

DEVLET SINIFLANDIRMALARI VE ZAYIF DEVLETLERİN KARAKTERİSTİK ÖZELLİKLERİ

Gülise GÖKÇE*

Özet

Bu çalışma “güçlü” ve “zayıf” devletlerin sınıflandırılmalarında temel alınan kriterleri ve bu bağlamda da özellikle zayıf devletlerin karakteristik özelliklerinin neler olduğunu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çalışmada ayrıca devletlerin zayıflama ve çöküş sürecini hızlandıran nedenler tartışılmaktadır. Tartışmada neopatrimonyal devlet sisteminin, devletlerin zayıflama ve çöküş sürecinde belirleyici bir rol oynadığı ortaya çıkmaktadır.

Anahtar Kavramlar: Zayıf Devlet, Neopatrimonyalizm, Çöken Devlet

Abstract

This research focuses on the classification of “strong” and “weak” states. In this context, this research aims to explain basic characteristics of the weak states. In addition, the conditions of the process that make states weak and eventually will lead them to collapse are examined. As a conclusion, the paper argues that neopatrimonial state’s system plays a diagnostic role in state’s weakening and failure.

Keywords: Weak State, Neopatrimonialism, State Collapse

Giriş

Devlet reformu tartışmaları, dünyada bütün hızıyla devam etmekte ve içinde bulunduğumuz çağa da damgasını vuracağına benzemektedir. Özellikle Afrika kıtasında devletlerin birbiri ardına çöküşü ve eski Sovyetler Birliğinden ayrılarak kendi bağımsızlıklarını ilan eden devletlerde ardı ardına ayaklanmaların ve iktidar değişikliklerinin gerçekleşmesi ya da gerçekleştirilmesi, tartışmalarda ilgi ve dikkatlerin, devletlerin nasıl güçlendirileceği ve bu bağlamda genelde “güçlü” ve “zayıf” olarak sınıflandırılan devletlerden zayıf devletlerin karakteristik özelliklerinin neler olduğu sorusu üzerinde odaklanmasına yol açmıştır.

* Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dünya üzerindeki zayıf devletlerin sayısı hakkında henüz tam bir uzlaşma olmadığı gözlemlenmektedir. Örneğin, ABD Ulusal Güvenlik Birimi ve Zayıf Devletler Komisyonu bu sayının 50 ile 60 arasında olduğunu tahmin ederken, İngiltere Uluslararası Kalkınma Ajansı'na göre 46 ülke kırılgan durumdadır. Dünya Bankası ise, 30 ülkeyi zayıf devletler olarak nitelendirmektedir (Patrick, 2006:29).

Zayıf devletlerin sayılarına yönelik ortaya çıkan bu farklılık, aynı zamanda devletlerin zayıflığını ve çöküşünü tanımlamada farklı kriterlerden hareket edildiğine işaret etmektedir. Yaklaşım farklılığı yalnızca zayıf devletlerin sayılarını belirlemede söz konusu ülkelerin resmi birimleri arasında değil, aynı zamanda literatürde devletlerin zayıflamasına ve çöküşüne yol açan olası nedenler üzerinde de yaygındır.

Bu nedenle bu çalışma öncelikle devletlerin hangi kriterler ekseninde “güçlü” ya da “zayıf” devlet olarak sınıflandırıldıkları ve zayıf devletlerin karakteristik özelliklerinin neler olduğu sorusuna yanıt bulmayı hedeflemektedir. Çalışmada ayrıca devletlerin zayıflama ve çökmelerinde rol oynayan faktörler belirlenmeye ve irdelenmeye çalışılmaktadır. Son olarak iktidar ve zayıf devlet ilişkisi tartışılarak çalışma bitirilmektedir.

1. Devlet Sınıflandırmaları

Devlet reformu tartışmaları, dünya genelinde gündemin ana konularından biri olarak ön plana çıkmıştır. Yakın tarihte görülen, Doğu Avrupa'daki ve Afrika kıtasındaki devletlerin birbiri ardına çöküşü, bu gelişmelerin arkasındaki faktörün zayıf devlet yapılanması olduğu şeklindeki değerlendirmelerle açıklanmış ve bunun doğal bir sonucu olarak da tartışma, güçlü bir devlet sisteminin nasıl olabileceği sorusu üzerinde yoğunlaşmıştır.

Günümüzde birçok ekonomistin, siyaset ve yönetim bilimcinin, devletlerin neye göre nasıl sınıflandırıldıkları ve devletlerin neden zayıfladıkları ve çöktükleri sorusu ile meşgul olduğu gözlemlenmektedir.

Literatürde, devletlerin şu iki üç ana kategori ekseninde sınıflandırıldıkları görülmektedir. Bu eksenin bir ucunda modern yani güçlü devlet, diğer ucunda ise çöken devlet yer almaktadır. Bu ekstrem

iki ucun arasında da zayıf devletler olarak adlandırılan devletler bulunmaktadır. Zayıf devletler de yine kendi içerisinde derecelendirilmektedir. Bunlar sırasıyla (Rotberg, 2003; Migdal, 1988):

- a) Patrimonyal ya da neopatrimonyal devletler,
- b) Aksayan devletler,
- c) Çözülen devletler'dir.

