

# TARİHSEL PERSPEKTİFTEN GELECEĞE, YEREL YÖNETİMLER BAĞLAMINDA RUS KAMU YÖNETİMİNDE GÜNCEL REFORMLARIN ANALİZİ

Uğur SADİOĞLU\*, Rahmi Erkut ERDİNÇLER\*\*

## Özet

Rusya, dünyada yüzölçümüne göre en geniş ülke olarak, sınırları içerisinde barındırdığı çok dilli ve çok kültürlü bir toplum yapısı, uzun bir tarihsel geçmiş olan, devlet gelenekleri ve kamu yönetimi birikimiyle ve günümüzde kendine özgü “merkeziyetçi federal” başkanlık sistemiyle ilgi çekmektedir. Sovyetler Birliği’nin ardından günümüzde tekrar küresel bir aktör olan Rusya’nın, tarihi derinliği içerisinde yaşadığı siyasal sistem değişimi, kamu yönetimi reformu süreci ve günümüzdeki durumu birçok ülkenin siyasal sistemini ilgilendirmektedir. Sovyetler Birliği’nin kurulması ve yıkılması nasıl bölgesel ve küresel düzeyde etkiler doğurduysa, Rusya Federasyonu da benzer etkiler doğurma potansiyeline sahiptir. Sovyetler Birliği yıkıldıktan sonra önemli bir reform dönemi geçiren Rus kamu yönetimi; desantralizasyon ile merkezileşme ikileminde yürümektedir. Bu çalışmada, tarihsel bakış açısıyla Rus kamu yönetiminde ve özellikle yerel yönetimlerde yaşanan reform süreci iç-dış dinamikler ekseninde ve ülkenin kendine özgü gelişmeleriyle analiz edilmiştir. Rusya’da güçlü bir liderlik örneği gösteren merkezi yönetimin sisteme hâkim olması ve yön vermesi mümkün iken; güçlü liderliğin olmadığı durumda belirsizliklere açık bir yürütme yapısının olduğu tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Desantralizasyon, Kamu Yönetimi, Rusya, Reform, Yerel Yönetimler.

---

\* Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID: 0000-0002-2454-4163

\*\* Yüksek Lisans Öğrencisi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, ORCID: 0000-0003-3620-4809

## **FROM THE HISTORICAL PERSPECTIVE TO THE FUTURE, ANALYSIS OF CURRENT REFORMS IN RUSSIAN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNMENTS**

### **Abstract**

Russia, as the largest country in the world, is attracted by its multi-lingual and multicultural society structure, its long history, state traditions and public administration, and its own "centralized federal" presidential system. After the Soviet Union, Russia, which is a global actor again today, is concerned with the political system change, the process of public administration reform, and the current state of affairs in many countries' political systems. If the establishment and demolition of the Soviet Union had an impact on the regional and global level, The Russian Federation has the potential to produce similar effects. After the collapse of USSR, Russian public administration structure which had undergone a major reform process, oscillates between decentralization and centralization. In this study, the reform process experienced in Russian public administration has been analyzed from a historical perspective, considering the axis of internal-external dynamics and its own development of the country, especially on local governments. It has been stated that although the current central administration is able to govern the country under a strong leadership, the executive structure might fall into uncertainties in the absence of this strong leadership.

**Key Words:** Decentralization, Public Administration, Russia, Reform, Local Governments.

### **Giriş**

Özel olarak “Rus Kamu Yönetimi”, genel olarak da “Rusya Çalışmaları” maalesef Türkiye’de 1991 yılında Sovyetler Birliği dağılına kadar neredeyse hiç dikkatlice üstüne düşülmemiş bir alandır. Rusya’nın bir süper güç olmasının yanında, ülkemiz ile süreçsel açıdan çok derinlere inebileceği ortada olan diplomatik ilişkilerin geçmişi, tarihsel anlaşmazlıklar nedeniyle Türk akademik yazınında gerekli önemi görmemiştir. Bu konuda sadece ulusal/yerel bir eleştiri yapmak yetersiz kalmakla birlikte, bu konu 1991 yılına kadar Türkiye’nin altında kaldığı “Soğuk Savaş Konjonktürü” de göz önünde bulundurulurken uluslararası çerçevede incelenmelidir (Çomak, 2006: 9-10). Ancak özellikle 1991 sonrası Türkiye’nin de aktif olarak içinde görev aldığı Post-Sovyet dünyada, Sovyetler Birliği’nden bağımsızlığını elde etmiş Türki Cumhuriyetlerden miras kalan “Rus Kamu Yönetimi Modeli”, gerek Türkiye’de

gerekse dünya literatüründe hak ettiği ilgiyi görmeye başlamıştır. Dönemin dış politikası gereğince de yeni çalışmaların sayısı artmıştır. Batı kaynaklı akademik çalışmalarda Rus kamu yönetiminin “emperyalist mi, yoksa federalist mi” olduğu konusunda çeşitli çalışmalar yapılmış olmakla beraber, bu çalışmaların perspektifi genelde sadece “Batı gözüyle” kaleme alınmıştır. Yani Rus devlet sistemi ve kamu yönetimi daha çok tek taraflı bir perspektiften, eleştirel bir bakış açısıyla gündeme getirilmiştir. Özellikle de Putin döneminin (2000 - ...) kamu politikaları ve kamu yönetimi reformları incelenirken, dönemi “Batı sistemi kalıbına sokma” ya da kendi sistemlerini referans alarak eksiklikleri gösterme eğilimi belirginlik kazanmıştır (Campbell, 2016: 353). Sistemin kendine has oluşundan ötürü, Rus kamu yönetiminin incelenişinin oryantalist bir eğilimle yapılmaması gerektiği tarafımızca da desteklenmekte ve daha objektif bir inceleme yapılması günümüz ve gelecekteki akademik araştırmalar için önerilmektedir.

Orta Çağ’dan günümüze her dönem etkin ve hareketli bir coğrafyada yer almasından dolayı, “Rus Kamu Yönetimi”, farklı devlet, sistem ve ideolojilerden etkilenerek günümüzde kendine has bir sistem olarak varlığını sürdürmektedir. Bizans İmparatorluğu ile ilişkiler neticesinde Hristiyanlığı benimseyene kadar nispeten daha ilkel bir devlet ve yönetim geleneğine sahip olan Ruslar (Allik vd., 2011: 374), gerek bölgeye süreç içinde göçen Türk kökenli topluluklar, gerekse Moğol istilası ile beraber Altın Ordu Devleti’ne tabi kalmak suretiyle daha örgütlü ve ortak bilince sahip bir topluma evrilmişlerdir. 15. yüzyılda Rus şehir devletlerinin Moskova önderliğinde bir devlet haline gelmesiyle birlikte, sınırları Asya ve Avrupa üzerinde genişlemeye başlamış ve 18. yüzyılın başlarında bir imparatorluk teşkilatı ortaya çıkmıştır. Bu dönemde Batı Avrupa kültürü ve teşkilat yapısı örnek alınarak yapılan çeşitli reformlar hem kamu yönetimi teşkilatlanmasında hem de gündelik yaşamda Çarlık Rusya’da yeni bir dönemin başladığını göstermiştir. Çarlık dönemi modernleşmesi, 1917 yılında Ekim Devrimi ile rejimin lağvedilmesiyle kesintiye uğramış ve idare alanında dramatik gelişmeler yaşanmıştır. Bolşeviklerin kurduğu yeni merkezîyetçi sistemin yıkılmasının ardından Rusya’da 2000 yılına kadar bir “fetret” dönemi yaşanmıştır. Bu geçiş dönemi, Putin’in uzun süreli iktidarı boyunca hayata geçirilen reformlarla beraber günümüzdeki halini almıştır. Rus kamu yönetimi tarihsel mirasından ötürü “emperyalist”;<sup>1</sup> barındırdığı çok uluslu yapı neticesinde de “federalist” olarak tanımlanmakla beraber; aslında kendine özgü bir yapıya sahiptir. Bunun için tarihsel olarak yerel yönetimler bağlamında Rus kamu yönetimi geleneğinin, yapısal özelliklerinin ve reform söylemlerinin anlaşılması dönemsel tespitler üzerine oturtulmalıdır.

<sup>1</sup> 15. yüzyıldan itibaren Asya coğrafyası ve özellikle Sibiryâ üzerinde sömürgeleştirme faaliyetlerine başlayan Rus Çarlığı, ilerleyen yüzyıllarda Orta Asya üzerindeki en büyük güç haline gelmiştir.

İzleyen bölümlerde sırasıyla gelişmeler, tarihsel süreçlerine göre yönetim çerçevesinde ve yerel yönetimler özelinde incelenecektir.

Bu çalışmada sonuç olarak, Rus kamu yönetiminin “kendine has oluşu”, tarihsel geçmişi, merkezi ve desantralist uygulamalar, günümüzdeki yapısal özellikleri ve mevcut uygulamaları ele alınarak analiz edilecektir. Bu perspektifte sistemin “Putin sonrası” yani yakın gelecekte alabileceği şekil açıklanmaya çalışılacaktır.

