

# Devletin Kurumsal Dönüşümü: Orta Asya Cumhuriyetleri Perspektifinden

**Dr. Savaş ÇEVİK\***  
**Araş.Gör. Erol TURAN\*\***

**Özet:** Devlet-toplum, devlet-piyasa etkileşimi anlamında devletin rolü ve ekonomi içerisindeki ağırlığı, hem konuyla ilgili teorik görüşler açısından, hem fiili olarak devamlı bir dönüşüm içerisinde. Bu dönüşüm ve değişim, reformlar gibi bilinçli çabanın sonucu olabileceği gibi, iktisadi ve toplumsal yapıyı oluşturan kurumların etkisiyle de meydana gelebilir. Global reform hareketlerine bakıldığında devlet ve iktisadi rolü, reformların anahtar unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Sosyalizm sonrası piyasa ekonomisine geçiş yapmaya çalışan Orta Asya ülkelerinde devlet-piyasa ilişkisini tanımlayan reformlar oldukça farklı sonuçlar üretmiştir. Gerek bu farklılıklar gerek reformların sonuçlarında başarısızlıklar, değişimi yönlendiren enformel ve formel kurumların dikkate alınmamasından kaynaklanmıştır. Bu çalışma, yeni kurumcu iktisadın analitik araçlarından da faydalanarak, Orta Asya ülkelerinde devletin yapısal dönüşümünü, dönüşümün kurumsal yapılarını ve ne derece değişim ya da geçmiş yapıyla bağlantılı bir direnç yaşandığını anlamaya çalışmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Orta Asya Ülkeleri, devlet reformu, yapısal dönüşüm, geçiş ekonomileri, yeni kurumcu iktisat

## 1. Giriş

Devlet, hem üstlendiği roller hem ekonomi içerisindeki ağırlığı açısından reformlara konu olmaktadır. Bu reformlar, bir yandan devlet-piyasa ilişkisini biçimlendirmeyi hedeflerken, diğer yandan devletin kurumsal ve yönetim yapısında belirli dönüşümleri hedeflemektedir. Ancak, küresel düzeyde dalgalar halinde tüm ülkelerde görülen devlet reformları, devletin rolüne ilişkin normatif varsayımlardan kaynaklandığı gibi devletin dönüşümü, reformlar dışında, iktisadi ve toplumsal kurumların yapısından da beslenmektedir.

---

\*Selçuk Üniversitesi, Hukuk Fak., Ekonomi-Maliye Bölümü / KONYA  
scevik@selcuk.edu.tr

\*\*Selçuk Üniversitesi, Karapınar Aydoğanlar Meslek Yüksekokulu / KONYA  
etur@selcuk.edu.tr

*Geçiş ekonomileri* olarak nitelenen sosyalizmden piyasa ekonomisine geçmeye çalışan ülkelerde reformlar, devlette etkinlik arayışı ötesinde, daha geniş bir toplumsal dönüşümü ifade eden anlama da sahiptir. Bu ülkelerin reform deneyimleri ise bu ülkeleri, tek bir kategori içerisinde değerlendirmeye alamayacak derecede bir çeşitlilik göstermektedir. Özellikle Orta Asya ülkeleri, Sovyetler Birliği ile sıkı bütünleşmiş olmaları ve başlangıç şartları itibariyle diğer geçiş ekonomilerinden oldukça farklı niteliklere sahiptirler. Ancak bu ülkeler de –kapsamlı bir reform hareketinin bulunmadığı ülkelerden (Türkmenistan) geniş ölçekli reformlara girilen ülkelere (Kırgızistan ve Kazakistan)- önemli düzeyde çeşitliliği barındırmaktadır. Tüm dünyada görülen global reform hareketi, bu ülkelere de bir yandan baskı yaratırken, diğer yandan bu ülkeler, piyasa ve devletin işleyişini sağlayacak kurumlar yaratma sorunuyla da karşı karşıya kalmışlardır. Kurumsal değişimin karmaşık süreci, bu ülkelerin her birinde farklı yapılar ortaya çıkarmakla birlikte, bazı ortak sorunlarla da yüz yüze kalmışlardır. Reform sonuçları açısından da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Orta Asya ülkelerinde, yaklaşık on beş yıllık bir deneye rağmen reformların hedeflerine ulaşıldığı söylenemez.

Bu ülkeler, bir yandan devlet piyasa ilişkisini yeniden biçimlendirmeyi hedefleyen global reform hareketlerini takip etmeye, diğer yandan bağımsız ulus-devlet kurumları oluşturmaya çalışmaktadırlar. Ancak dönüşümün önünde, geçmişin kurumsal yapısından kaynaklanan ve bir anda değiştirilemeyecek ancak iktisadi aktörlerin davranış ve tercihlerini biçimlendirip, iktisadi dönüşümü ve performansı belirleyen kurumsal kısıtlar bulunmaktadır. Bu açıdan ne derece değişim olduğu ya da ne derece geçmiş yapıyla bağlantılı bir direnç yaşandığı, iktisadi ve politik kurumlarla ilgili görünmektedir.

Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde, global devlet reformu hareketlerinin iktisat literatüründeki anlamı ve hedefleri anlaşılmasına çalışılacak ve iktisadi değişimde kurumların önemi incelenecektir. Arkasından sosyalizm sonrası dönüşümün kurumsal dinamikleri incelenecektir. Son bölümde ise bu yeni kurumcu çerçeve dikkate alınarak Orta Asya ülkelerinde dönüşüm ve devlet yaratma deneyimi ele alınacaktır. Böylece bu ülkelerde ne derece bir değişim olduğu ve ne derece geçmiş yapıyla bağlantılı bir direnç yaşandığı, dönüşümün kurumsal yapılarının ne derece oluşturulabildiği anlaşılmasına çalışılmaktadır.

## **2. Devlet, Piyasa Ekonomisi ve Reform**

Devlet, ekonomiden kaynak çekmek, idari yapılar yaratmak, *-oldukça değişen derecelerde-*mücadelelere ve bireyler ve firmalar arasındaki sözleşme ve taahhütlere müdahale etmek suretiyle iktisadi süreçleri önemli derecede etkileyen bir aktördür. Etkinin bu derece önemli olması dolayısıyla devlet ve

ekonomi arasındaki ilişki oldukça tartışılmış, incelenmiş bir konudur (Tilly 1998: 403).

Devlet-toplum ve devlet-piyasa etkileşimine bakıldığında, devletin genel ekonomik yapı içerisindeki rolü ve ağırlığı konusunda, gerek uygulamada, gerek konuyla ilgili teorik görüşlerde devamlı bir dönüşüm olduğu görülmektedir. Ancak şunu baştan belirtmek gerekir ki bu dönüşüm her ülkede, her uygulama alanında ve her zaman boyutunda eş anlı gelişmemiştir (Çevik ve Demir 2005: 249–250). Yine de söz konusu döneme hâkim olan ve reformlara rehberlik eden uluslararası standartlardan söz edilebilir.

Devlet reformu tartışmalarını anlayabilmek için ekonomide devletin rolüne ilişkin tartışmaları, normatif varsayımları ve tüm dünyada bu anlayıştaki değişimi anlamak zorunludur. Bilindiği gibi 1980'lerden beri tüm dünyada devletin rolünü ve vatandaşla ilişkisini yeniden biçimlendirmeyi hedefleyen ve ana temasını iktisadi yönden piyasanın (özelleştirme, serbestleştirme veya deregülasyon/regülasyon şeklinde), siyasal yönden *demokratik karar almanın* (hesap verme sorumluluğu, yerinden yönetim, katılım veya yönetim şeklinde) oluşturduğu global bir devlet reformu hareketi görülmektedir (Kettl 2000: 1–6).