Zayıf devletler olarak nitelendirilen bu devletler, eksenin iki ucunda yer alan diğer iki devlet ile birleştirildiği takdirde, ortaya şu sınıflandırma sistemi çıkmaktadır:

1. Güçlü devletler
2. Patrimonyal ya da Neo-Patrimonyal devletler
3. Aksayan devletler
4. Çözülen devletler
5. Çöken devletler

Bu devlet sınıflandırmasında, Patrimonyal ya da Neopatrimonyal olarak adlandırılan devletler, güçlü ve zayıf devletlerin tam kesişme noktasında yer almaktadır. Bu nedenle bu tip devletlerin, belli ölçülerde güçlü devlet olgusunun özelliklerine sahip oldukları belirtilse de, genelde bunların zayıf devlet olarak sınıflandırılması gerekliliğinin altı çizilmektedir (Migdal, 1988:123; Eriksen, 2005:399). Burada devlet sınıflandırmalarının hangi kriterler temelinde yapıldığı, başka bir deyişle, güçlü ve zayıf devletlerin nasıl tanımlandığı sorusu ortaya çıkmaktadır.

Genelde güçlü devlet, “devletlerin politika belirleme ve uygulama, kanunları açıklık ve şeffaflıkla uygulama becerisi” (Fukuyama, 2005:19), ya da topluma “gittikçe artan bir oranda nüfuz edip tolumdan kaynakları çekme ve bunları istenilen amaçlar doğrultusunda dağıtma yeteneği” (Weiss/Hobson, 1999:15) olarak tanımlanmaktadır. Buna karşın “şiddet kullanma tekeline sahip olmayan, ülkeleri kontrol edemeyen ve patronaj nedeniyle devlet üzerindeki kontrolü koruyamayan devletler” (Eriksen, 2005:402) zayıf devlet olarak tanımlanmaktadır.

Zayıf devlet tanımı, aynı zamanda devlet sınıflandırmalarında rol oynayan kriterlerin neler olabileceğinin de ilk işaretlerini vermektedir.

Literatür incelendiğinde, devletin gücünün, güvenlik, meşruiyet (kurumların meşruiyeti, hukuk düzeni, hukukun üstünlüğü ve katılım), ekonomi yönetimi ve sosyal refah konularındaki yeteneğiyle ölçüldüğü gözlemlenmektedir (Patrick, 2006; Migdal, 1988; Rotberg 2003). Devletin gücünün betimlenmesinde kullanılan bu dört boyutun anlamları, aşağıda sırayla açıklanmaktadır:

- Güvenlik bağlamında devletler, toplumun güvenliğini sağlarlar. Burada güvenlik iki anlamda kullanılmaktadır. Devlet hem kendi toplumunu, sınırlarını ve topraklarını dış tehditten, hem de vatandaşlarını, içten kaynaklanan, toplumun diğer üyelerinden gelen tehditlerden korumakla sorumludurlar. Devletler bu sorumluluklarını, meşru şiddet kullanma tekeli aracılığıyla yerine getirir.
- Politik açıdan ise, devletler kendi süreklilikleri ve devamlılıkları, yani meşruiyeti için ihtiyaç duydukları destekleri, güçlü bir hukuk sistemini oluşturmak, hukukun üstünlüğü ilkesini geçerli kılmak ve vatandaşların karar alma süreçlerine katılımına imkan sunmak suretiyle sağlamaya çalışırlar.
- Ekonomik bağlamda ise devletler, temel makroekonomik ve mali politikaları hayata geçirirler ya da girişimcilerin ticaret için uygun ortama sahip olmalarını sağlayacak hukuki düzenlemeleri yaparlar. Bu çerçevede devletler, ayrıca doğal kaynakların yönetimini, yabancı yatırımları, ticaretin serbestliği ve ekonomik büyümeyi ve istikrarı sağlarlar.
- Son olarak sosyal ölçekte ise, devletler kendi vatandaşlarının temel ihtiyaçları olan sağlık, eğitim, sosyal ilişkiler ve diğer temel kamu hizmetleri için gerekli olan yatırımları yaparlar.

Devletlerin burada sayılan ve sayılmayan diğer kamu hizmetlerini, vatandaşların beklentisi doğrultusunda yerine getirebilmesi için ise, öncelikle siyasi kararlılığa, işleyen bir kamu yönetimi sistemine ve profesyonel insan kaynağına ihtiyaçları olduğu belirtilmektedir. Eğer devletler, siyasi kararlılık ve güçlü bir kamu yönetimi sistemine sahip değillerse, o zaman devletlerin kendilerine yüklenen işlevlerden en temelini ve basitini dahi yerine getirmekte ciddi olarak zorlandıkları öne

sürülmektedir. Bu nedenle devlet sınıflandırmalarında, kamu yönetimi sisteminin yapısı önemli bir ölçüt görevi görmektedir (Migdal, 1988:27; Rotberg, 2003:4; Fukuyama, 2005:21).

Bu dört ana başlık altında sayılan işlevleri yerine getirme, yapma ve yaptırma kapasitesine ve araçlarına sahip devletler, “güçlü devletler”, bunları yerine getirecek kapasitelere ve araçlara sahip olmayan devletler ise, “zayıf devletler” olarak nitelendirilmektedir. Bunun ötesinde Patrick, devlet zayıflığının “yalnızca bir kapasite sorunu değil, aynı zamanda bir irade sorunu” (2006:30) olduğuna da vurgu yapmaktadır. Bununla da; devletlerin, işlevlerini yerine getirmek için yeterli kapasiteye sahip olmasalar bile, iktidarların, devletlerin yönetsel kapasitelerini güçlendirmek için, bir çaba sarf edip etmedikleri ve bu yönde bir irade gösterip göstermedikleri hususu anlatılmaktadır. Bu açıdan devlet sınıflandırmalarında bu faktörün de önemli bir konuma sahip olduğu söylenebilir.

