

## RUSYA FEDERASYONU'NDA MERKEZ-BÖLGE İLİŞKİLERİNİN EKONOMİK BOYUTU

**Anar SOMUNCUOĞLU\***

*The Russian Federation starting to change in 1990's is still in the process of transition. This transition doesn't mean only the transition from socialist system to the capitalist one; it also means the transition from centralized state system to the real federation. In 1990's the establishment of federal relations between center and regions become one of the most important political problems of Russia. Economic dimension of the federal relations become the major reason of struggle between center and regions, as well as the main issue of political bargain. On the other hand, economic relation between center and region are important factors effecting the transition from central planning economy to market economy. In this study, this process of formation Russia's federal relations were examined and after that, the economic dimensions of these relations were analyzed. Center- periphery economic relations in Russian Federation were analyzed in the base of economic disintegration, implementing of economic reforms and budgetary federalism. Finally, the federal reform of president Putin and its economic mirrors were discussed.*



### Giriş

**2** 1. Yüzyılda nasıl bir Rusya ile karşı karşıya kalacağımızı, Rusya'nın 1990'larda geçirdiği ekonomik ve siyasi dönüşümün gelişme yönü belirleyecektir. Rusya gibi çok milletli devletler iki şekilde varlığını sürdürebilir: ya totaliter bir devlet şeklinde ya da bir federasyon şeklinde. Rusya'nın eski sistemden vazgeçip, demokratikleşme yoluna girmesi, yeni yönetim şeklini de belirlemiştir. Sovyetler Birliği zamanında Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti'nin

\* Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi, Rusya-Ukrayna Araştırmaları Masası, Asistan  
Avrasya Dosyası, Rusya Özel, Kış 2001, Cilt: 6, Sayı: 4, s. 43-63.

(RSFSC) sözde federal yapısı, demokratikleşmeyle birlikte gerçek bir federasyon yapısına dönüşmek zorunda kalmıştır. Böylece Rusya için geçiş dönemi, diğer bir çok eski sosyalist ülke için olduğu gibi, sadece sosyalist sistemden kapitalist sisteme geçiş demek değil, aynı zamanda merkezi bir devlet yapısından federal devlet yapısına geçiş demektir.

89 idari birimden veya Rusya'da yaygın olarak kullanılan bir tabirle 89 federasyon üyesinden oluşan Rusya Federasyonu açısından, 1990'lı yıllarda merkez ve bölgeler arasındaki ve bir ölçüde bölgelerin kendi aralarındaki ekonomik ilişkiler, federasyon modelinin oluşmasına etki eden en önemli faktörlerden biridir. Federasyonun oluşma sürecinde ekonomik boyut hem merkez-bölge çekişmesinin baş sebeplerinden birisi, hem de merkez ile bölgeler arasındaki pazarlığın başlıca konusu olmuştur. Diğer taraftan, merkez-bölge ekonomik ilişkileri merkez planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişi etkileyen önemli faktörlerden birisidir.

.....  
**Federasyonun oluşma sürecinde ekonomik boyut hem merkez-bölge çekişmesinin baş sebeplerinden birisi, hem de merkez ile bölgeler arasındaki pazarlığın başlıca konusu olmuştur.**  
 .....

### **Rusya Federalizminin Oluşum Süreci**

1990'larda siyasi dönüşüm geçiren ve demokratikleşen Rusya'nın totaliter bir devlet yapısından bir federasyona dönüşmesinin en önemli zorunluluğu, çözümlenmemiş 'milliyetler meselesi' olmuştur. Bu meselenin kökleri ise tarihte yatmaktadır. İdil-Ural, Sibirya, Kafkasya ve Orta Asya bölgelerine yayılan Çarlık Rusyası, değişik devletlerin ve halkların toprakları aleyhinde genişlemiştir. 20. yüzyılın başında Çarlığın yıkılmasıyla oluşan otorite boşluğunu bir talih bilen Rusya'nın Rus olmayan halkları, kendi devletlerini kurmaya çalışmışlardır. Halkların özgürlüğünü ilan eden Bolşevik idaresi ise, ikna, propaganda ve direk silahlı güç kullanma yoluyla bu topraklarda hakimiyeti sağlamaya çalışmıştır.

Bolşevik idaresi, otonomileri önemli bir siyasi araç olarak kullanmıştır. Sovyet zamanındaki federalizm, milliyetler meselesinin çözümünde kullanılan araçlardan birisi olmuştur. O yıllarda ilan edilen federasyon Rusya'nın Rus olmayan halkları için düşünülmüştür. Ancak, hızla güçlenen Bolşevik idaresi için federasyon kısa zamanda bir araç-

tan çok, milliyetler meselesini perdeleyen bir örtü haline gelmiştir.<sup>1</sup> Böylece formel olarak birer federasyon olan Sovyetler Birliği ve Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti (RSFSC), uygulamada federasyon olmamıştır.

Sovyetler Birliği'nin son yıllarında, bugünkü Rusya federalizminin kökleri ve aynı zamanda onun problemlerinin kökleri de atılmıştır. 20. yüzyılın başında olduğu gibi, merkezi otoritenin zayıfladığı ortamda, Rusya'nın Rus olmayan halkları harekete geçmiş ve milli kültürlerine dönüş, milli bilinçlenme hareketleriyle birlikte siyasi talepler de söz konusu olmuştur. Kağıtta otonomiye sahip olan bu halklar, gerçek otonomi için mücadeleye girişmiştir. Ancak, bu mücadele daha büyük bir oyunda, SSCB ve RSFSC'nin siyasi elitleri arasındaki oyunda bir koz olarak kullanılmıştır. Mihail Gorbaçov başkanlığındaki SSCB merkez idaresine karşı iktidar mücadelesine girişen RSFSC başkanı Boris Yeltsin ve ekibi, merkezi zayıflatmak amacıyla, RSFSC içindeki özerk cumhuriyetlerin yönetimlerinin egemenlik arayışlarını desteklemiştir. Otonom cumhuriyetlerin zaman zaman Gorbaçov tarafından da Yeltsin'e karşı kışkırtıldığı bu mücadeleden kazançlı çıkan baş aktörler değil, sade bir piyon olarak görülen aktörler, yani otonom cumhuriyetler olmuştur. Çünkü, Gorbaçov'a karşı iktidar mücadelesini kazanan Yeltsin için, muhtariyetlere hitaben "yutabildiğiniz kadar egemenlik alın" sözlerinin faturası yüksek çıkmıştır.

1990'lı yılların başındaki Rusya'nın tarihine damga vuran otonom cumhuriyetlerin ard arda ilan ettikleri egemenlikleri, sanıldığı gibi kolay kontrol edilebilen bir gelişme olmamıştır. 1990'ların başında Rusya içindeki bölgeselleşme ve ayrılıkçılık öyle boyutlara vardı ki, bir çok yerli ve yabancı analizci kısa sürede Rusya'nın da Sovyetler Birliği'nin kaderini paylaşacağını düşünmüştür. Bu yüzden Rusya'nın parçalanmasını ne olursa olsun engelleme niyetinde olan federal yönetim, 1992 yılında imzalanan Federasyon Anlaşmasını bir başarı olarak algılamıştır. Bu gelişmeden bir yıl sonra ise, yeni RF Anayasası halk oylamasıyla kabul edilmiştir.