Reformların odak noktası olan, serbest piyasa, fiyat mekanizması, liberal ekonomi gibi kavramlarla eş anlamlı olarak da kullanılan piyasa ekonomisi kavramı, serbest mübadele ve rekabet, özel mülkiyet ve –gerek ekonomik gerek siyasal- tercihlerinde özgür ve rasyonel bireyler (Savaş 2000:55-64) ile tasarlanmış bir toplumsal sisteme işaret etmektedir. Piyasa ekonomisi odaklı reformlar küresel ekonomik gelişmelerin sonucu tüm gelişmekte olan ülkeleri etkilemekle birlikte komünizm sonrası kumanda ekonomisinden piyasa ekonomisine geçiş yapan ülkeler için daha kritik bir öneme sahiptir. Bu reformların devletle ilgili amacı, devletin yapması gerekenler kadar, yapmaması gerekenleri de sağlayacak kurumlar inşa etmektir. Bu noktada devlete hem ekonomik ilişkilerde hem vatandaşlarıyla ilişkilerinde uygun rolü belirlemek bu derecede tartışmalı bir konuda çeşitli güçlükler taşımaktadır.

## 2.1. Devlet ve Ekonomi

Neoklasik ekonomik model, bireylerin tam bilgiye sahip olduğundan ve piyasaların tam rekabet şartlarında çalıştığından hareketle piyasaların kaynak tahsisini optimum düzeyde gerçekleştirerek etkinlik doğuracağını öngörmektedir. Böyle bir modelde devlete oldukça az görev düşmektedir (minimum devlet). Ancak piyasalar beşeri mübadelenin temel formlarından olmakla birlikte, kendiliğinden var olmak, kendini düzenlemek, kendini sürdürmek özelliklerine de tam anlamıyla sahip değildir. Piyasalar en azından rekabetçiliği sürdürebilmek, bilgi eksikliği, asimetrik bilgi dağılımı, işlem maliyetleri gibi

sorunların ve kamu malları, dışsallık, bedavacılık (free riding) gibi kolektif faaliyet sorunlarının üstesinden gelebilmek için “devlet” müdahalesine ihtiyaç duyar. Dolayısıyla, etkinlik açısından devlete en azından tahsis, dağılım ve istikrar fonksiyonlarını yerine getirmek üzere gerek duyulacaktır (Musgrave ve Musgrave 1989: 3–14). Ancak devlet müdahalesinin, optimum sınırlarını belirlemek ve belirlenebilse bile devletin bu sınırı aşmayacağını garanti etmek güç olduğu gibi, devlet müdahalesinin kendisinin neden olduğu başarısızlıklar (rant kollama, fırsatçılık, aşırı merkezizetçilik, oy ticareti, savurganlık, bürokratik etkinsizlikler gibi) da ortaya çıkacaktır.

Devlet reformlarının da temelini teşkil eden yerleşik iktisat düşüncesine göre piyasalar, kendiliğinden etkinlik sağlayan araçlar sağladığından, piyasaların müdahaleden arındırıldığı, serbestleştirildiği ve etkinsizlik yapıları üreten devlet faaliyetleri, sınırlandırıldığı ölçüde ekonomik performans artırılabilir. Böylece, kamu idaresinin ve kamu kesiminin boyutu küçültülmeli, devlet özel baskılardan –*rant kollama faaliyetlerinden*- izole edilmeli, keyfi davranışlar yerine, kurallara bağlı kararlar üretilmeli, dinamik tutarsızlıklar doğuran karar alanlarının, politik baskılar üretme güdülerini olmayan bağımsız kurullara devredilmelidir (Przeworski 1998: 413). Bu açıdan kamu ile piyasa arasındaki ilişki, devletin küçültülmesi, faaliyetlerin özelleştirilmesi, serbestleştirilmesi, rekabetçi gelişmelere açılması şeklinde reforme edilirken, kamu idaresinde de idarenin küçültülmesinin yanı sıra yolsuzlukları, idari ve bürokratik etkinsizlikleri engelleyecek şekilde siyasetle bürokrasi, yasama ve halk arasındaki yetki devir ve sorumluluk ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ve tanımlanması (Behn 2001: 63–80) şeklinde reformlara girilmektedir. Bu reformlar, bir anlamda kamu otoritesince kaynak kullanımı ve rant dağıtımını işlevlerini kontrol edici yapılar geliştirmeyi hedeflemektedir. Uluslararası kamu idare reformlarında genel olarak kamu harcamalarını ve devletin boyutunu indirmek, rekabetçiliği ve yatırım iklimini iyileştirmek, hizmet sunum kalitesini ve devlette özel sektör arasındaki güveni geliştirmek amaçları güdülmektedir (Manning ve Parison 2004: 6).

Bu yönüyle reformlar sadece iktisadi alanda –*serbestleştirme, özelleştirme*- kalmayıp, politik ve idari yapılarda da uygun değişiklikler gerektirecektir. Devlette piyasa ilişkisinin yeniden tanımlanmasının yanı sıra, devlet organizasyonunun işleyişiyle ilgili reformlar da büyük ölçüde piyasa mantığını kullanarak, kamu kesiminin ne kadar çok özel sektör gibi olursa, o derece etkin olacağı varsayımına dayanmaktadır (Peters 2001: 349).

Sovyetler Birliği’nin dağılması sonucu ortaya çıkan devletler söz konusu olduğunda, siyasi ve idari reformlar, devlet oluşturulması ya da yaratılması boyutunu da içerecektir. Devlet oluşturulması, temelde tek bir ünite içinde siyasal, ekonomik ve kültürel hayatın bütünleştirilmesi amacını taşır. Bu en-

tegrasyonun iktisadi boyutu, yerel ünitelerin bağlantısını sağlayacak taşıma ve iletişim ağını tesis edecek coğrafi bütünleşmenin yanı sıra, siyasal sınırlar içinde yapılan işlemleri bütünleştirecek bir parasal sistem ve yerel üniteleri kendine yeterliliğin ötesine taşıyacak derecede ölçekli bir ulusal piyasa ile mümkün olacaktır (Levine 2001:140). Geçiş döneminde özellikle Sovyetler Birliği ile siyasal ve ekonomik açıdan son derece bütünleşmiş ülkelerde (başta Orta Asya Ülkeleri) dönüşüm sorunu, böyle bir devlet yaratma sorununu da içermektedir.

## **2.2. İktisadi Değişim, Kurumlar ve Yapısal Reform**

İktisadi değişim, iktisadi ve politik yapıyı iyileştirmek üzere bilinçli bir şekilde yürütülen bir çabanın sonucu olabileceği gibi, iktisadi ve politik yapıyı oluşturan unsurların, kurumların veya bunlarda meydana gelen değişmelerin etkisiyle zorunlu olarak meydana gelen değişmeleri de ifade eder. Bilinçli olarak yürütülen çaba, reform olarak adlandırılmaktadır.

İktisadi değişim, ekonomide devletin müdahalesi, devletin rolü, rekabet kanunları vs. gibi formel kuralların yanı sıra, politik ve toplumsal yapıyı ve toplumsal tercihleri şekillendiren enformel kurullarla da ilişkilidir. Yeni kurumcu iktisadın yaklaşımıyla uzun dönemde ekonominin performansını ve gelişimini belirleyen temel unsur, toplumsal ilişkileri şekillendiren yapısal davranış kurulları, toplumsal normlar, kültürel çevre, geçmiş yönetimler ve tarihsel deneyimlerden oluşan enformel kurumlar ile siyasi, yasal ve ekonomik kurullar ve sözleşmelerden oluşan formel kurumlardır (North 2002). Böylece siyasi, iktisadi veya toplumsal etkileşimin teşvik unsurunu oluşturan, iktisadi anlamda birey ve grupların tercih kümelerini tanımlayan ve sınırlayan kurumlardaki değişim, toplumların ve onların ekonomilerinin nasıl evrimleştiğini, nasıl geliştiğini ve değiştiğini anlamının aracıdır. Buna göre aynı formel kurullara sahip toplumlarda yukarıda anılan enformel kurumlar farklı modeller üretecektir. Dolayısıyla kurumsal farklılıklar ülkelerin gelişme yönlerindeki farklılıkları da açıklamaktadır (Prasad 2003: 746)