Kısaca, devlet sınıflandırmalarında, şu üç unsurun önemli bir rol oynadığı, yani diğerlerine kıyasla ön plana çıktıkları söylenebilir. Bunlar ise sırasıyla: “şiddet kullanma tekeli”, “kamu yönetimi sistemi” ve “siyasi irade”dir. Bu kriterler bağlamında devletler sınıflandırılacak olursa, ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır (Patrick, 2006; Rotberg, 2003; Migdal, 1988; Eriksen, 2005; Fukuyama, 2005):

Tablo 1. Devletlerin Kapasite Görünümleri

Devlet sınırlandırması	Güç Kullanımı	Kamu Yönetimi sistemi (idari kapasite)	Siyasi İrade
Modern Devlet	İşleyen ve güçlü bir güvenlik sistem, mevcut	Kapasite yüksek	Güçlü
Neo-Patrimonyal devlet	İşleyen ve güçlü bir güvenlik sistem, mevcut	Kapasite düşük	Zayıf
Aksayan devlet	Sınırlı bir güvenlik sistemi mevcut	Kapasite düşük	Çok zayıf
Çözülen devlet	Oldukça sınırlı bir güvenlik sistemi mevcut	Kapasite yok denecek kadar az	Çok zayıf
Çöken devlet	Yok	Yok	Yok

Aşağıda her bir devlet sistemi, tabloda belirtilen özellikleri açısından ayrı ayrı ele alınarak açıklanmaktadır.

1. Güçlü devlet, şiddet kullanma tekeli bağlamında güçlü ve işleyen bir güvenlik (emniyet ve askeri) sisteme sahip, kamu yönetimi sisteminin kanunları çıkarma ve uygulama ve de uygulatma kapasitesi yüksek, politika ve uygulama süreçleri iyi yönetim modeline dayanan yönetim anlayışını benimseme ve yaygınlaştırma yönünde güçlü bir siyasi iradeye sahip devlettir.

2. Patrimonyal ya da Neopatrimonyal devlet, şiddet kullanma tekeli bağlamında güçlü ve işleyen bir güvenlik (emniyet ve askeri) sistemine sahiptir. Ancak bu devlet sisteminde hem kamu yönetimi sisteminin kanunları çıkarma, uygulama ve uygulatma yönündeki kapasitesi ve performansı düşüktür, hem de kamu kurumlarını güçlendirme ve toplumsal çevreyi yönetim sürecine dahil etme yönündeki siyasi irade zayıftır. Bunun da temelinde, neopatrimonyal devlet sistemlerinde meşruiyetin, iktidar aracılığıyla temsil edilmesi ve iktidarın da, otoritesini patrimonyal sınıf aracılığıyla sağlaması gerçeği yatmaktadır. Bu sistemde bürokratlar da, meşruiyetlerini liyakatlarından değil, iktidara olan sadakatlarından almaktadır (Heper, 2006:37/62). Bu sistemde devlet, toplumun ekonomik kaynaklarının büyük bir kısmını kontrol etmekte ve bu kaynağın dağıtım ve paylaşımı, iktidar aygıtı içinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle iktidar aygıtındaki pozisyonların oldukça kritik bir önemi vardır. Pozisyonların hem ayrıcalık, hem de ekonomik açıdan farklı imkanlar sunması nedeniyle, insanlar ve özellikle de bürokratlar bu sisteme dahil olmak için adeta yarışırlar. İktidarlar da, kendi çıkarları doğrultusunda eleman kazanmak için pozisyon sahibi bürokratların istismar edilmesine fırsat sunar ve zemin hazırlar. Çünkü bu sistem içinde pozisyonlar, temel kaynağı refah ve güç olan yeni bir sınıfın doğmasına yol açar.

Neopatrimonyal sistemde, özel ile kamu arasında ya da bürokratların kişisel çıkarları ile ait oldukları kurumların çıkarları arasında belirgin bir ayırım olmaması nedeniyle, bürokratlar pozisyonlarını genelde yaşam boyu emeklilik sağlamak için kullanmaktadır (Brinkerhoff/Goldsmith, 2002:15). Bu nedenle de iktidar, şiddet kullanma tekeli açısından güçlü, ancak kapasitesi açısından zayıf bir devlet aygıtının, kendi özel çıkarlarına daha uygun olması nedeniyle, hem kamu yönetimi sisteminin güçlendirilmesinde, hem de toplumsal çevrenin yönetim sürecine dahil edilmesinde oldukça isteksiz davranmaktadır (Eriksen, 2005:402).

Sonuç olarak, neopatrimonyal devlet sisteminin, güçlü ve işleyen bir güvenlik sistemine sahip olması nedeniyle, diğer kriterler açısından zayıf ve isteksiz olsa da, istikrarı ve düzeni sağlamada başarılı olduğu söylenebilir. Ayrıca meşruiyeti temsil eden iktidar aracılığıyla da, devletin çevreye ve dışarıya karşı meşru olduğu hissi verilmeye çalışılmaktadır (Migdal, 1988:123). Ancak bu devlet sisteminde, hem kamu yönetim kapasitesinin düşük olması, hem merkez çevre ilişkisinin kurumsallaşmaması ve böylece de patronaj ilişkilerinin geniş bir kullanım alanı bulması sonucu, bu devletler güçlü devletten ziyade zayıf devlet sınıflandırması içerisinde değerlendirilmektedir.

