





# TÜRK AKADEMİSİ

Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı (TASAV)

[www.tasav.org](http://www.tasav.org)

# DÜŞÜNCE DÜNYASINDA TÜRKİZ

## Ulusal Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi

Yıl/Year: 11 • Sayı/No: 54 • Şubat/February 2020  
ISSN: 1309-601X

**TASAV Adına Sahibi / Owner on behalf of TASAV**  
İsmail Faruk AKSU

**Editör / Editor**  
Prof. Dr. Mehmet GÜNAL

**Yazı İşleri Müdürü / Managing Editor**  
Konur Alp KOÇAK

**Yayın Kurulu / Editorial Board**  
Prof. Dr. Yalçın SARIKAYA  
Doç. Dr. Celal TAŞDOĞAN  
Doç. Dr. Kürşad TURAN  
Dr. Kubilay KAVAK

**Danışma Kurulu / Advisory Board**

Prof. Dr. Yonca ANZERLİOĞLU	Doç. Dr. Oğuzhan GÖKTOLGA
Prof. Dr. Nevzat AYPEK	Doç. Dr. Ali GÜRSEL
Prof. Dr. Savaş ÇEVİK	Doç. Dr. Yasin ŞEHİTOĞLU
Prof. Dr. Hilmi DEMİR	Doç. Dr. M. Halit YILDIRIM
Prof. Dr. Ruhi ERSOY	Doç. Dr. Ruhtan YALÇINER
Prof. Dr. Timuçin KODAMAN	Doç. Dr. Erol TURAN
Prof. Dr. M. Hanifi MACİT	Dr. Atilla BEDİR
Prof. Dr. Mahir NAKİP	Dr. Mahmut ÇİTİL
Prof. Dr. Ahmet Bedri ÖZER	Dr. Hasan EŞİCİ
Prof. Dr. Okan TAŞAR	Dr. Ali GÜLER
Prof. Dr. Eyyüp YARAŞ	Dr. Alpay GÜNAL
Prof. Dr. Celalettin YAVUZ	Dr. Cemil Doğaç İPEK
Prof. Dr. Yusuf SARINAY	Dr. Tuğrul KORKMAZ
Doç. Dr. Arif BAĞBAŞLIOĞLU	Dr. Hatice MUMYAKMAZ
Doç. Dr. Alparslan BAŞARAN	Dr. Hasan Sencer PEKER
Doç. Dr. Mehmet EKİZ	Dr. Turan ŞENER

# DÜŞÜNCE DÜNYASINDA TÜRKİZ

Ulusal Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi

*Düşünce Dünyasında Türkiz*, Türk Akademisi Siyasî Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı (TASAV) tarafından hazırlanıp Şubat, Mayıs, Ağustos ve Kasım aylarında olmak üzere yılda dört kez yayınlanan ve ulusal hakemli bir dergidir.

*Düşünce Dünyasında Türkiz*, bilimsel danışman kurulunda ve yayın kurulunda bulundurduğu farklı disiplinlere mensup akademisyenler ile bilimsel nitelik ve yenilikten ödün vermeyen saygın bir akademik dergi olarak İngilizce ve Türkçe makalelere ve kitap tahlillerine yer vermektedir.

*Düşünce Dünyasında Türkiz*; siyasî, sosyal ve ekonomik politikaların belirlenmesine, mevcut politikaların bilimsel veriler ışığında tahlil edilerek geliştirilmesine ve önemli sorunların çözümüne yönelik politika önerilerinin ortaya konmasına öncelik atfetmekte, bu çerçevede disiplinler-arası araştırmaları teşvik etmektedir.

Sosyal bilimlerin birçok alanında hazırlanacak araştırmalara yer veren *Düşünce Dünyasında Türkiz*, bilimselliğin ilk şartı olan nesnellığı temel yayın ilkelerinden biri olarak kabul eder. Dolayısıyla dergimize yayınlanmak üzere gönderilen tüm yazılar, tarafsız hakemler tarafından en hızlı şekilde gözden geçirilir ve uygun görülmesi hâlinde telif ücretleri yazarına ödenmek kaydıyla basılı ve elektronik ortamda yayınlanır.

## **About the Journal**

*Düşünce Dünyasında TÜRKİZ is a peer-reviewed journal on social sciences published quarterly by TASAV, a non-profit think-tank based in Ankara, Turkey. The editorial board has the authority to decide which papers comply with the rules and principles of academic writing and qualified for publication in the journal. Each paper submitted for publication is subject to review of at least two undisclosed referees. Having a paper published in this journal does not require any payment to TASAV.*

## **İletişim / Contact**

29 Ekim Caddesi 2654. Sokak No: 1 Gölbaşı-Ankara/Türkiye  
Tel: +90 312 460 1779 • Faks: +90 312 460 1789  
www.tasav.org • iletisim@tasav.org • turkiz.dergi@tasav.org

## **Tasarım, Dizgi ve Baskı / Design and Printing**

Vega Basım Hizmetleri • Sertifika No: 43714  
Korkutreis Mahallesi Lale Caddesi No: 21/A Ankara/Türkiye  
Tel: +90 312 230 0723

**Baskı tarihi / Published in:** Şubat/February 2020

## İÇİNDEKİLER

<b>Mehmet GÜNAL</b> Editörün Notu <i>Editor's Note</i>	<b>7</b>
<b>Savaş ÇEVİK &amp; Emomjafar ASHUROV</b> Tacikistan Kamu Maliyesinin Genel Görünümü <i>An Overview of Tajikistan Public Finance</i>	<b>9</b>
<b>Mehmet Çağatay GÜLER</b> Azerbaijan's Nation-Building Process: Role of Language Policy <i>Azerbaycan'ın Ulus İnşa Süreci: Dil Politikalarının Rolü</i>	<b>43</b>
<b>Engin KOÇ</b> Konstruktivist Bağlamda Devrim Öncesi ve Sonrası İran'da Devlet ve Dış Politika Oluşumunu Etkileyen Faktörler <i>Factors Affecting the State and Foreign Policy Formation in Iran Before and After the Revolution in the Constructivist Context</i>	<b>71</b>
<b>Mehmet ŞAHİN</b> Between Legacy, Liberalism, And Hegemony: Search for A Central Asian Political Economy <i>Miras, Liberalizm ve Hegemonya Arasında: Orta Asya Politik Ekonomisini Arayış</i>	<b>99</b>
<b>Mehmet ŞENCAN &amp; Murat TINAS</b> İstihbarat ve Dış Politika İlişkisi: ABD İstihbarat Topluluğu İncelemesi <i>The Relationship Between Intelligence And Foreign Policy: Analysis of the US Intelligence Community</i>	<b>123</b>



## EDİTÖRÜN NOTU

*Değerli okurlar,*

*Bu sayımızda Kafkasya'dan Orta Asya'ya uzanan yazılarla huzurunuzdayız. Azerbaycan'dan Tacikistan'a farklı ülkelerle ve ekonomiden dış politikaya farklı konularla ilgili çalışmaların yanı sıra ABD istihbarat kurumlarına ilişkin bir çalışmaya daha yer verdik.*

*Prof. Dr. Savaş ÇEVİK ve Emomjafar ASHUROV, "Tacikistan Kamu Maliyesinin Genel Görünümü" başlıklı çalışmalarında; bağımsızlık sonrası Tacikistan kamu maliyesindeki gelişmeleri mali yönetim, kamu harcamaları ve kamu gelirleri ve mali disiplin bakımından incelemekte ve bu alanlardaki sorunları tespit etmeye çalışmaktadır. Kamu harcamalarında kamu kaynaklarının kullanımında düşük verimlilik ve yanlış önceliklendirme, vergilendirmede yüksek uyum maliyetleri ve etkinlik kaybının, önemli sorun alanları olarak ortaya çıktığını belirten yazarlar, mali yönetimin en önemli sorunlarının ise şeffaflık, güvenilirlik ve bütçe bilgilerinin raporlanması olduğu sonucuna varmakta ve bu hususlarda iyileştirmeye yönelik reformlar yapılmasını önermektedir.*

*Mehmet Çağatay GÜLER, "Azerbaycan'ın Ulus İnşa Süreci: Dil Politikalarının Rolü" başlıklı İngilizce çalışmasında; Azerbaycan'ın ulus inşa sürecini, özellikle de dil politikası ve bu politikanın Sovyet sonrası dönemde ulus inşa sürecini nasıl şekillendirdiğini incelemektedir. Çalışmada, Sovyetler Birliği'nin dil politikaları hakkında tarihî arka plan bilgisinin yanı sıra farklı liderlerin yönetimi altında dil politikaları çerçevesinde yaşanan değişimler ve bu değişimlerin nedenleriyle beraber ulus inşa süreci üzerindeki etkileri ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Sovyetler Birliği'nin çöküşüne müteakip Azerbaycan'ın ulus inşa sürecinde hükümet tarafından benimsenen dil politikalarına da değinen yazar, dil politikasının Azerbaycan'ın ulus oluşturma sürecinin vazgeçilmez bir parçası olduğu ve Azerbaycan ulusunu inşa ederken de önemli bir faktör olduğu sonucuna varmaktadır.*

*Dr. Engin KOÇ, “Konstruktivist Bağlamda Devrim Öncesi ve Sonrası İran’da Devlet ve Dış Politika Oluşumunu Etkileyen Faktörler” adlı makalesinde; devrim öncesi ve sonrası İran’da devlet, devlet kimliği ve devletin ana akım yönelimlerini konstruktivist teori bağlamında incelemektedir. Modern İran devletinin değişim sürecindeki kırılımları tespit etmeyi ve bunların devlet kimliğinin değişimi açısından ne gibi sonuçlar doğurduğunu inceleyen çalışmada, Türk soylu bir hanedan olan Kaçarların son döneminde İran devlet ve bürokrasisinin içerisinde bulunduğu trajik durumun Şah dönemine olan etkisi, Şah döneminde devlet yapılanması, iç ve dış politik yönelimlerinin İran devrimine ve sonrasında süreci etkisi irdelenmektedir.*

*Dr. Mehmet ŞAHİN “Miras, Liberalizm ve Hegemonya Arasında: Orta Asya Politik Ekonomisini Arayış” başlıklı İngilizce çalışmasında; Orta Asya’nın politik ekonomisinin haritasını çıkarmak amacıyla bölgeye yönelik olan üç yaklaşım; post-koloniyalizm, liberalizmin başarısızlığı ve hegemonik istikrar teorisini incelemektedir. Bu yaklaşımların birbirleriyle yarışan değil, birbirini tamamlayan yaklaşımlar olduğu tezini savunan yazar, Orta Asya’nın hem liberal piyasadan hem de yönetilen piyasadan farklılık gösterdiğini belirtmekte ve Orta Asya için bir politik ekonomi teorisi önermektedir.*

*Son olarak Mehmet ŞENCAN ve Dr. Murat TINAS “İstihbarat ve Dış Politika İlişkisi: ABD İstihbarat Topluluğu İncelemesi” adlı çalışmalarında ABD’de istihbarat ve dış politika ilişkisini ele almaktadır. Çalışmada “Dış politikada istihbarat teşkilatlarının rolü, işleyişi ve etkinliği” konularında somut sorulara cevap aranmaktadır. Bu amaçla Küba Füze Krizi, Vietnam Savaşı, Körfez Savaşı ve Irak Müdahalesi gibi vaka analizleri üzerinden ABD istihbarat topluluğu ve ABD dış politikası ilişkisinin ayrıntılı olarak tartışılmaktadır.*

*Bir sonraki sayıda buluşmak üzere, iyi okumalar diliyoruz.*

**Prof. Dr. Mehmet GÜNAL**  
Editör



# TACİKİSTAN KAMU MALİYESİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

**Savaş ÇEVİK**

Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü  
[scevik@selcuk.edu.tr](mailto:scevik@selcuk.edu.tr)

**Emomjafar ASHUROV**

Doktora Adayı, Selçuk Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü

## Özet

Bu çalışmada bağımsızlık sonrası Tacikistan kamu maliyesindeki gelişmeleri mali yönetim, kamu harcamaları ve kamu gelirleri ve mali disiplin bakımından incelemek ve bu alanlardaki sorunların tespit etmek amaçlanmıştır. Bu amaçla bağımsızlık sonrası Tacikistan kamu maliyesinde genel gelişmeler ve reformlar tartışılmış ve 2000'li yıllar sonrası için kamu harcamalarının, vergilerin ve bütçe açıkları ile borçların gelişimi incelenmiştir. Kamu harcamalarında kamu kaynaklarının kullanımında düşük verimlilik ve yanlış önceliklendirme, vergilendirmede yüksek uyum maliyetleri ve etkinlik kaybı, önemli sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır. Mali yönetimin en önemli sorunları ise şeffaflık, güvenilirlik ve bütçe bilgilerinin raporlanmasıdır. Bu alanları iyileştirmeye yönelik reformlar Tacikistan'da kamusal kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacaktır.

**Anahtar kelimeler:** kamu maliyesi, kamu bütçesi, mali reform, geçiş ekonomileri, Tacikistan

## Abstract

In this study, it is aimed to analyze the developments in Tajikistan public finance after independence in terms of public financial management, public expenditures and public revenues and financial discipline and to identify the problems in these areas. For this purpose, the general developments and reforms in Tajikistan public finance after independence were discussed and the developments in

public expenditures, taxes and budget deficits/debts were analyzed after 2000s. Inefficiency and misallocation in the use of public resources in public expenditures, high compliance costs and efficiency losses in taxation appear to be important problems of Tajikistan public finance. The most important problems of public fiscal management are transparency, reliability and appropriate reporting of budget information. Reforms to improve these areas will enable more efficient and effective use of public resources in Tajikistan.

**Keywords:** public finance, public budget, fiscal reform, transition economies, Tajikistan

## Giriş

Devletin ekonomik ve sosyal görevlerinin gerçekleştirilmesine izin veren en önemli mekanizma kuşkusuz kamu maliyesi ve onun şekillendiği devlet bütçesidir. Devlet bütçesi, devletin kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere yapacağı harcamaları ve bunların vergiler başta olmak üzere mobilize edilecek gelirleri bir araya getiren plan ve yasal belgedir. Dolayısıyla devletin işlevlerinin ve aktivi-telerinin mali yansımaları bütçede izlenebilir. İşlevsel bir kamu idaresi ve devlet-vatandaş ilişkisi kurmak kolektif faaliyetleri finanse etmek için ekonomideki kaynakları başta vergi almak şeklinde mobilize etmek ve bu kaynakları etkin bir şekilde kamusal mal ve hizmetleri finanse etmekte kullanmakla mümkündür. Bu nedenle devlet kurma ya da devleti dönüştürme kamu maliyesi boyutunu dikkate almadan mümkün olmayacaktır. Bu bakımdan da Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlığını kazanan ya da yeni kurulan ülkelerde ekonomiyi dönüştürmeye yönelik reformların kaçınılmaz ve önemli bir parçası kamu maliyesi olmuştur (Çevik, 2010).

Merkezî planlamaya dayalı sosyalist ülkelerde 1980'lerin sonuna kadar mali sistem ekonomik kararların merkezi otorite tarafından alındığı, büyük devlet girişimleri bulunan ve sistematik ve şeffaf olmayan kamu gelirlerine dayalı bir yapıya sahip olmuştur (Kopits

2008: 128). Bu ülkeler 1990'ların başından itibaren bağımsız hale gelmesi ya da rejim değişiklikleri ile beraber piyasa sisteminin kurumlarını oluşturmanın yanında onunla uyumlu olarak etkinliğe ve gelir dağılımının iyileştirilmesine hizmet edecek bir kamu kesimi sistemi yaratma sorunu ile de karşı karşıya kalmışlardır. Bu açıdan kamu harcama sistemi, vergi idaresi, bütçe süreci başta olmak üzere kamu kesimi araçlarını saydam, esnek, hesapverebilir ve etkin hale getirmeyi hedefleyen kamu maliyesi ve mali sistem reformları başlatılmıştır. Maliye politikası bakımından ise kamu harcamalarını azaltmak, vergi gelirlerini kurumsallaştırıp artırmak, mali sürdürülebilirlik açısından bütçe disiplini kuvvetlendirmek, tüm mali faaliyetleri bütçeye dâhil etmek, kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği artırmak temel hedefler olmuştur (Lorie, 2003; Kopits, 2008).

Çalışma, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlığını kazanan Orta Asya ülkelerinden olan Tacikistan'da bağımsızlıktan günümüze kamu maliyesinde yaşanan değişimi ve kamu maliyesinin genel görünümünü sunmayı amaçlamaktadır. Kamu maliyesinde ve mali sistemdeki reformlar ve gelişmeler ülkelerin başlangıç şartlarına, piyasa deneyimlerine ve bağımsızlık öncesinde Sovyet sistemi ile entegrasyon düzeylerine bağlı olarak farklı patikalar izlediği ve farklı sonuçlar ürettiği (Çevik, 2010) dikkate alınırsa bir ülkedeki gelişmeleri anlamak için ülke grupları ile karşılaştırmalar yapmak gerekebilir. Bu amaçla bazı durumlarda Tacikistan'daki gelişmeler görece benzer koşullara sahip diğer bölge ülkeleri ile karşılaştırılarak ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışmada önce Tacikistan'ın bağımsızlık sonrasında yapılan kamu maliyesi reformlarının genel bir görünümü sunulmakta, arkasından kamu mali yönetiminin mevcut durumu ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Üçüncü bölümde Tacikistan'ın kamu harcamaları eğitim ve sağlık gibi belirli fonksiyonlar daha detaylı olmak üzere incelenmektedir. Dördüncü bölümde Tacikistan'ın kamu gelirleri profili ve beşinci bölümde bütçe açıkları ve borçlanma perspektifinden mali sürdürülebilirlik sorunu incelenmiştir.

## **Bağımsızlık Sonrası Tacikistan Kamu Maliyesi**

Orta Asya'nın tam merkezinde yer alan ve bölgenin tek Farsça konuşan ülkesi olan Tacikistan SSCB'nin çöküşü ile 9 Eylül 1991'de bağımsızlığını kazanmıştır. Bağımsızlığın arkasından Tacikistan'da 1992-1997 dönemi boyunca bir iç savaş yaşanmış ve Tacikistan'ın ekonomisi tehdit altında kalmıştır. Tacikistan ekonomisinin asıl gelişimi böylece 1997 yılında iç savaşın bitimi ile mümkün hale gelmiştir. Olumlu dış çevre ve ülkenin başlıca ihracat kalemleri olan pamuk ve alüminyum fiyatlarında yükselişler ile 2000'den 2008'e kadar Tacikistan'ın ekonomisi yıllık ortalama yüzde 8 oranında büyüme başarmıştır. Öte yandan, Rusya ve diğer ticaret ortaklarındaki hızlı büyüme Tacikistan'dan emek talebini artırmış; bu da göçmen işçi gelirlerinin ve ardından iç tüketimin artmasına neden olmuştur.

Tacikistan Cumhuriyeti'nin bağımsız bir devlet haline gelmesi ile birlikte bir mali sistemi ve buna bağlı olarak mali mevzuat oluşturma süreci başlamıştır (Balayev, 2009). Bu bağlamda mali reformlar 1992-2002, 2003-2005 ve 2006-2010 dönemleri olarak üç aşamada incelenebilir.

İlk aşama (1992-2002) Tacikistan'da kamu maliyesi reformları için şartların yaratılması aşaması olarak adlandırılabilir. Bu aşama söz konusu dönemde yaşanan iç savaşla bağlantılı olarak yasal kurumların oluşturulduğu 1992-1997 ve makroekonomik istikrarın sağlanmaya çalışıldığı 1998-2001 olarak iki alt dönemde ele alınabilir. Sosyalizmden piyasa ekonomisine geçmeye çalışan diğer ülkelerde de olduğu gibi reformların ilk aşaması olarak piyasa ekonomisi kurumlarının yanı sıra işler devlet kurumları yaratmak ve piyasa ekonomisi ile uyumlu bir kamu maliyesi ve vergi sistemi oluşturmak Tacikistan için de zorlu bir süreç olmuştur. Vergi sistemini şekillendiren ilk önemli düzenleme ancak 20 Haziran 1994'te Vergi Sisteminin Temelleri Yasası'nın kabulü ile mümkün olmuştur. Aynı yılda Tacikistan Cumhuriyeti Bütçe Yapısı Yasası'nın da kabul edilmesi ile bütçe reform süreci de başlatılmış oldu. Böylece

bu iki kanunla hem kamu mali yönetimi hem de vergi sistemi yasal kurumsal yapıya kavuşmuş oldu (Abdullaeva, 2016). İkinci alt aşama (1997-2002) sosyal-politik istikrar ile karakterize edilebilir. Bu dönemde etkili bir bütçe politikası yürütmek makroekonomik ve finansal istikrar politikasının ayrılmaz bir unsuru haline gelmiştir. Bu yıllarda bütçe politikasının temel ayırt edici özelliği, bütçe açığının ve enflasyon boyutunu azaltma önceliğine odaklanmış olmasıdır (Ziyoev, 2011).

Tacikistan Cumhuriyeti'nde maliye politikasının oluşumu ve uygulanmasının ikinci aşaması 2003-2005 yıllarını kapsamaktadır. Bu dönemde ekonomik politikaların merkezinde sosyo-ekonomik kalkınma ve kamu maliyesi ile ilgili gelişmeler maliye politikasını sosyo-ekonomik kalkınma hedefleri ile uyumlaştırmakla ilgili olmuştur.

2006-2010 kapsayan üçüncü aşamada kamu harcama programlarında reformlar yapılmış ve orta vadeli kamu harcama programları uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde kamu mali yönetim sisteminde 2006-2015 yıllarını kapsayan bir reform stratejisi benimsenmiştir. Tacikistan'da orta vadeli devlet harcamaları programının uygulanmasını sağlamak için tasarlanan ilk normatif eylem, "Tacikistan Cumhuriyeti'nde Kamu Harcamalarının Orta Vadeli Programının Uygulanması"na yönelik 7 Eylül 2006 tarihli ve 409 sayılı hükümet kararnamesidir. O zamandan beri bu karar, Tacikistan'da orta vadeli kamu harcama programını düzenleyen ana düzenleyici yasal çerçeve olmuştur (Abdullaeva, 2016). Buna karşın bazı yazarlar orta vadeli kamu harcama programı uygulamalarının ilk günlerine kadar uzandığını da düşünmektedir (Ziyoev, 2011).

Hükümet 2007 yılında 2015 yılına kadar olan dönemi kapsayan ulusal kalkınma stratejisini ve 2007-2009 için yoksulluğu azaltma stratejisini açıklamıştır. Bu stratejiler temelde binyıl kalkınma hedeflerinin başarılı bir şekilde uygulaması amacını gerçekleştirilmeye yöneliktir. Özellikle, ulusal kalkınma stratejisi, stratejilerin

ve yatırım programlarının bütçe sürecine bağlanmasını sağlamak bakımından önlemler sağlamıştır.

2010 yılında, Tacikistan Devlet Başkanı Emomali Rahmon, Cumhuriyet parlamentosuna verdiği demeçte bütçeyi iyileştirmek ve şeffaflığını sağlamak için Maliye Bakanlığı tarafından üç yıllık bir devlet bütçesi uygulamasına geçilmesinin önemli olduğunu ve bütçe fonlarının özel sektör programlarına dayalı olarak kullanımının verimliliği artıracağına dair bir açıklamada bulundu (Rahmon, 2010). Bunu takip ederek 2010 yılında, 2011-2013 yıllar için orta vadeli kamu harcama programının hazırlanması ve onaylanması süreci yeniden başlatıldı.

Tacikistan Cumhuriyeti'nde kamu mali yönetiminin ve maliye politikasının şekillenmesinde dördüncü aşama şartlı olarak 2011'de başlayıp günümüze kadar devam etmektedir. Bu dönemin yasal temelleri 2009 yılında atılmıştır. Kamu maliyesinde reformların yönünde 2009'da kabul edilen 2009-2018 yılları için hazırlanan Kamu Maliyesi Yönetimi Stratejisi belirleyici olmuştur.

Bu dönemde uluslararası kuruluşların da desteği ile kamu mali yönetiminde modernizasyon ve reform projeleri de hayata geçirilmiştir. Bunlar arasında önemli ikisi Dünya Bankası tarafından finanse edilen Kamu Mali Yönetimi Modernizasyon Projesi (2010-2015) ve Kamu Sektörü Reform Projesi (2006-2011) olmuştur. Bu projeler, insan kaynakları yönetiminde ulusal kapasitenin güçlendirilmesine, bütçenin hazırlanmasına ve yürütülmesine, finansal işlemlerin otomasyonu ve Maliye Bakanlığının bilgi teknolojisi becerilerinin geliştirilmesine yardımcı olmuş ve ayrıca finansal yönetim bilgi sisteminin uygulanmasını desteklemiştir. (The World Bank, 2015).

2015'te Dünya Bankası Yönetim Kurulu, Tacikistan'daki kamu mali yönetiminin etkinliğini ve şeffaflığını iyileştirmeyi amaçlayan kamu maliyesi yönetimi modernizasyonu (UGF-2) projesini finanse etmek için 10 milyon dolarlık bir ödeneği onaylanmıştır. İngiltere Uluslararası Kalkınma Dairesi (DFID) bu projeyi 2021'e kadar 11 milyon ABD doları tutarında finanse etmesi ve böylece projenin

toplam bütçesinin 21 milyon ABD dolarına çıkması öngörülmektedir. 2015'ten 2021'e kadar UGF-2 projesinin yönetimi Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı tarafından yürütülecektir (The World Bank, 2015).

### **Tacikistan Kamu Mali Yönetiminin Genel Görünümü**

Tacikistan'ın mali sisteminde esas olarak üç kurum büyük bir rol oynamaktadır. Bunlar, Maliye Bakanlığı, Tacikistan Cumhuriyeti Hükümeti ve Tacikistan Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin Temsilciler Meclisi'dir.<sup>1</sup>

Maliye Bakanlığı, Tacikistan Hükümeti içindeki merkezi yürütme makamı olarak, devletin maliye politikasının uygulanması, yasal mali düzenlemelerin hazırlanması, bütçenin ve vergi mevzuatının uygulanmasına yönelik faaliyetlerin koordine edilmesi, kamu varlıklarının yönetiminden sorumlu temel organdır (Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı, 2015). Maliye Bakanlığı bütçe sürecinde, maliye ve vergi politikasını tasarlamak, bütçesinin hazırlanmasında, uygulanmasında metodolojik rehberlik yapmak, bütçe kaynaklarını yöneten ve kullananların bütçenin hazırlanma, uygulanma, muhasebeleştirme ve raporlaması aşamalarındaki rollerini düzenlemek, bütçe tasarısını ve gelecek üç yıllık gelir-gider tahminlerini hazırlamak, dış borçlanma işlemlerini yürütmek, bütçe uygulaması performans raporu hazırlamak ve hükümete sunmak görevlerini icra etmektedir (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011).