Ancak Federasyon Anlaşması ve Anayasa, federasyonun yapısını belirlemekten çok, federal yapıyı ve merkez-bölge ilişkilerinin niteliğini muğlakta bırakmıştır. 1992 Federasyon Anlaşması'nda milli cumhuriyetler egemen devlet olarak tanımlanmıştır.<sup>2</sup> 1993 yılında halk

<sup>1</sup> Bkz. K.T.Kuraşvili, "Federativnaya Organizatsiya Rossiyskogo Gosudarstva", Moskova: Kompaniya Sputnik 2000, ss.10-42 ; Çernenko A.G., "Obşerossiyskaya Natsionalnaya İdeologiya i Razvitiye Federalizma v Rossii", Sankt-Petersburg Üniversitesi 1999, ss.34-35

<sup>2</sup> "Dogovor O Razgraniçeniyi Predmetov Vedeniya i Polnomoçiy Mejdu Federalnimi Organami Gosudarstvennoy Vlasti Rossiykoy Federatsiyi i Organami Vlasti Suverennih Respublik v Sostave Rossiyskoy Federatsiyi", <http://www.cityline.ru/politika/doc/fd1.html>

oylamasıyla kabul edilen, ancak 12 bölge tarafından reddedilen Rusya Federasyonu Anayasasının 5. maddesi 1. bölümünde bütün federasyon üyelerinin eşit haklara sahip oldukları ilan edilmiştir. Ancak Anayasanın diğer maddeleriyle milli cumhuriyetlere çeşitli ayrıcalıklar tanınmış ve yine 5. maddesinin 2. bölümünde milli cumhuriyetlerin birer devlet oldukları da yazılmıştır.<sup>3</sup> Genel olarak da, RF Anayasası merkez ve bölgeler arasındaki yetki paylaşımını kesin olarak belirlememiştir. Bu ise aralarında yeni problemlerin doğmasına sebep oluyordu.<sup>4</sup>

Rusya federalizminin hukuki temeli Federasyon Anlaşması ve Anayasa ile atıldıysa da, 1990'lı yıllarda Rusya'daki federasyon sistemini esas olarak belirleyen unsurlar federasyon üyeleri ve federal merkez arasında yapılan ikili anlaşmalar olmuştur. Şubat 1994'te Tataristan Cumhuriyeti ve Rusya Federasyonu'nun yönetimleri arasında sorumluluk ve yetki paylaşımını belirleyen bir anlaşma imzalanmıştır. Daha önce Federasyon Anlaşmasını imzalamayan ve Anayasa halk oylamasını boykot eden Tataristan, bu anlaşmayla Rusya Federasyonu içinde yer aldığını kabul etmiş ve 1991-1993 yıllarındaki bazı özgürlüklerini kaybettiysede, diğer federasyon üyelerine nazaran bir çok imtiyaz, özellikle de ekonomik imtiyazlar elde etmiştir.<sup>5</sup>

Tataristan anlaşmasının ardından, Moskova, diğer milli cumhuriyetlerle ikili anlaşma imzalama yoluna gitmiştir. Böylece milli cumhuriyetler lehine federal sistemde bir çarpıklık doğmuştur. Bu durum hem Rus bölgelerini rahatsız ediyordu, hem de Rusya'nın kurmaya çalıştığı dengeli federasyon modeline aykırıydı. Bu yüzden zamanla bu tür anlaşmalar "Rus bölgeleriyle" de yapılmaya başlanmıştır. Ancak bu gelişme de, ilk başta oluşmaya başlanan federasyonun dengelessnessini ortadan kaldırmamıştır. Anlaşmaların sonucunda siyasi ve ekonomik olarak daha güçlü olan Tataristan, Başkurdistan ve Saha Cumhuriyetleri, diğer cumhuriyetlere ve bölgelere göre daha avantajlı birer anlaşma yapmıştır. Genel olarak ise, milli cumhuriyetler bölgelere göre bir çok ayrıcalık elde etmiştir. Bu şekilde, dillere düşen "dengesiz federasyon" modeli daha da resmileşmiştir.

İkili anlaşmalar yapıldıysa da, bunlar da hukuki kargaşayı ortadan kaldırmamıştır. Mesela, Tataristan ve Moskova arasında yapılan

<sup>3</sup> Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsiyi, 5. madde, "Konstitutsiyi Stran SNG" içinde, Almatı: Jeti Jargı 1999, s.263

<sup>4</sup> Aleksandr Sergunin, "Regionı i Finansovo-Političeskiy Krizis v Rossii- Mejdunarodniye Aspektı", A. Malaşenko (Ed) "Çto Hotyat Regionı Rossii?" içinde, Moskova: Moskova Carnegie Merkezi 1999, s. 27

<sup>5</sup> N.M. Moukharaiamov, "The Tataristan Model: A Situational Dynamic", P.J. Stavakis ve diğerleri (Eds), "Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia" içinde, Washington DC: The Woodrow Wilson Center Press 1997, ss. 221-222



### **Ekonomik Ayrışma**

1990'lı yıllarda Rusya'nın yaşadığı ekonomik çözüme iki yönde gelişmiştir: ekonomik krizin etkisiyle bölgeler arasında ekonomik gelişme açısından mevcut olan farkların uçurumlara dönüşmesi, bölgelerin federal merkezle olan mücadele ve bu mücadelenin sonucunda bölgelerin Rusya'nın ekonomik politikası üzerinde çok fazla etkilere sahip olmalarıdır.

Rusya'yı oluşturan 89 federasyon üyesi arasında gelişmişlik açısından büyük farklar mevcuttur. Bir devlet içindeki bölgelerin farklılaşması doğaldır, ancak Rusya'da bu fark özellikle son yıllarda çarpıcı boyutlara varmıştır. 1998'de Rusya'da genel işsizlik ortalaması % 13.3 iken, bu oran Moskova şehrinde % 4.8 ve Avrupa kısmında yer alan bir çok bölgede %8-16 arasında değişmekteydi. Oysa, Kalmıkya Cumhuriyetinde % 30.8, İnguşya Cumhuriyetinde % 51.1'dir.<sup>8</sup> 1990 yılında Rusya'da ortalama kişi başına düşen gelir ülkenin en fakir bölgesinin kişi başına düşen gelirinin 1,6 katıydı. En zengin ve en fakir bölgeler arasındaki kişi başına düşen gelir farkı 2.7 kattı. 1998 yılında bu oranlar sırasıyla 3,6 ve 14,9 olmuştur.<sup>9</sup>

Genelleştirilirse, ülkenin kuzey batısı Rusya'nın en gelişmiş bölümüdür. İdil havzasında yer alan bu bölge Rusya sanayisinin yoğunlaştığı bölgedir. Güney batı Rusya daha çok tarım ağırlıklıdır. Rusya'nın güney bölgeleri ve Sibirya ise ülkenin en geri kalmış bölümleridir.<sup>10</sup> Bölgeler arasındaki ekonomik farklılıkların bir kısmı doğal kaynaklar, emek ve sermaye birikimi farklılıklarıyla açıklanabilir. Dengesizliklerin diğer bir sebebi ise, Sovyet döneminde belirli üretim dallarının belirli bölgelerde yoğunlaşmasıdır.<sup>11</sup> 1990'lı yıllar boyunca bölgeler arasında zaten mevcut olan gelir ve gelişme farklılıkları artmaya devam etmiştir. Yapılan çalışmalarda, artan bölge farklılaşmasının sebebi olarak ekonomik reformların uygulama şekline çok, geçiş döneminin başında bölgelerin sahip oldukları başlangıç şartlarının etkili olduğu görülmüştür.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Rusya Federasyonu Devlet İstatistik Komitesi (Goskomstat), "Regionı Rossiı", Moskova: Goskomstat 1999, Cilt 2, Tablo 3.10, ss.96-97