3. Zayıf devletler sınıflandırması içerisinde yer alan Aksayan devletlerde, ortadüzeyde işleyen bir güvenlik sistemi mevcuttur. Ancak bu devlet sisteminde kamu yönetimi sistem, hem yapı hem de işleyişi açısından oldukça sınırlı bir kapasiteye ve performansa sahiptir. Burada asıl önemli olan, bu devlet tiplerinde iktidar yanlılarınca çoğu zaman bir paralel iktidar, yani gölge hükümet oluşturulduğu gerçeğidir (Börzel, 2005:342). Bu devlet sisteminde, çok güçlü olmasa da, kısmen işleyen bir emniyet ve ordu teşkilatının bulunması da, kamu yönetim sisteminin etkisiz ve verimsiz olması gerçeğini değiştirmemektedir. Çünkü bu devlet sistemlerinde, devlet kuşatılması söz konusudur ve bunun doğal bir sonucu olarak patronaj ilişkileri ve bununla birlikte yolsuzluk ve rüşvet çok yaygın ve etkili olmaktadır. Hal böyle olunca da, bu devlet sisteminde iktidarlar devletin güçlendirilmesini kendi çıkarlarına bir "hizmet" olarak görmemektedirler (Eriksen, 2005:403). Ayrıca onların devleti güçlendirme gibi bir kaygıları da yoktur. Çünkü iktidarın, gücünü ve konumunu koruması ve sürdürebilmesi, devletin güçlendirilmesine bağlı olmadığı gibi, belki de onun tarafından tehdit edilmektedir. Böyle durumlarda iktidarlar, başka alternatiflere baş vurmaktadır. Bu alternatifler arasında dış yardım, organize suç, uluslararası şirketler ile işbirliği, hatta doğal kaynaklar mevcutsa, ihracat, başka devletlerle işbirliği gibi unsurlar sayılabilir (Eriksen, 2005:403). Ayrıca bu devletlerde meşruluk kaynağı olarak, toplumun kendisi değil de, dış güçler ya da yabancı yatırımcılar görüldüğü için, vatandaşların fikri pek sorulmamaktadır (Bratton/Walle, 1997:77).

Sonuç olarak, bu devlet sisteminde iktidar, kendi devamlılığı açısından ihtiyaç duyduğu desteği sağlayabilmek için, devlet

politikalarını uygulama yerine, devletin kaynağını dağıtma yolunu seçmektedir. Bu nedenle de iktidar, kamu yönetimi sistemini güçlendirme dürtüsüne sahip olmadığı gibi, güçlü devletin kendi çıkarlarına zarar vereceğini düşünür. Bu devlet sisteminde, yolsuzluk ve rüşvet, etkin bir yönetim aracı olması nedeniyle, devleti tehdit eder boyutlar kazanmıştır (Berkman, 1983).

4. Çözülen devletler olarak karakterize edilen devletlerde, hem güvenlik sistemi, hem kamu yönetimi sistemi zayıftır, ve hem de kamu yönetimi sisteminin kapasitesini artırma gibi bir kaygı mevcut değildir. Bu devlet sisteminde, etnik ve dini çatışmalar vardır. Devletin sahip olduğu zayıf güvenlik sistemi de, enerjisini ve zamanını çoğu zaman iç çatışmaya, organize suç örgütleri ile mücadeleye harcadığı için dikkatini, başka alanlara yoğunlaştıracak gücü kalmamaktadır. Bu devlet tipinde, yolsuzluk ve rüşvet, organize suç, her türlü kaçakçılık ve rant üzerine kurulu bir ekonomik sistem çok yaygındır. Kısaca bu devletlerde iktidar, o kadar kendi geleceğiyle meşguldür ki, ne organize suç örgütleriyle doğru dürüst mücadele edebilmekte, ne de vergi toplayabilmektedir (Börzel, 2005:334). Devlet, çökme noktasına ulaşmıştır ve çöküş her an gerçekleşebilir.

5. En son aşama olan çöken devlet, kaosun, anarşinin, yağmalamanın had safhada olduğu, can ve mal güvenliğinin olmadığı, parçalanmanın yaşandığı devlettir. Başka bir deyişle çöken devlet, devletin resmen bitişinin ilanıdır.

Her bir devlet yapısının karakteristik özellikleri bu şekilde açıklandıktan sonra, şimdi de devletlerin zayıflama ve çöküş nedenleri üzerinde durulmaktadır.

2. Devletlerin Zayıflama ve Çöküş Nedenleri

Devletlerin zayıflama ve çökme nedenlerine, kısmen devlet sınıflandırma çerçevesinde değinildi. Ancak konu sistemli bir biçimde ele alınmadı. Bu nedenle aşağıda konu daha sistematik bir biçimde ele alınmaktadır. Özellikle Afrika kıtasına yönelik yapılan çalışmalarda devletin zayıflama ve çökme nedenleri arasında şu dört unsurun çokça zikredildiği gözlemlenmektedir (Collier / Hoeffler, 2001; Shen / Williamson, 2005):

- a) Fakirlik,
- b) Yolsuzluk,
- c) Sınırların yapay oluşu,
- d) Homojen değil, heterojen bir millet yapısının sözkonusu olması ve böylece ulus olma sürecinin tamamlanmamış olması.

Devletlerin zayıflama ve çökme sürecinde rol oynadığı öne sürülen bu nedenlerin, etki potansiyelleri kısaca açıklanmaya çalışılmaktadır:

1) Fakirlik: Fakirlik bağlamında ülkeler ve toplumlar arasında bir ayırım yapılması gerektiği ve doğal yer altı kaynakları (petrol, elmas, gaz, maden vb.) bakımından zengin olan, ancak bu kaynaklardan elde edilen gelirin toplumsal refah düzeyine yansımadağı ülkelerde fakirliğin devletlerin zayıflama ve çökme eğilimi gösterdiği belirtilmektedir (Collier/Hoeffler, 2001). Başka bir deyişle, genelde fakir ülkelerin değil, zengin olup fakirliğe zorlanan devletlerin çökme riski taşıdığı söylenebilir.