Tacikistan Anayasası'nın 60. Maddesine göre kanunlar, Temsilciler Meclisi'nde kabul edilir ve yine oylanmak üzere Milli Meclis'e sunulur. Milli Meclis tarafından onaylanmayan kanunlar

---

<sup>1</sup> Tacikistan'da 1994 Anayasası ile iki meclisli parlamento sistemine geçilmiştir. Tacikistan Anayasasının 48. Maddesine göre, Tacikistan Büyük Meclisi (Majlisi Oli ), daimi faaliyet gösteren alt kanat Temsilciler Meclisi (Majlisi Namoyandagon) ve çağrı üzerine toplanan üst kanat Milli Meclis (Majlisi Milli) olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 1994).

Temsilciler Meclisi'nde tekrar görüşülür. Ancak bu süreçten yine Anayasa'nın 60. Maddesi ile bütçe kanunları ve af kanunları istisna tutulmuştur. Bütçe kanunlarının sadece Temsilciler Meclisince kabulü yeterli görülmüştür. Temsilciler Meclisi ayrıca devlet bütçesinin uygulamasını denetler. Kabul ve denetim görevleri dışında Temsilciler Meclisi hükümetin teklifi üzerine devletin borç vermesine ve borç almasına onay vermek, uygulanmış bütçenin kesin hesap raporlarını onaylamak görevlerini de yürütmektedir. Bütçeye dahil bu yetkileri spesifik amaçlar için kurulmuş devlet güven fonları için de geçerlidir (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011).

Tacikistan Cumhuriyeti Hükümeti ise bütünlük bir maliye politikası ve para politikası uygulamak, bütçenin hazırlanma prosedürlerini belirlemek, Temsilciler Meclisi'ne bir sonraki yıl bütçe tasarısını ve ilgili diğer belgeleri hazırlayıp sunmak, bütçenin uygulanmasını sağlamak, Temsilciler Meclisi'nden aldığı onayla devlet adına borç vermek, borç almak ve bunları yönetmekle yetkili ve sorumludur (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011).

Tacikistan Cumhuriyeti devlet bütçe sistemi iki yönetim düzeyi ile organize edilmiştir. Birinci düzeyde merkezi yönetim bütçesi ve güven fonları, ikinci düzeyde ise yerel yönetim bütçeleri bulunmaktadır. Devlet bütçesinin uygulanmasının izlenmesi ve analizi Maliye Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı, Tacikistan Hükümeti ve Temsilciler Meclisine devlet bütçesinin performansına ilişkin üç aylık raporlar sunmaktadır. Tacikistan Cumhuriyeti Hükümeti, raporlama yılında bütçe uygulamalarının analizine dayanarak, mevcut mali yılı yeni ekonomik koşullara uygun hale getirmek için Kamu Maliyesi Yasası'nın 51. maddesine uygun olarak karar verir ve Temsilciler Meclisi'ni bu konuda bilgilendirir (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011).

Maliye Bakanlığı ayrıca bütçe uygulamasının sonunda bütçe performansına ilişkin yıllık bir rapor hazırlayıp ve Temsilciler



Meclisine sunulmak üzere Hükümete sunmaktadır (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011).

### **Çerçeve-1. Tacikistan’da Bütçe Sürecinde Aktörler**

- Tacikistan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı
- Tacikistan Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin Temsilciler Meclisi
- Tacikistan Cumhuriyeti Hükümeti
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı
- Diğer Yürütme Organları
- Parasal Düzenleme Sisteminin Aktörleri (05/14/2016 tarih ve 1316 sayılı Tacikistan Cumhuriyeti Kanunu);
- Yerel Yönetim Aktörleri
- Devlet Güven Fonlarının Yönetim Organları
- Bürokratlar
- Bütçe Kuruluşları, Merkezi ve Yerel İdare Birimleri, Bütçe Kaynakları ile Faaliyet Gösteren Kredi Kuruluşları
- Tacikistan Cumhuriyeti Mevzuatının Mali Konularda Yetki Verdiği Diğer Organlar

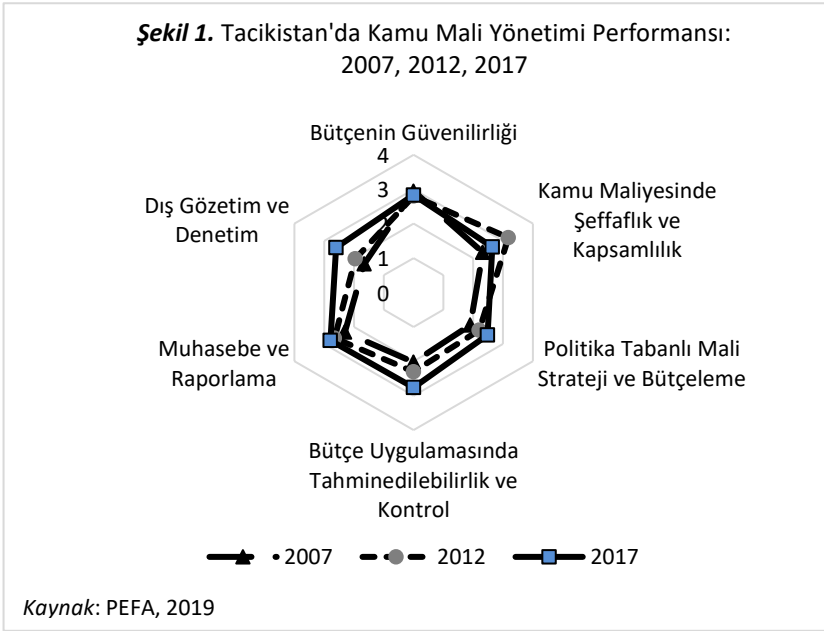
*Kaynak:* Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011.

Maliye Bakanlığı'nın web sitesinde ve devlet yayın organlarında, Tacikistan bütçe kanununa kolayca erişilebilmesine rağmen bütçe verilerinin erişilebilirliği kısıtlıdır. Üstelik devlet bütçesinde savunma, kolluk kuvvetleri ve yargısal hizmetlere dair harcamaların bilgilerine erişim de kısıtlanmıştır. Bu harcama grupları dâhil olmak üzere çoğunun kamuyla paylaşılmasında herhangi bir güvenlik riski bulunmayan toplam 22 harcama kalemine dair verilere erişim kısıtlandığından bütçede şeffaflık önemli derecede zarar görmüştür (Kasymbekova, 2019).

Tacikistan bütçe sürecinin en önemli sorunları, kamu kaynaklarının kullanımında düşük verimlilik, kamu harcamalarında önceliklendirmelerin doğru yapılamaması ve bütçe bilgilerinin erişim ve kalitesine dair sorunlardır. Aynı zamanda, ülkedeki bütçeye dair

tartışmalara vatandaşların katılım düzeyi son derece düşüktür. Dolayısıyla, Tacik yasaları bütçe bilgilerine erişimi doğrudan yasaklamamasına rağmen, mevcut belirsizlikler ve yeter-sizlikler *de facto* erişimi kısıtlamaktadır (Bondarenko, 2015).

Şekil-1 Avrupa Komisyonu, IMF, Dünya Bankası, Fransa, Norveç, İsviçre ve İngiltere tarafından 2001’de oluşturulan PEFA (The Public Expenditure and Financial Accountability) Programı (PEFA, 2019) kapsamında elde edilen verilerle Tacikistan Kamu Mali Yönetiminin performansını 2007, 2012 ve 2017 yılları için değerlendirmektedir.

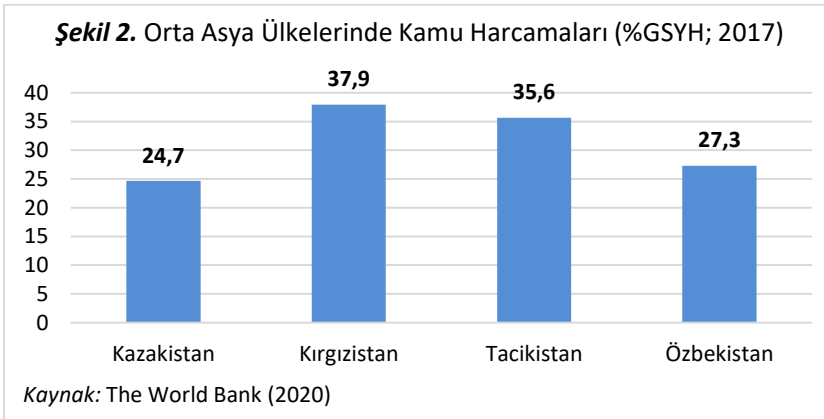


Şekilden görülebileceği gibi kamu maliyesinde şeffaflık ve kapsamlılık ile bütçenin güvenilirliği dışındaki alanlarda –kiminde çok düşük olmak üzere- zayıf da olsa yıllar itibariyle gelişme görülmektedir. En iyi ilerle sağlanan alanlar dış denetim ve bütçe uygulamasında tahmin edilebilirlik, en zayıf gelişen alanlar muhasebe-raporlama ve politika tabanlı mali strateji olmuştur. Şeffaflık ve bütçenin güvenilirliğinde 2012’ye göre 2017’de gerileme yaşanmıştır (The World Bank, 2014).

## Tacikistan'da Kamu Harcamaları

Kamu maliyesinin en önemli boyutlarından biri kamu kaynaklarının kullanımını, kamu hizmetlerinin üretimini, devletin işlevlerini ve devletin ekonomi içerisindeki faaliyetlerinin boyutunu yansıtan kamu harcamalarıdır. Kamu maliyesine yönelik reformlara dair iyi uygulama rehberleri kamu harcamalarının üç yönüyle etkinliğe hizmet ediyor olması gerektiğini önerir. Buna göre kamu harcamaları (Diamond, 2013); mali disiplin yani potansiyel açıklar ve ekonomi üzerindeki etkileri dikkate alınarak tasarlanıyor olmalıdır, toplumun ve devletin önceliklerini yansıtacak şekilde kaynakların dağıtımını sağlıyor olmalıdır (tahsiste etkinlik) ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli biçimde sunulmasını sağlıyor olmalıdır (operasyonel etkinlik).

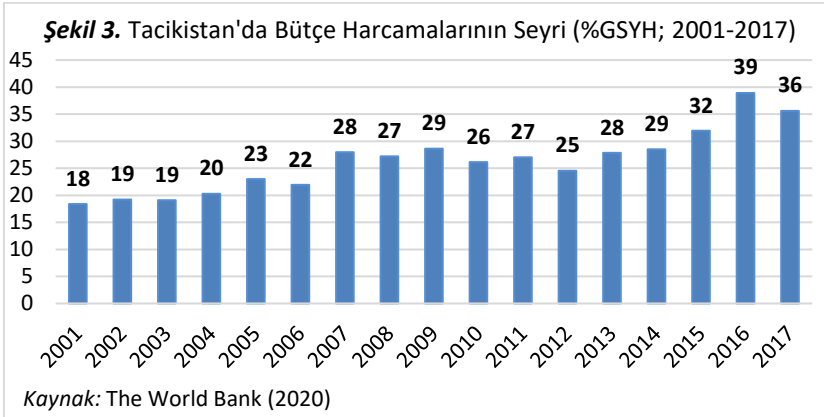
Tacikistan da dâhil geçiş ülkelerinde kamu mali yönetim reformlarının ana hedefleri bu üç ilkeyle bağlantılı iyileştirmeler elde edebilmek olmuştur. Gerek geçiş ülkelerinde reform süre önemli sorunlardan biri devlet-piyasa ilişkilerini düzenlemek olmuştur. Bu ülkelerin çoğunda hem etkin ve toplumsal ihtiyaçları görmek bakımında işlevsel, piyasa sistemine uygun devlet kurumları oluşturulması -hatta bazılarında bununla birlikte bir ulus inşası- hem de sosyalist dönemden kalma hantal devlet yapısının tasfiyesi kritik öncelik olmuştur. Dolayısıyla mali reformların devletin toplam büyüklüğü ilişkisi ilgi duyulan konulardan biridir.



Devletin mali faaliyetlerinin boyutu ve dolayısıyla büyüklüğünü değerlendirmekte kullanılan en yaygın gösterge kamu harcamalarının GSYH'ye oranıdır. Bu rasyo açısından bakıldığında Tacikistan benzer gelir seviyesindeki ülkelere paralel bir harcama düzeyine sahip olduğu söylenebilir (The World Bank, 2013a). Buna karşın 2000'lerin ortalarından sonra kamu harcamalarındaki önemli artışlarla birçok düşük gelirli ülkenin önüne geçmiştir. Şekil-2 Tacikistan'da GSYH'ye oranla kamu harcamalarını diğer Orta Asya ülkeleri ile karşılaştırmaktadır.

Görüldüğü üzere Orta Asya ülkeleri arasında kamu harcamalarının düzeyi en yüksek olan ülke %38 ile Kırgızistan'dır. Tacikistan ise %36'lık sayı ile daha yüksek gelir seviyesine sahip Kazakistan ve Özbekistan'ın üzerine bir kamu harcama düzeyine sahiptir.

Şekil-3 ise 2001-2017 yılları arasında Tacikistan'da GSYH'ye oranla kamu harcamalarındaki seyri göstermektedir. Görüleceği gibi 2000'lerin başında kamu harcamaları %18 düzeyindedir ve söz konusu dönem boyunca artış eğiliminde olmuştur. Artış 2008 krizine kadar devam etmiş ve kriz döneminde 2009'da %29 düzeyine kadar ulaşmıştır. Krizden sonraki dönemde 2013'e kadar bir azalış yaşanmış ve bu dönemden itibaren artarak 2016 yılında en yüksek düzeyi olan %39'a ulaşmıştır. 2017 yılında üç puanlık bir azalışla %36 olarak gerçekleşmiştir.



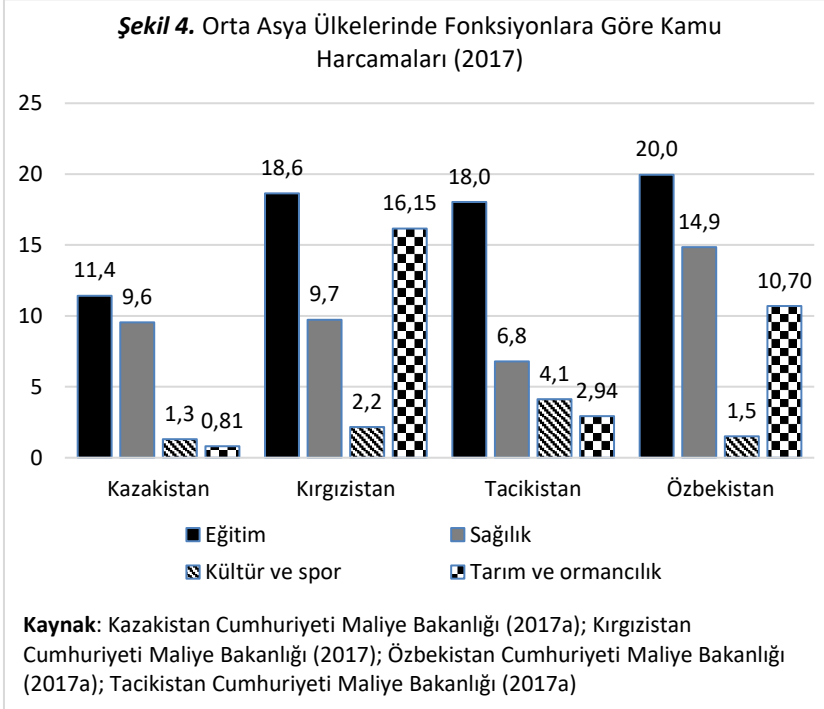
Devlet tarafından yapılan harcamaların hangi toplumsal hizmetleri yerine getirmekte kullanıldığını görebilmek için kamu harcamalarını fonksiyonel ayrımla izlemek gerekir. Fonksiyonel sınıflama harcama ile eğitim, sağlık, sosyal yardım gibi gerçekleştirilen hizmet ya da işlevi değerlendirmeye böylece devletin hangi işlevlere ne kadar kaynak ayırdığını izlemeye imkân sağlar.

Şekil-4 temel bazı fonksiyonlarla kamu harcamalarını, toplam harcama içindeki pay olarak Tacikistan ve diğer Orta Asya ülkeleri için değerlendirmektedir. Görüleceği gibi kamu eğitim harcamalarının en yüksek olduğu ülke %20 ile Özbekistan'dır. Bunu yine yakın oranlarla Kırgızistan (%18,6) ve Tacikistan (%18) izlemektedir. Bu ülkelerden açıkça ayrılan ülke ise %11,4 gibi düşük bir payla Kazakistan'dır. Kamu eğitim harcamalarının fırsat eşitliğini sağlamaya ve gelir dağılımını iyileştirmeye olan ilişkisi ve beşerî sermaye yaratarak kalkınmaya olan katkısı dolayısıyla ülkelerin orta ve uzun vadeli ekonomik performansı üzerindeki etkisi önemlidir. Bu bakımdan Tacikistan'ın eğitime yüksek miktarda kaynak ayırıyor olması olumlu olarak değerlendirilebilir.

Tacikistan'da kamu sağlık harcamaları (%6,8) diğer Orta Asya ülkelerine göre daha düşük düzeydedir. Toplam kamu harcamaları içinde sağlık harcamalarının payında da Özbekistan %15 ile ilk sırada yer almakta ve onu %9,7 ile Kırgızistan ve %9,6 ile Kazakistan izlemektedir. Sağlık harcamaları da ekonomik kalkınmayı uzun vadede etkileyen faktörlerden biri olan beşerî sermaye harcaması olarak kabul edilir.

Kültür ve spor harcamaları bakımından Tacikistan %4,1 pay ile bölge ülkeleri arasında ön plana çıkmaktadır. Tarım ve ormancılığa yapılan kamu harcamalarında en büyük oran %16,2 ile tarım ve ormancılığın ülke ekonomisinde önemli bir yere sahip olan Kırgızistan'a aittir. Tarım ve ormancılık Tacikistan ekonomisi içinde önemli bir rol oynamaktadır. Tacikistan topraklarının %93'ünü dağlık alanlar oluşturmaktadır ve ormancılık faaliyetleri önemli bir ekonomik sektördür. Tarım ise hem istihdam hem de GSYH içindeki

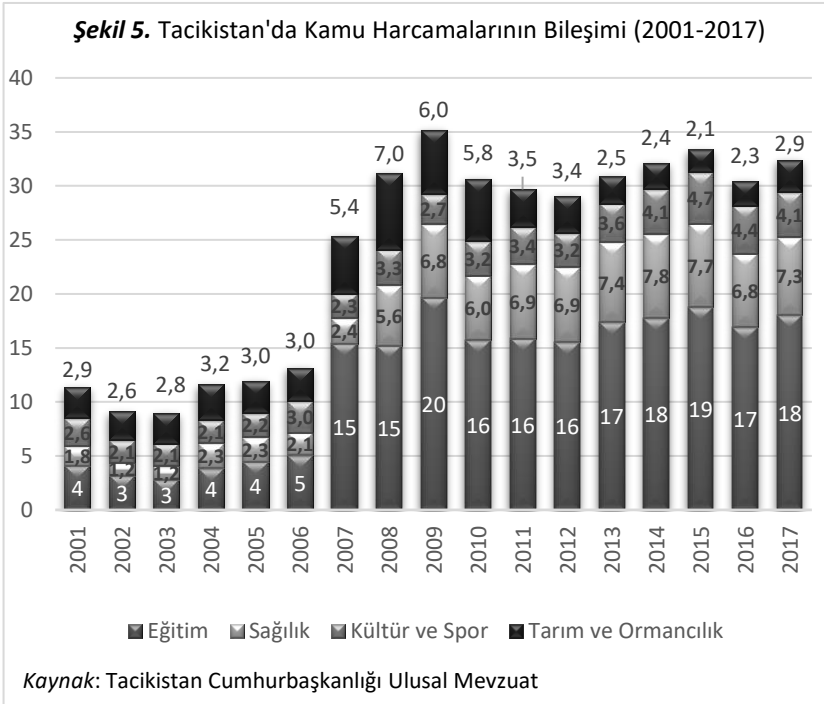
pay bakımından en önemli sektörlerden biridir. 2014 yılında toplam iş gücünün %25'i tarım sektöründe istihdam edilmiş ve tarım GSYH'nin %23,5'ini oluşturmaktadır. Buna rağmen Tacikistan'da toplam kamu harcamalarının ancak %3'ü bu alana harcanmıştır.



Şekil-5 ise 2001-2017 arasında bu harcama türlerinde gelişimi göstermektedir. Toplam kamu harcamalarında artışın yansıdığı en önemli kalemler eğitim ve sağlık olmuştur. Eğitim harcamaları toplam kamu harcamaları içindeki pay olarak 2001'de %4 düzeyinden 2017'de %18 düzeyine çıkmıştır. Sağlık harcamaları ise aynı yıllar için %1,8 düzeyinden %7,3 düzeyine çıkmıştır.

Tacikistan eğitim sistemi, genel orta düzey eğitim kurumları baskın bir yapıya sahiptir. Benzer ekonomik kalkınma düzeyindeki ülkelere göre okul öncesi eğitime katılım ve eğitimin kalitesi düşük ve eğitimde cinsiyet eşitsizliği önemli bir sorun olarak görülmektedir. Öte yandan demografik gelişmeler eğitim sistemi üzerine

ek baskılar da yaratmaktadır (The World Bank, 2013b). Buna rağmen, Ulusal Eğitim Kalkınma Stratejisi bağlamında kamu eğitim harcamalarında 2007'den itibaren oldukça önemli artışlar yaşanmıştır. Bu artışlar ile Tacikistan benzer kalkınma düzeyindeki ülkelerle karşılaştırılabilir ve hatta bazılarının üzerinde bir kamu eğitim harcaması seviyesine ulaşmıştır. Bu harcamalar ile öğretmen başına öğrenci rasyosunda ve personel maliyetlerinde düşüşler ve eğitime katılımda artışlar elde edilebilmiştir. Buna karşın, eğitimde kalifiye öğretmen yetersizliği ve yüksek eğitimde etkinsizlik, adaletsizlik sorunları varlığını korumaktadır (The World Bank, 2013b).



Eğitim harcamalarından sonra en önemli artışlar kamu sağlık harcamalarında yaşanmıştır. Tacikistan'da sağlık sisteminin mevcut yapısı, devletin sağlık hizmetlerin ana sağlayıcısı olduğu, aşırı derecede merkezi ve tarihsel olarak hastanede tedavi edici bakıma odaklanan Sovyet modeline benzer. Buna karşın kamu sağlık

harcamalarının GSYH'ye oranı bakımından Avrupa ve Orta Asya ülkeleri arasında %2 ile en düşük ülkeler arasında yer alır (Ahmed vd., 2019, s. 5). Tacikistan, vergilere dayalı zorunlu bir sağlık finansmanı sistemine sahiptir, ancak hastaların ödedikleri ücretler sağlık sistemindeki ana gelir kaynağıdır. Uluslararası kalkınma yardımı, Tacikistan'ın sağlık sisteminin finansmanında önemli kaynaklardan biridir. Kamu sağlık hizmetleri hastaneler, en azından bir doktor bulunan ve laboratuvar ya da yatan hasta hizmetleri sunmayan kırsal sağlık merkezleri, kırsal sağlık merkezlerine bağlı faaliyet gösteren ve aşılama, ilk yardım ve yönlendirme gibi temel sağlık hizmetleri sağlayan sağlık ocakları eliyle yürütülmektedir (Ahmed vd., 2019, s. 5). Kamu sağlık harcamalarındaki artışa ve bunun sağlık sonuçlarında yarattığı olumlu etkiye rağmen Tacikistan sağlık harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı bakımından bölge ülkelerinin gerisindedir, rayonlar ve oblastlar arasında eşitsiz bir şekilde dağılmaktadır ve büyük ölçüde hastanede tedavi hizmetlerini finanse etmekte kullanılmaktadır (The World Bank, 2013c).

Kültür ve spor harcamaları söz konusu dönemde yaklaşık iki kat artmış ve %2'lerden %4'lere çıkmıştır. Kültür ve spor harcamalarındaki artışlar özellikle 2007 sonrası uygulanan programlarla başkent Duşanbe ve diğer bölgelerde uygulamaya konulan stadyum vb. büyük altyapı projeleri ile ilgili görülebilir (The World Bank, 2013a).

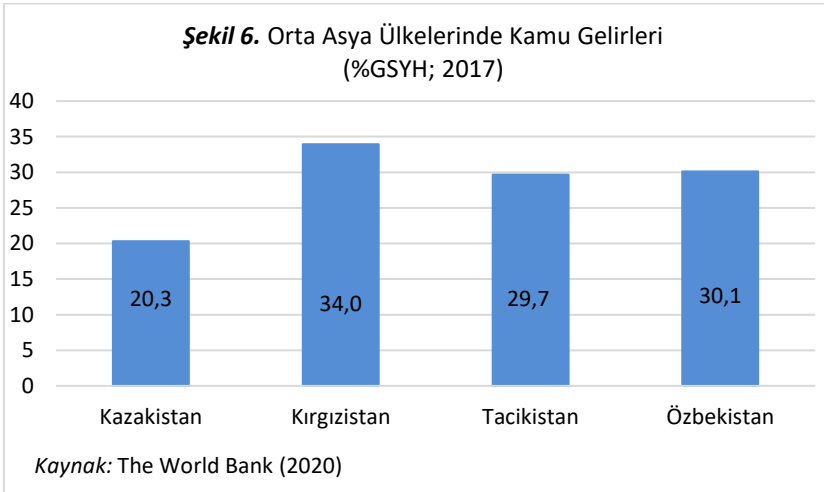
Tarımın ülke ekonomisi içindeki önemine karşın tarım ve ormancılık alanına kamu harcamalarının seviyesi hem benzer ülkelere görece düşük kalmıştır hem de yıllar itibariyle bir artış da yaşanmamaktadır. Bu alana yapılan kamu harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı 2001'de %2,9 iken 2007-2010 arasında %5-%7 aralığına kadar artışlar deneyimlenmiş ancak 2011'den itibaren tekrar düşmeye başlamış ve 2017'de %2,9 olarak gerçekleşmiştir.