<sup>9</sup> Goskomstat 1999, Tablo 4.2'den hesaplanmıştır, ss.106-107

<sup>10</sup> Charles M Becker, "Interregional Inequality in Russia During the Transition Period", *Comparative Economic Studies*, Cilt 38, Sayı 1, İlkbahar 1996, s.56

<sup>11</sup> Bert Van Selm, "Economic Performance in Russia's Regions", *Europe-Asia Studies*, Cilt 50, Sayı 4, Haziran 1998, s.604

<sup>12</sup> Bkz mesela R Ahrend, "Speed of Reform, Initial Conditions, Political Orientation, or What? Explaining Russian Regions' Economic Performance", *Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP) Working Paper No.2*, Moskova: RECEP 2000

.....  
**Merkez ve bölgelerin  
 uyguladıkları ekonomik  
 politikadaki farklar,  
 her şeyden önce, geçiş  
 ekonomileri literatüründe  
 en sıcak tartışma  
 konularından birisi olan  
 reformların hızıyla veya  
 geçiş stratejisiyle  
 alakalıdır.**  
 .....

Bölgeler, merkezin uyguladığı ekonomik reformlar başarısız olunca, Moskova'yı, ekonomik reformları başarılı bir şekilde gerçekleştirmekten ve ekonomik krizi kontrol altına almaktan aciz olarak görmüşlerdir. Buna ek olarak, merkez, yeni şartlarda bölgesel politika yürütmeye hazır değildi, ancak kumanda ekonomisinin eski usulleriyle de artık işin yürümeyeceği anlaşılmıştır. Bunun sonucunda

bir çok bölgede uygulanan ekonomik politika Moskova'nın hayata geçirmeye çalıştığı politikadan çok farklı olmuştur. Ekonomi politikasındaki bu farklılaşmalar bölgeler tarafından duruma göre hukuka uygun veya aykırı olarak uygulanmıştır. Bu durum, Moskova'yı doğal olarak rahatsız ediyordu. Böylece ekonomik reformların kim tarafından, ne zaman ve nasıl yapılacağı konusu, merkezin ve bölgelerin çektiği alanlardan birisi olmuştur.<sup>13</sup>

Merkez ve bölgelerin uyguladıkları ekonomik politikadaki farklar, her şeyden önce, geçiş ekonomileri literatüründe en sıcak tartışma konularından birisi olan reformların hızıyla veya geçiş stratejisiyle alakalıdır. Bazı bölgeler ekonomik reformların öncüsü olup, hatta kimi zaman federal merkezden daha reformcu davranırken, bazı bölgeler ise, Moskova'nın uyguladığı reform hızından daha yavaş bir reform hızı benimsemiştir.<sup>14</sup> Çoğu zaman ise, bölgelerin benimsediği belirli bir reform hızı yoktu, ancak kendi bölgesini reformların başlangıçtaki olumsuz etkilerinden ve ekonomik krizin sonuçlarından korumaya çalışan bölge yönetimleri, Moskova'nın uyguladığı reformlara engel teşkil edebilecek girişimlerde bulunuyordu. Bütün bunların sonucunda, geçiş döneminin başlıca reformlarından olan fiyat serbestleştirilmesi ve özelleştirme farklı hızlarda gerçekleştirilmiştir.

7 Mart 1992'de federal hükümet bölgesel ve yerel yönetimlere fiyat serbestleştirilmesi konusunda kendi politikalarını izlemeye izin vermiştir.<sup>15</sup> Bu karar, birçok bölgenin merkezin izlediği fiyat

<sup>13</sup> Peter Kirkow, "Russia's Provinces: Authoritarian Transformation versus Local Autonomy?", London: Macmillan Press 1998, s.52

<sup>14</sup> Bkz. Dış ve Savunma Politika Konseyi, "Problemi Razvitiya Federalizma v Rossiji", Moskova: Dış ve Savunma Politika Konseyi 1999, s.17

<sup>15</sup> Philippe Le Houerou, "Decentralization and Fiscal Disparities Among Regions in the Russian Federation", Washington DC, The World Bank, Internal Discussion Paper-138, 1994, s.9

serbestleştirmesinden daha farklı bir politika izlemelerine imkan tanımıştır. Bazı bölgeler fiyat serbestleştirilmesinde merkezin "şok terapi" yöntemi yerine aşamalı stratejiyi uygulamıştır. Bu bölgelerde birçok malın ve özellikle gıda mallarının fiyatları serbest bırakılmamış ve hukuka aykırı olarak bu malların diğer bölgelere çıkışı yasaklanmıştır.<sup>16</sup> Bu yöntemle bölgeler, fiyat serbestleştirilmesinin sosyal faydalarını en aza indirmeye çalışmıştır.

Serbest piyasa ekonomisine geçerken önemli bir reform olan özelleştirme konusunda da Moskova, bölgelerden kaynaklanan önemli engellerle karşılaşmıştır. 1993 yılında başlayan özelleştirmenin başında, federal merkez, özelleştirme konusundaki bazı yetkileri bölgesel yönetimlere aktarmıştır. Mesela, sanayi sektörünün küçük çaplı işletmelerinin özelleştirilmesi bölgesel yönetimlerin sorumluluğuna verilmiştir. Bu özelleştirmeden doğacak kazançlar bölgesel bütçelere aktarılacaktı. Genel olarak ise, bölgelerdeki özelleştirme reformunun gidişatı tamamen bölgelerin tutumlarına bağlıydı. Bölge yönetimi eğer özelleştirme reformuna olumlu yaklaşırsa, özelleştirme oldukça hızlı gerçekleşmiştir. Bunun tam tersi de geçerlidir.<sup>17</sup> 1993 yılının sonunda genel olarak İdil -Vyatka bölgesinde\* özelleştirme planı % 130 ve Merkezi Çernozyom ekonomik bölgesinde özelleştirme planı % 115 olarak gerçekleşirken, Ural bölgesinde bu oran % 40'a ve Kaliningrad bölgesinde % 32'ye eşitti.<sup>18</sup>

Özelleştirme reformunda federal merkezden daha hızlı davranan bölgeler de olmuştur. Mesela, Nijniy Novgorod bölgesi tarımdaki özelleştirme şemasını bile kendisi geliştirmiştir.<sup>19</sup> Diğer taraftan, bir çok bölge toplu özelleştirmeyi önlemek için ve bütün bölgeler özelleştirmenin sonuçlarını kendi lehlerine çevirmek için aktif hareketlerde bulunmuşlar ve federal yönetimle açıkça cephelenmekten çekinmemişlerdir. Bölgeler, özelleştirilen şirketlerin devlet payının kime, bölge yönetimine mi yoksa federal hükümete mi ait olacağı konusunda federal merkezle mücadele etmişlerdir.\*\* Özelleştirilen şirketler üzerinde

<sup>16</sup> van Selm 1998

<sup>17</sup> Aleksandr Kazakov, "Bitva za Sobesednika", "Privatizatsiya Po-rossiyski" içinde, Çubays, A. (Ed), Moskova: Vagrius 1999, s.199

\* Bütün Rusya coğrafi olarak 11 bölgeye bölünür: Kuzey Bölgesi, Kuzey-Batı Bölgesi, Merkez Bölgesi, İdil-Vyatka Bölgesi, İdil Boyu Bölgesi, Kuzey Kafkasya Bölgesi, Ural Bölgesi, Batı Sibirya Bölgesi, Doğu Sibirya Bölgesi, Uzak Doğu Bölgesi.

