

Orta Asya Ülkelerinde Kamu Yönetiminin Dönüşümü

Handan ERTAŞ*
İsmail SEVİNÇ**

ÖZET

Kamu Yönetiminde idareyi geliştirme, yeniden düzenleme ya da yapısal dönüşüm, dünyadaki tüm ülkelerinin gündeminde olan bir konudur. Siyasi rejimi ne olursa olsun kamu yönetiminin dönüşümü, bugün gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gündemini meşgul eden konuların başında gelmektedir. Özellikle 1980'den sonra dünyada yaşanan gelişmeler, kamu yönetiminin yapısal dönüşümünü bir ihtiyaç olmaktan çıkartıp bir zorunluluk haline getirmiştir.

Kamu yönetimi alanında yaşanan değişimi anlayabilmek öncelikle dünyada yaşanan değişim sürecini anlamaktan geçmektedir. Kamu yönetimi alanında yaşanan değişimin siyaset, ekonomi ve toplumsal alandaki temel düşünce akımları, tarihsel dönüm noktası niteliğindeki önemli olaylar ve olgularla birlikte ele alıp değerlendirmek bir zorunluluk haline gelmiştir.

Özellikle Doğu Blok'unun çökmesiyle birlikte dünya genelindeki iki taraflı politik güç rekabeti ve ideolojik bloklaşma son bulmuştur. Merkezi planlamacı kamu yönetimi sistemlerinin esnekleşmesi, iletişim ve bilgi teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte ekonomik alanda hızlı bir uluslararasılaşma yaşanmıştır. Buna ek olarak ulus devletlerin sınırlarını aşan şiddetli bir rekabet tüm dünyaya egemen olmuştur. Bu periyotta bireyin temel hak ve özgürlüklerinin önemi ortaya çıkmıştır. Bu durum vatandaşın kamu otoritesi ve devlete karşı olan bakış açısını değiştirmiştir. Diğer taraftan kamu hizmetinin kaliteli ve şeffaf bir biçimde yerine getirilmesine yönelik istek ve beklentiler artmıştır. Ayrıca bu durum, demokratik mekanizmalara işlerlik ve etkinlik kazandırmış ve vatandaşların yaygın bir biçimde yönetime katılma taleplerinin gündeme gelmesine yol açmıştır. Böylece bir önceki döneme ait zihniyet dünyası ve bu dünyaya has yönetim anlayışı değişmiştir. Özgürlükçü, ekonomik ve siyasal düşüncenin temel dayanakları olan bireycilik, esneklik, girişimcilik, etkenlik, kar elde etme, risk alma ve yarışmacılık gibi unsurlar, ortaya çıkan yeni ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılanmanın temel değerleri haline gelmiştir.

Bu çalışmada kamu yönetimindeki bu dönüşümün temel araçlarından faydalanarak bağımsızlık sonrası Orta Asya ülkelerinde söz konusu olan kamu yönetimi reformları incelenmektedir. Çalışmada gerek merkezi planlamacı ekonomik sistemden serbest piyasaya geçişi sağlayan kamu yönetimi reformları, gerekse devlet vatandaş ilişkileri ve yeni anlayışta ki devletin rolünü ilgilendiren dönüşüm süreçleri de ele alınmıştır. Böylece bu ülkelerde ne derece bir değişim olduğu ve ne derece geçmiş yapıyla bağlantılı bir direnç yaşandığı, dönüşümün kurumsal yapılarının ne derece oluşturulabildiği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Devlet, Geçiş Ülkeleri, Küreselleşme, Yeni Kamu Yönetimi, Orta Asya Ülkeleri
Çalışmanın türü: Araştırma

The Transformation Of Public Administration In Central Asia Countries

ABSTRACT

Developing, reforming or structural transformation of management in Public Administration is an issue in all countries agendas. No matter what the political regime is, transformation of public administration is one of the issues that occupies the agendas of developed and developing countries. Developments especially after 1980 made structural transformation of public administration compulsory rather than necessity.

One must understand the process of change in the world to be able to understand the change in public administration. The change in public administration is to be discussed and evaluated in collaboration with politics, economy, mainstream movement of thoughts in society and important milestones and facts in history.

Especially, after the downfall of the Eastern Block, the bilateral politic power opposition and the ideological blocking had ended. The flexibility of the public administration systems caused the improvement of the communication and the information systems and also it caused a rapid internalization in economy. In addition, the violent opposition which was beyond the boundaries had covered the whole world. In this period, the individual rights and independence had revealed its importance. This situation had changed the citizens' public authority and the point of view against the government. On the other hand, people

* Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi

** Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi

started to demand a more qualified and transparent public service. In addition, this situation brought operability and activity to democratic mechanisms and it also caused citizens to be a part of the administration. Thus, the mentality and the administration understanding which were belong to the previous period had changed. Individualism, flexibility, entrepreneurship, effectiveness, profit obtainment, risk taking and competitiveness had become main factors of the new economic, social and political reconstruction.

In this study, reforms in public administration of Central Asia countries after independence is analyzed by making use of basic means of transformation in public administration. Public administration reforms both are ensuring the transition from central planning economy system to free market economy and relations between state and citizen relationships, transformation processes in state's role in new understanding. Thereby, it is aimed to put forth to what extend the change happened in these countries, to what extend the resistance related to the previous structure happened and to what extend organizational structure of transformation was constituted.

Keywords: State, Transition Countries, Globalization, New Public Management, Central Asia Countries

Type of the Study: Research

1. Giriş

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra kamu yönetimi disiplinde yaygın olarak “Geçiş Ülkeleri” kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bunun en önemli sebebi SSCB'nin dağılmasıyla birlikte, Orta ve Doğu Avrupa'da ve Orta Asya'da oluşan pek çok ülkenin merkezi planlamacı kamu yönetimi sisteminin başarısızlığından dolayı “Yeni Kamu Yönetimi”ne (YKY) geçiş çabasını kamu sektörünün yeniden yapılanmasında tercih olarak benimsemeleridir. Söz konusu bu ülkelerin kamu sektörlerini halen daha yeni kamu yönetimine dönüştürme çabaları devam ettiği için “geçiş ülkeleri” olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla geçiş ülkeleri deyimi, merkezi planlamacı ülkelerin sistemlerini KYK anlayışına dönüştürmeye yönelik çabalarını ifade etmek için de kullanılmaktadır.

1980'li yılların ikinci yarısında Sovyetler Birliği'nin çökmesi, dünya genelindeki iki taraflı siyasal güç rekabetini ve ideolojik bloklaşmayı da sona erdirmiş, devlet ve kamu yönetimi sistemlerinde merkezi planlamacı sistemi uygulayan ülkelerin yapılarını da esnekletirmiştir. Bununla birlikte bu süreçte iletişim ve bilgi teknolojilerinin hızlanmasıyla ekonomik alanda da hızlı bir küreselleşmenin yaşanması devletlerin sınırlarını aşan şiddetli bir rekabetin tüm dünyaya egemen olmasına yol açmıştır. Ayrıca bu süreçte özellikle neoliberal politikaların tetiklenmesiyle bireyin temel hak ve özgürlüklerinin önemi artmış ve vatandaşın devlete karşı olan bakış açısı da değişmiştir.

