgilidir. Yönetim, diğer toplumsal kurumlar gibi değişmek zorundadır. Buradaki yenileşme ya da değişme diğer

⁹¹ Merkezi planlama, sosyalist ekonomide birey, işletme ve toplum çıkarlarının uyumlaştırılması, etkinliğin artırılması ve “emeğe göre gelir” ilkesinin uygulanması konularında mali teşviklerin yardımına gereksinim duymaktadır. Aynı zamanda mali teşvikler finansman yönleri ve gelir niteliğinde olmaları itibarıyla de sosyalist maliye politikasının ilgi alanına girmektedir. Mali teşvik sistemi planlama yöntemleri ve mali politika uygulamalarındaki değişikliklerle birlikte Sovyet ekonomisinin gelişiminde ilginç odak noktalarından biri olmuştur (Tokatlıoğlu, 2005, 1).

kurumlardaki değişim zorunluluğundan farklı değildir. Ancak yönetimde reform gereksinimini ivedi kılan ve onu ön plana çıkararak kimi etkenler bulunmaktadır. Burada yönetimin toplum içindeki yeri ve rolü sorunu ile karşılaşılıyor. Yönetimin reform gereksinimi, onun içinde bulunduğu durumla, kendisinden beklenen durum arasındaki farktan doğmaktadır. Bu açıdan bakılınca bu gereksinimi hissetmeyen bir ülkenin var olabileceği düşünülemez. Yönetimde reform bugün dünyanın gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş tüm ülkelerinin ortak bir kaygısıdır. Gelişmiş bir ülkede sözü edilen fark az, az gelişmiş bir ülkede ise daha çoktur. Ülkelerin varolan siyasal gerçeklerine ve dünyanın genel durumuna uygun olarak yönetimde reform, ulus devleti kurmak, kalkınmak, sosyal refaha ulaşmak, demokratikleşmek vb. nedenlerden yapılmaktadır.

SSCB’de sosyalist devletin inşa edilmesi sürecinde birçok reform gündeme gelmiştir. Sovyet devleti ve bu devletin yönetiminde reformu gerektiren nedenler kapitalist bir devletteki reform nedenlerinden tamamen farklıdır. Özellikle Devrim sonrası Sovyet devletinin kurulması aşamasındaki nedenlerle, 1965 ve 1985 reformlarının nedenlerinin farklılık gösterdikleri bilinmektedir.

Çizelge 4’te 20. yüzyılda kapitalist ve sosyalist devlette reform düşüncesi karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir.

Çizelge 4: 20. Yüzyılda Kapitalist ve Sosyalist Devlette Reform Düşüncesinin Evrimi

Zaman Dilimi	Kapitalist Devlet	Sosyalist (Sovyet Tipi) Devlet
1920–1930	Devletin müdahale yetkisinin artırılması	Sovyet devletinin yapılandırılması
1940–1950	Kalkınma yönetimi. Devletin yürütme gücünü etkin kılarak kalkınmak. Bölgesel kamu yönetimi okulları ve kamu yönetimine uzman kadroların hazırlanması	Planlama yönetimi. Devleti ve kamu ekonomisini iyi planlayarak kalkınmak. Bölgesel Markisizm-Leninizm (Parti) Yüksek Okullarının kurulması ve Partiye, Sovyetlere kadroların hazırlanması.
1960–1970	Sosyal (Refah) devleti uygulamaları	Halk devleti uygulamaları
1940–1980	İdarenin reform edilmesi	Devlet teşkilatının ve ekonomik yaşamın reform edilmesi
1980 Sonrası	Yönetişim Anlayışı • Şeffaflık (saydamlık) • Demokrasi hareketleri • Piyasanın büyütülmesi	Perestroyka anlayışı • Glasnost (açıklık, saydamlık) • Demokratik sosyalizm • Kooperatiflerin, küçük girişimlerin desteklenmesi

Kaynak: Aslanov, 2007, 70.

Sovyetler Birliği'nin temel reformlarının yapıldığı dönemde Sovyet ekonomisinde piyasa mantığının sistem dışına çıkarılması (askeri komünizm, NEP reformu ve sonuç olarak planlı ekonomi), siyasal sistemin tekdüzeliliğinin (Komünist Partisinin liderliği, yerel Sovyetler, alternatif düşünce ile mücadele, parti sıradüzeni/hiyerarşi), Marksist düşünceden doğan tarihi diyalektik kuralları gereği sürekli ilerleme ve yenileştirme, köylerde kolhoz ve sovhoz aracı ile yönetim, kentlerde ise sovnahez tarzı yönetim, kültürel devrim, 1965 sonrası ise kapitalist dünya ile iyi geçinme düşüncesinin uzantısı olarak ekonomik verimlilik için özendirme reformları ve 1985 sonrası ise tam liberal düşünceli nedenler reform düşüncesini ortaya çıkarmıştır. Sovyet toplumundaki reformların nedenleri arasında daha fazla Soğuk Savaş ve ondan doğan rekabet, yarış düşünceli reform önerileri bulunmaktadır. En önemlisi ise Sovyet devletinde reformların önceki ile mücadele

üzerine kurulmasıdır. Bir anlamda yönetimde reform, siyasal devrimlerle olmuştur. Tarihi diyalektik tek yükselen hat değildir, küçük parçalardan oluşan ve kimi zaman bu parçalar arasında gerekli ilişkinin olmadığı bir süreçtir (Aslanov, 2007, 66–67).

Bir Çözümleme Aracı Olarak 1965 Reformu ya da Liberman Tartışması:

1960'lar sosyalizmde reform yapılması gerektiğinin savunulduğu yıllardır. Bunu en fazla savunanlar nomenklatura (ekonomik ve kültürel nomenklatura)⁹² olmuştur. Sosyalizmde reform düşüncesi özellikle Çekoslovakya, Macaristan, Doğu Almanya ve Polonya'da ortaya çıkmıştır. Bu ülkeler, SSCB'nin aksine modernleşmeyi sosyalizmden önce yaşadıklarından, sosyalist ekonominin işleyiş sorunlarıyla yoğun olarak karşılaşmaktaydılar. SSCB'de de reform konusu tartışılmakla ve belirli girişimler yapılmakla birlikte, önemli bir uygulama yapılmamıştır. Sosyalizmde reform konusunun içeriği ülkelere göre değişmekle birlikte önemli noktalar da bulunmaktaydı. Özellikle hizmet ve tarım sektöründe küçük işletmelere izin verilmesi, merkezi planlamanın gevşetilerek üretim birimlerine özerklik tanınması, fikir ve örgütlenme özgürlüğü tanınması gibi (Erkiner, 2005). Bunlar siyasi nomenklaturanın yıllardan beri süregelen rakipsiz etkinliğini ortadan kaldıracabilecek isteklerdi. Bu istemlerin gerçekleşmesi durumunda toplumsal yaşamın bütün alanlarının tek merkezden planlanıp yönetilmesi mümkün olamazdı.

Bu tartışmalar eşliğinde 1965 reformu ya da Batı'da bilindiği biçimi ile “Liberman tartışması” gerçekleştirilmiştir. 1965 Reformu, dönemin Başbakanı Kosigin döneminde başlatılmıştır. Bu, Bolşevik sosyalist örgütlenmenin çözümünü temsil etmektedir. Çözme harekâtının anahtar kavramları “özerklik” ve “yerellik”tir. Liberal düşüncenin yerel yönetimleri yücelten “ara yapı” kavramı, burada işletmeler düzeyinde yeniden yaratılmıştır. Her iki düşüncede de “devlet/toplum yararı” ile “bireysel yarar” arasındaki uzaklığı azaltmanın işlevsel aracı ikisi arasında orta ölçek biçiminde yer alan şeydir: Ara yapı ilki için yerel yönetim, ikincisi için işletmeler ve yerel yönetimlerdir. “1965 Reformu” olarak yürürlüğe koyulan önlemler “maddi özendiriciler” yani işçilere ve işletmelere kârdan pay verme ile “manevi

⁹² Nomenklatura homojen olmayıp kendi içinde siyasi, ekonomik ve kültürel olmak üzere üç ayrılmaktadır. Bu ayrım Bourdieu'nun “insan sermayesi”nin üç çeşidi tanımından hareketle yapılmaktadır. Bourdieu, bu ayrımı, ekonomik, kültürel ve sosyal sermaye şeklinde yapmıştır (Sargut, 2006, 3).

özendiriciler” yani işçilere ve işletmelere “halk kahramanı” nişanı verme gibi uygulamalar içeren iki özendirme üzerine kurulmuştur. Bu reform, merkeziyet esasına dayanan sosyalist örgütlenmeyi piyasa esasına dayanan kapitalist örgütlenmeye doğru iten yönleri nedeniyle Batı dünyasının ilgisini yoğun biçimde çekmiş, ilgili makale ve devlet kararları hızla İngilizceye çevrilmiş, yaygın tartışmalara neden olmuştur. “Lieberman tartışması” olarak da bilinen bu reform, aynı anda iki sorunu çözümlenemeye olanak vermektedir. Birincisi bu reform Bolşevik sistemi çözmektedir; doğal olarak çözdüğü şey hakkında oldukça çok bilgi sunmaktadır. (Ancak bu bilgi, “çözme amacı” üzerine kurulduğu için çözdüğü şeyi hep eksiklikleri, yanlışlıkları bakımından tanımlar ve kimi zaman kanıtları gerçek dışı ya da abartılıdır.) İkincisi bu reform yeni-tip sosyalizm yaratma hedefiyle başka bir sistem öngörmektedir; yeni sistemin değerleri sık sık piyasa ekonomisi/kapitalist örgütlenme değerleriyle buluşmaktadır. Değerler (insanın doğası nedir? Toplumda devletin rolü nedir?, vb.) bakımından tartışmalar ateşlidir; ama daha ilginç olan, öngörülen “somut örgütlenme mekanizmaları”dır. Bu mekanizmalar piyasa ekonomisi/kapitalizm için pek tanıdık değildir; ateşi düşük bu boyut, asıl üzerinde durulması gerekeni oluşturur (Güler, 2008).

1965 reformu ya da Batı dünyasının verdiği adla “Lieberman tartışması”, Sovyet sosyalist sistemini Gorbaçov’un “perestroyka” ve “glasnost” dalgasına, oradan da iflase sürükleyen başlangıç noktası olmuştur.⁹³

SSCB’nin Son Toplumsal Dönüşüm Projesi: ‘Perestroyka ve Glasnost ya da Kapitalizme Evrimle’: Her toplumsal dönüşüm projesi, tanımı ve doğası gereği toplumsal, ekonomik ve siyasi bir değişim sürecidir. SSCB toplumlarının yaşadığı dönüşümde de bu noktalar önemlidir. Bu nedenle, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin izledikleri ekonomik ve toplumsal siyasaların geri planını, sürecin egemen aktöre ve dinamiklerini görmek için, kısa bir özetle geç dönem

⁹³ Geç dönem Sovyet politikasında yeniden yapılanma ve şeffaflık (açıklık değil) olarak çevrilebilecek kavramlar. Perestroyka, Devlet ve Parti’nin ve özellikle Devletin ekonomi sisteminin yeniden yapılandırılmasını, glasnost ise iç ve dış siyaset ve toplumsal yaşamın katılım, taban denetimi ve açıklık ilkelerine dayalı yeniden düzenlenmesi politikalarıdır. Bu anlamda SSCB Anayasası’nda yer alan “demokratik merkeziyetçilik” ilkesi geç dönem SSCB döneminde glasnostta evrilmiştir.

Glasnost söz verdiği özgürlüğü yalnızca özel mülkiyet özgürlüğü biçiminde tecelli ettirmiştir. Üstelik mafya ile bütünleşmiş bir eski komünist yönetici azınlığın yararlanabildiği bu tek “özgürlük” biçimi halkın en temel ekonomik ve sosyal haklarını da gasp ederek “kazanılmıştır” (Güneş, 2004, 319).

SSCB'ye, özellikle reform kararına ve onun arkasındaki siyasi dinamiğe bakmak yararlı olacaktır.

Eski SSCB'de komünist rejim zamanında çeşitli reform girişimleri olduğu halde SSCB'nin dağılmasına kadar varacak değişiklikler 1985 yılında Komünist Parti Genel Sekreteri Mikhail Gorbaçov zamanında gerçekleşmiştir. Gorbaçov komünist sistemin artık tıkanığının ve bir şeyler yapılması gerektiğinin, yani reform gereksiniminin farkındaydı. Gerçekleştirdiği reform hareketini perestroyka (yeniden yapılanma) kavramı üzerine inşa eden Gorbaçov'un asıl amacı, komünist sistemi kökünden değiştirmek değil, sistemin temel unsurlarını (özellikle Komünist Parti'nin "öncü" rolünü ve planlı ekonomiyi) koruyarak aksayan yönlerini düzeltmekti. Ancak işler onun düşündüğü gibi gitmemiştir. Milliyetçi ve demokratik güçleri harekete geçirerek Komünist Parti'nin iktidar tekeline son vermeyi başaran Gorbaçov, Parti'ye karşı kullandığı bu güçleri daha sonra kontrol etmeyi başaramamıştır. Sonuçta asıl amacı, reform yaparak varolan sistemi ayakta tutmak olsa da, Gorbaçov'un çabaları Sovyetler Birliği'nin demokrasiye geçiş sürecinde kilidi açan anahtar işlevi görmüştür (Sakwa, 1997, 1-18).

SSCB'nin dağılma dönemine damgasını vuran Gorbaçov tarafından ilk olarak 2 Kasım 1987 günü Yüksek Sovyet Toplantısı'nda ortaya atılan "perestroyka", SSCB'de yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Bu ilke ile, ülke ekonomisine dinamizm getirmek ve ekonomiyi yeniden yapılandırmak amaçlanmıştır. Artık her Sovyet vatandaşının, yaptığı işlerin sorumluluğunu kendi üzerine alacağı belirtilmiş ve SSCB için bir reform olduğu ileri sürülen bu ilke ile demokratikleşmenin sağlanacağı varsayılmıştır. Buna göre demokratikleşme, Batı'da olduğu gibi, ekonomik özgürlük ile eş anlamlı olarak kullanılmıştır.⁹⁴

Ancak bu ilke, SSCB'nin yeniden yapılanması konusunda varılmak istenilen hedef için tek başına yetersiz görülmüş ve bu nedenle bu ilkenin "açıklık/glasnost" ilkesi ile tamamlanacağı düşünülmüştür. Yeniden yapılanma sürecinde herkes kimin

⁹⁴ Sovyetler Birliği'nde 'ulusallık' konusu, perestroykanın başarısını tehdit eden önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bir yandan âdemi merkeziyetçilik (decentralizasyon) uygulaması, diğer yandan da reformun başarısı için yukarıdan aşağıya uygulanması koşuluna bağlı olarak Gorbaçov yönetiminin ilk defa bölgelerin denetimini yeniden ele geçirmesi sorun olmuştur. Bu durum, Rusya dışındaki Birlik Cumhuriyetleri'nin perestroyka dışında kalmak için ayaklanmalarının artmasına neden olmuştur (Smith, 1986, 7).

ne yaptığını açıkça görmeliydi. Denetim mekanizması yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya doğru işlemeliydi. “Glasnost” ilkesinin sözü edilen bu açıklığı sağlayacağı ileri sürülmüştür.

İlk olarak ekonomiye el atan Gorbaçov, “Hızlandırma Programı” (Acceleration Program) adı verilen sınırlı bir önlemler paketi yürürlüğe koymuştur. Ancak kısa sürede ülkenin artık kronikleşen sorunlarına çözüm bulmak için daha radikal önlemler alınması gerektiği ortaya çıkmıştır. Bunun önündeki en büyük engel ise tüm siyasi iktidarı elinde tutan *Komünist Parti*, Parti içinde yer alan *seçkinler (apparatus)* ve Parti tarafından onaylanan (*nomenklatura*) kadrolardır. Gorbaçov, tek-parti tekelinin sisteme getirdiği totaliter katılığı aşmak için sistemi vatandaşların isteklerine daha duyarlı ve vatandaşların denetimine daha açık bir hale getirmek gerektiğinin farkındaydı. Ama aynı zamanda bunun gerçekleşmesinin canlı bir sivil toplumun varlığına bağlı olduğunun da bilincindeydi. Bu yüzden Gorbaçov ve yanındakiler *glasnost* (açıklık) ve *demokratizatsiya* (demokratikleşme) kavramlarını ortaya atmışlardır. Bu kavramların Sovyet siyasi yaşamına egemen olmasıyla birlikte SSCB’yi oluşturan Cumhuriyetlerde sivil toplum canlanmaya ve hızla serpilip gelişmeye başlamıştır. Sivil toplum olarak Komünist Parti’den bağımsız olarak ortaya çıkan ve gelişen gruplar çoğunlukla milliyetçi düşüncelerle bağımsızlık mücadelesini ön plana çıkarsalar da, liberal demokratik bir rejimin kurulması için de mücadele etmeye başlamışlardır (Remington, 1997, 69–129). 1990 yılı sonlarına gelindiğinde, SSCB’nin devlet yapısını oluşturan iki temel unsur, tek-parti yönetimi ve federalizm, “Ağustos Darbesi” adı verilen hükümet darbesinden çok önce büyük ölçüde değişime ve dönüşüme uğramıştır.

Perestroyka ve glasnost, 1989’dan itibaren enflasyon, karaborsa, denetlenemeyen etnik gerilimler ve kamu düzeninin bozulması anlamını taşımaya başlamıştır. Kuşkusuz ilk baştaki amaç bu değildi. Ancak piyasa yoluyla sorunların giderilebileceğini savunanların 1989 itibarıyla açık üstünlüğü ele geçirmeleriyle birlikte, SSCB bir kargaşa içine girmiştir. Kargaşa, “sağ-kanat perestroykacılar” olarak bilinen ve özelleştirme veya oldubittilerle işletmelerin kolektif mülkiyetini kendi mülkleri haline getirmeye başlamış bulunan, çoğunlukla üst düzey Komsomol

yöneticileri⁹⁵ ile ekonomi yöneticilerinden oluşan bir elit tarafından yeni bir yönetim biçimi olarak kullanılmıştır.⁹⁶

Sovyet Cumhuriyetleri'nin birçoğunun 1990'da gaspettikleri siyasal egemenlik 1991'de, bu bölgelerde iktidara gelen her yönetimin kendi toprağı üzerindeki devlet mallarının denetimi ele geçirmesi ve böylece Moskova'dan koparmasıyla birlikte, ekonomik egemenlikle tamamlanmış oldu. Farklı Sovyet Cumhuriyetleri arasında paylaşılmış işletmelerin yaratılmasına varacak özelleştirme süreci böylece doğmadan tarihe gömülmüş oldu.

1990'da, pazar ekonomisine hemen geçişi öngören ve hem Gorbaçov hem de Yeltsin tarafından desteklenen "500 Gün Programı" denilen köktenci program merkezi hükümetin temel sanayi alanlarındaki mülkiyet hakkından, "tüm Sovyet halkı" adına feragat etmesini önermekteydi. İşletmeler, sözleşmeler yoluyla çalışan firmalar ya da nüfuslarına göre Cumhuriyetler arasında paylaşılan "Cumhuriyetler ötesi birlikler" haline geleceklerdi. Özelleştirme planının bu ilk safhası her Cumhuriyete ulusal zenginlikte kendi payına düşecek kısmın tayininde fırsat kollayabilme şansını verecekti. Bu program Rusya Federasyonu'yla (150 milyonluk nüfusuyla sanayinin büyük kısmını elinde tutan), yoksul ama nüfusu bol Orta Asya Cumhuriyetleri tarafından desteklenmişti. Oysa, bir Cumhuriyette bulunan bütün devlet firmalarının yerel iktidarın yönetimine geçirilmesi gerektiğini düşünen Ukrayna, Baltık ülkeleri ve Kafkas Cumhuriyetleri bu plana karşı çıktılar. Gorbaçov'un önerdiği Birlik Antlaşması'nı imzalamayı reddetmelerinin esas açıklaması budur. Bunun üzerine Gorbaçov, 1991 Temmuzunda projesini yerel çıkarları da koruyacak şekilde yeniden düzenledi. Her Cumhuriyetin toprakları üzerinde bulunan arazinin, doğal kaynakların ve madenlerin sahibi olmasını önerdi. Bu merkezi iktidar için aşırıya kaçmak, yerel milliyetçiler için ise pek az bir ödündü.

⁹⁵ Sovyet sonrası işadamları ve politikacıların büyük kısmının eski Komsomol liderleri olmaları tesadüf değildir. Bu durumu gözlemleyen Parti'de Gorbaçov'dan sonraki önemli isim ve "muhafazakar" kanadın temsilcisi olarak değerlendirilen Ligachev, geç dönem Sovyet ekonomisini "Komsomol Ekonomisi" olarak adlandırmaktaydı. Komsomol kapitalizme fiilen geçme ve kolektif mülkiyeti kişisel mülkiyet haline getirme –faaliyetini 1987'de kurulan ve Rusça kısa adı TsNTTM olan "Bilimsel ve Teknik Yaratıcılık Gençlik Merkezleri Koordinasyon Konseyi" aracılığıyla yapmaktaydı. Bu durum istisnasız Orta Asya dahil tüm eski Sovyet toplumları için böyledir (Güneş, 2004, 317–318).

⁹⁶ "Kargaşa içinde idare tarzı" olarak adlandırılan bu yönetim biçimi, eski komünist elitin sahip oldukları gücü korumak, iktidar ve ayrıcalıklarını genişletmek için giriştiği bir düzenleme biçimidir (Nazpary, 2002, 16).

Ardından Ağustos 1991 darbe girişimi geldi. Onu da, Birliğin tüm mirasının on beş Cumhuriyet tarafından ele geçirilmesi izledi. Bu, Sovyet ekonomisini yönetme yeteneğinin tümünü merkezi hükümetin elinden alıyordu. Rusya Federasyonu, Gürcistan, Estonya ve diğer Cumhuriyetler, toprakları üzerinde yer alan her şeyin mülkiyetini bütünüyle ele geçirdiler. Bunların arasında yerel halkın hiçbir işine yaramayacak kuruluşlar da vardı; örneğin Kazakistan'daki Baykonur uzay üssü, Gürcistan'daki “insansı maymunlar bakım merkezi”, hatta Ukrayna'nın Nikolayev Limanı'nda inşa halinde bulunan uçak gemileri (Medvedev, 1993, 76–77). Bir anda gerçekleşen bu gaspetme hareketinin siyasal ve ekonomik planlar üzerinde son derece yıkıcı bir etkisi oldu. SSCB'nin çözülmesi ve Gorbaçov yönetiminin ortadan kalkışı gayet mantıklı bir şekilde Sovyet mülkünün milliyetçi yönetimler tarafından parçalanıp gaspedilmesinin sonucuydu.

5. BİLİM YAZININDA “KAMU YÖNETİMİ ÜLKE İNCELEMELERİ” VE “SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ’NDE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI” KONUSUNUN ELE ALINIŞI

SSCB sonrası dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin hem Türkiye’de hem de Türkiye dışında yapılmış çalışmalarda dikkati çeken konu, çalışmaların Cumhuriyetlerin bağımsızlıklarını kazanmalarının 10. yıl dönümünde sayıca artmış olmasıdır.

Çalışmalarda çoğunlukla ülke örnekleri ya tekil olarak incelenmiştir⁹⁷ ya da iki (ya da üç) ülkede geçiş sonrası döneme ilişkin ekonomideki dönüşüm karşılaştırmalı olarak incelenmiştir (Marat, 2008, 12–24).⁹⁸

Geçiş ülkelerinin kapitalizme eklenmesi ya da eski sosyalist ülkelerde serbest piyasa ekonomisinin uygulanması ifadesi ile ilk anda anlaşılan şey “özelleştirme” gerçeğidir. Hem Türkiye dışında hem de Türkiye’de yapılmış geçiş ve Sovyet sonrası kalkınma yazını incelendiğinde, geçiş sürecinin merkezinde özelleştirme uygulamaları ile bunların ekonomide ve genel olarak bölüşüm ilişkilerindeki sonuçlarının ele alındığı görülür.⁹⁹

⁹⁷ Devletin yeniden yapılandırılması konusunu tek bir ülke üzerinden inceleyen araştırmalar arasında şunlar sayılabilir: ASLANOV, Eldar, (2007), **Azerbaycan’da Kamu Yönetimi Reformu**, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı’nda Hazırlanmış Yayınlanmamış Doktora Tezi; ALESKEROV, Alesker, (2000), **Azerbaycan Anayasasındaki Devlet Sistemi ve Temel Öğeleri**, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi; ABAZOV, Rafis, (2001), “Bağımsız Kırgızistan: İpek Yolunda 10 Zor Yıl”, **Avrasya Etüdüleri**, Sayı: 20, Bağımsızlığın 10. Yılında Türk Cumhuriyetleri Özel Sayısı, Ankara: TİKA Yayını, ss.123–140.

⁹⁸ Geçiş sonrası döneme ilişkin ekonomideki dönüşümü karşılaştırmalı olarak inceleyen araştırmalar arasında şunlar sayılabilir: ALTAY, Asuman, (2003), “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve KOBİ’lerin Durumu”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Kırkbirinci Seri-Yıl 2002, Yayın No: 86, İstanbul: Maliye Araştırma Merkezi Yayını; AVDEYEVA, Olga, (2004), “Privatization Reform in Transitional Countries: New Institutionalist Analysis” Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, 15 April 2004, http://www.allacademic.com/meta/p84190_index.html, Erişim Tarihi: 28 Mart 2008; BAİMENOV, Alikhan, (2005), “Two Views on Reforming the System: Kazakhstan and Azerbaijan”, The Session Moderated by Martha Brill Olcott, Carnegie Endowment for International Peace, 18 July 2005, <http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=eventDetail&id=800&&prog=zru>, Erişim Tarihi: 26 Nisan 2008.

⁹⁹ Bkz. Havrylyshyn ve McGettigan, 1999; Avdeyeva, 2004; Godoy ve Stiglitz, 2006; Stanfield, Bromley ve Andrey Kutuzov, 2001; Kelm, Harasani, Stanfield, Luli, Puka, Childress ve Haase, 2001; Ismailov, 2001; Shavrov ve Zharnovskaya, 2001; Arsenashvili, 2001; Mikuta, 2001; Climova, 2001; Overchuk, 2001; Kutuzov, 2001; Nickolov, 2001.

5.1. Türkiye Dışında Yapılmış Çalışmalarda Ele Alınışı

Türkiye dışında yapılmış KYÜİ çalışmalarının konusunun gelişmekte olan ülkelerde devletin yeniden yapılandırılması olduğu görülmektedir. Söz konusu çalışmalarda toplumsal değişim ve bu olgunun özel bir biçimi olan modernleşme süreci içinde bürokrasinin diğer toplumsal sistemlerle karşılıklı etkileşimi incelenmektedir.

KYÜİ, bugünkü gelişim aşamasında ekolojik yaklaşımı benimsemiştir. Ekolojik yaklaşım, incelenen bir kurumun ya da devletin daima içinde bulunduğu ortam ile ilişkilerini göz önünde bulundurmaktadır. İncelenen kurum bir sistem kabul edilirse, sistem dışı değişkenlerin de sistem içi olguları etkileyecekleri varsayılmaktadır. Bu yaklaşımın savunuculuğunu ilk defa Riggs (1961) yapmıştır (Heper, 1973, 2).

Kamu yönetimini demokratik gelişme paralelinde ele alan yapısalcılar, kalkınmanın gelişmiş ülkelerdeki kurumların yapısal anlamda tesisi ile mümkün olduğunu öne sürmekte ve genellemelere gitmektedirler (Leblebici, 2004, 9). Ancak bu yönde yapılan genellemelerin İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yanlış çıkmasıyla birlikte 1950'li yıllardan itibaren, Fred W. Riggs tarafından kurulan KKY Grubu tarafından ortaya atılan ve 1960'larda hakim paradigma haline gelen KYÜİ ya da KKY, çeşitli devletlerin bürokratik yapılarını açıklamak için karşılaştırma yöntemini kullanarak kamu yönetimindeki olguları açıklamaya çalışmıştır (Heper ve Berkman, 1979, 5).

Bugün IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler tarafından yapılmaya çalışılan da 1960'larda yapılmaya çalışılanın günümüze uyarlanmış biçimi olarak yorumlanabilir.

Karşılaştırmalı yöntem ile çeşitli ülkelerde geliştirilen yönetsel yöntem ve araçlar diğer ülkelere uyarlanabilmekte ya da aynen alınarak uygulanabilmektedir. Bir ülkenin yönetsel dizgesinin başka ülkelere benimsenme olasılığı var olmakla birlikte; bu durum, günümüzde oldukça yaygın ve olağan bir hale gelmiştir. Ancak başka bir ülkenin yönetim dizgesini ya da kimi yönetsel yöntemlerini benimseyerek ilgili ülkelerde uygulamak çok geniş bir değerlendirme sürecinin varlığını gerektirmektedir.

Devletin yeniden yapılandırılması konusunda 1990 sonrası dönemde yapılmış çalışmalarda, konunun çoğunlukla “reel sosyalizmi yaşamış ülkelerin küresel kapitalizme eklemlenmeleri” biçiminde ele alındığı görülmektedir. Konu, “devletin yeniden yapılandırılması”, “devletin inşası”, “idari reform”, “kamu sektörü reformu”, “yapısal uyarlama reformu”, “yoksullukla mücadele” gibi başlıklar altında incelenmektedir.

Konuyla ilgili olarak yapılan çalışmaların birçoğu sermaye tabanlı kuruluşlar tarafından ya doğrudan yapılmıştır; ya da bu kuruluşlar tarafından finanse edilmiştir. Bunlar arasında Dünya Bankası tarafından yapılmış çalışmalar en ön sırada yer almaktadır.

1990 sonrası süreçte IMF, Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği gibi çokuluslu örgütlenmelerin devletin yeniden yapılandırılması konusuna ilgi duymalarının temel mantığı ise şu şekilde açıklanmaktadır: Küreselleşen dünya ekonomik düzeni içinde bir ülkede meydana gelen gelişmeler sadece o ülkeyi değil, o ülkenin ekonomik bağlantısı olan ülkeler yoluyla tüm ekonomileri etkilediğinden uluslararası örgütlerin ülkelerin yönetilmelerine olan ilgisi son yıllarda artmıştır. Bu gerekçe ile Dünya Bankası, üye ülkelerle yaptığı kredi anlaşmalarında devletin yeniden yapılandırılması konusuna ilişkin ayırdığı payı artırmıştır.

Dünya Bankası ile üye ülkeler arasında yaklaşık elli yıldır yapılan kredi anlaşmalarının içeriği son yirmi yılda değişmeye başlamıştır. Bu son süreçte, devletin piyasacı mantıkla yeniden yapılandırılması yönünde kredi anlaşmaları yapılmaktadır. Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi vb. krediler, bugünkü kamu reformu çalışmalarının zeminini oluşturmaktadır.

Neoliberalizm, kuramsal ve uygulamadaki gelişimini uluslararası örgütler aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Söz konusu örgütler, bir yandan araştırmaları finanse ederek kuramsal bakımdan süreci desteklemekteler; diğer yandan da ülkeleri reform yapmaya zorlayarak uygulamaya yön vermekteler. Bu anlamda uluslararası örgütler neoliberalizme ilişkin yazının gelişmesine ve neoliberal politikaların uygulanmasına zemin hazırlamaktadırlar. Nitekim genel olarak neoliberalizmin temel argümanları olan “yönetişim”, “yerelleşme” vb. kavramlar da, asıl olarak Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve AB gibi örgütlerin kullanarak kamu alanına müdahale ettikleri bir süreçte iyice belirginleşmişlerdir.

1980’li yıllarla birlikte dünya ölçeğinde kamu reformu adı altında devletin küçültülmesine gidilmesi, neoliberalizmin genel planı olarak değerlendirilmelidir. Dünyada hızla ilerleyen, toz duman arasındaki kriz alanlarından biri de hiç kuşkusuz kamu yönetimi reformu ve devletin neoliberal yeniden yapılandırılması çalışmalarıdır. 1970’lerde dünyada yaşanan ekonomik kriz ülkeleri ciddi sıkıntıların içine sürüklemiştir. Bu süreçte kamu borçları artmış, kaynaklar kısılmış ve devlet nedir ne değildir tartışması hız kazanmıştır. Birçok ülkede yaşanan krizin gerekçesi olarak kamu yönetimi gösterilmiştir. Dünya, 1980’li yıllara geçişi bu şekilde yapmıştır.

Kriz yaşanan ülkelerde yerel farklılıklar gösterse de, kamunun önemli bir yeri olduğu iyice belirginleşmiştir. Bu tartışmaların arkasından kamudaki büyüme durdurulmuş, iş gücü azaltılmıştır. Yerelleşme, yönetim, e-devlet, şeffaflık, esneklik, performans yönetimi, vb. kavramlarla, birçok yasal değişiklik yapılarak; tartışmaların uygulamadaki örnekleri de yaşanmaya başlanmıştır. Ancak kamu yönetimini günah keçisi haline getirmek sermayenin ve devletin krizini çözmeye yeterli olmamıştır; çünkü devleti küçültmenin de bir sınırı vardır.

Tüm dünyayı etkisi altına alan kamu reformları incelendiğinde, kamu reformlarının tektipleştirilmesi üzerinden devlet yapılanmasının tektipleştirmeye çalışıldığı görülmektedir. Kamu yönetimi reformu kapsamında incelenen ülkelerdeki örnekler açısından tek tip (standart) bir durum söz konusu değildir. Kamu reformu uygulanan ülkeler toplumsal, ekonomik ve siyasal durumları farklılık gösterse de; söz konusu ülkelerin kamu yönetimi reformu uygulamaları açısından benzer yanları bulunmaktadır.

Örneğin toplumsal, ekonomik ve siyasi yapıları birbirinden çok farklı olan İngiltere’de kamu reformları özelleştirmeler, tasarruflar ve verimlilik araştırmaları ile Margaret Thatcher iktidarı sonrasında gündeme gelmiştir. Çok kararlı yürütülen reform çalışmaları sonucunda verimlilik, hesapverebilirlik ve istihdam konusunda katı kurallar uygulanmıştır. Aynı içerikteki reformlar Türkiye’de de 1980 sonrasında Turgut Özal ile uygulamaya konmuştur.

Çalışmaların kimler tarafından yapıldığı, çalışmaların içeriği hakkında bilgi sunmaktadır. Bu çalışmalardan ünlü para spekülâtörü George Soros tarafından Doğu

Avrupa ve özellikle Orta Asya bölgesinde kurulan Açık Toplum Enstitüleri¹⁰⁰ tarafından yaptırılan çalışmalar incelemeye değerdir. Örneğin Kırgızistan'da Soros Vakfı, belirli toplumsal sorunlar karşısında kamu kurumları reformu ile açık toplumun gelişmesini güvence altına almaya yönelik koşulların yaratılması konusuna yoğunlaşmaktadır. Yerel yönetim ve kamu yönetimi reformuna dahil olan öncelikli alanlar arasında sivil toplum, basın özgürlüğü, toplumun yardıma gereksinim duyan grupları için yasal yardım sağlama, eğitim, ekonomik kalkınma, kamu sağlığı ve bölgesel işbirliği sayılmaktadır. Vakıf destekli projeler, ağır toplumsal sorunlara çözüm bulmak için yerel yönetimleri, toplulukları ve sivil toplum örgütlerini bir araya getirmektedir. Diğer Vakıf program ve projeleri arasında, bilgi dolaşımını desteklemek, toplumsal olarak zayıf gruplar için yasal yardım sağlamak, iş dünyası ve hükümetin daha fazla şeffaflık sürecini işletmesini sağlamak, eğitim politikaları geliştirmek ve kredi birlikleri kurmak sayılabilir ("Soros Foundation–Kyrgyzstan", 2008).

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin bağımsızlıklarını kazanmalarının ardından karşılaştıkları en önemli sorunlardan biri ulus devleti inşa etme olmuştur. Bu ülkelerdeki siyasal elitler yeni devleti kurmak için birleştirici bir ögeye gereksinim duymuşlardır. Ne bölgenin karmaşık hatlı sınırları ne de Rus dili ve Sovyet kültürü, liderlerin ulusal bir ideoloji geliştirmelerine öncülük edebilecek durumdadır. Ulusal ideolojiler bağımsızlık sonrası dönemde Orta Asya ve Kafkasya'da devleti yeniden inşa etme sürecinde en önemli öge haline gelmiştir.

100 Soros Vakıflar Ağı'nın bir parçası olan Açık Toplum Enstitüsü'nü George Soros, Karl Popper'den etkilenecek kurmuştur. Enstitü, dünyaya açık toplum modelini yaymaya çalışmaktadır. Yatırımcı George Soros tarafından 1984 yılından beri eski komünist ülkelere, demokrasiye geçiş sürecinde, yardım etmek için faaliyet gösteren Soros vakıflarına destek vermesi için 1993 yılında kurulan Açık Toplum Enstitüsü'nün merkezi New York'ta bulunmaktadır. Vakıf açık toplumların oluşmasını sağlamak için reform politikalarını şekillendirmektedir. Uluslararası düzeyde açık toplumu hedefleyen Enstitü, sivil toplum örgütlerinin, uluslararası kurumların ve hükümet temsilcilerinin bir araya geldiği geniş katılımlı bir açık toplum ağı oluşturmayı amaçlamaktadır. Çok geniş bir alanda faaliyet gösteren Vakıf eğitim, medya, kamu sağlığı, insan hakları, kadın hakları, hukuk, ekonomi ve sosyal alanlarda çalışmalarda bulunmaktadır. Enstitünün Yugoslavya, Ukrayna gibi az gelişmiş ülkelere yaptığı yardımın tutarı, bu ülkelere Birleşmiş Milletler tarafından yapılan yardım miktarını aşmıştır ("George Soros", 2008).

Soros Vakıfları ve Açık Toplum Enstitüleri en son Gürcistan, Ukrayna ve Kırgızistan'da demokrasiye geçiş adına gerçekleştirilen darbelerle anıldı. Söz konusu darbelerdeki etkisi, bölgede sivil toplumu güçlendirmeyi amaçladığını ileri süren Vakfın gerçek amacını ve gücünü göstermesi açısından önemlidir.

Kırgızistan’da ve Tacikistan’da ulusal ideolojilerin yaratılmasını karşılaştırmalı olarak inceleyen bir araştırma Erica Marat tarafından yapılmıştır. “Hayal Edilen Geçmiş, Belirsiz Gelecek: Kırgızistan ve Tacikistan’da Ulusal İdeolojilerin Oluşturulması -Imagined Past, Uncertain Future: The Creation of National Ideologies in Kyrgyzstan and Tajikistan” başlıklı makalede, Kırgızistan ve Tacikistan örnekleri üzerinden Orta Asya devletlerinde ulusal ideolojilerin üretilmesinde genel eğilimler ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ulusal ideoloji programları bu ülkelerin her ikisinde de birleştirici bir dinamiğe sahiptir. Kırgızistan’ın ilk devlet başkanı olan Askar Akayev; Tacik Devlet Başkanı Emomali Rakhmon’ın kısırtıcı bir rekabetçi ulusal ideolojiden İslam karşıtlığını önlemek ana amacına karşın, Rus ve ulusalcı halkın isteklerini karşılamak için vatandaşlık ve etnik ulusalcılık arasında bir denge kurmaya çalışmıştır. Kırgızistan ve Tacikistan çözümlemesi; ulusal ideolojilerin üretilmesinde, bu ülkeler üzerinden Orta Asya’daki komşu ülkelere iki genel yöntem sunmaktadır (Marat, 2008, 12–13).

Kapitalizmin bu ülkelere yerleşmesini ve buna da yeniden yapılanma denilmesini, sosyo-ekonomik sonuçlarını gözönünde bulundurarak eleştirel boyutta ele alan az sayıdaki çalışmalardan bir diğeri, “Sovyet Sonrası Karmaşa: Kazakistan’da Şiddet ve Mülksüzleşme”dir. Doksanlı yıllar boyunca insanlara, yaşamlarını sürdürebilmek için tek ve alternatifsiz bir sisteme mecbur oldukları anlatılmıştır. Kapitalizm ve onun iktisadi-siyasi mekanizmaları en akılcı, insan tabiatına en uygun seçenek olarak sunulmuştur; piyasanın yaşamı en adilane bir şekilde düzenleyen mübadele biçimi olduğu tartışmasız kabul edilmiş istenmiştir. Kapitalizme geç kalan toplumların önlerinde büyük fırsatların olduğu vaazedilmiştir. Joma Nazpary, Sovyetler Birliği’nin dağılmasının ardından Kazakistan’da yaşanan gelişmeleri tartıştığı “Sovyet Sonrası Karmaşa: Kazakistan’da Şiddet ve Mülksüzleşme” adlı kitapta; kapitalizmin tek alternatif olarak sunulduğu ve savunulduğu bir ortamda birbirlerini yok edecekmişcesine çatışan, çarpışan, yaşamaya gayret eden insanların hikayesini anlatmaktadır. Nazpary, adına yaşamak denen bir mücadelenin kâh mülksüzler arası şiddete, rüşvete, acımasızlığa; kâh fahişeliğe, dışlanmaya, ezilmeye dönüştüğü bir cangılda insanları ne hale getirdiğini tartışmaktadır. Kazak milliyetçiliğinin dil, toplumsal, hayat, eğitim, sosyal güvenlik politikalarındaki pervasızlığı ve kendi has trajikomikliğiyle çevrelenmiş araştırma;

kapitalizmin insanları kendi insanı vasıflarından sıyrırken ne tür bir “devlet planlaması” ile varolabileceğini bir kez daha ve acımasız bir çarpıcılıkla gözlerimizin önüne sermektedir.

Komünist döneme ilişkin karşılaştırmalı inceleme yapan çalışmalar da burada değerlendirmeye alınabilir. Elena Mezentseva ve Natalia Rimachevskaya tarafından 1990 yılında yayımlanan “The Soviet Country Profile: Health of The USSR Population in The 70s and 80s—An Approach to A Comprehensive Analysis” başlıklı çalışmada, 1970’lerde 15 Sovyet Cumhuriyeti’nde kentsel ve kırsal alanlarda sağlık kaynaklarının ve sağlık durumunun dağılımı ele alınmaktadır. Cumhuriyetler arasındaki başlıca ayırım, özellikle Kuzey ve Batıdaki Avrupa Cumhuriyetleri ile Orta Asya ve Kafkasya Cumhuriyetleri arasında yapılmaktadır. İlk gruba ilişkin göstergeler; bebek ölüm oranlarının az olduğunu, ancak yetişkin ölüm oranlarının, özellikle alkol ile ilgili hastalıkların artmasına bağlı olarak orta yaş grubu erkekler arasında arttığını ortaya koymaktadır. Buna karşın Orta Asya ve Kafkasya Cumhuriyetleri’nde bebek ölüm oranları çok yüksektir ancak bunun yanı sıra yaşam beklenti düzeyi de yüksektir. Tıbbi değişkenlik indeksi bu Cumhuriyetlerde kaynakların çok düşük düzeyde olduğunu ortaya koymaktadır (Mezentseva ve Rimachevskaya, 1999, 867–877).

Ülkelerin tekil olarak incelendiği çalışmalar da bulunmaktadır. Bunlar arasında ABD’nin Aşgabat Büyükelçiliği tarafından yapılan “FY 2000 Country Commercial Guide: Turkmenistan” başlıklı çalışma ele alınabilir. Çalışma, Türkmenistan’da serbest piyasa ekonomisinin işleyişini ele almakta ve yatırımcılar için yatırım iklimini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çalışmada, Türkmenistan’ın ekonomik, siyasal ve piyasa çözümlemesinden yararlanarak ticari çevresi ortaya konmuştur. Türkmenistan’ın zengin doğal kaynaklara sahip olması yatırımcılar için cazip edici bir yönü olarak ele alınmıştır. Türkmenistan Hükümetinin ekonomik reformlar için gerekli adımları atmış olmasına karşın bunların yeterli olmadığı vurgulanmıştır. Ancak işadamlarına eski Sovyetler Birliği’nden bazı risklerin kalıt (miras) olarak kaldığı belirtilmektedir. Ülkede ticaretin geliştirilmesindeki en önemli engel olarak da düzenleyici ve yasal çerçevenin oluşturulamamış olması gösterilmektedir (FY 2000 Country Commercial Guide: Turkmenistan, 1999, 2–3).

Post komünist ülkeleri karşılaştırmalı olarak ele alan bir diğer çalışma, Leslie Holmes tarafından yayımlanan “Post Komünizm” adlı kitaptır. Kitap, bir zamanlar Doğu Avrupa ve SSCB olarak bilinen büyüleyici, ama karışık ve sürekli değişen post komünizm dünyasına “giriş” olarak sunulmaktadır. Kitap, Avrupa’daki post komünist devletler ve eski Sovyetler Birliği dâhil otuz ülkelik bir grup oluşturan bölgeyle sınırlı tutulmuştur. Holmes, kitapta post komünizmin ne anlama geldiğine ilişkin zor bir konuyu aydınlatabilmek için “sosyalist sistemin çözülüş tarihi”ne, bu konudaki çeşitli yorumları aktararak başlamıştır. Ardından post komünizmin toplumsal, siyasal ve ekonomik gerçekliğinin çözümlemesini yapmıştır. Kitapta ağırlıklı olarak tematik ve karşılaştırmalı bir yaklaşım kullanılmıştır. Siyasal kurumlar, toplumsal hareketler, sivil toplum sorunu, piyasalaştırma ve özelleştirme, kadın hareketi, çevre, milliyetçilik, etnik siyasetler ve değişen uluslararası bağlılıklar gibi başlıklar altında geçiş ülkesi olarak adlandırılan ülkeler karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

5.2. Türkiye’de Yapılmış Çalışmalarda Ele Alınışı

KYÜİ ya da KKY, Türkiye’de uzunca bir dönem inceleme konusu olmamıştır. Araştırmanın İkinci Bölümü’nde de belirtildiği gibi, KYÜİ konusu, Türkiye’de kamu yönetimi alan yazınına ilk olarak bu konuda Batı Avrupa ülkelerinde yapılan çalışmaların Türkçeye çevrilmesi ile kazandırılmıştır.

Özgün nitelikteki ilk çalışmalardan biri Metin Heper tarafından yapılan ve 1973 yılında Sosyal Bilimler Derneği tarafından yayımlanan “Modernleşme ve Bürokrasi” başlıklı çalışmadır. Heper, bu çalışmada KKY konusuna, çalışmanın giriş bölümünde yer vermiş; bu disiplinin doğuşunu ve gelişimini yönetim sosyolojisi ile ilişkilendirmiştir. Aynı çalışma daha sonra “*Toplum ve Bilim*” dergisinin 2. sayısında Bozkurt (1977, 179–186) tarafından ele alınmıştır.

KYÜİ ya da KKY yazınında “kalkınma yönetimi (idaresi)” kavramı, “karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kalkınma yönetimi” başlığı altında kimi zaman birlikte ele alınmaktadır. Hatta birçok ülkede söz konusu disiplin bu başlık altında incelenmektedir. Türkiye’de KYÜİ ve kalkınma yönetimini aynı başlık altında ele alan bir çalışma bulunmamakla birlikte “kalkınma yönetimi” konusunu benzer bir ilişki çerçevesinde ele alan çalışmalar bulunmaktadır. “Kalkınma yönetimi”,

Riggs'in deyişiiyle, "kalkınma amaçlarına hizmet etmekle uğraşanların ortaya attıkları program ve projelerin yürütülmesine ilişkin örgütsel çabaları anlatır" (Ergun, 1976, 86). Toplumlari ve onların yönetimsel sistemlerini kalkınma açısından incelemek özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında üzerinde durulan yeni bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı dönem KKY'nin de bir disiplin olarak doğduğu dönemdir. Kalkınma yönetimi, bu dönemde kalkınma amacı içinde olan ülkelerde kamu yönetimi için bir model geliştirme çabası içinde olmuştur. Bu açıdan, az gelişmiş ülkelerin kalkınması işine soyunan uluslararası örgütler için "KYÜİ ya da KKY" ve "kalkınma yönetimi" aynı hedefe yönelik disiplinler olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye'de devletin yeniden yapılandırılması konusunda yapılmış çalışmaların bir kısmı doğrudan doğruya Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'ni ele almaktadır. KYÜİ konusunda yapılmış çalışmalar ise söz konusu Cumhuriyetler dışında özellikle Fransa, İngiltere gibi ülkeleri ele almaktadır. Bu ülkeler üzerinden genel anlamda dünyada devletin yeniden yapılandırılması konusu incelenmektedir.

Bu çalışmaların iki tür düşünce etrafında toplandığı görülmektedir. Bunlardan birinci gruba dahil olanlar "devletin yeniden yapılandırılması" konusuna egemen neoliberal bakış açısı ile bakmakta ve çok açık bir şekilde bu içerikteki kamu yönetimi reformunu savunmakta ve desteklemektedirler. İkinci gruba dahil olanlar ise neoliberal devlet yapılanmasının ulus devlet üzerinde kurduğu sömürgeci egemenliğe (hegemonya) dikkati çekmekte ve bu türden bir yapılanmanın yaratacağı siyasal, yönetimsel, sosyal ve ekonomik tehlikelere vurgu yapmaktadırlar.

İlk gruba dahil olan çalışmalarda küresel düzen taçlandırılmaktadır. Küreselleşmenin ülkelerin kamu yönetimi dizgelerini etkilediği kabul edilmekte; ancak, bunun mutlak anlamda tek tip bir kamu yönetimi yapılandırılması anlamına gelmediği savunulmaktadır. Onlara göre küreselleşmenin en etkin aktörlerinin tüm dünyada kamu yönetimi yapıları üzerinde mutlaka bir etkisi vardır. Ama yerel kültürel devlet yapıları ve devlet gelenekleri de varlığını sürdürmektedir. Örneğin, "aksakallık" kurumu Orta Asya'da hala etkin bir konumdadır.

Günümüzde "devletin yeniden yapılandırılması" çalışmaları "kamu yönetimi örgütünü yeniden düzenleme ve geliştirme" çalışmalarından çok daha geniş olarak devletin işlevlerini sorgulamaya ve devleti yeniden tanımlamaya yönelmiştir. Oysaki

1980 öncesi dönemde kamu yönetimini geliştirmeye yönelik çalışmalarda “idareyi yeniden düzenleme” adı altında bürokratik kamu yönetimi örgütünü geliştirme hedef alınmıştır.

Yönetimi geliştirme konusuna ‘kalkınma’ zihniyeti ile yaklaşan bu düşüncenin yerini bugün ise ‘yapısal uyarılama’ düşüncesi almıştır. Yönetimi geliştirmenin ya da daha doğru bir anlatımla devleti yeniden yapılandırmanın mantığı, devleti küresel kapitalizme eklemelemedir. SSCB’nin dağılması ve reel sosyalizmin yıkılması ile egemenliğini ilan eden neoliberal iktisat kuramının kamu yönetimine biçtiği rol ise “iyi yönetim” zihniyeti çerçevesinde faaliyet göstermekten ibarettir. Bu bakış açısına göre kamu yönetimi örgütünden beklenen davranış şekli çok basittir: Elini çekmek, müdahale etmemek, karışmamaktır. Devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütlerini kucaklayan “yönetişim” felsefesi, devleti yeniden yapılandırırken, görünürde devletin yetki ve sorumluluklarını özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin üzerine yıkmaktadır. Gerçekte ise devletin görev ve yetki alanı içinde yer alan eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, çevresel düzenleme gibi kamu hizmeti alanlarını ‘piyasa’laştırmakta ve ‘gönüllü’leştirmektedir. Dolayısıyla, bu hizmetler artık ‘kamu’ hizmeti olmaktan çıkarılmakta, özel sektör tarafından ücret karşılığı sunulan ‘piyasa’ hizmetlerine ve sivil toplum örgütleri tarafından ‘hayır’ esasıyla sunulan ‘gönüllü’ hizmetlere dönüştürülmektedir.

Sovyet sonrası yapısal dönüşüm sürecinde yer alan üç Orta Asya Cumhuriyeti’nin¹⁰¹ geçiş sürecini karşılaştırmalı bir bakışla ele alan bir çalışma Hakan Güneş tarafından yapılmıştır. 2004 yılında yayımlanan “Sovyet Sonrası Orta Asya’da Kalkınma Modelleri: Yapısal Dönüşümün Karşılaştırmalı Analizi” başlıklı makalede, ülkelerin ekonomileri incelenerek kalkınma modeli geliştirilmiştir. Ülkeler bir yandan ekonomi politikaları bağlamında birbirleriyle karşılaştırılırken, diğer yandan da bu politikaların bu ülkelerde yaşayan insanların beklentileri karşısındaki başarısı değerlendirilmiştir. Böylelikle, bir yandan geçiş sürecinde izlenen politikaların oransal (nisbi) başarı ya da başarısızlıkları değerlendirilirken; diğer yandan da Sovyet döneminde ulaşılmış bulunan refah seviyesi ölçüt alınarak reformun kendi amaçları açısından başarısı değerlendirilmiştir. Bir başka anlatımla,

¹⁰¹ Çalışmada ele alınan Cumhuriyetler, Kazakistan, Kırgızistan ve Özbekistan’dır.

üç ülkedeki reform stratejileri; doğal kaynak ve sanayi kapasiteleri, ekonomik elitin ve yönetici elitin siyasa (policy) tercihleri gibi ölçütler (parametre) ile sosyo-ekonomik gelişme ve kitlesel beklentileri karşılama gücü açısından değerlendirilmiştir (Güneş, 2004, 315-354).

Söz konusu ülkelerde devletin yeniden yapılandırılması konusunu inceleyen araştırmalar çoğunlukla kurumlar tarafından yapılmıştır. Bunlardan Türk Cumhuriyetleri'nin kalkınmasını ve Türk işbirliğini amaçlayan Başbakanlık bünyesinde kurulan TİKA tarafından yayımlanan “Avrasya Etüdüleri” dergisi sayılabilir. TİKA, Cumhuriyetlerin bağımsızlıklarını kazanmalarının 10.yıldönümü nedeniyle 2001 yılında yayımladığı 20. sayısını “Bağımsızlığının 10. Yılında Türk Cumhuriyetleri” başlıklı özel dosya konusuna ayırmıştır. Bu sayı ile Cumhuriyetlerde on yılın değerlendirmesi yapılmıştır.

Konu ile ilgili bir diğer kurum yayını ise Avrasya Stratejik Araştırmalar Vakfı tarafından yayımlanan “Avrasya Dosyası”dır. Yine Cumhuriyetlerin bağımsızlıklarını kazanmalarının 10. yıldönümü nedeniyle, derginin 2001 yılında yayımlanan dört sayısı Cumhuriyetlere ayrılmıştır.¹⁰²

Karşılaştırmalı yöntem Türkiye’de çok fazla kullanılan bir araştırma yöntemi olmamakla birlikte; son yıllarda bu yöntemle yapılan çalışmaların sayısının arttığı görülmektedir. Bu yöntem kamu yönetimi disiplininin başka siyaset bilimi, ekonomi ve eğitim bilimlerinde de sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. Siyaset bilimi alanında “Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz” başlıklı derleme kitap (Mehmet Yetiş ve diğerleri, 2007) örnek gösterilebilir. Kitapta, saf parlamenter hükümet dizgesi ile saf başkanlık dizgesi ele alındıktan sonra bu dizgelerin farklı ülkelerdeki uygulamalarını inceleyen makalelerin ardından, sorunu Türkiye açısından tartışan makalelere yer verilmiştir. Konu, Türkiye açısından, değişik boyutlarıyla ve değişik bakış açılarından tartışılmış ve dizge değişikliğinin olumlu ya da olumsuz yönlerine değinilmiştir.

Karşılaştırmalı eğitim konusunda benzer bir çalışma da Özcan Demirel tarafından yapılmıştır. “Karşılaştırmalı Eğitim” başlığını taşıyan kitap 1996 yılında

¹⁰² ASAM (Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi) tarafından yayımlanan “Avrasya Dosyası”nın 2001 yılında yayımlanan 7. cildinin 1. sayısı “Azerbaycan Özel”, 2. sayısı “Türkmenistan Özel”, 3. sayısı “Özbekistan Özel”, 4. sayısı ise “Kazakistan-Kırgızistan Özel” başlıkları altında yayımlanmıştır.

Useem Yayınları tarafından yayımlanmıştır. Ders kitabı olarak düşünölen kitapta karşılaştırmalı eğitim dizgeleri ve modellerine yer verilmiştir. Kitapta çok ayrıntılı olmamakla birlikte ele alınan ölkelerin eğitim dizgeleri konusunda bilgi sunulmuştur.

Karşılaştırmalı yöntem kullanan çalışmalar incelendiğinde karşılaşılan sorun, çalışmanın sonunda bir karşılaştırmanın yapılmaması ya da çalışmanın bir karşılaştırma nesnesinin olmamasıdır. Söz konusu çalışmalarda (gerek KKY gerekse karşılaştırmalı siyaset, karşılaştırmalı eğitim, vb.) söz konusu ölkelerinin yönetim ya da siyaset, eğitim, ekonomik dizgeleri ayrı ayrı incelenmekte; ancak bir karşılaştırma nesnesi belirlenmediği için çalışmanın sonunda bir karşılaştırma bölümüne yer verilmemektedir. Bu durum ise söz konusu çalışmaların hangi amaca hizmet ettiği sorusunu akıllara getirmektedir. Böylece ölkelere ilişkin ansiklopedik bilgi verilmekten öteye geçilememektedir. Bu yargı ve bulgu, söz konusu yöntemin kullanılma amacına ilişkin çok önemli bir sorun olarak önümüzde durmaktadır. Bu gerekçe ile “karşılaştırmalı kamu yönetimi -KKY” olarak adlandırılan söz konusu disiplin dalı, kimi çalışmalarda¹⁰³ (ve bu çalışmada olduğu gibi) “kamu yönetimi ölkelerinin incelemeleri -KYÖ” olarak adlandırılmaktadır.

¹⁰³ “Karşılaştırmalı kamu yönetimi” disiplinini “kamu yönetimi ölkelerinin incelemeleri” olarak adlandıran bir çalışma için bkz. GÖLER, Birgül Ayman, (2004a), “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?”, Birgül Ayman Güler ve Diğ. (Yay. Haz.), (2004), **Kamu Yönetimi Ölkelerinin İncelemeleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını, ss.3-18. Söz konusu çalışmada, ölkeler tekil olarak incelenmekte ve çalışmanın sonunda bir karşılaştırmaya yer verilmemektedir. Ayrıca, çalışmanın başlığında “Kamu Yönetimi Ölkelerinin İncelemeleri” adlandırması kullanılmasına karşın, çalışmanın içeriğinde “karşılaştırmalı kamu yönetimi” adlandırması kullanılmaktadır.

ÜÇÜNCÜ KESİM

ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASININ SSCB SONRASI NEOLİBERAL POLİTİKALAR AÇISINDAN İNCELENMESİ

1980'li yılların ortasından itibaren dünyadaki iki süper güçten biri olan Sovyetler Birliği dağılma sürecine girmiş ve 1991 yılında varlığı sona ermiştir. Bu gelişme sonucunda Sovyetler Birliği içindeki Cumhuriyetler¹⁰⁴, beklemedikleri bir anda bağımsızlıklarını kazanmışlar ve ulus devlet olma yolunda önemli adımlar atmışlardır.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla Kafkasya ve Orta Asya'nın bağımsızlığına kavuşması, Rusya dışındaki dünya devletleri için yeni bir fırsat doğurmuştur. Yeni dünya güçleri¹⁰⁵ ve bölgesel güçlerin çıkarlarının çatıştığı bir bölge haline gelen bölgenin jeopolitik önemine, zengin hammadde kaynaklarının varlığı da eklenmiştir. Böylece bölgede yeni bir dönem başlamıştır: Bu dönemde dünyanın ve bölgenin büyük güçleri arasında Orta Asya'yı ve onun enerji kaynaklarını denetim altında tutmak amacıyla 21. yüzyılın “Yeni Büyük Oyunu”¹⁰⁶ (Somuncuoğlu, 2001, 2) sahneye konulmuştur.

“Geçiş ülkesi”, “sosyalizmden kapitalizme eklenilen ülke” ya da “dönüşen ülke” gibi çeşitli adlar altında nitelendirilen bu ülkelerin temel özelliği, bir yandan ulus devleti inşa ederken diğer yandan da devleti yeniden yapılanmaya tabi tutmalarıdır. Yeniden yapılanmaya damgasını vuran temel özellik ise serbest piyasa ekonomisinin işlerliğinin sağlanmasıdır. Ekonomiye egemen olan serbest piyasa ekonomisi ve onun gereği olan kurumlar, devlet ve toplumsal yaşamın tüm alanlarında yeniden yapılanmaya damgasını vurmuş durumdadır. Buna bağlı olarak,

¹⁰⁴ Bu Cumhuriyetler: Rusya, Beyaz Rusya, Moldova, Ukrayna (Doğu Avrupa), Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan, Özbekistan (Orta Asya); Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan (Kafkaslar), Estonya, Letonya ve Litvanya (Baltık).

¹⁰⁵ Yeni dünya düzeninin bir öncekinden başlıca farkı, düzenleyici asli unsurlarının şu ya da bu devletin yanı sıra ve –belki de “devlet”ten çok- doğrudan sermayenin kendisi olmasıdır (Güler, 2005a, 85).

¹⁰⁶ Orta Asya'nın 19.yüzyılın sonu ve 20.yüzyılın başı ile ilgili çalışmalarına, birçok araştırmacı “Büyük Oyun” adını vermişlerdir. SSCB'nin dağılmasından sonra da benzeri isimlendirmeler Kafkaslar, Türkistan ve eski Sovyet Cumhuriyetleri hakkında sıklıkla kullanılmaktadır. Bununla birlikte, geçen yüzyıla göre SSCB sonrasında bu oyuna katılan taraflar değişmiş ve sayıları artmıştır. Bu tür isimlendirmeler, ilgili ülkelerin izledikleri çelişkili politikaların değerlendirilmesinin sonucudur.

SSCB sonrası dönemde söz konusu ülkelerde serbest piyasa ekonomisinin işlemesi için gerekli olan mülkiyet ve miras hakları ile, çalışma ve sözleşme özgürlüğünün ve özel teşebbüsler kurmak serbestisinin, Anayasa'dan başlanarak tanınması ve güvence altına alınması söz konusu olmuştur.

Araştırmanın bu Kesiminde Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nin 1990 sonrası genel toplumsal, ekonomik, siyasi ve yönetsel yapıları incelenerek; devleti küresel kapitalizme ekleme süreçleri, yeniden yapılanmanın genel yönetimi (anayasa ve siyasi iktidar), yeniden yapılanmanın aktörleri (yeniden yapılanmanın dış aktörleri, parlamento, askeri güçler, bürokrasi -nomenklatura), yeniden yapılanma araçları (kamu yönetimi reformları, kamu mali reformları, kamu hukuku reformları), yeniden yapılanma alanları (merkezi yönetim reformu: iyi yönetim ve kapasite inşası, taşra ve yerel yönetim reformu, personel reformu, planlama reformu, mülkiyet reformu) ve yeniden yapılanmanın sonuçları (ulusal bağımsızlık sorunu, yoksulluk sorunu, çevre sorunu) öğeleri üzerinde incelendikten sonra yine aynı öğeler üzerinde karşılaştırılmaktadır.

6. SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ

Bu araştırmanın başlangıç noktası, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonraki süreçte Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılması sürecine damgasını vuran kamu reformlarının oluşum ve uygulanma sürecinin karşılaştırmalı olarak incelenmesidir. Son on yılda büyük değişim yaşayan dünya, pek çok yeni ve genç devletle tanışmıştır. Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte birçok devlet bağımsızlığını elde etmiş ve kendi devlet yapılarını kurmuştur. Daha sonraki dönemde, gözünü bu bölgenin kaynaklarına dikmiş birçok devlet ve öteki uluslararası aktörlerin bu ülkelere karşı ilgilerini yoğunlaştırdıklarına tanık olunmuştur. Bu ülkeler, bugün toplumsal yapılarından hukuki yapılarına, ekonomilerinden doğal kaynaklarına, her yönüyle adeta “masaya yatırılmakta”dır. Buna bağlı olarak, bu araştırmanın temel sorunsalı olarak, iktidar yapılarını ve yönetsel anlamda devlet yapılanmalarına ilişkin sorunlarını da yansıtmaları açısından bu genç devletlerde devletin yeniden yapılanması ele alınmıştır.

SSCB sonrası Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılanması “ulus devletin inşası” ve “kapitalist devlet kurumlarının tesisi” ile gündeme getirilmektedir. Bir de buna, deregülasyon, özelleştirme ve yerelleşmeyi öngören güncel neoliberal reformlar eklenmiştir. Neoliberal yeniden yapılanma süreci bu yönüyle Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde köktenci reformları gerekli kılmaktadır. Araştırmanın bu Bölümünde SSCB sonrası dönemde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin toplumsal, ekonomik, siyasi ve yönetsel yapıları hakkında bilgi verildikten sonra söz konusu ülkelerde kapitalist devletin yeniden yapılanmasının aracı olarak kullanılan yapısal uyarlama konusu ele alınmaktadır.

6.1. Sosyalist Düzenden Kapitalist Düzene Geçiş

Sovyetler Birliği'nin dağılması sadece coğrafi bakımdan sonuçlar doğurmamış aynı zamanda siyasi ve ekonomik ideolojilerin de ortadan kalkması anlamına gelmiştir. SSCB'nin dağılması ile birlikte bağımsızlıklarına kavuşan ülkeler piyasa ekonomisine geçiş süreci içerisinde bir dönüşüm (transformasyon) süreci yaşamaya başlamışlardır. Ancak bu dönüşüm süreci eski Sovyet Cumhuriyetleri'nin ekonomik

yapılarında köklü değişikliklere neden olurken, yaşam ölçünlerinde de (standartları) önemli düşüşlere neden olmuştur.

1990 sonrası süreçte SSCB'nin ortadan kalkması ve kapitalistlerin "tek kutuplu dünya" yalanını ortaya atmaları ile birlikte, engelleri ve sınırları ortadan kalkan neoliberal yeniden yapılanma tüm dünyayı egemenliği altına almayı başarmıştır. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri yetmiş yıllık derin uykularının ardından bir kâbus gibi bu sürece savunmasız bir şekilde teslim olmuşlardır. Yetmiş yıllık Sovyet sosyalizmi, tüm Sovyet vatandaşları gibi Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde yaşayan vatandaşlara belki toplumsal ve ekonomik yönden çok iyi bir yaşam sunmamıştır; ama en azından tüm vatandaşlara sosyal yönden tam bir güvenlik ortamı sunmuştur. Yetmiş yıl, küçük ve zayıf ulus devletlere gebe kalan Sovyet sosyalizminin 1990'da yıkılması ile on dört (Rusya Federasyonu hariç) küçük ve zayıf ulus devletin doğması ve kendilerini kapitalizmin kucağına bırakmaları bir olmuştur. Kapitalizmin kucağında büyüyecek olan bu küçük ve zayıf çocuklar bugün emekleme aşamasına gelmişlerdir. Daha henüz tek başlarına ve istikrarlı bir şekilde ayakta durmayı başaramayan ve her bir adım atmaya kalkışlarında büyük ve güçlü devletlerin ve ulus ötesi sermayenin gölgesini enselerinde hissedenden bu çelimsiz çocuklar için bugünkü en önemli sorun, küçük ve zayıf olmaktan kurtulmak yani büyümektir. Bunun için de en öncelikli sorun güçlü devleti inşa etmektir.

6.1.1. Toplumsal Yapı

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri yapısal olarak genç bir nüfusa sahiptirler. 2008 yılı (tahmini) rakamlarına göre 8.177.717 nüfusa sahip olan Azerbaycan'da nüfusun yaş dağılımı şöyledir ("Azerbaijan", 2008b): 0-14 yaş %24,6 (1.061.318 erkek/947,607 kadın); 15-64 yaş %68,6 (2.753.277 erkek/2.855.406 kadın); 65 ve üzeri yaş %6,8 (208,293 erkek/351,816 kadın)'dir. Eğitim bakımından Azerbaycan diğer Türk Cumhuriyetleri ve topluluklarına göre çok daha ileri bir durumdadır. 1991 istatistikî verilerine göre 4775 okulda 1.503.000 öğrenci okumaktadır. Bugün okul sayısı 5.000'e, öğrenci sayısı 1.600.000'e ulaşmıştır (Hasanoğlu, 2008).

2008 rakamlarına göre yaklaşık olarak 15.340.533 nüfusa sahip olduğu tahmin edilen Kazakistan'da nüfusun yaş dağılımı ise şöyledir ("Kazakhstan", 2008a):

%22,1 0–14 yaş (1.734.622 erkek/1.659.723 kadın), %69,6 15–64 yaş (5.219.983 erkek/5.463.468 kadın), %8,2 65 ve üzeri yaş (443,483 erkek/819,254 kadın).

1999 yılında yapılan ilk ulusal nüfus sayımı sonuçlarına göre 4.851.000 nüfusa sahip olan Kırgızistan (Alymkulov ve Kulatov, 2001, 525), 2008 yılı (tahmini) rakamlarına göre ise 5.356.869 nüfusa sahiptir. 2008 rakamlarına göre nüfusun yaş dağılımı ise şöyledir (“Kyrgyzstan”, 2008): 0–14 yaş %29,9 (817,369 erkek/784,782 kadın); 15–64 yaş %64 (1.681.440 erkek/1.748.222 kadın); 65 ve üzeri yaş %6,1 (127,263 erkek/197,793 kadın). Nüfusun yaklaşık üçte biri kentlerde ve üçte ikisi kırsal bölgelerde yaşamaktadır. Bişkek kent merkezi ile birlikte Çuy Vadisi; ve Oş ve Celalabad kentleri ile birlikte Fergana Vadisi en yoğun nüfuslu iki bölgedir (Alymkulov ve Kulatov, 2001, 525). Kuzeyde yaşayan Kırgızlar daha seküler, güneydeki Özbekler daha muhafazakârdır (Taştekin, 2005).

Nüfus bakımından BDT içerisinde Rusya ve Ukrayna’dan sonra üçüncü, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri içerisinde birinci sırada yer alan Özbekistan’ın 2008 yılı (tahmini) verilerine göre nüfusu 28.268.440’tır. Genç bir nüfusa sahip olan Özbekistan’da nüfusun yaş dağılımı ise, 0–14 yaş %32,1 (4.618.815 erkek/4.445.571 kadın); 15–64 yaş %63,3 (8.851.738 erkek/9,042,647kadın); 65 ve üzeri yaş %4,6 (538,699 erkek/770,970 kadın)’dır (“Uzbekistan”, 2008).

Diğer Cumhuriyetler gibi Türkmenistan da genç bir nüfus yapısına sahiptir. 2008 yılı (tahmini) rakamlarına göre 5.179.571 nüfusa sahip olan Türkmenistan’da nüfusun yaş yapısına göre dağılımı ise şöyledir (“Turkmenistan”, 2008): 0–14 yaş %34,2 (902,811 erkek/868,428 kadın); 15–64 yaş %61,5 (1.577.187 erkek/1.607.353 kadın); 65 ve üzeri yaş %4,3 (97,480 erkek/126,312 kadın)’tür. Türkmenistan’da kırsal alanda yaşam beklentisi, başkent Aşgabat’tan yaklaşık 10 yıl daha düşüktür ve 1990’larda bu durum daha kötü bir haldedir (McKee ve Diğerleri, 2002, 207).

Çizelge 5’te Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde nüfus ve nüfusun yaş dağılımı gösterilmiştir. Veriler cia’nın internet sitesinden elde edilmiştir.

Çizelge 5: Nüfus Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri
(2008 Tahmini)

	Nüfus	0–14 yaş (%)	15–64 yaş (%)	65 ve üzeri yaş (%)
Azerbaycan	8.177.717	%24,6	%68,6	%6,8
Kazakistan	15.340.533	%22,1	%69,6	%8,2
Kırgızistan	5.356.869	%29,9	%64	%6,1
Özbekistan	28.268.440	%32,1	%63,3	%4,6
Türkmenistan	5.179.571	%34,2	%61,5	%4,3

Kaynak: “Azerbaycan”, 2008b; “Kazakhstan”, 2008a; “Kyrgyzstan”, 2008; “Uzbekistan”, 2008; “Turkmenistan”, 2008.

Çizelge 5’e göre Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri içinde Özbekistan en fazla nüfusa sahip ülkedir. Nüfusun yaş dağılımı bakımından ise Türkmenistan en genç nüfusa sahip ülkedir.

Toplumsal Bir Olgu ve Sorun Olarak Etnik Zenginlik: Eski Sovyetler Birliği, nüfus, kültür, tarih ve gelişme düzeyleri birbirinden farklı bir uluslar mozaiğiydi. Bu kalıt üzerine oturan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, etnik bakımdan oldukça zengin oldukları kadar etnik zenginliğe bağlı çatışmaları çok sık yaşamaktadırlar. Kafkaslar, etnik ve dini karışıklıklar nedeniyle dünyanın en sorunlu üç bölgesinden biri sayılmaktadır.¹⁰⁷ Bölgedeki etnik unsurların bir birini huzursuz edecek şekilde yerleştirilmiş olmaları ise bilinçli yürütülen bir Rus politikasıdır.

Siyasi ve askeri başarılarla ele geçirilen topraklarda kalıcı egemenlik kurmanın yolu, o topraklarda yürütülen demografik politikalarıdır. İnsan unsurunun hükmetme kavramıyla yakın ilişkisi dolayısıyla her devlet, ele geçirdiği bölgelerde öncelikle kendi egemenliğinin yürütülmesine yardımcı olacak nüfusu temin etmeye çalışır. Bu bakımdan tarihe bakılacak olursa, başarılı fetihlerin aynı zamanda başarılı demografik yöntemler demek olduğu kolayca görülür. Coğrafi bölgelerin zaman içerisinde uğradığı kimlik değişimi de bununla ilgilidir. Öte yandan siyasi, yönetsel, ekonomik ve hatta askeri sömürgecilik hareketlerinin de hedefi, öncelikle demografik üstünlük sağlamaya yöneliktir.

¹⁰⁷ Diğer ikisi Balkanlar ve Orta Doğu’dur.

Burada dikkat edilmesi gereken konu, söz konusu göç ve yerleştirme faaliyetleri sırasında uygulanan politikaların o bölgede yaşayan insanların, ulusların kültürlerini ve yaşam anlayışlarını değiştirmeye yönelik olmasıdır. Büyük fetihler yapmış ulusların tarihlerinde çoğunlukla göç ve yerleştirme faaliyetleri ile karşılaşmaktadır. Rus tarihi incelenecek olursa, Rus tarihinin bu tür olaylarla dolu olduğu görülür. Rusların özellikle Orta Asya ve Kafkasya’da uyguladıkları göç ve yerleştirme politikaları, bugün bile bu bölgedeki Türk Cumhuriyetleri’ni yakından ilgilendirmektedir. Özellikle Stalin dönemindeki baskı, zulüm ve soykırıma dayalı politikalar ile bu bölgenin coğrafi ve demografik yapısı değiştirilmiştir. Bölgedeki halkların etnik farklılıkları dikkate alınarak oluşturulan politikalar ile bölge halklarının sürekli olarak çatışma halinde olmaları ve Rusya’ya karşı bir birlik gerçekleştirmeleri engellenmek istenmiştir.

Kafkasya ve Orta Asya’da yer alan Cumhuriyetler dönem dönem bu bölgeye egemen olan güçlerin etkisi altında kalmışlardır. Örneğin Azerbaycan, farklı dönemlerde Pers, Müslüman Arap, Selçuklu Türkleri, Moğol, Osmanlı ve Rus İmparatorluklarının toprağı olmuştur. Çağdaş Azerbaycan Cumhuriyeti, iki Rus-Pers Savaşı’nın ardından İran tarafından Rusya’ya bırakılan bölgede bugünkü biçimini almıştır. Bugün Azerbaycan’da yaklaşık sekiz milyon Azeri yaşarken, kuzeybatı İran’da 15–20 milyon Azeri azınlık bulunmaktadır (“Azerbaijan Profile (2006/April)”, 2006, 30). Bu durum Azerbaycan ile İran arasındaki ilişkileri karmaşık hale getirmektedir.

Azerbaycan nüfusunun etnik dağılımı ise, %90,6 Azeri, %2,2 Dağıstanlı, %1,8 Rus, %1,5 Ermeni ve %3,9 diğerleridir. Neredeyse Ermenilerin tamamı Nahçıvan Karabağ’da yaşamaktadır (“Azerbaijan Profile (2006/April)”, 2006, 28). 1988–1994 yılları arasında Azerbaycan’ı etkisi altına alan Savaş, tümüyle Azerbaycan toprakları içinde bulunan bir etnik Ermeni bölgesi olan Nahçıvan Karabağ’da patlak vermiştir. Savaş sonrasında yapılan halk oylamasında Nahçıvan Karabağ’daki Ermeniler Azerbaycan’dan ayrılıp komşu Ermenistan’a katılmak yönünde oy kullanmışlardır. Aynı şekilde Orta Asya’da da benzer etnik sorunlar yaşanmaktadır. Kırgızistan’da Oş

bölgesinde Özbeklerle yaşanan sorunlar ya da Özbekler ile Türkmenler arasında yaşanan ve gerçekte etnik unsurlardan kaynaklanan sorunlar gibi.¹⁰⁸

Ancak etnik zenginlik kimi zaman da Cumhuriyetlerin ilişkilerini olumlu yönde etkilemekte ve geliştirmektedir. Gerek Kırgızistan'ın güneyindeki Tacik nüfus, gerek Tacikistan'ın kuzeyindeki Kırgız nüfus iki ülkeyi etnik gruplar arası ilişkilerde daha tutarlı ve temkinli davranmaya yöneltmektedir.

Etnik bakımdan zengin olan bir diğer Cumhuriyet Kazakistan'dır. Kazakistan'da nüfusun etnik dağılımı şöyledir ("Kazakhstan", 2008a): %59,2 Kazak, % 25,6 Rus, %2,9 Ukrayna, %2,9 Özbek, %1,4 Alman, %1,5 Uygur, %1,5 Tatar ve diğerlerinden oluşmaktadır. Ayrıca nüfusun %53,7'si Müslüman, %7,8'i Rus Ortodoks, %12,3'ü Protestan (Vaftiz), %3,2'si ise Protestan ve diğerlerinden oluşmaktadır. Türkmenistan'da ise yaklaşık olarak nüfusun %77'si Türkmenlerden oluşur. En büyük etnik azınlık ise Özbek ve Ruslardır (McKee ve Diğerleri, 2002, 207).

Banuazizi ve Weiner (Kaushik, 2001, 4-5), ABD'nin yarısına ve Batı ile Doğu Avrupa'nın tamamına eşit olan ve çevredeki Türkiye, İran, Afganistan ve Pakistan olmak üzere dört Müslüman ülkede yaşayan 300 milyonluk nüfusla tarihi, dini ve etno-linguistik bağları olan 60 milyon kişinin yaşadığı bu toprakların geleceğine dair çıkarımlarda bulunmaktadır: Sovyet sonrası Orta Asya Cumhuriyetleri ile ilgili gelişmeleri ulusal çerçeveden çok coğrafi düzlemde irdelemenin daha doğru olduğunu belirtmektedirler. Çünkü İran'da yaşayan Azerilerin sayısı (15 milyon), Azerbaycan'da yaşayan Azerilerin sayısından (8 milyon) daha fazladır ve Afganistan'da Tacikistan'dan fazla Tacik kökenli yaşamaktadır.

1989 sayımına göre Orta Asya'nın kimi Türk bölgelerinde Türk nüfusunun %2 oranında olması, Adige Özerk Bölgesi'nin gerçek sahiplerinin buradaki nüfusun %22'sini oluşturması, Karaçay Çerkez bölgesinde en kalabalık nüfusu %42 ile

¹⁰⁸ Etnik sorunlar Cumhuriyetler arasındaki ekonomik ilişkileri ve işbirliğini de etkilemektedir. Örneğin Kırgızistan'ın doğalgaz bakımından Özbekistan'a bağımlı olması, coğrafi yapıdan kaynaklanan sınır sorunları ve ülkede yaşayan Özbek nüfusun varlığı ilişkilerin seyrini etkilemektedir. Kırgızistan doğalgaz ve petrol karşılığında Özbekistan'a su ve elektrik sağlamaktadır. Ancak Özbekistan, doğalgaz boru hattındaki arızaları veya Kırgızistan'ın doğalgaz borcunu gerekçe göstererek zaman zaman doğalgaz sevkiyatını durdurmaktadır. Buna karşılık Kırgızistan da enerji açığını kapatmak amacıyla, Kırgızistan içerisinde elektrik kullanımının artırıldığı ileri sürerek Özbekistan'a yeterince su ve elektrik temin edemeyeceği yolunda açıklamalarda bulunmaktadır.

Rusların oluşturması, etnik yapı ve rejim ayırımı gözetmeksizin Rusların bu bölgede iki asır süresince yürüttükleri demografik politikanın ürünüdür. Bilindiği üzere Rusya'nın bu bölgedeki Türkler üzerinde genişleme ve yayılma politikasının dönüm noktalarını 1552 yılında Kazan'ın, 1556'da da Astarhan'ın ele geçirilmeleri oluşturmaktadır. Bir süre bu bölgeleri hazmetmeye çalışan Çarlık Rusyası sonraki yüzyıllarda önce kuvvetini artırmış, kolaylıkla bertaraf edeceği rakiplerle uğraşmış ve nihayet 17. yüzyılın başında Osmanlı Devleti ile mücadele etmeye kendisini hazır hissetmiştir. Bunun ardından Rusya ele geçirdiği Doğu Kafkasya, Kazan, Astarhan ve Kırım bölgelerindeki Türk-İslam nüfusu etkisiz hale getirmeye çalışmıştır (Gurbanov, 2007).

Bir başka kaynakta ise Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetlerinin etnik görünümü şu şekilde gösterilmiştir.

Çizelge 6: Etnik Yapı Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri

Azerb.	Kazak.	Kırgız.	Özbek.	Türk
%73.4 Azeri	%53.4 Kazak	%61.2 Kırgız	%80 Özbek	%78 Türkm
%11 Talış	%29.95 Rus	%14.9 Rus	%5.5 Rus	%9 Özbek
%2.5 Rus	%2.6 Alman	%14.4 Özbek	%5 Tacik	%7 Rus
%4 Lezgi	%3.6 Ukrayn.	%1.5 Ukrayn.	%3 Kazak	%2 Kazak
%3.2 Dağıst.	%10.63 Diğer	%7.8 Diğer	%2.5 Karaklp	%1 Tatar
%3 Kürt			%1.5 Tatar	%3 Diğer
%2 Avar			%2.5 Diğer	

Kaynak: Kurubaş, 2003.

Çizelge 6'ya göre Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri arasında ülkesinde etnik olarak en kalabalık nüfusa sahip ulus %80 oranı ile Özbekler iken; kendi ülkesinde etnik olarak en az nüfusa sahip ulus %53,4 oranı ile Kazaklar'dır. Ruslar %29.95 en büyük oranı ile Kazakistan'da yaşarlarken, %2,5 oranı ile en düşük oran ile Azerbaycan'da yaşamaktadırlar.

Toplumsal Bir Olgu Olarak Klanizm: Klan, aşiret olgusu, bugün özellikle Orta Asya’da varlığını sürdürmektedir. Kazakistan’da stratejik sanayiler ve ekonominin en verimli sektörleri cumhurbaşkanının ailesi ve onların yakınlarına aittir ya da en azından onlar tarafından kontrol edilmektedir. Klan üyeleri arasındaki sosyo-ekonomik yeniden dağıtım ilkesi, Batı tipi kurumların gelişmemesinin en temel nedenidir (Morozova, 2004). Ancak bu süreç kimi zaman da ulusal burjuvazinin oluşturulması biçiminde yorumlanmaktadır. Örneğin Kazakistan’da ulusal burjuvazinin oluşumunda Nazarbayev’in akrabalarının önemli bir ağırlığı vardır. Nazarbayev’den sonra ülkenin en zengini KazTransOil Şirketinin Başkanı ve Nazarbayev’in Damadı Timur Kulabayev’dir. Bu, Kazakistan’da Ulu Orda’nın¹⁰⁹ etkinliği ve bu bağlamda yönetimde nepotizmin¹¹⁰ yaygınlığına, dolayısıyla uluslaşmada bu grubun ağırlığına önemli bir örnek oluşturmaktadır (Kurubaş, 2003).

Sosyalist Üretim Toplumundan Kapitalist Tüketim Toplumuna Dönüşüm: Sosyalizm, toplumsal yapıyı düzenlerken temel vurguyu, üretim ilişkileri, üretim araçlarının mülkiyeti ve üretimin paylaşılması sürecine yapmakta ve bu süreç üzerinden toplumu düzenlemektedir. 1991 sonrasında ise kapitalizmin eski Sovyet Cumhuriyetleri’nde hegemonyasını ilan etmesi ile birlikte siyasal ve ekonomik yapıda olduğu gibi toplumsal yapı da kapitalizmin temel ilkeleri ve araçları üzerinden düzenlenmeye başlanmıştır. Kapitalizm, kitlelere sunar gibi yaptığı “bireye özgülük” kavramını sahiplenmiş ve tükettiği ürünler üzerinden toplumu biçimlendirmeye başlamıştır. Kapitalist dünyadan “farklı yaşadığı” çıkarımına varmış bir topluma “Çöpçüyle bilim adamı aynı maaşı alır mı?” dan sonra “Bütün insanların aynı şeyleri yiyip içmesi, aynı şeyleri giyip aynı evlerde oturması mümkün mü?” ye kadar toplumun kafasına ezberini sokmuştur. Temel sorularını “tüketim”

¹⁰⁹ Kazakların tarih sahnesinde rol almaya başlamaları, Özbek Hanları devrine rastlamaktadır. Sürtüşmeler nedeniyle birçok boy doğuya göç edip yerleşmiş ve bu göçler sonucunda Kazak Türk Birliği bir milyonluk nüfusa sahip olmuştur. Tüm Kazakları kendi hakimiyeti altında birleştiren Kasım Han’ın ölümünden sonra (1520), Kazaklar üç büyük boydan meydana gelen Üç Orda şeklinde örgütlenmişlerdir. Ulu Orda’nın toprakları şimdiki Kazakistan’ın doğu taraflarına, Balkaş Gölü ve Issık Gölü’nün güney taraflarına kadar uzanmaktaydı. Argın, Nayman, Kıpçak, Kerey ve Konırat gibi büyük boylardan oluşan Orta Orda, Kırgız steplerinin kuzeyi, İrtiş Irmağı boyları, Tobol ve İşim Irmağı civarına yerleşmişti. Küçük Orda ise, Aral Gölü’nden batıya, Hazar’a ve Urallara doğru uzanan bölgeye yerleşmişti (Doğan, 2008, 12).

¹¹⁰ Akrabaları kayırma güdüsü.

üzerinden yönelten ve “Ne tüketeceğiz?”e yönelten kapitalizmin tüm kaygısı “tüketim toplumu”nu oluşturmak ve bu toplumu piyasaya eklemektir.