2) Yolsuzluk ve Rüşvet: Zayıf devletlerin, temel yapısal özelliklerinin yolsuzluk olduğunun altı çizilmektedir. İktidar sahiplerinin, gayri meşru yollarla nüfuzlarını kullanarak kişisel çıkarlar elde etmelerine, başka bir deyişle kendi statü ve konumlarını maddi çıkar sağlama amacıyla kullanmalarına, literatürde yolsuzluk adı verilmektedir (Shen/Williamson, 2005: 328/329; Brinkerhoff/Goldsmith, 2002:15). Geleneksel siyasi ve idari kültürün hakim olduğu, yani neopatrimonyal olarak karakterize edilen devletlerde, yolsuzluğun olumsuz işlevlerinin yanı sıra, olumlu işlevler gördüğü de belirtilmektedir. Neopatrimonyal devletlerde, devlet ile toplum ilişkisi zayıf olduğu için, yolsuzluğun, iktidar sahipleri ve bürokratlar ile çıkar grupları arasında bir nevi patron-müşteri ağlarını geliştirerek ilişkileri düzenlediği ve bu bağlamda çoğu zaman da normal, olması gereken bir durum gibi algılanarak etkin sosyal gruplar arasında çatışmaları ya da parçalanmaları belli ölçüde engellediği belirtilmektedir. (Brinkerhoff/Goldsmith, 2002:16). Ancak uzun vadede yolsuzluk anomi halini alarak ve aktörler arasında çıkar çatışmasına dönüşerek devletin gücünü ve varlığını tehdit ettiğine de özellikle vurgu yapılmaktadır (Berkman, 1983:16). Çünkü aktörlerin çıkarları değişken bir yapı sergilediği için, bunların koordine edilmesi neredeyse imkansız hale gelmektedir. Dolayısıyla yolsuzluğun devletlerin meşruiyetlerini

zededeği ve bunun sonucunda da ya devletlerin toplumdan koparak (eğer işleyen bir güvenlik sistemi mevcutsa) despotikleştiği ya da çöktükleri belirtilmektedir (Le Billon, 2003:420).

3) Sınırların yapay oluşu: Bu gerekçe ile, aynı etnik gruba mensup, ancak savaş ya da başka nedenlerle, iki farklı devlet içerisinde yaşamak zorunda kalan grupların ya da toplulukların, yeniden sınırların belirlenmesi ya da bir devlet çatısı altında bir arada yaşama yönündeki isteklerini dillendirmeleri ifade edilmektedir. Literatüre bakıldığında, devletlerin bu istekler sonucu zayıfladığına ya da çökme eğilimi gösterdikleri yönünde herhangi bir bulguya rastlanmamaktadır. Ancak tartışmanın, sınırlar üzerine değil de, kültürel hegemonya ya da devletin kurucu üyeliği üzerine odaklandığı durumlarda ise, devletlerin ciddi sıkıntılarla karşı karşıya kaldıkları ve hatta çökme eğilimi gösterdikleri belirtilmektedir (Tull, 2002).

4) Toplumun yapısı: Devletlerin zayıflama ve çökme süreçlerinde, ülkede farklı etnik ve dini grupların bulunması ve bunların da, bir üst kimlik altında birleştirilememelerinin ve böylece militleştirilememelerinin önemli bir rol oynadığı belirtilmektedir. Bu devletlerde, etnik gruplar arasında iç çatışma potansiyeli her zaman yüksektir. Çünkü her zaman belirli bir grup, diğer grup tarafından dışlandığını ve hakim gücün kendisi olduğunu düşünmesi sonucu, sürekli savunma mekanizmaları geliştirecek ve bu çerçevede, tarihte defalarca yaşandığı gibi, meşru bir araç olarak şiddete başvuracaktır. Zaten zayıf olan devletler, enerjisini ve kaynaklarını, iç çatışma ile mücadeleye ayıracağı için, hem ekonomik, hem de siyasi açıdan iyice zayıflayacaktır. Bunun doğal bir sonucu olarak bu devletler, ciddi anlamda çökme sürecinin içindedirler (Tull, 2002).

Bu dört faktörün devletin zayıflaması ve çökmesindeki rolü ile ilgili tartışmalar bağlamında, bu devletlerin zayıflaması ve çökmesinde, bu dört faktörden daha ağırlıklı rol oynadığı düşünülen bir dizi faktör daha adlandırılmaktadır. Bu faktörler arasında “uyarlama” ya da “dönüşüm” politikaları olarak adlandırılan politikaların ön planda olduğu gözlemlenmektedir. Tartışmalarda, devlet yapısının problemlili ve zayıf olduğu devletlerde, uyarılma ya da dönüşüm politikalarının yöntemleri olan özelleştirme ve liberalleştirme, aslında devletlerin zayıflama ve çökme sürecinde oldukça etkin bir rol oynadıklarına işaret edilmektedir