Bu kurumsal yapı üzerine inşa edilmiş iktisadi ve siyasi kurullar ise karşılıklı etkileşim anlamında bağlantılıdır. Mülkiyet hakları ve sözleşmeler, siyasi kurullarla tanımlanmakta, bu anlaşmaların uygulanmasını siyasi karar mekanizmaları sağlamaktadır; ancak, iktisadi çıkarların yapısı, diğer yandan siyasi yapının belirleyicileri arasında bulunmaktadır. Bu açıdan iktisadi ve politik hedefler arasında uyumluluk, oldukça önemlidir. Sözgelimi klasik liberal düşüncede ekonomik etkinlik, bireylerin, grupların veya firmaların faaliyetlerinde ve tercihlerinde serbesti olması kaydıyla elde edilebilir. Böylece serbest mübadele piyasalarda etkinliği sağlarken, serbest demokratik karar alma siyasal piyasaların etkinlik şartlarını oluşturacaktır. İktisadi reformların amacı piyasa şartlarını iyileştirmek olsa da piyasa şartlarının ancak siyaset açık ve

rekabetçi olduğunda en iyi olacağı öngörülür. Bunun için serbest piyasaların demokrasi ile bir arada bulunacağı düşünülür. Zira serbest piyasaların varlığı, bunu destekleyen ve işlerlik kazandıran siyasal kurumların varlığına bağlıdır. Ancak serbest piyasaların, kendiliğinden demokratik siyaset oluşturacağından da emin olunamaz.

Temelde iktisadi reformlar sistemin çıktı kapasitesini değiştirmeyi hedeflerken siyasal reformlar oyunun –siyasal- kurallarını değiştirmeye girer. Başarılı iktisadi reformların, reformlardan zarar gören sektörlere olan olumsuz etkiyi yok ederken, faydalananların faydasını artırmak suretiyle sistemin faydalananlarını değiştirmesi gerekir. Siyasal reformlar ise serbestleştirme sürecinin başlangıç şartlarını değiştirecektir. Ancak iktisadi politikalara ilişkin tercihlerin “kazanalar” ve “kaybedenler”i şekillendirmek suretiyle siyasal sonuçları olacaktır. Politikalarda değişiklik, kazançlılar ve kaybedenler üreterek statü-koyu değiştirecek ve sonuçta tüm politika değişiklikleri, devam edegelen dengeyi etkileyecektir. Siyasal tercihlerin ise siyasal dengeyi değiştirmek suretiyle, yani bu politikalar başlatıldıktan sonra yapısal reformlar sonucu bir sonraki dönemde, sistemin kazanan ve kaybedenlerini, fayda ve yüklerinin dağılımını değiştirmek yoluyla iktisadi sonuçları olacaktır (Gleason 2003: 6). Bu açıdan bu iki reform ve yapısal değişim tipi analitik amaçlarla ayrılabilirse de, fiili etkileri anlamında birbirlerinden yalıtılamaz.

Burada anılan yapısal reform geniş anlamda fonksiyonları değiştirmek üzere tasarlanmış yapılarda ve kurumlarda bir değişimi ifade etmektedir. Yapısal reformlar bu amaçla dar anlamda sadece iktisadi olabileceği gibi, daha geniş ölçekte yönetimi iyileştirmeye yani iktisadi faaliyetin yürütüldüğü çevreyi geliştirmeye ve iyileştirmeye ya da arzulanan iktisadi değişimi elde edecek şekilde bizzat devletin yapısını değiştirmeye de yönelmiş olabilir (Gleason 2004: 48).

Bu yüzden yapısal reform, tasarlanırken formel kurumların tasarlanması kadar enformel kurumların ve arzulanan iktisadi sonuçların, toplumsal alanın geri kalanıyla, özellikle politik alanın işleyişini belirleyen yapılarla ilişkisinin dikkate alınması gerekecektir. Devleti düzenlemeye ve yeniden tanımlamaya yönelik reformlar ise toplumun ve iktisadi yapısının dönüşümünde tarihsel geçmişle ilgili süreğenlik (izlek bağımlılık)<sup>1</sup> kadar, devlet-piyasa, devlet-vatandaş ve devlet organizasyonu içinde –politikacılarla bürokratlar- cereyan eden asil-vekil ilişkilerini göz önünde bulundurulmalıdır (Prezeworski 1998: 411–412).

### **3. Geçiş Ekonomileri ve Sosyalizm Sonrası Dönüşüm**

Sovyetler Birliği'nin çöküşü ile iktisadi anlamda kumanda ekonomisinden piyasa ekonomisine, siyasi anlamda otoriter yönetimlerden, demokratik rejime geçen/geçmekte olan ülkeleri ifade etmek üzere “geçiş ekonomisi” kav-

ramı yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Söz konusu süreç, yüzyılın en önemli deneyimlerinden bir olmakla birlikte, daha baştan geçiş ekonomileri olarak adlandırılan ülkelerin tamamen aynı kurumsal yapılara sahip olmadıkları, farklı süreçler, stratejiler ve farklı aşamalarda bulunmaları dolayısıyla, kavramın aslında homojen özelliklere sahip ülkeleri gruplamaktan uzaklaştığı söylenebilir.

Doğu Avrupa ülkeleri aslında geçişe çok daha önce başlamışken, bu ülkelerden -AB'ye giren- bazıları, artık sanayileşmiş ülkelerden çok da farklı görülmemektedir. Kurumsal yapılarıdaki ve şartlardaki çeşitlilik dolayısıyla bu ülkelerin ekonomik performansları da oldukça farklı gelişmiştir (Weder 2001: 3). Orta Asya cumhuriyetleri de sahip oldukları özellikler, en başta bağımsızlık öncesi dönemde Sovyet siyasal kurumları ve iktisadi ilişkileri ağıyla sıkı biçimde bütünleşmiş olmaları (Gleason 2003: 1-2) ve tüm geçiş ekonomileri içinde başlangıç şartları itibariyle en kötü durumda olan ülkeler olmaları dolayısıyla diğer geçiş ekonomilerinden oldukça farklı bir deneyimi temsil etmektedirler.

“Geçiş”, kavramsal olarak da özel mülkiyet hakları ya da pür piyasa nosyonunu tamamlamak üzere geçiş çabasını ifade etmek, pür piyasaya geçmekle son bulacak kapalı uçlu bir süreci anlatmak açısından yetersizlikle eleştirilmektedir (Smyth 1998: 361). Hâlbuki bu ülkelerde yapılan ya da yapılması gereken reformlar, çok daha kapsamlı amaçları içermekle, pür piyasaya geçmekten daha çoğunu ifade eden açık uçlu “dönüşüm” kavramıyla açıklanabilir. Diğer yandan reform deneyimlerinin sonuçlarındaki çeşitlilik benimlenen stratejiler kadar reformları anlamaya yönelik yaklaşımlarda da çeşitlilik doğurmaktadır.

### 3.1. Geçiş Stratejileri

Kumanda ekonomisinden piyasa ekonomisine geçişte ve bu doğrultuda uluslararası iktisadi ve politik standartlara ulaşmak üzere yapılan reformlarda genel olarak iki farklı yaklaşımdan söz edilebilir: *Şok terapi* (veya *açık piyasa yaklaşımı*) ve *kademeli reform* (ya da *devlet rehberliği yaklaşımı*).

Şok terapi yaklaşımınca sunulan öneriler, uluslararası finansal kurumlar (Dünya Bankası, IMF) tarafından da desteklendiğinden “Washington uzlaşması” olarak da nitelenmektedir. Bu çerçevedeki yapısal reformlar, birçok gelişmekte olan ülkede uygulanmıştır. Bu yaklaşım genel olarak ekonominin liberalleştirilmesi üzerine odaklanır. Buna göre yapısal reformlar, çok hızlı bir şekilde serbest piyasa güçlerinin ekonomide doğal rollerini oynayabilecekleri bir şekilde yapılmalıdır (Gleason 2003: 24). Rasyonel piyasa teşviklerinin oluşturulması, ekonominin monetizasyonu, ulusal paranın konvertible edilmesi, ticari liberalizasyon, özelleştirme, devletin küçültül-

mesi ve piyasa yapısını bozucu etkilerinin ortadan kaldırılması, bu yaklaşımın klasik önerileridir. Dolayısıyla temelde makroekonomik istikrarla ilgilidir (Ovin 2001: 137).