<sup>18</sup> Peter Rutland, "Privatization in Russia: One Step Forward: Two Steps Back?", *Europe-Asia Studies*, Cilt.46, Sayı 7, 1994, s.1115

<sup>19</sup> Darell Slider, "Regional Aspects of Privatization in Russia", Stavakis ve diğerleri 1997 içinde, s.107

\*\* Rusya'da özelleştirilen şirketlerin çoğunda hisse senetlerinin kontrol paketi- % 30-40'lık bir kısım devlette kalmaktadır



kontrol sağlamaya çalışan bölge yönetimleri, şirketlerin daha çok mevcut şirket yöneticilerinin ellerine geçmesini sağlamışlardır.<sup>20</sup>

İkili anlaşmalar durumunda olduğu gibi, özelleştirmenin bölgesel farklılaşması konusunda da Tataristan ve Moskova arasında yapılan anlaşma örnek oluşturmuştur. Moskova, Tataristan'a büyük şirketlerin özelleştirilmesi konusunda federal özelleştirme programından farklı olan kendi programını yazmaya yetki vermiştir. Bu anlaşmayla, Tataristan, cumhuriyet içinde geçerli olan cumhuriyet çek sistemini kurmuştur.<sup>21</sup>

Bölgelerin uyguladıkları ekonomik reform yöntemlerinin merkezinkinden farklı olması, bir yandan bölgesel ideolojinin oluşmasına da katkı yapıyor ve bazı bölgelerin farklı bölgesel kimlik oluşturma çabalarının bir parçası oluyordu. Diğer taraftan, genel olarak desentralizasyon ve ülkenin ekonomik politikasının uygulanma aşamasındaki desentralizasyon, başlı başına olumsuz bir gelişme değildir. Rusya'da ekonomi alanında karar verme sürecindeki desentralizasyon ve hatta ilk bakışta dezentegrasyon gibi görünen birçok şey, aslında sadece aşırı merkezi bir zihniyetin değişmesi ve ayrıca serbest piyasa ekonomisine ve demokrasiye geçişin bir gereğidir. Bu yüzden ekonomik reform konusunda bölgelerin farklı yaklaşımları bir açıdan doğaldır.

Siyasi dezentegrasyonun etkilerine maruz kalan Rusya'nın ekonomik dezentegrasyona da maruz kalması doğaldı. Merkezin zayıflamasından dolayı ekonomi alanında ortaya çıkan bazı dezentegrasyon hareketleri, merkezi daha da çok zayıflatıyor ve bir çeşit kısır döngü meydana geliyordu. Bu kısır döngüyü defalarca kırmaya çalışan merkez, 1999 yılına kadar başarısız kalmıştır. Bundan sonra olayların ne yönde gelişeceği daha belli değildir.

Bölgelerin Moskova'nın ekonomik politikası üzerindeki özellikle olumsuz etkilerine gelince, bu etkiler ülkenin makro ekonomik açıdan istikrarlaştırılmasında olumsuz etkide bulunacak ve ülkenin bir bütün olması gereken ekonomik alanını zedeleyecek nitelikteydi. Bu girişimlerin çoğunun hukuka aykırı olarak yapıldığına da değinmek gerekir. Ancak yaptıkları girişimlerin kanunsuzluğu bölgeleri korkutmuyordu, çünkü federal merkez genellikle bu kadar "önemsiz" şeylerle uğraşacak durumda ve güçte değildi.

Bu tip hareketlerin en açık örneği, bölgelerin para arzının genişlemesine etki edecek girişimlerdir. 1992 yılından başlayarak, Rusya'nın

<sup>20</sup> Slider ss.108-109

<sup>21</sup> Slider s.107

büyük bölgelerinde para benzeri araçlar piyasaya sürülmüştür. Mesela, Nijniy Novgorod bölgesindeki nakit para sıkıntısını aşmak için, bölgedeki mağazalarda para yerine geçen "bölgesel yönetim bonoları" çıkarılmıştır.<sup>22</sup>

Rusya'nın ortak ekonomik alanına özellikle zarar veren gelişmelerden birisi bölgelerin diğer bölgelere karşı dış ticaret yasaklarını uygulamalarıdır. Bu uygulamalar RF Anayasasına açıkça aykırı olmasına rağmen, birçok bölge değişik mallar için dış ticaret yasakları uygulamıştır. Mesela Tataristan şekerin diğer bölgelere satışını ve diğer bölgelerden Tataristan'a alkolün girişini yasaklamıştır.<sup>23</sup> Bunun gibi 1997 yılında Tataristan dışında 10 bölge daha diğer bölgelerden alkolün girişini yasaklamıştır.<sup>24</sup>

Ağustos 1998'e kadar birçok bölgede gıda mallarının bölgeden çıkarılmasını engelleyen yasaklar geçerliydi. Ancak 1998 yılında bu problem daha açık bir hale gelmiş ve ülkeyi sarmıştır. Yazın patlak veren krizin ve bölgeler arasında yayılan ticaret yasaklarının sonucunda Moskova ve çevresi ciddi bir gıda sıkıntısıyla karşı karşıya kalmıştır. Moskova belediye başkanı Yuriy Lujkov, Federasyon Konseyi'nin toplantısında bölge yönetimlerini Moskova'dan bölgelere transit yollarını kapatmakla tehdit etmek zorunda kalmıştır.\* Fakat tutumlarını değiştirmeyen bölgeler, Moskova'yı neredeyse bir gıda ambargosuna almıştır. Bunun sonucunda Moskova şehri ve Moskova bölgesi ortak bir kararla ithal malları da dahil olmak üzere gıda mallarının bölge dışına çıkmasını yasaklamıştır. Sadece bu misillemeden sonra, bölgeler ticaret yasaklarını yumuşatmaya başlamıştır.<sup>25</sup>

Genel olarak, 1998 yılı ekonomik dezentegrasyonun en aşırı şekillerde yaşandığı bir yıl olmuştur. Krizle birlikte, bölgelerde gizli den gizliye yürütülen ekonomik dezentegrasyon hareketleri su yüzüne çıkmış ve dozları artırılmıştır. Bunun dışında, daha önce aslında reformların bir parçası olan bazı gelişmeler, birden ülkenin ortak ekonomik alanını parçalayıcı niteliğe sahip olmuştur. Bu tür gelişmelerden birisi bankacılık sektörüyle ilgilidir. Rusya'da tek banka sisteminden vazgeçilmesinden ve bankacılık sektörünün yaratılmaya başlamasından sonra hızla gelişen Moskova bankacılığının dışında, bölgelerde de bankalar kurulmaya ve bu bankalar başkent bankalarıyla

<sup>22</sup> van Selm 1998, ss.605-606

<sup>23</sup> M.D. Thurman "Regions Carp as Center Flounders", *Perspective*, Cilt.9, No.1, Eylül-Ekim 1998

<sup>24</sup> van Selm 1998, s.605

\* Moskova üzerinden Rusya'ya ithal edilen tüketim mallarının % 50'si kadar geçer.