## Tacikistan'da Kamu Gelirleri ve Vergiler

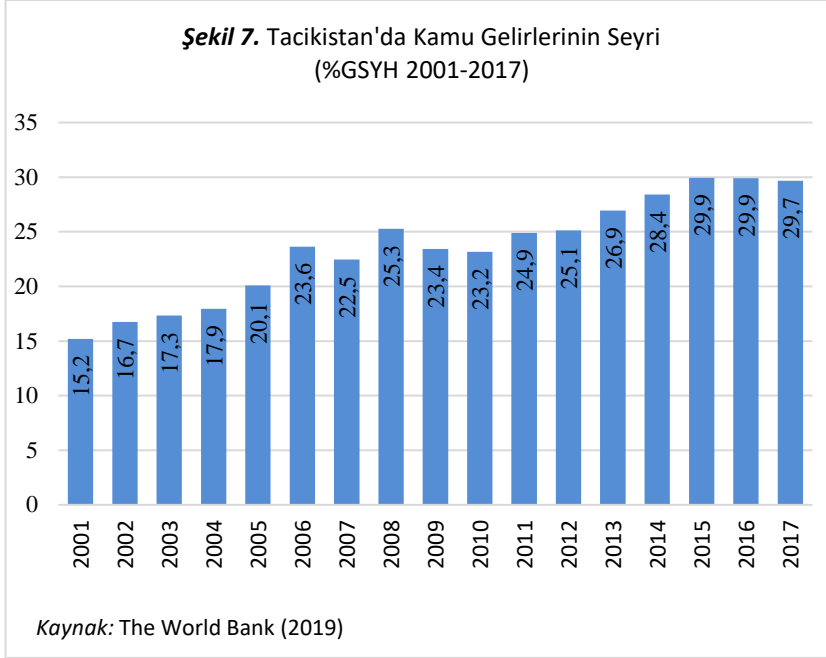
Tacikistan Cumhuriyeti devlet bütçesinin ana gelirleri vergiler, vergi dışı gelirler ve hibelerden (yabancı ülkelerden, uluslararası kuruluşlardan, işletmelerden ve kurumlardan gelen karşılıksız gelirler) oluşturulmuştur.

Vergi sisteminde bireysel gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi (KDV), özel tüketim vergisi (ÖTV), sosyal vergi, doğal kaynaklar vergisi, karayolu kullanım vergisi, birincil alüminyum satış vergisi gibi ulusal vergiler ek olarak motorlu taşıtlar vergisi ve emlak vergisi gibi yerel vergilerden oluşmaktadır.



Toplam GSYH içindeki pay olarak kamu gelirleri Orta Asya ülkeleri ile karşılaştırıldığında kamu harcamalarındaki benzer bir eğilim izlenmektedir. En yüksek oran %34 ile Kırgızistan'a aittir. Kırgızistan'ı %30 ile Özbekistan ve yakın oranlarla Tacikistan izlemektedir. Kazakistan bu ülke grubunda en düşük kamu gelir düzeyine sahip ülkedir.

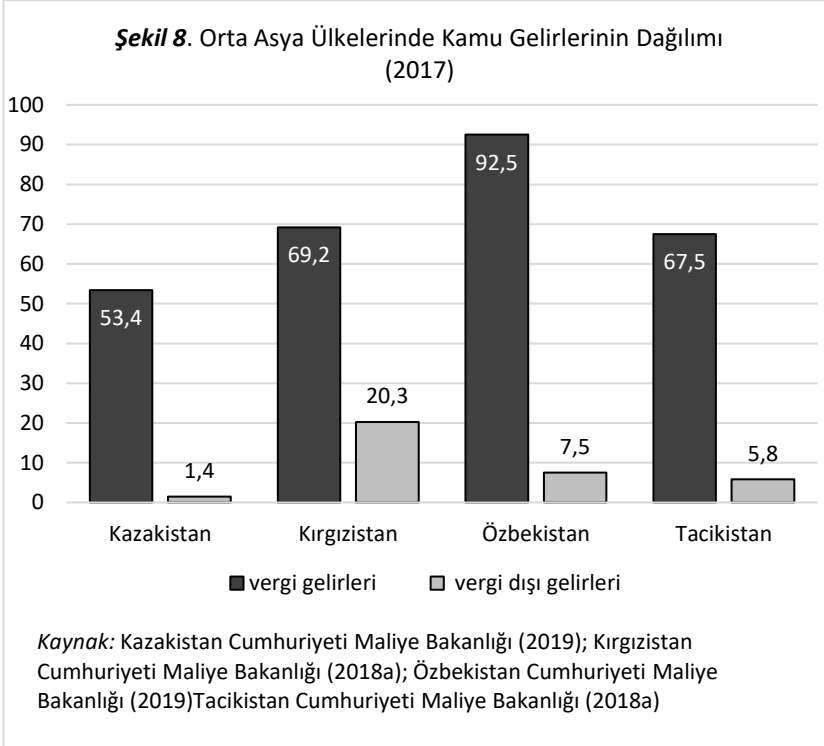
Şekil-7'de ise Tacikistan'da GSYH'nin yüzdesi olarak kamu gelirlerinin gelişimi izlenmektedir. Söz konusu oran 2001'de %15 düzeyinden yeni vergilerin de sisteme girmesi ile 2017'de %30 düzeyine gelmiştir.



Kamu gelirlerinin ne kadarının vergi gelirlerinden oluştuğu kalkınmanın ve kamu hizmetlerinin finansmanında kaynakların nasıl mobilize edildiğini değerlendirmek bakımından önemlidir. Ülkelerin kalkınma seviyeleri ile toplam gelirler için vergilerin payı ve GSYH'ye oranla vergi gelirleri arasında bir ilişki göze çarpmaktadır. Genel olarak gelişmiş ülkeler daha yüksek vergi yüklerine (GSYH'ye oranla vergiler) ve toplam gelirler içinde vergilerin daha yüksek payına sahip olmak eğilimindedir. Üstelik yüksek vergi yükü ve vergilerin toplam gelirler içinde yüksek payı ülkedeki iyi yönetim, kurumların kalitesi, bürokratik kapasite, hesap verebilirlik ve demokratiklik düzeyi ile pozitif ilişkili olmak eğilimindedir (Çevik, 2016; Çevik, 2018).

Bu açıdan bir değerlendirme için Şekil-8 Tacikistan'da ve diğer Orta Asya ülkelerinde kamu gelirleri vergi ve vergi dışı gelirler ayrımı ile gösterilmektedir. Bu ülke grubunda vergi gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki yüksekliği ile Özbekistan öne

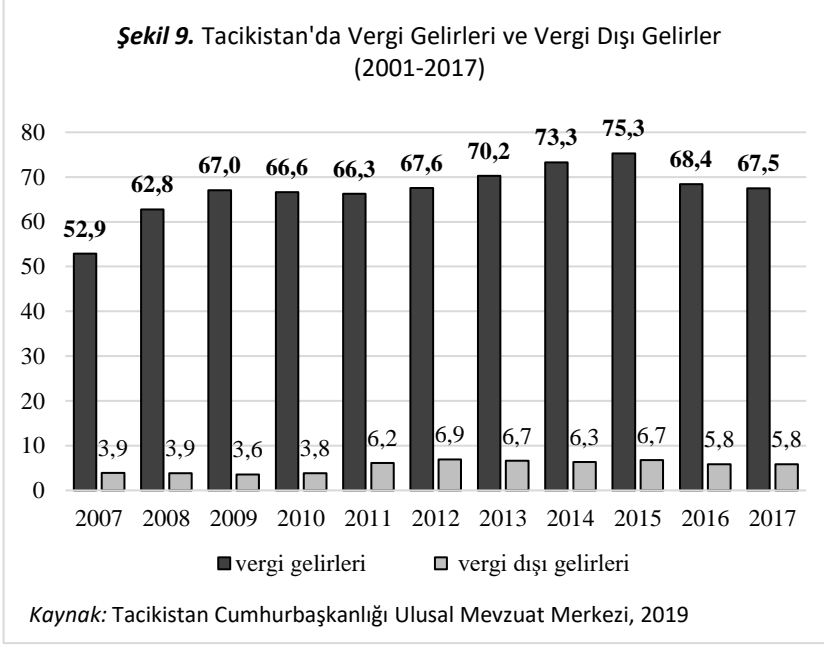
çıkılmaktadır. Özbekistan bu yapısı ile yüksek gelirli ülkelere yakın bir finansman karakteri sergilemektedir. Özbekistan'ı toplam gelirler içinde vergi gelirlerinin %69 payı ile Kırgızistan ve %68 ile Tacikistan izlemektedir.



Tacikistan merkezi yönetim bütçesinin en büyük kaynağını vergiler oluşturmaktadır. 2017 yılında vergi gelirlerinin miktarı yerel para cinsinden 13 202 206 bin somoni'ye ulaşmıştır ve bunun da büyük kısmı katma değer vergisi tahsilatından oluşmaktadır. KDV tahsilatı toplam vergi gelirlerinin %52,72'sini oluşturmaktadır. Şekil-8 ise toplam gelirler içindeki pay olarak vergi gelirleri ve vergi dışı gelirlerdeki değişimi göstermektedir.

Temel vergi gelirlerinin yapısı son yıllarda göre önemli değişikliklere uğramamıştır. Gelir artışı genel olarak katma değer vergisi, sosyal vergi ve bireylerden elde edilen gelir vergisi ile sağlanır, ancak gelişmiş piyasa ekonomisine sahip olan ülkelerde devlet gelirlerinin

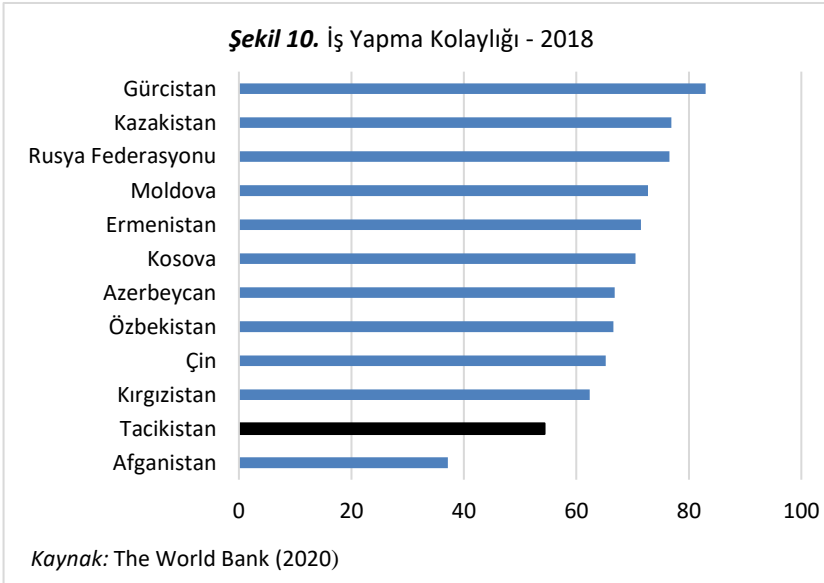
ana kısmını gelir vergisi ve kişisel gelir vergisinden oluştuğu bilinmektedir.



Tacikistan'da 2000 yılından bu yana, gelir tahsilat göstergeleri iyileşmiştir. Vergi tahsilatların 2000 yılından bu yana keskin bir artış göstererek 2011-2012 döneminde GSYH'nin yüzde 20'sine ve 2014 yılında yüzde 23'üne ulaşmıştır. Vergi gelirleri/GSYH oranı, 2016-2017 döneminde bir miktar azalmış ve %20'nin biraz üzerinde kalmıştır (The World Bank, 2019).

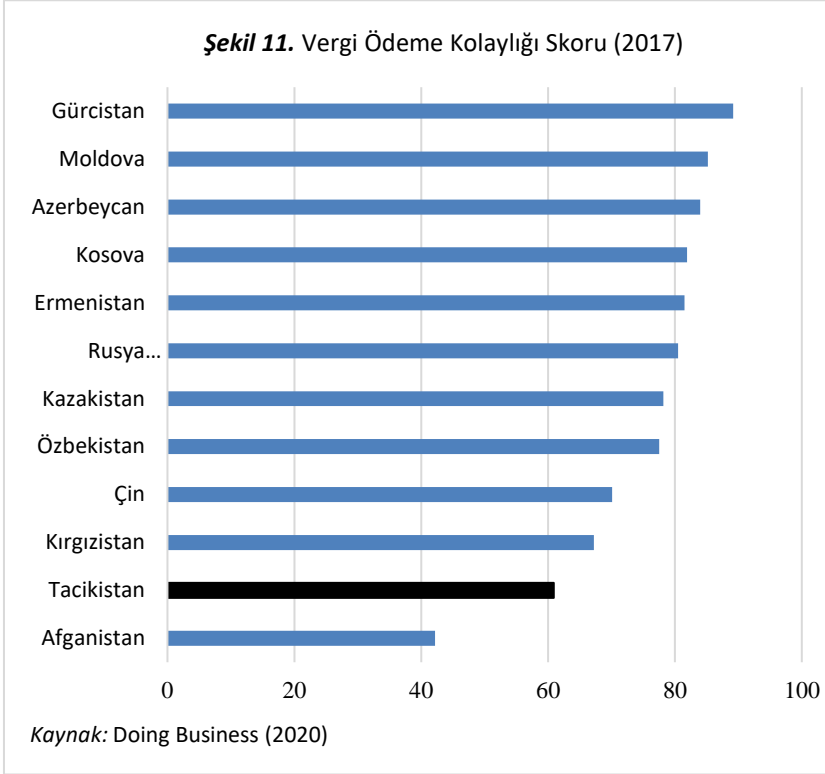
Yüksek vergi gelirleri kalkınmanın ve temel kamu hizmetlerinin finansmanı için kaynakları mobilize etmek bakımından önemlidir. Ancak öte taraftan vergilerin gelir, tüketim, yatırım, tasarruf gibi piyasa işlemleri üzerinde caydırıcı etkisi ve ekonomide yarattığı etkinlik kayıpları da vardır. Üstelik vergilerin işletme ve kişilerin iktisadî aktiviteleri üzerindeki etkisi sadece ödenen vergi miktarı ile sınırlı olmayıp, vergi mevzuatına uyum göstermek için katlandıkları uyum maliyetlerinin de ayrıca iktisadî aktiviteler üzerinde caydırıcı etkileri olabilir.

Özel sektör geri bildirimlerine göre, Tacikistan'da hem vergi politikasının hem de vergi idaresinin üretim ve ticaretin gelişiminde büyük engel oluşturduğuna dair bir algı söz konusudur. Tacikistan'da vergi ödemek hala bir zorluktur ve 2018 İş Yapma raporuna göre, Tacikistan iş yapma kolaylığı açısından 190 ülke arasında dünyada 123 sırada yer almaktadır. Şekil-10 karşılaştırılabilir bazı ülkelerde ve Tacikistan'da iş yapma kolaylığı skorlarını değerlendirmektedir.<sup>2</sup>

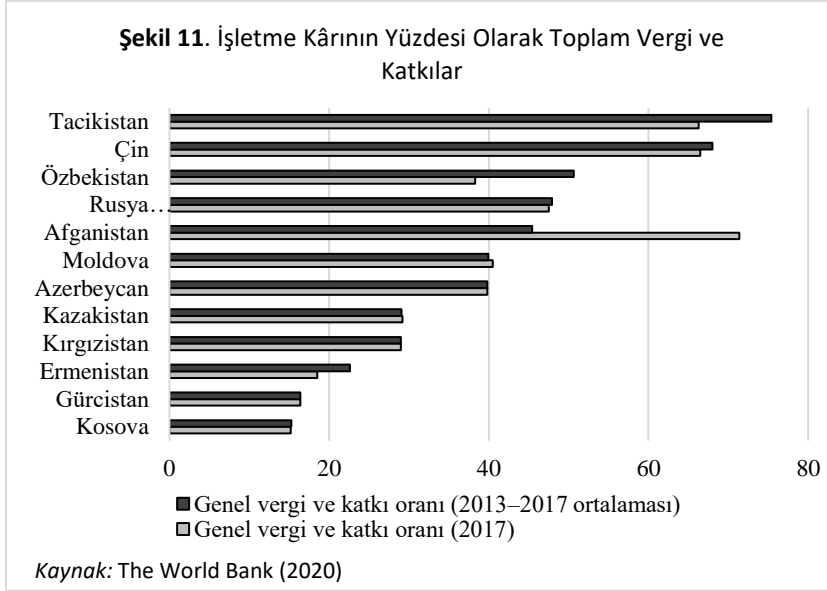


<sup>2</sup> İş koşullarının elverişlilik göstergesi, bir ülkenin belirli bir zaman diliminde iş koşullarının düzenlenmesinde mutlak verimlilik düzeyini değerlendirmeye yardımcı olur. Bu gösterge, her ülkenin göstergesi ile tüm ülkeler arasındaki göstergelerin her birinin en iyi ülke ile arasındaki farkı yansıtır. Belirli bir ülkenin göstergesi ile herhangi bir zamanda en iyi uygulama arasındaki farkı görmek ve zaman içinde ülkenin düzenleyici ortamındaki mutlak değişimi belirlemek mümkündür. Bir ülkenin iş koşullarının elverişlilik oranı 0 (en kötü skor) ile 100 (en iyi skor) arasında bir ölçekte ölçülür. Örneğin, 2016'deki 75 skoru ülkenin zaman içindeki tüm ülkelerin sonuçları göz önünde bulundurularak belirlenen en iyi uygulamaların %25 altında olduğu anlamına gelmektedir. 2017'de 80 puan, ülkenin iyileşmekte olduğunu göstermektedir. 2005 yılından bu yana, Dünya Bankasının Doing Business ölçümü bu yöntemi kullanılmaktadır.

Görüleceği gibi iş yapma kolaylığı bakımından Tacikistan diğer karşılaştırma ülkeleri arasında oldukça düşük skora sahiptir ve iç savaş yaşanan bir ülke olan Afganistan'ın üstünde diğer ülkelerin altına yer almaktadır. Bu bakımdan kamusal aktivitelerin, düzenlemelerin ve altyapının ticarî aktiviteleri ve işletmeleri yeterince destekleyemediği söylenebilir.



Vergi ödeme kolaylığı açısından da benzer bir durum izlenmektedir. Şekil-10'dan izlenebileceği gibi Tacikistan'ın vergi ödeme kolaylığı skoru Afganistan hariç diğer ülkelerden düşüktür. Bu bakımdan vergilerin gerek işletme kârları üzerindeki etkisi gerekse vergi idaresi ilişkiler bakımından uyum maliyetleri işletmeleri caydırıcı özellikler içerdiği olgusunun desteklediği sonucuna varılabilir.



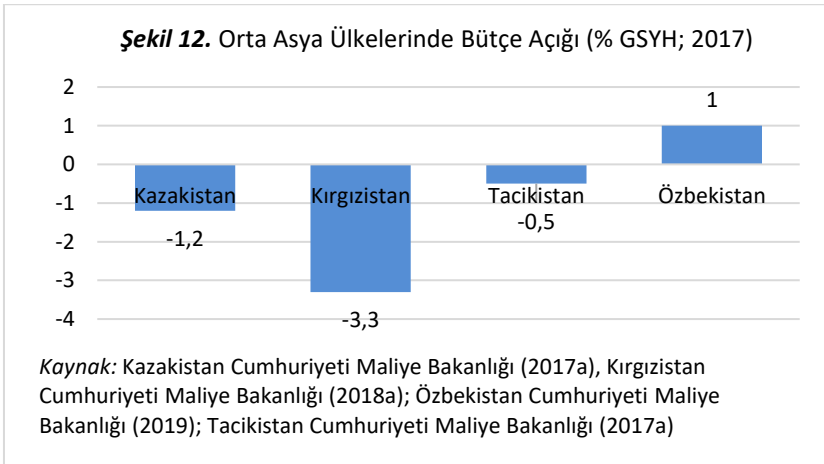
Vergilerin işletmeler üzerinde doğurduğu doğrudan yükü değerlendirmek için işletmelerin ticarî kârlarının ne kadarının vergi ve benzeri zorunlu (sosyal güvenlik katkıları gibi) ödemelere gittiğine bakılabilir. Doing Business (2020) çalışması bunun değerlendirmesine imkân sağlamaktadır. Şekil-11'den izlenebileceği gibi Tacikistan karşılaştırma ülkeleri içinde en yüksek vergi-zorunlu katkı oranına sahip ülkedir. Her ne kadar 2017 yılında bu oran 2013-2017 ortalamasına göre azalmışsa da hâlâ ticarî faaliyetler üzerinde caydırıcı olarak değerlendirilebilecek derecede yüksek gözükmektedir. Yüksek vergi maliyetleri işletmelerin genel maliyetlerini yükseltmekle kârlılıklarını azaltır ve iş ve yatırım yapma teşvikini bozar. Bunun önüne geçmek için çoğu ülke üretici ve ticarî faaliyetleri çeşitli vergisel teşviklerle desteklemektedir.

### Tacikistan'da Mali İstikrar ve Mali Sürdürülebilirlik

Devletin mali aktivitelerinin büyüklüğü doğal olarak ekonominin geri kalanında da önemli makroekonomik yansımalara sahiptir. Özellikle yüksek bütçe açıklarının ve bunlara bağlı yüksek düzeyde borçlanma ve bütçe üzerinde borç faiz yükünün ekonomiler üzerinde yıkıcı

etkileri 1990'lerde birçok gelişmekte olan ülkede deneyimlenmiştir. Bu nedenle kamu maliyesinin bir yandan kamu hizmetlerini sunarken ve büyümeyi teşvik etmek ve gelir dağılımında adaleti desteklemek gibi genel kabul gören fonksiyonlarını icra ederken mali disiplinin de sürdürülmesi, kamu açıklarının ve borçlarının sürdürülebilir bir düzeyde kontrol altında olması arzu edilir. Böylece kamu maliyesi devletin kamu harcamalarını finansman kabiliyeti ve mali istikrar boyutu ile de değerlendirilmelidir (Ermakova, 2008). Mali istikrar ve mali sürdürülebilirlik ise bütçe açıklarının seviyesi ve borçlanmanın sürdürülebilirliği ile değerlendirilebilir.

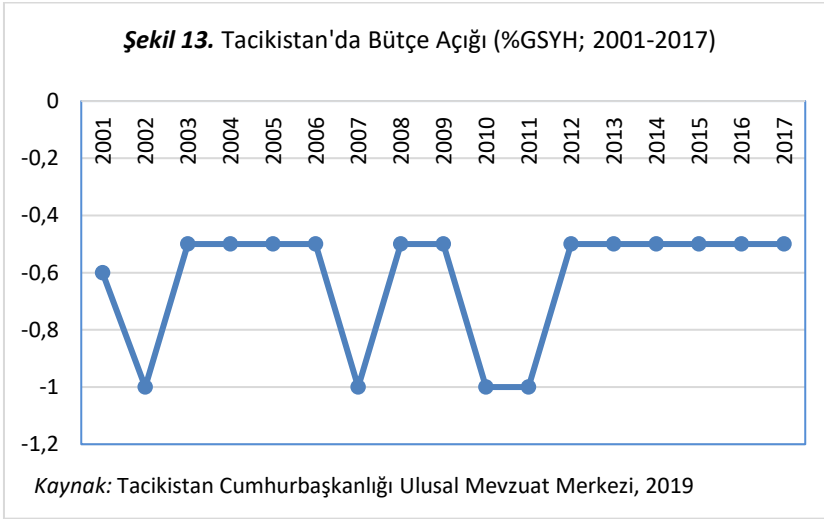
Bütçe açığı en basit anlamla bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinden fazla olması ile ifade edilebilir. Açıklar vergi sisteminin yetersizlikleri ya da kamu harcamalarının yapısal sorunları gibi yapısal nedenlerden kaynaklanabileceği gibi olağanüstü durumlar (doğal afetler, krizler, savaşlar, vb.), yatırımlar vb. nedenlerle de tetiklenmiş olabilir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde sık gözlemlenen neden iktisadî aktiviteleri teşvik etmek, politik nedenler, idarî aparatlardaki yetersizlikler ya da ekonominin yapısından kaynaklanan nedenlerle yeterince vergi toplanamazken, toplum için ivedi kamusal hizmetleri görmek, kalkınmayı desteklemek gibi amaçlar ya da politik nedenlerle yüksek harcama yapılıyor olmasıdır. Bu da kamu maliyesinde yapılaşmış ve süregelen bütçe açıklarına yol açar.





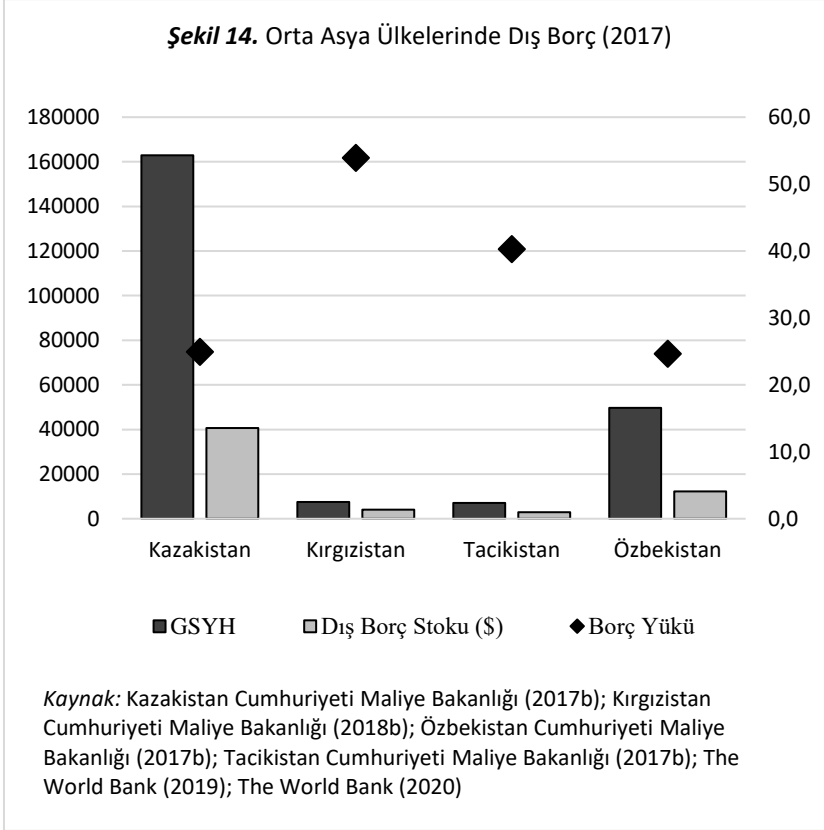
Şekil-12 Tacikistan'da bütçe açığını diğer Orta Asya ülkeleri ile karşılaştırmaktadır. Bu ülkeler arasında 2017'de tek bütçe fazlası veren ülke Özbekistan olmuştur. En çok bütçe açığı ise GSYH'nin %3,3'ü ile Kırgızistan'dadır. Onu %1,2 açıkla Kazakistan ve %0,5 ile Tacikistan takip etmektedir. Bu bakımdan Tacikistan'ın iyi bir performans gösterdiği söylenebilir.

Şekil-13 ise Tacikistan'da bütçe açığının 2001-2017 döneminde gelişimini göstermektedir. Grafikte Tacikistan bütçe açığı 2001-2017 için göstermektedir. İzlenebileceği gibi söz konusu dönemde bütçe açığı GSYH'nin %1'ini aşmamıştır ve görece disiplinlidir.



