

BAŞARISIZ DEVLET KONSEPTİ VE YÖNETEBİLİRLİK SORUNU: ORTADOĞU’DA DEVLETLERİN BAŞARISIZLIĞI VE TÜRKİYE’YE ETKİLERİ

Gülise GÖKCE*
Orhan GÖKCE**

ÖZ

İçinde bulunduğumuz dönemde tüm dünyada devletleri zorlayan en önemli konulardan biri, “yönetebilirlik” veya “yönetilemezlik” sorunudur. Bunun birçok nedeni vardır. Bunlar arasında küresel terör, toplumların taleplerinin artması ve çeşitlenmesi, gelir dağılımındaki eşitsizlik, küresel güçlerin doğal kaynaklara erişme ve sömürme girişimleri, ekonomideki daralmalar, yeni devletçikler oluşturma çabaları, dost-düşman denklemi çerçevesinde yeni ortaklıklar kurma girişimi vs. gibi faktörler ön plana çıkmaktadır.

Bu gelişmeler Türkiye’de de yansımaları bulmuştur ve bulmaktadır. Türkiye’nin dünyanın en problemleri coğrafyalarının kesiştiği yerde bulunması ve kurulmak istenen yenedünya düzeninin merkezinin bu coğrafya, yani Ortadoğu olması, bu coğrafyada büyük bir hesaplaşmaya doğru gidişine işaret etmektedir. Yeni bir dünya düzeninin kurulabilmesi için Osmanlı İmparatorluğu’nun parçalanmasından sonra suni olarak oluşturulan devletlerin ard arda çökertilmesi, Türkiye’de devleti baş etmesi gereken bir dizi sorunla daha karşı karşıya getirmiştir. Çünkü Türkiye, hem bu süreçte aktör hem de bizzat kendisi hedefdir. Bu Türkiye için son derece riskli bir gelişme olduğuna, Türkiye’nin çok kritik bir süreçten geçtiğine işaret etmektedir. Projenin hayata geçebilmesi, Türkiye’nin de yeniden yapılanmaya dahil edilmesini şart koşmaktadır. Türkiye, bu sürece şimdiye kadar başarıyla karşı koymuş, bu yolda kendisine kurulan tüm tuzakları (Gezi olayı, 17/25 Aralık, 15 Temmuz darbe girişimi) bertaraf etmiş ve tüm dünyaya da bekasını tüm kararlılıkla savunacağını ilan etmiştir. Türkiye’nin bu kararlı duruşu, küresel güçler tarafından uygulanan baskıyı artırmış, buna bağlı olarak da yönetebilirlik alanında çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır.

Yönetebilirlik sorununun artmasına yol açan başlıca faktörlerin neler

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: ggokce@selcuk.edu.tr

** Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: ogokce@selcuk.edu.tr

olduğu sorusu bu çalışmanın ana konusudur. Yönetebilirlik sorunu ise başarısız devlet konsepti ile yakından ilişkilidir. Dolayısıyla burada öncelikle başarısız devlet kavramının kuramsal ve ampirik temelde açıklanması gerekmektedir.

Alanla ilgili mevcut literatür ağırlıklı olarak örnek olay tasvirine ilişkindir. Kavramın kuramsal ve metodolojik temellerine ilişkin çalışmaların sayısı, son dönemde gözle görülür artış olsa da, yine de hala sınırlıdır. Bunun da temel nedeni, devletlerin başarısızlıklarının ve/veya çöküş süreçlerinin interaktif nitelikli olmasıdır. Başarısız ya da çöken devletlerde, nedenler, tetikleyici ve hızlandırıcı faktörler ve sonuçları birbiri ile iç içedir. Bu nedenle burada öncelikle başarısız devlet kavramının anlamını daha iyi açıklayabilmek ve objesini daha iyi tanımlayabilmek için kuramsal bir girişimde bulunmak amaçlanmaktadır. Kavramın tarihine, yani ortaya çıkış sebeplerine ve amacına kısa bir göz attıktan sonra başarısız devlet olgusu ve buna yol açan faktörler tanımlanmıştır. Bu çerçevede Türkiye’de devletin yönetebilirlik kapasitesi ya da devlet kapasitesi ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Analiz, Türkiye’nin devlet kapasitesinin orta düzeyde olduğunu ve bazı faaliyet alanlarında kırılğan bir nitelik taşıdığını ortaya koymuştur.

Anahtar Kelimeler: Başarısız Devlet, Yönetebilirlik/Yönetemezlik, Devlet Kapasitesi, Ortadoğu, Türkiye’de Devlet.

THE CONCEPT OF UNSUCCESSFUL STATE AND THE PROBLEM OF MANAGEABILITY: FAILURE OF STATES IN MIDDLE EAST AND THEIR EFFECTS ON TURKEY

ABSTRACT

One of the most important subjects that push the states around the world in the period we are in is the issue of “manageability” or “unmanageability”. There are many reasons for this. Among these, the prominent factors are global terrorism, increasing and diversifying demands of societies, inequality in income distribution, attempts to create global power balance, and contraction in the economy etc.

These developments are also found and are finding reflection in Turkey. It is pointed out that Turkey is located at the intersection of the most problematic

geographies of the world and that the center of the new world order to be established is this geography, that is, the Middle East, towards a great settlement in this geography. The collapse of the artificially formed states after the disintegration of the Ottoman Empire in order to establish a new world order confronted a number of problems that the state should deal with in Turkey. Because Turkey is both an actor and a target itself in this process. This is a very risky development for Turkey, indicating that Turkey has passed a very critical process. The fact that the project can be passed on to life requires that Turkey be included in the restructuring. Turkey has successfully defeated this process up to now and has eliminated all the pitfalls that have been set up on this path (Gezi events, 17/25 December, 15 July coup attempt) and declared to the whole world that it will defend itself in the battle with all determination. This resolute stance of Turkey has increased the pressure imposed by global powers, and accordingly various problems have arisen in the area of manageability.

The question of what are the main factors that lead to the problem of manageability is the main theme of this study. The problem of manageability is closely related to the failed state concept. Therefore, first of all, it is necessary to explain the concept of failed state on theoretical and empirical basis.

The current literature on the field is predominantly related to the case study. The number of studies on theoretical and methodological foundations of the concept is still limited, although there has been a visible increase in the recent period. The basic reason is that the failures and / or the collapse processes of the states are interactive. In unsuccessful or collapsed states, causes, triggers and accelerating factors and results are intertwined. For this reason, it is aimed at first to make a theoretical attempt to explain the meaning of the failed state concept better and to better define the object. After a brief look at the history of the concept, that is, the reasons for its emergence and its purpose, the phenomenon failing state and the factors leading to it are defined. In this framework, a general evaluation of the state's manageability capacity or state capacity has been made in Turkey. The analysis reveals that Turkey's statehood is at a moderate level and is fragile in some areas of activity.

Keywords: *Failed State, Manageability/Unmanageability, State Capacity, Middle East, State in Turkey.*

GİRİŞ

Başarısız devlet kavramı, 21. YY'ın başından bu yana, tam olarak belirtmek gerekirse 11 Eylül ile birlikte kelimenin tam anlamıyla kariyer yapmıştır. Bu açıdan 11 Eylül birçok açıdan olduğu gibi başarısız devlet olgusu açısından da bir milattır denilebilir. Çünkü 11 Eylül ile birlikte hem konu Afrika ülkeleri ile sınırlı bir olgu olmaktan çıkarak uluslararası siyasi platforma taşınmış, hem de konun sorunsallaştırılma biçimi değişmiştir. Bunun açık göstergesi, başarısız devlet kavramının ABD ile AB'nin güvenlik konseptine girmiş olması ve literatür sayısındaki olağanüstü artıştır. Bu açıdan 11 Eylül, başarısız devlet olgusunun sadece batı çıkarlarını değil aynı zamanda batı güvenliğini tehdit eden bir unsur olarak algılanmasını sağlamıştır (Lambach, 2015:2). Öyle ki ABD ve AB, kendileri açısından yabancı bir ülkenin istilasından ziyade başarısız devletsellik süreci sonucu çöken devletleri tehdit olarak sınıflandırmıştır. Böylece de başarısız devlet kavramı küresel başat devletlerin güvenlik politikasının ilgi odağına yerleşmiştir. Bu ilgi, başarısız devletler ile terörizm arasındaki ilişkinin daha yoğun araştırılmasına yol açmıştır. Geline nokta başarısız devletler ile terörizm arasında sembiyotik bir bağ olduğu görüşü yaygındır. Bu nedenle de başarısız devlet konusundaki çalışmaların genelde konuyu ağırlıklı olarak batılı devletler için tehdit potansiyeli açısından ele aldıkları (Schneckener, 2004:5) ve böylelikle de küresel karar vericiler için bu sorunla nasıl başa çıkılacağı yönünde öneriler niteliği taşıdığı görülmektedir. Başka bir deyişle, başarısız devlet siyasi amaçlı kullanılmaya başlamıştır. Haliyle bu çalışmalardaki başarısız devlet tanımı da oldukça sınırlı ve dardır; bununla ilişkili olarak da kavramın sınırları tam olarak henüz belirlenmiş değildir.