## Geçmişten Günümüze Rus Yönetim Teşkilatına Dair İzlenimler

7. yüzyıla kadar olan dönemi tarihçiler Ruslar için, “Tek bir insan tarafından onun adına değil, ancak demokrasi adına yönetilen bir topluluk” olarak tanımlamaktadırlar (Andreyev, 1962: 17-18). Bu dönemlerde genellikle kabile halinde yaşayan Proto-Rus topluluklar kapsamlı bir idari teşkilatlanma ya da ordu düzeni kuramamışlardır. İlk devlet deneyimini 9. yüzyıla kadar yaşayamayan Ruslar, o dönemde kendi topraklarına yağmaya gelen fakat oraya yerleşmeyi seçmiş Viking savaşçıları tarafından teşkilatlandırılarak yaşamışlardır (Encyclopædia Britannica). Ruslar M.S. 862 yılında Kiev’de kurulan ilk krallık ile devlet yapısına kavuşmuşlardır. Bu dönemden sonra Ruslar, 10. yüzyıldan itibaren Yunan-Ortodoks ekolünde Hristiyanlığı benimsemeye başlamışlar; dönemin süper gücü Bizans İmparatorluğu ile de aktif ilişkiler içerisine girmişlerdir. Kaçınılmaz olarak da Bizans tipi idari teşkilatlanma Rusları etkilemiş ve bu ekolden de faydalanarak kendi öz değerleri ile beraber karma bir teşkilatlanmaya gitmişlerdir.

M.S. 1223'ten M.S. 1240'a kadar, Moğol Orduları Kiev'deki Rus devletini parçalamış, Kiev şehrini yıkmış ve nüfusun çoğunu da katletmiştir. Düzensizliğin ve belirsizliğin Rus bozkırlarında kol gezdiği bu yıllarda, daha kuzeydeki yerleşim yerleri olan Moskova, Tver ve Nizhny Novgorod, Rusların yeni merkezi haline gelmiştir. Güney ve Batı toprakları Altınordu Devleti ve Lehistan tarafından işgal edilmiştir. Bu yüzyılda Moskova, orman içinde küçük, kereste üreten bir kasabadan başka bir görüntüye sahip değildir. Ancak bu “önemsizliği”, Moğol-Türk baskınlarına karşı koruma sağlamıştır. Rus prensleri genellikle Tatar boylarının ana unsuru olduğu Altınordu için haraç ödemek zorunda kalmıştır. Karşılığında, içişlerini yönetmekte serbesttirler. 13. yüzyılın sonlarında ve 14. yüzyılın başlarında, Moskova Büyük Dükalığı (*Muscovy*) Ruslar için ana aktör haline gelmiştir. Bu dönemde Moskova, Rus Ortodoks Kilisesi'nin merkezi haline gelmiş; 1299 yılında Metropolitan<sup>2</sup> Rus Ortodoks Kilisesi'nin o zamanki merkezi Kiev'den ayrılarak Moskova'ya geçmiştir. Bu du-

---

<sup>2</sup> Bir şehirde Rus Ortodoks Kilisesi lideri, Batı Katolik Kilisesi için Kardinal benzeri bir dini rütbe olarak ifade edilebilir.

rum artık yalnızca siyasi değil; idari ve kültürel merkezin de Moskova'ya kaydığını gösterir niteliktedir. III. Ivan Dönemi'nde (M.S. 1440-1505) Moskova Devletçığı, Novgorod Cumhuriyeti ve Tver Prenslığı'ni ilhak ederek, topraklarını üç katına çıkararak Rus birliğini sağlamıştır. Ancak bu dönemde yaşanan bir olay önem arz etmektedir. Özellikle kilise olarak Bizans'a tabi olan ve idari yapılanmasını Roma-Bizans etkisiyle şekillendiren Rusların, 1453 yılında İstanbul'un Türkler tarafından fethinin ardından kendilerini 3. Roma İmparatorluğu ve Ortodoks Kilisesi'nin tek koruyucusu ilan etmiş olmaları önemlidir. Keza, "Çar" unvanının köken olarak Sezar (*Caesar*) sözcüğünden, yani Roma imparatorlarının kullandığı unvandan gelmesi, bu anlayış ve paradigmanın önemli bir göstergesidir denilebilir.

III. Ivan ve halefleri; Altınordu, Kazan Tatarları gibi ezeli rakiplerini bir bir yenerek Rusya'nın önündeki siyasi engelleri kaldırmış, bunun neticesinde IV. Ivan (daha bilenen adıyla "Korkunç İvan", M.S. 1547-1584) döneminde Rusya toprakları, Baltık Denizi'nden Sibirya'ya kadar genişlemiştir. Rusya'nın bünyesine kattığı Kazan, Astrahan ve Sibirya Hanlıkları, Rusya'nın Karadeniz'in kuzeyinde ana aktör olmasını sağlamıştır. Mutlak monarşi bu dönemde yeni kabul edilen yasalarla beraber uygulamaya konmuştur. Soylular ve ruhban sınıfının özerkliğinin kısıtlanması (yürütmenin elitler düzeyinde merkezileşmesi) ve kırsal bölgelerde yerel-özyönetimlerin uygulamaya girmesi (yürütmenin halk adına desantralize edilmesi) bu dönemde başlamıştır. Aynı anda hem merkeziyetçi hem de desantralize bir yapının ortaya konması önemli bir konudur. Bu dönemde kent merkezlerinde yönetimi monark adına kolaylaştıran ve etkisini arttıran bir merkezileşme görülmüş; ancak doğuda Sibirya'ya doğru genişleyen coğrafi sınırları daha sağlıklı yönetmek için de desantralist bir uygulama ortaya konmuştur (Dualı, 2014: 51-53). Rusya, coğrafi olarak günümüze benzer halini 17. yüzyılın ortalarında almaya başlamıştır. Özellikle de Pasifik kıyısındaki ilk Rus yerleşimlerinin kurulmasıyla beraber günümüzdeki Rus idari teşkilatlanmasına yakın bir yapı yavaş yavaş oluşmaya başlamıştır.

Büyük Peter (Deli Petro) (M.S. 1672-1725) döneminde Rusya'nın bir "Batı Devleti" olması adına birçok siyasi, idari ve kültürel reform gerçekleştirilmiştir. Radikal kararlar alınmış, halk ile idare arasında reformlara uyum sağlama sürecinde sorunlar yaşanmış, zorlu dönemler atlatılmış ancak nihayetinde Rusya artık bir "imparatorluk" olmuştur (Platonova, 2009: 442-444). Büyük bir coğrafya üzerinde kalabalık sayılabilecek bir nüfusu idare eden Rus imparatorluğu, bugünkü modern Rus idari teşkilatlanmasının da ilk örneklerini vererek günümüze kadar güncellenerek gelmeyi başarmıştır.

İlerleyen yüzyıllarda Rusya gerek değişen siyasi şartlar, gerekse kendini yeni ideoloji ve toplumsal değişimlere yeterli düzeyde adapte edememesinden ötürü zayıflamıştır. Ülkede yaşanan kanlı bir iç savaşla, yeni bir dönem açacak

olan gelişme yaşamış ve imparatorluk rejimi lağvedilerek, 1922 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) resmi olarak kurulmuştur.

69 yıllık bir Sovyet deneyiminin ardından, 31 Aralık 1991’de Sovyetler Birliği’nin en büyük cumhuriyetlerinden olan Rusya, Ukrayna ve Belarus devlet başkanlarının bağımsızlıklarını ilan etmeleriyle beraber, Sovyetler Birliği de tarihteki yerini alarak geçmişe karışmıştır. Putin’in “Tarihte en büyük jeopolitik trajedi Sovyetler Birliği’nin çöküşüdür” diyerek andığı bu durum, o günün şartlarında Rus halkını geçici bir karmaşa ortamına sürüklemiştir. Yeltsin iktidarında, var olan tüm Sovyet izleri bir bir silinmeye çalışılmış; buna da idari yapıyı değiştirmekle başlanmıştır. Bu anlamda en büyük girişimlerden biri olarak, 1978 tarihli öncül Sovyet Anayasası’nda 300’den fazla değişiklik yapılarak yeni bir anayasa taslağı hazırlanmış; 12 Aralık 1993 tarihinde de halk oylamasına sunulmuştur. Referanduma %54,8 gibi düşük bir seçmen katılımı ve %58,4 EVET oyu ile anayasa kabul edilmiştir (Onay, 2015: 57-58). 1993 Anayasası ile birlikte Rusya Federasyonu kendini cumhuriyetçi bir hükümet biçiminde demokratik, federatif, hukuk temelli bir devlet olarak tanımlamıştır. Devlet otoritesi yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bölünmüştür. Anayasaya göre, ideolojilerin ve dinlerin çeşitliliği onaylanmakta ve bir resmi ideoloji kabul edilmemektedir. Çok partili bir siyasi sistem hakkı anayasada düzenlenmiştir. Yeni anayasaya göre, yasaların yürürlüğe girmeden önce içeriğinin kamuoyuna açıklanması ve bunların uluslararası hukuk ve ilkelere uygun olarak formüle edilmesi sağlanmıştır. Federasyona bağlı unsurlardan olan cumhuriyetlerin, Rusça’nın yanında kendi dillerini kullanmaları anayasal bir hak olarak tanımlanmıştır. Ancak federasyon genelinde tek resmi dil Rusçadır (Rus Anayasası, Madde 13).