Bütçe açığının finansmanının en doğal aracı borçlanmadır. Borçlanma ise iç ya da dış kaynaklardan elde ediliyor olabilir. Tacikistan Cumhuriyeti'nin devlet borcu, Tacikistan Cumhuriyeti'nin bireylere ve tüzel kişilere, diğer devletlere, uluslararası finans kuruluşlarına, uluslararası hukukun diğer konularına olan borç yükümlülüklerinden oluşmaktadır (Tacikistan Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin Temsilciler Meclisi, 2011). İç borç ulusal para cinsinden elde edildiğinden yönetilmesi görece daha kolay değerlendirilebilir. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınma için büyük yatırım projelerine duydukları ihtiyaç ve bunları finanse edebilmek için iç kaynak

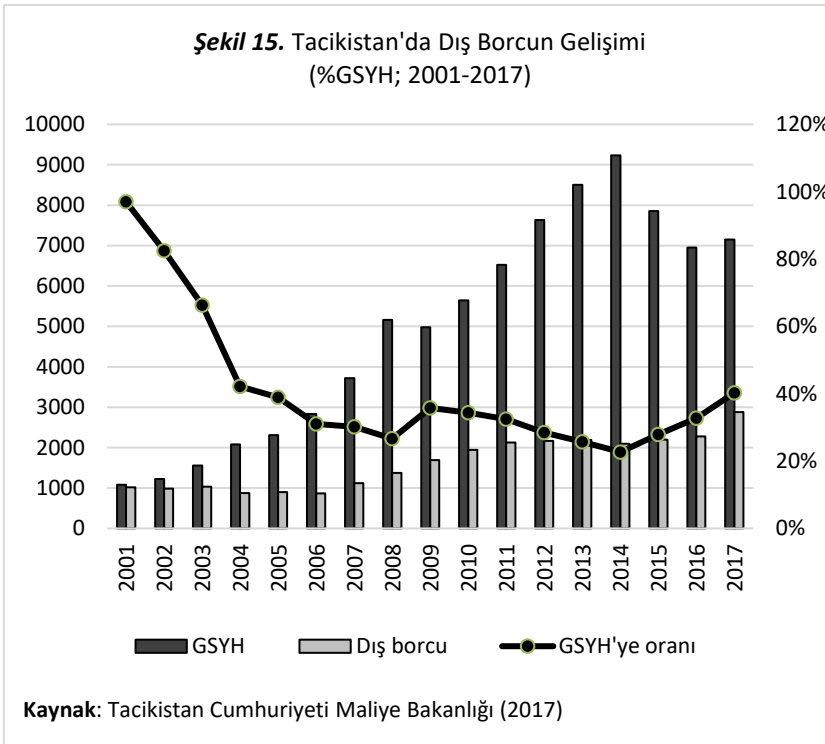
yetersizliği dış borcu önemli bir alternatif haline getirmektedir. Üstelik yeterince ihracat yapamayan ve turizm potansiyeli olmayan ülkelerde ithalatın finansmanı için gerekli döviz için de dış kaynaklardan borçlanma gerekli olmaktadır.



Tacikistan dış borçlarının yapısına bakıldığında %95'inin hükümet tarafından alınan borçlardan oluştuğu, geri kalan %5'in ise Merkez Bankası, devlet garantisi ve kamu işletmelerine ait olduğu görülmektedir. Kamu borcunun miktarı 2017 için 2 milyar 879 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir (Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı, 2018b).

Şekil-14 Tacikistan'da ve diğer Orta Asya ülkelerinde GSYH, ABD doları cinsinden dış borç stoku ve dış borç yükünü (dış borç

stoku/GSYH) karşılaştırmaktadır. GSYH'ye oranla en yüksek borç yükü %53,9'luk oranla Kırgızistan'dadır. Arkasından %40,3 ile Tacikistan gelmektedir. Şekil-15'te ise Tacikistan'ın dış borcundaki gelişim görülmektedir. Şekilden izlenebileceği gibi 2000'lerin başında Tacikistan'ın dış borç yükü %100'ler düzeyindedir. Ancak yıllar itibariyle azalmakta ve 2004'ten görece %40 düzeylerinde görece istikrara kavuşmaktadır. 2010-2014 arasında borç yükü %20'lere doğru gerilemiştir. Ancak 2015 ve sonrasında tekrar yükseliş eğilimi içerisinde olduğu söylenebilir.



## Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışmada bağımsızlık sonrası Tacikistan kamu maliyesindeki gelişmeler, mali yönetim, kamu harcamalarının ve gelirlerinin genel yapısı ve mali disiplin bakımından değerlendirilmesi ve bu alanlardaki sorunların tespit edilmesi amaçlanmıştır.

Tacikistan kumanda ekonomisinden piyasa ekonomisine geçiş yapmaya girişen diğer ülkeler gibi piyasa sistemine ve ülkenin kalkınma hedeflerine uygun ve kurumsallaşmış bir kamu maliyesi sistemi inşa etmek üzere yoğun bir çaba içinde olmuştur. Bu yöndeki reform ve çabaların ilk yıllarında piyasa sistemine geçişin kurumsallaştırılması öncelikli gözükmüşken daha sonra ülkenin kalkınma stratejisi destekleyecek modern bir kamu mali yönetimi geliştirmek öne çıkan bir amaç olarak ortaya çıkmıştır. Tüm bu çabalara rağmen kamunun mali faaliyetlerinde şeffaflık, kamu kaynaklarının kullanımında düşük verimlilik ve yanlış önceliklendirme mali yönetimin önemli sorunları olarak ortaya çıkmaktadır. Üstelik kamu maliyesinde şeffaflık ve güvenilirlik açısından önceki yıllara göre bir geriye gidiş dahi söz konusudur.

Tacikistan diğer Orta Asya ülkeleri ve benzer gelişmişlik düzeyindeki diğer ülkelerle karşılaştırıldığında toplam harcamaların GSYH'ye oranı bakımından hafifçe yüksek bir kamu harcaması düzeyine ve dolayısıyla devlet büyüklüğüne sahiptir. Bu oran 2000'li yılların başından itibaren bir artış eğilimi içerisinde olmuştur. Bu büyük ölçüde devletin kurumlaşması, vergi sisteminin şekillenmesi ve temel kamu hizmetleri ve altyapı hizmetlerine yapılan harcamaların artması ile ilgilidir. Kamu harcamaları fonksiyonlarına göre incelendiğinde Tacikistan'ın eğitime daha yüksek gelir seviyesindeki Kazakistan'dan yüksek, kültür ve spora ise benzer şartlardaki ülkelerin çoğundan yüksek kaynak ayırdığı görülmektedir. Ancak bütçe kaynaklarının tahsisinin sağlık alanında benzer ülkelere göre ve tarım-ormancılık alanında ülkenin gerçeklerine göre (bu sektör ülkenin toplam işgücünün dörtte birini istihdam etmekte ve GSYH'nin yaklaşık dörtte birini oluşturmaktadır) oldukça düşük olduğu görülmektedir. Bütçe sisteminin, toplumsal kaynakları toplumun ihtiyaçlarına göre etkin tahsis etmesi ve verimli kullanmasını sağlayacak çok önemli iyileştirmelere ihtiyacı olduğu söylenebilir.

Etkinlik sorunu vergi politikası tarafında da kendini göstermektedir. Gerek vergi politikası gerekse vergi idaresi özel sektör tarafından iktisadî faaliyetleri ve iş yapmayı caydırıcı olarak

algılanmaktadır. Dünya Bankası tarafından hazırlanan İş Yapma Kolaylığı verileri de hem genel indeks hem de vergi ödeme kolaylığı bakımından Tacikistan'ın karşılaştırılabilir ülkelerden oldukça gerilerde olduğunu göstermektedir. İşletme kârının yüzdesi olarak işletmelerce ödenen vergi ve diğer zorunlu katkılar toplamı bakımından Tacikistan karşılaştırma ülkeleri arasında en yüksek orana sahip gözükmektedir.

Bütçe açıkları ve dış borçlar açısından görece mali disipline rağmen mali yönetim, kamu harcamaları ve vergiler tarafındaki bu sorunlar dikkate alındığında, etkinlik ve verimliliği artırabilmek için Tacikistan bütçe sürecinin şeffaflık ve hesapverme sorumluluğunu kuvvetlendirecek şekilde düzenlemelere ihtiyacı vardır. Bu açıdan bütçe denetim sürecinin iyileştirilmesi, parlamentonun ve kamuoyunun bütçe süreci üzerindeki gözetimin artırılması, bütçe raporlama süreçlerinin iyileştirilerek harcamalar ve gelirlerle ilgili bilgilerin artırılması hayati önemdedir.

Bu amaçlar için kamu kurumlarında performansı izleyebilecek ve performans bilgilerini kamuoyu ile paylaşmayı zorunlu kılacak ve bütçe kalemlerinin kamuoyu ile paylaşılmasına dair kısıtlamaları kaldıracak yasal düzenlemelerin yapılması, dünya iyi uygulama örnekleri izlenerek yıl ortası raporlaması, vatandaş bütçesi gibi araçların getirilmesi ve bütçe dışı mali faaliyetlerin kontrol altına alınması gerekmektedir.

## Kaynakça

- Abdullaeva, M. G. (2016). "Etapy Formirovaniya i Realizatsii Fiskal'noy Politiki v Respublike Tadzhiqistan. (Tacikistan Cumhuriyeti'nde Mali Politika Oluşturma Ve Uygulama Aşamaları)". *Ekonomicheskii Zhurnal*, 151-159.
- Ahmed, T., Arur, A., Walque, D. d., & Shapira, G. (2019). *Incentivizing Quantity and Quality of Care: Evidence from an Impact Evaluation of Performance-Based Financing in the Health Sector in Tajikistan*. World Bank Policy Research Working Paper 8951.

- Balayev, M. A. (2009). "Osnovnyye Etapy Razvitiya Byudzhethnoy Sistemy i Mezhyudzhethnykh Otnosheniy v Respublike Tadjikistan (Tacikistan Cumhuriyeti'nde Bütçe Sisteminin ve Bütçeler Arası İlişkilerin Geliştirilmesinin Ana Aşamaları)". *St. Petersburg Devlet Ekonomi Üniversitesi Bildirileri*.
- Bondarenko, K. (2015). *Podvodnyye Kamni Byudzhethnoy Politiki Tadjikistana (Tacikistan Maliye Politikasının Tuzakları)*. Dushanbe: Central Asian Bureau for Analytical Reporting.
- Çevik, S. (2010). "Geçiş Ekonomilerinde Kamu Maliyesi ve Mali Sistem Reformları". *Avrasya Etüdüleri*, 37: 77-100.
- Çevik, S. (2016). Tax Systems, Economic Development, and Good Governance: A Comparative Analysis of the MENA Countries. *Handbook of Research on Public Finance in Europe and the MENA Region*. M. M. Erdoğan & B. Christiansen (Der.). Hershey PA, USA: IGI Global, 156-175.
- Çevik, S. (2018). The Composition of Government Revenue and Democracy: A Cross-Country Examination. *Public Sector Economics & Development*. M. M. Erdoğan, M. S. Zouboulakis, S. M. Akar, B. T. İçke (Der.). London: IJOPEC Publication, 15-30.
- Diamond, J. (2013). Good Practice Note on Sequencing PFM Reforms. [https://blog-pfm.imf.org/files/sequencing-v8-good\\_practice\\_note\\_on\\_sequencing\\_pfm\\_reforms\\_jack\\_diamond\\_january\\_2013\\_1.pdf](https://blog-pfm.imf.org/files/sequencing-v8-good_practice_note_on_sequencing_pfm_reforms_jack_diamond_january_2013_1.pdf) (Erişim: 15.01.2020).
- Doing Business (2020). *Paying Taxes*. Doing Business. <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/paying-taxes> (Erişim: 10.01.2020).
- Ermakova, E. A. (2008). "Metodologiya Otsenki Sostoyaniya i Ustoychivosti Gosudarstvennykh Finansov (Kamu Maliyesinin Durumunu ve İstikrarını Değerlendirmek İçin Bir Metodoloji)". *Finansy i Kredit*, 27: 13-18.
- Kasymbekova, V. (2019). "Tadjikistan: Problemy Prozhchnosti Gosbyudzheta. (Tacikistan: Devlet Bütçesinin Şeffaflığı Sorunları)". *Dialog: Tajikistan i Mir*, <https://www.dialog.tj/news/tadjikistan-problemy-prozhchnosti-gosbyudzheta> (Erişim: 15.01.2020).
- Kazakistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017a). *Zakon o Gosudarstvennom Byudzhete (Devlet Bütçe Kanunu)*. <http://www.minfin.gov.kz>, (Erişim: 14.01.2020).
- Kazakistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017b). *Public Debt Statistics*. [http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=R OLES://portal\\_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anon](http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=R OLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anon)

- ymous/kz.ecc.anonym\_budgeting/budgeting/state\_debt\_fldr/statistics\_fldr (Erişim: 15.01.2020).
- Kazakistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2019). *Execution of the Revenue Budget*. [http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal\\_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym\\_budgeting/budgeting/analytics\\_fldr](http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/analytics_fldr) (Erişim: 15.01.2020).
- Kırgızistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017). *Zakon o Gosudarstvennom Byudzhetе (Devlet Bütçe Kanunu)*. <http://www.minfin.kg>, (Erişim: 14.01.2020).
- Kırgızistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2018a). *Otchetу Ob İspolnenii Byudzhetа (Bütçe Performans Raporları)*. <http://www.minfin.kg/ru/novosti/godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzhetа> (Erişim: 16.01.2020).
- Kırgızistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2018b). *Gosudarstvennyy Dolg (Devlet Borçları)*. <http://www.minfin.kg/ru/novosti/mamlekettik-karyz/ichki-karyz> (erişim: 13.01.2020).
- Kopits, G. (2008). The Political Economy of Fiscal Reform in Central and Eastern. *OECD Journal on Budgeting*, 3: 1-11
- Lorie, H. (2003). Priorities for Further Fiscal Reforms in the Commonwealth of Independent States. *IMF Working Papers*, WP/03/209.
- Özbekistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017a). *Zakon o Gosudarstvennom Byudzhetе (Devlet Bütçe Kanunu)*. <https://www.mf.uz/en>, (Erişim: 14.01.2020).
- Özbekistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017b). *Debt Management Office*. <https://www.mf.uz/en/deyatelnost/deyatelnost2/debt-management-office.html> (Erişim: 14.01.2020).
- Özbekistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2019). *State Budget*. <https://www.mf.uz/en/podrazdeleniya-ministerstva/strukturnye-podrazdeleniya/gosudarstvennyj-byudzhet.html> (Erişim: 10.01.2020).
- PEFA (2019). *PEFA Country Assessments*. PEFA: <http://www.pefa.org/assessments> (Erişim: 13.01.2020).
- Rahmon, E. (2010). *Markazi Millii Konunguzorii Nazdi Prezidenti Cumhurii Tocikiston (Tacikistan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Ulusal Yasama Merkezi)*. <http://mmk.tj/ru/president/letter/2010> (Erişim: 10.01.2020).
- Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi (1994). *Sarkonuni Cumhurii Tojikiston (Tacikistan Cumhuriyeti Anayasası)*.

- [http://base.mmk.tj/view\\_sanadhoview.php?showdetail=&sanadID=1&language=ru](http://base.mmk.tj/view_sanadhoview.php?showdetail=&sanadID=1&language=ru) (Erişim: 10.01.2020).
- Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi (2011). *Qonuni Cumhurii Toçikiston Dar Borai Moliyai Davlati Cumhurii Toçikiston (Tacikistan Cumhuriyeti "Tacikistan Cumhuriyeti Kamu Maliyesi Kanunu")*. [http://base.mmk.tj/view\\_sanadhoview.php?showdetail=&sanadID=248](http://base.mmk.tj/view_sanadhoview.php?showdetail=&sanadID=248) (Erişim: 15.01.2020).
- Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi (2019). *Legislation of Tajikistan*. [http://base.mmk.tj/view\\_sanadholist.php?language=en](http://base.mmk.tj/view_sanadholist.php?language=en) (Erişim: 15.01.2020).
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2015). *Postanovleniye Pravitel'sta Respubliki Tadzhiqistan o Ministerstve Finansov Respubliki Tadzhiqistan (Tacikistan Cumhuriyeti Hükümeti Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Hakkında Kararı)*. [http://minfin.tj/downloads/karori\\_hjt\\_2015-187-rus.pdf](http://minfin.tj/downloads/karori_hjt_2015-187-rus.pdf) (Erişim: 10.01.2020).
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017a). *Devlet Bütçe Kanunu*. <http://minfin.tj/index.php?do=static&page=budget>, (Erişim: 14.01.2020).
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017b). *Otchet o Gosudarstvennom Dolge 2017 (Devlet Borç Raporu 2017)*. <http://minfin.tj/index.php?do=static&page=gosdolg#vdlg> (Erişim: 15.01.2020).
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2018a). *Budget*. <http://minfin.tj/index.php?do=static&page=budget> (erişim: 15.01.2020).
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2018b). *Ministerstvo Finansov Respubliki Tadzhiqistan Otchet o Sostoyanii Gosudarstvennogo Dolga za 2018 god (Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Kamu Borçları Durumuna İlişkin Rapor 2018)*. Dushanbe: *Ministerstvo Finansov Respubliki Tadzhiqistan*.
- Tacikistan Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin Temsilciler Meclisi (2011). *Zakon o Gosudarstvennykh Finansakh Respubliki Tadzhiqistan (Tacikistan Cumhuriyeti Devlet Maliyesi Yasası)*. Dushanbe.
- The World Bank (2013a). *Tajikistan Policy Notes on Public Expenditures: Government Expenditures: Size, Composition and Trends*. The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/906971468310761468/pdf/776070NWP0P14700TJK0NOTE10final0web.pdf> (Erişim: 14.01.2020).
- The World Bank (2013b). *Tajikistan Policy Notes on Public Expenditures: Review of Public Expenditures on Education*. Washington D.C.: The



- World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/989271468312633854/pdf/891820NWP0P14700TJK0NOTE30final0web.pdf> (Erişim: 15.01.2020).
- The World Bank (2013c). *Tajikistan Policy Notes on Public Expenditures: Review of Public Expenditures on Health*. Washington D.C.: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/336681468303578088/pdf/891810NWP0P14700TJK0NOTE20final0web.pdf> (Erişim: 15.01.2020).
- The World Bank (2014). *Tajikistan Policy Notes on Public Expenditures. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region*.
- The World Bank (2015). *World Bank Continues Supporting Public Financial Management Reforms in Tajikistan*. <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/press-release/2015/06/01/world-bank-continues-supporting-public-financial-management-reforms-in-tajikistan> (Erişim: 14.01.2020).
- The World Bank (2019). *Tajikistan Country Economic Memorandum*. Washington: World Bank Publications.
- The World Bank. (2020). *World Bank Open Data*. <https://data.worldbank.org> (Erişim: 15.01.2020).
- Ziyoev, R. D. (2011). Srednesrochnaya Programma Gosudarstvennykh Raskhodov v Tadzhiqistane: Etapy Stanovleniya, Soderzhaniye i Dal'neysheye Razvitiye. (Tacikistan'da Orta Vadeli Hükümet Harcama Programı: Oluşum Aşamaları, İçerik ve Daha Fazla Gelişme). *Problemy Sovremennoy Ekonomiki*, 220-225.



# AZERBAIJAN'S NATION-BUILDING PROCESS: ROLE OF LANGUAGE POLICY

**Mehmet Çağatay GÜLER**

Doktora Öğrencisi, Bilkent Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü  
[cagatay.guler@bilkent.edu.tr](mailto:cagatay.guler@bilkent.edu.tr)

## Abstract

The article examines Azerbaijan's nation-building process by specifically focusing on language policy and how it shapes the nation-building during the post-Soviet era. It aims to clarify the role and the importance of the language policy in Azerbaijan's nation-building process. To this end, the nation-building process is scrutinized as a whole and there is a special focus on the extent of the influence of the language policies. This article reveals what does language policy stands for the Azerbaijani nation. In this context, after the Introduction, brief historical background information on the Soviet Union's language policies is given. In this part, the alterations experienced under the rule of different leaders as well as the reasons and impacts of these changes over the nation-building process, are explained. This is followed by Azerbaijan's nation-building process after the collapse of the Soviet Union. In this chapter, first, language policies adopted by Azerbaijan's government and then the other aspects of the nation-building process are investigated comprehensively. The article concludes that the language policy is an indispensable part of Azerbaijan's nation-building process and it stands as a key factor while building the Azerbaijani nation.

**Keywords:** Azerbaijan, Language Policy, Nation-Building, Soviet Union.

## Özet

Bu makale, Azerbaycan'ın ulus inşa sürecini, özellikle de dil politikası ve bu politikanın Sovyet sonrası dönemde ulus inşa sürecini nasıl şekillendirdiğini incelemektedir. Makalenin amacı Azerbaycan'ın ulus inşa sürecinde dil politikasının rolünü ve önemini açıklığa kavuşturmaktır. Bu sebeple, ulus inşa süreci ayrıntılı olarak

incelenmiştir. Bu çalışma bilhassa, dil politikasının Azerbaycan ulusu için anlamını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, giriş bölümünün ardından, Sovyetler Birliği'nin dil politikaları hakkında tarihî arka plan bilgisi verilmektedir. Bu bölümde, farklı liderlerin yönetimi altında dil politikaları çerçevesinde yaşanan değişimler ve bu değişimlerin nedenleriyle beraber ulus inşa süreci üzerindeki etkileri açıklanmaktadır. Ardından gelen bölümde ise, Sovyetler Birliği'nin çöküşüne müteakip Azerbaycan'ın ulus inşa süreci incelenmektedir. Bu kısımda ilk önce Azerbaycan hükümeti tarafından benimsenen dil politikaları, daha sonrasında da ulus inşa sürecinin diğer yönleri kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Makale, dil politikasının Azerbaycan'ın ulus oluşturma sürecinin vazgeçilmez bir parçası ve Azerbaycan ulusunu inşa ederken önemli bir faktör olduğu sonucuna varmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Azerbaycan, dil politikası, ulus inşası, Sovyetler Birliği

---

## Introduction

Nations cannot survive without a common language by which they can communicate, share values, build institutions, create deeper bounds and common history. Language is the preliminary stage or prerequisite for the nation-building process. According to a study, language is an irreplaceable and a dominant factor of nation's existence and identity.<sup>1</sup> This definition clearly puts forth the significance of language for a nation. Identity building and even existence cannot be sustainable without a language. In the same study, author has also drawn a picture of language which is a means of communication; medium of expression of culture; nationhood and national identity maker.

---

<sup>1</sup> Manushak Kevkhoyan, *Politics of national languages in the South Caucasus after 1991*, MA Thesis, Nationalism Studies Program of Central European University, Budapest 2012, pp. 5-6.

Apart from these definitions Bernard Spolsky, in his work *Language Policy*, equalizes language with nations, so much so that language provides unifying factor for the nations<sup>2</sup>. Furthermore, Elena Shohamy discussed that language is being used as a device to differentiate people, to control their personal freedom and to perpetuate homogenous group memberships, loyalty and patriotism which in the end becomes a tool for defining and legitimizing people as members of nation.<sup>3</sup> Moreover, William Safran claimed that, language is the dominant factor within indicators of nation identity.<sup>4</sup>

Sue Wright has used several approaches towards the language: Ethnolinguistic, Perennialistic, Modernistic, post-Modernistic, and Apologist.<sup>5</sup> In the first approach, author sees language as a unifier by which people can actually participate into the nation. In the second one, language acknowledged as a critical element of community formation.<sup>6</sup> The third approach deals with language as a product of industrialization and democratization process and the fourth one considers language as a tool to create nation. In the last approach, language has been accepted as an essential, dispensable aspect of nation-building process.<sup>7</sup> The last apologist approach is similar to the way which this study adopted to analyze the situation.

After this brief information about the significance of language in the context of nation-building process, we are now able to understand the meaning and significance of language policies.

---

<sup>2</sup> Bernard Spolsky, *Language Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

<sup>3</sup> Elana G. Shohamy, *Language Policy: Hidden Agendas and New Approaches*, Oxfordshire: Routledge, 2006, pp. 1-22.

<sup>4</sup> William Safran, "Language and nation-building in Israel: Hebrew and its rivals", *Nations and Nationalism*, Vol. 11, No. 1, 2005, pp. 43-63.

<sup>5</sup> Sue Wright, *Language Policy and Language Planning: From Nationalism to Globalisation*, London: Palgrave, 2003.

<sup>6</sup> Idid. See also: Nancy Bonvillain, *The Routledge Handbook of Linguistic Anthropology*, New York: Routledge, 2016.

<sup>7</sup> Sue Wright, *ibid*.

Language and language policy are two different aspects that ought not be confused. In dictionary terms, language is a “system of communication consists of sounds, words, and grammar, or the system of communication used by people in a particular country or type of work”.<sup>8</sup> Whereas, language policies are the practices and implementations of a government of any country in order to create one language that shall provide solidarity and integrity among the citizens. However, it is not an easy mission to achieve because of the heterogenous structure of the states.<sup>9</sup>

Language policies are mostly being done in order to eliminate the other alternative language that is being spoken in a certain country. States, specifically Soviet and ex-Soviet countries, utilize language to spread national values. Together with state institutions, political elites are in charge of these policies. While adopting a language plan or policy, states naturally chose sides to act with and to act against it.<sup>10</sup> In this context, languages spoken by minorities could be eliminated and the one spoken by the majority of the population, would become the official language.<sup>11</sup> However, this is not a favorable way to build a state or a nation due to the possible cause of inter-ethnic conflicts that might occur eventually.<sup>12</sup> But one way or another, after a certain language policy, all of the citizens including minorities obliged to learn the language if they wish to take part in society.

Language polices are certainly differs state to state; government to government or even depends on the leader. As it has been mentioned above, political elites are among the critical authorities who decide which policy will be pursued or how is that policy will be implemented. According to James Tollefson, language policy is a

---

<sup>8</sup> Cambridge Dictionary defines “language” as follows: “A system of communication consisting of sounds, words, and grammar, or the system of communication used by people in a particular country or type of work”.

<sup>9</sup> Sue Wright, *idib.*, p. 80.

<sup>10</sup> Manushak Kevkhoyan, *ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> William Safran, *ibid.*

political process which usually cause social inequality between the different nations living within the same country.<sup>13</sup> Language policies in nation-building process, are indeed regarded as critical determinants (Behera, 2008).<sup>14</sup> However, being critical does not necessarily make them a key factor. Throughout the history, we have witnessed many examples of nation-building process. Some of them were completed under extreme conditions, others were succeeded much more easily. In each nation-building process, there is/are specific factor/s that determine/s the whole process. These aspect or aspects could be the key determinant or just could be a contributing factor. Distinguishing among them as a key factor or a contributing factor, is not an easy task to achieve.

Azerbaijan nation-building process has officially started in 1991 after the declaration of independence from the Soviet Union. Subsequent to the dissolution of Union, Azerbaijan was left without proper state and nation. By that time, it has never truly experienced independency. Following to the declaration of independence, nation-building process was kicked off. Despite the independence and disintegration of the Soviet Union, there were some crucial developments, policy implementations, and decisions occurred during the Soviet reign that were affected the Azerbaijan's nation-building process even afterwards such as multiple language policies; sovietization policies; delimitation policies and Korenizatsiya.