<sup>25</sup> Oļşanskiy 2000, ss.50-51

rekabete girmeye başlamıştır. 1998 kriziyle birlikte, Moskova finans kurumlarının çoğu krize girip bölgelerdeki etkinliğini kaybederken, tersine, bölgesel bankalar, bölge yönetimlerinin ve ardından Rusya Federasyonu Merkez Bankası'nın da desteğini alıp gelişmeye devam etmiştir.<sup>26</sup>

Kriz sonrasında merkezi idare Rusya'dan paranın kaçmasını engellemeye çalışırken, bazı bölgeler paraların Moskova'ya kaçmasını engellemek üzere para dolaşımını bölge içinde hapsetmeye çalışmışlardır. Bu tür girişimlerde Samara, Kamçatka ve birkaç bölge daha bulunmuştur. Parasal akımları bölgeler içinde hapsetme girişimi merkezin karşı tedbirleriyle karşılaştıysa da, krizin etkileri yumuşadığı zaman bile engelleme girişimleri devam etmiştir. Bunun sonucunda, bölge yönetimleri bölgelerindeki bankacılık sektörü üzerinde kontrollerini arttırmıştır.<sup>27</sup> Böylece başlangıçta bölgelerde bankacılık sektörünün oluşması gibi olumlu bir gelişme, direk olarak ülkenin ortak ekonomik alanını parçalamaya yarayan bir araç haline dönüşmüştür.

Ekonomik dezentegrasyonun ekonomik ve siyasi krizler zamanında artmasının sebebi sadece merkezin zayıflaması değil, bölgelerin kendi problemlerini kendi başına çözmek zorunda kalmalarıdır. Genel olarak da, 1990'lı yıllarda merkez, bölgelerle uğraşamayacak kadar meşguldü. Bu yüzden etkin bölgesel politika çoğu zaman uygulanmamış ve bölgelerin kendileri, hukuk sınırları içinde ve dışında, politika üretmek durumunda kalmışlardır. Bunun en açık örneği bölgelerin yürüttüğü dış siyasi ve ekonomik ilişkiler olmuştur.

1990'lı yıllarda Rusya'nın bölgeleri 300'den fazla dış uluslararası anlaşmaya imza atmıştır. Merkez bazı konularda bölgelerin dış ilişkiler girişimlerine karşı çıktıysa da, çoğunlukla olmuş bitmiş anlaşmalara onay vermek zorunda kalmıştır. Mesela, Moskova, Sverdlovsk bölgesinin silah ihracatı programını kabul etmek zorunda kaldığı gibi,

.....  
**1998 kriziyle birlikte,  
Moskova finans  
kurumlarının çoğu krize  
girip bölgelerdeki  
etkinliğini kaybederken,  
bölgesel bankalar, ter-  
sine, bölge  
yönetimlerinin ve  
ardından Rusya  
Federasyonu Merkez  
Bankası'nın da desteğini  
alıp gelişmeye devam  
etmiştir.**  
.....

<sup>26</sup> Olşanskiy 2000, s. 47

<sup>27</sup> Olşanskiy 2000, ss. 47-48

İrkutsk bölgesinin Çin ile yaptığı gaz anlaşmasını da kabul etmek zorunda kalmıştır.<sup>28</sup>

Bölgelerin dış ekonomik ilişkiler çabaları çoğunlukla önlerinde duran problemlerin çözümü için yapılmış, hatta merkezin bölgeleri tek başına bıraktığı durumlarda bölge halkının hayatta kalmasını sağlamıştır. Bu durum Rusya'nın Uzak Doğu bölgesinde sık sık yaşanmıştır.<sup>29</sup>

### **Bütçe Federalizmi**

Rusya'daki siyasi dönüşüm doğrudan doğruya Rusya federalizminin başarısına, Rusya federalizminin başarısı ise doğrudan doğruya sağlam bütçe federalizminin geliştirilmesine bağlıdır. Diğer taraftan Rusya'nın ekonomik dönüşümü de, bölgelerdeki ekonomik reformların uygulanmasına ve yine bütçeler arası ilişkilerin düzenlenmesine bağlıdır.

Rusya Federasyonu'nda bütçe sisteminin temellerini atan kanun, Ekim 1991'de yürürlüğe girmiştir. Eski üniter bütçe sistemini ortadan kaldıran kanun, bütün yönetim düzeylerine ait olan bütçelerin bağımsızlığını tesis etmiştir. Bölgesel ve yerel yönetimlerin mali bağımsızlığından, kendi gelir kaynaklarına sahip olmaları ve kendi kararlarına göre harcama yapmaları kastedilmiştir.<sup>30</sup>

Bütçelerin bağımsızlığı tesis edildiyse de, Rusya Federasyonu'nda iki yönlü sistem geçerlidir. Yani bölgesel bütçeler önce topladıkları vergi gelirlerini merkeze aktarıp, merkez ise transferler şeklinde bu gelirleri yeniden dağıtır.

1990'dan beri birçok değişikliğe uğrayan Rusya Federasyonu'nun federal bütçe yapısının dönüşüm süreci hala tamamlanmış değildir. Merkez-bölge ilişkileri açısından bakıldığında, on yıl içerisinde federal bütçe yapısında meydana gelen iki önemli değişiklik vurgulanabilir:

- 1) federal bütçenin desentralizasyonu
- 2) merkez-bölge bütçe ilişkilerinin aynı yapıda olmaması

### **Desentralizasyon:**

Federal bütçenin uğradığı desentralizasyonun sebepleri şunlardır:

- Siyasi dönüşüm, yani demokratikleşme,

<sup>28</sup> Sergunin 1999, s.32

<sup>29</sup> Sergunin 1999, s.33

<sup>30</sup> Le Houerou 1994, s.2

- Ekonomik dönüşüm, yani serbest piyasaya geçiş,
- Merkezin siyasi ve ekonomik olarak zayıf düşmesi,
- Tutarlı ve planlı bir bütçe reformunun yapılmaması.

Federal bütçe yapısındaki desentralizasyonun sonucunda 1990 yılından başlayarak konsolide bütçe içerisindeki federal bütçe gelirleri azalırken, bölgesel bütçe gelirlerinin payı artmıştır. 1990 yılında bölgesel bütçe gelirleri GSYİH'nın %8,5'ini oluştururken, 1992'de bu rakam % 13'e ulaşmış ve 1993-1997 yıllarında %14,2-%15,5 arasında değişmiştir. Buna karşılık, federal bütçe gelirleri 1992'de GSYİH'nın %17,7'sini oluşturmasına rağmen, 1997'de bu pay %12,1'e kadar gerilemiştir.<sup>31</sup>

1990'lı yıllarda bütçe gelirlerinin bölgesel bütçeler lehine yeniden dağılmasının sebebi, zayıf merkezin bölgelerin taleplerini kabul etmek zorunda kalması olarak görülse de, böyle bir gelişme aslında direk olarak demokratikleşmenin ve serbest piyasa ekonomisine geçişin bir gereğiydi.