Bir devletin yönetebilirlik kapasitesi, devletin toplumsal beklentileri karşılayabilme ve toplumsal sorunların üstesinden gelmesiyle ilişkilidir. Bu bağlamda devlet başarısızlığı ile yönetebilirlik ya da yönetemezlik kapasitesi iç içedir. Dolayısıyla bir devleti başarısızlığa götüren faktörlerin tespiti, bir devletin yönetebilirlik kapasitesi hakkında da önemli ipuçları sunacaktır. Bu açıdan burada öncelikle bir devleti başarısızlığa ve buna bağlı olarak da yönetebilirlik kapasitesini tehdit eden ve sorgulanmasına neden olan faktörlerin belirlenmesi ve ardından çeşitli başarısız devlet kategorileştirilmelerinin eleştirel bir analizi amaçlanmaktadır.

Başarısız devlet kavramı, (başarılı) bir devlet olgusunun karşıtlığı içinde

tanımlandığından burada önce (başarılı ya da işleyen) devlet ya da devletsellik kavramları açıklanmaktadır. Çünkü devletsellik tanımı hem bir ölçü/kıstas hem de ideal işlevi görmektedir. Ancak bu konuya geçmeden önce literatürde başarısız devlet kavramının kullanım biçimine kısa bir göz atılmaktadır.

1.BAŞARISIZ DEVLET KAVRAMININ GELİŞİMİ, ANLAM VE KAPSAMI¹

Kavram ilk defa ABD Dışişleri Bakanlığı’ndan emekli iki bürokrat olan Gerald B. Helman ve Steven R. Ratner tarafından 1992 yılında dillendirilmiştir. Helman ve Ratner, Soğuk Savaş döneminin bitmesi ile birlikte rahatsız edici yeni bir olgunun, başarısız ulus devlet kavramının ortaya çıktığını belirtmektedirler ve bu kavramı, *kendini uluslararası toplumun bir üyesi olmayı sağlayabilme noktasında tamamen yetersiz olan devlet olarak tanımlamışlardır (1992:3).*

Kavram, Soğuk Savaş sonrası dönemde literatürde yerini almaya başlamış ise de, esas olarak 11 Eylül sonrası çok yoğun bir kullanım alanı bulmuştur. Buna bağlı olarak da başarısız devlet kavramı, son yıllarda uluslararası siyaset alanında en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Dünyadaki gelişmelere bakıldığında bundan böyle de konuya ilgi artarak devam edeceğe benzemektedir. Bu açıdan kavramın anlam ve kapsamının kuramsal çerçevesinin iyi belirlenmesi önemlidir. Bu çalışma öncelikle bu noktaya odaklanmaktadır. Ancak kavramın analizine girişmeden önce kavramın hangi amaçla nasıl kullanıldığına göz atmak konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

Kavram, siyaset ve kamu yönetimi, sosyoloji, uluslararası ilişkiler, iktisat gibi alanlarda genel olarak “failed state” kavramı altında tanımlanmaktadır (Lambach, 2015:1). Konu ile ilgili tartışmalarda genel kabul gören ve literatüre yerleşen bu kavram yanında; fragile state, quasi state, weak state, state failure, failing state gibi farklı kavramların da kullanıldığı görülmektedir. Bu kavramlar, failed state kavramı ile eş anlamlı değildir; ama failed state kavramı bunların hepsinin bir üst çatı altında toparlanmasını sağlamıştır

“failed stat”e kavramının Türkçe karşılığı olarak genelde başarısız ya da zayıf devlet kavramları kullanılmaktadır. Daha önceki çalışmalarımızda zayıf devlet

¹ Makalenin bu bölümü, “The 2nd International Conference on the Changing World and Social Research (ICWSR’2016) October, 14 – 16, 2016, Barcelona-SPAIN” konferansında Gülise GÖKCE tarafından sunulan “Critical Analysis of the Concept of Failed States” başlıklı tebliğden üstlenilmiş ve yeniden gözden geçirilmiş halidir.

kavramının kullanılması tercih edilmişti (Gökçe, 2006a ve 2006b ve 2007); ancak son yıllarda Türkçe’de başarısız devlet kavramının tercih edildiği görülmektedir. Nitekim biz de daha sonraki çalışmalarımızda bu ibareyi seçmiştik (bkz. Gökçe ve Gökçe, 2012 ve 2015). Bu çalışmada da başarısız devlet kavramı tercih edilmektedir.

Günlük dilde başarısız devlet kavramı, bir devlet içinde devlete ait kurumlarının (ordu, emniyet, yargı, eğitim, sağlık, alt yapı, ulaşım, maliye vb.) işlevlerini yerine getirme kapasitesini büyük ölçüde kaybetmiş olması ve bunun sonucunda meşruiyetlerini kaybetme riski taşıması durumunu belirtmek için kullanılmaktadır (Helman/Ratner, 1992; Migdal, 1988; Rotberg, 2004; Schneckener, 2004). Seyrine bakıldığında burada bir sürecin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu sürecin her zaman mutlaka bir çöküşle sonuçlanması gerekmez. Devletlerin bu durumdan çıkmaları da mümkündür. Yani bazı devletler bu süreci iyi yöneterek devletleri işleyen bir sistem haline dönüştürebilmekte, bazıları ise bu süreci iyi yönetemeyerek halk nezdinde meşruiyetlerini kaybetmektedirler; ama buna rağmen uluslararası arenada devlet olma özelliklerini korumaktadırlar. Örneğin Somali, Tanzanya, Kongo Cumhuriyeti, Afganistan, Irak, Suriye vb. devletsellik özelliklerini büyük ölçüde kaybetmişlerdir, ama hala devletler listesindeki yerlerini almaktadırlar.

Başarısız devlet kavramı, (başarılı) bir devlet olgusunun karşılığı içinde tanımlandığından ve devletsellik hem bir ölçü/kıstas hem de ideal olarak alındığından aşağıda (başarılı ya da işleyen) devlet olgusu üzerinde kısaca durulmaktadır.

1.1.Modern Devlet Kavramı

Bugünkü devlet anlayışı, 17 ve 18. YY’da Avrupa’da oluşan devlet olgusu üzerine inşa olmuştur (Schneckener, 2006:17). Ancak yine de devletin ne olduğu ya da ne olması gerektiği konusunda henüz bir uzlaşma olduğu da söylenemez. İdeolojik duruşa göre devletin özellikleri de farklılaşmaktadır (bkz. Gökçe, 2007; Çapar, 2015).

Siyaset ve yönetim bilimi alanında devlet kavramının tanımlanması konusunda devletin hukuki ve ampirik boyutu arasında ayırım yapılması gerekliliğine ilk dikkati çeken düşünürler Robert Jackson ve Carl Rosberg

(1982:3vd.) olmuştur. Devletin hukuki boyutu, devletin uluslararası kuruluşlar tarafından tanınmasını ifade ederken, ampirik boyut ise bir devletin devletliliğini, yani devletin temel varlık sebebini oluşturan işlevler ve görevlerini içermektedir. *Bu anlayış çerçevesinde devletin kapasitesi ya da gücü, devletin ampirik boyutuyla ilişkilidir.* Devletin ampirik açıdan tanımının hareket noktasını ise, Weber’in devlet düşüncesi oluşturmaktadır (1964). Weber, devleti, “belli bir toprak parçası üzerinde fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde (başarıyla) bulunduran insan topluluğu” olarak görür (1964:78). Meşru şiddet kullanma tekel, hem içe yönelik hem de dışa yönelik bir devletin bağımsız olduğunun göstergesidir. Bu bağlamda devletin ayırıcı özelliği, “şiddet kullanma ‘hakkının’ tek kaynağı” olma statüsüdür. Buna kaynaklık sağlayan unsur ise, meşruiyet’tir.