Bugün kapitalizmin Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde kolaylıkla kabul görmesinin temel nedeni ise, reel sosyalizmin SSCB uygulamasının kötü deneyimidir. Feodal yapıya sahip bir (grup) ülkenin bir anda devrimle sosyalizme geçmeye çalışması, ancak bu ülkede paylaşılacak ortak mülkiyetin sömürgeci kapitalist ülkelerdekine oranla kısıtlı olması, “tek ülkede sosyalizm” sorunu nedeniyle kapitalist dünyaya karşı dizgeyi koruyabilmek adına silahlanmaya harcanan paranın, refahın sağlanması için ayrılacak kaynakların kısıtlı kalmasına yol açmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda, eski sosyalist ülkelerin kaynak sıkıntısının nedenleri ve toplumdaki hoşnutsuzluklar daha iyi anlaşılır.

Toplumdaki hoşnutsuzluğa karşın, bir dönem, SSCB’de evsizlik, işsizlik ve açlık gibi sorunlar ortadan kalkmıştır. Ancak diğer taraftan, dünyanın diğer ülkelerinde var olduğu bilinen ancak Sovyetlerin kısıtlı kaynaklarıyla herkese sunulması mümkün olmayan lüks yiyecek, giyecek ve benzeri nesnelerin ülkeye sokulması yasaklanmıştır. Asıl amacı insanların eşitliği olan bir dizgede çoklukta eşitlik sağlanamadığı zaman olanaklar ölçüsünde bir eşitliğin sağlanabilmesi adına çalışılması kaçınılmaz olur. Bu durumda, kapitalist ülkelerde var olması olağan gelen kimi tüketim malları sosyalist ülkelerin vitrinlerinde sergilenmediği için bu ülkelerin yokluk içinde olduğunu iddia etmek haksızlık olacaktır.

Cumhuriyetler ve eski sosyalist ülkelere ilişkin bugün için eskiyen tabloda benzer giyeceklerin, benzer yiyeceklerin ve benzer evlerin olmasının nedeni “ekonomik yetersizlik”tir, sosyalizm değil. Sosyalist bir dizgede herkesin ürettiği emeğin karşılığını istediği şekilde alması amaçlanır. Bugün ise kapitalizmin Cumhuriyetlere girmesi ile birlikte refahın geldiğini savunmak olanaksızdır. Dünyayı sömürerek biriktirdiği sermayenin üzerine “refah toplumu” kurduğunu söyleyen Avrupa ve Kuzey Amerika’da var olan zenginliği (azınlığın ulaşabildiği zenginlik), reel sosyalizm denemelerinin sunduğu çoğunluğu hedefleyen refahla karşılaştırmak etik değildir.

Üretim modelinde tepeden zorla yapılan değişime karşın bugün Orta Asya ve Kafkasya Türk toplumlarının Batı’daki çağdaşlık seviyesine ulaştıklarını söylemek

mümkün değildir. Sovyet dizgesinden gelen bugünkü liderlerin birçoğu tam bir diktatör gibi hareket etmekte ve toplum üzerinde baskı kurmaya çalışmaktadır.¹¹¹

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin bugün için önlerinde duran en önemli toplumsal sorun yoksulluktur. Cumhuriyetlerin bugün içinde buldukları yoksulluk, ekonominin yeniden yapılanması konusuna damgasını vurduğu gibi kamu yönetiminin en önemli sorunlarından biri olan rüşvet olgusunun da temel nedenidir. Yoksulluk söz konusu Cumhuriyetler için yeni bir olgu olmamasına karşın, 1990 sonrasında uygulanan ekonomik reformlara bağlı olarak derinleşmiştir.

SSCB döneminde bu ülkelerde işsizlik diye bir sorun yoktu. Bağımsızlığın ardından pek çok fabrikanın kapanması ve üretimin azalması ile birlikte başta işsizlik olmak üzere sosyo-ekonomik yaşama ilişkin pek çok sorun da artmıştır. Kapitalizmin bu yüzü ile tanışan devletlerin vatandaşları kendilerini önemli ekonomik sıkıntıların içinde bulmuşlardır. Bunun dışında, daha önceleri bu ülkelerde hiç görülmeyen sokakta yaşayan, çöp karıştıran ve gıda gereksinimini neredeyse hiç karşılayamayacak düzeyde olan insanların sayısında da artış yaşanmaktadır.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin bağımsızlığı elde etmelerinden bir yıl sonra Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan "1992 Dünya Ekonomik Durum Raporu" (World Economic Survey 1992)'nda, yaklaşık 60 milyon kişinin yaşadığı Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde kişi başına düşen millî gelirin, SSCB ortalamasının yarısından daha az olduğu ortaya konulmuştur. Kişi başına düşen millî gelir sıralamasında, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri en fakir ülkeler olarak yer almaktadırlar.

¹¹¹ Türkmenistan lideri Türkmenbaşı diktatör sıfatlı liderlerden en bildik olanıydı. Türkmenbaşı'nın Türkmen ülkesinde yaptıklarına bakıldığında; bu toplumun, o çok dillendirilen çağdaşlaşma ve demokratikleşme seviyesine nasıl geleceği hâlâ kafalarda bir soru işareti olarak durmaktadır ("My Favorite Dictator", 2006): Nisan 2001'de bale ve operayı yasaklayan Türkmenbaşı, "bunların Türkmen kültürünün bir parçası olmadığını" belirtmiştir. Yine 2001'de erkeklerin saçlarını uzatmasını ve sakal bırakmasını yasaklamıştır. Haziran 2001'de bir Türkmen'in yabancı uyruklu biri ile evlenebilmesi için 50 bin dolar ödemesini zorunlu kılmıştır. 2002'de çörekten sonra ekmeğe, annesinin adı olan ve geleneksel Türkmen adı olarak kabul ettiği Kurbansultan (Gurbansoltan) adını vermiştir. Ağustos 2002'de yaşam aşamalarını yeniden belirlemiş ve 25'e kadar olan dönemi gençlik ve 85 yaş, yaşlılığın başlangıcı olarak nitelendirmiştir. Kadın haber okuyucularının makyaj yapmasını yasaklayan Türkmenbaşı, kadın ve erkek haber okuyucularını ayırt etmekte zorlandığını belirtmiştir. 2004 yılında, "köylü Türkmen okumaz" düşüncesi ile taşradaki bütün kütüphanelerin kapatılmasını emretmiştir.

Çizelge 7: Kimi Sosyo-Ekonomik Veriler Bakımdan Eski SSCB'yi Oluşturan Cumhuriyetler (1992)

Ülkeler	Nüfus (Milyon)	Kişi Başına Net (SSCB) Ortalamasına Oranı	Bebek Ölümü (Bin Kişi)	Doğan Bebeklerin Yaşama Oranı (%)
Rusya Fed.	148.5	119.8	17.4	69.3
Ukrayna	51.9	89.6	12.9	70.5
Beyaz Rusya	10.3	113.4	11.9	71.3
Estonya	1.6	137.0	12.3	70.0
Letonya	2.7	131.2	13.7	69.6
Litvanya	3.7	106.5	10.3	71.5
Gürcistan	5.5	78.2	15.9	72.8
Ermenistan	3.4	82.0	18.6	71.8
Azerbaycan	7.1	-	23.0	71.0
Kazakistan	16.7	79.3	26.4	68.8
Kırgızistan	4.4	54.2	30.0	68.8
Tacikistan	5.4	39.0	40.7	69.6
Türkmenistan	3.7	56.2	45.2	66.4
Özbekistan	20.7	44.9	34.6	69.5
Moldovya	4.4	88.6	19.0	8.7

Kaynak: United Nations, 1992a.

Beklemedikleri bir anda bağımsızlıklarını kazanan ve merkez ile bağları kopan Türk Cumhuriyetleri, öyle ki, bu dönemde temel ekonomik göstergeler bakımından, 1970'teki düzeye gerilemişlerdir. Bu açıdan bağımsızlığın ardından gelen 1991–1995 yılları ekonomik reformdan çok ekonomik krizle mücadele yılları olmuştur. Söz konusu bu şok gerilemenin en önemli nedeni, SSCB döneminde üye ülkelerin birbirlerine son derece bağımlı bir üretim yapısının merkezi planlama tarafından tesis edilmesi idi. Bu bağımlılık Birliğin dağılmasıyla üretim zincirlerinin aniden kırılmasına neden olmuş ve üretimi durma noktasına getirmiştir. Bu durum daha önce zaten iyi bir yaşam düzeyine sahip olmayan halkın yaşam düzeyini daha da düşürmüştür. Dünya Bankası verilerine göre, 1988 yılında Kafkasya ve Orta Asya bölgesinde bulunan insanların yirmi beşte biri tam anlamıyla yoksul durumda olup günde 2.15 dolardan daha az bir gelir ile yaşamlarının sürdürürlerken; 1998 yılında bölge ülkelerinde bulunan insanların beşte biri yoksul duruma düşmüştür (The World Bank, 2002, 14).

Merkezi ekonominin bozulması, yeni piyasa koşullarının yarattığı şok etkisi ve siyasal irade boşlukları ile birleşince, Cumhuriyetlerde ekmek dahil en temel gıda maddeleri için insanların birbirlerini öldürmeye kadar vardığı bir kaos ortamını beraberinde getirmiştir. Hükümetler bu kaos ve yıkım ortamında esas olarak kendi konumlarını güçlendirecek milliyetçi ve popüler bir kampanyaya yönelmişlerdir. Bu süreçte bağımsız bırakılmışlık, bağımsızlığı kazanmak olarak yeniden yorumlanmış ve halk, açlık ve sefalet ortamında çekilen sıkıntıların egemen ve bağımsız bir ulusal devlet olmanın küçük bir bedeli olduğuna ikna edilmeye çalışılmıştır. Oysa bağımsız bırakan da bırakılan da aynı güçlükler içindedir ve bu ortamda sorgulanamayan tek şey bu durumun perestroykanın ikinci yarısından itibaren açıkça uygulanmaya başlanan yeni sosyoekonomik düzenlemelerin sonucunda geliştiği gerçeğidir. Glasnost söz verdiği özgürlüğü yalnızca özel mülkiyet özgürlüğü biçiminde tecelli etmiştir.¹¹² Üstelik mafya ile bütünleşmiş bir eski komünist yönetici azınlığın yararlanabildiği bu tek “özgürlük” biçimi halkın en temel ekonomik ve sosyal haklarını da gasp ederek “kazanılmıştır”. Bu durum karşısındaki tepkiler çok parçalı ve güçsüzce ifade edildiğinden, kapitalizasyon taraftarları tüm SSCB ülkelerinde duruma egemen olmayı sürdürmüştür (Güneş, 2004, 319–320).

6.1.2. Ekonomik Yapı

Sosyalist blok yıkılmadan önce ülkelerin dış dünyaya kapılarını kapatarak sorunları çözmek yerine üstünü örtmeyi tercih ettikleri; ancak bu politikanın başarılı olmadığı bilinen bir gerçektir. Eski Doğu Bloku bugün köklü bir değişim süreci yaşamaktadır. Siyasetin yanı sıra, ekonomi de büyük bir dönüşüm geçirmektedir. Merkezi planlamadan piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bu ülkelerde, rekabete dayalı bir dizgeyi savunan, yabancı sermayenin ülkeye gelmesine sıcak bakan bir

¹¹² SSCB’de sosyalizmin yetmiş yıllık döneminde devlet mülkiyeti, yerel otoriteler tarafından yönetilen mülkiyetten daha büyük bir hızla gelişmiş ve büyümüştür. Anayasa’ya göre, en önemli zenginlik kaynaklarını Sovyet halkı mülk edinmekte, merkezi hükümet de yönetmekteydi: Toprak, doğal kaynaklar (petrol, doğal gaz ve kömür), makina ve üretim araçları, silah sanayi, ulaşım ve iletişim dizgeleri, elektrik santralleri, bankalar vb. Yerel hükümetin elinde pek az şey kalmaktaydı: Okullar, konut, sosyal altyapı, kooperatifler, yerel ulaşım ve ticaret, ayrıca bazı kültür kurumları. Böylece, eski dizge altında, örneğin Azerbaycan’ın petrol kuyuları ve rafinerileri, Litvanya’nın elektronik fabrikaları bölgede yaşayanlara değil, Moskova’daki merkezi bakanlıkların temsil ettiği tüm Sovyet halkına aittiler (Medvedev, 1993, 75). Glasnost, bu zenginliği siyasi nomenklaturaya yani komünist yönetici azınlığa teslim etmiştir.

anlayış egemen olmaya başlamıştır. Aslında bu değişim, gönüllü bir eylemden çok değişen dünya düzeninin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır.

Söz konusu Cumhuriyetler, SSCB'nin dağılmasının ardından kapitalist sermaye birikim modeline geçmeyi tercih ettiklerinden, bağımsızlık hareketlerini, kapitalizmin işleyişine karşı hareketler saymamak gerekir. Tam tersine, yeni düzen, üretimin uluslararasılaştırıldığı aşamada, merkez ülkelere ait çokuluslu şirketlerin faaliyetlerini kolaylaştırdığı için, merkez ülkelerin çıkarları doğrultusunda seyretmiştir. Bu dönemde, kapitalizmle giderek bütünleşen (entegre olan) yörelerde, bağımlı kalkınma modelleri çerçevesinde bir sanayileşme gerçekleşmiştir. Ancak, bu sanayileşme, merkez ülkelerde geliştirilen teknolojiye ve sermaye mallarına dayandırıldığı ve büyük ölçüde dış yardımla finanse edildiği için bağımlı bir sanayileşmedir (Cardoso, 1972, 86; MacEwan, 1990, 69).

Geçiş ekonomisi¹¹³ olarak da adlandırılan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, SSCB'nin dağılmasının ardından ekonomi alanında bir dizi önemli yapısal değişimden geçmeye başlamışlardır.¹¹⁴ Geçiş ekonomileri konusunda

¹¹³ Geçiş ekonomileri, yıllardır uygulanan merkezi planlamacı dizgeden vazgeçip, serbest piyasa ekonomisine geçiş yapmaya çalışan, yani ekonomik dizgenin dönüşümünü sağlamaya çalışan ekonomilere, yazında kısaca geçiş (transition) veya dönüşüm (transformasyon-transformation) ekonomileri denilmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren Doğu Bloku'nun çöküşü ve ortaya çıkan yeni gelişmeler çerçevesinde piyasa ekonomisine geçiş sürecini yaşayan ülkeler ya da kısaca geçiş ekonomileri çok geniş bir coğrafyaya yayılmaktadır. Bu ülkelerin büyük bir çoğunluğu ideolojik anlamda da sosyalizmden vazgeçip diğer dünyaya katılmaya çalışmaktadırlar. Geçiş ekonomileri, daha çok Doğu Avrupa'daki 1989'daki "kadife ihtilaller"den ve Sovyetler Birliği'nin yıkılıp on beş yeni ülkenin siyasi sahnede yer almalarından sonra ortaya çıkmıştır (Somuncuoğlu, 2001, 3).

Geçiş ekonomileri kapsamında 12 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile 15 eski Sovyetler Birliği Cumhuriyetleri ile Moğolistan, Çin ve Vietnam (sosyalizme devam etseler de) girmektedir. İMF istatistiklerinde olduğu gibi kişi başına düşen gelirden hareketle bu ülkeler gelişmekte olan ülkeler grubuna da dâhil edilebilmektedirler. Geçiş ekonomileri üç gruba ayrılarak incelenebilir: Birinci grupta; Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) ile Eski Sovyetler Birliği Cumhuriyetlerinin oluşturdukları devletler yer almaktadır. Aynı değişim sürecini yaşasalar da bu ülkeler arasında önemli farklılıklar vardır. Örneğin; Beyaz Rusya, Özbekistan ve Türkmenistan diğer Cumhuriyetlere göre daha az radikal reformlar yürütmektedirler. Tacikistan'ın ise Sovyetler Birliği döneminde olduğu gibi, gelişme açısından diğerlerinden geride olduğu gözlenmektedir. İkinci grupta; Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (Baltık Cumhuriyetleri dâhil); bu ülkelerde diğerlerine göre reformların daha radikal olduğu görülmektedir. Üçüncü grupta; Çin ve Vietnam ayrıca ele alınabilir. Reform Çin'de 1978'de başlamıştır. Reformun ilk yıllarında sosyo-ekonomik gelişmeler düşük düzeyde olmasına rağmen son yıllarda büyük hızla büyüdüğü gözlenmektedir. Günümüzde planlı ekonomik dizgelere sahip sadece iki ülke kalmıştır. Bunlar Küba ve Kuzey Kore Cumhuriyetleri'dir. Geçiş ekonomisi ülkeleri dünyadaki GSMH'nin %17-18'ini üretmektedirler. Ülke düzeyindeki dağılım ise, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (Baltık Cumhuriyetleri dâhil edilmediğinde) % 2, Eski Sovyet Cumhuriyetleri % 4, Çin %12'dir (Altay, 2003, 12-13).

¹¹⁴ Değişimin boyutları ve içeriğine ilişkin sağlıklı bir bilgilenme için Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde son yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemelere bakmak anlamlı olacaktır.

yoğunlaşmış olan ekonomistler, daha çok, ekonomik gelişme ve büyüme konularını değil de, hangi yolla serbest piyasaya geçişin sağlanması gerektiğini tartışmaktadırlar.¹¹⁵ Bu tartışmaların genel olarak iki temel strateji etrafında yoğunlaştığı söylenebilir. Bunlar, “şok terapi” veya bir anda geçiş stratejisi ve “aşamalı” geçiş stratejisidir (Somuncuoğlu, 2001, 3). “Şok terapi” stratejisini benimseyen Cumhuriyetler’de, bu süreçte özel mülkiyete izin verilmiş, para dizgeleri kurulmuş,¹¹⁶ borsa yasası çıkarılmış, devlet tahvilleri hazırlanmış, toprak yasası ile topraksız çiftçiler topraklandırılmış, Merkez Bankaları kurulmuş, düzenli bir vergilendirme getirilmiş ve ülkeye yabancı sermaye akışı sağlanmıştır.

Doğal Kaynak Zenginliğine Dayanan Ekonomik Yapı: Cumhuriyetlerden Azerbaycan verimli tarım arazileri, doğalgaz, petrol ve demir cevheri bakımından zengin kaynaklara sahip bulunmaktadır. Ham petrol üretimi 1991’de 12 milyon tona yaklaşmıştır. Toplam doğalgaz rezervi 118,65 milyar metreküp, petrol rezervlerin de 8 milyar varil olduğu tahmin edilmektedir. Azerbaycan topraklarının yüzde 7’si tarıma elverişlidir. Bu tarım topraklarının büyük bölümü Kura ve Aras nehirleri etrafındadır ve ülkede, tarım büyük ölçüde sulamaya dayanmaktadır. Azerbaycan’da sanayi sektörü net maddi üretimin % 48,3’ünü oluşturmaktadır. En önemli ihracat gıda ürünleridir. Petrol ve petro-kimya ürünleri de ihracatta önemli yer tutmaktadır (Hasanoğlu, 2008).

Petrol ve doğalgaz Kazakistan’da da önde gelen ekonomik sektörlerdir. Petrol ve gazın üretim miktarı 2005’te 61,9 milyon tondur ve bu miktar 2004’teki miktardan %4,3 daha fazladır. Kazakistan 2004 ve 2005 yıllarında 52,4 milyon ton

Hemen hemen yaşamın her alanını tanımlayan ve herkesin uyması zorunlu olan yeni yasal düzenlemelerdeki değişiklikler, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin 1990’larda içine girdiği pazar yönelimli gelişmelerin artık kurumsal bir biçim aldığını gösterir niteliktedir. Bu yeni düzenlemeler, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’ndeki içe yönelik sermaye birikim tarzının dünya ölçeğinde toplam sosyal sermaye birikim döngüsüne eklenme sürecinin artık kurumsal bir düzeye ulaştığını göstermektedir. Ancak gerçekleşen bu değişiklikleri örneğin Meksika, Türkiye, G. Kore ya da Brezilya’da gerçekleşen değişimlerle karşılaştırdığımızda yaşanan sürecin farklılıklarla birlikte sadece Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’ne özgü olmadığını ifade etmek gerekir.

¹¹⁵ Asya kaplanlarını andırır biçimde “*Özbek Modeli*” adı verilen bir yaklaşımla serbest piyasa ekonomisine geçişi benimseyen Özbekistan, önceliği maksimum büyümeden çok maliyetlerde istikrara vermiştir (Spechler, 2000, 101).

¹¹⁶ Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, SSCB’nin dağıldığı döneme kadar para birimi olarak Ruble’yi kullanırlarken, bağımsızlıklarını kazandıktan sonra kendi para dizgelerini kurmuşlardır. Azerbaycan ve Türkmenistan’ın para birimi Manat, Kırgızistan ve Özbekistan’ın Som ve Kazakistan’ın para birimi Tenge’dir.

petrol ve gaz ihraç etmiştir. 2005 yılında doğal gaz üretimi 14,5 milyar metre küptür ve bu miktar 2004'teki üretimden %25 daha fazladır. 1993'ten bu yana Kazakistan'da toplam yabancı doğrudan yatırımların yaklaşık olarak %76'sını oluşturan bu alanlar ülkeye 30,7 milyar ABD Doları yatırım çekmiştir. Kazakistan önemli miktarda kömür, demir cevheri, uranyum, bakır ve altın kaynaklarına sahiptir. Kazakistan'ın 2005 GSMH içinde tarımın oranı %10,3'tür. Tarımsal toprak miktarı 220 milyon hektardan daha fazla olan Kazakistan'da bu toprakların yaklaşık olarak %68'den fazlası çayır ve meralardan oluşmaktadır. Başlıca üretim alanları, süt ürünleri, deri, et ve yündür. Ülkenin başlıca tahıl ürünleri buğday, arpa, pamuk ve pirinçtir. Kazakistan buğday üretimi bakımından dünyada yedinci sırada yer almaktadır. Yakaşık olarak yılda 14–15 milyon ton buğday üretilmektedir (“Kazakhstan Asia”, 2007).

2007 rakamlarına göre Kazakistan'da GSYİH 161,5 milyar dolar, GSYİH gerçek büyüme oranı %8,7, işgücü 8.156 milyondur. İşgücünün %32,2'si tarım, %18'i sanayi ve %49,8'i hizmet sektöründe istihdam edilmiştir. Kazakistan'da işsizlik oranı %7,3 ve nüfusun %13,8'i yoksulluk çizgisinin altında yaşamaktadır. Gelir bakımından nüfusun en alt seviyesinde yer alan %10'u gelirin %3,3'ünü alırken, en üst seviyesinde yer alan %10'u gelirin %26,5'ini almaktadır. Tüketici fiyatlarına göre enflasyon oranı %10,8'dir. 2007 Devlet Bütçesi içinde gelirler 21.49 milyar dolar olurken harcamalar 22.31 milyar dolar seviyesinde kalmıştır. Kamu borçları GSYİH'nın %7,7'sini oluşturmaktadır. 30 Eylül 2007 rakamlarına göre Kazakistan'ın dış borcu 93,9 milyar dolar, yurtiçindeki doğrudan yabancı sermaye yatırımları 39,3 milyar dolar, yurtdışındaki doğrudan yabancı sermaye yatırımları 3.97 milyar dolardır (“Kazakhstan”, 2008a).

Bağımsızlık öncesinde tarıma bağlı bir hammadde ülkesi konumundaki Özbekistan'da, katma değeri yüksek ürünler üretilmezken, tarım alanında sadece pamuk üretimi yapılmaktaydı. Dünya pamuk pazarında lider konumundaki ülkelerden biri olan Özbekistan, pamuk üretim hacmine göre dünyada beşinci ve ihracatına göre ikinci sırada yer almaktadır. Bağımsızlık sonrasında, Cumhurbaşkanı

Kerimov'un izlediği politikalar sayesinde,¹¹⁷ bugün Özbekistan, Orta Asya'da kendi oto sanayisine sahip tek ülke konumuna gelmiştir. Enerji sektöründe hiçbir ülkeye bağımlı olmayan Özbekistan'da pamuktan başka doğalgaz, altın, alüminyum, doğalgaz, mermer, molibden, tungsten ve kömür gibi kaynaklar bulunmaktadır (Saraç, 2007).

Özbekistan ekonomisi sahip olduğu enerji kaynakları ve tarım ürünlerinin kendine yeterliliği nedeniyle SSCB'nin 1991'de parçalanmasından çok fazla etkilenmemiştir. Ancak 1996'da yaşanan kötü pamuk hasadı sonucunda hükümetin pamuk üreticilerine borçlarını daha fazla para basarak ödemesi, paranın değerini düşürmüş ve enflasyonun artmasına yol açmıştır (Kaushik, 2001, 18).

Kırgızistan, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından en çok etkilenen Cumhuriyetler arasında yer almaktadır.¹¹⁸ Kırgızistan'da 1993'te yüzde 700'lere çıkan enflasyon, 10 yılda yüzde 2,3'e düşürülmüş ancak yoksullukla hâlâ mücadele edilememiştir. Bugün Kırgızistan'da SSCB'den kalma fabrikalar işletilemediği gibi 16 hidroelektrik ve iki termik santrali ancak yüzde 10 kapasite ile çalıştırabilmektedir. Kırgız ekonomisini, ihracatın yüzde 68'ini oluşturan altın üretimi kurtarmaktadır. Kırgız altınının en gözde alıcısı ise İsviçre'dir (Taştekin, 2005).

Kırgızistan ekonomisinin hizmetler sektöründen sonra ikinci önemli sektörü olan tarım, GSYİH'ye yaklaşık %35 oranında katkıda bulunmaktadır. Ülkenin deniz seviyesinden oldukça yüksek stepleri hayvancılık için çok elverişlidir. Daha alçak vadilerde ise hububat üretimi yapılmaktadır. Sanayi sektörü GSYİH'nin yaklaşık %22,3'ünü oluşturmaktadır. İmalat sanayi daha çok Bişkek kenti ve Oş bölgesinde yoğunlaşmıştır. Dağlık bölgelerde ise önemli oranlarda altın ve antimon cevherleri bulunmaktadır. Hizmet sektörü GSYİH içinde %40,6 paya sahiptir (Benli, 2006, 2).

¹¹⁷ Özbekistan Cumhurbaşkanı İslam Kerimov, piyasa ekonomisi reformlarının derinleştirilmesi ve ekonominin liberalleştirilmesine yönelik olarak ekonominin istikrarlı ve sağlam bir yapıya kavuşturulması yönünde kararlı adımlar atmıştır. Özel sektörün ilerlemesine uygun ortam sağlanması, vergi yönetimi dizgesinin geliştirilmesi, bankacılık alanının ve konut hizmetlerinin yapısal reformu ile ilgili hedeflerin gerçekleştirilmesi de ülkenin sosyo-ekonomik gelişmesine olumlu katkılar sağlamıştır. Para-kredi politikası araçlarının geliştirilmesi, para piyasasının sağlamlaştırılması, banka kredilerinin artırılması, küçük ve özel işletmelere finansal destek sağlanmasına yönelik bankacılık dizgesine yeni düzenlemeler getirilmesi gibi önlemlerle reel sektörün gelişmesine zemin hazırlanmıştır (Saraç, 2007).

¹¹⁸ 1991 endeksine göre 100 olan GSYİH, 1993 ve 1997 döneminde Özbekistan'da %83, Kazakistan'da %62, Kırgızistan'da %61 ve Türkmenistan'da %42 olmuştur (Kaushik, 2001, 18).

1991 yılında bağımsızlık ilanının ardından ülkenin başlıca gündemini Sovyetler Birliği'nin dağılmasını izleyen hızlı küçülme sürecini durdurmak ve fiyatların serbestleştirilmesi sonucunda oluşan yüksek enflasyon düzeyini dizginlemek oluşturmıştır.

Bölgenin en önemli ekonomik kaynağı olarak doğal kaynaklar, Türkmenistan ekonomisinin de kilidi durumundadır. Ancak Türkmenistan geniş petrol ve doğalgaz rezervlerine sahip olmasına karşın, Türkmenistan'ın bu zengin rezervlerden yararlanması sınırlıdır. Türkmenistan ayrıca dünyanın önde gelen pamuk üreticilerindedir. Bağımsızlığının ilk yıllarında Türkmenistan ekonomisi birçok zorluk ile yüzleşmiştir. Özellikle küresel pamuk piyasasındaki düşüşler, petrol boru hatlarının kapatılması ve petrol ihracatçılarına ödemelerin yapılmayışı, zaten kırılğan durumda olan ekonomiyi çok ağır bir yük altına sokmuştur (McKee ve Diğerleri, 2002, 207).

Çizelge 8'de Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri petrol ve doğal gaz üretimi/tüketimi bakımından incelenmiştir.

Çizelge 8: Petrol ve Doğal Gaz Üretimi/Tüketimi Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2007 Tahmini)

Ülkeler	Petrol (Günlük Varil)		Doğal Gaz	
	Üretim	Tüketim	Üretim/	Tüketim
Azerbaycan	934,700	160,000	6,3 milyar küp	9,8 milyar küp
Kazakistan	1.338 milyon	234,000	16,69 milyar küp	8,4 milyar küp
Kırgızistan	1,965	12,000	28,77 milyon küp	709,7 milyon küp
Özbekistan	124,900	155,000	62,5 milyar küp	48,4 milyar küp
Türkmenistan	196,000	156,000	72,3 milyar küp	14,4 milyar küp

Kaynak: Veriler CIA'nın internet sitesinden elde edilmiştir: "Azerbaycan", 2008b; "Kazakhstan", 2008a; "Kyrgyzstan", 2008; "Uzbekistan", 2008; "Turkmenistan", 2008.

Çizelgeye göre Azerbaycan petrol, Türkmenistan ise doğal gaz üretimi bakımından lider durumundadır.

Yoksulluk ve Yapısal Reform: Cumhuriyetlerde ekonomi, bağımsızlığın kazanılması ile birlikte Rusya ile olan sıkı bağların aniden kopması ve sübvansiyonların durdurulması nedeniyle hızlı bir düşüşe geçmiştir. Kırsal alandaki işsizliğin ve çevresel daralmanın yol açtığı keskin sorunlar bir sonraki aşamada “farklı etnik kökenler”¹¹⁹ arasındaki ilişkilerin de kötüleşmesine neden olmuştur (Kaushik, 2001, 4). Bunun yanı sıra, ekonomide uygulamaya konulan piyasa ekonomisine geçiş yaklaşımları ile ülke ekonomileri yeni ekonomik düzen içinde yapılandırılmaya çalışılmıştır. Bu süreç, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’ne daha önce hiç karşılaşmadıkları piyasa ekonomisinin kendi dinamiklerinden kaynaklanan çeşitli olumsuz etkenlerini de beraberinde getirmiştir. Bunun sonucu olarak söz konusu ülkelerin tamamında, üretim ve kişi başına düşen ulusal gelir azalmaya, işsizlik ve enflasyon artmaya devam etmiştir. Bunun yanı sıra 1998 yılında Rusya’da gerçekleşen büyük mali krizden bütün eski SSCB ülkeleri gibi Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri de önemli ölçüde etkilenmiştir.

Orta Asya ve Kafkasya bölgesi, SSCB döneminde Sovyetler Birliği’nin Avrupa bölümü kadar sanayileşmemiş ve gelişmemiştir.¹²⁰ Bu nedenle bu bölge Sovyetler Birliği ölçütlerine göre az gelişmiş bir bölgedir. Buna bağlı olarak, bağımsızlığın ardından kimi eski sosyalist ülkeler için sorun, merkezi planlamaya göre

¹¹⁹ Bu bağlamda değerlendirilmesi gereken ülke Azerbaycan’dır. Eski Sovyet Cumhuriyetleri ile olan ticari ilişkilerin kesilmesi ve Ermenistan’la olan savaş, sürekli ihracat azalışı ve yüksek enflasyon, Azerbaycan’daki ekonomik krizin başlıca nedenleri olmuştur. 1994 yılında Çeçenistan Cumhuriyeti’nde ortaya çıkan karışıklıklar nedeniyle Kuzeye giden yolların kapatılması da ekonomiyeye çok büyük zarar vermiştir. Ekonomik kriz sonucunda ulusal gelir düzeyi 1988’den 1994 yılına kadar her yıl azalmış ve 1988 yılındaki değerinin yüzde 37’si oranına kadar düşmüştür. Ülkeyi saran ekonomik kriz, ekonominin tüm sektörlerini kötü etkilemiştir. 1988–1994 yılları arasında tarım üretimi yüzde 43, sanayi üretimi ise yüzde 60 oranında düşüş yaşamıştır. Kriz, ülkenin en önemli gelir kaynağını oluşturan petrol sektörünü de kötü etkilemiştir. Günden güne artan altyapı sorunları, düşük seviyeli üretim deneyimi ve varolan petrol yataklarına zarar verilmesi sonucu olarak petrol üretimi 1987–1994 yılları arasında 13,8 milyon tondan 9,6 milyona düşmüştür. Yüksek enflasyon ve işsizlik nedeniyle halkın yaşam düzeyi çok aşağı seviyelere kadar inmiştir. Devlet işletmelerinin işletilmemesi tam bir işsizlik ordusunun oluşmasına neden olmuştur. Yine bu süreçte iş bulmak umuduyla yüz binlerce insan yurt dışına gitmek zorunda kalmıştır (Aydın, 2007).

¹²⁰ Sanayileşme, gelişmenin bir göstergesidir ancak sosyalist ülkelerin ortak özelliği “aşırı sanayileşme” ya da diğer bir anlatımla “çarpık sanayileşme”dir. Sosyalist ülkelerde ticaret, finansal hizmetler, işletme ve tüketici hizmetleri tipik olarak baskı altında tutulduğu için sanayinin payı doğal olarak çok yüksektir. 1989’da sadece Macaristan, Slovenya ve Hırvatistan’da GSMH’nin %50’si hizmet sektörüne ait olmuştur, ki bu rakam orta ve üst gelir düzeyindeki ülkeler için ortalama bir rakamdır. Bulgaristan, Romanya, Çekoslovakya (özellikle Slovakya), Ermenistan ve Polonya’da GSMH’nin %50’si sanayi sektörü; Rusya ve SSCB’nin kuzey doğu bölümündeki ülkelerde de bu düzeye yakındır. Vietnam’da ise ‘80’lerin ortalarında GSMH içinde tarım daha büyük ve sanayi daha küçük olarak hesaplanmıştır (De Melo ve Diğerleri, 1997, 10).

örgütlenmiş, gelişmiş bir ekonomik yapıyı serbest piyasa ekonomisine dönüştürmek iken; Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri için sorun, hem serbest piyasaya geçmek, hem de ekonomik kalkınmayı hızlandırmaktır. Bu nedenle, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde ekonomi politika arayışlarının iki yönde de yürütülmesi gerekmektedir (Somuncuoğlu, 2001, 2).

Planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş için gerçekleştirilen ekonomik reformlar, halkın büyük çoğunluğunu önemli ölçüde yoksullaştırmıştır. Uygulamaya konan özelleştirme ve serbest fiyat politikaları sonucu enflasyon ve işsizlik hızla artmış ve gelir dağılımı bozulmuştur. Bu yeni dönemde yeraltı kaynakları açısından daha zengin olan Azerbaycan,¹²¹ Kazakistan, Özbekistan ve Türkmenistan görece olarak daha az sıkıntı çekerken, Kırgızistan'da yoksulluk daha belirgin bir sorun olarak kendisini göstermiştir (Akçalı, 2004).

Daha Önce Yaşanmış Bir Geçiş Ekonomisi Deneyiminin Olmaması Türk Cumhuriyetleri'nde Ekonomik Yapıda Yaşanılan Sorunların Başlıca Kaynağıdır: Dünyada daha önce merkezi planlı bir ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçmiş bir örneğe rastlanmamaktadır. Buna bağlı olarak geçiş ekonomisi olarak adlandırılan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'ne bugün yol gösterecek hiçbir örnek ülke yoktur. Yakın tarihlerde çeşitli ülkeler şu ya da bu şekilde otoriter bir dizgeden demokrasiye geçmişlerdir. Diğer pek çok devlet de genellikle kırsal ve tarımsal ekonomilerden kentsel ve sanayileşmiş ekonomilere geçmişlerdir ya da geçmektedirler. Ancak bu ülkelerin hiçbiri, merkezileşmiş, devlet yönetiminden ve genellikle ulusallaştırılmış bir ekonomiden ve burjuvaziden yoksun bir toplumdaki piyasalaştırılmış ve özelleştirilmiş bir ekonomiye ve çoğulcu demokrasiye geçiş yapma girişiminde bulunmamıştır. Değişimin kapsayıcılığı ve hızı bugün geçiş ülkelerini diğer ülke deneyimlerinden ayırmaktadır.

Sovyetler Birliği yıkıldıktan sonra bağımsızlıklarına kavuşan Türk Cumhuriyetleri bugün az gelişmiş ülkeler sınıfına eklenebilirler. Orta Asya ve

¹²¹ 2004 rakamlarına göre Azerbaycan'da kişi başına düşen milli gelir (GDP per capita) 1,024 ABD Doları, gerçek büyüme oranı (GDP real growth) %10.10, işgücü 3.98 milyon, resmi olmayan rakamlara göre işsizlik oranı %14.00, resmi rakamlara göre %1.20, enflasyon oranı %8.10, yıllık doğrudan yabancı sermaye yatırımı 4.40 milyar ABD Dolarıdır ("Azerbaijan Profile (2006/April)", 2006, 28).

Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, eski sosyalist ekonomik yapıdan yeni piyasa ekonomisine geçiş sürecinde karşılaştıkları sorunları atlatmak için Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası kredi kuruluşlarından sürekli yardım almaktadırlar.

Cumhuriyetlerin sosyalist dizgeyi uyguladıkları dönemde yaşadıkları sorunlar çoğunlukla ekonominin aşırı merkeziyetçi bir şekilde planlanmasından kaynaklanmaktadır. Bu dönemde ekonominin neredeyse tamamı kamulaştırılmış, özel mülkiyete çok sınırlı hak tanınmıştır. Üretim gerçekleştiren kamu kuruluşlarının büyük bir kısmı tekelleşmiş, fiyatlar ve yatırım kararları merkezi yönetim tarafından denetlenir hale gelmiş, dışa kapalı, COMECON (Council for Mutual Economic Assistance -Ekonomik Yardımlaşma Konseyi)¹²² içi uzmanlaşmaya yönelik ekonomik politikalar izlenmiş ve bunların sonucunda ekonomiler rekabete kapalı yapılar haline getirilmiştir. Sosyal güvenlik alanında yapılan harcamalar ekonomik faaliyetlerin hacmi ile karşılaştırılmayacak ölçüde artmış, harcamalar toplumda ortaya çıkabilecek rahatsızlıkları gidermek amacıyla siyasi bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Söz konusu sorunların da etkisiyle makro ekonomik dengeler bozulmuş, yüksek bütçe açıkları, denetlenemez hale gelen ücretler, para arzının sınırsız artışı ve yüksek enflasyon gibi ciddi sorunlarla karşılaşmıştır (Tandırıcıoğlu, 2002, 203). Bu sorunların çözülmesi amacıyla, sosyalist ülkeler tarafından bir yandan makro ekonomik dengelerin kurulması amacıyla istikrarı sağlamaya yönelik bir dizi politika uygulamaya konulurken, diğer yandan da, özelleştirme gibi ekonomide yapısal değişiklikleri sağlayacak yeniden yapılanma programları yaşama geçirilmiştir. Diğer bir ifade ile bu ülkeler yaşadıkları çıkmazdan kurtulmak için yeni arayışlara yönelmişlerdir. Bu yeni arayışlar ise sözü geçen ülkeleri sonuçta piyasa ekonomisine yöneltmiştir.

Piyasa ekonomisine geçiş ile birlikte Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin GSMH yüzdelerinde düşmeler görülmüştür. Örneğin Kazakistan'da yıllık GSMH, her yıl %7,4 oranında düşmüştür. Kazakistan'ın

¹²² COMECON (Ekonomik Yardımlaşma Konseyi), 5-8 Ocak 1949 tarihinde Moskova'da Sovyetler Birliği, Bulgaristan, Çekoslovakya, Macaristan, Polonya ve Romanya temsilcileri arasında yapılan toplantı sonunda kurulmuştur. Kuruluşa aynı anda Arnavutluk, 1950'de Demokratik Alman Cumhuriyeti, 1962'de Moğolistan ve 1972'de Küba katılmıştır. Kuruluşun amacı, üyelerine ekonomik deneyim paylaşımı, hammadde, gıda, makine ve donatım yardımlaşması sağlamaktır ("COMECON (1949-1991)", 2008).

GSYİH'sı ise 1990–98 döneminde %6,9 oranında düşmüştür. Reel GSMH 1996'da %8,2 oranında azalmış ancak 1996'da %0,5, 1997'de ise %1,7 oranında artmıştır. 1999'da %1,7 oranında artmadan önce, 1998 yılında %1,9 oranında düşmüştür (Kaushik, 2001, 18). Kazakistan ekonomisi 2006'da ise %8,5 oranında büyümüştür. Kazakistan'ın 2006 rakamlarına göre GSMH 52,6 milyar ABD Doları'dır. GSMH büyüme oranı %13.2 (2001); %9.5 (2002); %9.2 (2003); %9.1 (2004); %9.4 (2005); %8.5 (2006)'tir. Enflasyon oranı %6.4 (2001); %6.6 (2002); %6.8 (2003); %6.9 (2004); %7.5 (2005)'tir. Kazakistan'da resmi işsizlik oranı ise %9,3 (2002); %8,7 (2003); %8,4 (2004); %8,1 (2005); %7,4 (2006)'tür. Nüfusun yoksulluk çizgisi sürekli düşmektedir. 2005'in ilk çeyreğinde bu oran %15,3'tür. 2006'da enflasyon 2005'teki %7,5'in üzerine çıkarak %8,6'da kalmıştır. Enflasyon oranı 2001–2003 yılları arasında sırasıyla %6,4, %6,6 ve %6,8'e yükselmiştir. Kazakistan güçlü makroekonomik performansı ve finansal durumundan dolayı, IMF'ye, aldığı borçların tamamını yedi yıl içerisinde geri ödeyen ilk eski Sovyet Cumhuriyeti olmuştur. Mart 2002'de ABD Ticaret Bakanlığı, Kazakistan'ı ABD ticaret yasasına göre piyasa ekonomisi konumunda (statüsünde) derecelendirmiştir. Konumundaki değişim ile birlikte, Kazakistan'da piyasa ekonomisi reformları başlatılmıştır. Eylül 2002'de ise Kazakistan, önde gelen uluslararası finans kurumlarından yatırım değerlendirme kredisi alma konusunda güven alan ilk eski Sovyet Cumhuriyeti olmuştur (“Kazakhstan Asia”, 2007).

Türkmenistan'da ise 1990–1997 döneminde kişi başına düşen GSMH yıllık %14.6 oranında kalmıştır. Nüfus yılda %3,4 oranında artarken, GSYİH ise yıllık %9,6 oranında azalmıştır (Kaushik, 2001, 18). Söz konusu ülkeler bugün ise 1989'daki ekonomik şoku atlattı ve belli bir istikrara kavuşmuş durumdadırlar. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin enflasyon ve büyüme verileri BDT ülkelerine ait standartların üstündedir. BDT genelinde GSYİH bakımından 2002 yılı büyüme oranı %5,5 iken, bu oran Kazakistan'da %10,0, Kırgızistan'da %6,0, Türkmenistan'da %16,0 ve Özbekistan'da %4,0 düzeylerinde gerçekleşmiştir. BDT genelinde enflasyon oranı 2002 yılı için ortalama %16 iken bu oran Kazakistan ve Kırgızistan'da %7, Türkmenistan'da %15 ve Özbekistan'da %22 düzeylerinde gerçekleşmiştir (Çelik, 2004).

6.1.3. Siyasi Yapı

1920'den itibaren yaklaşık yetmiş yıl Sovyetler Birliği'nin bir parçası olan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri 1990'da Sovyetler'in dağılma sürecine girmesiyle bağımsızlık hareketlerine başlamışlardır. Söz konusu hareketler Sovyet ordusu tarafından kanlı bir şekilde bastırılmışsa da, bağımsızlık hareketinin önüne geçilememiştir.¹²³ Bağımsızlığın ardından seçimle işbaşına gelen devlet başkanları Sovyetler Birliği döneminden kalma eski yapıları hızlı bir şekilde değiştirme yoluna gitmişlerdir. Ancak, devralınan ağır sosyal ve ekonomik sorunlar ve kadro yetersizliği birçok reformun yapılmasına engel olmuştur. Bu arada, Kiril Alfabesinden Latin Alfabesine geçilmiş -Kırgızistan hariç-¹²⁴ uluslararası birçok örgüte üye olunmuş, başta Türkiye olmak üzere dünya ülkeleri ile ekonomik, sosyal, kültürel, diplomatik ilişkilere başlanmıştır. Yine bu dönemde ilk defa toprak ve tarım reformu çalışmaları yapılmış, ordunun modernizasyonu sağlanmıştır. Merkezi planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişe bağlı olarak parlamentolardan başta yabancı sermaye yasası olmak üzere özelleştirme, bankacılık ve sigortacılık alanlarında önemli yasalar çıkarılmıştır.

18 Ekim 1991 tarihinde bağımsızlığını ilan eden Azerbaycan Cumhuriyeti'nin yönetim şekli Cumhuriyet olarak belirlenmiştir. 12 Kasım 1995 tarihinde kabul

¹²³ Eski Sovyetler Birliği ülkeleri arasında bağımsızlık mücadelesinin öncülüğünü Azerbaycan yapmıştır. Buna bağlı olarak, Azerbaycan, Sovyet ordusunun saldırısına maruz kalmış ve çok sayıda kayıp vermiştir. Azerbaycan halkının bağımsızlık isteği 19-20 Ocak 1990 tarihinde bastırılmaya çalışılmışsa da, bu olaydan sonra bağımsızlık hareketleri daha da hızlanmış, ülkede geniş bir taban desteği bulan Halk Cephesi Hareketi'nin baskısıyla Azerbaycan bağımsızlığını ilan etmiştir. 70 yıllık bir zaman diliminin ardından 7 Haziran 1992 tarihinde ilk defa yapılan cumhurbaşkanlığı seçimlerinde Halk Cephesi lideri Ebülfez Elçibey cumhurbaşkanlığına getirilmiştir. AHC'nin devrilmesinden sonra, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Milli Meclis Başkanı görevinde bulunan Azerbaycan Komünist Partisi Merkez Komitesi eski Genel Sekreteri Haydar Aliyev 15 Haziran'da Azerbaycan Milli Meclisine başkan seçilmiş ve devlet başkanı yetkilerini de üstlenmiştir. Haydar Aliyev 15 Ekim 1993'te yapılan devlet başkanlığı seçimlerini kazanmış ve 15 Ekim 2003'e kadar ülkeyi yönetmiştir (Hasanoğlu, 2008).

¹²⁴ Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde alfabe bugüne kadar üç defa değiştirilmiştir. Arap alfabesinden Latin alfabesine geçiş (1928), Latin alfabesinden Kiril alfabesine geçiş (1940) ve Kiril alfabesinden Latin alfabesine geçiş (1993). Diğer Cumhuriyetlerden farklı olarak Türkmenistan, Ocak 2000'de, Türkmen ulusunun yaratılması ile bağlantılı olarak Latin alfabesine dayandırılarak oluşturulan yeni Türkmen alfabesini kullanmaya başlamıştır (Clement, 2003, 1).

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri her ne kadar Kiril alfabesinden Latin alfabesine geçişi başarmışlarsa da, bugün Rusça, bölgede hâlâ "etnik öğeler arası iletişim dili" olarak kullanılmaktadır. 2001 rakamlarına göre, Kazakistan'da resmi devlet dili olan Kazakçanın kullanılma oranı %64,4 iken günlük yaşamda ve resmi işlemlerde Rusçanın kullanılma oranı %95'tir ("Kazakhstan", 2008). Nitekim Kazakistan Anayasası'nda Rusça'nın Kazakçadan sonra resmi devlet dili olarak kullanılabileceği de belirtilmiştir ("The Constitution of The Republic of Kazakhstan", 1995, Article 7).

edilen Azerbaycan Anayasası ABD Anayasasından esinlenerek güçler ayrılığını anayasal bir kural haline getirmiştir. Buna göre, yasama yetkisi Milli Meclis; yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve yargı yetkisi bağımsızlık mahkemeler eliyle kullanılmaktadır. Başkanlık dizgesinin uygulandığı ülkede cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimleri beş yılda bir yenilenmektedir. Azerbaycan'da Cumhurbaşkanı, Anayasaya göre beş yıllık süre ile iki defadan fazla olmamak üzere seçilmektedir. Azerbaycan'da Cumhurbaşkanı dışında bir de Hükümet Başkanı bulunmakta, Bakanlar Kurulu ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve Milli Meclis tarafından onaylanmaktadır ("The Constitution of The Republic of Azerbaijan", 1995). Bu nedenle Azerbaycan'daki dizgenin gerçekte bir "yarı başkanlık dizgesi" olduğu söylenebilir.¹²⁵

Bağımsızlığını elde etmesinin ardından üniter bir devlet kuran Kazakistan'da başkanlık dizgesi uygulanmaktadır ("The Constitution of the Republic of Kazakhstan", 1995, Article 2/1). Mart 1995-Ocak 1996 tarihleri arasında Cumhurbaşkanı 134 kararname yürürlüğe koymuş ve uluslararası anlaşmaları kabul eden 60'tan fazla kararname çıkartmıştır ("Kazakistan", 2008). Cumhurbaşkanı ekonomi, finans ve siyaset alanlarında çıkardığı kararnamelerle devletin yeniden yapılandırılması sürecine hız kazandırmaktadır.

Güçler ayrımı ilkesini uygulayan Kazakistan'da Başbakan ve Hükümet üyeleri doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ancak Başbakan, Başbakan Yardımcıları ve Dışişleri, İçişleri, Savunma, Maliye Bakanları ile Devlet Güvenlik Komitesi (eski KGB) Başkanının tayininde Parlamentonun onayının alınması gerekmektedir. Kazakistan'da yönetim fiilen ve tümüyle Cumhurbaşkanının elindedir. Başbakanlık daha çok ekonomik-teknik bir konumda ve Cumhurbaşkanına yardımcı niteliktedir (TİKA, 1996, 17).

1990 yılının Ekim ayında Kırgızistan SSC Yüksek Şura Toplantısı'nda Kırgızistan SSC adının Kırgızistan Cumhuriyeti olarak değiştirilmesi kararı alınmıştır. 15 Aralık 1990 tarihinde Yüksek Şura, Cumhuriyetin Egemenlik

¹²⁵ Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'ne ilişkin yazında, bu ülkelerin tamamında başkanlık dizgesinin uygulandığı ifade edilmekle birlikte; gerçekte ise Türkmenistan dışındaki dört Türk Cumhuriyeti'nde yarı başkanlık dizgesi uygulanmaktadır. Söz konusu Cumhuriyetlerde devlet başkanının (cumhurbaşkanı) yanında ayrıca kabinenin başında bulunan bir başbakan vardır. Türkmenistan'da ise "pür başkanlık dizgesi" uygulanmaktadır.

Bildirgesi'ni, 31 Ağustos 1991 tarihinde ise Bağımsızlık Bildirgesi'ni kabul etmiştir. Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası 5 Mayıs 1993 tarihinde Parlamento'da oy birliğiyle kabul edilmiştir. Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası'na göre, Kırgızistan Cumhuriyeti egemen, bağımsız, laik ve hukuk devleti esaslarına göre kurulmuş demokratik bir cumhuriyettir ("Constitution of The Kyrgyz Republic", 1993, Article 1). Kırgızistan Cumhuriyeti'nin devlet gücü, Cumhurbaşkanı, Yorgo Keneş (Jogorku Kenesh), Hükümet, yerel yönetim organları ve Kırgızistan Cumhuriyeti mahkemeleri eliyle yürütülmektedir (Article 7). Ülkenin en yüksek yasama organı Yorgo Keneş 75 üyeli bir parlamentodur. Ülkenin en yüksek yürütme organı Hükümet; en yüksek yargı organı ise, Anayasa Mahkemesi'dir ("Constitution of The Kyrgyz Republic", 1993, Article 1)

Özbekistan ise 20 Haziran 1990'da egemenliğini, 1 Eylül 1991'de de bağımsızlığını ilan etmiş ve 29 Aralık 1991'de yapılan bir referandumla bağımsızlık ilanı onaylanmıştır. Haziran 1989'da Özbekistan Komünist Partisi Genel Sekreteri olan İslam Kerimov, bağımsızlık ile birlikte devlet başkanı sıfatını almıştır (Aslantaş, 2001, 1). En yüksek yargı organı olan Ali Meclis, en son Aralık 2007'de yapılan seçimlerde Cumhurbaşkanı Kerimov'u tekrar göreve getirmiştir.

22 Ağustos 1990 tarihinde Türkmenistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti (SSC) Meclisi, Türkmenistan Devleti'nin egemenliğini ilan etmiş ve 27 Ekim 1990 tarihinde yapılan açık oy esasına dayalı genel seçim ile oyların %98,3'ünü alan Saparmurat Niyazov, Türkmenistan'ın seçimle iktidara gelen ilk devlet başkanı olmuştur. Türkmenistan, 27 Ekim 1991 tarihinde yapılan referandum sonucu bağımsızlığını ilan etmiştir. 18 Mayıs 1992 tarihinde Türkmenistan Meclisi oy birliği ile bağımsız Türkmenistan'ın ilk Anayasası'nı kabul etmiştir. Anayasa'nın kabul edilmesinin ardından 21 Haziran 1992 tarihinde Devlet Başkanlığı seçimleri yenilenmiş ve Saparmurat Niyazov seçmenlerin %99,5'inin oyunu alarak yeniden Türkmenistan'ın devlet başkanı olmuştur. Yeni Anayasa başkanlık dizgesini öngörmektedir. Buna göre Türkmenistan'da devletin başı sıfatı ile bir Devlet Başkanı (yasama, yürütme ve yargıyı denetleyen), seçilmiş bir Parlamento (Meclis) ve Devlet Başkanı tarafından atanan bir Bakanlar Kurulu bulunmaktadır (McKee ve Diğerleri, 2002, 208). Anayasa, Devlet Başkanına Meclisin onayına sunmak koşuluyla yasa yapma yetkisini vermektedir. Anayasa'ya göre Devlet Başkanı; Devlet Başkanı

Yardımcılarını, Bakanları, Hâkimleri (Vali ve Belediye Başkanı) ve Yüksek Mahkeme Başkanını atamaktadır. Bakanlar Kurulu'na Başkanlık da yapan Devlet Başkanı, gerekli gördüğü durumlarda Meclisi feshetme yetkisine de sahiptir ("The Constitution of the Republic of Turkmenistan", 1992).

Türkmenistan, eski on beş Sovyet Cumhuriyeti içinde siyasal olarak en baskıcı ve potansiyel olarak ise en zengin olanlarından. Türkmenistan'ın bağımsızlığını kazanmasının ardından Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) yayınladığı bir raporda, "Türkmenistan'ın baskıcı politikalarına karşın, nüfusu ekonomik olarak rahatlabileceği" (Commission on Security and Cooperation in Europe, 1993, 188) yönünde bir ifade kullanmıştır. Ancak, Aralık 1991'de Türkmenistan'ın bağımsızlığını kazanmasından bu yana geçen süre içinde Türkmenistan'da liderlik ve bürokrasi konusunda sadece "*kozmetik*" değişiklikler yapılmıştır. Türkmenistan hâlâ Sovyet döneminden kalma lider, bürokrasi ve yasalar ile yönetilmektedir ("Turkmenistan", 1993, 1). Türkmenistan, bağımsızlığına kavuştuktan sonra uluslararası alanda tarafsızlık ilkesini benimsemiştir. 12 Aralık 1995'te Birleşmiş Milletler Genel Meclisi, Türkmenistan'ın tarafsızlığını oybirliği ile onaylamıştır ("The Constitution of the Republic of Turkmenistan", 1992, Article 1).

Kendiliğinden Gelen Bağımsızlık ve Tam Kullanılmayan Egemenlik Hakkı: Sovyetler sonrası ortaya çıkan devletler, örneği az olan bir kısım özelliklere sahip olup bağımsızlıklarını kendileri bir mücadele veya hareket sonucu kazanmış olan ülkelerden farklıdır. Bu bağlamda Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri SSCB'nin dağılması ile bağımsızlıklarını "kendiliğinden" elde etmişlerdir.

Bununla birlikte, Türk Cumhuriyetleri içinde iç ve dış politikada yansımaları görülen, eski egemen devletin yeniden denetim kurması korkusundan kaynaklanan uygulamalar söz konusudur. Yeniden sömürge ülke haline gelme korkusu, kimi zaman devletlerin yaşamsal çıkarları ile ilgili kararların zamanında alınıp uygulanmasını engelleyebilmektedir. Yöneticilerin ülkenin çıkarları konusunda temel kararların alınmaması veya aldırılmaması olarak gördüğümüz bu aşama, bağımsızlık konusunda tereddütlerin ve korkunun yaşandığı döneme denk gelmektedir (Yalçınkaya, 2001, 64). SSCB'nin dağılmasından sonra, Rusya'nın eski Sovyet Cumhuriyetleri üzerinde Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) aracılığı ile yeniden

egemenlik kuracağı beklentisi bulunmaktaydı. Bu beklenti, Rusya'nın Çeçen sorununu dahi çözemeyeceği anlaşılınca kadar canlı kalmıştır.

Cumhuriyetler beklenilmeyen bir anda ve bir mücadeleye gerek kalmadan bağımsızlıklarını elde etmelerine (kazanmamışlardır) karşın bugün rüşlerini kanıtlamaları açısından daha fazla mücadele etmeleri gerekmektedir. Cumhuriyetlerden Kazakistan'ın bu mücadeleyi kısmen verdiği söylenebilir. Kazakistan, herhangi bir askeri mücadele olmaksızın önemli bir konuda Rusya'ya ve Batı'ya karşın bağımsız bir politika izleyebilen bir ülkedir. Coğrafi bakımdan büyüklüğü yanında, Kazakistan'da diğer Cumhuriyetlere göre en fazla Rus yaşamaktadır. Rusya, SSCB'nin dağılma sürecine girildiğinin farkına varılmasıyla, nüfusunun %80'i Ruslardan oluşan ve zengin maden kaynaklarının bulunduğu Kuzey Kazakistan'ın Rusya Federasyonu'na bırakılmasını istemiştir. Rusların bu istemine karşılık Kazakistan başkentini Kuzey Kazakistan'a taşıyarak yanıt vermiştir. Bu dönemde büyük sorunları olduğu halde Kazakistan bu kararını uygulamış ve 1999 yılında başkentini Almatı'dan Astana'ya (Akmola) taşıyarak ülkesinin tam bağımsız olduğunu göstermiştir (Yalçinkaya, 2001, 76).

Rusya'nın ve Batı'nın Gölgesinde Kalan Bir Demokrasi Deneyimi: Söz konusu bölgede demokrasi olgusu seçimlere indirgenmiştir. Cumhuriyetlerin tamamında parlamento seçimleri öncesinde muhalefete yapılan baskı ve seçimler sırasında yapılan usulsüzlükler yaygın ve kanıtlanmış bir hal almıştır.¹²⁶ Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bu topraklar üzerinde kurulan devletlerde seçim süreçleri Rusya'nın, ABD'nin ve Batılı devletlerin taraf olması nedeniyle sancılı geçmektedir. Moskova, Sovyet döneminden kalma alışkanlığı ile ağırlığını hissettirmeye çalışırken; ABD, birçok yerde olduğu gibi bu bölgede de “insan hakları”, “demokrasi” ve “nükleer tehdit” vurguları ile konuya yaklaşmaktadır. ABD, bu yaklaşımları çerçevesinde bölgede açılan “Demokratikleşme Enstitüsü” gibi sivil toplum örgütleri aracılığıyla muhaliflerle ilişki kurmakta ve onları eğitmektedir.

¹²⁶ Kırgızistan'da Hükümet yanlısı aydınlar bile, yapılanları “en iyi Sovyet gelenekleri içinde kötü bir iş” olarak kınamıştır. AGİT başta olmak üzere uluslararası örgütler tarafından gözlemlenen Cumhuriyetlerdeki seçimler, çoğunlukla demokratik olarak yürütülmediği için eleştirilmektedir. Örneğin Marc Stevens'in başkanlığındaki AGİT gözlemcileri, 2000'de yapılan parlamento seçimleri için Kırgız yetkililerinin “parlamento seçimlerini adil gerçekleştirme yönünde taahhütlerini yerine getirmediklerini ve yapılan seçimlerin ne demokratik ne de bütünüyle yasal olduğunu” belirtmiştir (Abazov, 2001, 133).

Muhalliflerle yakınlaşarak demokrasi ve insan hakları konuları üzerinde muhaliflerin çalışmalarına olanak sağlamaktadır.¹²⁷ Rusya, ABD kadar ince hesaplar yapmasa da, bölge yönetimlerine destek vererek bölgedeki askeri üslerini (Kırgızistan gibi) ve diğer çıkarlarını gözetken bir politika izlemektedir.

Bölgede Batı'ya, özellikle de ABD'ye karşı Rusya yanlısı politika izleyen liderler sivil darbelerle devrilmektedir. Örneğin Kırgız lider Akayev, Mart 2005 genel seçimlerinde, seçimlerin adil yapılmadığı gerekçesi ile ülkede konuşlanan Batı sermayeli sivil toplum örgütlerinin başlattığı sivil bir darbe ile devrilmiştir.¹²⁸ “Karanfil Devrimi” olarak adlandırılan söz konusu darbe, Gürcistan'da yapılan “Gül Devrimi” ve Ukrayna'da gerçekleştirilen “Turuncu Devrim”in ardından gerçekleştirilmiştir.¹²⁹ Darbenin ardından Akayev, ülkeyi terk ederek Rusya'ya sığınmış ve Bakiyev 2005 Haziran ayında yapılması kararlaştırılan devlet başkanlığı seçimlerine kadar başbakan ve devlet başkanlığı görevlerini yürütmüştür.

Cumhuriyetlerden Kırgızistan'ın adı, 1990'dan bu yana, eski Sovyet Cumhuriyetleri içinde en liberal olanlar arasında sayılmaktadır. Batı tarafından “*demokrasi adası*”¹³⁰ olarak ilan edilen Kırgızistan, BDT ülkeleri içinde muhalefet

¹²⁷ ABD, Afganistan'ın işgali sırasında da Kırgızistan içlerine girerek, Oş ile Celalabat şehirlerinin tam ortasında bulunan Hanabad şehrinde bir üs kurmuştur. Hanabad şehri tarih boyunca Ruslara en büyük direnci gösteren Fergana Vadisi'nin önemli bir şehri olma özelliğine sahiptir. ABD bölgedeki işbirlikçileri sayesinde muhalifleri eğitmeyi başarmıştır. ABD 2005 seçimlerinden önce Kırgızistan'daki üssüne erken uyarı uçakları yerleştirmek istemiş, ancak bu isteği reddedilmiştir. Bunun üzerine ABD seçimden iki gün önce Bişkek Büyükelçiliği aracılığıyla demokrasi ve seçimler konusunda önemli sorunlar olduğunu ifade etmeye başlamıştır. ABD dünyanın birçok yerinde olduğu gibi Kırgızistan'da da kendi çıkarlarına ters düşen bir duruma karşılaştığı zaman ülkenin iç işlerine karışmaktan çekinmemiştir.

¹²⁸ Bilindiği gibi, Soros Vakfı'na bağlı Açık Toplum Enstitüsü söz konusu darbeye etkin rol oynamıştır.

¹²⁹ Batı'da bu tür devrimlere “renkli” isimler vermek aslında bir alışkanlık haline gelmiştir. Batılı siyasi ve akademik çevrelerin, Huntington'ın “üçüncü demokrasi dalgası”nın başlangıcını oluşturan 1974 yılında Portekiz'de gerçekleşen devrimi “Karanfil Devrimi” olarak adlandırmasından bu yana, Sovyetlerin dağılmasıyla birlikte eski Sovyet Cumhuriyetleri'nde gerçekleşen devrimleri de Huntington'ın “üçüncü demokrasi dalgası”nın devamı olarak algıladıkları anlaşılmaktadır. Diğer bir deyimle, “üçüncü demokrasi dalgası”nı oluşturan ülkelerde gerçekleşen hareketleri “renkli” isimlerle adlandırmanın Batı'da bir gelenek haline almaya başladığı görülmektedir (Bingöl, 2007, 2).

¹³⁰ Küresel ölçekte düşünüldüğünde, Askar Akayev dönemi Kırgız demokrasisi elbette ki çok ciddi eksiklikler taşımaktaydı. Demokrasinin pekiştirilmiş olması bir yana, Kırgız demokrasisi küresel ölçekte vasatın dahi çok altındadır. Ancak, bir ülkenin siyasal dizgesi ancak kendi jeo-kültürel çevresiyle karşılaştırılıp değerlendirilebilir. Dolayısıyla, Kırgız demokrasisini de kendi kültürel çevresi olan Orta Asya'daki diğer ülkelerle karşılaştırmak daha nesnel ve haklı bir yaklaşım olacaktır. Kırgızistan, Orta Asya'nın diğer Türk Cumhuriyetleri bağlamında değerlendirilirse, ciddi eksikliklerine karşın, diğer ülkelere göre, demokrasi, insan hakları ve özgürlükler konusunda çok daha gelişmiş bir ülke olarak değerlendirilebilir.

ve bağımsız basın bakımından en liberal ortamı başlatan ve sürdüren ilk ülkeler arasındadır. Ancak 2005 yılı Kırgızistan için, ülkede ilerleyen mutlakiyet konusunda raporlar olması nedeniyle; bu imajın yıpranması açısından önemli bir dönemeç noktasıdır. Bu tarihten (2000 ve özellikle 2005) itibaren seçimlerdeki yolsuzluklar, Kırgızistan’a uluslararası alanda zarar vermeye başlamıştır. Çünkü hem parlamento hem de başkanlık seçimlerindeki yolsuzluklar, Kırgızistan’ın “*demokrasi adası*” imajını lekelemektedir.

Göstermece Seçimler, Göstermece Demokrasi: Bugün Orta Asya’da birkaç siyasal dizge birlikte uygulanmaktadır: Batılı anlamda çağdaş siyasal dizgeler yeni uygulamaya konmuştur. Sovyet döneminden kalan uygulamalar ve geleneklere ve dine dayanan geleneksel dizgeler ise hâlâ varlığını sürdürmektedir. Geleneksel dizgeler, Sovyet dönemi sırasında ortadan kalkmamış, ancak Komünist devlet-parti sıradüzenine (hiyerarşi) kendilerini uydurmuşlardır. Geleneksel düzenin ve sosyalist kalıtın birlikteliği, bugün Orta Asya’da siyasal reformun gerçekleştirilmesi konusundaki en önemli sorundur (Morozova, 2004). Bağımsızlığın ilk yıllarında siyaset bilimciler Orta Asya’nın geleneksel siyasal kültüründe demokratik öğelerin varolduğu çözümlenmesini yaparlarken, 1990’ların sonuna kadar birçoğunda demokrasi konusundaki iyimserlik artmış ve bölgenin demokrasi için çok uygun olduğu yorumları yapılmıştır. Ancak ne yazık ki, Orta Asya’ya egemen olan bütün otoriter ve siyasi rejimlerin halkı küçümsediği ve hafife aldığı çok açıktır. Bugün bu bölgedeki devletlerin birçoğunda otoriter –hatta totaliter- siyasal dizgeler uygulanmaktadır.

Bu süreçte seçimler de “*göstermece*” olmanın ötesine geçememektedir. Bağımsızlıktan sonra 16–17 yıl boyunca aynı siyasi seçkinlerin ülkeyi yönetmesi ve bu kişilerin aynı zamanda Sovyet döneminde de devletin kilit noktalarında görev alan kişiler olmaları, demokrasinin olmazsa olmazlarından olan seçimleri de anlamsız kılmaktadır.

Özbekistan’da 27 Aralık 2007 tarihinde yapılan cumhurbaşkanı seçimini Cumhurbaşkanı İslam Kerimov %88,1 oyla yeniden kazanmıştır. Bu seçim ile, 16 yıldan bu yana Özbekistan’ın başında olan Kerimov, 7 yıl daha Cumhurbaşkanlığı koltuğunda oturacak görünmektedir. Parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran Liberal Demokrat Parti tarafından aday gösterilen Cumhurbaşkanı Kerimov, oy

kullanan toplam 14 milyon 765 bin 444 seçmenden 13 milyon 8 bin 357'sinin oyunu almıştır ("Avrasya'dan Haberler: Kerimov %88'le Yeniden Cumhurbaşkanı", 2008). Özbekistan'da cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olmak için, Merkez Seçim Komisyonu, 815 bin kişiden imza toplanmasını şart koymaktadır. Özbek Anayasası, üç dönem üst üste başkanlık yapılmasını yasaklamasına karşın; Merkez Seçim Komisyonu'nun Anayasa değişikliğinin 2002 yılında kabul edildiği, dolayısıyla geçmişe dönük işleyemeyeceği kararı ile seçime katılan Kerimov üçüncü kez cumhurbaşkanı seçilmiştir (Başlamış, 2007). Benzer bir Anayasa değişikliği Kazakistan'da yapılmıştır. Mayıs 2007'de Anayasa'nın 42. maddesinde yapılan bir değişiklikle, cumhurbaşkanı olarak iki dönemden fazla seçilemeyeceği yönündeki yasak kaldırılmıştır. Böylelikle, Cumhurbaşkanı Nursultan Nazarbayev'in sınırsız dönem seçilebilmesinin önü açılmıştır ("Kazakhstan", 2008b, 403).

Nursultan Nazarbayev tarafından başlatılan Anayasa reformu Kazakistan Cumhuriyeti Parlamentosu tarafından da Mayıs 2007'de desteklenmiş ve Anayasa'da gerekli değişiklikler yapılmıştır. Siyaset bilimciler Kazakistan'ın anayasal reformu gerçekleştirmesini, demokrasi ve güçlü devlet olma yönünde atılmış önemli bir adım olarak değerlendirmektedirler. Onlara göre yapılan Anayasa değişikliği, Kazakistan siyasi dizgesinin gelişmesine ve niteliksel olarak iyileşmesine güçlü bir ivme kazandırmıştır. Anayasal reformlar, Kazakistan tarihinde yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Seylehanov (2007), anayasal reformlar ile ülkenin ekonomik ve siyasi reformları tamamlayarak geçiş döneminden çıktığını belirtmektedir.

Anayasa'nın 50 maddesinde yapılan bir değişiklikle, Kazakistan, 107 üyeli Meclis ile 47 üyeli Senato'dan oluşan iki kamaralı parlamentolu başkanlık (gerçekte ise yarı başkanlık) dizgesini uygulayan bir Cumhuriyet olarak kabul edilmiştir. Meclisin 98 üyesi ulusal ölçekteki seçim bölgelerinden parti listeleri dikkate alınarak doğrudan halk tarafından nisbi temsil seçim dizgesine göre seçilmektedir. Meclisin 9 üyesi ise, Kazakistan'daki 100 ulusun temsilcilerinden oluşan ve atanmış bir kurum niteliğinde olan Kazakistan Halklar Asamblesi (The Assembly of People of Kazakhstan) tarafından seçilmektedir. Senatorların 15'i Cumhurbaşkanı tarafından atanırken, 32'si ise Meclis tarafından seçilmektedir (Franklin, 2007, 4). Meclis'in üye sayısının 77'den 107'ye çıkarılması ile görünürde, parlamentonun gücü ve muhalif partilerin rolü artırılmıştır; ancak, gerçekte ise cumhurbaşkanının gücü

pekiştirilmiştir (“Kazakhstan”, 2008b, 403). Çünkü aynı düzenleme ile Nazarbayev’in ömür boyu Kazakistan’ın Cumhurbaşkanı olması da kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanının yetkileri artırılarak parlamentonun sahip olduğu yetkiler de artırılmıştır.

Gerek bu değişiklik, gerekse Anayasa’nın 42. maddesinde yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanı Nursultan Nazarbayev’in sınırsız dönem seçilebilmesinin önü açılmıştır. Aynı kişinin cumhurbaşkanı olarak iki dönemden fazla seçilemeyeceği yönündeki yasağın kaldırılması, Kazakistan’da Cumhurbaşkanlığı makamının gücünü artırmaya hizmet etmektedir. Kazakistan’da güçler arasındaki yetki dağılımı dengesinde meydana gelen bu değişiklik, ülkeyi güçlü başkanlık dizgesine götürmektedir.

Anayasal değişikliklerin ardından, Meclis, bugün Hükümete güvenoyu verme yetkisinin yanı sıra Cumhurbaşkanı tarafından atanan Başbakanı onaylama yetkisine de sahip olmuştur. Buna karşın yapılan değişiklikler ile, Meclisin Merkezi Seçim Komisyonu’na yaptığı atamalara ilişkin yetkisi elinden alınmış ve sadece iki üyenin Meclis tarafından atanmasına karar verilmiştir (Franklin, 2007, 5).¹³¹

Anayasal ve yasal değişikliklere bakılarak, ülkede demokrasinin kurumsallaşması açısından olumlu adımların atıldığı ileri sürülmektedir. Bu değişikliklerin siyasi partiler ile siyasi dizgenin gelişmesine ivme kazandırdığı düşünülmektedir.¹³² “Orantılı Meclis seçim dizgesi”ne geçişin, yasama alanının oluşturulmasında partilerin olanaklarını önemli ölçüde artırdığı gibi, partiler arası rekabeti de güçlendirdiği düşünülebilir. Yeni yasalaştırılan, Parlamento çoğunluğuyla Başbakanın onaylanması hakkındaki düzenleme; ve Hükümet Başkanının atanması sırasında Cumhurbaşkanının parti gruplarına danışma prosedürü, partilerin rolünün artırılmasını ve partiler aracılığıyla sivil toplumun yönetim üzerindeki denetiminin güçlendirilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Nursultan Nazarbayev, bu düzenlemenin, Parlamento ve Hükümetin karşılıklı sorumluluklarının artırılmasına, Hükümetin siyasi tabanının genişletilmesine, parti ve toplumun siyasi kültürünün

¹³¹ Buna karşın Merkezi Seçim Komisyonu Başkanı ve iki üyesi Cumhurbaşkanı tarafından atanırken iki üye de Senato tarafından atanacaktır.

¹³² Bkz. “The Constitution of the Republic of Kazakhstan”, (1995), <http://www.legislationline.org/upload/legislations/81/9b/5e3433aadd3a9d28d35c4ca1d98a.htm>, Erişim Tarihi: 22 Nisan 2008.

geliştirilmesine yardımcı olacağını belirtmektedir (Seylehanov, 2007). Ancak, kâğıt üzerindeki düzenlemeden uzaklaşıp uygulamaya bakıldığında; durum, demokrasinin kurumsallaşması açısından pek iç açıcı görünmemektedir. Her şeyden önce ülkede çok partili siyasi dizge uygulanmakla birlikte, bugün Parlamentoda tek parti iktidarı söz konusudur. Muhalefetin olmadığı bir ortamda yasama ve yürütme güçleri arasında bir ayırımın söz konusu olmayacağı gibi, son yapılan Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının siyasi faaliyette bulunma ve bir siyasi partide yer alma hakkının düzenlenmesi ile siyasi ortam, demokrasi açısından daha karmaşık ve karamsar bir hâl almıştır. Nazarbayev, seçimlerden birinci parti olarak çıkan Nur Otan Partisi'ni kuran kişidir. Buna bağlı olarak da, Kazakistan'da parlamenter bir dizgede olması gereken Cumhurbaşkanının partiler üstü konumu ve tarafsızlığı gibi bir durum söz konusu olmadığı gibi; bir başkanlık dizgesinde söz konusu olan yasama ve yürütme güçleri arasındaki fren ve denge (checks&balances) uygulaması da söz konusu değildir.¹³³

Kazakistan'da 18 Ağustos 2007 tarihinde gerçekleştirilen Cumhurbaşkanı ve genel seçimlerinde, Nursultan Nazarbayev yeniden Cumhurbaşkanı seçilirken; Nazarbayev'in kurduğu Nur Otan Partisi de, oyların %88'ini alarak seçimlerden birinci parti olarak çıkmıştır. Seçimlere katılan diğer altı parti, ülke barajı olan %7'yi geçememiştir. Buna göre, katılımın %65 olduğu parlamento seçimlerinde, 107 milletvekilinin tamamı Nur Otan Partisi'nden çıkmıştır. Bu sonuç, Partiden çok Nazarbayev'e destek niteliğindedir. Bu arada, ilk kez bu seçimlerde 107 milletvekilinden 9'u ulusal azınlıklar arasından belirlenmiştir (Zorlu, 2007).

Kazakistan'da 18 Ağustos 2007 tarihinde yapılan Meclis seçimlerinin ardından AGİT tarafından yapılan açıklamada, seçimlerde kimi demokratik ilerlemelerin kaydedildiği; ancak, bunların uluslararası ölçütlerin hâlâ altında olduğu belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı Nursultan Nazarbey, seçimlere yönelik olarak yapılan tüm eleştirilere karşı çıkmış ve tek partili parlamentonun, ülkenin hızlı ekonomik ve

¹³³ Başkanlık dizgesinde, yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçimler ile oluşturulmakta ve bu iki organın birbirleri ile ilişkilerinde fren ve denge (checks&balances) deyimleri kullanılmaktadır. Burada, yürütme organının temsil eden başkanın yasama organını fesih yetkisi olmadığı gibi yasama organının da başkanı güvensizlik oyu ile düşürme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, Kazakistan'daki uygulama buna uymamaktadır. 2009'da yapılması gereken Parlamento seçimleri beklenmeden Meclis tarafından başlatılan Parlamento'yı fesih girişimine Nazarbayev de destek vermiş ve bu feshin ardından Ağustos 2007'de seçimlere gidilmiştir.

siyasal modernizasyonu için gerek duyulan tüm yasaların kabul edilmesi için bulunmaz bir fırsat olduğunu açıklamıştır (“Kazakhstan”, 2008b, 404).

Bu ülkelerde hem gerçek anlamda muhalefetin bulunmaması, hem de iktidarın seçmenlere yönelik baskıları sonucu, Sovyetler Birliği’nden ayrıldıktan sonra iktidara gelen liderler, iktidar koltuğunu ele geçirdikten sonra bu koltuğu bir daha bırakmamaktadırlar.¹³⁴ Hatta kimi zaman seçimlerin uluslararası gözlemciler tarafından izlenmesine bile izin verilmemektedir.

Rusya yanlısı bir politika izleyen Özbekistan, bu politika nedeni ile Rusya tarafından “*demokratik*” olarak değerlendirilirken; buna karşın Batı tarafından eleştirilmektedir. Buna göre, cumhurbaşkanlığı seçimini izleyen Rusya liderliğindeki BDT gözlemciler heyeti, seçimin “özgür, açık ve şeffaf” bir ortamda gerçekleştirildiğini açıklamasına karşın; AGİT ise, seçimin demokratik ölçütlerin altında olduğunu açıklamıştır (“Özbekistan’da Zafer İslam Kerimov’un”, 2007).

Birçok siyasebilimci Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri içinde diğerlerine göre daha demokratik uygulamalar sergileyen ülkenin Kazakistan olduğunu ileri sürmektedir. Bu yoruma neden olan gerekçeler arasında ise, Cumhurbaşkanı Nazarbayev tarafından 1 Mart 1995 tarihinde yayınlanan Kararname ile “Kazakistan Halklar Asamblesi”nin kurulması, Parlamento seçimlerinin diğer ülkelere göre daha demokratik bir ortamda gerçekleştirilmesi bulunmaktadır.¹³⁵

24 Mart 1995 tarihinde Parlamento binasında açılışı yapılan Asamble, sayıları 40’ı bulan çeşitli siyasi, etnik ve kültürel dernek ile vilayetler tarafından gönderilen 260 delegeden oluşmuştur. 30’a yakın etnik grubun temsil edildiği Asamble’deki delegelerin %48’i Kazak, %42’si Rus kökenlidir. Asamble’nin kuruluşuna dair yayınlanan Kararnamede Kazakistan Halklar Asamblesi’nin, Kazakistan Cumhurbaşkanı’na doğrudan bağlı olarak görev yapacak bir danışma kurulu şeklinde çalışmasına ilişkin bir madde bulunmaktadır (TİKA, 1996, 18).¹³⁶ Nitekim

¹³⁴ 1990’lı yıllarda eski SSCB’den Doğu Avrupa’nın sosyalist ülkelerine kadar uzanan geniş bir alanda, sosyalist dönemin önde gelen kişilerinin bir bölümü yine ön plandadır. Tek farkla ki, bu kez sosyalizmden kapitalizme geçişi yönlendirmekteler.

¹³⁵ Ancak Kazakistan’da 2007 Ağustos ayında yapılan Meclis seçimleri sonucunda, seçimlerde uygulanan %7 ülke barajını sağlayamamaları nedeniyle Meclis’e sadece Cumhurbaşkanı’nın partisi olan Nur Otan Partisi’nin girmesi, demokrasinin ilkeleri ile açıklanamaz.

¹³⁶ Cumhurbaşkanı Nazarbayev’in görev süresinin 2000 yılına kadar uzatılmasına ilişkin öneri Asamble tarafından gündeme getirilmiştir. Cumhurbaşkanı Nazarbayev, Kazakistan Halklar Asamblesi’nin 24 Mart 1995 tarihli ilk oturumunda gündeme gelen bu öneri üzerine, görev süresinin 1

Parlamentonun feshi sonrasında yeniden siyasi yapılanma çalışmaları içinde, etnik unsurlar arasında birlik, beraberlik, dayanışma ve hoşgörüyü sağlamak amacıyla kurumsal düzenlemelere gidilmesi büyük önem taşımaktadır. Anayasa reformu kapsamında, Kazakistan Halklar Asamblesi'nin konumu yükseltilmiş ve yetkileri artırılmıştır.¹³⁷ Kazakistan Halklar Asamblesi'ne Anayasal statünün verilmesi, Kazakistan'ın çok etnikli yapısına uygun bir düzenleme olmuştur. Bu düzenleme ile Asamble, Parlamento'nun alt ve üst kanatları olan Meclis ve Senato'ya kendi temsilcilerini, belirlenen kotaya göre gönderme hakkını elde etmiştir. Kimi hukuki çatışmalara karşın, bunun, ülkenin yüksek yasama organında etnik çıkarların güvenceli temsiline olanak verdiği ortadadır. Bu kurum, Kazakistan'ın toplumsal yapısına çok uygundur ve diğer çok etnikli devletler tarafından da örnek alınması gereken bir model niteliğindedir. Kazakistan Cumhuriyeti'nin uluslararası ilişkilerinde bu kurumun dengeleyici rolünün önemi unutulmamalıdır (Seylehanov, 2007).

Cumhuriyetler ve Siyasi İstikrar (sızlık): Buraya kadar sunulan görüntüden aslında Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde siyasi istikrarsızlığın olduğu çok açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Pek çok geçiş ülkesinde manevi ve ideolojik boşluğun yanı sıra, varolan siyasal düzenlemeler ya da ekonomik değişimin hızı ve ardıllığı gibi konularda henüz geniş uzlaşılar varılamamış olması olgusu, bu ülkelerin neredeyse tamamının 2008 gibi bir tarihte görece hâlâ istikrarsızlık içinde oldukları anlamına gelmektedir. Bu istikrarsızlık, eski komünist dünyanın açık savaş yaşanan Azerbaycan (Dağlık Karabağ) gibi kimi bölgelerinde açıkça görülmektedir. Ancak savaşın olmadığı yerlerde bile, pek çok başka istikrarsızlık işaretleri vardır.

Aralık 2000 tarihine kadar uzatılması konusunda 29 Nisan 1995 tarihinde referanduma gidilmesi yolunda bir Kararname yayınlamıştır. 29 Nisan 1995 günü yapılan referandum sonucu Nazarbayev'in görev süresi 2000 yılına kadar uzatılmıştır (TİKA, 1996, 18-19).

¹³⁷ Nazarbayev, 6 Şubat 2008 tarihinde yaptığı ve Türk ve dünya basınında "Kazakistan'ın ekonomik iflası" biçiminde yorumlanan "Ulusa Sesleniş" konuşmasında bu kurumun önemini bir kez daha vurgulamıştır (Nazarbayev, 2008): "Asamble üyesi milletvekilleri, çok uluslu Kazakistan'ın bütün halkının çıkarlarını temsil etmek suretiyle Kazakistan'da etnik gruplar arasında barış ve uyumun güçlendirilmesi sürecinde özel bir rol oynayabilecek duruma gelmiştir. Bu açıdan bu kurumun işlevlerinin ve gücünün desteklenmesi gerekmektedir. Asamble tarafından seçilen milletvekillerinin bu açıdan sorumluluğu bulunmaktadır. Bu nedenle bu milletvekilleri Asambleyle ve yerel örgütleriyle sıkı bir ilişki içinde olmalıdırlar."

Bunlar, seçim ve hükümet değişikliklerinin sıklığını,¹³⁸ hükümete sık sık güvensizlik oyu verilmesini, sık sık politika değişikliği yapılmasını ya da önemli konularda (mülkiyet hakları ve özelleştirme gibi) politika oluşturulamamasını, sık sık anayasa değişikliği yapılmasını, hükümetlerin çokuluslu sermaye ve sivil toplum örgütleri öncülüğünde sivil adı altında gerçekleştirilen (romantik bir şekilde) renkli ve çiçekli darbelerle devrilmesini içermektedir.

Cumhuriyetler ve Çok Partili Siyasal Dizge: Türk Cumhuriyetleri SSCB'nin bir parçası oldukları tarihten SSCB'nin yıkıldığı tarihe kadar geçen süre içinde Komünist Parti tarafından yönetilmişlerdir.

Bağımsızlık sonrası dönemde -Türkmenistan dışındaki- Cumhuriyetlerin attıkları ilk adımlardan biri, çok partili siyasal dizgenin kurumsallaşması yönünde olmuştur. Bu adımlardan biri, Anayasa içinde Komünist Parti'nin başat konumunu ortaya koyan ve Parti devlet ilişkisini düzenleyen bölümün kaldırılmasıdır. SSCB'nin dağılması ile siyasi faaliyetlere geçici yasağın konulması ile kapatılan komünist partiler, yasağın kaldırılmasının ardından yeniden siyaset sahnesine çıkmışlardır.¹³⁹

Anayasalarda yapılan düzenlemeler ile, seçimle işbaşına gelen devlet başkanlarının bir siyasi partinin üyesi olamayacakları belirtilmiştir. Başkan, daha çok demokratik bir halk hareketi sayesinde seçilmiştir. Başkan, bu hareketin ya da başka bir siyasi partinin üyesi olmayı reddetmiştir; gerçekte ise başkanın bağlı olduğu bir siyasi parti olmuştur.¹⁴⁰ Başkanın tüm siyasi partilerin üzerinde olması gerektiğinin

¹³⁸ Kırgızistan'da 24 Mart 2005 tarihinde gerçekleşen "kadife devrim" in ardından başbakanlık koltuğu beşinci kez değiştirilmiştir İgor Çudinov, Kırgızistan'da 24 Mart 2005'deki halk devrimiyle yapılan iktidar değişikliğinin ardından beşinci başbakan olmuştur ("Avrasya'dan Haberler: Kırgızistan'ın yeni Başbakanı Çudinov", 2008).