Bu yaklaşım rasyonel iktisadi teoriye dayanır ve teknokratların ekonominin nasıl çalıştığı bilgisinin bütününe sahip ve bunun yeni gelişen ekonomilere de uygulanabilir olduğu varsayımıyla, piyasa ekonomisinin göstergeleri niteliğindeki ekonomik şartların –*özelleştirme, ticari serbestleştirme gibi*- bu ülkelere uygulanmasıyla geçişin başarılmış olacağını öngörür (Kobonbaev 2003). Devleti ise temelde sürecin tamamı için dışsal bir faktör olarak gördüğü gibi, kurumsal gelişme sürecini içselleştirmekte piyasalardan faydalanır. Bu açıdan merkezi kaynak tahsisinden kaynaklanan sapmaları elimine etmenin yanı sıra kaynak tahsisine ilişkin yeni piyasa şartlarını organize edecek –*özellikle kanunlar aracılığıyla*- kurallar yapısı inşa etmeyi amaçlamaktadır (Marangos 2002: 487).

Ancak bu radikal geçiş stratejisi, kendinden bekleneni pek verememiştir. Kurallar oluşturma çabasına rağmen birçok geçiş ülkesinde suçlarda artış olmuş, enflasyon ve eşitsizlikte artış deneyimi ile birlikte yolsuzluk ve yozlaşma sorunları yaşanmıştır. Yolsuzluk bu ülkeler için yeni bir şey olmamakla birlikte, kanunların kredibilitésinin oluşturulamaması ve iyi tanımlanamaması sonucu devlet dışı güç kullanım araçlarının (organize suç örgütleri) gelişmesi, iktisadi sorunların yanı sıra politik sorunlara da eşlik etmiştir (Marangos 2002: 490). Ancak şok terapi ya da açık piyasa stratejisine yöneltilebilecek en önemli eleştirilerden biri, aynı iktisadi ilkelerin –*ve reçetenin*- tüm toplumlarda geçerli olacağını varsayması ve iktisadi politika önerilerinin kurumsal yapıları dikkate almadan tasarlanmış olmasıdır. Zaten şok terapi stratejisi geçişin başlangıç dönemlerinde hemen bütün ülkelerde uygulanmakla birlikte birkaç yıllık uygulama dönemi sonunda terkedilmiş, çoğu ülkede kademeli reformlara girilmişdir.

Zaten reform kavramı da kurumsal yapıların tedricen değişimini çağırıştırılmaktadır. Özellikle piyasa geleneklerinin ve piyasanın işleyişini sağlayacak kurumların bulunmadığı durumda, bireylerin tercihlerini ve kararlarını belirlemesine yardımcı olan bir anlamda belirsizliği azaltan var olan kurumların ortadan kaldırılması kaotik sonuçlara yol açacaktır. Bu nedenle piyasa kurumlarının ve özel mülkiyetin geliştirilmesi için devletin varlığına oldukça çok ihtiyaç duyulacaktır. Bazı ülkeler uzun vadede serbestleştirme öngörmekle birlikte kademeli olarak reformların uygulanması ve bu süreçte devletin rehberliğinden yararlanılması yaklaşımını –*tabii ki çok değişik varyasyonlarla*- benimsemişlerdir. Uygulamayı belirleyen nedenler oldukça çeşitli olsa da, akademik açıdan böyle bir yaklaşımın, kimi zaman kurumların değişim/reform sürecindeki öneminin farkına vardığı da söylenebilir.

### 3.2. Kurumsal Değişim ve Kurumların Rolü

İktisadi kurumlar, bireysel tercihleri şekillendiren ve iktisadi davranışları tanzim eden sosyal düzenlemelerdir. Bu anlamda geleneklerden, birçok kez birçok işlem için oyunun tekrarlanmasıyla gelişen deneyimlerden, güvenden ve yasal hükümlerden kaynaklanan, *paylaşılan beklentilere* dayanırlar (Hare 2001: 5–6).

Kurumlar, işlemlerin ve ürünlerin maliyetini etkilemek suretiyle ekonominin performansı üzerinde belirleyicidirler (North 1994: 359–368). Bir ülkenin ekonomik performansı ve bunun bağlı olduğu kurumsal gelişim ve değişimi ise şok terapi yaklaşımının öne sürdüğü yasal düzenlemeleri gerçekleştirmenin çok ötesinde, karmaşık ve kısa zamanda gerçekleştirilemeyecek bir süreçtir.

Reformlar tasarlanırken kurumsal yapının evrimiyle ilgili tarihsel hafıza ve izlek 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 (North 1991: 109). Kurumsal yapının gelecekte alacağı şekil sadece şu anki hale değil geçmişte bulunduğu duruma da bağlıdır. İktisadi anlamda kaynakların denge dağılımları “tarih”e bağımlıdır denebilir (Liebowitz ve Margolis 2000: 981–982). Böyle bir tarihsel kurumsal hafıza, etkinlik üretebileceği gibi etkinsizliklere de kaynaklık edebilir.

Mevcut kurumsal çevre böylece zaman içinde kurumsal yapıda istikrarı ve değişimi de belirleyici olur. İktisadi ve siyasi kurumların neden/ne ölçüde değiştiği ya da neden değişmediği ve bazı kurumsal dinamiklerin varlığını koruduğu; mevcut kurumsal yapıya, bu yapının doğurduğu işlem maliyetlerine, ekonomik ve politik aktörler arasındaki asil-vekil ilişkilerine ve geçmişin kurumsal yapısına (izlek bağımlılık dolayısıyla) bağlı olduğu söylenebilir.

Piyasa ve mülkiyet haklarının gelişimi, piyasa süreciyle bağlantılı kurumların da geliştirilmesini gerekli kılar. Piyasa deneyiminin olmadığı geçiş ekonomilerinde, özellikle Sovyet iktisadi ve politik sistemiyle sıkı entegre olmuş Orta Asya ülkelerinde piyasa hafızası oldukça geçmişte kaldığından ve bir “piyasa kültürü” olmadığından, bu kurumlara işlerlik kazandırmak güç olmuştur.

Geçiş ekonomilerinin çoğunda şok terapi yaklaşımının yol açtığı başarısızlıklar, iktisadi davranışların önemli derecede kurumsal yapılardan etkilendiği ve kurumların, bireylerin ve organizasyonların (firma, çıkar grubu, devlet, bürokrasi) tercih ve karar kümelerini belirlediği gerçeğinin göz ardı edilmesinden kaynaklanmıştır. Reformlar basitçe, “devlet”in kaldırılması ve boşluğun “piyasa” ile doldurulması olarak görüldüğünden (Symth 1998: 364–365), piyasanın ve yeni kurumların oluşturulmasında devletin rolü ihmal edilmiştir. Devlete en azından, bir yandan oyunun kurallarını belirleyecek bir sistem kurmak, diğer yandan yeni bir mülkiyet hakları yapısı oluşturmak ve piyasa

içinde ve devletle piyasa arasındaki işlem maliyetlerini azaltacak yeni bir yapı belirlemek için gerek duyulacaktır (Nee 1999: 34). Sözgelimi, ilk hedefler olarak devletin küçültülmesi, kamu girişimlerinin özelleştirilmesi alınmış olmakla birlikte, bunlar geçişin görece geç evrelerinde, etkin kurumsal yapılar geliştirildikten sonra yapılması gerekenlerdir (Marangos 2002: 494). Özelleştirme doğru bir ekonomik politika olarak kabul edilse bile, bu ülkelerde bunu uygun bir şekilde yapabilecek kurumsal kapasite mevcut olmamıştır. Özelleştirme, bir yandan devlet fonksiyonlarının alanını indirmekte ve önemli bilgi asimetrisi doğurmakta iken, bunun şeffaflaştırılması, düzeltilmesi, mülkiyet haklarının tanımlanmasını sağlayacak yüksek kapasiteli devlet gerekmektedir (Fukuyama 2004: 28). Bu açıdan, başta Rusya olmak üzere çoğu eski Sovyet ülkesi başarısız olmuştur. Bu da, formel kurallarda değişme sağlamanın, yeni kuralları işlerlik kazanmasını engelleyecek enformel kurumların olması halinde, arzu edilen yönde bir dönüşümü tek başına sağlamaya yeterli olmayacağını göstermektedir (Grossman 1997: 252).