“Şiddet kullanma tekel”, bir devletin devletliliği açısından yeterli bir özellik midir? Başarısız devlet tartışmalarında, bir devletin devletliliği için şiddet kullanma tekelinin tek başına yeterli olmadığı görülmektedir. Konuya ilişkin çalışmalarda Weber tarafından devletin ayırıcı özelliği olarak belirtilen “şiddet kullanma tekel” unsurunun kapsamı, Tilly’nin (1975) çalışmalarından hareketle “vergi toplama kapasitesi” ve “kanun çıkarma ve uygulatma becerisi” unsurlarını içerecek şekilde genişletilmiştir (Rotberg, 2003; Schneckener, 2006; Lambach, 2008; Zartman, 1995; Bethke, 2009). Bu durum, bir devletin kendi toplumunu iç ve dış tehdide karşı koruyacak güçlü bir güvenlik aygıtına (polis ve ordu) sahip olmasının, o devletin kapasitesinin gelişmiş ya da güçlü olduğu anlamına gelmediğini, bir devletin güçlülüğünün vergi toplayabilme ve bunu yeniden topluma yansıtabilme kapasitesi ile de yakından ilişkili olduğunu ifade etmektedir. Başka bir deyişle devlet, kanun çıkarma ve uygulatma becerisi, vergi toplama kapasitesi, iç ve dış güvenliği sağlama gibi görevlere sahiptir. Son yıllarda bir devletin güçlü bir idari kapasiteye sahip olabilmesi için bunların yanı sıra bir dizi daha işlevi yerine getirmesi gerekmektedir. Bu işlevin başında da işleyen bir hukuk sistemine ve toplumun beklentilerini karşılaması (sağlık, eğitim, genel alt yapı hizmetlerini sağlaması) özellikleri gelmektedir. Bu açıdan bir devletin kapasitesi, bu unsurların analizi ve nitelik değerlendirmesi aracılığıyla belirlenmektedir. Bu bağlamda bir devletin, özünü oluşturan temel görevleri ve işlevini kaliteli, güvenilir ve şeffaf yerine getirme durumuna göre, güçlü bir idari kapasiteye sahip olduğundan ya da olmadığından söz edilebilir (Gökce, 2011).

Modern devletler pek çok işlevi yerine getirmektedir. Devletin temel işlevleri tartışmalı olmakla birlikte yine de devletin temel işlevleri konusunda Weber (1964) ve Jellinek'ten (1929) hareketle toprak bütünlüğünün korunması ve güvenliğin sağlanması üzerinde geniş bir uzlaşma söz konusudur. Bu işlevlerin genelde düzen/güvenlik, meşruiyet/hukukun üstünlüğü ve refah olduğu belirtilmektedir (Schneckener, 2004: 12; Milliken ve Krause, 2002: 756). Devletin bu temel işlevleri yerine getirebilme düzeyi, devletin devletliliğinin ya da devlet olmanın gereklerini sağladığının bir göstergesi olarak ele alınmaktadır. *Bu işlevleri yeterince yerine getiremeyen devletler, kırılmalı ya da başarısız devlet olarak nitelendirilmektedir* (Gökçe, 2006a). Devletlerin başarısı ya da başarısızlığı ise, devlet kapasitesi olgusu üzerinden belirlenmektedir (Gökçe ve Gökçe, 2015) Devlet kapasitesi, bir devletin devletlilik düzeyini ortaya koyması nedeniyle devletin geleceğini ve meşruiyetini belirleyen temel faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

1.2. Başarısız Devlet Kavramı

Başarısız devlet kavramına ilişkin literatürde genel kabul gören bir tanım henüz mevcut değildir. Daha önce de belirtildiği üzere başarısız devletsellik, bir devletin idari kapasitesini kaybederek temel işlevlerini yerine getirememeleri ile ortaya çıkan bir durumdur (Schneckener, 2004; Rotberg, 2004). Bu bağlamda başarısız devlet, “olumsuz bir durumu” açıklamak için kullanılmaktadır (Lambach, 2015). Dolayısıyla başarısız devlet tanımında işlevsel bir devlet anlayışını esas almak en doğru yöntem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda Schneckener'in geliştirmiş olduğu işlev kategorisi benimsenebilir. Schneckener, devletin işlevlerini *güvenlik, refah ve meşruiyet-hukuk devleti* olarak sistematikleştirmektedir (2004:15-16).

Devletin en önemli işlevi, *iç ve dış tehlikelere karşı ülkenin toprak bütünlüğünün ve güvenliğinin ve bu çerçevede her şeyden önce vatandaşlarının can ve mal güvenliğinin sağlanmasıdır*. İç güvenlik, bir dizi faaliyeti içerdiğinden biraz karmaşıktır ve kendi arasında sınıflandırması gerekir. Bunlar: meşru şiddet tekelinin sağlanması, hukukun üstünlüğünün ve adaletin sağlanması, asayişin sağlanması, suç ve suçlularla mücadele, terörle mücadele vb. Refah işlevinde ise; devletin refah siyaset alanlarında (eğitim, sağlık, ekonomi, iletişim ve ulaşım, istihdam, altyapı yatırımları vb.) hizmet ve transfer performansı ifade edilmektedir. Meşruiyet ve hukuk devleti işlevi ile de, devletin seçimler veya siyasi

partilerin oluşumunu teşvik ederek vatandaşlarının siyasi katılımını sağlama ve onların siyasi haklarını (ifade, toplanma, dernek kurma özgürlükleri vb.) güvence altına alma sorumluluğu kast edilmektedir. Devletin bütün bu işlevlerini yerine getirebilmesi için, idari kapasitesi yüksek bir güvenlik, kamu yönetimi, ekonomi (maliye, finans) sistemi ve bağımsız bir hukuk düzeni inşa etmiş olması gerekir. Schneckener'e göre, işleyen ve istikrarlı bir devlet, ancak söz konusu alanlardaki işlevleri yeterli derecede yerine getirildiği zaman söz konusu olmaktadır ve bir devletin tüm işlevlerini yerine getirilebilmesi için her şeyden önce işleyen bir güvenlik sistemine ihtiyacı vardır. Çünkü güvenlik alanında bir istikrar sağlanmadığı zaman diğer iki çekirdek alanda işlevlerin yeterli derece yerine getirilmesi ve sürdürülebilir kılınması pek mümkün değildir (Rotberg, 2004; Schneckener, 2004 ve 2006). Bu bağlamda şiddet tekelinin kısmen var olması ya da hiç olmaması, başarısız devletin temel göstergesi, karakteristik belirtisidir (Küpeli, 2015). Başarısız devlet kavramlaştırmasına bu yaklaşım ortaktır (Weinmann, 2011:16). Ancak tek başına yeterli olmadığı da yukarıda özellikle belirtilmiştir.

Açıklamalardan devletlerin vatandaşlarının gözünde meşruiyetlerini koruyabilmelerinin varlıklarını sürdürebilmelerinin en önemli dayanak noktası oluşturduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Meşruiyetlerin korunması ise; vatandaşlarının can ve mal güvenliğinin sağlanması, hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi, tatmin edici düzeylerde sağlık, eğitim ve altyapı gibi hizmetlerin tesisi, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin tamamen hayata geçirilmesi gibi varoluş sebepleri olan siyasi, iktisadi, hukuki ve toplumsal alanlardaki temel bazı görevlerini yerine getirmelerine bağlıdır. Başarısız ya da yönetilirlik sorunu yaşayan devletler, siyasi, hukuki, iktisadi ve toplumsal alandaki temel işlevlerin bir kısmının ya da tamamının yerine getirilmesinde etkili bir performans sergileyemeyen; kısır bir döngü halini almış yapısal sorunlarla boğuşan devletlerdir. Ek olarak derin ve yıkıcı bir çatışma ortamı ile etnik, dilsel ve/veya inanç temelli parçalanmanın hat safhaya ulaşması neticesinde kendi vatandaşlarının gözünde meşruluğunun sorgulandığı devletler de başarısız devletler sınıfına girmektedir (Karaçuka ve Çelik, 2017). Ancak etnik, dilsel ve/veya inanç temelli toplumsal farklılıkların ya da çatışma ve şiddet ortamının tek başına başarısızlığa sebep olan faktörler olduğunu ya da bunların mutlak bir başarısızlık faktörü olduğunu söylemek de pek mümkün değildir (Rotberg, 2003:4).

1.3. Başarısız Devletin Kategorileştirilmesi/Tipolojisi

Devletleri sınıflandırabilmek için işlevsel bir devletten başarısız bir devlete yönelik seyrini ortaya koyacak ideal tiplere ihtiyaç vardır. Bu amaçla literatürde sıklıkla kullanılan dört devletsellik tipolojisi bulunmaktadır (Rotberg, 2004:2 vd.; Schneckener, 2004:15-16). Bu dört farklı devlet tipi şunlardır:

- 1) Konsolide/güçlü devlet (consolidating/strong state),
- 2) Zayıf devlet (weak state),
- 3) Çöküş halindeki devlet (failing state),
- 4) Çökmüş devlet (failed/collapsed state).

Bu devlet tiplerinin anlam ve kapsamı aşağıda kısaca açıklanmaktadır.