¹³⁹ Kırgızistan'da bu yasak 1993 yılında kaldırılmıştır. Bu tarihte Kırgızistan Komünist Partisi yeniden syaset sahnesine çıkmış ve yeni ve oldukça popüler lider olan B. Amanbayev Parti'nin başkanı olmuştur. Parti, parlamentoda konumunu güçlendirdikten sonra cumhurbaşkanının gücü ve yetkisi konusunda ciddi bir tartışma başlatmıştır. Kırgızistan Demokratik Hareketi gibi eski ittifaklar dahil olmak üzere, bütün demokratik partilerin kötü yönetim, yönetimde bozulma ve akraba kayırma gibi nedenlerle, hükümeti ve başkanı eleştirmeleri ironik bir durumdur. Buna karşın, Kırgızistan Komünist Partisi ve demokratik muhalefet Parlamento (Jogorku Kenesh) tartışma ortamına dönüştürmüşlerdir (Abazov, 2001, 130–131). Çok partili dizgeye geçişle birlikte, Kırgızistan'daki siyasi mücadelenin yapısı önemli ölçüde değişmiştir.

¹⁴⁰ Özbekistan'da Cumhurbaşkanı İslam Kerimov iktidardaki Demokratik Halk Hareketi'ne bağlıdır ("Uzbekistan", 1994, 1). Özbekistan Cumhurbaşkanı İslam Kerimov'un görev süresi 1995'te yapılan referandumla 2000 yılına kadar uzatılmıştır. Parlamento verilen uzatma kararını Kerimov'un ilk görev dönemi olarak kabul etmiş ve 2000 yılında cumhurbaşkanlığına tekrar aday olabilmesinin önünü açmıştır.

belirtilmesine bağılı olarak Kırgızistan'da, tüm siyasi partileri ve etnik grupları içine alan bir yuvarlak masa, bir tür tartışma forumu kurulmuştur. Bu forum, farklı siyasi partilere, bir sonraki parlamento seçimleri öncesinde görüşlerini ifade etme fırsatı vermiştir.¹⁴¹

Bugün, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde görünürde çok partili siyasi dizge uygulanmakla birlikte; gerçekte ise, siyasete iktidarda bulunan ve çoğunlukla da eski Komünist Parti'nin devamı olan siyasi parti hâkimdir. Örneğin Özbekistan'da siyasi yaşama hâkim olan parti, eski Komünist Parti'nin devamı olan Demokratik Halk Partisi'dir ("Özbekistan", 1994, 1). Özbekistan Demokratik Erk Partisi, Halkçı Birlik Partisi, İslâmi Yenilik Partisi muhalefetteki diğer önemli partilerdir. Bu partilerin dışında, demokrasinin ülkede gelişmesi için hükümet tarafından kurulan Vatan Tarikatı Partisi, Özbekistan Adalet ve Sosyal Demokrasi Partisi, Milli Uyanış Partisi de bulunmaktadır. Ancak, hükümet tarafından kurulan bu partilerin hiç birisi ülke siyasi yaşamında önemli bir rol oynamamakta ve iktidar karşısı görüşleri seslendirmemektedir.

Azerbaycan'da sayısı oldukça fazla olan siyasi partilerin ideolojik farklılıklardan çok kişisel çekişmeler nedeniyle ortaya çıktığı söylenebilir. 1990'dan itibaren Azerbaycan Halk Cephesi'nden ayrılan liderler kendi partilerini kurmaya başlamışlardır. İlk olarak sol görüşe sahip kişiler halk cephesinden ayrılmaya başlamıştır. Önce Sosyal Demokrat Partisi kurulmuş, ardından Partide bölünmeler olmuş ve Bağımsız Sosyal Demokrat Partisi kurulmuş, Parti daha sonra Vahdet Partisi ile birleşerek varlığına son vermiştir. Günümüzde sosyal demokratlar Azerbaycan'da küçük bir grupturlar. Bunun yanı sıra sosyal demokratik düşüncelere yakın düşünceleri savunan Adalet, Sosyal Adalet, Sosyal Refah Partileri de vardır. Siyasi yaşamda sağ güçler daha etkilidir. Bu çerçevede, milliyetçilik düşüncesini, liberal ekonomiyi ve liberal siyasal dizgeyi temel alan ve komünizm kalıtından

Azerbaycan'da Cumhurbaşkanı "Yeni Azerbaycan Partisi"; Türkmenistan'da Devlet Başkanı iktidardaki "Türkmenistan Demokratik Partisi"; Kazakistan'da Nur Otan Partisi ve Kırgızistan'da ise Ak Yol Partisi üyesidirler.

¹⁴¹ Bu gelişmelere karşın "demokrasi adası" Kırgızistan'da 16 Aralık 2007 tarihinde gerçekleştirilen parlamento seçimlerini Devlet Başkanı Kurmanbek Bakiyev'in desteklediği Ak Yol Partisi kazanmıştır. Bu seçimler, Kırgızistan'ın 17 yıllık bağımsızlık döneminde "ilk kez" çok partili parlamentoyu kurmak için yapılması bakımından önemlidir. Ana muhalefet partisi Ata Meken ise %5 ülke barajını geçemediği için Meclis dışında kalmıştır (Yılmaz, 2008).

kurtulmak için köktenci değişimler öngören programlar ileri sürülmektedir. 1990'da kurulan Ana Vatan Partisi, günümüzde iktidara yakın bir parti olarak bilinmektedir. 1992'de Milli İstiklal Partisi kurulmuştur. Başlangıçta sert muhalefet yapan Parti, sonraları Aliyev ve Suret Huseynov'la işbirliği yapmıştır. Daha önce kurulan Musavat Partisi ise 1993'te yeniden kurulmuştur ve bugün Azerbaycan'ın en çok desteklenen ve en çok üyesi olan Partisi'dir. Parti, en iddialı iktidar adayı olmasına karşın, iktidar tarafından önü kesilmektedir. 1992'de Azerbaycan Demokrat Partisi kurulmuş, daha sonra Adalet Partisi ile birleşmiştir. 1995'te Liberal Parti kurulmuştur. Liberal Parti, 2002 seçimlerinde önemli miktarda oy almıştır. Azerbaycan'da dinî partilerin kurulması yönünde de çabalar vardır. 1993'te Azerbaycan İslam Partisi kurulmuş, ancak Şii mezhebine dayanan Parti, İran yanlısı fikirlerini saklamamıştır. Günümüzde Azerbaycan İslam Partisi kapanmıştır ancak faaliyetlerini yasa dışı olarak devam ettirmektedir.¹⁴²

1990'daki bağımsızlığının ardından Türkmenistan'da da görünürde çok partili demokratik yaşama geçilmiş olmasına karşın; siyasete, tek parti diktatörlüğü egemendir. İletişim başta olmak üzere birçok alan üzerinde devlet tekeli sürmektedir. Türkmenistan'da faaliyet gösteren siyasi partiler arasında eski Komünist Parti'nin devamı olan ve bugün yönetimi elinde tutan Türkmenistan Demokratik Partisi,¹⁴³ ve milliyetçi ve liberal bir çizgide siyaset yapan Türkmenistan Demokrasi Uyanış Partisi bulunmaktadır.

Ocak 1990 tarihinde Türkmenistan Komünist Partisi'nin 5,117 birinci kademe parti örgütlerine dağılmış 115,008 üyesi ve aday üyesi bulunmaktaydı. İlk kademe parti örgütleri rayon (yerel) parti komiteleri (raykom) altında örgütlenmişti. Rayon parti komiteleri ise, sırasıyla oblast (bölge ölçeğinde) parti komiteleri (obkom) ya da şehir parti komitelerinden (gorkom) oluşmaktaydı. Bunların tamamı Aşgabat'taki Türkmenistan Komünist Partisi Merkez Komitesi'ne bağlıydılar. Ekim 1990 tarihinde Türkmenistan Devlet Başkanı seçilen Saparmurad Niyazov, 16 Aralık 1991 tarihinde eski Türkmenistan Komünist Partisi üyelerinin Türkmenistan Demokratik

142 Azerbaycan'da siyasal partiler ve siyasal hareketler için bkz. "Political Parties of Azerbaijan", (2008), <http://www.eurasianet.org/departments/election/azerbaijan/azparties.html>, Erişim Tarihi: 21 Nisan 2008.

143 Türkmenistan Komünist Partisi'nin Aralık 1991'de gerçekleştirilen 25. Kongresi'nde, Parti'nin adı Türkmenistan Demokratik Partisi olarak değiştirilmiş ve Parti'nin başına da Niyazov getirilmiştir ("Political Parties", 2008).

Partisi'ne üyeliklerinin aktarılması konusunda bir kararname çıkarmıştır (“Turkmenistan”, 1993, 7–8).

Türkmenistan Demokratik Partisi, iktidara geldikten sonra Türkmenistan toplumunu her açıdan demokratikleştirmek, tüm vatandaşlara eşit haklar sağlamak, belirli sektörler (özellikle imalat ve sanayi) üzerindeki devlet denetimini kaldırmak için ekonomik, siyasi ve kültürel reformları başlatmayı ve uygulamayı taahhüt etmiştir (“Turkmenistan”, 1993, 8). Parti'nin öngördüğü Programı hangi ölçüde uygulayacağı ve başaracağı ise hâlâ belirsizliğini sürdürmektedir.

Yürütme Yetkisi: Cumhuriyetlerin tamamında yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığı ilkesi kabul edilmiştir. Anayasalarda başkanlık dizgesinin uygulanacağı belirtilmekle birlikte, Türkmenistan dışındaki Cumhuriyetlerin tamamında yarı başkanlık dizgesi uygulanmaktadır. Örneğin Kazakistan, başkanlık dizgesini uygulayan bir ülke olmasına karşın Kazakistan'da Cumhurbaşkanının yanında bir de Başbakan bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının kararlarını uygulayan Başbakan, Hükümetin başı olarak görev yapmakta ve Bakanlar Kurulu'nun başkanıdır. Kazakistan'da üç başbakan yardımcısı ve Kabinede 16 bakan bulunmaktadır (“Background Note: Kazakhstan”, 2007).

Kırgızistan'da 5 Mayıs 1993 tarihli ilk Sovyet sonrası Anayasa, demokratik geçiş konusunda yasal çerçeveyi oluşturmaktadır. Bu Anayasa, Cumhurbaşkanına önemli yetkiler vermekle birlikte; Parlatentonun da Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması konusunda bir denge unsuru olmasını öngörmektedir (Abazov, 2001, 131). Kırgızistan Cumhuriyeti'nde devlet iktidarını temsil eden Cumhurbaşkanı, Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası ile geniş yetkilerle donatılmıştır. Cumhurbaşkanı, Devlet Başkanı sıfatıyla, devleti temsil etmektedir. Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanı, devletin egemenliği ve bölgesel dokunulmazlığı ile ilgili önlemleri alır, güçler ayrılığını, devlet organlarının işleyişini ve işbirliğini sağlar. Devletin iç ve dış siyasetini belirleyen Cumhurbaşkanı, hükümet yapısını ve hükümet üyelerini tespit eder, Parlatentonun onayı ile Başbakanı atar, Başbakan veya hükümetin istifası ile ilgili kararları alır, idari kuruluşların yöneticilerini atar ve Başbakana danışmak suretiyle görevden alabilir. Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası'nda 16 Şubat 1996 tarihinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanının hak ve yetkileri artırılmıştır (“Siyasal ve İdari Yapı”, 2008).

Türkmenistan, güçlü Başkanı Saparmurad Niyazov'un yönetiminde belki de bağımsızlık sonrası dönemde en az değişen eski Sovyet Cumhuriyeti olmuştur. Niyazov, 1985'te Türkmenistan Komünist Partisi Sekreteri olmuş ve daha sonra da 22 Ağustos 1990 tarihinde Türkmenistan SSC Meclisi'nin, Türkmenistan Devleti'nin egemenliğini ilan etmesinin ardından 27 Ekim 1990 tarihinde yapılan açık oy esasına dayalı genel seçim ile oyların %98,3'ünü alarak Türkmenistan'ın seçimle iktidara gelen ilk Devlet Başkanı olmuştur. Türkmenistan Komünist Partisi, adını Niyazov'un liderliğinde Aralık 1991 yılında Türkmenistan Demokratik Partisi olarak değiştirmiştir. Haziran 1992'de Niyazov oyların %99,5'ini alarak yeniden seçilmiştir. 1992 Anayasası ile Başkana bağlı halkın en yüksek temsil organı olan Halk Maslahatı'nın (Khalk Maslakhatv) oluşturulması ile, Niyazov yetkilerini biraz daha artırmıştır. 18 Mayıs 1992 tarihinde Anayasa'nın kabul edilmesinin ardından 21 Haziran 1992 tarihinde Devlet Başkanlığı seçimleri yenilenmiş ve Saparmurat Niyazov seçmenlerin %99,5'inin oyunu alarak yeniden Türkmenistan'ın Devlet Başkanı olmuştur. Yeni Anayasa, başkanlık dizgesini öngörmüş ve Devlet Başkanına Meclisin onayına sunmak koşuluyla yasa yapma yetkisini vermiştir. Türkmenistan'da pür başkanlık dizgesi uygulandığından Devlet Başkanının dışında bir Başbakan bulunmamaktadır.¹⁴⁴ Türkmen Anayasası'na göre ("The Constitution of the Republic of Turkmenistan", 1992, Article 55): Devlet Başkanı, görev yaptığı beş yıl süresince Bakanlar Kurulu Başkanlığı'nın yanı sıra Genelkurmay Başkanlığı görevlerini de yürütmektedir. Anayasa'ya göre, Devlet Başkanı Yardımcıları ve velileri (illerin vali ve belediye başkanı olarak) atayan Devlet Başkanı; Meclisin onayı ile Yüksek Mahkeme Başkanını, Genel Savcıyı, İçişleri ve Adalet Bakanlarını da atayabilmekte ve görevden alabilmektedir. Anayasa'ya göre Devlet Başkanı, gerekli gördüğü durumlarda Meclisi feshetme yetkisine de sahiptir. Bunların yanı sıra Türkmenistan Devlet Başkanı, Anayasa ve diğer yasaları uygular; dış politikayı belirler; diplomatik temsilcileri atar; Halk Maslahatı'na ulusal devlet raporunu sunar ve iç ve dış politika ile ilgili çok önemli konularda Halk Maslahatı'na bilgi verir; devlet bütçesini ve bütçe uygulama raporunu gözden geçirmesi ve onaylaması için Meclise sunar ve

¹⁴⁴ Türkmenistan'da diğer Cumhuriyetlerden farklı olarak pür başkanlık dizgesi (devlet başkanından farklı olarak bir hükümet başkanı yoktur) uygulanmaktadır. Bu nedenle Türkmenistan dışındaki Cumhuriyetlerde devlet başkanları "Cumhurbaşkanı" unvanını kullanırken, Türkmenistan'da ise devlet başkanı "Başkan" unvanını kullanmaktadır.

yasaları onaylar (yasaları, iki hafta içinde yeniden görüşülmesi ve onaylanması için Meclise geri gönderme hakkına sahiptir; eğer ki Meclis gelen yasayı ilk hali ile üçte iki çoğunlukla yeniden kabul ederse, Devlet Başkanı yasayı bu hali ile onaylamak zorundadır).

Niyazov, Devlet Başkanlığı yaptığı süre içerisinde sıklıkla bakanları ve bölge yöneticilerini görevlerinden almıştır. Bu durum, Eylül 1998’de Savunma Bakanı’nın görevden alınmasıyla ortaya çıkan bir askeri isyanla dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır (Kaushik, 2001, 13–15).¹⁴⁵

Kazakistan’da, Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası’na göre Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Cumhurbaşkanı aynı zamanda silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır ve Parlamentodan geçen yasaları veto etme yetkisine sahiptir. 1995 yılında Cumhurbaşkanı Nazarbayev, bir referandumla yetkilerini genişletmiştir. Yeni düzenleme, Anayasal değişiklikleri başlatma yetkisini sadece Cumhurbaşkanıya tanımaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, Hükümeti atama ve görevden alma yetkisine sahip olduğu gibi, bölgelerin ve şehirlerin idari yöneticilerini atar, Parlamentoyu feshedebilir ve referandum kararı alabilir. Cumhurbaşkanı’nın kararlarını uygulayan Başbakan, Kazakistan Hükümetinin başı olarak görev yapar ve Bakanlar Kurulu’nun başkanıdır. Üç başbakan yardımcısı ve Kabinede 16 bakan bulunmaktadır (“Background Note: Kazakhstan”, 2007).

Anayasa değişikliği ile bir yandan devlet başkanı oldukça güçlü bir konuma getirilirken; diğer yandan da, siyasal dizge parlamenter dizgeye daha çok yaklaştırılmış ve hükümetin sadece devlet başkanı olarak cumhurbaşkanına değil, parlamentoya da hesap vermesinin önü açılmış ve parlamentonun hükümete güvenoyu vermesi yönünde bir düzenleme yapılmıştır. Hükümeti düşürmek konusunda daha önce düzenlenen Meclisin üçte iki oy sağlaması koşulu, yeni düzenleme ile basit çoğunluğun sağlanmasının yeterli olacağı şeklinde değiştirilmiştir. Başbakanın Parlamentodaki çoğunluktaki partiyi temsil etmesi gerektiği belirtildikten sonra, Hükümette yapılacak bir değişiklik için Başbakanın

¹⁴⁵ Ancak bunların hiçbiri “kişilik kültü”nün büyütülmesini engelleyememiştir. Başkanın “kişilik kültü” birçok kuruma, caddeye, kamu binalarına, havaalanı ve limanlara Türkmenbaşı adı verilmesiyle daha da güçlenmiştir. 1998 Aralık ayında Başkanın altın bir heykeli Aşgabat’ta yapılan görkemli açılış töreniyle sergilenmiştir (Kaushik, 2001, 14–15).

önerisinin dikkate alınması gerektiği yönünde bir düzenleme yapılmıştır (“The Constitution of The Republic of Kazakhstan”, 1995, Article 44, 53, 65).

SSCB'nin dağılması ile ortaya çıkan yeni Cumhuriyetlerin büyük çoğunluğu çoğulcu ve demokratik olmadıkları gibi anayasalarının ne dediğinin de hiçbir hükmü yoktur. SSCB'nin dağılması aşamasında üç Kafkas ve beş Orta Asya Cumhuriyeti, liderler tarafından şekillendirilmiştir. Bugün, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'ndeki liderler, Rusya'daki liderden daha etkili durumda olup, devleti bütün kurumları ile denetim altına almışlardır. Diğer önemli nokta ise, liderler ile onların akrabalarının petrol devleri ile ilişki içinde olduklarıdır. Orta Doğu'da olduğu gibi, petrol şirketleri sınırsız yetkili liderlerle işlerini yürütmeyi çok daha kârlı bulmaktadırlar. Hazar petrolü ile ilgili bir tartışmada Alaskerov şöyle demektedir: “Ben yabancı yatırımın hükümetin kalitesine bağlı olduğunu söylemedim. Ben bunun ülkenin liderine bağlı olduğunu söyledim. Hükümet bürokrasiden başka bir şey değildir” (Yalçınkaya, 2001, 72). Dolayısıyla söz konusu ülkelerde, petrol gibi bir doğal zenginlik de dahil olmak üzere, bütün kararlarda süreç, devlet başkanının öngörülere doğrultusunda işlemektedir.

Yasama Yetkisi ve Parlamentolar: Bağımsızlığın kazanılmasından sonra Cumhuriyetlerin önem verdikleri konulardan biri yasama organlarının oluşturulması olmuştur. Azerbaycan yasama organı olan Azerbaycan Milli Meclisi'nde 125 üye bulunmakta olup, milletvekilleri beş yıl için seçilmektedir. 5 Kasım 2000'de yapılan parlamento seçimleri sonucuna göre milletvekillerinin Meclis içindeki dağılımı şöyledir (“Siyasal Sistem ve Siyasi Partiler”, 2008): Yeni Azerbaycan Partisi 75, Azerbaycan Halk Cephesi 6, Vatandaş Birliği Partisi 3, Azerbaycan Komünist Partisi 2, Yeni Musavat Partisi 2, Azerbaycan Milli İstiklal Partisi 2, Azerbaycan İçin İttifak Partisi 1, Sosyal Refah Partisi 1, Anavatan Partisi 1, Ana Vatan 1 ve Yurttaş Partisi 1 milletvekiline sahiptir. Meclisin geri kalanını bağımsızlar oluşturmaktadır.

Azerbaycan'da muhalefetin kendi içinde bölünmesi, Aliyev iktidarını güçlendirmektedir. Buna bağlı olarak muhalefet, kendi içinde birleşme yoluna gitmiş, 2000 seçimlerinden sonra küçük partiler, daha büyük partilerle yakınlaşmaya başlamıştır. Muhalefetin bir araya gelme çabası neticesinde 2002 yılında Birleşmiş Muhalefet Hareketi (BMH) oluşturulmuş, 30'un üzerinde parti bu Hareket bünyesinde birleşmiştir. BMH 2002 yılında Haydar Aliyev aleyhine birçok geniş

çaplı gösteri düzenlemiş, Aliyev'i ülkeyi çıkmaza götürmekle suçlamıştır. Muhalefetin bu girişimine karşılık olarak Haydar Aliyev, 15 Ekim 2003'teki başkanlık seçimleri öncesinde istifa ederek oğlu İlham Aliyev'i başbakan olarak atamış ve oğlu için başkanlık yolunu açmıştır. Adil olmadığı ve usulsüzlük karıştırıldığı, insan hakları örgütleri tarafından sık sık dile getirilen seçimlerde, Yeni Azerbaycan Partisi oyların %76,8'ini almış ve İlham Aliyev Cumhurbaşkanı seçilmiştir. 14 muhalefet partisinin bir araya gelerek aday gösterdiği Musavat Partisi Genel Başkanı İsa Kamber ise oyların %14'ünü alabilmiştir ("Siyasal Sistem ve Siyasi Partiler", 2008).

Diğer Cumhuriyetlerden farklı olarak, Kazakistan'da Meclisin adı "Yüksek Sovyet" olarak korunmuştur. Ancak 30 Ağustos 1995 tarihinde yapılan referandumun ardından kabul edilen yeni Anayasa ile Senato ve Meclisten oluşacak iki kanatlı parlamento öngörülmüştür. Üst kurul niteliğinde olan Senato 39 milletvekilinden, alt kurul niteliğindeki Meclis ise 77 milletvekilinden oluşmaktadır. Meclisin 77 üyesinin 67'si tek aday seçim bölgelerinden, geriye kalan 10 milletvekili ise parti listeleri dikkate alınarak nisbi temsil yoluyla seçilmektedir. Senato ise, her vilayet ve eski başkent Almatı'dan yerel temsili organlar tarafından seçilen ikişer senatörden oluşmaktadır. 7 senatör ise Cumhurbaşkanı Nursultan Abişevič Nazarbayev tarafından atanmaktadır. Parlamantonun iki kanadının da görev süresi 4 yıl iken son Anayasa değişikliğiyle Meclis'in görev süresi 5 yıla, Senato'nun görev süresi ise 6 yıla çıkarılmıştır ("The Constitution of the Republic of Kazakhstan", 1995, Article 50). Yasa yapma hakkı ise Meclisteki vekillere ve hükümete verilmiştir. Hükümetin görevi, Parlamento tarafından çıkarılması düşünülen yasaları önermektir ("Background Note: Kazakhstan", 2007).

Bağımsız Kırgızistan Parlamentosu'nun oluşturulması süreci ise, bir kaç aşamadan geçmiştir. 5 Mayıs 1993 tarihinde kabul edilen Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası'nda devlet yapısının esas ilkeleri tespit edilmiştir. Devlet yapısı, yasama, yürütme ve yargı güçlerinden oluşmaktadır. Yasama organını Kırgızistan Cumhuriyeti Meclisi (Yorgo Keneş) temsil etmektedir. Kırgızistan Cumhuriyeti Meclisi, bölgelerden çoğunluk seçim yöntemi ile seçilen 105 milletvekilinden oluşan tek organ olarak belirlenmiştir. Ancak, parlamentoda tam temsillendirme ve bölgesel, etnik-kültür ve sosyal çıkarların düzenlenmesine gereksinim duyulması nedeniyle,

1994 yılının Ekim ayında Anayasada değişiklik yapma gereği ortaya çıkmıştır. Kırgızistan Cumhuriyeti'nde bağımsızlıktan sonraki ilk ikili parlamento seçimleri, 5 Şubat 1995 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Seçimlerde Anayasa'da öngörülmemesine karşın, Cumhurbaşkanı Akayev'in istediği ve 22 Ekim 1994 tarihinde yapılan referandum sonucu, Yasama Meclisi'nin çoğunluk seçim yöntemi ile seçilen ve devamlı çalışmakta olan 35 milletvekilinden, Halk Temsilcileri Meclisi'nin ise, bölgesel temsilcilik ilkesine göre çoğunluk yöntemi ile seçilen ve dönemsel olarak çalışan 70 milletvekilinden oluşması öngörülmüştür. 5 Şubat 1995 tarihinde, ülkenin bağımsızlığa kavuşmasından sonra gerçekleştirilen ilk iki kanatlı parlamento seçimleri, çok partili dizge esasına göre ve demokratik bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Bu dönem, Kırgız toplumunun siyasi katılımı dönemi olarak da tanımlanmaktadır ("Siyasal ve İdari Yapı", 2008).

Kırgızistan'da en son yasama organı seçimleri 16 Aralık 2007 tarihinde yapılmıştır. Seçim sonuçlarına göre Ak Jol Partisi 71, Sosyal Demokratik Parti 11 ve KCP 8 koltuk kazanmıştır. ("Kyrgyzstan", 2008).

Baskıcı bir rejim uygulayan Türkmenistan'da yasama faaliyeti ise buna karşıtlık oluşturacak şekilde tam bir işbirliği içinde gerçekleştirilmektedir. Türkmenistan'da yasama gücü Devlet Başkanı¹⁴⁶ ile birlikte Başkana bağlı olan ve beş yıl için seçilen "Halk Maslahatı (Halk Konseyi)" ve "Meclis" tarafından paylaşılmaktadır. Meclis, alt yasama organı niteliğindedir ve Meclisten geçen önemli yasal düzenlemeler daha sonra Halk Maslahatı'na sunulmaktadır. Halk Maslahatı, Türkmenistan Devlet Başkanı, Bakanlar Kurulu üyeleri, milletvekilleri, yüksek yargı görevlileri, her ilden seçilen halk temsilcileri, üst düzey yöneticiler, illerin ve yerel yönetimlerin yöneticileri, siyasi parti liderleri, gençlik örgütleri, Ulusal Kalkınma Hareketi üyesi ticari birlikler ve kadın dernekleri, kamu kurumlarının yöneticileri ve Türkmenistan aksakallar meclisi temsilcileri; etrap ve şehirlerin hâkimleri ve etrapların idari merkezleri olan yerleşim bölgelerinin (settlements) yöneticilerinden oluşmaktadır. Halk Maslahatı'nın 2,507 üyesi bulunmaktadır ("The Constitution of the Republic of Turkmenistan", 1992, Article 46). Halk Maslahatı'nın bu yapısı

¹⁴⁶ 18 Mayıs 1992 tarihinde Türkmenistan Meclisi, oy birliği ile bağımsız Türkmenistan'ın ilk Anayasası'nı kabul etmiştir. Yeni Anayasa Başkanlık dzgesini öngörmüş ve Devlet Başkanına Meclisin onayına sunmak koşuluyla yasa yapma hakkını vermiştir. Devlet Başkanı, gerekli gördüğü durumlarda Meclisi feshetme yetkisine de sahiptir.

neniyle yasama faaliyetinin -en azından görünürde- oldukça demokratik bir ortamda yürütüldüğü düşünülür.

Halk Maslahatı'nın görevine, süresi dolmadan son verildiğinde; milletvekilleri, Meclis ve köy meclisleri (the Gengeshes), Halk Maslahatı'nın görevlerini yerine getirmektedirler ("The Constitution of the Republic of Turkmenistan", 1992, Article 47).

Devlet Başkanı ayrıca kararname, yönetmelik ve emir yayımlamak suretiyle yasama faaliyeti gösterebilmektedir ("The Constitution of the Republic of Turkmenistan", 1992, Article 56). Türkmenistan'da bütün kararların Devlet Başkanı tarafından tek başına alınmadığı, önemli kararların Halk Maslahatı'na getirilip bu kuruldan çıkarıldığı¹⁴⁷ ileri sürülmekle birlikte; 2005 yılında uygulanmaya başlanan başkent dışındaki bütün yerleşim yerlerinde hastanelerin kapatılması kararını Türkmenistan Devlet Başkanı Türkmenbaşı, Anayasa'da belirtilen bu yetkiye dayanarak tek başına almıştır.

Türkmenistan'da tek parti dizgesi uygulandığı için Meclis'teki 50 koltuğun tamamı DPT (the Democratic Party of Turkmenistan -Türkmenistan Demokratik Partisi) tarafından doldurulmuştur ("Turkmenistan", 2008).

Çizelge 9'da Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin yasama organları karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Veriler CIA'nın internet sitesinden elde edilmiştir.

¹⁴⁷ 10 Ağustos 2002'de Halk Maslahatı aldığı bir kararla Rusça ve Farsça ay ve gün adlarını değiştiren bir yasa kabul etmiştir. Yeni adlar, Türkmenbaşı'nın birçok dile çevrilmiş eseri "Ruhnama"da belirtilen Türkmen ulusal sembollerine göre seçilmiştir. Buna göre: Türkmenbaşı (Ocak), Bayrak (Şubat), Nevruz (Mart), Kurbansultan (Nisan), Mahdumkulu (Mayıs), Oğuz (Haziran), Korkutata (Temmuz), Alpaslan (Ağustos), Ruhnama (Eylül), Garazsızlık (Ekim), Sultan Sancar (Kasım), Bitaraflık (Aralık). Gün adları ise, Başgün, Yaşgün, Hoşgün, Sevap günü, Anna günü, Ruh günü, Dinç gün yapılmıştır.

Çizelge 9: Yasama Organları Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri

Ülkeler	Yasama Organı	
Azerbaycan	Tek kamara: Ulusal Meclis ya da Milli Meclis 125 üyeden oluşur ve üyeler beş yıl için seçilir.	
Kazakistan	Üst Kanat: Senato 47 üyeden oluşur (7 üye Cumhurbaşkanı tarafından atanır; diğer üyeler yerel meclisler tarafından seçilir) ve altı yıl görev yapar.	Alt Kanat: Meclis 107 üyeden oluşur (9 üye ülkenin etnik azınlıkları arasından seçilir; diğer üyeler Kazakistan Halk Meclisi (Maslahatlar Asamblesi tarafından seçilir) ce beş yıl görev yapar.
Kırgızistan	Tek kamara: Yorgo Keneş (Jorgorku Kenesh), 75 üyeden oluşur ve üyeler beş yıl için seçilir. ¹⁴⁸	
Özbekistan	Üst Kanat: Yüksek Meclis (Supreme Assembly) ya da Ali Meclis (Oliy Majlis) ya da Senato 100 üyeden oluşur (84 üye bölgesel yürütme kurulları tarafından seçilir ve 16 üye Devlet Başkanı tarafından atanır) ve beş yıl görev yapar.	Alt Kanat: Yasama Kanadı (Legislative Chamber) 120 üyeden oluşur ve üyeler beş yıl için seçilir.
Türkmenistan	Üst Kanat: Halk Konseyi (People's Council) ya da Halk Maslahatı (Halk Maslahaty) 2,500 üyeden oluşur (üyelerin bir kısmı halkoyuyla seçilirken, bir kısmı atanır) yıllık çok az toplanır.	Alt Kanat: Ulusal Meclis (National Assembly) ya da Meclis (Mejlis) 50 üyeden oluşur ve üyeler beş yıl için seçilir.

Kaynak: “Azerbaijan”, 2008b; “Kazakhstan”, 2008a; “Kyrgyzstan”, 2008; “Uzbekistan”, 2008; “Turkmenistan”, 2008.

¹⁴⁸ 2002 Anayasa değişiklikleri ile Kırgızistan’da tek kamaralı (meclisli) yasama dönemi başlamıştır. Bu tarihten önce Kırgızistan Parlamentosu 60 üyeli Yasama Meclisi ile 45 üyeli Halk Temsilcileri Meclisi’nden oluşmaktaydı. Yeni düzenleme ile Yorgo Keneş’in 75 üyeli tek kamaralı bir yapıdan oluşması sağlanmıştır (“Constitution of The Kyrgyz Republic”, 1993, Article 54).

Sovyet Sonrası Dönemde Hukuk ve Yargı Dizgesi: Bugün Kafkasya ve Orta Asya’da uygulanan geleneksel hukuk dizgeleri örfi (geleneksel hukuk-adat) ve dini hukuktur (şeriat). Şeriat, Hıristiyan Gürcistan ve Ermenistan ile Budist Moğolistan dışındaki bölgede uygulanmaktadır. “Şeriat” İslamla eş zamanlı olarak varlık gösterirken “adat”, olaganüstü bir istikrarla varlığını sürdürmektedir. Ve çoğunlukla ikisi birbiri ile yakından bağlantılıdır ve hatta birbiri ile özdeşleştirilmektedir. Geleneksel hukuk, daha çok kırsal alanlarda topluluk ilişkilerini ve toplumsal statüleri, yaş ve akrabalık sıradüzenine göre düzenlemektedir. Yetmiş yıllık laik eğitimin izlerini bırakmasına bağlı olarak Sovyet sonrası toplumlarda dini hukuk dizgeleri daha zayıftır. Yeni bağımsız devletlerin tamamında dini hukuk hâlâ varlık göstermesine karşın, söz konusu devletler kendilerini laik cumhuriyet olarak ilan etmişlerdir.¹⁴⁹ Bununla birlikte şeriat artık ciddi şekilde uygulanmamaktadır. Geleneksel hukuku açıklayan sosyal kurumlardan aksakallığın toplumsal tabanı hâlâ sağlamdır. Deneyimli ve akıllı olarak görülen yaşlı kişi anlamındaki aksakal, toplumsal piramidin tepesinde yer alır ve onun kararları aile ve topluluk tarafından dikkate alınıp uygulanır. Türkmenistan’da aksakal kurumu yasal olarak varlık göstermektedir ve bu kurum Türkmenistan’da Aksakallar Konseyi olarak adlandırılmaktadır. Genellikle Asya’nın en açık ve demokratik ülkesi olarak bilinen Moğolistan’da aksakallara saygı hâlâ devam etmektedir (Morozova, 2004).

Bugün Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin tamamında yargının bağımsızlığı ilkesi kabul edilmiştir. Yargı organlarını Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, Yüksek Arbitraj Mahkemesi¹⁵⁰ ve yerel mahkemeler (Bölge, şehir ve askeri) oluşturmaktadır. Yargı organlarının görev ve sorumlulukları Anayasalarda düzenlenmiştir. Anayasalara göre, yargıçların dokunulmazlıkları bulunmaktadır.¹⁵¹

¹⁴⁹ Bkz. “The Constitution of The Republic of Azerbaijan”, 1995, Article 7; “The Constitution of The Republic of Kazakhstan”, 1995, Article 1; “Constitution of The Kyrgyz Republic”, 1993, Article 1; ve “The Constitution of the Republic of Turkmenistan”, 1992, Article 1. Özbekistan Anayasası’nda ise “laik devlet” ifadesine yer verilmemiştir.

¹⁵⁰ Arbitraj Mahkemesi, ticari davalarla ilgili yetkili mahkemedir ve bu isimle çoğunlukla eski sosyalist ülkelerde faaliyet göstermektedir: Bulgaristan, Rusya, Kırgızistan gibi. Arbitraj Mahkemesi’nin Hakem Mahkemesi (Tahkim) ile karıştırılmaması gerekmektedir. Arbitraj Mahkemesi genel yargı mahkemeleri içinde yer almaktadır.

¹⁵¹ Bkz. “The Constitution of The Republic of Azerbaijan”, 1995, Article 125, 127; “The Constitution of The Republic of Kazakhstan”, 1995, Article 76, 79; “Constitution of The Kyrgyz Republic”, 1993, Article 79-80; “Constitution of The Republic of Uzbekistan”, 1992, Article 106; “The Constitution of the Republic of Turkmenistan”, 1992, Article 97, 99.

Uygulamada ise Cumhuriyetlerin tamamı bağımsız yargı ve vatandaşların demokratik hakları konularında geri kalmıştır (Kaushik, 2001, 6).

Cumhuriyetlerde bugün en yüksek yargı organı Anayasa Mahkemesi'dir. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 130. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi 9 hâkimden oluşmaktadır. Anayasa Mahkemesi hâkimlerini, Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi atamaktadır. Anayasa Mahkemesi, Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarının, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın ferman ve emirlerinin, Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisinin kararlarının, Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kurulunun karar ve emirlerinin, merkezi yürütme organlarının normatif hukuki düzenlemelerinin Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğunu denetlemektedir (Aleskerli, 2006).

Kazakistan'da yasa, adalet işleri sadece yargının yetkisindedir ve bu yetki devlet mahkemeleri tarafından kullanılmaktadır. Yüksek Mahkeme yargının en yüksek otoritesidir. Anayasa Konseyi, Başsavcılık ve Kazakistan Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, hukuki işleri yöneten devlet kurumlarıdır. Kazakistan Cumhuriyeti Başsavcısı Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur ("The Constitution of the Republic of Kazakhstan", 1995, Article 71, 75, 81).

Sovyet sonrası toplumların tamamı yeni ulusal kimlikleri kurma sorunuyla karşı karşıyadırlar. 1990'ların başından bu yana, hükümetler, muhalifler, aydınlar ve yabancı gözlemciler halk egemenliği içinde siyasal dizgeleri tartışmaya açmışlardır. Ancak, Orta Asya'nın siyasal ve entelektüel seçkinleri bir yandan konuyu kamuoyuna açarken, bir yandan da tartışmaların profesyonel olmayan bir şekilde ve dar bir siyasal alanda yapılmasını desteklemektedirler. Otoriter rejimlerin varlığı ve kilit konularda, etkilenen grupların yeterince dâhil edilmemesi nedeniyle tartışmalar çok fazla sonuç vermemektedir. Örneğin hukuk devleti tartışması zamanla Sovyet kalıtını devirmek konusuna dönüştürülmüştür. Meşruiyet ve hukuk kavramları bugün demokrasi, sivil toplum, insan hakları ve piyasa ekonomisi kavramları ile ifade edilmektedir. Bu kavramlar diğer kavramların karşıtı olarak kullanılmaktadır: Sovyet tek parti dizgesi, totaliter devlet, komünist ideoloji ve planlı ekonomi. Sovyet sonrası politikacılar, gazeteciler ve popülistler için yeni kavramlar, aslında onların kariyer

amaçları için hile yapılmasını, egemenliğin elde edilmesini meşrulaştırmak anlamlarına gelmektedir (Morozova, 2004).

6.1.4. Yönetimsel Yapı

Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte 1991 yılında bağımsızlıklarını kazanan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin bağımsız bir ulus devlet olarak varlıklarını sürdürebilmeleri oldukça zor bir mücadele ve yapılanmayı gerektirmektedir. Varolan rejimin çöküşü, Batı ile bütünleşme (entegre olma) sürecinde yeni oluşum ve yapıların oluşturulmasını gerekli kılmaktadır.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin bugünkü yönetimsel yapıları Sovyetler Birliği'nden kalıt kalmıştır ve yapılan yeni düzenlemelere karşın eski dizgenin etkisi ve ağırlığı belirgin şekilde hissedilmektedir. Yönetimsel bölümlenmede birimlere hâlâ Sovyet döneminde kullanılan “rayon”, “oblast”¹⁵² gibi adlar verilmektedir.

Cumhuriyetlerde üçlü bir yönetim kademesi bulunmaktadır. En üst kademede oblast (bölge) yönetimi ve özel statülü şehirler (Bişkek gibi) bulunmaktadır. Oblast yönetiminin altında rayon yönetimleri ve oblast şehirleri bulunmaktadır. En alt düzeyde ise aiyl (köy) yönetimi ve rayon şehirleri bulunmaktadır. “Oblast (bölge) yönetimi”, bölgede merkezi hükümeti temsil etmektedir. Oblast yönetiminin başı olan vali (governor), merkezi hükümetin kararlarını uygulamaktadır. Oblast yönetimi merkezi hükümetin işlevlerini de üstlenmektedir. Bu nedenle işlevlerin çakışması söz konusudur. Oblast yönetiminin başı olan akim ve rayon yöneticileri, devlet başkanı tarafından atanmaktadır. “Rayon yönetimi”, akim tarafından temsil edilir ve merkezi hükümet tarafından uygulamaya konulan ekonomik ve sosyal önlemleri yerine getirir. Ayrıca kendi yönetim alanı içindeki yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetler. Rayon yönetiminin hizmet işlevleri de oblast ve merkezi yönetiminin işlevleri ile çakışmaktadır. “Aiyl (köy) yönetimi” ise, köy ölçeğinde yerel yönetim olarak düşünülmüştür. Aiyl okmotu başçısı kırsal yönetimin en üst organıdır. Kırsal yönetimin bütçeyi hazırlamak, sosyal ve ekonomik kalkınma programlarını

¹⁵² Oblast, Rusça bir kelimedir. Eyalet anlamına gelmektedir. SSCB döneminde önemli bir yere sahip bu yerleşim birimleri özerk cumhuriyet kavramından sonra gelirdi. Sovyet meclisinde oblastlar da temsil edilirdi. Bugün eskiden Sovyet cumhuriyeti olan cumhuriyetlerin hepsinde oblast terimi kullanılmaktadır. Bugün Rusya'da 48 oblast vardır (“Oblast”, 2008).

hazırlamak, belediye varlıklarını ve mali kaynakları yönetmek, hukuk ve kamu düzenini sağlamak gibi görevleri vardır (Sakinç, 2005, 205–206).

Bu bağlamda, Azerbaycan Cumhuriyeti yönetsel (idari) yapı olarak “rayon” adı verilen yönetsel birimlere ayrılmıştır. Her rayonun başında “yerel icra başçısı” (yerel icra hâkimi) bulunmaktadır.¹⁵³ Azerbaycan 11 şehir, 74 rayon, 4.242 köyden oluşmaktadır (Hasanoğlu, 2008). Üniter bir devlet olan Kırgızistan ise yedi oblasttan¹⁵⁴ oluşmaktadır.¹⁵⁵ Bunlar toplam kırk rayona ve dört başkent bölgesine bölünmüştür (Alymkulov ve Kulatov, 2001, 525).

Kazakistan ise yönetsel olarak 14 oblast ve 3 şehirden (belediye bölgesi) oluşmaktadır.¹⁵⁶ Oblastlar Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir akim (vali) tarafından yönetilmektedir. Belediye akimleri ise oblast akimleri tarafından atanmaktadır (“Background Note: Kazakhstan”, 2007).

Genel yönetimin taşra örgütünde karar alma işleri ise maslahatlar (maslikhat) tarafından yerine getirilmektedir. Maslahat, Kazakistan’daki 17 (14 oblast ve 3 şehir ya da belediye bölgesi) yönetsel birimdeki yerel seçilmiş kurumlar yani yerel meclisler anlamına gelmektedir (“Background Note: Kazakhstan”, 2007).¹⁵⁷ Kazakistan’da maslahat, yerel temsil kurumları olarak ilgili yönetsel-bölgesel birimlerdeki temsil edilen nüfusun isteklerini ve kamu yararına yönelik diğer kararları ortaya koymaktadır. Maslahatlar evrensel, eşit ve gizli oy esasına göre dört yıllık dönem için halk tarafından seçilmektedir. 20 yaşına gelmiş ve Kazak vatandaşı olan herkes maslahat olabilir. Maslahatların görevleri arasında planların, bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınma programlarının, yerel bütçenin ve performans

¹⁵³ “Rayon”, Türkiye’deki “il”e ve “icra başçısı” (icra hâkimi) da Türkiye’deki “vali”ye denk gelmektedir.

Azerbaycan Anayasası’nın 124. maddesine göre, yerel yürütme hakimiyeti, yerel yürütme organlarının başkanlarınca kullanılmaktadır. Yerel yürütme organı başkanlarını, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı atar veya görevden alır ve yetkilerini Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası belirler (Aleskerli, 2006).

¹⁵⁴ Ysyk-Kol, Naryn, Osh, Jalal-Abad, Batken, Talas and Chuy.

¹⁵⁵ Kırgızistan devlet örgütünü düzenleme işine 1993 yılında başlamış ve güçler ayrılığı ilkesi doğrultusunda kamu yönetimi merkezi ve yerel ölçekte yeniden örgütlemiştir.

¹⁵⁶ Bunlar: Almatı, Almatı Şehri, Akmola, Aktöbe, Astana Şehri, Atyrau, Baykonur (Bayqonur) Şehri, Doğu Kazakistan (Shyghys Qazaqstan), Mangghystau, Kuzey Kazakistan (Soltustik Qazaqstan), Pavlodar, Karagandı, Kostanay, Kızılorda, Güney Kazakistan (Ongtüstik Qazaqstan), Batı Kazakistan (Batys Qazaqstan) ve Zhambyl’dır.

¹⁵⁷ Maslahat kurumu, Türkmenistan’da ise “Halk Maslahatı” adı altında Kazakistan’daki “Senato”ya karşılık gelecek şekilde en üst yasama organı olarak faaliyet göstermektedir.

raporlarının onaylanması; yetkileri dâhilindeki yerel idari-bölgesel örgütlerin sorunları ile ilgili konularda karar alınması; Kazakistan yasalarına uygun olarak vatandaşların yasal haklarını güvence altına almak için gerekli diğer yetkilerin kullanılması sayılabilir. Maslahatın yetkileri, uygun koşullar gerçekleştiğinde Senato tarafından zamanından önce elinden alınabilir ve aynı şekilde maslahat yasada belirtildiği şekliyle kendini feshetme hakkına da sahiptir. Anayasa ayrıca maslahatların görevleri, yetkisi ve yasal statüsü konusundaki bütün düzenlemelerin yasa ile yapılmasını öngörmektedir (“The Constitution of The Republic of Kazakhstan”, 1995, Article 86).

Özbekistan Cumhuriyeti ise yönetsel olarak Özerk Karakalpakistan Cumhuriyeti'nin yanı sıra, 12 oblast, 156 bölge ve 123 şehre ayrılmıştır (“Uzbekistan”, 2008).

Ekim 1990 tarihinde Türkmenistan Devlet Başkanı seçilen Saparmurad Niyazov tarafından 16 Aralık 1991 tarihinde çıkarılan bir kararname ile Sovyetler Birliği döneminde her biri çok sayıda rayondan oluşan dört oblasta bölünen Türkmenistan'ın bölgesel-yönetsel sınırları yeniden çizilmiştir. Türkmenistan bugün yönetsel ve bölgesel olarak 5 velayat (il), 48 etrap (bölge); ve velayat ya da etrap yöneticileri tarafından yetkilendirilen şehirlerden oluşmaktadır. Bunlar aynı zamanda genel yönetimin taşra örgütleridir ve hâkimlik (hyakimlik) olarak da adlandırılmaktadır. Etraplar içindeki kasabalar, oturma bölgeleri (settlements) ve köy meclisleri ise yerel yönetim birimleridir ve köy meclisleri, gengeşler (gengeshes) olarak da adlandırılmaktadır (“The Constitution of the Republic of Turkmenistan”, 1992, Article 2). Devlet Başkanı, velayatları yöneten velileri (*velayat hâkimi*) doğrudan atamaktadır. Etraplar ise, veli tarafından atanan ve ona karşı sorumlu olan hâkimler tarafından yönetilmektedir (“Turkmenistan”, 1993, 7–8).

Yöneticilerin büyük bölümünün eski dizgede de bu görevleri yerine getiren kişiler olmaları, yönetsel yapıda gerçekleştirilmek istenen yeniliklerin önünde ister istemez bir engel oluşturmakta ve planlanan değişikliklerin oldukça yavaş gerçekleşmesine neden olmaktadır. Bu durum demokratikleşme için gerekli kurumlaşmanın sağlanması bakımından önemli sorunlar oluşturmaktadır (Yılmaz, 2004).

Orta Asya ve Kafkasya bölgesinde devletin kurumsal olarak örgütlenmesi, Sovyetler Birliği'nin Avrupa bölümü kadar gelişmemiştir. Bu nedenle bu bölge Sovyetler Birliği ölçütlerine göre az kurumsallaşmış bir bölgedir. Buna bağlı olarak bağımsızlığın ardından kimi eski sosyalist ülkeler için sorun, merkezi planlamaya göre örgütlenmiş, merkeziyetçilik yönü ağır basan bir yönetsel yapıyı serbest piyasa ekonomisinin öngördüğü bir yapılanmaya (deregülasyon, özelleştirme, yerelleşme) dönüştürmek iken Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri için sorun hem devlet örgütlenmesini tamamlamak hem de serbest piyasa koşullarında faaliyet gösteren bir yapılanmayı kurmak olmuştur. Bu nedenle, Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılanması politika arayışlarının iki yönde de yürütülmesi gerekmiştir.

'Demokratik Merkeziyetçilik'ten Demokratik Yönetişim'e: Sovyetler Birliği döneminde devlet yönetimine Komünist Parti'nin bir ilkesi olan "demokratik merkeziyetçilik" ilkesi egemen olmuştur. Bu ilke sosyalizmden kapitalizme geçiş aşamasında evrilmiş ve bugün neoliberal yeniden yapılanmaya egemen olan "demokratik yönetişim" ilkesine dönüşmüştür.

1996 yılında merkezi hükümet bakanlıklarının sayısı azaltılan Kırgızistan'da kamu yönetimi "demokratik yönetişim" ve piyasa ekonomisi kuralları çerçevesinde yapısal ve yönetimler arası ilişkiler temelinde yeniden düzenlenmiştir (Alymkulov ve Kulatov, 2001, 525).

Adı Var Kendi Yok Yönetim Birimleri Olarak Yerel Yönetimler: Kafkasya ve Orta Asya bölgesinin yönetim tarihi incelendiğinde yerel yönetim kurumları karşımıza çok etkili kurumlar olarak çıkmamaktadır. Bunun nedeni, daha önce de belirtildiği gibi, bu bölgede yerel yönetim geleneğinin yok denilecek kadar az olmasıdır. Ekim ayında Bolşeviklerin iktidara el koyması ile Rusya'da zemstvo olarak adlandırılan yerel yönetim kurumları yerel Sovyetlere dönüştürülmüştür.

Toplumun demokratikleştirilmesi, merkezden ayrı, yönetimin ve yerel sorunların çözülmesinde bölge koşulları ve nüfus çıkarlarının dikkate alınması gereksinimi, ülke yönetim dizgesinde yerel yönetim organlarının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Devletin, yeni koşullarda, eskisi gibi, yerel sorunları çözmeye ve yerel bölgelerin geliştirilmesini finanse etmeye gücünün olmaması, merkez ile yerel bölgeler arasındaki eski örgütsel ve ekonomik bağlantıların kopuşu, merkezi

yönetimin otoritesini olanaksız hale getirmiştir. Bu arada, özelleştirme süreci sırasında birçok işletme ve taşınmaz, özel şahısların eline geçmiş, özelleştirilmeyen varlıklar (okullar, hastaneler, kütüphaneler, kulüpler) bakım yapılmaması nedeni ile ihmal edilir duruma gelmeye başlamıştır. Bu koşullarda, yerel bölgelerde oluşan yönetim boşluğunu doldurma gereksinimi ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetim organları ile karşılaştırıldığında, yerel nüfusun çıkar ve gereksinimlerine karşı daha hassas ve yerel sorunların çözümünde daha etkili olan yerel yönetim organlarının güçlendirilmesinin en uygun yöntem olacağı düşünülmüştür (“Siyasal ve İdari Yapı”, 2008).

Yerel organlar, bölgelerde merkezi yönetim örgütleri ile paralel biçimde çalışmaktadırlar. Merkezi yönetim örgütleri, yerel yönetim örgütlerinin yetkisine giren konulara karışmamaktadır. Yerel arazilerin akılcıl (rasyonel) kullanılışı, yerel halkın sosyal, ekonomik gelişme programının oluşturulması, yerel bütçenin onaylanması, ulaşım, altyapı, eğitim ve sağlık kurumlarının finanse edilmesi, doğal kaynakların akılcıl kullanımının denetimi, mimari kararlarının alınışı, bölgedeki bütün yapıların inşaatı sırasında inşaat kurallarının dikkate alınması, nüfusun sosyal olarak korunması, yerel halka sosyal-kültürel ve konut hizmetlerinin sunulması gibi konular yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarına girmektedir.¹⁵⁸

Azerbaycan Anayasası'nın 142., 144. ve 145 maddelerine göre Azerbaycan'da yerel yönetim belediyeler tarafından gerçekleştirilir. Belediyeler seçim esasında kurulurlar. Belediyeler çalışmalarını toplantılar, daimi ve diğer komisyonlar aracılığıyla yürütür. Belediyeler, yerel sosyal güvenlik ve sosyal gelişme programlarının kabulü ve uygulanması, yerel ekonomik gelişme programlarının kabulü ve uygulanması, yerel ekoloji programlarının kabulü ve uygulanması gibi görevleri yerine getirmektedir. Belediyelere yasama ve yürütme organları tarafından başka görevler de verilebilir. Bu görevlerin uygulanabilmesi için belediyeye gerekli ödenek de ayrılmalıdır. Bu gibi görevlerin yerine getirilmesini yasama veya yürütme organları denetler. Belediye kararları, belediye üyelerinin salt çoğunluğu ile kabul

¹⁵⁸ Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri için bkz. “The Constitution of The Republic of Azerbaijan”, 1995, Article 144; “The Constitution of The Republic of Kazakhstan”, 1995, Article 87, 79; “Constitution of The Kyrgyz Republic”, 1993, Article 95; “Constitution of The Republic of Uzbekistan”, 1992, Article 100; “The Constitution of the Republic of Turkmenistan”, 1992, Article 84.

edilir. Yerel vergi ve resimler ile ilgili kararlar, üyelerin üçte iki oy çoğunluğu ile kabul edilir (Aleskerli, 2006).

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim örgütleri 12 Aralık 1999'da yapılan seçimler sonucunda faaliyet göstermeye başlamıştır.¹⁵⁹ Gerek geçen bu kısa dönemde ve gerekse 1995 yılından itibaren günümüze kadar geçen geçiş döneminde belediyelerin örgütlenmesi ve yapılarının tam anlamıyla yerleşmesi amacıyla gerekli hukuki ve ekonomik altyapı oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Bu süre içinde “Azerbaycan Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerinin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname”, “Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Esasname”, “Belediye Üyesinin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu”, “Belediyelerin Örnek İhtüzüğü”, “Belediyelerin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında Esasname” ve diğer yasalar yürürlüğe girerek belediyelerin faaliyetleri ile ilgili yasal boşluklar giderilmeye çalışılmaktadır. Doğal olarak, süreç devam etmektedir ve belediyelerin faaliyet alanlarını düzenlemek için bir dizi yasal düzenlemeye daha gereksinim vardır.

Kırgızistan'da yerel yönetim organları üç ölçekte örgütlenmiştir. İlk iki ölçek eski Sovyetler Birliği'nden kalan rayonlar ve oblastlar üzerine oluşturulmuştur. 1996 tarihinden başlayarak, en alt ölçeği temsil eden köy belediyeleri “ayıl ökmötü” düzenlenmeye başlanmıştır. Bu arada başkent Bişkek, 1995 yılında Orta Asya'da ilk doğrudan belediye başkanı seçiminin yapıldığı şehir olma özelliğine sahiptir (“Siyasal ve İdari Yapı”, 2008). Kırgızistan'da yerel yönetim organları, yerel keneşler (the local kenesh) ve yukarıda belirtilen üç ölçekte kurulan diğer temsili kurumlardır (belediye, aksakal meclisi gibi). Yerel keneşler merkezi yönetimin taşra örgütünden bağımsızdırlar ve yerel keneş üyeleri dört yıl için seçilmektedirler (“Constitution of The Kyrgyz Republic”, 1993, Article 92, 95).

1990'lardaki Kırgızistan'daki siyasal ve ekonomik reformlar birçok Sovyet sonrası (post-Sovyet) ülke için belirli özellikleri ile dikkat çekici olmuştur. Kırgızistan'ın bağımsızlığını kazandıktan sonra çıkardığı ilk kararnamelerden biri

¹⁵⁹ Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev 12 Aralık 1999 tarihinde ilk defa gerçekleştirilen yerel seçimler için ülkeye gözlemci olarak gelen Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi temsilcilerine yaptığı konuşmada “Azerbaycan'ın ilk kez belediye seçimlerini yaptığını ancak Azerbaycan'ın demokratik seçim yapma deneyimine sahip bulunduğunu” (“Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev'in Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Temsilcilerinden Oluşan Heyetle Yaptığı Görüşme”, 1999) belirtmiştir.

olan ve 19 Nisan 1991 tarihli “Yerel Yönetimler ve Yerel Kamu İdaresi Kanunu” yerel yönetimlere ait iktidarı yerel keneşlere aktarmaktadır. Bu Yasa daha önceki yerel ölçekli iktidarı yerel yönetim ve merkeze bağlı taşra örgütü arasında dağıtmıştır. Eski dizgeye göre iktidar, değişik düzeylerdeki yerel Sovyetlerin tepe noktasında yer alan Sovyet Supreme aitti. Bununla birlikte yerel Sovyetler yerel ve ulusal çıkarlar arasında gerekli dengeyi kurma konusunda başarısızdılar. Yerel yönetim reformunun başlangıç aşamasında bir yerel yönetim yürütme organı kurmak mümkün olmadığından belediyelerin işlevlerini ve önemini artırmak mümkün olmamıştır (Alymkulov ve Kulatov, 2001, 525–526).

4 Mart 1992 tarihinde “Yerel Yönetimler ve Yerel Kamu İdaresi Kanunu”nda bir değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik ile yerel yönetimlerde ikili yaklaşım kabul edilmiştir. Yasa ile yerel referandum, halk meclisleri ve doğrudan demokrasinin diğer uygulamaları kadar yerel meclis ve bölgesel yerel yönetim kurumlarında geçerli olan bir dizge başlatılmıştır. Bu kurumların yanı sıra taşra yönetiminin (yerel kamu idaresi) de ilgili bölgede yürütme gücünün bir kurumu olarak faaliyet göstermesi öngörülmektedir. Böylece yeni yerel yönetim dizgesi, taşra yönetiminin başı tarafından kullanılan otoritenin parçalanmaması ilkesine dayanan; ve yerel temsil ve yürütme kurumları arasında işlevlerin ve gücün bölünmesine göre yapılandırılmıştır. Yerel yönetimlerin bu ilkesi 1993 Anayasası’nın 7.maddesinde yerini almıştır (Alymkulov ve Kulatov, 2001, 525–526). 1993 Anayasası’na göre, “Kırgız Cumhuriyeti’nde özerk yerel yönetim yasalar ve kendi yetkileri dâhilinde yerel topluluklar eliyle yürütülür.” Böylece, Avrupa Konseyi Yerel Özerklikler Bildirisi’nde “yerel otoritelerin, yerel halkın ihtiyaçlarını kendi sorumlulukları altında yasal sınırlar içinde düzenleme ve yönetme hak ve yeteneği” olarak tanımlanan yerel özerklik, Kırgız Cumhuriyeti Anayasası tarafından da benimsenmiştir (Sakinç, 2005, 204).¹⁶⁰

¹⁶⁰ Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri’nden sadece Azerbaycan Avrupa Konseyi’ne üyedir. Bununla birlikte Avrupa Konseyi’nin bir organı olan ve kısaca Venedik Komisyonu olarak bilinen Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (The European Commission for Democracy through Law), Azerbaycan ve Türkiye gibi Avrupa Konseyi üyelerinin yanı sıra Kırgızistan ve Kazakistan gibi üye olmayan devletlerle de işbirliği yapmaktadır. Bu Komisyon aslında, anayasal konularda çalışan bağımsız uzmanlardan oluşan bir Avrupa Konseyi danışma organıdır. Bu Komisyon, 1990 yılında kurulmuş olup, o tarihten itibaren Avrupa anayasal mirasına uygun standartlarla bağlantılı anayasaların değişik ülkelerde kabul edilmesinde önemli rol oynamıştır. Bu Komisyon, Venedik’te yılda dört kere toplanmakta, anayasal dizge, anayasa yargısı ve seçim sorunları

Özbekistan’da yerel yönetim organları mahalle (mahalla) dir. Mahalla, Özbeklerin yaşam biçimine özgü ulusal bir yapı niteliği taşımaktadır. Yaşanılan yere özgü özerk bir yönetim birimi olan “mahalla”, asırlık gelenek ve adetlere dayanarak varlığını sürdürmektedir. Mahalle, toplumda “kolektif görgü kuralları ölçüsü” olarak kabul edilen, aksakalların yaşam deneyimlerini temel alarak toplumsal bilinci şekillendirmektedir (Sievers, 2002, 100, 111).

Türkmenistan’da yerel yönetim organları gengeşlerden¹⁶¹ ve bölgesel yerel yönetim kurumlarından oluşmaktadır. Yerel halk meclisleri (maslahat); il (velayat), ilçe (etrap) ve il ya da ilçenin otoritesi dâhilindeki şehirlerde örgütlenmiştir. İl, ilçe ve şehirlerde merkezi yönetim ve yerel yönetim örgütleri yasaların öngördüğü şekilde etkileşim halinde faaliyet göstermektedirler. Gengeş, bir ya da birkaç köyün bir araya gelmesi ile oluşmaktadır. Gengeşler, bir ilçe ya da şehir halk meclisine yönelik olarak işbirliği, açıklık ve hesapverebilirlik ilkeleri doğrultusunda faaliyet göstermektedirler. Gengeş üyeleri üç yıllık bir dönem için doğrudan halk tarafından seçilir (“The Constitution of the Republic of Turkmenistan”, 1992, Article 83).

Yerel yönetimler, yönetsel yapı içinde ve yasal belgelerde varolmakla birlikte; Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin tamamında yerel yönetimler “*adı olan ama işlevlerini yerine getiremeyen kurumlar*” olarak kalmışlardır.

Kamu Personel Düzeni: Azerbaycan’da kamu görevlilerinin yasal statüsü ile ilgili konular ve kamu hizmeti alanında devlet ve kamu görevlileri arasındaki ilişkiler Azerbaycan Cumhuriyeti Kamu Personel Yasası ile düzenlenmiştir. Yasa, Devletin yasama, yürütme ve yargı gücünü kullanan kurumlarında çalışan kamu görevlileri için uygulanmaktadır (“Law of the Republic of Azerbaijan on Civil Service” Article 1).

Kamu personel düzeninin temel ilkeleri arasında sayılan “yasallık”; yasama, yürütme ve yargı kurumlarının yetki alanlarını belirlemektedir. Bir diğer ilke olan “denetim” ile bütün devlet kurumları ve kamu görevlilerinin hesapverebilirliği düzenlenmiştir. Bir diğer ilke ise “sıradüzen” ile ilgilidir. Buna göre, hiyerarşik

olmak üzere üç alanda faaliyet göstermektedir. Kırgızistan, Venedik Komisyonu’na Avrupa dışından üye olan ilk ülkedir (Buquicchio, 2008).

¹⁶¹ Türkmenistan’da “gengeş”, Türkiye’deki “muhtar” karşılığı kullanılmaktadır (Hojamuradov, 2005, 5). Bu durumda Türkmenistan’da yerel yönetim örgütleri mahalle yönetimleridir.

olarak daha alt konumdaki devlet kurumları ve görevlilerinin yetki sınırları içindeki konularda daha üst konumdaki devlet kurumları ve görevlilerinin kararlarını uygulama zorunluluğu bulunmaktadır. “Şeffaflık” ilkesi ise; bütün vatandaşların işe alınmalarında ve kamu görevlilerinin yükseltmelerinde şeffaflığın olmasını öngörmektedir. Yine aynı ilke ile ilgili olarak kamu hizmeti için işe almada liyakat ilkelerine ve uzmanlık eğitimlerine uygun olarak yarışmanın yapılması öngörülmüştür. Vatandaşların kamu görevlerine alınmalarında hizmetin gerektirdiği bilgi ve yeteneğin dışında “eşitlik” ilkesini bozacak (toplumsal örgütlere üyelik, inançlar, dini davranışlar, ikamet, mülkiyet ve resmi statüler, evlilik durumu, toplumsal köken, cinsiyet, dil, milliyet, yaş özellikleri gibi) başka bir koşul aranmayacaktır (“Law of the Republic of Azerbaijan on Civil Service” Article 4).

Yasa ile kamu görevlileri ve aileleri sosyal ve hukuksal koruma altına alınmış ve onlara uygun yaşam koşulları güvencesi verilmiştir. Devlet kurumları içinde siyasal partilerin ve sosyal kurumların inşa edilmesi yasaklanmıştır. Kamu görevlilerinin Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve yasalarına uygun olarak görevlerini yerine getirmeleri öngörülmüştür (“Law of the Republic of Azerbaijan on Civil Service” Article 4).

SSCB Sonrası Dönemde Kamu Hizmetleri: SSCB’nin dağılmasının ardından bağımsızlıklarını kazanan Türk Cumhuriyetleri’nde her şey gibi kamu hizmetleri de dönüşüme uğramıştır.¹⁶² SSCB döneminde bir plan çerçevesinde ve devlet tarafından yürütülen kamu hizmetleri; kapitalist dönemde, bir plandan yoksun olarak sadece kârlılık esasına göre ve belli kesimlere yönelik olarak piyasa koşullarında yerine getirilmektedir.

Bugün SSCB sonrası Cumhuriyetlerin tamamında Sovyet eğitim ve sağlık dizgeleri ortadan kaldırılmıştır. Ancak, bunların yerine yeni bir dizge de kurulamamıştır (Mollazade, 2005). Bunun temelinde tüm dünyada 1990 sonrasında başlatılan kamu hizmetlerinin devlet tarafından yürütülmemesi, özelleştirilmesi ilkesi yatmaktadır.

SSCB, hukuksal olarak herkese eşit, parasız, nitelikli kamu hizmeti sunmayı garanti etmiştir. 1917’den 1980’li yılların ortalarına kadar SSCB’deki kamu

¹⁶² Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde eğitim hizmetlerinin dönüşümünü ortaya koyan bir çizelge için bkz. Ek 5.

hizmetleri; eşit, merkezi, planlı, örgütlü, basamaklı, bütünleşik, toplumun gereksinimine ve işçi ve emekçi sınıflarının katılımına dayanan, nitelikli ve emekçilerin ülke düzeyinde eşit dağılım ile hizmet sunduğu özelliklere sahip olmuştur.

SSCB’de kamu hizmetlerinin ücretlendirilmesi konusu ilk defa 1983 yılında gündeme gelmiştir. Aynı yıl ilk kez paralı özel poliklinik ve dispanser uygulaması başlatılmıştır. Bu tarihten sonra Sağlık Bakanı Çazov, genel ekonomik-politik gelişmeler ışığında sağlık sorunlarının yeni ekonomik politikalarla aşılabileceğini belirtmiş ve Haziran 1987’de sağlık sektöründe de perestroyka uygulamasına geçilmiştir. Aynı yıl, ilk paralı hastane açılmıştır. 1989 yılından sonra ise, sağlık dizgesinin merkeziyetçi yapısı yerine ademi merkeziyetçi (decentralize) sağlık örgütlenmesi, kamu finansmanı yerine özel sağlık sigortacılığı, geniş kapsamlı birinci basamak sağlık hizmetleri yerine aile hekimliği ve paralı sağlık uygulamaları başlamıştır. 1991 yılında, sağlık hizmetinin finansmanı ile ilgili yasa çıkartılmıştır (“Sovyetler Birliği’nde Sağlık Hizmetleri”, 2008).

Gerçekleştirilen reformlarla hizmetlerin örgütlenmesinde Batı ülkelerindeki modellere yönelme olmuş ve hizmetlerin yerelleştirilmesi (desentralizasyon), aile hekimliği gibi uygulamalar başlatılmıştır. Sağlık sigortacılığı gibi özel hizmetlerin geliştirilmesini destekleyici uygulamalar başlatıldığı gibi, hizmetlerin finansmanı ise kamu-özel karması (public/private mix) bir bütçe ile karşılanmaya başlanmıştır. Örneğin Kazakistan’da reform çalışmaları 1992 yılında başlamıştır. Hizmetlerin yerelleştirilmesi (desentralizasyonu) ve zorunlu sağlık sigortası, özel sigortacılık gibi hizmetlerin yerel yönetimlere ve özel sektöre aktarılmasını öngören düzenlemeler gündeme getirilmiştir. Hastane yataklarının azaltılması (yarı yarıya), tedavilerin hastaneden polikliniklere kaydırılması, hastanede kalış süresinin kısaltılması gibi sağlık alanına yönelik düzenlemeler gündeme gelmiştir (Öztek, 2008).

‘96 yılından sonra eski SSCB ülkelerinde aile hekimliği resmi olarak başlatılmış; birinci basamak sağlık hizmetleri genel olarak sadece aile hekimleri tarafından sunulmuştur. 1997 yılında Rusya Federasyonu ve eski SSCB ülkelerinde yeni sağlık örgütlenmesine gidilmiş, Dünya Bankası bu yeni sağlık örgütlenmesi için 8 milyon dolar yardımda bulunmuştur. Bu tür uygulamalarla 1990 yılından itibaren eski Sovyet ülkelerinde eşitsizlikler başlamıştır. Hatta eşitsizlikler son beş yıldan beri

derinleşmiş, sağlık hizmetlerine ulaşım güçleşmiş, yaşam süresi kısalmış, en sık görülen ve en çok öldüren hastalıklar bulaşıcı ve önlenebilir hastalıklar olmuştur. Devletin sağlık hizmetlerine ayırdığı pay 1970’li yıllarda yüzde 6,1 iken, 1980 yılında yüzde 4,3’e kadar düşmüştür. 1990’lı yıllardan itibaren Rusya Federasyonu Avrupa bölgesi içinde sağlık hizmetlerine en az pay ayıran ülke olmuştur. GSMH içindeki sağlık harcamaları 1965 yılında yüzde 4,1’lik paya sahipken, ‘95’te yüzde 3,9’a düşmüştür (“Sovyetler Birliği’nde Sağlık Hizmetleri”, 2008).

Sorunlu denilen Sovyet dizgesinin özellikle sağlık ve sosyal güvenlik yönünden oldukça başarılı olduğu ve kapitalist dizgeye göre halkı çok fazla koruyucu olduğu 1990 sonrası süreçte söz konusu ülkelerde sağlık sorunlarının artışına bakılarak anlaşılabilir (Öztek, 2008): Rusya’da tüberküloz %10 artmış, HIV/AIDS’in en hızlı arttığı ülkeler, eski Sovyet ülkeleri olmuştur.

Yeni dönemde sağlık hizmetleri konusunda en radikal uygulama ise Türkmenistan’da gündeme gelmiştir. Türkmenbaşı, Mart 2004’te çok geniş bir alanda faaliyet gösteren 15 bin halk sağlığı çalışanını, özellikle uzman hemşireleri, ebeleri, sağlık okulu müdürlerini ve hastane hademelerini işten çıkarmıştır. Bu kararını, 1 Mart 2005 tarihinde başkent Aşgabat dışındaki tüm hastanelerin kapatılması kararı izlemiştir. Türkmenbaşı 28 Şubat 2005 tarihinde yaptığı açıklamada, “Neden başarılı sağlık uzmanlarını başkentte çalışacaklarken kırsal alanlarda harcayalım ki, hasta olan başkente gelsin” ifadesini kullanmıştır (“My Favorite Dictator”, 2006).

Kırgızistan’da sağlık hizmetleri devlet eliyle yürütülmektedir. Ancak, Dünya Bankası ve diğer uluslararası örgütlerden alınan projelerle -aile hekimliği uygulamasının başlatılması gibi- sağlık dizgesinde piyasalaşmanın önü açılmıştır. Sağlık dizgesinde yaşanan sorunlara bağlı olarak sağlık alanındaki kamu yatırımları, sağlıklı ulus için Devlet Programı, reform stratejisi ve politikaları yeniden oluşturulmuştur. Sağlık yönünden Kırgızistan yedi bölgeye ayrılmıştır. Ülkede toplam 900 sağlık ocağı, kırsal bölgelerde sağlık merkezleri, kentlerde kent hastaneleri bulunmaktadır. Kırgızistan’da doktor sayısı 13.354, poliklinik sayısı ise 588’dir. Bununla birlikte, “Manas” ulusal sağlık reformunun başlatıldığı 1996 yılından bu yana devlet hastanelerinin yatak ve personel sayısı sürekli azaltılmaktadır (“Kyrgyzstan: Focus on Rural Health Promotion in Naryn”, 2004).

6.2. Kapitalist Devletin Yeniden Yapılandırılması: Yapısal Uyarlama

Devletin yeniden yapılandırılmasında “yapısal uyarlama” yöntemi,¹⁶³ 1980’li yıllarda biçimlenen yeni bir dünya dizgesi temelinde ve varlığı serbest piyasaya endekslenmiş bir demokratikleşme öngören yeni sağ ideoloji çerçevesinde ortaya çıkmıştır. Dış yardımlar 1980’li yıllardan başlayarak, varlıklarını sürdürmekle birlikte ağırlıklarını yitirmişlerdir. Yeni dünya dizgesinde az gelişmiş ülkelere sermaye girişinde ağırlık, yerli ortaklıklar sayesinde yabancıları törpülenen uluslararası şirketlerin faaliyetlerine ve serbestleştirildiği için yabancı mali piyasalara kaymıştır. Dolayısıyla yeni koşullar altında artık “biz” ve “onlar” ayrımı ortadan kalkmış ya da kalkmaya başlamıştır. Daha akademik terimlerle, bu iç içe geçme nedeniyle gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasındaki ilişkilerde “bağımlılık” ya da “emperyalizm” gibi kavramlar tarihe karışmıştır (Güler, 2005a, 83). Bu yeni döneme damgasını vuran artık yeniden yapılanma, yapısal uyarlama, demokratikleşme, sermaye tabanlı sivil toplumun güçlendirilmesi, vb. ilkelerdir. Bu yeni dönemde devleti yapılandırırken büyütme ya da kalkındırmak bir amaç olarak karşımıza çıkmamaktadır. Yeni amaç, devleti küçük ama etkin ve sermayenin çıkarlarını savunacak ölçüde demokratik yapmaktır.

Görüldüğü gibi gerçekte içinde kamunun ve kamusal mekanizmaların olmadığı bir devlet yapılandırılmakta, sermaye ve sermaye tabanlı sivil toplum devletin içine yedirilmekte ve karar alma mekanizmasına oturtulmaktadır. Ve buna da katılımcı demokrasi ya da yönetim denilmektedir. Buna göre yapısal uyarlamanın devleti yeniden yapılandırma yöntemi kamusal çıkarlara saldırı niteliğindedir.

Kamu yönetimi disiplininin diğer disiplinlerden en önemli farkı, uygulamanın kuram yaratması olgusudur. Tarihsel olarak kapitalizm içinde kamu yönetimi disiplinin konusu, bürokrasinin ortaya çıkışı, kurumlaşması, sergilediği değişiklikler olarak özetlenebilir. Bürokrasinin hem ortaya çıkış hem değişme süreci, genel olarak “reform” adı verilen siyasal müdahalelerle gerçekleştirilmiştir. Kamu reformları ile başlayan süreç, kamu yönetiminin akademik bir disiplin dalı olarak varoluşunun da

¹⁶³ Devlete ve kamusal mekanizmalara saldırı anlamına gelen yeniden yapılanma yöntemine “structural adjustment” yapısal uyarlama adı verilmiştir (Güler, 2005a, 84).

nedenidir. Reformlarla başlayan bu süreç, daha önce de vurgulandığı gibi, bu araştırmada da temel çıkış noktasıdır.

SSCB dağıldıktan sonra devleti yeniden yapılandırma işine soyunan Türk Cumhuriyetleri'nin şanssızlığı, merkezi planlamadan serbest piyasaya geçişte devletin nasıl yeniden yapılandırılması gerektiği konusunda, örnek alabilecekleri, kendilerine benzeyen, dünyada daha önce yaşanmış bir deneyimin olmamasıdır. Dünyada bugün Latin Amerika örneği dışında bağımsız politika geliştirme konusunda sosyalizmden kapitalizme geçmiş bütün devletler sınıfta kalmıştır. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri de buna dâhildir. Türkmenistan örneği dışında, bu Cumhuriyetlerin tamamı, kendilerine Batı'daki terziler tarafından ve Batı'da biçilen ve hepsi tek beden olan gömlekleri giyinmişlerdir. Buna bağlı olarak da, bugün eski sosyalist dünyada kapitalist Batı'da gördüğümüz dünyanın benzerini görmekteyiz. Ama bu tam anlamıyla kapitalist dizgenin pür kurumları anlamına da gelmemektedir. Doğal olarak ara yapılar söz konusudur.

Yeniden Yapılandırma Ara Yapıları ya da Tampon Düzenekleri (Mekanizma) Oluşturma Sürecidir: Geleneksel toplumdaki çağdaş topluma geçerken ortaya çıkan sorunlar ve mekanizmalar günümüzde gelişmiş merkez ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki ilişkilerde yaşanmaktadır. Benzer sorunlar dönüşüm geçiren SSCB sonrası Cumhuriyetlerde daha fazla yaşanmaktadır. Uluslararası düzeydeki ilişkiler dinamiği geçiş ülkelerini denetlerken, bu ülkelerin gelişmesini engellemekte ve oluşan ara yapılar bu devletlerin çıkarına aykırı mekanizmalar oluşturarak süreçleri yönlendirmektedir. Uluslar arasındaki eşitsizliklere bağlı dinamikler, SSCB sonrası Cumhuriyetlerde dengesizliklere ve bölünmelere yol açan yapısal mekanizmaları üretmektedir. Bir yandan da toplum içindeki geleneksel değer, kurum ve yapıları yeniden üretilip güçlendirerek kendisine tutunma noktaları oluşturmaktadır. Bu ilişkiler dinamiği SSCB sonrası Cumhuriyetlerin bağımsızlaşma ve gelişme olanaklarını ortadan kaldırırken, ekonomik ve siyasal krizlere neden olmaktadır. Bu anlamda Uluslararası düzlemde gelen devletin yeniden yapılanması önerileri, bağımlılık ve bölünme sürecini hızlandırmakta, denetim ve egemenlik çabalarını güçlendiren ara yapıları ya da tampon mekanizmaları oluşturmaktadır.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri bağımsızlıklarını elde ettikten sonra ulus devlet olma yönünde mücadele vermeye başlamışlardır. Bu ara ya da tampon yapılara bir de küreselleşme sürecinin neden olduğu, ulus devlet yapılarının güçsüzleştirilmesi projesi eklendiğinde, SSCB sonrası Cumhuriyetlerin devletin yeniden yapılanması konusunda yaşadıkları en temel sorunların neler olduğu böylelikle açığa çıkmaktadır. Yeni gelişmelerin dinamiğini, güçsüzleştirilen ulus devletlerin bağımsızlıkçı çabaları ve egemenlik mücadeleleri belirleyecektir.

Kıray (1982, 15–16)’ın belirttiği gibi; ister ilkel, ister feodal, ister modern temel yapıda ya da bunların değişim içindeki çeşitlenmeleri halinde olsun, her toplumsal yapı, bu yapıyı meydana getiren toplumsal kurumların, insan ilintilerinin ve bunların karşılıklı ilişkilerinden doğan toplumsal değerlerin birbirlerini karşılıklı olarak etkiledikleri bir bütündür. Böyle karşılıklı ilintiler bütünü halinde oluş, aynı zamanda, toplumsal yapının bir tarafının değişip diğer yönlerinin değişmeden kalmasına izin vermez... Denge halini sürdüren, toplumdaki çeşitli kurum ve değerlerin birbirleri ile bağlantısını devam ettiren, değişmenin hızına ve yönüne tabi iki oluşum göze çarpar. Bu iki oluşum genellikle yapının daha çabuk değişen yönleri ile daha yavaş değişen yönleri arasında beliren açıklığın doldurulmasını temin eder. Ve dolayısıyla çözülmeyi ve buhranı önler. Değişme çok yavaş olduğu zamanlar, sık sık eski düzene özgü kurum ve değerlerin yeni yapı içerisinde ya da yeni düzenin kurum ve değerlerinin eski yapı çerçevesinde değerler ve anlamlar kazandığı görülür. Göreli olarak daha hızlı ve daha şümulü değişme hallerinde, her iki temel yapıda da eski kurumlar yeni işlevler kazanır. Bu durum, toplumsal yapının her kurumu, ilinti ya da bunlarla ilgili değerlerin hepsinin aynı anda ve hızda değişip, aynı süre içerisinde yeni bir yapı haline gelmemesinden doğar. Değişmenin buhransız olmasını sağlayan, çözülmeyi önüne geçen ve her iki yapıya da ait olmayan bu yeni beliren kurumlar, ilintiler, değerler ve işlevler “tampon mekanizmalar” terimi ile ifade edilmektedir. Ve bu bütün, her zaman aynı olmayan bir hız ve tempoyla değişir. Bu yapıyı oluşturan unsurların birbirlerine bağlı ve tabi oluşları da değişimin rast gele olmamasına, alternatiflerin sınırlı kalmasına sebep olur. Kongar (1981, 167–168)’a göre; Kıray’ın katkısı sosyolojik olarak çok önemlidir. Değişme orta boy düzeyde doğru yolu gösterirken, değişmeye başlamış toplumu yeniden dengeye getiren işte bu tampon kurumlardır.

7. KAMU YÖNETİMİNDE NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM BAĞLAMINDA SSCB SONRASI DÖNEMDE ORTA ASYA VE KAFKASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASININ SEÇİLMİŞ ÖĞELER ÜZERİNDEN İNCELENMESİ

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte bağımsızlıklarını kazanan Türk Cumhuriyetleri, ulusal, bölgesel ve küresel düzeyde yeni arayışlar içerisine girmişlerdir. Bu yeni sistem arayışları içerisinde Cumhuriyetlerin benimsemiş oldukları sistem; siyasal yönden “anayasal ve demokratik”, ekonomik yönden “piyasa ekonomisi” sistemidir. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin genel olarak, totaliter rejimden demokratik düzene; federatif devlet yapısından bağımsız ulus devlete; devletçi merkezi ekonomik düzenden piyasa ekonomisine geçişi benimsedikleri söylenebilir. Yeniden yapılanmadaki bu ortak vurgu nedeniyle araştırmanın bu Bölümünde, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılanması konusu “anayasal ve demokratik” siyasal sistem ve “serbest piyasa ekonomisi”nin kurulması bağlamında neoliberal politikalar ile ilişkilendirilerek karşılaştırmalı olarak incelenmektedir.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin devletin yeniden yapılanması konusundaki en önemli sorunları, devletin işlevlerinin neler olduğunun ve devletin ekonomideki rolünün tanımlanmasına ilişkindir.¹⁶⁴ SSCB döneminde büyüyen ve işlevleri artan bir kamu sektörü beraberinde devlet egemen bir yapıyı ve hizmet sunumunu doğurmuştur.¹⁶⁵ SSCB'nin dağılması ile birlikte ekonomik yapıda yaşanan gelişmeler ve değişen yönetim anlayışıyla beraber, toplumsal istemlerin artması, kamu hizmeti kavramının daha farklı anlamlar kazanmasına neden olmuştur.

¹⁶⁴ Herhangi bir toplumsal nesnenin doğası, onu oluşturan rol ve yapıların devinimine bağlıdır. Bir toplumsal nesnenin doğasını tanımlayan şey, onun ‘yaptığı iş’, ‘yerine getirdiği görev’, ‘oynadığı rol’, ‘doldurduğu yer’, kısacası, onun işlevidir. Özel bir benzetme kullanmak gerekirse: ‘Kişi ne yapıyorsa odur’ (Eroğul, 2002, 41). Benzer şekilde ‘devlet ne yapıyorsa odur’.

¹⁶⁵ Geçiş ekonomilerinde sosyalist geçmişten kalan kalıt (miras) şu şekilde kabaca özetlenebilir (Schroeder, 1996, 12): Sanayi ya da tarım sektörleri hizmet sektörünün aleyhine olmak üzere büyüktür ve ekonomi aşırı bir şekilde askeri amaçlara hizmet etmektedir. Ekonomi çeşitlendirilmiş değil, uzmanlaşmış bir yapıya sahiptir. Devasa üretim birimleri, planlamacıların belirlediği yönde devletin gereksinimlerini karşılamaktadır ve sermaye stoku teknolojik açıdan geri kalmıştır. İşgücü merkezi önceliklere göre eğitilmiş ve yönlendirilmiştir. Aynı şekilde toprak, merkezi önceliklere göre kullanılmış ve büyük ölçüde tahribata uğramıştır. Cumhuriyetler arasında büyük ticaret bağımlılığı söz konusu olmuştur, üretim birimleri ve insanlar uzun süre ekonomik güvensizlikten ve rekabetten korunmuştur ve neredeyse bütün alanlarda devlet mülkiyeti egemendir.

Geçiş ülkeleri, bir yandan devletin ekonomideki ağırlığını azaltmaya çalışırken, diğer yandan ekonomik kurumları ve kuralları piyasa sistemiyle uyumlaştırma çabalarında devlete çok önemli görevler yüklemektedirler. Tanzi (1997, 7)'nin de belirttiği gibi, devletin ekonomideki rolü tarihsel gelişmelerden kısmen ya da önemli oranda etkilenmektedir. Birçok sanayileşmiş ülkenin “Büyük Bunalım” dönemindeki deneyimleri, iki dünya savaşı, komünizm tehdidi ve önceki hükümetlerin politikaları devlete biçtikleri rolü etkilemiştir. Gelişmekte olan birçok ülkede ise devletin ekonomideki rolü, bu ülkelerin sömürge olmaları nedeniyle yabancı güçlerden etkilenmiştir. Bağımsızlığın kazanılması ile birlikte ülkedeki girişimlerin çok azı devletleştirilebilirken, büyük kısmı ise sömürgeci güçlerin eline geçmiştir.