## **Rusya'da Sovyet Deneyimi Sonrası Yönetmel, Siyasal ve Ekonomik Reformlar**

1917 yılından 1991 yılına kadar sosyalist yönetim anlayışıyla yönetilen Sovyetler Birliği, Gorbaçov döneminde küreselleşmenin getirdiği Batılı liberal etkenlere kayıtsız kalamayarak birçok konuda yeniden örgütlenme sürecine girmiştir. 1980’li yıllarda ve 1990’lı yılların başlarında etkisini derin şekilde gösteren bu süreç, Sovyet sisteminin yıkılışına kadar uygulamada kalmıştır. Bu yeni reformlar, hem adaleti hem de refahı yeni bir devlet anlayışı ile Birlik üzerinde etkin kılmayı ve Batı dünyasına entegrasyonu sembolize etmiştir. Gorbaçov ve ekibi; reform politikalarını “yeni örgütlenme” (*Perestrojka*) ve “açıklık” (*Glasnost*) ana ilkeleri üzerinden, siyaset ve ekonomi alanında köklü yeniliklerle hızlı bir geçiş sürecini uygulamaya koyarak, Sovyet sistemi için “geri dönüşü olmayan” yola girilmesine neden olmuşlardır. Ancak, devletçi ekonomi sistemine dayanan teşkilat yapısı nedeniyle, Birlik’in bir anda serbest piyasa ekonomisine sokulması istenmeyen sonuçlara

yol açmıştır (Tellal ve Keskin, 2013: 402-403). Sovyetlerin dağılmasının ardından 1990'larda Rusya'da yaşayan insanlar arasında demokrasi ve serbest piyasa ekonomisine karşı olumsuz görüşler belirginleşmiştir. Devlet kurumlarının “anı” özelleştirilmesinin sonucu, iktidara yakın çevreler müthiş zenginleşirken; halk tam tersine temel gereksinimlerini karşılayamaz, hatta açlık ve yakıt temin edilemediği için donma tehlikesi ile karşı karşıya kalmıştır (Büyükkakıncı, 2013: 409). Bu dönemde işsizlik oranı artmış, hiperenflasyona bağlı olarak gelir ve kazançlar minimuma inmiş, yolsuzluk ve rüşvet oranları sıklıkla görülür olmuştur. Geçiş sürecinde yeni bir devlet sistemi yaratılmamış; özelleştirmelerin iktidara yakın yüksek bürokrat, asker ve zengin ailelerden oluşan oligarşik yapı tarafından kontrol edilmesini sağlayan özel şartlar getirilmiş; eski sistemi ikame edecek bir düzen ortaya konamamıştır (Orhan ve Çobanoğlu, 2015: 47-50). Olumsuz şartların yaşandığı bu dönemde halk arasında bir umut sembolü olan Putin'in iktidara gelmesiyle durum değişmeye başlayacaktır. Rusya tarihinde Sovyet sonrası dönem için “asıl başlangıç” olarak kabul edilebilecek Putin dönemi, Rusya'da uygulamada olan ve huzursuzluk yaratan birçok politikanın değiştirilmesiyle başlamıştır. Özelleştirme sürecinin tersine bir kamulaştırma süreci başlatılarak “yağma” durdurulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde yapılan reformlar, temel hedef olarak devlet ile toplum arasındaki köprüyü kurmayı aldığından, orta sınıf tekrar oluşmaya başlamıştır. 1998 ekonomik krizinden sonra bu alanda yeni reformların gündeme geldiği başka bir dönem başlamıştır.

İdari reformun temel amacı devlet aygıtlarının etkinliğini artırmak, devlet görevlerini yerine getirirken gerekli olması halinde radikal bir değişiklik yapmak, açıklığı ve şeffaflığı artırmak, yolsuzluğa karşı önlem almaktır. 1991 yılında Yeltsin yönetimi ile birlikte yeni bir idari dönüşüm başlamış, Putin'in 2000 yılında iktidarı devralması ile birlikte de bu süreç hızlanarak devam etmiştir.

1992-1993 yıllarında yapılan reformlar, esas olarak devletin rol ve hizmetlerinde değişiklikler yaratmıştır. Kamu hizmetlerinin daha verimli ve şeffaf hale getirilmesi amacıyla sorunlara birtakım öneriler getirilmiştir. Bu öneriler; federal politikanın geliştirilmesi, hükümet yetkilileri arasında ekonomik ve siyasi reform süreci hakkında bilgi yönetişimi, devletin görevini düzenleyen kanun, talimatlar ve düzenlemeler, yabancı ülkelerden gözlemlenen ve edinilen tecrübelerden faydalanarak bazı düzenlemeleri Rusya özelinde hayata geçirmek şeklinde özetlenebilir. Bu dönem, kamu sektörünün serbest piyasa ekonomisi yaklaşımına geçişinin ilk aşaması olmuştur. 1999 yılında, Sovyet mirası merkezi yönetim unsurlarının ortadan kaldırılması teklif edilip; serbest piyasa ekonomisine geçişin kolaylaştırılması için gerekli koşulların sağlanması istenmiştir (Ledyayev ve Chirikova, 2016: 3-4). Başlangıç olarak, Sovyet mirası yapılar zayıflatılarak ortadan kaldırılmıştır. Bu dönemde bazı

paradoksal durumlar da ortaya çıkmıştır. Sovyet döneminde yerel yönetim organları güçlü merkezi yönetimin gölgesinde kalmıştır. Ancak, Sovyet sonrası liberalleşme ortamına karşın 1991 yılında Yeltsin, yerel hükümet yöneticilerini “gelişigüzel” atayarak, kendi demokrasi söylemine tezat bir tutum içine girmiştir. Yerel yönetimler ve merkezi hükümet arasındaki çatışmanın artmasına yol açan bu durum, 1993 yılında yerel yönetim reformu başlatılarak düzeltilmeye çalışılmış ve bazı anayasa değişiklikleri ile önemli yetkiler merkezi hükümetten yerel yönetimlere devredilmiştir (Hinton, 1994: 385). Yerel yönetimlerin özerkliği güçlendirilmiştir.

1993-2000 yıllarında federal yönetim organlarında düzenlemelere gidilmiştir. Bu dönemde kabul edilen yeni anayasa ile kuvvetler ayrılığı hedeflenmiştir. “Devletin Yürütme Sürecinde Zayıflığına Dayalı Sorunlar” başlıklı çalışma raporu, 1996 yılında devlet başkanlığına sunulmuştur. Başkanlık, 1997 yılında “idarede düzen, ülkede düzen” şeklinde bir söylem ile halkın karşısına çıkmıştır. Bu amaçla 12 maddeden oluşan idari yeniden düzenleme paketi oluşturulmuş; ancak bu düzenlemelerin 2000 yılına kadar uygulanamayacağı sonucuna varılmıştır (Bahl, 1999: 21-22). Bu dönemde yaşanan ekonomik kriz Rusya'da büyük etki yaratmıştır. Genel olarak, federal düzeyde yürütme organında ortaya çıkan sorunlara çözüm odaklı reformlar, Yeltsin'in izlediği federe unsurlar arasında desantralizasyon politikası nedeniyle gündeme gelmiştir (Çobanoğlu, 2014). Bir anlamda desantralizasyon politikası federal düzeyde yürütme organının reformu söylemiyle dengelenmiştir.