1) **Konsolide/güçlü devlet:** Bu devlet tipinde devletin milli birliğini, bütünlüğünü ve sınırlarını koruyacak güçlü bir güvenlik kapasitesine mevcuttur ve çekirdek alanlardaki temel işlevleri eksiksiz yerine getirme gücü ve kapasitesi vardır. Ayrıca bu tipte devletin idari kapasitesi yüksek ve devlet-vatandaş bütünlüşmesi sağlanmış, böylece farklı etnik ve dini gruplar da kendini hakim kültüre entegre ve bağlı hissetmekte ve ayrışma arayışlarına girmemektedir (Holsti, 1996; Schneckener, 2004; Rotberg, 2004).

2) **Zayıf devlet:** Bu devlet tipinde güvenlik işlevi büyük ölçüde yerine getirilmektedir; ancak diğer işlevlerde ciddi aksaklıklar söz konusudur. Dolayısıyla bu devletler güvenlik işlevini kısmen de olsa başarılı bir şekilde yerine getirirken, işlevsel bir hukuk ve yargı sistemi hemen hemen yok denecek düzeydedir, aynı şekilde temel kamu hizmetlerin sunumunda da önemli eksikler söz konusudur. Ayrıca bu devletlerde milletteleşme süreci tamamlanmamıştır ve bu nedenle etnik, dini temelli ayrışmalar ve kutuplaşmalar çok yaygındır ve çoğu zamanda çatışmaya dönüşmüştür. Kısacası bu devlet tipinde devletin idari kapasitesi genel olarak oldukça sınırlıdır (Holsti, 1996; Rotberg, 2004; Migdal, 1988; Schneckener, 2004; Seidl, 2007).

3) **Başarısız/Çöküş halindeki devlet:** Bu devlet tipinde devlet, hem iç hem de dış güvenlik işlevini (sınırlarını kontrol etme ve dışarıdan ülkenin varlığına yönelik tehditleri bertaraf etme) sağlamada yetersizdir. Devlet, çoğu zaman ülke

toprağının sadece belli bir alanında idare ve kontrol kapasitesine sahiptir; buna bağlı olarak da kamu düzeni ve bireysel can ve mal güvenliği yoktur. Ülke içinde terör örgütleri, suç örgütleri, mafya tipi illegal örgütler güçlüdür ve sürekli hem devletin güvenlik birimleri ile hem de kendi aralarında çatışma halindedirler. Ekonomi ve finans sistemi ağır aksak işlemektedir, ama kayıt dışılık çok yüksektir ve kaçakçılık çok yaygındır. Elektrik, su, sağlık gibi temel hizmetler, iletişim ve ulaşım sınırlıdır. Devletler, başta güvenlik işlevleri olmak üzere diğer alanlarda da işlevlerini yerine getirmede zorlandıkları için vatandaşlar kendilerini devlete ya da topluma bağlı hissetmemektedirler ve güvenlik ve dayanışma duygusunu cemaatler, aşiretler, etnik temelli ayrılıkçı örgütlerde aramaktadır. Bunun sonucunda da bu tip örgütler, kişileri kendi malları gibi görmekte ve onları sömürmektedir (Zartman, 1995). Tüm bu gelişmelerin sonucunda bir iç savaş söz konusu ise, son aşamaya ulaşılmış demektir, yani devlet çökmüştür. Ancak tarihte çok az devlet tamamen çökmüş ve varlığını sonlandırmıştır. Çoğu zaman devletler, dış güçlerin de yardımıyla iç çatışmayı bitirmekte ve zayıf devlet aşamasına geri dönerek varlıklarını sürdürmektedirler.

Başarısız/Çöküş halindeki devletleri zayıf devletlerden ayıran temel unsurun kendi toprak parçaları üzerindeki hakimiyetlerini kısmen ya da tamamen kaybetmeleri ve meşruiyetlerinin sorgulanması olmasıdır (Karaçuka ve Çelik, 2017: 27).

4) **Çökmüş devlet:** Bu durum, en son aşamadır. Artık devlet, fiilen bitmiştir ve gerçek anlamda çökmüştür. Devletin yerini, devlet dışı aktörlerin oluşturduğu yapılar almaktadır. Bu yapılar, baskı ve şiddet ile düzeni sağlarlar. Schneckener, burada şu iki husus arasında da bir ayırım yapılması gerektiğini belirtmektedir (2004:16). Bunlardan ilki, eski Sovyetler Birliğinde olduğu gibi devletlerin çatışmasız bir şekilde kendilerini fesh etme durumudur (Zartman, 1995). Diğeri de devletlerin etnik ya da dini temelli iç savaşın çok yoğun olması sonucu bölünüp parçalanması ve yerini yeni küçük ya da suni devletlere bırakmasıdır.

Devletleri işlevselliği temeline bu şekilde kategorileştirdikten sonra şimdi de başarısız devletselliğe ya da devlet çöküşüne yol açan ve devleti yönetilmez konuma sokan faktörlere değinilmeye çalışılmaktadır.

1.4. Devleti Başarısız ve Yönetilmez Kılan Faktörler

Devlet başarısızlığını açıklamak için birçok yaklaşım mevcuttur (bkz. Lambach/Bethke, 2012:13). Bu yaklaşımların her biri konuyu belirli açılardan ele alıp incelemektedir. Tekrar etmek gerekirse başarısız devletsellik, devlet kurumlarının idari kapasitelerini kaybederek çekirdek alanlardaki işlevlerini yerine getirememeleri ve farklı faktörlerin birbirleriyle etkileşmesi sonucu ortaya çıkan ve belli aşamalardan sonra gerçekleşen bir süreçtir (Schneckener, 2004:12). Bu faktörlerin ağırlığı durum ve koşula, yani ülkeden ülkeye göre değişmektedir (Schneckener, 2004:17). Schneckener, başarısız devletselliğe yol açan faktörleri belirli kategoriler altında sistematikleştirmiş ve tablolaştırmıştır. Aşağıda bu tabloya yer verilmektedir.

Tablo 1. Başarısız Devletselliğe Yol Açan Faktörler

	Yapısal Faktörler	Süreçsel Faktörler	Tetikleyici Faktörler
Uluslararası veya bölgesel düzlem	<ul style="list-style-type: none">-dünya ekonomisine entegre olma derecesi- bölgede istikrarsızlık/ bölgede istikrarsız/ başarısız komşu devletler- Uluslararası büyük ve güçlü devletlerin etkileri- Uluslararası kuruluşlara ekonomik yardım bağımlılığı	<ul style="list-style-type: none">-bölgede iç savaş/ çatışma yaşanan ülkeler- uluslararası şiddet ağlarının (suç örgütlerinin/ mafyanın) aktiviteleri- komşu-sınır ülkelerde ekonomik kriz ve iç savaş- bölgesel ekolojik çöküş	<ul style="list-style-type: none">-Dışarıdan askeri müdahale- dışsal ekonomik krizinin etkileri-petrol, maden ve hammaddelerde ani fiyat düşüşleri- mülteci akınları- silah, mühimmat girişi-doğal afetler ve kuraklık

Ulusal düzlem	<ul style="list-style-type: none">-yapısal miraslar (siyasal ve yönetsel gelenek)-toplumun etnik yapısı- demografik faktörler (doğum oranı, çocuk ölüm oranı, genç nüfus oranı)-kaynak kıtlığı ya da kaynakların dengesiz dağılımı-krize yatkın rantiyecilik ekonomisi-geleneksel iktidar biçimlerinin etkisi (patrimonyal yapılar, aşiret yapıları)- Geçmişte yaşanan çatışmalardan çıkarılan dersler-Devlet organlarına güven düzeyi-Kamu hizmetlerinden tatmin düzeyi-Yolsuzluk-Vergi toplama kapasitesi-Kurumlar ve aktörler arası iktidar mücadeleleri	<ul style="list-style-type: none">- Hayat standardında hızlı bir düşüş - sosyal huzursuzlukların siyasi amaçla araçsallaştırılması- etnik kimliklerin/farklılığın siyasallaşması- Toplumda ideolojik ayrışmasının/kutuplaşmanın artışı- belli grupların dışlanması- yolsuzluk ve kayırmacılığın artışı- toplumda şiddetin artması ve bireylerin kendilerini korumaya yönelmeleri-demokratikleşme çabalarının başarısız olması- ekolojik problemlerin artışı (kuraklık vb.)-Devlet gelirlerinde azalma-Kaynak çıkışı/kaçışı-Kamu hizmetlerinde eksiklikler	<ul style="list-style-type: none">-İktidarın hızlı bir şekilde el değiştirmesi (askeri darbe, isyan, rejim değişikliği)-Muhalefetin dışlanması ve baskı altında tutulması-ekonomik durumun hızla kötüleşmesi (sosyal huzursuzluklar/patlamalar/yağmalamalar)-açlık, salgın hastalıklar-iç savaş çıkması-hiper-enflasyon ve ekonomik durgunluk-iktidarda boşluklar-siyasi iktidara karşı protestolarda artış
----------------------	--	---	--