SSCB'nin dağılması ve reel sosyalizmin yıkılması ile birlikte Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin de içinde yer aldığı eski sosyalist blok geçiş ekonomisi olarak adlandırılmaya başlanmıştır.¹⁶⁶ Bilindiği gibi, geçiş ekonomilerinde devletin ekonomi içerisindeki ağırlığı büyük öneme sahiptir. Geçiş ülkeleri, bir taraftan devletin ekonomideki ağırlığını azaltmaya çalışırken diğer taraftan da ekonomik kurumları ve kuralları piyasa sistemiyle uyumlaştırma konusunda devlete çok önemli görevler yüklemektedirler.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, 1991'den bu yana devleti dönüştürmek amacı ile birçok reform uygulamaya çalışmışlardır. Ancak geçen on yedi yıllık sürede edinilen deneyimler, reformların başarısını etkileyen birçok etkenin olduğu şeklindedir. Özellikle eski sistemin genel özellikleri uygulanan reformların başarısı üzerinde hâlâ önemli etkilerde bulunmaktadır. Bu özellikler (Boettke, 1998): Komünist partinin siyasi tekeli; sanayi sektöründeki tekelci yapı (her sanayi dalında bir üreticiye izin verilmesi); tüketim mallarında kıtlık olgusu ve ürünlerin kalitesizliği; bastırılmış enflasyon; mali dengesizlikler ve gevşek bütçe kısıtı (gevşek bütçe kısıtı, sanayi, askeri ve tüketici kesimlerinin yoğun sübvansiyonu sonucunda ortaya çıkan mali disiplinsizliğin meydana getirdiği bir olgu anlamında ifade

¹⁶⁶ 21. yüzyılda anlamı, tanımı ve işlevleri değiştirilmeye ve dönüştürülmeye çalışılan devletin geleceğine ilişkin olarak çeşitli nitelendirmelerin yapıldığı görülmektedir. Toplumsal değişimin kimi çağdaş kuramcılar tarafından kullanılan “devletin kaderi -fate of the state”, “hayalet devlet -phantom state” ya da “ulus devletin sonu -end of the nation state” nitelendirmeleri bunlar arasında sayılabilir (Hill, 2002, 85).

edilmektedir); sanayi sektöründe işsizliği teşvik eden sosyal güvenlik tedbirlerinin varlığı olarak sıralanabilir.

Çizelge 10'de sosyalizm ile kapitalizmin söz konusu özellikleri karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir.

Çizelge 10: Sosyalizm ve Kapitalizmin Karşılaştırılması

Ölçüt	Sosyalizm	Kapitalizm
Siyasal Denetim	Marksist-Leninist Partinin iktidarı paylaşmaması	Özel mülkiyet ve piyasa ile dost siyasi iktidar
Ekonomik Denetim	Devletin egemen konumu ve devlet mülkiyeti	Özel mülkiyetin egemen konumu
Ekonomik İşbirliği	Bürokratik işbirliği baskısı	Piyasa işbirliği baskısı
Kaynak Etkililiği	Gevşek bütçe kısıtlaması; fiyatlara düşük uyum; plan anlaşması; nicelik yönetimi	Katı bütçe kısıtlaması; fiyatlara güçlü uyum
Piyasa Etkililiği	Kronik ekonomik yokluk; satıcılar piyasası; iş kısıtlılığı; görevde işsizlik	Kronik yokluğun olmayışı; alıcılar piyasası; kronik işsizlik; iş döngüsünde dalgalanma

Kaynak: Kornai, 2000, 29.

Kornai, sosyalizm ile kapitalizmi devletin ekonomi yönetimindeki rolünü dikkate alarak temel ölçütler üzerinden karşılaştırmıştır.

Merkezi planlı ekonomik modelden serbest piyasa ekonomisine geçiş, temel olarak, ekonomik faaliyetlerin fiyatlar ve piyasa işlemlerinin serbestleştirilmesi, kaynakların en etkin şekilde kullanılacak şekilde yeniden dağıtılması, makro ekonomik istikrar için piyasa ağırlıklı araçların geliştirilmesi, özelleştirmeler aracılığıyla, ekonomik verimlilik ve etkin bir işletme yönetiminin sağlanması, sıkı bütçe disiplini uygulamak suretiyle ekonomik verimliliğin sağlanması, mülkiyet hakları, hukukun üstünlüğü ve şeffaf bir pazara giriş düzenlemesi içeren kurumsal ve hukuki bir çerçevenin oluşturulması unsurlarını içermektedir. Söz konusu unsurlar, devletin yeniden yapılandırılması konusuna yön vermeleri bakımından konumuz açısından önem taşımaktadırlar.

Karşılaştırma yapılacak konular seçilirken bir önceki Bölümde incelenen başlıklar üzerinden genel nitelikli karşılaştırma yapılmıştır. Bunun nedeni, burada karşılaştırma yaparken uygulanan yöntemin benzerlikler üzerine yoğunlaşmasıdır. Neoliberalizmin bu ülkelerde yapılmasına ilişkin manzaraya tepeden bakıldığı için tıvaldeki ayrıntılara girilmek istenmemesidir. “Nitekim karşılaştırma çalışmalarında dikkat edilen konulardan biri de, bütün değişkenlerin bütün ülkelere uygulanamamasıdır. Tekil değişkenlerin özel önemi ve bunlar arasındaki denge, kuşkusuz her ülke için benzersizdir” (Holmes, 2002, 50).

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde Devletin Yeniden Yapılandırılmasını Biçimlendiren Etkenler:

(1) **SSCB’nin Dağılması ve Soğuk Savaşın Sona Ermesi:** Soğuk Savaşın sona ermesi ile birlikte Balkanlar’dan Kafkaslara, Kafkaslardan da Ortadoğu, Orta Asya ve Güney Afrika’ya kadar uzanan bölgede pek çok başarısız ve zayıf devlet ortaya çıkmıştır. Otoriter sosyalizmden payını almış bu ülkelerde devletin yeniden yapılandırılması için uluslararası örgütler yardım, kalkınma, yapısal uyum kredileri adı altında kolları sıvamışlar ve bu ülkelerin pazar ekonomisine geçişini kolaylaştıracak yönetimi yeniden yapılandırma çalışmalarına başlamışlardır.

Dünya ekonomi politığının iki kutupluluktan tek kutupluluğa dönüşmesiyle birlikte, bir bakıma daha önce büyük ölçüde ulusal düzlemle sınırlı kalan kamu politikaları, uluslararası düzlemde daha fazla etkilenir hale gelmiştir. Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve çokuluslu yapılanmalar, kamu yönetiminde yeni arayışları destekler nitelikte olmuştur.

Doğu Bloğunun dağılması ve sosyalizmin SSCB uygulamasının son bulması ile kapitalizmin zaferi ilan edilmiş ve buna bağlı olarak neoliberal politikalar da yükselişe geçmiştir. Aynı etken Cumhuriyetlerde devletin neoliberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılandırılmasının da gerekçesi olmuştur.

(2) **Küreselleşme:** Küreselleşme süreciyle beraber artan uluslararası rekabet ve yaşanan siyasal gelişmeler devletin rolünün yeniden düşünülmesine ve buna koşut olarak devletin yeniden yapılanmasına neden olmuştur. Küreselleşme, etkileşim sürecine giren her ülkede devletin yeniden yapılandırılıp, uluslararası alanda diğer ülkelerle rekabet edebilir seviyeye gelmesi konusunda ülkeleri yönetim reformu

yapmaya zorlamaktadır. Bu noktada küreselleşme, uluslararası üretim ve hizmet ağlarının ulus-ötesi sermaye ve yatırım akımları yoluyla gittikçe genişlediği bir süreçtir. Bu süreçte Türk Cumhuriyetleri'nde de devletin yeniden tanımlanarak, ekonomik müdahalelerinin sınırının ve etkinliğinin yeniden gözden geçirilmesi gerekli olmuştur.

(3) Uluslararası Toplumun Kamu Reformları Konusuna Olan İlgisinin Artması: Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılanmasını etkileyen bir diğer etken, uluslararası toplumun kamu reformları konusuna ve bu bölgeye olan ilgisidir. Kamu reformlarının köklü değişiklikler içermesi, bir anlamda devletin işlevleri ve varolan örgütlenmesindeki değişiklikleri içermesi anlamına gelmektedir. Bu değişiklikler ise, bugün ulus devletin ilgi sınırlarını aşmış ve uluslararası toplumun en önemli ilgi alanına dönüşmüştür.

IMF, Dünya Bankası, OECD, UNDP gibi çok sayıda uluslararası örgüt ve başta ABD olmak üzere birçok devlet, söz konusu ülkelerde kamu yönetimi reformlarını desteklemektedirler. SSCB'nin dağılması ve sosyalizmin yıkılması gibi kimi tarihsel ve ideolojik etkenler yanında söz konusu bölgenin yeraltı kaynakları bakımından zengin oluşu, kapitalizmin savunuculuğunu yapan uluslararası toplumun bu bölgeye olan ilgisinin artmasının asıl nedeni olmuştur. 11 Eylül olayı da, ABD gibi bir zamanlar bu bölgede kuşaklar oluşturan bir gücün bölgeye konuşlanmasını kolaylaştıran bir bahane olmuştur. Uluslararası alandan gelen bu ilgi ve etki sonucu Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılanması konusu, ülke gereksinimlerinin ve ülkelere özgün olmanın ötesinde küresel ölçekte uygulanan ikinci dalga reformlara özgü özellikler taşımaktadır.

(4) Bilgi ve İletişim Teknolojilerindeki Gelişim ve “Küresel Yönetim Reformu Dili”nin Yaratılması: Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişim sayesinde ülkelerin reform hareketleri ve süreçleri çok açık biçimde uluslararası toplumla paylaşımına açılmaktadır. Örneğin OECD'nin web sayfası “www.oecd.puma.org” ve Dünya Bankası'nın web sayfası “www.worldbank.org” OECD'ye üye olan ülkelerdeki ve Dünya Bankası ile ilişki içinde olan ülkelerdeki kamu reformları hakkında ilgililere bilgi vermektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojisi, “küresel bir yönetim reformu dili”nin yaratılması konusunda da önemli bir etken olmuştur (Kamarck, 2000, 234). Bilgi ve iletişim

teknolojilerindeki gelişim, aynı zamanda egemen gücün dilinin ortak dile dönüşmesine neden olmaktadır. Bu sadece İngilizcenin egemen dil olması anlamına gelmemektedir. Bu aynı zamanda egemen gücün ilkelerinin yaşama geçirilmesini sağlayacak kavramların da geliştirilmesi anlamına gelmektedir: “Yönetişim”, “hesapverebilirlik”, “şeffaflık”, “performans yönetimi”, “performans denetimi”, “esnek çalışma”, “yerellik” gibi. Kuşkusuz söz konusu ilkeler, 21. yüzyılda devletin yeniden yapılandırılması işine soyunan tüm ülkelerin kamu yönetimi reformlarına damgasını vuran temel ilkeler olmuştur.

7.1. Yeniden Yapılandırmanın Genel Yönetimi Bakımından İncelenmesi

Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Türkmenistan, kısacası Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin devlet yönetimlerinin 1990 sonrası dönemde “*yeniden yapılanma*” adı altında geçirdikleri değişim ve bu değişimin genel yönetimi bu alt bölümde ele alınmaktadır.

Yönetim evrenseldir. Ancak bir ülkenin kendine özgü toplumsal, tarihsel ve ekonomik gerçekleri, devlet geleneği ve yönetim kültürü vardır. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri Rönesans’ı yaşamamışlar ve Sanayi Devrimi’nin dışında kalmışlardır. 19. ve 20. yüzyıllarda da ulusal ekonomileri yoktu ve önce Çarlık Rusyası’nın ardından da Sovyet Rusya’nın ekonomik sömürsünü yaşamışlardır. Ulusal ekonomi, sanayileşme olmayınca ulusal bir burjuva sınıfı ve işçi sınıfına da sahip olamamışlardır. Batı’daki burjuva sınıfı bir süreç içinde aydınlığın, insan haklarının ve yeniliğin yanındaydı. Oysa ulusal sanayileri ve ekonomileri olmayan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde bir ulusal burjuva sınıf da oluşmamıştır. Söz konusu koşullara sahip olmayan Çarlık Rusyası’nda Bolşeviklerin 17 Ekim Devrimi’ni gerçekleştirmelerinin ve sosyalist düzene geçmelerinin ardından Çarlık Rusyası’nın sömürgesi durumundaki söz konusu Cumhuriyetler de sosyalist düzene eklenmişlerdir. 1990 sonrası süreçte ise, bu defa hazırlıksız “yakalanılan” ve kazanılmayan, “verilen” bağımsızlıkla kapitalizme eklenme sürecine girmişlerdir.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde devletin yeniden yapılanması konusu, devletin tanımı, kapsamı ve temel işlevlerine ilişkin yapılan düzenlemeleri ve çalışmaları içermektedir. Devletin tanımı, kapsamı ve temel işlevlerine yönelik

düzenlemelerin temel ekseninde ise; devletin görev alanının belirlenmesi, düzenleyici devletin inşa edilmesi, yerelleşmeye gidilmesi ve sermaye ve sivil toplum örgütlerinin yönetime ortak edilmesi yer almaktadır.¹⁶⁷

1989–1990 yıllarından itibaren planlı komuta ekonomilerinin uygulandığı sosyalist ülkelerin bu sistemden vazgeçerek kapitalist sisteme geçmeleri ile neoklasik iktisadın temelini oluşturan liberalizm adeta altın yıllarını yaşadığı 19. yüzyıla geri dönmüştür. Kuşkusuz 21. yüzyılın koşullarının liberal uygulamalara farklı boyutlar kattığı vurgulanmalıdır. Günümüzde devletin ekonomik rasyoneli liberalizm ile şekillenmektedir. Bununla birlikte devletin ekonomiye, özellikle az gelişmiş ülkelerde ve geçiş ülkelerinde hâlâ müdahalesini gerektiren önemli gerekçeler bulunmaktadır. Ancak, bu gerekçeler refah iktisadının temel gerekçelerinden biraz farklıdır. Çünkü refah iktisadı kuramında piyasa başarısızlıkları gerekçesi vardır. Diğer deyişle, piyasa ekonomisi işlemektedir, ancak, işleyişte kimi sorunlar ortaya çıkmaktadır ve bunun da çözümü devletin müdahalesinden geçmektedir. Buna karşın, gelişmekte olan ülkelerde ve özellikle geçiş ekonomilerinde –bu arada Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde- devlet, piyasa ekonomisi henüz oluşmadığı ya da yeterince gelişmediği için ekonomiye müdahale etmektedir.

1980’li yıllardan sonra genel kabul gören “serbest piyasa” anlayışı, devletin müdahale araçlarını ve bunların hacimlerini de değiştirmiştir. Serbest piyasa ekonomisinde devletin görevleri şöyle özetlenebilir: Serbest piyasanın çalışmasını yasalarla güvence altına almak; tam rekabeti işletecek yasal ve kurumsal ortamı

¹⁶⁷ Tarihsel olarak bakıldığında, devletin görevlerine ilişkin anlayışta önemli değişimlerin olduğu görülür. 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar etkili olan “merkantilizm” düşüncesinde devletin ekonominin her alanında düzenleyici ve aktif rol oynaması önerilmiştir. Klasik İktisat Kuramının kurucusu Adam Smith’in temellerini oluşturduğu ve 18 ile 19. yüzyıllarda hâkim olan “liberalizm” düşüncesi merkantilist dönemdeki anlayışı değiştirmiştir. Artık, ekonomik görevleri sınırlandırılmış, küçük bir bütçeye sahip devlet modelinin öne çıkarılmaktadır. 1929 yılında ortaya çıkan dünya ekonomik krizi uluslararası ilişkilerde birçok değişmeyi gündeme getirdiği gibi, ulus devletlerde devletin ekonomik müdahalesini de artırmıştır. ‘60’lı yılların sonlarından itibaren klasik ve neoklasik iktisadın yeniden yorumlanmasının yanı sıra yetmişli yılların ortalarında yaşanan petrol krizleri ve stagflasyon olgusu neoliberal düşünce kapsamında devletin ekonomik görevlerinin yeniden sorgulanmasını gündeme getirmiştir. Neoliberal iktisat görüşü, temelde devletin ekonomiye, dolayısı ile piyasalara müdahalesine karşıdır. Sözü geçen görüş, Keynesyen iktisadın önerilerini tamamıyla reddederek; vergi, harcama, bütçe ve borçlanma politikalarını içeren maliye politikası ile para politikası ve hatta dış ticaret politikası araçlarının piyasadaki tasarruf, yatırım, üretim ve tüketim kararlarını olumsuz etkileyeceğini öne sürmektedir. Seksenli yıllarda daha da güçlenen neoliberal iktisat kuramları uygulamaya da yön vermiş ve 1990’lı yıllarda gelişen küresel ekonomik ilişkilerde devletin küçültülmesi yaklaşımlarının şiddetle savunulmasına yol açmıştır.

oluşturmak; ekonomik istikrarı sağlamak; iç ve dış güvenliği sağlamak; piyasanın etkinliğini artıracak temel alt yapı hizmetlerini üretmek; ekonomik etkinlik için sosyal barışı sağlamak; gelir ve servet dağılımında adaleti sağlamak. Son iki görev 1990'lı yıllarda şiddetli eleştirilere konu olmuştur. Bu kapsamda, devletin sosyal barış ile adil gelir ve servet dağılımını sağlamaya yönelik çabalarının piyasada etkinlik kayıplarına yol açabileceği ileri sürülmektedir. Devletin bu görevleri yerine getirirken maliye ve para politikalarını kullanacağı, bununsa piyasalarda üretim, yatırım ve tüketim kararları üzerinde saptırıcı etkiler meydana getirebileceği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda serbest piyasa ekonomisinin etkinliği için neoklasik anlayışın da etkisiyle istenilenin sınırlı ekonomik ve sosyal faaliyetleri olan, küçük bir devlet olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda yapılan kamu mali yönetimi reformları ile devletin bu araçları kullanmasının önü kapatılmaktadır.

Piyasa ekonomisine geçmeye çalışan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde, devlet piyasa ekonomisini kurmakla görevli olup bu konuda aktif roller üstlenmiş durumdadır. Ancak burada devlet kendini “dönüştürme (transformasyon)” görevini üstlenmiştir. Böyle bir görevde zor olan ekonomik planlama yaparak bütün kararları alan ve uygulayan devletin bundan vazgeçerek ekonomiyi, oluşumuna destek vereceği piyasa birimlerine bırakmasıdır. Ayrıca söz konusu değişimi yapacak olan piyasa ekonomisi deneyimini yaşamamış olan kadroların bu işi üstlenmiş olmalarıdır.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde dönüşümün kimi temel unsurları vardır. Bunlar (The World Bank, 1996): Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması amacıyla piyasa faaliyetlerinin, fiyatların ve tüm ekonomik faaliyetlerin serbest bırakılması; makro ekonomik istikrarın sağlanmasında piyasaya yönelik dolaylı araçların geliştirilmesi; işletmelerin devlet bütçesinden büyük yardımlar almalarını engelleyecek, mali yapılarına disiplin getirerek, üretimde etkinliklerini artıracak bir unsur olarak sıkı bütçe kısıtı (hard budget constraint) uygulamasına gidilmesi; mülkiyet hakları, hukukun üstünlüğü ve piyasaya girişlerin şeffaflığını sağlayacak düzenlemeler ile oluşacak kurumsal ve hukuki çerçevenin oluşturulması olarak sıralanabilir.

Dönüşümün tüm unsurlarının bir arada ve eş zamanlı gerçekleşmesi mümkün değildir. Nitekim sürecin söz konusu ülkelerde kimi sorunlar yaşansa da iki aşamalı

gerçekleştiği görülmektedir (Exeter ve Fries, 1998, 26): İlk aşama, dış ticaretin ve piyasaların serbestleştirilmesi ile kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilerek devletin daha önce hâkim olduğu ve elinde tuttuğu ekonomik alanlardan çekilmesi, ikinci aşama: hukuki ve kurumsal çerçevenin düzenlenmesi, bu ise etkin bir piyasa mekanizmasının oluşturulmasını sağlayacak özel ve kamu kurumlarının meydana getirilmesi ve piyasa mekanizması için çok önemli olan kamu malları ve hizmetlerinin üretilmesinde ihtiyaç duyulan kamu gelirlerinin özellikle “vergi” gelirlerinin sağlanması yönünde tedbirlerin alınması diğer yandan ticaretin ve iş hayatının gelişebilmesi için gerekli kuralların ve değer yargılarının oluşturulması ile gerçekleşecektir.

Söz konusu aşamalar yapısal uyarılama reformlarından başka bir şey değildir. Sözü edilen dönüşümün ilk aşaması, 1980 sonrası süreçte “birinci dalga kamu reformları” adı altında tüm dünyayı esir alan kamu işletmelerinin özelleştirilmesi aşaması iken; ikinci aşama ise, 1990 sonrası süreçte “ikinci dalga kamu reformları”¹⁶⁸ adı altında tüm dünyayı esir alan siyasal ve yönetsel liberalizasyondur. Bu anlamda yetmiş yıl küresel kapitalizmden esirgenen Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, 1991 yılındaki bağımsızlık ile birlikte başlatılan “yapısal uyarılama reformları” ile kapitalist devletler ile arasındaki yetmiş yıllık arayı kapatmaya çalışmaktadırlar.

Azerbaycan,¹⁶⁹ Kazakistan ve Kırgızistan ikinci aşama reformlara başlamışlardır. Özbekistan aşamalı geçişi sürdürmekte iken; Türkmenistan ise, 2007’deki iktidar değişikliği ile birlikte yapısal uyum reformlarına hız vermiş ve birinci ve ikinci aşama reformları birbirine karıştırarak piyasa ekonomisine geçmeye çalışmaktadır.

¹⁶⁸ “İkinci dalga kamu reformları” ile ilgili bir çalışma için bkz. GÜLER, Birgül Ayman, (2005d), “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon -Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, (edt. Birgül Ayman Güler), **Devlette Reform Yazıları –Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Ankara: Paragraf Yayınevi, ss.161–201

¹⁶⁹ Azerbaycan’ın ikinci aşama reformlara başlaması ile ilgili kaynak için bkz: OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, (2004), “Country Note: Azerbaijan”, **OECD Centre for Private Sector Development, Sixth Conference on Financial Sector Development in the Central Asian Countries, Azerbaijan and Mongolia**, 29–30 April 2004, İstanbul: OECD Centre for Private Sector Development.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde Devletin Yeniden Yapılanmasına Yön Veren Temel İlkeler: Her ülkenin kendi öznel koşulları gereği reform çabalarının farklılıklar taşıdığı ve taşınması gerektiği bilinen bir gerçektir (Yılmaz, 2001, 5). Ancak, bu araştırma yapılırken Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde "devletin yeniden yapılandırılması"nı inşaaya yönelik bir araç olarak kullanılan kamu reformlarının ortak nitelikler taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır. Ülkeler değişse de içeriği pek değişmeyen "yönetimsel reform"ların Türk Cumhuriyetleri'ndeki söz konusu ortak nitelikleri aşağıda açıklanmıştır.

(1) Kamu reformu adı altında 'kamu politikası transferi' yapılmaktadır: Tarihi ve güncel Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri kamu yönetiminin değişimi "*transfer özlüdür*" (Aslanov, 2007, 3). Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde kamu yönetimi, 1917'deki Bolşevik Devrimi'nin ardından 1990'lara kadar Moskova'nın etkisinde kalmıştır. Dolayısıyla Sovyetler döneminde Türk Cumhuriyetleri'nde eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinin içerikleri ve yürütülme biçimleri Moskova tarafından belirlenmiştir. Örneğin Sovyet dönemi sırasında eğitim sistemi tüm düzeylerde Marksist-Leninist ideolojiyi içermiş ve bütün eğitim kurumlarında Moskova tarafından dayatılan tek tip (standart) modele uyulmuştur. Sovyetlerin dağılmasının ardından bağımsızlığın kazanılmasıyla başlayan yeni süreçte de, politikalar, Dünya Bankası ve IMF gibi bölgeye egemen olan yeni güç merkezleri tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla, Cumhuriyetler Sovyetlere bağlanmadan önceki dönemde kurdukları bağımsız kamu hizmeti anlayışını bir daha kuramamışlardır ("*Education, Health, and Welfare*", 2007). Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılanmasında kullanılan temel araç, kamu reformu adı altında yapılan 'kamu politikası transferi'¹⁷⁰dir. Söz konusu ülkelerde gündeme gelen reformların eski Batı bloğunda yer alan herhangi bir ülkede gündeme gelen kamu reformundan hiçbir farkı yoktur. Cumhuriyetlerin kendi aralarında da bu reformların ortak yönleri oldukça fazladır. Ancak Cumhuriyetlerin kendi aralarındaki bu ortaklık olağan bir durumdur. Her

¹⁷⁰ Politika transferi (policy transfer) 'bir siyasi sistemdeki stratejilerin diğer bir sistemce kullanılmak üzere transfer edilmesidir' şeklinde tanımlanmaktadır. Politika öğrenme (policy learning) yürürlüğe konulabilecek politik reçetelerin yapılmasıyla ilgili uygulanabilir ve faydalı çalışmalardır. Öğrenme, alternatif politika tercihlerini gözlemleme veya diğerleriyle rekabet etme ya da onları örnek alma yerine, aktif olarak bir sorunu çözmeye çalışmasıdır (Kutlu, 2006, 109).

şeyden önce, bağımsızlık ile birlikte devralınan yapının benzerliği (ortak sosyalist geçmiş) ve buna bağlı olarak benzer sorunlara benzer yanıtlar verme gereğinden kaynaklanan bir zorlama söz konusudur. Ancak, söz konusu genç Cumhuriyetlerin yaklaşık yetmiş yıllık sosyalist süreçte elde ettikleri birikimin ve yapının kapitalist Batı ülkeleri ile olan benzerlikleri yok denilecek kadar azdır. Dolayısıyla bugünkü neoliberal yeniden yapılanma, kapitalist Batı'dan kamu politikası transferi yapılmak suretiyle yürütülmektedir. Oysaki bilindiği gibi, başka ülkelerden politika transferi sancılı bir süreçtir. Konunun siyasi boyutu nedeniyle başka ülkelerden kamu politikası almak zorunda kalmak, politikacıların ve bürokratların pek tercih etmedikleri ve daha doğru bir ifade ile hazmedemedikleri bir durumdur.

Politika transferindeki temel sıkıntı, ülkelerin koşullarındaki farklılıkların çoğu zaman dikkate alınmamasının yanında, başkalarının hazırlayıp kendi yapılarına uyguladıkları politikaları farklı bir süreçten geçen bir başka ülkenin kopyalayıp kendi yapısına yapıştırmasıdır. Dolayısıyla, kopyalayıp sisteme yapıştırılan bu politika, ülke yapısına hiç oturmaz ve sistemde yeni sorunlara yol açabilir. Nitekim uygulamada da böyle olmaktadır. Sosyal güvenlik sistemine ilişkin politika transferinde bu sorun çok açık bir şekilde yaşanmaktadır.

SSCB döneminde gerçekleştirilen “yönetimi geliştirme”, “idari devrim”, vb. değişik adlarla anılan çalışmalar bu araştırmanın kapsamı dışındadır. Ancak yine de bağımsızlığın kazanılmasından önceki dönemde ‘Gorbaçov reformları’ olarak adlandırılan ‘perestroyka’ ve ‘glasnost’, kapitalizme geçişin arifesinde yapılan reformlar olmaları açısından bizim için önem taşımaktadır. 1991 sonrasında devletin yeniden yapılanması Gorbaçov reformları da göz önünde bulundurularak ele alınacak olsaydı, kuşkusuz bu yapılanmayı çok açık olarak ‘1986–1991 dönemi’ ve ‘1991 sonrası dönem’ biçiminde iki başlık altında incelemek gerekirdi. Türk Cumhuriyetleri’nde kamu yönetiminde yaşanan değişme süreci bu sınıflandırma üzerinden ele alınabilirdi. Bu dönemlerden 1986–1991 dönemi *"kapitalizme hazırlanma reform dönemi"*; 1991 sonrası dönem ise kapitalizme eklenme yolunda *"kapitalizme eklenme reform dönemi"* olarak adlandırılabilir. Yapısal uyarılma dönemi olarak adlandırılan ve 1991 yılından bu yana gerçekleştirilen yapısal reformlar, 1986 reform anlayışından farklı olarak, parti-devlet ve yönetsel yapı-işleyişine odaklı ve idareyle sınırlı bir reform değil; devlet genelinde

gerçekleştirilen ve devletin işlevi ile konumunu küresel kapitalist sisteme eklenmesi yolunda yeniden tanımlamaya odaklanmış reformlardır. Bu bağlamda, 1991 sonrası yaşanan kapitalizme eklenme ve yapısal uyarılma dönemi reformlarının, demokratikleşme, piyasanın ardından gelen minimal devlet, küreselleşme, özelleştirme ve yerleşme kavramları temelinde yürüdüğü görülmektedir.

Çizelge 11: Reform Dönemleri Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (1986–2008)

1986–1991	1991–2008
SSCB	Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri
‘Kapitalizme Hazırlık Reformları’	‘Kapitalizme Eklenme Reformları’

(2) **‘Yönetim reformu’ adı altında devletin işlevleri yeniden tanımlanmaktadır:** Tanımı gereği yönetim reformu devletin işlevinin yeniden tanımlanması faaliyetinden daha dar kapsamlıdır. Ancak, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde devleti yeniden yapılandırmak için yönetim reformunun daha fazla gündeme getirildiği görülmektedir. Bunun nedeni, devletin işlevine ilişkin çalışmaların geniş bir kamuoyu desteğine gereksinimi gerektirmesi ve belli kesimlerden gelecek baskılar nedeniyle siyasetçilerin bu riski yüklenmek istememeleridir (Yılmaz, 2001, 16).

(3) **‘Aşamalı’ geçiş koşullarında devlet ‘şok edilerek’ yeniden yapılandırılmaktadır:** Geçiş ekonomisi olmak ya da geçiş devleti olarak adlandırılmak “geçici” bir duruma işaret etmektedir.¹⁷¹ Komünizmden kapitalizme geçiş aşamasının sert ya da hafif atlatılması kararı ise “şok terapi” ya da “aşamalı geçiş” olarak adlandırılmaktadır. Cumhuriyetler bu geçişin aşamalı olmasına karar verdikleri halde devletin yeniden yapılanmasında “şok” uygulamalar gerçekleştirilmektedir.

¹⁷¹ Geçiş ekonomisi, geçiş ülkesi ya da post-komünizmin, on ya da yirmi yıl süren geçici bir olgu olduğu düşünülmektedir.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri içinde Türkmenistan'ı dışarıda tutarsak, bir tek Özbekistan aşamalı geçişi uygulayabilmiştir. Yeni dönemde Özbekistan, “aşamalı geçiş”i benimsemiştir. Sovyetler Birliği’nden ayrılmayı başarmış ülkeler arasında Özbekistan, ekonomik gelişme bağlamında alışılmadık bir yaklaşım sergilemiştir. Asya kaplanlarını andırır biçimde “*Özbek Modeli*” adı verilen bu yaklaşım, milliyetçilik lehine olarak hem Marksist sosyalizmi hem de politik İslamı reddetmektedir. Geçişin ilk aşamasında Özbekler, önceliği maksimum büyümeden çok maliyetlerde istikrara vermişlerdir. Özbekistan otoriter rejimi bu istikrarı gerçekleştirmek için yapılan çalışmaları, temel mallar ve enerji gibi kimi hizmetlerde fiyat kontrolü ve devletin sahip olduğu kimi yatırımları yavaş bir şekilde özelleştirme yoluna gitmiştir. Bu yapılanlar, güçlü bir yabancı yatırıma açılma dışında Çin’deki yavaş geçişe benzemektedir (Spechler, 2000, 101).

Özbekistan tarafından uygulanan ekonomik strateji “adım adım gelişme” olarak tanımlanabilir. Devletin sahip olduğu birçok işletmenin ticari olarak kâr etmesi zor ve yaşayabilmeleri için desteğe gereksinimleri olduğu halde özelleştirme hayli ağır ve seçici olarak devam etmektedir. Tarım ve kırsal sanayide devlete güdümlü bir yatırım planlaması öngörülmektedir. Bunun yanında bölgesel çekişmelerden uzak kalarak rekabeti özendirmek de iyi bir çıkış yolu olabilir.

(4) Kapsayıcı bir devrim olarak devlet yeniden yapılandırılmaktadır: Son on yıllarda çeşitli ülkeler şu ya da bu şekilde otoriter bir sistemden demokrasiye geçmişlerdir. Bunlar, Güney Avrupa ülkelerini (İspanya, Portekiz, Yunanistan) ve çeşitli Latin Amerika ülkelerini kapsar. Diğer pek çok devlet genellikle kırsal ve tarımsal ekonomilerden kentsel ve sanayileşmiş ekonomilere geçmişlerdir ya da geçmektedirler; Asya kaplanları buna bir örnek oluşturur. Ancak bu ülkelerin hiçbiri, merkezileşmiş, devlet yönetiminde ve genellikle ulusallaştırılmış bir ekonomiden, yüksek düzeyde merkezileştirilmiş ve görece kapalı bir siyasal yapıdan, genellikle burjuvaziden yoksun bir toplumdaki ve uzun süreli askeri ve ticari bloklardan, piyasalaştırılmış ve özelleştirilmiş bir ekonomiye ve çoğulcu demokrasiye ve kapitalist sınıfın güçlü olduğu bir topluma ve yeni askeri ittifaklara ve ticari bloklara doğru eşzamanlı ve hızlı bir geçiş yapma girişiminde bulunmamışlardır (Holmes, 2002, 47). Dolayısıyla değişimin kapsayıcılığı ve hızı SSCB sonrası Cumhuriyetleri

diğer geçiş devletlerinden ayırmaktadır. Bu nedenle neoliberalizme geçiş konusunda 1990'ların karşılaştırmalı yazınının büyük kısmı özenle incelenmelidir.

(5) Devlet, iç dinamiklerden çok dış dinamikler tarafından ve çokuluslu ortamın çıkarları doğrultusunda değişime zorlanmaktadır: ABD, İngiltere, Kanada, İrlanda, Yeni Zelanda gibi birçok gelişmiş ülke, küreselleşme koşulları tarafından ana çerçevesi çizilen yeniden yapılanma sürecinde öncü bir işlev üstlenmişlerdir. Ancak, yeniden yapılanma bu ülkelerde ülkenin iç dinamikleri tarafından yönlendirilirken, eski Doğu Bloğu ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelere birçoğu ve Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri bu sürece dışarıdan yapılan baskılarla katılmış ve yönetim yapılarında köklü reformlar yapma yönünde adımlar atmışlardır.

Bu durum ise, reformun amacının net olmaması ve/veya kamuoyuna anlatılmaması, gerekli ön hazırlıkların yapılmadan aceleyle getirilmiş bir şekilde çalışmaya girişilmesi, yeterince şeffaf bir tutum sergilenmemesi ve halkın sürece dahil edilmemesi nedeniyle reformun görünen hedefleri dışında gizli bir politik hedefinin olduğu kuşkuvarının yaygınlık kazanmasına neden olmuştur (Yılmaz, 2001, 12).

(6) Devlet 'küçültülerek' yeniden yapılandırılmaktadır: Kamu reformu ya da yeniden yapılanma süreci içinde devletin köklü bir biçimde küçültülmesi gereği ileri sürülmektedir. Nitekim öyle ki tartışma dışı kesin bir doğru olarak kabul edilen özelleştirme, sözü edilen yaklaşımın temel öğelerinden birini oluşturmaktadır (Şaylan, 1995, 88). Ancak, devletin küçültülmek istenmesi, devletin önemini yitirmesi anlamında yorumlanmamalıdır. Tam aksine, söz konusu anlayışa göre devlet ve pazar rekabet halinde olmaktan çok tamamlayıcıdır ve ekonomik büyüme ve kalkınma için etkili pazar ve etkili devletin gerekli olduğu vurgulanmaktadır (Drake ve diğ., 2001, 8). Buna göre, devlet kalkınmayı engellemekten çok yönetmeli, düzenlemeli ve özel sektöre yardımcı olmalıdır.

1997 Dünya Kalkınma Raporu, "Değişen Dünyada Devlet" başlığı altında, devletin 1980'lerin pazar lehine politikaların aksi yönünde, büyümeyi artırmada kritik bir role sahip olduğunu kabul etmektedir. Rapor, devleti "büyümenin doğrudan bir sağlayıcısı olarak değil ancak bir ortağı, katalizörü ve kolaylaştırıcısı olarak" tanımlamaktadır. Başka bir anlatımla, devlet ekonomiye aşırı müdahalede

bulunmaktan kaçınırken, hukuk kurallarını koyma, rekabeti artırma ve mali sistemi düzenleme üzerinde yoğunlaşmalıdır (Drake ve diğerleri, 2001, 7).

Neoliberal düşüncenin savunucularından Fukuyama da benzer bir görüşü savunmaktadır. Fukuyama'ya göre ulus devletin önemi artmıştır. 'Tarihin Sonu' tezini savunan ve Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte kapitalizmin zaferini ilan eden Fukuyama (2005, 7-9)'nın düşüncelerindeki bu dönüşümde kuşkusuz, yoksul ülkelerdeki devletlerin yetersizliğinin, gelişmiş ülkeleri daha doğrudan etkiler hale gelmesi etkili olmuştur. Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte, Balkanlar'dan Kafkaslar'a, oradan da Ortadoğu, Orta Asya ve Güney Afrika'ya kadar uzanan bölgede pek çok başarısız ve zayıf devlet ortaya çıkmıştır ve insanlığa zarar veren birçok felaket bu zayıf yönetimler altında gerçekleşmiştir. Bu gelişmelere bağlı olarak; devletin sınırları altındaki güç öğelerini denetimi altında tutması ve bunu da uluslararası düzlemde kendinden daha büyük ve güçlü unsurların yararını gözeterek yapması, neoliberal düşüncenin 1990 sonrasındaki yeni söylemi olmuştur. Neoliberal düşünce akımı oysa 1980'lerde devletin bütün alanlarda küçülmesini, ekonomiye müdahalesinin enazlanmasını isterken, bugün ise güçlü pazar ekonomisi için güçlü devletin varlığını savunur olmuştur.

(7) Devletin yeniden yapılandırılması adı altında 'sivil toplum' yeniden işlevlendirilmektedir: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik dikkat çeken bir diğer özellik, yönetimde "sivil toplum"un işlev almasına yönelik yapılan atıflardır. Bu, bir başka anlatımla "iyi yönetişim"e vurgu yapılması demektir. Yönetişim, devlet, sivil toplum ve pazar arasındaki ilişkinin düzenlenmesi ile ilgilidir.

Örneğin kurduğu Açık Toplum Enstitüsü'nün dünyada yaygınlaşması için çaba sarfeden ünlü para spekülörü George Soros, gelişmekte olan ülkelerde sivil toplum örgütlerinin etkinliklerini desteklemektedir. Soros, SSCB'nin dağılmasından sonra, eski Doğu Bloğu ülkelerinde kurduğu vakıflar aracılığı ile yönetimde açıklık, hesapverebilirlik, saydam yönetim konularının önemine vurgu yapmaktadır. Kısacası, yönetimde açıklık ile sivil toplumun yönetimde söz sahibi olması arasında bir ilişki kurulmaya çalışılmaktadır. Ancak, burada sözü edilen sivil toplum, anladığımız manadaki toplumun örgütlenmesi ve yönetim karşısında örgütlü toplum olarak güçlü olması demek değildir. Sözü edilen sivil toplum, ünlü para

spekülatörleri ve ÇUŞ'lar tarafından yönetilen ve yönlendirilen ve yönetime istediği kararları aldırabilen sermaye tabanlı sivil toplum örgütleridir.

(8) Devlet 'yerelleşme' ilkesi doğrultusunda yeniden yapılandırılmaktadır: Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve otoriteyi devretme, bugün dünya ülkelerinin yaklaşık olarak %40'ının yönetim reformunun temel ögesidir (Kamarck, 2000, 239). Yerelleşme konusu, gelişmekte olan birçok ülkenin yönetim reformunda yer almakta ve uluslararası kalkınma örgütleri tarafından bu ülkelere dayatılmaktadır. Yerelleşme, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili yetki ve sorumluluğun merkezi yönetimden yerel yönetimlere ve/veya özel sektöre geçişi anlamına gelmektedir (Drake ve diğ., 2001, 21). Yerelleşme, Polonya gibi ülkelerde, totaliterizmden demokrasiye geçişte önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Polonya, Ocak 1999'da, diğer Batı Avrupa ülkeleri tarafından paylaşılan "subsidiarite" ilkesine dayanan bir yönetim oluşturmak ve merkezileşmiş bürokrasileri azaltmak için çok sayıda yeni yerel yönetim yaratmıştır. Yerelleşme konusundaki benzer çabalar aynı zamanda Brezilya ve Şili gibi kimi Latin Amerika ülkelerinde ve Macaristan, Çek Cumhuriyeti'nde de görülmektedir.

(9) Devletin mal ve hizmet üreticisi olma durumuna son verilmektedir: Yeniden yapılandırmada dikkat çeken önemli özelliklerden biri de devletin artık kamu için mal ve hizmet üretmesine son verilmek istenmesidir. "Devlet hantal çalışmaktadır", "devlet üretim yapmamalıdır" gibi neoliberal söylemlerle, kamu hizmetlerinin kamu kesiminden serbest piyasaya ve sivil topluma kaydırılması istenmektedir. Kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesiyle başlayan süreç, bugün eğitim, sağlık gibi temel kamu hizmetlerinin piyasaya açılması, dolayısıyla özelleştirilmesi sürecini gündeme getirmiştir. Bu yaklaşım çerçevesinde, artan bir şekilde devletin üretim ve ticaretin yanında doğrudan hizmet sunucusu konumundan çekildiği ve daha çok temel politikalar ve stratejik konularla ilgilendiği görülmektedir. Örneğin Nikaragua'da, Sağlık Bakanlığı bütçesi 1988'de 200 milyon dolardan 1992-93'te 70 milyona dolara gerilemiştir. Bu durum, 1990 seçimlerinden sonra uluslararası mali destekçiler ve IMF'nin aracılığı ile gerçekleşen Yapısal Uyum Programı'nın ardından gerçekleşmiştir. Bu gerileme, yalnızca sunulan sağlık hizmetinin niteliğini etkilememiş, önleyici sağlık hizmetlerinde de olumsuz sonuçlara yol açmıştır (Gélinas, 1995). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşanan

ciddi sorunların kaynağında uygulanan bu politika bulunmaktadır. Bu ülkelerde devletin sağlık, eğitim gibi temel hizmet alanlarında hizmet üretmekten vazgeçmesi ve bu alanları özel sermayeye açması ciddi sorunlara neden olmaktadır. Örneğin devlet, sağlık alanına müdahale etmediği için AIDS salgını, Afrika kıtasında milyonlarca insanı etkilemektedir.

(10) Kamu yönetimi ‘sözde’ saydamlaştırılmakta ve açık yönetim kurulmaktadır: SSCB’nin dağılmasından önce uygulamaya konulan Gorbaçov reformları ile Cumhuriyetler “görünürde şeffaf yönetim” olma yönünde ilk adımı atmışlardır. Günümüzde “küreselleştirilen kamu reformları”nın bir özelliği de yine bu görünürde saydam, şeffaf, açık, hesapverebilir gibi aynı hedefe yönelik olarak kullanılan ancak gerçekte ise farklı anlamları olan kavramlar çerçevesinde kamu yönetimini yeniden yapılandırmaktır. Saydam kamu yönetimi, yönetimin açıklığı ve halkın yönetimi denetimi ve incelemesi üzerine kurulur. Bugün dünyanın birçok ülkesinde halkın yönetsel belgelere geniş ölçüde erişimini sağlamak için Bilgi Özgürlüğü, Bilgi Edinme Hakkı, Günışığında Yönetim gibi değişik adlarla anılan yasalar kabul edilmektedir. Ancak, gelişmelere bakıldığında halka açılan yönetim bilgi ve belgelerinin bu yasaların çıkarılmasından önceki durumdan çok farklı olmadığı görülmektedir. Yönetim bilgisinin açık tutulmasından en çok yarar sağlayanlar, yönetimin bilgi ve belgelerini açık tutması için baskı uygulayan ve kamuoyu oluşturmaya çalışan Açık Toplum Enstitüsü gibi uluslararası bağlantılı sivil toplum örgütleri ve gelişmekte olan ülkelerde faaliyet gösteren ÇUŞ’lardır.¹⁷² Bununla ulaşılmak istenilen amaç çok nettir: Merkezi yönetim tarafından yürütülen hizmetlerin “yerelleşme” adı altında yerel yönetimlere aktarılması, yerele aktarılan hizmetlerin özel sermayeye devredilmesi ve bu hizmet alanlarının ÇUŞ’ların faaliyet alanına girmesi nedeni ile bilgi edinme hakkının doğması ve böylece “çok aktörlü yönetim” adı altında “sözde” yönetişimin, açık yönetimin ve hesapverebilirliğin gerçekleşmesi.

¹⁷² Bu yasalarda, örneğin Nisan 2004’te Türkiye’de yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 4.maddesinin ikinci fıkrasında da olduğu gibi, “Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla bilgi edinebilirler” (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 2003, mad.4) biçiminde ifadelere yer verilmektedir.

7.2. Yeniden Yapılandırmanın İçeriği Bakımından İncelenmesi

SSCB'nin dağılması ile birlikte söz konusu ülkelerin önünde çözümlenmesi gereken iki sorun doğmuştur. İlki, ulus devlet olma ve anayasal ve demokratik düzeni kurumsallaştırmak; ikincisi sosyalizmden kapitalizme eklemlenme. Dolayısıyla, ilk sorun siyasal alanın yeniden yapılanması ile ilgiliyken ikinci sorun ekonominin yeniden yapılanması ile ilgilidir. Buna bağlı olarak, devletin yeniden yapılandırılması konusu bu iki sorunu birden içermek durumunda kalmıştır.

7.2.1. Anayasal ve Demokratik Düzen

Sovyet dönemi öncesinde Türkistan adıyla bilinen bu bölgede birbiri ile sürekli olarak çatışan ve sınırları çok belirgin olmayan hanlıklar hüküm sürmekteydi. Bu hanlıkların ne kendi içlerinde ne de birbirleri ile birlik oluşturamamaları, Çarlık Rusyası'nın bölgeyi egemenliği altına almasını büyük ölçüde kolaylaştırmıştır. Sovyet döneminde ise, bölgede yürürlüğe konan 'ulusal sınır belirleme' politikaları sonucu 1924–1936 arası dönemde beş Orta Asya Cumhuriyeti oluşturulmuştur. Tüm bu Cumhuriyetlerde örgütlenen yerel Komünist Partiler, siyasal açıdan 'güvenilir' kadrolarca yönetilmiş ve demokratik oluşumların önü kesilmiştir. Ayrıca boy ve oymaklara olan bağlılıklar sonucu tüm üst düzey politik kadrolar bu boy ve oymakların önde gelen liderleri tarafından doldurulmuştur. Bu dönemde yerel politik kurumlar için yapılan seçimler etnik grupların veya boyların rekabetine ve yarışmasına dönüşmüştür. Yerel halkın siyasete gerçek anlamda katılımı ve siyasal sistemi etkileme şansı, hem Sovyet döneminin kendine özgü baskı ve kısıtlamaları, hem de bölgenin sosyal koşulları nedeniyle gerçekleşmemiştir. Sovyet sonrası dönemde Orta Asya ülkelerinin siyasal sistemlerinde belirli değişiklikler olmuştur. Bağımsızlığa 'hazırlıksız yakalanmış' ve Sovyet döneminden bu yana işbaşında olan devlet başkanları birden 'ulusal liderler' konumuna gelmişlerdir (Akçalı, 2004).

Sovyetler Birliği'nin Rusya'nın inisiyatifleriyle dağılması, Türk Cumhuriyetleri açısından beklenmedik bir durumdu. Bu Cumhuriyetlerdeki ulus bilinci daha yeni uyanmaya başladığı için, ulusalcı tepkiler ve bağımsızlık hareketleri henüz yeterince gelişmemiştir. Elde edilen bağımsızlık, uğruna mücadele verilerek hak edilmiş ve kazanılmış bir bağımsızlık değildir. Bu nedenle bedava gelen her şey gibi bağımsızlığın da değeri yeterince anlaşılmamıştır (Somuncuoğlu, 2001, 2).

Sovyet döneminin etkilerinden ve izlerinden kurtulmak için kimi yeni yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerin en göze çarpanlarından biri yeni oluşturulan ulusal anayasalardır. Demokratik hak ve özgürlüklere sık sık vurgu yapan bu anayasalar çerçevesinde, yeni yasama, yürütme ve yargı organları oluşturulmuştur. Sovyet dönemine göre daha bağımsız ve özgür ortamda yapıldığı ileri sürülen seçimler sonucu yeni parlamentolar işbaşına gelmiştir. Halkoylamaları ile kamusal alanda tartışılan kimi konular seçmenlerin onayına sunulmuştur.

Ancak Orta Asya ve Kafkasya bölgesinde demokrasinin yerleşmesi sürecinde bu olumlu değişimlerin etkisi kısa sürede azalmaya başlamıştır. Seçimlere hile karıştığı yönünde gözlemler yapılmış, muhalefet ve basın üzerindeki baskılar artmış ve devlet başkanları halkoylamalarını kendi güçlerini ve yetkilerini arttırmak ve görev sürelerini uzatmak amacıyla kullanmaya başlamışlardır. Demokrasiye geçiş ve demokrasinin yerleşmesi süreçlerinde görece olarak daha önde olan Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan'da bile zaman içerisinde Sovyet dönemini anımsatan otoriter eğilimler ve uygulamalar ortaya çıkmaya başlamıştır. Orta Asya ve Kafkasya genelinde, siyaset alanında devlet başkanlarının kendileri tarafından kurulmuş veya kurulmalarına izin verilmiş olan 'sadık muhalif gruplar' dışındaki gruplara yapılan baskı giderek artmıştır.

Sovyet döneminin sona ermesiyle birlikte 'demokrasiye geçiş' yaptıkları varsayılan Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Türkmenistan'da 'demokrasinin yerleşmesi' oldukça karmaşık, zorlu ve uzun bir süreç sonunda gerçekleşecek gibi görünmektedir. Bunun yanı sıra söz konusu ülkelerde kurulması düşünülen demokratik düzen, Batılı anlamda liberal-özgürlükçü demokrasi anlayışıdır. Sosyal-eşitlikçi demokrasi anlayışından sosyalist demokrasi anlayışına kadar tüm farklı demokrasi tanımları reddedilmiştir. Liberal-özgürlükçü demokrasi ve insan hakları, gelir dağılımı eşitsizliği ve toplumdaki farklı gelir grupları arasındaki dengesizliklerin ve eşitsizliklerin yok edilmesi gibi hedefler içermez. Bunların yerine, kadın –çocuk-azınlık hakları temel sayılmıştır. Nitekim bu haklar uluslararası örgütlerle olan ilişkilerde de üzerinde durulan temel konular olma özelliğine sahiptir.

Liberal demokrasi, siyasi iktidarın seçimle işbaşına gelmesini, seçimlerin rekabete dayanmasını ve devlet ile sivil toplum arasında dengeyi sağlayan piyasa

ekonomisinin varlığını öngörmektedir. Çizelge 12’te Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri liberal demokrasiye geçiş koşulları bakımından incelenmiştir.

Çizelge 12: Liberal Demokrasiye Geçiş Stratejisi Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri¹⁷³

Liberal Demokrasinin Unsurları	Azerb.	Kazak.	Kırgız.	Özbek.	Türkmen.
İktidarın Seçimle İşbaşına Gelmesi	✓	✓	✓	✓	✓
Seçimlerin Rekabete Dayanması	-	-	-	-	-
Devlet ile Sivil Toplum Arasındaki Dengeyi Sağlayan Piyasa Ekonomisi	✓	✓	✓	(✓)	(✓)

Demokrasiye geçiş, demokrasinin yerleşmesinin ilk adımı ve olmazsa olmaz koşuludur; ancak tek başına yeterli değildir. Demokrasiye geçiş, demokratik olmayan eski sistemin yıkılması ve bunun yerine demokratik olduğu varsayılan kimi kurum ve kuralların getirilmesini içerir. Demokrasinin yerleşmesi ise bu kurum ve kuralların geliştirilmesini, sağlıklı ve istikrarlı bir şekilde işlev görmesini ve siyasal sistemin birer parçası olan tüm birey, grup ve oluşumların ‘demokrasi oyununun kurallarını’ benimseyerek onları içselleştirmesini içeren uzun bir süreçtir. Bu açıdan bakıldığında eski Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa’da demokrasiye geçişin ilk kıpırdanmalarının Mihail Gorbaçov’un Sovyetler Birliği Komünist Partisi’nin Genel Sekreterliğine getirildiği 1985 yılında başladığı öne sürülebilir. Gorbaçov’un glasnost (açıklık) ve perestroyka (yeniden yapılanma) politikaları, siyasi ve ekonomik alanda Sovyet sistemine esneklik ve dinamizm getirmeyi ve böylelikle Sovyetler Birliği’ni güçlendirmeyi amaçlamaktaydı. Özellikle glasnost politikası kapsamında basın ve yayın organları üzerindeki sansür hafifletilmiş ve rejimin ideolojik sınırlarını fazla

¹⁷³ Çizelge yazar tarafından oluşturulmuştur.

zorlamayan bazı hareketler ve örgütlü grupların oluşmasına izin verilmiştir. 1980’li yılların ikinci yarısından sonra tüm Sovyet Cumhuriyetleri’nde bu tür gelişmeler yaşanmaya başlamıştır. Orta Asya ve Kafkasya Cumhuriyetleri de Gorbaçov’un glasnost ve perestrojka politikalarından etkilenmişlerdir.

Ancak, bu politikaların yürürlüğe girmesinin ardından Moskova ve Leningrad’da daha yoğun hissedilen kargaşa, milliyetçi tepkilerini sergileyen Baltık Cumhuriyetleri dışında nispeten ılımlı bir düzeyde yaşanmıştır. Bu nedenle, Batılı gözlemciler “reformlar sanki Orta Asya’ya hiç uğramamış gibi görünüyor” yorumunda bulunmuşlardır (Imart, 1990, 1–13). Ancak bu, uzun sürmemiştir. Sağ kanat reformculara karşı askeri bürokrasinin bir tepkisi olan başarısız Ağustos 1991 askeri darbe girişiminden sonra, Orta Asya ülkeleri de yeni sürecin tüm sonuçları ile yüz yüze kalmışlardır (Güneş, 2004, 318).

Sovyetler Birliği’nin dağılmasının ardından Cumhuriyetlerdeki tüm “hareket ve oluşumlar”¹⁷⁴ kendilerini yeni bir politik ortam içerisinde bulmuşlardır. Eski sistem yıkılmış ve demokratik olacağı varsayılan yeni bir dönem başlamıştır. Bu yeni dönemde tüm Orta Asya ve Kafkasya hükümetleri, ülkelerini en kısa sürede demokratik, laik ve piyasa ekonomisini benimsemiş ulus-devletler haline getireceklerini belirtmişlerdir. Bir diğer deyişle, demokrasiye geçiş büyük ölçüde gerçekleşmiş ve demokrasinin yerleşmesi süreci gündeme gelmiştir. Ancak bu

¹⁷⁴ 1985–1991 arası dönemde Orta Asya’da ortaya çıkan hareketler ve oluşumlar genel olarak dört ana başlık altında toplanabilir (Akçalı, 2004): (1) kültürel hareket ve oluşumlar, (2) ulusçu hareket ve oluşumlar, (3) dinsel hareket ve oluşumlar, (4) çevreci hareket ve oluşumlar. **Kültürel hareket ve oluşumlar**, genel olarak, Orta Asya halklarının kendi kültürlerini, tarihlerini, geleneklerini ve dillerini canlandırmayı ve bu alanlardaki Rus/Sovyet etkisini azaltmayı amaçlamaktaydılar. Türkmenistan’daki Agzybirlik, Kazakistan’daki Atameken ve Qazak Tili, Tacikistan’daki Rastokhez ve Tacik Kültür Derneği bu tür oluşumlara örnek olarak verilebilir. **Ulusçu hareket ve oluşumlar**, Orta Asya uluslarının kendi kimliklerini ve çıkarlarını ön plana alan ve yer yer ırkçı söylemleri de benimseyen akımlardan oluşmaktaydı. Rus/Sovyet egemenliğinin Orta Asya için olumsuz etkilerini vurgulayan bu grupların bazıları, bölgenin tümüyle Ruslardan ‘arındırılmasını’ istemekteydi. Kazakistan’daki Jeltoksan, Adilet, Azat ve Alash ile Kırgızistan’daki Aşar, Asaba ve Erkin Kırgızistan bu oluşumlara örnek olarak gösterilebilir. **Dinsel hareket ve oluşumlar**, Müslümanlığın Orta Asya halklarının en temel kimlik ögesi olduğunu ve İslam dininin yeniden canlandırılıp, genç kuşaklara benimsetilmesi gerektiğini vurgulamaktaydılar. Bu çerçevede tüm Orta Asya ülkelerinde ve Sovyetler Birliği’nin diğer bölgelerinde ‘şubeleri’ açılan İslami Yeniden Doğuş Partisi en tipik örnektir. **Çevreci hareket ve oluşumlar ise**, ilk demokratik kıpırdanmaların yaşandığı bu dönemde görece olarak en ‘tarafsız’ ve en ‘tehlikesiz’ gruplardan oluşmaktaydı. Ancak Orta Asya’daki çevre sorunlarını ele alan bu oluşumların zaman içerisinde Rus/Sovyet karşıtı ve ulusçu söylemleri benimsediği de öne sürülebilir. Bu grupların en önemlileri arasında Kazakistan’daki nükleer denemelerin yol açtığı toprak, hava ve su kirliliğini protesto eden Nevada-Semipalatinsk Hareketi ile Özbekistan’da uygulanmış olan pamuk politikalarının yol açtığı toprak kirliliğini ve Aral Denizi’nin kurumasını protesto eden Birlik Hareketi yer almaktadır.

süreçte Orta Asya ve Kafkasya ülkelerinin önünde siyasal sisteme, ekonomik koşullara ve sosyo-kültürel yapıya ilişkin pek çok engel bulunmaktadır.

Başarılı bir reform için, yalnızca piyasa ekonomisinin içeriğinin anlaşılması değil, reformun önündeki siyasal engelleri ortadan kaldıracak stratejilerin geliştirilmesi gerekir. Bu stratejiler, değişime muhalefet eden güçlü çıkar gruplarının bölünmesi ve düşman koalisyonların sisteme eklenmesinin yanı sıra, diğer reform karşıtlarının muhalefet gücünün yok edilmesini içerir (Schleifer ve Treisman, 2000, vii). Söz konusu muhalefeti sisteme eklemek için ise demokratik olmayan araçlar kullanılmaktadır. Nitekim, siyasal sistem alanında varolan engeller genel olarak bölge halklarının demokratik ve katılımcı bir siyasal geçmişe ve kültüre sahip olmayışı ile ilgilidir. Demokratik kurumların gelişimi bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri içinde Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan; Özbekistan ve özellikle de Türkmenistan'a göre daha iyi durumdadır. Ancak bu, adı geçen ülkelerde demokrasinin yerleştiği anlamını içermemektedir. Bölge, enerji kaynakları bakımından zengin, jeostratejik açıdan önemli olunca, söz konusu ülkelerin de kendi içsel gelişimine bırakılması, ülke yönetimlerine müdahale edilmemesi söz konusu olamazdı. Nitekim bu amaçlarla olsa gerek, demokrasi yönünden oldukça zayıf, doğal kaynaklar bakımından en fakir ülke durumundaki Kırgızistan, uluslararası aktörler tarafından “*demokrasi adası*” ilan edilmiştir. Uluslararası aktörler için Kırgızistan'ın önemi, jeostratejik konumundan kaynaklanmaktadır. Rusya ve Çin sınırında yer alan Kırgızistan, bu açıdan özellikle ABD için yaşamsal bir öneme sahiptir.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde ekonomik sıkıntıların demokrasinin yerleşmesi sürecine olan etkileri kısa ve uzun dönemde farklılıklar gösterebilir. Kısa dönemde, bu tür sıkıntıların halkı politikadan uzaklaştırması ve siyasal sistemde olup bitenlere karşı ilgisiz hale getirmesi söz konusudur. Günlük geçimini sağlamakta zorlanan geniş kitlelerin siyasete ayıracak zamanı ve parası yoktur. Ancak uzun dönemde, ekonomik sorunların halkın hoşnutsuzluğunu iyice arttırması ve politize etmesi olasılığı da vardır. Bu durum, bir tür toplumsal patlamaya yol açabileceği gibi, halkın demokrasiye olan bağlılıkları oldukça kuşkulu kimi radikal akımları veya grupları desteklemesine de neden olabilir. Her iki durumda da, yöneticilerin, varolan siyasal sistemin korunması için kimi kısıtlayıcı

önlemler almaları beklenebilir. Tüm bu etkenler Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde demokrasinin yerleşmesini geciktirici veya engelleyici rol oynayacakları açıktır.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde varolan sosyo-kültürel yapının da bölgede demokrasinin yerleşmesini olumsuz yönde etkileyebilecek kimi özelliklere sahip olduğunu belirtmek gerekir. Orta Asya ve Kafkasya halklarının kimlik bileşenleri, bölgeye damgasını vurmuş olan Sovyet öncesi, Sovyet ve Sovyet sonrası dönemlerin izlerini taşımaktadır. Sovyet öncesi dönemde bölgede varolan dinsel ve yerel kimlikler bugün de önemli olmaya devam etmektedirler. Orta Asya halkları 7. ve 8. yüzyıllarda gerçekleştirilmiş olan Arap akınları sonucu Müslümanlıkla tanışmışlar ve daha sonraları bölgeye gelen Müslüman tüccarlar aracılığıyla giderek yaygınlaşan bu dini tümüyle benimsemişlerdir. Müslümanlık bölgede önceden varolan Zerdüştlük, Budizm ve Şamanizm gibi dinlerden daha etkili olmuş ve Orta Asya halklarını birleştirici bir rol oynamıştır. Buhara ve Semerkand, İslam dünyasının sanat, bilim, kültür ve felsefe alanlarında en gelişmiş şehirleri arasında yer almış ve Orta Asya, Kübrevilik, Yesevilik ve Nakşibendilik gibi pek çok önemli tarikatın doğduğu bölge olmuştur (Akçalı, 2004). Sovyet döneminde yeraltına inen bu tür oluşumlar, Gorbaçov dönemi ve bağımsızlık sonrası dönemde yeniden ortaya çıkmışlar ve güçlerini arttırmaya başlamışlardır. Benzer şekilde, kökleri Sovyet dönemi öncesine dek uzanan bazı yerel kimliklerin, bugünün Orta Asya'sında da önemli olmaya devam ettikleri belirtilmelidir.¹⁷⁵ Son olarak, bu tür dinsel ve yerel bağlılıklara Sovyet döneminde oluşturulan 'ulusal' kimliğin eklenmiş olduğu öne sürülebilir. Sovyet döneminin ürünü olan ve bugün için varlığını ve geçerliliğini koruyan bu yeni kimlik bileşeni, diğerlerinde olduğu gibi, Orta Asya'da demokrasinin yerleşmesi sürecini kesintiye uğratabilir. Bağımsızlık sonrası dönemde ulusal kimliklere yapılan vurgu, zaman zaman ırkçı söylemleri de içermekte ve aşırılığa kaçabilmektedir. Bu durum en çok bölgede yaşayan Rus azınlığı

¹⁷⁵ Kazakistan'daki Ulu Jüz, Orta Jüz ve Kişi Jüz ile Türkmenistan'daki Tekke, Yamud, Ersarı, Salır ve Çodur boyları bu kimliklere örnek olarak verilebilir. Ayrıca Kırgızistan'daki Fergana, Talas, Çu, Issık-Köl ve Narın bölgeleri ile Özbekistan'ın Buhara, Taşkent ve Fergana Vadisi bölgelerinde yaşayan Kırgız ve Özbekler birbirlerinden ayrı özelliklere sahip olduklarını düşünmekte ve bu anlamda yerel kimliklerini ön plana çıkarmaktadırlar. Tacikistan'ın Hocent, Kulyab, Kurgan Tübe ve Gorno Bahahşan bölgelerindeki farklılıklar ve ayrılıklar ise ülkeyi 1992-1997 yılları arasında kanlı bir iç savaşa sürüklemiştir (Akçalı, 2004).

etkilemektedir. Rusların yönetim, bürokrasi ve siyaset alanlarında giderek daha az temsil ediliyor olması ve işe alınma ve işten çıkarmalarda ayrımcılığa maruz kalmaları hoşnutsuzluk yaratmaktadır. Ancak bu tür bir ayrımcılık yalnızca Ruslara değil, Orta Asya'da yaşayan diğer azınlıklara da uygulanmaktadır. Örneğin Özbekistan'da yaşayan Tacikler ile Kırgızistan'da yaşayan Özbekler azınlık haklarının korunmadığını öne sürmektedirler. Bu tür sıkıntıların Orta Asya'da demokrasinin yerleşmesini olumsuz yönde etkileyeceği belirtilmelidir.

Nitekim Kırgızistan'da 24 Mart tarihinde gerçekleşen “karanfil devrimi”nin bir nedeni de, özellikle Kırgızistan'ın Oş bölgesinde yaşayan Özbeklerin siyasal alanda temsil edilmemeleri ve Kırgız yöneticilerinin Özbeklerin demokratik haklarını kullanmalarına engel olmaları gösterilmiştir.¹⁷⁶

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde varolan siyasal, ekonomik ve sosyo-kültürel koşullar kimi durumlarda demokrasinin yerleşmesini geciktirebilecek, hatta engelleyebilecek güçtedir. Son 17 yılda bölge ülkelerinin gelmiş olduğu noktanın azımsanmaması gerekir. Ancak demokrasiye geçişin, demokrasinin yerleşmesi sürecinin yalnızca ilk adımı olduğu gözönüne alınırsa, söz konusu ülkelerin önünde sancılı bir dönem olduğu da açıktır.

Batı'nın İsteddiği Renk ve Ton Makyaj ile İnsan Hakları ve Demokrasi Geliştirilmektedir: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin tamamı -2007 sonrası Türkmenistan'ı da dâhil olmak üzere- uzun süredir ekonomik ve jeopolitik öncelikleri gözetken Batılı ülke ve kurumların, ilişkilerin gelişimi için öne sürdükleri insan hakları ve demokratikleşme söylemini görünürde çiğnemeksizin, ilişkileri geliştirmelerine olanak verecek bir manevra alanı sağlama niyetindedir.

Batı ve Batı'nın egemen olduğu uluslararası örgütler ile olan ilişkiler bu ülkelerde -kısmen de olsa- insan hakları ve demokrasinin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Örneğin 2005 yılında Andican'da gerçekleşen olayların ardından Batı ile -bu arada AB ile- ilişkileri askıya alınan Özbekistan, tekrar bu ilişkileri başlatabilmek için insan haklarını geliştirmek konusunda kimi küçük adımlar

¹⁷⁶ Kırgızistan'da “halk hareketi”, “sivil darbe” ya da “devrim” adı altında gerçekleştirilen ancak gerçekte ise Batı tarafından desteklenen darbe ile ilgili bir çalışma için Bkz. BİNGÖL, Yılmaz, (2007), “Kırgızistan'ın ‘Renkli’ Devrimi: Demokrasiye Geçiş mi, Küresel Rekabet mi?”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 13, 2007/1, ss. 1–21.

az şeyi yapmaz; devlet aynı zamanda farklı şeyleri de yapar. Planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sırasında, devletin sorumlulukları asıl olarak reform mühendisi olmasından dolayı artmaktadır (Griffin, 1990, 40).

SSCB’de siyasal ve ekonomik sisteme ilişkin olarak dikkat çekici, devrim nitelikli değişiklikler 1989–1990 ve özellikle 1991 yılında başlamıştır. 1991 yılında Sovyetler Birliği’nin dağılması Cumhuriyetler için bağımsızlıklarını kazanmaları ve piyasa ekonomisine geçmeleri anlamına gelmektedir (De Melo ve Diğerleri, 1997, 7). Dünyada daha önce merkezi planlamacı bir ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişin yaşanmamış olması, bu geçişi gerçekleştiren ve geçiş ekonomileri olarak adlandırılan bu ülkeler açısından bir talihsizliktir. Bu ülkeler, geçişin ‘nasıl’ yapılması gerektiğini kendileri denemek ve yaparak öğrenmek zorunda kalmışlardır. Zamanla, bu ülkelerin yaşadıkları deneyimler, geçiş stratejilerinin nasıl olması gerektiği konusunda bir fikir vermiştir. İlk başta düşünüldüğü gibi, “şok terapisi”nin iki yıl gibi kısa bir sürede yapılmasının mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca, istikrarsız bir siyasi ortama veya düşük yönetim kalitesine sahip olan bir ülkenin ne “şok terapisi”ni ne de “aşamalı geçiş” stratejisini doğru bir şekilde gerçekleştiremeyeceği ortaya çıkmıştır (Somuncuoğlu, 2001, 3).

Cumhuriyetlerden Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan “şok terapi” ile birinci dalga reformları yaşayıp kapitalizme eklenirken; Özbekistan “aşamalı geçiş stratejisi”ni benimsemiş; Türkmenistan ise “aşamalı geçiş stratejisi”nin bile oldukça gerisinde kalmıştır. Cumhuriyetlerin kapitalizme eklenme ve geçiş stratejileri Çizelge 13’te gösterilmiştir.

Çizelge 13: Serbest Piyasa Ekonomisine ‘Geçiş Stratejisi’ Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri¹⁷⁸

Geçiş Stratejisi	Azerb.	Kazak.	Kırgız.	Özbek.	Türkmen.
“Şok Terapi”	✓	✓	✓		
“Aşamalı Geçiş”				✓	(✓)

¹⁷⁸ Çizelge yazar tarafından oluşturulmuştur.

Uluslararası kuruluşlar ve birçok think-tank düşünce kuruluşu, merkezi planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde olan ülkelere, devletin yeniden yapılanması sürecinde yapısal reformları uygulamalarını ve uluslararası gelişmelere açık olmalarını önermektedir.

Bağımsızlığın kazanılmasının hemen ertesinde Cumhuriyetlerin uluslararası örgütlere üyelikleri ile birlikte Hükümetler yapısal reformları uygulamaya başlamışlardır. Örneğin Kırgızistan'ın Dünya Ticaret Örgütü'ne üye olması Kırgızistan'da ithal ve ihraç kotalarının kaldırılmasına, iç ve dış ticaretin tamamıyla serbestleştirilmesine neden olmuştur. Yapısal uyum reformlarının başlıca amacı, Cumhuriyetlerde özelleştirmelerin gerçekleştirilmesi, toprak reformunun yapılması ve özel mülkiyetin uygulanması ve tarımsal işletmelerin yeniden yapılandırılması olmuştur.

Piyasa ekonomisine “aşamalı geçişi” benimseyen “Özbek Modeli”nin mucidi İslam Kerimov, yol gösterici ideoloji olan Marksizm-Leninizm çökünce bütün varolan araçlarla Özbek ulusalcılığını öne sürmüştür. Ona göre, devlet baş reformist olmalıdır. İstikrar öncelikli hedeftir ve bu, istihdam öncesi ekonomik politikalarla devlet tarafından garanti altına alınacaktır. Öncelikle enerji ve gıdada kendine yeterli olduktan sonra hükümetin yol göstermesi ve yatırımları pamuk işleme, tekstil, gıda işleme, petrokimya ve tarımsal makineleşme arasındaki bağların kurulmasına yöneltecektir. Bütün bunların ötesinde Özbek modelinin temel unsurları şu şekilde özetlenebilir (Spechler, 2000, 101–105): Sosyal ve siyasi istikrarı korurken yavaş bir reform süreci, sanayileşmenin önceliklerini belirlemede devletin rolünün korunması, enerji ve gıdada kendine yeterlilik, özel sektör ve reformlar için hukuki temelin oluşturulması ve son olarak kırsal, bağımlı ve düşük gelirli grupların sosyal olarak korunması.

Birinci Dalga Kamu Reformları: ‘Özelleştirme’: Kamu yönetimi örgütlenmesini de etkileyen küreselleşme devletin daha küçük, daha güçlü, daha etkili, daha dinamik ve işlevsel bir yapıya kavuşturulmasını öngörmektedir. Buna göre devletin birinci derecede görev alanına giren konular adalet, maliye, dış politika, iç ve dış güvenlik, genel eğitim, genel sağlık olarak belirlenmiştir. Devletin bunların dışında faaliyet gösterdiği tüm alanlardan çekilmesi gerekmektedir. Bunun anlamı özelleştirmenin gereği üzerinde durulmasıdır.

Nitekim geçiş lkelerinin kapitalizme eklenmesi ya da eski sosyalist ülkelerde serbest piyasa ekonomisinin uygulanması ifadesi ile ilk anda anlaşılan Şey “zelleŐtirme” gerçeğidir. Geçiş ve Sovyet sonrası kalkınma yazını incelendiğinde, geçiş sürecinin merkezinde, zelleŐtirme uygulamaları ile bunların ekonomide ve genel olarak blŐm ilişkilerindeki sonuçlarının yer aldığı görülür. “zelleŐtirme” küresel kapitalizmin, ürettiği krizini aşmak amacıyla, özellikle 1980’li yıllardan sonra mal, hizmet ve sermayenin küresel ölçekte sınırsız dolaşımını sağlamak için “neoliberal reformlar” adı altında “dünya” ölçeğinde dayattığı, ekonomik, toplumsal, siyasal ve ideolojik boyutları olan küresel politika araçlarından birisidir. Dar anlamda, “devletin iktisadi faaliyetlerini gerçekleştiren kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetinin özel sektöre devredilmesi”, geniş anlamda, “devletin iktisadi faaliyetlerinin azaltılması ya da bu işlevlerinin tümüyle serbest piyasa koşullarına devredilmesi”ni içeren “zelleŐtirme”nin Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde yasal altyapısının oluŐturulmasına 1991 yılı sonrasında baŐlanmıştı. Bu dönemde Cumhuriyetlerin tamamında zelleŐtirme yasaları çıkarılmış; özelleştirmelerin uygulama alanının ve önceliklerinin belirlenmesi için Dünya Bankası istemiyle “zelleŐtirme Ana Planı” hazırlanmıştı.

BDT lkelerindeki zelleŐtirme yasalarının özümlenmesi sonucu, kamu mallarının elden çıkartılması ile gerçek zelleŐtirme arasında farklılıklar olduğu ortaya konulmuştur. Kamu mallarının elden çıkartılması terimi, Kırgızistan’ın ve Kazakistan’ın yasalarında aynı anlamı ifade etmektedir. Yani kamu işletmelerinin zel Őahıslara devredilmesi ve yönetimlerinin de doğrudan doğruya zel Őahıslar tarafından gerçekleŐtirilmesidir. Özbekistan’da ise kamu mallarının elden çıkarılmasının anlamı; devlet tarafından yönetilen işletme ve kuruluşların, komandite, anonim ve bunun gibi diğer hisse senetli Şirketlere dnŐtrlp -yani tamamıyla devletin yönetimden çekilip- yeni sahiplerine devredilmesidir (Koyuyev, 2002, 61). Bu anlamda, Kırgızistan ve Kazakistan’daki zelleŐtirme ile ilgili yasalar birbirine benzerlik göstermektedir.

Özelleştirmenin amaçlarında da az da olsa farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, Özbekistan’da zelleŐtirme ile daha etkili sosyal ve iktisadi piyasa ortamını oluşturmak hedeflenmektedir. Kazakistan’da ise zelleŐtirme ile, daha değişik mülkiyet formları geliştirmek, rekabet ortamını ve giriŐimciliđi yaratmak ve daha

etkili sosyal ve iktisadi piyasa ortamını oluşturmak amaçlanmaktadır. Kırgızistan'da ise özelleştirmenin amacı, özel sektör aracılığı ile serbest piyasa ekonomisinin oluşturmasını ve gelişmesini sağlamak ve devletin özel sektör üzerindeki doğrudan etkisini yok etmektir (Koyçuyev, 2002, 61–62).

Söz konusu ülkelerde kapitalizm ya da daha güncel söylemle neoliberalizm, özel mülkiyet hakkının tanınmasının ardından kamuya ait işletmelerin özel sektöre aktarılması, yani özelleştirilmesi bağlamında, kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi biçiminde gerçekleşmektedir. Bu süreçte; doğal tekel alanlarında kamu işletmeleri parçalanarak, kamuya ait çimento sanayi, süt sanayi, et sanayi, yem sanayi, dokuma sanayi, orman ürünleri sanayi, gübre sanayi ve petrokimya tesisleri, maden işletmeleri, ulaşım hizmetleri ve bankacılık sektörü¹⁷⁹ özelleştirilerek, söz konusu alanlar yabancı tekellere bırakılmaktadır. Böylelikle Cumhuriyetler dışa bağımlı hale getirilmektedir. Bu, neoliberalizmin görünen yüzüdür. Görünmeyen yüzü ise yoksulluğun derinleşmesidir.

Serbest piyasa ekonomisine geçişin olumsuz sonuçlarından en çok Kırgızistan etkilenmiştir. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesinin yanı sıra; 1998 yılında Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'ne üye olan Kırgızistan'da, bu tarihten itibaren DTÖ kararları ve GATS hükümleriyle bağlantılı olarak eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve altyapı hizmetleri de özelleştirme saldırısına açık hale gelmiştir. Özelleştirme politikaları ile, su, toprak, orman ve madenler gibi doğal kaynaklar halkın yararlanacağı varlıklar olmaktan çıkarılmakta, alınıp satılabilir “mal” konumuna dönüştürülmektedir.

Bu sürecin sonucunda ortaya çıkan durum ise; işsizliğin artması, eşitsizliğin derinleşmesi, sosyal ve ekonomik dokunun zarar görmesi, göçlerin yaşanması, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve altyapı gibi temel yurttaşlık haklarının piyasalaştırılması ve halkın kamu hizmetlerinden yoksun kalmasıdır.

¹⁷⁹ Daha önce de belirtildiği gibi, serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde sosyalizmden kapitalizme eklenen ülkelerin inşa ettikleri kurumların başında bankalar ve bankacılık sistemi gelmektedir. Başlangıç aşamasında bu bölgede mahkemelerin deneyimsizliği ve sürecin pahalı ve karmaşık işlemesinden dolayı bankacılık zor bir faaliyet alanı olarak değerlendirilmesine karşın, Cumhuriyetler zamanla bankacılık yasalarını çıkarmışlardır (Exeter ve Fries, 1998, 27). Diğer geçiş ülkelerinde olduğu gibi, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde de piyasa reformlarına bankacılık alanının düzenlenmesiyle başlanmıştır. Söz konusu ülkelerde bankacılık sisteminin iyi oturmuş olması ve sorunlar yaşanması, halkın finans sektörüne olan güvenini de etkilemiştir. Bu ise, bankalar kanalı ile sisteme girebilecek olan paranın atıl kalmasına neden olmuştur.

İkinci Dalga Kamu Reformları: ‘Düzenleyici Devletin İnşası’: Tüm dünyayı esareti altına alan mali liberalizasyon aşamasından sonra sırada ikinci dalga kamu reformları olarak düzenleyici devletin inşası söz konusudur. Nitekim ikinci aşama reformlara, düzenleyici devlet reformları demektedir. Bu, kurumsal reformların yapılması anlamına gelmektedir. Devletin piyasacı mantıkla yeniden yapılanması sürecinde çıkarılan yasal düzenlemelerde düzenleyici devletin inşa edilmesine önem verilmekte; buna ilişkin düzenleyici reform programı uygulanmaktadır.

Bilindiği gibi “düzenleyici reform programı” OECD tarafından geliştirilmiştir. Düzenleyici reform programında öncelikle özelleştirilen alanların düzenlenmesine ağırlık verilmiş; bu çerçevede bağımsız düzenleyici kurumların inşası ön plana çıkarılmıştır. Daha sonra ise, karar alma süreçlerine yönelik öneriler ağırlık kazanmıştır (Bayramoğlu, 2006, 95–96). OECD’nin 1997’de kabul etmiş olduğu “düzenleyici devlet programı” çerçevesinde sıklıkla kullanılmaya başlanan bu kavram, esas olarak “düzenleyici devlet” adı verilen yeni bir devlet yapılanmasını inşa etme sürecini kapsamaktadır. SSCB’den ayrılan Cumhuriyetler ve bu arada Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri OECD’ye üye olmamalarına karşın düzenleyici devlet reformlarının etkisine maruz kalmaktadırlar. Nitekim Rusya, OECD’nin düzenleyici reform programının uygulandığı OECD üyesi olmayan ilk ülkedir.¹⁸⁰ Bu bağlamda, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin araştırmanın “*SSCB sonrası devletin yeniden yapılandırılması sürecinde, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin kamu yönetimleri; küreselleşmenin ve neoliberal politikaların etkisiyle tüm dünyada tek tipleştirilen yapıya benzetilmektedir.*” biçimindeki alt denencesini doğrulayan bir yapılanmaya götürüldükleri söylenebilir.

Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları ve Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri: Serbest piyasa koşullarında ekonomik gelişmeyi sağlamak isteyen her bir ülkenin bu yönde attığı adımların başında yabancı yatırımların ülkeye gelmesini sağlamak bulunmaktadır. Bu süreçte yabancı sermaye yatırımlarına

¹⁸⁰ Rusya’da düzenleyici devlet reformlarını ele alan bir çalışma için bkz. OECD, (2006), “OECD Reviews of Regulatory Reform Russia: Building Rules for the Market”, **Governance**, Vol: 2005, Number: 9, pp. i–205(206).

ekonominin canlanmasını, dış ödemeler dengesi açığının azaltılmasını sağladıkları gözüyle bakılmaktadır.

Bu bağlamda özellikle ekonomisini dışarıya açan Cumhuriyetlerden Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan ülkeye yabancı sermaye yatırımlarını çekebilmek için bir kısım yeni düzenlemelere gitmişlerdir. Her şeyden önce ülkeye yabancı sermaye yatırımının gelmesi için ona uygun ortam oluşturmaya çalışmışlardır. Bunun için de, ekonomiye ilişkin yasal düzenlemelerde gerekli değişiklikleri yapmış, kurumsal yeniden yapılandırma işini hızlandırmış ve yeni ekonomik sistemin gereklerine uygun kurumlar yaratmışlardır.

Azerbaycan ekonomisine 1998 yılının ilk 9 aylık döneminde 4 trilyon manat sermaye girişi olmuştur. Bu değer 1997 yılının aynı dönemine göre yüzde 47 daha fazladır. Bu miktarda yabancı sermayenin payı yüzde 71 olmuştur. Aynı dönemde, özel sektörün GSYİH'deki payı yüzde 51, vergi gelirlerindeki payı ise yüzde 37 olmuştur. Bu oranın da yüzde 28'i Azerbaycan'da faaliyet gösteren yabancı sermayeli işletmelere aittir (Aydın, 2007).

Söz konusu ülkeler yabancı sermaye yatırımlarını çekmek için yatırım yapılmasını kolaylaştırıcı yasal düzenlemeler yapma yoluna gitmişlerdir. Örneğin Özbekistan'da Kerimov döneminde çıkarılan yasal düzenlemelerle yabancı yatırımcılara geniş kapsamlı garanti koşulları ve olanakları sağlanmıştır. Bu bağlamda, Özbekistan ulusal programı çerçevesindeki projelere katılım sağlayan yabancı yatırımcılar yedi yıl için kâr vergisinden muaf tutulmuştur. Son dönemlerde vergi muafiyeti gibi bir takım yasal düzenlemeler yapılarak, küçük ve özel işletmelerin gelişmesine yabancı sermayenin doğrudan katılımı sağlanmıştır.¹⁸¹ General Motors'un ülkede Chevrolet fabrikası kurma girişimi bu çabaların bir ürünüdür.¹⁸² Bağımsızlık sonrasında, Cumhurbaşkanı Kerimov'un izlediği politikalar sayesinde, bugün Özbekistan, Orta Asya'da kendi oto sanayisine sahip tek ülke

¹⁸¹ Özbekistan yakın dönemde Rusya ve Çin'e çok bağımlı olduğu, uluslararası yalıtımı (izolasyon) kırmada zorlandığı ve ülkenin içinde olduğu ekonomik krizi aşabilmek için bu iki ülkenin yapabilecekleri katkının sınırlı olduğu görüşünü savunmaya başlamıştır.

¹⁸² Amerikan General Motors (GM) şirketi, Özbekistan'daki Uz-Daewoo Auto Otomobil Fabrikasının %25'ine ortak olmuştur. Uz-Daewoo Auto bünyesinde Chevrolet otomobillerini üretecek ve satışını yapacak olan fabrikanın, GM Uzbekistan olarak adlandırılmasına karar verilmiştir. Anlaşmaya göre fabrikada Chevrolet markası altında yıllık 250 bin adet araç üretilecektir ("General Motors to Make 250,000 Chevrolets Per Year in Uzbekistan", 2008).

konumuna gelmiştir. Özbekistan bugün Güney Kore ortaklığıyla kurulan 200.000 araç üretim kapasiteli bir şirkete, Türkiye'den Koç Grubu ile kurulan bir minibüs üretim şirketine ve Taşkent'te, Sovyetlerden kalan uçak fabrikasına sahip durumdadır (Saraç, 2007).

Türkmenistan'da iktidar değişikliği ile birlikte Türkmenistan'ın kapılarını dışarıya açtığı gözlenmektedir. Bu süreçte, yeni Türkmenbaşı yabancı yatırım ve vergi kanununda reform niteliğinde kararlara imza atmıştır. Söz konusu kararlar yabancı sermayeye büyük kolaylık sağlamaktır. Yeni yasada, lisans almak için birtakım bürokratik engeller kaldırılırken, vize rejimi de basitleştirilmektedir. Yabancı yatırımcıların üzerindeki vergi yükü de azaltılmaktadır. Yasa, yabancı yatırımcıların önünün açılması bakımından büyük önem taşımaktadır. Söz konusu yasal düzenlemeler, yabancı yatırımcılar tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Türkmen Hükümeti, özel sektörün geliştirilmesi için kimi yeniliklere de gitmiştir. Buna göre, özel girişimcilere 10 yıl süreyle yüzde 5 oranında faizle kredi verilecektir. Daha önce özel girişimciler bankalardan yüzde 15 faizle kredi almaktaydılar. Ayrıca, yeni düzenlemeyle daha önce üç aylığına verilen mükerrer vize süresi bir yıla kadar uzatılmıştır ("Turkmenistan Passes New Foreign Investment Law", 2007).

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri için bağımsızlık sonrası dönemde yabancı sermaye yatırımlarını çekmek en öncelikli amaç haline gelmiştir. Gelir düzeyi düşük bu ülkelere yapılacak yatırımların, yapılan miktardan daha yüksek katma değer sağlamasının mümkün olduğu ileri sürülmektedir.

Çizelge 14: Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Bakımından Kimi Geçiş Ülkeleri (1992–1999)

Ülke	1992–1995		1996–1999	
	ABD Dolar (milyon)	GSYİH %	ABD Dolar (milyon)	GSYİH %
BDT	8,272	1.0	22,001	2.5
Azerbaycan	237	4.2	3,222	20.9
Kazakistan	2,357	2.7	4,971	6.4
Rusya	3,965	0.3	8,412	0.7
Türkmenistan	427	3.5	334	3.0

Kaynak: The World Bank, 2002.