(Walle, 2001:179). Özellikle bu dönüşüm sürecinde, iktidar elitlerinin rolünün, hiç de küçümsenmeyecek derecede olduğu vurgulanmaktadır. Zayıf devletlerde iktidar elitlerinin, dönüşüm politikalarını uygulama amacıyla aldıkları dış kaynakları reformları gerçekleştirmek için değil de, çoğu zaman kendi iktidarlarını sağlamlaştırmak için harcadıkları ve buna karşın temel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli olan, bütçeyi de “tasarruf” adı altında son derece kısıtladıkları belirtilmektedir. Hatta liberalleşme ve özelleştirme politikalarının tamamıyla araçsallaştırıldığı ve bunun sonucunda devletin güçlendirilmesi değil, tam aksine yolsuzluk ve rüşvet, kamu kaynaklarının kişisel çıkar uğruna yağmalanması, kamunun içinin boşaltılması, kamu kurumlarının manipülasyonunun güçlendirilmesi gibi sonuçların ortaya çıktığı ileri sürülmektedir. Fukuyama bu durumu şu şekilde ifade etmektedir: Zayıf devletler ve özellikle de neopatrimonyal devlet sistemleri, “siyasi egemenliğin şekli nedeniyle, dış kaynaklı koşullamaları, modern devlet sektörlerini küçültmek ve neopatrimonyal devlet sahasını ise korumak ve çoğunlukla da büyütme için bir gerekçe olarak kullandılar. Böylece temel eğitime ve tarıma yapılan yatırımlar gibi, yol ve kamu sağlığı benzeri temel altyapı yatırımları da, yirmi yıllık dönem boyunca dramatik bir biçimde düştü. Yine aynı dönemde, askeri güç, diplomatik servis ve başkanlık dairesiyle ilgili işler gibi, ulusal egemenlik adına yapılan harcamalar dramatik bir biçimde arttı” (2005:30). Kısaca, devletlerin zayıflama ve çökme süreçlerinin, neopatrimonyalizm ile çok yakından ilişkili olarak değerlendirildiğini söylemek mümkündür.

Bu açıklamalardan devletlerin zayıflama ve çökme süreçlerinde, devlet yönetimine hakim olan siyasi ve idari kültürün, başka bir deyişle bürokratik geleneğinin önemli rolü olduğu söylenebilir. Bu nedenle hem yukarıda söylenenleri özetleme, hem de siyasi ve idari kültürün önemini ve olası rolünü ortaya koyma anlamında, aşağıda son olarak iktidar ve zayıf devlet ilişkisi ele alınarak bu çalışma bitirilmektedir.

Sonuç Yerine: İktidar ve Zayıf Devlet İlişkisi

Devlet, modern anlamıyla, “bölünmüş toplumun kurumsallaşmış iktidarına sahip olan, iktidarı mutabakat kaynaklı, toplumsal rızanın genel ve yaygınlığına bağlı, soyut olarak ifade edilen egemenlik ve üstünlük ile donanmış bir varlıktır” (Türküne, 2005:38). İktidarlar ise, devlette

yönetim pozisyonunu işgal eden ve evrensel ile özel arasındaki kesişme noktasında bulunan, devlet kaynaklarını kontrol eden, bir grup şeklinde algılanmaktadır (Eriksen, 2005:399). Bu bağlamda devleti, iktidarlar yönetir ve tüm toplumla ilgili sorumluluk taşırlar. Bu nedenle iktidarın gücünün korunması için, öncelikle devletin gücünün korunduğunun varsayılması gerekir. İktidar perspektifinden bakıldığında, devlet aygıtı, iktidarın kendi çıkarları olarak neyi gördüğünün düzenlenmesi anlamına gelmektedir ya da bunun bir aracıdır (Eriksen, 2005:399). Bu kısa açıklamadan sonra, iktidar ile zayıf devlet arasındaki ilişkiye yönelebiliriz. Bu amaçla aşağıda konu ile ilgili literatürdeki görüşler tek tek özetlenmekten çok, bu çalışmaların ortak olan yönleri maddeler halinde ortaya konarak açıklanmaya çalışılmaktadır. Araştırmalar, iktidar ile zayıf devlet arasındaki ilişki konusunda şu tespitlere vurgu yapmaktadırlar:

1) Zayıf devletlerde iktidarlar, devlet üzerindeki kontrollerini patronaj ağlarının korunması ile sağlamaktadırlar. Başka bir deyişle iktidarlar, politik süreklilik için ihtiyaçları olan desteği sağlamak için kontrol ettikleri kıt devlet kaynaklarını (beşeri ve ekonomi) patronaj ağları çerçevesinde dağıtmaktadır (Eriksen, 2005:400; Brinkerhoff/Goldsmith, 2002:15-17; Berkman, 1983:15; Heper, 2006: 67).

2) Dış kaynak sağlayan iktidarların, devleti, yani kamu yönetimi sistemini güçlendirme gibi bir kaygıları yoktur. Bu nedenle dış kaynaklara ulaşabilen iktidarlar, konumlarını ve pozisyonlarını, şiddet kullanma tekeli geliştirmek ve kamu yönetimi sistemini güçlendirmek için kullanmak yerine, yolsuzluk, yağmacılık ve patronaj yoluyla korumaktadır (Le Billon, 2003:420; Bratton/Walle, 1997:77).

3) Zayıf devletlerde iktidar ile toplumsal çevre (sivil toplum) ve ekonomi dünyası temsilcileri arasındaki ilişkiler kurumsallaşmadığı için, ilişkiler kişisel düzeyde kalmaktadır. Bu gerçek ışığında bu grupların, iktidarlar ile işbirliği yapmak ve neticede neopatrimonyal sistemi kabul etmek ve desteklemek ve hatta onun bir parçası olmaktan başka alternatifini yoktur (Eriksen, 2005:404-406; Börzel, 2005:334-338).

Aşağıda bu saptamaların her birinin dayandığı gerekçeler kısaca ele alınarak tartışılmaktadır.