Yerel düzlem	<ul style="list-style-type: none">-merkez-çevre uçurumu (kırsal alandan kaçış, göç vb.)-bölgelerarası farklı gelişmişlik düzeyi- bölgesel ya da yerel kimlikler	<ul style="list-style-type: none">-şehirlerde şiddet oranının hızlı artışı- organize suç örgütlerinin yerelde bazda çoğalması-yerel milliyetçilik/etnik ayrımcılık hareketlerinde artış- yerel bazda iktidar mücadeleleri	<ul style="list-style-type: none">-yerel ayaklanmalar-yerel gruplar arasında güç mücadeleleri/ çatışmalar-yerel düzeyde cemaatlerin sayısında artış ve birbirleri arasında iktidar mücadeleleri
---------------------	---	--	---

Schneckener, başarısız devletsellik sonucu çökme sürecine giren devletlerin özelliklerini, nedenlerini ve sonuçlarını analiz etmek amacıyla yapısal, süreçsel ve tetikleyici boyutlar arasında kavramsal bir ayırım yapmıştır. Buna göre siyasi, kültürel ve ekonomik yapısal faktörler ile bölgesel faktörler bir devletin çöküşüne yol açan faktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Aşağıda bu faktör gruplarının nasıl etki ettiğine kısaca değinilmektedir.

Siyasi-kültürel yapısal faktörler: Bu faktörler, bir ülkenin kendine özgü siyasi, toplumsal, kültürel ve yapısal özellikleri ve şartlarıdır. Bu özellikler, feodal ya da imparatorluk mirası, patrimonyal yönetim anlayışı, çoklu etnik yapı, demografik gelişim (genç nüfusun hızlı artışı, nüfus yoğunluğu) gibi olgular şeklinde belirginleşmektedir. Özellikle çoklu etnik yapıya sahip topluluklarda milli kimlik gelişmemiş ise, bu grupları bir devlet içinde entegre etmek çok zordur. Etnik-kültürel farklılıklar, grupların seçkinleri tarafından siyasi amaçlı araçsallaştırıldığı için kutuplaşmalar, bölünmeler oluşmakta ve bu da çoğu zaman çatışmaları ve devletlerin çöküşlerini beraberinde getirmektedir (Seidl, 2007:38). Aynı şekilde feodal ya da imparatorluk mirası da, yeni bir devlet fikrinin oluşumunu, kurumsallaşmasını, milli kimlik ekseninde yeni bir toplum inşasını olumsuz yönde etkilemektedir (Englebert, 1997; Buzan, 1991; Lambach/Bethke, 2012:14). Toplam nüfus içerisinde genç nüfus oranının yüksek olması ve aşırı nüfus yoğunluğu da iç huzursuzluğu ve böylece bir devletin zayıflaması artırıcı bir etki görmektedir (Goldstone et al., 2000). Genelde patrimonyal yönetim anlayışının, devlet kurumlarının içini boşalttığı ve devletsellik üzerinde yıkıcı bir

etki yarattığı tezi üzerinde bir uzlaşma mevcuttur (bkz. Rotberg, 2004; Schneckener, 2004). Otoriter yönetimlerin bilinçli olarak kurumları erozyona uğrattıkları da bazı yazılarda savunulan görüşler arasındadır (Howard, 2008; Kraxberger, 2007). Dolayısıyla iktidar sahipleri ve/veya siyasi elitlerin kayırmacı bir tutum ve davranış içinde olmaları devletlerin zayıflama ve çöküş süreçlerinde etkin rol oynamaktadır (Schneckener, 2004:18).

Ekonomik faktörler: Schneckener'e göre, rantiyeli ekonomisi, kaynak yetersizliği, rekabet yoksunluğu, ekonominin dünya ekonomisi ile bütünleşmemesi, yapısal reformların yapılmaması gibi faktörler gelir dağılımında eşitsizliğe, halkın fakirleşmesine, kaynakların yağmalanmasına ve özellikle de gençlerde karamsarlığa ve kaynak paylaşım mücadelesine yol açarak devlet çöküşü için ciddi ölçüde risk teşkil etmektedirler (2004).

Uluslararası ve bölgesel faktörler: Komşu-sınır ülkelerde siyasi krizler ve çatışmalar, komşu diğer devletin istikrarını olumsuz etkilemektedir. Schneckener'e göre, yerel sorun ve çatışmalardan küresel riskler ve tehditler ortaya çıkmaktadır (2003:11). Komşu devlette yaşanan iç savaş ya da çatışma, komşu devletin ticaretini ve ekonomisini olumsuz etkilemekte, kitlesel göç/göçmen sorunu ile karşı karşıya kalmasına yol açmakta, sermayenin kaçmasına neden olmaktadır. Bunun sonucu, bir devletin siyasi istikrarı erozyona uğramakta, ekonomik ve sosyal yapısı bozulmakta ve devlet çöküş sürecine girmektedir. Ayrıca uluslararası sermaye, silah sanayi gibi sektörler bu türlü durumlarda başarısız devletlere ilgi duyarlar. Bunun çok farklı nedeni olabilir: Örneğin, komşu ülkenin iç işlerine karışmak, toprak almak, yer altı kaynaklarına ulaşmak bunlardan sadece bazılarıdır. Bu amaçlarını farklı şekillerde gerçekleştirebilirler, ama bunlar arasında en fazla kullanılan dini, etnik ve dilsel azınlıkların kışkırtılması ve silahlandırılması, muhalefet gruplarının maddi ve manevi desteklenmesidir (Seidl, 2007:46).

Komşu ülkelerde iç savaş ya da dış müdahaleler sonucu devletlerin çökmesi, diğer komşu devletler için büyük risk teşkil etmektedir. Devletin başarısız ve yönetilmez olması ile birlikte terör örgütlerinin, birbiri ile mücadele eden grupların ortaya çıkması sonucu tetiklenen göç, komşu ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyal yapısını zayıflatmakta ve yerel halk ile göçmenler arasında çatışma potansiyeli artmaktadır. Ayrıca terör örgütleri, komşu ülkelere yeterli maddi ve insan kaynağı desteği alamadığı zaman komşu ülkeleri de terör eylemlerinin

hedefi haline getirmektedir. Bu tür olaylar genelde toplumdaki belirli gruplar tarafından araçsallaştırılmaktadır. Neticede tüm bunlar, bir devletin başarısızlığını etkileyen faktörlerdir.

2. BAŞARISIZ DEVLETSELLİĞİN ÖLÇÜLEBİLİRLİK SORUNU

Başarısız devletselliği ya da yönetebilirlik sürecini tehdit eden faktörleri belirlemek amacıyla genelde iki farklı yaklaşımın kullanıldığı görülmektedir. Bunlardan ilki, endeksler örneğinde niceliksel yaklaşımdır. Diğeri de tipoloji örneğinde niteliksel yaklaşımdır.

Niceliksel yaklaşım: Başarısız devletsellik konusu sadece bilimsel çalışmaların konusu değildir. Konu ile başta Fund for Peace (FFP) olmak üzere Dünya Bankası, OECD gibi çok sayıda uluslararası kuruluş araştırma yapmaktadır. FFP, 2005 yılından bu yana 178 devletin o yıla ilişkin belirli uluslararası ve yerel medya kaynaklarından gelen verilerden ve belirli kişiler ile görüşmelerden elde edilen bilgilerden hareketle belirli göstergeler temelinde bir derecelendirme yapmakta ve bunu da rapor yayınlamaktadır (bkz. FFP, 2017). ABD menşeli bir bağımsız araştırma ve eğitim kuruluşu olarak kendini tanımlayan FFP'nin tanımına göre bir devletin hükümeti ülkesindeki fiziki kontrolü kaybettiği ya da meşru kuvvet kullanımı tekeline eksiklik baş gösterdiği zaman devletin başarısızlığı söz konusu olmaktadır (2014/2015/2016/2017). Bu amaçla FFP, devletsellik durumunu tespit amacıyla on iki adet gösterge oluşturmuş ve bu göstergeleri de dördü sosyal, ikisi ekonomik ve altısı siyasi ve askeri olmak üzere üç gruba ayırmıştır. Söz konusu göstergeler grup başlıkları göze alınarak şöyle sıralanmıştır: (bkz. Koçak, 2014:61; Ögüt, 2013: 168):

I. Grup: Sosyal Göstergeler

1. Demografik baskılar (Doğal afetler, çevre sorunları, kirlilik, gıda eksikliği...)
2. Mülteciler ve Yerinden Edilmiş İnsanlar
3. Grup Sorunları (Ayrımcılık, mezhepsel-dinsel-etnik şiddet...)
4. İnsan ve Beyin Göçü