Serbest Piyasa Demokrasisi ve Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri: Cumhuriyetlerin bağımsızlıklarını kazanmaları ile başlayan yeni süreçte neoliberal iktisatçıların siyasal reformlar ve ekonomik reformların aynı anda aktif olarak gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmektedirler (Dabrowski 1996, 34). Çünkü onlara göre Cumhuriyetlerde demokrasinin yerleşmesini olumsuz yönde etkileyen bir diğer alan da ekonomik koşullarla ilgilidir. Bağımsızlık sonrası dönemde merkez ile ilişkileri kesilen ve merkezden gelen yardımlardan yoksun kalan Cumhuriyetlerin tamamı ekonomik açıdan büyük bir sıkıntı içerisine girmişlerdir. Bu süreçte planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş için gerçekleştirilen ekonomik reformlar, halkın büyük çoğunluğunu önemli ölçüde yoksullaştırmıştır. Uygulamaya konan özelleştirme ve serbest fiyat politikaları sonucu enflasyon ve işsizlik hızla artmış ve gelir dağılımı bozulmuştur. Bu yeni dönemde yeraltı kaynakları açısından daha zengin olan Azerbaycan, Kazakistan, Özbekistan ve Türkmenistan görece olarak daha az sıkıntı çekerken, Kırgızistan'da yoksulluk daha belirgin bir sorun olarak kendisini göstermiştir.

Güney Kore, Tayvan, Singapur, Endonezya ve yakın zamanlarda Çin ve Vietnam piyasa kökenli reformları totaliter rejimler altında uyguladılar. Doğu Asya deneyimi, daha otoriter çözümünün üstünlüğünü savunmaktadır. Şili, bir diğer ciddi ekonomik geçiş örneğidir ve o da askeri diktatörlük şemsiyesi altında geçişi yönetmiştir. İstikrarlı bir serbest piyasa ekonomisinin demokratik olmayan bir siyasal rejimle bir arada varlığını sürdürebiliyorken; buna karşıt olarak, devlet mülkiyetinin ve merkezi planlama sisteminin egemen olduğu bir demokraside zorlukla varlığını sürdürebilir. Benzer şekilde demokratik bir rejim sürekli yüksek enflasyonla ya da hiperenflasyonla yaşamak için mücadele edecektir. Buna karşın sağlıklı bir siyasal rejim ekonomik sistem ve ekonomik politikaya çok sert bir şekilde zarar verebilir. Serbest piyasa, demokrasi olmadan çalışabilir ve kimi insanlar mükemmel olmayan, genç bir demokrasi ile bağlantılı olarak istikrarsızlıktan düzgün ekonomik geçişi koruma konusunda yardımcı olacak otoriter bir çözüm bekleyebilirler. Bununla birlikte bu çözüm Sovyet sonrası geçiş ülkeleri için gerçekçi değildir. Bunun kimi nedenleri vardır (Dabrowski 1996, 33–34): İlk olarak, demokrasi ve siyasal özgürlük birçok çağdaş toplum için çok önemli değerlere sahiptir ve ekonomik yaşam standardını yükseltmek için bunlardan vazgeçmek mümkün değildir. Kaldı ki Sovyet

sonrası toplumların birçoğu bu konuyla ilgili olarak yüksek eğitim seviyesine sahiptir. Bunun yanı sıra demokratik özgürlük son yirmi yıl süresince egemen siyasal eğilim olmuş ve bu uluslararası toplum tarafından güçlü bir şekilde desteklenmiştir. Ayrıca gelişmiş ülkeler (G-24) tarafından şart koşulmuştur. Bir ülke demokrasiyi uygulamaktan vazgeçme kararı alacak ve otoriter bir çözüm yolunu tercih ederse bu uluslararası toplumdaki dışlanma konusu olacaktır. Neoliberalerler ikinci olarak, ekonomik geçişin siyasal serbestleşme ve demokratikleşme gerçekleşmediği sürece tamamlanamayacağını ileri sürmektedirler. Komünist siyasal rejim ekonomik serbestleşmeye izin vermediğinden dolayı (hatta Macaristan ve Polonya’da olduğu gibi birçok liberal uygulamalarına karşın); tüm erken geçiş reformları deneyimi, eski komünist rejimlerin kimi siyasal noktalara (devlet mülkiyeti tekeli –monopol- terk etmek gibi) asla ulaşamayacaklarını göstermektedir. Bununla birlikte, ekonomik geçişte çok ileri bir aşamaya ulaşan ülkeler, demokratikleşme sürecinde önde giden ülkelerle genellikle aynı durumdadırlar. Neoliberalere göre kusursuz bir demokrasi, komünist sistemden kalıt alınan (miras) ekonomik yapıları ortadan kaldırır ve (nomenklatura olarak adlandırılan) eski komünist oligarşinin siyasal ve ekonomik egemenliğinin kırılmasına yardımcı olur. Üçüncü olarak, bir önceki maddede açıklanan nedenlerden dolayı, yeni dünya düzeninde otoriter rejime dayanan serbest piyasa olasılığı çok düşük bir olasılıktır. Böyle bir rejim ya nesnel olarak eski komünist oligarşinin siyasal çıkarlarını (hatta güçlü anti-komünist retoriği kullanarak) korumayı ve ekonominin geri sektörlerini küçültmeyi ya da açıkça popülist politika geliştirmeyi deneyecektir.

7.3. Yeniden Yapılandırmanın Aktörleri Bakımından İncelenmesi

1991’den bu yana Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde gerçekleştirilen “yapısal uyarılma reformları”nın birinci ayağında ekonomik ve mali liberalizasyon politikaları, ikinci ayağında ise bugün kamu yönetimi reformu adıyla gündeme gelen siyasal ve yönetsel liberalizasyon bulunmaktadır.

Orta Asya ve Kafkasya bölgesinde 1990’larda yürütülen kapitalistleşme süreci, toplumsal kesimler arasında yaşanan sert mücadelelerin yanı sıra küresel dinamikler etrafında da şekillenmektedir. Böylece süreç, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin içsel tarihsel dinamiklerinin ürünü olmanın ötesinde küresel

bağlam içinde anlaşılabilir. 1991'den bu yana yürütülen devletin yeniden yapılandırılması reform dalgasının sahipleri ise IMF (Uluslararası Para Fonu), Dünya Bankası, OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı), Avrupa Birliği (AB), Asya Kalkınma Bankası (AKB) gibi uluslararası örgütler ve oluşumlar ile ABD ve Rusya gibi ülkeler ve elbetteki iç aktörler olarak siyasal, ekonomik ve yönetsel elitlerdir.

7.3.1. Yeniden Yapılandırmanın İç Aktörleri

Önce Çarlık Rusyası ardından da Sovyetler Birliği'nin bünyesinde yer alan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin bugünkü yönetsel yapıları Sovyetler Birliği'nden kalıt (miras) alınmıştır. Yapılan yeni düzenlemelere karşın eski sistemin ağırlığı devam etmektedir. Bağımsızlık sonrası süreçte işbaşına gelen yöneticilerin büyük bir bölümü eski sistemde de bu görevleri yerine getiren kişilerdir.¹⁸³

Yönetsel yapıda yapılan ve yapılması planlanan bütün reformlar yönetici ve bürokratların aktif ya da pasif direnişi ile karşılaşmakta ve yavaş ilerlemektedir. Bu da bürokrasinin dünyanın her yerinde yaşanan değişimlere karşı bir direnci olarak algılanabilir. Yeni yetişen genç yöneticilere görev verilmemesi de bürokrasinin bu tutumundan kaynaklanmaktadır (Zengin, 2000, 3).

Yeniden yapılanma süreci başladığında Cumhuriyetlerin varolan potansiyelleri farklılık göstermekteydi. Devlet aygıtı hepsinde merkeziyetçi bir yapıya sahip olmakla birlikte devletin örgütlenmesine yönelik kimi küçük ayrıntılar söz konusu olmuştur. Her şeyden önce Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan yeniden yapılanma sürecinde dış aktörlerin daha çok etkisi altında kalmıştır. Söz konusu Cumhuriyetlerin ekonomilerinin dışa daha açık olması, bu durumu etkileyen önemli bir etkidir. Bu farklılıkta, Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan'ın coğrafi avantajları, doğal kaynak zenginlikleri kadar, devlet adamlarının tutumu da önemli bir etken olmuştur. Özbekistan ve Türkmenistan ekonomilerini dışarıya açma konusunda daha denetimli ve tutucu bir davranış sergilerken; Azerbaycan,

¹⁸³ Liderlerden sadece Kırgızistan'ın devrik lideri Akayev, Komünist Parti'nin karar mekanizması içinde yer almamıştır.

Kazakistan ve Kırgızistan bu konuda daha çok Batı'nın güdümünde hareket etmektedir.

Söz konusu ülkelerde kamu reformları sosyalist sistemden gelen siyasi nomenklaturanın tutumuna göre belirlenmektedir. Örneğin Kırgız Cumhuriyeti, Gorbaçov yönetimi ve glastnost-perestroyka süreci ile Sovyetler Birliği içinde başlatılan demokratikleşme çabalarının en belirgin olarak görüldüğü Orta Asya Cumhuriyeti'dir. Kırgızistan Cumhuriyeti'ndeki demokratikleşme çabalarında, Cumhurbaşkanı Akayev'in kişiliği etkili olmuştur. Diğer liderlerle karşılaştırıldığında daha demokratik bir kişiliğe sahip olan Akayev, iktidara geldikten sonra siyasi ve ekonomik alanlarda liberalleşme, demokratikleşme ve piyasa ekonomisine yönelik bir reform programı başlatmıştır.

Buna karşın Türkmenistan'ın eski lideri (Türkmenbaşı) Niyazov, baskıcı kişiliği ile siyasi ve ekonomik reformların uygulanmasına engel olmuştur. Niyazov, toplumun demokratikleşme istemlerini engellemek için toplumu baskı altında tutmuş ve uluslararası sistemden gelebilecek müdahalelere karşı da "tarafsız devlet" sıfatı ile ülkeyi demir bir zırhla koruma altına almıştır. Ancak Niyazov'un ölümünün ardından işbaşına gelen yeni Türkmenbaşı Berdimuhammedov ile birlikte, Türkmenistan'da birçok şey değişmiştir. Yeni Türkmenbaşı, toplumun demokratikleşme istemlerine açık olduğu gibi, uluslararası alana da piyasa ekonomisinin uygulanmasını kolaylaştıracak ve ülkeye yabancı sermaye akışını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılacağı yönünde iletilerde bulunmaktadır. Nitekim Berdimuhammedov'un iktidara gelmesinin daha ilk yılında ülkede düzenleyici devleti inşa eden reformlar uygulanmaya başlanmış ve bu süreçte enerji piyasasını düzenleyen bağımsız bir düzenleyici üst kurul oluşturulmuştur.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılanmasında iç aktör olarak parlamentoların etkisi sınırlıdır. Nedeni ise bu ülkelerde başkanlık sisteminin uygulanması ve parlamentoların yasa önerme yetkisi bakımından sınırlı hareket etmeleridir. Oysaki gelişmiş, demokratik bir ülkede devletin yeniden yapılanması sürecinde ya da kamu reformlarının hazırlanmasında, uygulanmasında, anayasa değişikliklerinde, vb. yürütme ve yasama organları, akademik çevreler, özel sektör, kitle iletişim araçları, sivil toplum örgütleri aktif

olarak rol oynamaktadır. Ancak, sözü edilen aktörler bu ülkelerde devletin yeniden yapılanması sürecinin çoğunlukla dışında kalmışlardır.

7.3.2. Yeniden Yapılandırmanın Dış Aktörleri

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin kamu yönetimleri, (1922 SSCB dönemi sosyalizm uygulaması ve 1991 bağımsızlık sonrası kapitalizm uygulaması sırasında) hep bir güç merkezi tarafından yukarıdan biçimlendirilmiştir. SSCB döneminde Moskova tarafından biçimlendirilen kamu yönetimleri; 1991 bağımsızlık sonrası dönemde ise uluslararası alanın yeni güç merkezleri olan Dünya Bankası, IMF, DTÖ, AB gibi uluslararası örgütler tarafından biçimlendirilmektedir.

Buna bağlı olarak bu Cumhuriyetlerin kamu yönetimlerini *“toplumsal yapıdan bağımsız, dışa bağımlı kamu yönetimleri”* olarak adlandırmak mümkündür.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin dâhil olduğu bölge; zengin enerji kaynakları, jeostratejik konum gibi kimi siyasal ve ekonomik çıkarların yanı sıra eski Sovyetler Birliği kalıtının ele geçirilmesi gibi kimi sosyo-psikolojik nedenlerle bugün özellikle kapitalist Batı'nın ilgi odağıdır. Doğal olarak, bu kadar çok ilgi odağı olan bir bölgedeki ülkelerin yeniden yapılandırılması da iç aktörler kadar –ya da daha fazla olarak- dış aktörlerin ilgi alanına dönüşmektedir. Her şeyden önemlisi, Soğuk Savaş sonrası dönemin yeni “Büyük Oyun”unun kurallarını, devletin yeniden yapılandırılması işine soyunanlar ve bu işte görev paylaşımına girenler belirleyecektir. Çünkü ortada zengin enerji kaynaklarının kapitalist Batı'ya aktarılması için yol haritasının belirlenmesi sorunu durmaktadır.

Dünya Bankası ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Söz konusu dış aktörler, devletin yeniden yapılandırılması konusunda tam bir uyum ve işbirliği içinde hareket etmektedirler. Teknik içeriği OECD'nin katkılarıyla Dünya Bankası'nca belirlenen çalışmalar,¹⁸⁴ IMF tarafından uygulama noktaları, tarihli mali

¹⁸⁴ Dünya Bankası içinde politika belirleyen ise ABD'dir. ABD, ülkelerle olan tekil ilişkileri üzerinden politika yürütmektedir. Örneğin, 1992 yılında Dünya Bankası üyesi olan ve o günden bugüne toplam 500 milyon dolarlık kredi çeken Özbekistan, ABD'nin bu politikalarına maruz kalan ülkelerdendir. Bilindiği gibi bir dönem ABD Savunma Bakan Yardımcılığı görevini yürüten ve ardından Dünya Bankası Başkanlığına getirilen Wolfowitz, 2005 Eylülünde, Özbekistan'a verilmesi yönetim kurulunca onaylanan kredi yardım paketini geri çekmiştir. Neden olarak Özbek Hükümetinin insan hakları ihlallerini göstermiştir. Üstelik paketi geri çekerken Asya Bölge Şefi'ne bile sormamıştır. Ama asıl nedenin başka olduğu bilinmektedir. 2005 Temmuzunda Özbekistan Başkanı

yaptırımlara bağlanarak güvence altına alınmaktadır. Bu aktörler içinde Dünya Bankası, 1992'den itibaren “yapısal uyum kredileri” ile bu ülkelere müdahalede bulunmaktadır. Gerçekte az gelişmiş ülkelerde ekonomi yönetimi işi ile ilgilenen Dünya Bankası, 1990 sonrası süreçte, devleti yeniden yapılandırma ve kamu reformunun gerçekleştirilmesi işine soyunmuştur. Bu yeni süreçte, SSCB'nin dağılması ve reel sosyalizmin yıkılması, neoliberalizmin tüm kurumları gibi Dünya Bankası'nın önünü açmış ve eski sosyalist ülkelerin kapitalizme eklenmeleri bağlamında Banka'ya önemli bir rol düşmüştür.

Buna bağlı olarak Banka'nın verdiği kredilerin amacı ve boyutu da yeni bir ivme kazanmıştır. Sürekli politika yenileyen Dünya Bankası, 1998'den itibaren reform uygulama gücünü “Ülke İşbirliği Stratejisi (Country Partnership Strategy – CPS)” (eski adı ile “Ülke Destek Stratejisi -Country Assistance Strategy – CAS”) gibi yeni yöntemlerle sürdürmektedir.¹⁸⁵ Ülke İşbirliği Stratejisi ya da daha bildik adı ile CPS'de ağırlıklı olarak program kredileri ve reform bağlantılı proje kredileri yer almaktadır. Program kredileri kapsamında, kamu sektörü ve mali sektör reformunun tamamlanması öngörülmektedir. Proje kredileri kapsamında ise eğitim ve sağlık sektörlerinin desteklenmesine devam edilmektedir. Ayrıca, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin (KOBİ) ihracata yönelik finansman gereksinimlerinin bir kısmı karşılanmakta olup; enerji, ulaştırma, tarım ve belediye hizmetleri alanlarında gerçekleştirilecek projeler de bu yöntemle finanse edilmektedir (“Ülke Destek Stratejisi Programı Hakkında”, 2003).

Dünya Bankası tarafından ülkelere önerilen CPS program kredisi; üç yıllık dönem için uygulanmakta olup, ülkenin ekonomik ve sosyal performansını tanımlamakta ve kalkınmanın önündeki engelleri ortaya koyup, devletin kalkınma

İslam Kerimov, Amerika'dan Özbekistan'daki üstlerini boşaltmasını istemiştir. Amerika bu ülkedeki üsleri Afganistan'da süren savaşa destek için kullanmaktaydı. İşte bu noktada kapalı kapılar ardında sorulan soru şu olmuştur: “Wolfowitz Dünya Bankası'nı Amerikan dış politikası doğrultusunda bir finansal silah olarak mı kullanmaktaydı?” Bu soru son derece mantıklıydı. Çünkü, bir Savunma Bakan Yardımcısı Dünya Bankası Başkanlığına getirilmişti. Bunun bir nedeni olmalıydı. Aynı şey geçmişte de yaşanmıştır. Vietnam Savaşı sırasında son derece etkili bir isim olan ABD Savunma Bakanı Robert McNamara, 1967 yılında Dünya Bankası'na başkan olmuş ve bu görevi 13 yıl boyunca sürdürmüştür (Tuncer, 2007).

¹⁸⁵ CPS, yani “Ülke Ortaklık Stratejisi (Country Partnership Strategy)” aynı zamanda Asya Kalkınma Bankası tarafından yürütülen programın adıdır. Bkz. Asian Development Bank, (2008), “Country Partnership Strategy”, <http://www.adb.org/Documents/CSPs/default.asp>, Erişim Tarihi: 20 Mart 2008.

stratejisini özetlemektedir. Bilgi paylaşımı, çözümleyici ve danışmanlık faaliyetleri ve kalkınma işbirliğinin bu yatırımlar sırasında yeniden güçlendirileceği ileri sürülmektedir (The World Bank, 2007).

Dünya Bankası ve Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri: Daha önce de belirtildiği gibi, Dünya Bankası'nın başlıca görevlerinden biri az gelişmiş ülkelere yardım etmektir. Ekonomileri zayıf ve halkı yoksul olan bu ülkeler Dünya Bankası tarafından sağlanan uzun dönemli ve düşük faizli krediler yardımıyla ekonomilerini canlandırmaya çalışmaktadırlar. Sovyetler Birliği yıkıldıktan sonra bağımsızlıklarına kavuşan Türk Cumhuriyetleri de, birer geçiş ülkesi olmanın yanı sıra az gelişmişler öbeğine dâhildirler ve Dünya Bankası'ndan sürekli yardım almaktadırlar. SSCB'nin yıkıldığı dönem, Dünya Bankası da kendi içinde bir yeniden yapılanmaya gitmiş ve Banka görev alanını, eski sosyalist dünya ekonomilerinin kapitalizme eklenmesini sağlama olarak genişletmiştir. Söz konusu Cumhuriyetler, eski sosyalist ekonomik yapıdan kapitalist ekonomiye geçiş sürecinde karşılaştıkları sorunları atlatmak için Banka'dan yardım almaktadırlar. Ancak alınan yardımlar, dar bir alanın yeniden yapılandırılması ile sınırlandırılmamakta, toplumsal ve ekonomik yaşamın çok geniş bir çevresini etkilemektedir. Çünkü yardımların konusu, devlet işlevlerinin dönüştürülmesi ya da devletin yeniden işlevlendirilmesidir.

Çizelge 15'te Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin Dünya Bankası Grubu'na üyelik durumları gösterilmektedir. Çizelge'ye göre Azerbaycan, Kazakistan ve Özbekistan, Grubun bütün örgütlerine üyedir. Kırgızistan, ICSID yani Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıkları Çözüm Merkezi'ne; Türkmenistan da, IDA yani Uluslararası Yardım Kurumu'na üye değildir.

Çizelge 15: Dünya Bankası Grubu'na¹⁸⁶ Üyelikleri Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri

Üye	IBRD	IFC	IDA	MIGA	ICSID
Azerbaycan	✓	✓	✓	✓	✓
Kazakistan	✓	✓	✓	✓	✓
Kırgızistan	✓	✓	✓	✓	-
Özbekistan	✓	✓	✓	✓	✓
Türkmenistan	✓	✓	-	✓	✓

Kaynak: Eğilmez, 2002.

Daha önce de belirtildiği gibi, Cumhuriyetler bağımsızlıklarını kazandıktan sonra tam bir ekonomik kriz dönemine girmişlerdir. Eski Sovyet Cumhuriyetleri ile olan ticari ilişkilerin kesilmesi, kimi bölgelerde devam eden savaş –Azerbaycan ve Ermenistan arasında olduğu gibi- sürekli ihracat azalışı ve yüksek enflasyon, ekonomik krizin başlıca nedenleri olmuştur. Ekonomik kriz sonucunda ulusal gelir 1988 yılındaki değerinin çok altına düşmüştür. Ülkeyi saran ekonomik kriz, ekonominin tüm sektörlerini kötü etkilemiştir. Yüksek enflasyon ve işsizlik nedeniyle halkın yaşam düzeyi çok düşmüştür. Devlet işletmelerinin işletilmemesi tam bir işsizlik ordusunun oluşmasına neden olmuş ve buna bağlı olarak da iş bulmak umuduyla yüz binlerce insan başka ülkelere gitmek zorunda kalmıştır.

Bu sürecin ardından, 1990'ların ortalarında siyasi istikrarın sağlanmaya başlamasıyla birlikte, Cumhuriyetler, devletin yeniden yapılandırılması konusunda uluslararası örgütlerle ilişkiye girmişlerdir. Başta Dünya Bankası olmak üzere, kapitalist sistemin ürünü olan bütün uluslararası örgütler aynı ağızla konuşmakta ve devletin, neoliberalizmin ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını önermektedirler. Bu süreçte, Dünya Bankası, SSCB sonrası Cumhuriyetlere “kurumsal eşbiçimselliği” yani benzer kurumların oluşturulmasını önermektedir. Bu durum, ülkelerde yeni “küresel piyasa uygarlığı standardı”nda, tek tip (standart) yasal kurumların oluşmasına neden olmaktadır. Böylelikle Banka, yasal kurumsal

¹⁸⁶ Daha önce de belirtildiği gibi Dünya Bankası Grubu üyelerinden IBRD: Dünya Bankası, IFC: Uluslararası Finansman Kurumu, IDA: Uluslararası Yardım Kurumu, MIGA: Uluslararası Yatırımları Garanti Kurumu ve ICSID: Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıkları Çözüm Merkezi anlamlarına gelmektedir.

değişim içinde piyasa kurallarına uyumlu yeni ekonomik davranış biçimleri geliştirmeyi amaçlamaktadır.¹⁸⁷

1992 yılından bu yana Dünya Bankası ile işbirliği yapan Azerbaycan,¹⁸⁸ 1995 yılında Dünya Bankası ve IMF tarafından desteklenen ekonomik reformlar programını uygulamaya başlamıştır. IMF'nin yardımıyla yüksek enflasyon ve ulusal para birimi olan Manatın değer kaybetmesine karşın, yürütülen politika ve uygulanan programlar aracılığıyla kimi olumlu sonuçlar elde edilmiştir. 1994 yılında yüzde 1664 oranında olan enflasyon, 1997 yılının sonuna doğru yüzde 1 oranına kadar düşmüştür. 1993 yılının sonunda yüzde 50'lik bir düşüşle, 1994'teki yüzde 22'lik bir düşüşle karşılaştırmalı bir ilerleme elde edilerek ulusal gelir düzeyi 1997'de 5,8 oranında bir artış göstermiştir (Aydın, 2007). Azerbaycan bugün GSYİH “Gerçek Büyüme Oranı” bakımından dünya lideri durumundadır.¹⁸⁹ Ancak, rakamlar toplumsal gerçekliği yansıtmamakta ve ekonomideki görsel iyileşmelerin aldatıcı olduğu sinyalini de vermektedir. Çünkü yapısal uyum reformlarının başarılı olduğu ve ekonomiyi düze çıkardığı mesajına karşın ülkede hâlâ enflasyonla ve yoksullukla mücadele edilememiştir. Çizelge 16'da Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri GSYİH (Satın Alma Gücü ve Gerçek Büyüme Oranı) ve enflasyon oranları bakımından incelenmiştir.

¹⁸⁷ SSCB sonrası Orta Asya Cumhuriyetleri'nde (Kazakistan, Kırgızistan ve Özbekistan) eş biçimsel kurumsal yapılanmaya ilişkin bir çalışma için bkz. BROOME, Andre, (2005), “Translating International Ideas into Domestic Contexts: The World Bank and Labor Reform in Central Asia”, **Paper Presented at The Annual Meeting of The American Political Science Association**, Sep 01, 2005, Conference Paper/Unpublished Manuscript, http://www.allacademic.com/meta/p40649_index.html, Erişim Tarihi: 5 Nisan 2008.

¹⁸⁸ Bugüne kadar Banka, Azerbaycan'a 1,1 milyar Dolardan fazla maddi yardımda bulunmuştur (“Dünya Bankası'ndan Kaçkınlar İçin Azerbaycan'a Kredi”, 2008).

¹⁸⁹ Asya ve Pasifik'te GSYİH büyüme oranları (1990 ve 2006) için bkz. Ek 4.

Çizelge 16: GSYİH (Satın Alma Gücü ve Gerçek Büyüme Oranı) ve Enflasyon Oranı Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2007 Tahmini)

Ülkeler	Satın Alma Gücü (Milyar Dolar)	Gerçek Büyüme Oranı (%)	Enflasyon Oranı (%)
Azerbaycan	72.2	31	16
Kazakistan	161.5	8.7	10.8
Kırgızistan	10.38	6.5	6.4
Özbekistan	62.27	8.1	16
Türkmenistan	47.37	7	11.3

Kaynak: Veriler CIA'nın internet sitesinden elde edilmiştir: "Azerbaycan", 2008b; "Kazakhstan", 2008a; "Kyrgyzstan", 2008; "Uzbekistan", 2008; "Turkmenistan", 2008.

Çizelgede de görüldüğü gibi Azerbaycan %31'lik GSYİH (gerçek büyüme oranı) oranı ile lider durumundadır. Ancak, ülkede enflasyon oranı hâlâ %16'larda dolaşmaktadır. Ve bu açıdan %8,1 GSYİH (gerçek büyüme oranı) oranına sahip Özbekistan ile aynı oranda enflasyonu yaşamaktadır. Aynı şekilde Kırgızistan'da da 1993'te yüzde 700'lere çıkan enflasyon, on yılda yüzde 2,3'e düşürülmüştür (Taştekin, 2005). Ancak bu süreçte Kırgızistan ekonomisinde gerçek anlamda bir büyüme olmamış ve yoksulluk sınırının altında yaşayan insan sayısı sürekli artmıştır.

Türkmenistan, bağımsızlığına kavuştuktan sonra bir dönem Dünya Bankası ile kredi, teknik yardım, politika belirleme ve strateji önerisi ilişkilerinde bulunmuştur. Ancak Devlet Başkanı Niyazov'un kapıları dünyaya ve uluslararası sisteme kapatması ile birlikte bu ilişkiler sekteye uğramıştır. Türkmenbaşı Niyazov'un ölümünün ardından işbaşına gelen yeni Devlet Başkanı Berdimuhammedov ile birlikte bu ilişkiler yeniden başlamıştır. Dünya Bankası'na göre, Türkmenistan Dünya Bankası tarafından önerilen ekonomik reformlara yönelik kimi adımlar atmış olmakla birlikte reform sonuçlarına sınırlı ölçüde ulaşmıştır.

Yeni Türkmenbaşı, Banka ile daha aktif bir ilişkiye geçmek istediklerini belirtmiştir. Bunun ardından Banka, Türkmenistan'a kimi alanlarda teknik yardım programı önermiştir. Banka, Türkmenistan'ın ekonomik kalkınması için her şeyden

önce serbest piyasa dizgesinin geliştirilmesini önermektedir. Bunun için de, Türkmenistan'dan işletmelerin, özellikle de küçük ölçekli girişimlerin desteklenmesini istemektedir. Banka, bu şekilde, özel sektörün yeni istihdam alanları yaratmak suretiyle ülkede yoksulluğun azaltılmasına yardımcı olacağını ileri sürmektedir. Türkmenistan'da GSYİH'nin %25'inin özel sektör tarafından üretildiği, ancak buna karşın özel sektörün faaliyetlerini yürütürken engellerle karşılaştığı belirtilmektedir. Bu engeller ise döviz erişiminin sınırlı olmasını, yüzde 400-500 oranlarında piyasa sigorta priminin istenilmesini içermektedir (The World Bank, 2008).

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri ve CPS: Dünya Bankası tarafından Azerbaycan için hazırlanan ilk CAS, 14 Eylül 1999 tarihli,¹⁹⁰ en son CAS ise 29 Nisan 2003 tarihlidir. Birinci CAS'ın hemen öncesinde ve daha sonraki CPS sürecinde Dünya Bankası'nın yürüttüğü kredi anlaşmaları da bulunmaktadır.¹⁹¹

Birinci CAS, ekonomik reformlar, yaşam standartları ve sosyal refah konularına yoğunlaşmıştır. 1999 tarihli olan bu ilk CAS, üç yıllıktır. Yüksek düzeylerde sürdürülebilir kalkınmayı başarmak bu program için temel sorundur ve Hükümetin yoksulluğu azaltması, yaşam koşullarını ve ekonomiyi geliştirmesi önerilen stratejinin merkezini oluşturmaktadır.

Birinci CAS, Azerbaycan için geniş kapsamlı bir programı harekete geçirmiştir. Azerbaycan'da orta vadede çıktılarının düzeyini ortaya koyabilmek için CAS ile iki makroekonomik senaryo geliştirilmiştir: Sürekli reform senaryosu ve kısa reform senaryosu. Sürekli reform senaryosu, reform adımlarının CAS süresince sürdürüleceğini varsaymaktadır. Banka Grubu, Azerbaycan'a yardım etme konusunda iç ve dış ortaklarla yakın bir şekilde çalıştığını belirtmektedir. Banka ekipleri, Azerbaycan'ın ekonomik programını düzenlemede IMF meslektaşlarıyla

¹⁹⁰ Türkiye için bu tarih, 28 Kasım 2000 gibi daha ileri bir tarihtir. CAS'ın Türkiye uygulaması için bkz. KAYIKÇI, Sabrina, (2004), "Dünya Bankası'nın Yeni Kredi Verme Yöntemi: Ülke Destek Stratejisi ve Türkiye Uygulaması", **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Ocak-Haziran, <http://yonetibilimi.politics.ankara.edu.tr/CAS.pdf>, Erişim Tarihi: 28 Kasım 2007.

¹⁹¹ Program amaçlı kredilerin altında bir de sektörel proje kredileri yürümektedir. Temel eğitim projesi, sağlık sektörü dönüşüm projesi bu kredilere örnek olarak verilebilir. Ayrıca, reform programının uygulanmasını destekleyici ve Banka girişimleri için temel hazırlayıcı nitelikte çözümleyici çalışmalar yürütüldüğü görülmektedir. Ülke Ekonomik Memorandumu, Ülke Mali Sorumluluk Raporu sözü edilen çalışmalardandır.

yakın bir şekilde çalışmaktadır. Banka, özellikle yapısal ve toplumsal sorunlar üzerine odaklanırken, IMF makroekonomik konulara odaklanmaktadır.

Dünya Bankası, 2003 yılından itibaren strateji değişikliğine gitmiş ve CPS adı altında Azerbaycan'a reform önerilerinde bulunmuştur. Bu süreç içerisinde Dünya Bankası Grubu Azerbaycan ile aktif olarak ilgilenmiştir. IFC bünyesinde petrol boru hatları; IDA bünyesinde kaynakların güvenliğinden ve kullanımından sorumlu kurumlar inşa edilmiştir.¹⁹²

Yeni işbirliği stratejisi 2007–2010 arası dört yıllık bir dönemi kapsamakta ve yıllık 250 milyon ABD Doları borç programını planlamaktadır. 2007–2010 dönemini kapsayan CPS'de diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, Azerbaycan'ın petrol rezervlerinin daha sınırlı olması nedeni ile gelecek 10–15 yıl içinde petrol dışı ekonomik alanların geliştirilmesinin gereği üzerinde durulmuştur. Böylelikle hem bugünkü hem de gelecekteki nesillerin yoksulluğu ile mücadele edilebileceği belirtilmiştir. Bunun için de Hükümetten makro ekonomik disiplini sağlaması, petrol dışı ekonomik alanlarda yatırımı artırmak için işletme çevresini geliştirmesi, kamu yönetimini şeffaflaştırması; temel sağlık ve sosyal koruma sistemlerini modernize etmesi; nüfusunun artan küresel baskılar karşısında daha rekabet edebilir ve daha iyi eğitilmiş olması için hem resmi hem de resmi olmayan eğitim ve öğretim dizgelerini dönüştürmesi; uzun süre ihmal edilen çevresel sorunların kayıt altına alınması istenmiştir. Azerbaycan'ın uzun erimde Avrupa ve Orta Asya arasında enerji ve mal akışı için bir transit geçiş merkezi olması düşünülmektedir (The World Bank, 2006, v).

Azerbaycan birinci ulusal yoksulluğu azaltma programını tamamlamakta ve bugün 2006–2015 dönemi için yeni bir “Yoksulluğu Azaltma ve Sürdürülebilir Kalkınma için Devlet Programı (State Program for Poverty Reduction and Sustainable Development -SPPRSD)” geliştirmektedir. Azerbaycan için en son önerilen ve 2007–2010 yıllarını kapsayan CPS programı, SPPRSD'nin amaçlarını yansıtmakta ve dört konuya yoğunlaşmaktadır (The World Bank, 2006, v):

¹⁹² Azerbaycan'da CAS'ın tamamlanma durumuna ilişkin bir çizelge (“Azerbaijan Country Assistance Strategy Completion Matrix, 2003–05”) için bkz. The World Bank, (2006), **Country Partnership Strategy FY07–10 for Republic of Azerbaijan, Document of The World Bank**, Report Number: 37812–AZ, December 7, 2006, Washington, USA: The World Bank, p.92.

(1) Kamu Yönetiminde Kalitenin Artırılması ve Şeffaflığın Geliştirilmesi:

Petrol gelirlerinin kullanımında şeffaflığı sağlayacak istikrarlı bir makro ekonomik çerçeve oluşturma; kamu harcamalarının planlanmasının ve yönetiminin geliştirilmesi; finans yönetimi ve personel alımı sisteminin güçlendirilmesi; ortak yönetimi oluşturma; hesapverebilirlik ve denetimi sağlama; hukuk dizgesini güçlendirme.

(2) Petrol Dışı Ekonominin Sürdürülebilir ve Dengeli Büyümesini Destekleme: Finansal hizmetlere erişimi genişletme; Uluslararası Finans Kurumu içinde ve işletme çevresini genişletme; özel sektörü güçlendirmek için doğrudan yatırım ve teknik yardım sağlama; kırsal ekonomiyi geliştirme; Orta Asya-Güney Kafkaslar-Kara Deniz bölgesel transit yolları için önemli altyapı hizmetlerini ve diğer hizmetleri yerine getirme; ve kamu kurumlarının etkililiğini ve finansal olarak varlığını sürdürebilmesini sağlama.

(3) Sosyal Hizmetlerin Kalitesini ve Erişilebilirliğini Artırma: İyi-kaliteli sağlık hizmetlerinin kapsamını genişletme; çağdaş eğitim dizgesini ve küresel olarak rekabet edebilir bilgi ekonomisini geliştirme; etkili sosyal yardım amaçlama; daha saydam, ulaşılabilir ve sürdürülebilir emeklilik dizgesini kurma; ve iç savaş nedeniyle yerini değiştirmek zorunda kalan insanlar için ekonomik fırsatları ve yaşam koşullarını artırma.

(4) Çevre Yönetimi ve İklim Değişikliği Gündemini Geliştirme: Kalıt alınan kirliliği yok etme, karbon emisyonlarını azaltma ve bioçeşitliliği artırma; seçilen alanlarda daha fazla sürdürülebilir doğal kaynak yönetimini destekleme; ve doğal afet yönetimini güçlendirme.

Bu dört temel üzerine inşa edilen stratejinin, IMF'nin stand-by düzenlemeleri ile paralel gitmesi öngörülmektedir.

Dünya Bankası ve Proje Kredileri: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, yeni ekonomik düzene geçiş ile birlikte karşılaştıkları sorunları çözmeye ve ekonomik krizden kurtulma konusunda Dünya Bankası'ndan çeşitli program ve proje kredileri ile destek almaktadırlar. Dünya Bankası örneğin 1995–1998 yılları arasında Azerbaycan'a dokuz proje için yaklaşık 309 milyon dolarlık kredi sağlamıştır. Dünya Bankası'nın Azerbaycan'a sağladığı ilk kredi petrol sektörüne yöneliktir. Azerbaycan ekonomisi içinde petrol ürünleri, toplam ihracatın

büyük bir bölümünü oluşturmaktadır. Ancak, ülke ekonomisinin sadece petrol sektörü üzerinde kurulması birçok sakıncayı da beraberinde getirmektedir. Dünya Bankası tarafından Azerbaycan'a verilen proje kredileri arasında şunlar sayılabilir (Aydın, 2007): 1995 Ağustos ayında Dünya Bankası tarafından alınan bir kararla sağlanan 65 milyon dolar tutarındaki "Rehabilitasyon Kredisi"; 1995 Temmuz ayında alınan bir kararla sağlanan 18 milyon dolar tutarındaki "Kurumsal Yapılanmaya Teknik Yardım Proje Kredisi"; 1997 Temmuz ayında alınan bir kararla sağlanan 70 milyon dolar tutarındaki "Kurumsal Düzenleme Proje Kredisi". Dünya Bankası tarafından Azerbaycan'a sağlanan bu üç proje kredisinin toplam tutarı 153 milyon dolardır ve 1995–1998 yılları arasında sağlanan toplam kredi tutarının yüzde 50'sini oluşturmaktadır.

Dünya Bankası, verdiği proje kredileri ile söz konusu ülkelerde altyapı hizmetlerinin yürütülmesi işini, Dünya Bankası'nca verilen projelere indirgemektedir. Bu proje anlaşmalarından biri 2007 yılında Azerbaycan ile Dünya Bankası arasında imzalanmıştır. Proje, Dünya Bankası'nın ülke genelinde içme suyu şebekesi ve kanalizasyon altyapı çalışmalarında kullanılmak üzere 230 milyon dolarlık kredinin Azerbaycan'a verilmesini öngörmektedir. Maliye Bakanı ile Dünya Bankası temsilcisi tarafından imzalanan anlaşma ile, kredinin toplam yirmi bölgedeki içme suyu şebekesi ve kanalizasyon altyapılarının yenilenmesi ve onarımı, su arıtma ve atık su temizleme merkezlerinin kurulması ve işletimi alanlarında kullanılması kararlaştırılmıştır. İlgili çalışma planlarının da onaylandığı projenin, 2012 yılına kadar tamamlanması öngörülmektedir ("Dünya Bankası Azerbaycan'a 230 Milyon Dolarlık Kredi Verdi", 2007).

Söz konusu kredilerin başlıca amacı ülkedeki ekonomik reformlara ve istikrar politikalarına destek olmaktır. Alınan krediler serbest piyasa ekonomisinin temel ilkelerinin uygulanması ve tam rekabet koşullarının sağlanması için kullanılmaktadır. Bu süreçte özelleştirmeler yapılmakta, özel kesimin gelişmesi için uygun ortam yaratılmaya çalışılmaktadır.

Ancak, uluslararası finans kuruluşlarından alınan krediler Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'ni bugün büyük bir borç sarmalının içine sokmuştur. Dolar cinsinden ödenen uluslararası borç; iç enflasyon oranı, dolarla ilişki halindeki

yerel paranın değer kaybından çok daha düşük olduğu için özellikle Kırgızistan gibi ülkeler için zararlı olmuştur (Kleinbach, 1999).

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, uluslararası örgütlerden aldıkları kredilerin dışında ayrıca “dış yardım” adı altında uluslararası ortamdan yardım almaktadırlar. Dış yardımın diğer kredi borçlarından ayrıldığı nokta, insaniyet anlayışı noktasında ticari bir amacının olmamasıdır. Eğer amacına uygun kullanılırsa, dış yardımların geri ödeme dönemleri piyasa koşullarında alınan kredi ya da benzeri yardımlardan daha az baskıcıdır. Ayrıca, dış yardımların neoliberal reformlarla bağlantısının olmaması gerekir (Kleinbach, 1999). Çünkü uluslararası finans örgütleri tarafından verilen krediler, neoliberal reformların uygulanması koşuluna bağlıdır.

Çizelge 17’de Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri resmi kalkınma yardımı almaları bakımından incelenmiştir.

Çizelge 17: Resmi Kalkınma Yardımı Alımı Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2005 Tahmini)

lkeler	(Milyon \$)
Azerbaycan	223.4
Kazakistan	229.2
Kırgızistan	268.5
Özbekistan	172.3
Türkmenistan	28.25

Kaynak: Veriler CIA’nın internet sitesinden elde edilmiştir: “Azerbaijan”, 2008b; “Kazakhstan”, 2008a; “Kyrgyzstan”, 2008; “Uzbekistan”, 2008; “Turkmenistan”, 2008.

Uluslararası kalkınma yardımları ile bölgeye akan paralar, zaten toplumun en st kesiminde yer alan halkın çıkarlarına hizmet etmektedir (Boehm, 1996). Buna bağlı olarak, alınan kalkınma yardımları ülkelerin kalkınmasına katkıda bulunamamaktadır.

IMF ve Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri: Dünya Bankası ile işbirliği halinde çalışan IMF, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılması konusunda etkili olan bir aktördür. IMF tarafından önerilen yapısal reform programları; karar alma mekanizmasında devletin ekonomiye müdahalesini azaltmayı, ekonomik etkililiği ve hızlı yeniden yapılanmayı sağlamayı, özellikle enerji ve doğal gaz sektörlerinde devlet monopolü işletmelerin özelleştirilmesini, seçmenlerin kararını etkileyecek olan özel toprak mülkiyetine izin veren yasal ve düzenleyici çerçevenin hızlı bir şekilde oluşturulmasını içermektedir. Yapısal gündem ayrıca kamu personeli ve emeklilik reformunu, bankacılık dizgesinin yeniden yapılandırılmasını, dış borç yönetimini, istatistiklerin geliştirilmesini ve yasal ve düzenleyici çerçevenin modernizasyonunu içermektedir. Birçok girişim, özel sektörün geliştirilmesini ve rüşvetin yok edilmesini amaçlamaktadır. Bu süreçte Dünya Bankası ile yapılan görüşmelerin ardından Cumhuriyetler için “Yoksulluğu Azaltma Strateji Belgesi” (Poverty Reduction Strategy Paper-PRSP) hazırlanmaktadır. Bu belge ile söz konusu ülke Hükümetlerine yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfusa yönelik olarak geliştirmeleri gereken politika konusunda önerilerde bulunmaktadır. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'ne sağlık alanında önerilen politika, sağlık hizmetlerinin fiyatlandırılması, özel sağlık hizmetlerinin desteklenmesi yönündedir. Aynı şekilde eğitim reformu, eğitim hizmetlerinin orta erimde fiyatlandırılmasını öngörmektedir (IMF, 2000).

Dünya Ticaret Örgütü ve Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nden sadece Kırgızistan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) üyesidir. Azerbaycan, Kazakistan ve Özbekistan “gözlemci üye” statüsünde iken Türkmenistan ise DTÖ'ye üyelik başvurusunda bulunmamıştır.

Kırgızistan 20 Aralık 1998 tarihinde DTÖ'ye üye olmuştur. Kırgızistan'ın daha 1990'ların başında Batı tarafından “*demokrasi adası*” olarak adlandırılmasında kuşkusuz, Kırgızistan'ın özelleştirme ve toprak reformu konusundaki çabaları etkili olmuştur. Aynı süreç, Kırgızistan'ın DTÖ'ye üyeliğini de kolaylaştırmıştır.

DTÖ, Ticaret Politikaları Gözden Geçirme Mekanizması aracılığıyla üye ülkeler hakkında raporlar hazırlamakta ve üye ülkelerin ticaret politikalarını değerlendirmektedir. Kırgızistan için hazırlanan ve 13 Aralık 2006 tarihinde

yayımlanan Raporda (WTO, 2008a): Kırgızistan'ın piyasa ekonomisine geçişte ciddi ilerlemeler kaydettiği, ancak, reformlara devam edilmesinin gerekli olduğu, yapılan tarım reformlarının, sağlanan fiyat serbestisinin, finans sektörü liberalizasyonunun ve kapsamlı özelleştirmelerin ülkenin Asya ve Rusya krizleriyle başa çıkmasına yardımcı olduğu, halen büyük ölçüde altın madenciliği ve tarıma bağımlı olan ekonomide imalat ve hizmetler sektörlerinin çeşitlendirilmesine gereksinim duyulduğu, sürdürülebilir kalkınmanın yabancı özel yatırımı gerektirdiği, bunun için de iş ortamının iyileştirilmesinin, kamu kurumlarına olan güvenin tesis edilmesinin ve yolsuzlukla mücadelenin şart olduğu, ticaretin serbestleştirilmesi, finans sektörünün güçlendirilmesi, ulaştırma ve gümrük hizmetlerinde etkinliğin artırılmasının bu yönde atılacak diğer adımlar olduğu vurgulanmaktadır.

Azerbaycan, 16 Temmuz 1997 tarihinde DTÖ'ye üyelik başvurusunda bulunmuş ve ilk katılım görüşmeleri Haziran 2002'de yapılmıştır. Azerbaycan ile DTÖ arasındaki en son görüşme Mart 2006'da yapılmıştır. Piyasaya erişim konusundaki iki taraflı görüşmeler, malların ve hizmetlerin sunumunun gözden geçirilmesi temeline dayandırılmaktadır (WTO, 2008b). Kazakistan ise, 6 Şubat 1996 tarihinde DTÖ'ye üyelik başvurusunda bulunmuş ve 2004 yılında taraflar arasında malların ve hizmetlerin dolaşımına ilişkin görüşmeler yapılmıştır. Kazakistan ile DTÖ arasındaki en son görüşme Kasım 2006'da yapılmış ve Eylül 2006'da da en son gözden geçirilmiş Rapor Taslağı yayımlanmıştır (WTO, 2008c). Özbekistan ise, 21 Aralık 1994 tarihinde DTÖ'ye katılım için ilk başvurusunu yapmıştır. Özbekistan, Ekim 1998'de Dış Ticaret Rejimi Hakkında Sözleşme'yi kabul etmiş ve ilk katılım toplantısı Temmuz 2002'de yapılmıştır. 2005 yılında yapılan görüşmede, Özbekistan ile DTÖ'ye üye ülkeler arasında iki taraflı olarak malların ve hizmetlerin serbest dolaşımı kabul edilmiştir. Katılım görüşmelerinin üçüncü toplantısı Ekim 2005'te yapılmıştır (WTO; 2008d). Türkmenistan ise DTÖ'ye üyelik başvurusunda bulunmamıştır.

Avrupa Birliği ve TACIS Programı: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılması süreci ile ilgilenen bir diğer aktör Avrupa Birliği (AB)'dir. 1990 yılında SSCB'nin dağılması ve kutuplardan birinin ortadan kalkması, AB tarafından küresel anlamda yakalanan bir fırsat olarak algılanmıştır. AB, küresel etkinliğe sahip olma, kendi güvenliğini sağlama ve kendi

ilkelerini, çıkarlarını gözetten bir dış politika anlayışının eski Sovyet bloğu ülkelerinde ve diğer bölgelerde benimsenmesi konusunda çeşitli projeler yürürlüğe koymuştur. Bu bölgelerden biri de Orta Asya ve Kafkasya'dır. Orta Asya ve Kafkasya, küresel mücadelenin yeni oyun alanlarından biri haline gelmiştir. Özellikle Hazar Havzası'nda bulunan enerji kaynakları güçlü bir çekim merkezidir. Kömür ve çelik madenlerinin paylaşımı fikriyle kurulan AB için bu bölgenin zengin yeraltı kaynaklarının, diğer güçlerin (özellikle ABD) inisiyatifine bırakılması, gelecekte Avrupalı devletler için ciddi sorunlar doğurabilir.

AB, bu bölge ile ilgili olarak ulaşmak istediği amaçları üç proje üzerinden yürütmektedir. Bunlar, TACIS (Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkelerine Teknik Yardım -Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) ve resmi olarak TACIS'in olanaklarından faydalanarak yaşama geçirilmeye çalışılan INOGATE (Devletlerarası Avrupa'ya Petrol ve Gaz Taşımacılığı -Interstate Oil and Gas Transport to Europe) ve TRACECA (Avrupa Kafkaslar Asya Ulaştırma Koridoru -Transport Corridor Europe Caucasus Asia).¹⁹³ Ayrıca, 1999 yılından bu yana yürürlükte olan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları da Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri ile AB arasındaki politik çatıyı oluşturmaktadır.

1991–2006 yıllarını kapsayan 15 yıllık bir süreçte, bölgeye 1,3 milyar Euro harcamada bulunan AB'nin, bundan sonraki süreçte 2013'e kadar kesenin ağzını biraz daha açarak 750 milyon Euro'luk bir bütçe öngörmesi, AB açısından uzun vadeli bir işbirliğinin düşünüldüğünün somut bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. AB açısından Orta Asya, 1991'den bu yana hiç bu kadar ön plana çıkmamıştır. AB için bölgede öncelikli aktör son döneme kadar Rusya idi. Nitekim Oliver Roy, 1992 tarihinde yayınlanan "Afganistan ve Orta Asya" başlıklı makalesinde Batı ülkelerinin gözdesinin Rusya olduğunu, yani istikrar olduğunu iddia etmekte ve "Batılılar her zaman istikrarsızlıktan kaçındıkları için Rusları desteklemişlerdir" demekteydi. Batı dünyasının gözünde bütün Orta Asya ile karşılaştırıldığında Rusya'nın daha fazla potansiyeli vardı ve gelişmeye hazır büyük

¹⁹³ TRACECA Avrupa Kafkasya Asya Ulaştırma Koridoru olarak, koridor boyunca ekonomik ilişkileri, ticareti ve ulaşım bağlantılarını geliştirme amacına sahiptir. TRACECA, hakkında daha fazla bilgi için bkz. TRACECA, 2008.

bir pazardı (Erol, 2006). Ancak, bugün ibre Orta Asya ülkelerinden yana dönmüş durumdadır.

AB, Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından 1991 yılında, uluslararası alanda etkinliğini artırmak için seçtiği proje merkezli çalışma yöntemini uygulamaya başlamıştır. Aynı yıl yürürlüğe konan TACIS Programı, ekonomik girişimler açısından önemli olduğu kadar, projeye dâhil edilen ülkelerde AB'nin daha yakından tanınmasına ve örgütün o ülkelerde kendi ilkelerine uygun bir alt yapı kurmasına olanak sağlamaktadır. TACIS kapsamında Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan, Türkmenistan, Tacikistan, Moldova, Moğolistan, Gürcistan, Ermenistan, Rusya, Ukrayna ve Belarus'a çeşitli alanlarda yardım yapılmıştır. Projenin hedefleri arasında, serbest piyasa ekonomisine geçişte bu genç Cumhuriyetlere yardımcı olmak, söz konusu ülkelerde demokrasi ve hukukun üstünlüğünün gelişmesine destek olmak ve politik-ekonomik istikrarın sağlanmasına olanak yaratmak sayılabilir (TACIS, 2008).

TACIS kapsamında ülkelere verilen destekler üç ayrı başlık altında projelendirilmektedir (TACIS, 2008): Ülke programları, bölgesel programlar ve küçük çaplı projeler. TACIS programı ilk oluşturulduğu dönem öncelikle destek sağlanacak ana konular arasında enerji, ulaştırma, sanayi ve ticari işletmeler, gıda üretimi ve dağıtımı ve eğitim alanı belirlenmiştir.

1991'de başlayan TACIS programlarıyla ilgili olarak 2002 yılında yeni bir düzenleme yapılmıştır. Avrupa Komisyonu tarafından yürürlüğe konulan yeni uygulamada öncelikli bölgeler belirlenmiş ve bu bölgelerle ilgili olarak strateji belgeleri hazırlanmıştır. 30 Ekim 2002'de yaşama geçirilen bu yeni uygulamayla Orta Asya ve Kafkasya bölgesine yönelik yeni bir proje başlatılmıştır. 2002–2006 yıllarını kapsayan dönemde, geçmiş TACIS programından edinilen deneyimle daha geniş çaplı çalışmaların yaşama geçirilmesi hedeflenmektedir. 1991–2002 yılları arasındaki TACIS programlarıyla Orta Asya ve Kafkasya devletlerine 366 milyon Euro yardım yapılmıştır. Strateji Belgesi'nde ise yıllık 50 milyon Euro ödenek ayrılması öngörülmüştür (Kıraç, 2008).

Yapısal Reformlar ve Sağlık Hizmetlerinde Dönüşüm: Neoliberal politikaların en çok dönüşüme uğrattığı alanların başında sağlık hizmetleri gelmektedir. Bir dönem kapitalist dünyaya örneklik oluşturan sağlık hizmetleri bugün ise yapısal uyum politikalarına konu olmaktadır. Sosyalist ve kapitalist toplumlar en iyi sağlık hizmetleri konusunda karşılaştırılabilirler. Sosyalist toplumlarda sağlık hizmetlerine en üst düzeyde önem verildiği için bu toplumlar halk sağlığı konusunda iyi bir sicile sahiptir, buna karşın kapitalist toplumlarda tam tersi bir durum söz konusudur. Dünyada bugün kapitalizmin çizdiği sahneye bakarak bu denencenin doğruluğu kanıtlanabilir. Resmi istatistiklere göre her yıl yetersiz beslenmeye (ya da daha doğru bir ifade ile açlığa) bağlı hastalıklardan dolayı 40 milyon insan ölmektedir. 5.6 milyon insan AIDS ve AIDS'e bağlı hastalıklardan ve 33,6 milyon insan HIV virüsüne bağlı hastalıklardan ölmektedir. Bu boyutta ve her geçen gün daha da büyüyen bir soruna karşın insanların temel sağlık hizmetlerini karşılamak için gerekli olan para miktarı tüm dünyada yıllık askeri bütçenin yaklaşık %3'üne denk gelmektedir. Bu sahne elbetteki tekeli kapitalizmin itibarını sarsmaktadır ("Health in The USSR", 2007). SSCB'nin özellikle sağlık ve sosyal güvenlik konusunda kapitalist dünya ile karşılaştırılmayacak ölçüde ileri bir aşamada olmasının nedeni, temel olarak sosyalist düzenin sömürsüz dünyayı gerçekleştirme çabasıdır. Bu çabanın sağlık hizmetlerindeki bir görünümü, ana çocuk sağlığı kurumlarının ve sağlık emekçilerinin gereksinim duyulan sayı ve nitelikte olmasıdır. Bir başka görünümü, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi ve koruyucu sağlık hizmetlerinin öncelenmesidir. Diğer bir görünümü de sağlık alanındaki ilerlemelerin sadece sağlık hizmetleriyle değil; eğitim, yeterli ve dengeli beslenme olanaklarının yaratılması, sosyalist yaşamın yapı taşlarını oluşturan okul öncesi kurumların her yerde kurulması gibi ilk akla gelen hizmetlerle tamamlanmasıdır.

Yapısal uyum politikalarından nasibini alan sağlık hizmetleri bugün uluslararası finans örgütleri tarafından verilen kredilerle yürütülen hizmetlere dönüştürülmüş durumdadır. Bu doğrultuda, USAID, Kırgızistan'da sağlık alanının yeniden yapılandırılması için 2004 yılında bir proje başlatmıştır. Hizmetten "yararlanan öder" dizgesine dayanan bu projenin amacı, aile hekimliği dizgesini Kırgızistan'da geliştirmek ve bu konuda başta doktorlar olmak üzere sağlık çalışanlarının yeniden eğitilmesini sağlamaktır.

Bu konuda başlatılan girişimlerin ardından ülkenin tamamı için sağlık finans dizgesini kuracak olan ilk yasa parlamentodan geçmiştir. Aile hekimliği dizgesinin uygulanmaya başlaması ile ayakta tedavi edilen hastaların %58,2'si (hedef %56 iken) bu dizgeye dâhil olmuştur. Proje dâhilinde ulusal ölçekte aile hekimlerinin %73'ü ve aile hemşirelerinin %64'ü, oblast düzeyinde kurulan Aile Sağlık Eğitim Merkezleri (Family Medicine Training Centers)'nde hizmetiçi eğitime alınmıştır. Söz konusu Proje, Sağlık Bakanlığı ve sivil toplum örgütleri ile ortaklaşa, tam bir “yönetişim” zihniyeti ile yürütülmektedir. Sağlık Bakanlığı, Projenin uygulanacağı pilot bölgeleri seçerken; 48 sivil toplum örgütü (NGO) de bu Proje bünyesindeki bir alt Proje ile 7,000'den fazla insanın yararlanabileceği başka sağlık projeleri ve temiz içme suyu projesi geliştirmekte ve yürütmektedir (USAID, 2008, 1–2).

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde sağlık alanının yaşadığı dönüşüm aşağıdaki çizelgelerden izlenebilir. Çizelge 18'de Cumhuriyetlerin bütçeden sağlık alanına ayırdıkları pay gösterilmektedir. Cumhuriyetler “Toplam Devlet Harcamaları İçinde Sağlığa Ayrılan Oran” bakımından karşılaştırıldıklarında, Azerbaycan %3,4 ile bütçeden en az payı ayırırken; %14,9 ile Türkmenistan en fazla payı ayırmaktadır. Buna koşut olarak, Cumhuriyetler “Toplam Sağlık Harcamaları İçinde Özel Harcamaların Oranı” bakımından karşılaştırıldıklarında da Azerbaycan %75.0 oranı ile en fazla özel harcamayı gerçekleştirirken; Türkmenistan %31.1 oranı ile en az özel harcamayı gerçekleştirmektedir. Kuşkusuz, Türkmenistan'ın yapısal uyum politikalarını uygulamaya koymaması, genel bütçeden sağlık hizmetlerine en fazla payı ayırmasında etkili olmuştur. Türkmenistan kişi başına düşen (1000 kişi) doktor sayısı bakımından da diğer Cumhuriyetlerle karşılaştırıldığında daha iyi bir durumdadır.

Çizelge 18: Sağlık Harcamaları Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (Yıl: 2004 / Miktar: %)

Konu	Azerbaycan	Kazakistan	Kırgızistan	Özbekistan	Türkmenistan
GSYİH İçinde Sağlığa Ayrılan Miktar	3.6	3.8	5.6	5.1	4.8
Toplam Sağlık Harcamaları İçinde Devletin Payı	25.0	59.8	40.9	46.6	68.9
Toplam Sağlık Harcamaları İçinde Özel Harcamaların Oranı	75.0	40.2	59.1	53.4	31.1
Toplam Devlet Harcamaları İçinde Sağlığa Ayrılan Oran	3.4	10.2	8.3	7.8	14.9
Sağlık Konusundaki Toplam Harcamalar İçinde Dış Kaynakların Oranı	1.6	0.9	15.1	3.9	0.4
Devletin Sağlık Harcamaları İçinde Sosyal Güvenliğe Ayırdığı Miktar	0.0	0.0	14.6	n/a	6.1
Özel Sağlık Harcamaları İçinde Cepten Yapılan Harcamaların Oranı	93.60	100.00	94.30	96.20	100.00

Kaynak: WHO (2008a; 2008b; 2008c; 2008d; 2008e).

Çizelge 19: Sağlık Çalışanları Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2003)

Sağlık Çalışanı	Azerbaycan		Kazakistan		Kırgızistan		Özbekistan		Türkmenistan	
	Toplam Sayı	1,000 Kişiye Düşen Sayı	Toplam Sayı	1,000 Kişiye Düşen Sayı	Toplam Sayı	1,000 Kişiye Düşen Sayı	Toplam Sayı	1,000 Kişiye Düşen Sayı	Toplam Sayı	1,000 Kişiye Düşen Sayı
Doktor	29,68	3.55	54,613	3.54	12,902	2.51	71,623	2.74	20,032	4.18
Hemşire	59,53	7.11	92,773	6.01	31,557	6.14	256,183	9.82	43,359	9.04
Ebe	9,803	1.17	8,018	0.52	2,663	0.52	21,270	0.82	-	-
Diş Hekimi	2,272	0.27	5,215	0.34	992	0.19	3,606	0.14	876	0.18
Eczacı	1,842	0.22	10,390	0.67	158	0.03	899	0.03	1,626	0.34
Diğer	-	-	-	-	-	-	-	-	7,846	1.64

Kaynak: WHO (2008a; 2008b; 2008c; 2008d; 2008e).

7.4. Yeniden Yapılandırma Alanları Bakımından İncelenmesi

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, 1991 yılında bağımsızlıklarını kazandıktan sonra ulus devletinin inşasına, öncelikle kamu yönetimi örgütünün ulusallaştırılması ile başlamışlardır. Bu ise federe devlet yapısının ulus devlete dönüştürülmesi ve hepsinden önemlisi devletin Komünist Parti'den ayrıştırılması anlamına gelmektedir.

Bu süreçte önemli reformlar yapılmıştır. Reforma tabi tutulan alanlar arasında merkezi ve yerel yönetimler, kamu personel dizgesi, kamu maliyesi ve sosyal güvenlik dizgesi sayılabilir.

7.4.1. Merkezi Yönetim: İyi Yönetişim ve Kapasite İnşası

Devletin yeniden yapılandırılması sürecinde reforma tabi tutulan alanların başında merkezi yönetim örgütü gelmektedir. Söz konusu reformlar 1991'deki bağımsızlığın kazanılmasının hemen ertesinde başlatılmıştır. 1991'den bu yana yürütülen reformlar üç aşamada incelenebilir (Aslanov, 2007, 234–236):¹⁹⁴

(1) Federe kamu yönetiminin ulusal kamu yönetimine dönüştürülmesi reformları: Bu aşamada siyasi sorunların çözülmesi ile birlikte Sovyet kamu yönetimi, ulusal kamu yönetimine dönüştürülmüştür. SSC Komünist Partisi Sekreterliği Cumhurbaşkanlığına; Bakanlar Sovyet'i Başbakanlığa; Ali Sovyet¹⁹⁵ Parlamentaoya; rayon (il) parti örgütü rayon icra hâkimiyetine; kent, kasaba, köy yerel halk sovyetleri ise belediyelere dönüştürülmüştür. Birlik ve Cumhuriyet bakanlıkları tek düzene oturtulmuştur. Bakanlıkların bir kısmı birleştirilmiş, bir kısmı devlet

¹⁹⁴Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin tamamında devletin yeniden yapılandırılması temelinde bu üç aşamalı reformlar üzerinden yürütülmektedir. Ancak, söz konusu reformlara ilişkin dönemler Cumhuriyetlerin iç dinamiklerine bağlı olarak farklı tarihlere denk gelebilmektedir. Örneğin Azerbaycan için Birinci dönem reformlar 1991–1995 yıllarını; ikinci dönem reformlar 1998–2003 yıllarını; üçüncü dönem reformlar ise 2003 ve sonrası dönemi kapsamaktadır.

Azerbaycan'da 1998 yılından itibaren kamu yönetimi alanında önemli reformlar yapılmıştır. Bu süreçte, Kamu Yönetimi Reform Devlet Komisyonu kurulmuş, ona bağlı memurlardan oluşan çalışma öbekleri yaratılmış, kamu yönetimi dizgesinin oluşturulması ve iyileştirilmesi için reformlara başlanmıştır. Dönemin temel reform belgeleri arasında Kamu Yönetimi Reform Devlet Komisyonunun Kurulması Hakkında Karar, Devlet Kulluğu ile İlgili Kanun ve Kararlar ve Yoksulluğun Azaltılması ve Ekonomik Gelişme Hakkında Devlet Programı bulunmaktadır. Azerbaycan için 2003 sonrası dönemin temel reform belgeleri arasında Sosyo-Ekonomik Kalkınmanın Hızlandırılması Hakkında Kararname, Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişim Programı, e-Azerbaycan (2005–2008) Programı, Yoksulluğun Azaltılması ve Sürdürülebilir Kalkınma Devlet Programı (2006–2015), Yolsuzlukla Mücadele Programı (2004–2006) vb. sayılabilir (Aslanov, 2007, 236).

¹⁹⁵ Özbekistan'da Parlamento hâlâ Ali Sovyet olarak anılmaktadır.

komitelerine, bir kısmı da kamu işletmelerine dönüştürülmüştür. Bu süreçte kamu işletmelerinin özelleştirilmesi de gerçekleştirilmiştir.

(2) Ulusal kamu yönetimi dizgesinin biçimlendirilmesi ve güçlendirilmesi reformları: Bu süreçte devlet piyasa ekonomisine eklenmiş ve piyasa ekonomisinin gerekli kıldığı kurumlar oluşturulmuştur. Bunlara vergi, maliye, dışişleri, mahkeme dizgesi, özellikle Anayasa Mahkemesi vb. kurumları ve kamu hizmeti kuruluşlarını dâhil etmek mümkündür. Bu dönemde neoliberal politikaların etkisi ile devletin ekonomik faaliyetlerden uzak durduğu ve düzenleyici devletin ve düzenleyici devlete ait kurumların inşa edildiği görülmektedir. Bu süreçte Dünya Bankası ve öteki uluslararası aktörlerin etkisi ile ulaştırma, enerji ve ekonomik kalkınma bakanlıkları kurulmuştur. Ayrıca, kamu maliyesi (gelirler ve giderler, bütçe süreci) ve kamu personeli alanında önemli reformlar yapılmıştır.

(3) Kamu yönetiminde verimliliğinin artırılması reformları: Devletin yeniden yapılandırılmasının üçüncü dönemi olarak adlandırılan bu dönemde özellikle yolsuzlukla mücadele, kamu hizmetlerinin verimlilik ve etkinlik gücünü artırma, özelleştirmenin hız kazanması, e-devlet uygulamaları, hizmetlerde yerelleşme, sektörel ve bölgesel kalkınma programları gibi piyasa ekonomisi ile bütünleşmeyi sağlayan reformlar yapılmıştır.

Uluslararası örgütler tarafından önerilen yapısal uyum politikaları eşliğinde yürütülen bu reformların bir ayağında ise “yönetişim” anlayışının egemen devlet yönetimi anlayışına dönüştürülmesi bulunmaktadır. Böylelikle, kamu yönetiminde karar alma ve politika belirleme süreci de tamamen dönüşüme uğratılmaktadır. Bu yeni düzenleme ile merkezi yönetimin kamu adına karar alma ve uygulama düzeneklerinin “yönetişim” modeliyle küresel sermayenin örgütlerine devredilmeye çalışıldığı görülmektedir.

1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan Zirvede (United Nations, 1992b), sürdürülebilir kalkınma için, yaşanan sorunların çözümünde yalnız merkezi yönetimin değil, tüm aktörlerin yani yerel yönetimlerin, özel sektör ve meslek kuruluşlarının, hükümet dışı kuruluşlar ve sivil toplum örgütlerinin etkin katılımını amaçlayan çok aktörlü bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Sürdürülebilir kalkınma için, ekonomik, sosyal ve çevresel alanlarda tüm aktörler arasında uyumun sağlanması, faaliyetlerin izlenmesi ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi, katılımın

arttırılması gerekmektedir. Küreselleşme ile daha etkin ve akılcı (rasyonel) bir yönetsel yapılanma, devletin kararlarını toplumun tüm kesimlerinin katılımıyla alması, hukukun üstünlüğü, açıklık, şeffaflık, sorumluluk, hesap verebilirlik, güvenilirlik ve tutarlılık gibi ilke ve değerler tüm dünyada aranır olmuştur. Bu süreçte Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde yürütülen reform çabalarını da bu ilkeler şekillendirmektedir.

“Yönetişim”, bir ülkede kaynaklar üzerinde denetimi elinde bulduran otoritenin, bu kaynakları ekonomik ve toplumsal gelişme için nasıl kullandığını belirleyen gelenekler ve kurumsal yapı olarak nitelendirilmektedir. Kararların nasıl alındığı, yurttaşların bu sürece katılım yollarını içermektedir. Bu genel tanım, şirketlerin ortaklarına ve müşterilerine olan sorumluluklarından insan haklarına, yerel yönetimlerden devletin düzenleyici rolüne kadar toplumsal yaşamın hemen her alanını ilgilendirmektedir; ve devletin bu doğrultuda yeniden yapılandırılması söz konusudur. Refahın artırılması ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi konularında devlet ile birlikte özel sektör ve sivil topluma ortak sorumluluklar verilmektedir.

Bu süreçte “katılımcılık”, özel sermaye şirketlerini ve sermayenin kurduğu “sivil toplum örgütleri”ni de içermektedir. Ülkeyi “pazar”, devleti “tüccar”, vatandaş “müşteri” konumuna getirmeyi amaçlayan ve ironik bir biçimde “Batı'ya uyum” adı altında yapılan düzenlemeler ile, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde küresel eklemlenmenin altyapısı tamamlanmaya çalışılmaktadır.

Bu süreçte kamu yönetimi örgütüne, sürecin işleyişini kolaylaştıran kurumlar olarak düzenleyici üst kurullar eklenmektedir: Enerji Üst Kurulu, Telekomünikasyon Üst Kurulu, Rekabet Kurulu gibi. Kurullar, devletler üstü konumlarıyla aslında birer yönetim kurumlarıdır. Bakanlık tipi örgütlenme yerine öngörülen kurullarda, “yönetişim” ya da “iyi yönetimi başarma” adı altında uluslararası şirketler temsilci bulundurabilmektedirler. Yapısal uyum reformlarını uygulama konusunda en ağır hareket eden Türkmenistan'da bile 2007'deki iktidar değişikliği ile işbaşına gelen Berdimuhammedov döneminde petrol ve doğal gaz piyasasını düzenlemek için Petrol ve Doğal Gaz Piyasasını Düzenleme Üst Kurulu oluşturulmuştur (“Key Reports: 2008 Investment Climate Statement – Turkmenistan”, 2008).

Uluslararası örgütlere göre yönetim, katılımcılığın artırılması, etkinlik ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi için ülke içinde yaşayan kişilerle, dünyanın diğer bölgelerindeki kişilerin biraraya gelip ortaklıklar kurması ve deneyimlerini paylaşmalarıdır. Az gelişmiş ülkelerde yönetimin geliştirilmesi adı altında ortaya atılan yönetim zihniyetinin, “dünyanın diğer bölgelerindeki kişiler” ile tanımladığı ise çokuluslu şirketler ve sermaye kökenli sivil toplum örgütleridir.¹⁹⁶

Nitekim “*ortak yönetim ve yeniden yapılanma –corporate governance and restructuring*” adı altında yapılan düzenlemelerde, hükümetler, işletmelere yatırım için uygun ortam yaratmakla sorumlu tutulmaktadırlar. Ancak bu süreçte eski SSCB Cumhuriyetleri, işletmelere yatırım iklimi bakımından uygun ortam sağlayamadıkları için eleştirilmektedirler (Exeter ve Fries, 1998, 27).

7.4.2. Taşra ve Yerel Yönetimler

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde devlet yönetim dizgesi geleneksel olarak merkezi bir yapıya sahiptir. Ancak son yıllarda gerçekleştirilen yeniden yapılandırma çalışmaları ile bu alanda kimi değişikliklere gidilmiştir. Dünya Bankası ve Asya Kalkınma Bankası gibi uluslararası örgütler tarafından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’ne önerilen reform çalışmalarında özellikle yerinden yönetim, kamu yönetimi reformu ve yolsuzlukla mücadele konularına ağırlık verilmektedir. Bu süreçte hükümetler de, şeffaflığın ve verimliliğin artırılması ve merkezi yönetim tarafından kullanılan yetkilerin yerel ölçeğe aktarılması için yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması konularına önem vermektedirler.

“Yerel otoriteler ve topluluklar kalkınma konusundaki önceliklerini belirleyebilecek durumdadırlar. Özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin aktif katılımı ile iktidarın ve merkezi hükümet kaynaklarının yerelleşmesine, belediye gelirlerinin gözden geçirilmesine gereksinim vardır” vurgusu, toplumun en zayıf bölümleri

¹⁹⁶ Yöneten ile yönetilen taraflarını varsayan bir kavram olan yönetim, ekonomik ve siyasi nedenlerden dolayı eleştirilmektedir. Eleştirileri şu konularda toplayabiliriz: Yönetişim alanında tanımlanan toplum, sermaye kesiminden ibarettir. Sermaye yani şirketler siyasal ve yönetsel iktidarın açık sahibi kılınmaktadır. İktidar formülünde sermayenin toplumsal karşıtı işçi kesimine yer verilmemektedir. İşçiler, sivil toplum içinde görülmüştür. Oysa günümüzde tüm ülkelerde sermaye kesimi dışındaki kesimlerin örgütlülük dereceleri düşüktür. Dolayısıyla sivil toplum niteliği taşıyan örgütlenmeler asıl olarak yine sermaye kesiminin güç sergilediği örgütlenme tarzlarıdır. Yönetişim konusuna eleştirel olarak yaklaşan bir çalışma için bkz. GÜLER, Birgül Ayman, (2003a), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, Sayı: 9, ss.93–116.

üzerinde amaçlanan stratejileri ortaya koymaktadır (Elliot, 1994, 101). Bu arada Birleşmiş Milletlere bağlı UNDP'nin oluşturduğu “Demokratik Yönetişim Fonu”, birçok az gelişmiş ülkede “*mali yerelleşme*” ve “*güvenlik sektörü*” gibi alanlarda projeler geliştirerek ve bunların demokratikleşmeye katkı yaptıklarını belirterek yeni yaklaşımlara gitmektedir.¹⁹⁷

7.4.3. Kamu Personel Dizgesi

SSCB'nin dağılması ile birlikte bağımsızlıklarını kazanan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devlet yönetiminin önünde duran en önemli sorunlardan biri kamu personel düzenine ilişkindir. Söz konusu ülkelerde Sovyet döneminden kalan nomenklatura bürokrasi anlayışı ve kamu personeli yetiştiren bir eğitim kurumunun olmayışı, bugün Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devlet yönetiminde karşılaşılan sorunların başında gelmektedir.

Soruna yönelik olarak Cumhuriyetlerin tamamında Cumhurbaşkanlığına bağlı bir Kamu Yönetimi Okulu kurulmuştur. Bu, aynı zamanda, Cumhuriyetlerin ulus devlet olmaları yönünde atılmış önemli bir adımdır. Çünkü bürokrasi, Çarlık Rusyası ve Sovyet Rusya ile kesintiye uğratılan devlet geleneğinin ve yönetim düzeninin oluşturulması açısından önemlidir. Ayrıca bir ülkeyi “çağdaş” hale getirecek siyasî, idarî ve teknik kadrolar ancak böyle bir eğitim dizgesi içinde yetiştirilebilir. Önce çağdaşlaştırılmaya ve yeni bir eğitim dizgesiyle yetiştirilmeye çalışılan kamu personeli, bir süre sonra çağdaşlaşma atılımlarının itici gücünü oluşturacaktır. Bu çaba, ülke sorunlarına kendini adanmış ve gittikçe artan bir oranda ‘çağdaşlaşmanın bütüncül’ bir kavram ve gereksinim olduğunu anlayan ulusal ve ulusçu kadroların oluşmasına olanak verecektir. Hiç kuşkusuz bu mülkiyeliler, ulusçu kadroların itici gücünü oluşturacaktır.

¹⁹⁷ UNDP, Türkiye’de de yerelleşme konusundaki çalışmalarını sürdürmektedir. UNDP'nin 2004 yılında Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ile ortak yürüttüğü “Mali Yerelleşme” çalışmasının bulguları, İçişleri Bakanlığı tarafından uygulanan “Yerel Yönetim Reformu” projesine kaynak olmuştur. Yine İçişleri Bakanlığı, Tematik Fon kaynaklarıyla Güvenlik Sektörü Reformu projelerini hazırlamıştır. Oluştugu günden bu yana Norveç, Almanya ve İtalya hükümetleri ile Finlandiya, Portekiz, Luksemburg, Yeni Zelanda ve Norveç menşeli Statoil firması Tematik Fona destek vermektedir (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, 2008a).

Neoliberal Kamu Personeli Politikası: ‘İnsan Sermayedir’: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin bağımsızlıklarını elde ettikten sonra yürütmüş oldukları kamu personeli politikaları, deyim yerindeyse, kamu görevlilerinin SSCB döneminde devlet tarafından sağlanan güvenceli istihdam olanaklarından bir anda serbest piyasa koşullarına “fırlatılmaları” biçimindedir. Bu süreçte, devlet işletmelerinde ya da ortak işletmelerde geçimini sağlayan işçiler, kapitalist üretim sürecinde yer almak ve “ücretli işçi” olmak için ya işgücü piyasasına ya da işsizler ordusunun arasına fırlatılmaktadır. Böylelikle kapitalistler için ucuz emek stoku yaratılmaktadır; ya da SSCB döneminde “kollektif çalışanların ücretli çalışanlara dönüştürülmesi” gerçekleştirilmektedir.

Neoliberal paradigma bağlamında kamu personel reformu dar anlamda “insan kaynakları” ile sınırlıdır (Monteiro, 2002, 2). İdareci devlet, devlet bürokrasisinin piyasaya dayalı yeniden düzenlenmesi ile karakterize edilen ikinci dalga reformu temsil etmektedir (Reed, 1999, 263). Kapitalizmin her şey gibi insana ve emeğe bakışı “kârlılık ilkesi” doğrultusunda geliştiği için neoliberalizmin kamu personel politikası da bu ilke doğrultusunda gelişmektedir. Bu zihniyetin bir ürünü olarak, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin bağımsızlıklarını elde etmelerinin ardından kalkınmalarının yolu; sadece, yabancı sermaye yatırımlarını çekmelerine, gerekli anayasal ve yasal düzenlemeleri yapmalarına ya da ekonomik serbestleşmeye dayalı dış ticaret politikalarını yönlendirmelerine değil; bu yapısal değişiklikleri etkin kılacak insan sermayesini de oluşturmalarına bağlanmıştır (Gumpel, 1994, 22). İnsana ve emeğe sermaye açısından bakılması, bağımsızlık sonrası dönemde çalışanlara yönelik sosyal güvenlik politikası geliştirilirken, çalışanların sosyalist dönemde elde ettikleri hakların gasp edilmesinde temel çıkış noktası olmuştur.

Neoliberalizmin ‘Kamu Görevlilerinin Eğitimi’ Politikası: İnsan Geliştirilmesi Gereken Bir Sermayedir: Daha önce de belirtildiği gibi, Sovyet döneminde üretim düzeyinin düşük olmasına karşın işgücü, iyi bir eğitimden geçirilmiştir. Çalışanlar ekonomik, bilimsel, teknik, insani, sosyal ve entelektüel bir birikime sahip olmuşlardır. Eğitim seviyesinin yüksek olduğu bir toplumda, nitelikli bir mesleki eğitimin de var olduğu söylenebilir (Koichuiev, 1996, 26; Abazov, 2000, 50). Gerçi bu durum eleştirilmekte; ve adeta tüm eski Sovyet Cumhuriyetleri’ni de kapsamak üzere, Rus’un Kırgız’dan, Kırgız’ın Kazak’tan veya Kazak’ın

Ukraynalı'dan farkı olmadığı; ve bunların yarı işçi, yarı profesyonel veya yarı entelektüel bir benzerliğe sahip oldukları; ve buna da “*komünist benzerlik*” denildiği belirtilmektedir (Koichuiev, 1996, 21).

SSCB döneminde Türk halklarının önemli bir kısmı tarımsal faaliyetler ile uğraşmış ve yüksek nitelik gerektiren işler ile önemli devlet görevleri Rus ve Slav kökenli olanlar tarafından yürütülmüştür. Ancak, bağımsızlık sonrasında, 1990'lı yılların başından itibaren milliyetçilik duygularının artmasına bağlı olarak, Rus ve Slav etnik gruplarına dâhil, üst düzey görevlerde çalışan insanlar Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nden toplu göç etmeye başlamışlardır (Namazie ve Sanfey, 1999, 14). Beyin göçü anlamına da gelen bu göç olayları ile Türk Cumhuriyetleri'nde ülke yönetimi, bilim, kamu hizmetlerinin yürütülmesi önemli ölçüde aksamıştır (Gumpel, 1994, 23). Bu göç olayları ve ardından yaşanan sorunlar, devletin yeniden yapılandırılmasında nitelikli insan gücüne ve kamu görevlilerinin eğitimine duyulan gereksinimi ortaya koymuştur.

Sosyalist dönemde, dizgenin kendi dinamikleri gereği “herkese yaşam istihdamı” da denilen iş güvencesi ile tam istihdam politikası uygulanmıştır. Merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişle birlikte, istihdamın ne kadar ve nasıl olacağına piyasa faktörleri karar vermeye başlamıştır. Bunun anlamı ise, artık herkesin istihdamı olanağının kalmadığı, işe girmede rekabet ve yarışma yönteminin uygulanacağı ve buna bağlı olarak bazılarının çalışamayacakları ve işsizlik gerçeği ile karşı karşıya kalacakları olmuştur.

Buna bağlı olarak, 1991 yılından itibaren bütün geçiş ülkelerinde olduğu gibi Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde işsizlik oranı artış göstermeye başlamıştır. Örneğin Kırgızistan'da işsizlik oranları 1992 yılında %0,1, 1993'te %0,2, 1994'te %0,7, 1995'te %3, 1996'da %4,5 ve 1997'de %3 olarak belirlenmiştir (Namazie ve Sanfey, 1999, 27).

Çizelge 20'de Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri işsizlik oranları bakımından incelenmiştir.

Çizelge 20: Resmi İşsizlik Oranları Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri

Ülkeler	Resmi İşsizlik Oranı (%)
Azerbaycan	8,5
Kazakistan	7.3
Kırgızistan	18
Özbekistan	0.8
Türkmenistan	60

Kaynak: “Azerbajjan”, 2008b; “Kazakhstan”, 2008a; “Kyrgyzstan”, 2008; “Uzbekistan”, 2008; “Turkmenistan”, 2008.

Çizelge incelendiğinde Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde işsizlik sorununun derinliği hakkında fikir sahibi olmak mümkündür. Buna göre yapısal uyum politikalarını en iyi uygulayan ve özelleştirme politikalarını en çok gerçekleştiren Kırgızistan, %18’lik resmi işsizlik oranı ile Türkmenistan’dan sonra ikinci sırada yer almaktadır. Türkmenistan, işsizlik sorununun en fazla yaşandığı Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyeti’dir. Ancak Türkmenistan’da piyasa ekonomisine geçişin ilk yıllarında kadınların istihdam oranında sürekli artış yaşanmıştır. 1970 yılında %39,5 olan istihdam oranı, 1993 yılında %41,2’ye yükselmiştir. 1995 yılından sonra ise kadınların işsizlik oranlarında artış olmuştur. 1995 yılında kadınlarda işsizlik oranı %39,5 olmuştur. Ulusal ekonomideki yapısal değişikliklerden dolayı işsizlik artmıştır (Çelik, 2004).

1992–1996 yılları arasında Sloven ve Alman kökenli olan nüfus, kitleler halinde dışarıya göç etmiştir. Bunların 1992 yılında yaklaşık 77.000, 1993 yılında 120.000 ve 1994 yılında 51.000 kişi oldukları belirtilmektedir. Yurtdışına olan bu göçün işsizlik baskısını azaltması gibi olumlu etkisinin dışında, gidenlerin doktor, mühendis, yönetici gibi yüksek nitelikli insanlar olması, adeta beyin göçü yaşanmasına ve ülkenin önemli insan gücünün kaybolmasına neden olmuştur (Abazov, 2000, 51). Bu göçler, birçok şey gibi ülkede varolan yerli işgücünün kalitesinde de önemli oranda düşüşe yol açmıştır. Bu açık ise ancak eğitim sistemine önem verilmesi ve kamu görevlilerinin hizmetiçi eğitimlerinin tamamlanması ile giderilebilir.

Çizelge 21’de 1989–1998 yılları arasında kimi geçiş ülkelerindeki istihdam oranları gösterilmiştir.

Çizelge 21: Kimi Geçiş Ülkelerinde 1989–1998 Yılları Arasında İstihdam (%)
Oranları

Ülkeler	Tarım 1989–1998	Üretim 1989–1998	Kamu Hizmetl. 1989–1998	Diğer Hizmetl. 1989–1998
Bulgaristan	18,7–25,7	37,7–26,4	18,4–21,2	43,6–47,9
Macaristan	11,3–7,5	29,7–28,0	25,5–27,4	59,0–64,5
Romanya	9,6–6,4	47,1–43,6	14,8–17,6	43,3–49,9
Azerbaycan	31,6–29,3	20,6–9,9	22,9–31,1	47,8–60,8
Kazakistan	21,9–17,3	21,0–22,1	30,3–36,7	57,1–60,6
Kırgızistan	33,2–48,7	16,5–6,1	29,1–26,5	50,2–45,2
Rusya	13,9–14,2	29,4–22,6	21,1–25,0	56,4–63,0

Kaynak: Newell, 2002, 19.

Çizelgede, tarım -ziraat, ormancılık ve balıkçılığı; üretim -madencilik, imalat ve enerjiyi; kamu hizmetleri -mali ve taşınmaz mallara ilişkin hizmetleri; diğer hizmetler ise müteahhitlik, ticaret ve taşımacılığı içermektedir.

Çizelgede yer alan geçiş ülkeleri içerisinde Rusya ve Kırgızistan dışındaki ülkelerin tamamında tarımsal alanda istihdamda daralma yaşanırken, Rusya’da nispeten bir artış olmuş; Kırgızistan’da ise 33,2’den 48,7’ye doğru önemli oranda artış gerçekleşmiştir. Aynı süreçte, tarımsal istihdam artarken madencilik ve imalat sanayinde önemli ölçüde düşüş gerçekleşmiştir. Hizmetler sektöründe de 1989 yılına göre gerileme olduğu görülmektedir. Kırgızistan’da yaşanan bu önemli gelişmenin ardında, 1991 sonrasında imalat sanayinin yeniden restore edilememesi ve nitelikli işgücünün önemli bir kısmını yabancı etnik unsurların oluşturması, bunların da önemli ölçüde kitlesel göç gerçekleştirmelerinden dolayı, varolan işgücü potansiyelinin bu işletmeleri işletebilecek nitelikte olamamasından kaynaklanmış olduğu ileri sürülebilir. Azerbaycan’da ise tarım ve üretim alanlarında istihdam azalırken, kamu hizmetleri ve diğer hizmetler alanlarında istihdam artmıştır. Kazakistan’da ise sadece tarımsal istihdamda düşüş olmuş; üretim, kamu hizmetleri ve diğer hizmetler alanlarında artış gerçekleşmiştir.

Kamu Personel Reformlarının İçeriği: Değişim, eski yapının siyasi ve ekonomik değerlerini ortadan kaldırırken beraberinde, kendi siyasi ve ekonomik dinamiklerinin gereksinim duyduğu anlayışta ve yapıda insan tipine (neoliberal zihniyetle insan sermayesine) gereksinim duymaktadır. Yeni yapının kurumsal oluşumları, geçmiş yapının kalıntısı olan insan tipine gereksinim duymamaktadır. Buna bağlı olarak, yeniden yapılanmada yeni yapının gereksinim duyduğu bir kamu personel düzeni inşa edilmektedir.