1) Patronaj Ağları: Zayıf devletlerin istinasız tümünün ortak yönü, neopatrimonyal özellik taşımasıdır. Neopatrimonyalizm, iktidar şeklinin farklı unsurlarla karışmış halini ifade etmektedir. Başka bir deyişle burada, patrimonyal unsurlarla rasyonel-bürokratik iktidarın birbiriyle iç içe girmesi sözkonusudur. Ayrıca neopatrimonyal olarak karakterize edilen devletlerde, özel ile kamu arasındaki ayırım biçimsel olarak vardır, ancak pratikte pek dikkate alınmaz. Böylece neopatrimonyal devletlerde, iki farklı sistem, yani patrimonyal ve kişisel ilişkiler ile yasal-rasyonel bürokrasi bir arada bulunmaktadır. Görünürde yasal-rasyonel bürokrasiye bağlı kalmıyormuş hissi verilirken, gerçekte tüm eylem ve kararlarda patrimonyal ve kişisel ilişkiler belirleyici olmaktadır (Brinkerhoff/Goldmith, 2002: 13-16). İktidarlar, devamlılıklarını sürekli kılmak ve güçlerini sağlamlaştırmak için, karar ve tasarruflarının toplumla mutabık kalınan amaçlara uygun olduğunu ileri sürerek, muhalefetin ve direnişin oluşmasının önüne geçmeye çalışırlar. Çünkü iktidarlar, bu tür oluşumların kendilerine zarar vereceğini ve varlıklarını ve sürekliliklerini tehdit edeceğini düşünürler. Bu nedenle iktidarlar, toplumsal çevresine güvenmezler ve onları sürekli kontrol altında tutmak isterler. Bu süreçte patronaj ağları devreye girer. Bu ise, iktidarlar tarafından, “siyasal yandaşlık”, “ideoloji”, “neopotizm” ve “kronizm” (Aktan, 1994) gibi faktörler dikkate alınarak, hem iktidar aygıtı içerisindeki pozisyonların, hem de büyük çoğunluğunu devletin kontrol ettiği ekonomik kaynakların dağıtıldığı ve paylaştırıldığı anlamına gelmektedir. Bu bağlamda zayıf devlet sınıflandırması içerisinde yer alan ve neopatrimonyal olarak karakterize devletlerde iktidarlar, ihtiyaçları olan desteği sağlamayı ve sürekli kılmayı, devlet politikalarını takip etmek suretiyle değil de, daha çok devlet kaynaklarını destek sağlamak adına zaman içinde kendilerine şu ya da bu şekilde (siyasi destek, maddi destek, hayat boyu emeklilik, ortaklık vb.) tekrar geri dönecek biçimde kullandıklarını söylemek mümkündür.

2) Dış Kaynak: Zayıf devletler, dış dünyadaki bağlantıları aracılığıyla ekonomik kaynaklara (hibe, askeri yardım, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik kredi vb.) erişebilmektedir. Ayrıca bunlara ek olarak gümrük vergilerinden, özelleştirmeden kaynaklar sağlanmaktadır. Bu yollarla elde edilen kaynaklar, gerçek manada hiçbir zaman amacına uygun kullanılmadığı gibi, hiçbir şekilde topluma katkı sağlayacak şekilde de kullanılmamaktadır. Buna karşın bu kaynaklar, “elitlerin

patronajın kullanılmasını karşılıklı olarak özümsemelerini finanse etmektedir” (Eriksen, 2005:401). Bunun sonucunda uluslar arası şirketleri olduğu kadar, iktidar sahiplerini, devlet memurlarını ve çıkar gruplarını da kapsayan güçlü ilişkiler ağı geliştirmekte ve nihayet patronaj kültürü yaygınlaşmaktadır. Bu durum neopatrimonyal devletlerde, yaşanan ve yaygınlaşan yolsuzlukların önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Özellikle dış kaynaklarla devamlılığını sürdürmeye çalışan iktidarların, gelir sağlamak ve kendi gücünü yeniden üretmek için, topluma bağımlı olmadıkları şeklinde hareket ettikleri söylenebilir. Ancak dış kaynaklara bağımlılık, kısa vadede göreceli olarak belli bir süre için rahat bir hareket alanı yaratıyormuş gibi görünse de, uzun vadede ciddi olumsuzluklara yol açma ve hatta yakın zamanda dünyanın değişik yerlerinde yaşandığı gibi, toplumu kaos ve kargaşaya, ayaklanmaya, infiale, yağmacılığa ve iç çatışmaya sürüklenme riski ve potansiyeli taşımaktadır.

3) Toplumun zayıflığı: Zayıf devletlerde örgütlü bir toplumsal çevre hemen hemen yok denecek derecededir. Başka bir deyişle bu devletlerde, örgütlü bir çevre yalnızca iktidarın müsaade ettiği ölçüde mevcuttur. Ayrıca zayıf devletlerde büyük ölçekteki işverenler dışında, memur ve işçi sınıfı politik açıdan zayıftır. Zayıf devletler, göreceli olarak küçük ve geleneksel olan sanayi sektörlerinin yanında baskın şekilde kırsaldır. Bu nedenle zayıf devletlerdeki toplumun bu yapısı, merkez-çevre ilişkisine de yansımaktadır. Ayrıca toplumun bu özelliği iktidarların, toplum üzerindeki denetimini korumalarını ve hatta artırmalarını kolaylaştırmaktadır. Zayıf toplumlarda iktidarların tek dikkate alacağı bir grup vardır. O da, uluslar arası sermaye ile işbirliği yapan yerel girişimci sınıftır. Ancak zayıf devletlerde girişimci sınıf, büyük çapta devlet desteğiyle oluşmuştur. Bu nedenle girişimci sınıfın da, tam olarak özerk olduğu söylenemez. Girişimci sınıfın özerklik derecesi arttığı ve bu sınıf devletin güçlenmesinden kendisi adına yararlar ve çıkarlar beklediği ölçüde, özellikle neopatrimonyal olarak nitelendirilen zayıf devletlerin güçlendirilmesi mümkün olabilir. Ancak güçlü devlet, vergi devleti olduğu (Pierson, 2000) için, girişimci sınıf, katkı sağlamaktan başka bir kazancı olmayacağı inancındadır ve bu nedenle devletin güçlenmesi için çaba sarf etme yerine, iktidarla ilişki içerisine girerek, patronaj ilişkilerinden kendisi de faydalanmak ister. İktidar da, ayrıcalıklı gruplardan ve politik örgütlerden gelebilecek direnişin ve tepkinin