YKY'nin ekonomik dayanağını oluşturan neoliberal anlayış doğrultusunda özellikle kamu hizmetlerinin hesap verebilir, kaliteli ve şeffaf bir biçimde yerine getirilmesine yönelik istek ve beklentiler artmış ve demokratik mekanizmalara işlerlik ve etkinlik kazandırılması yoluyla bireylerin etkin bir biçimde yönetime katılma talepleri gündeme gelmiştir. Böylece tüm dünya genelinde “eski kamu yönetimine” ait zihniyet dünyasının ve bu dünyaya has yönetim anlayışının değişmesiyle birlikte; yeni anlayışın temel dinamiklerini oluşturan demokratiklik, yurttaş odaklılık, esneklik, girişimcilik, etkinlik, sonuç odaklılık ve hesap verebilirlik gibi unsurlar, ortaya çıkan yeni yönetsel, toplumsal ve siyasal yapılanmanın temel ilkeleri haline gelmiştir.

Planlamacı bir kamu yönetimi yapılanmasından daha esnek ve piyasa odaklı sisteme geçmeye çalışan geçiş ülkelerinde reformlar aslında kamu sektörünün etkinleştirilmesinin ötesinde, daha kapsamlı bir siyasal ve toplumsal dönüşümü ifade etmektedir (Gleason, 2004: 4). Ayrıca sözkonusu bu ülkelerin reform süreçleri hepsini tek bir kategori içerisinde değerlendirmeye alamayacak derecede bir çeşitlilik göstermektedir. Özellikle Orta Asya ülkeleri, Sovyetler Birliği ile sıkı bütünleşmiş olmaları ve başlangıç koşulları itibarıyla diğer geçiş ekonomilerinden oldukça farklı niteliklere sahiptirler (Smyth, 1998: 12). Aynı şekilde bu ülkeler de kapsamlı bir reform hareketinin bulunmadığı ülkelere geniş ölçekli reformlara girişilen ülkelere doğru önemli derecede farklılaşmaktadır.

Özellikle kamu sektöründe neredeyse tüm dünya genelinde görülen küresel reform hareketi, geçiş ülkeleri olarak tanımlanan bu ülkelere bir yandan baskı yaratırken, diğer yandan bu ülkeler, piyasa ve kamu sektörünün işleyişini sağlayacak kurumlar yaratma sorunuyla da karşı karşıya kalmışlardır. Kamu sektöründeki değişimin karmaşık süreci, bu ülkelerin her birinde farklı yapılar ortaya çıkarmakla birlikte, bazı ortak sorunlarla da yüz yüze bırakmıştır. Reform sonuçları açısından da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Orta Asya ülkelerinde, yaklaşık yirmi beş yıllık bir deneyime rağmen reformların tam anlamıyla hedeflerine ulaştığı ileri sürülemez (Weder, 2013: 42).

Kamu sektörü ve buna bağlı olarak aslında devlet örgütlenmelerini merkezi planlamacı gelenekle oluşturan Orta Asya ülkeleri de bu süreçte çeşitli derecelerde de olsa büyük bir reform çabasına girişmişlerdir. Sözkonusu bu ülkeler, bu ortamda başta serbest ve rekabetçi piyasa koşullarının egemen kılınması ve özelleştirme çeşitli türleri olmak üzere neoliberal ve serbest piyasa yönelimli reform programlarının içerdiği pek çok kurum, mekanizma ve yöntemle yüz yüze gelmişlerdir. Doğal olarak, merkezi planlama modelinin genel özelliklerini taşıyan bu ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde de ister reform politikası kaynaklı ister uygulama kaynaklı olsun bazı belirsizlik ve sorunlar sözkonusu olmuştur. Kimi zamanlar bu reform stratejileri içerikleri fazla sorgulanmadan benimsenmiş ve uygulanmaya çalışılmış, kimi zamanlarda ise mevcut yapının değişmesini istemeyen kesimler tarafından yine sorgulanmadan engellenmeye çalışılmıştır.

Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde, merkezi planlamacı kamu yönetimi sistemlerinin genel karakteristikleri ve çöküş nedenleri ele alınacaktır. İkinci bölümde geçiş ekonomisi kavramı ve geçiş sürecinin temel yapısal sorunları incelenecektir. Üçüncü bölümde ise geçiş ekonomisi olarak Orta Asya ülkelerinde planlamacı sistem sonrası kamu yönetimindeki dönüşümün kurumsal dinamikleri ve karşılaşılan sorunlar incelenecektir.

2. Merkezi Planlamacı Kamu Yönetimi Sistemlerinin Çöküşü

Genel itibarıyla kamu yönetimi sistemleri, uygulama açısından bir kutupta tamamen devlet tekelinin olduğu; kamusal değerlerin ve kamusal kaynakların dağılım kararlarının tamamen merkezi bir otorite tarafından verildiği “merkezi planlamacı sistemler” ve diğer kutupta, bu kararların büyük çoğunlukla piyasa tarafından verildiği ve özel sektör ve sivil toplumun sistemde önemli ağırlığının olduğu “serbest piyasacı sistemler” şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Merkezi planlamaya sahip olan ülkelerin siyasal ve sosyal gelişimleri merkezden yönetilen bürokratik bir çerçeve içerisinde olmuştur. Bu sistemlerde daha çok toplumsal amaçlar ön plana alınmış ve buna bağlı olarak bireysel amaçlar geri plana itilmiştir. Sosyalist ekonomi olarak da adlandırılan bu sistemler, kapitalist sistemin toplumda tüm fertlerin refahının, tam kullanım ve iktisadi etkinlik ilkelerinin tam sağlanamayacağı düşüncesinden hareketle belirli bir azınlığın refaha ulaşacağı ve ekonomide istikrarsızlık ve dalgalanmaların yaşanacağı tezini savunarak kapitalist sisteme tepki olarak öngörülerini geliştirmiştir (Çokgezen, 2004: 79-94). Bu aşamada planlamacı sistemin bir tanımı yapılacak olunursa; üretim araçları mülkiyetinin büyük oranda kamuya ait olduğu, bu araçların insanların ihtiyaçlarını karşılamak üzere toplumu yöneten organ tarafından üretime tahsis edildiği iktisadi organizasyon biçimidir (Şahin, 2002: 36).

1917’de gerçekleşen Sovyet Devriminden 1980’li yılların ortalarına kadar devam eden yaklaşık yetmiş yıllık dönem, genelde sosyalizm ve kapitalizm, özelde de İkinci Dünya Savaşı’nın ertesinden itibaren merkezi planlamacı kamu yönetimi sistemi ile serbest piyasacı kamu ve ekonomik sistem arasındaki mücadelenin de dönemi olmuştur (Manning ve Parison, 2004: 8). Aslında sosyalizm ve beraberindeki kamu yönetimi anlayışının ilk uygulandığı ülke olan Sovyetler Birliği’nin siyasal ve sosyal kurumsal yapısının bu mücadeleyi sürdüremeyeceği 1970’li yılların ortalarından itibaren anlaşılmaya başlanmıştır. Özellikle 1980’li yıllardan sonra hızla değişen dünyada oluşan yeni küresel eğilimler ve yeni küresel değerler devletin görevlerini ve ekonomik rollerini de hızla değiştirmiştir. Bunun sonucunda da birçok ülkede planlamacı devlet anlayışı yıkılmış ve bunun yerini piyasa ekonomisini benimsemiş dışa açık ve rekabetçi devlet ve kamu yönetimi anlayışı almıştır (Gomulka, 2000: 32).