Nazarbayev (2008)'in 6 Şubat 2008 tarihinde yaptığı “Ulusa Sesleniş” konuşmasında dile getirdiği hedeflerden biri kamu personel dizgesi ile ilgilidir. Buna göre, yönetim reformunun temel amacı, yönetim mekanizmasının etkinliğinin ve sonuca ulaşma yetkinliğinin artırılması olmalıdır. Bu başarıldığı ölçüde memurlar halka gerektiği gibi hizmet sunabilecektir. Yönetim reformunun kilit unsurlarından bir tanesi, ülkedeki yeni kadro politikası olmalıdır. Devlet yönetim dizgesinde yapılacak değişikliklerin başarıya ulaşabilmesi için çalışan kadronun çağdaş yönetim teknikleri ile donatılması gerekmektedir. Bu konuda en önemli görev ise Hükümete düşmektedir. Kamu görevine alınacak görevliler liyakat ilkesine uygun olarak alınmalı ve görevde yükseltilmelidir.

Yeniden yapılandırma sürecinde kamu personel yasaları da çıkarılmıştır. Azerbaycan'da 2002 yılında çıkarılan Yasa ile devlet kurumları içinde siyasal partilerin ve sosyal kurumların faaliyet göstermesi yasaklanmıştır. Yasa ayrıca kamu görevlilerinin Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'na ve diğer yasalara uygun olarak görevlerini yerine getirmelerini öngörmektedir (“Law of the Republic of Azerbaijan on Civil Service”, 2002, Article 4).

7.4.4. Kamu Mali Yönetimi

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde bağımsızlık sonrası dönemde yeniden yapılandırılan alanlardan biri de kamu maliyesidir. Kamu maliyesi reformlarına damgasını vuran ise neoliberal ya da yeni sağ politikaların bir gereği olarak ekonomi yönetimi ile siyasetin birbirinden ayrıştırılmasıdır.

Bir ülkenin ekonomik ve toplumsal kaynaklarının yönetimini ele alan ekonomi yönetimi, aynı zamanda siyasi iktidar mücadelesinin konusunu oluşturmaktadır (Bayramoğlu, 2005, 174). Neoliberal politikalar ile görünürde siyasal alan ile

ekonomi yönetimi ayrılmaya çalışılmaktadır. Bu şekilde siyasilerin ekonomi kararları üzerindeki etkileri azaltılmak ve siyasal iktidarın mücadele alanı daraltılmak istenmektedir. Ancak, gerçekte ise siyaset ile ekonomi, kapitalist bir maddi temel üzerinde “bütünleşik bir niteliğe” büründürülmeye çalışılmaktadır (Akbulut, 2005, 232).

Tüm dünyadaki gidişata paralel olacak şekilde, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde devletin yeniden yapılanmasında düzenleyici etki analizi kullanılmaktadır. Düzenleyici etki analizi, yeni kurumcu iktisadın kavramlarıyla şöyle tanımlanabilir (Bayramoğlu, 2006, 99): Her yeni yasa, her tür yasal düzenleme yeni bir kural koymaktadır. Bu kurallar bütünü kurumları oluşturmaktadır. Kurumların etkilerinin maliyetinin hesaplanması ya da piyasaya etkisinin hesaplanması, hangi kurumların daha etkin olduğunu anlamayı kolaylaştıracaktır. Böylece, kurumların piyasa üzerindeki etkileri de hesaplanabilecektir.

Kamu mali yönetimi alanında reformlara yön veren temel ilke, işte bu, kurumların etkilerinin maliyetinin hesaplanması ya da piyasaya etkilerinin hesaplanması olmuştur. Bu ülkelerde devletin merkeziyetçi yapısı piyasalara zarar vermekte ve buna bağlı olarak yabancı sermaye yatırımlarını kaçırmaktadır. Siyaset ile ekonominin ayrı ellerde tutulması, özel mülkiyetin özendirilmesi, devletin ekonomi alanına doğrudan müdahale etmesine engel olacaktır. Bu anlamda devletin karar alma mekanizması dönüştürülmektedir.

Mali alanda yapılan ilk düzenleme, mülkiyetin el değiştirmesidir. Piyasa ekonomisine geçiş, sosyalist tipi devlet mülkiyetinin özel mülkiyete dönüştürülmesini gerekli kılmıştır. Kurumsal reform, Sovyet döneminden kalmış kimi bakanlık, komite ve sovnarhoz tipi örgütlenmelerin piyasa mantığı ile anonim ortaklıklara çevrilmesine ve sonra da özelleştirme yöntemi ile ortadan kaldırılmasına neden olmuştur.

Bu süreçte gerçekleştirilen reformlarla gerçekte devlet, servet transferinin bir aracı haline getirilmektedir. Bu, temel olarak; IMF ve küresel finans piyasaları tarafından dayatılan serbest piyasacı politikalarla, Sovyet üretim ilişkileri içindeki iktidarını kapitalist bir yapı içinde yeniden kurmaya çalışan eski yönetici sınıfın korumacı talepleri arasında sıkışan siyasal iktidarın, bu çatışmayı “idare edebilmek” için izlediği politikaların bir sonucudur. Nitekim siyasal iktidar, küresel dinamiklerin

de etkin rol oynadığı sert bir sermaye paylaşım savaşı içinde şekillenen kapitalistleşme sürecini neoliberal bir çizgide tutabilmek için, iktidarı süresince devlet mekanizmasını yoğun, keyfi ve usulsüz bir biçimde kullanmaktadır. Yolsuzluk olayları da bu süreçte artmaktadır.

Daha somut ifadeyle, bir yandan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde serbest piyasa ekonomisini yerleştirecek yapısal reformların temelleri atılırken, bir yandan da bu reformların özellikle mülkiyet zemininde ciddi altüst oluşlara neden olacağı güçlü sektörler çeşitli hukuk ve hukuk dışı “rantlarla” ayakta tutulmaya çalışılmaktadır (Bedirhanoğlu, 2004, 277).

Söz konusu süreçte, devlet bütçe sistemi de değiştirilmektedir. Örneğin Kazakistan'da Nazarbayev (2008)'in 6 Şubat 2008 tarihinde yaptığı “*Ulusa Sesleniş*” konuşmasında vurguladığı konulardan biri, 2009 yılından itibaren, Kazakistan tarihinde ilk defa olmak üzere, devlet bütçe planlaması sisteminde değişiklik yapılarak üç yıllık bütçe esasına geçileceğinin açıklanmasıdır. Bunun için de Hükümetin 2008 yılı içinde yeni Bütçe Kanunu hazırlığına girişmesi gerekmektedir. Aynı şekilde planlama dizgesinin modernizasyonu ve geliştirilmesi, bütçe kaynaklarının kullanımında ve devlet varlıklarının yönetiminde etkinliğin artırılması konularında çalışmalara hız kazandırılması gerektiği vurgulanmaktadır.

Nazarbayev (2008)'in vurguladığı konulardan bir diğeri, Hükümetin, küçük ve orta boy işletmelerin (KOBİ) rekabet gücünün teşvik edilmesi konusunda kesintisiz bir şekilde çalışmayı sürdürmesi gerektiğidir.¹⁹⁸ Nazarbayev, bununla ilgili olarak yönetim reformu kapsamında, girişimciler üzerindeki idari yükün azaltılması için başta ruhsat ve lisans konuları olmak üzere, izin alma dizgesinin daha da basitleştirilmesi gerektiğini vurgulamış ve bu konuda Hükümete görev vermiştir. Dünya Bankası'nın “İş İdaresi” konulu son raporuna göre Kazakistan'da bütün ihracat işlemlerini tamamlamak 89 iş günü almaktadır. Estonya'da bunun için sadece 5 iş günü gerekmektedir. Kazakistan'da elliden fazla yasayla düzenlenen her türdeki denetimler, girişimciler için gerçek bir felaket olmaktadır. Nazarbayev, ticari işlemler üzerindeki yasal denetimlerin dünya koşullarına uydurulması ve bürokratik

¹⁹⁸ Bunun için devlet kaynaklarının kullanılması da dâhil olmak üzere, mikro kredilendirmenin artırılması ve önemli miktarda Kazakistanlı için yeni iş olanaklarının yaratılması konularında önlem alınması gerektiği vurgulanmıştır. Bu ise bizi piyasa ekonomisinin kurumları olarak mikrofinans kurumlarının desteklenmesine götürmektedir.

engellerin kaldırılması için gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiğini de vurgulamıştır.

2007 sonrası süreçte piyasa ekonomisine giderek daha fazla eklemlemeye başlayan Türkmenistan'da da bu konu ile bağlantılı olarak bir yasal değişiklik yapılmış ve çokuluslu şirketlere lisans almaları için uygulanan birtakım bürokratik engeller kaldırılırken, vize rejimi de basitleştirilmiştir. Bu süreçte yabancı yatırımcılar üzerindeki vergi yükü de azaltılmaktadır (“Turkmenistan Passes New Foreign Investment Law”, 2007).¹⁹⁹

7.4.5. Sosyal Politika

Neoliberal politikaların devlete yüklediği sosyal sorumluluk, sosyal politikanın sosyal yardımlara indirgenmesinden ibarettir. Her şeyden önce sosyal politika, ekonomik ve sosyal bir üretim biçimi olan kapitalizmin varlığı, etkisi ve sonuçları gözönünde bulundurulmadan anlaşılabilir. Tanımı itibariyle sosyal politika, “kapitalizmin ürünü olarak ortaya çıkan tehlike, zorluk ve tehditlere karşı, tek başlarına bunlardan korunma olanakları olmayan işçileri korumayı amaçlayan önlemler ve bu sorunlar temelinde işçi sınıfı ile sermaye arasındaki sınıf çatışmasını engellemeyi öngören politikalar bütünü” (Çelik, 2007, 12) olarak tanımlanmaktadır.

Başka bir ifadeyle, sosyal politika, sermaye birikim sürecinin yoksul ve emekçi kesimler üzerinde açtığı sarı ve örtük yaraları tedavi etmenin, toplumsal dışlanmışlıkları azaltmanın bir aracı olarak kurgulanır. Bunu sağlayacak araçları elinde tutan aktör ise devlettir. Ancak, bugün neoliberal politikaların uygulayıcısı olan hükümetler sermaye birikim sürecinde yaşanan eşitsizlikleri devletin çözmesi taraftarı değildir. Bunun yerine, gönüllü kuruluşların, yardım kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin sosyal yardım yapmasını önermektedirler. Söz konusu hükümetler, bu politikaların diyetini yoksul ve emekçi kesime hayırseverlik yaklaşımına dayalı, klientalist ilişkilerin hâkim olduğu cemaatimsi bir faaliyet olarak ödemektedirler. Burada sosyal politika devlet için kamusal bir yükümlülük vatandaş

¹⁹⁹ 2007 yılı öncesi süreçte baskıcı bir rejim uygulayan Türkmenistan, 2003 yılında ise sivil toplum örgütlerinin Türkmenistan'daki faaliyetlerine sınırlama getiren bir yasal düzenleme yapmıştı. Hâlâ yürürlükte olan bu yasal düzenlemeye göre, sivil toplum örgütlerinin yurtdışından yardım almaları yasaklanmıştır. Bu nedenle söz konusu düzenleme, o dönem yurt dışı bağlantıları olan sivil toplum örgütleri tarafından yoğun eleştirilere uğramıştır (“New Law Could Obstruct NGO Activity”, 2003).

için ise sosyal ve devredil(e)meyecek bir hak olmaktan çıkarılmaktadır. 1980'lerin Amerika'da Reagan, İngiltere'de Thatcher, Federal Almanya'da Kohl, Türkiye'de Özal'la özdeşleşen yeni sağcı muhafazakâr anlayışının, sosyal politikayı ve yardımı tamamıyla devletin kontrol ve görev alanından çıkarıp gönüllü kuruluşlara (örneğin kilise), sivil toplum örgütlerine ve yardım kuruluşlarına bırakan 'sosyal politika' anlayışı bugün gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin tamamında uygulanan 'hayırsever sosyal politika' yaklaşımıyla taban tabana örtüşmektedir. Böyle bir politika bir taraftan yoksul ve emekçi kesimleri gönüllü kuruluşlara, sivil toplum örgütlerine ve yardım kuruluşlarına bağ(ım)lı kılarken diğer taraftan da piyasa ekonomisinin, küresel kapitalizmin ve küresel kapitalist rekabetin dinamiklerini yeniden üretip onu her zaman için canlı tutmaktadır.

Genel olarak günümüzdeki baskın "sosyal güven(siz)lik" politikalarının temel mantığı; toplumsal dayanışmanın yerini, bireylerin kendi çabalarıyla, daha çok çalışarak kendi güvenliklerini sağlamalarının almasıdır. Devletin vatandaşları desteklemesi yerine, çalışanların bireysel olarak kendi güvenliklerini sağlamaya çabalamaları, insanların "güçlendirilerek" (kredi verilerek!) güvenliklerini kendi ellerinde tutan "özerk bireyler" haline getirilmeleri söyleminin ardında olan biten, aslında sosyal güvenliğin bireylerin sorumluluğuna bırakılması, sosyal politikaların bireyselleştirilmesinden başka bir şey değildir ("Sosyal Güvenlik Reformu Karşısında Feminist Politika", 2008).

İşletmelerin sosyal sorumluluklarını da bu bağlam içinde değerlendirmek gerekir. Daha önce de belirtildiği gibi, işletmelerin "kurumsal sosyal sorumlulukları", "yönetişimci devlet düzeni"ne yakışır bir "yönetişimci sosyal politika" anlayışının ürünüdür. "Yönetişimci sosyal politika" anlayışı, merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gereken sosyal hizmetleri, yerel yönetimlerin/kamu kurum ve kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin ve işletmelerin sosyal sorumlulukları biçimine dönüştürmekte ve verilen hizmeti de "sosyal yardım" düzeyine indirgemektedir. Söz konusu üçlü tarafından yürütülen "sosyal sorumluluk kampanyaları"nın günümüzde yaygınlaşmasının temel nedeni, "devletin sosyal

yönü”nün²⁰⁰ tasfiye sürecini gözlerden uzak tutmak ve “devletin sosyal yönü”nün tasfiyesi konusunda oluşabilecek toplumsal muhalefeti bertaraf etmektir. Nitekim başta eğitim ve sağlık olmak üzere devletin sorumluluk alanına dâhil birçok hizmet alanında sosyal sorumluluk girişimlerinin yaygınlaşması aynı gerekçeye dayanmaktadır. Bu süreçte devletin özellikle mağdur ve muhtaç kesimler üzerinde sosyal politikalar sürdürmesi gerekliliğine inanılmakla birlikte, özel sektör, gönüllü örgütler ve sivil toplum örgütleri ön plana çıkarılmaktadır.

Piyasa Reformları ile Sosyal Politikaya İlişkin Düzenlemeleri Birlikte Yürütmenin Dayanılmaz Hafifliği: Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla bağımsızlıklarını kazanan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, bir yandan küreselleşme koşullarının etkisiyle uluslararası dizgeye uyum sağlamaya çalışırken; bir yandan da vatandaşlarına insani yaşama olanaklarını sağlamak ve bunu korumak gibi zorlu bir çabanın içerisine girmişlerdir.

SSCB sonrası dönemde piyasa ekonomisine geçiş süreci her şey gibi Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin sosyal güvenlik politikalarını da etkilemiştir. Neoliberal politikaların 1980 sonrasında yükselişe geçmesi ile birlikte bu politikalar içinde sosyal güvenlik dizgesine ilişkin olarak geliştirilen yeni modeller ve daha geniş bir şekilde ifade edilirse sosyal siyasetin kendisi, bugün devletin yeniden yapılandırılmasındaki tartışmaların odağında yer almaktadır. Siyasi gelişmeler reform programlarının sosyal etkisini ikinci plana itmiştir. Buna bağlı olarak da siyasiler bugün geçişin neden olduğu sosyal sorunları çözümlenmekte ve anlamakta güçlük çekmektedirler.

Kısa dönemde devlet, istikrar programlarının olumsuz etkilerini gidermek ve sosyal tansiyonu düşürmek için önlemler almak zorunda kalmıştır. Bu önlemler ise, dünyanın her yerinde uygulandığı gibi fiyat artışlarını dengelemek için yoksulluk yardımı yapılmasını kapsamaktadır. Türkmenistan’da ise Devlet, yeni sosyal politika araçları geliştirmek bir yana varolan araçları dizge dışına itmektedir. Ocak 2006’da Rus basını, Türkmenbaşı’nın (eski lider Saparmurat Niyazov) ülkenin en yaşlı 1/3 insanına (100 bin daha fazla) emeklilik maaşı ödemesinin durdurulmasına ve ayrıca emeklilik maaşı kesilen bir diğer 200 bin kişinin de son iki yıl içinde aldıkları

²⁰⁰ “Sosyal devlet” diye bir olgu kalmadığı için, “devletin sosyal yönü” gibi bir ifadeyi kullanmanın daha uygun olduğu düşünülmektedir.

paraları Devlete geri ödemelerine karar verdiğini açıklamıştır. Bu karar, tek gelirleri bu ödemeler olan (10 dolar ile 90 dolar arasında değişen) çok sayıda yaşlı insanın ölümü ile sonuçlanmıştır. Türkmenistan Dışişleri Bakanı ileri sürülen bu iddiaları sert bir şekilde yalanlayarak, bu “asılsız haberleri” yayınladığı gerekçesi ile basını suçlamakla yetinmiştir (“My Favorite Dictator”, 2006).

1989’dan önce de Cumhuriyetler ekonomik durgunluk yaşamaktaydılar. Ekonomik durgunluğun uzun süren etkisi ve ardından SSCB’nin dağılması ile birlikte devletin sosyal harcamalara ayırdığı payın düşmesi, insani yaşama standartlarının ve sağlık kalitesinin de düşmesine yol açmıştır. Türk Cumhuriyetleri, ortalama yaşam süresi, sağlık, çocuk ölüm oranları ve konut olanakları açısından Sovyet ölçütlerinin altında bulunmaktaydılar (Çelik, 2004).²⁰¹ HIV ve AIDS gibi virüs salgınları da en çok bu ülkelerde görülmektedir. HIV ve AIDS virüs salgınlarının en hızlı yayıldığı ülkelerin başında Kazakistan gelmektedir. Kazakistan, HIV ve AIDS virüs salgınıyla mücadele için 2006–2010 hükümet programında 53 milyon ABD doları ayırmıştır. Kazakistan’da 2007’nin ilk yarısında 1,165 yeni vaka ile karşılaşmıştır. Bu rakam 2006’nın aynı dönemi için 958’dir. Kazakistan Hükümeti, bu sorunun çözümü için gerekli adımları atma konusunda başarısızdır. Enfeksiyonların çoğuna, enjeksiyon ilaç kullanıcıları ve polis tarafından kayıt altına alınan seks çalışanları arasında rastlanmıştır (“Kazakhstan”, 2008b, 405–406).

Sosyal Güvenlik Dizgesi ve Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri: Kapitalizmde insan gereksinimleri, piyasada özel ve bireysel olarak elde edilen gelirlerle karşılanır. Eğer insan bu geliri elde edemezse veya olan gelirini kaybederse varolma olanaklarını da yitirir. Sosyal güvencenin olmaması, sosyal dışlanma ve sosyal düşürüm (damping) demektir. Sosyal güvence, geçinme olanaklarının

²⁰¹ Sosyalist ekonomik sistemden piyasa ekonomisine geçen bütün ülkeler, geçişin ilk yıllarında ekonomide büyük düşüş yaşamışlardır. Geçiş ülkelerinde GSYİH %40 ve üzerinde düşmüştür. Günümüzde bile bu ülkelerde GSYİH 1989’daki değerlerinin altındadır. Enflasyonun aşırı yükselmesi, para biriminin değer kaybı, bütçe açığı, bu ülkelerde dikkat çeken kötü gelişmeler olmuştur. Üretim, başlangıçta hızla düşerken günümüzde yükselmeye başlamıştır. Orta ve Doğu Avrupa’da 1994’te üretimde yıllık artış %3,0 iken 2001’de %3,1 düzeyinde gerçekleşmiştir. BDT ülkeleri ve Moğolistan’ın genelinde bu oranlar 1994 için -14,5 iken 2001’de 6,2 seviyesine yükselmiştir (Çelik, 2004).

“gereksinim/ihtiyaç” temelinde sağlanması anlamına gelir. Bu güvence, bireylere resmi, otomatik ve kurumsallaşmış sosyal haklar²⁰² yoluyla sağlanır.

Sosyal güvenlik dizgeleri, insanları gelir kayıpları ve yetersiz gelir tehlikesinden koruyan sigorta ve sosyal yardım mekanizmalarından oluşur. Bireyin veya ailenin gelir kaynakları ortadan kalktığında, kesintiye uğradığında ya da olağanüstü giderler nedeniyle yetersiz kaldığında, onun gelirini korumak amacıyla sağlanmış tüm yasal olanakları kapsar. Hastalık, sakatlık, işsizlik, dulluk, yetimlik, çocuk sahibi olmak, emeklilik, işsizlik, ürün kaybı gibi nedenlerle gelir kaybına uğrayan veya yetersiz gelire maruz kalan insanlara yararlar sağlar (Arın, 2004, 68).

Refah devletinin kurumsallaşmış yapılar olarak temel niteliklerini sınıflandırmak üzere çeşitli sınıflandırma yaklaşımları geliştirilmiştir. Bu sınıflandırmaların yazında (literatürde) en fazla yandaş bulmuş ve ölçün (standart) hale gelmiş olanını Esping-Andersen “refah kapitalizminin üç dünyası” olarak ifade etmiştir. Burada refah rejimleri “liberal”, “korporatist” ve “sosyal demokrat” olarak ayrılmıştır (Esping-Andersen, 1990, 26–29): Liberal piyasa rejimi, devletin refah sunmadaki katılımını asgari düzeyde tutar; özel ve gönüllü kuruluşların katkısını teşvik eder, yoksulluk programlarına ağırlık verir.²⁰³ Korporatist model piyasada kazanılan geliri hareket noktası alan sosyal sigorta hakları temelinde kurulmuştur. Sigorta primleri piyasada elde edilen gelirlerden ödenir ve sağlanan yararlar ödenen primlere bağlı olur. Sosyal demokrat model ise evrenseldir ve yararlar vatandaş olma kavramına dayanır. Kapsamı hem riskler hem de nüfus açısından evrenseldir ve dizge vergilerle finanse edilir. Amaç, her vatandaşa düşen kişi başına ortalama gelir düzeyinden çok fazla sapmayan bir yaşam düzeyi sağlamaya hizmet edecek bir “temel gelir”i garanti etmektir.

Çizelge 22’de ülkeler, sosyal güvenlik dizgeleri (“sigorta”, ”vergi” ve “merkezi dizgeden sigortaya dayalı dizgeye geçiş”) bakımından incelenmiştir. Türkmenistan,

²⁰² Sosyal haklar, bireyleri kendi gelir olanaklarından bağımsız olarak sosyal risklerden korumayı amaçlar. Sosyal hakların varlığı bireyleri piyasa güçlerinin kısıtlamalarından ve piyasa mekanizmasının neden olduğu eşitsiz gelir dağılımından bir ölçüde kurtarır. Bu bakımdan da, sosyal güvenlik insanlara, emek gücünü piyasada satmak zorunda kalmadan yaşama olanakları sağlayarak emek gücünün meta niteliğini bir ölçüde değiştirir (Arın, 2004, 68–69).

²⁰³ Bugün sosyal güvenlik sistemi bu şekilde inşa edilmektedir. Piyasa koşullarında işletmelerin sosyal sorumlulukları üzerine kurulu bir sosyal politika ve sosyal güvenlik sistemi inşa edilmektedir.

25 Ağustos 2005'ten bu yana BDT'ye tam üye olmadığı için bu çizelgede gösterilmemiştir.

Çizelge 22: Varolan ve Planlanan Finansman Yöntemine Göre Ülkeler

Sigortaya Dayalı Dizge	Vergiye Dayalı Dizge	Merkezi Dizgeden Sigortaya Dayalı Dizgeye Geçiş (5)	
		ODA Ülkeleri	BDT Ülkeleri
İyi Kurulmuş (1)	İyi Kurulmuş (3)	Arnavutluk	Azerbaycan
Avusturya	Danimarka	Bosna-Hersek	Beyaz Rusya
Belçika	Finlandiya	Bulgaristan	Ermenistan
Fransa	İngiltere	Çek Cumhuriyeti	Gürcistan
Almanya	İrlanda	Estonya	Kazakistan
Lüksemburg	İsveç	Hırvatistan	Kırgızistan
Hollanda	İzlanda	Letonya	Moldova
İsviçre	Norveç	Litvanya	Özbekistan
Geçiş Döneminde(2)	Geçiş Döneminde (4)	Macaristan	Rusya
İsrail	İspanya	Makedonya	Tacikistan
Türkiye	İtalya	Polonya	Ukrayna
	Portekiz	Romanya	
	Yunanistan	Sırbistan	
		Slovakya	
		Slovenya	

Kaynak: Öztekin, 2008.

Azerbaycan'da kamu görevlileri ve aileleri Yasa ile sosyal ve hukuksal koruma altına alınmış ve kamu görevlilerine uygun yaşam koşulları güvencesi verilmiştir ("Law of the Republic of Azerbaijan on Civil Service" Article 4). Ancak genel olarak Türk Cumhuriyetleri'nde sosyal güvenlik ağı maliyetleri oldukça yüksek olup, GSMH'nin %18'ini tutmaktadır. Emeklilik yaşı olarak kadınlarda 55 yaş, erkeklerde ise 60 yaş koşulu aranmaktadır (Hasanoğlu, 2008).

Çeşitli Riskler Nedeniyle Kişinin Gelirinde Oluşabilecek Kayıpların Azaltılması Amacından Yoksulluğun Azaltılması Amacına Doğru Sosyal Güvenlik: Bugün yapılandırılmaya çalışılan düzenleyici ya da yönetişimci devlet, sosyal yardımı gönüllü kuruluşlara ve yerel yönetimlere devrederken, sosyal güvenliği mali piyasaya devretmekte, sosyal devlet boyutunu ise tümüyle tarihe gömmektedir. Neoliberal politikaların bir parçası olarak gündeme getirilen sosyal güvenlik reformu,²⁰⁴ sosyal devleti tamamen tasfiye amacına yöneliktir. IMF ve Dünya Bankası'nın önerileri doğrultusunda uygulanma sürecine sokulan sosyal güvenlik dizgesine ilişkin yeni düzenlemelerle, varolan sosyal güvenlik dizgesinde dönüşümün yolu açılmış bulunmaktadır. Yeni sağcı devlet reformlarının sosyal devlete dokunmadığı savını ileri sürenlere göre yapılan şey, sosyal devletin yalnızca merkezi yönetimden alınıp yerel yönetimlerle gönüllü örgütlere devredilerek yerelleştirilmesidir. Bu sav, sosyal devlet kavramını “sosyal yardım”a ve sunum olarak “sosyal hizmet”e indirgemekte, büyük tasfiye sürecini gözlerden uzak tutmaya çalışmaktadır. Böylece yeni sağcı reformlara, yerelleştirilmiş ve “sivil toplum”a emanet edilmiş yeni tarzın “verimliliği” ve “etkililiği” de artıracağı ileri sürülerek destek verilmektedir (Güler, 2006a, 29–30).

Bilindiği gibi, sosyal güvenlik dizgesinin uygulamada iki temel amacı bulunmaktadır: İlki, çeşitli riskler nedeniyle kişinin gelirinde oluşabilecek kayıpları azaltmak ve diğeri gelirin yeniden dağıtımı yoluyla yoksulluğun önlenmesidir. Dünyadaki sosyal güvenlik reformlarına paralel olarak bugün Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde gündeme getirilen sosyal güvenlik reformları, çeşitli riskler nedeniyle kişinin gelirinde oluşabilecek kayıpları azaltmak amacından diğeri amaç olan gelirin yeniden dağıtımı yoluyla yoksulluğun önlenmesi amacına doğru bir ağırlık kazanmaktadır.

Buna bağlı olarak, küresel aktörlerin gözetiminde hazırlanan sosyal güvenlik reformlarında çalışanların hakları gaspedilerek bunun yerine yoksulluğun azaltılmasına yönelik sermaye ve sivil topluma endeksli stratejiler

²⁰⁴ Sosyal güvenlik reformunu ulusal iktisat politikaları çerçevesinde değerlendiren kaynak için: Bkz. İnönü Üniversitesi, 2006, 551–601

geliştirilmektedir.²⁰⁵ “Sosyal Riski Azaltma Projesi” gibi. Dünya Bankası’nın daha önce Güney Amerika ve Asya ülkelerinde uyguladığı projelere ilişkin deneyimleri Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’ne aktaran proje; toplumsal gereksinimlere ve toplumsal gerçekliğe uygun açılımlar getirmemektedir. Uygulandığı ülkelerin sosyal güvenlik dizgelerini çökerten, sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarını geliştirmede bütüncül ve dizgesel (sistemci) yaklaşımlar sağlayamayan model; Cumhuriyetler açısından geçerli nitelikleri taşımamaktadır.

Kırgızistan başta olmak üzere Türk Cumhuriyetleri’nin anayasalarında yer alan sosyal devlet ilkesini ve sosyal ve ekonomik haklarla ilgili normları dikkate almayan, var olan yapının gelişim sorunlarını gündeme getirmeyen, gerçekçi ve geçerli politikaları ve stratejileri üretmeyen “sosyal riski önleme projesi”, Cumhuriyetleri iki farklı zihniyet arasında bırakmaktadır.

Sosyal güvenlik dizgesinin geliştirilmesinde Dünya Bankası’nın zihniyeti ile AB’nin zihniyeti farklıdır. Birliğin yaklaşımı, Kopenhag kriterleri doğrultusunda insan hakları ve demokrasi ilkelerini temel alan, serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesini gerektiren ve devlet yapısının bu doğrultuda yapılandırılmasını öngören bir anlayışı içermektedir. Sosyal devlet ilkesinin uygulamada güçlendirilmesi bu yaklaşım doğrultusunda ele alınmalıdır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı; anayasalardaki “sosyal devlet” anlayışına uygun bir zihniyeti, yapılanmayı ve gerçekleştirilecek uygulamalara temel olacak içeriği taşımaktadır. Dünya Bankası’nın yaklaşımı ise bu açıdan dizgesizleştirmeyi, yapısızlaştırmayı ve geçici uygulamalarla etkisizleştirmeyi öngörmektedir. Cılgı (2004, 169–170)’ya göre, AB, Dünya Bankası’nın aksine sosyal örgütlenme yönünden, her ülkenin kendine özgü tarihsel birikimini gözetken, bu yapıları

²⁰⁵ Türkiye’de gündeme gelen Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007–2013) incelendiğinde, bu bulgu çok daha net görülmektedir. “Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi” başlıklı Bölüm ve bu Bölüm altında yer alan “Gelir Dağılımının İyileştirilmesi, Sosyal İçerme ve Yoksullukla Mücadele” ve “Sosyal Güvenlik Sisteminin Etkinliğinin Artırılması” konularının ele alınmış biçimi, devletin sosyal devlet ilkesinden çok uzak bir şekilde değerlendirildiğini göstermektedir. Söz konusu başlıklar altında sosyal hizmetler, yoksullukla mücadele ve sosyal yardım hizmetleri ile sınırlandırılmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007–2013)’nin 628.maddesinde “Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın önlenmesine yönelik politikaların uygulanmasında ve bunlara yönelik eğitim, barınma ve istihdam gibi hizmetlerde, merkezi idare ve mahalli idareler ile sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere tüm kesimlerin koordineli bir şekilde çalışması sağlanacağı” belirtilmektedir. 635.maddede ise sosyal hizmetlerin ve yardımların yürütülmesinde “yönetişimci sosyal hizmet” anlayışı ile hareket edilmekte ve “yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının sosyal hizmet ve yardımlar alanındaki faaliyetlerinin destekleneceği” belirtilmektedir.

demokrasi ve insan hakları bakışıyla oluşturduğu ortak ilke ve normlara göre ileriye götüren esnek bir sosyal yaklaşıma sahiptir.

Bu açıdan Azerbaycan ilk yaklaşıma daha yakinken; Orta Asya Türk Cumhuriyetleri, söz konusu bölgede devletin yeniden yapılandırılması konusuna egemen olan Dünya Bankası bakışı nedeniyle ikinci yaklaşıma daha yakındır.

Azerbaycan, Sovyet geleneğinin ve bugün yakın durmaya çalıştığı AB'nin etkisiyle, yaşanan ekonomik ve sosyal krizlerin aşılmasında, geçmişten getirdiği 'sosyalist' birikime ve Avrupa'nın 'sosyal' zihniyetine uygun çözümler üretmeye çalışmaktadır. "Sosyalist devlet" ve Avrupa'da gelişen "sosyal devlet" anlayışı; açlık, yoksulluk ve işsizliğin sosyal hizmet ve sosyal yardım politikaları üretilerek çözümlenmesinden yanadır. Sosyalist devlet geçmişinden ve Avrupa'nın tarihsel birikiminin ortaya çıkardığı sosyal devlet modelinden yararlanarak Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'ne özgü çağdaş bir model üretmek gerçekçi bir çıkış yolu olarak görülebilir.

Yoksulluğun Gölgesinde İnsan Hakları: Cumhuriyetlerin bağımsızlıklarını kazanmaları ve ardından uluslararası örgütlere üyelikleri ile birlikte, bu örgütlerin devletin yeniden yapılandırılması işinde görev almaları eş zamanlı olarak başlamıştır. Devletin yeniden yapılandırılması sürecinde, ekonomiyi güçlendirmek amacıyla Cumhuriyetler ile uluslararası örgütler arasında yapılan anlaşmalar çerçevesinde; genel ekonomik düzenlemelerin öne çıkarılması ve sıkı para politikası öncelikleri nedeniyle sosyal devlet uygulamalarının program bütçe çerçevesinde sınırlandırılması gündeme gelmiştir. Sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükler gündemden çıkarılırken; hak ve özgürlükler, kişi hak ve özgürlükleri alanına sıkıştırılmıştır.

Nitekim neoliberal politikaların yürürlükte olduğu bu süreçte uluslararası örgütler ve merkez ülkeler sosyal ve ekonomik hakları rafa kaldırırken, bir yandan da insan hak ve özgürlüklerini savunan demeçler yayınlamakta ve başta Irak olmak üzere Orta Doğu ve Rusya'nın arka bahçesi olan bölgeye demokrasi götürme hevesi ve çabası içine girmektedirler.

Sosyal Politikayı Sosyal Yardıma İndirgeyen Düzenlemeler: 1988 yılında Kafkasya ve Orta Asya bölgesinde bulunan insanların yirmi beşte biri tam anlamıyla yoksul durumda olup, günde 2.15 dolardan daha az bir gelir ile yaşamlarını

sürdürürken; 1998 yılında ise bölge ülkelerinde bulunan insanların beşte biri yoksul duruma düşmüştür (The World Bank, 2002, 14). Eski Doğu Bloğu ülkelerinin gelir düzeyleri arasında çok önemli sayılabilecek ücret farklılıkları görülmez iken, bağımsızlık sonrası dönemde aynı ülkelerin gelir düzeyleri arasında önemli farklılıklar görülmeye başlamıştır.

Ekonomik kriz sürecinde artan yoksullaşmaya ve işsizliğe çözüm üretmek amacıyla toplumda açlık sınırının altında yaşayan ailelerin saptanması, hedef kitlenin saptanması için değerlendirme ölçütlerinin oluşturulması, kentlerde işsizlere yönelik girişimciliğin sivil toplum kuruluşları yoluyla geliştirilmesi, maddi destek sağlamak için kırsal kesime destek ödemelerinin yapılması, eğitim çağında çocuğu olan ailelere bir seferlik okula hazırlık parası ödenmesi ve ilköğretim çağındaki sınırlı sayıdaki çocuğa süt verilmesi gibi geçici uygulamalar gündeme getirilmiştir.

7.4.6. Tarım

Sovyet Birliği'nin dağılması ile birlikte diğer sektörlerde olduğu gibi tarım sektörü de yeniden yapılanmaya tabi tutulmuştur. Bu süreçte tarımsal üretim ve işletmeler arz-talep yaklaşımıyla serbest piyasa koşullarında yeniden ele alınmıştır.

Bu konu ile ilgili olarak başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası örgütler mali ve teknik yardımlarda bulunmuşlardır. Dünya Bankası tarafından Azerbaycan'a tarım işletmelerinin özelleştirilmesi projesi için sağlanan 14,7 milyon dolar tutarındaki kredi bunlardan biridir. Tarım işletmelerinin özelleştirilmesini öngören söz konusu kredi ile, eski sovhoz ve kolhoz dizgesinden vazgeçilerek, tarım topraklarının özelleştirilmesi ve kapitalist dizgenin kurallarına göre işleyen yeni tarım işletmelerinin kurulması amaçlanmıştır (Aydın, 2007).

Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler öncülüğünde gerçekleştirilen reformlar ile tarım alanında devletin üretim kararlarından çekilmesi hedeflenmektedir. Gerekçe olarak ise, tarımsal yönetimin şeffaflaştırılması, tarım çiftliklerinin özelleştirilmesi sürecinin hızlandırılması, bireysel mülkiyete öncelik verilmesi gösterilmektedir.

Tarıma ilişkin serbestleşme (liberalizasyon) mekanizmaları sınıai mallarındaki serbestleşmeyi biraz geriden izlemektedir. Bunun arkasında geçiş ülkelerini kollama niyetinden çok, geçiş ülkelerinin belirli bir uyum sürecine gereksinim duymaları

belirleyici bir rol oynamaktadır. Tarıma ilişkin uluslararası bağlayıcı resmi belge, DTÖ'nün 1995 yılında imzalanan Tarım Anlaşması olmuştur. Bu Anlaşma nihai bir belge sayılmamalıdır. 2001 yılı Mart ayından itibaren bu belge yeni müzakerelerle yenilenmiştir. 1995 Tarım Anlaşması metni üç alanda serbestleşme önermektedir: Ülkeler tarımsal ürün ithalatında korumayı kaldırmalı (pazar giriş serbestisi); tarımsal ürün ihracatına dönük iç teşvik ve sübvansiyonlar son bulmalı ve nihayet tarıma dönük iç destekler tasfiye edilmelidir. Bütün bunlar, ülke gruplarına göre farklı takvimlere bağlı olarak uyulması zorunlu süreçler olarak tanımlanmaktadır (Oyan, 2004, 44). Daha önce de belirtildiği gibi Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nden sadece Kırgızistan DTÖ'ye üyedir. Kırgızistan DTÖ'ye üye olmakla birlikte tarım başta olmak üzere ekonominin birçok alanında Örgütün serbestleştirme politikalarına dâhil olmuştur.

7.5. Yeniden Yapılandırmanın Sonuçları Bakımından İncelenmesi

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılmasının neoliberal politikalar bağlamında ele alındığı bu çalışmada; yeniden yapılandırma süreci doğurduğu sonuçlar bakımından ulusal bağımsızlık, demokrasi, yoksulluk ve yolsuzluk sorunları bakımından incelenmiştir.

7.5.1. Ulusal Bağımsızlık Sorunu

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin ulusal bağımsızlıklarını etkileyen en önemli dış güç ABD'dir. Bölge ülkelerine, enerji kaynaklarının Batı'ya güvenli akışının sağlanması açısından yaklaşan ABD, bölge ülkeleriyle iyi ilişkiler geliştirmeye çalışmaktadır. Bu ülkelere ekonomik yardımın yanı sıra askeri yardımlar da yapmaktadır.²⁰⁶ Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin bir dönem Sovyetlerin bir parçası olmaları nedeniyle, bugünkü liderlerin Rusya Federasyonu ile yakın ilişkisi bulunmaktadır. Buna bağlı olarak, ABD, bu ülkelerle olan ilişkilerinde Orta Doğu ülkeleriyle olan ilişkilerine kıyasla daha temkinlidir; ve

²⁰⁶ Bir ülkede, önemli kararları alan aynı zamanda siyasi sorumluluk sahibi ise, bu ülkenin siyasi bağımsızlığı da önemli bir aşamaya gelmiş demektir. Ancak, yönetici ve yetkililer başkalarının aldıkları kararları uygulamak durumunda ise, ülkenin gerçek bağımsızlığı önemli bir tehlike ile karşı karşıya kalmış demektir. Bu tehlike, Rusya için olduğu kadar yeni bağımsız devletlerin önemli bir kısmı için de geçerlidir (Yalçınkaya, 2001, 72).

ilişkilerini yumuşak araçlarla sürdürmektedir. Bu süreçte, ABD, bölgedeki sivil toplum örgütlerine önemli miktarlarda harcamalar yapmakta, demokrasi ve insan haklarının geliştirilmesi ve söz konusu ülkelerin serbest pazarla bütünleşmelerinin sağlanması konuları üzerinden politika üretmektedir. Bu nedenle de bölge yönetimlerinin ABD Hükümeti ve çokuluslu şirketleriyle anlaşmazlıkları durumunda, daha yumuşak araçlar olarak ‘sivil toplum örgütleri’ ve ‘turuncu devrimler’ devreye girmektedir. ABD’nin Orta Doğu ülkeleri ile olan ilişkilerinde daha sert araçlar kullanmasına bağlı olarak; Orta Doğu ülkeleri ile anlaşmazlık durumunda savaş devreye girmektedir.

SSCB sonrası dönemde bölgede değişen bir başka şey, sivil toplumun güçlendirilmesi adı altında uluslararası sermaye tabanlı sivil toplum örgütlerinin bölgede konuşlanmasıdır. Bu süreçte, uluslararası örgütler tarafından bu ülkelere önerilen yapısal uyum reformlarında, sivil toplumun geliştirilmesine vurgu yapılmaktadır. Bu bağlamda yapılan anayasa değişikliklerinde sivil toplumun güçlendirilmesi konusuna yer verilmektedir. Örneğin demokrasi açısından önemli bir adım olarak tanıtılan Kazakistan Anayasa reformu ile yapılan düzenlemelerden biri de sivil toplum örgütleri ile ilgilidir. 16 Mayıs 2007’de yapılan Anayasa değişikliği ile sivil toplum örgütlerinin devlet fonu almalarının önündeki engel ve yasak kaldırılmıştır. Bu değişikliğin Kazakistan’da demokrasinin gelişmesine olan katkısı tartışılır. Çünkü söz konusu örgütler, ABD gibi devletler ve çokuluslu şirketlerle yakın bağlantı içindedirler.

Neoliberal yeniden yapılandırma sürecinin ürünü olan “yönetişim” anlayışı ile sivil toplum örgütleriyle birlikte insan hakları kurumlarına önemli görevler (projeler vb. yoluyla) verilmiş ve bu amaçla büyük ölçekli fonlar oluşturulmuştur. Bu tür yöntemlerle kitle örgütleri tasfiye edilirken STK’lar ve insan hakları kurumları sermayenin her türlü hegemonya ilişkilerinde vazgeçilmez birer araç haline getirilmişlerdir.

Soğuk Savaş sürecinde politik ve demagojik saldırı aracı olarak kullanılan insan hakları kurumları, Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra ABD tarafından oluşturulan “Yeni Dünya Düzeni” stratejisi ile birlikte hedef genişleterek ulusal ve sosyal kurtuluş mücadelelerine yönelmişlerdir. Bu süreçte emperyalist devletlerin yanında, sermaye tekelleri de insan haklarını egemenlik aracı olarak kullanmaya

başlamışlardır. Böylelikle emperyalist şirketlerin ağırlığı giderek artmakta, ulus devletlerin egemenlik alanları ise daralmaktadır.

Neoliberalizm, 18 ve 19. yüzyıl liberal hareketinin kişilere tanıdığı bireysel hakları (kişisel, sivil ve mülkiyet haklarına devlet tarafından yapılan sınırlamaların kaldırılması), şirketlere ve bankalara da tanımakta ve bunları bir temel hak olan sosyal haklar statüsünden mülkiyet hakları statüsüne taşımaktadır. Bunun sonucunda ise, çokuluslu bir bankayı ya da şirketi Kırgızistan'daki küçük bir çiftçi ile eşit kabul etmektedir. Bu politika, uluslararası bankaların mülkiyet haklarını, gelişmekte olan ülkelerdeki köylülerin ve çiftçilerin temel insan haklarına eşit kabul etmektedir. Bir diğer önemli konu da, neoliberalizmin şirketlere daha fazla özgürlük vermesidir. Neoliberalizm şirketleri uluslararasılaştırmakta ve sınırlar karşısındaki hareket özgürlüğünü genişletmektedir (şirketlerin sermayeleri ve malları dâhil); ancak neoliberalizm çalışanlara bu özgürlüğü vermemektedir.

Sınırlar karşısındaki engelleri kalkan çokuluslu şirketler; bu defa da, bu ülkelerde faaliyet göstermelerinin önündeki tek engel olarak gördükleri yasal düzenleme ve bürokratik işlem sayısının fazlalığından rahatsız olmaya başlamaktadırlar. Daha önce de belirtildiği gibi, söz konusu engellerin ortadan kaldırılması için Kazakistan'da ve Türkmenistan'da gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır.²⁰⁷

Ulus devletin egemenlik alanının daraltıldığı neoliberal yeniden yapılandırma sürecinin, emperyalist insan hakları politikaları ile desteklenmesi için ulus devletin bu alandaki sosyal taahhütleri, görevleri, “insan hakları sicilleri” en az emperyalist ve faşist devletler kadar bozuk sermaye tekellerine devredilmektedir. BM Genel Sekreteri'nin 7 Kasım 1999 tarihli basın açıklamasıyla bu “taahhüt devri” BM tarafından tanınarak resmileştirilmiştir. Basın açıklamasında yer alan ve şirketlerin insan hakları alanında izlemesi gereken ilkeler “Küresel Sullivan İlkeleri”²⁰⁸ adı

²⁰⁷ Kazakistan'da ve Türkmenistan'daki konuyla ilgili düzenleme için bkz. NAZARBAYEV, Nursultan, (2008), “Devlet Politikasının Temel Amacı: Kazakistan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı N.A. Nazarbayev'in Kazakistan Halkına Seslenişi, Astana, 6 Şubat 2008, http://www.turkgundem.net/icerik/index.php?option=com_content&task=view&id=4009&Itemid=2, Erişim Tarihi: 22 Nisan 2008; “Turkmenistan Passes New Foreign Investment Law”, (2007), *Kommersant*, 2007, 15 October.

²⁰⁸ “Küresel Sullivan İlkeleri”; insan haklarının korunması ve gözetilmesi, çocuk işçi çalıştırılmasının ortadan kaldırılması, ayrımcılığa son verilmesi ve sosyal adaletin sağlanmasına yönelik işletmelerin sorumluluklarını düzenlemektedir (“The Global Sullivan Principles”, 1999).

altında belirlenmiştir. Böylece “sosyal devlet” özelleştirmelerle tasfiye edilirken işçi sınıfı ve emekçilerin ekonomik ve sosyal hakları da insan hakları ile birlikte özelleştirilerek emperyalist sermayenin inisiyatifine terkedilmektedir.

Çizelge 23: Uluslararası Örgütler Tarafından Başlatılan ve Sürdürülen Başlıca Kurumsal Sosyal Sorumluluk Girişimleri ve Yayınlanan Bildirgeler

Girişimin Adı	Tarih	Girişimin Amacı
ILO Çokuluslu Şirketler ve Sosyal Politika ile İlgili İlkeler Üçlü Bildirgesi.	Cenevre, 1977; Mart 2000 revize	Bu uluslararası belgede yer alan ilkeler çokuluslu şirketlere, hükümetlere, işçi ve işveren kuruluşlarına; istihdam, eğitim, çalışma ve yaşam koşulları ve işçi-işveren ilişkileri gibi alanlarda yol gösterici tavsiyeler içermektedir.
OECD Uluslararası Yatırımlar ve Çokuluslu İşletmeler Bildirgesi.	Paris, Haziran 2000	Bu uluslararası belgede çokuluslu şirketlerin yatırım yaptıkları ülkeye ve o ülkede yaşayan topluma karşı sorumlulukları ortaya konulmuştur.
Birleşmiş Milletler, Küresel Sözleşme (Global Compact).	New York, Temmuz 2000	Bu sözleşme, şirketlerden etki alanları kapsamında insan hakları, çalışma standartları, çevre ve yolsuzlukla mücadele alanlarında bir dizi esas değeri kabul etmeleri, desteklemeleri ve uygulamaya koymalarına ilişkin ilkeler içermektedir.
Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP), Finans Girişimi (Mali Kurumlarda Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınmaya İlişkin UNEP Deklarasyonu).	Paris, 1992, Mayıs 1997 revize.	Bu bildiri dünyada finans hizmetleri sektörünün önde gelen kuruluşları tarafından imzalanmıştır ve çevrenin korunması yönünde sorumluluk ve işbirliği önermektedir.
Avrupa Birliği: Avrupa Toplulukları Komisyonu, “Green Paper” (Kurumsal Sosyal Sorumluluk ile İlgili Bir Avrupa Çerçevesinin Geliştirilmesi”).	Temmuz, 2001	Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından yayınlanan belgelerde kurumsal sosyal sorumluluğun önemi belirtilmiş ve işletmelerde gönüllü olarak sürdürülecek girişimlerin desteklenmesi talep edilmiştir.

Kaynak: Aktan ve Vural, 2007, 6.

Ayrıca bkz. Çizelge 25: Sivil Toplum Kuruluşları/Hükümet Dışı Örgütler Tarafından Başlatılan ve Sürdürülen Başlıca Kurumsal Sosyal Sorumluluk Girişimleri.

Çizelge 24: Sivil Toplum Kuruluşları/Hükümet Dışı Örgütler Tarafından Başlatılan ve Sürdürülen Başlıca Kurumsal Sosyal Sorumluluk Girişimleri

Girişimin Adı	Tarih	Girişimin Amacı
CERES İlkeleri	ABD, 1989	CERES ilkeleri çevrenin korunması ve kirliliğin azaltılmasına ilişkin etik ilkeler içermektedir.
Caux İlkeleri	Minnesota, 1994	Caux ilkeleri, tüm paydaşların (stakeholders) toplumsal sorumluluğa katkıda bulunmasını öneren bir genel kurumsal sosyal sorumluluk girişimidir.
Küresel Sullivan İlkeleri	ABD, Kasım-1999	Küresel Sullivan İlkeleri; insan haklarının korunması ve gözetilmesi, çocuk işçi çalıştırılmasının ortadan kaldırılması, ayrımcılığa son verilmesi ve sosyal adaletin sağlanmasına yönelik ilkeleri içermektedir.
Küresel Raporlama Girişimi (Global Reporting Initiative) (GRI).	Boston, 1997; 2002 revize	İşletmelerin çalışma koşullarının, ürün ve hizmetlerinin ekonomik, çevresel ve sosyal standartlara uygun olduğunu beyan etmelerine imkan sağlayan bir raporlama girişimidir.
SA8000.	Londra, 1998 (2002 revize)	SA8000, çocuk işçiliği, çalışma saatleri, iş sağlığı ve güvenliği gibi çalışma yaşamına yönelik konuları denetlemeyi amaçlayan bir kurumsal sosyal sorumluluk girişimidir.
AccountAbility1000.	Londra, 1999 (2002 revize)	Bu standart işletmelerde meslek ahlakının ölçülmesi ve raporlanması için geliştirilmiştir.

Girişimin Adı	Tarih	Girişimin Amacı
Dünya Ekonomik Forumu: Küresel Kurumsal Vatandaşlık Deklarasyonu.	Davos, 2001	Bu deklarasyonda, iş dünyasının çevre, ahlak, emek ve insan hakları gibi konularda uluslararası standart ve değerlere saygı göstermesi ve bu konularda adımlar atılması talep edilmektedir.
FTSE4Good İndeksi	Londra, 1995	İşletmelerde sürdürülebilir çevresel konulara yönelik çalışmalar gerçekleştirmek, paydaşlar ile olumlu ilişkiler geliştirmek, evrensel insan haklarını desteklemek vs. konularını içeren bir sosyal sorumluluk yatırım endeksidir.

Kaynak: Aktan ve Vural, 2007, 12.

7.5.2. Demokrasi Sorunu

Bugün bölgedeki halklar tarafından şu gerçek çok iyi anlaşılmıştır ki, demokratik değerler yaşama geçirilmediği sürece güvenlik ve bağımsızlık tehdit altında olacaktır. ABD'nin bölgeye yönelik olarak geliştirdiği projeler bunun en önemli delili niteliğindedir. ABD, bölgedeki doğal kaynakların paylaşımı konusundaki çıkar savaşını, bölgeye yönelik olarak geliştirdiği ve “demokrasinin bu bölgede tesis edilmesi” adı altında yürütmektedir. Bu açıdan, bölge ülkelerinin Batı'dan transfer edilmiş bir demokrasi türbülansı yerine, kendi özgün koşullarında demokrasiyi yeşertmeleri gerekmektedir. Öte yandan demokrasinin bu şekilde Batı'dan transfer edilmesi biçiminde gelişen süreç, ulusal bağımsızlığa zarar verecektir.

Demokrasinin gelişmesi ise, muhalif görüşlerin gelişmesi ve siyasi olarak temsil edilmeleri ile mümkündür. Kısa erimde muhaliflerin farklı siyasi örgütlenmelere gitmeleri demokrasinin gelişmesi ve kurumsallaşması için kesin bir çözüm değilse de, uzun erimde farklı siyasi görüşlerin örgütlenmesinin demokrasinin gelişmesine olan katkıları daha net açığa çıkacaktır.

Cumhuriyetlerden, uluslararası ilişkiler açısından dışa daha açık olanlar, siyasi dizge içinde diğerlerine göre demokratik kurumsallaşmaya daha fazla önem vermektedirler. Azerbaycan, Kazakistan²⁰⁹ ve Kırgızistan böyledir.²¹⁰ Ancak, içe dönük olan Cumhuriyetler ve bunlardan da özellikle Türkmenistan, siyasi alanda demokratik kurumlara daha az yer vermektedir. Eski Türkmenistan Devlet Başkanı Niyazov zamanında siyasi partilerin örgütlenmesi yasaklanmıştır. Niyazov'un ölümü ile işbaşına gelen yeni Türkmenbaşı Berdimuhammedov, daha devlet başkanlığı seçimi sürecinde yaptığı konuşmalarda, Türkmenistan'da çok partili siyasi yaşama geçileceği yönünde ifadeler kullanmıştır (Oğan 2007b).²¹¹

Bir Baskı unsuru olarak İnsan Hakları ve Demokrasi Savunuculuğu Yapmak: Başta ABD olmak üzere kapitalist Batı ülkeleri söz konusu bölgedeki ülkelere “insan hakları ve demokrasi” eksenli politikaları önermek adı altında müdahale etmektedirler. Oysaki müdahalenin altında yatan temel gerçek, ekonomik ve siyasi çıkarlardır. ABD başta olmak üzere, diğer ülkelerin tek amacının bu bölgede insan hakları ve demokrasiyi tesis etmek olmadığı, bölgedeki gelişmeler karşısında sergilenen tutumun niteliğinden anlaşılmaktadır.²¹²

²⁰⁹ 2009 yılı AGİT Başkanlığı'na soyunan Kazakistan, bu konudaki oyunu artırmak için kolları sıvamıştır. Kazakistan Hükümeti, Kazakistan'ın imajını geliştirmek ve uluslararası politikada güvenilir bir oyuncu olduğunu ortaya koymak için bir kampanya başlatmış olmasına karşın; Kazakistan'ın insan hakları karnesi kötü durumdadır. Yasal düzenlemeler konusunda Kazakistan'da küçük ilerlemeler olmakla birlikte, bunlar bireysel ve siyasi hakların korunması açısından istenilen düzeyde değildir. Kazakistan'daki rüşvet ve yolsuzluk olayları Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün hâlâ dikkatini çekmektedir. Ayrıca parlamentonun alt kanadı olan Meclis seçimleri uluslararası gözlemcilerle göre ne serbest ne de adil yapılmıştır. Hükümet, muhalif partiler ve basın üzerindeki baskılarını sürdürmektedir (“Kazakhstan”, 2008b, 403).

²¹⁰ Ancak, burada şunun belirtilmesi gerekir, bu ülkelerde muhalif düşüncelerin örgütlenmesine yer verilmesi, bu örgütlerin seçim maratonunda siyasi elitler ile eşit olarak yarışabilmeleri anlamına gelmemektedir. Türkmenistan'da 11 Şubat 2007 tarihinde yapılan devlet başkanı seçimi, Türkmenistan'ın bağımsızlığını kazanmasından bu yana yapılan ilk “çok adaylı devlet başkanı seçimi” olması açısından önemliydi de, Berdimuhammedov dışındaki adayların göstermelik olduğu ve Berdimuhammedov'un seçimi kazanacağı önceden bilinmekteydi.

²¹¹ Berdimuhammedov, seçim konuşmaları sırasında, çok partili sisteme geçiş sinyalleri vermiştir (Oğan, 2007b): “Ülkemizde demokrasinin gelişmesi için elimizden geleni yapmamız gerekiyor. Bu doğrultuda yeni partiler oluşabilir.” diyerek ülkede demokrasi umutlarının doğmasına neden olmuştur. Ancak Orta Asya'nın demokrasi vaadiyle gelen ancak daha sonra iktidarda yerini giderek sağlamlaştıran ve diktatörlük eğilimleri gösteren devlet başkanlarına alışıksız bir coğrafya olduğunu da unutmamak gerekir.

²¹² Örneğin 2005 Mayıs'ında Andican'da yaşanan olaylar sonrasında Batı ile Özbek yönetimi arasında donma noktasına varan ilişkiler, sürecin iki tarafa da zarar verdiğinin değerlendirilmesiyle yeniden kurulmaya çalışılmıştır. Batı ile Özbekistan arasındaki ilişkiler, Özbek güvenlik güçlerinin Andican'da sivil göstericilere ateş açması sonucu 700'ün üzerinde göstericinin ölümüyle sonuçlanan olaylar nedeniyle askıya alınmıştır (Demirtepe, 2008).

Söz konusu ülkeler üzerinde etkili ve etkin bir abi olarak Rusya ise “mafıavari” yöntemlerle politika yürütmektedir. Andican olayları sonrası Kerimov, olaylarda Özbek yönetiminin tavrını meşru gören Rusya ve Çin ile ilişkilerini geliştirme yoluna gitmiştir. Özbekistan Rusya ile stratejik ortaklık anlaşması imzalamış ve Kolektif Güvenlik Anlaşması Örgütü’ne katılmıştır.

Özbekistan yönetimi, 11 Eylül sonrası süreçte terörle mücadele kapsamında yapılan işbirliği çerçevesinde izin verilen Hanabad’daki ABD üssünü kapatmış; ülkedeki Batılı STK ve basın kuruluşlarının faaliyetlerine son vermiş; ve Şanghay İşbirliği Örgütü’nün ABD karşıtı bir platforma dönüşmesinde ve ABD’nin bölgeden çekilmesi konusunda yayınlanan örgüt deklarasyonlarında öncü rol oynamıştır.

Özbekistan’ın bu tutumu karşısında Batı da strateji değişikliği yoluna gitmiştir. Batılı ülke ve kurumlar geçen zaman içinde insan hakları ve demokratikleşme noktasında Özbekistan’a yönelttikleri eleştirilerin sonuç vermediğini görmüşlerdir. Dahası, bölgede küresel aktörler arasında süregiden nüfuz mücadelesinde Rusya ve Çin’in ağırlık kazandığını göremek politikada değişikliğine yönelme sinyalleri vermeye başlamışlardır. AB -itici gücü Almanya olmak üzere- ve ABD, Özbek yönetimi ile ilişkilerini yeniden “normalleştirebilmek” için çaba sarfetmeye başlamışlardır.²¹³

Lider Yaratamayan Göstermece Seçimler ve Göstermece Demokrasi: Bağımsızlığın kazanılmasından sonra Cumhuriyetlerde Batılı anlamda demokrasiye geçiş yolunda önemli adımlar atılmakla birlikte, gerçek anlamda katılımcı demokrasiye geçildiği söylenemez. Katılımcı bir yönetim anlayışının uygulanamamasının altında çeşitli nedenler yatmakla birlikte, asıl nedenin, bugün

²¹³ AB, 2005 Ekim’inde Özbekistan’a karşı silah ambargosu ve Özbek yetkililere yönelik vize yasağı uygulanması kararı almıştır. Süreç içinde AB üyesi ülkeler Özbekistan’a karşı uygulanan yaptırımlar konusunda ikiye ayrılmıştır. Almanya ve İspanya başta olmak üzere bazı ülkeler yaptırımların sonuç vermediğini ileri sürerek, Özbek yönetimi ile ilişki kurulmasını ve yaptırımların kaldırılmasını savunmuşlar; İngiltere, Hollanda ve İsveç ise Özbekistan AB tarafından açıklanan ölçütleri yerine getirmediği sürece yaptırımların devamından yana pozisyon almışlardır. AB, Almanya’nın ağırlığını koymasıyla Ekim 2007’de Özbek yetkililere yönelik uygulanan vize yasağını - Nisan ayında tekrar değerlendirilmek üzere - geçici olarak askıya alma kararı almıştır. Ayrıca, 25-27 Şubat tarihleri arasında Alman heyetinin Ekonomi Bakanı başkanlığında 100 üyeli bir heyetle Taşkent’e yaptığı ziyaret, iki ülke arasında ilişkilerin geliştirilmesi için ekonomik ve jeopolitik öncelikler gözetilerek “insan hakları engelinin” bir yana konulduğunun açık bir göstergesidir (Demirtepe, 2008).

Cumhuriyetlerde işbaşında olan yöneticilerin, SSCB döneminde Komünist Parti’de görev almış mevcut yöneticiler²¹⁴ olmalarından kaynaklandığı ileri sürülebilir.

Bu yöneticilerin siyasi deneyimleri, devletlerin kendi ayakları üzerinde durması lehinde büyük bir nimet olduğu halde, yönetimin otokratik hale gelmesinin de kaynağını oluşturmaktadır. Bu durum, devletin halktan kopukluğuna yol açmakta ve bağımsızlığın en önemli ayağı olan katılımcı yönetimin ortaya çıkmasını geciktirmektedir (Yalçınkaya, 2001, 71). 1991 yılından sonra yapılan seçimler, halka önemli bir değişim ve dönüşümün gerçekleştirildiği inancını güçlendirecek sembolik bir önem taşımaktaydı. Gerçekte ise seçimler sonrasında eski yerel ve merkezi elitler yeniden iş başına gelmişlerdir. SSCB sonrası dönemde Türk Cumhuriyetleri’ndeki merkezi otoriteler, istenmeyen adayların seçimle işbaşına gelmelerini engelleyecek önlemler almışlardır. Bu süreçte yerel yöneticilerin²¹⁵ ve önemli makamlardaki kamu yöneticilerinin atamayla işbaşına getirilmeleri tercih edilmiştir.

Bağımsızlıklarını kazandıktan sonra Batı’lı demokrasi kurumlarını kurma yolunda ilerleyen Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde yapılan seçimler genelde şaibeli olmuştur. Örneğin Azerbaycan’da seçimlerinin şaibeli olacağı ve hastalığından dolayı görevini bırakan Haydar Aliyev’in oğlu İlham Aliyev’e seçimlerin kazandırılacağı önceden bilinmekteydi. Öncesindeki şaibe ve tereddütler bu bölgede seçimleri güven verici olmaktan çıkarmaktadır. Bu nedenle, bölgedeki seçimlerin güven verici hale getirilmesi için çok sayıda bağımsız gözlemci seçimleri izlemekte ve raporlar hazırlamaktadır. Bölgeye gelen gözlemciler, genellikle seçimlerin dürüst yapılmadığına, seçimlerde birçok hile yapıldığına dair raporlar hazırlamaktadırlar. Seçimlerde, iktidarı ellerinde bulunduranların %80 oranlarında oy alarak yeniden seçilmeleri kuşkuları artırmaktadır.²¹⁶ Bölgede demokrasinin

²¹⁴ Kazakistan Cumhurbaşkanı Nursultan Nazarbayev ile Özbekistan Cumhurbaşkanı İslam Kerimov, SSCB öncesinde ülkelerinin Komünist Partilerinin genel sekreteri idiler. Eski Azerbaycan Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev ise politbüro üyesi olabilmış birkaç Türk’ten biridir. Bu tabloda Kırgızistan Cumhurbaşkanı Askar Akaev istisna oluşturmaktadır.

²¹⁵ Yerel yöneticilerin seçimle işbaşına getirilmelerine ilişkin olarak, “Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nın. “Yerel yönetimler, yetkilerini demokratik yollarla seçilen organları eliyle kullanırlar” şeklinde bir düzenleme bulunmaktadır (Sakıncı, 2005, 203). SSCB sonrası Türk Cumhuriyetleri’nden Azerbaycan Avrupa Konseyi’nin bir üyesi, Kırgızistan ise gözlemci üyesi statüsündedir. Bu yönüyle bu iki ülke bu Şarta aykırı hareket etmektedirler.

²¹⁶ Özbekistan’da 27 Aralık 2007 tarihinde yapılan cumhurbaşkanı seçimini Cumhurbaşkanı İslam Kerimov 88,1 oyla yeniden kazandı. 16 yıldan bu yana Özbekistan’ın başında olan Kerimov, 7 yıl daha Cumhurbaşkanlığı koltuğunda oturacaktır. Parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran

kurumsallaşamamasında, bölgeye egemen olan siyasi dizgelerin insanların iradelerini sıkı baskı altında tutmasının önemli rolü vardır.

Avrupa Konseyi'nin baskılarının ardından Azerbaycan Hükümeti, 2005 Ağustosunun başında bir devlet televizyonunda, seçimlerde bütün adayların eşit olarak yararlanabileceği bir TV programını yayına koydurmuştur. Azerbaycan'da bugünkü özel görsel basın, oligarşilerden kurtulma yeridir; ancak bu istasyonlar yerel niteliktedir ve sadece kent merkezlerinde yayın yapabilmektedirler. Yazılı basın, adayların kampanya yürütmesi için çok daha iyi bir fırsattır. Ancak reklâm piyasasının sınırlılığı, yazılı basının bağımsızlığını tehdit etmektedir (Mollazade, 2005). Kuşkusuz, görsel ve yazılı basına eşit olarak ulaşılamayan bir ortamda yapılan seçimlerin adil olduğu söylenemez. Kazakistan'da ise bütün ulusal televizyonlar ya devletin ya da Cumhurbaşkanı'nın ailesinin mülkiyetindedir ve bu durum değişecek gibi de görünmemektedir (Baimenov, 2005).²¹⁷

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin devlet yönetiminde yaşadıkları sorunlardan bir diğeri de siyasi istikrarsızlıktır. Tek adam iktidarına ya da tek adam diktatörlüğüne dayanan bu coğrafyada devlet başkanı dışındaki siyasi elitlerin siyasi istikrarından söz etmek mümkün değildir. Kişisel kültürüne yenik düşen bu liderlerden en bildik olanı, Türkmenistan eski Devlet Başkanı Niyazov'dur. Niyazov, kabinede görev alan bakanlar başta olmak üzere birçok kamu kurumun başındaki kişiyi "keyfi" denilebilecek uygulamalarla görevden almıştır.²¹⁸

Liberal Demokrat Parti tarafından aday gösterilen Cumhurbaşkanı Kerimov, oy kullanan toplam 14 milyon 765 bin 444 seçmenin, 13 milyon 8 bin, 357'sinin oyunu almıştır ("Avrasya'dan Haberler: . Kerimov % 88'le Yeniden Cumhurbaşkanı", 2008).

²¹⁷ Örneğin, 2007 Mayıs ayında Avusturya'da büyükelçilik görevine son verilen ve Kazakistan Cumhurbaşkanı'nın yasal evlatlıktan çıkardığı oğlu Rakhat Aliev, televizyon kanalı Kommerchesky (Kommerchesky Televizionny Kanal -KTK)'nın ve haftalık gazete Karavan'ın sahibidir ("Kazakhstan", 2008b, 403-404).

²¹⁸ Niyazov'un ölümü ile bir süre onun yerine vekâleten bakan, Şubat 2007'de ise devlet başkanı seçimini kazanarak, Türkmenistan'ın yeni Tükmenbaşı olan Berdimuhammedov; Niyazov tarafından ilk olarak 3 Nisan 2001'de Tıp, Eğitim ve Bilimden sorumlu Başbakan Yardımcılığına getirilmiştir. Ağustos 2004'ten itibaren sorumluluk alanı genişletilerek Kültür ve Basından da sorumlu olmuştur. Ayların ve günlerin isimlerinin değiştirilmesinde ve Ruhname'nin hazırlanmasında etkin rol oynamıştır. Kurbangulı M. Berdimuhammedov'un bu kadar önemli görevlere getirilmesine ve bu kadar uzun süre Hükümette görev almasına şaşırarak gerekir. Nitekim Berdimuhammedov, Türkmenistan Hükümeti'nde koltuğunu en istikrarlı ve uzun süre koruyan bakan olarak bilinmektedir. Berdimuhammedov'un Sağlık Bakanlığı döneminde Eğitim Bakanı altı defa değiştirilmiştir (Oğan, 2007b).

Batı'nın Gözetimi ve Denetiminde İşleyen Demokrasi: Türk Cumhuriyetleri'nin tamamında kendiliğinden işleyen ve kurumsallaşmış bir demokrasi uygulaması söz konusu değildir. Buna bağlı olarak gerek cumhurbaşkanlığı seçimleri gerekse genel seçimler, seçimlerin demokratik ilkeler çerçevesinde gerçekleşmesini gözetleyen ve denetleyen uluslararası kuruluşlar tarafından izlenmektedir. Ancak, çoğu kez bu seçimlerin demokratik olmadığı yönünde kayıt düşülmektedir.

Kazakistan'da 1999–2000 seçim döneminde, Kazak seçmenler parlamento üyelerini seçmek için sandık başına gittiler. Ancak siyasi iktidar, muhalefet partisi adaylarının seçim faaliyetlerini yürütmelerine engel olmuştur. Bir grup muhalefet partisi adayı, Meclis (Mazhlis)'e²¹⁹ girmeyi başarmasına karşın Cumhurbaşkanı Nursultan Nazarbayev'i destekleyen Nur Otan Partisi neredeyse 47 koltuğun tamamını ele geçirmiştir. Seçimleri gözlemleyen AGİT üyeleri ile BDT gözlemcileri arasında seçim sonuçlarına ilişkin farklı yorumlar yapılmıştır. AGİT gözlemcileri seçimlerin adil olmadığını belirtirken, BDT (CIS) gözlemcileri seçimlerde bir düzensizliğin olmadığını belirtmişlerdir (“Parliamentary Elections Fail to Meet OSCE Standards”, 1999).²²⁰ BDT gözlemcilerinin bu şekilde rapor hazırlamalarının gerçek nedeni, bugünkü Orta Asya devlet başkanlarının neredeyse tamamının eski Komünist Parti nomenklatura üyesi olmalarıdır ve bunların tamamının BDT ve Rusya tarafından desteklenmeleridir. Buna bağlı olarak, otoriter yönetimlerine karşın bu bölgedeki liderler oy oranlarını sürekli olarak artırmayı başarmaktadırlar.

Türkmenistan ve Özbekistan'ın diğer Cumhuriyetlere göre daha otoriter bir yönetim sergilemelerine bağlı olarak bu iki ülke, seçimlerin uluslararası gözlemciler tarafından gözlemlenmesi konusunda da oldukça sert bir tavır sergilemektedirler. 2004 parlamento seçimleri öncesinde Türkmenistan Devlet Başkanı Türkmenbaşı ve

²¹⁹ Kazakistan parlamentosu iki meclisten oluşmaktadır. Parlamentonun The Mazhlis kanadı seçimle iş başına gelmektedir.

²²⁰ Seçimler sonucunda uluslararası gözlemcilerin farklı iki gruba bölünmesi bu bölgede sık rastlanan bir durumdur. 26 Aralık 2004 tarihinde Özbekistan'da yapılan genel seçimleri izlemek amacıyla BDT'den ve AGİT'ten gelen gözlemciler arasında da görüş farklılıkları dikkati çekmiştir. Seçimler sonrasında açıklama yapan BDT Gözlemci Heyeti Başkanı, ülkede seçimlerin adil ve şeffaf olduğu yönünde görüş bildirirken; AGİT Heyeti Başkanı seçimlerde çeşitli sorunların yaşandığını, ancak en önemli sorunun tüm siyasi eğilimlerin seçimlerde yer almasına izin verilmemesi olduğu yönünde açıklama yapmıştır. AGİT Heyeti'nin bu açıklamalarına sert tepki veren Kerimov'un, Ukrayna'daki muhalefet hareketini “Kuçma'nın uyguladığı yanlış politikalara” bağlaması da Özbek yönetiminin Turuncu Devrime bakış açısını göstermesi açısından önem taşımaktadır (Oğan, 2004b).

Dışişleri Bakanı Rashid Meredov, seçimlerde, seçimleri izlemek için uluslararası gözlemcileri davet etmeyeceklerini açıklamışlardır. Türkmen Hükümeti bu kararlarına ilişkin olarak AGİT temsilcilerinin “ısrarcı davranmaması” gerektiğini de ifade etmiştir (Oğan, 2004a). Batı için güvenilir bir ortak olmayan Özbek lider Kerimov ise, uluslararası dengeleri iyi okuyup mevcut dalgaya göre gerektiğinde Batı’ya, gerektiğinde de Rusya ve Çin’e yanaşan son derece “fırsatçı (oportunist)” bir liderdir. Kerimov, Avrasya coğrafyasında gelişen “devrimler” sonrası Batı ile olan ilişkilerini giderek soğutmayı tercih etmiş ve ABD ile ilişkileri devam ettirmekle birlikte devrimlerin arkasındaki güç olduğunu düşündüğü birçok Batılı NGO’yu kapatmıştır (Demirtepe, 2005).

Bu bölgede yapılan seçimler tüm dünyanın dikkatini çekmektedir. Özellikle 11 Eylül olaylarının ardından başta ABD olmak üzere uluslararası dizge üzerinde etkili olan tüm aktörler bu bölgedeki gelişmeleri yakından izlemeye başlamışlardır. Özellikle 2004 yılında bölgeye seçimler konusu damgasını vurmuştur. Bu tarihten itibaren Orta Asya çok önemli bir seçim sürecine girmiştir. İlk olarak Kazakistan’da gerçekleştirilen parlamento seçimleri bu seçim maratonunun başlangıcı kabul edilebilir. Kazakistan seçimlerinin ardından, Orta Asya’da özellikle 11 Eylül terör saldırıları sonrasında tüm dünya kamuoyunun yakından takip ettiği Afganistan’da devlet başkanlığı seçimleri düzenlenmiştir. Kazakistan seçimlerini yakından takip eden dünya basını, bu ilginin çok daha fazlasını Afganistan devlet başkanlığı seçimine göstermiş ve yaşanan her gelişmeyi büyük bir dikkatle takip etmiştir. Yakından izlenen bir diğer seçim ise Özbekistan seçimleri olmuştur. Özbekistan’da 26 Aralık 2004 tarihinde gerçekleştirilen parlamento seçimleri²²¹ ile tek meclis dizgesinden iki meclis dizgesine geçilmiştir. Özellikle bu değişikliğin Özbekistan’da yaratacağı etki yakın izlemeye alınmıştır. Afganistan operasyonunun askeri kısmının nispeten gündemden düşmesi ise bu ülkelere yönelik “demokrasi” eleştirilerinin artmasına neden olmuştur. Buna bağlı olarak seçimler ve seçimlere ilişkin uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan değerlendirmeler daha da önem

²²¹ Özbekistan Merkez Seçim Komisyonu, yaklaşık 14,5 milyon kayıtlı seçmenin yüzde 85,1’inin seçimlere katıldığını açıklamıştır. Kayıtlı seçmenlerin yüzde 33’ünün katılımı sonucunda Özbekistan’da seçimler geçerli sayılmaktadır. Türkmenistan’da seçimlere uluslararası gözlemciler davet edilmezken, Özbekistan seçimlerini 35 ülkeden 227 yabancı gözlemci takip etmiştir (Oğan, 2004b).

kazanmıştır. Bu bağlamda Türkmenistan Hükümeti'nin seçimlerin gözlenmesi konusunda almış olduğu karar, yaşanan sıkıntıların ve eleştirilerin artmasına neden olmuştur (Oğan, 2004a).

Ukrayna'daki olayların ardından sıranın Orta Asya Cumhuriyetleri'nde olduğu yönündeki değerlendirmelere karşın, Ukrayna sonrası ilk olarak Türkmenistan'da ikinci olarak da Özbekistan'da gerçekleştirilen seçimlerin sakin ve "bölge iktidarları açısından" normal geçtiğini söylemek mümkündür. Seçimler sonrasında ülke gündemini, seçimleri takip etmekle görevli gözlemcilere yöneltilen eleştiriler ve İslam Kerimov'un Ukrayna'da yaşanan olaylara atıfta bulunarak yaptığı açıklamalar oluşturmuştur. Kerimov açık şekilde 2007'de düzenlenecek olan devlet başkanlığı seçimlerinde Ukrayna benzeri olayları, asla tolere etmeyeceğini bildirmiş ve bu konudaki kesin ve net tavrını ortaya koymuştur. Kerimov ayrıca Özbekistan'ın "devrim" olarak nitelendirilen bir süreci yaşamasının mümkün olmadığını, Özbekistan'ın devrimlere değil "gelişime" gereksinimi olduğunu ifade etmiştir (Oğan, 2004b).

11 Eylül olaylarının bir diğer sonucu ise, ABD'nin SSCB sonrası Türk Cumhuriyetleri'ni terörle mücadele kapsamında yakın müttefiki olarak görmeye başlamasıdır. Müttefiklik ilişkisinin somutlaşması, Kırgızistan ve Özbekistan gibi Afganistan'la sınır olan ülkelerin Afganistan'da Taliban'a karşı operasyonlarda kullanılmak üzere sınırdaki askeri üslerini ABD kullanımına açmalarıyla gerçekleşmiştir. ABD ve bu ülkeler arasındaki ilişkiler Stratejik Ortaklık Deklarasyonu'nun imzalanması ile daha da güçlenmiştir.

ABD, söz konusu ülkeleri ve özellikle de Özbekistan'ı "otoriter bir polis devleti" olarak değerlendirmekle birlikte; uluslararası dengelerde sömürgeci (hegemonik) bir güç olarak çıkarlarını korumayı esas alan bir yaklaşım benimsemektedir. ABD Senatosu İnsan Hakları Komisyonu, 2004 yılında Özbekistan'ı insan hakları konusunda en kötü sicile sahip ülkeler arasında anarak Washington'un Özbek Hükümetine yaptığı yardımların demokratikleşme alanında yapacağı somut uygulamalara bağlanmasını önermiştir. Bu rapor doğrultusunda ABD yasalarının gereği olarak, Dışişleri Bakanlığı Özbekistan'a yapılan yardımdan 18 milyon dolarlık bir bölümü kesmiştir. Ancak bu kararın alınmasının üzerinden daha bir hafta geçmeden, Pentagon, Kerimov yönetimine 21 milyon dolarlık ek yardım

yapmıştır. Bunun açık anlamı, ABD'nin tüm demokratikleşme söylemine karşın, tıpkı daha önceleri Filipinlerden Nikaragua'ya kadar birçok örnekte görüldüğü gibi, Özbekistan başta olmak üzere bu bölgedeki ülkelerle olan ilişkilerinde de kendi çıkarlarına hizmet edeceğini düşündüğü çifte standart yaklaşıma sahip olmaya devam etmesidir (Demirtepe, 2005).

Batı ülkeleri ile, özellikle de ABD ile iyi ilişkiler geliştirmeye çalışan Kırgızistan'da da seçimler konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Buna bağlı olarak Kırgızistan'ın Batı ülkeleri ile olan ilişkileri 1990'lı yılların sonunda zor bir yola girmiştir. Bunun en önemli nedeni ise, Kırgız yönetiminin, muhalefete ve seçimlere yönelik tavrıdır. Bu nedenle “*demokrasi adası*” olarak anılan Kırgızistan, gerçekte ise Batı hükümetleri ve uluslararası örgütler tarafından eleştirilmektedir.

Azerbaycan'da devletin yeniden yapılandırılması konusu ve bu konu içinde de daha çok, demokrasinin geliştirilmesi konusu ile en çok ilgilenen uluslararası aktörler arasında AB, Avrupa Konseyi, ABD ve AGİT gelmektedir. Söz konusu aktörler zaman zaman Azerbaycan'da insan haklarının geliştirilmesi konusu ile ilgili açıklamalarda bulunmaktadır. Adı geçen aktörlerin Azerbaycan ile olan ilgileri ise, bölgenin jeostratejik önemi ve hidrokarbon kaynaklarından kaynaklanmaktadır.

2006 yılında Azerbaycan ile AB arasında imzalanan Avrupa Komşuluk Politikası Eylem Planı (the European Neighborhood Policy (ENP) Action Plan)'nın bir parçası olarak, iki taraf 2007–2013 yılları arasında toplam 92 milyon Euro'luk bir finansal yardımı içeren Avrupa Komşuluk Politikası Enstrümanı (European Neighborhood Policy Instrument -ENPI)'ni kabul etmişlerdir. Bu yardım öncelikle, demokratik yapıların güçlendirilmesi, iyi yönetişimin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması yönünde kullanılması kararlaştırılmıştır (“Azerbaijan”, 2008a, 366).

2007 Ekim ayında yapılan olağan AB-Azerbaycan Ortaklık ve İşbirliği Konseyi toplantısında “iki taraflı diyalogda önemli bir öge” olarak “insan haklarını ve temel özgürlükleri korumanın önemi” konusunun altı çizilmiştir. AB'nin Alman Başkanı tarafından Mart ayında Azerbaycan'da basın özgürlüğü konusunda yapılan bir açıklamada “basın özgürlüğünü sınırlandırmak için kamu görevlileri tarafından başlangıçta suça yönelik karalamanın yapıldığı” belirtilerek, otoritelere, “basının özgürce, etkili ve korkusuz çalışabilecekleri bir ortamın yaratılması” çağrısında bulunulmuştur. Güçlü bir eleştirel çözümleme de Nisan ayında Avrupa Konseyi

Parlamenteler Meclisi tarafından yapılmıştır. Örgüt, Azerbaycan'ın yükümlülüklerinin gereğini yerine getirdiğine ilişkin kayıtların olmadığını belirtmiştir (“Azerbaijan”, 2008a, 366).

Kısacası, söz konusu bölgede reformlar sonucu ortaya çıkan ekonomik krizler, bozuk bir devlet yönetimi sonucunda daha da derinleşmektedir. Bölgede yıllarca süren tek parti yönetimi sonucu demokrasi geleneği pek oluşmamış ya da zayıf kalmıştır. Buna bağlı olarak, bu ülkelerde Batı modeli demokrasi “*farklı şekillere*” girmiştir.²²² Nitekim bugün Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyeti vatandaşlarının ortak görüşü, “Biz Gorbaçov’dan bu yana hiç demokrasiye sahip olmadık” şeklindedir. Halkın, sosyal ve ekonomik olarak kötü koşullar altında yaşamasına bağlı olarak; bu koşullar altında yapısal uyum reformlarını desteklememesine ve liberal demokrasi hakkında olumsuz düşüncelere sahip olmasına şaşırılmaması gerekir (Boehm, 1996).

7.5.3. Yoksulluk Sorunu

Duverger (1977, 218), “Bugün kapitalizm sayıya vurulması imkânsız [olanaksız] çıkarları, bütününden kopuk bir mali ve ekonomik verimliliğe kurban ediyor” derken, söylemek istediği sayıya vurulması olanaksız çıkarlara sadece verimlilik açısından yaklaşmamış olsa gerek. Söylemek istedikleri arasında, farklı çıkarlara sahip toplumsal sınıfların bir arada yaşayabilmesini olanaksız kılacak bir devlet biçiminin inşa edilmesi de olsa gerek. Söz konusu devlet, “*yoksulluğun varlığı ve sürekliliği*” üzerine inşa edilmektedir. Yeni dönemde kamu yönetiminin işlevi yoksulluğun yönetimi olarak belirlenmektedir.

Bugün, gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkeleri etkisi altına almış olan yoksulluk sorunu, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde kendisini daha şiddetli bir şekilde hissettirmektedir. Bu ülkelerde, yoksulluk adeta toplumun bir kaderi haline gelmiş ve insanlar yoksulluğu ve yoksulca yaşamayı kültürel bir alışkanlık haline getirmişlerdir. Bunun temelinde hem tarihsel hem de dönemseller (konjonktürel) nedenler bulunmaktadır. Yetmiş yılı aşkın bir zaman süreci içinde

²²² Kırgızistan Başkanı Akaev, Montesquieu ve Locke tarafından savunulan güçlerin ayrılması ilkesinin çok fazla abartılmaması gerektiğini vurgulamıştır. Yine Atina Senatosu ve Fransız İhtilali sırasındaki ulusal konvansiyonun yozlaşmasını örnek göstererek en demokratik sistem olan parlamenter rejimin eksikliklerini belirtmiştir (Akayev, 1995, 112–113).

Sovyetler Birliği içinde yer alan, sınıfsız bir toplum, hakça bölüşüm gibi sloganlarla, demir yumruk politikası ile sindirilerek yıllarca yönetilen Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde gelir dağılımı adaletsizlikleri ile yoksulluk sorunu adeta kanayan birer yara haline gelmiştir. Sahip oldukları doğal kaynaklar ile Sovyet ekonomisinin önemli tamamlayıcısı olan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, Birlik içinde bile “fakirin en fakiri” olarak kalmışlardır. Şöyle ki 1988 yılında bütün SSCB'de çalışan nüfusun %12'si, Rusya'da %6,3'ü ve Beyaz Rusya'da %5'i 75 rubleden daha az ücret alırken bu oran Tacikistan'da %58,6, Özbekistan'da %44,7 ve Kırgızistan'da ise %37,1 olarak gerçekleşmiştir (Gumpel, 1994, 19).

Yoksulluk, genel olarak bir halkın ya da onun belirli bir kesiminin asgari yaşam düzeyini sürdürebilmek için gıda, giyim ve barınak gibi sadece en temel gereksinimlerini karşılayabilmesi olgusudur. Buna “*mutlak yoksulluk*” da denilmektedir.²²³ Bu kişilerin sayısı, genellikle belirli bir minimum gelir düzeyinin altında yaşayan insanların sayısı olarak hesap edilmektedir. Bu düzey, ulusal gelir düzeylerinden bağımsız olarak, günlük bir doların altında gelir elde eden insanların sayısı olarak ifade edilmektedir. Mutlak yoksulluğun dünyanın her tarafında var olduğu açıktır; ancak, bunun genel nüfusa oranında önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Uluslararası yoksulluk sınırı, mutlak yoksulluk düzeyine giren nüfusu belirlemek için kullanılmakta ve genellikle ABD doları olarak ifade edilmektedir. Örneğin 1985 yılında Dünya Bankası, 370 ABD dolarının altını yoksulluk sınırı olarak belirlemiştir. Bu ölçüte göre, dünyada yoksulluk sınırı altında yaşayanların sayısı 1987'de 1,2 milyar ile, dünya nüfusunun yaklaşık %30,1'ini temsil etmiştir. Oran, 1993 yılında %29,4'e düşmüştür (Todaro, 2000, 165–66).

