

FAILED STATE VERSUS STRONG OR CONSOLIDATED STATE

Gülise Gökce

Abstract

According to Immanuel Wallerstein (1979; 20), all states other than the periphery states, except for strong and stable western states, are already “weak” by definition – and this is both one of the most important causes and a consequence of their underdevelopment. After the Cold War and especially after September 11, the concern that failed states pose a threat to core states, that is, strong and consolidated states, has led to an increased interest in the issue in the international arena. In terms of central states, internal conflicts in failed states create the main source of security problems by producing hunger, violence, mass migration, international terrorism and smuggling.

The number of failed states is increasing from year to year. Especially in the geography where Turkey is located, it is seen that there is an increase in the number of publications on the subject in our country due to the increasing number of unsuccessful states and this situation directly affecting Turkey. The aim of this study is to describe the meaning of the concept of failed state and the factors that lead to this process. Subsequently, it focuses on strategies to prevent the factors that lead to unsuccessful statehood.

Keywords: *Strong State, Failed State, Criteria, State Capacity.*

BAŞARISIZ DEVLET VERSUS GÜÇLÜ VEYA KONSOLİDE DEVLET

Gülise Gökçe*

Öz

Immanuel Wallerstein'a (1979; 20) göre, merkez dışındaki çevre devletler, yani güçlü ve istikrarlı batılı devletler dışındaki tüm devletler, tanımları gereği zaten "zayıftır" - ve bu az gelişmişliklerinin hem en önemli nedenlerden biridir hem de bir sonucudur. Soğuk Savaş ve özellikle de 11 Eylül sonrası, başarısız devletlerin merkez devletler, yani güçlü ve konsolide devletler için bir tehdit oluşturduğu endişesi uluslararası alanda konuya ilginin artmasına yol açmıştır. Merkez devletler açısından başarısız devletlerde yaşanan iç çatışmalar açlık, şiddet, kitlesel göç, uluslararası terör, kaçakçılık üreterek güvenlik sorununun başlıca kaynağını oluşturmaktadır.

Başarısız devlet sayısı yıldan yıla artmaktadır. Özellikle Türkiye'nin içinde bulunduğu coğrafyada başarısız devletlerin sayısının gittikçe artması ve bu durumun Türkiye'yi doğrudan etkilemesi nedeniyle ülkemizde konuya ilişkin yayınların sayısında giderek bir artış olduğu görülmektedir. Bu çalışmanın amacı, başarısız devlet kavramının anlamını ve bu sürece yol açan faktörleri betimlemektir. Buna müteakip başarısız devletliliğe yol açan faktörleri engelleyici stratejiler üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Güçlü Devlet, Başarısız Devlet, Ölçütler, Devlet Kapasitesi.

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ggokce@selcuk.edu.tr, <http://orcid.org/0000-0002-3162-0144>.
Bu makaleye atf için: Gökçe, Gülise. (2021). Başarısız Devlet Versus Güçlü veya Konsolide Devlet, SDE Akademi Dergisi, 1(3), 68-97

Giriş

Türkçe literatürde “failed state”¹ kavramının karşılığı olarak giderek daha çok başarısız devlet kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bu kavram, aslında zayıf devlet, kırılğan devlet, yarı devlet, çöken devlet, çökmüş devlet gibi kavramları bünyesinde barındıran bir üst kategoridir ya da başlıktır. Bu üst başlık altında yer alan her bir kavramın her biri farklı başarısız devletlilik düzeyinin farklı aşamalarını ifade etmek için kullanılmaktadır. Ancak bu kavramların literatürde birbirinin yerine kullanıldığı da görülmektedir. Bunun da temel nedeni başarısız devletlilikte nedenlerin, tetikleyici ve hızlandırıcı faktörlerin ve sonuçların birbiri ile iç içe geçmiş olmasıdır. Bu nedenle burada öncelikle başarısız devlet olgusu ve buna yol açan faktörler belirlenmeye çalışılmıştır.

Alan literatüründe başarısız devlet kavramının tanımı, sebep ve sonuçları konusunda henüz bir uzlaşma söz konusu değildir. Kavramın anlamı daha çok özellikleri üzerinden belirlenmeye çalışılmaktadır.

Başarısız devlet, güçlü veya konsolide (istikrarlı) bir devlet olgusunun karşılığı içinde tanımlandığından ve devletsellik hem bir ölçü/kıstas hem de ideal olarak alındığından burada öncelikle “güçlü veya konsolide devlet nedir ya da nasıl anlaşılmalıdır” sorusu kısaca irdelendikten sonra ana konuya geçilmektedir.

1 Literatürde her ne kadar başarısız devlet kavramı daha çok kullanılmaya başlanırsa da kırılğan devlet kavramının da kullanıldığı görülmektedir. Burada başarısız devlet kavramının kullanımı tercih edilmiştir. Çünkü başarısız devlet, çöküş aşamasına daha yakın olan bir durumu ifade etmektedir. Kırılğan devlet ise, başarısız devletin bir ön aşamasında olan devlettir. Bu bağlamda başarısız devlet kavramının, bir devlet içinde devlete ait kurumların (ordu, emniyet, yargı, eğitim, sağlık, alt yapı, ulaşım, maliye vb.) işlevlerini yerine getirme kapasitesini büyük ölçüde kaybetmiş olması ve bunun sonucunda kendi halkının gözünde meşruiyetlerini büyük ölçüde kaybeden devletleri nitelendirmek için kullanıldığını söylemek mümkündür. Buna göre de başarısız devletlilik çökme eğilimi gösteren devletlerdir. Ancak her başarısız devletin mutlaka çökeceğini de iddia etmek yanlış olur (Gökce, 2019). Devletlerin bu durumdan çıkmaları da mümkündür. Yani bazı devletler bu süreci iyi yöneterek, devlet kapasitesini güçlendirerek bir üst aşamaya geçerek ya da mevcut durumlarını koruyarak varlıklarını devam ettirmektedirler; 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 (bkz. Gökce ve Gökce, 2017).

1. Başarısız Devlet Kavramı

Genelde başarısız devlet kavramı, başarılı bir devlet norm olarak alınarak tanımlanmaktadır.² Burada da yukarıda belirtildiği üzere bu yaklaşım benimsenmektedir.

1.1. Güçlü veya Konsolide Devlet

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: v3vd.) 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. Weber (2012), devleti, sahip olduğu en önemli özellik olan “meşru şiddet kullanma tekeli” ile tanımlamaktadır. Meşru şiddet kullanma tekeli 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 tekeli”, 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 tekeli” unsurunun kapsamı, Tilly'nin (1975) çalışmalarından hareketle “vergi toplama kapasitesi” ve “kanun çıkarma ve uygulama becerisi” unsurlarını içerecek şekilde genişletilmiştir (Rotberg, 2003a; Schneckener, 2006; Lambach, 2008; Zartman, 1995; Beth-

2 Bu anlayış, Batı merkezli bir devlet anlayışını dayattığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bunun da temel nedeni, “*güvenlik eşittir güçlü devlet*” anlayışının benimsenmesi ve bununla ilişkili olarak bu toplumların kendine özgü yapılarını dikkate alınmadığı, kalıp politikaların uygulanmaya konduğu gerekçesidir (kapsamlı bilgi için bkz. Kaygusuz, 2014). Ancak şu da bir gerçektir ki, bir nesneyi tanımlamak ve açıklamak için bir kıstasa ihtiyaç vardır. Bu da belli özelliklere sahip olan modern devlet anlayışıdır. Burada başarısız devletlerin özelliklerini ortaya koyabilmek amacıyla idealleştirmeden Weberyen devlet anlayışı hareket noktası olarak alınmıştır.

ke, 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 sahip olması 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 kapasiteye sahip olduğundan ya da olmadığından söz edilebilir (Gökce, 2011).