Bütçe kaynaklarının merkezileşmesinden yana olanlar açısından 1990'lı yıllarda bütçe gelirlerinde yaşanan desentralizasyon, bölgeler arasındaki farklılıkların derinleşmesine yol açmaktadır. Bunun yerine, federal merkez, vergi gelirlerinin mümkün olduğunca büyük bir kısmının federal bütçeye aktarılmasını sağlayarak, bunların bir kısmını bölgeler arasındaki farklılıkları azaltmak için, ihtiyacı olan bölgelere transfer şeklinde aktarmalıdır. Bu demektir ki, "zengin" bölgelerden toplanan gelirler "fakir" bölgeleri eşitlemek için kullanılacaktır. Ancak böyle bir görüşün sakıncası, Sovyet zamanının çarpık "eşitlik" kavramına götürebilir. Tataristan başkanı Mintemir Şaymiyev'in ifade ettiği gibi, "fakirlikte eşitlik, herkes fakir olsa da, herkes eşit" anlayışı da sağlam bir anlayış değildir.<sup>32</sup> Bu tür anlayış, "fakir" bölgelerin bütçe durumlarını iyileştirmek için herhangi bir şekilde teşvik edilmemiş olmasına, federal yardıma olan ihtiyaçlarının kronik hale gelmesine yol açabilir. Bu yüzden, federasyon üyeleri arasındaki farklılıkların azaltılmasına özel bir önemin verilmesi şart olsa bile, bunu sağlayacak sistem dikkatli bir şekilde kurulmalı ve başka bir çarpıklığa sebep olmamalıdır.

<sup>31</sup> Sinelnikov-Munlev S.G.ve A.B.Zolotaryeva, "Rol Pravitelstva i Parlamenta v Provodimoy Büdjetnoy Politike v Postsovetskoy Rossiyi", Moskova: Geçiş Dönemi Ekonomi Problemleri Enstitüsü 1998, ss. 100, 120-160

<sup>32</sup> "Mintemir Şaymiyev ile röportaj", *Obzor Osnovnih Sobitij v Rossijskih Regionah*, Moskova: East-West Institute, Cilt 3, No.2, 29 Ocak 2001

Kaldı ki, 1990'lı yıllarda bütçe desentralizasyonu, aslında gerçek bir desentralizasyon olmamıştır. Yakın zamana kadar, bölgesel bütçe gelirleri konsolide bütçe gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturmuştur. Bu rakam dünyanın belli başlı federasyon devletlerinin rakamlarını aşılıyor.<sup>33</sup> Ancak bölgesel bütçeler üzerine büyük bir harcama yükü binmiş, federal merkezin yapması gereken bazı harcamaların sorumluluğu fiili olarak bölgesel idarelere devredilmiştir.

Rusya konsolide bütçe harcamaları çeşitli sebeplerden dolayı geçiş döneminde genel olarak azalırken, bu harcamaların federal ve bölgesel bütçeler arasında yeniden dağılmasının sonucu, federal bütçe harcamaları sürekli olarak azalmış, buna karşılık bölge bütçe harcamaları artma trendini izlemiştir. 1993 yılında GSYİH'nin %33,3'ünü oluşturan federal bütçe harcamaları daha 1995 yılında GSYİH'nin %17'sine kadar inmiştir. Buna karşılık, 1990 yılında GSYİH'nin sadece %9,1'ini oluşturan bölgesel bütçe harcamaları, 1994 yılında %17,1'ini oluşturmuş ve sonraki yıllarda bu oran biraz düşse de %14-16 seviyesinde kalmıştır.<sup>34</sup>

Bölgeler üzerine binen harcama yükü yüzünden, Rusya bölgelerinin çoğu, federal transferler açısından merkeze bağımlı kalmıştır. Bu yüzden Rusya Federasyonu konsolide bütçe yapısında 1990'lı yıllarda yaşanan desentralizasyon gerçek bir desentralizasyon olmamıştır. Rusya bölgelerinin çoğu, kendi gelirleriyle kendi harcamalarını yapabilecek durumda değildir.

### ***Bütçe federalizminin çarpık yapısı***

Rusya federal sistemi üzerinde araştırma yapanlar, genellikle Rusya'daki federalizmin ve bütçe federalizminin dengesiz olmasından bahseder. Burada kastedilen federasyon üyelerinin eşitsizliğidir. Direk merkez-bölge mali ilişkiler ile alakalı olarak genellikle bölgelerin bütçeye aktardığı vergi oranlarının farklı olması kast edilir. Bu tür çarpıklığın iki önemli sebebi vardır: 1) federasyon üyelerinin ekonomik farklılığı; 2) bütçeler arası ilişkilerin merkezle bölgelerin pazarlığının sonucunda oluşması.

Rusya bütçe sisteminin önündeki başlıca problem bölgelerin ekonomik yapıları, ekonomik gelişme düzeyi ve mali imkanları açılarından önemli ölçüde farklı olmalarıdır. 1990'lı yıllarda Rusya'nın

<sup>33</sup> A.M.Lavrov, "Budgetary Federalism", J.R. Azrael ve E.A. Payin "Conflicts and Consensus in Ethno-Political and Center-Periphery Relations in Russia", Santa Monica: RAND 2000, s.12

<sup>34</sup> Sinelnikov-Munlev ve Zolotaryeva 1998, ss. 100, 120-160



pazarlık gücünü daha çok etnik konular belirlemiştir. Ülkede ayrılıkçı hareketlerin ve etnik rahatsızlıkların çıkmasından çekinen merkezi yönetim, bazı milli cumhuriyetlere "Rus bölgelerinden" daha fazla ayrıcalık tanımıştır. "Tehlikeli" olmayan milli cumhuriyetlere de sırf statülerinden dolayı da benzer ayrıcalıklar tanımıştır.

Merkez ve bölgeler arasındaki pazarlığın en önemli konularından biri vergi gelirlerinin paylaşımı olmuştur. Bölge yönetimleri, kendi bölge sınırları içerisinde toplanan vergi gelirlerinin mümkün olduğunca büyük bir kısmının kendilerinde kalmasını istemiştir. Rusya'nın 1990'ların başında düştüğü ekonomik kriz ve siyasi idarenin zayıflığı bütçeler arası ilişkilerde ilk dengesizliğe yol açmıştır. Egemenlik ilan eden Çeçenistan, Tataristan, Başkurdistan ve Saha milli cumhuriyetleri, 1991-1993 yılları arasında zaman zaman federal merkeze vergi gelirlerini ödememiştir.<sup>39</sup> 1993 yılında sadece Tataristan ve Başkurdistan cumhuriyetlerinin federal bütçeye ödemedikleri vergi tutarı 400 milyon rubleden fazladır (bu ise, Rusya'nın o yılın toplam yüksek öğrenim masraflarının yaklaşık yarısına eşitti).<sup>40</sup>

Vergi gelirlerinin ödenmemesine kadar giden milli cumhuriyetler ve merkez arasındaki sorun için Tataristan ile yapılan yetki paylaşımı anlaşması ile bir çözüm yolu gözükmiştir. Bu anlaşmaya göre, Tataristan, kendi sınırları içerisinde topladığı vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesini federal bütçeye aktarmaktadır.<sup>41</sup> Kısacası, Tataristan, Rusya Federasyonu'nda uygulanan merkez-bölge bütçeler arası ilişkiler sisteminin dışına çıkmıştır. Tataristan anlaşmasının ardından merkez, diğer milli cumhuriyetlerle, daha sonra da Rus bölgeleriyle anlaşmalar yapmış ve vergi gelirlerinin paylaşımı bu anlaşmalar çerçevesinde halledilmiştir. Bunun sonucunda her bölgenin federal merkeze aktardığı vergi oranları farklı olmuştur. Ancak daha önemlisi, Tataristan, Başkurdistan ve 1997 yılına kadar Saha Cumhuriyeti'nin genel şemanın dışında kalmasıdır. Son iki cumhuriyet, federal merkez ile anlaşma imzalarırken, Tataristan gibi, bütçeler arası ilişkiler açısından özel bir statü elde etmişlerdir.