31 Aralık 1999'da Yeltsin'in istifasından sonra onun yerine, en kısa sürede yapılacak başkanlık seçimine kadar, vekil olarak gelen Putin, 7 Mayıs 2000 yılında resmen başkan seçilerek Rusya için yeni bir dönem başlatmıştır. 2000'li yıllarda Putin yönetimi, 1998'de yürürlüğe girmemiş olan temel düzenlemeleri gözden geçirerek devlet yapısı adına uygulamaya geçirmiştir. Bu reformla ölçülülük, saydamlık, iletilebilirlik gibi ilkelere uyum sağlanması amaçlanmıştır. 2003-2005 döneminde Putin, hem federal hem de yerel yönetim düzeyinde yürütme, yargı ve yasama organlarının yeniden düzenlenmesini öngörerek; devletin çalışmayan ve gereksiz yapılarının kaldırılmasını öngörmüştür. AB, OECD, Dünya Bankası gibi kurumların verdiği kredilerin Kamu Personel Reformu üzerinden Rusya'ya gelmesi planlanmıştır. Bu dönemki reformlar; yürütme organının fonksiyonlarının daha işlevsel hale getirilmesi, yürütme organının yapısının değiştirilmesi, hükümetin hizmet ifası noktasında yeniden yapılandırılması gibi konularda olmuştur. Ekonomik alanlarda devletin aşırı müdahalesi azaltılmaya çalışılmıştır. Federal hükümet organlarındaki ikilikler kaldırılmıştır. 2004 yılında, kendi kendini ekonomik anlamda düzenleyebilen gelişmiş kurumlar yaratılmıştır. 2005 sonrasında devlet kurumlarındaki iş akışlarının ve belediye hizmetlerinin standartlarının belirlenmesi, e-



Devlet uygulamalarının geliştirilmesi, devlet kurumlarında rüşvetin önlenmesi, kontrol ve denetim organlarının yeniden düzenlenmesi gibi konulardaki reformlar, bu dönemde uygulamaya konularak günümüze kadar gelmiştir. Doğrudan federal merkezi yönetime bağlı bölgesel yapılar bu dönemde oluşturulmuştur (Kalgın, 2013: 139).

## Geçmişten Günümüze Rusya’da Yerel Yönetimler

Rusya ve Sovyetler Birliği’nde yerel yönetimin tarihi, “büyük planların hikâyesi ve bu planların tam olarak uygulanamaması” olarak nitelendirilebilir. Rusya’da yerel yönetimler alanında ilk ciddi girişim, 1708 ve 1719 yılları arasında I. Peter’in yönetiminde olduğu dönemde ortaya çıkmıştır. Peter, ülkenin 50 (elli) *guberniiu* (il) olarak bölünmüş olduğu il yönetimi reformlarını uygulamaya sokmuştur. İllerin her biri daha sonra *uyezdy* (ilçe) olarak bölünecek şekilde yapılandırılmıştır. Görevlendirilen idareciler illeri yönetirken, il yöneticilerine yardımcı olan konseyler, bölge sakinleri arasından seçilen bir teşkilat yapısına sahipti. Ana hatlarıyla il ve ilçe yönetiminin görev tanımı yerel düzeyde sağlık, eğitim ve ekonomik kalkınmadan sorumlu olmak üzerinden biçimlenmiştir. 1720–1721 yıllarında I. Peter belediye reformunu uygulamaya sokmuştur. Bu reform, daha önce 1699 belediye maliyesini yeniden düzenleme çabasının devamı niteliğindedir. Belediye yönetiminin şehir halkı arasından seçilmesi ve bir şehrin veya kasabanın günlük işleyişinden sorumlu olması planlanmıştır (Lee, 1978: 27-29).

*Zemstvo* deneyimi, 1864 yılında 2. Alexander tarafından soyluların, serfliğın (bir anlamda toprağa bağlı köleliğin) kaldırılmasından sonra, yerel idaredeki otoritenin yerini alması için kurulan, seçilmiş yerel meclislerden oluşan bir sistem olarak tarih sahnesinde yerini almıştır. Bu deneyim 1905’ten 1917’ye kadar liberal hareketin çekirdeğini oluşturmuştur. 1864 yılında Rusya’nın Avrupa’da kalan bölümlerinde 34 *guberniiu* ve bu il yönetimlerinin alt kademesi olan yaklaşık 400 *uyezdy* biriminde *zemstvo* kurulmuştur. Tüm ülke çapında yaygınlaşması 1917’de gündeme gelse de Ekim Devrimi ile birlikte yürürlükten kaldırılarak Rusya çapında deneyimlenememiştir (Güler, 2006: 149).<sup>3</sup>

1990’lı yıllarda Sovyet sonrası “Belediye Devrimi”, yerel demokrasinin kurulmasını ve zayıf olan yerel özerkliğin güçlendirilmesini amaçlamıştır.

<sup>3</sup> Yerel yönetim birimleri komünistler için “liberalliği” ya da “feodalizmi” çağrıştırdığı için uygulamadan kaldırılan *zemstvo* deneyimi sonrası, 1917-1991 yılları arasında komünist sistemin uygulanışında ciddi bir yerel yönetim eksikliğini olduğu görülebilir. Buna gösterilebilecek bir neden de komünist devrim sonrası köylü kitleleri kentlere çekmek ve kentlerde sosyalist hareketi güçlendirmeye çalışmak üzere bir anlayışın Lenin ve çevresindeki lider yapıda egemen olmasıdır. Onlara göre Bolşevik devrimi kentli ve proleter bir devrimdir, yerelde değil merkezde güçlenerek yayılmalıdır (Keleş, 2016: 100).

Hem yerel özerkliği hem de yerel demokrasiyi sınırlayan “Belediye’ye Karşı-Devrim” sürecinin ortaya çıkardığı 2000’li yıllardaki belediye reformu, Rusya’nın 100’e yakın etnik unsurundan bazılarına, çeşitli resmi federal hakların eklendiği kendi etnik bölgelerini (*enclave*) tanımıştır. Diğer küçük ya da daha dağınık etnik topluluklar böyle bir tanıma ve ayrıcalığa sahip değildir. Merkezi hükümet ile alt yürütme düzeyleri ve bu bölgelerin kendi arasındaki ilişkiler 1990’lı yıllarda politik bir sorun haline gelmiştir (Özbay, 2006: 23-24).

Federasyon anayasasının en üst norm olduğu; federal ve özerk birimlerden<sup>4</sup> oluşan bir federasyon olan Rusya’da; bu birimler merkeze bağlı olsalar da, kendi yasama, yürütme ve yargı organlarına sahiptir. Rus Anayasası’na göre Devlet, 46 *oblast* (il), 22 cumhuriyet, 9 *kray* (bölge), 4 özerk *okrug* (özerk bölgeler), 1 özerk bölge (Yahudi Özerk Oblast) ve 3 federal şehirden (Moskova, St. Petersburg ve Sivastopol<sup>5</sup>) oluşan 85 birimden oluşmaktadır (Rusya Federasyonu Anayasası, Madde 65).

1993 Anayasasına göre, cumhuriyetler, iller, bölgeler, otonom bölgeler, özerk bölgeler ve federal atama şehirleri "devlet iktidarının federal kurumlarıyla olan ilişkilerinde eşit" olarak tutulmaktadır. Bu tanımlama, cumhuriyet dışı idari bölümlerin “aşağı görülen” statüleriyle ilgili şikâyetlerini sona erdirmek için uygulamaya sokmuştur. Federal mekanizmada en yaygın görülen yapı *oblast* (il) yönetimidir. Oblastlar, Rus merkezi yönetimi tarafından atanan bir vali ve bir yerel konsey tarafından idare edilir (Antonova, 2014: 503-504).

**Federe Cumhuriyet**, özerk bölge olarak kabul edilir ve kendi anayasasına, parlamentosuna ve cumhurbaşkanlığı düzeyinde bir idari yönetime sahiptir. Cumhuriyetler, sınırları içerisinde kendi yerel resmi dillerini kullanabilirler. Örneğin, Dağıstan Federe Cumhuriyeti’nde, Rusça dışında 13 yerel dil kullanılmaktadır (Antonova, 2014: 503-504).

**Kray** (bölge/territory/region) esas olarak *oblast* ile aynıdır; tarihsel olarak sınır bölgelerinde o bölgeye göç etmiş ya da belli amaçlar için gitmiş yerleşimciler tarafından oluşturulmuşlardır.

**Okrug** (ilçe/district/county/area) *oblast*lara göre daha özerk olsa da; cumhuriyetlere göre daha fazla merkezi hükümetin idari vesayeti altındadır denilebilir. *Okrug*larda, buldukları bölgeye göre sayıca baskın etnik gruplar yaşamaktadır. İlk başlarda *okrug*, etnik azınlıklar için bir *kray* ve/veya *oblast* düzeyinde kurulmuştur. *Özerk oblastlar* olarak tanımlanan bu yapı, daha sonra tarihsel olarak *kraylara* bağlı olan idari statüleri yükseltilerek, 1990 yılında

<sup>4</sup> 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasasına göre, federasyona bağlı olup tanımı “özerk” olan bölgeler vardır.

<sup>5</sup> 2014 yılında Rusya tarafından ilhakından sonra Sivastopol; Ukrayna ve Türkiye’nin de aralarına dâhil olduğu birçok BM üyesi ülke tarafından Ukrayna’ya bağlı özel statülü bir şehir olarak görülmektedir.