In order to analyze the Azerbaijani nation-building in a consistent way, and to be able to decide whether language policies are the key factor or not, first we need to analyze Soviet language policies over Azerbaijan and point out the consequences over Azerbaijan's nation-building process. Later on, Azerbaijan's language policies and other

---

<sup>13</sup> James W. Tollefson, "Critical Theory in Language Policy", in: Thomas Ricento, ed., *An Introduction to Language Policy: Theory and Method*, Malden: Blackwell, 2006, pp. 42-59.

<sup>14</sup> Priyabrata Behera, "Nation-Building Process in the Transcaucasus: A Case Study of Azerbaijan", (Ph.D. Dissertation), The Centre for Russian and Central Asian Studies is Jawaharlal Nehru University, New Delhi 2008.

nation-building aspects will be analyzed comprehensively to decide the role of language policies.

### **Soviet Language Policies: Consequences over Azerbaijan Nation-Building process**

Soviet Union along with United States was one of the polar in the international system and the largest country in the world. Being one of the pairs of scale and magnitude bring several responsibilities along with them. Maintaining territorial integrity and preventing country from internal conflicts and uprising, were a difficult task. In the Tsarist Russia period, there were like 180 groups that were speaking different languages.<sup>15</sup> During the Soviet period, there were 130 different ethnic groups.<sup>16</sup> This information obviously points out the multi-lingual and multi-ethnic structure of the Soviets. At that time, language policy was under the control of Communist Party and that policy assumed a significant role while forming the Union.

During the Vladimir Lenin's era, Soviet language policy was more tolerant than any other leader's administration. Lenin's ultimate purpose was, along with the desire to gather all the people around the communist state, to enhance literacy among the population in order to ensure the communist values stability.<sup>17</sup> Throughout the Lenin's era, he underpinned notions of equality and self-determination among the nations under the Soviet rule.<sup>18</sup> Besides, he

---

<sup>15</sup> Manushak Kevkhoyan, *ibid*.

<sup>16</sup> Lenore Grenoble, *Language policy in the Soviet Union*, Dordrecht: Kluwer, 2003, p. 23.

<sup>17</sup> Cem Karakılıç and Oğuzhan Aydın, "Azerbaycan'daki Latin Alfabesi Tartışmalarına Türkiye'deki Azerbaycan Matbuatının Bakışı 1923-1930 (The View of Azerbaijani Press in Turkey Over The Dispute of Latin Alphabet in Azerbaijan 1923-1930)", *Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, Vol. 17, No. 43, 2010, pp. 181-203. See also: Lenore A Grenoble, *Language policy in the Soviet Union*, Dordrecht: Kluwer, 2003.

<sup>18</sup> Michael Kirkwood, "Glasnost', 'the National Question' and Soviet Language Policy", *Soviet Studies*, Vol. 43, No. 1 (1991), pp. 61-81.



strongly opposed the idea of making Russian as the state language. Furthermore, he supported the policy of providing education to the ethnic minorities in their mother language. In this context, it can be acknowledged that, Soviet language policy in Lenin's era was relatively moderate. Nevertheless, being moderate does not mean being accurate, concrete or reasonable. At that time, most of the local or minority spoken languages were not in written forms, they had just been existed in oral forms which makes harder to provide education in those language. Apart from that, there were also problems with the scripts of the languages.<sup>19</sup> Thereby, illiteracy among the population was very high and it was considered as a threat for the survival communist values. Lenin believed literacy was very critical to achieve the survival of communism.<sup>20</sup> As a result, Soviet language planning was prepared around the problem of adopting a proper script, thereafter, it paved a way to the emergence of a new question: Which script should be adopted?

In Turkic countries, in our case Azerbaijan, Arabic script had been utilizing. However, after the Azerbaijan's participation into the Soviet Union and with respect to Lenin's language policy during 1920s, they abandoned the Arabic and adopted Latin instead.<sup>21</sup> Latin Alphabet was introduced with a law passed in 1922 and was accepted in 1926 in the Turkic Congress. Azerbaijan was the first Turkic State that had adopted the Latin alphabet.<sup>22</sup> The adoption of a

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Monica Showalter, "Lenin Used Cultural Propaganda to Create A 'New Soviet Man'", *Investor's Business Daily*, 10 Februray 2013, Retrieved from: <https://www.investors.com/politics/commentary/lenins-failed-policies-led-to-economic-collapse/> (Retrieved on February 5, 2020). See also: Filip Bardziński, "The Concept of the 'New Soviet Man' As a Eugenic Project: Eugenics in Soviet Russia after World War II", *Ethics in Progress*, Vol. 4, No. 1, 2013, pp. 57-81.

<sup>21</sup> Erdal Karaman, "Dünden Bugüne Azerbaycan'da Alfabe (Alphabet in Azerbaijan from Past to Present)", *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Vol. 5, No. 2, pp. 130-143.

<sup>22</sup> Michael Kirkwood, *ibid.*

new alphabet brought several disputes along with it. First of all, the abandonment of Arabic caused several unrest and opposition towards the central government policies, especially among the Turkic population. Because, adopting a different written script or alphabet, were seen as an eradication of the civilization that happen to be existed for centuries. Furthermore, bringing a totally new alphabet, would make the relatively literate people to illiterate and it would cause huge costs to create a new literature, text books and to write history once again.<sup>23</sup> Even though Lenin was a moderate leader, his policies were criticized highly at the time and continues to be criticized even today. Secondly, there were oppositions because of the religious beliefs. Azerbaijan was and still is a Muslim majority country, hence, changing alphabet from Arabic to Latin, affected people's thought on how to read Kur'an.<sup>24</sup> Arabic was seen as the language of Islam, therefore, leaving Arabic arose the question of 'are we leaving Islam too'. In this context, it was nothing more than a normal reaction. Thirdly, there were many scholars who did not believe that Latin was the most suitable script for Azerbaijan.<sup>25</sup> Although it caused several oppositions, Latin was the only choice that Soviets had at that time because of two main reasons: First, they could not continue with the Arabic because of the Islamic background it contains which was seen as a threat that could block the spread of communism and make harder to maintain communist values ergo obedience toward central government which was one of the main goals of the Communist Party under the leadership of Lenin.<sup>26</sup> Furthermore, leaving Arabic would also give rise to cultural

<sup>23</sup> Latif Kerimli, "Azerbaycan'da Dil Siyaseti: Alfabe ve İmlâ Meseleleri Tarihinden I (Language Politics in Azerbaijan: History of Alphabet and Spelling Issues I)", *Türk Dünyası Dil ve Edebiyat Dergisi*, Vol. 14, No. 14, 2002, pp. 273-288.

<sup>24</sup> Erdal Karaman, *ibid.*

<sup>25</sup> Cem Karakılıç and Oğuzhan Aydın, *ibid.*

<sup>26</sup> Filip Bardziński, "The Concept of the 'New Soviet Man' As a Eugenic Project: Eugenics in Soviet Russia after World War II", *Ethics in Progress*, Vol. 4, No. 1, 2013, pp. 57-81.

distance between Turkey and Azerbaijan, since Turkey was using Arabic script at the time. It was also one of the goals of that Soviets tried to achieve with that script.<sup>27</sup> Secondly, Cyrillic could not be chosen because of both ideological problems and hatred against the Russian language which was being thought forcefully among the Turkic population.<sup>28</sup> In short, they had no choice but to adopt Latin.

The language policy that had been obtained during Lenin's era – the adoption of the Latin alphabet – is considered as the first step goes towards the Soviet nation with one language and culture.<sup>29</sup> Lenin went under such burden, not with pure bona fide instead he aimed to accomplish unification through assimilation forgetting about the diversity of different ethnic groups.<sup>30</sup> Even if it might look like his language policy was preserving the different languages and was providing them a change to acquire equal status with Russian, it was just remained in theory.<sup>31</sup> In addition to that, the language policies implemented during his term was to construct different nations in certain territories that could never surpass the certain borders like Russian language e.g. national language can only be spoken where it was originally being spoken, Uzbek in Uzbekistan not in Kazakhstan which provided the path for applying the divide and rule method.<sup>32</sup> In the light of these information, it can be claimed that, under the purpose of building a dominant Soviet nation and of facilitating the administration of the whole territory, Lenin was used language policy in political interests. Language Policies in 1920s were mainly based on Language building like adopting alphabet,

---

<sup>27</sup> Cem Karakılıç and Oğuzhan Aydın, *ibid.*

<sup>28</sup> Latif Kerimli, *ibid.* See also: Michael Kirkwood, "Glasnost', 'the National Question' and Soviet Language Policy".

<sup>29</sup> Cem Karakılıç and Oğuzhan Aydın, *ibid.*

<sup>30</sup> Lenore Grenoble, *ibid.*

<sup>31</sup> Manushak Kevkhoyan, *ibid.*

<sup>32</sup> Erol Kurubaş, "SSCB Sonrası Türk Cumhuriyetlerinde Yeni Uluslaşma Süreçleri Üzerine Bir Değerlendirme (An Evaluation on the New Nationalization Processes in the Turkish Republics After the USSR)", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Vol. 2, No. 5, 2006, pp.112-133.

designing new system of writing or words. Lenin's era is a good example to comprehend how language policies are a strong tool in creation of a nation. On the other side, it would not be wrong to remark that Lenin's endeavor to build a language and a Soviet nation, was caused a serious damage over the Azerbaijani nation. Besides, the so-called enhancement of the national languages status was not achieved. After the analyzes over his successors language policies, the reason of the failure of that enhancement will be crystallized. Comparing to his successors, he can be regarded as a moderate, yet he used language policies for the same purpose to create a Soviet nation regardless of the means and conditions.

Subsequent to the Lenin's death, Josef Stalin got the control of communist party. During his term, with a law passed in 1938, Russian became compulsory in schools.<sup>33</sup> As a consequence of that law, huge burden was loaded for the students who were living in Azerbaijan at that times. On the one side Cyrillic alphabet based compulsory Russian language was standing, on the other side Latin script based Azerbaijani language was standing, hence, students who wishes to learn his/her national language, had to learn two different alphabets. Afterward, the status of Russian has reached in a point where no other national languages in the Union could have reached in terms of effectiveness, functionality and communication.<sup>34</sup> Stalin implemented languages policies unlike the legacy of Lenin. Lenin scared of the Islamic movement or culture and approached it as a threat to communist values whereas, Stalin and other Communist Party members scared from the Turkic national movements which became more likely with the new Turkic literature after the adoption of Latin alphabet.<sup>35</sup> Therefore, he made Russian compulsory across the country which naturally caused another alteration in the

---

<sup>33</sup> Ayşe P. Dietrich, "Language policy and the status of Russian in the Soviet Union and the successor states outside the Russian Federation", *Australian Slavonic and East European Studies*, Vol. 19, Nos. 1-2, 2005, pp. 1-27.

<sup>34</sup> Michael Kirkwood, *ibid*.

<sup>35</sup> Ayşe Pamir Dietrich, *ibid*.

Azerbaijan's alphabet.<sup>36</sup> There were serious arguments and meetings about that problematic situation. In 1940, eventually, Azerbaijan adopted the Cyrillic alphabet to overcome problems and duality in the education system. However, that Cyrillic alphabet was kind of a mixture of Azerbaijani Turkish and Russian. As such, it adopted common letters from both alphabets and considered the consonance of the letters while picking them. Briefly, because of the Soviet Language Policy makers, Azerbaijan had to experience third script within 25-30 years. In each alteration, there occurs extremely costs for translating all the official and non-official documents, creating new textbooks, and rewriting the history, not to mention transforming literate to illiterate. At his first years, Stalin pursued the legacy derived from Lenin, however, he realized the danger of nationalism spreading throughout the country. Together with the growth of Soviet patriotism and there occurred the threat of nationalistic movements towards Russian culture. Thus, he changed the nation-building policy towards the Russification<sup>37</sup> way and he discarded the policy called as Korenizatsiya<sup>38</sup>. It was like going back to pre-Soviet times. From that time on, national languages lost serious values against the status of Russian that came with the

---

<sup>36</sup> Jacob M. Landau, "Language and Ethnopolitics in the ex-Soviet Muslim Republics" in Yaser Suleiman, ed., *Language and Identity in the Middle East and North Africa*, Richmond: Curzon Press, 1996, pp. 132-152.

<sup>37</sup> Shireen Hunter, "Religion, Politics, and Security in Central Asia", *SAIS Review*, Vol. 21, No. 2, 2001, pp. 65-90. See also: Simon Crisp, "Soviet Language Planning 1917-53", Michael Kirkwood, *Language Planning In The Soviet Union*, London: Palgrave, 1990, pp. 23-45.

<sup>38</sup> Korenizatsiya or Indigenisation policy stands for: within each and every political unit was established the policy of korenizatsiya, or indigenisation. It was the policy through which titular national cultures were promoted and members of titular nationalities were given preference for state-controlled benefits such as education, housing, and employment. This policy was seen as necessary in order to minimize the dominance of Russians in the state and to promote equality among all national identities. Retrieved from: Salvatore Freni, "The Soviet Nationality Policy in Central Asia", *Inquiries Journal*, Vol. 5, No. 3, 2013. pp. 1-3.

Stalin's harsh Russification process. These policies were paved a way towards the centralization of the government. Moscow was in charge of everything. Thereby, Russian language became a must for whom would like to take part in any governmental institution or in any higher job occupation. After all, none of families were eager to send their children to local schools, rather they prefer to send them to Russian language-based schools.<sup>39</sup> In this context, the status of local languages over Russian were nothing more than inconsiderable.

In the light of these facts, the abuse of language policies adopted by Stalin has become clearer. Stalin utilized language policy as a tool for nation-building or in other words Russification. Afterward, people in Azerbaijan were alienated from their own language and nation, like the Soviet people had experienced. Even the local people wanted to send their children to Russian based schools in order to provide them a better future. This perception caused a backwardness on the nationalistic senses. Azerbaijani identity became insignificant and perceived as the secondary, less valuable nationhood.

After the Stalin's legacy, his successors continued to pursue Russification policies. At those years, the number of the schools serving in Russian continued to be increased while the number of schools serving in any other languages, in our case Azerbaijani languages were sharply decreasing.<sup>40</sup> Russian became more influential even in the media and local administrations. During 1970s, even Azerbaijan's government itself, underlined the importance of learning Russian as it has become the language of science, trade relations and official interactions.<sup>41</sup> The official status of Azerbaijani language became less considerable under such circumstances.

---

<sup>39</sup> Aneta Pavlenko, "Multilingualism in Post-Soviet Countries: Language Revival, Language Removal, and Sociolinguistic Theory", *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, Vol. 11, Nos 3-4, 2008, pp 275-314.

<sup>40</sup> Aneta Pavlenko, "Russian As a Lingua Franca", *Annual Review of Applied Linguistics*, Vol. 26, 2006, 78-99.

<sup>41</sup> Manushak Kevkhoyan, *ibid*.

Furthermore, the promotion of education in Russian language, its improving role as a lingua franca among the nations lived under Soviet rule, carried its status to the highest point so far. even higher than it's ever been. Moreover, most of the secondary and higher education were thought in Russian.<sup>42</sup> Thereby, other nationalities favored the education of Russian because of its acknowledged higher status. In the late 1970s, almost one out of two non-Russian people claimed fluency in Russian and almost 90 percent of the total population claimed knowledge of Russian.<sup>43</sup> On the other hand, Russian people did not claim any fluency or knowledge in any other national languages speaking in Soviet Union.

When we analyze the last years of the Soviet Union, we see the fact that, 30 percent of the total population in Azerbaijan claimed Russian as their native language or fluency even though the six percent of Russian population who were living in Azerbaijan at that times.<sup>44</sup> These numbers show how successful were the Soviet language policies as enhancing the status of Russian while decreasing the value of titular languages. However, it can be asserted that, as being a titular language, unlike other minority languages that were not regarded as titular, Azerbaijani language was more advantageous which enjoyed more or less some autonomy under the Soviet rule, even if it has never been treated equally with Russian.<sup>45</sup> Nevertheless, it does not make Azerbaijani language as an influential or effective. Harsh Russification policies and promotion of Soviet patriotism that was started specifically during the Stalin's era, caused a significant loss of value in Azerbaijani language. Russian preserved its status as the language of inter-ethnic communication, thus, language policies where Russian

---

<sup>42</sup> Isabelle T. Kreindler, "Soviet Language Planning since 1953", in Michael Kirkwood, *Language Planning In The Soviet Union*, London: Palgrave, 1990, pp. 46-63.

<sup>43</sup> Lenore Grenoble, *ibid.*

<sup>44</sup> Ayşe Pamir Dietrich, *ibid.*

<sup>45</sup> Aneta Pavlenko, "Russian As a Lingua Franca", *ibid.*

keeps its prominence, continued to be pursued.<sup>46</sup> Under the pressure of central government it was very hard for a titular nation to adopt its national language policy and even harder to maintain it due to the economic difficulties. Hence, these pressures were not just political but also economical. Even at the late 1980s, the position of Russian was not the subjected to any discussion. Parents continue to choose Russian over national languages. Although the end is on its way; language policy did not change. All the nations under Soviet rule were bounded somehow to centralized government which means in order to be able to survive, to maintain their economical existence and to pursue their trade relations with other states under the Soviet rule, they had to obey the commands of central government. In this context, under the influence of Russian language, Russification policies, and harsh pressure of communist party, Azerbaijani nation-building was precluded and the identity of Azerbaijani was ignored until the end of Soviet Era.

### **Nation-Building Process of the Post-Soviet Azerbaijan: Azerbaijan's Language Policies and The Other Nation-Building Aspects**

Along with the dissolution of Soviet Union, Azerbaijan has declared its independency in 1991. As a result of that, Azerbaijan Soviet Socialist Republic has become the Republic of Azerbaijan. From that time on, Azerbaijan has loaded a great amount of burden to deal with. As a matter of fact, it had to rebuild its nation and state all over. During the Soviet era, all the governmental institutions, administrative units were dependent to central government ergo communist party. Therefore, after the independency, they had to build them from the scratch. Furthermore, because of the policies during the Soviet Union, all the nations were created according to the Soviets' desires and interests. Soviets designed and invented all the nationalities.<sup>47</sup> As it has been mentioned above, culture and language of the Turkic states

---

<sup>46</sup> Isabelle T. Kreindler, *ibid*.

<sup>47</sup> Erol Kurubaş, *ibid*.



were destroyed and replaced with Russian one. Under these circumstances, Azerbaijan declared its independency. Because of the artificial nation that had been constructed by the Soviets, there was a lack of belonging and loyalty to the nationality that got independency with. In addition to that, due to the poor and incomplete nation-building policies implemented by Soviets, Azerbaijan like the other post-Soviet states, has faced with real the difficulties and complexities during their own nation-building. In this process, while trying to build their identity and nation-state, Baku maintained legacy derived from Soviet Union. During the process, it was realized that in order to achieve a successful nation-building process, they had to get rid of the Soviet impact. By doing so, they could be able to create their original shared values which makes them a nation "we-our own". On the other side of the process, whilst they were trying to advance in nation-building process, the war between Armenia and the pressure coming from Russia caused difficulties. Therefore, Azerbaijan got through this process painfully.

In brief, Azerbaijan's Nation-Building process contains several aspects: language policy, common culture, common history, ethnicity, religion, external enemy, territory, flag, and national prides.<sup>48</sup> After achieving sovereignty, they have taken great steps in these aspects. All these aspects carried a certain value for Azerbaijan nation-building process. At this point, there is a view that separates these aspects as formal (flag, national anthem and prides, common culture, common history and ethnicity) and essential elements (senses of solidarity, belonging, loyalty among the citizens).<sup>49</sup> According to that the formal elements ought to be utilized in a perfect harmony while constructing the essential aspects. This kind of nation-building method was not occurred in the example of Azerbaijan. Besides, it would not be consistent to divide or separate them as formal or essential aspects. All of them are at some point crucial without which

---

<sup>48</sup> Priyabrata Behera, *ibid.*

<sup>49</sup> Erol Kurubaş, *ibid.*

the process would not be thoroughly accomplished. Though, the carried value and the role that they have taken over during the process, indeed, changes. Therefore, in order to understand the value and the role of these aspects, they are analyzed under two parts: language policies and the others.

### **Azerbaijan's Language Policies**

After the dissolution of Soviet Union, Azerbaijan has passed through the de-Russification process. Briefly, it comprises the elimination of Russification's effects from all areas including language policies. In language policy sphere, it set forth the removal of Russian from all the official documents, communications and transactions.<sup>50</sup> Nevertheless, the amount of the Azerbaijani speaking people was decreasing. Marriages with non-Azerbaijani people was one of the reasons of such decline. The other one was the insistence of Russian people not to learn Azerbaijani which in the end, forced non-Russian people to learn Russian in order to communicate and make trade relations.

With regard to the official document on the subject of Language published by the Azerbaijan's Presidential Library, after the law that was passed in December 1991, the process of turning back to Latin alphabet from Cyrillic was initiated.<sup>51</sup> However, the transition of Azerbaijani language's alphabet from Cyrillic to Latin was highly slow. In 1992, Azerbaijan language with Latin alphabet has passed through several stages including the changing institutions names and media propaganda. In 1993, textbooks for secondary and higher education were published and language of instructions used in media was totally transformed into Azerbaijan language.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Aneta Pavlenko, "Multilingualism in Post-Soviet Countries: Language Revival, Language Removal, and Sociolinguistic Theory", *ibid.*

<sup>51</sup> "Language", Administrative Department of the President of the Republic of Azerbaijan Presidential Library, [http://files.preslib.az/projects/remz/pdf\\_en/atr\\_dil.pdf](http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_en/atr_dil.pdf)

<sup>52</sup> *Ibid.*

Moreover, utilizing Latin in official documents and media; accepting English as *Lingua Franca* instead of Russian; Latin's common tie between the North and South Azerbaijani people, supported the spread of Latin and transition process from Cyrillic.

Along with the law passed at the end of the 1992, Turkic language was accepted as the state language of the Republic of Azerbaijan.<sup>53</sup> It was not only a provision which regulates its sphere (economic, cultural, political) but also the legally determination of the status of Turkic language. It was an important step to get rid of Russian effect over the state institutions and any other sphere. However, it caused another problem in the country. Because of the close relations with Turkey, government was criticized due to encouraging Turkic policies and promoting pan-Turkic ideas, instead of emphasizing a distinct, unique Azerbaijan identity. After the acceptance of Turkic language as a state language of the Republic of Azerbaijan, oppositions ascended.

Eventually, after the constitution adopted in 12 of November 1995 and came in to force 27 of November 1995, rather than Turkic language, Azerbaijan language was accepted as the state language (Section II, Article 21).<sup>54</sup> According to the same article, speaking of another language was not forbidden either. Moreover, with respect to provisions under Section III, Article number 45, right to use of native language and to get education in native language was guaranteed. Apart from that, any kind of discrimination or limitation of rights and freedoms because of the language origin was prohibited under the 25<sup>th</sup> Article. And lastly, with regard to Section VII, 127<sup>th</sup> Article, legal rights of the people who do not speak Azerbaijani were taken under protection. In this context, it would not be wrong to posit that while governments language policy was taking Azerbaijani under protection, it was not discriminating the other languages and rights of the other language speakers.

---

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

As it has been mentioned above, the transition of alphabet from Cyrillic to Latin was very slow as it was started in 1991 and ended with the decree given by President in 2001. Until that time, it had not been used widely in the higher in education. Furthermore, even newspapers and books continued to be pressed in Cyrillic alphabet. Even the edicts that have been declared by state officials were published in Cyrillic alphabet. After the decree in 2001, transition has been completed. In short, two alphabets had been used at the same time for 10 years.

One of the main goals that the governments tried to achieve in South Caucasus, was to closing Russian schools which were remained as the ruins from Soviet Union's Russification policies.<sup>55</sup> However, Azerbaijan was an exception that kept Russian schools.<sup>56</sup> The quantity of Russian schools have not been changed significantly since the independence. The number of the pupils attending in Russian schools between the years of 2000 and 2007 were almost the same.<sup>57</sup> On the other hand, pupils attending in Azerbaijani schools were higher than before, which means that the language policy that the government maintained, enhanced the status and usage rate of the Azerbaijani language whilst it was not affecting the prevalence of Russian.

Since the decree that ended alphabet transition, the official Latin based Azerbaijani has been using in fields such as the press, books, media, and official state documents.<sup>58</sup> Russian signs and names in the country start to have been replacing by the Azerbaijani ones *e.g.* town, city or street names. Since the constitution does not restrict or discriminate the use of any other, it is accepted that the state

---

<sup>55</sup> Jamala I. Mammadova, "Language Policy in Azerbaijan toward Sustainable Change", *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 16, No. 2, 2013, pp. 68-74.

<sup>56</sup> Manushak Kevkhoyan, *ibid.*

<sup>57</sup> Ayşe Pamir Dietrich, *ibid.*

<sup>58</sup> Aneta Pavlenko, "Multilingualism in Post-Soviet Countries: Language Revival, Language Removal, and Sociolinguistic Theory", *ibid.*

language policy was not as harsh as Stalin's language policy towards other ethnic groups during the Soviet era or the Latvian's language policy against Russian after the collapse of the Soviets. The constitution allows the minority languages and Russian, however it does not ascribe Russian an official status like the Moldovans or Belorussians.<sup>59</sup> On the other side of medallion, while the state was promoting the use of Azerbaijani, it was also trying to prevent any possible uprising, conflict, or unrest among the minorities. It also tries not to take Russian Federation against them. Mainly because of two reasons: To get support in the conflict of Nagorno-Karabakh and Russian political impact over the Azerbaijan's domestic politics.

The Azerbaijani language was regarded as the most influential and improved one in the course of post-Soviet era. Along with the numerous decrees, it has improved the status of Azerbaijani and blocked Russian to become more influential. Moreover, during the following years in the post-Soviet Azerbaijan, if not immediately, the number of Russian populations living in Azerbaijan started to decrease because of enhancing status of Azerbaijani and Russian minorities lack of Azerbaijani knowledge.<sup>60</sup>

In the same vein, there are several significant days for the Azerbaijani language which are considered as the elements of the nation-building process as well (9 August 2001 the day of Azerbaijani language and alphabet; January 2004 the promoting of the publications in Azerbaijani language; 18 September 2008 financial aid for the Azerbaijani representatives in the world literature.<sup>61</sup> All of them signifies the importance of the Azerbaijani language and

---

<sup>59</sup> Ayşe Pamir Dietrich, *ibid.* See also: Aneta Pavlenko, "Russian As a Lingua Franca", *ibid.*

<sup>60</sup> Ayşe Pamir Dietrich, *ibid.*, p. 12.

<sup>61</sup> "Holidays: Excerpt From The Labor Code of The Republic of Azerbaijan", *Official web-site of the President of the Republic of Azerbaijan*, <https://static.president.az/media/W1siZiIsIjIwMTgyMDcvMjUvMnpwaWl6ZW1qb19lbmdfdmVyc2lvbl91cGRhdGUucGRmIl1d?sha=7932db49c03cbac0>.

aims to promote its status, therefore, regarded as important steps taken by the government.