II. Grup: Ekonomik Göstergeler

5. İstikrarsız Ekonomik Gelişme
6. Fakirlik ve Ekonomik Düşüş

III. Grup: Siyasi ve Askeri Göstergeler

7. Devletin Meşruluğu (Yolsuzluk, hükümetin etkinliği, uyuşturucu ticareti, demokrasinin seviyesi...)

8. Kamu Hizmetleri (Suç oranı, okur-yazarlık oranı, alt-yapı, enerjinin güvenilirliği, yollar, internet hizmeti...)

9. İnsan Hakları ve Hukuk Devleti

10. Güvenlik Sistematiği

11. Hizipleşmiş Elitler (İktidar mücadeleleri, siyasi rekabet, hileli seçimler, sığınmacılar)

12. Harici Müdahale (BM Güçlerinin varlığı, devlet dışı yardım, devlet dışından gelen silahlı müdahale, yaptırımlar...)

Niceliksel yaklaşım birçok açıdan eleştiriye açıktır. Bu eleştirilerin önemli bir bölümü verilerin derlenmesi ve kalitesine ilişkindir. Verilerin hangi kriterlere göre belirlendiği ve nasıl elde edildiği belli değildir. Ayrıca şiddete maruz kalan ve istikrarsız ülkelerde verilere nasıl ulaşıldığı da bir başka sorudur. Genel olarak denilebilir ki, veriler objektif yöntemlerden ziyade subjektif algı ve değerlendirmelere dayanmaktadır (Lambach, 2015:4; Weinmann, 2011:17). Dolayısıyla veriler, güvenilirlik ve geçerlilik kriterlerini sağlamamaktadır.

Buna karşılık niteliksel yaklaşımlar, başarısız devletselliği farklı aşamaları içeren bir süreç olarak görmekte ve olguyu devlet tipolojisi ile açıklamaya çalışmaktadırlar. Bu modelin başlıca temsilcileri Rotberg (2003 ve 2004) ve Schneckener (2004)'dir. Özetle söylemek gerekirse, Schneckner'in geliştirmiş olduğu bu model, başarılı ve başarısız devlet tasviri ve analizi için en uygun yöntemlerden biri olarak değerlendirilmektedir; bunun göstergesi de, bu model sayesinde çok sayıda karşılaştırmalı ampirik araştırma gerçekleşmiş olmasıdır (bkz. Weinmann, 2011:21-22). Ancak devlet tipolojisinde kriterler arasında sınırlar iç içe geçmiştir, yani birbirlerinden tam olarak ayrılımları sağlanamamıştır.

3.TÜRKİYE'DE DEVLETİN DEVLETLİLİK DÜZEYİ

Türkiye'nin yakın komşusu olan Irak, Suriye ve içinde bulunduğu coğrafyadaki (Libya, Tunus, Afganistan) devletlerin ard arda başarısız olmaları ve çökme aşamalarında bulunmaları, Türkiye üzerinde farklı şekillerde yansımaları bulmaktadır. Bu devletlerde yaşanan otorite boşluğu illegal örgütlerin yapılanmaları ve rahat hareket edebilmeleri noktasında bulunmaz avantajlar

sağlamaktadır. Bu durum, küresel boyuttaki terör örgütleriyle mücadeleyi güçleştirmekte, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı gibi illegal unsurların önüne geçilemez bir hal almasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla başarısızlık ve buna bağlı yönetilmezlik olgusu terör olaylarının yayılması ve şiddetinin tırmanması noktasında elverişli bir zemin hazırlayarak komşu ülkelerin barış ortamını ciddi biçimde tehdit etmektedir (Koçak, 2014). Bu çerçevede, Irak ve Suriye’de yaşanan gelişmeler Türkiye’yi yalnızca terör açısından değil, ekonomik ve toplumsal açıdan da olumsuz yönde etkilemiştir.

Türkiye’de devletin devletlilik düzeyi ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmak istenirse, ortaya çıkan tablonun çok da iç açıcı olmadığı söylenebilir. Örneğin ABD merkezli Fund For Peace (FFP) adlı düşünce kuruluşu ile Foreign Policy Dergisi’nin işbirliği ile 2005 yılından bu yana Başarısız Devletler Endeksi (“failed States Index”) 2017 yılında ise Kırılgan Devletler Endeksi (“Fragile States Index”) adı altında yayınlanan 178 devletin yer aldığı sıralamasında Türkiye, 2015 yılında 90 sırada, 2016 yılında ise 10 basamak geriye düşerek 100 sırada orta seviyede riskli ülkeler arasında yer almıştır. Bu tablo 2017 yılında daha da kötüleşmiş, Türkiye hem 15 basamak gerileyerek 115 sırada hem de en üst seviyede yüksek riskli ülkeler kategorisine düşerek Tanzanya, Özbekistan, Tacikistan, Kırgızistan gibi ülkeler arasında yer almıştır (Fund for Peace, “Fragile States Index 2015/2016/2017”, <http://ffp.statesindex.org/>).

FFP’nin değerlendirme için oluşturduğu 12 göstere içerisinde *güvenlik, gruplar arası çatışma, mülteciler ve yerinden edilmiş insanlar, devletin meşruiyeti, kamu hizmetleri, insan hakları ve hukukun üstünlüğü, elitler arası kutuplaşma* göstergeleri kullanılmaktadır. Bu göstergelerin bazıları açısından Türkiye’nin yönetebilirlik alanında önemli sorunlar ile karşı karşıya olduğu görülmektedir. Özellikle Suriye’de yaşanan iç savaştan kaynaklı mülteci akını Türkiye’yi zorlamaktadır. Savaşın ilk yıllarında Türkiye’ye sığınan Suriyeliler konusunda Türk halkının bakışı oldukça olumlu ve buna paralel olarak da toplumsal kabul düzeyi oldukça yüksekti. Ancak bu kabul düzeyi son yıllarda sınırlarına ulaşmış ve hızla olumsuz bir noktaya dönüşmeye başlamıştır. Bu noktada Suriyeli göçmenlerin tavır ve tutumlarının etkisi olduğu bir gerçektir. Sınırlarda kurulan mülteci kamplarında barınmak yerine çeşitli şehirlerde halka karışarak yaşayan Suriyeli göçmenlerin, sosyal hayata uyum sorunları yaşamaları, şehir içinde gettolaşarak paralel toplum

oluşturma yolunda hızla ilerlemeleri ve özellikle gençlerin şiddet eğilimli olmaları nedeniyle toplumsal kabul sınırı aşılmaya başladığı ve Suriyeli göçmenlerin bir güvenlik tehdidi hâline gelmeye başladıkları söylenebilir. Bu konuda acilen bazı siyasi önlemler alınmazsa, siyasî, ekonomik ve toplumsal krizlere maruz kalma potansiyeli mevcuttur. Başka bir deyişle Türkiye, Suriyeli mülteciler konusunda yeni bir devlet politikası geliştirip ivedilikle uygulamaya koymazsa, bu noktada ileride yönetilmezlik sorunu ile karşı karşıya kalma riski çok yüksek gözükmektedir.

Türkiye'nin 2014-2016 yılları arasında en büyük kırılganlık sergilediği alanlardan biri "güvenlik" göstergesidir. Bu gösterge, terör örgütlerinin varlığı ve faaliyetleri ile yakından ilgilidir. Türkiye, 2015 yılının Temmuz ayından bu yana PKK, DEAŞ gibi terör örgütlerinin eylemlerine maruz kalmıştır. Bu yıllarda yaşanan terör saldırıları, toplumda tedirginlik oluşturmuş ve belli bir süre kamusal alanlardan uzak durma eğilimine yol açmıştır. Bu da toplumda devlete güveni olumsuz yönde etkilemiştir. Her ne kadar Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu'sunda terörle mücadele hala sürmekte ise de Türkiye, 2017 yılında terör örgütleri (PKK, DEAŞ vd.) ile mücadelede önemli başarılar sağlamıştır. Bu durum devletin kırılganlık düzeyinin daha da kötüleşmesini kısmen engellemiştir, ama yine de güvenlik alanında terör tehdidi tamamen ortadan kalkmadığı için bu noktada devletlilik düzeyi hala kırılganlık seviyesini korumaktadır. Bu açıdan Türkiye'nin hem kendisine terör ihraç eden ülkelere hem de kendi topraklarında faaliyet gösteren terör örgütlerine yönelik proaktif politikalar devreye sokmalı, son dönemlerdeki başarılı mücadelesini tavizsiz yürütmeye devam etmelidir.

Millî kimliğin toplumun tümü tarafından benimsenip benimsenmediği, siyasiler ve elitler arasında ayrışmanın olup olmadığını ve ulusal bütünlüğü tehdit eden ayrılıkçılı söylem ve eylemlerin (varlığını ve) etkisini ölçen "elitler arası kutuplaşma" göstergesi açısından da Türkiye'nin çok iyi bir performans sergilemediği görülmektedir (aynı şekilde Koçak, 2014:62). Yönetebilirlik açısından bir diğer risk faktörünün de "gruplar arası çatışma" göstergesinden kaynaklandığı görülmektedir.