(Yahudi Özerk Oblastı hariç) *özerk okrug* olarak bir federe cumhuriyet ile eşit statüye yükseltilmiştir. Federal şehirler ise Moskova, St. Petersburg ve Sivas-topol olmak üzere 3 büyük şehirden oluşmaktadır. Bu federal şehirler doğrudan merkezi yönetime bağlıdır. Öte yandan merkezi yönetim, federe birimlerde temsili bir kurum açarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Federe unsurların başına atanacak valiler; Kremlin Sarayı tarafından aday gösterilen istihbarat birimlerinde çalışan bürokratlar arasından, özerk mecliste yapılan seçim yoluyla atanır. Böylece federal yönetimin denetimi tüm federe yapıların üzerindedir. Ayrıca, federal yönetimin lehine olacak şekilde, 85 federal ve özerk birim, 8 federal *okrug* ofisine (bölge valiliği olarak tanımlanabilecek bir yapıda) bağlıdır. Güncel bir yönetsel reform olarak, Cumhurbaşkanı Vladimir Putin 85 federal ve özerk birimi, 40-50 birime indirmeyi planlamaktadır (Campbell, 2006: 663-664)

**Rayon**lar ise, en düşük düzeydeki yerel yönetim birimi olarak, kendi federe birimlerinde örgütlenmiş ve onlardan ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetim birimleridir. *Rayon*lar kendi içinde, belediyeler ve köyler olarak ikiye bölünür. Günümüzde Rusya'da 19.904 kırsal belediye (*selskie posele-niya*), 1.745 kentsel belediye (*gorodskie poseleniya*), 522 kentsel *okrug* (*gorodskie okruga*), 236 federal statülü şehir belediyesi (Moskova, St. Petersburg ve Sivastopol içerisinde) faaliyet göstermektedir.

Rusya federal bir devlet gibi görünse de, özellikle ABD gibi diğer federal devletlerle karşılaştırıldığında, Rusya'nın “de jure” olarak yani anayasal çerçevede federal bir devlet olduğu; ancak “de facto” olarak yani uygulamada federal olmadığı görülmektedir (Campbell, 2016: 354-355). Federal devletten söz edildiğinde, görülmesi gereken ülke perspektifi anayasal, siyasi ve idari olarak değerlendirilmektedir; ancak Rusya'da yönetim sistemi içerisinde özerk idari otoriteler olmakla beraber, bunların merkezi hükümet karşısında gerçek bir güç olduğunu söylemek çok zordur. Eğer merkezi idare otonom birimlerin statüsünü değiştirmek isterse, bir halkoylamasına tabi tutmadan bu işlemi yürürlüğe koyabilir. Bundan yola çıkarak Rusya'nın hala Sovyet tipi “süper-güçlü merkezi otorite” geleneğini sürdürdüğünü söylemek yanlış olmaz (Campbell, 2016: 364-365). Federal sistemde merkeziyetçi geleneğin sürdürülmesi, ülkenin tarihsel geçmişi, coğrafi-sosyal ve siyasi gerçekleri, bölgesel-küresel güç ilişkileri ve yerleşme ile bütünlüğü koruyamama yönündeki risk algısıyla ilgilidir. Rusya devlet sistemi, kamu yönetimi örgütlenmesi ve yönetsel reforma yön veren dinamikleri yerel, bölgesel, ulusal ve küresel bağlamında okumayı gerektirmektedir. Bunun için Rusya'nın ulus-üstü bölgesel entegrasyon girişimlerine ve küresel vizyonuna bakmak gerekmektedir. Rusya'da hem üst ölçekte devlet sistemini hem de alt ölçekte alan (*territoryal*) yönetimini bu değişkenlerle analiz etmek doğru sonuçları çıkarmaya yarayacaktır.

## Yönetmel Bağlamda Rusya Federasyonu'nda Bölgeselleşme Girişimleri

Rusya'nın bölgeselleşme politikasında birkaç önemli faktör temel teşkil etmektedir. Bunlar, ekonomik ve altyapısal nedenler, tarihsel süreklilik arayışı, politik gereklilikler, jeopolitik ve sosyal yükümlülüklerdir. Bölgeselleşme ve küreselleşme petrol krizleriyle etkilerini kaybetmiş ve 1970'li yıllardan itibaren Soğuk Savaş yeniden şiddetlenmiştir. 1980'li yılların ikinci yarısından sonra yavaş yavaş dünyanın her tarafına yayılmış serbestleşme süreci, bölgeselcilik eğiliminin kurumsallaşmasını "ikinci dalga" olarak hızlandırmaya başlamıştır. 1990'lı yılların başlarında Rus bakış açısından düşünülürse, Soğuk Savaş döneminde süper güç statüsünden bölgesel güce düşmek, farklı siyasi söylemlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ancak, liberalleşmenin bu aşaması, devlet yönetimi içindeki komünist çoğunluk nedeniyle Rus iç politikasında engellerle karşılaşmıştır. 1990'lı yılların ortasından bu yana, Avrasya söylemi önem taşıyor olsa bile, Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) içindeki karar alma mekanizmalarının sürekli olarak derinleştirilmesi, çeşitlendirilmesi ve kurumsallaştırılması da uygulanmaya konmamıştır (Davoodive Heng-fu, 1998: 250).

Rusya'nın küresel vizyonu ve ulus-üstü bölgeselleşme politikası önünde önemli sınırlayıcı faktörler vardır. Rusya Federasyonu dış politikasında özel bir bölgesel entegrasyon yaklaşımı mevcut değilken, Rusya Federasyonu Devleti'nin kısıtlayıcı sorunlarını ortaya koyan Sovyet sonrası ilk durumun 1. Çeçen Savaşı (1994-1996) olduğunu söylemek mümkündür (Erdem, 2013). Bu tür iç ve yakın çevre sorun alanları büyük güç olma amacı ve potansiyeli olan ülkeleri zayıflatmaktadır. Ayrıca, Rusya gibi ülkelerin küreselleşme ve ulus-üstü bölgeselleşme politikalarının Batılı ülkelerdekine kıyasla benzer bir desantralizasyon deneyimine uyum gösterememesinin en önemli nedeni, federasyon sınırları içerisinde güçlü bir merkezi yönetime duyulan ihtiyaçtır.

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü, BDT dışında (Türkiye tarafından) önerilmiş olan ekonomik bir bölgesel hareket olarak ortaya çıkmasına rağmen, bunun ciddi bir entegrasyon hareketine dönüşmediği söylenmelidir. Diğer taraftan, Şanghay İşbirliği Örgütü, Rusya ile Çin arasında 1977 yılında sınır güvenliğine odaklanan bir bölgesel işbirliği örgütü olarak başlatılan özel bir süreç olarak görülebilir. Ancak, Şanghay İşbirliği Örgütü bölge entegrasyonunun peşinde değil, stratejik ortaklığın ilk adımı olarak ortaya çıkmıştır. Bunlara ek olarak, Putin'in devlet başkanlığı ve 2. Çeçen Savaşı'nın (1999-2000) başlamasıyla Avrasya-milliyetçi politika söyleminin ortaya çıkması, BDT bölgesindeki eski kazanımları yeniden değerlendirme hedefini ortaya çıkarmıştır. BDT'nin temel amacı, Sovyetler sonrası enkaza dönmüş ekonomilerde ortak bir ekonomik alan oluşturmaktır (Aslan, 2009: 83-84). Bir başka amaç ise, ilgili ülkeler arasında meydana gelen ve gelebilecek anlaşmazlıkların çözüm yolunu bulmaktır.

## **Yönetimsel ve Siyasal Bağlamda Rusya’da Merkeziyetçi ve Desantralist Uygulamalar**

Rusya’da Putin döneminde izlenen yönetimsel reform sürecine paralel olarak, federasyon bölgelerine ve belediyelere kendi bütçelerini planlamaları için yerel-bölgesel sorumluluklarının önemli bir bölümü devredilmiştir. Bununla birlikte, federal yönetim ülke genelindeki gelir kaynaklarının çoğunu korumuştur. Bu yaklaşım daha çok üniter devletlerde bulunan bir uygulama tavrıdır (Özbay, 2006: 37-39). Siyasi desantralizasyonun olduğu federal sistemlerde, buna uygun olarak mali desantralizasyonun olması beklenir. Ancak, federal yönetimlerin alt düzeyde kontrol edebilecekleri ya da yönlendirebilecekleri asıl araç mali politika olduğundan, federal yönetimler genellikle bu kartı ellerinden bırakmak istemezler. Bir başka federal sistem olan Almanya’da mali yönetim alanındaki gelişmeler de bu kapsamda değerlendirilebilir. (Franzke, 2016: 56)

Rus mali yönetimi sisteminin nicel içerikli unsurları önemli düzeyde desantralizasyona tanıklık etmektedir. Bununla birlikte, daha kapsamlı bir nitelendirici analiz, federe unsurların bütçelerinin bir mali özerkliğe tam anlamıyla sahip olmadığına ya da hiç sahip olmadığına işaret etmektedir (Özbay, 2006: 38-39).