1970’lerin ortalarına kadar planlamacı ekonomik sistemin sergilediği büyüme performansı, çoğu ülke ekonomilerini planlı kalkınma modeli ile cazip bir merkez haline getirmiş olmasına rağmen, planlamacılıkta yaşanmaya başlanan hantallıklar ve yeni tekniklerin geliştirilmemesi, verimliliğin arttırılmaması ve üretimde ekstansif üretimden entansif üretime geçilememesi bu sistemi 1970’lerin sonlarında durağanlığa ve tıkanıklığa sürüklemiştir (Egeli, 2002: 56-72). Yaşanan bu sorunların aşılması için yeni arayışlara girişilmiş, 1980’lerde perestroyka (yeniden yapılanma) ve glasnost (açıklık) olarak tanımlanan yenileşme hareketleri başlatılmıştır (Kernaghan, 2000: 23-46). Ancak 1990’lara gelindiğinde, belki de 20. yüzyılın en önemli sosyo-politik- ekonomik olayı gerçekleşmiş ve planlamacı ekonomik sistem çökmüştür (Behn, 2001: 63-80). Bu gelişme ile SSBC bünyesinde bulunan birçok ülke ile yine planlamacı sistemi uygulayan

diğer ülkeler, eski sistemden piyasa ekonomisine yönelik programları uygulamaya başlamışlardır (Przeworski, 1998: 411-430).

Temelde kamu yönetiminin dönüşümü olarak ifade edilen bu süreç 1990'lı yılların başından itibaren eski Sovyetler Birliği ülkelerinin tamamında yaşanmaya başlanmıştır. İlk başlarda bu sürecin yani piyasa sistemine ve demokratik topluma geçişin çok kolay ve çabuk olacağı düşünülmekteydi. Ancak, merkezi planlamacı sistemden esnek ve piyasa tabanlı sisteme geçmeye ve kamu sektörlerini de buna göre yeniden yapılandırmaya çalışan bu ülkeler arasında farklılıklar olduğu ve beklenin aksine dönüşümün hiç de kolay ve çabuk olmadığı, hatta sancılı olduğu geçen süreçte açık bir şekilde görülmüştür (Manning ve Parison, 2004: 6).

Merkezi planlamacı sistem, piyasa tabanlı sistemden kaynaklanan adaletsiz dağıtımın ve bölüşümün giderilmesi; sosyal refahın tüm bireyler için eşit sağlanmasını hedeflemiş olsa da gelinen noktada istenilen sonuca ulaşamamıştır. Hedeflenen amaçlara ulaşmak için sistem savunucuları tarafından ileri sürülen temel aşamalar olan, işçi sınıfının iktidara sahip olması, sosyalizm ve komünizm aşamaları gerçekleştirilememiştir. Komünizm aşamasının gerçekleşebilmesi için ilk iki aşamada güçlü role sahip olan merkezi yönetim ve bürokrasi sahip olduğu ayrıcalıkları kaybetme endişesiyle istenilen performansı ve değişimi gerçekleştirememiştir (Ovin, 2001: 133-146). Çünkü komünizm aşamasıyla devlet ortadan kalkacak ve bölüşümü sağlayacak herhangi bir kurumun varlığına ihtiyaç duyulmayacaktı. Bu nedenle gücü elinde bulunduran bürokrasi baskı ve sindirme politikasını kullanmaktan çekinmemiştir. Dolayısıyla devletin totaliter karakterinin ardında bürokrasinin ayrıcalıklarını koruma ve devam ettirme dürtüsü sürekli varlığını devam ettirmiştir. Ayrıca bürokrasi, toplumsal tepki ve protestoların sınıf mücadelesi olarak gösterilmesine izin vermemiştir (Rogovin, 2013). Dolayısıyla devrim sonrasındaki ayrıcalıklara rağmen halkın önünde herhangi bir alternatifin bulunmaması, konumu kabullenmeyi doğurmuştur (Pomfret, 2003: 442-465). Bu kabullenme üretim faktörlerinin etkinsiz kullanımını beraberinde getirmiştir. Bu durum tek partinin üstlenmiş olduğu roldeki eksiklikten de kaynaklanmaktadır. Komünist parti kuruluşunda "demokratik merkeziyetçilik" ilkesini taşıırken uygulamada merkeziyetçiliğin işlediği oranda demokratiklik işlememeye başlamıştır (Kobanbaev, 2003).

Sosyalist düşünceye göre; sosyalist devrim sonucunda ortaya çıkacak devletlerin, ikili karaktere sahip olacakları öngörülmüştür. Bir yanda, toplumsallaştırılmış mülkiyeti kapitalist düzene karşı savunan sosyalist karakter, diğer yanda ise, devlet belirli bir süre için bir azınlığa belirli ayrıcalıkları sağlamakla yükümlü olduğundan burjuva karakter. Bu sebeple devrim sonunda ortaya çıkan geçiş devleti, burjuvazinin olmamasına karşın, bir burjuva işçi devleti olarak adlandırılmıştır. Sosyalist düşünce, bu şekilde eşitsizliği azaltmayı hedeflemiştir (Rogovin, 2013). Ancak, sistemde baskın olan egemen bürokrasi, işçilerin bölüşüm konusunda hiçbir şekilde söz sahibi olmalarına izin vermemiştir. Bunun sonucunda, merkezi yönetim, kendisini güçlü bir kast haline getirmiştir. Sosyalist sistemde başlangıçtan itibaren eşitsizlik ve sosyal adaletin yokluğu bağlamında durum gelişmiş, kapitalist ülkelere göre daha kötü bir durum arz etmiştir (Işık, 2013). Dolayısıyla, sistemdeki ayrıcalıklar konusunun boyutundan çok insanların bilincinde nasıl bir yer ettiği daha büyük bir öneme sahiptir.

Sistemde özel girişimin bulunmaması, çalışanların verimliliklerini arttırmalarını sağlayacak ve daha fazla çalışmalarını teşvik edecek bir güdünün olmaması üretimde ciddi problemlerin yaşanmasını beraberinde getirmiştir. Herkese iş garantisinin sağlanması ve ücretlerde homojenliğin olması işçilerin performanslarını arttırmaları için bir gerekçenin bulunmadığı fikrinin yerleşmesine neden olmuştur (Aktan, 2000: 8). Dolayısıyla zaman içinde planlamacı sosyalist ekonomilerin işgücünde verimlilik düşmüş ve merkezi yönetimin tutumu işgörenlerde etkinsizliği teşvik etmiştir. Bu durum zamanla sistemin tıkanmasını ve nihayetinde çöküşünü beraberinde getirmiştir.