Putin'in iktidara gelmeden önce özel statüye sahip olan Tataristan, Başkurdistan ve Saha dışında, bölgelerde kalan vergi gelirlerinin oranı genel olarak % 65 ya da daha az olarak belirlenmiştir. Özel statülü cumhuriyetleri saymazsak, genellikle bölgede kalan vergi gelirlerinin

<sup>39</sup> Lavrov 1998, s.24

<sup>40</sup> G. Semenov ve J.E.Tedstrom, "Establishing More Rational Relations Between Federal and Regional Budgets", *Russian Social Science Review*, Cilt 36, Sayı 5, Eylül-Ekim 1995, s.6

<sup>41</sup> Semenov ve Tedstrom 1995, s.3



oranı bölgenin ekonomik gelişimiyle belirlenmektedir. Genellikle, bir bölgenin federal transferlere ne kadar fazla ihtiyaç varsa, bölgede toplanan vergilerin o kadar büyük bir kısmı bölgede kalır. İhracatçı bölgeler ise, vergi gelirlerini bölgede en az bırakan bölgelerdir. Mesela, temel petrol üretici bölgelerde (Hantı-Mansi ve Yamal-Nenets Otonom Okrug) vergi gelirlerinin % 45'i ve daha azı bölgede kalmaktadır.<sup>42</sup>

Merkez ile bölgeler arasında diğer bir anlaşmazlık konusu, federal transferlerdir. Federal transferlerin miktarı ve ödeme gecikmeleri, merkez ve federasyon üyeleri arasında önemli bir sorundur. Federal transferlerin geciktirildiğini öne sürerek, vergi gelirlerini merkeze aktarmayı durdurma yoluna başvuran bir çok bölge olmuştur. Federal transferlerin gecikmesi, Kalmıkya Cumhuriyeti başkanı Kirsan İlümjinov'un cumhuriyetin statüsünü gözden geçirme tehdidinde bile sebep olmuştur. Federal transferlerin miktarı konusuna gelince, bu miktarlar her bölgeye göre farklı olarak belirlenmiştir. Bazı bölgelerin daha fazla federal transfer almaları, çoğu zaman bütçe federalizminin bir dengesizliği olarak gösterilmektedir. Burada daha çok milli cumhuriyetler kastedilmektedir.

Genel olarak bütçeler arası ilişkilerin dengesizliğine bakılırsa, bu konuda ampirik çalışma yapan Rus ve Batılı bilim adamlarının ortak kanısı, Rusya bütçe sisteminin milli cumhuriyetlere daha fazla ayrıcalık tanınmasıdır. Cumhuriyetler merkezden daha fazla sübvansediliyor ve toplanan vergi gelirlerinin daha büyük bir kısmı bütçelerinde kalıyor.<sup>43</sup>

Ancak bütçe federalizminin milli cumhuriyetlerin lehine çarpık olmasının birçok objektif sebebi mevcuttur. Milli cumhuriyetlerin çoğunluğu ülkenin en az gelişmiş kısımlardır. Bu durum özellikle Kuzey Kafkasya cumhuriyetleriyle ilgilidir. Sibiryada bulunan milli cumhuriyetler de fakirlikle boğuşmaktadır. Kuzey Kafkasya ve Sibiryada milli cumhuriyetlerinin yerli halkları geleneksel olarak tarımla uğraşmaktadır. Bu ise doğal olarak ekonomik gelişmişlik düzeyinin diğer bölgelere nazaran daha düşük olmasının bir sebebidir. Üstelik Kuzey Kafkasya gibi bölgelerde, sosyo-ekonomik gelişmenin düşük olması etnik ve dini problemleri körükleyici niteliğe de sahiptir.

Bunun yanında, bazı milli cumhuriyetlerin sırf cumhuriyet statüsünden dolayı diğer cumhuriyetler gibi bütçeler arası ilişkilerde Rus bölgelere göre daha ayrıcalıklı olduğu doğrudur. Ancak bütçeler arası

<sup>42</sup> Alastair McAuley, "The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations: Equity or Political Influence?", *Europe-Asia Studies*, Cilt 49, Sayı 3, Mayıs 1997, s.433

<sup>43</sup> Steven L Solnick, "The Political Economy of Russian Federation", *Problems of Post-Soviet Communism*, Cilt 43, Sayı 6, Kasım-Aralık 1996, s.15

.....  
 : **Göreve getirilen Putin'in**  
 : **iç politikasının ana**  
 : **hatları merkezleşme,**  
 : **federal reform, bölgesel**  
 : **güçler ve bir kısım**  
 : **oligarşinin etkinliğinin**  
 : **kırılması olarak**  
 : **belirlenmiştir.**  
 : .....

ilişkilerin dengesizliğinden ve çarpıklığından sık olarak söz edilse de, bu dengesizliği ille de olumsuz anlamda anlamamak gerekir. Bütçeler arası ilişkiler, Rusya gibi ülkelerde özellikle etnik problemlerin çözümlenmesinde kullanılabilen bir araçtır. Bu açıdan, federasyon üyelerinin bütçe ilişkileri açısından eşitlik, bütçeler arası ilişkilerin dengesiz

olduğu durumdan daha zararlı ve yıkıcı olabilir. Yani ülkenin geçtiği bu dönemde bütçe federalizmi özel bir rol oynar ve Rusya örneğinde, bütçe federalizmi federasyonu kurabilir veya yıkabilir.<sup>44</sup>

Tarihi, etnik, coğrafi, sosyo-ekonomik ve jeostratejik faktörler açısından, federasyon üyeleri birbirinden farklıdır. Dolayısıyla, eşitsizlik bazı bölgelerin daha fazla vergi gelirlerini kendi bütçelerinde bırakmaları veya daha fazla federal transfer almaları değildir. Eşitsizlik, bu farklı bölgelerin aynı statüde olmaları ve bütçeler arası ilişkilerde aynı muamele görmeleri olurdu.

### **Putin'in Federal Reformu**

1999 yılını 2000 yılına bağlayan gece televizyonların başında toplanan bütün Rusya halkı iktidar değişikliğine şaşkınlıkla tanık olmuştur. Görevinden istifa eden Yeltsin, kendi yerinde başbakan Vladimir Putin'i görmek istediğini açıklamıştır.

Göreve getirilen Putin'in iç politikasının ana hatları merkezleşme, federal reform, bölgesel güçler ve bir kısım oligarşinin\* etkinliğinin kırılması olarak belirlenmiştir. Federal reformun araçları olarak kullanılan araçlar bilinmektedir: Rusya'nın yedi federal bölgeye bölünmesi ve bu bölgelere devlet başkanının yetkili temsilcilerinin atanmasıdır. Bu şekilde, Rusya'da "iktidarın dikeyi" olarak tanımlanan merkezleşmenin gerçekleşmesi planlanmıştır.

Putin, Rusya parlamentosunun üst kanadı olan Federasyon Konseyi'nin bölge valilerinden oluşması sistemine son vererek, bölgelerin ülke politikasındaki etkinliğini kırmıştır. Bunun dışında Putin,

<sup>44</sup> C.I Wallich and R.Nayyar, "Russia's Intergovernmental Fiscal Relations: A Key to National Cohesion", *Challenge*, Cilt 36, Sayı 6, Kasım-Aralık 1993, s.51

\* Rusya'da oligarşiden kastedilen özelleştirmeden yararlanarak zenginleşen ve siyasette etkinliği olan insanlar.

parlamentodan geçirdiği kanunlarla bölge yöneticileri üzerinde kontrol mekanizmasına sahip olmuştur.