Georg Jellinek, devlet olgusuna Max Weber'den biraz farklı yaklaşmaktadır. O'na göre önemli olan devletin etkinliğidir (Özalp, 2014: 352). Jellinek devleti geliştirmiş olduğu "üç unsur öğretisi" ile tanımlamaktadır: Bunlar: "devlet ülkesi", "devlet egemenliği" ve "halk"tır (1929: 394). Bu üç kriter, devlet statüsünün oluşması için olmazsa olmaz koşullardır.

Devlet ülkesi, bir devletin başka devletlere karşı egemenlik kudretinin ülkesel sınırlarını ifade etmektedir. Halk ise; ülkede yaşayan insan topluluğudur. Halk, ortak sosyo-kültürel özellikler (ortak dil, din veya kültür) ve hukuk düzeni çerçevesinde tanımlanmaktadır. Devlet egemenliği ise, iç ve dış egemenlik olarak iki anlamda kullanılmaktadır. İç egemenlikte devlet, bir siyasal düzeni kendi toprakları üzerinde vatandaşlarına karşı tesis etme gücüne sahipken; dış egemenliği ile de uluslararası hukuk çerçevesinde hür ve bağımsız olarak diğer devletlerle müzakere ve antlaşma yapma gücüne sahip olmaktadır.

Modern devletler pek çok işlevi yerine getirmektedir. Devletin temel işlevleri tartışmalı olmakla birlikte yine de devletin temel işlevleri konusunda Weber (2012) ve Jellinek'ten (1929) hareketle *toprak bütünlüğünün korunması ve güvenliğin sağlanması, yani düzen/güvenlik* üzerinde geniş bir

uzlaşa söz konusudur. Buna ek olarak *meşruiyet/hukukun üstünlüğü ve refah*, devletin temel işlevi olarak belirtilmektedir. (Schneckener, 2004: 12; Milliken ve Krause, 2002: 756). Bu bağlamda devletlerin öncelikli görevi gerek iç gerekse dış tehdit ve tehlikelere karşı ülkenin toprak bütünlüğünü ve vatandaşlarının fiziki güvenliğini, yani kamusal düzeni sağlamaktır. Refah işlevinde ise; devletin eğitim, sağlık, ekonomi, iş piyasası, kamusal altyapı yatırımları vb. gibi temel işlevlerini ve hizmetleri yerine getirme kapasitesidir. Meşruiyet/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 hak ve özgürlükleri vb.) güvence altına alma yükümlülüğü vardır (aynı şekilde Özalp, 2014: 353).

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, başarısız ya da kırılğan devlet olarak nitelendirilmektedir* (Gökce, 2006a). Devletlerin başarılı ya da başarısızlığı ise devlet kapasitesi olgusu üzerinden belirlenmektedir.

Devlet kapasitesi kavramının tek cümlelik bir tanımı yoktur. Fukuyama (2005), Tilly (2003, 2011), Rotberg, (2003 ve 2004); Migdal (1988); Holsti (1996); Tilly (2011); Job (1992); Mann (1984), Schneckener (2004), Soifer ve Vom Hau (2008)'dan hareketle devlet kapasitesini; bir devletin, (i) toplumun tüm üyeleri için bağlayıcı olan politika ve kararları oluşturma ve bunları her koşulda uygulama ya da uygulatma yeteneği, (ii) toplumun gündelik yaşamına fiilen nüfuz edebilme ve yönlendirebilme yeteneği, (iii) farklı işlevlere sahip kamu kurumları arasında koordinasyon ve tutarlılığı sağlama ve kurumları kontrol etme yeteneği, (iv) kamusal nitelikli hizmetlerin sunumu için gereken kurumsal örgütlenmeyi, personeli tedarik kanallarını oluşturabilme ve tüm bu faaliyetler için gerekli olan maddi kaynağı toplama yeteneği (v) kamusal yararın toplumsal aktörlerle birlikte oluşturulabilmesine ve kamusal değerın üretilmesine rehberlik edilebilme kapasitesi, (vi) ekonomik, siyasal, toplumsal değişimi okuyabilme, hızlı/etkin çözüm üretme ve örgütlenme yeteneği, (vii) kamu hizmetlerine erişimin toplumun tüm katmanlarına eşit ve açık bir şekilde sağlama kapa-

sitesi, (viii) kamu personel sisteminin liyakat temelinde yapılandırılması, uygulanması ve uygulatılması yeteneği şeklinde betimlemek mümkündür (Gökce ve Gökce, 2015; Gökce, O. 2021).

Bu açıklamalardan da görüldüğü üzere, devlet kapasitesi, “tek başına devletin geniş bir örgütlenme yapısına, büyük mali imkanlara, personel sayısının büyüklüğüne bağlı değildir” (Alkan, 2020: 271). Önemli ve belirleyici olan devletlerin, devlet ve sivil toplum arasındaki ortak çıkarları yerine getirebilme ve toplumun gündelik yaşamına fiilen nüfuz edebilme ve yönlendirebilme yeteneğidir (Mann, 1984, 2011) ve bu amaçla kurumların, kaynakların, faaliyetlerin ve toplumun etkin bir şekilde örgütlenmesi ve kontrol edilmesidir.

Bu kısa açıklamadan sonra başarısız devlet kavramının ne anlama geldiği sorusuna geçebiliriz.

1.2. Başarısız Devletin Tanımı³

Schneckener’e göre başarısız devlet, devlet kurumlarının idare ve sevk kabiliyetlerini kaybederek yukarıda belirtilen üç temel alandaki işlevlerini yerine getirememeleri ile ortaya çıkmaktadır (2004:15).

Bu bağlamda Schneckener⁴ (2004) tarafından güvenlik, refah, meşruiyet-hukuk devletliliği olarak devletin yerine getirmesi gerektiği ve üç ana fonksiyon üzerinden, dört farklı başarısız devletsellik tipolojisi geliştirilmiştir. Bunlar: Konsolide devlet (*consolidating satate*), zayıf devlet (*weak state*), çöküş halindeki devlet (*failing state*) ve çökmüş devlet (*failed/collapsed state*).

- 1) Konsolide/güçlü devlet (conlsolidating/strong state),
- 2) Zayıf devlet (weak state),

3 Kavram, konuya ilişkin daha önceki çalışmalarımızda ortaya koyduğumuz görüşler temelinde ele alınmaktadır. Bkz. “Devlet Sınıflandırmaları ve Zayıf Devletlerin Karakteristik Özellikleri” (2006), Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye (2007), Critical Analysis Of Failed State Concept” (2016); “Başarısız Devletlerde Devlet ve Toplum/Millet İnşası Sorunu” (2020b).

4 Bu konudaki Almanca kaynaklardan yararlanmamı sağlayan Prof. Dr. Orhan Gökce’ye teşekkürü bir borç bilirim.

- 3) Çöküş halindeki devlet (failing state),
- 4) Çökmüş devlet (failed/collapsed state).