3. Geçiş Süreci Ve Temel Yapısal Sorunlar

Dünya ekonomisi 1980'lerin ortalarından itibaren oldukça önemli bir değişime maruz kalmıştır. Merkezi planlamanın egemen olduğu sosyalist yapıya sahip birçok ülke ekonomisi, piyasa ekonomisine dönüşen bir yapının içine girmiştir. Bu dönüşüm kamu yönetimi sistemleri, iktisat politikaları, kurumlar ve uygulamalardaki bir değişimi de kaçınılmaz olarak beraberinde getirmiştir (Matveeva, 1999: 23-44). Geçiş ekonomisi kavramı ile adlandırılan bu dönüşüm, sosyalist veya merkezi planlamacı ekonomik sistemleri

uygulayan ülkelerin, küreselleşme çağında ve açık ekonomi koşullarında, kendilerini piyasa ekonomisine uyarlamaları sürecidir (Bezemer, 2006: 11-35). Ancak, sosyalist veya karma ekonomiye sahip ülkelerin piyasa ekonomisine geçme çabaları, rasyonel bir altyapı oluşumunun sonucunda kendi rızalarıyla olmamıştır. Bir başka deyişle, geçiş ekonomisi sürecini başlatan, piyasa ekonomileri ile alternatifleri arasındaki rekabet sonunda, ikinci guruba dâhil ülkelerde iktisadi krizin ortaya çıkması; böylece karma ve sosyalist ekonomik örgütlenmelerin çökerek işlevlerini yitirmesidir (Matveeva, 1999: 23-44).

Piyasa ekonomisinin temel özellikleri açısından bir değerlendirmeye tabi tutulacak olunursa, dönüşüm sürecindeki bu ülkeleri iki ayrı gruba ayırmak mümkündür. Birinci grupta dönüşüm sürecini tamamlamış ve Avrupa Birliği adaylığına kadar gelmiş olan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Baltık Cumhuriyetleri yer alırken, ikinci grupta mülkiyet haklarının korunması ile uygulanması konusunda tereddütleri olan ve mali piyasaların istenen düzeyde gelişmediği Bağımsız Devletler Topluluğu ve Güney- Doğu Avrupa Ülkeleri yer almaktadır (Kubicek, 1998: 29-43). Baltık Cumhuriyetleri ile Orta Doğu ve Avrupa Ülkeleri yaklaşık son yirmi beş yılda, merkezi planlamacı sistemden piyasa tabanlı sisteme geçişin zor ve çetrefilli yollarını beklenilenin çok üzerinde bir performansla aşarken, Orta Asya Cumhuriyetleri aynı performansı gösterememişlerdir (Matveeva, 1999: 23-44). Aslında ülkeler arasındaki performans farkları bu ülkelerin reformlara başlamaları esnasında birbirlerinden farklı bir mirasa, diğer bir deyişle farklı başlangıç şartlarına sahip olmalarından kaynaklanmaktadır.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra ortaya çıkan ülkelerin ekonomi ve yönetim sistemlerinin reform sürecindeki nispi geri kalışları; bu ülkelerin Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ve Baltık Cumhuriyetlerine nazaran merkezi planlamacı sistem altında daha uzun kalmaları, Batı Avrupa pazarlarına daha uzak olmaları, Orta Asya Cumhuriyetleri ve Kafkasya Bölgesi'nin denize çıkışının bulunmayışı, eski Sovyet sisteminin aşırı ve sanayileşmiş yapısı nedeniyle (Havrylyshyn, 2000: 17-43). Ayrıca bu ülkeler Orta Asya Cumhuriyetleri karşısında, AB'ne katılma hazırlıklarının sağladığı ilave bir motivasyona da sahiptirler. Gerçekten de Orta Asya bölgesinin denize çıkışı olmaması sebebiyle bu bölgedeki ülkelerin ürünleri dünya pazarlarına uzak kalmakta, bu nedenle söz konusu cumhuriyetler üretime yönelik girdi temini ve lojistiği açısından eski Sovyet ticaret güzergâhlarına ağır bir şekilde bağımlı kalmaktadırlar (Gürgen, 2000: 52-75). Ayrıca başka bir etkende Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İkinci Dünya Savaşı'na kadar dünyanın en zengin, müreffeh ve gelişmiş bölgelerinden birisinde yer alırlarken, Orta Asya Cumhuriyetleri coğrafyasının büyük bölümünde göçebeliliğin hüküm sürdüğü bilinmektedir (Havrylyshyn, 2000: 17-43). Yukarıda da belirtildiği gibi, denize çıkışı olmayan Orta Asya Cumhuriyetlerinin, demokrasi ve müteşebbis kültürünün hâkim olduğu Batı ülkelerinin sınır bölgesindeki Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri'ne göre dezavantajlı olmaları, bu Cumhuriyetlerde tarımın ekonomideki payının daha yüksek ve şehirleşmenin daha düşük bir seviyede bulunması da gerekli geçişin veya kamu yönetimlerindeki dönüşümün sağlanamamasında önemli etkenlerden biridir (Gürgen, 2000: 52-75).

Geçiş ülkelerinin dönüşüm süreçlerinde kamu yönetimlerinin başlıca görevleri; sosyal hizmetleri yerine getirmek, kamu hizmetlerini finanse etmek için gerekli kamu gelirlerini artırmak, kamu gelirlerini verimli alanlara harcamak, sözleşme ve mülkiyet haklarını korumak, kamusal malları sunmak ya da üretmek ve piyasa mekanizmasının etkin çalışmasının sağlanması için gerekli önlemleri almaktır (Turan, 2007: 20). Merkezi planlamaya dayalı bir idari yapıdan piyasa mekanizmasını temel alan bir kamu idaresi sistemine geçişte devletin idari sistemdeki payının küçültülmesi hem nicelik hem de nitelik açısından devlete farklı işlevler yükler (World Bank, 2013: 78). Artık devletin hem ekonomideki payı azalacak hem de kamu sektörünün işlev açısından amaçları ve öncelikleri değişecektir (Matveeva, 1999: 23-44).

Geçiş ülkelerinin tümünde piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak yönünde bir çaba olsa da bu ülkelerin çoğu bu amaçlarına ulaşmada başarılı olamamışlardır. Çünkü bu ülkelerin başlangıç koşulları birbirlerinden farklılık göstermektedir. Geçiş sürecinde Doğu Avrupa ülkeleri ile Baltık Cumhuriyetleri'nin çoğu uyguladıkları reform hareketleriyle Avrupa Birliği'ne tam üye olacak konuma kadar başarılı olmuşlar ancak Orta Asya Cumhuriyetleri uyguladıkları dönüşüm programında beklenen başarıyı gösterememişlerdir (Tandırıcıoğlu, 2002: 12-22).

Bazı geçiş ülkelerinin özellikle kamu yönetiminin dönüşümünü sağlayacak reformlarda başarısız olmalarının altındaki sebepler şu şekilde sıralanabilir (Boettke ve Leeson 2013):

- Siyasal yapılanmanın tek parti tekelinde olması

- Sektörel bazda aynı şekilde tekellerin sözkonusu olması
- Tüm sektörlerde elde edilen ürünlerin kalitesizliği
- Tüketim mallarındaki kıtlık olgusu
- Sürekli olarak sözkonusu olan bastırılmış enflasyon
- Bütçenin gevşek olmasına bağlı olarak ortaya çıkan mali dengesizlikler
- Sosyal güvenlik önlemlerinin işsizliği teşvik edecek şekilde olması

Geçiş ülkelerinde uzun yıllardır uygulanmaya çalışılan reformların başarısı kuşkusuz sözkonusu bu unsurların ne ölçüde giderildiği ile ilgilidir. Diğer bir deyişle, bu unsurların sırasıyla piyasa mekanizması ortamını yaratacak boyuta çekilmesi gerekmektedir.