Kamu işlevlerinin desantralizasyonunu desteklemek için geliştirilen iki ana argüman olduğu görülmektedir:

- a) Kamu hizmetlerinin sunulmasıyla ilgili sorumlulukların desantralize edilmesi, bütçe harcamalarını daha etkili hale getirmektedir; çünkü kamu otoritelerindeki yetkilileri seçmene karşı sorumlu kılar ve yetkililerin tercihlerini daha iyi bir şekilde nüfusa yakınlaştırır (Dowley, 2006: 565-566).
- b) Bütçe geliri mobilizasyonunun sorumluluklarının desantralize edilmesi, vergi (gelir) tabanının özelliklerini ve bileşimini tanımlamayı ve böylece daha yüksek vergi ve diğer gelir tahsilatlarını sağlamayı mümkün kılar. Okul eğitimi, sağlık hizmetleri, düzen sağlama veya hava durumu izleme gibi herhangi bir kamu işlevi merkez yönetimin unsurları tarafından bizzat yapılabileceği gibi, federe yönetimin alt birimleri tarafından gerçekleştirilebilir.

Bir reform sırasında belirli bir kamu işlevinin desantralizasyonu, performansının sorumluluğunun merkezi yönetimden ya da taşra teşkilatından yerel (beledi) yönetim birimlerine aktarıldığı anlamına gelir. Bu tip bir uygulama örneği, merkezi bir birimin sorumluluğunun, federe düzeydeki bir özerk seçil-

miş hükümetin kontrolüne alındığında ortaya çıkabilir. Böylece, 1990'lı yıllarda Rusya Federasyonu'ndaki reformlar sırasında Maliye Bakanlığı'nın taşra şubeleri bölgesel yönetimlere tabi kılınmıştır.

Kamu hizmetlerinin, görev ve işlevleri açısından verimli dağılımının, yani en uygun desantralizasyon derecesinin, hizmetin türünden servis biçimine kadar farklılık gösterebildiği söylenebilir. Yerel tercihlere bakılmaksızın, tüm ülke genelinde standartlarının aynı olması gereken bazı politikaların (ulusal güvenlik, para politikası, istatistiksel kayıt, hava durumu tahminleri vb.) yerine getirilmesinin sorumluluğu merkezi (federal) hükümete devredilmelidir. Sosyal politika açısından önemli hizmetler ve sosyal koruma ile ilişkili diğer görevler muhtemelen federe düzeyde daha iyi bir şekilde sunulacaktır. Standart güvence altına alınmış kalitenin tüm nüfusun hizmetine sunulması, kalite standartlarının federe düzeyde değil, federal merkez tarafından belirlenmesi varsayımına dayanır. Bu durum da federal hükümetin yetki alanları arasında sosyal politikaya ilişkin fonların, standartları ve yeniden dağıtım konusunda karar vermenin önemine işaret etmektedir. Desantralizasyonun verimliliği, bir fonksiyonun ulusal veya yerel önemi (yayımla etkileri) ile fonksiyon dağıtımının özel yönü olarak yasal düzenleme, yönetim tedarik ve finansal destek gibi değişkenlere dayanmaktadır.

Rusya'nın mevcut Anayasasının 71. Maddesine göre; federal devlet mallarının kullanılması, dış ticaret ilişkileri, federal bütçenin oluşturulması, federal vergiler, savunma ve güvenlik, mahkemeler, ceza yasaları vb. ülke genelini kapsayan konular federal yönetimin yetkili olduğu alanlar olarak belirlenmiştir. Yine mevcut anayasanın ilgili maddeleri ve diğer yasal düzenlemeler ile birlikte federe unsurların devlet organlarının yönetim ve yetki alanları belirlenmiş olup; federal devletin kendi başına yetkili olduğu konular ile federal devletle federe birimlerin ortak yetki sahibi olduğu konular haricinde, federe unsurlar tam yetkiye sahiptir. Yerel yönetim organları, devlet ve federe unsurların tüzel kişiliğinden farklı bir tüzel kişiliğe sahip olarak üçüncü yönetsel kademedir. Bu yapının başında halk tarafından federal idareden bağımsız olarak belirlenen belediye başkanı oluşturmaktadır. Belediyelere "Federal Yerel Özyönetim Yasası" kapsamında tanınan görevler; su ve katı atık yönetimi, spor faaliyetlerine yönelik hizmetler, cenaze hizmetleri, çevre korunumu, okul öncesi eğitim hizmetleri vb. gibi günlük yaşam kapsamında olan faaliyetlerdir (Tellal ve Keskin, 2013: 431).

Bazı kamu hizmetleri alanında, tüm bu sorumluluklar merkezi yönetim düzeyinde üstlenilebilir. Tipik olarak, bu hizmetler ve politikalar merkezi hükümete bırakılmış olan ulusal savunma, ulusal güvenlik ve dış politikayı içerir. Diğer durumlarda, tek tip standartların ve finansmanın geliştirilmesinin sorumluluğu, merkezi hükümetin görevi olurken; yerel yönetimler söz konusu hizmetin sunumu görevini üstlenecektir. Bu nedenle, yürütme yönetsel olarak

desantralize edilirken, yasal çerçeve (düzenleme) ve bu işlevin finansmanı merkezileştirilmiştir.

## **Putin Sonrası Dönemde Rus Yönetim Yapısında Olası Değişimler**

Geçmişten bugüne güçlü liderler sayesinde tarihte kendine yer edinmiş olan Rusya, buna paralel olarak da güçlü bir merkezi yönetim anlayışı geliştirmiştir. 21. Yüzyılda Rusya'nın mevcut "güçlü" lideri Putin, bu konumunu sağlığı el verdikçe koruyacak gibi gözükmetedir. Rusya Federasyonu'nun 18 Mart 2018 başkanlık seçimlerinde; "Üstün teknolojiye sahip, menzil tanımayan, durdurulamayan" gibi tanımlar tercih ederek sunduğu, silah sistemleri ve teknolojilerine (burada asıl kastedilen kıtalararası balistik nükleer füzelerdir) dayalı söylemleri ile kampanya yürütmüş olan Başkan Putin, "tek adam" olduğu bir seçimi daha %76,69 gibi yüksek bir oranla kazanarak tüm dünyaya göstermiştir (Sputnik Türkiye, 2018b). Nitekim 23 Kasım 2017 tarihli bir demecinde Putin görüşlerini açıkça şöyle ifade etmiştir:

"Ordumuz ve donanmamız en iyi silahlara sahip olmalı, rakiplerimizi geçmeliyiz... Rusya Batı ülkelerinin askeri kapasitelerini geçmek zorundadır. Eğer kazanmak istiyorsak daha iyi olmalıyız."

Kullandığı ifadelerden de anlaşılacağı üzere, Putin saldırgan bir yönetim politikası benimseyip uygulamaktadır (Akyol, 2018). Öte yandan "tek-adam" tutumu sadece uluslararası ve ulusal siyasette kullandığı sert ifadelerle sınırlı kalmamış; kamu kurumları ve hatta kamu-özel sektör arası ilişkilerde de aktif bir şekilde kendini göstermiştir (Koldunova, 2015: 380-383). Putin'in "kendine has" ve "ipleri elinde tutan" yönetim anlayışı, belki de Sovyet sonrası dönemde büyük bir karmaşa içinde kalan Rus halkı ve Rus devlet teşkilatlanması açısından "kurtarıcı" bir etki yaratmıştır. Ancak, doğal olarak bu yapı ve yönetim tarzı "Putin üzerine" inşa edilmiş olup, bizzat kendisinin ya da onun kapasitesinde bir siyasi liderliğin bulunmadığı durumda işlevsiz kalacak ve ülkeyi topyekûn bir karmaşaya sürükleyebilecektir.

Rusya'da 1991 yılı sonrasında yürütölen federe unsurlar arası teşkilatlanma, adeta bir "denge" politikası halini almış; tavizler verilerek anayasanın geri plana düştüğü durumlar dahi yaşanmıştır. Putin döneminde kurulan federe yapı üstü merkezi yönetime bağlı bölge valilikleri ile federe unsurlar birer "temsili" birime dönüşmüştür. Bölge Valileri, bizzat Devlet Başkanı tarafından atanmakta ve böylece federe birimler merkezi hükümet tarafından sürekli kontrol ve denetlemeye açık hale getirilmiştir. Bu tutumun açıkça merkezileşme eğilimini güçlendirmekte olduğu görölmekle beraber, kalıcı olup olmayacağı bir soru işaretidir. Güçlü liderlik perspektifi altında vücut bulan bu yapı, bizzat Putin ya da kendisi gibi gücü elinde tutabilecek bir liderin yokluğunda, federe unsurlar arasında büyük bir çatışma yaratabilecek, hatta "Çeçen

Krizi” benzeri toplumsal olayları dahi tetikleyebilecektir (Dervişoğlu ve Salim vd., 2017: 18-19).