Devletselliğin tipleri ve kapasite düzeyleri

	Güvenlik ⁶	Refah	Meşruiyet/Hukuk devletliliği	
	+ veya +/-	+ veya +/-		Güçlü/Konsolide Devlet +
Zayıf Devletler	+/-	N	N	
Çöküş sürecindeki D.	-/+	N	N	
Çökmüş Devlet	-/+	+ veya-	-/+ veya -	

Kaynak: Schneckener, State at Risk, (2004:17)

Aşağıda bu devlet tiplerinin özelliklerine kısaca değinilmektedir.⁵

Konsolide/güçlü devlet: Bu devlet tipinde devlet, milli birliğini, bütünlüğünü ve sınırlarını koruyacak güçlü bir güvenlik kapasitesine sahiptir. Bunun yanı sıra devletin çekirdek alanlardaki temel işlevleri eksiksiz yerine getirme gücü ve kapasitesi vardır. Ayrıca bu tipte devletin idari kapasitesi yüksektir ve devlet-vatandaş bütünleşmesi büyük ölçüde sağlanmıştır. Dolayısıyla da farklı etnik ve dini gruplar kendini hâkim kültüre entegre ve bağlı hissetmekte ve ayrışma arayışlarına girmemektedir (Holsti, 1996; Schneckener, 2004; Rotberg, 2004).

Zayıf devlet: Zayıf devletler, güçlü/konsolide devletlerden her şeyden önce devlet kapasitesinin yeterli düzeyde olmaması noktasında ayrılırlar. Zayıf devletlerde neopatrimonyal yönetim anlayışı hâkim olduğundan devlet kapasitesi de düşüktür (Fukuyama, 2005: 23vd.). Bu nedenle bu devletlerin örgütlenme kapasitesi ve kontrol kapasitesi de çok zayıftır (Tilly, 2003: 41).

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 geti-

5 Devlet tiplerinin açılımları daha önceki çalışmamız temelinde gerçekleştirilmektedir. Bkz. Gökce ve Gökce, 2017.

rirlirken, 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 militleşme süreci tamamlanmamıştır ve bu nedenle etnik, dini temelli ayrışmalar ve kutuplaşmalar çok yaygındır ve çoğu zamanda çatışmaya dönüşmüştür. Kısacası bu devlet tipinde devlet kapasitesi oldukça sınırlıdır (Holsti, 1996; Rotberg, 2004; Migdal, 1988; Schneckener, 2004; Seidl, 2007).

Çöküş sürecindeki 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 ve 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 tarikatlar, 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 devletler 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.

Çöküş sürecindeki devletleri zayıf devletlerden ayıran temel unsur kendi toprak parçaları üzerindeki hakimiyetlerini kısmen ya da tamamen kaybetmeleri ve meşruiyetlerinin sorgulanmasıdır (Karaçuka ve Çelik, 2017: 27).

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 sağ-

larlar. Schneckener, burada şu iki husus arasında da bir ayırım yapılması gerektiğini belirtmektedir (2004:16). Bunlardan ilki, eski Sovyetler Birliği'nde olduğu gibi devletlerin çatışmasız bir şekilde kendilerini feshetme 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.

Bu açıklamalar ışığında tartışmaya fazla girmeden, Schneckener, 2004; Rotberg, 2003a, 2003b ve 2004; Migdal, 1988; Holsti, 1996; Tilly, 2011; Job, 1992; Buzar, 1991; Gökce, 2006, 2014, 2020a'den hareketle şayet bir devlet;

- i) Kendi toprağı üzerinde şiddet araçları üzerindeki tekeli ve otoritesini kaybederek kendi topraklarını kontrol etme kabiliyetini yitirmiş ise;
- ii) Michael Mann'ın (1984) sınıflandırması temelinde altyapısal iktidar ve hizmet odaklı güç (temel kamu hizmetlerini sunacak kurumlara, ulaşım ve iletişim altyapısı) yerine, despotik güce dayanıyor ise;
- iii) Kendi halkının can ve mal güvenliğini sağlama, farklı toplumsal kesimler arası çatışmayı engelleme kapasitesine sahip değil ise;
- iv) Etkin bir hukuk sistemine ve mali sisteme sahip değil ise;
- v) Devlet fikri oluşturamamış, yani toplumu oluşturan grupları (aşiret, kabile, tarikat vb.) ortak bir kimlik etrafında birleştirememiş, başka bir ifadeyle, bu toplumsal aktörlerde grupsal çıkar yerine toplumsal çıkar-iyi yönelimli düşünme ve davranma yetisinin geliştirilmesini sağlayamamış ise;
- vi) Patrimonyal bir yönetim anlayışı yerine liyakata dayalı bir yönetim anlayışı oluşturamamış ise, bir başka ifadeyle, devlet ile vatandaş arasındaki ilişkiyi kişiselleştirmiş ise;
- vii) Toplumun tüm kesimi için eşit ve nitelikli bir eğitim imkânı sağlayamamış ise;

Bu devlet, başarısız devlet olarak nitelendirilmektedir. Buna göre başarısız devletler, kısır bir döngü halini almış yapısal sorunlarla boğuşmak-

ta, ulaşım ve iletişim alt yapı yetersizliği nedeniyle temel kamu hizmeti sunamamakta, şiddet tekeli teritorial alanı kapsayacak şekilde uygulamamakta ve böylece devlet dışı aktörleri kontrol etmekte zorlanmakta, çetelerle ve terörle mücadele edememektedir. Ayrıca içinde buldukları derin ve yıkıcı bir çatışma ortamı ile etnik, dilsel ve/veya inanç temelli parçalanmanın hat safhaya ulaşması neticesinde bu devletlerin kendi vatandaşlarının gözünde meşruluğu tartışmalı hale gelmiştir. Meşruluğun ortadan kalkması ile birlikte toplumu oluşturan insanlar ya da gruplar devlet dışındaki diğer unsurlara; aşiretlere, kabileye, etnik ya da dini gruplara yönelmektedir. Bunun sonucunda, aile, aşiret, kabile, etnik ve dini grupları devletten daha güçlü otorite merkezleri haline gelmektedir. Bu da söz konusu devletin sosyoekonomik yapısını çeşitli kriz durumlarına karşı daha da kırılgan hale getirmektedir (Hippler, 2006; Rotberg, 2003a ve 2004; Helman ve Ratner, 1992; Migdal, 1988; Job, 1992; Zartman, 1995; Schneckener, 2004; Gökce, 2007, 2016).

Devletlerin meşruiyetlerinin sağlanması ve korunması, devletlerin siyasi, iktisadi, hukuki ve toplumsal alanlardaki temel bazı görevlerini yerine getirmelerine bağlı olduğu belirtilmektedir. Bunlar (Holsti, 1996; Rotberg, 2004; Fukuyama, 2005; Tilly, 1992; Schneckener, 2004; Lambach, 2009, 2015):

- Birleştirici ve bütünleştirici bir kimliğin inşası;
- Vatandaşlarının can ve mal güvenliğinin sağlanması;
- Hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi;
- Tatmin edici düzeylerde sağlık, eğitim, ulaşım ve iletişim altyapı gibi hizmetlerin tesisi;
- Şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin tamamen hayata geçirilmesi vb. varoluşsal görevlerdir.