Bunun için yapılması gerekenler şu şekilde özetlenebilir (Altay, 2013);

- Siyasetteki tekellerin rekabetçi demokratik bir düzene dönüştürülmesi gerekir
- Ekonomideki tekellerin serbest piyasanın ruhuna uygun rekabetçi yapıya dönüştürülmesi gerekir
- Serbest fiyat düzenine geçilerek malların kıtlığının giderilmesi sağlanmalıdır
- Ekonomide gerekli mali disiplin ortamının oluşturularak mali dengesizliklerin azaltılması için önlemler alınmalıdır
- Sıkı para politikaları uygulanarak enflasyonla mücadelede edilmelidir
- İş yaşamında etkinsizlikleri ortaya çıkaran uygulamaların etkinliği teşvik eden bir yapıya kavuşturulmaları gerekmektedir.

Bunlar yerine getirildiğinde ekonomide merkezi karar alma mekanizmasının yerine, özgürce ekonomik kararların alınabildiği liberal bir ekonomik sistemden bahsetmek mümkün olabilir.

Merkezi planlamanın geçerli olduğu bir kamu yönetimi sisteminden piyasa mekanizmasına doğru adımlar atan, iktisadi, siyasal, kurumsal ve sosyal reformların yürütülmeye çalışıldığı geçiş ülkelerinde devletin idari/ekonomik sistemdeki rolünü sorgulamak bir anlamda reform sürecindeki en önemli adımdır (Matveeva, 1999: 23-44). Çünkü geçiş ülkelerinde devletin sahip olduğu vergileme, harcama, borçlanma ve para basma yetkilerinin mutlaka anayasal normlarla sınırlandırılması önem taşımaktadır (Aktan, 2002: 54).

Bundan hareketle geçiş ülkelerinin piyasa mekanizmasına geçişte karşılaştıkları sorunlar ve bu ülkelerin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Işık, 2013: 8):

- Geçiş ekonomileri, doğal kaynaklarını etkin kullanma açısından zayıf bir görünüm sergilemektedirler. Bazı ülkelerin doğal kaynaklardan yoksun olması bazılarının ise bu doğal kaynaklara sahip olmalarına rağmen, bunu gerçek değeri üzerinden uluslararası pazara ihraç yol ve olanaklarının bulunmaması, gerekli altyapı ve teknolojiye sahip olmaması sonucunda etkin kullanımın sağlanamaması nedeniyle küresel rekabeti kaybetmişlerdir.
- Bağımsızlığa hazırlıksız olarak yakalanan bu ülkeler kendilerini sistem değişiminden kaynaklanan mali kriz içerisinde bulmuşlardır. Makroekonomik istikrarsızlık, bağımsızlık sonrası geçiş ekonomilerinin temel özelliklerinden birisidir. Hemen hemen bütün geçiş ekonomilerinde ilk yıllarda yüksek enflasyon ve ekonomik büyümede keskin düşüşler yaşanmıştır.
- Sovyetler Birliği'nin dağılması sürecinde, artan ekonomik ve sosyal yozlaşmanın neden olduğu rüşvet ve yolsuzluk, geçiş ekonomilerinin ilk yıllarındaki temel sorunlarından birini teşkil etmiştir.
- Kurumsal ve yapısal alandan kaynaklanan işlevsizlik nedeniyle, önemli reform hareketine ihtiyaç duymaktadırlar.
- Kamu açığı, dış açık ve tüketimin yeterince kısılanmaması nedeniyle borçlanmaya başvurulması ve bunun sonucu olarak ekonomik krizlerin kaçınılmaz hale gelmesi nedenleriyle milli gelirden düşme yaşanmıştır.
- Merkezi planlamacı sistemin temel unsurlarından birisi de, devletin çalışabilecek güce sahip herkese iş verme zorunluluğudur. Dolayısıyla, Sovyetler Birliği döneminde ihtiyaç olmadığı halde istihdam edilen işgücünün çoğu serbest piyasa koşullarında istihdam edilememesinden kaynaklanan yaygın bir işsizlik söz konusudur.

- Okuryazarlık oranının %100'ler seviyesinde olduğu bu ülkelerde, eğitim sisteminde yaşanan erozyon nedeniyle gerekli kalifiye elemanının yetişememesinden kaynaklanan beyin gücünün eksikliği bulunmaktadır.

4. Orta Asya Ülkelerinde Kamu Yönetimi Reformları Ve Karşılaşılan Sorunlar

Merkezi planlamacı kamu yönetimi sistemlerinin çökmesi ve küreselleşmenin hızla tüm dünyada etkisini göstermesiyle birlikte, bütün geçiş ülkelerinde ve aynı zamanda Orta Asya Cumhuriyetlerinde (Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan, Türkmenistan, Tacikistan) yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmelerde devletin rolünün ne olacağı konusundaki fikirlerde önemli değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Geçiş ülkeleri 1990'lardan itibaren devletin mevcut siyasal ve iktisadi görevlerinin yeniden düzenlenmesi amacıyla birçok reform yapmışlardır. Ancak merkezi planlamacı sistemin yapısından kaynaklanan sorunlar nedeniyle, idari etkinlik sağlama çabalarında, geride kalan yaklaşık yirmi yılı aşkın süre zarfında Orta Asya ülkelerinin başarılı oldukları iddia edilemez.

Özellikle YKY yaklaşımının dünya genelinde yayılımı ve etkin yapılanmasının yansımaları, piyasa mekanizmasına ve buna uygun bir kamu sektörü kurumsal yapısına geçmeye çalışan eski Doğu Bloku ülkelerindeki idari reformlarda da kendini göstermiştir. Bu ülkelerde sosyalist deneyimden kalma merkezi karar alma, bürokratik yapı ve geçiş sonrasında kurumsal çöküş devlet toplum ilişkilerinde etkinsizlik, yolsuzluk ve rüşvet başta olmak üzere çok önemli sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bu sorunların üstesinden gelmek üzere özellikle uluslararası kuruluşlarca önerilen reformlarda temel yaklaşım; kamu yönetiminin ve buna bağlı olarak devletin yeniden yapılandırılmasının yanı sıra karar alma süreci ile ilgili demokratik yönetim yapılarının da oluşturulmasıdır. Ancak aşırı merkezileşmiş, genişlemiş devlet ve devletle idare özdeşliği, uygun yasal sistem ve vasıfların yokluğu, zayıf idari sistem, devlet kapasitesinin zayıflığı nedenlerinden dolayı bu ülkeler gereken idari dönüşümlerini bu güne kadar tam anlamıyla gerçekleştirememişlerdir (Johansen, 2010: 5).

Bu çerçevede, Orta Asya ülkelerinde geri kalmanın ve kamu yönetimini dönüştürememenin temel nedenleri siyasi, ekonomik ve hukuki problemler olmakla beraber asıl ve en önemli sorun idari sistemle ilgilidir. Bu sebeple bu ülkelerde temelde kabul edilen felsefe ve en önemli değişim hemen hemen bütün ülkelerde merkezi idari yapıdan yerelleştirilmiş bir yapıya geçişin kabul edilmesidir (Meriç, 2002: 114). Ancak böyle köklü bir değişim hiç de kolay bir şey değildir. Özel sektör, özel mülkiyet ve özel sermaye birikiminin neredeyse sıfır olduğu, zihinlerin piyasa yerine devlet mekanizması ile dolu olduğu, rekabet, verimlilik, teknolojik değişim gibi kavramların önemsiz görüldüğü, altyapının büyük ölçüde eskidiği, basit tüketim maddelerinin arzının bile yetersiz kaldığı bir noktadan hareket eden Orta Asya ülkeleri bu açıdan dönüşüm sürecinde çok büyük zorluk ve engellerle karşı karşıya kalmıştır. Üstelik bir de dönüşüm sürecinde izlenen yanlış ekonomik politikalar uygulanan reformların başarısını önemli ölçüde etkilemiştir (Yıldız, 2002: 538).