Devlet başkanlığının ilk yıllarından beri Putin yönetimi, askeri teşkilatlanma üzerindeki yozlaşma ve çözülmeye karşı mücadele ederek, devletin askeri unsurlarını Sovyetler döneminde olduğu gibi bir küresel düzeyde güçlü tutmak ve ülkeyi olası tehditlere karşı güçlü kılmak için birçok atılım ve güçlendirme hamlesi uygulamaya koymuştur (Tlostanova, 2015: 273). Özellikle de, Afganistan Savaşı’ndan sonra hantallığı ile gelişmelere adapte olmakta zorlanan ordu yapısı ve teknolojik altyapının eksikliği Sovyet sonrası dönemde sürmekteydi. İlk Çeçen savaşında ortaya çıkan Rusya aleyhine durum, Rus ordu teşkilatının kendini demoralize olmuş bir yapıda bulmasıyla, Yeltsin döneminin önemli sorun alanlarından birini oluşturmuştur (Stone, 2017). Putin yönetiminin iktidara geldiği ilk günden itibaren, Rus ordu teşkilatını seri bir şekilde diğer küresel aktörler ile rekabet edecek hale getirme politikası ana hedef olarak uygulanmıştır. Ancak, bu durum yine bir “tek adam” yönetimi çerçevesinde uygulamaya geçirilen planlar neticesinde gerçekleştirilmiş gözükmektedir. Putin sonrası dönemde eğer aynı güçlü lider profili çizilmez ise ordu teşkilatı içinde de olumsuz durumların ortaya çıkması olası gözükmektedir. Nitekim 18 Mart 2018 seçimi sonrası demeçlerinde adeta bir “U” dönüşü yapan Putin; savunma sanayi projelerine ayrılan bütçenin arttırılmayacağını, mevcut bütçenin hâlihazırda devam eden projeleri bitirmek için yeterli olduğunu belirtmiş; seçim öncesi beyanlarının aksine “Batı” ile silah yarışına girmek istemediklerini, barış ve huzurun savunulması gerektiğini belirterek çelişkili bir vizyon sergilemiştir (Sputnik Türkiye, 2018a). Bu bağlamda, ordu kurumu daha çok ulusal düzeyde “güç gösterisine” yaramış ve seçim malzemesi olarak kullanılmıştır. Ancak, ordunun ne derece bir “siyasi esnekliği” olduğu ayrı bir tartışma konusudur.

Yeltsin döneminde müthiş bir sosyo-ekonomik güce ve devlet üzerinde eşdeğer bir etkiye kavuşan oligarkların Putin iktidarı ile beraber yer yer “cebir” kullanılarak<sup>6</sup> kontrol altına alınması, ilk zamanlarda Rusya içerisinde olumlu bir ekonomik durum yaratmış olmakla beraber; ilerleyen yıllarda Rusya’nın Gürcistan, Ukrayna ve Suriye’de açıktan askeri müdahaleler yapması ve AB-ABD ekseninde gelişen ekonomik rekabetten olumsuz etkilenmesi, bu havayı tersine çevirmiş ve düşen petrol fiyatları neticesinde ekonomik açıdan daha kırılgan bir Rusya yaratılmıştır. Her ne kadar Rusya askeri anlamda GSYH’ne oranı olarak Suudi Arabistan’dan (GSYH’nin %9.8)<sup>7</sup> daha

<sup>6</sup> Rusya’da 1990’ların başında ortaya çıkan ve milyarlarca dolar servet yaparak ülke yönetimiyle karanlık ilişkilere girdiği öne sürülen ünlü Rus oligarkların başında gelen Boris Berezovski’nin İngiltere’de öldürülmesi ve dünya kamuoyunu da uzun süre meşgul eden 8 milyar dolarlık servete sahip petrol baronu Mihail Hodorkovski’nin tutuklanması buna örnek olarak verilebilir.

<sup>7</sup> “The World Bank, Military Expenditure (% of GDP)”, 2016 verileri.



az bir bütçeye sahip olsa da (Rusya'nın GSYH'nın %5,4'ü), silahlanma politikalarına devam etmektedir. Özellikle de T-14 Armata Modern Tank programı neticesinde birçok ekonomik maliyete katlanan Putin yönetimi (Science&Tech, 2016); aynı zamanda NATO karşısında, Sovyet sonrası dönemde yumuşayan silahlanma yarışını da tekrar başlatmıştır denilebilir (Rusokova, 2018). Bu agresif tutum neticesinde “Putin'in olmadığı” bir Rusya, *güçsüz* bulunabileceği için açık hedef haline de gelebilir. Batı bloğu, bu noktada zayıf bir merkezi idare yaratacak eylemlere destek vererek, daha *özerk federe unsurların olduğu bir federasyon* için Rusya içindeki bazı etnik azınlıkları öne çıkarıp idari yapıyı zayıflatmayı dahi deneyebilir. Bu çerçevede, Putin yönetiminin bizzat kendine bağladığı Rusya içindeki güçlü örgütsel yapının; daha sağlıklı ve istikrarlı bir Rusya için en yakın zamanda daha fazla “güçler ayrılığının” sağlanacağı ve “Putin dönemindeki işlevselliğini de kaybetmeyecek” bir hükümet sistemine adapte edilmesi çıkar yol olarak gözükmektedir. Aksi halde olumsuz sonuçların tüm bölgeyi etkileyecek düzeyde bir karmaşaya yaratması mümkündür.

## **Sonuç**

Rusya'da yönetim yapısı, Orta Çağ'dan günümüze birçok farklı durum ve unsurdan etkilenerek “kendine has” bir gelişme göstermiştir. Rusya, şehir devletlerinden feodal düzene, imparatorluktan komünist Sovyet rejime ve son olarak kendine özgü federal sisteme kadar belki de dünya üzerinde en çok değişim yaşıyan ülke olmuştur. 18. yüzyıldan itibaren önemli bir aktör haline gelen Rusya; Stalin dönemi Sovyetlerinde artık dünyanın iki küresel gücünden biri olmuştur. İnsanoğlunun uzay dâhil pek çok sınırını aşmasıyla hayranlık yaratan ve aynı ölçüde de korkarak yaşadığı Soğuk Savaş döneminde; Rus etkisi tüm “Doğu Bloğu” üzerinde genel kabul edilen bir sistem haline gelmiştir.

Tarihinin ilk dönemlerinde güçlü bir desantralize yapı gösteren Rus idari teşkilatlanması; gerek dış etkenler gerekse iç mücadelelerden ötürü zamanla güçlü merkezi idarenin ipleri elinde tuttuğu bir yönetim yapısına kavuşmuştur. İmparatorluk dönemiyle beraber merkezi yönetim lehine alınan kararlar artmış; neticede genel huzursuzluk, ağır savaş koşulları ve açlık gibi daha temel etmenlerden ötürü çeşitli isyan girişimlerinin ardından 1917'de Ekim Devrimi'yle imparatorluk yıkılarak ülke iç savaşa girmiştir. Komünist Bolşeviklerin iç savaşı kazanmasıyla beraber Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği kurulmuş; 1991 yılının Aralık ayına kadar resmi sistem olarak uygulanmıştır.

Tarihin en dramatik anlarından biri olarak kabul edilebilecek Sovyetlerin dağılmasıyla beraber, Rusya kısa bir “fetret” devrine girmiş; büyük hızla değişen sisteme kurumlar adapte olmakta zorlanmış ve kargaşaya tüm kurumlar ve

halk üzerinde etkili olmuştur. Yeltsin döneminde bu sıkıntılara yönelik “geçici” ve “iyi düşünülmeden uygulanmış” çözümler getirilerek terazi dengede tutulmaya çalışılmıştır. Ancak, bununla beraber “asimetrik ve kontrolsüz” bir federatif yapı oluşmuştur. Bu yapı Federe Çeçen Cumhuriyeti’nin tek taraflı bağımsızlığını ilan etmesiyle savaş ortamı bile yaratmıştır.

Tüm bu olumsuzluklara çözüm olarak Putin “bir umut gibi” Rus yönetiminin başına geçmiş, 2000 yılındaki başkanlık seçimlerini kazanmasıyla beraber politikalarını uygulamaya koymaya başlamıştır. “Fetret devrini” sonlandıran gerek *çok merkezliyetçi* gerek *agresif* sayılabilecek uygulamaları ile ilk yıllarda Rusya birer birer sıkıntılarından kurtulmuş ve tekrar küresel düzeyde rekabet edebilecek hale gelmiştir. Ancak, Putin yönetiminin bu eylemleri gerek iç politikada gerekse dış ilişkilerde her zaman olumlu bir etki yaratmamış; günümüzde Soğuk Savaş ortamını daha bölgesel aktörler üzerinden tekrar devam eder hale getirmiştir (Erdem, 2013: 845).