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

2. Devletin Başarısızlığına ve Çöküşüne Neden Olan Faktörler

Devletlerin başarısızlığına ve çöküşüne yol açan birçok faktörün farklı şekillerde etkili olduğunu belirten Schneckener (2004: 17), faktörlerin etkisini belirleme ve ölçme aşamasında nicel ve nitel olmak üzere iki yöntemin bulunduğuna işaret etmektedir. Nicel yönetime örnek olarak State Failure Task Force projesi'ni (1999) göstermektedir. Schneckener, bu proje kapsamında uzun yıllardır veri temelinde küresel alanda devlet çöküşleri incelenmekte olduğunu ve bunun sonucunda birçok faktörün yanı sıra öncelikle şu faktörlerin devletin çöküş sürecinde öncelikle rol oynadığına işaret etmektedir (2004: 72). Bunlar arasında vatandaşların sosyal ve ekonomik yaşam koşulları (çocuk ölümleri oranının yüksekliği vs.), hükümet şeklinin biçimlendirilişi (demokratikleşme çabalarının yetersizliği vs.), uluslararası sisteme ekonomik ve siyasal entegrasyonun olmayışı, sınır komşusu devletlerde iç savaş ve çatışmalar yaşanması gibi faktörler öne çıkmaktadır.

Bu proje kapsamında uygulanan yöntemin başarısız devletselliği açıklamak için çok uygun olmadığını belirten Schneckener (2004), bu amaç doğrultusunda en uygun yöntemin, birçok faktörü ilişkilendirmeye, bunlar arasında etkili olanları diğerlerinden ayırmaya imkân tanıyan nitel yöntem olduğuna işaret etmektedir. Bu çerçevede Schneckener, devletin başarısızlık veya çöküş sürecini açıklamada faktörleri bir yandan “süreçsel” ve diğer yanda da “boyutsal faktörler” olmak üzere iki ana kategoriye ayırmakta; bu faktörleri de kendi içerisinde sınıflandırmaktadır. Buna göre süreçsel faktörler, “yapısal, süreçsel ve harekete geçirici/tetikleyici” olmak üzere üç gruba ve boyutsal faktörler de “uluslararası/bölgesel, ulusal ve yerel” olmak üzere üç gruba ayırmaktadır (2004:18). Bunlar:

i) Yapısal faktörler (“root causes” ya da “background factors”): Bu tip faktörler, bir ülkenin doğal yapısı ve zenginlikleri (yer altı kaynakları, petrol, maden vb.) ile o ülkeye özgü uzun süredir hâkim olan ve pek değişmeyen siyasi, kültürel ve sosyoekonomik yapısal özelliklerinden (devlet algısı ve yönetim geleneği, toplumun etnik yapısı, demografik gelişme, uluslararası güçlerin etkisi vb.) oluşan faktörlerdir.

ii) Süreçsel faktörler (“aggravating factors” ya da “accelerators”):

Bu tip faktörler belirli bir zaman dilimi içerisinde (5 - 10 yıl gibi) devletin başarısızlık ya da çöküş sürecini başlatan ve hızlandıran faktörlerdir. Yapısal faktörlere kıyasla bu tip faktörler dinamik bir niteliğe sahiptir ve burada vurgu yapıdan aktörlere (siyasi ve yönetici elitler) kaymaktadır. Burada önemli ve belirleyici olan, siyasi elitlerin ülke sorunları karşısında ortaya koydukları tutum ve davranışlarıdır. Bu elitlerin sosyal huzursuzluk, can ve mal güvenliği, etnik-kültürel farklılıkların siyasallaşması, yolsuzluk, ekonomik kriz, komşu ülkelerdeki iç savaş ya da iç çatışmalar gibi sorunların ve konuların çözümünde başarılı bir yönetim ve anlayış sergileyememeleri devletin başarısızlığı ve çöküşünde etkili olmaktadır.

iii) Harekete geçirici/tetikleyici faktörler (“triggering factors” ya da “triggering events”):

Bu tip faktörler, kısa bir süre içerisinde devletin başarısızlığına veya çöküşüne yol açan olaylardır. Bu tip olaylar uzun süreli gelişmelerin sonucu olabilirler, ancak kendine özgü, itici ve hızlandırıcı bir etki dinamiği geliştirirler. Bu tip faktörler grubuna askeri müdahaleler, darbeler ya da devrimler, açlık, mülteci akımları, sosyal ayaklanmalar, muhalefet grupları üzerinde siyasi baskı ve buna benzer olaylar girmektedir.

1) Uluslararası/bölgesel boyut (makro düzey): Burada bir devletin uluslararası ve bölgesel güçlerle ilişkileri söz konusu olmaktadır. Bir devletin varlığı ve geleceği bu ülkelerle ilişkilerinden etkilenmektedir.

2) Ulusal boyut (mezo düzey): Burada devlet ile toplum arasındaki ilişki söz konusu olmaktadır. Bu çerçevede siyasi elitlerin tutum ve davranışları ön plandadır.

3) Yerel boyut (mikro düzey): Burada devlet ile yerel güçler (yerel yönetimler ya da yerel etnik ve dini gruplar) arasındaki ilişki söz konusu olmaktadır.

Bu gruplar içerisinde yer alan hangi faktörlerin hangi ölçüde devletin başarısızlığını ve çöküşünü hızlandırdığına ilişkin olarak Schneckener, süreçsel faktörler ile ulusal boyut kapsamında yer alan unsurların daha etkili olduğunu belirtmektedir (2004: 20).

Bir devletin başarısızlığının en önemli nedenlerine dair açıklamalar arasında, komşu ülkelerde devletlerin çöküş sürecinde olmalarına bağlı olarak aşırı sığınmacı akını ile karşı karşıya olma, patrimonyal yönetim anlayışı, istikrarsız bir ekonominin hâkim olması, devlet mekanizmalarına olan güvende azalma, siyasi aktörler arasında kutuplaşma ve toplumda kutuplaşma ve çatışmanın artması gibi unsurlar sayılabilir.

Komşu ülkelerde her ne sebepten olursa olsun devletlerin çökmesi, diğer komşu devletler için büyük risk teşkil etmektedir. Komşu devlette yaşanan iç savaş ya da çatışma, komşu devletin ticaretini ve ekonomisini olumsuz etkilemekte, kitlesel göç/sığınmacı 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.

Başarısız devletler toplumda hem kamu hizmetinin sunumunda hem de her türlü kamu kaynaklarına erişimde tarafsız, adil, eşit ve şeffaf bir yönetim anlayışını kurumsallaştırmakta yetersiz kalmaktadırlar. Böyle ortamlarda toplumlarda kamu hizmetlerine ve kaynaklarına erişemeyen bireyler ve gruplar, kendilerinin bilinçli olarak dezavantajlı duruma düşürüldüklerini düşünerek devlet mekanizmaları ya da siyasi iktidar tarafından bizzat sübvasyonlarla, ihalelerle, istihdam imkanlarıyla avantajlı duruma getirildiğini düşündükleri bireylere ve gruplara karşı düşmanca tavırlar geliştirmektedirler. Bunun bir sonucu olarak devlete güven azalmakta ve toplum kutuplaşmaktadır. Devlete güvenleri azalan dezavantajlı gruplar, iş yaptırabilmek, kamu kaynaklarına ulaşabilmek için devlet dışındaki dini, etnik, kültürel gruplara veya yapılanmalara yönelmekte ve böylece de devlet hızla çöküş sürecine girmektedir (Kasfir 2004: 57; Gökce, O. 2020). Bir başka husus da, kamu yönetimi alanında ilişkiler liyakata değil sadakate dayandığından, başka bir ifadeyle nepotizm etkin ve yönlendirici olduğundan devlet ile toplum (siyasi iktidar taraftarları dışındaki kesim) arasındaki bağ zayıftır ve kurumlar arasında da tutarlılık yok denecek kadar azdır. Böyle durumlarda kurumlar, toplumsal sorunları algılama ve çözüm üretme yerine kendi konumlarını koruma peşindedir. Bu durum devletin koordinasyon ve kontrol gücünü de olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla da boşluklar oluşmaktadır. Oluşan bu boşlukları dini, etnik, kültürel yapı-