maliyetinin ağır olacağını düşünerek, bu grubun istek ve taleplerini karşılama yoluna gider. Sonuçta her iki grup da, zaman zaman birbirleri ile çatışmış gibi bir görüntü verseler de, aslında neopatrimonyal sistemin kendilerine sağladığı ayrıcalıktan ve imkanlardan çok memnundurlar ve çatışma görüntüsünü yalnızca kendi çıkarlarını sağlamlaştırmak için sahnelerler. Bu nedenle de sistemin değişmesi yönünde her iki grubun pek çaba ve gayret sarf etmediğine vurgu yapılmaktadır (Eriksen, 2005:403-404; Heper, 2006:62-67).

Sonuç olarak, bir devletin yapısal sorunlarının temelinde, neopatrimonyal iktidar geleneğinin, önemli rol oynadığını söylemek mümkündür. Bu bağlamda devletlerin zayıflama ve özellikle de aksama ve çözülme süreçlerinde, iktidarın neo-patrimonyal özelliğinin, çok etkin ve belirleyici olduğu ortaya çıkmaktadır. Neopatrimonyal iktidar geleneği, kendi iç işleyiş dinamiğini geliştirmiştir. Toplumun büyük bir kısmı ya da en azından belirli çıkar grupları da bu stratejiyi benimsemiş ve bunun sonucunda iktidar ile çıkar grupları arasında zımni bir mutabakat oluşmuştur. Bu bağlamda neopatrimonyal olarak nitelendirilen devletlerin, varlıklarını “aksayan devlet” ya da durum ve şartlara göre zaman zaman da “çözülen devlet” olarak sürdüreceklerini, ancak jeostratejik açıdan dış tehditler ile karşı karşıya değiller ise de, kolay kolay çökmeyeceklerini öne sürmek mümkündür.

Kaynakça

Aktan, Coşkun C. (1994): **Temiz Toplum ve Temiz Siyaset**. İzmir: T Yayınları.

Berkman, Ümit A. (1983): **Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**. Ankara: TODAI Yayınları

Börzel, Tanja Anita (2005): **Good Governance without the Shadow of Hierarchy? The EU Neighbourhood Policy and Anti-Corruption Measures in the Southern Caucasus**. [http:// www.sfb-governance.de/en/teilprojekt/projektarbeit/b/b2/index.html](http://www.sfb-governance.de/en/teilprojekt/projektarbeit/b/b2/index.html). (25.2.2006).

Bratton, Michael/Walle, Nicolas van de (1997): **Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective**. Cambridge.

Brinkerhoff, Derick W./Goldsmith, Arthur A. (2002): **Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming**, U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance, IQC=AEP-I-00-oo-oooo5-00 Task Order No 4801-003-01 http://www.abtasociates.com/reports/2002601089183_30950.pdf, (13.2.2006).

Collier, Paul/ Hoeffler, Anke (2001): **Greed and Grievance in Civil War**. World Bank, Washington.

Eriksen, Stein S. (2005): The Politics of State Formation: Contradictions and Conditions of Possibility. **The European Journal of Development Research**, Vol. 17, No. 3, September 2005, pp. 396-410.

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

Heper, Metin (2006): **Türkiye’de Devlet Geleneği**. Çev. Nalan Soyarı. Doğu-Batı Yayınları.

Le Billon, Philippe (2003): Buying Peace of Feulling war: The Role of Corruption in Armed Conflicts. **Journal of International Development** 15 (4), pp. 413-426.

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

Nyang’oro, Julius/ Shaw, Timothy E. (1998): The African State in the Global Economic Context. Villalón, Leonardo A./ Huxtable, Phillip A. (ed.): **The African State at a Critical Juncture. Between Disintegration & Reconfiguration**. Boulder/London.

Patrick, Stewart (2006): **Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?** The Washington Quarterly. Spring 2006, pp. 27-53. http://www.twg.com/06spring/docs/06spring_patrick.pdf. (30.03.2006).

Pierson, Christopher (2000): **Modern Devlet**. Çev. Dilek Hattatoğlu. İstanbul: Çiviyazıları.

Rothberg, Robert I. (2003): **Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators**, Washington D.C., http://www.brook.edu/press/books/chapter_1/statefailureandstateweaknessinatimeoferror.pdf.(02.01.2006).

Shen Ce/Williamson, John B. (2005): Corruption, Democracy, Economic Freedom, and State Strength. A Cross-national Analysis. **Int. Journal of Comparative Sociology** 46 (4), pp. 327-345.

Tull, Denis (2002): **A Reconfiguration of Political Order? The State of the State in North Kivu** (DR Congo), Paper prepared for the 18th Conference of the German African Studies Association (VAD), Hamburg, 23-26 May 2002.

Tüköne, Mümtaz'er (2005): **Siyaset**. 2. Baskı. Ankara: Lotus Yayınları.

Walle, Nicolas van de (2001): **African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979- 1999**. Cambridge.

Weiss, Linda/Hobson, John M. (1999): **Devletler ve Ekonomik Kalkınma. Karşılaştırmalı Bir Trihsel Analiz**. Çev. Kıvanç Dündar. Ankara: Dost Kitabevi.