Bu ülkelerde, serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde kamu kesiminin küçültülmesi ve etkin bir kamu yönetiminin sağlanması devletin temel görevlerinden birisi haline gelmesine rağmen, kamu kesiminin büyük boyutlarda olması ve bir türlü küçültülememesi sebebiyle kamu harcamalarındaki artış engellenememiş; özelleştirme ve benzeri kamu kesimini daraltıcı reformlar ve yeni kurulan birçok özel sektör kuruluşlarından elde edilen kaynaklar, sadece kamu kesimini finanse etmeye yaramıştır (Meriç, 2002: 134).

Bilindiği gibi Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından sonra geçiş ülkelerinde yasal sistem ve düzen tamamen çökmüş ve bunun yerini kaos ortamı almıştır. Ancak zamanla bu ülkelerde uluslararası kuruluşların da desteğiyle, ekonomik ve toplumsal alanda da birçok yasa yürürlüğe girmiş ya da mevcut yasalar revize edilmiştir (Çokgezen vd., 2002: 191). Böyle olmakla birlikte hukuksal ve kurumsal düzenin oluşturulması sürecinde birçok sorun yaşanmaktadır. Ancak bu ülkelerde bu alanda en öncelikli sorunlardan biri, yürürlüğe konan yasaların uygulamada karşılaşılan sorun ve koşulların değişmesi gibi gerekçelerle sık sık değiştirilmesi ya da aynı yasaların farklı kişiler tarafından farklı yorumlanmasıdır. Bu durum ise bir taraftan kurumların işleyişini zorlaştırmakta ve hatta kurumsal işleyişte belirsizlik yaratmaktadır (Çokgezen vd., 2002: 196).

Reformların başarısız olması ister bu ülkelerin ya kendi başlarına ya da uluslararası yardım ve bağış kurumlarının (IMF, Dünya Bankası vb.) teşvikiyle aldıkları reform kararlarını uygulayamayışları veya reformların başarısızlıkları bu ülkelerdeki merkezleşmiş karar alma yapısı, personel ve kararlar üzerinde sıkı kontrol mekanizması, siyasal sadakat ve geleneksel totalitarizm alışkanlıklarının önemini halen koruması nedeniyledir (Sally, 2002: 12). Buna bağlı olarak bu ülkelerde kamu yönetimi sistemi sadece bir politika uygulama aracı olarak görülmüştür. Yine aynı şekilde yöneticiler toplum ve örgütlerle ilişkilerinde tek yönlü iletişim, komuta ve kontrol şeklinde geleneksel alışkanlıklarını devam ettirmektedirler. YKY reform yaklaşımlarının genel itibarıyla öne sürdüğü şekilde, ancak yeni teşvikler sağlayan yeni kurumlarla davranış değişikliği sağlanabilir. Eski alışkanlıkların devam ettiği kurumsal bir yapının yasal mevzuatını veya işleyiş kurallarını değiştirmekle topyekûn bir değişimin sağlanacağını beklemek pek gerçekçi değildir (Baimyrzaeva, 2005: 29-35).

Geçiş stratejisi olarak Orta Asya ülkelerinin söz konusu dönüşüm süreci, dünyada küreselleşme ve liberalleşme politikalarının arttığı, YKY paradigmalarının yayıldığı bir döneme denk gelmiş ve böyle olunca da bu ülkeler bir taraftan serbest piyasa ekonomisini tesis etmeye çalışırken, diğer taraftan küreselleşmeye adapte olarak, yapılarını söz konusu normlara uygun hale getirme çabası içine girmişlerdir. Bu dönemde kimi Doğu Avrupa ülkeleri aşamalı geçiş stratejisiyle daha sancısız bir uyum politikası benimserken, Orta Asya ülkelerinin birçoğu ise şok terapi yöntemini benimsemişlerdir (Miynat, 2004: 75-96). Ancak yukarıda ifade edilen nedenden dolayı yani kurumların geçmişten getirdikleri alışkanlıklar ve bu alışkanlıklara bağımlılıkların devam etmesi sebebiyle reform süreçleri ya da reformlardan elde edilen sonuçlar bu ülkelerde başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Bu nedenle bu ülkelerde, gerek reformların seçilmesi-uygulanması gerekse sonuçlarının değerlendirilmesi açısından yukarıdaki yaklaşımdan daha farklı açıklamalar getirmek gerekmektedir. Şöyle ki, burada temel vurgu toplumun tarihinde sahip olduğu kurumsal yapılar üzerinde olmalıdır. Tarihsel deneyimler sonucu oluşmuş özellikle informal kurumlar toplumdaki gelişmelerin önemli bir belirleyendir. Bu açıdan geçmiş yapıyla ilgili olarak bir bağımlılık söz konusudur. Bu hiçbir değişimin gerçekleştirilemeyeceği anlamına gelmez elbette. Sadece bu sosyal, etnik, ekonomik ve toplumsal değer yargılarından oluşan kurumsal yapılar dikkate almaksızın girişilecek reformların başarılı olması mümkün gözükmemektedir (North, 1991: 97-112). Bu varsayım şu anlama gelir: Genel olarak idari reformlarda özelde devlet-siyasetçi-idare-toplum ilişkilerinin nasıl yapılandırılması gerektiğini önerecek tüm ülkelere uygun genel geçer bir reçete yoktur. İdari reformlar yerel informal kurumlara uygun olmalı ve siyasal desteği elde etmiş olmalıdır (Hare, 2001: 77-102). Yoğunluklu olarak uluslararası yardım ve bağış kuruluşlarının teşvikiyle uygulamaya konulan ve ülkelerin tarihsel, toplumsal ve kültürel farklılıklarının göz ardı edildiği kamu yönetimi reform stratejileri Orta Asya ülkelerinde istenen sonuçları vermemiştir (Baimyrzaeva, 2005: 29-35).

Özellikle YKY anlayışının öngörülere çerçevesinde uluslararası kuruluşlar tarafından teşvik edilen bu reformların birçoğu hedeften uzaklaşmış biçimde kalmış ve varolan formalizmi artırmıştır. Bu da bürokratik yapıların katılığını artırmaktadır. Böylece reformlar, beklenenin aksine devletin resmi otoritesinin artışına neden olmuştur. İformel kurumların gelişmemesi ile formel kurumlar özel çıkarların meşruiyetini sağlamaya yardım eder hale gelmiştir (Baimyrzaeva, 2005: 29-35). Bilindiği gibi piyasa tipi reformlar temelde bürokrasiyi hedef almaktadır. Ancak piyasa kurallarını kamu kurumlarına adapte etmekle görevli bürokratların eskiye bağımlı alışkanlıklarıyla devam davranışları ile reformlar, kurumların gücünü artırmakla sonuçlanmıştır (Caiden, 1991: 118).