Kurumsal yapıların oluşturulmamış olması sonucu, eski kurallar kaldırılmakla birlikte, eski normlar varlığını sürdürmüş, ancak yeni belirsizlikler doğmuş ve devletin formel yapısının tamamlanamaması ile mülkiyet haklarının dağıtımında eşitsizlik, yolsuzluk, rüşvet, -kanunlar yeterli güveni sağlayamadığından- organize suç gibi çöküş rahatsızlıkları ile iktisadi eşitsizlik ve enflasyon başta olmak üzere birçok iktisadi sorunla yüz yüze kalınmıştır.

Sonuç olarak, iktisadi ilkeler, kurumlardan ve sosyal normlardan bağımsız olmadığı gibi, bu ülkeler için gerekli kurumların oluşturulmasında devletin rolü oldukça önemlidir. Diğer yandan benzer reformlar takip edilmesine rağmen kurumsal gelişme açısından geçiş ekonomileri farklı performans ortaya koymuştur (Hare 2001: 85–90). Bu sonuçta, tüm geçiş ülkelerine tek bir model uygulanamayacağını doğrulamaktadır. Her ülke kendi kurumsal yapısını geleneklerine, tarihsel ve siyasal altyapısına ve kültürüne bağlı olarak kendisi geliştirmelidir. Başka ülkelerin kurumsal yapılarının diğer bir ülke için tamamıyla uygun olmayacağı hatırlanmalıdır. Gelişmiş, demokratik ve piyasa temelli ekonomilere sahip ülkelerin deneyimleri, gelişmekte olan ülkelerdeki politik ve iktisadi reformlar için önemli bir rehber teşkil etse de, bu ülkeler önemli tarihsel ve kurumsal farklılıklara ve bazen varlığını sürdürebilmek gibi önemli acil kısıtlara da sahiptir.

## **4. Orta Asya Ülkelerinde Kurumsal Dönüşüm**

### **4.1. Reformlar ve Değişim**

Sovyet ekonomik ve politik yapısına sıkıca entegre olmuş olan Orta Asya ülkeleri (Kırgızistan, Kazakistan, Türkmenistan, Özbekistan ve Tacikistan) kültürel, yapısal ve kurumsal açıdan oldukça çok benzerlikleri paylaşmakta-

dır. Bu devletler, kültürel gelenekler ve tarihi geçmiş açısından önemli ortaklıkları paylaştığı gibi, aynı komünist yönetim mirasına sahiptirler; hepsi hammadde üretiminde uzmanlaşmıştır ve Sovyet ticaret sisteminden negatif şekilde etkilenmişlerdir (Pomfret 2003: 443). Bu ülkelerin hepsi Rusya tarafından uygulanan serbestleştirme deneyimini takip etmişlerdir ve bu deneyim hakkında bilinçlidirler. Ancak dış iktisadi bağlantılar, Rusya ile ve diğer eski Sovyet cumhuriyetleriyle sınırlıdır. Geçiş sürecine bu nedenlerle oldukça kötü şartlarda başlamışlardır (Kalinichenco ve Semenova 2001: 58). Sovyetler ile sıkı entegrasyon, daha önce piyasa ve ulus devlet deneyimlerinin kısıtlılığı, bağımsızlık sonrası dönüşümde en önemli engeller olduğu gibi, diğer geçiş ekonomilerinden ayıran önemli özelliklerdir.

Bu ülkeler geçmişte –gerek coğrafi gerek siyasal açıdan- tek bir bölge olarak (orta asya, Türkistan vb.) görülmüşse de, Sovyetlerin çöküşünün ardından tek tek ülkelerin ortaya çıkması ile birlikte oldukça farklı eğilimler takip etmişlerdir; kurumsal ve politik değişim açısından farklı yapılar ortaya çıkarmışlardır. Bu yüzden, bu ülkelere homojen olarak muamele etmek de pek gerçekçi olmayacaktır (Gleason 2003: 2). Bu ülkeler arasında özellikle doğal kaynak varlığı, dış piyasalara bağlantılılık ve devlet stratejileri açısından önemli farklılıklar vardır. Kırgızistan ve Kazakistan esas olarak serbestleşme ve dünya piyasalarıyla bütünleşme çabası içine girmişken Türkmenistan ve Özbekistan, devlet rehberliğinde ithal ikameci ve kendi kendine yeterli politikası benimsemiştir (Pomfret 2001: 13). Bir diğer önemli farklılık, ihracat bağımlılıklarıdır. Bütün ülkeler –çoğu gelişmekte olan ülkede olduğu gibi- farklı mal veya mal gruplarında olmak üzere (Türkmenistan doğalgaz, Kazakistan petrol ve maden, Özbekistan ve Tacikistan pamuk) ihracata bağımlıdır. Bu gibi tek ürünlü ekonomik yapı, belirli sektör veya sektör gruplarında yığılmaya yol açmaktadır. Sözgelimi Tacikistan milli gelirinin yaklaşık %40'ı tek bir fabrikada –Tursunzade alüminyum fabrikası- yaratılmaktadır (Gleason 2003: 24).

Orta Asya devletlerinin tümünde komünizm sonrası geçiş, piyasa tabanlı ekonomi ve demokratik hükümetler oluşturmak genel amacına yönelmiştir. Ancak uygulamalar ve sonuçlarında farklılıklar bulunmaktadır. Kazakistan ve Kırgızistan temelde açık piyasa yaklaşımının versiyonlarını uygulamışlardır. Özbekistan ve Türkmenistan devlet rehberliğinde reformlar benimsemiştir. Tacikistan'ın geçiş politikaları ise bu iki uygulamanın arasında tanımlanabilir. Tacikistan'da ilke olarak uluslararası standartlara uygun, serbestleştirme yönlü reformlar benimsenmişse de bu amaçları uygulama kapasitesi, oldukça düşük gerçekleşmiştir.

Diğer yandan politik kurumların işleyişinde Sovyet dönemi deneyimleri – özellikle mevcut yöneticilerin çoğunlukla Sovyet yönetim kadrolarından gelmesi dolayısıyla- kısmen de olsa varlığını korumaktadır (Merry 2004: 286). Geçiş sonrası hepsinde anayasal olarak yönetim erkinin başkanlara verildiği

“başkanlık sistemi” kurulmuşsa da, seçimlerin uluslararası standartlara tümüyle uygun yapılmadığına ilişkin itirazların yanı sıra, yargı bağımsızlığı, yasamanın tam anlamıyla işlemediğine, en açık ve liberal ülkelerde bile – Kazakistan, Kırgızistan- parlamentoların başkanın müdahaleleriyle yönlendirildiğine ilişkin eleştiriler bulunmaktadır. (Gleason 2003: 3)

Sembolik olarak –Almatı Deklarasyonu dolayısıyla- post-komünist düzenin doğum yeri olan Kazakistan ve Kırgızistan, en reformcu liberal ülkeler olarak ortaya çıkmaktadır. Her iki ülke de kamu verimliliğini artırmaya yönelik kurumsal reformlarda önemli adımlar atmıştır. Güçler ayrılığına dayalı anayasal hükümet, açık seçimler, bağımsız yargı, işleyen bir parlamento ve bireysel özgürlükler anlamında modern devlet ve uluslararası standartlarda medeni toplum oluşturmak açısından önemli mesafe kaydetmiştir (Gleason 2003: 53). Ancak sonuçlar çok da tatmin edici olmamıştır. Kırgızistan, ekonomik reformların başarılmasında özellikle yeterli doğal kaynak yokluğu açısından doğal engellerle karşı karşıya kalmış bir ülkedir. Demokratik kurumların oluşturulmasındaki başarılarla rağmen bağımsızlığın ilk yıllarından itibaren benimsenen radikal geçiş stratejisi, ekonomik reformların yürütülmesi açısından başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Kobonbaev 2003: 15).