lar doldurmaya başlarlar. Ayrıca böyle ortamlarda mafya vari yapılanmalar oluşmakta ve yaygınlaşmaktadır (Rotberg, 2003b:7). Dini, etnik, siyasi, kültürel gruplar 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 ve Bethke, 2012). Toplam nüfus içerisinde genç nüfus oranının yüksek olması ve aşırı nüfus yoğunluğu da iç huzursuzluğu ve böylece bir devletin zayıflaması arttırıcı bir etki görmektedir (Goldstone et al., 2000). Göz ardı edilmemesi gereken bir husus da, patrimoyal sistemde zaten kıt olan siyasi ve ekonomik kaynakların daha da kıtlaşması ve bu nedenle kendi yandaşlarına dağıtımın yapılmasının zorlaşması, daha önce sorunsuz kaynaktan paylarını alan bu grupların kendi aralarında rekabet ve çatışmalarına yol açacağıdır (Kasfır, 2004: 63).

Genelde patrimoyal yönetim anlayışının, devlet kurumlarının içini boşalttığı ve devletsellik üzerinde yıkıcı bir etki yarattığı tezi üzerinde bir uzlaşma mevcuttur (bkz. Rotberg, 2004; Schneckener, 2004). Bu tür yönetimlerin bilinçli olarak kurumları erozyona uğrattıkları da bazı yazılarda savunulan görüşler arasındadır (Howard, 2008; Kraxberger, 2007). Dolayısıyla iktidar sahiplerinin ve/veya siyasi elitlerin kayırmacı bir tutum ve davranış içinde olmaları devletlerin zayıflama ve çöküş süreçlerinde etkin rol oynamaktadır (Schneckener, 2004:18). Bu bağlamda başarısız devletin aslında bireysel, kişiselleşmiş ve kurumsallaşamamış iktidarın bir sonucu olduğu ya da başka bir ifadeyle başarısız devletin büyük ölçüde patrimoyal bir yönetim anlayışının sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir.

Bir devletin meşru şiddet kullanma tekeline haiz olması, zaman zaman o devletin güçlü/konsolide devlet olduğunun göstergesi olarak kullanılmaktadır. Ancak bir devletin “güçlü” devletsellik düzeyini tek başına bu faktörle belirlemek mümkün değildir. Bir devletin güçlülük düzeyi, şiddet tekelinin yanı sıra Hippler’in, Asseburg’dan (2002) hareketle belirttiği üzere, nüfuz, kimlik, meşruiyet, katılım, dağıtım gibi asli unsurlar aracılığıyla belirlenmektedir (2005:172). Bu açıdan şiddet tekeli tek başına

bir devletin güçlü/konsolide devlet olarak gösterilmesi için yeterli değildir. Zira bir devletin asli görevi, sosyal ilişkileri düzenlemek ve dış düşmanla ilgilenmekten önce kamu düzenini sağlamaktır (Fukuyama, 2005:21). Bunun yanı sıra bir devletin öncelikli görevleri arasında da toplumun tüm kesimine ücretsiz ve nitelikli eğitim vermek, bireylerin yaşamlarını sağlık ve emeklilik sigortası ile güvence altına almak, adalet dağıtan bir yargı hizmeti sunmak ve adil bir gelir dağılımını kurumsallaştırmak gibi hizmetler yer almaktadır. Ayrıca kamu hizmeti amacıyla toplanan vergilerin nereye nasıl harcılandığı, ihalelerin nasıl verildiği, atamaların nasıl yapıldığı noktasında şeffaflık bir devletten beklenen öncelikli görevler arasındadır. Bu görevleri yerine getirmeyen devlete güven azalmakta ve devletin meşruiyeti zayıflamaktadır. Ayrıca seçilmiş hükümetlerin seçim vaatlerini yerine getirmemeleri, seçilmiş hükümete güven ve desteğin azalmasına ve bu da uzun vadede demokratik rejime olan inancın erozyona uğramasına yol açmaktadır. Bu tür gelişmeler, başarısız devletlerde demokrasinin gelişmesinin ve yerleşmesinin önünde bir engeldir. Ayrıca sıklıkla başvurulana ama sonuçsuz kalan demokratikleşme girişimleri de yıkıcı sonuçlar doğuracağından çok tehlikelidir. Bu nedenle bazen hiç olmaması olmasından daha hayırlıdır, çünkü ilki daima şiddet potansiyelini bünyesinde barındırmaktadır (Wildenauer, 2006: 130).

Holsti'ye göre bir devletin kaderi, temel olarak halkın devletin meşruluğuna olan inancı ile yakından ilişkilidir. Bu çerçevede Holsti açısından devletin gücüyle ilgili olarak kritik boyut, bir fikir ya da his olan meşruiyettir (1996:82). Meşruiyet ise, vatandaşların devlete karşı olan davranışlarının ölçüsüdür. Başka bir deyişle, meşruiyet, devletin haklılığına duyulan tam ve kesin inanç anlamında kullanılmaktadır (Holsti, 1996:84). Holsti, meşruiyetten yoksun olan ve iktidarın kişiselleştiği bir devletin, başarısız devlet olmasının kaçınılmaz olduğunu belirtmektedir. Zira bu devlette etkin bir otorite mevcut değildir, etnik ve dini grup ya da topluluklara ayrılmış bir toplum söz konusudur. Holsti'nin "yatay" ve "dikey meşruiyet" ayrımı, çökme sürecine girmiş devletlerin durumunu açıklamak için çok daha yararlı gibi görünmektedir.

Genel bir değerlendirme

Başarısız devletsellik, devletin güvenlik, eğitim, sağlık, adâlet ve refah gibi temel kamu hizmetleri sunumunda acziyet içine düşmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. 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 yansiyacaktır. Çünkü toplumun devlet algısı büyük ölçüde devlet kapasitesinin boyutlarından olan siyasi, idari, ekonomik ve güvenlik kapasitesi üzerinden biçimlenmektedir.

Yapılan açıklamalar temelinde ülkemizde devletin devletlilik düzeyi ile ilgili çok genel ve kısa bir değerlendirme yapmak istersek; ortaya çıkan tablonun çok da iç açıcı olmadığı, tablonun olumsuzla doğru bir gelişme eğilimi içerisinde olduğu söylenebilir.