Devletlerde yönetilmezlik sorunu, devletin güvenlik, eğitim, sağlık, adâlet gibi temel kamu hizmetleri sunmakta acziyet içine düşmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Oysa Türkiye'de devlet, bazı sarsıntılar geçirse de şu anda yönetemezlik sorunu yaşamamaktadır. Zira son yıllarda yapılan yapısal

düzenlemeler sonucunda birçok alanda kamu hizmeti kalitesinin (sağlık, iletişim, ulaşım, nüfus, maliye, sosyal sigorta ve emeklilik sistemi) çok ileri düzeyde olmasa da önemli ölçüde arttığı gözlemlenmektedir. Buna karşılık hukukun üstünlüğü konusunda Türkiye'nin çok iyi bir performans sergilemediği de bir gerçektir. Bunda da FETÖ/PDY üyesi yargıçların çok büyük pay sahipleri olduğu bir gerçektir.

Devletin yargı, güvenlik, eğitim alanlarında idari kapasitesi çok düşüktür ve hatta endişelendirici boyuttadır (Gökce, 2012; Şahin, 2008; Şahin, 2014; Şahin ve Örselli, 2014; Örselli, 2016). Bu alanlarda söz konusu olan kapasite zaafiyeti, devletin meşruiyetini ve kamu kurumlarının varlık sebebini sorgulamaya yol açabilir ve devleti başarısızlığa itebilir. Bu açıdan bu alanlarda kapasite eksikliğinin giderilmesi aciliyet ve öncelik arz etmektedir. Bazı alanlarda ortaya çıkabilecek yönetirlik sorunları, devletin çöküşüne, iç huzurun bozulmasına, terörün artmasına sebep olmayacaktır; ancak var olan terörün şiddetin ve etki alanının artmasında katalizör etkisi yaratabileceği riski her zaman mevcuttur.

Son yıllarda yönetebilirlik sorununun artmasının başlıca sebebi, devleti ele geçirerek dış güçlerin sömürsü haline getirme çabası içinde olan FETÖ'dür. Bu süreçte FETÖ, tüm kural ve kodları bertaraf ederek devletin yapısı ve işleyişini bozmuş, devleti devletsellik düzeyinden uzaklaştırarak adeta bir FETÖ çete devleti haline dönüştürmüştür.

Siyasi iktidar, 2011 yılı ve özellikle de 17/25 Aralık sonrası FETÖ'nün devletin tüm kurumlarını ele geçirme ve kendi menfaatleri doğrultusunda yeniden dizaynetme çabasını fark etmiş ve bunun üzerine FETÖ'yü "kamusal düşman" olarak tanımlamıştır (Gökce, 2016) Siyasi iktidarın bu tanımlamanın gereğinin tavizsiz yerine getirileceğini ilan etmesi ve bir dizi önlem paketini devreye sokması üzerine FETÖ, mevzilerini korumak ve siyasi iktidarı pazarlığa zorlamak adına MİT Başkanı operasyonu, Gezi olayları, 17/25 Aralık hukuk darbesi, MİT Tırları meselesi gibi siyasi iktidarı ulusal ve uluslararası kamuoyunda zayıflatıcı ve itibarsızlaştırıcı eylemlere girişmiştir. Devlet tarafından "kamusal düşman" kategorisine dahil edilen herhangi bir grubun varlığını devam ettirmesinin mümkün olmadığını bilen FETÖ, seçilmiş meşru hükümeti yıkarak kendisine alan açmak için en son yol olarak 15 Temmuz'da silahlı ve kanlı darbe girişimine kalkışmıştır. FETÖ'nün devleti yıkmaya yönelik silahlı ve kanlı kalkışması, devleti kısa bir süreliğine de olsa yönetilmezlik sorunu ile karşı karşıya ve dış tehditlere açık hale getirmiştir.

Ancak siyasi iktidarın tavizsiz ve kararlı tutumu sonucu bu süreç başarısız devletselliğe yol açmadan büyük ölçüde atlatılmıştır. Ancak Türk devleti açısından devlet kapasitesinin çökmesine yol açabilecek iç ve dış kaynaklı tüm tehditlerin ve meydan okumaların ortadan kalktığını söylemek henüz pek mümkün değildir.

Siyasi iktidar, FETÖ'nün devletin idari kapasitesini zayıflatması sonucu devleti yeniden inşa etmeye, kuralları, kaideleri ve işleyiş kodlarını yeniden belirlemeye yönelmiştir. Bu hiç kuşkusuz çok kolay olmayan ve oldukça zaman alıcı bir süreçtir. Bu süreçte başarısız olunursa, Türkiye, dış güçlerin istediği noktaya gelmiş olur. Bu nedenle devletin yeniden inşa süreci çok hızlı bir şekilde tamamlanmak zorundadır.

Devletin idari kapasitesi, insan kaynaklarının ve kamu hizmetinin kalitesinin bir fonksiyonudur. Devletin devletliliğini belirleyen hizmetler en iyi şekilde planlanmış olabilir, ama bu hizmetleri sunan personel bu konuda yeterli ya da istekli değilse, hizmetin kalitesi düşük olacaktır. Bu da toplumun devletle olan ilişkisine olumsuz yansımaktır. Çünkü toplumun devlet algısı büyük ölçüde devletin idari kapasitesi üzerinden biçimlenmektedir.

Son yıllarda kamu hizmetine erişim, genel bir değerlendirme yapıldığında, giderek yukarı doğru bir ivme sergilemektedir. Bu durum, teknik donanım için de geçerlidir. Vatandaşın hizmet üretim ve sunum sürecine dâhil edilmesi, şikâyetlerinin ciddiye alınarak yansıtılması konusunda henüz tam tatmin edici olmasa da ciddi adımlar atılmıştır. Fiziki koşullar açısından değerlendirildiğinde, hizmet binaları ulaşım açısından sıkıntılıdır. Çoğu hizmet binalarının park yerleri yoktur; yaşlı ve dezavantajlı grupların kolay ulaşımına elverişli değildir. Buna karşılık hizmet binalarında rehberlik ve danışmanlık hizmetleri sunulmaktadır; randevu sistemi uygulanmaktadır; birçok hizmet e-devlet üzerinden de yürütülmeye başlamıştır (TİAV, 2013). Bunlar hizmete ulaşımı kolaylaştıran ve devletin kapasitesini artıran unsurlardır.

SONUÇ

Tartışmalarda başarısız devletin mutlaka çöken devlete evrileceği gibi bir anlayış vardır. Oysa her iki aşamayı birbirinden ayırt etmek gerekir. Başarısız devletlerde yaşam güllük gülistanlık değildir, ama herkesin herkesle savaş halinde bulunduğu bir ortam da söz konusu değildir. Başarısız devlet kavramı, kötü yönetimi, sürekli bir kriz durumunu, iç çatışma durumunu simgeleştirmemektedir. Başarısız devletsellik, devletin bazı alanlarda işlevlerini yeterli düzeyde yerine getirmemesini, ama meşruiyetini sürdürmesini ifade etmektedir. Dolayısıyla birçok başarısız devlet, konumunu düzelterek bir üst kategoriye geçmiş ya da en azından konumunu korumuştur. Buna karşılık başarısızlığa yol açan faktörler ile etkin mücadele edemeyen ya da mücadeleyi öteleyen ve bu süreçte devletin kapasitesini artırıcı önlem alamayan devletler, yönetemezlik düzeyine ulaşacaklar ve bunun sonucunda da muhtemelen çökeceklerdir.

Türkiye'nin yeni dünya düzeninin merkezi ve kalbi konumunda olan bu coğrafyada varlığını sürdürebilmesi için kendisine yönelen dış ve iç tehditleri zamanında algılaması, doğru okuması ve proaktif güvenlik önlemleri devreye sokması gerekmektedir. Ayrıca yapısı ve işleyişi FETÖ tarafından bilinçli ve kasıtlı bozulan devletin yeniden inşası hızla tamamlanmak zorundadır. Devlet inşasını gerçekleştirilmeyen devletlerin küresel dünyada diğer devletlerle rekabet etmesi mümkün olmadığı gibi toplumun taleplerini etkin bir şekilde karşılaması da mümkün değildir. Devlet başarısızlığı, devlet-toplum ayrışmasında, toplumun bölünüp parçalanmasında, iç ve dış tehditlerin artmasında, terörün artmasına elverişli bir zemin oluşturmaktadır. Bu nedenle, politika yapıcılarının devlet başarısızlığı olgusuyla ekonomik, siyasi ve sosyal açıdan mücadele etmeleri, etkin politika ve stratejiler devreye sokmaları gerekmektedir.