Türkmenistan, zengin doğalgaz ve petrol yataklarıyla doğal kaynaklar açısından avantajlı bir ülke olmakla birlikte Sovyetler döneminde bu malları işlemekten çok hammadde arz edicisi olarak çalıştığından bu avantajını tam olarak kullanamamıştır. Bağımsızlık sonrası ekonomik reformlar iki sektör; tarım –özellikle pamuk- ve doğal gaz üzerine yoğunlaşmıştır. Ekonomik reformların yürütülmesinde de bu iki sektör üzerinde de devlet idari ve finansal kontrole sahiptir. Piyasa ekonomisine geçiş amaçlı çok az reform yapılmıştır. Bu ülke, otoriter bir devlet ve siyasal kültüre sahiptir.

Özbekistan, diğer Orta Asya ülkelerine göre –ziraat, enerji, ağır sanayi ve bazı temel hammadde üretimi anlamında- daha çeşitlenmiştir. Ekonomik reformlarda devlet, yönetici ve anahtar faktör olarak rol almıştır ve dış ticaretten ziyade ekonomik kendine yeterlik esas alınmıştır. Ekonomiye açma yönünde Türkmenistan ve Özbekistan isteksiz davranmıştır.

Tacikistan piyasa ekonomisine ve demokratik topluma geçiş yönünde reformlar öngörmüşse de içinde bulunduğu şartlar, özellikle iç savaş, iktisadi çöküş, siyasal bölünmüşlük, sosyal olarak bütünleşememişlik ve dış baskılar gibi faktörler dolayısıyla kurumsal dönüşüm açısından en kötü durumdaki Orta Asya ülkesidir (Iwasaki 2002).

Kazakistan ve Kırgızistan, açık piyasa ve uluslararası kurumlarca önerilen standartlara ve dünya ekonomisiyle bütünleşmeye doğru hareket ederken Özbekistan ve Türkmenistan, Doğu Asya modellerini çağrıştıran devlet kont-

rollü kalkınma modellerinde gelişmektedir. İktisadi değişimle siyasal değişimin karşılıklı etkileşimi hatırlanacak olursa bu yönelmeler politik kurumlarla da desteklenmektedir. Siyasal kurumlarda dönüşüm, bu ülkelerin hepsinde ekonomik reformlara göre daha az istekle benimsenmiş olsa da, özellikle Türkmenistan ve Özbekistan'da siyasal kurumlar açısından uluslararası standartların çok ötesinde bir yapı şekillenmiştir.

#### **4.2. Devlet Oluşumu ve Devletin Dönüşümü**

Bütün Orta Asya ülkeleri Sovyet yönetiminden kalan iktisadi, siyasal ve sosyal sorunların yanı sıra, bağımsız bir devlet oluşturmak pratik güçlüğüyle de karşı karşıya kalmışlardır. Komünist sistemin çöküşünün yol açtığı ideolojik boşluğun ulus oluşturma sürecine yansımalarının yanı sıra güvenilir, meşru ve idare edebilir formel devlet kurumları oluşturmak da gerekmiştir (Lowe 2003:114). Bu yönüyle bireylere bilgi sağlayacak enformel kurumlar da formel kurumlar da yetersizdi. Geçiş ekonomilerinin çoğunda, özellikle geçişin ilk evrelerinde görülen yozlaşma, rüşvet ve organize suçun yaygınlığı, devlet kurumlarının zayıf ve oluşturulamamış olmasından kaynaklanmaktadır.

Kapitalist süreç, sadece güvenlik, geleceğe güven ve tahmin edilebilir kanunlar yaratabilen (ve böylece belirsizliği azaltabilen) güçlü bir devletin yönetimi altında iyi işleyebilir. Zira modern kapitalizm, modern devletle birlikte evrilmiştir (Wagener 2000: 127). Bu anlamda piyasa mekanizması, tüm bu fonksiyonları tek başına üstlenemeyeceği gibi piyasa ekonomisi, ancak iyi işleyen bir ulus devletle var olabilir. Orta Asya ülkeleri için devletin dönüşümü sorunu, aslında bu anlamda bir ulus devlet oluşturma sorundur (Akçalı 2003: 414–418).

Tüm komünizm sonrası geçiş ülkelerinde ama özellikle Sovyet yönetimi öncesi önemli devlet deneyimine sahip olmayan Orta Asya ülkelerinde verili bir alanda merkezleşmiş bir otorite ve bürokrasi, güvenlik, yeniden dağılım ve piyasa ağına sahip ve bunları yönetecek cihazlarla donanmış, modern anlamda bir devlet oluşturulması önemli bir sorundur. Böyle bir devlet aygıtı oluşturma deneyimi, halen devam eden ve sabit bir noktaya ulaşmamış dinamik bir süreçtir. Böyle bir devlet otoritesi oluşumu sürecine katılan çeşitli aktörlerin mücadelesi, özellikle enformel yapıları/kurumları kullanarak devam etmektedir. Bu süreçte uluslararası aktörlerin etkisi de söz konusudur (Grzymala-Busse ve Luong 2002).

Bu ülkelerde siyasal dönüşümü sağlayacak formel kurumlar yeterince oluşturulmadığı gibi, Sovyet öncesi dönemden ve Sovyetler döneminden varlığını sürdüren enformel kurumların –söz gelimi otoriter yönetim biçimi, kabile, aile ve boy ilişkileri- siyasal yapı üzerindeki etkisi önemli hale gelmektedir (Kangas 2002: 137). Özbekistan planlama temelinde –Doğu Asya ülkeleri deneyimi örnek alınarak- ekonomiye ılımlı devlet müdahalesi şeklinde bir

ekonomik politika benimsemiştir; ancak yeni ekonomik politikalar, sosyalizmi de inşa eden eski iktisat eliti tarafından yürütülmektedir (Gafarly ve Rass 2001: 103). Siyasal organizasyonun şekli şüphesiz, devletin ve iktisadi yapının oluşumunu etkilemektedir. Yönetici elitin genel olarak Sovyet dönemi idare kademelerinde bulunmuş kişilerden oluştuğu dikkate alınacak olursa (Lieven 2002: 34), söz konusu döneme ilişkin yönetim alışkanlıklarının kurumsal öğrenme süreci ile bugüne taşınmış olması, şaşırtıcı olmayacaktır.

Bu ülkelerin siyasal yapıları çeşitlilik gösterse de, hepsinin değişen derecelerde otoriter eğilimler etrafında şekillendiği söylenebilir<sup>2</sup>. Bu gelişmenin geçmiş yönetim yapılarının sürekliliğinden kaynaklandığı gibi, devlet oluşturma sürecinin gereksinimlerinden doğduğu da söylenebilir. Böyle bir iktidar yapısı, kısa vadede belirsizlikleri azaltıyor gibi görünse de, kurumsal yapıların gelişimini de engellemektedir. Dolayısıyla, Orta Asya ülkelerinde kuvvetli otoriter rejimler, zayıf ve kapasitesi düşük devletlerle bir arada bulunmaktadır.