Diğer taraftan, Orta Asya ülkelerinde kamu yönetiminde yönetişimi ve etkinliği artırmakta en önemli reform konusu olarak yerelleşme görülmüştür. Her ne kadar kısmen yerelleşme başarılı da sonuç yerel alanlarda seçkin yapıların gelişmesi olmuştur. Böylece merkezdeki seçkin yapıya ek olarak yerel seçkinler gelişmiş; etkileşim ve pazarlık süreci yine halktan uzak olarak seçkinler arasında gerçekleşmeye devam etmiştir (Loung, 2004: 39-55). Bu nedenle bu ülkelerde devlet-toplum etkileşimi yeterince sağlanamamıştır. Karar alma süreçlerinde seçkinler hâkimdir. Yönetişim devlet dışı güçler dışlanarak seçkinler arasındaki pazarlıklar şeklinde gerçekleşmektedir. Buna ek olarak resmi devlet kurumları gittikçe ahlaki meşruiyetlerini kaybederken diğer sosyal güçler yönetişimde önemli oyuncu olmaktan uzaklaşmışlardır (Merry, 2004: 285-300).

Aynı şekilde bu ülkelerde kamuya hesap verme sorumluluğu geliştirilememiştir. Bağımsızlık öncesi dönemde merkezi idare sorumluluk merkezi iken bağımsızlıktan sonra bunun yerini yardım ve bağış kuruluşları almıştır. Buna bağlı olarak kamuya hesap verme sorumluluğu daha da azalmıştır (Worldbank, 2013).

5. Sonuç

Bu çalışma genelde geçiş ülkelerinin ve özelde ise Orta Asya ülkelerinin serbest piyasaya geçişteki uyguladıkları yapısal reformlara ve bu yapısal reformların en önemlilerinden olan kamu yönetimi politikalarına odaklanmıştır. Bu açıdan hem geçiş ülkelerinin hem de Orta Asya cumhuriyetlerinin bu süreçte karşılaştığı sorunlar ve maruz kaldıkları idari, ekonomik ve yapısal etkinsizlikler analiz edilmiştir.

Geçiş ekonomileri olarak bilinen ve eski sosyalist bloğa bağlı ülkelerde son yirmi beş yıldır yaşanan en önemli gelişme, devletin ağırlıklı rol oynadığı tek merkezli bir kamu sektörü modelinden, serbest piyasa ekonomisi ilkeleriyle çalışan yeni bir kamu yönetimi oluşumunun içine girilmesi olmuştur. Kuşkusuz bu oluşum daha uzun bir zaman alacak gibi görünmektedir. Günümüzde geline nokta geçiş ülkelerinin YKY sistemine uyum sürecinde olduklarını göstermektedir. Bununla birlikte YKY sisteminin önkoşullarını oluşturan temel hukuksal altyapıyı oluşturamayan bazı geçiş ülkelerinde –özellikle Orta Asya ülkelerinde- kurumsal etkinsizlikler baş göstererek yolsuzluk, yer altı ekonomisi, mülkiyet haklarındaki emniyetsizlikler gibi sorunların oluşmasına neden olunmuştur. İdari sistemlerini dönüştürmek ve dönüşümü gerçekleştirmek için köklü reformlarla uğraşan bu ülkeler bir yandan da bu sorunlarla uğraşmak zorunda kalmışlardır.

1990'lı yılların başında bağımsızlığını kazanan Orta Asya ülkelerinin de geçiş ekonomisi olarak başlangıçta çeşitli avantajları ve dezavantajları mevcuttu. Avantajları, Sovyet tecrübesinden miras kalan sanayi üretiminin gelişmeye açık olması ve yetişmiş insan sermayesiydi. Diğer taraftan, ekonomik sistem bakımından Sovyetler Birliğine aşırı bağımlılıkları, üretim sisteminin Sovyet yapısıyla aşırı bütünleşmiş olması ve o güne kadar merkezi planlamacı kurumsal yapıda yaşamış olan bu ülkelerin önemli dezavantajları da söz konusuydu. Diğer bir önemli husus, bu ülkelerde ki yapısal reformlar ve özelleştirme politikalarının genellikle zayıf ve reformların arkasında sağlam durmayan hükümetlerin yönetimi altında gerçekleşmek zorunda kalmış olmasıdır. Bu da doğal olarak idari reformların pek çok açıdan yetersiz bir şekilde uygulanmasına neden olmuştur. Bu nedenle, bazı idari reform programlarıyla nicelik bakımından hedeflere ulaşılmışsa da, nitelik açısından aynı başarı gösterilememiştir. Sistemin genelindeki etkinsizlikler kurumlar bakımından devam etmiştir.

Yukarıdaki tespitlerden hareketle bu ülkelerde gerçekleştirilecek idari reformlar tasarlanırken kurumsal yapının evrimiyle ilgili tarihsel hafıza ve eskiye bağımlılık dikkate alınmalıdır. Buna göre geçmişin kurumsal sistemi bugünün organizasyon ve –iktisadi ya da politik- bireysel teşebbüslerine fırsatlar seti sağlarlar. Böylece kurumsal matris bugünün ve dünün kurumları için karşılıklı bağımlı oldukları bir ağ oluşturur. Kurumsal yapının gelecekte alacağı şekil sadece şu anki hale değil geçmişte bulunduğu duruma da bağlıdır. Yani, başarılı bir sonuç elde etmek, mevcut reformlar açısından önceki uygulamaların önemini ortaya koyan ulusal, kurumsal ve idari yapıya bağlıdır. Devlet, idare, siyaset ve toplum ilişkisine dair önceki yapılar gelişmelerin ne yönde olacağını da temel belirleyendir. İdari yapılanma, devlet-idare-siyaset-toplum ilişkisinin kapsamı, biçimi, karakterine ve kontrol düzeylerine ilişkin olarak ülkeler ve bölgeler arasında farklılıklar söz konusudur. Bu farklılıklardan dolayı uygulamaya konulacak olan reform stratejilerinde ülkelerin tarihsel ve kültürel alışkanlıkları mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır. Gerçekte reformların başarısı da ancak buna bağlıdır.

Sonuç olarak; yaklaşık yetmiş yıl merkezi planlamacı sosyalist sistem altında yaşayan Orta Asya ülkelerinin idari sistemleri doğal olarak kendi gelenekleri ve davranış kalıplarını da oluşturmuştur. Toplum kültüründe söz konusu olan kesimler arasındaki geleneksel ilişkiler ve gruplar arasındaki çıkar ilişkileri idari sisteme de yansımıştır. Bu yapının oluşturduğu devlet anlayışı paternalist ve kamu gücünü sonuna kadar kullanmayı isteyen bir yapıdır. Dolayısıyla bu ülkelerdeki idari sistem yapısal reformlarının en önemli engellerinden birini bu geleneksel kültür ve bu kültürün ortaya çıkardığı devlet algılaması/kurumsal kültürü olmuştur. Geleneksel ve kurumsal kültürle ilgili bu algılamının piyasa şartlarına uyumu için uzun bir zamanın geçmesi gerekecektir.