Türkiye'de yönetilebilirlik sorununu ağırlaştırın en önemli faktörlerden biri de hiç kuşkusuz sınır komşularımızda devletlerin çökmesi sonucu yaşanan gelişmelerdir. Yukarıda da belirtildiği üzere komşu ülkelerde devletlerin çökmesi, diğer komşu devletler için büyük risk teşkil etmektedir. Devletin başarısız ve yönetilmez olması ile birlikte terör örgütlerinin, birbiri ile mücadele eden grupların ortaya çıkması sonucu tetiklenen göç, komşu ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyal yapısını zayıflatmakta ve yerel halk ile göçmenler arasında çatışma potansiyelini arttırmaktadır. Ayrıca terör örgütleri, komşu ülkelere yeterli maddi ve insan

kaynağı desteği alamadığı zaman komşu ülkeleri de terör eylemlerinin hedefi haline getirmektedir.

Devletin bütün bu tehditlerle etkin mücadele edebilmesi için, idari kapasitesi yüksek bir güvenlik, kamu yönetimi, ekonomi (maliye, finans) sistemi ve bağımsız bir hukuk düzeni inşa etmesi gerekir. Gecikmelerin toplumda güven bunalımına ve memnuniyetsizliklere yol açma potansiyeli her zaman mevcuttur.

KAYNAKÇA

Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Büttner, Annette (2004). *Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik. Theoretische Kategorisierung und empirische Überprüfung*, Marburg.

Çapar, Selim (2015). *Türkiye ve Fransa'da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara, İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları.

Englebert, Pierre (1997). "The Contemporary African State: Neither African nor State", *Third World Quarterly* 18, No. 4, ss. 467-475.

Fund For Peace (2016). "Fragile States Index 2016", <http://ffp.statesindex.org/rankings-2016>.

Goldstone, Jack A., Ted Robert Gurr, Barbara Harff, Marc A. Levy, Monty G. Marshall, Robert H. Bates, David L. Epstein, Colin H. Kahl, Pamela T. Surko, John C. Ulfelder, Jr., and Alan N. Unger, in consultation with Matthew Christenson, Geoffrey D. Dabelko, Daniel C. Esty, and Thomas M. Parris (2000). *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*. McLean, VA: Science Applications International Corporation (SAIC), September 30, Gordenker, Leon. *Refugees in International Politics*. New York

Gökce, Gülise (2007). *Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye, Konya, Çizgi Kitabevi*.

Gökce, Gülise ve Gökce, Orhan (2012). "Suriye Sorunu: 'Başarısız veya Çöken Devlet' Modeli Türkiye İçin Suriye Politikasında Uluslararası Kamuoyunu Harekete Geçirmenin Bir Aracı Olabilir mi?", *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 23 (2012). ss. 179 – 200.

Gökce, Gülise (2006a). "Devlet Sınıflandırmaları ve Zayıf Devletlerin Karakteristik Özellikleri", *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, S. 11, Y. 6 (2006). ss. 343- 359.

Gökce, Gülise (2006b). "Devleti Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi Olarak İdari Kapasite", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 3 (2006), ss.203-230.

Gökce, Gülise (2011). “Neo-Liberalizm’in Krizi ve Yeni Devlet /Yönetim Modeli Arayışları”, Türk İdare Dergisi, Yıl 83, Haziran- Eylül 2011, Sayı.471-472, ss. .99-116.

Gökce, Gülise (2012). “Citizen-State Relations in Turkey: Correlation Between Political and Economical Stability and Trust in State Institutions”, Journal of Us China Public Administration, Volume 9, Number 9, September 2012, ss. 973 -995.

Gökce, Gülise ve Gökce Orhan (2015). “Devlet Kapasitesi: Kavramın Kuramsal Çerçevesi, Bileşenleri ve Türkiye’nin Görünümü”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 17, S. 2 (2015). ss.1-34.

Gökce, Orhan (eds.) (2016). Siyaset Sosyolojisi, Konya, Çizgi Kitabevi.

Helman, Gerald B./Ratner, Steven B. (1992). “Saving Failed States”, Foreign Policy, 1992 (89), ss. 3-20.

Holsti, Kalevi J. (1996). The State, War and the State of War, Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations, 51), Cambridge/New York/ Melbourne.

Howard, Tiffany O. (2008). “Revisiting State Failure: Developing a Causal Model of State Failure Based upon Theoretical Insight”, Civil Wars 10, No. 2 (2008). ss. 125-146.

Jellinek, Georg. (1929). Allgemeine Staatslehre. <https://archive.org/details/allgemeinestaat00jellgoog>.

Karaçuka, Mehmet ve Çelik, Necmettin (2017). “Kırılgan-Başarısız Devlet Olgusu ve Terörizm İlişkisi”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 19/1 (2017). ss. 20-41

Koçak, Konur Alp (2014). “Türkiye Ne Kadar Kırılgan?”, 2023 Dergisi 160 (2014). ss. 59-64

Kraxberger, Brennan M. (2007). “Failed States: Temporary Obstacles to Democratic Diffusion or Fundamental Holes in the World Political Map?”, Third World Quarterly, Vol. 28, N. 6 (2007). ss.1055-1071.

Küpeli, İsmail (2010). “Die Rede vom ‘gescheiterten Staat’-Legitimierung

neoliberaler Weltordnung und militaerischer Interventionen”, Rosa Luxemburg Stiftung, Online Publikation.

Lambach, Daniel and Bethke, Felix (2012). Ursachen von Staatskollaps und fragiler Staatlichkeit, Eine Übersicht über den Forschungsstand, INEF-Report, 106/2012, Universitaet Duisburg-Esen.

Lambach, Daniel (2015). “Fragile Staaten in der Vergleichenden Politikwissenschaft”, Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, ss. 1-10.

Migdal, Joel S. (1988). Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World, Princeton.

Öğüt, Selman (2013). “Başarısız Devlet Kavramının İncelenmesi”, MÜHF-HAD, C. 19, ss. 163-177.

Örselli, Erhan (2016). Türkiye’de Yargıya Güven, Konya, Çizgi Kitabevi.

Rotberg, Robert I. (ed.) (2004). When States Fail: Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press, ss. 1-45.

Rotberg, Robert I. (ed.) (2003). State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Schneckener, Ulrich (2003). “Staatszerfall als Bedrohung-Fragile Staaten und transnationaler Terrosimus”, Internationale Politik, H. 11, ss. 11-19.

Schneckener, Ulrich (2004a). State at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, SWP-Studie 43, Berlin.

Schneckener, Ulrich (2004b). Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit. Berlin: SWP-Studien.

Schneckener, Ulrich (2005). “ Staatlichkeit als Globales Scicherheitrisiko”, APuZ, Nr. 28-29, ss. 26-31.

Schneckener, Ulrich (2006). “States at Risk, Zur Analyse fragiler Staatlichkeit”, Schneckener, U. (Hrsg.), Fragile Staatlichkeit “Staat at Risk”, Zwischen Stabilitaet und Scheitern, Baden-Baden, ss. 9-40.

Seidl, Bernhard (2007). “Failing States, Der Kollaps staatlicher Institutionen und

sozialer Regelsysteme", Strassener, Alexander and Klein, Margrete (Hrsg.), Wenn Staaten scheitern, Weisbaden, ss. 31-50.

State Failure Task Force (1999). State Failure Task Force Report: Phase II: Findings, Environmental Change & Security Project Report 5, www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/SFTF%20Phase%20II%20Report%20Final.pdf.

Şahin, Ali (2008). "E-Devlet ve Yönetime Güven", Marquardt, Kurt ve Gökçe, Orhan (eds.), E-Devlet, Gerçek ya da Hayal, Konya, Çizgi Kitabevi.

Şahin, Ali (2014). Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet, 2 Baskı, Konya, Atlas Kitabevi.

Şahin, Ali ve Örselli, Erhan (ed.) (2014). Teoriden Uygulamaya E-Devlet, Ankara, Nobel Yayınları.

The Fund for Peace (2017). "The Failed States Index Becomes the Fragile States Index", <http://library.fundforpeace.org/>

Weber, Max (1964). Wirtschaft und Gesellschaft. Kiepenheuer & Witsch, Köln-Berlin.

Weinmann, Nico (2011). Somalische Piraten von der Küste eines Failed State? Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept des Staatszerfalls, Hans Böckler Stiftung, Working paper 02/2011.

Zartman, I. William (Ed.) (1995). Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder: Lynne Rienner.

Zartman, I. William (2001). "Zerfall und Wiederherstellung legitimer staatlicher Strukturen", Von Arnim, Gabriele et. al. (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2002, Frankfurt, ss. 17-27.