Bilimsel yazında, bir neden değil sonuç olarak tartışılan yoksulluk kavramının uluslararası ortamlarda özgün ve evrensel bir sorun olarak tartışılmasında; Dünya

²²³ Mutlak yoksulluk; kişinin gelir ve tüketim harcaması bakımından sahip olduğu maddi güce bakılarak saptanmaktadır. Tüketim harcamalarına göre yapılan hesaplamalar, bir kimsenin günlük olarak alması gereken kaloriyi sağlayacak temel gıdaların gerektireceği harcamaya göre yapılmaktadır. Buna göre, en düşük maliyetli gıda harcamalarının parasal değeri bir yoksulluk eşiği oluşturmakta; gelir azlığı dolayısıyla bu eşiğin altında kalanlar ‘mutlak yoksul’ olarak nitelenmektedir. Mutlak yoksulluk yaklaşımı, kendi içinde pek çok sorun içermekle beraber; açlık sorununu da barındıran yetersiz beslenme koşullarıyla yüz yüze olan az gelişmiş ülkelerin yoksulluk durumunu tanımlamak için uygun görünmektedir (Şenses, 2001, 3).

Bankası tarafından 1990 yılında hazırlanan Dünya Kalkınma Raporu'nun ana konusunun yoksulluk olmasının önemli bir payı vardır. Dünya Bankası, yoksulluğu asgari yaşam standardına erişememe durumu ya da maddi nitelikteki mahrumiyetler nedeniyle kaynaklara ve üretim faktörlerine erişememe ve asgari bir yaşam düzeyini sürdürecektir gelirden yoksun olma hali olarak tanımlamaktadır (The World Bank, 1991). Drewnowski (1977, 183–208) ise yoksulluğu, kişilerin ve hane halkının kendileri için uygun görecektir bir tatmin düzeyini sağlamaya yetecek bir gelire sahip olmamaları şeklinde (sübjektif yoksulluk) ya da asgari yaşam düzeyinin gerektirdiği temel gereksinimlerin karşılanabilmesi için yeterli miktarda gelirin elde edilememesi durumu olarak (gelir yoksulluğu) tanımlamaktadır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından 1997 yılında yayımlanan İnsani Gelişme Raporu'nda geliştirilen 'insani yoksulluk' kavramı ise, insani gelişme ve insanca yaşam için parasal olanakların yanı sıra temel gereksinimlerin karşılanabilmesi için iktisadi, sosyal ve kültürel kimi olanaklara sahip olmanın da gerekli olduğu fikrine dayanmaktadır. Bu nedenle "insani yoksulluk ya da insani gelişme" kavramı, -Dünya Bankası tarafından dikkate alınan- asgari gereksinimlerden daha fazla olarak maddi refahın söz konusu olması gerektiğini ve yoksulluğun çok boyutlu bir kavram olduğuna dikkati çekmektedir. Aynı Raporda insani yoksulluğu ölçmek için insani yoksulluk indeksi geliştirilmiştir. İnsani yoksulluk indeksi, yaşam süresinin kısalığı, temel eğitim hizmetlerinden mahrumiyet ve kamusal ve özel kaynaklara erişememe gibi insani gelişim açısından ortaya çıkan mahrumiyetleri, yoksulluğun boyutlarını ve insani gelişim dışında kalmış insanların oranını ölçmektedir. Görüldüğü üzere gelir yoksulluğunda, yoksulluk sınırı olarak bir asgarî gelir ve tüketim düzeyi söz konusu iken; insanî yoksullukta, ortalama yaşam süresi, kamu hizmetlerinden yararlanma durumu, GSYİH, işsizlik oranı gibi konular da dikkate alınmaktadır.

Buna göre söz konusu indeksin dört bileşeni bulunmaktadır: Ortalama yaşam süresi, eğitim, GSYİH ve işsizlik oranı. Çizelge 25'te Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri bu dört ölçüte göre incelenmiştir. (Ortalama yaşam beklentisi, GSYİH ve işsizlik oranlarına ilişkin veriler CIA'nın; zorunlu eğitim süresine ilişkin veriler ise UNESCO'nun internet sitesinden elde edilmiştir.)

Çizelge 25: Yaşam Beklentisi, Zorunlu Eğitim Süresi, GSYİH ve İşsizlik Oranları Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri

Ülkeler	Ortalama Yaşam Beklentisi (Yıl/2008)	Zorunlu Eğitim Süresi (Yıl/2007)	GSYİH (Satın Alma Gücü- Milyar Dolar/2007)	Resmi İşsizlik Oranı (%)
Azerbaycan	66.31	11	72.2	8,5
Kazakistan	67.55 ²²⁴	11	161.5	7.3
Kırgızistan	69.12	9	10.38	18
Özbekistan	65.38	9	62.27	0.8
Türkmenistan	68.6	9	47.37	60

Kaynak: “Azerbaijan”, 2008b; “Kazakhstan”, 2008a; “Kyrgyzstan”, 2008; “Uzbekistan”, 2008; “Turkmenistan”, 2008; UNESCO, 2008.

UNDP, her yıl yayımladığı İnsani Gelişme İndeksi (Human Development Index) ile ülkeleri insani gelişmişlik bakımından üç düzeyde (“yüksek”, “orta” ve “düşük”) olarak sınıflandırmaktadır. 2007–2008 Raporu’na göre Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin tamamı “orta düzey insani gelişme” grubuna dâhildirler. Çizelge 26’da Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri Rapordaki gelişmişlik sıralarına göre gösterilmiştir.²²⁵

Çizelge 26: “UNDP-İnsani Gelişme İndeksi”ne Göre Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2007/2008)

Ülkeler	‘İnsani Gelişme’ Sıra Numaraları
Kazakistan	73
Azerbaycan	98
Türkmenistan	109
Özbekistan	113
Kırgızistan	116

Kaynak: UNDP, 2008.

²²⁴ Kazakistan’da yaşam beklentisi, bağımsızlığın elde edilmesinden sonra yaşanan kriz ile birlikte hem kadın hem erkek için düşmüştür. 1990–1995 döneminde, herhangi bir salgın ile karşılaşılmasına karşın; erkekler için bu düşüş 6,5 yıl iken, kadınlar için 5,6 yıldır. 1996 yılından itibaren yaşam beklentisi tekrar yükselmeye başlamıştır. 1998’in ikinci yarısında yaşanan ve Kazakistan’ı da etkileyen Rusya ekonomik krizine karşın; Kazakistan’da yaşam beklentisi, 1999’da yükselmeye devam etmiştir (Becker ve Urzhumova, 2005, 102).

²²⁵ Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri ile birlikte “orta düzey insani gelişme” grubunda yer alan Türkiye, bu Rapora göre Ermenistan’dan sonra 84.sırada yer almaktadır (UNDP, 2008).

UNDP tarafından bir önceki çizelgede verilen rakamlar dikkate alınarak oluşturulan bu çizelgeye göre Kazakistan, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri arasında insani gelişmişlik bakımından en ön sırada yer almaktadır. Kırgızistan ise, çizelgenin en sonunda yer almaktadır. Nitekim Kırgızistan, yukarıda da belirtildiği gibi, SSCB döneminde de “yoksulun en yoksulu” sıfatını hak etmekteydi (!)

Çizelge 27: Yoksulluk Sınırının Altında Yaşayan Nüfus Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (2005 Tahmini)

Ülkeler	Yoksulluk Sınırının Altında Yaşayan Nüfus (%)
Azerbaycan	24
Kazakistan	13.8
Kırgızistan	40
Özbekistan	33
Türkmenistan	30

Kaynak: Veriler CIA'nın internet sitesinden elde edilmiştir: “Azerbaijan”, 2008b; “Kazakhstan”, 2008a; “Kyrgyzstan”, 2008; “Uzbekistan”, 2008; “Turkmenistan”, 2008.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde yoksulluk konusu ile ilgili olarak yukarıda verilen üçüncü çizelgede ise, bu iki çizelge ile uyumlu olarak Cumhuriyetlerde yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfus gösterilmiştir. Buna göre yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfusun en az olduğu ülke Kazakistan, en fazla olduğu ülke ise Kırgızistan'dır.

Uluslararası Örgütler ve Yoksulluk: Kapitalizmin vahşileştiği, yoksulluğun dizgenin temellerini tehdit etmeye başladığı aşamada insan hakları savunucusu harekete geçmiş ve “yoksulluğun insan haklarına aykırılığı”nı keşfetmiş; ardından da emperyalizmin “yönetilebilir yoksulluk” projelerine “insani” katkılarda bulunmuştur (“Yönetilebilir İnsan Hakları!”, 2007). Dünya Bankası tarafından geliştirilen “Yoksulluğu Azaltma Projesi” ve işletmelerin kurumsal sosyal sorumluluk girişimleri, kapitalist insan hakları savunucusunun yoksulluğa yönelik olarak geliştirdiği insani katkıların başında gelmektedir.

1990'daki Raporun ardından Dünya Bankası 2000 yılında yeni bir Dünya Kalkınma Raporu hazırlamıştır. Rapor henüz hazırlanmadan 1999 yılında yayımlanan bir çalışmada (Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal 1998), gelişmekte olan ülkelerde bir ekonomik kriz ortaya çıkmadan önce yoksullar için gerekli önlemlerin alınmasının ve aynı zamanda kriz yaşanırken yoksulların krizle baş etmesi için güçlendirilmelerinin 2000 Raporu'nun hem en temel hem de en yeni temalarını oluşturduğu belirtilmektedir. Ayrıca, her on yılda bir hazırlanan yoksulluk raporlarının bir gelenek haline geldiği ve Banka'nın yoksulluğa karşı ilgisinin artarak devam edeceği de eklenmektedir (Zabcı, 2002, 5). Ancak bir yazarın ifadesiyle, Dünya Bankası "Önce bacaklarımızı kırmakta, sonra pedikür önermektedir!" (Monbiot, 2000).

Çizelge 28'de Dünya Bankası tarafından önerilen yoksulluğu ve öteki riskleri yönetme düzeneği (mekanizma) gösterilmiştir.

Çizelge 28: Riski Yönetme Düzenegi

Tehlikeyi Yönetme Düzenegi				
	Resmi olmayan düzenek		Resmi düzenek	
Amaç	Bireysel ve hanehalkı	Grup ölçeginde	Piyasa ölçeginde	Kamusal olarak sağlananlar
Riski azaltma	Önleyici sağlık hizmetleri	Altyapı için kolektif eylemler		Etkin makroekonomik politika
	Göç	Ortak mülkiyet kaynaklarının yönetimi		Çevre politikası
	Daha güvenli gelir kaynakları			Eğitim ve beceri kazandırma politikası
				Kamu sağlığı politikası
				Altyapı (barajlar, yollar)
				Etkin emek piyasası politikaları
Riski Hafifletme				
<i>Çeşitlendirme</i>	Ürün ve ekim alanı çeşitlendirme	Meslek birlikleri	Mali kuruluşlardaki tasarruf hesapları	Tarımsal ürünlerin artırılması
	Gelir kaynaklarını çeşitlendirme	Tasarruf ve kredi birlikleri	Mikro finans	Serbest ticaret
	Fiziki ve beşeri sermayeye yatırım			Mülkiyetin korunması
<i>Sigorta</i>	Evlilik ve geniş aile	Sosyal sermayeye yatırım	Yaşlılık ödeneği	Emeklilik dizgeleri
	Ekilen toprağın kiraya verilmesi		Kaza, sakatlık ve diğer sigortalar	İşsizlik, hastalık, sakatlık ve diğer riskler için zorunlu sigorta
	İhtiyat stokları			
Şoklarla Baş etme	Mal varlıklarının satışı	Karşılıklı grup dayanışması	Mali varlıkların satışı	Toplumsal yardımlaşma
	Parasal borçlanma		Mali kuruluşlardan krediler	İşsizlere geçimlik ücret
	Çocuk emeği			Teşvikler
	Gıda tüketiminin azaltılması			Sosyal fonlar
	Mevsimsel veya geçici göç			Nakit transferler

Kaynak: The World Bank, 2000, 141.

Dünya Bankası, söz konusu önlemleri bağlantısı olduğu bütün ülkelere önermektedir. Oysaki yakın geçmişte IMF ve Dünya Bankası gibi önde gelen uluslararası örgütler tarafından önerilen tek tip (standart) kalkınma reçetelerini izleyen ülkelerde yoksulluğun azaltılması konusunda kayda değer bir başarının ortaya koyulamadığı, hatta kimi bölgelerde durumun daha da kötüleştiği bilinmektedir.

Yoksullukla ilgili göstergelerde, ‘tek tip’ IMF reçetelerini izleyen ülkelerle daha farklı strateji takip eden ülkeler arasındaki fark dikkat çekici düzeydedir. Nitekim Doğu Asya ülkeleri 1990–98 arasında yoksulluk oranını %28’den %15’e indirerek, yoksulluk içerisinde olan nüfusun miktarını 418 milyondan 267 milyona çekmeyi başarmışlardır. Oysa Sahra-altı Afrika’ında yoksulluk oranı son on yıl içerisinde %48’lik oranını devam ettirmiş ve yoksulluk içerisinde yaşayan insanların sayısı ise 1990–98 arasında 220 milyondan 300 milyona çıkmıştır (United Nations, 2002, 5).

Yoksulluk, uluslararası örgütlerce serbest piyasa koşulları çerçevesinde değerlendirilmektedir. Yoksulluk konusunu bu çerçevede değerlendirerek politika üreten örgütlerden bir diğeri, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü (KEİÖ)’dür. KEİÖ Parlamenter Asamblesi (2008); KEİ bölgesinde, özellikle serbest piyasa ekonomisine geçiş döneminde yaşanan ekonomik gerilemenin ve yapısal değişikliklerin insani gelişim açısından ağır bedellere mal olduğunu ve yoksulluğun, geçiş dönemindeki ülkelerde ciddi sorunlar yaratmaya devam ettiğini açıklamıştır. Bu sorunlardan en önemlisi yoksulluktaki hızlı artıştır.

Yetersiz yaşam koşulları temel insan haklarını ihlal etmektedir. Oysaki İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948) ve BM Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Anlaşması (1966), herkesin yeterli beslenme, giyinme ve barınma, tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetlere erişim, işsizlik, yaşlılık veya yaşamak için gerekli koşullarda kontrolü dışında meydana gelen gelişmeler karşısında yaşam güvencesi dâhil, kendisi ve ailesi için uygun bir yaşam standardına sahip olmasını temel yaşam ilkeleri olarak ilan etmiştir (Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi, 2008).

Eylül 2000’de yapılan Birleşmiş Milletler Binyıl Zirvesi’nin sonucunda 189 ulus tarafından kabul edilen ve 147 devlet başkanı tarafından imzalanan “Binyıl

Sözleşmesi” ortaya çıkmıştır. Bu Zirve ile dünya liderleri, yüksek beklentili bir gündem üzerinde uzlaşmışlardır. Liderler; özgürlük, demokrasi ve insan hakları konularındaki taahhütlerinin yanı sıra, 2015 yılına kadar gerçekleştirilmek üzere kalkınmaya ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik “Binyıl Kalkınma Hedefleri (BKH)” olarak adlandırılan sekiz hedef belirlemişlerdir. Bu hedefler (United Nations, 2008):

- Hedef 1: Aşırı yoksulluğun ve açlığın azaltılması,
- Hedef 2: Evrensel temel eğitimin sağlanması,
- Hedef 3: Cinslerarası eşitliğin sağlanması ve kadınların yapabilir kılınması,
- Hedef 4: Çocuk ölümlerinin azaltılması,
- Hedef 5: Ana-çocuk sağlığının iyileştirilmesi,
- Hedef 6: HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele edilmesi,
- Hedef 7: Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması ve
- Hedef 8: Kalkınma için küresel bir ortaklık geliştirilmesi.

Geçen onyılda çok yerel sürdürülebilir kalkınma girişiminin başarısını dikkate alan küresel topluluk, BKH doğrultusundaki gelişmelerin en başta yerel düzeydeki gelişmelere bağlı olduğunu ve yerel aktörlerin, bu hedefleri gerçekleştirmek için gereksinim duydukları kapasitenin geliştirilmesi konusunda ulusal ve küresel desteğe gereksinimleri bulunduğunu kabul etmiştir.

2005 yılı, BKH’ye yönelik ilerlemelerin özellikle de küresel yoksullukla mücadele alanındaki gelişmelerin gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi açısından bir dönüm noktası niteliğindedir. Eylül ayındaki Binyıl+5 Zirvesi, BKH’ye ulaşılması için her düzeydeki etkinliklerin hızlandırılması konusundaki acil gereksinimi ortaya koymuştur. O güne kadar sadece uluslararası örgütlerin merkezlerindeki uzmanlarca hazırlanan projelerle az gelişmiş ülkelerdeki yoksullukla mücadele edilebileceği düşünülürken, bu tarihten sonra toplumdaki tüm sektörlerin bu yönde harekete geçirilmesi için yerel düzeydeki bilgi ve bilinç düzeyinin yükseltilmesinin zorunlu olduğu görüşü giderek daha büyük bir kabul görmüştür. Buna bağlı olarak da hükümetlerle işbirliğine gidilerek her bir ülkede bu hedeflerle ilişkili sosyal sorumluluk projeleri geliştirilmiştir. Bu, UNDP açısından yerel

düzyeyle eyleme geçilmesi, kalkınma hedeflerinin tüm toplumca sahiplenilmesi, yani yerelleştirilmesi anlamına gelmektedir.²²⁶

BKH'nin yerelleştirilmesine yönelik bir başka çaba da "özel sektör kuruluşları arasında 'en iyi uygulama' örneği oluşturacak ortaklıklar geliştirilmesinin teşviki"dir.²²⁷ Böylelikle yönetim anlayışı çerçevesinde devlet+özel sektör+sivil toplum örgütleri işbirliğinde yürütülen girişimlere özel işletmelerin destek vermesini

²²⁶ Bu doğrultuda Türkiye'de de BKH konusundaki açık taahhütlerinin yerelleştirilmesi amacıyla bir proje geliştirilmiştir. Bu Projenin şu hedeflere yönelik olması düşünülmüştür (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, 2008b): Ulusal ve yerel ölçekte kalkınmanın yerelleştirilmesi ve BKH'ye ulaşılmasının temel ve vazgeçilmez yöntemi olarak "yerel yönetim" in teşviki amacıyla, "Kentimiz BM Binyıl Kalkınma Hedefleri'ni Destekliyor!" başlıklı bir kampanya başlatılması; BKH konusundaki farkındalık düzeyinin yükseltilmesi ve bu hedeflerin ulusal ve yerel TV ve medyadaki görünürlüğünün ve haber değerinin artırılmasını teşvik amacıyla, özel ve konuya odaklanmış bir kampanya başlatılması; yerel yönetimlerin BKH konusundaki bilgi ve bilinç düzeyinin artırılması ve bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik taahhütlerinin (bütçelerinde uygun miktarda kaynak tahsis etmeleri ve stratejik planlarında ve programlarında BKH ile bağlar kurulması dâhil) sağlanması. Bu bağlamda, 2008 yılının sonuna kadar asgari 200 yerel yönetim tarafından BKH'nin, kendi karar organlarıncı benimsenmesinin hedeflenmesi. Kampanyanın, BKH'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi ve merkezi yönetim kuruluşları tarafından daha çok sahiplenilmesini ve desteklenmesini teşvik edecek şekilde genişletilmesi. BKH'nin yerelleştirilmesi ile Türkiye'nin AB'ye katılım süreci arasında somut ve karşılıklı birbirini destekleyici bağlar kurulması.

Bu bağlamda Türkiye'de Milli Eğitim Bakanlığı tarafından "Haydi Kızlar Okula Kampanyası" başlatılmıştır. Bu Kampanya, UNICEF'in 1990 yılında yapılan Dünya Eğitim Forumu ile başlatılan "Herkes İçin Eğitim (Education For All) Hareketi"ni ve "Binyıl Kalkınma Hedefleri"ni dikkate alarak başlattığı "Kız Çocuklarının Okullulaşmasına Destek Kampanyası"nın Türkiye ayağını oluşturmaktadır. UNICEF, "Kızların Eğitimi Kampanyası 2005'e kadar 25" sloganıyla başlattığı kampanya ile, "2005 Binyıl Kalkınma Hedefi" toplantısında belirtilen, "eğitimde cinsiyet ayrımcılığının ortadan kaldırılması" için özel çabayı gerektiren 25 ülkede kızların eğitimi konusuna yoğunlaşmıştır (UNICEF, 2007a; 2007b). Türkiye de söz konusu 25 ülke içinde yer almaktadır. Kampanya Türkiye'de ilgili kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler ve işletmelerin katılım ve katkısı ile yürütülmektedir. Kampanya, eğitim sistemi dışında kalan, okulu terk eden ya da devamsızlık yapan ilköğretim çağındaki (6-14 yaş) kız çocuklarının %100 okullulaşmalarını ve eğitimde cinsiyetler arası eşitliğin sağlanması amacını taşımaktadır (UNICEF, 2007c). Projenin amacı; düşük gelirli ailelerde yoksulluğu hafifletmeye yönelik önlemlerle çocuk yoksulluğunun azaltılması ve temel eğitimi alamamış olan çocuklar için telafi eğitiminin sağlanmasıdır.

"Haydi Kızlar Okula Kampanyası!"nı neoliberal politikalarla ilişkilendirerek, konuyu eleştirel olarak ele alan bir çalışma için bkz. AKYILDIZ, Fulya, (2007), "UNICEF Tarafından Az Gelişmiş Ülkelere Önerilen 'Kız Çocuklarının Okullulaşmasına Destek Kampanyası' Türkiye Örneği: Haydi Kızlar Okula! Kampanyası", Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Tarafından 19-21 Ekim 2007 Tarihleri Arasında Düzenlenen **IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi: Küresel Yoksulluk, Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, ss.491-502.

²²⁷ Türkiye'nin kalkınması ve BKH'nin yerelleştirilmesi amacıyla, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ve bünyesindeki odalar ve borsalar ve bunların üyeleriyle kurumsal ortaklık ve işbirliği içerisinde yerel yönetimin aktörleri ve özel sektör kuruluşları arasında "en iyi uygulama" örneği oluşturacak ortaklıklar geliştirilmesinin teşviki öngörülmektedir. BKH'nin yerelleştirilmesine yönelik "en iyi uygulamalar" konusunda özel sektör ile ortaklıklar geliştirilmesinin teşviki amacıyla, uluslararası ve yerel ölçekte potansiyel ortaklar ile işbirliği yapılması da gündemdedir (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, 2008b).

özendirmek için reklâm ve tanıtım amaçlı çalışmalara yer verilmektedir. Bu şekilde işletmelerin pazarlarını genişletmeleri mümkün olacaktır.

Uluslararası Finans Örgütlerini ve Sivil Toplum Örgütleri’ni Nemalandıran Yoksulluk: Söz konusu örgütlerin tamamı Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde yoksulluk konusunu sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda ele almaktadırlar. Zenginlerle yoksullar arasındaki uçurumun giderek derinleşmesini bölge halklarının sürdürülebilir kalkınmayı başarması için bir engel olarak görmektedirler. Toplumda gerek ilerlemeyi, gerekse istikrarı ve ayrıca demokratik kurumların işlemlerini, bireylerin güvenliğini ve ekonomik kalkınmayı etkilemesi nedeniyle yoksulluğun söz konusu devletlerin karşı karşıya oldukları en büyük güçlük olduğu belirtilmektedir. Sürdürülebilir kalkınma hedefleri çerçevesinde bir anda yoksulluğun insan haklarına aykırılığını keşfeden uluslararası örgütler, bir yandan bu açıklamaları içeren raporlar yayınlarken diğer yandan da önerdikleri yapısal uyum politikaları ve yoksulluğu azaltma strateji belgeleri ile “*yoksulluğun sürdürülebilirliği*”ne katkı yapmaktadırlar. Bu anlamda dizgenin çıktısı olan yoksullar, yoksullukları dizgenin belirlediği sınırlar içinde kalmak koşuluyla, dizgeye tekrar girdi olarak dönmektedirler. Böylelikle, neoliberal yeniden yapılanma döneminde sermaye birikimi yoksulluk ve yoksullar üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bir başka ifade ile “*uluslararası örgütler ve sivil toplum örgütleri geliştirdikleri yoksulluğu sürdürülebilir kılma proje ve politikaları ile nemalanmaktadırlar.*” Bu süreçte neoliberalizmin savunucuları da, yoksulluğu azaltmanın tek çözüm yolu olarak, yoksulluk sorunu ile ilgilenen uluslararası örgütler ve hükümet dışı kuruluşlar ile işbirliğine gitmek gerektiğini ileri sürmektedirler.

Yoksullukla mücadele etmeyi temel amaçları arasına koyan uluslararası örgütlerden biri, Birleşmiş Milletler’in bir alt örgütlenmesi olan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)’dir. UNDP, kalkınma önceliklerine yönelik çözümler bulmayı hedeflemekte ve bu amaçla hükümetler, sivil toplum örgütleri ve özel sektörle birlikte projeler yürütmektedir. Bu anlamda UNDP, 21. yüzyılın yükselen yönetim anlayışı olan “*yönetişim*”²²⁸ çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Hatta bu

²²⁸ UNDP ‘yönetişimi’, “iktidarın nasıl kullanıldığını, kararların nasıl alındığını, vatandaşların veya diğer ilgili kişi ve kuruluşların söz haklarını nasıl kullandıklarını belirleyen kurumlar,

konuda küresel bir ağ oluşturmuş olup “Binyıl Kalkınma Hedefleri” gibi geliştirdiği projeleri küresel ölçekte uygulamaya koymaktadır:

Söz konusu örgütler, amaçlarının “toplumlara kendi buldukları çözümlerde yardımcı olmak” olduğunu belirtmektedirler. Gerçekte ise, kendi buldukları ve çok uluslu şirketlerin sermaye birikimine katkıda bulunan “tek tip çözüm önerileri” ile, sermaye dolaşımının önündeki engelleri kaldırmaktadırlar. Çünkü önerilen çözüm yolu, küresel ölçekte faaliyet gösteren şirketlerin yoksulluğu azaltma projelerinde yer almaları suretiyle pazarlarını genişletmelerine katkı sağlamaktadır.

Yoksullukla Mücadelede Neoliberal Bir Çözüm: ‘Mikro Kredi Uygulaması’: Temel sosyal hizmetlere erişimleri kısıtlı olan ve yoksulluk sınırının altında yaşayan insanlar genellikle finansal hizmetlere de erişememektedirler. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde mikro finans hizmetlerinin sağlanması, hem hizmet sağlanan kişi sayısı hem sunulan hizmetlerin kapsamı bakımından çok sınırlıdır. Yoksullukla mücadelede bugün üzerinde en çok durulan çözüm yollarından biri, mikro kredi aracılığıyla yoksullara kendi işlerini kurmaları için fırsat verilmesidir.²²⁹

Mikro kredi uygulamalarının içine yerleştiği neoliberal politikalar; yoksulların sosyal güvenlikten yararlanmaları yerine, yoksulluk karşısında kendi başlarının çaresine bakabilecek hale getirilmelerini öngörmektedir. Aslında mikro krediler, yoksulluk sınırlarının sürdürülebilir bir düzeyde tutulması için geliştirilmiştir.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 2005 yılını “Uluslararası Mikro Kredi Yılı” ilan ederek mikro kredinin yoksulluğun azaltılmasındaki rolünü vurgulamıştır. Kırsal ve kentsel alanlarda yaşayan insanların gelirlerini artırma, varlık elde etme ve zor dönemlerde dayanma yeteneklerini güçlendirmek için mikro krediye erişim gereksinimlerinin önemine dikkat çekmiştir (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, 2008c). Günümüzde dünyada yedi binden fazla mikro finans kurumu faaliyet

prosedürler ve gelenekler arasındaki etkileşimleri kapsayan bir kavram” olarak tanımlamaktadır (UNDP, 2008).

²²⁹ Mikro kredi esas itibarıyla, yoksulları, başkalarına gereksinim olmadan, kendi işlerini kurarak iş sahibi olmaya ve gelir getirici bir faaliyetin içerisinde bulunmaya yönelten bir projedir. Bu proje, sadece Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde değil, 110 ülkede uygulanan bir projedir. 1976’da Bangladeş’te uygulanmaya başlanmış; ancak, bugün, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Avrupa’nın hemen hemen bütün ülkeleri, Güney Amerika, Afrika, Asya ülkelerinin hemen tamamında mikro kredi uygulaması yapılmaktadır (Barua, 2007, 29, 31).

göstermekte olup, 16 milyondan fazla insan 7 milyar ABD dolar değerinde mikro kredi kullanmaktadır. Bu kredilerin geri ödemesi ortalama %97 oranında gerçekleşmektedir (Akbulaev ve Basık, 2008).

Mikro finans kurumları ve mikro kredi uygulamaları bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri arasında en gelişmiş olan ülke Kırgızistan'dır.²³⁰ Kırgızistan Cumhuriyeti'nde 1995 yılında FİNKA-Kırgızistan (Dar Gelirlilere Uluslararası Yardımlaşma Fonu) ABD'nin geri ödemesiz verdiği 6 milyon dolarla faaliyete başlamıştır. 1999 yılında mikro kredi birliklerinin sayısı 77'ye ulaşmıştır. Günümüzde Kırgızistan'da 175 kredi birliği bulunmaktadır. Bu kurumların 116'sı aktif bir şekilde faaliyet göstermekte olup, diğerleri ise gelişme aşamasındadır. 1999'da kredi birliklerinin 110'una 17,9 milyon som verilmiş ve bu kredilerin 4,9 milyon somu geri ödenmiştir. Kırgızistan'da mikro kredi birliklerinin uygulamaları diğer ülkelerin de dikkatini çekmiş ve Kırgızistan, bu konuda diğer Cumhuriyetlerdeki ilgililere eğitim vermek için kurslar açmıştır (Akbulaev ve Basık, 2008).

7.5.4. Yolsuzluk Sorunu

SSCB döneminden kalma bir kalıt olduğu için yolsuzluk konusuna yeniden yapılanma reformlarının hem gerekçesi hem de reformlar sonucunda yolsuzluk ve rüşvet olaylarının artmasına bağlı olarak reformların bir çıktısı olarak bakılabilir.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde yaşanan yoksulluk ile kayıt dışı ekonomi, rüşvet ve yolsuzluk arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Kayıt dışı ekonominin varlığı ve yaygınlığı, gelir dağılımının adaletsizliğini artırıcı bir öge olduğundan; bu konuda yayınlanan raporlarda kayıt dışı ekonomi yoksulluğa yol açan bir öge olarak ele alınmaktadır. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde özellikle geçiş dönemi ile birlikte çok fazla kayıt dışı sektör

²³⁰ Kırgızistan Cumhuriyeti Milli İstatistik Komitesi'nin 2000 yılı verilerine göre mikro kredi örgütleri ve Kırgız Tarım Finans Korporasyonu tarafından halka toplam 1,2 milyar Som kredi verilmiştir. Söz konusu örgütler tarafından verilen krediler, ticari bankaların vermiş olduğu kredilerin %55'ini oluşturmakta olup, 2000 yılında 90 bin kişi banka dışı (mikro finans) örgütlerden kredi almıştır. Halka verilen küçük miktarlardaki kredilerin %90'ı uluslararası örgütler tarafından sağlanmaktadır. Kredilerin büyük kısmı kısa süreli (1 yıl vade ile) verilmektedir. Ortalama kredi tutarı 2,500 somu (500 \$) aşmamaktadır. Yıllık faiz oranları önemli ölçüde yıldan yıla azaldığı için geri dönüşüm %90'ı aşmaktadır. Verilen kredilerin büyük bir kısmı tarımcılıkta (%45), ticaret ve lokanta işletmeciliğinde (%44) kullanılmaktadır (Akbulaev ve Basık, 2008).

ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla faaliyetlerini kayıtlara geçirmeyen işletmeler, vergi, sigorta ve benzeri yükümlülükler açısından önemli bir üstünlüğe sahip olmaktadır. Bu işletmeler, kayıtlı çalışan işletmelere oranla daha yüksek harcanabilir gelir elde etmektedir. Bu durum ise rekabet eşitsizliğine yol açmaktadır. Rekabet gücü artan kayıt dışı ekonomik birimler, zamanla piyasada daha yüksek paya sahip olmaya başlar (Yüce ve Özbek, 2008, 13). Bu ise, var olmayan gelir dağılımındaki adaleti tamamen bozmaktadır.

Rüşvet ve yolsuzluk olaylarının bu ülkelerde yaygınlık kazanmasına bağlı olarak, rüşvet ve yolsuzluk vergisi uygulanmaya başlanmıştır. Kimi yazarlarca birer vergi olarak dikkate alınan rüşvet vergisi (bribe tax) ve yolsuzluk vergisinin (corruption tax) diğer vergilerden farkı, elde edilen gelirin devlet hazinesi yerine kimi kamu görevlilerine dönmesidir. Orta ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde bu vergilerin toplam vergiler içindeki oranı Çizelge 29'da gösterildiği gibidir:

Çizelge 29: Rüşvet ve Yolsuzluk Vergilerinin Oranı Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri (%)

Ülkeler	Ortalama Rüşvet Vergisi	Ortalama Yolsuzluk Vergisi
Azerbaycan	6.6	8.3
Kazakistan	4.7	7.7
Kırgızistan	5.5	7.8
Özbekistan	5.7	8.2
Türkmenistan	-	-

Kaynak: Schaffer ve Turley, 2000, 9.

İnsan hakları ve demokrasi konularında dünyadaki en geri ülkeler arasında yer alan bu ülkeler buna paralel olarak devlet yönetiminde yaygın bir yolsuzlukla da yüz yüzedirler. Söz konusu ülkelerin otoriter bir rejimle yönetilmeleri, yaygın bir yolsuzluğun yanı sıra, yaygın yoksulluk ve işsizliğe neden olmaktadır. Toplumun geniş kesimlerinde hoşnutsuzluk doğuran bu durum ise orta erimde bölgeyi istikrarsızlığa sürüklemektedir.

Bugün SSCB sonrası Türk Cumhuriyetleri'nin öncelikli olarak çözmeleri gereken konuların başında, özellikle Sovyet döneminden bir kalıt olarak kalan rüşvet ve yolsuzluk konusu gelmektedir. Cumhuriyetlerin ekonomik olarak büyümelerinin

önündeki en önemli engel, rüşvet ve yolsuzluk olaylarıdır. Örneğin rüşvet Kazakistan'da finans sektörünün gelişmesinin önündeki en büyük engeldir (Mollazade, 2005). Genellikle bu sorun siyasal olduğu kadar ekonomik özgürlüklerle de ilgilidir. Bu coğrafyada mahkemelerin yürütme organına bağlılığı, rüşvet olaylarının yüksek oranda olmasının en önemli nedenidir. Sorunun kaynağı, diğer bütün reformların da önlerinin tıkanmasının nedeni olan siyasal dizgeye dayanmaktadır.

DÖRDÜNCÜ KESİM

GENEL DEĞERLENDİRME

Araştırmanın bu Kesiminde, araştırmanın genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Araştırma süresince denencelerin sınanması ile elde edilen bulgular ve bunlar için geliştirilen öneriler sunularak genel sonuç yazılmıştır.

8. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ

Bu Bölüm, iki alt bölüm olarak sunulmuştur. Birinci alt bölümde, araştırma süresince elde edilen bulgular ortaya konulmuş ve söz konusu bulgular için geliştirilen önerilere yer verilmiştir. Yapılan önerilerde amaç, neoliberalizmin bu ülkelerde nasıl daha iyi uygulanabileceğini tartışmak değil, neoliberal süreçten nasıl daha az yara alarak kurtulabilinirinin yanıtını aramaktır. İkinci alt bölümde ise, araştırma sonucunda ulaşılan “*genel sonuç*” ortaya konulmuştur.

8.1. Bulgular ve Öneriler

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular ve bu bulgular için geliştirilen öneriler şunlardır:

Bulgu 1: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin dâhil olduğu bölge; zengin enerji kaynakları, jeostratejik konum gibi kimi siyasal ve ekonomik çıkarların yanı sıra eski Sovyetler Birliği kalıtının ele geçirilmesi gibi kimi sosyo-psikolojik nedenlerle bugün özellikle kapitalist Batı’nın ilgi odağıdır. Doğal olarak bu kadar çok ilgi odağı olan bir bölgedeki devletlerin yeniden yapılandırılması konusu da iç aktörler kadar –ya da daha fazla olarak- dış aktörlerin ilgi alanına dönüşmektedir.

Öneri 1: Bugün Orta Asya ve Kafkasya bölgesinde devletin yeniden yapılandırılması işine soyunan aktörlerin asıl hedefi, kapitalizmin çıkarlarını savunmaktır. Söz konusu aktörlerin konuya Soğuk Savaş sonrası dönemin yeni “Büyük Oyun”unun kurallarını belirleme zihniyeti çerçevesinde yaklaşımları, bir soruna işaret etmektedir. Çünkü ortada zengin enerji kaynaklarının kapitalist Batı’ya aktarılması için yol haritasının belirlenmesi sorunu durmaktadır. Devletin yeniden yapılandırılması konusunun zengin enerji kaynaklarının paylaşımı savaşına dönüştürülmesine engel olmak için, söz konusu dış aktörlerden ve think-tank düşünce kuruluşlarından bağımsız bir şekilde, ülkedeki bilim çevrelerinden,

politikacılar ve devletin yeniden yapılandırılması işini başarılı bir şekilde tamamlamış olan diğer ülkelerin politikacılarından ve bilim adamlarından oluşan bir kurul eliyle söz konusu ülkelerde devletin yeniden yapılandırılması süreci işletilmelidir. Böylelikle, hem ülkenin özgün koşullarını dikkate alan iç aktörler hem de bu süreci çıkar çatışmalarının dışında kalarak tamamlamış olan ülkelerin deneyimli politikacıları ve bilim adamları bir araya getirilerek, devletin yeniden yapılandırılması sürecinin daha az sancılı, daha sorunsuz ve daha özgün bir şekilde tamamlanması mümkün olabilecektir.

Bulgu 2: Neoliberalizm, kuramsal ve uygulamaya dönük gelişimini uluslararası örgütler aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Söz konusu örgütler, bir yandan araştırmaları finanse ederek kuramsal bakımdan süreci desteklemekte; diğer yandan da ülkeleri reform yapmaya zorlayarak uygulamaya yön vermektedirler. Bu anlamda uluslararası örgütler neoliberalizme ilişkin yazının gelişmesine ve neoliberal politikaların uygulanmasına zemin hazırlamaktadır. Nitekim genel olarak neoliberalizmin temel argümanları olan “yönetişim”, “yerelleşme” vb. kavramlar da, asıl olarak Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve AB gibi örgütlerin kullanarak kamu alanına müdahale ettikleri bir süreçte iyice belirginleşmektedir.

Öneri 2: Neoliberal politikaların tüm dünyada yaygınlaşmasının aracı olan uluslararası örgütler aynı zamanda neoliberalizmin kuramsal gelişimi için gerekli olan araştırmaların yapılması için de kaynak sağlamaktadırlar. Bu süreçte bilim dallarının (özellikle ekonomi bilimi, yönetim bilimi ve siyaset bilimi) altları oyulmakta ve bilimin kapitalizmin gelişmesine hizmet etmesi sağlanmaktadır. Neoliberallerin bu denli etkin olduğu bir ortamda, bağımsız sosyal bilimcileri bir araya getirecek ve bilimin tekrar özgürleşmesine hizmet edecek bağımsız düşünce kuruluşları kurulmalıdır.

Bulgu 3: Neoliberal politikaların en çok dönüşüme uğrattığı alanların başında sağlık hizmetleri gelmektedir. Bir dönem kapitalist dünyaya örneklik oluşturan sağlık hizmetleri, bugün ise, yapısal uyum politikalarına konu olmaktadır. Sosyalist ve kapitalist toplumlar en iyi sağlık hizmetleri konusunda karşılaştırılabilirler. Sosyalist toplumlarda sağlık hizmetlerine en üst düzeyde önem verildiği için bu toplumlar halk sağlığı konusunda iyi bir sicile sahiptir; buna karşın, kapitalist toplumlarda tam tersi

bir durum söz konusudur. Dünyada bugün kapitalizmin çizdiği tabloya bakarak bu denencenin doğruluğu kanıtlanabilir.

Öneri 3: SSCB örneğinde olduğu gibi sosyalist dizge, özellikle sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi açısından kapitalist dünya ile karşılaştırılmayacak ölçüde ileri bir aşamadaydı. Bunun nedeni, temel olarak sosyalist düzenin sömürsüz dünyayı gerçekleştirme çabasıdır. Geçiş ülkeleri, bugün, başta sağlık hizmetlerinin yürütülmesi konusu olmak üzere sosyal güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi bakımından bir dönüşüm geçirmektedirler. Bu ülkeleri dönüşüme uğratmak yerine yapılması gereken, sosyalist dizgeyi sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi bakımından örnek almaktır. Çünkü sosyalist dizgede sadece ana çocuk sağlığı kurumlarının ve sağlık emekçilerinin gereksinim duyulan sayı ve nitelikte olması ile yetinilmemekte; sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi ve koruyucu sağlık hizmetlerinin öncelenmesine ve sağlık alanındaki ilerlemelerin sadece sağlık hizmetleriyle değil; eğitim, yeterli ve dengeli beslenme olanaklarının yaratılması, okul öncesi kurumların her yerde kurulması gibi ilk aklı gelen hizmetlerle tamamlanmasına da önem verilmektedir.

Bulgu 4: SSCB sonrası dönemde bölgede değişen bir başka şey, sivil toplumun güçlendirilmesi adı altında uluslararası sermaye tabanlı sivil toplum örgütlerinin bölgede konuşlanmasıdır. Bu süreçte, uluslararası örgütler tarafından bu ülkelere önerilen yapısal uyum reformlarında, sivil toplumun geliştirilmesine vurgu yapılmaktadır. Bu bağlamda yapılan anayasa değişikliklerinde sivil toplumun güçlendirilmesi konusuna yer verilmektedir.

Öneri 4: Bugün, Orta Asya ve Kafkasya bölgesinde kurulan sivil toplum örgütleri, ABD gibi devletler ve çokuluslu şirketlerle yakın bağlantı içindedirler. Hatta bu örgütlerin –Soros Vakfı’na bağlı Açık Toplum Enstitüsü gibi- çokuluslu sermaye tarafından kurulduğu söylenebilir. Siyasi iktidara ortak olan ve karar alma mekanizmasını, uluslararası sermaye yararına etkileyen bu örgütlerin faaliyetlerine son verilmeli ve bölgede demokrasinin kurumsallaşmasını sağlayacak, toplumsal yararı savunan örgütlerin kurulması ve aktif olarak faaliyet göstermesine önem verilmelidir.

Bulgu 5: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde 1990 öncesi ve sonrası devletin yeniden yapılandırılması süreci “*transfer özlü*” olarak

gerçekleşmiştir. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde kamu yönetimi, 1917'deki Bolşevik Devrimi'nin ardından 1990'lara kadar Moskova'nın etkisinde kalmıştır. Dolayısıyla Sovyetler döneminde Türk Cumhuriyetleri'nde eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinin içerikleri ve yürütülme biçimleri Moskova tarafından belirlenmiştir. Örneğin Sovyet dönemi sırasında eğitim dizgesi tüm düzeylerde Marksist-Leninist ideolojiyi içermiş ve bütün eğitim kurumlarında Moskova tarafından dayatılan tek tip (standart) modele uyulmuştur.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri bugün de yeni sağ ya da neoliberal politikalar adı altında gündeme getirilen ve uygulamaya konulan politikaların saldırısı altındadır. Dolayısıyla, söz konusu ülkelerde devletin yeniden yapılandırılması sorunu ve kamu yönetimi, egemen ideolojinin etkisi ve baskısı altında şekillenmektedir.

Öneri 5: Bir ülkenin yönetim yapısı, o ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasi yapısı ile yakından ilgilidir. Çünkü bir ülkenin kamu yönetimi, fiziksel ve teknolojik olduğu kadar içinde işlediği siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel çevreye bağlıdır. Bu bağlamda, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin her biri kendi özgün koşullarına uygun devletin yeniden yapılandırılması yoluna gitmelidir.

Söz konusu genç Cumhuriyetlerin, yaklaşık yetmiş yılda sosyalist süreçte elde ettikleri birikimin ve yapının kapitalist Batı ülkeleri ile olan benzerlikleri yok denilecek kadar azdır. Ancak bugünkü neoliberal yeniden yapılandırma, kapitalist Batı'dan kamu politikası transferi yapılmak suretiyle yürütülmektedir. Politika transferindeki temel sıkıntı, ülkelerin koşullarındaki farklılıkların çoğu zaman dikkate alınmamasının yanında, başkalarının hazırlayıp kendi yapılarına uyguladıkları politikaları farklı bir süreçten geçen bir başka ülkenin kopyalayıp kendi yapısına yapıştırmasıdır. Dolayısıyla, kopyalayıp dizgeye yapıştırılan bu politika, ülke yapısına hiç oturmayabilir ve dizgede yeni sorunlara yol açabilir. Nitekim uygulamada da böyle olmaktadır. Sosyal güvenlik dizgesine ilişkin politika transferinde bu sorun çok açık bir şekilde yaşanmaktadır. Dolayısıyla Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, politika belirleme kadar önemli bir konuda kapitalist Batı ülkelerinden “transfer (ya da aktarma)” yöntemi kullanmak yerine; sosyal, ekonomik ve siyasal gereksinimlerini göz önünde bulundurarak ülke koşullarına uygun politikalar belirlemelidirler.

Bulgu 6: Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nde 1991 yılından bu yana gerçekleştirilen yapısal reformlar, “*yönetimi geliştirme*” amacıyla sınırlı reformlar değildir. Söz konusu reformlar, devlet ölçeğinde yürütülen ve devletin işlevleri ile konumunu, küresel kapitalist dizgeye eklemleme yolunda yeniden tanımlamaya odaklanmış reformlardır. Bu bağlamda, SSCB sonrası kapitalizme eklemleme ve yapısal uyarılama reformlarının, demokratikleşme, piyasanın ardından gelen minimal devlet, küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme kavramları üzerinden yürütüldüğü görülmektedir.

Öneri 6: Devletin işlevleri ile konumunu yeniden tanımlamaya odaklanan yapısal uyum reformları, Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin işlevlerinde dönüşüme yol açmaktadır. Bu süreçte devletin ekonomiye müdahale etmekten vazgeçmesi ve kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması söz konusudur. Devlet işlevlerinde dönüşüm, sermayenin çıkarına olacak şekilde ve sermayeyi iktidara taşıyacak yönde değil; halkın çıkarına olacak şekilde ve halkı iktidara taşıyacak yönde yapılmalıdır. Buna göre reformların hedefi, “serbest piyasa demokrasisi”ni ve “piyasa hakları”ni sağlamak yerine “sosyal demokrasi”yi ve halkın “sosyal ve ekonomik hakları”ni savunmak olmalıdır.

Bulgu 7: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin bağımsızlık sonrası dönemde yaşadıkları sorunların başında ulus devleti inşa etme ve uluslaşma gelmektedir. Ve bu sorun neoliberal içerikli küreselleşme çağında, ulus devletin geleceğinin tartışıldığı bir dönemde yaşanmaktadır.

Öneri 7: Günümüzde uluslararası dizge halen temelde uluslara dayanmaktadır ve zayıflasa bile ulus-devletlerin ortadan kalkacağına ilişkin herhangi bir işaret bulunmamaktadır. Bu açıdan ulus inşası çağa aykırı değildir. Bununla birlikte inşa edilecek ulusun niteliği ve nasıl inşa edileceği konusunda çağdaş değerlerle örtüşmeyen yöntemler söz konusu olabilir. Bu nedenle uluslaşmanın çağın koşullarına uygun olması için yapılabilecekler olduğu söylenebilir. Bunların da başında, her ülkenin kendi koşullarına uygun hareket etmesi gelmektedir.

Öneri 8: Uluslaşma süreciyle ilgili sorunların bir kısmı uluslararası gelişmelerle ve bundan kaynaklanan dış dinamiklerle ilgilidir. Sorunu bu şekilde ortaya koyduktan sonra çözümün de bu yönde geliştirilmesi gerekmektedir. Günümüzde yaşanan küreselleşme sonucu doğan karşılıklı bağımlılıklar ve özellikle

neoliberal kalkınma modeli, söz konusu Cumhuriyetleri dış etkilere ve baskılara açık hale getirmekte, böylece ulusal nitelikler ve ortaklıklar istenen biçimde geliştirilememektedir. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri kalkınmalarını sağlayarak bağımsızlıklarını pekiştirmek ve uluslararası dizgede yer edinebilmek için gerek diğer devletlerle gerekse uluslararası örgütlerle yoğun ilişki kurmak zorundadırlar. Bununla birlikte, özellikle küreselleşme sürecinin ekonomik ve siyasal açıdan liberalleşmeyi beraberinde getirmesi göz önüne alındığında; bu dış ilişkinin devletin yeniden yapılandırılmasını düzenlemede ve sosyo-politik yapısını şekillendirmede ulus devletin “görelî özerkliği”ni kaybetmesine ve dış etkilere/baskılara açık hale gelmesine yol açmayacak yönde geliştirilmesi önerilmektedir.

Bulgu 8: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde uluslaşmanın ekonomik, sosyal ve siyasal boyutları aşılması güç engellerle karşılaşmaktadır.

Öneri 9: Ekonomik açıdan bakıldığında, örneğin ulusal burjuvazi ve ulusal sanayi oluşmadan ve rekabet edebilir hale gelmeden uluslararası şirketler ve bunların mallarının ülkeye akmasına engel olacak yönde bir politika üretilmelidir. Aynı durum, dış yardım almak için gidilen uluslararası örgütler için de geçerlidir. Sonuç itibari ile bu örgütler ülkenin nasıl yönetileceği konusunda reçeteler sunmaktadırlar. Bütün bunlar uluslaşmanın önünde bir engel durumundadır. Buna bağlı olarak, dış yardımlara indirgenmemiş bir yeniden yapılandırma politikası geliştirilmelidir. Aynı durum sosyokültürel konular için de geçerlidir. Sosyokültürel ve politik açıdan inşa edilmekte olan ulusal özellikler daha tam pekişmeden (dil, kültür, gelenek, tarih) yabancı unsurları içerecek, ulusun bireylerinin birbirine ve ülkesine bağlılık duymasına engel olacak durumlar söz konusudur. Söz konusu ülkelerin özellikle demokratik olmayan bir yönetim sergilemeleri, yabancı unsurların bu ülkelere müdahalesine neden olmaktadır. Buna bağlı olarak yönetimin demokratikleşmesi yönünde çaba harcanmalıdır.

Bulgu 9: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin dış dünyadan görünen en önemli sorunları demokratik bir yönetim sergilememeleridir. Bu ise, bugün söz konusu Cumhuriyetlerin sürekli olarak demokrasi, insan ve azınlık hakları alanında dış baskılara maruz kalmalarına neden olmaktadır.

Öneri 10: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, uluslararası dinamiklerin uluslaşma ve demokratikleşme konusundaki kimi olumlu katkılarından yararlanmalıdırlar. Özellikle sosyo-politik açıdan ülkelerin demokratikleşmesi ve temel hak ve özgürlüklerin gelişmesi, halkın ulusa ve devlete olan bağlılığını artıracaktır. Bu ise, küreselleşmenin hız kazandığı zorlu bir dönemde, bu ülkelerde uluslaşmaya olumlu yönde katkı sağlayacaktır.

Bulgu 10: Kırgızistan, Türk Cumhuriyetleri arasında “*niceliksel demokrasi*” uygulaması bakımından liderdir. Bugün 5 milyon nüfuslu Kırgızistan’da yaklaşık olarak 2,000 sivil toplum örgütü ve 100 siyasi parti faaliyet göstermektedir.

Öneri 11: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde demokrasinin yerleşmesi ve gelişmesi için demokratik kurumların varlığı gerekli ve önemli olmakla birlikte; bundan daha da önemlisi bu kurumların nasıl işletildiğidir. Söz konusu kurumların demokrasinin gelişmesini ve kurumsallaşmasını başarmaları için siyasi temsile ve toplumun her kesiminden insanların katılımına yer verecek şekilde örgütlenmelerine dikkat edilmelidir.

Bulgu 11: Bugün, bölgedeki halklar tarafından şu gerçek çok iyi anlaşılmıştır ki, demokratik değerler yaşama geçirilmediği sürece güvenlik ve bağımsızlık tehdit altındadır.

Öneri 12: Demokratik değerlerin yaşama geçirilmesi, ulusal güvenlik ve bağımsızlığın güven altına alınması açısından gereklidir. ABD’nin bölgeye yönelik olarak geliştirdiği projeler bunun en önemli kanıtı niteliğindedir. ABD, bölgedeki doğal kaynakların paylaşımı konusundaki çıkar savaşını, bölgeye yönelik olarak geliştirdiği ve “*demokrasinin bu bölgede tesis edilmesi*” söylemi çerçevesinde yürütmektedir. Bu açıdan, bölge ülkelerinin ABD öncülüğündeki Batı’dan transfer edilmiş bir demokrasi türbülansı yerine, kendi özgün koşullarında demokrasiyi yeşertmeleri gerekmektedir. Öte yandan demokrasinin bu şekilde transfer edilmesi biçiminde gelişen süreç, ulusal bağımsızlığa zarar verecektir.

Bulgu 12: Uluslararası gelişmelere açık olan Cumhuriyetler, siyasal dizge içinde diğerlerine göre demokratik kurumsallaşmaya daha fazla önem verirken, uluslararası gelişmelere kapısını kapatan Cumhuriyetler ise siyasi alanda demokratik kurumlara yer vermemektedir.

Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan uluslararası gelişmelere en açık Cumhuriyetlerdir. Ve bu üç ülke, siyasal dizge içinde diğerlerine göre demokratik kurumsallaşmaya daha fazla önem vermektedirler. Ancak, burada şunun belirtilmesi gerekir, bu ülkelerde muhalif düşüncelerin örgütlenmesine yer verilmesi, bu örgütlerin seçim maratonunda siyasi elitler ile eşit olarak yarışabilmeleri anlamına gelmemektedir. Özbekistan ve özellikle Türkmenistan ise uluslararası gelişmelerden daha az etkilenmektedirler.

Öneri 13: Demokrasinin gelişmesi, muhalif görüşlerin gelişmesi ve siyasi olarak temsil edilmeleri ile mümkündür. Kısa erimde muhaliflerin farklı siyasi örgütlenmelere gitmeleri demokrasinin gelişmesi ve kurumsallaşması için bir çözüm değilse de; uzun erimde farklı siyasi görüşlerin örgütlenmesinin demokrasinin gelişmesine olan katkıları görülecektir. Bu nedenle demokratik kurumların örgütlenmesine izin verilmesi, demokratikleşme yönünde atılacak çok önemli bir adım olarak değerlendirilmelidir.

Bulgu 13: “*Demokrasiye geçiş*” adı altında yürütülen neoliberal reformlar, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri için tam bir “*göstermece*”den ibarettir. Çünkü söz konusu reformlar, sosyalizmin “*çalışanlar ve emekçiler*”in ötesinde bütün vatandaşlara sunmuş olduğu kazanımları ortada kaldırmaktadır.

Öneri 14: Demokrasi, salt olarak “*seçimlere siyasi katılım*” dar kalıbı içinde düşünülmemelidir. Demokrasi geniş anlamda, toplumun bütün kesimlerine eşitlik ve adaletin, sosyal ve ekonomik temel insan haklarının sağlanmasını ve bunların kullanılması için uygun ortamın yaratılmasını da içermektedir. Bu açıdan bakıldığında, SSCB’nin dağılması ve kapitalizmin bu ülkelerde yeniden yapılandırılmaya çalışılmasının, bu ülkelere demokrasiyi getirmek bir yana, bu ülkelerde varolan sosyalist demokrasiyi ve sosyalist devlet politikalarını alıp götürdüğü söylenebilir. Bu açıdan kapitalist dünyanın özellikle sosyal güvenlik reformları konusunda Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’ne ve öteki eski sosyalist ülkelere öğretebileceği bir deneyimi bulunmamakta; aksine söz konusu ülkelerden öğrenebileceği bir deneyim bulunmaktadır.

Bulgu 14: Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, bağımsızlıklarını kazandıkları 1991 yılından itibaren kapitalist dizgeye eklemelenmeye başlamışlardır.

Bu süreçte uygulamaya konulan yapısal uyum reformlarının en önemli çıktısı ise “yoksullar” ve “yoksulluk” olmuştur.

Öneri 15: Kapitalist dizge içerisinde yoksulların ve yoksulluğun olmaması gibi bir durum söz konusu olamaz. Çünkü kapitalist dizgede gelir dağılımı sosyalist dizgede olduğu gibi eşit bir şekilde gerçekleşmemektedir. Dolayısıyla bu ülkelerde yoksulluk mutlaka olacaktır. Önemli olan bunu azaltabilecek dinamikleri geliştirebilmektir. Bu dinamikleri, neoliberal politikalar çerçevesinde aramak boşa kürek çekmek anlamına gelmektedir. Bu dinamikler, sosyalist dizgenin kalıntıları içinde aranmalıdır. Sosyal devlet kalıtı ve sosyal devlet kazanımları nasıl ki kapitalist devletler için bir zenginlik ise, sosyalist devlet kalıtı ve sosyalist devlet kazanımları da bu ülkeler için bir zenginliktir. Dolayısıyla yoksulluk sorunu, uluslararası örgütler tarafından önerilen ve yoksulluğun kaynağı olan reçetelerle çözümlenemez. Çözüm, her ülkenin ekonomi-politik birikiminde gizlidir.

Bulgu 15: Orta Asya ve Kafkasya bölgesinin bugün karşı karşıya kaldığı en büyük sorun, yoksulluk ve yoksullukla mücadeledir. Bölge ülkelerini etkisi altına alan neoliberal yeniden yapılanma, sermaye birikimini yoksulluk ve yoksullar üzerinden gerçekleştirmektedir. Bu süreçte neoliberalizmin savunucuları da, yoksulluğu azaltmanın tek çözüm yolu olarak, yoksulluk sorunu ile ilgilenen uluslararası örgütler ve hükümet dışı kuruluşlar ile işbirliğine gitmek gerektiğini ileri sürmektedirler.

Öneri 16: Yoksullukla mücadele ettikleri belirtilen uluslararası örgütler, amaçlarının “toplumlara kendi buldukları çözümlerde yardımcı olmak” olduğunu belirtmektedirler. Gerçekte ise, söz konusu örgütler kendi buldukları ve çok uluslu şirketlerin sermaye birikimine katkıda bulunan “tek tip çözüm önerileri” ile, sermaye dolaşımının önündeki engelleri kaldırmaktadırlar. Çünkü önerilen çözüm yolları, küresel ölçekte faaliyet gösteren şirketlerin yoksulluğu azaltma projelerinde yer alarak pazarlarını genişletmelerine katkı sağlamaktadır. Buna bağlı olarak yoksullukla mücadele ettikleri belirtilen “uluslararası örgütlerin, çokuluslu şirketlerin ve sivil toplum örgütlerinin, geliştirdikleri yoksulluğu sürdürülebilir kılma proje ve politikaları ile nemalandıkları” söylenebilir. Buna bağlı olarak, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin gerçekte kapitalist dizgenin çıktısı olan “yoksulluk”la mücadeleyi, dizgenin temsilcisi olan örgütlerin önerdikleri reçetelerle

çözmek yerine, kendi buldukları çözüm yolları üzerinden gerçekleştirmelidirler. Aksi halde, söz konusu örgütlerin çözüm yolları, yoksulluğun ve kapitalist sermaye birikiminin sürekliliğine hizmet etmeye devam edecektir.

Bulgu 16: “Sosyal devlet” ilkesi yerine düzenleyici devlet ilkesini esas alan kamu reformları; toplumdaki eşitsizliklere ve adaletsizliklere çözüm üretecek çağdaş araçlar yerine, her şeyi piyasaya bırakan düzenlemelere yönelmektedir.

Öneri 17: “Sosyal devlet”, toplumsal eşitsizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlayan devlettir. “Düzenleyici devlet” ise, piyasa mekanizmasına dayanan bir dizgeyi, piyasanın gereklerine göre yönetme amacına dayanmaktadır. Düzenleyici devlet yaratmanın ilk şartı tüm kurum ve kuruluşları tasfiye etmek, tüm toplumsal işleri özel sektöre devretmektir. Sosyal devlette öncelik halkın gereksinimleri ve toplumsal fırsat eşitliği sorununa verilmişken; düzenleyici devlette öncelik küresel dizgeyle kaynaşması teşvik edilen şirketler dünyasının gereksinimlerine verilmektedir (Güler, 2003b). Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri gibi az gelişmişlik koşulları yaşayan geçiş ülkelerinde devletin sosyal hizmet alanının genişlemesine yaşamsal önemde gereksinim vardır. Toplum kesimleri arasındaki eşitsizlik, devletin sosyo-ekonomik girişimleri ile ortadan kaldırılabılır. Gelir dağılımındaki uçurum nedeniyle, devletin “sosyal(ist) devlet”ten “düzenleyici devlet”e dönüştürülmesi, varolan toplumsal eşitsizliği baş edilemez düzeyde derinleştirmektedir. Bu nedenle, bu ülkelerde devlet, piyasa ve şirketler dünyasının gereksinimlerine değil; toplumun gereksinimlerine göre ve çıkarına olacak sosyal politika araçlarını üretmelidir.

Bulgu 17: Azerbaycan, Sovyet geleneğinin ve bugün yakın durmaya çalıştığı AB’nin etkisiyle;²³¹ yaşanan ekonomik ve sosyal krizlerin aşılmasında, geçmişten getirdiği ‘*sosyalist*’ birikime ve Avrupa’nın ‘*sosyal*’ zihniyete uygun çözümler üretmektedir.

Öneri 18: “Sosyalist devlet” ve Avrupa’da gelişen “sosyal devlet” anlayışı; açlıkla, yoksullukla ve işsizlikle baş edecek sosyal hizmet ve sosyal yardım politikalarının üretilmesinden yanadır. Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri, sosyalist devlet birikimlerinden ve Avrupa’nın tarihsel birikiminin ortaya çıkardığı

²³¹ Avrupa’nın ve Avrupa Birliği’nin sosyal zihniyeti, sosyal devlet yapılanmasını öngörmektedir.

sosyal devlet yapılanmasından yararlanarak, bugün kendilerine özgü, çağdaş bir sosyal politika modeli üretmelidirler.

Hangi bulgunun hangi öneriye karşılık geldiği Çizelge 30'daki "Bulgular ve Öneriler İlişkilendirme Çizelgesi"nde gösterilmiştir.

Çizelge 30: Bulgular ve Öneriler İlişkilendirme Çizelgesi

B/Ö	Ö1	Ö2	Ö3	Ö4	Ö5	Ö6	Ö7	Ö8	Ö9	Ö10	Ö11	Ö12	Ö13	Ö14	Ö15	Ö16	Ö17	Ö18
B1	X																	
B2		X																
B3			X															
B4				X														
B5					X													
B6						X												
B7							X	X										
B8									X									
B9										X								
B10											X							
B11												X						
B12													X					
B13														X				
B14															X			
B15																X		
B16																	X	
B17																		X

8.2. Genel Sonuç

Bu araştırma, bir kamu yönetimi ülke incelemeleri (KYÜİ) çalışmasıydı. Söz konusu çalışmalarda, toplumsal değişim ve bu olgunun özel bir biçimi olan modernleşme süreci içinde bürokrasinin diğer toplumsal dizgelerle karşılıklı etkileşimi incelenmektedir. KYÜİ, bugünkü gelişim aşamasında ekolojik yaklaşımı benimsemektedir. Ekolojik yaklaşım, incelenen bir ülkenin daima içinde bulunduğu ortam ile ilişkilerini göz önünde bulundurmaktadır. İncelenen ülke ya da kurum bir dizge kabul edilirse, dizge dışı değişkenlerin de dizge içi olguları etkileyecekleri varsayılmaktadır. Bu çalışmada da, söz konusu ülkeler ekolojik yaklaşım çerçevesinde ele alınmışlardır. Buna göre Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılması olgusu, 1990 sonrası dönemde dizgede yaşanan değişime paralel olarak ele alınmış ve dizgede yaşanan neoliberal içerikli değişimin söz konusu ülkelerde devletin yeniden yapılandırılması sürecine olan etkileri incelenmiştir.

Seçilen ülke grubunun benzer özellikler göstermesine bağlı olarak araştırma sonucunda benzer sonuçlara ulaşılmıştır. Geçiş ülkeleri yazını, farklı ülke gruplarındaki farklı faktörlerin önemine vurgu yapmaktadır. Kalıt alınan ekonomik koşullar, doğal kaynaklar, tarihler, yönetim gelenekleri, liderler ve devlet kurumları devletin yeniden yapılandırılması sürecinde incelemeye ışık tutan önemli öğelerdir. Bu çalışmada, incelemeye dâhil edilen ülkelerin söz konusu öğeler yönünden benzer olmaları çözümlenme ile elde edilen sonucun da benzer olmasına neden olmuştur.

'80'li yılların sonunda SSCB'nin dağılması ve sosyal refah devletinin zayıflaması ile birlikte, **“Sosyalizmin çöküşü ve sosyal refah devletinin zayıflaması; kapitalizmin ve neoliberal devletin zaferidir”** biçiminde ilan edilmiştir. Böylece devletin küçültülmesi, özelleştirme, pazarın koşulsuz egemenliği gibi değerler ön plana çıkarılmıştır. Bütün bu gelişmeler, hemen hemen dünyanın her yöresinde kapsamlı ve etkin bir uygulama olanağı bulmuştur. Çünkü her şeyden önce kapitalizmin çocukları olan Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans örgütleri ve onların kuzenleri olan uluslararası örgütler (UNICEF ve UNESCO'yu bu gruba dâhil edebiliriz) ve onların sermaye tabanlı arkadaşları olan uluslararası sivil toplum

örgütleri (Soros Vakfı'na bağlı Açık Toplum Enstitüsü'nü bu gruba dâhil edebiliriz) neoliberal politikaların az gelişmiş ülkelere ulaşması için bir “ağ” oluşturmuşlardır. Bu yapılanmada hiçbir az gelişmiş ülkenin bu ağın dışında kalması mümkün olmamıştır. Böylelikle, bir devletin ülkesi içinde nasıl yerleştiği ve hangi işlevleri üstlendiği konusu olan kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işlevleri konusu; artık, uluslararası aktörlerin bir ülkeye nasıl yerleştiği ve hangi işlevleri üstlendiği konusuna dönüşmüştür.

Bir ülkenin iç sorunu gibi düşünülen kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işlevleri konusu, 1917 Bolşevik Devrimi'nin ardından SSCB'nin kapladığı alan için bölgeselleştirilmiştir. Dolayısıyla, Devrim ile birlikte bu bölgede bölgesel ölçekli bir devlet yapısının kurulduğundan söz etmek mümkündür. SSCB'nin dağılması ve sosyal refah devletin çökmesinin ardından kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işlevleri konusu, bu defa da -geçen yüzyılın sonundan itibaren- uluslararası bir sorun haline getirilmiş, kısaca küreselleştirilmiştir. Dolayısıyla Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde kamu yönetimi önce bölgesel gelişmelerden etkilenmiş ve bölgeselleştirilmiş; sonra da “ulus devlet” kalıbı içinde küresel gelişmelerden etkilenmiş ve küreselleştirilmiştir.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin ekonomik ve siyasi sorunları 1991'deki bağımsızlıktan sonra çeşitli faktörlerin etkisiyle önemli ölçüde artmıştır. Merkezi planlı ekonomiden ihracata dayalı piyasa ekonomisine kayış, hukuk ve düzenin yeniden yapılandırılması, giderek daha da kötüleşen gelir dağılımı, yeni bir tür bireyciliğin ortaya çıkışı ve hepsinden öte, yeni sağ hareketinin oluşumu, yeni bir dengenin oluşumuna götüren gelişmeler arasında en çok göze çarpanlardır. Bir yandan IMF ve Dünya Bankası tarafından yönlendirilen politikalar, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin dünya kapitalist dizgesiyle bütünleşmesini (entegrasyonunu) güvence altına alırken; öte yandan da, ideolojik konumlanışı ve özgül stratejileriyle -Gorbaçovizmden sonra- Reaganizm, Thatcherizm ve Özalizme büyük benzerlikler gösteren bir yeni sağ ittifak oluşturmuştur.

Bu benzerlikte şaşırtıcı olan yan, Orta Asya ve Türk Cumhuriyetleri'nin kapitalist ülkelerle arasında toplumsal yapılar açısından büyük farklılıklar bulunmasına karşın; benzer ekonomik ve siyasi politikaların yeni sağcı ideoloji çerçevesinde uygulamaya konmasıdır. Bu bağlamda, araştırmanın “SSCB sonrası

devletin yeniden yapılandırılması sürecinde, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin kamu yönetimleri; küreselleşmenin ve neoliberal politikaların etkisiyle tüm dünyada tek tipleştirilen yapıya benzetilmektedir.” biçimindeki alt denencesi doğrulanmaktadır.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılmasına yön veren kamu reformlarının incelenmesi, kamu yönetimi yapılarının da küreselleştirildiğini ve bir ülkede kamu yönetiminin dayandığı temel ilkelere bakılmaksızın, her ülkede benzer bir yönetim yapısının kurulmaya çalışıldığını ortaya koymaktadır. Oysa her ülkenin farklı bir yönetim geleneği ve yönetimin dayandığı farklı temel ilkeler vardır. Ancak, küreselleştirilen kamu reformları bu geleneği ve bu ilkeleri göz ardı etmektedir.

Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılmasına yön veren reformların incelenmesi; her bir Cumhuriyetin küresel ölçekte yürütülen reform dalgasının neresinde olduğunu ortaya koymamıza yardım etmektedir. Uluslararası ortamın (konjonktür) değişmesi, iki kutuplu dünyadan tek kutuplu dünyaya geçilmesi ve küreselleşmenin hız kazanması ile birlikte, bu coğrafyada yeralan hiçbir eski Sovyet Cumhuriyeti'nin kapitalist dünyada yaşanan gelişmelere kapılarını kapaması ve kapitalist dünyadan tamamen bağımsız politika üretmesi mümkün olmamıştır. Dolayısıyla, bu araştırmanın ana sorusu -her ne kadar- Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nde devletin yeniden yapılandırılması sürecine neoliberal yapısal uyum politikalarının damgasını vurup vurmadığı sorusuysa da; bu süreçte sorulması gereken asıl soru: “Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nde devlet, neoliberal politikaların hangi noktasında durmaktadır?” olmalıydı.

Nitekim SSCB'nin dağılmasından sonra bağımsızlıklarını kazanan Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nin neoliberal yeniden yapılanma sürecine eklenmeleri, uzun bir süreci gerektirmemiştir. Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası örgütler, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile öteki eski Sovyet Cumhuriyetleri'nde giriştikleri, devleti neoliberalizmin ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırma ve kapitalizme eklemeye çalışmalarını, Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nde de yürütmektedirler. Böylelikle, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri altyapılarının uygun olmamasına karşın küresel

kapitalizmin gerekleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmaya tabi tutulmuşlardır. Bu bağlamda, araştırmamızın “SSCB sonrası süreçte Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde devlet, altyapıdaki değişime bağlı olmadan uluslararası örgütler tarafından yukarıdan dayatılan neoliberal içerikli reformlar ile yapılandırılmaktadır.” biçimindeki ana denencesi doğrulanmaktadır.

Bugün Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası örgütler tarafından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’ne dayatılan kamu reformu paketlerinde “yeniden yapılanma”, “açıklık”, “hesapverebilirlik”, “âdem-i merkeziyetçilik” ya da “öz yönetim” gibi kavramlara yer verilmektedir. Bu kavramlar Cumhuriyetler için yeni değildir. Söz konusu Cumhuriyetlerin yönetim tarihleri incelenecek olursa, bu kavramların Sovyet dönemi yönetim anlayışında olduğu, hatta bundan da önce Asya Türkleri’nin devlet geleneklerinde açıklık ve hesapverebilirliğin olduğu görülecektir. Bu kavramların tarihi Batı için daha yenidir ve Batı bu kavramları kapitalizmin ve piyasanın çıkarına olacak şekilde biçimlendirmekte ve buna uygun olarak da gelişmekte olan ülkelere kamu reformu paketleri içinde önermektedir.

Buradan, aslında yansız olarak ele alındıklarında kavramların bir ülkede kamu yönetiminin nesnel ve demokratik bir şekilde örgütlenmesinde bir araç olduğu; ancak egemen ideoloji tarafından içeriğinin çok farklı doldurulabileceği sonucuna ulaşılmaktadır. 1980 sonrasında, ve özellikle 1990’larda SSCB’nin dağılması ile tüm dünyada zaferini ilan eden kapitalizm, yeni dünya düzeninin koşullarına uygun olarak ürettiği yeni hayaleti “neoliberalizm” ile toplumun her alanına olduğu gibi kamu yönetimi alanına da kendi istediği şekilde biçim vermektedir. Neoliberalizm, “öz yönetim”, “âdem-i merkeziyetçilik”, “açıklık”, “hesapverebilirlik”, “yeniden yapılanma” gibi gerçekte sosyalist düşünceye ait olan kavramları alıp, bu kavramların içlerini piyasacı mantıkla doldurarak tekrar piyasaya sunmaktadır. Buna bağlı olarak da, söz konusu kavramlar bugünkü içerikleri ile gelişmekte olan ülkelerin aydınları tarafından şiddetli eleştirilere maruz kalmaktadır.

Reformlar, Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nin iç gereksinimlerinden çok dış etkilerin ve güçlerin baskısı ile yapılmaktadır. SSCB sonrası Türk Cumhuriyetleri’nde devletin yeniden yapılandırılmasında kullanılan temel araç, kamu reformu adı altında yapılan ‘*kamu politikası transferi*’dir. Oysaki bilindiği gibi, başka ülkelere politik transferi sancılı bir süreçtir. Konunun siyasi

boyutu nedeniyle başka ülkelerden kamu politikası almak zorunda kalmak, politikacıların ve bürokratların pek tercih etmedikleri ve daha doğru bir ifade ile hazmedemedikleri bir durumdur. Politika transferindeki temel sıkıntı, ülkelerin koşullarındaki farklılıkların çoğu zaman dikkate alınmamasının yanında, başkalarının hazırlayıp kendi yapılarına uyguladıkları politikaları farklı bir süreçten geçen bir başka ülkenin kopyalayıp kendi yapısına yapıştırmasıdır. Dolayısıyla, kopyalayıp dizgeye yapıştırılan bu politika, ülke yapısına hiç oturmayabilir ve dizgede yeni sorunlara yol açabilir. Nitekim uygulamada da böyle olmaktadır. Sosyal güvenlik dizgesine ilişkin politika transferinde bu sorun çok açık bir şekilde yaşanmaktadır. Dolayısıyla, politika belirleme kadar önemli bir konuda başka ülkelerden “transfer (ya da aktarma)” yöntemi kullanmak yerine; sosyal, ekonomik ve siyasal gereksinimler göz önünde bulundurularak ülke koşullarına uygun politikalar belirlenmelidir.

Devletin yeniden yapılandırılmasının ya da reformun hem uygulayıcılarının hem de kapitalizme şu veya bu biçimde geçişin şu veya bu sürede başarı sağlayacağı tezleri bu araştırmada sunulmamıştır. Ya da savunuculuğu yapılmayan bu politikaların en azından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri’nde başarılı olamayacağı, geride bırakılan 17 yılın ardından kolaylıkla söylenebilir.

Araştırma sonucunda görülmüştür ki; özelde Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri, genelde ise gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, siyasi ve yönetsel elit (bürokratlar) ve toplumsal kurumlar yürürlükteki kamu reformu politikalarını oluşturma bakımından ikincil (tali) unsur durumundadırlar. Bu politikaları oluşturan birincil (asli) unsur ise, gelişmiş ülkelerin güdümünde, özellikle 1990 sonrasında dünyanın yeniden yapılandırılması ve devletin inşası işine soyunan uluslararası örgütler ve ÇUŞ’lardır. Reformların kaynağı tek bir merkez ve tek bir düşünce olduğu için bölgeler, ülkeler ve koşullar farklılaşsa da kurulmak istenen yapının malzemesi ve işçiliği pek değişmemektedir. Oysaki kullanılan malzeme her iklime uygun olmayabilir ya da her bölgenin ve her ülkenin kendine özgü bir yapı sanatı olabilir. Bir de buna, hiç dikkate alınmayan ve üzerinde durulmayan, bu yapının içinde yaşayacak olan halkın/halkların alışık olduğu ve uyum sağladığı ortamın özellikleri eklenmelidir. Bakalım halk, “katılımcılığı” vurgulayan bu reformların öngördüğü bu yeni düzene katılıyor mu? “Katılımcılık”tan söz eden

yepyeni bir yapı oluşturulmakta ve söz konusu halk, bu yapı kurulurken sürecin tamamen dışında tutulmaktadır. Amaç piyasanın isteklerine yanıt vermek olduğundan olsa gerek, bütün süreç piyasanın egemen güçlerinin bilgileri dâhilinde ve çıkarları doğrultusunda işletilmektedir.

Sonuç olarak; bugün Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde dar anlamda kamu yönetimine ve geniş anlamda ise devlete aynı malzemenen yapılmış gömlekler giydirilmektedir. Aynı anne babadan doğan (kardeş Cumhuriyet unsuru), benzer gıdalarla beslenen (sosyalizm unsuru), benzer özelliklere sahip (etnik çeşitlilik ve doğal kaynak zenginliği unsuru) Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nin her birinde devlet, aynı bedene sahiptir. Bir de bu bedenlere Batı'da biçilen benzer gömleklerin giydirilmesi ile, Cumhuriyetlerin görünürde birbirlerinden hiçbir farkı kalmamıştır. Batı'da biçilen bu gömleklerin kollarının uzun, yakalarının dar olması ve söz konusu ülkelerin rahat hareket etmelerine engel olması ise ayrı bir konudur.

Özel mülkiyetin olmadığı sosyalist Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde devlet, 1990 sonrası süreçte, özel mülkiyeti esas alan kapitalist dizgeye eklenmektedir. Bu süreçte atılan ilk adım, mülkiyet reformunun yapılması ve özel mülkiyetin özendirilerek kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesidir. Mülkiyet reformu ve özelleştirmelerle başlayan bu süreç, bugün “mafıyavari zenginler” sınıfının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Yeni araştırmacılara “Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri'nde ‘mafıyavari zenginler’ sınıfının nasıl zenginleştikleri” konusunu araştırmaları önerilebilir.

KAYNAKÇA

- “A Country Study: Soviet Union (Former)”, (2004), <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/sutoc.html>, Erişim Tarihi: 2 Kasım 2004.
- ABAZOV, Rafis, (2000), “Ekonomik Geçiş ve Küresel Baskılar: Kırgızistan Örneği”, **Avrasya Etüdüleri**, Sayı: 18, Ankara: TİKA Yayını, ss.39–56.
- ABAZOV, Rafis, (2001), “Bağımsız Kırgızistan: İpek Yolunda 10 Zor Yıl”, **Avrasya Etüdüleri**, Sayı: 20, Bağımsızlığın 10. Yılında Türk Cumhuriyetleri Özel Sayısı, Ankara: TİKA Yayını, ss.123–140.
- AKBULAEV, Nurhoca ve Hamit Basık, (2008), “Kırgızistan’da Mikrokredi Uygulamasının Sosyo-Ekonomik Etkileri”, http://forum.tog.org.tr/forum_posts.asp?TID=770&PN=1, Erişim Tarihi: 3 Mart 2008.
- AKBULUT, Örsan Önder, (2005), **Siyaset ve Yönetim İlişkisi**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yayını.
- AKÇA, İsmet, Ferit Benli ve Ahmet Sabit, (2006), “Geç Kapitalizm, Yeni Sağ ve ‘Yeni’ Üniversite”, www.sbu.yildiz.edu.tr/ismetakcayayinlar/Geckap-%20Yenisag-univ.doc, Erişim Tarihi: 24 Kasım 2006.
- AKÇALI, Pınar, (2004), “Demokrasinin Yerleşmesi Sürecinde Orta Asya”, **Sosyal Demokrat Açılım Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 1, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) Sosyal Demokrasi Topluluğu Yayını.
- AKSOY, Şinasi, (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, Cilt: 2, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Enstitüsü (TODAİE) Yayını, ss.159–173.
- AKTAN, Coşkun Can, İstiklal Y. Vural, (2007), “Kurumsal Sosyal Sorumluluk: Uluslararası Kuruluşlar ve Hükümet Dışı Organizasyonlar Tarafından Sürdürülen Başlıca Girişimler”, **Çimento İşveren Dergisi**, Mayıs 2007, ss.4–21.
- AKYILDIZ, Fulya, (2005), “Küreselleştirilen Kamu Reformları: Kamu Reformları ve Uluslararası Örgütler İlişkisi -Türkiye ve Kırgızistan Örneği”, **III. Uluslararası Türk Dünyası Sosyal Bilimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, Sakarya ve Celalabad: Sakarya Üniversitesi ve Kommersiyal Enstitüsü İşletme Fakültesi Ortak Yayını, ss.367–385.
- AKYILDIZ, Fulya, (2007), “UNICEF Tarafından Az Gelişmiş Ülkelere Önerilen ‘Kız Çocuklarının Okullulaşmasına Destek Kampanyası’ Türkiye Örneği: Haydi Kızlar Okula! Kampanyası”, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Tarafından 19–21 Ekim 2007 Tarihleri Arasında Düzenlenen **IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi: Küresel Yoksulluk, Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, ss.491–502.

- ALESKERLİ, Alesker, (2006), “Azerbaycan Cumhuriyeti”, <http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycananayasasi.htm>, Erişim Tarihi: 27 Haziran 2006.
- ALESKEROV, Alesker, (2000), **Azerbaycan Anayasasındaki Devlet Sistemi ve Temel Öğeleri**, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ALİYEYEV, Elnur, (2002), **Azerbaycan’da Belediyeler ve Yerel Demokrasi İlişkisi: Bakü Örneği**, Ankara: Hacettepe Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Hazırlanmış Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ALTAY, Asuman, (2003), “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve KOBİ’lerin Durumu”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Kırkbirinci Seri-Yıl 2002, Yayın No: 86, İstanbul: Maliye Araştırma Merkezi Yayını.
- ALTSTADT, Audrey L., (1992), **Azerbajjani Turks: Power and Identity under Russian Rule**, Studies of Nationalities Series, Stanford, California: Hoover Institution Press.
- ALYMKULOV, Emil and Marat Kulatov, (2001), “Local Government in the Kyrgyz Republic”, (edt. Vicyor Popa and Igor Munteanu), **Developing New Rules in the Old Environment**, Chapter 10, Budapest: Open Society Institute, ss.521–600.
- “Ana Hatlarıyla Kazakistan Tarihi”, (2008), http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya_no=116658, Erişim Tarihi: 15 Ocak 2008.
- ANDERSON, Perry, (1978), **Passages from Antiquity to Feudalism**, London: Verso.
- ARIN Tülay, (1994), “Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi”, **IX. Türkiye Maliye Sempozyumu -Bildiriler Kitabı**, Adana: Çukurova Üniversitesi Basımevi.
- ARIN, Tülay, (2004), “Refah Devleti: Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu”, (Yay. Haz. Neşecan Balkan ve Sungur Savran), **Neoliberalizmin Tahribatı-2: Türkiye’de Ekonomi, Toplum ve Cinsiyet**, İstanbul: Metis Yayınları, ss.68–93.
- ARSENASHVILI, David, (2001), “Land Privatization in Georgia”, **Paper Presented to the Minsk Workshop on Land Privatization, 20–23 August, 2000**, Madison, USA: Land Tenure Center and BASIS.
- ARTAM, Atilla, (1993), **Türk Cumhuriyetlerinin Sosyo-Ekonomik Analizleri ve Türkiye İlişkileri**, İstanbul: Yıldız Yayınları.
- Asian Development Bank, (2008), “Country Partnership Strategy”, <http://www.adb.org/Documents/CSPs/default.asp>, Erişim Tarihi: 20 Mart 2008.
- ASLANOV, Eldar, (2007), **Azerbaycan’da Kamu Yönetimi Reformu**, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı’nda Hazırlanmış Yayınlanmamış Doktora Tezi.

- ASLANTAŞ, Mesut, (2001), “Bağımsızlığın 10. Yılında Özbekistan Cumhuriyeti”,
<http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/ozbek.doc>,
Erişim Tarihi: 21 Mart 2007.
- AVDEYEVA, Olga, (2004), “Privatization Reform in Transitional Countries: New
Institutionalist Analysis” Paper presented at the annual meeting of the The Midwest
Political Science Association, Chicago, Illinois, 15 April 2004,
http://www.allacademic.com/meta/p84190_index.html, Erişim Tarihi: 28 Mart 2008.
- “Avrasya’dan Haberler: Kerimov % 88’le Yeniden Cumhurbaşkanı”, (2008),
http://www.baremdergisi.com/news_detail.php?id=7533, Erişim Tarihi: 4 Ocak 2008.
- “Avrasya’dan Haberler: Kırgızistan’ın Yeni Başbakanı Çudinov”, (2008),
http://www.baremdergisi.com/news_detail.php?id=7533, Erişim Tarihi: 4 Ocak 2008.
- AVŞAR, Zakir, (1993), **Yeni Bir Yüzyıla Doğru Türkiye ve Türk Cumhuriyetleri İlişkileri**,
Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Basımevi Müdürlüğü Yayını.
- AYDIN, Tarık, (2007), “Dünya Bankası’nın Azerbaycan Ekonomisindeki Rolü”,
<http://www.mutasyon.net/kultur/makaleler/taaydin/default.asp>, Erişim Tarihi 27 Kasım
2007.
- “Azerbaycan”, (2008a), **World Report 2008**, New York, USA: Human Rights Watch, pp.363–
367.
- “Azerbaycan”, (2008b), **The World Factbook, Central Intelligence Agency**,
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/aj.html>, Erişim
Tarihi: 23 Nisan 2008.
- “Azerbaycan Profile (2006/April)”, 2006, **Azerbaijan Profile**, Cambridge, England: World of
Information, Walden Publishing Ltd.
- “Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev’in Avrupa Yerel ve Bölgesel
Yönetimler Kongresi Temsilcilerinden Oluşan Heyetle Yaptığı Görüşme”, (1999),
“Azerbaycan Gazetesi”, 11 Aralık 1999, [http://aliyevheritage.org/cgi-bin/e-
cms/vis/vis.pl?s=001&p=2255&n=000006&g=](http://aliyevheritage.org/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=2255&n=000006&g=), Erişim Tarihi: 17 Mart 2008.
- “Background Note: Kazakhstan”, (2007), **Bureau of South and Central Asian Affairs**,
<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5487.htm>, Erişim Tarihi: 23 Nisan 2008.
- BAIMENOV, Alikhan, (2005), “Two Views on Reforming the System: Kazakhstan and
Azerbaijan”, The Session Moderated by Martha Brill Olcott, Carnegie Endowment for
International Peace, 18 July 2005,
[http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=event
Detail&id=800&&prog=zru](http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=event
Detail&id=800&&prog=zru), Erişim Tarihi: 26 Nisan 2008.
- BAITHAUNOVA, Saule, (2000), “Kazakistan’da Kazak Unsurunun Etnik Yeri ve Etnik
Sorunlar”, **Stratejik Analiz**, Cilt: 1, Sayı: 3, Ankara: ASAM Yayınları.