Türkiye’de devleti ve toplumu zorlayan en önemli faktörlerden biri hiç kuşkusuz sınır komşularımızda devletlerin çökmesi sonucu yaşanan gelişmelerdir. Komşu ülkelerde devletlerin çökmesi, diğer komşu devletler için büyük risk teşkil etmektedir. Çöken devletlerde devlet, şiddet kullanma araçları üzerindeki tekeli, dolayısıyla da kontrol, idare ve eylem yeteneğini kaybetmiştir. Bunun yanı sıra bu devletlerde ekonomik sistem de çökmüştür. Ekonomik sistemin çöküşü, artan işsizliği, devalüasyonu, durgunluğu, gelir kaybını, kısaca yoksulluğu ve açlığı beraberinde getirmektedir. Bu gelişmenin doğal bir sonucu olarak başta Suriye olmak üzere Irak’ta, Afganistan’da, Libya’da halk ülkelerini terk ederek göç etmek zorunda kalmıştır. Şu anda Türkiye’de bulunan Afganlıların, Suriyelilerin ve Iraklıların sayısı 5 milyonun üzerindedir. Yeni gelen Afganlılar ile birlikte bu sayının ciddi biçimde artacağı konuşulmaktadır. Orhan Gökce’nin (2021) belirttiği gibi, kontrolsüz sığınmacı akını ülkemiz açısından hem güvenlik tehdidi oluşturmakta hem de demografik yapısını bozmaktadır. Özellikle, Afrika ve Asya’nın birçok ülkesinden ve Orta Doğu’dan milyonlarca sığınmacı (Afganlar, Iraklılar, Suriyeliler, Yemenler, Sudanlılar vs.) Avrupa’nın merkez ülkelerine gitmek için Türkiye’ye girmişler ve hala girmektedirler. Bu da Türkiye’nin başka ülkelere gitmek isteyen yabancı ülke vatandaşları için geçiş yapabilecekleri bir “göç geçiş ülkesi” konumuna geldiğini göstermektedir. Türkiye’nin, özellikle coğrafi konumuyla Asya ve Afrika’dan ve

özellikle Orta Doğu'dan Avrupa'ya yönelen göçün en önemli kavşağında bulunması, Türkiye'nin adeta kavimler göçüne benzer bir göç dalgası ile karşı karşıya kalmasına yol açmıştır. Avrupa'nın sınırlarını kapatması nedeniyle sığınmacıların gözünde Türkiye doğrudan hedef ülke konumuna gelmiş ve bunun sonucunda çoğu sınır illerimizin demografik yapısı değişmiş ve buralarda sosyal uyum bozulmuştur. Ayrıca Suriye ve Irak, Türkiye'nin varlığını ve geleceğini doğrudan tehdit eden terör örgütleri için elverişli bir ortam sunmaktadır. Terör, devletin güvenlik kapasitesinin ön plana çıkmasını ve artırmasını sağlamakta, ama diğer çekirdek alanlara dair kapasitele- rin arka plana düşmesine yol açmaktadır. Nitekim devletin güvenlik kapasitesi diğer alanlara ilişkin kapasitesi ile kıyaslandığında oldukça yüksektir. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi, bir devletin güvenlik kapasitesinin yeterli olması devletin güçlü olduğu anlamına gelmez. Güvenlik alanı yanında refah ve meşruiyet/hukuk alanında da devlet kapasitesinin yeterli olması gereklidir. Eğer bir devletin sadece güvenlik kapasitesi gelişmiş ise, o devlet otoriter nitelik göstermeye başlar. Michael Mann'ın (2008) de belirttiği gibi, böyle bir devlette, devlet toplumdan uzaklaşmaya başladığı için devlet ile toplum arasındaki bağ zayıflamakta ve sonuçta devlet topluma nüfuz edebilme ve yönlendirme yeteneğini kaybetmektedir. Bu da devletin çökmeye başladığının işaretidir.

Bir devletin devletlilik düzeyinin belirlenmesinde önemli bir diğer faktör, hâkim olan yönetim anlayışı, kamu hizmeti sunumu ve aynı zamanda buna erişim imkânıdır. 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. Ayrıca yönetimin neopatrimonyal bir sisteme evrilmeye başlaması ve bu çerçevede nepotizmin giderek belirleyici hale gelmesi, devlete güveni olumsuz etkilediği gibi devletin devletlilik düzeyini de aşağı çekmektedir. Çünkü bu yönetim anlayışında makam ve mevkiler bilgi ve liyakattan ziyade siyasi yandaşlık üzerinden elde edilmektedir. Bu şekilde elde edilen makam ve mevkiler de genelde kişisel nüfuz ve kazanç amacıyla kullanılmaktadır. Buna bağlı olarak da kanunlar, kurallar ve kurumlar ile yönetim arka plana düşmekte, usulsüzlükler artmaktadır. Usulsüzlükler ile devlet-

lerin devletlilik düzeyi arasında doğrudan bir bağ mevcuttur. Yaygınlaşan usulsüzlük devletin devletlilik düzeyini zayıflatmakta, diğer yandan zayıflayan devletlilik düzeyi de yolsuzluk, rüşvet gibi usulsüzlüklerin artmasına neden olmaktadır. Bu kısır döngü toplumda birlikte yaşama anlayışını tehdit etmektedir. Orhan Gökce'nin (2020) işaret ettiği gibi birlikte yaşam anlayışının zayıflaması, devletlerin çökme sürecine girmesine yol açmaktadır. Bu durum, toplumumuz için de söz konusu olmaya başlamıştır. Zira toplumumuzda “biz duygusu”, “ortak gelecek tahayyülü” zayıflamakta, “biz-onlar” ayırımındaki karşıtlık ilişkisi bir düşmanlık ilişkisine dönüşmekte ve ötekinin varlığı bir tehdit olarak algılanmaktadır. Bu durum, toplumda çatışmayı körükleyerek müzakere ve işbirliği kapasitesini zayıflatmakta ve devletin toplum ile bağını koparmaktadır. Michael Mann'ın (2008) ifadesiyle, bir toplumda birlikte yaşama anlayışı ne kadar gelişmiş ve toplumsal gruplar arasında kutuplaşma zayıf ise, o toplumda devletlerin toplum ile işbirliği kapasitesi de o derece yüksek düzeydedir. Bunu başarmış devlet ve toplumlar da Ulrich Schneckener'in (2004) deyiimiyle, güçlü veya konsolide devletlerdir.

Kamu hizmetine erişim, son yıllarda giderek yukarı doğru bir ivme sergilemektedir. Ancak bu durum sosyal yaşamın tüm alanları için sözkonusu değildir. Örneğin eğitim hizmeti kitleleştirilmiştir; bu modern devletin asli görevlerinden de biridir. Ancak toplumun tüm kesimlerinin nitelikli bir eğitim alma imkânı olduğunu söylemek mümkün değildir. Aynı durum ististihdama, ithalata/ihracata, ihalelere yönelik de söz konusudur. İktidarda olanların ya da onlara yakın olanların bu hizmetlere erişimleri daha kolaydır. Bu ise, toplumlarda memnuniyetsizliklerin oluşmasına sebep olmakta, oluşan bu memnuniyetsizlikler de kutuplaşmaya yol açıp, devlete güveni erozyona uğratmakta ve sonuçta devletin zayıflamasına neden olmaktadır.

Ülkemizde bireylerin 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 danış-

manlık hizmetleri sunulmakta; randevu sistemi uygulanmaktadır, birçok hizmet e-devlet üzerinden de yürütülmeye başlamıştır (TİAV, 2013). Covid-19 salgın süreci de birçok hizmetin online olarak sunulmasını sağlamış ve gelecekte de bu hizmetlerin internet üzerinden erişiminin altyapısını oluşturmuştur. Bunlar hizmete ulaşımı kolaylaştıran ve devletin kapasitesini artıran unsurlardır.