Özellikle Putin’in tüm yetki ve denetlemeyi kendisi, daha doğrusu federal merkezi hükümet üzerinde toplaması; “daha çok günü kurtaran ancak yokluğunda eskisi gibi sıkıntılara açık olabilecek” bir durum yaşanmasını da akıllara getirmektedir. Günümüzde her an tüm hızıyla devam eden bu küresel rekabet ortamında, yakın gelecekte “Putin’in olmadığı bir Rusya” hemen her çevre için bir merak ve ilgi konusu haline gelmektedir. Çünkü Putin tek başına Rusya ile özdeşleşmiş; aynı şekilde de Rusya Putin ile özdeşleşmiştir demek hiç de yanlış bir tanımlama olmayacaktır. Bu bağlamda, akademik çalışmalar ile Putin sonrası Rusya Federasyonu’nun yönetsel çerçevede incelenmesi; Rusya çalışmaları için sağlıklı bir perspektif oluşmasına yardımcı olacaktır.

## Kaynakça

- Akyol, Taha “Putinizm”, <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/taha-akyol/putinizm-40761062> (05.03.2018)
- Allik, Jüri vd., “Personality Profiles and the ‘Russian Soul’: Literary and Scholarly Views Evaluated”, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 32, No. 3, 2011, s. 372-389.
- Andreyev, Nikolay, “Pagan and Christian Elements in Old Russia”, *Slavic Review*, Vol. 21, No. 1, 1962, s. 16-23.
- Antonova, Victoria, “Developing an Inclusive Culture of Public Social Services in Russia: Rhetoric, Policies and Practices”, *International Social Work* 2014, Vol. 57, No. 5, 2014, s. 497-510.
- Mehmet, Aslan, “Rusya ve Devletçilik”, *Rusya Stratejik Araştırmaları-2*, 1. Baskı, (Ed. Dr. İhsan Çomak), TASAM, İstanbul 2009, s. 47-53.

- Bahl, Roy, “Fiscal Decentralization: Rules and Guidelines for Policy Design, Proceedings of the Workshop on Municipal Development Finance, *Inter-American Development Bank*, 1999, s. 1-43.
- Büyükakıncı, Erhan, “Rus Dış Politikasında Ekonomik Bölgeselleşme: Avrasya’cı Bütünleşme Model’inden Söz Edilebilir Mi?”, *Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı*, 2013, s. 403-410.
- Campbell, Adrian, “State Versus Society? Local Government and the Reconstruction of the Russian State, *Local Government Studies*, Vol. 32, No. 5, 2006, s. 659-676.
- Campbell, Adrian, “Imperialism” and “Federalism”: The Ambiguity of State and City in Russia”, *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, 1. Baskı, (Ed. Uğur Sadioğlu & Kadir Dede), IGI Global, Hershey, PA, ABD 2016, s. 353-372.
- Çobanoğlu, Sedat, “Sovyet Sonrası Dönem Rusya’ında Devletin Yeniden Yapılanma ve Reform Süreci”, *Yüksek Lisans Tezi*, Balıkesir Üniversitesi 2014.
- Çomak, İhsan, “Neden Rusya Stratejik Araştırmaları?”, *Rusya Stratejik Araştırmaları-1*, 1. Baskı, (Ed. Dr. İhsan Çomak), TASAM, İstanbul 2006, s. 9-10.
- Çomak, İhsan, “Rusya’nın Dünya Ticaret Örgütü’ne Üyelik Çabaları ve “Süper Güç” Kompleksinin Dış Politikada Oluşturduğu Sorunlar”, *Rusya Stratejik Araştırmaları-2*, 1. Baskı, (Ed. Dr. İhsan Çomak), TASAM, İstanbul 2009, s. 83-101.
- Davoodi, Hamid ve Zou Heng-fu, “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, No. 2, 1998, s. 244-257.
- Dervişoğlu, Salim, vd., *Rusya – Dış ve Güvenlik Politikalarının Küresel amaçları ve Bölgesel Yansımaları*, Rapor No:73, BİLGESAM, İstanbul 2017, s. 6-40.
- Dowlet, Kathleen, “Local Government Transparency in East Central Europe”, *Local Governments Studies*, Vol. 32, No. 5, 2006, s. 563-583.
- Dualı, Şir Muhammed, *Başlangıçtan Günümüze Rusya’da Din-Devlet İlişkileri*, İz Yayıncılık, 2014.
- “Oleg, Ruler of Novgorod”, *ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA*, <https://www.britannica.com/biography/Oleg> (11.03.2018)
- Erdem, Ekrem, “Post-Sovyet Ülkeler Arasında Bölgeselleşme Eğilimleri”, *Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı 2013*, 2013, s. 840-846.
- Franzke, Jochenf, “Structure of The Local Tiers in Germany: Trends and Challenges in Local Governance and Autonomy”, Uğur Sadioğlu ve Kadir Dede

(Ed.), *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments*, IGI Global Publishing, Hershey, Pennsylvania (USA), 2016, s. 51-70.

Hinton, Harold, "Urban Administration in Post-Soviet Russia: Continuity and Change in St Petersburg", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 13, No. 4, 1995, s. 379-393.

Güler, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimler – Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım", 3. Baskı, İmge, Ankara 2006, s. 149-154.

Kacowicz, Arie, "Latin America and the World: Globalization, Regionalization, and Fragmentation", *Nueva Sociedad*, S. 214, 2008.

Kalgin, Alexander, "Performance Management in the Russian Public Sector: Evidence of Data Manipulation at the Regional Level", *Workshop on Local Governance and Democracy in Europe and Turkey*, 2013, s. 131-163.

Keleş, Ruşen, *Kentleşme Politikası*, 15. Baskı, İmge, Ankara 2016, s. 100-101.

Koldunova, Ekaterina, "Russia as a Euro-Pacific Power: Dilemmas of Russian Foreign Policy Decision-Making", *International Relations 2015*, Vol. 29, No. 3, 2015, s. 378-394.

Ledyaev, Valeri ve Alla Chirikova, "Power in the Local Russian Communities: Patterns of Interaction Between Legislative and Executive Branches of Local Government", *Urban Affairs Review*, 2016, s. 1-35.

Lee, Stephen J., *Aspects of European History 1494-1789*, Routledge, 1978, s.27-29.

Orhan, Gökhan ve Sedat Çobanoğlu, "Sovyet Sonrası Dönemde Rusya'da İdari Reform Politikaları", *Yasama Dergisi*, S. 30, 2015, s. 44-69.

Onay, Yaşar, "Vladimir Putin'in Başkanlığı Bir KGB Projesi Mi?", *Putin'in Ülkesi: Yeni Yüzyıl Eşiğinde Rusya Federasyonu Analizi*, 1. Baskı, (Ed. Doç. Dr. İrfan Kaya Ülger), Seçkin, Ankara 2015, s. 21-71.

Özbay, Fatih, "Tarihsel Süreç İçerisinde Ruslar ve Rusya", *Rusya Stratejik Araştırmaları-1*, 1. Baskı, (Ed. Dr. İhsan Çomak), TASAM, İstanbul 2006, s. 13-44.

Platonova, Natalia Victorovna, "Peter the Great's Government Reforms and Accounting Practice in Russia", *Accounting History*, Vol. 14, No. 4, 2009, s. 437-464.

Popa, Victor ve Munteanu, Igor, "Local Governments in Eastern Europe, In the Caucasus and Central Asia", *Local Government Reforms in the Former Soviet Union: Between Hope and Change*, 2001, s. 21-43.

- Cost of Russia's Armata-T-14 tank to fall by half", [https://www.rbth.com/defence/2015/09/25/cost\\_of\\_russias\\_armata\\_t-14\\_tank\\_to\\_fall\\_by\\_half\\_49585.html](https://www.rbth.com/defence/2015/09/25/cost_of_russias_armata_t-14_tank_to_fall_by_half_49585.html) (11.03.2018).
- Rusya Federasyonu Anayasası (30 Aralık 2008 tarihli Değişiklikler ve İlaveler ile), <http://www.constitution.ru/en/10003000-04.htm> (10.03.2017).
- Stone, Oliver, "The Putin Interviews", *Showtime Documentary Films & New Element Media*, ABD 2017 (15.07.2017).
- Sputnik Türkiye, "Putin Silahlanma Yarışı Planlamıyoruz", <https://tr.sputniknews.com/savunma/201803191032697128-putin-silahlanma-yarisi-planlamiyoruz/>, 19 Mart 2018, 2018a, (23.03.2018).
- Sputnik Türkiye, "Rusya'da 'Vladimir Putin'li yeni dönem", <https://tr.sputniknews.com/trend/rusya-vladimir-putin-devlet-baskanligi-secimi/>, 23 Mart 2018, 2018b, (23.03.2018).
- Tellal, Erel ve Nuray Keskin, "Rusya Federasyonu'nda Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 3. Baskı, (Ed. Koray Karasu), İmge, Ankara 2013, s. 349-452.
- "The World Bank, Military Expenditure (% of GDP)", [https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?order=wbapi\\_data\\_value\\_2012+wbap](https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?order=wbapi_data_value_2012+wbap) (11.03.2018)
- Tlostanova, Madina, "Between the Russian/Soviet Dependencies, Neoliberal Delusions, Dewesternizing Options, and Decolonial Drives", *Cultural Dynamics* 2015, Vol. 27, No. 2, 2015, s. 267-283.