- BALKAN, Neşecan, (1994), **Kapitalizm ve Borç Krizi**, İstanbul: Bağlam Yayınları.
- BALLI, Rafet, (1989), **Sosyalist Sol Konuşuyor**, İstanbul: Cem Yayınevi.
- BALTACI, Cemal, (2004), “Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Yayını, ss. 359–373.
- BARNETT, Pauline and Kerry Jacobs, (2000), “Policy-making in a Restructured State: The Case of the 1991 Health Reform Policy in New Zealand”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol: 59, No: 1, Australia: National Council of the Institute of Public Administration, Blackwell Publishing Limited, pp.73–86.
- BARR, Nicholas, (1992), “Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation”, **Journal of Economic Literature**, Vol: 30, Issue: 2, pp. 741–803.
- BARR, Nicholas, (1993), **The Economics of the Welfare State**, Standford: Standford University.
- BARUA, Dipal Chandra, (2007), “Grameen Bank”, **Expert Meeting on Trade and Development Implications of Financial Services**, Geneva, 20–21 September 2007, http://www.unctad.org/sections/wcmu/docs/c1em33p204_en.pdf, Erişim Tarihi: 17 Nisan 2008.
- BAŞKAYA, Fikret, (2001), **Az gelişmişliğin Sürekliliği**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- BAŞLAMIŞ, Cenk, (2007), “Özbekistan’da Seçim Komediği”, **Milliyet Gazetesi**, 2007, 23 Aralık.
- BAYCAUN, Saule, (2001–2002), “Bağımsızlıktan Günümüze Kazakistan İç Politikası ve Demokrasi Yolundaki Gelişmeler”, **Avrasya Dosyası**, Cilt: 7, Sayı: 4, Ankara: ASAM Yayınları, ss.70–84.
- BAYRAMOĞLU, Sonay, (2005), **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- BAYRAMOĞLU, Sonay, (2006), “Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Erksizleştirme Aracı”, **Memleket Siyaset ve Yönetim**, Cilt: 1, Sayı: 2, Ankara: YAYED Yayını, ss. 94–110.
- BECKER, Charles M. and Dina S. Urzhumova, “Mortality Recovery and Stabilization in Kazakhstan: 1995–2001”, (2005), **Economics & Human Biology**, Vol: 3, Issue: 1, pp.97–122.
- BEDİRHANOĞLU, Pınar, (2004), “Gorbaçov’dan Yeltsin’e Rusya’da Farklı Reform Pratikleri ve Neoliberalizm”, (Yay. Haz. Saniye Dedeoğlu ve Turan Subaşat), **Kalkınma ve Küreselleşme**, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, ss.275–313.
- BENLİ, Oya, (2006), **Kırgızistan Ülke Raporu**, Ankara: T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi (İGEM) Yayını.

- BENNETT, Juliette, (2002), "Multinational Corporations, Social Responsibility and Conflict", **Journal of International Affairs**, 55/2, Spring, pp.393–410.
- BENNIGSEN, Alexandre, (çev. Osman Türer), (1988), **Sufi ve Komiser**, Ankara: Akçağ Yayınları.
- BERBEROĞLU, Güneş N., (1991), **Karşılaştırmalı Yönetim ve Kültürel Özelliklerin Yönetime Etkisi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No.467.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**, Kanun No: 4982, Kabul Tarihi: 9 Ekim 2003, RG. 25.10.2003/25269.
- BİNGÖL, Yılmaz, (2007), "Kırgızistan'ın 'Renkli' Devrimi: Demokrasiye Geçiş mi, Küresel Rekabet mi?", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 13, 2007/1, ss. 1–21.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, (2008a), "Demokratik Yönetişim", <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=282>, Erişim Tarihi: 20 Mart 2008.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, (2008b), "Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin Yerelleştirilmesi", http://www.undp.org.tr/demGovDocs/TurkiyeYG21_YonetisimAgiKanal.doc, Erişim Tarihi: 20 Mart 2008.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, (2008c), "Mikrofinans Sektör Gelişimi", <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=263>, Erişim Tarihi: 20 Mart 2008.
- BLOCH, Marc, (çev. Mehmet Ali Kılıçbay), (2005), **Feodal Toplum**, Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- BOEHM, Christian, (1996), "Democracy in Kyrgyzstan: Reforms, Rhetorics and Realities", The Paper Presented at The Conference "Postkommunismens Antropologi", 12–14 April 1996, http://www.anthrobase.com/Txt/B/Boehm_C_01.htm, Erişim Tarihi: 20 Mart 2007.
- BOZKURT, Ömer, (1977), "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Yönetim Sosyolojisi", (Metin Heper, (1973), **Modernleşme ve Bürokrasi**, Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayını, eseri konu alan kitap incelemesi), **Toplum ve Bilim**, Sayı 2, ss. 179–186.
- BOZKURT, Ömer, Turgay Ergun, Seriyeye Sezen (ed.), (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, 1. Basım, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yayını.
- BROOME, Andre, (2005), "Translating International Ideas into Domestic Contexts: The World Bank and Labor Reform in Central Asia", **Paper Presented at The Annual Meeting of The American Political Science Association**, Sep 01, 2005, Conference Paper/Unpublished Manuscript, http://www.allacademic.com/meta/p40649_index.html, Erişim Tarihi: 5 Nisan 2008.

- BUQUICCHIO, Gianni, (2008), “Türkî Cumhuriyetler, Komşular ve Anayasal Sorunlar”, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg23/BUQUICCHIO.pdf>, Erişim Tarihi: 09.01.2008.
- CARDOSO, Fernando Henrique, (1972), “Dependent Capitalist Development in Latin America”, *New Left Review*, I/74.
- CAROE, Sir Olaf, (1967), **Soviet Empire: The Turks of Central Asia and Stalinism**, New York, USA: St Martin’s Press.
- CARR, E.H., (2004), **Sovyet Rusya Tarihi -Bolşevik Devrimi 1917-1923**, Cilt: 3, (çev. Tuncay Birkan), İstanbul: Metis Yayınları.
- CHANDLER, J.A.(edt), (2000), **Comparative Public Administration**, London: Routledge.
- CHOSSUDOVSKY, Michel, (1999), **Yoksulluğun Küreselleşmesi: IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İyçzü**, (çev.Neşenur Domaniç), İstanbul: Çivi yazıları.
- CILGA, İbrahim, (2004), “Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması”, **Hukuk ve Adalet -Eleştirel Hukuk Dergisi**, Özel Dosya Devlette Reform-Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma, Yıl: 1, Sayı: 2, İstanbul: Günışığı Yayıncılık, ss.162–175.
- CLARKE, John and Janet Newman, (1997), **The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare**, Thousand Oaks, CA: Sage.
- CLARKE, Simon, (2004), “Devlet Tartışmaları”, (edt. Simon Clarke, çev. İbrahim Yıldız), **Devlet Tartışmaları –Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru**, Ankara: Ütopya Yayınları, ss.8–88.
- CLEMENT, Victoria, (2003), “Language Politics and Turkmen National Identity Construction 1880’s–2000”, **Individual Advanced Research Opportunities Program: Research Report**, Ashgabat, Turkmenistan and Moscow, Russia: IREX Publishing.
- CLIMOVA, Ala, (2001), “Privatization of Property in The Republic of Moldova”, **Paper Presented to the Minsk Workshop on Land Privatization, 20–23 August, 2000**, Madison, USA: Land Tenure Center and BASIS.
- COLCLOUGH, Christopher and James Manor, (1993), **States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate**, Oxford: Clarendon Press.
- “COMECON (1949–1991)”, (2008), <http://flagspot.net/flags/qw-come.html>, Erişim Tarihi: 12 Nisan 2008.
- Commission on Security and Cooperation in Europe, (1993), “Turkmenistan”, Implementation of the Helsinki Accords: Human Rights and Democratization in the Newly Independent States of the Former Soviet Union, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- “Constitution of The Kyrgyz Republic”, (1993), http://eng.president.kg/constitution_ev/const_ev/, Erişim Tarihi: 12 Şubat 2008.

- “Constitution of The Republic of Uzbekistan”, (1992), <http://www.trybunal.gov.pl/constit/constitu/constit/uzbkstan/uzbek--e.htm>, Erişim Tarihi: 12 Şubat 2008.
- CRELL, George, (çev. Serhat Bayram), (1976), **Rusların Asya Siyaseti**, İstanbul: Toker Yayınları.
- ÇAM, Esat, (2000), **Çağdaş Devlet Sistemleri**, İstanbul: Der Yayınları.
- ÇELİK, Abdulhalim, (2004), “Orta Asya Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Sorunları”, **“İş Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, http://www.isgucdergi.org/?p=arc_view&ex=179&inc=arc&cilt=6&sayi=1&year=2004, Erişim Tarihi: 12 Nisan 2008.
- ÇELİK, Aziz, (2007), “22 Temmuz Aynasında AKP ve Sol”, **Birikim Dergisi**, Sayı: 222, İstanbul: Birikim Yayınları, ss. 12–19.
- ÇETİN, Halis, (2002), “Liberalizmin Tarihsel Kökenleri”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, Sivas: Cumhuriyet Üniversitesi Yayını, ss.79–96.
- ÇİÇEK, Mustafa, Mustafa Ökmen, (1997), “Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 417, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, ss.125–145.
- ÇOBAN, Aykut, (2004), “Çokuluslu Şirketler – Ekolojik Zarar İlişkisinin Ekonomi – Politığı”, (edt. Mehmet C.Marin ve Uğur Yıldırım), (2004), **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar**, İstanbul: Beta Yayıncılık, ss.273–298.
- DABROWSKI, Marek, (1996), “Different Strategies of Transition to a Market Economy: How Do They Work in Practice?”, **The World Bank Policy Research Working Paper: 1579**, Washington: The World Bank Publishing.
- DAHL, Robert A., (1947), “The Science of Public Administration: Three Problems”, **Public Administration Review**, Vol: 7, No: 1, pp. 1–11.
- DASGUPTA, Dipak, Mustapha Kamel Nabli, T.G. Srinivasan ve Aristomene Varoudakis, (2004), “Current World Trade Agenda: Issues and Implications for the MENA Region”, http://www.adelinotorres.com/mediooriente/D.%20Dasgupta%20et%20al_M%C3%A9dio%20Oriente.pdf, Erişim Tarihi: 28 Mart 2008.
- DE MELO, Martha, Cevdet Denizer, Alan Gelb, and Stoyan Tenev, (1997), “Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies”, **The World Bank Policy Research Working Paper No: 1866**, Washington DC: The World Bank Publishing.
- DEMİRTEPE, Turgut, (2005), “ABD’nin Özbekistan Sınavı”, **Turkish Weekly Haber**, <http://forum.arbuz.com/showthread.php?t=22830>, Erişim Tarihi. 31 Mayıs 2005.

- DEMİRTEPE, Turgut, (2008), “Taşkent’de Raks: Batı-Özbekistan İlişkilerinde ‘Normalleşme’ Arayışı”, <http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?type=4&id=954>, Erişim Tarihi: 4 Nisan 2008.
- DENHARDT, Janet V. and Robert B. Denhardt, (2006), **The New Public Service, Serving not Steering**, London, England: M.E. Sharpe Inc.
- DENHARDT, Janet V. and Robert B. Denhardt, (2007), Governance Processes and the New Public Service: An Issue Paper Prepared for the ASPA Strategic Planning Process, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN006966.pdf>, Erişim Tarihi: 24 Nisan 2007.
- Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), (1993), **Eski SSCB Cumhuriyetleri İstatistik Göstergeleri 1970–1992**, Ankara: DİE Yayını.
- DİKBAŞ, Yılmaz, (2007), “Şirketlerin Darbe Planı”, http://www.kuvvaimilliyet.net/news_detail.php?id=15273, Erişim Tarihi: 9 Temmuz 2007.
- DOBB, Maurice, (1977), **Socialist Planning: Some Problems**, London, England: Lawrence & Wishart.
- DOĞAN, Orhan, (2008), “Kazak Halkının Ortaya Çıkışı ile İlgili Efsaneler ve XVIII. Yüzyıla Kadar Kazak Hanlığı’nın Siyasi Durumu”, **Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, <http://yordam.manas.kg/ekitap/pdf/Manasdergi/sbd/sbd4/sbd-4-01.pdf>, Erişim Tarihi: 20 Ocak 2008.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013)**, 1 Temmuz 2006 tarihli ve 26215 sayılı (Mükerrer) Resmî Gazete, s.85–91.
- DRAKE, E., M. Ambreen, Y. Xu, I. Kotsioni, R. El-Habashy, V. Misra, (2001), **Good Governance and the World Bank**, (edt.V. Collingwood,), Oxford: Nuffield College, University of Oxford.
- DREWNOWSKI, Jan, (1977), “Poverty: It’s Meaning and Measurement”, **Development and Change**, Vol: 8, No: 2, pp.183–208.
- DUGGETT, Michael, (2002), “Kamu Yönetimlerinde Değişim: ‘Sonraki Adımlar’”, (çev. A.Argun Akdoğan ve Onur Ender Aslan), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 35, Sayı: 22, Ankara: TODAİE Yayınları, ss.1–9.
- DUNSIRE, Andrew, (1995), “Administrative Theory in The 1980s: A Viewpoint”, **Public Administration**, Vol: 73, Issue: 1, pp. 17–40.
- DURANT, Will ve Ariel Durant, (çev. Bozkurt Güvenç), (1992), **Tarihten Dersler**, İstanbul: Cem Yayınevi.

- DUVERGER, Maurice, (çev. Cem Eroğul ve Fazıl Sağlam), (1977), **Batının İki Yüzü**, Ankara: Doğan Yanevi.
- “Dünya Bankası Azerbaycan’a 230 Milyon Dolarlık Kredi Verdi”, (2007), <http://www.hasaltin.com/?konuid=2379&p=oku&sayfala=77>, Erişim Tarihi: 18 Ağustos 2007.
- “Dünya Bankası’ndan Kaçkınlık İçin Azerbaycan’a Kredi”, (2008), <http://www.ortaasyahaber.kg/index.php?view=news&id=570>, Erişim Tarihi: 17 Mart 2008.
- “Education, Health, and Welfare”, (2007), <http://countrystudies.us/azerbaijan/23.htm>, Erişim Tarihi: 29 Mayıs 2007.
- EĞİLMEZ, Mahfi, (2002), “Dünya Bankası Grubu ve Türkiye”, http://www.mahfiogilmez.nom.tr/kose_7.htm, Erişim Tarihi: 20 Ocak 2008.
- ELLIOT, Jennifer A., (1994), **An Introduction to Sustainable Development**, New York: Routledge.
- EMRE, Cahit, (1997), **Karşılaştırılabilir Kamu Yönetimi Ders Notları**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- EMRE, Cahit, (2003), **Yönetim Bilimi Yazıları**, Ankara: İmaj Yayınevi.
- ERDOĞDU, Seyhan, (2006), “Sosyal Güvenlikte Değişim”, (edt. Hasan Hüseyin Doğan ve Diğerleri), **Ulusal Bağımsızlık İçin Türkiye İktisat Politikaları Kurultayı Bildiriler Kitabı**, Malatya: İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, ss.567–581.
- ERGUN, Doğan, (1995), **Sosyoloji ve Tarih: Sosyolojide Yöntem Sorunu**, Ankara: İlke Kitabevi Yayınları.
- ERGUN, Turgay, (1976), “Kitap İncelemesi”, (Akın İzmirlioğlu), (1975), “Kalkınma İdaresi – Modeller ve Açık Sistem Yaklaşımı” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, Ankara: TODAİE Yayını, ss.86–87.
- ERGUN, Turgay, (2004), **Kamu Yönetimi -Kuram Siyasa Uygulama**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- ERGUN, Turgay ve Aykut Polatoğlu, (1988), **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- ERKİNER, Engin, (2005), “Nereden Çıktı Bu İnsanlar?”, **Siyasi Gazete**, Sayı: 13, 2005, Şubat.
- EROĞUL, Cem, (2002), **Devlet Nedir?**, Ankara: İmge Kitabevi.
- ERTEN, Metin, (1999), **Nasıl Bir Yerel Yönetim?**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayını.
- ERYILMAZ, Bilal, (2002), **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası.
- ESPING ANDERSEN, Gøsta, (1990), **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Cambridge: Polity Press.

- EXETER, Julian and Steven Fries, (1998), “The Post-Communist Transition: Patterns and Prospects”, **Finance and Development**, Vol: 35, No: 3, pp.26–29.
- FARAZMAND, Ali (edt.), (2001), **Handbook of Comparative Development in Public Administration: Second Edition**, Revised and Expanded, Publisher: Marcel Dekker Incorporated.
- FİŞEK, Kurthan, (1970), **100 Soruda Sosyalist Devlet**, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- FRAGNER, Berg G., (2004), “Sovyet Milliyetçiliği: Orta Asya’nın Bağımsız Cumhuriyetlerine Kalan İdeolojik Miras”, **Orta Asya ve İslam Dünyasında Kimlik Politikaları**, (der. Willem Van Schendel, Erik J. Zürcher, çev. Selda Somuncuoğlu), İstanbul: İletişim Yayınları.
- FRANKLIN, Jeremy, (2007), “Kazakhstan: Parliamentary Elections August 2007”, **NORDEM Report 6/2007**, Norwegian: The Norwegian Centre for Human Rights/NORDEM Publishing.
- FRIEDMAN, Milton, (1988), **Kapitalizm ve Özgürlük**, (çev. Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu), İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- FUKUYAMA, Francis, (2005), **Devlet İnşası–21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim**, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- FY 2000 Country Commercial Guide: Turkmenistan**, (1999), Washington: U.S.&Foreign Commercial Service and the United State Department of State.
- GÉLINAS, Jacques B., (1995), “The Reform of All Reforms: Structural Adjustment and Reforming Health Care in The Third World”, **The Paper Presented at The 2nd Canadian International Health Conference**, Ottawa, November 12–15, 1995, http://www.ccisd.org/ang/a_documents/a_gelinasb.htm, Erişim Tarihi: 4 Mayıs 2005.
- “General Motors To Make 250,000 Chevrolets Per Year in Uzbekistan”, (2008), **Uzbekistan Investment Gateway**, <http://investment.mfer.uz/content/view/100/9/>, Erişim Tarihi: 29 Mart 2008.
- “George Soros”, (2008), http://www.soros.org/about/bios/a_soros, Erişim Tarihi: 29 Mart 2008.
- GEORGEON, François, (çev. Alev Er), (2005), **Türk Milliyetçiliğinin Kökenleri: Yusuf Akçura 1976–1935**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- GODOY, Sergio and Joseph E. Stiglitz, (2006), “Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization In Transition Countries: 11 Years Later”, **NBER Working Paper Series**, Working Paper 11992, Cambridge: The National Bureau of Economic Research.
- GOUGH, Iann, (1987), “Welfare State”, (edt. John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman), **New Palgrave: A Dictionary of Economics**, vol: 4, London: Macmillan, pp.895–897.

- GÖZE, Ayferi, (1995), **Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, İstanbul: Beta Yayınları.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, (1998), **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- GRAY, Andrew and Bill Jenkins, (1995), “From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution?”, **Public Administration**, Vol: 73, Issue: 1, pp. 75–99.
- GRIFFIN, Keith, (1990), “The Role of The State in Transition”, **Central Asia 2010**, New York: Associated Print Productions Inc., ss.40-47.
- GUMPEL, Werner, (1994), “Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Ekonomik ve Politik Gelişme”, **Avrasya Etüdüleri**, Ankara: TİKA Yayınları, Cilt: 1, Sayı: 2, ss.15–46.
- GURBANOV, Abbas, (2007), “Rusya’nın Kırım ve Kafkas’taki Demografik Siyaseti”, <http://www.ilkadimdergisi.com/151/inceleme-abbasgurbanov.htm>, Erişim Tarihi: 20 Nisan 2007.
- GÜL, Songül Sallan, (2004), **Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa! –Yeni Liberalizm ve Muhafazakârlık Kısılcında Refah Devleti**, İstanbul: Etik Yayınları.
- GÜL, Songül Sallan ve Hüseyin Gül, (2004), “Türkiye’de Kamusal Yoksulluk Hizmetleri Yönetimi: SYDTF Vakıfları Örneği”, **Sosyal Hizmet Sempozyumu: Türkiye’de Sosyal Hizmet Uygulamaları İhtiyaçlar ve Sorunlar, Bildiriler Kitabı**, 4–6 Kasım 2004, Alanya, Ankara: Başkent Üniversitesi Yayını, ss. 208–219.
- GÜLER, Birgül Ayman, (1998), **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara: TODAİE Yayını.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2003a), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, Sayı: 9, ss.93–116.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2003b), “Ulusal Devletten, Federal Devlete, Yurttaşlıktan, Müşteriliğe AKP’nin Kamu Yönetimi Reformu-1”, (Yazı Dizisi: Işık Kansu), **Cumhuriyet**, 2003, 3 Kasım.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2004a), “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?”, Birgül Ayman Güler ve Diğ. (Yay. Haz.), (2004), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını, ss.3–18.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2004b), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, **Hukuk ve Adalet –Eleştirel Hukuk Dergisi**, Özel Dosya Devlette Reform-Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma, Yıl: 1, Sayı: 2, İstanbul: Günışığı Yayıncılık, Yıl: 1, Sayı: 2, ss. 26–61.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2005a), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi -Yapısal Uyarılama Politikaları 1980–1985**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

- GÜLER, Birgül Ayman, (2005b), “Yönetim Düşüncesi [ve Kuramları] Ne Genişlikte Bir Araştırma Alanıdır? [1]”, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/siniflandirma2.pdf>, Erişim Tarihi: 23 Şubat 2006.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2005c), “Kamu Yönetimi Yaklaşımları Nasıl Sınıflandırılabilir?”, **BAG, Yaklaşımları Sınıflandırmak, Çalışma Notu -1 Kasım 2005**, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/kysiniflan.pdf>, Erişim Tarihi:8 Ekim 2006.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2005d), “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon -Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, (edt. Birgül Ayman Güler), **Devlette Reform Yazıları – Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Ankara: Paragraf Yayınevi, ss.161–201
- GÜLER, Birgül Ayman, (2006a), “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, **Memleket Siyaset Yönetim–Dört Aylık Kuramsal Dergi**, Cilt: 1, Sayı: 2, Ankara: YAYED Yayını, ss.29–42.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2006b), “Sunuş”, Faruk Atay, (2006), **Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler**, Ankara: De Ki Yayınları, ss. 7–10.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2008), “Yönetim Düşününde Üçüncü Boyutu Araştırmak”, <http://194.27.26.6/~bguler/sosyalistyonetim.pdf>, Erişim Tarihi: 4 Nisan 2008.
- GÜLER, Birgül Ayman ve Nuray Keskin, (2005), **Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak, Tartışma Metinleri-Working Paper Series**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Yayını.
- GÜNEŞ, Hakan, (2004), “Sovyet Sonrası Orta Asya’da Kalkınma Modelleri: Yapısal Dönüşümün Karşılaştırmalı Analizi”, (Yay. Haz. Saniye Dedeoğlu ve Turan Subaşat), **Kalkınma ve Küreselleşme**, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, ss.315–354.
- GÜZELSARI, Selime, (2003), “Neoliberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 2, ss.17–34.
- GÜZELSARI, Selime, (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, (edt. M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgöntülşen), (2004), **Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları**, Ankara: İmaj Yayınevi, ss. 85–137.
- HAINES, Anna Jones, (1928), **Health Work in Soviet Russia**, New York: Vanguard Press.
- HASANOĞLU, Mürteza, (2008), “1991 Bağımsızlık Sonrası Azerbaycan Cumhuriyetinin Millileşme Süreci, Devlet Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerileri”, <http://www.kayad.org.tr/makale/BagimsizlikSonrasiAzerbaycan.doc>, Erişim Tarihi: 2 Ocak 2008.
- HAVRYLYSHYN, Oleh ve Donal McGettigan, (1999), “Privatization in Transition Countries: A Sampling of the Literature”, **IMF Working Paper**, Washington: IMF.
- “Health in The USSR”, (2007), **La Russophobe**, 2007, 29 June.

- HEPER, Metin, (1973), **Modernleşme ve Bürokrasi –Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayını.
- HEPER, Metin ve A.Ümit Berkman, (1979), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Araştırma ve Eğitiminde Kavramsal Kuram ve Yönetim Sorunları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 2, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, ss.3–18.
- HILL, Michael, (2002), **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**, London, , GBR: Sage Publications, Incorporated.
- HILLS, John and Jane Waldfogel, (2004), “A ‘Third Way’ in Welfare Reform? Evidence from The United Kingdom”, **Journal of Policy Analysis and Management**, Published by Wiley Periodicals, 23/4, pp.765–788.
- HOJAMURADOV, Öwezberdi, (2005), **Türkmenistan–Türkiye Dış Ticareti ve Türkmenistan Dış Ticaretinin Finansman Yöntemleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı’nda Hazırlanmış Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- HOLMES, Leslie, (çev. Yavuz Alogan), (2002), **Post Komünizm**, Ankara: Doruk Yayınları.
- HUBERMAN, Leo, (çev. Murat Belge), (2004), **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- ILGAZ, Süha, (2007), “Sovyetlerde ‘Reformlar’ ya da ‘Deformasyon’: Reformist Revizyonizm ve Ekonomik Yabancılaşma”, **Kurtuluş Sosyalist Dergi**, Sayı: 12, <http://kurtulussosyalistdergi.awardspace.com/KSD/12/02.htm>, Erişim Tarihi: 12 Kasım 2007.
- IMART, Guy G., (1990), “Kirgizia-Kazakhstan: A Hinge or A Fault-Line”, **Problems of Communism**, Vol: 39, Issue: 5, pp.1-13.
- IMF-International Monetary Fund, (2000), “IMF Approves Second Annual PRGF Loan for Kyrgyz Republic”, Press Release No. 00/8, February 9, 2000, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2000/pr0008.htm>, Erişim Tarihi: 5 Mart 2008.
- “Introduction to Comparative Government And Politics”, (2006), http://phs.prs.k12.nj.us/~ewood/AP_COMPA/INTRO.HTM, Erişim Tarihi: 28 Mart 2006.
- ISMAILOV, Amin, (2001), “Legal Aspects of Land Reform in Azerbaijan”, **Paper Presented to the Minsk Workshop on Land Privatization, 20–23 August, 2000**, Madison, USA: Land Tenure Center and BASIS.
- İnönü Üniversitesi, (2006), “Sosyal Devlet ve Sosyal Politika”, (edt. Hasan Hüseyin Doğan ve Diğerleri),**Ulusal Bağımsızlık İçin Türkiye İktisat Politikaları Kurultayı Bildiriler Kitabı**, Malatya: İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, ss.551–601.

- KALIEV, Muratbek, (2008), “Kırgızistan’da Anayasa Değişikliği İle İlgili Çalışmalar ve Düşündükleri”, **Akademik Bakış**, <http://www.akademikbakis.org/pdfs/10/murat.doc>, Erişim Tarihi: 10 Nisan 2008.
- KAMARCK, Elaine Ciulla, (2000), “Globalization and Public Administration Reform”, (edt. Joseph S. Nye), **Governance in a Globalizing World**, Washington: Brookings Institution Pres, pp. 229–252.
- Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi, (2008), “Karadeniz Ekonomik İşbirliği Üye Ülkelerinde Yoksulluğa Karşı Mücadele Hakkında 74/2003 Sayılı Tavsiye Kararı”, http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/keipa/komisyollar/cc/GA22_CC21_REC74_03_TR.htm, Erişim Tarihi: 20 Nisan 2008.
- KARAHANOGULLARI, Onur, (2004), “Fransa”, Birgül Ayman Güler ve diğ., (Yayına Hazırlayanlar), (2004), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: KAYAUM Yayını, ss.19-84.
- KAUSHIK, Devendra, (2001), “Orta Asya Cumhuriyetleri: 10 Yıllık Bağımsızlık Döneminin Bilânçosu”, **Avrasya Etüdüleri**, Sayı: 20, Bağımsızlığın 10. Yılında Türk Cumhuriyetleri Özel Sayısı, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı (TİKA) Yayını, ss.3–20.
- KAYIKÇI, Sabrina, (2004), “Dünya Bankası’nın Yeni Kredi Verme Yöntemi: Ülke Destek Stratejisi ve Türkiye Uygulaması”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Ocak-Haziran, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/CAS.pdf>, Erişim Tarihi: 28 Kasım 2007.
- “Kazakhstan”, (2008a), The World Factbook, **Central Intelligence Agency**, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kz.html>, Erişim Tarihi: 23 Nisan 2008.
- “Kazakhstan”, (2008b), **World Report 2008**, New York, USA: Human Rights Watch, pp.403–407.
- “Kazakhstan Asia”, (2007), <http://www.traveldocs.com/kz/economy.htm>, Erişim Tarihi: 20 Eylül 2007.
- “Kazakistan”, (2008), <http://www.kazakhstan.org.tr/icerik.php?cid=122>, Erişim Tarihi: 22 Nisan 2008.
- KAZGAN, Gülten, (1995), **Yeni Ekonomik Düzende Türkiye’nin Yeri**, İstanbul: Altın Kitaplar.
- KELEŞ, Ruşen, (1998), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi.
- KELM, Kathrine, Petrit Harasani, David Stanfield, Fioreta Luli, Llukan Puka, Malcolm Childress and Dwight Haase, (2001), **Paper Presented to the Minsk Workshop on Land Privatization, 20–23 August, 2000**, Madison, USA: Land Tenure Center and BASIS.

- “Key Reports: 2008 Investment Climate Statement–Turkmenistan”, (2008), http://turkmenistan.usembassy.gov/ic_report.html, Erişim Tarihi: 3 Mart 2008.
- KEYDER, Çağlar, (1996), **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, İstanbul: Metis Yayınevi.
- KHODR, Hiba, (2005), **Public Administration and Political Science: An Historical Analysis of The Relation Between The Two Academic Disciplines**, A Dissertation Submitted to The Askew School of Public Administration and Policy in Partial Fulfillment of The Requirements for The Degree of Doctor of Philosophy Degree Awarded, USA, Florida: The Florida State University, College of Social Sciences.
- KIRAÇ, Gürol, (2008), “AB’nin Orta Asya Politikası”, <http://www.tusam.net/makaleler.asp?id=583&sayfa=34>, Erişim Tarihi: 3 Mart 2008.
- KIRAY, Mübaccel, (1982), **Toplumbilim Yazıları**, Ankara: Gazi Üniversitesi Yayını.
- KIZILCIK, Recep, (2004), “Rusya Yönetim Sistemi”, **Strateji**, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Yayınları, ss.575–595.
- KLEINBACH, Russ, (1999), “Sustainable Development and Neo-Liberalism”, **The Paper Presented at The University Conference**, May 30, 1999, Kyrgyzstan: The American University in Kyrgyzstan, http://faculty.philau.edu/kleinbachr/neo-liberalism.htm#_edn3, Erişim Tarihi: 7 Nisan 2008.
- KOENIG, Ann M., Botir Djuraev, Chris Foley and Erik Johansson, (2005), “Educational System Updates: Central Asia: Kazakhstan Kyrgyzstan Tajikistan Turkmenistan Uzbekistan”, **NAFSA Region XII Conference, October 2005**, Anaheim, CA, USA: AACRAO International Education Services.
- KOICHUIEV, Turar, (1996), “Kırgızistan: Geleceğe Giden Yol”, **Avrasya Etüdüleri**, Cilt: 3, Sayı: 2, Ankara: TİKA Yayını, ss.14–35.
- KONGAR, Emre, (1981), **Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği**, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- KORNAI, Janos, (2000), “What the Change of System From Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean”, **Journal of Economic Perspectives**, Vol: 14, Number 1, pp.27–42
- KOYÇUYEV, Turar, (çev. Seyfullah Çevik ve Cıldızbek Osmonaliev), (2002), **Sovyet Sonrası Yeniden Yapılanma: Teori, İdeoloji, Realiteler**, Bişkek, Kırgızistan: Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları.
- KURUBAŞ, Erol, (2003), “SSCB Sonrası Türk Cumhuriyetlerinde Yeni Uluslaşma Süreçleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Türk Cumhuriyetleri ve Topluluklarının Sovyetler Sonrası Sosyoekonomik Değişme ve Gelişmeleri Sempozyumu**, Celal Abad/Kırgızistan: Kommersiyalık Enstitüsü Türk Dünyası İşletme Fakültesi, <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=134>, Erişim Tarihi: 7 Ocak 2008.

- “Kurumsallık Teorileri”, (2007), <http://www.angelfire.com/nt/zeus/yl/y14.doc>, Erişim Tarihi: 7 Ocak 2007.
- KUTLU, Önder, (2006), **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi –Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, Konya: Çizgi Kitabevi.
- KUTUZOV, Andrey, (2001), “Comparative Statistical Background Information Land Privatization Index Project”, **Paper Presented to the Minsk Workshop on Land Privatization, 20–23 August, 2000**, Madison, USA: Land Tenure Center and BASIS.
- “Kyrgyzstan”, (2008), The World Factbook, **Central Intelligence Agency**, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kg.html>, Erişim Tarihi: 23 Nisan 2008.
- “Kyrgyzstan: Focus on Rural Health Promotion in Naryn”, (2004), <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=23950>, Erişim Tarihi: 20 Mart 2008.
- “Kyrgyzstan: Political Conditions in The Post-Soviet Era”, (1993), **Alert Series**, Washington: Ins Resource Information Center.
- “Law of the Republic of Azerbaijan on Civil Service”, (2002), <http://www.nobribes.org/documents/en/azerbaijan/Law%20governing%20the%20civil%20service.pdf#search=%22the%20Law%20on%20Civil%20Service%20Azerbaijan%22>, Erişim Tarihi: 25 Eylül 2006.
- LENIN, Viladimir İliç, (çev. Muzaffer İlhan Erdost), (1977), **İşçi Sınıfı ve Köylülük**, Ankara: Sol Yayınları.
- LINDQUIST, Evert, (2004), “Comparative Probes in Public Administration -Prospectus for a Program of Research”, <http://anzsog.research.anu.edu.au/pdfs/Lindquistpaper.pdf>, Erişim Tarihi: 2 Ocak 2006.
- LOVEMAN, Brian, (1976), “The Comparative Administration Group, Development Administration and Antidevelopment”, **Public Administration Review**, Vol: 36, pp.616–621.
- MACEWAN, Arthur, (1990), **Debt and Disorder**, New York: Monthly Review Press.
- MACPHERSON, Crawford Brough, (1991), “Bir Devlet Kuramına İhtiyacımız Var mı?”, **Birikim Dergisi**, Sayı: 32, İstanbul: Birikim Yayınları, ss.25–34.
- MAKHMUTOVA, Meruert, (2001), “Local Government in Kazakhstan”, (edt. Igor Munteanu ve Victor Popa), **Developing New Rules in the Old Environment, Local Governments in Eastern Europe, in The Caucasus and Central Asia, LGI Books**, Vol: 3, Budapest, Hungary: Local Government and Public Service Reform Initiative, pp.403–468.
- MANGENELLI, Raymond L. ve M.M. Klein, (1994), “Your Reengineering Toolkit”, **Management Review**, Vol: 83, No:8, pp. 26–30.

- MARAT, Erica, (2008), "Imagined Past, Uncertain Future: The Creation of National Ideologies in Kyrgyzstan and Tajikistan", **Problems of Post-Communism**, Vol: 55, Issue: 1, pp.12–24.
- MARTINEZ, Elizabeth and Arnolando García, (2000), "What is Neo-Liberalism? A Brief Definition", <http://www.globalexchange.org/campaigns/econ101/neoliberalDefined.html>, Erişim Tarihi: 11 Kasım 2006.
- MCKEE, Martin, Judith Healy and Jane Falkingham (edt.), (2002), "Profiles of Country Health Care Systems", **Health Care in Central Asia, European Observatory on Health Care Systems Series**, Buckingham, Philadelphia: Open University Press, pp.197–213.
- MEDVEDEV, Jaures A., (1993), "Sovyet Mirasının Kalıntıları Üzerine", **Birikim –Aylık Sosyalist Kültür Dergisi**, Sayı: 50, İstanbul: Birikim Yayınları, ss. 75–77.
- MEZENTSEVA, Elena and Natalia Rimachevskaya, (1990), "The Soviet Country Profile: Health of The U.S.S.R. Population in The 70s and 80s—An Approach to A Comprehensive Analysis", **Social Science & Medicine**, Vol: 31, Issue: 8, pp. 867–877.
- MIKUTA, Bronislovas, (2001), "Land Privatization and Land Markets in Lithuania", **Paper Presented to the Minsk Workshop on Land Privatization, 20–23 August, 2000**, Madison, USA: Land Tenure Center and BASIS.
- MOLLAZADE, Asim, (2005), "Two Views on Reforming the System: Kazakhstan and Azerbaijan", The Session Moderated by Martha Brill Olcott, 18 July 2005, **Carnegie Endowment for International Peace**, <http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=eventDetail&id=800&&prog=zru>, Erişim Tarihi: 26 Nisan 2008.
- MONBIOT, George, (2000), "Helping the Poorest to Get Poorer", **The Guardian**, 2000, 21 September.
- MONTEIRO, Oscar, (2002), "Institutional and Organizational Restructuring of the Civil Service in Developing Countries", **The Fourth Global Forum on Reinventing Government: Capacity Development Workshops**, 10–11 December 2002, Workshop No. 3, Public Administration and Management Innovation in Developing Countries, Marakkech, Morocco: The United Nations.
- MOROZOVA, Irina, (2004), "Legal Systems and Political Regimes in Post-Socialist Central Asia", **IIAS Newsletter**, Issue: 34, 2004, 16 July.
- MOUFFE, Chantal, (1985), "Demokrasi ve Yeni Sağ", (çev. Yılmaz S. Öner, der. Ragıp Zarakolu), **Kriz, Neo-liberalizm ve Reagan Dosyası, Dünün ve Bugünün Defterleri, Dünya Sorunları Dizisi**, Sayı: 1, İstanbul: Alan Yayıncılık, ss. 65–83.
- "My Favorite Dictator", (2006), <http://www.flowerpond.com/?p=45>, Erişim Tarihi: 15 Nisan 2006.

- NAMAZIE, Ceemaa and Peter Sanfey, (1999), **Happiness in Transition: the Case of Kyrgyzstan**, Discussion Paper, No: DARP 40, London, England: London School of Economics.
- NASIROV, Elman, (2003), "Problem of Russia's Geo-Strategic Choice", **e-Journal of Strategy and Analysis**, Issue: 7, http://www.stradigma.com/english/august2003/08_2003_06.pdf, Erişim Tarihi: 21 Mayıs 2005.
- NAZARBAYEV, Nursultan, (2000), **Tarihin Akışında**, (çev. Fatma Arıkan ve Serdar Arıkan), İstanbul: Om Yayınevi.
- NAZARBAYEV, Nursultan, (2008), "Devlet Politikasının Temel Amacı: Kazakistan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı N.A. Nazarbayev'in Kazakistan Halkına Seslenişi, Astana, 6 Şubat 2008, http://www.turkgundem.net/icerik/index.php?option=com_content&task=view&id=4009&Itemid=2, Erişim Tarihi: 22 Nisan 2008.
- NAZPARY, Joma, (çev. Selda Somuncuoğlu), (2002), **Sovyet Sonrası Karmaşa: Kazakistan'da şiddet ve Mülksüzleştirme**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- "New Law Could Obstruct NGO Activity", (2003), **ICNL –The International Center for Not-for-Profit Law**, <http://www.icnl.org/knowledge/news/2003/11-20.htm>, Erişim Tarihi: 20 Kasım 2003.
- NEWELL, Andrew, (2001), "The Distribution of Wages in Transition Countries", **The Institute for the Study of Labor (IZA)'s Research Area Labor Markets in Transition, Discussion Paper No: 267**, Bonn, Germany: IZA Publishing.
- NICKOLOV, Angel, (2001), "Bibliography on Property Rights and Privatization", **Paper Presented to the Minsk Workshop on Land Privatization, 20–23 August, 2000**, Madison, USA: Land Tenure Center and BASIS.
- NICOLSON, I.F., (çev. Oya Çitci), (1972), "Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 5/2, Ankara: TODAİE Yayını, ss.102–106.
- "Oblast", (2008), <http://tr.wikipedia.org/wiki/Oblast>, Erişim Tarihi: 09.01.2008.
- OECD –Organisation for Economic Co-operation and Development, (2004), "Country Note: Azerbaijan", **OECD Centre for Private Sector Development, Sixth Conference on Financial Sector Development in the Central Asian Countries, Azerbaijan and Mongolia**, 29–30 April 2004, İstanbul: OECD Centre for Private Sector Development.
- OECD, (2006), "OECD Reviews of Regulatory Reform Russia: Building Rules for the Market", **Governance**, Vol: 2005, Number: 9, pp. i–205.

- OĞAN, Gökçen, (2004a), “Türkmenistan Seçimlere Uluslararası Gözlemci İstemiyor”, 4 Ekim 2004, **ASAM-Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi**, www.asam.org.tr/tr/yazigoster.asp?ID=101&kat1=7&kat2=-26k, Erişim Tarihi: 30 Aralık 2007.
- OĞAN, Gökçen, (2004b), “Özbekistan Parlamento Seçimleri ve Kerimov’un Ukrayna Değerlendirmeleri”, 27 Aralık 2004, **ASAM-Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi**, <http://www.asam.org.tr/tr/yazigoster.asp?ID=337&kat1=7&kat2=>, Erişim Tarihi: 30 Aralık 2007.
- OĞAN, Gökçen, (2007a), “Türkistan Cumhuriyetleri’nin Perspektifinden Rusya”, **Stratejik Analiz**, Cilt: 7, Sayı: 84, Ankara: ASAM Yayınları, ss.40–49.
- OĞAN, Sinan, (2007b), “Yeni Türkmenbaşı: Kurbangulı Malikkuliyevič Berdimuhammedov”, **Turksam-Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Analizler Merkezi**, <http://www.turksam.org.tr/yazdir1125.html>, Erişim Tarihi: 13 Şubat 2007.
- OĞUR, Efe ve Gamze Erbil (çev.), (2008), **SSCB Çözülüşe Girerken**, İstanbul: Yazılama Yayınları.
- OKTAY, Suzan, Serbilgöl Bakır ve Yasemin Kotan, (2007), “Sivil Toplum Örgütleri, Uluslararası Yardım Programları ve ‘Yoksul’luk”, **Sosyal Hizmet Uzmanı**, <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/stoveyoksulluk.htm>, Erişim Tarihi: 13 Şubat 2007.
- OVERCHUK, Alexey, (2001), “Development of Private Landownership in Russia”, **Paper Presented to the Minsk Workshop on Land Privatization, 20–23 August, 2000**, Madison, USA: Land Tenure Center and BASIS.
- OYAN, Oğuz, (2004), “Tarımsal Politikalardan Politikasız Bir Tarıma Doğru”, (Yay. Haz. Neşecan Balkan ve Sungur Savran), **Neoliberalizmin Tahribatı–2: Türkiye’de Ekonomi, Toplum ve Cinsiyet**, İstanbul: Metis Yayınları, ss.44–67.
- ÖKMEN, Mustafa, (2001), “Yerel Yönetimlerin Sosyal Teorisi ve Rusya’da Yerel Yönetimler: Özbekistan Örneği”, **Avrasya Dosyası**, Cilt:7, Sayı: 3, Ankara: ASAM Yayını, ss. 38–68.
- “Özbekistan’da Zafer İslam Kerimov’un”, (2007), <http://www.guncel.net/guncel/dunya/2007/12/24/ozbekistan-da-zafer-islam-kerimov-un.htm>, Erişim Tarihi: 24 Aralık 2007.
- ÖZBUDUN, Ergun, (1999), **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları.
- ÖZDEK, Yasemin, (2002), “Küresel Yoksulluk ve Küresel Şiddet Kıskaçında İnsan Hakları”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, (edt. Yasemin Özdek), Ankara: TODAİE, ss.1–44.
- ÖZDOĞAN, Günay Göksu, (1993), “Türk Ulusçuluğu ve Türk Cumhuriyetler: Kuramsal ve Tarihsel Yaklaşım”, **Toplum ve Bilim**, Sayı: 62, İstanbul: Birikim Yayınları, ss.57–77.

- ÖZKIVRAK, Özlem, (2005), “Electricity Restructuring in Turkey”, **Energy Policy**, Vol: 33, Issue: 10, pp. 1339–1350.
- ÖZPINAR, Şansel, Ömer Özpınar ve Halil Mutioğlu, (2006), “Yoksulluk ve Sivil Toplum Kuruluşları: Yoksullukla mı Yoksullarla mı Mücadele?”, **III. Uluslararası STK’lar Kongresi: STK-Özel Sektör-Devlet Etkileşimi, Bildiriler Kitabı**, 9–10 Aralık 2006, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yayını, ss.291–298.
- ÖZSOY, İsmail, (2006), “Sovyet Sisteminin Çöküşünden Tarihî ve Evrensel Dersler”, **Bilig – Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 39, ss.163–194.
- ÖZTEK, Zafer, (2008), “Doğu Avrupa’da Sağlık Hizmetleri ve Reform Çalışmaları”, http://www.manisatabip.org.tr/semp_07/dogu_avrupa.pdf, Erişim Tarihi: 4 Nisan 2008.
- ÖZTÜRK, Ahmet, (1987), **Ekonomik Planlama**, Bursa: Örnek Kitabevi.
- PAKSOY, H.B., (1997), **Türk Tarihi, Toplumların Mayası, Uygarlık**, İzmir: Mazhar Zorlu Holding Yayını, http://vlib.iue.it/carrie/texts/carrie_books/paksoy-3/index.html, Erişim Tarihi: 22 Kasım 2006.
- PARLAK, Bekir, Cantürk Caner, (2006), **Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar**, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.
- “Parliamentary Elections Fail to Meet OSCE Standards”, (1999), Central Asia –Kazakhstan, **The NIS Observed: An Analytical Review**, Vol: 4, Number: 17, 1 November 1999.
- PERRY, James L., (2007), “Democracy and the New Public Service”, **The American Review of Public Administration**, Vol: 37, No: 1, SAGE Publications, pp.3-16.
- PETERS, B. Guy, (1990), “The Necessity and Difficulty of Comparison in Public Administration”, **Asian Journal of Public Administration**, Vol: 12, No: 1, Hong Kong: University of Hong Kong, pp. 3–28.
- PETERS, B. Guy, (2000), “Administrative Traditions”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm>, Erişim Tarihi: 20 Kasım 2006.
- PIERSON, Christopher, (1991), “Origins and Development of the Welfare State, 1880-1975”, (edt. Christopher Pierson), **Beyond the Welfare State?**, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, pp. 102–140.
- POLANYI, Karl, (2001), **Great Transformation: The Political & Economic Origins of Our Time**, Boston, MA, USA: Beacon Press.
- “Political Parties”, (2008), **Country Studies**, <http://www.country-studies.com/turkmenistan/political-parties.html>, Erişim Tarihi: 21 Nisan 2008.

- “Political Parties of Azerbaijan”, (2008), <http://www.eurasianet.org/departments/election/azerbaijan/azparties.html>, Erişim Tarihi: 21 Nisan 2008.
- PRYOR, Frederic L., (2005), “The Rise and Fall of Marxist Regimes: An Economic Overview”, **Orbis**, Vol: 49, Issue: 1, pp. 123–140.
- REED, Christine M., (1999), “Managerialism and Social Welfare: A Challenge to Public Administration”, **Public Administration Review**, Vol: 59, No: 3, pp.263-266.
- REMINGTON, Thomas F., (1997), “Democratization and the New Political Order in Russia”, **Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus and Moldova**, (edt. Karen Dawisha ve Bruce Parrott), Cambridge: Cambridge University Press.
- RHODES, R. A. W., Charlotte Dargie, Abigail Melville and Brian Tutt, (1995), “The State of Public Administration: A Professional History, 1970–1995”, **Public Administration**, Vol: 73, Issue: 1, pp.1–16.
- RIGGS, Fred W., (çev. Oğuz Onaran), (1963), “Mukayeseli Amme İdaresi Çalışmalarındaki Akımlar”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 18, No: 1, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını, ss.317–331.
- RIGGS, Fred W., (çev. Erhan Köksal), (1968), “Gelişmekte Olan Ülkelerde İdare: Prizmatik Toplum Teorisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 1/2, Ankara: Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yayını, ss.122–129.
- RIGGS, Fred W., (1997), “Public Administration in America A Comparative Perspective”, <http://www2.hawaii.edu/fredr/7-par5a.htm>, Erişim Tarihi: 16 Ocak 2006.
- RIGGS, Fred W., (2000), “Comparative Public Administration”, <http://www2.hawaii.edu/fredr/subra.htm>, Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2006.
- RIGGS, Fred W., (2001), “Prologue”, (edt. Ali Farazmand), (2001), **Handbook of Comparative Development in Public Administration**, New York, NY, USA: Marcel Dekker Incorporated, pp. vii-viii.
- RIGGS, Fred W., (2006a), “Impact of Globalization on the Study and Practice of Public Administration”, <http://webdata.soc.hawaii.edu/fredr/conclusion.htm>, Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2006.
- RIGGS, Fred W., (2006b), “Administrative Culture –The Concepts”, <http://webdata.soc.hawaii.edu/fredr/sharma.htm>, Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2006.
- RIGGS, Fred W., (2006c), “Global Perspective on Comparative and International Administration”, <http://www2.hawaii.edu/fredr/sica.htm>, Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2006.

- RODVIN, Lloyd, (çev. Ruşen Keleş), (1961), “İktisaden Gelişen Ülkelerde Büyük Şehir Politikası”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, No: 1, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayını, ss.19–35.
- ROGOVIN, Vadim, (2004), “Sovyetler Birliği’nde Toplumsal Eşitsizlik, Bürokrasi ve Sosyalizme İhanet”, <http://www.wsws.org/tr/2004/aug2004/rog3-a26.shtml>, Erişim Tarihi: 2 Aralık 2004.
- RONIT, Karsten and Volker Schneider, (2000), “Private Organizations and Their Contribution to Problem-Solving in The Global Arena”, **Private Organisations in Global Politics**, (Edt. Karsten Ronit), London, UK: Routledge Press, pp.1–34.
- ROTHWELL, Kenneth J., (2006), “Administration and Management in Developing Countries”, <http://www.unesco.org/webworld/ramp/html/r8722e/r8722e07.htm>, Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2006.
- ROY, Olivier, (2000), **Yeni Orta Asya ya da Ulusların İmal Edilişi**, İstanbul: Metis Yayınları.
- “Russia and the Former Soviet Republics Maps”, (2008), http://www.reisenett.no/map_collection/commonwealth/Caucasus_Cntrl_Asia_pol_00.jpg, Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2006.
- SAKINÇ, Süreyya, (2005), “Kırgızistan’da Demokratik Yerinden Yönetim: Reform Uygulamaları ve Sorunlar”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt: 12, Sayı: 2, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yayını, ss. 197–210.
- SAKWA, Richard, (1997), “From the USSR to Postcommunist Russia”, **Developments in Russian Politics**, (der. Stephen White, Alex Pravda ve Zvi Gitelman, Londra: Macmillan.
- SALİHOĞLU, Muhsin, (2004a), “Merkezin İntiharı”, **Ürün Dergisi**, <http://www.urundergisi.com/oku.urundergisi?haberno=8&yazar=4>, Erişim Tarihi: 18 Aralık 2004.
- SALİHOĞLU, Muhsin, (2004b), “Sovyet Sosyalizminden Çıkarılacak Dersler”, **Ürün Dergisi**, <http://www.urundergisi.com/oku.urundergisi?haberno=90&yazar=4>, Erişim Tarihi: 18 Aralık 2004.
- SAN, Coşkun, (1993), “Karşılaştırma Yönteminde Zaman ve Mekân Boyutları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (SBF) Dergisi**, Cilt: 48, Sayı: 1–4, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayını.
- SANDER, Oral, (1999), **Siyasi Tarih: İlkçağlardan 1918’e**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- SARAÇ, Naciye, (2007), “Kerimov’un Başarısı: Orta Asya’nın Ekonomideki Lideri Özbekistan”, <http://www.turquie-news.fr/spip.php?article1200>, Erişim Tarihi: 10 Ekim 2007.
- SARAY, Mehmet (1975), **Rusya’nın Türk İllerinde Yayılması**, İstanbul: Boğaziçi Yayınları.

- SARGUT, A. Selami, (2006), “Sosyal Sermaye: Yapının Sunduğu Bir Olanak mı, Yoksa Bireyin Amaçlı Eylemi mi?”, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 12, ss.1–13.
- SAVAŞ, Vural F., (1994), “Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devleti’nden Minimal Devlet’e”, **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, 14–15 Nisan 1994 İzmir: Doğu Matbaası.
- SCHAFFER, Mark E. and Gerard Turley, (2000), “Effective versus Statutory Taxation: Measuring Effective Tax Administration in Transition Economies”, **The Working Paper**, No: 437, William Davidson Institute, <http://eres.bus.umich.edu/docs/workpaper/wp347.pdf>, Erişim Tarihi: 29 Mart 2007.
- SCHLEIFER, A and D. Treisman, (2000), **Without A Map**, Cambridge, Massachusetts and Londra, England: MIT Press.
- SCHOLTE, Jan Aart, (1999), “In The Foothills” Relations Between The IMF and Civil Society”, **Non-State Actors and Authority in the Global System**, Edt. Richard A. Higgott, London, UK: Routledge Press, pp. 256–273.
- SCHROEDER, Gertrude, (1996), “Economic Transformation in the Post-Soviet Republics: An Overview”, (edt. Bartłomiej. Kaminski), **Economic Transition in Russian and the New States of Eurasia**, Armonk, New York: M.E.Sharpe Publishing Inc., pp.11-42
- SCOTT, Ian, (1996), “Changing Concepts of Decentralisation and New Public Management in The Asian Context”, **Asian Journal of Public Administration**, Vol: 18, No: 1, Hong Kong: University of Hong Kong, pp. 3–21.
- SEYLEHANOV, Yerbulat, (2007), “Kazakistan Yeni Gelişme Aşamasında”, **Barem Dergisi**, http://www.baremdergisi.com/news_detail.php?id=7425&uniq_id=1209171056, Erişim Tarihi: 4 Eylül 2007
- SHAVROV, S.A. and A.A. Zharnovskaya, (2001), “Legal Forms of Privatization for Various Types of Land and Real Estate in The Republic of Belarus”, **Paper Presented to the Minsk Workshop on Land Privatization, 20–23 August, 2000**, Madison, USA: Land Tenure Center and BASIS.
- SHUKUROV, Emil and others, (1998), **Kyrgyzstan: National Human Development Report**, New York, USA: UNDP Press.
- SIEVERS, Eric W., (2002), “Uzbekistan's Mahalla: From Soviet to Absolutist Residential Community Associations” **The Journal of International and Comparative Law at Chicago-Kent**, Vol: 2, pp.91-158.
- SIFFIN, William J., (2001), “Problem of Development Administration”, (edt.Ali Farazmand), (2001), **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, New York, USA: Marcel Dekker, Inc. pp.1–8.

- “Siyasal Sistem ve Siyasi Partiler”, (2008), <http://azerbaycan.ihh.org.tr/tarihiarkaplan/siyasi/siyasalsistem.html>, Erişim Tarihi: 21 Nisan 2008.
- “Siyasal ve İdari Yapı”, (2008), http://biskek.net/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=68, Erişim Tarihi: 12 Nisan 2008.
- SMITH, Anthony D., (1986), **The Ethnic Origins of Nations**, Oxford: Basil Blackwell Inc.
- SNYDER, R., (2001), **Politics After Neoliberalism: Reregulation in Mexico**, Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press.
- SOMUNCUOĞLU, Anar, (2001), **Kazakistan ve Özbekistan Ekonomileri Geçiş ve Büyüme Stratejileri**, Ankara: ASAM Yayınları.
- “Soros Foundation–Kyrgyzstan”, (2008), <http://www.soros.org/about/foundations/kyrgyzstan>, Erişim Tarihi: 10 Şubat 2008.
- “Sosyal Güvenlik Reformu Karşısında Feminist Politika”, (2008), <http://ankarasgd.org/showthread.php?t=17134>, Erişim Tarihi: 13 Mart 2008.
- “Sovyetler Birliği’nde Sağlık Hizmetleri”, (2008), <http://ankarasgd.org/showthread.php?t=9215>, Erişim Tarihi: 4 Nisan 2008.
- SÖNMEZ, Mustafa, (2004), “Ekonomide Yalancı Bahar: Petrol-İş Raporu”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 2004, 6–8 Nisan.
- SPECHLER, Martin C., (2000), “Hunting for The Central Asian Tiger”, **Comparative Economic Studies**, Vol: 42, Issue: 3, pp.101–105.
- “SSCB’de Eğitim”, (2007), **Sol**, Sayı: 550, 2007, 19 Kasım.
- STANFIELD, J. David, Daniel Bromley and Andrey Kutuzov, (2001), “Estimating the Extent of Real Estate Privatization in Transition Countries”, **Paper Presented to the Minsk Workshop on Land Privatization, 20–23 August, 2000**, Madison, USA: Land Tenure Center and BASIS.
- STEPHEN, Goldsmith, (2004), **Governing by Network: The New Shape of the Public Sector**, Washington, DC, USA: Brookings Institution Press.
- SUNY, Ronald G., (1993), **The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution and the Collapse of the Soviet Union**, Standford, CA: Stanford University Press.
- SYRETT, Keith, (çev. Bülent Duru), (1999), “İngiltere’de Özelleştirme: Siyasal ve Hukuksal Temelleri”, **Yayımlanmamış Konferans Metni**, Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay, (1981), **Çağdaş Siyasal Sistemler**, Ankara: TODAİE Yayını.
- ŞAYLAN, Gencay, (1995), **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- ŞENER, Hasan Engin, (2004), “Postmodern Dönemde Devleti Modernleştirmek: Yeni İşçi Partisi’nin Kamu Hizmeti Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 3, Ankara: TODAİE Yayını, ss.121–146.

- ŞENGÜL, H. Tarık, (2001), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, ss.43–60.
- ŞENSES, Fikret, (2001), **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- TACIS –Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, (2008), “The EU’s relations with Eastern Europe & Central Asia”, http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/tacis/, Erişim Tarihi: 20 Ocak 2008.
- TAN, Turgut, (1995), “İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, Cilt: 2, Ankara: TODAİE Yayını, ss.175–183.
- TANDIRCIOĞLU, Haluk, (2002), “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 3, ss.198–226.
- TANİLLİ, Server, (2003), **Uygarlık Tarihi**, İstanbul: Adam Yayınları.
- TANZI, Vito, (1997), “The Changing Role of The State in the Economy: A Historical Perspective”, **International Monetary Fund (IMF) Working Paper**, United States, Washington: IMF Publishing.
- TAŞTEKİN, Fehim, (2005), “En Kültürlü Devrim!”, **Radikal Gazetesi**, 2005, 28 Mart.
- TAYLOR, Frederick Winslow, (1911), **Principles of Scientific Management**, <http://www.marxists.org/reference/subject/economics/taylor/principles/ch02.htm>, Erişim Tarihi: 12 Şubat 2007.
- TEKELİ, İlhan, (1990), **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- “The Constitution of The Republic of Azerbaijan”, (1995), http://www.azerbaijan.az/_GeneralInfo/_Constitution/_constitution_e.html, Erişim Tarihi: 26 Nisan 2008.
- “The Constitution of The Republic of Kazakhstan”, (1995), **Constitutional Council of The Republic of Kazakhstan**, <http://www.constcouncil.kz/eng/norpb/constrk/>, Erişim Tarihi: 22 Nisan 2008.
- “The Constitution of the Republic of Turkmenistan”, (1992), <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=1&lid=7473>, Erişim Tarihi: 25 Nisan 2008.
- “The Global Sullivan Principles”, (1999), **The Global Sullivan Principles of Social Responsibility**, <http://www.thesullivanfoundation.org/gsp/principles/gsp/default.asp>, Erişim Tarihi: 27 Mart 2008.

- “The Perestroika Program”, (2004), <http://en.wikipedia.org/wiki/Perestroika>, Erişim Tarihi: 9 Kasım 2004.
- The World Bank, (1991), **Poverty Reduction Handbook**, Washington, USA: The World Bank.
- The World Bank, (1996), **World Development Report of 1996: From Plan To Market**, New York, USA: Published for The World Bank Oxford University Press.
- The World Bank, (2000), **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**, Washington, USA: The World Bank.
- The World Bank, (2002), “What Can Transition Economies Learn from the First 10 Years? A New World Bank Report”, **Transition Newsletter**, Vol: 3, No: 1, Washington, USA: The World Bank.
- The World Bank, (2006), **Country Partnership Strategy FY07–10 for Republic of Azerbaijan, Document of The World Bank**, Report Number: 37812–Az, December 7, 2006, Washington, USA: The World Bank.
- The World Bank, (2007), “Country Partnership Strategies”, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/AZERBAIJANEXTN/0,,menuPK:301926~pagePK:141132~piPK:141105~theSitePK:301914,00.html>, Erişim Tarihi: 27 Kasım 2007.
- The World Bank, (2008), “Tukmenistan: Country Brief 2007”, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKMENISTANEXTN/0,,contentMDK:20631627~menuPK:300743~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:300736,00.html#World_Bank_Program, Erişim Tarihi: 27 Mart 2008.
- TİKA, (1996), **Kazakistan Ülke Raporu**, Ankara: TİKA Yayınları.
- TODARO, Micheal P., (2000), **Economic Development**, Massachusetts, USA: Addison Wesley.
- TOKATLIOĞLU, Mircan Yıldız, (2005), **Merkezi Planlamada Mali Teşvik Sistemi Sovyet Deneyimi**, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınevi.
- TRACECA -Transport Corridor Europe Caucasus Asia, (2008), “TRACECA Nedir?”, http://www.traceca.org.tr/az_traceca.htm, Erişim Tarihi: 20 Ocak 2008.
- TREVIÑO, Jesús, (2006), “Comparative Administration and Development”, <http://www.geocities.com/jtrevino41/CPA.pdf>, Erişim Tarihi: 18 Mayıs 2006.
- TROGEN, Paul C. ve Lon S. Felker, (2001), “Regionalization in Russia”, **Handbook of Comparative Development in Public Administration**, New York, USA: Marcel Dekker Incorporated, ss.313–329.

- TUNCER, Baran, (2007), “Dünya Bankası’nda Fırtına”, **Radikal Gazetesi**, 2007, 29 Nisan.
- “Turkmenistan”, (1993), **Alert Series, Turkmenistan: Political Conditions in The Post-Soviet Era, AL/TKM/94.001**, Washington, USA: Ins Resource Information Center.
- “Turkmenistan”, (2007), **World Report 2007**, New York, USA: Human Rights Watch, pp.430–435.
- “Turkmenistan”, (2008), The World Factbook, **Central Intelligence Agency**, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tx.html>, Erişim Tarihi: 23 Nisan 2008.
- “Turkmenistan Passes New Foreign Investment Law”, (2007), **Kommersant**, 2007, 15 October.
- ULUDAĞ, İlhan ve Salih Mehmedov, (1992), **Sovyetler Birliği Sonrası Bağımsız Türk Cumhuriyetleri ve Türk Gruplarının Sosyo Ekonomik Analizi Türkiye ile İlişkiler**, İstanbul: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Yayınları.
- UNDP –United Nations Development Programme, (2008), “2007/2008 Human Development Index Rankings”, <http://hdr.undp.org/en/statistics/>, Erişim Tarihi: 1 Nisan 2008.
- UNESCO –United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, (2008), “Education Systems”, http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=199&IF_Language=eng, Erişim Tarihi: 1 Mart 2008.
- UNICEF-The United Nations Children’s Fund, (2007a), “Girls’ Education Campaigns”, http://www.unicef.org/girlseducation/campaign_9044.html, Erişim Tarihi: 1 Temmuz 2007.
- UNICEF, (2007b), “Partnerships For Girls’ Education”, http://www.unicef.org/girlseducation/index_partnerships.html, Erişim Tarihi: 1 Temmuz 2007.
- UNICEF, (2007c), “Haydi Kızlar Okula! Kızların Eğitimi Programı 2001–2005”, http://www.unicef.org/turkey/pr/_ge6.html, Erişim Tarihi: 3 Temmuz 2007.
- United Nations, (1992a), **World Economic Survey 1992: Current Trends and Policies in the World Economy**, New York and Geneva: United Nations.
- United Nations, (1992b), “United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)”, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992, <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>, Erişim Tarihi: 7 Haziran 2007.

- United Nations, (2000), **55th Session of the United Nations General Assembly Panel on “55/2 United Nations Millennium Declaration”**, 18 September 2000, New York and Geneva: United Nations.
- United Nations, (2001), **56th Session of the United Nations General Assembly Second Committee Panel on “Challenges and Changes in Public Administration”**, New York and Geneva: United Nations.
- United Nations, (2002), **Report of The World Summit on Sustainable Development**, Johannesburg, South Africa, 26 August–4 September 2002, pp.1–6.
- United Nations, (2008), “What are the Millennium Development Goals?”, <http://www.un.org/millenniumgoals/>, Erişim Tarihi: 20 Mart 2008.
- USAID –United State Agency for International Development, (2008), “Kyrgyzstan CBJ FY05: Health and Population”, <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/ee/pdf/116-0320.pdf>, Erişim Tarihi: 3 Şubat 2008.
- UYSAL SEZER, Birkân, (1992), “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 4, Ankara: TODAİE Yayını.
- “Uzbekistan”, (1994), **Profile Series, Uzbekistan: Political Conditions in The Post-Soviet Era, PR/UZB/94.001**, Washington, USA: Ins Resource Information Center.
- “Uzbekistan”, (2008), The World Factbook, **Central Intelligence Agency**, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uz.html>, Erişim Tarihi: 23 Nisan 2008.
- UZUNOĞLU, İsmail Sadi, (2003), **Para ve Döviz Piyasaları**, İstanbul: Literatür Yayınları.
- ÜSTÜNER, Yılmaz, (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 3 Ankara: TODAİE Yayını, ss.15–31.
- VERNON, Manfred C., (çev. Mümtaz Soysal), (1960), “Mukayeseli Devlet İdaresi Alanında Öğretim ve Araştırma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 15, No: 4, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, ss.151–174.
- VINOGRADOFF, Paul, (1924), “Feudalism”, **Cambridge Medieval History**, Vol: 3, Cambridge: Cambridge University Press ss. 458–484.
- WHITING, Jeffrey, (2003), “Corporate Re-engineering –Does It Really Work”, **Rollins Business Journal**, pp.1–4.
- WHO –World Health Organization, (2008a), “Azerbaijan”, <http://www.who.int/countries/aze/en/>, Erişim Tarihi: 23 Şubat 2008.

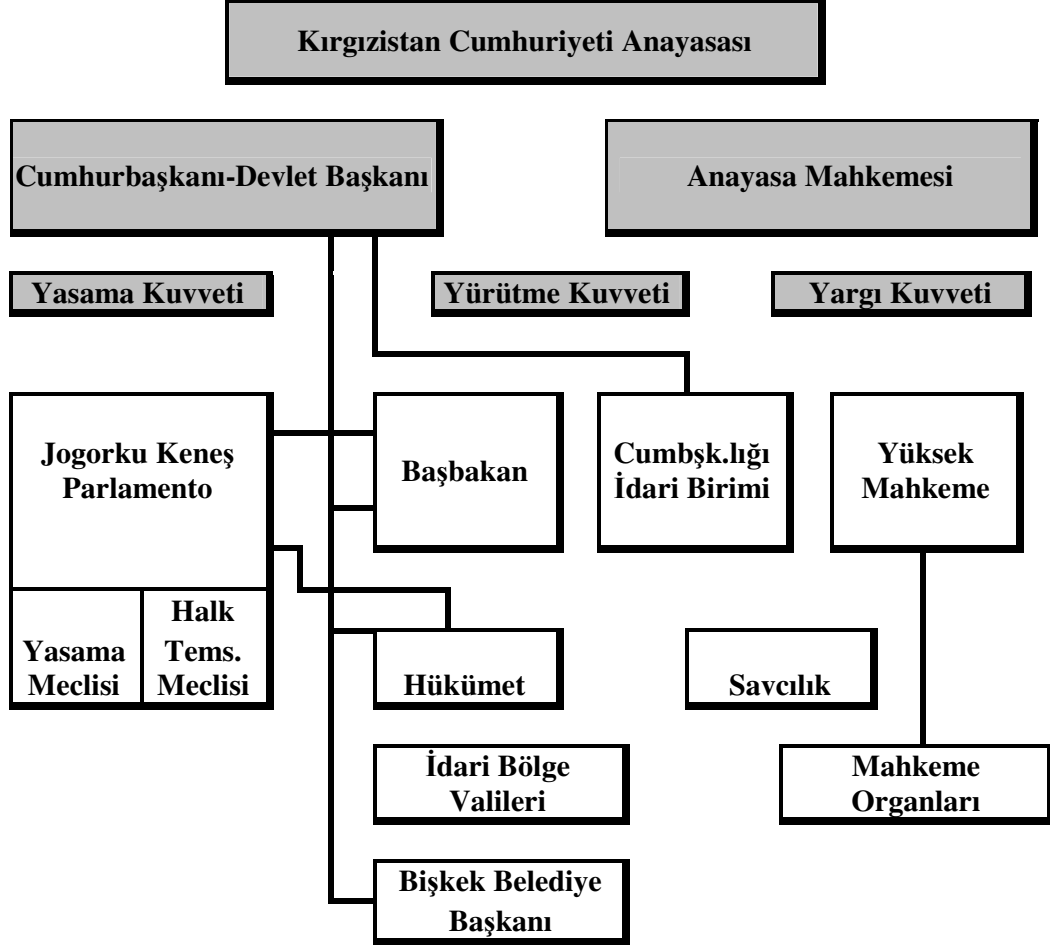
- WHO, (2008b), “Kazakhstan”, <http://www.who.int/countries/kaz/en/>, Erişim Tarihi: 23 Şubat 2008.
- WHO, (2008c), “Kyrgyzstan”, <http://www.who.int/countries/kgz/en/>, Erişim Tarihi: 23 Şubat 2008.
- WHO, (2008d), “Uzbekistan”, <http://www.who.int/countries/uzb/en/>, Erişim Tarihi: 23 Şubat 2008.
- WHO, (2008e), “Turkmenistan”, <http://www.who.int/countries/tkm/en/>, Erişim Tarihi: 23 Şubat 2008.
- WICKWAR, W.Hardy, (1970), **The Political Theory of Local Government**, Columbia, USA: University of South Carolina Press.
- WIGHT, Martin, (1977), **Systems of State**, Leicester: Leicester University Press.
- WILSON, Woodrow, (1887), “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly**, <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465>, Erişim Tarihi: 23 Şubat 2006.
- WILSON, Woodrow, (1961), “İdarenin İncelenmesi”, **Woodrow Wilson -Seçme Parçalar**, (çev. Nermin Abadan), İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, ss.53–73.
- WOLFE, Alan, (1974), “New Directions in The Marxist Theory of Politics”, **Politics and Society**, Vol: 4, pp.131–159.
- WOOD, Ellen Meiksins, (2003), **Kapitalizm Demokrasiye Karşı: Tarihsel Maddeciliğin Yeniden Yorumlanması**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- WTO -World Trade Organization, (2008a), **Trade Policy Review Kyrgyz Republic**, WT/TPR/M/170, 13 December 2006, (06–5956), Trade Policy Review Body, 9 and 11 October 2006, Minutes of Meeting, Geneva, Switzerland: WTO.
- WTO, (2008b), “Azerbaijan”, http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_azerbaidjan_e.htm, Erişim Tarihi: 20 Nisan 2008.
- WTO, (2008c), “Kazakhstan”, http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_kazakhstan_e.htm, Erişim Tarihi: 20 Nisan 2008.
- WTO, (2008d), “Uzbekistan”, http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_ouzbekistan_e.htm, Erişim Tarihi: 20 Nisan 2008.

- WU, Chi-Yuen, (çev. Emine Örs), (1972), “1970’lerde Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, ss.127–137.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1999), “Belediyelerde Halk Katılımı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 424, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, ss.49–72.
- YALÇINKAYA, Alâeddin (1999), **Yetmiş Yıllık Kriz**, İstanbul: Simurg Yayınları.
- YALÇINKAYA, Alâeddin, (2001), “Türk Cumhuriyetlerinin Bağımsızlık Aşamaları”, **Avrasya Etüdüleri**, Sayı: 20, Bağımsızlığın 10. Yılında Türk Cumhuriyetleri Özel Sayısı, Ankara: TİKA Yayını, ss.61–82.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir, (1996), “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: Administration’dan Management’e”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 412, ss.1–28.
- YETİŞ, Mehmet, İpek Eren, Mümtaz Soysal, Hürkan Çelebi, Ali Murat Özdemir, Mehmet Okyayuz, İhsan Kamalak, Atilla Güney, Ercan Eyüboğlu, Canan Aslan, Pınar Akçalı ve Zafer Üskül (der.), (2007), **Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz**, İstanbul: Kalkedon Yayınları/Sodev Kitaplığı Dizisi.
- YILMAZ, Bilge, (2004), “Azerbaycan’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Sorunları”, **Türk Araştırmacıların Araştırmalarını Teşvik Projesi**, KORA ODTÜ, http://www.metu.edu.tr/home/wwwkora/index.php?icerik=1&alt_link=0&detail=0004, Erişim Tarihi: 9 Haziran 2004.
- YILMAZ, Meşküre, (2008), “Kırgızistan Seçimleri”, <http://www.21yyte.org/tr/yazi.aspx?ID=1365&kat=18>, Erişim Tarihi: 4 Ocak 2008.
- YILMAZ, Osman, (2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Planlama Teşkilatı Yayını.
- “Yönetilebilir İnsan Hakları!”, (2007), <http://www.ufukcizgisi.org/index.php?in=58&p=138>, Sayı: 58, Erişim Tarihi: 19 Mart 2007.
- YÜCE, Mehmet ve Mehmet Ferhat Özbek, (2008), “Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Sosyo-Ekonomik Boyutlarıyla Yoksulluk Olgusu Üzerine Bir Değerlendirme”, <http://www.akademikbakis.org/pdfs/10/ferhatozbek.doc>, Erişim Tarihi: 9 Ocak 2008.
- ZABCI, Filiz, (2002), “Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?”, **Tartışma Metinleri**, No: 51, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Yayını.

- ZENGİN, Eyüp, (2000), “Azerbaycan’da Yerel Demokrasinin Yasal Boyutları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 9, Sayı 4, Ankara: TODAİE Yayınları, ss. 3–23.
- ZENGİNOBUZ, Ünal ve Serhan Oğur, (1999), “Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon”, **Devlet Reformu-Devletin Düzenleyici Rolü**, İstanbul: TESEV Yayını.
- ZORLU, Kürşad, (2007), “Kazakistan Yine ‘Nazarbayev’ Dedi”, **Barem Dergisi**, http://www.baremdergisi.com/news_detail.php?id=7423&uniq_id=1209201055, Erişim Tarihi: 4 Eylül 2007.
- “**1936 Constitution of The USSR**”, (1936), Adopted December 1936, <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/36cons04.html#chap10>, Erişim Tarihi: 4 Nisan 2008.
- 1977 Constitution (Fundamental Law) of The Union of Soviet Socialist Republics**, (1977), Adopted at the Seventh (Special) Session of the Supreme Soviet of the USSR Ninth Convocation On October 7, 1977, <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/77cons01.html#preamble>, Erişim Tarihi: 4 Nisan 2008.

EKLER

Ek 1: Kırgızistan Cumhuriyeti Devlet Yönetim Sistemi



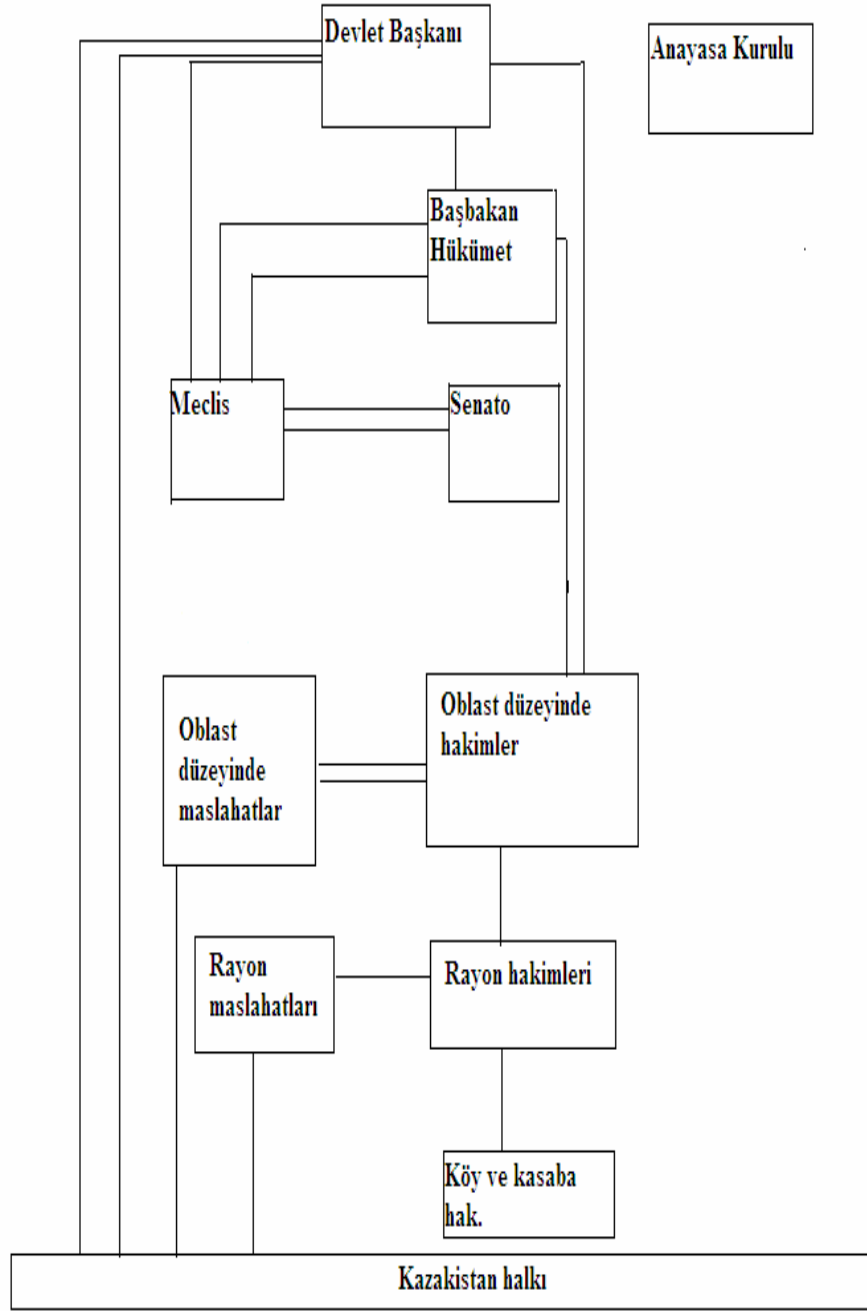
Kaynak: Shukurov and others, 1998.

Ek 2: Kırgızistan Cumhuriyeti Hükümet Yapısı

HÜKÜMET		
Bakanlıklar	Yönetimsel Kuruluşlar	Devlet Komisyonları ve Vakıflar
Tarım, Su İşleri ve Tarım Ürünleri İşleme Bakanlığı	Devlet Satın Alma Ajansı	Aile, Kadın ve Gençler Devlet Komisyonu
Çevre Koruma Bakanlığı	Fikri Mülkiyet Devlet Ajansı	Uyuşturucu Kontrolü Devlet Komisyonu
Savunma Bakanlığı	Enerji Devlet Ajansı	Yabancı Yatırımlar Ajansı
Eğitim, Bilim ve Kültür Bakanlığı	Jeodezi, Yerleşim ve Harita Devlet Ajansı	Din İşleri Devlet Komisyonu
İçişleri Bakanlığı	Jeoloji ve Maden Kaynakları Devlet Ajansı	Zorunlu Sağlık Sigortası Vakfı
Sağlık Bakanlığı	Orman İşleri Devlet Ajansı	KOBİ Destekleme Devlet Vakfı
Dışişleri Bakanlığı	Turizm ve Spor Devlet Ajansı	Devlet Sigorta Denetim Vakfı
Olağanüstü Durumları Önleme Bakanlığı	Standardizasyon ve Metroloji Devlet Müfettişliği	
Sanayi ve Dış Ticaret Bakanlığı	İnşaat ve Mimarlık Devlet Müfettişliği	
Milli Güvenlik Bakanlığı		
Maliye Bakanlığı		
Ulaştırma ve İletişim Bakanlığı		
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı		
Adalet Bakanlığı		
Devlet Mülk Vakfı		
Sosyal Sigorta Vakfı		

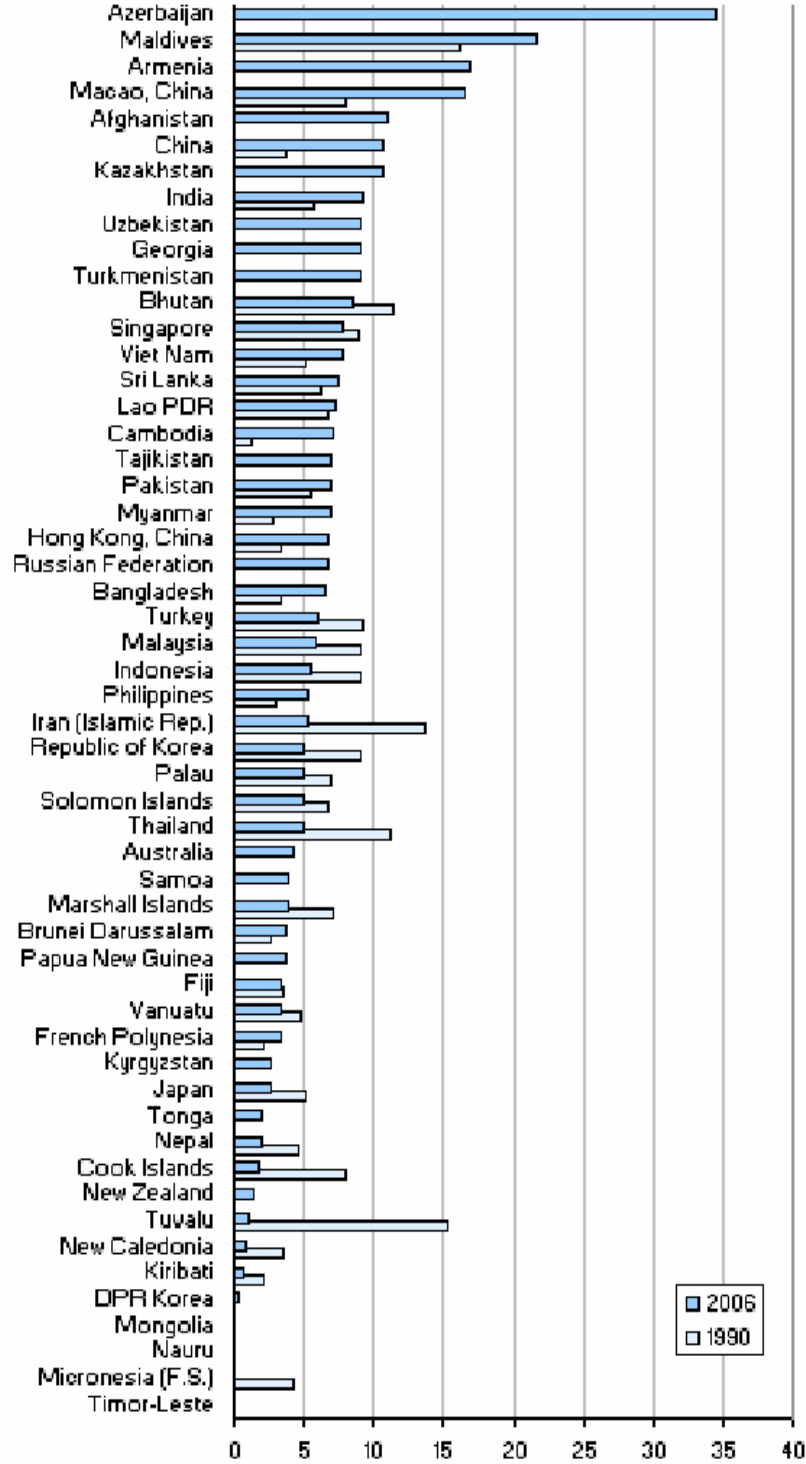
Kaynak: “Siyasal ve İdari Yapı”, 2008.

Ek 3: Kazakistan Kamu Yönetiminin Yapısı



Kaynak: Makhmutova, 2001, 414.

Ek 4: Asya ve Pasifik'te GSYİH Büyüme Oranları (1990 ve 2006)



Kaynak: UNESCAP, 2007.

Ek 5: Eğitim Dizgesinin Genel Özellikleri Bakımından Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetleri

Genel Nitelik	Ülkeler				
	Azerb.	Kazak.	Kırgız.	Özbek.	Türkm.
Eğitim dizgesinin Sovyet modelinden evrilmesi	✓	✓	✓	✓	✓
Hukuka dayalı reformlar, planların düzenli uygulanması	✓	✓	✓	✓	
11 (9+2) yıllık orta öğrenim süresi	✓	✓	✓	✓	
Mesleki orta öğrenim	✓	✓	✓	✓	
Ulusal yüksek öğrenime giriş sınavı	✓	✓	✓	✓	
Sovyet ideolojisine ilişkin konuların ulusal konularla değişmesi	✓	✓	✓	✓	✓
Eğitim materyallerinde ulusal dil kullanımı	(✓)	(✓)	(✓)	(✓)	✓
Uluslararasılaşma	✓	✓	✓	✓	
“Lisans+yüksek lisans” uygulamasının başlaması	(✓)	(✓)	(✓)	✓	
Batı Avrupa ile fikir alışverişi, Bologna sürecine ilgi	(✓)	(✓)	(✓)	(✓)	
Özel eğitim kurumlarına izin	✓	✓	✓	(✓)	
Yabancı eğitim kurumlarına izin	✓	✓	✓	(✓)	
Kalite güvence dizgesi; 3 aşama süreci: “Lisanslama, onaylama, yetkilendirme” Kazakistan örneğinde old. gibi	✓	✓	✓		
Rüşvetle ilgili sorunlar	✓	✓	✓	✓	✓

Kaynak: Koenig ve Diğerleri, 2005, 2.

Ek 6: Orta Asya ve Kafkasya Haritası



Kaynak: "Russia and the Former Soviet Republics Maps", 2008.