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 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, yönetebilirlik sorunu ile karşı karşıya kalmakta ve bunun sonucunda da zayıflayarak çökme sürecine girmektedirler.

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 sokabilmesi için her alanda devlet kapasitesini artırması gerekmektedir. Devlet kapasitesi düşük olan devletlerin küresel dünyada diğer devletlerle rekabet etmesi mümkün olmadığı gibi toplumun taleplerini etkin bir şekilde karşılaması da mümkün değildir. Devlet başarısızlığı, devlet-toplum ayrışmasına, toplumun bölünüp parçalanmasına, iç ve dış tehditlerin artmasına, terörün artmasına elverişli bir zemin oluşturmaktadır. Bu nedenle siyasi iktidarın devlet başarısızlığı olgusuyla ekonomik, siyasi ve sosyal açıdan mücadele etmesi, etkin politika ve stratejiler devreye sokması gerekmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin kapasitesi yüksek bir güvenlik, liyakata dayalı kamu yönetimi, etkin ekonomi (maliye, finans) sistemi, nitelik üreten bir eğitim sistemi ve bağımsız bir hukuk düzeni inşa etmesi gerekir. Her alanda güçlü veya konsolide bir devletlilik düzeyine ulaşmak da ancak bu şekilde mümkün olabilir.

Kaynakça

Alkan, Haluk (2020). "COVID-19 Sonrasında Yönetmel Kapasite: Demokrasle Bağlamında Devletlerin Geleceği". **Küresel Salgın Anatomisi, İnsan ve Toplumun Geleceği**. Ed. M. Şeker vd., TÜBA: Ankara.

Bates, Robert H. et al., (2003). **Political Instability Task Force Report: Phase IV Findings**, McLean: Science Applications International Corporation.

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

Buzan, Barry (1991). **People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**, 2. Basım, Boulder: Lynne Rienner.

Englehart, Neil A. (2007). "Governments Against States: The Logic of Self Destructive Despotism", **International Political Science Review**, 28 (2), pp. 133-153.

Englehart, Neil A. (2009). "State Capacity, State Failure, and Human Rights", **Journal of Peace Research**, 46 (2), pp. 163-180.

Englehart, Neil A./Simon, Marc V. (2009). "Failing States and Failing Regimes: The Prediction and Simulation of State Failure", H. Starr (ed.), **Dealing with Failed States: Crossing Analytic Boundaries**, London: Routledge, pp. 108-127.

Erdmann, Gero (2003). "Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall- strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika", P. Bendel/A. Croissant/F. W. Rüb (eds.): **Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps**, Opladen: Leske + Budrich, pp. 267-292.

Fukuyama, Francis (2005). **Devlet İnşası. 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim**, Çev. D. Çetinkasap, Remzi Kitabevi: İstanbul.

Fukuyama, Francis (2018). **Siyasi Düzen ve Siyasi Çürüme, Sanayi Devriminden Demokrasinin Küreselleşmesine**, Ç. M. M. Özeren, Profilkitap: İstanbul.

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. Goldstone, Jack A. et al. 2005: **A Global Forecasting Model of Political Instability**. Papier vorgetragen beim Annual Meeting der American Political Science Association, Washington D.C., 1.-5. September 2005.

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

Gökce, Gülise (2006a). “Devlet Sınıflandırmaları ve Zayıf Devletlerin Karakteristik Özellikleri”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S. 11, Y. 6 (2006), pp. 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), pp.203-230.

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), pp. 179 – 200.

Gökce, Gülise (2016). “Critical Analysis Of Failed State Concept”, **The 2nd. International Conference on the Changing World and Social Research (ICWSR’2016) Conference Proceeding Book**, Barcelona, Spain.

Gökce, Gülise ve Gökce, Orhan (2017). “Başarısız Devlet Konsepti ve Yönetebilirlik Sorunu: Ortadoğu’da Devletlerin Başarısızlığı ve Türkiye’ye Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 89, Sayı 484 (2017), pp. 155-175.

Gökce, Gülise (2017). “Phenomenon of Failed State and Refugee/ Immigration Problem: Analysis on Syria Example”, **Inquiry** 3/1/2017, s. 9-18.

Gökce, Gülise (2019). “Good Governance and Fragile State: Possible Function of Good Governance in Reconstruction of State”, **Sixth International Mediterranean Social Sciences Congress Milan**, Italy, September 3-5, 2019 (MECAS VI), Congress Proceedings Series 2019, s. 189-198.

Gökce, Gülise (2020a). “Toplumsal Birlikteliğin İnşasında ve Sürdürülmesinde Güvenin Rolü”. O. Gökce (ed.), **Birlikte Yaşama Pratiği, Toplumsal Birlikteliğimizin Temel Taşları Sorunlar ve Öneriler**, Konya: Çizgi, s. 107-158.

Gökce, Gülise (2020b). “Başarısız Devletlerde Devlet ve Toplum/Millet İnşası Sorunu”, T. Erdem (Ed.). **Milliyetçilik**. Antalya; Ototrite, s. 68-82.

Gökce Gülise ve Gökce Orhan (2015). “Devlet Kapasitesi: Kavramın Kuramsal Çerçevesi, Bileşenleri ve Türkiye'nin Görünümü”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 17, s. 2, s. 1-34.

Gökce, Orhan (2020). “Türk Toplumunda Sosyal Uyum: Mevcut Durum ve Sorunların Tespitine Yönelik Bir Araştırma”. O. Gökce (ed.), **Birlikte Yaşama Pratiği, Toplumsal Birlikteliğimizin Temel Taşları Sorunlar ve Öneriler**, Konya: Çizgi, s. 19-106.

Gökce, Orhan (2021). “21. Yüzyılda Türkiye'nin Karşı Karşıya Olduğu Tehditler – Bir Analiz Denemesi”, **Küreselden Yerele Güvenlik, İdarecinin Sesi Dergisi** 201.sayı Mayıs/Haziran 2021, ss. 16-31.

Helman, Gerald B./Ratner, Steven B. (1992). “Saving Failed States”, **Foreign Policy**, 1992 (89), pp. 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**. (Orjinali için bkz. <https://archive.org/details/allgemeinestaat00jellgoog>).

Job, Brain L. (ed.), (1992). **The Insecurity Dilemma: National Security in the Third World States**, Bouldner: L. Reinner Publishers.

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

Kasfir, Nelson (2004). “Domestic Anarchy, Security Dilemmas, and Violent Predation. Causes of Failure”. Rotberg, Robert I. (Hg.) (2004): **When States Fail. Causes and Consequences**. s. 53-76.

Kaygusuz, Özlem (2014). “Devlet İnşası ve Küresel Güneyde Güvenlik: Güçlü Devlet Arayışının Kuramsal ve Siyasal Açmazları”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt 10, s. 39, ss.27-61.

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

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

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 (2009). “Warum kollabieren Staaten?”, M. Bussmann/A. Hasenclever/G. Schneider (eds.): **Identität, Institutionen und Ökonomie: Ursachen innenpolitischer Gewalt, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift**, 43/2009, Wiesbaden: VS, pp. 235-257.

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

Mann, Michael (1984). **The autonomous power of the state**. Blackwell: Oxford, UK.