Orta Asya ülkelerinde etnik bağlar, oldukça kuvvetlidir ve siyasal sınırları aşmaktadır. Dolayısıyla verili devlet sınırları içinde ‘ulus’ oluşumu henüz tamamlandığı söylenemez. Bu da bireylerin hem iktisadi hem siyasal tercihlerini şekillendirmektedir. Bu bağlamda, iş ilişkisi ve ağlarının Anglo-Sakson modellerin aksine, kişisel ilişki ve sosyal yükümlülüklerle dayalı olduğu söylenebilir (Gleason 2003: 34). Böylece piyasa sisteminde kurumsal rolleri tanımlayan bireycilik ve rekabet şartları yerine gelmemektedir. Bunun yansımaları siyasal hayatta da görülmektedir. Siyasal ilişkiler büyük ölçüde aile ilişkileri, sadakat, etnik ilişkiler tarafından şekillenmektedir. Bu ülkelerde çok yaygın olan rüşvet ve benzeri sapmalar, akrabalık bağlarının kuvvetliliği, kabile/boy sadakati, ast-üst ilişkilerinde paternalistik bağlılık gibi kültürel normların (enformel kurumların) ve piyasa ekonomisine geçiş sürecinde özelleştirme ve benzeri şekillerde kamu kaynaklarının/varlıklarının transferinde denetleyici yapıların (formel kurumların) oluşturulamamış olmasının önemli derecede etkisi olmuştur (Çokgezen 2004: 81–82).

Böyle bir siyasal yapının ortaya çıkması, büyük ölçüde enformel kurumlarla ilgilidir. Sovyet dönemi ve öncesinden gelen siyasal kültür, sivil toplum ve serbest piyasa-rekabet deneyimi yokluğu bu siyasal yapının şekillenmesinde etkili olmuştur (Kubicek 1998: 29–30). Dolayısıyla siyasal kurumsal anlamda izlek bağımlılık kendini göstermektedir. Bu kurumsal yapının gelişmesinde önemli bir diğer etken Sovyet çöküşünün ardından varlığını devam ettirme çabasıdır (Matveeva 1999: 24). Devletin oluşturulması açısından devam eden güvenlik ve sınır sorunları, tüm Orta Asya ülkeleri için tehdit oluşturmaktadır (Blank 2004: 136–140; Zardykhon 2002: 69–73 ve 79–80) ve bu dinamikler dikkate alınmaksızın bu ülkelerde devletin dönüşümünü ve kurumsal yapıların oluşumunu anlamak güç olacaktır.

## 5. Sonuç

Yeni kurumcu iktisat literatürü ve ülkelerin –özellikle geçiş ekonomilerinin– reform deneyimleri, toplumun sahip olduğu iktisadi ve toplumsal kurumları dikkate almaksızın iktisadi performansı geliştirmenin mümkün olmayacağını göstermektedir. Devletin kaynak kullanımını ve piyasa ilişkilerini düzenlemeyi hedefleyen reform paketlerinin tüm ülkelerde aynı sonuçları üretmemesi de, reformların tasarımında enformel kurumların önemine işaret etmektedir. Zira aynı formel kurumlara sahip olmakla birlikte farklı toplumsal normlara, davranış kalıplarına ve tarihsel deneyime yani birey ya da grupların tercih kümelerini tanımlayan ve sınırlayan enformel kurumlara sahip ülkelerde farklı modeller ortaya çıkacaktır.

Ülkeler arasındaki bu kurumsal farklılıklar reform sonuçları açısından Orta Asya ülkelerinin diğer geçiş ekonomilerinden neden farklı olduğunu açıkladığı gibi, başarısızlığın nedenlerini de kurumsal yapılarda aramak gerekir. Diğer yandan Orta Asya ülkeleri, bağımsızlık sonrası uluslararası standartlarda devlet oluşturmaya yönelmişlerse de, kurumsal dönüşümün yeteri derecede başarılı olduğu söylenemez. Yapısal dönüşümde enformel kurumsal yapıların yeterince dikkate alınmaması, gayri meşru enformel otorite yapılarının doğmasına neden olmuştur. Devlet aygıtının çalışmasını sağlayacak yasal sistemleri ve devlet kurumlarının rollerini ve piyasa/toplumla ilişkisini tanımlayan, kuralları belirleyen formel kurumsal yapılar da oluşturulamamıştır. Sonuçta formel kurumların değişimi yetersiz, enformel kurumları değiştirmek ise oldukça güçtür. Böylece anayasal olarak yetkilendirilmiş meşru otoriteye paralel yönetim yapıları ortaya çıkmıştır. Kamusal karar almanın, toplumsal tercihler tarafından şekillendirileceği bir devlet yapısı ortaya konulamamıştır. Buna karşın piyasanın etkin işlemlerini sağlayacak mekanizmalar da yaratılamamıştır. Bunlar büyük ölçüde, politik yapıyla ilgili izlek bağımlılığın ve piyasa deneyimi yokluğu, devlet yönetim geleneğinin yetersizliği gibi kurumsal yapıya ilişkin sorunlardan kaynaklanmaktadır.

Dolayısıyla Orta Asya ülkelerinde devletin kurumsal dönüşümü sorunu, ‘devlet yaratma’ olgusundan ayrı düşünülemez. Etkin işleyecek bir piyasa mekanizması, siyasi-idari harmonizasyon, devlet kurumlarına işlerlik kazandıracak bir ulus devletle bir arada düşünülebilir. Diğer yandan yapıların oluşmaya devam ettiği bir bölgede varlığını devam ettirme sorunu politik tercihlerin oluşumunda önemli bir kısıt olarak durmaktadır. Orta Asya ülkelerinde devletin dönüşümü ve kurumsal performans sorunu böyle bir devlet yaratma olgusu ile bir arada değerlendirilmelidir. Enformel kurumların değişiminin uzun zaman alacağı göz önüne alınırsa, devletin ve piyasanın etkin çalışacağı yapısal dönüşümün de zaman alacağı söylenebilir.

## Açıklamalar

1. 'Path-dependency' kavramı, 'yeni kurumcu iktisat literatüründe' bugün ve gelecekteki kurumsal yapının geçmişte oluşmuş enformel ve formel kurumlar ve kurumsal hafıza tarafından şekillendiğini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Kavram Türkçe'ye 'izlek bağımlılık' olarak tercüme edilmiştir.
2. Orta Asya devletlerindeki rejim ve iktidar yapılarıyla ilgili tartışmalar için bkz. (Cummins, 2002)

## Kaynakça

- AKÇALI, P. (2003). "Nation-State Building in Central Asia: A lost Case?", *Perspectives on Global Development and Technology*, 2(3-4), pp. 409-429
- BEHN, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Inst. Press, Washington D.C.
- BLANK, S. (2004). "Democratic Prospects in Central Asia", *World Affair*, 166(3), pp. 133-147
- CUMMINGS, S. N. (2002). "Introduction: Power and Change in Central Asia", *Power and Change in Central Asia*, S. N. Cummings (Ed.), Routledge, London/NewYork, pp. 1-23
- ÇEVİK S. ve M. Demir (2005), "Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri", *Öneri*, 6(23), ss. 249-257
- ÇOKGEZEN, M. (2004). "Corruption in Kyrgyzstan: The Facts, Causes and Consequences", *Central Asian Survey*, 23(1), pp. 79-94
- FUKUYAMA, F. (2004). "The Imperative of State-Building", *Journal of Democracy*, 15(2), pp: 17-31
- GAFARLY M. S. and V. F. Rass (2001). "The Preservation of the State's Dominant Position in the Economy", *Central Asia: Political and Economic Challenges in the Post-Soviet Era*, Alexei Vassiliev (Ed.), Saqi Books, London
- GELASON, 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 and T.S. Helf (Ed.), NDU Pres, Washington D. C.
- GLEASON, G. (2003). *Markets and Politics in Central Asia*, Routledge, London/New York
- GROSSMAN, P. Z. (1997). "On the New Institutional Story about the Former Socialist Economies", *Journal of Economic Issues*, 31(1), pp. 251-254
- GRZYMALA-BUSSE, A. and P. J. Luong, (2002). "The Ignored Transition: Post-Communist State Development", *Harvard University Weatherhead Center For International Affairs Working Papers*, No: 02-02 [www.wcfia.harvard.edu/papers/514\_02\_02\_final.pdf] Erişim Tarihi: 10 Temmuz 2005