Considering all the initiatives, decrees, laws, implementations over the years, government has paid serious time and attention to the language policy issue. Getting out of a serious Russification period and to satisfy the citizens demands, forced leaders to adopt such policies. Azerbaijanian people was wearisome of living under the affect or pressure of other country mostly derived from Russia, therefore, they even strongly opposed to the Turkic or Turkish affect. They realized that, adopting Turkish language would place them under the Turkish influence which was the last thing they ever wanted. Later on, the emphasis increased over the Azerbaijani language as a pure, unique and original just like the pure, unique and original Azerbaijani nation.

Language policies were at the center while implementing nation building policies. It is the mediator for citizens, indispensable tool for all the other nation-building aspects from history to culture. If a nation does not have a language and forced to live under a different of language in terms of Lingua Franca, then that nation fails to bond together. Language helps to create the notions of we and other, to provide the senses of togetherness, solidarity and loyalty which have mainly created the nation-building process. Thinking from the opposite where all the citizens speak different languages, then there cannot be nation-building process since these people cannot communicate with each other rather they would tend to create separate minor groups within each other's depending on the common language. Hence, Azerbaijanian officials were aware of that fact. They knew that in order to create their own nation, then they need a language through which the process could be completed. However, it ought to be strong, high-valued and needs to be acknowledged as privileged like the Russian in Soviet times. They need materials, documents, resources in Azerbaijanian and people wishes to learn it willingly or compulsory.

Despite all, Russian Federation's influence over Azerbaijan and Russian soft power in terms of Russian language; Russian economy and Russian literature have continued to be effective even during the de-Russification policies.<sup>62</sup> Therefore, through promoting Azerbaijani against Russian in terms of financing Azerbaijani scientists, scholars, and academics; celebrating and creating special days for Azerbaijani, they tried to limit the Russian soft power.

Language policy has taken over a number of serious tasks. In order to maintain solidarity, sense of belonging and loyalty and to create the terms or the notions of 'we' versus 'others', language policies have been used widely and effectively. Likewise, language policies implemented during post-Soviet times have played a significant role while identify and underlining who Azerbaijani is and is not. Besides, it is not only utilized to create the nations of we or others, more significantly it consolidates the place of solidarity and sense of belonging among the nations. These two aspects cannot be achieved without the proper language policy. This is one of the most crucial parts of the nation-building process. Even if it sounds easy to construct it, it is highly complicated task to achieve. It consists of two different stages, either building over the we or building against the others. The uniqueness of language policy, it functions in either way.

Furthermore, language policies effectively serve to eliminate the influence of Russian and Russification over the citizens life as they had no longer need to learn Russian to be a government official or to get a job in higher positions. Of course, it's accepted as a plus to know second language, but the same thing is prevailing in any other states in terms of English, Russian, Chinese or else. The point is there, they do not have to learn it like they used to in Soviet times.

Creating sentiments among the nation is harder than creating a nation. Think of a repressed nation for almost 80 years in which, they

---

<sup>62</sup> James Nixey, "The Long Goodbye: Waning Russian Influence in the South Caucasus and Central Asia", London: Chatham House Briefing Paper, 2012.

had exposed serious nation destroying, assimilating policies that in the end caused an emptiness about the issue of where they belong or even who are they. In this context, language policies implemented by the Azerbaijani government in the way explained above, not only provided a path and led the way, where they belong but also minimize the external influence over the nation-building or identity building process. One story short, persistence of Azerbaijani language makes the Azerbaijan a true independent nation.

### **The other Nation-Building aspects**

The other elements that have played a role in Azerbaijan's nation-building process are: Common culture, history, ethnicity, religion, external enemy, territory, flag, and national prides. In the context of Nation-building process, flag and national holidays or festivals carry quite important value. As being a sovereign, independent and unique nation; adoption of national days and festivals are an unavoidable process. After the declaration of independence, they started to celebrate 28<sup>th</sup> of May as the Republic day.<sup>63</sup> Moreover, despite the independence gained in October 1991, Russian influence and pressure continued. In addition to the aggression came from Armenia and civil war happened in 1993, President was changed and Haydar Alive took the office. Since then, 15<sup>th</sup> of June has been celebrating as the National Salvation day in Azerbaijan.<sup>64</sup> Furthermore, they adopted the 18<sup>th</sup> of October as the National Independence Day in the year of 1991.<sup>65</sup> In the sequel, anthem of Azerbaijan has been written. All these days are indicating the independence from the Soviet Union and the difference of Azerbaijani identity. The value of Azerbaijani nation and her uniqueness are being illustrated. The same point has been intended to be shown with the flag too. The current flag of Azerbaijan goes back to 1918 and after gaining the

---

<sup>63</sup> "Holidays: Excerpt From The Labor Code of The Republic of Azerbaijan", *Official web-site of the President of the Republic of Azerbaijan*, ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.



independence in 1991, it was modified. The flag of Azerbaijan contains 3 different color stripes:<sup>66</sup> Blue; red and green. The blue one symbolizes the Turkic origin; red puts forth the feature of being modern and democratic country and the green one indicates the Islamic origin, Islamic civilization that Azerbaijan belongs. Furthermore, there is crescent and eight-pointed star in flag. Former, symbolizes again the Turkic people and the latter indicates the word of Azerbaijan in old alphabet and the principles of the founder of Azerbaijan Democratic Republic (1918). After all, only by examining the flag of the Azerbaijan, lots of information can be inferred. Its flag emphasis ethnicity, Turkic origin, Islamic civilization, national prides, history and so forth. All these have an important role in the nation-building process.

Ethnic nation-building briefly puts the ethnic origins into the center of nation-building process and approaches to the nations as natural consequence of ethnic structures.<sup>67</sup> If the ethnic communities live in the same place for centuries, they most likely share the same culture, history, cultural values and religion. Therefore, ethnicity is a best way to put forth similarities and differences between them. In this context, while nation builders are constructing a nation, they choose the ethnic identity that they belong. However, it does not necessarily mean that all the nation-building process have to be ethnic. In the case of Azerbaijan, there is an ethnic nation-building process but not based on the claims that we share the same ancestors, though they used the Turkic origin as an aspect, it did not shape the whole process according. It was mainly based on language and culture. The notions of we and others, are the necessary part of that kind of nation-building process which have been created by these two aspects. Even though their flag emphasize over Islam and Turkic origins, it was not the main case at first because, if they build

---

<sup>66</sup> "98-year old national flag: a source of national pride", *Azernews*, 9 November 2016.

<sup>67</sup> Anthony D. Smith, *Ethnic Origins of Nations*, New Jersey: Wiley-Blackwell, 1988, pp. 249-264.

their nation over the Turkic aspects, then they cannot separate themselves from the other Turkic origin countries.<sup>68</sup> Islamic and Turkic identity are still regarded as supra-identity and preserves its importance but rather than Turkic, Islamic identity was preferred during the nation-building as we can inferred from the oppositions that were occurred against the adoption of Turkic language mentioned above.

While constructing the notions of we and others as enemies, Armenians and the Russians are accepted as the others. In case of ethnic nation-building process, the identity of others as significant as the identity of us. As a matter of fact, nations are constructing against them, hence identifying the external enemy is very crucial. The Nagorno-Karabakh conflict between Armenia is the perfect example to illustrate external enemy. Because of Karabakh, unrests began even the Soviet times before it had been abolished. When Azerbaijan declared her independence, Karabakh was the main conflict that they were dealing with. It was located in its territory and territorial integrity is crucial for nations and states, therefore, it is nothing more than a natural consequence. While identifying other in nation-building process, basically Karabakh conflict was guided them. Eventually, all these factors played a certain role in the Azerbaijan's nation-building and contributed to the process without a doubt.

## Conclusion

Starting from the language policies implemented in Soviet Union as a part of their different political and economic interests, they had crucial effects over the Azerbaijani identity and Azerbaijan's nation-building process. The purpose of creating Soviet man, constructing different nations under the aim of divide and rule, were ruined the nations living under the Soviet rule. Along with the Lenin's language policies, and Stalin's harsh language planning under the Russification policies, the national identities were destroyed,

---

<sup>68</sup> Erol Kurubaş, *ibid.*

common culture was seriously damaged and replaced with Russian ones. During the 80 years, Azerbaijan's alphabets changed three times. People struggled with the learning new scripts. Families had to choose Russian over Azerbaijan's national language. Students who wanted to learn his/her national language, had to learn two different scripts. When the time came and the Soviet Union collapsed, Azerbaijan was left with a country without a nation. Nation consciousness were backwards. They were living a state that they had never felt fully bonded and connected. Loyalty was backward as well.

In this context, Azerbaijan was faced with obligation of proper nation-building which could eliminate all the aspects brought by Russification, bring stability and peace, provide solidarity and togetherness and eventually maintain the development of the Azerbaijani nation. In this nation-building process, there were several factors that been utilized serving for the mentioned purposes. They all had contributions over the process without a doubt in one way or another. But there was one other factor namely, language policy which have been the key factor in Azerbaijan nation-building process. The other factors namely common culture, history, ethnicity, religion, external enemy, territory, flag and national prides were maintaining and consolidating the role of language policies and nation-building process. In the meantime, language policies were at center while implementing the ethnic nationalism (not literally, not based on common ancestors or Turkic blood), creating the notions of we and other, providing the senses of togetherness, solidarity and loyalty which have mainly created the process. On the other hand, these policies were eliminating Russian effects and were promoting the nations development. As a conclusion, language policies were the key factor in Azerbaijan's nation-building process and were in a great harmony with of all the other factors of the process.

## Bibliography

- Bardziński, F. (2013). "The Concept of the 'New Soviet Man' As a Eugenic Project: Eugenics in Soviet Russia after World War II". *Ethics in Progress*, 4(1): 57-81.
- Behera, P. (2008). "Nation-Building Process in the Transcaucasus: A Case Study of Azerbaijan". (Ph.D. Dissertation), The Centre for Russian and Central Asian Studies in Jawaharlal Nehru University, New Delhi.
- Bonvillain, N. (2016). *The Routledge Handbook of Linguistic Anthropology*. New York: Routledge.
- Crisp, S. (1990). "Soviet Language Planning 1917-53". *Language Planning in The Soviet Union*. M. Kirkwood (Ed.). London: Palgrave, 23-45.
- Dietrich, A. P. (2005). "Language policy and the status of Russian in the Soviet Union and the successor states outside the Russian Federation". *Australian Slavonic and East European Studies*, 19(1-2): 1-27.
- Freni, S. (2013). "The Soviet Nationality Policy in Central Asia". *Inquiries Journal*, 5(3): 1-3.
- Grenoble, L. (2003). *Language policy in the Soviet Union*. Dordrecht: Kluwer.
- Hunter, S. (2001). "Religion, Politics, and Security in Central Asia". *SAIS Review*, 21(2): 23-45.
- Karakılıç, C. and Aydın, O. (2010). "Azerbaycan'daki Latin Alfabesi Tartışmalarına Türkiye'deki Azerbaycan Matbuatının Bakışı 1923-1930 (The View of Azerbaijani Press in Turkey Over The Dispute of Latin Alphabet in Azerbaijan 1923-1930)". *Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 17(43): 181-203.
- Karaman, E. (2010). "Dünden Bugüne Azerbaycan'da Alfabe (Alphabet in Azerbaijan from Past to Present)". *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 5(2): 130-143.
- Kerimli, Latif, "Azerbaycan'da Dil Siyaseti: Alfabe ve İmlâ Meseleleri Tarihinden I (Language Politics in Azerbaijan: History of Alphabet and Spelling Issues I)", *Türk Dünyası Dil ve Edebiyat Dergisi*, 14(14): 273-288.
- Kevkhoyan, M. (2012). *Politics of national languages in the South Caucasus after 1991*. (M.A. Thesis), Nationalism Studies Program of Central European University, Budapest.
- Kirkwood, M. (1991). "Glasnost, 'the National Question' and Soviet Language Policy". *Soviet Studies*, 43(1): 61-81.
- Kreindler, I. T. (1990). "Soviet Language Planning since 1953". *Language Planning in The Soviet Union*. M. Kirkwood (Ed.). London: Palgrave, 46-63.

- Kurubaş, E. (2006). "SSCB Sonrası Türk Cumhuriyetlerinde Yeni Uluslaşma Süreçleri Üzerine Bir Değerlendirme (An Evaluation on the New Nationalization Processes in the Turkish Republics After the USSR)". *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 2(5): 112-133.
- Landau, J. M. (1996). "Language and Ethnopolitics in the ex-Soviet Muslim Republics". *Language and Identity in the Middle East and North Africa*. Y. Suleiman (Ed.). Richmond: Curzon Press.
- Mammadova, J. I. (2013). "Language Policy in Azerbaijan toward Sustainable Change". *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences*, 16(2): 68-74.
- Nixey, J. (2012). "The Long Goodbye: Waning Russian Influence in the South Caucasus and Central Asia". London: Chatham House Briefing Paper.
- Pavlenko, A. (2006). "Russian As a Lingua Franca". *Annual Review of Applied Linguistics*, (26): 78-99.
- Pavlenko, A. (2008). "Multilingualism in Post-Soviet Countries: Language Revival, Language Removal, and Sociolinguistic Theory". *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 11(3-4): 275-314.
- Safran, W. (2005). "Language and nation-building in Israel: Hebrew and its rivals". *Nations and Nationalism*, 11(1): 43-63.
- Shohamy, E. G. (2006). *Language Policy: Hidden Agendas and New Approaches*. Oxfordshire: Routledge.
- Showalter, Monica, "Lenin Used Cultural Propaganda to Create A 'New Soviet Man'". *Investor's Business Daily*, 10 February 2013, <https://www.investors.com/politics/commentary/lenins-failed-policies-led-to-economic-collapse/>.
- Smith, A. D. (1998). *Ethnic Origins of Nations*. New Jersey: Wiley-Blackwell.
- Spolsky, B. (2004). *Language Policy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Tollefson, J. W. (2006). "Critical Theory in Language Policy". *An Introduction to Language Policy: Theory and Method*. T. Ricento (Ed.). Malden: Blackwell.
- Wright, S. (2003). *Language Policy and Language Planning: From Nationalism to Globalisation*. London: Palgrave.
- "98-year-old national flag: a source of national pride", *Azernews*, 9 November 2016, <https://www.azernews.az/nation/104624.html>
- "Holidays: Excerpt from The Labor Code of The Republic of Azerbaijan", *Official web-site of the President of the Republic of Azerbaijan*, <https://static.president.az/media/W1siZiIsIjIwMTg0MDcvMjUvMnpw aW16ZW1qb19lbmdfdmVyc2lvd191cGRhdGUucGRml1d?sha=7932db49c03cbac0>

“Language”, *Administrative Department of the President of the Republic of Azerbaijan Presidential Library*,

[http://files.preslib.az/projects/remz/pdf\\_en/atr\\_dil.pdf](http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_en/atr_dil.pdf)

“Language”, Cambridge Dictionary,

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/language>

# KONSTRÜKTİVİST BAĞLAMDA DEVRİM ÖNCESİ VE SONRASI İRAN'DA DEVLET VE DIŞ POLİTİKA OLUŞUMUNU ETKİLEYEN FAKTÖRLER

**Engin KOÇ**

Dr. Öğr. Üyesi, Bursa Teknik Üniv. Uluslararası İlişkiler Bölümü  
[engin.koc@btu.edu.tr](mailto:engin.koc@btu.edu.tr)

## Özet

Bu çalışmada devrim öncesi ve sonrası İran'da devlet, devlet kimliği ve devletin ana akım yönelimleri konstrüktivist teori bağlamında analiz edilecektir. Öncelikle Kaçarların son döneminde İran devlet ve bürokrasisinin içerisinde bulunduğu trajik durumun Şah dönemine olan etkisi, Şah döneminde devlet yapılanması, iç ve dış politik yönelimlerinin İran devrimine ve sonrasında süreci etkisi irdelenecektir. Çalışmanın amacı, modern İran devletinin değişim sürecindeki kırılımları tespit etmek ve bunların devlet kimliğinin değişimi açısından ne gibi sonuçlar doğurduğunu incelemektir.

**Anahtar Kelimeler:** İran, Konstrüktivizm, Devlet Kimliği, İran Devrimi, Velayet-i Fakih

## Abstract

In this study, state, state identity and mainstream movements in Iran, will be analyzed in the context of constructivist theory. First of all, Iran's bureaucracy in the last period of the Qajars, which was in a tragical situation, will be examined. Henceforth, not only influence of the state structure in the Shah period, but also domestic and foreign political tendencies before and after the Iranian revolution will be examined. The aim of this study is to identify the breakpoints of the modern Iranian state and analyze the consequences of these breakpoints in terms of the transformation of state identity.

**Keywords:** Iran, Constructivism, State Identity, Iranian Revolution, Vilayet-i Faqih

## Giriş

Konstrüktivistler, hem neorealistlerin hem de neoliberallerin rasyonalist bakış açılarını uluslararası ilişkiler ve devletlerin dış politikalarının anlaşılmasında eksik görmektedirler. Konstrüktivistlere göre uluslararası ilişkilerin tesisi oldukça karmaşıktır. Devletlerarası ilişkilerin belirlenmesinde sadece maddî yapılar etkili olmamakta bunun yanında devletlerin çıkarlarının ve eylemlerinin oluşturulmasında sahip olunan kimliğin çok önemli bir rolü bulunmaktadır (Price and Smit, 1998: 259). Konstrüktivizmin hem maddî hem de normatif yapıların uluslararası ilişkileri anlamadaki müsterek etkisi ve kimlik-çıkların verili olmaması kendisini diğer uluslararası ilişkiler teorilerinden ayıran en önemli özelliğdir.

Konstrüktivizm'in uluslararası ilişkiler çalışmalarındaki temel görüşleri özetle şunlardır: 1) Realizmde de olduğu gibi uluslararası sistemin en önemli aktörü devletlerdir. 2) Uluslararası sistemdeki aktörler (devletler) maddi öğelerin yanında kompleks bir şekilde normatif ve sosyal unsurlardan oluşmaktadır. 3) Devletlerin sahip oldukları kurumsal kimlik ve çıkarların belirlenmesinde yapı ve failer tarafından inşa edilmekte ve zaman içerisinde değişim göstermektedir (Wendt, 2016: 243; Wendt, 1996: 48). Bunun yanında, Rasyonalist teorilerden farklı olarak Konstrüktivist teori çerçevesinden bakıldığında uluslararası ilişkiler literatüründe kullanılan güç dengesi kavramı tarafların ben ve öteki algısına yönelik kimlikleri ile şekillenmekte ve devletlerin birbirlerine yönelik oluşturduğu kimlik tanımlaması değiştiği durumda güç dengesine yönelik ilişkilerde değişecektir (Rumelili, 2014: 154). Bu da bize uluslararası ilişkilerde dış politika, dostlukların ve düşmanlıkların kimliğin belirleyici role sahip olduğu çıkarlar çerçevesinde değiştiğini göstermektedir.

Uluslararası ilişkilerin en önemli aktörlerinden olan devletlerin kendilerine has diyebileceğimiz sonradan kazanılan yani verili ve sabit şekli olmayan, sınırları içerisinde bulunan halkların sahip olduğu ve özdeşleştiği etnisite, din ve mezhepten oldukça farklı özelliklere sahip kurumsal nitelikte kimliklere sahip olmaktadır



(Rumelili, 2014: 159). Onuf'a göre ise insanlar ve toplumlar birbirlerini dönüşümlü ve sürekli olarak inşa etmektedirler (Onuf, 2013: 4). Devletler kendi vatandaşlarının kimliklerini farklı bir şekilde inşa etmeye çalışırken vatandaşlar da dönüşümlü olarak devletlerinin kimliğini inşa etmektedirler. Gerek devletler gerek bireyler kimlik kazandırma süreçlerinde rızaya dayalı yöntemler kullanabilirken baskı ve zora dayalı yöntemler de kullanabilmektedir.

Devletler kimliklerini inşa ederken rakip devletlerin etkileşimleri de önemli bir etken olmaktadır. Devletler aynı zamanda inşa ettiği kimliklerine uygun olarak real çıkarlarını ve özgün dış politikalarını da belirlemektedir. Bir devlet komşularına karşı barışçıl bir kimliğe sahip olduğunda barışçıl politika yürütmeyi tercih edecektir. Saldırgan devlet kimliğine sahip olduğu durumda ise ofansif askeri gücünün artmasını öncelik olarak alacak ve revizyonist politikalar izleyecektir (Demirtaş, 2014: 160). Konstruktivistler devletin çıkarlarına zıt hareket eden dış aktörlerin belirlenmesinde uluslar arası sistemdeki anarşiden ziyade rakip devletlerin sahip oldukları ve öne sürdükleri kimliklerinden kaynaklandığını düşünmektedir (Barnett, 2014: 446).

Devletlerin içselleştirdikleri sistemi sürdürebilmek için bazı normatif değerlere sahip olmaları gerekmektedir (Halliday, 2008: 17). Devletlerin sahip oldukları bu değerler ideolojiler, genel yönelimleri, dış politika ayrıcalıkları ve benimsedikleri rejim çeşitleri olabileceği gibi devletlerin sahip oldukları kurumsal kimliklerde olabilmektedir. Devletlerin davranışlarını etkileyen bir diğer önemli faktör ise geçmişte elde ettiği travmatik tecrübelerdir. Bu travmatik tecrübeler, gerek devletlerin kurumsal yapıları gerekse de halkları tarafından her dönem canlı tutulmaya çalışılmakta ve dış politika ve devlet kimliğini derinden etkileyen faktörler arasında yer almaktadır. Çalışma'nın ilerleyen satırlarında da görüleceği gibi İran bu tezin hipotezi olması açısından oldukça önemli bir örnek olmaktadır. Binlerce yıllık devlet geleneği, Ortadoğu'daki birçok milleti etkileyen kültürü, Şii dünyanın mümessili olması ve işgal ve devrimlerle geçen siyasî hayatı modern İran'ın devlet kimliğini ve

değişimini anlamada hangi faktörlerin etkili olduğunu anlamaya yönelik bu çalışmanın temel motivasyonunu oluşturan unsurlardır. Çalışma, konstrüktivist teori çerçevesinde devlet kimliğinin uluslararası ilişkiler çalışmalarında ne anlama geldiği, hangi faktörleri içerdiği, dış politikayı nasıl etkilediğini İran devletinin devrim öncesi ve sonrasında bölge ülkeleri ve süper güçler ile ilişkilerinde nasıl bir rol oynadığını analiz etmeyi amaçlamaktadır.

### **Şah Dönemi İran Devlet Kimliğine Etki Eden Faktörler**

20. yüzyıl başlarında Kaçar Savaş Bakanlığına ait 200.000 kişilik ordu olduğu söylene de düzenli ücretli ve disiplinli ordu ancak 8.000 kişilikti. Nasreddin Şah bu gerçeği “ne doğru dürüst bir ordum var ne de disiplinli bir orduya teslim edebileceğim cephanem var” diyerek dile getirmiştir. 1834 yılında İran’da Adalet Bakanlığı kurulmuş fakat adli kontroller sadece Tahran merkezde etkili olabilmektedir. Bundan dolayı hukuki sorunların çözümünde halk klan şefleri, ihtiyar heyetleri, localar ve mollalar tarafından çözülmüyordu (Abrahamian, 2008: 12-13).

Şii Ulema ayrıca İran toplumunda geniş topraklara ve vakıf arazi-mülklerine sahiptir. Bunun yanında büyük âlimlerin “merci-i taklid” olması hukuki ve siyasi güç sahibi olmalarını da kolaylaştırmıştır. Ulemanın “khoms ve zekât” toplaması ulemayı ekonomik güç elde etmesini sağlamıştır. Bu da ulemanın merkezi hükümetten ayrı bir birim olmasını kolaylaştırmıştır (Abrahamian, 2008: 15). Şah’ın vatandaştan vergi toplaması Kaçarlarda oldukça müşkülâtli bir problem olurken aynı dönemde ulemalar halktan zekât ve bağış toplaması ve bu paralar ile kendilerine tabi örgütlenmeler olan medreseleri idare ederek devletin gücünün zafiyetini teşhir etmiştir. Bu da Nasrettin Şah döneminde olduğu gibi zaman zaman ulema ile siyasi idarenin arasından açılmasına neden olmaktadır (Cleveland, 2008: 128). Şah, yabancı ülkelere kontrolsüz bir şekilde borç alması ve buna karşılık İran kaynaklarını dış güçlere sunmasına muhtemel Şii ruhban sınıfından gelecek tepkileri önlemek için Şii ulemalara maddi yardımlarda bulunmuş ve ülkede yaşayan

Bahailere yapılan baskıları görmezden gelmiş hatta Şii ulemayı desteklenmiştir (Dabashi, 2008: 94).

İran tarihindeki kritik olaylardan ikisi muhakkak 1813 Gülistan Antlaşması ve 1828 Türkmençayı Antlaşmasıdır. İranlılar bu antlaşmalar ile sahip olduğu toprakların büyük bir bölümünü kaybetmiş ve emperyalist devletlerin İran'da ki nüfuzu güçlenmesi ile toprak bütünlüğünü bozduğu gibi ülkenin egemenliğini de tehlikeye atmıştır (Alemdari, 2009: 17). Bu anlaşmalar ile İran, İngiltere ve Rusya arasındaki eşitler mücadelesi İngiltere ve Rusya'nın İran karşısında eşitler üstü olan bir konsensüse çevrilmiştir. İngiltere ve Rusya için İran toprakları uluslararası ilişkileri anlamada günümüzde de kullanılan bir "Büyük Oyun" alanına dönüşmüştür. İran ulusal gururunun zedelenmesinde çok önemli bir etkisi olan bu dönem gerek devrim öncesi gerekse devrim sonrası İran devlet kimliğinde yabancı büyük emperyalist güçlere karşı İran halkının duyduğu negatif algının en büyük tezahürü olmaktadır.

1872 yılında İngiliz Reuters telgraf şirketine İran'ın sahip olduğu ekonomik ve madeni kaynakları geliştirmek ve Hindistan yoluna eklenilebilecek demiryolu inşa etme imtiyazı verilmiştir (Lewis, 1995: 336). Bu imtiyaz Batılılara karşı verilen en geniş imtiyaz olarak bilinmek ile birlikte imtiyazı elde eden başta İngiliz ve Ruslar bu imtiyazı İran'a demir yolu inşa etmekten ziyade birbirlerinin demiryolu ve diğer projelerini engellemek için kullanmışlardır. Ne var ki bu emir yolu 1938 yılında tamamlanmıştır (Bozan, 2007: 47). Ortadoğu'da 1901 de İran ile İngiltere arasında imzalanan "D'arcy Petrol İmtiyazı" ilk petrol imtiyazı İran kaynakları üzerinde yabancı işgalinin hukuki belgesi niteliğini kazanmıştır. Bu imtiyaz ile birlikte İngilizler Pers İmparatorluğunun bütün topraklarında altmış yıllığına petrol ve diğer doğal kaynakları çıkarma, işleme ve dünya piyasalarına arz etme imkânı bulunmuştur (Gelvin, 2016: 194). İran parasının giderek değer kaybına uğraması halkı ekonomik anlamda daha zor bir sürece sokarken Kaçar Şahını da daha fazla İngiltere ve Rusya'ya bağlamıştır.