Yeni oyun kurallarını çabuk kavrayan bölgesel elit, merkezle açık bir cepheleşmeye gitmemiştir. Özellikle Altay Cumhuriyeti Anayasası konusunda alınan kararla milli cumhuriyetlere ve diğer bölgelere gözdağı verildikten sonra, bölgeler ve hatta milli cumhuriyetler kendi mevzuatlarını federal mevzuata uyduracaklarını açıklamaya başlamıştır.

Bölgelerle ilişkiler açısından Putin'in giriştiği hareket atak olarak nitelendirilebilse de, 1998 yılından beri izlenmeye çalışılan bölgesel politikanın bir devamıydı. O zaman da ekonomik baskı unsurlarını elinden kaçırarak merkez, mahkemeleri, polisi ve diğer baskı unsurlarını kullanarak bölgeleri etkilemeye çalışıyordu. Şimdi ise Putin, bölgesel liderlerle alakalı olarak bir takım hukuki düzenlemelere gitmesinin yanında, bölgelerin ekonomik özgürlüklerini kısıtlama girişimlerinde de bulunmaya başlamıştır.

Çarpıcı olan, bölgeleri hem siyasi hem ekonomik açıdan etkileyen kanunların valilerin kendileri tarafından onaylanması olmuştur. Buna etki eden faktörlerden birisi, bölgelerin amaçlarının farklı olmasıdır. Böyle bir durum özellikle yeni vergi kanunuyla ilgili olarak yaşanmıştır. Yeni vergi mevzuatına göre, bölgeler ve cumhuriyetler federal bütçeye gelirlerinin yaklaşık % 70'ini aktarmak zorunda kalacaklardır.<sup>45</sup> Vergi mevzuatının bu değişikliği, federal bütçeye katkısı olan bölgelerin gelirleri üzerinde vurucu etkiye sahiptir. Ancak, çoğunluğu oluşturan ve federal transferleri alan bölgeler için bu değişiklik daha fazla transfer alabilecekleri anlamına geliyordu.

Bölgelerin hesapları ne olursa olsun, 2001 yılı bütçesi, bütçe kaynakları merkezleşmiş bir bütçe olarak onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Putin'in bölgelere karşı almaya çalıştığı ekonomik tedbirlerin birisi de, federasyon üyelerinin dış borçlanmaları problemiyle ilgilidir. Federal hükümet gibi, borçlanma bonolarını aktif olarak çıkaran ve hatta Eurobonoları tahvil piyasasına yerleştiren bölgeler açısından dış borçlanma önemli bir gelir kaynağıydı. Ancak bölgeler, özellikle dış yatırımcıların ilgi gösterdiği bu borçlanmaların hukuki sorumlusu değildi.<sup>46</sup> 2000 yılında hükümet, Bütçe Kanununa ilişkin düzeltmelerin yapılmasını teklif etmiştir. Bu düzeltmelere göre, bölgelerin dış borçlan-

<sup>45</sup> *Nezavisimaya Gazeta*, "Bez Jarkih Sporov Senatori Odobrili i Federalnuyu i Nalogoviye Reformı", 27.07.2000

<sup>46</sup> IMF, "Russian Federation: Recent Economic Developments", IMF Staff Country Report No.99/100, Washington DC: IMF 1999

ma hakları ellerinden alınacaktır. Bu öneri Duma Bütçe Komisyonu tarafından da desteklenmiştir.<sup>47</sup> Putin iktidara geleli bir yıl olmuştur. Bu süre zarfında, merkezin bölgesel politikası daha çok siyasi baskı üzerine kurulmuştur. Ekonomik alanda bazı girişimlerin dışında, bölgelerin etkinliği ve federasyon ilişkilerinin dengesizliği devam etmektedir. Bölge liderleri üzerinde baskı kuran Putin, ekonomik alanda bazı ödünler vermeye de başlamıştır. Mesela, toprak reformunun yürütülmesi bölgelere devredilmiştir.<sup>48</sup>

### Sonuç

Rusya bir dönüşüm geçirmektedir. Bu dönüşüm sırasında Rusya'nın siyaset sahnesine yeni aktörlerin çıktığını ve etkinlik kazandığını gördük. Bölgelerin iç politikanın aktif birer aktörü olarak ortaya çıkmaları siyasi ve ekonomik dönüşüme borçluysa da, Rusya'nın siyasi ve ekonomik dönüşümünün başarısı, bu bölgelerin siyasi ve ekonomik alandaki etkinliğine bağlıdır.

Federal reformun daha çok siyasi alanda yürütülmesi reformun başarısızlığına yol açabilir. Putin gerçekten federal ilişkileri düzenlemek ve federasyonu güçlendirmek istiyorsa, bunun yolunun ekonomiden geçtiğini unutmamalıdır. Aynı şey, genel

.....  
**Sadece ekonomik olarak  
 gelişen bir Rusya,  
 federasyon üyeleri için  
 gerçek bir çekim  
 merkezi olabilir.**  
 .....

olarak Rusya'nın güçlenmesiyle de alakalıdır. Putin'in uluslararası arenada iddiaları ne olursa olsun, ekonomik bir başarı elde edilemediği sürece, Rusya'nın hem yurt içinde hem yurt dışında güçlenmesi bir yere kadardır. İktidarının ilk yılında siyasi alanda çok girişken olan Putin'in hareketleri, ekonomik alanda şimdilik zayıf kalmıştır. 2000 yılında Rus ekonomisinin büyümesi Putin'e bir destek sağlamıştır, ancak bu büyüme daha çok, Rusya'nın başlıca ihracat kalemleri olan enerji kaynaklarının ve metallerin yüksek fiyatlarının etkisinin ve 1998 ruble devalüasyonundan sonra artan ithal ikame ve ihracatı teşvik edici etkilerin devam etmesine bağlı olmuştur.

2000 yılı, Rusya ekonomik reformları açısından kaybedilmiş bir yıl olarak değerlendirilebilir. Yapısal ekonomik reformların yapılması

<sup>47</sup> "Rossiya: Monitoring, Analiz., Prognoz", "Otnoşeniya Mejdu Tsentrom i Regionami", No.13, <http://www.hist.msu.ru/NISS/Publications/Russia/2000/13/002.htm> , Ocak-Haziran 2000

<sup>48</sup> "Vlastniye Strukturi Federalnogo Tsentra", *Analitik Merkez On-Line*, <http://www.ancentr.ru/komment/2001/02/336-10.htm> , 25.02.2001

yönünde hiçbir ciddi girişim gerçekleştirilmemiştir. Rusya dış borçlarla boğuşmaya devam etmektedir. 1999-2000 yıllarında ihracat gelirlerinden kazanılan dövizlerin büyük bir kısmı dış borçlara gitmekte ve bu dış borç ödemeleri artarak devam edecek ve 2003 yılında zirveye ulaşacaktır. Bu sebeplerden dolayı, ekonomiye ağırlık verilmesi şarttır.

Sadece ekonomik olarak gelişen bir Rusya, federasyon üyeleri için gerçek bir çekim merkezi olabilir. Rusya'yı bir bütün olarak koruyabilecek ve 1990'lı yılların dezentegrasyon hareketlerinin tersine, entegrasyon hareketini başlatabilecek ne silahlı müdahale, ne polis gücü ne de mahkemelerdir. Ancak ekonomik gelişme sağlanırsa, bölgeler ve milli cumhuriyetler gönüllü olarak merkezin etrafında toplanabilir.