- HARE, P. G. (2001). "Institutional Change and Economic Performance in the Transition Economies", *Economic Survey of Europe*, S: 2, pp. 77–99
- IWASAKI, I. (2002). "Economic Transformation and Institutional Development in Tajikistan", *PIE Project Discussion Paper Series No. 120*, [<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2002/dp120/text.pdf>] Erişim Tarihi: 20 Haziran 2005
- KALINICHENCO, L. N. and N. N. Semenova (2001). "The Economy of Kazakhstan", *Central Asia: Political and Economic Challenges in the Post-Soviet Era*, Alexei Vassiliev (Ed.), Saqi Books, London
- KANGAS, R. D. (2002). "Uzbekistan: The Karimov Presidency –Amir Timur Revisited", *Power and Change in Central Asia*, S. N. Cummings (Ed.), Routledge, London/NewYork, pp. 130–149
- KETTL D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington D. C.
- KOBONBAEV, 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 Tarihi: 9 Haziran 2005
- KUBICEK, P. (1998). "Authoritarianism in Central Asia: curse or cure?", *Third World Quarterly*, 19(1), pp. 29–43.
- LEVINE, D. P. (2001). *Normative Political Economy: Subjective Freedom, The Market and The State*. Routhledge, London/New York
- LIEBOWITZ, S. J. and S. E. Margolis (2000). "Path Dependence", *Encyclopedia of Law and Economics*, B. Bouckaert ve G. De Geest (Ed.), Edwar Elgar Publishing, Clenttenham
- LIEVEN, D. (2002). "Emprie's Aftermath: A Comparative Perspective", *Power and Change in Central Asia*, S. N. Cummings (Ed.), Routledge, London/NewYork, pp. 24–41
- LOWE, R. (2003). "Nation Building in th Kyrgyz Republic", *Central Asia: Aspect of Transition*, T. Everett-Heath (Ed.), RoutledgeCurzon, London/New York
- MANNING N. and N. Parison, *International Public Administration Reform: Implications for Russian Federation*, The Wolrd Bank, Washington D.C.
- MARANGOS, J. (2002). "Alternative Methods of Institutional Development for Transition Economies", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, No: 158, pp. 483–513
- MATVEEVA, A. (1999). "Democratization, Legitimacy and Political Change in Central Asia", *International Affairs*, 75(1), pp. 23–44
- MERRY, E. W. (2004). "Governance in Central Asia: National in Form, Soviet in Content", *Cambridge Review of International Affairs*, 17(2), pp. 285-300

- MUSGRAVE, R. and Musgrave P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, Fifth Edition, McGraw-Hill Co., New York.
- NEE, V. (1999). "The Role of the State in Making Markets", 3. Annual Meeting of the International Society for the New Institutional Economics, Washington D.C. [www.isnie.org/ISNIE99/Papers/nee.pdf] Erişim Tarihi: 20 Temmuz 2005
- NORTH, D. C. (1991). "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*,5(1), pp. 97–112
- \_\_\_\_\_, (1994). "Economic Performance Through Time", *The American Economic Review*, 84(3), pp. 359–368
- \_\_\_\_\_, (2002). *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans*, çeviren: G. Ç. Güven, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- OVIN, R. (2001). "The Nature of Institutional Change in Transition", *Post-Communist Economies*, 13(3), pp. 133–146
- PETERS, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*,Routledge, London/New York
- POMFRET, R. (2001). "Economic Development Strategies in Central Asia Since 1991", *Asian Studies Review*, 25(2), pp. 185–200
- \_\_\_\_\_, (2003). "Economic Performance in Central Asia Since 1991: Macro and Micro Evidence", *Comparative Economic Studies*, V: 45, pp. 442–465
- PRASAD, B. C. (2003). "Institutional Economics and Economic Development: The Theory of Property Rights, Economic Development, Good Governance and the Environment", *International Journal of Social Economics*, 30 (6), pp. 741–762
- PREZEWORSKI A. (1998). "The State in a Market Economy", *Transforming Post-Communist Political Economies*. J. M. Nelson, C. Tilly and L. Walker (Ed.), National Academy Press,, pp. 411–430
- SAVAŞ, V. F. (2000). *Piyasa Ekonomisi ve Devlet*. Liberte Yayınları, Ankara.
- STEPHEN B. (2004). "Democratic Prospects in Central Asia", *World Affairs*, 166(3), pp. 133–147
- SYMTH, R. (1998). "New Institutional Economics in the Post-Socialist Transformation Debate" *Journal of Economic Surveys*,12(4), pp. 361–398.
- TILLY, C. (1998). "Democracy, Social Change and Economies in Transition", *Transforming Post-Communist Political Economies*. J. M. Nelson, C. Tilly and L. Walker (Ed.), National Academy Press, Washington D.C., pp. 403–410
- WAGENER, H. (2000). "Has Russia Missed the Boat?: Comment," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, S: 156, pp. 125–130.
- WEDER, B. (2001). "Institutional Reform in Transition Economies: How far Have They Come?", *ISNIE 5. Annual Conference*, Berkeley, [www.isnie.org/ISNIE01/weder.pdf] Erişim Tarihi: 20 Temmuz 2005
- ZARDYKHAN, Z. (2002). "Kazakhstan and Central Asia", *Central Asian Survey*, 21(2), pp. 167–183

# The Intuitional Change of the Government: From the Perspective of Central Asian Republics

**Dr. Savaş ÇEVİK\***  
**Research Assist. Erol TURAN\***

**Abstract:** The role of government and its share in economy are transformed with regard to both theoretical views and the practice. This transformation and change can occur as a result of the impact of institutions which constitute economic and societal structure or results from deliberative efforts such as reforms. With respect to global reform movements, the government and its economic role appear as key elements of reforms. In Central Asian countries which can be described as 'transition economies' from socialism to market economy, reforms that modify state-market relations have produced considerably various results compared to other transition economies. Both this diversity and the failure of reforms stem from the fact that formal and informal institutions managing the change have been ignored. This paper intends to examine the structural transformation of the states in Central Asia countries by using analytical tools of new institutional economics.

**Key Words:** Central Asia Countries, state reform, structural transformation, transition economies, new institutional economics

---

\* Selçuk University, Faculty of Law, Department of Economy-Finance / KONYA  
scevik@selcuk.edu.tr

\*\* Selçuk University, Karapınar Aydoğanlar Community Vocational Collage / KONYA  
eturan@selcuk.edu.tr

# Общественное превращение государства: Из перспективы государств Средней Азии

Доктор Саваш Чевик\*  
Преподаватель Эрол Туран\*\*

**Резюме:** Взаимодействие государство~общество, государство~рынок в значении роли государства и веса в экономике находятся как теоретической точки зрения с рассматриваемой темой, так и с фактической с точки зрения в постоянном превращении. Это изменение и превращение может возникнуть как результат сознательного усилия, такого как реформа, так и под влиянием учреждений, составляющих экономическую и общественную структуру. Если обратить внимание на действия глобальной реформы государство и экономическая роль выступает как ключевой элемент реформы. В странах Средней Азии которые после распада социализма старались перейти к рыночной экономике реформы определяющие отношения государство~рынок произвели довольно различные результаты. Эти различия и неудача в итогах реформы зависят от невнимательного отношения неформальных и формальных организаций. Эта работа при помощи аналитических средств экономики новых организаций направлена на осмысление структурного превращения государства в странах Средней Азии, организационной структуры превращения, а также какой уровень превращения или каково сопротивление, связанное с бывшей структурой.\

**Ключевые Слова:** страны Средней Азии, государственная реформа, структурное превращение, переходная экономика, новая организационная экономика

---

\* Сельджукский Университет, Юридический Факультет, Отделение Экономика-Финансы, Сельджуклу / КОНИЯ  
scevik@selcuk.edu.tr

\*\* Сельджукский Университет, Высшее Учебное Заведение Карапынар Айдоанлар Карапынар / КОНИЯ  
eturan@selcuk.edu.tr