## Rıza Şah Dönemi İran Devlet Kimliği

Rıza Şah, Kaçarlar'dan devir alınan Tahran sınırları haricinde otoritesi olmayan bir devleti oldukça kapsamlı ülke sınırları içerisinde kısmen egemen bir yapıya dönüştürmeyi başarabilmiştir. Petrol gelirlerinin de artması ile birlikte 1921'de İran ordusunda 22.000 asker var iken 1941 yılına gelindiğinde bu sayı İran 127.000 kişilik bir düzenli orduya ve 90.000 kişilik devlet memuruna yükselmiştir (Abrahamian, 2008: 67). 1924'ten itibaren Yurtdışına askeri eğitim almak için subay göndermeye başladı silahlanma kanallarını olabildiğince çoğaltmaya çalışmıştır (Arjomand, 1988: 60-61). 1926'da çıkarılan bir kanun ile erkeklere iki yıl zorunlu askerlik hizmeti getirilmişti. Şah insan unsurunu elde ettikten sonra hava, kara ve deniz birliklerinden oluşan yüz bin kişilik bir ordu kurdu. Şah subaylar ile yakın ilişki kurarak ordunun gücünü kendi gücü olarak kullanmak istemiştir (Cleveland,2008: 210).

Rıza Han, İran toplumunda Rusya ve İngiltere tarafından işgal ve verilen imtiyazlardan kaynaklanan ulusal ezilmişliğin İran millî kimliğine dönüş ve İran milliyetçiliği ile giderebileceğini farkındaydı. Bu da İran milliyetçiliğinin temellerinin 19. yüzyılda atıldığını göster-mektedir (Sarıkaya, 2011: 5). 21 Mart 1935 tarihinde Rıza Şah ülkenin ismi "İran" yani Aryanların ülkesi olarak değiştirilmiştir. Rıza Şah Fars milliyetçiliği politikaları çerçevesinde ideolojik eğitim ve kültür inşa etme politikalarına yönelmiş bu şekilde Rıza Han'ın yeni devletinin sistemi geniş kitlelere tarafından benimsenmesi sağlanılmıştır (Caner, 2012: 34). Kaçarlara ait izleri devlet ve toplumdan silmek isteyen Şah, geçmişte İran halkının yaşadığı olumsuz olaylar ve maruz kaldığı kötü durumların temel müsebbibi olarak Kaçar Hanedanlığını ve zayıf devlet otoritesini göstermiştir.

Rıza Şah şahsî yaşamında basit bir kişilik ve olağan üstü karizmatik bir yöne sahip değildi. Bununla birlikte bir ideolog da değildi onun önem verdiği şeyler düzen, disiplin ve devletin gücüydü. Şah kendi monarşisini devlet ve İran ulusu ile özdeşleştirmeye çalışıyordu (Abrahamian, 2008: 66). Şah, Fransız eğitim

modelini İran'da uygulamaya çalıştı. Milliyetçilik, laiklik ve merkeziyetçi eğitim sisteminin tesis edilmesi ile birlikte devlet ve şah birlikteliği vatandaş nazarında tesis edilmekteydi (Garthwaite, 2016: 210). Rıza Han, İran'da modern devlet sistemini kurmak için Mustafa Kemal'den esinlenerek özellikle üç değişim eğilimini benimsemiştir. Bunlar devletçilik, laiklik ve milliyetçiliktir. Fakat Mustafa Kemal tarafından benimsenilen halkçılık ise Rıza Han tarafından benimsenmemiştir (Atabaki 2012: 43).

İşin ilginç tarafı Şah Rıza'nın tahta çıkması ve merkezi bir hükümet oluşturma çabalarında ulema sınıfının desteği göz ardı edilmemesi gerektir. Geleneksel olarak yabancıların tahakkümüne karşı olan İran uleması geçmiş yüzyıldan da tecrübeli olduğu için Rıza Şah gibi birinin İran tahtına oturmasını olumlu karşılamaktadırlar (Zirinsky, 1992: 658). Şah'ın hanedanlık kurmasını da birçok ulema tarafından desteklenmiştir. Bunun en önemli nedeni İran'ın bir cumhuriyet olması durumunda kendisine Türkiye'yi örnek alacağı ve laikliğin İran toplumunda daha hızlı bir şekilde artma endişesi olmuştur. Bunun ile birlikte Şah Rıza Han'ın İran'da kendi gücünü oluşturması ile birlikte Şii ulema kontrollü bir şekilde devlet tarafından bastırılmaya çalışılmıştır.

Şah Rıza kendisine kadar fiilen kullanılan dışişleri, içişleri, maliye ve adalet bakanlığına sanayi, yol ve tarım bakanlıklarını da eklemiştir. Rıza şah tahtı bıraktığında İran'da on bir adet bakanlık bulunmaktaydı. Ayrıca Eyalet, Vilayet, İlçe, belediye ve kazalara bölünen bir idari yapı koyarak devlet elinin ülke topraklarının en ücra köşesine kadar gitmesini sağlamıştır (Abrahamian, 2008: 70). Şah, ülkedeki yabancı etkisini kırmak amacıyla İngiltere'nin para basan bankası Imperial Bank'ı kapatarak İran Milli Bankasını kurmuştur. Bunun ile birlikte Şah, yavaş yavaş ülkenin önemli gelirlerini oluşturan gümrükleri de eline almıştır. Yabancıların mal ve toprak satın almasına da kota getiren Şah, millileşme prog-ramlarını uygulamaya çalışmıştır (Albayrak, 2014: 139).

Rıza Han iktidara gelir gelmez ülkeyi nasıl bir rejim ve sistem ile yöneteceğine ilişkin sorunlar ile karşılaşmıştı. Modern bir toplum kurmak hatta cumhuriyet sistemine geçmek kısa dönem Rıza Han'ın fikrinde yer işgal etse de en temel amaç olarak merkezi devlet yapısının güçlendirilmesi bunun içinde farklı etnik ve kabilesel bağlardan kaynaklanan bölünmüşlüğe son vermek istemiştir. Bu politikayı izlemesinin en temel nedeni İran'ın mevcut yapısının her dönem yabancı müdahaleye açık bir yapı olduğu iddiası olmuştur (Caner, 2012: 26-27). 1926 yılından sonra merkez ve taşra arasındaki denge merkez adına güçlenmiştir. Devlet otoritesi artarken ordunun merkezi ve yerel yönetimlerdeki sivil bürokrasi nazarındaki etkisi de paralel bir şekilde artmıştır (Cronin, 2012: 145). Şah, Kaçarların aşiretlere hâkim olamamasının merkezi otoriteye zarar verdiğinin farkındaydı. Kendiside aynı hatayı yapmamak için aşiretleri kontrol altına almaya çalıştı. Aşiretlerin silahları toplanılmaya, kırsalda yaşayanların şehirlere göç ettirilmesi teşvik edildi bazen de şiddet ile gerçekleştirildi, düzensiz göçler engellenmeye çalışılarak merkezi otorite güçlendirilmeye çalışılmıştır (Cleveland, 2008: 210).

Rıza Şah ilerleyen süreçte İran toplumunu derinden etkileyecek birçok radikal değişiklikler gerçekleştirmiştir. İran'a yüzyıllardır kullanılan ay takvimini kaldırılıp, Perslerin kullandığı güneş takvimini getirdi, kıyafet kanunu ile kadın ve erkeklerin giyecekleri kıyafetleri belirledi (Chebabi, 2012: 189-214). Rıza Şah özellikle kıyık kıyafet kanunu, eğitim ve hukuk reformu gibi uygulamalar ile İran toplumunda farklı etnik ve dini grupların kimliği ile birlikte özerkliğin de değişim göstermesini sağlamıştır (Garthwaite, 2016: 211). Şah, dindarlığın kamusal alanda yavaş yavaş ortadan kaldırılması amacıyla dini ayinler, anma etkinlikleri hatta Kербela etkinliklerini yasaklamıştır. Bunun ile birlikte İran'dan Şah'ın Necef ve Kербela şehirlerine gitmek isteyen hacı adaylarına da dolaylı yollardan engel olmaya çalışmıştır (Gelvin, 2016: 239). 1928 yılında Rıza Han İran'da medeni kanun uygulamalarını gerçekleştirerek din adamlarının hukukun belirleyiciliğindeki rolünü kısıtlamayı

başarmıştır. Bu da Rıza Han'ın İran'da ki dindar ve muhafazakâr kitleler tarafından din düşmanı olarak algılanmasına neden olmuştur (Lee, 2014: 177).

Hukuki açıdan ulemanın rolü sadece aile hukukunun bir kısmına giren konular ile sınırlandırılarak devletten ücretini alan laik memurların görev alanları genişletmiştir. 1936'da yeni devlet mahkemeleri kuruluş, Tahran Üniversitesinde hukuk fakültesi kurularak ulema sistemin dışına atılma girişimi hızlandırılmıştır (Cleveland, 2008: 211). Muhammed Rıza, İranlıları eğitim yolu ile laikleştirmek istediye de sadece kendine yakın elit kesimi laikleştirdiğini söyleyebiliriz. Bu da laikler ve muhazakarlar arasında kutuplaşmayı ortaya çıkarmıştır (Hüseyin, 2009: 78). Şah İran'ı modernleştirirken İran halkına baskı uygulayarak bunu yapmaya çalışmıştır. Bütün gücü ve ekonomiyi elinde tutan Şah, insan hakları ve fikir özgürlüğü gibi konularda oldukça başarısız olmuştur (Şen, 2016: 76).

Almanya'da Nasyonlistlerin iktidara gelmesi İran'da Şah'ı oldukça etkilemiştir. Şah Rıza Almanların "Ari Irk" söylemi, iktisadi ve mimari yapılar dâhil olmak üzere Almanlara yakınlaşmıştır. Bu dönemde inşa edilen devlet daireleri Pers-Sasani dönemlerini hatırlatan figürler ve mimari ile donatılmıştır. Şah'ın İngiltere ve Rusya arasındaki dengeyi kaybederek Almanlara yakınlaşması (Yeğin, 2013: 23), II. Dünya Savaşı'na doğru Almanların İran'da giderek güçlenmesi ve Rıza Han'ın Almanlar ile yakın ilişki içerisinde olması nedeni ile 1941 yılında İran, İngiltere ve Sovyetlerin ortak işgaline maruz kalmıştır. İşgal sonrasında sürgüne gönderilen Rıza Han yerine oğlu Muhammed Rıza İran tahtına oturtulmuştur. İran'ın hem I hem de II Dünya Savaşında işgale uğraması ve bağımsızlığının tehlikede olması İran ulus gururunun tekrardan derin bir şekilde incinmesine neden olmuştur (Keynoush, 2016: 42). 1941 sonrası dönem İran devletinin modernleşme programların yoğunlaştığı bir dönem olmak ile birlikte özellikle milliyetçi ve Marksist gruplarda yer altında dahi olsa güçlenmiştir.

## Muhammed Rıza Şah Dönemi İran Devlet Kimliği

Muhammed Rıza Şah, babasının ulema ve dinî gruplara olan hoşnutsuz yaklaşımını yumuşatmış, hac ve dinî törenlere ilişkin yapılan kısıtlamaları kaldırmıştır. Ramazan ayında İslami kurallara uyulmasını dikkate almasını bildirmiş ve bu vesile ile ulema ile arası bozuk olan rejimin ilişkilerini normalleştirmeye çalışmıştır (Afkhami, 2009: 61). Şah, İran'da ki Şii ulemayı Sovyet desteği ile güçlenen yerel sol/komünist grup olan Tudeh'e karşı da bir denge unsuru olarak görmüştür. Şah, dinî grup ve kurumları sınırlı bir şekilde destekleyerek hem dindar insanların hem de din adamlarının desteğini kazanmayı çalışmıştır (Mahdavi, 2013: 182). Tudeh Partisi, modern İran tarihinde oldukça müstesna bir yere sahip olmuş olup, İngilizlerin İran'daki petrol imtiyazına ilk kez karşı çıkan ve petrolün millileştirilmesini de savunan ilk siyasî parti olmuştur (Abrahamian, 2008: 113). Fakat partinin Sovyetler tarafından desteklenmesi hem Şah'ı hem de İran üzerinde güçlü etkisi olan İngiltere ve ABD'yi oldukça rahatsız etmiştir.

1914-1950 arası İran ve Avrupalı devletlerin ilişkileri tek taraflı saygı, beklenti ve çıkarlar ile sınırlı kalmıştır. Bu da İran toplumunu huzursuz eden ve içten içe aşığıl原因 bir olgu olmuştur. Toplumun büyük kısmı bu halin faturasını şah ve yakın adamlarına kesmiştir. Siyasî platformlarda bu huzursuzluğu ifade eden Muhammed Musaddık, 1949 yılında farklı görüşe sahip bir ittifak ile Mili Cephe'yi kurmuş, 1950-1953 yılları arasında İran'ı bu bağımlılık ve ikilikten kurtulmak için mücadele vermiştir (Cleveland, 2008: 322-323). Musaddık daha fazla özgürlük ve monarşinin sınırlandırılmasını istemiştir. (Gündoğan, 2010: 95). 1951'de başbakan olan Musaddık, İngilizlerin İran petrolü üzerindeki sömürgeci denetimin kaldırılmasını ve petrolün millileştirilmesini savunmuştur (Dabashi, 2008: 140).

Büyük enerji şirketleri ve enerji kaynakları ile ilgilenen uluslararası örgütlerin yayınladıkları hidrokarbon kaynakları raporlarında İran, sahip olduğu petrol ve doğal gaz ile birçok ülkeyi



kıskandırmaktaydı. Bunun İran'a çok faydası olması gerektiği düşünülürken bu kaynaklar bazı dönemlerde İran'ı çok zor durumlara da düşürmüştür (Çıtak, 2011: 161). Musaddık ulusal hükümetinin İran petrollerini millileştirdiğini ilan etmesi ile birlikte İngiltere, İran petrollerine yönelik global bir ambargo çağrısında bulunmuş ve 1952 Ekim'de Tahran-Londra diplomatik ilişkileri kesilmesini sonuç vermiştir. İran'a petrol ambargosu uygulanması ile ekonomik açıdan İran halkı zarar görmek ile birlikte Şah'ta kısa vadeli olarak ülkeyi terk etmiştir. İran ve Amerikan diplomatları İran'ın kaybedilmesini göze alamadıkları için demokratik yöntemler ile deviremedikleri Musaddık'ı komplolar ile devirmeye çalışmış ve başarılı da olmuşlardır.

ABD 1953'te Başbakan Muhammed Musaddık hükümetini devirerek İran'ın demokratik bir ülke olma umudunu ortadan kaldırdı, otokratik Şah'ı tahta geri getirmesi ve çeyrek asırdır ülkeye hâkim olması nedeniyle İran'ın ortak hafızasına ABD bir düşman imge olarak yer almıştı (Ramazani, 2012). İngiltere ve ABD destekli darbe ile devrilen Musaddık ardından Şah, İngiltere ile yeni bir petrol imtiyazı imzalamak ile kalmamış muhalefetin üzerine de olabildiğince sert şekilde çıkmış ve ezmiştir (Sander, 2009: 263). Şah Muhammed Rıza ise, darbe sonrasında babasının kaldığı yerden devam ederek rejim aleyhine çalışan gruplara baskı uygulamaya devam etmiştir (Garthwaite, 2016: 203). İranlılar tarafından ABD'nin sevilmemesinin en büyük nedeni 1953 yılında Musaddık'ın ABD ve İngiltere ortak darbesi ile devrilirken diktatör olan Şah'ın desteklenmesi İran toplumunda anti Amerikancılığın yükselmesinin en büyük nedenleri olmuştur. İleriki dönemlerde İran-İrak Savaşında ABD'nin Irak'ı desteklemesi ve bu desteğin İran'a ölümcül darbeler vurması nedeni ile Humeyni tarafından gelecekte ABD "Büyük Şeytan" olarak isimlendirilecektir (Brown, 2000: 161-162).

Musaddık darbesi sonrası ABD'ye daha da bağımlı hale gelen Şah, ABD'nin gözetiminde 1955 yılında kurulan Bağdat Paktına da üye olmuştur. Bu pakta üye olarak hem ABD'den ekonomik anlamda kredi almış hem de savunma alanında kendisini ABD'ye teslim

etmiştir. Ayrıca bu paktan sonra birçok Amerikalı askeri ve finans uzmanı İran'a gelerek hizmet vermiştir (Popp, 2011: 80). İran Petrol Krizi İngiltere/Amerika ve İran arasındaki bir sorun olarak gözükse de İran'dan petrol ithal eden bütün gelişmiş ülkeleri ilgilendiren ve ayrıca bölgede petrol üreten diğer devletlere de örnek olma potansiyeline sahip bir kriz olmuştur (Doğan, 2014: 28). 1953 darbesinden sonra İran siyasi hayatından hızlı bir şekilde Tudeh ve Ulusal Cephe tasfiye edilmiştir. İlginçtir ki bu gelişmelerin ardından Şah karşıtı olan muhalefet kendisini milliyetçilik, sosyalizm ve liberal jargonlar ile değil İslamcı temalar altında birleşmeye başlamıştır (Abrahamian, 2008:122). Şah'ın Amerika ve İsrail ile yakın ilişkiye sahip olması, Filistin sorunundaki sorumsuzluğu ve yabancı askerlere verilen imtiyazlar İran halkının muhafazakâr değerler etrafında birleşmesini kolaylaştırmıştır.

1941 yılında Rıza Şah'ın sürgüne gönderilmesi sonrasında Muhammed Rıza Şah'ın tahta oturması ile birlikte İran'ın giderek Şii ekolünden uzaklaşan ve sekülerleşen toplumun Şah'ın politikaları nedeni ile olduğunu düşünen Humeyni Keşf'ül Esrar isimli bir kitap yayınlamaya çalışsa da rejim tarafından muhatap olarak kabul edilmemiştir (Brown, 2000: 164). Bunun ile birlikte ulemayı tamamen kendisine küstürmemek için Şah Muhammed Rıza ateizm propagandası yapan birçok medya kuruluş ve organını yasaklamış, Kum şehrine ayrı bir önem vererek Nəcəf kadar önemini artmasını istemiştir. Şah Muhammed Rıza dine önem vermesi devlete bağlı ve amaçlarına hizmet eden ve kontrol edilebilir bir toplumsal unsur olarak görmesi içindir. Ama bunlar ulema ile problem yaşamasına engel olmamıştır (Gündoğan, 2010: 86-87). Bunun ile birlikte Şah Muhammed Rıza kendisinden önce bastırılan ruhban sınıfı mümkün olduğunca yanına çekerek Şii kültürü ve İranlıların coğrafi sınırlara dayalı vatanseverliklerini birleştirerek yeni bir İran Milliyetçiliği de ortaya çıkarmaya çalışmıştır (Akhavi, 2012: 66).

1963 yılında Şah, İran'da modern bir sistem inşa etmek için devlet ve sosyal hayatı ilgilendiren Ak Devrim olarak adlandırılan çok

önemli bir reform sürecini başlatmıştır. Ak Devrim uygulamaları en çok ulema sınıfından tepki çekmiştir. Bunun en önemli nedeni bu reform çalışmalarının ulemanın ellerinde olan ve büyük ekonomik kar elde ettikleri toprakların ellerinden alınarak politik açıdan da zayıflatılması görüşü olmuştur (Erdoğan, 2008: 167) . Ak Devrim uygulamaları söylemsel anlamda oldukça büyük ve etkili olmak ile birlikte İran'ın sokaklarına yansıyan tarafı oldukça sönük kalmıştır. Özellikle petrol gelirlerinin halka yansıtılmaması nedeni ile orta kesim ve yoksul insanlar oldukça rahatsız olmuş, bürokraside hızlı bozulma ve istikrarsızlıklar yaşanarak kısa bir süre içerisinde süreç tam bir fiyaskoya dönüşmüştür (Caner, 2012: 46).

Taheri, İslam dünyasının modernleşme açısından temel probleminin tarafların çoğu gerek kendileri gerekse diğerleri için sahip oldukları ayrıcalıkları halkın umumi çıkarı açısından feda edemesine bağlamaktadır. İran'da da Şah Muhammed Rıza her ne kadar İran'ı kalkındırmak amacıyla sanayileşme hamlesini başlatsa da kendi ailesini ve kendine biat eden asker ve bürokratları İran'ın en zengin ayrıcalıklı kesimi yapmıştır. Kadına oy hakkı verdiyse de ne kadın ne de erkeğin oy kullanabilecek bir demokratik mekanizme inşa edememiştir (Taheri, 1990: 34). Muhammed Rıza Han'ın döneminde babası Rıza Han'a göre özellikle 1953-1978 yılları arasında yüksek eğitim ve şehirleşme alanında oldukça önemli gelişmeler sağlanmıştır (Arjomand, 1988: 74).

Avrupalı Şarkiyatçıların İran Şahı Muhammed Rıza'ya Perslerin "ari ırk" mensubu oldukları ve buna dair bir takım bilimsel çalışmaların yapıldığını ifade etmişlerdir. Fazlasıyla bu bilgilen-dirmelerden hoşlanan Şah'ın İran'ında Yahudi, Türk, Arap, Azeri ve Kürt karşıtlığı dramatik bir şekilde yükselmiştir (Dabashi, 2008:166). Şah, 1971'de Persepolis şehrinde Pers İmparatorluğunun kuruluşunun iki bin beş yüzüncü yıl dönemini kutlamalarında kendi ülkesinin ve milletin İslam öncesi tarihine vurgu yapması yabancı medyanın Şah'ı küçük görerek eleştirmesi ve gülünç olarak bulması ile birlikte kendi vatandaşları tarafından da sert bir şekilde eleştirilmesine neden olmuştur. Devrim sonrasında süreçte

Persepolis devrimci gençler tarafından yıkılmak istenmişse de yerel muhafızlar ve halk engel olmuştur (Djalili and Kellner, 2017: 21).

Şah, İsrail'i ABD lobilerinin desteğini kazanmak ve Batı dünyası ile kurduğu ilişkilerde Sovyetlere yakın Araplardan farklı olarak Batılılara güven vermek ve Arap-İsrail anlaşmazlığında İsrail'in yanında durarak seküler devlet imajı yaratmak istiyordu (Gündoğan, 2010: 214). İran Şah zamanında Batı ve müttefiklerinin Doğu Bloğuna yönelik en önemli savunma hattı konumuna sahip ülkelerden birisi olmuştur. Bu anlamda İran'ın Meşhet Hava Üssü, radar merkezi, Bu Şehir'de Sovyetleri dinlemek için kurulan radar üssü, Babülser radar merkezi ve Tebriz Hava üssü bu amaçlar için kurulmuş askeri üslerden sadece birkaçıdır (İzzeti, 2005: 73). Bununla birlikte İran'da ki ABD askerlerinin işlediği suçlarda İran yargısından bağımsız olması ülkedeki sol ve muhafazakâr grupları oldukça rahatlatıyordu (Gündoğan, 2010: 214).

1953-1979 yıllarında İran aydınları ve halkı birbirlerinden oldukça farklı fraksiyonda ki politik fikir akımlarına yönelmiştir. Sosyalizm, Marksizm, İran milliyetçiliği, Pers Uygarlığı, Pan İrancılık gibi reformcu ve devrimci diyebileceğimiz birçok fikir akımları İran toplumunda yer edinmiştir (Akhavi, 2012: 67). Giderek artan ekonomik problemler ve Şah'ın Ak Devrim uygulamalarından başarılı olamaması İran'da Şah karşıtlığı ortak paydasında bütün muhalefeti tek bir çatı altında birleştirme potansiyelini sağlamıştır.

Şah'ın petrol gelirlerinin artması ile birlikte otoritesi de artmış ve İran'da merkezi devlet otoritesini güçlendirmek için farklı etnik ve dinsel kimlikleri sınırlandırmaya başlamıştır. 1975 yılında tek parti sistemine geçmesi, Savak'ın on binlerce insanı tutuklaması ve hapisaneyeye atması sosyalist ve İslamcılar üzerindeki baskısı yoğunlaşmıştır. ABD, İran'ın bu çıkmazı nedeni ile komünizmin yayılmasını engellemekten ziyade geçit olabileceğini düşündüğü için Şah'a olan desteğini kontrollü bir şekilde çekmeye başlamıştır (Dedeoğlu, 2008: 15). 1976 Uluslararası Af Örgütü dünyada İran'dan daha fazla hukuk ihlali ve insan haklarına müdahalenin yapıldığı bir ülke

olmadığını rapor etmiştir (Gelvin, 2016: 358). Amerikan ile de giderek arası açılan Şah, Amerikan başkanı Carter'in İran'ı insan haklarını ihlal eden bir ülke olarak nitelemesi ve ABD medyasının Şah'ı eleştirmesi neticesinde Şah İran hapishanelerinde tutuklu bulunan yüzlerce solcu, milliyetçi ve muhafazakâr muhalifi Şubat 1977'de serbest bırakmıştır. Şah'ın bu fiili muhalefet kısmında ise Şah'ın kendini zayıf hissettirmesini vesile olarak muhalefetin daha da sertleşmesini sağlamıştır (Doğan, 2014: 37). İlginçtir ki o dönem ABD başkanı Carter'in söylemlerine bakıldığında İran rejimini insan hakları konuları üzerinden prestijini yıkıyor ve dolayısıyla muhalefetin eline koz veriyordu. (Bozarlan, 2015: 146). Muhalefetin Şah'ın yanında Amerika'yı görmemesi Şah'a karşı daha güçlü bir şekilde ayakta durmasına ve farklı kesimleri Şah karşıtlığı ortak paydasında birleştirmesine yardımcı olmuştur.

### **Devrim ve Sonrası İran Devlet Kimliği**

Her gururu kırılmış ulusların içerisinde gelecekte ümit ile konuşan ve toplumun lokomotifi olan karizmatik liderler ortaya çıkmaktadır. Liderler toplumların yaralarına deva olmak için sorunların üstüne gitmeyi ve sorunları görmezden gelinemeyeceğini söylerler. Aynı liderler hak edilen saygının dilenerek değil rakiplerine dayatarak kazanılması gerektiğini söylerler. Topluluklarına zafer veya intikam sözü veren liderler doğal olarak liderleri oldukları toplulukların lokomotifi olurlar (Maalouf, 2017: 2). Humeyni, uzun yıllar Şah'ın uygulamalarına karşı çıkmış, fikirlerinden dolayı sürgünde kalmış ve İran'ın muhafazakâr kesimin büyük bir çoğunluğunun desteğini kazanmıştır. Devrim sürecinde Şah'a karşı ittifak halinde bulunduğu milliyetçi, sol ve Marksist grupları devrim sonrası pasifize ederek İran'da tek ve en güçlü otorite olabilmeyi başarmıştır.