Mann, Michael (2011). **Devletler, Savaş ve Kapitalizm, Politik Sosyoloji İncelemeleri**, Çev. Semih Türkoğlu, Tarih Vakfı Yurt Yayınları: İstanbul.

Mann, Michael (2012a). *İktidarın Tarihi, Başlangıcından MS 1760'a kadar Toplumsal İktidarın Kaynakları*, Çev. Esin Saraçoğku-Soner Torlak-Emre Kolay-Olcay Sevimli, Phoenix Yayınevi: Ankara.

Mann, Michael (2012b). *İktidarın Tarihi, Sınıflar ve Ulus Devletlerin Yükselişi, 1760-1914*, Çev. Ali R. Gungen- Gülben Şaş-Elçin D. Ela-Hüseyin A. Sözen, Phoenix Yayınevi: Ankara.

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

Migdal, Joel S. (2001). **State in society: studying how states and societies transform and constitute one another**. Cambridge University Press: Cambridge, UK.

Miliken, Jennifer – Karuse, Keith (2002). "State Failure, State Collaps, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies", **Development and Change**, Vol. 33 (5), ss.753-774.

Özalp, Osman N. (2014). "Uluslararası İlişkilerde Başarısız Devletler Sorunsalı ve Bu Sorunsalın Uluslararası Hukuka Etkileri", *İUHFM C. LXXII*, s. 1, ss. 349-362.

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

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

Rotberg, Robert I. (2003b). **Nation-State Failure: A Recurring Phenomenon? Central Intelligence Agency**. Discussion Paper.

Schneckener, Ulrich (2003). "Staatszerfall als Bedrohung-Fragile Staaten und transnationaler Terrosimus", **Internationale Politik**, H. 11, pp. 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**. SWP-Studien: Berlin.

Schneckener, Ulrich (2005). "Staatlichkeit als Globales Sicherheitsrisiko", **APuZ**, Nr. 28-29, pp. 26-31.

Schneckener, Ulrich (2006). "States at Risk, Zur Analyse fragiler Staatlichkeit", Schneckener, U. (Hrsg.), **Fragile Staatlichkeit "Staat at Risk", Zwischen Stabilität und Scheitern**, Baden-Baden, pp. 9-40.

Seidl, Bernhard (2007). "Failing States, Der Kollaps staatlicher Institutionen und sozialer Regelsysteme", Strassener, Alexander and Klein, Margrete (Hrsg.), **Wenn Staaten scheitern**, Weisbaden, pp. 31-50.

TİAV (2013). **Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor I: Vatandaş Algısı**, Yayına Hazırlayan, Orhan Gökce, Türk İdare Araştırmaları Vakfı Yayınları, Ankara.

Tetzlaff, Rainer (2002). "Die Staaten Afrikas zwischen demokratischer Konsolidierung und Staatszerfall", **Aus Politik und Zeitgeschichte**, 13-14/2002.

Tilly, Charles (1985). "War making and state making as organized crime", P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol (Eds.), **Bringing the state back in** (ss. 169-191). Cambridge University Press: Cambridge, UK.

Tilly, Charles (1992). **Coercion, capital, and European states, AD 990-1992**: Blackwell: Oxford, UK.

Tilly, Charles (2003). **The Politics of Collective Violence**. Cambridge University Press: Cambridge.

Van de Walle, Nicolas (2004). "The Economic Correlates of State Failure: Taxes, Foreign Aid, and Policies", R. I. Rotberg (ed.): **When States Fail: Causes and Consequences**, Princeton: Princeton University Press, pp. 94-115.

Wallerstein, Immanuel (1979). **The Capitalist World Economy**: Cambridge.

Weber, Max (2012). **Ekonomi ve Toplum** (2 Cilt). Yarın yayınları: İstanbul.

Wildenauer, Fabian (2006). **Staatsbildung, Souveränität, Staatszerfall: schwache Staaten in den aktuellen internationalen Beziehungen im Lichte europäischer Staatsbildungsprozesse.** University of Zurich (Doktora tezi).

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

Extended Summary

Numerous studies written on the failed state in recent years. One of the main reasons for this interest is the concern that failed states also pose a threat to stable-strong states. Turkey directly experiences treat of failed states. For this reason, this study aimed to address the following research questions: What is the meaning of failed state? What are the determining factors of failed statehood? What risks, dangers, and threats arise from a failed state to neighboring countries? What are the strategies-methods for the affected neighboring countries to protect themselves?

Facing great migrant waves due to failure of neighboring countries, patrimonial administration, unstable economy, declining trust in state mechanisms, polarization in society and among political actors are listed among the factors that affects a state's failure.

One of the most challenging factors for society and state in Turkey is the developments in failed neighboring states. Neighboring states of Turkey fail one by one. This significantly affects Turkey in every aspect. In failed states, monopoly control of the means of violence collapses, and therefore state loses its' control, administration, action capacity. Thus, civil war, chaos and anarchy become ordinary, then determinant and effective. Because this process brings about the violation of human rights, spread of criminal cases, collapse of basic public services, collapse of economy, people face situations like hunger, violence, rape, civil war, genocide and are eventually forced to leave their homes, country -namely migration-. This is exactly what is happening in Turkey's close neighbors. This process triggers migrant waves to Turkey and about 5 million migrants arrived from neighboring countries in short time. Due to the recent events in Afghanistan, an increase in this number is stated in public opinion. This uncontrolled migrant wave both poses a security threat and disrupts demographics. Millions of asylum seekers especially from certain countries in Africa and Asia (Afghans, Iraqis, Syrians, Yemenis, Sudanese, etc.) entered Turkey and still do. Turkey become a transit migration country for foreign country citizens who want to go certain countries. Due to the closure of European bor-

ders, Turkey become a host country for asylum seekers, and demographic structure of our border provinces changes and social cohesion deteriorates. Besides, Syria and Iraq provide favorable place for terrorist organizations that directly threaten Turkey's existence and future. Terrorism makes state's security capacity improve, become prominent but causes the capacity of other core fields fall behind. The security capacity of the state is considerably high compared to the capacity of other fields. But adequacy of a state's security capacity doesn't mean to the strength of state. Besides security, sufficient state capacity in the fields of welfare and legitimacy/law needed.

Failed states fail to institutionalize an impartial, fair, equal, transparent understanding of governance in society, both in public services provision and in access to public resources. In such places, individuals and communities who are unable to access services and resources consider that they are consciously disadvantaged and develop hostile attitudes towards individuals and communities that they believe protected and supported by state mechanism or political power. Consequently, trust in state declines and society polarizes.

Another reason that triggers the failure of state is the dependance of relation in public administration on loyalty, not merit. In other words, because of effective and directive nepotism, the tie between state and society (people except for supporters of political power) deteriorates, and consistency between institutions declines. This negatively affects the state's control and coordination power. Therefore, gaps emerge. Religious, ethnic, cultural structures start to fill gaps. Besides, mafia-like organizations emerge and become widespread in such states. Religious, ethnic, political, cultural groups are instrumentalized by their elites for political purposes, therefore polarizations, separations emerge and cause the conflicts and states' failure. Consensus exists about that patrimonialism plays an active role in state's weakening and failure processes. The way of preventing this is the institutionalization of the merit system.

Failure of state emerges as a result of a process. This process necessarily doesn't always result in failure. Getting out of this situation for states

is possible. For this purpose, the tie between state and society should be strengthened, effective policies and strategies should be developed and implemented against the political, economic, and social factors that lead to state failure.