Kaynaklar

- Aktan, C. C. (2000). "Liberal Demokrasi Üzerine Özlü Sözler", **Yeni Global Gerçekler**, İstanbul: TÜGİAD Yayınları.
- Aktan, C. C. (2002). "Dünyadaki Yeni Trendler Çerçevesinde Devletin Değişen Rolü ve Geçiş Ekonomileri", **Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu**, 2-4 Mayıs, Bışkek / Kırgızistan.
- Altay, A. (2013). "Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve KOBİ'lerin Durumu" <http://www.econturk.org>. [Erişim: 17.12.2013].
- Baimyrzaeva, M. (2005). "Institutional Reforms in Kyrgyzstan", **Central Eurasian Studies Review**, Vol.4, No:1, Winter. ss. 29-35
- Behn, R. D. (2001). **Rethinking Democratic Accountability**, Washington D.C.: Brookings Inst. Press.
- Bezemer, D.J. (2006). "Poverty in Transition Countries", **Journal of Economics and Business**, Vol. IX, No: 1, ss. 11-35.
- Boettke, P. J. ve Leeson P. (2013). "Is the Transition to the Market too Imported to be Left to the Market", <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0270.00398/abstract>, [Erişim: 25.12.2013].
- Caiden, G. (1991). **Administrative Reform Comes of Age**, Walter de Gruyter: New York.
- Çokgezen, M. (2004). "Corruption in Kyrgyzstan: The Facts, Causes and Consequences", **Central Asian Survey**, 23 (1), ss. 79-94.
- Çokgezen, M., J. Çokgezen ve G. B. Özcan (2002). "Kırgızistan Ekonomisinde Belirsizliğin Kaynakları", **Proceedings of First International Conference on The Fiscal Policies in Transition Economies**, Kyrgyz-Turkish Manas University Department of Public Finance, Kyrgyz-Turkish Manas University Publication No: 56, Conference Series No: 5, Bishkek.
- Egeli, H. (2002). "Geçiş Ekonomilerinde Mali Saydamlık", **Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu**, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongre Dizisi: 3, 02-04 Mayıs, Bışkek- Kırgızistan.
- Gleason, G. (2004), "Reform Strategies in Central Asia: Early Starters, Late Starters, and Non-Starters", **In the Tracks of Tamerlane: Central Asia's Path to the 21st Century**, D. L. Burghart ve T.S. Helf (Eds.), Washington D. C.: NDU Press.
- Gomulka, S. (2000). "Makroekonomik Politicies and Achievements in Transition Economies, 1989-1999", **Economic Survey of Europe**, No2/3.
- Gürgen, E. (2000). "Central Asia: Achievements and Prospects", **Finance & Development, A Quarterly Magazine of the IMF**, Vol.37, No.3, Sept. ss. 52-75.
- Hare, P.G. (2001). "Institutional Change and Economic Performance in the Transition Economies", **Economic Survey of Europe**, S: 2, ss.77-102.
- Havrylyshyn, O. and J. Odling-Smee (2000). "Political Economy of Stalled Reforms", **Finance & Development, A Quarterly Magazine of the IMF**, Vol. 37, No 3, Sept. ss. 17-43.
- Işık, A. (2013). "Sosyalist Ekonomik Sistemden Piyasa Ekonomisine Geçişin Nedenleri", **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 20. http://www.bjmer.net/Makaleler/195442499_105-118%20I%C5%99EIK.pdf. [Erişim: 25.12. 2013].
- Johansen, L. (2001). "Governance and State Capacity in Post-Communist States", **ECPR Joint Sessions of Workshop, Institute of Political Studies, Grenoble**, Nisan. 12 (5). ss. 45-63.
- Kernaghan, K. (1996). "Public Government: The Post-Bureaucratic Paradigm", **Canadian Public Administration**, 36, (4), ss. 45-67.
- Kobanbaev, M. (2003), "Radical, Gradual and Institutional Approach in Understanding the Transition from a Planned to a Market Economy in the Kyrgyz Republic", <http://www.umsl.edu/~mk6c3/paper/radgradinst.pdf>, [Erişim: 22.12.2013].
- Kubicek, P. (1998). "Authoritarianism in Central Asia: curse or cure?", **Third World Quarterly**, 19(1), ss. 29-43.

Loung, P. J. (2004). “Economic Decentralization in Kazakhstan: Causes and Consequences.”, **The Transformation of Central Asia: States and Societies From Soviet Rule to Independence**, Cornell University Press, ss. 39-55.

Manning N. ve N. Parison, (2003). **International Public Administration Reform: Implications for Russian Federation**, Washington D.C.: The World Bank.

Matveeva, A. (1999). “Democratization, Legitimacy and Political Change in Central Asia”, **International Affairs**, 75 (1), ss. 23-44.

Meriç, M. (2002). “Geçiş Ekonomilerinde Mali Reformlar Kırgızistan Cumhuriyeti İçin Dersler”, **Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu**, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongre Dizisi: 3, 02-04 Mayıs 2002. Bişkek-Kırgızistan.

Merry, E. W. (2004). “Governance in Central Asia: National in Form, Soviet in Content”, **Cambridge Review of International Affairs**, 17 (2), ss. 285-300.

Miynat, M. (2004). “Geçiş Ekonomilerinde Yeniden Dağılım ve Yoksulluk”, **Proceedings of First International Conference on The Fiscal Policies In Transition Economies**, Kyrgyz- Turkish Manas University Department of Public Finance, Kyrgyz –Turkish Manas University Publication No: 56, Conference Series No: 5, Bishkek.

North, D. C. (1991). “Institutions”, **Journal of Economic Perspectives**, 5 (1), ss. 97-112.

Ovin, R. (2001). “The Nature of Institutional Change in Transition”, **Post-Communist Economies**, 13 (3), ss. 133-146.

Pomfret, R. (2003). “Economic Performance in Central Asia Since 1991: Macro and Micro Evidence”, **Comparative Economic Studies**, Vol.45, ss. 442-465.

Prezeworski A. (1998). “The State in a Market Economy”, **Transforming Post-Communist Political Economies**. J. M. Nelson, C. Tilly ve L. Walker (Eds.), National Academy Press, ss. 411-430.

Rogovin, V. Z. (2013). “Stalin’s Terror of 1937-1938: Political Genocide in the USSR”, <http://www.wsws.org/en/articles/2009/06/rogo-j01.html>. [Erişim: 29.12.2013].

Sally, N. C. (2002). **Power And Change in Central Asia**, Routledge: New York.

Symth, R. (1998). “New Institutional Economics in the Post-Socialist Transformation Debate”, **Journal of Economic Surveys**, 12 (4), ss. 361–398.

Şahin, H. (2002). **İktisada Giriş**, Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları.

Tandırıcıoğlu, H. (2002). “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 3, İzmir, ss. 12–22.

Turan, Güngör (2007). “Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Reformlar ve Yeni Devletin İşlevleri”, **Kamu-İş**, Cilt: 9, Sayı: 1, ss. 17–27.

Weder, B. (2013), “Institutional Reform in Transition Economies: How Far They Come?”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01114.pdf>. [Erişim: 20.12.2013].

WORLD BANK (2013). “Transition, The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and Former Soviet Union”, <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-5038-2>, [Erişim: 28.12.2013].

Yıldız, H. (2002). “Geçiş Ekonomilerinde Dönüşüm Süreci ve Mali Reformlar”, **Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu**, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongre Dizisi: 3, 02-04 Mayıs 2002. Bişkek-Kırgızistan.