20. yüzyıl İran tarihi açısından çok önemli gelişmelere sahne olmuştur. İran bu yüzyılda kapitalist sisteme ayak uydurmanın, modernleşme girişiminin başarı ve başarısızlıklar ile dolu yıllar geçirmiştir. Ulus devlet olarak yeniden yapılanan İran yarım asırdan biraz fazla bir ömürlü devlet olmuş ve 1979 İran Devrimi ile monarşi

yıkılarak dini merkeze alan yeni bir devlet olarak ortaya çıkmıştır (Şen, 2016: 69). 19 yüzyıldan itibaren sürekli aşağılanan İran ulusal gururu ve dini duygular ile beslenen muhafazakâr milliyetçilik hislerinin birleşmesi İran'da o kadar güçlü bir enerji ortaya çıkarmıştır ki 2500 senelik monarşi bu güce dayanamamıştır (Korkmaz, 2015: 18). İran Devrimi halkın desteği ile gerçekleşmiş bir devrim olduğu için bölgedeki diğer İslami hareketlere de potansiyel anlamda önderlik edecek görünüme sahip olmuştur (Hirst, 2015: 203). Lübnan'da kurulan Hizbullah, Bahreyn'de ki devrimci İslamcı örgütler ve Irak'ta Saddam'a karşı daha kordineli hareket etmeye çalışan Irak Yüksek İslam Konseyi gibi örgütler bu gelişmeye yönelik örneklerdir.

İran'da ulema liderliğinde birbirlerinden farklı grupların Şah rejimine karşı başlattıkları devrim modern üçüncü dünya ülkelerinde meydana gelen en ilginç devrim örneklerinden olmaktadır. Şah liderliğinde baskıcı devlete karşı milyonlarca İranlının ortaya koyduğu devrim İran tarihinin sosyal, politik, ekonomik ve kültürel etkilerini de yansıtmaktadır (Amineh and Eisenstadt, 2007: 118). Devrim sonrası İran'da yeni rejim oldukça radikal söylemlere sahip olmuştur. Bunlar; savaşın mutlak zafer ile sonuçlanana kadar bitmeyeceği, devrim ihracı, ne doğu ne batı (ne Şargi ne Garbi), ve muştazafin ve müstekbirin söylemleri gibi. İran'ın bu söylemlere sahip olması hem Amerika hem de Sovyetleri İran konusunda endişelendirmekte ve kafa karışıklığına sebep olmuştur (Arı: 2017: 432).

Devrim sonrası İran'da Şah'ın modern Fars milliyetçiliği terk edilerek Batı karşıtlığı ve İslami referanslara dayalı geleneksel Şii-İran milliyetçiliği doğmuştur. İran mili kimliğinin Şiilik olarak kabul edildiği yeni dönemde Rehber'de kendisini (Velayet-i Fakih) Şiilerin yeni ve kutsal lideri olarak görmüştür. Din ve siyaset tekrardan birbirlerine entegre edilerek velayet-i fakih çerçevesinde yeni bir İranlılık kimliği inşa edilmeye başlanmıştır (Keskin, 2008: 32). Humeyni İran'da devrimi gerçekleştirerek siyasi tarihte dini siyasi ve toplumsal bir devrim teması ile yorumlamış ve bunu devrimi gerçekleştirerek sistemsal bir hale getirmiştir. İran devrimi hem

İslam Dünyasında hem de diğer devletler açısından oldukça farklı bir yere sahip olmuştur. Humeyni aynı zamanında geleneksel Şii ekoldeki Mehdiyi pasif bir şekilde bekleme anlayışını ortadan kaldırmıştır (Adıbelli, 2012: 108). Devrim sonrasında tesis edilen yeni anayasada Rehberlik makamı ihdas edilerek Hz. Mehdimin geleceğine kadar İran Devletinin ve halkını yönetmeyi Humeyni kendi sorumluluğuna almıştır. Humeyni'nin vefatından sonra yeni Ayetullah'ı seçme görevi ise Uzmanlar Meclisi olarak ta adlandırılan kuruma aittir (Sinkaya, 2011: 25). Bunun ile birlikte devrim sonrası İran'da ulema oldukça güçlenmiştir. 86 kişilik üyeden oluşan rehberin sorumluluklarını denetleyen İran Uzmanlar Meclisi İran'daki ulemanın içinde yer aldığı en önemli kurumlardan biridir (Fattah, 2013: 301). Aynı zamanda devrim muhafızları gibi milli ordunun yanında doğrudan rejim güvenliğini ve ihracını sağlayacak alternatif askeri birliklerde kurulmuştur.

İran Devriminin halk ve kitlelere dayanan ve ekonomik bir devrimden çok toplumsal evrimleşme ve kültürel etkinlikli bir devrim olduğu söylenmektedir (Fekri, 2011:185). İran'da meşrutiyet ve Pehlevi döneminde yaşanan gelişmeler modern İran kimliğini güçlendirmeye çalışırken devrim sonrası İran'da yaşanan gelişmelere bakıldığında devlet mekanizmaları tarafından ideolojik İslami kimlik olgusu güçlendirilmiştir (Beşiriyye, 2009: 76). İran her ne kadar başkanlık sistemine sahip bir ülke olarak gözükse de nihai kararda Rehber'in kararın geçerli olmasından dolayı cumhurbaşkanı Batılı parlamenter sistemdeki başbakanı andırmaktadır (Gündoğan, 2010: 164). Ayrıca devrim Rehberi yürütmenin sorumsuz kanadını oluştururken halkın oyu ve Rehber'in onayı ile cumhurbaşkanı yürütmenin sorumlu kanadını oluşturmaktadır.

## **Devrim Sonrası İran'da Din ve Devlet**

Humeyni'ye göre İslam hayata nüfuz etme kapasitesi olan bir dindir. Peygamberler ve imamlar Müslümanların hem din hem de hayatlarından sorumludurlar. Aynı zamanda İslam toplumunun liderlerini sadece doğruyu gösteren değil toplumu İslam'a göre

hareket etmelerini sağlayan bir lider olması gerekliliğini savunmaktadır (Balbay, 2006: 195). Humeyni'nin yeni Şii anlayışında Mehdi'nin gelmesi için eli kolu bağlı beklememeli İmamın vekilleri olan ulemaların idareyi eline alarak toplumda adaleti sağlaması gerektiğine vurgusu oldukça önemlidir. Çünkü Humeyni'ye göre babadan oğla geçen monarşinin İslam dini ile çelişen bir yönetim olması onun temel yeni görüşleri arasındadır (Gündoğan, 2010: 143). Devrimin monarşi karşıtlığı İran'ın devrim sonrası süreçte monarşi ile yönetilen körfez ülkeleri ile iyi ilişki kuramamasının en önemli nedeni olmuştur.

Bunun ile birlikte Şah dönemi muhalefette ve daha bağımsız olan dini gruplar ve din adamları devrimden sonra devlet tarafından ele geçirilmiş ve devletin resmî memuru olarak sisteme entegre edilmiştir. Yani, devrim, sivil Şii ruhban sınıfını devletleştirmiştir (Khosrokhavar ve Roy, 2013: 15). Dolayısıyla İran toplumunda her dönem geleneksel muhalefet rolünü üstlenen ulema ve merce-i taklit kurumu tamamen İran devletine entegre edilerek din devlet ve çıkarlarının hizmetine girmiştir.

Humeyni Velayet-i Fakih düşüncesi ile birlikte dini lider olan rehber ile hem rehber hem de rehberin yönettiği devlete kutsal bir kimlik vermesi her ne kadar Batı ulus devlet mantığı ile çelişme gösterse de gerçekte ise yapılan ulus devlet mantığının kendisidir (Sarı, 2015: 103). İran Devrimi sonrası Şiilik İran'da yüzyıllardır varlığını devam ettiren monarşiyi değiştirdiği gibi İran Devrimi sonrasında yeni iktidarın güçlenmesi ile iktidarın eli ve politikaları ile Şiiliği de kısmen dönüştürülmüştür. Velayet-i Fakih çerçevesinde değişen Şiiliğe karşı en büyük ve güçlü tepkiyi de yine İran'da ki Ayetullah Şeriatmdari gibi Şii ulema vermiştir.

1953 Darbesi İran-ABD'nin uzun vadeli ilişkilerine oldukça zarar vermiştir. Musaddık'ın gerek millileştirme süreci gerekse darbe anı ve sonrasında yaptığı açıklamalar ve beyanatlar ile İranlıların kalplerinde duygusal yer kazanmıştır. Musaddık'ın İran'ın yabancı güçlerin nüfuz alanı olmasından kurtarılma çabaları aynı zamanda



devrim ve devrim sonrasındaki İranlı siyasilerin politikalarına önemli derecede yön vermeyi başarmıştır (Keynoush, 2016: 61). Ayrıca İran Devrimi sonrası İran'ın geleneksel müttefikleri olan ABD ve İsrail gibi ülkeler çok kısa bir süre içerisinde Tahran ile düşman ülkeler haline gelmiştir. Bunda İran devletinin kimliğinde olan din eksenli değişimin büyük etkisi olmuştur (Şahin, 2016: 135; Nia and Seifi, 2015: 106). Devrim sonrası süreçte Amerika'nın Tahran Büyükelçiliğinin işgal edilmesi ve sonrasında FKÖ'ye tahsis edilmesi de İran-Amerikan ilişkilerinin olumsuz gidişatının ilk belirleyicileri olmuştur.

Ali Şeriatî gibi entelektüel şahsiyetler devrime önderlik edecek kitleleri etkilemek ile birlikte devrim liderini de etkilemiştir. Hem Şeriatî hem de Humeyni'nin eserlerinde yoğun bir şekilde işlenen ezen (müstakbirin) ile ezilen (mustazaf) temaları İran'ın devrim sonrasındaki süreçteki iç ve dış politikalarını belirlemede önemli unsurlar olmuştur (Brown, 2000: 170). Humeyni devrim sonrası süreçte İslam Devleti olan İran'ın küresel güçler ve bu güçlerin nüfuzu altında olan ülkeler ile nasıl bir ilişki gerçekleşeceğini mustazafın ve müstakbirin yani ezilen (üçüncü dünya ülkeleri/emperyalizme maruz kalan ülkeler) ve ezenler (emperyalist/Siyonist devletler) kavramı ile şekillendirmeye çalışmıştır.

Humeyni Mustazaf kavramı ile anlatmaya çalıştığı İslam toplumu içerisinde yer alan ve emperyalistler tarafından ezilmiş olan ve siyasi açıdan baskı altında tutulmuş halk kitlelerini kast etmektedir. Humeyni ayrıca mustazafların kendilerini baskı altında tutan rejim ve sömüren ülkelere karşı direnmesi gerektiğini düşünmektedir (Hüseyn, 2009: 134). Humeyni'nin mustazafın ve müstakbirin doktrini kendisinin gayri meşru olarak tanıdığı mevcut Ortadoğu'daki siyasî sistem ile birlikte uluslararası politik sisteminde hedef almıştır. Gerek İslam coğrafyası gerekse de diğer bölgelerde sistemin İslami yönetim sistemine geçmesi gerektiğini ve bu geçişte İran devletini örnek alınmasını öngörmektedir. Çünkü Humeyni'ye göre tek ideal İslam kanunları ile yönetilen ülke İran'dır (Karsh, 2002: 12).

ABD karşıtlığı İran'ın bugüne kadar başına gelen felaketlerin birçoğunun sebebi olmak ile birlikte devrimin yaşadığı sorunlar ve karşılaştığı çıkmazlardan kurtulmak içinde bir çare olmuştur (Bozarslan, 2015: 153). İran'a göre ABD stratejik çıkarları için İran'ı yıkmak istediği yaygın kanısı İranlı siyasi elitlerin İran iç politikasını şekillendirmek için en önemli faktörlerden birisi olarak rejimin halkın desteğini sağlamasını kazanmıştır (Oktav, 2011: 111). Devrim sonrası İran-ABD ilişkilerinde hızlı bir şekilde dönüşerek 1950'den itibaren İran'da etkili olan Amerika'nın izleri hızlı bir şekilde silinmeye çalışılmıştır. İranlılar yarım asır önce ülkelerinin perişan hali dolayısıyla İngilizlere karşı duydukları öfke ve kini bu sefer Amerikalılara karşı duymaktaydılar (Şen, 2016: 110).

İran devrimi sonrası Şiilik İran'ın ulusal kimliğinde daha çok yer sahibi olurken aynı zamanda devrimci bir doktrine de dönüşmüştür. Geleneksel Şiilikte olan gizli imam'ı bekleme Humeyni'nin kavramsallaştırdığı yeni doktrin ile daha aktif bir boyut kazanmıştır (Lee, 2014: 178). Humeyni'nin teorize ettiği doktrinde İran'da gerçekleştirilen İslam devriminin diğer İslam ülkelerine ihracı dünyadaki adaletin tesis edilmesine ve dolayısıyla beklenen Mehdinin yeryüzüne tekrar gelmesini hızlandıracağı için devrimin değerlerinin İran dışına transferi dini bir vecibe olarak ta kabul edilmiştir.

İran Devrimi kendisinden önce yapılan devrimler ile ortak paydası monarşiyi yıkması olmuştur. Devrimi gerçekleştiren kitle, yöntem, süreç, ideolojik etki ve sonuçları açısından diğer bütün devrim hareketlerinden oldukça farklıdır. Bundan dolayı Doğu ve Batı'da İran Devrimini anlamaya yönelik tartışma ve çalışmalar devam etmektedir. İran Devrimi Soğuk Savaş devam ederken ne ABD ne de Sovyetlere müttefik olmadan geniş halk kemsine dayanarak ve dini motivasyon ile gerçekleştirilmiş olması İran Devriminin en büyük devrimsel ayrıcalıklarındandır (Gündoğan, 2010: 16-18). Bunun ile birlikte İran devrimi diğer devrimler gibi yayılma ve kendini ihraç etme potansiyel ve iddiasına da sahip olmuştur. Özellikle Amerika, Sovyetler ve İsrail'in güdümünde kontrol altına

alınmaya çalışılan Müslüman topluluklar İran devrim ihraç hedeflerinin en önemli yakın hedefleri olarak belirlenmiştir.

Devrim sonrası İran anayasanda (3. Madde) desteği ile ülkesel sınırları dışında hedefler koymuştur. Buna göre İran, insancıl bir şekilde özgürlükçü, bağımsızlıkçı, adaletçi ve ezilenleri doğrudan destekleyeceğini ifade etmiştir (Hafeziniya, 2007: 210). Ayrıca anayasanın 154. Maddesinde İran'ın başka bir ülkenin iç işlerine karışmamayı belirtse de İran ordusu ve devrim muhafızlarının dünyada nihai barışın tesis edilmesi için mücadele edenlere yardım edeceğini de taahhüt etmiştir. (Marschall, 2003: 11; Adıbelli, 2017: 84). Humeyni devrim ihraç politikasını dinsel motivasyonları başarılı bir şekilde ekleyerek geleneksel Şiilikteki dini ritüellerde kullanılan Hz. Hüseyin'i yalnız bırakan Şiilerin kefareti ödemek adına kendilerini kırbaçlayan ve eziyet eden Şii düşünce yerinde Hz. Hüseyin'in terk edenlerin korkaklığının değil bir avuç insan ile zalimler ordusuna karşı nasıl yürüdüğü ve savaştığı cesaretini örnek olarak göstermekteydi (Gelvin, 2016: 360-361).

Şah dönemi İran devlet kimliği, laik ve Batıya yakın bir görünüm elde ederken, 1979 İran Devrimi sonrasında din ve mezhep unsuru İran dış politika ve devletin en belirleyici tarafı olmuştur. Devrim öncesi Batılı ülkeler ile oldukça iyi ilişkilere sahip olan İran devrim sonrasında değişen devlet kimliği ile de uygun bir şekilde Batı ile ters düşüp hatta çatışmaya başlamıştır (Bozdağlıoğlu, 2003: 29). İran'ın Şah döneminde bölgede Batı çıkar ve değerlerinin temsilcisi olması devrim sonrasında Şii-İslami değerler ve politikaların mümessili olmasını değiştirmiştir. İran-İrak Savaşının sonu ve Humeyni'nin vefatına kadar İran devrim ihracı girişimine karşı körfez ülkeleri İran'dan kendi istikrar ve rejimlerinin devamı noktasından tehdit algılamıştır. Humeyni'den sonra Rafsancani gibi pragmatik ve reformcu bir yapıya sahip bir liderin gelmesi körfez ülkelerini de bir nebze olsun rahatlatmıştır

Humeyni'nin ölümünden sonra yerine Cumhurbaşkanı Ali Hamaney Devrim Rehberi olarak göreve getirilmiştir. Haşimi

Rafsanjani ise boşalan cumhurbaşkanlığı görevine getirilmiştir (Korkmaz, 2015: 105). Humeyni sonrası İran'da üç temel yönelim ortaya çıkmıştır. Bunlar yeni Rehber Ali Hamaney ve çevresindeki alt gelir grubuna mensup muhafazakâr ve devrimin ilkelerinden taviz vermek istemeyen gruptur. İkincisi ise zengin tüccar ve toprak sahipleri aynı zamanda bürokraside de oldukça fazla bulunan küresel ekonomiye entegrasyonu öne süren, liberal muhafazakâr eğilimli pragmatistler dir. Üçüncü olarak ise İran devrimi ve değerlerini savunmak ile birlikte uluslararası toplumda normalleşme, çok yönlü ilişkiler ve daha fazla özgürlüğü savunan ılımlılar/reformistler yer alır (Gürakar, 2012: 316).

## Sonuç

Çalışmamız modern İran devlet kimliğinin evriminde geçirdiği süreçler ile ilgili olarak alternatif konstrüktivist bir bakış açısı sunmaya çalışmıştır. Özellikle 20. yüzyılda İran devlet yapısının çözülmesi ile birlikte Kaçarlar'ın ordu ve askerî yapısı bozulması, adalet sisteminin dağılması ve ulemanın giderek merkezî yönetimden bağımsız davranması Kaçarların yıkılma sürecini hızlandırmıştır. Kaçar otoritesinin Tahran dışarısına çok çıkmaması ile İran'da ki aşiretler otonomilerini daha da güçlendirmiş Rusya ve İngiltere'ye karşı kaybedilen savaşlar neticesinde ise ülke parçalanarak sınırları içerisinde büyük toprak parçaları kaybedilmiştir. Bu da İranlıların ulusal gururunun kırılmasına da ve uzun yıllar sürecek sosyopolitik sonuçlar vermesine neden olmuştur. Yabancı devletlere verilen ekonomik ve siyasal tavizler ile Kaçarlar büyük bir çöküntüye uğramışlardır.

1921'de İngiltere'nin desteği ile Kaçarları ortadan kaldırarak kendi hanedanlığını inşa eden Rıza Şah'ın yeni inşa edeceği devletin kimliğinde çalışmamızda gösterildiği gibi Kaçarların başarısızlıkları ve merkezi iradeyi güçlendirememeleri oldukça büyük rol oynamıştır. Rıza Şah ise kendi otoritesini Kaçar karşıtlığı ve Kaçarların zayıflamasına neden olan bütün içsel faktörler din ve ulama karşıtlığı dahil karşı söylemlerinde bina etmiştir. Bunun ile birlikte Şah, güçlü

ve merkezi bir ordu kurmak için farklı kanallardan silahlanma ve askeri eğitime önem vermiştir. Tahran'dan uzak yaşayan aşiretler ikna edilerek veya çoğu zaman zorla şehirlere yerleşik hayata geçirilmeye çalışmış, Fars etnik unsuru ana akım ve hegemon üst kimlik kabul edilerek İran'daki diğer mahallî dillerin etkisi azaltılmaya çalışmıştır. Şah aynı zamanda ümmet ve Şii eksenli mezhep politikalarından ziyade İran sınırları merkezli coğrafi bir milliyetçiliği tesis etmeye çalışmıştır.

İran halkı için I. ve II. Dünya Savaşı'nda işgale uğraması ve 1953 Musaddık Darbesi ile İran'ın tekrar dış güçlerin kontrolüne girmesi, Ak Devrim uygulamaları ve toprak reformunun istenildiği gibi netice vermemesi, Şah'ın Amerika ve İsrail ile yakın ilişkilere sahip olması, Filistin sorununa ilgisizliği, hızla artan işsizlik ve enflasyon Şah'ın muhafazakâr kesim ve solcular tarafından hedef haline getirilmesine yol açmıştır. Humeyni'nin Necef'te sürgünde yazdığı devrimci fikirler içeren kitap ve makaleleri, dağılmış İran muhalefeti ve ulemasını Şah karşıtlığı ortak paydasında bir araya getirmek için önemli bir iksir olmuştur. Ayrıca İran'da artan insan hakları ihlali ve sol akımların giderek güçlenmesi İran'ın en önemli müttefiki olan ABD'yi de tedirgin etmiş ve Şah'ı doğrudan eleştirmesi neticesinde İran'da 2500 yıllık monarşinin sonunu getirmiştir. Şah'tan farklı olarak devrimciler, otoritesinin meşruluğunu sağlamak ve halkın gücünü de kendi yanlarında hissetmek için devrimden bir yıl sonra referandum yaparak ülkenin ismini İran İslam Cumhuriyeti olarak değiştirmiştir.

Humeyni'nin karizmatik liderliğinde devrimin önemli siyasi hedeflerinin başarıldığı İran'da Humeyni sonrasında sekiz yıl süren İran-İrak Savaşının ekonomik, siyasi ve sosyal etkilerini gidermek amacı ile devrimin ana düsturlarından taviz vermeden pragmatik bir şekilde İran çevresindeki ilkeler ile bozulan ilişkiler yeniden tesis edilmeye çalışmıştır. Reformistler ise İran devrim ve ilkelerinin büyük ve önemli bir kısmının revize edilmesi gerektiği ve İran'ın uluslararası topluma entegre olarak vatandaşlarına daha fazla özgürlük alanı açmalarını savunarak devrimci devlet kimliğini sınır-

landırmaya çalışmıştır. Soğuk Savaş'ın sonunda İran iç siyasetinde mufazakâr, pragmatist ve reformcular arasında mücadele devam ederken İran devlet kimliği de tarafların sistemdeki gücüne oranla ve Rehberlik makamının sınırlandırmaları ile değişim göstermektedir.

## Kaynakça

- Abrahamian, E. (2008). *A History of Modern Iran*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adıbelli, B. (2017). *Pax Persica: İran Jeopolitiği*. İstanbul: IQ Yayınları.
- Adıbelli, B. (2012). "İran Dış Politikasında İdeolojik ve Jeopolitik Dönüşüm", *Doğu-Batı Yol Ayrımında İran*. B. Adıbelli (Ed.). İstanbul: Bilim+Gönül Yayınları.
- Afkhami, G. R. (2009). *The Life and Times of the Shah*. London: University of California Press.
- Akhavi, Ş. (2012). *Ortadoğu'da Laik ve Kutsal Politikalar*. (Çev. M. Topal). İstanbul: Asur Yayınları.
- Albayrak, D. Ö. (2014). "İran Ekonomisinin Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Yapısı". *İran: Değişen İç Dinamikler ve Türkiye-İran İlişkileri*. Ed. Soyalp Tamçelik. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Alemdari, C. M. (2009). "İran'da Kimlik, Tarih ve Anlatı", *İran Ulusal Kimlik İnşası*. H. Ahmedî (Ed.). (Çev. H. Uygur), İstanbul: Küre Yayınları.
- Amineh, M. P. ve Eisenstadt, S. N. (2007). "The Iranian Revolution: The Multiple Contexts of the Iranian Revolution". *The Greater Middle East in Global Politics*. M. P. Amineh (Ed.). Danvers: Brill NV.
- Arı, T. (2017). *Geçmişten Günümüze Orta Doğu*. Cilt 2. Bursa: Alfa Yayınları.
- Arjomand, Said Amir (1988). *The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran*. Oxford: Oxford University Press.
- Atabaki, T. (2012). "Türkiye ve İran'da Hilafet, Ulema ve Cumhuriyetçilik", *Türkiye ve İran'da Otoriter Modernleşme Atatürk ve Rıza Şah Dönemi*. T. Atabaki ve E. J. Zürcher (Der.). (Çev. Özgür Bircan). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Beşiriyiye, H. (2009). "İran'da Siyasal İdeoloji ve Toplumsal Kimlik". *İran Ulusal Kimlik İnşası*, H. Ahmedî (Ed.). (Çev. H. Uygur). İstanbul: Küre Yayınları.

- Bozan, Y. (2007). *Lübnan'daki İran Hizbullah*. İstanbul: Siyah Beyaz Kitap.
- Bozarslan, H. (2015). *Ortadoğu: Bir Şiddet Tarihi*. 4. Baskı. (Çev. A. Berktaş) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bozdağlıoğlu, Y. (2003). *Turkish Foreign Policy and Turkish Identity*. New York: Routledge.
- Brown, C. (2000). *Religion and State The Muslim Approach to Politics*. New York: Columbia University Press.
- Caner, C. (2012). "İran'da Devletin Tarihi: Başlangıçtan İslam Devrimine Teorik ve Devrimsel Bir Analiz". *Doğu-Batı Yol Ayrımında İran*. B. Adıbelli (Ed.). İstanbul: Bilim+Gönül Yayınları.
- Chebabi, H. (2012). "Türkiye ve İran'da Erkekler İçin Kıyafet Kanunları". *Türkiye ve İran'da Otoriter Modernleşme Atatürk ve Rıza Şah Dönemi*. T. Atabaki ve E. J. Zürcher (Der.). (Çev. Ö. Bircan) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Cleveland, W. (2008). *Modern Ortadoğu Tarihi*. (Çev. M. Harmancı) İstanbul: Agora Yayınevi.
- Cronin, S. (2012). "İran'da Ordu, Sivil Toplum ve Devlet: 1921-1926". *Türkiye ve İran'da Otoriter Modernleşme Atatürk ve Rıza Şah Dönemi*. T. Atabaki ve E. J. Zürcher (Der.). (Çev. Ö. Bircan) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Çıtak, E. (2014). "İran İslam Cumhuriyeti'nin Dış Politika Aracı Olarak Enerji Politikası". *İran: Değişen İç Dinamikler ve Türkiye-İran İlişkileri*. S. Tamçelik (Ed.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Dabashi, H. (2008). *İran: Ketlenmiş Halk*. (Çev. E. Ayhan) İstanbul: Metis Yayınları.
- Dedeoğlu, B. (2008). "11 Eylül Öncesi ve Sonrasıyla ABD-İran İlişkileri". *Ortadoğu'da Güç Savaşları Hedef Neden İran?*. M. Tuncel (Ed.). İstanbul: Etkileşim Yayınları.
- Demirtaş, B. (2014). "İnşacılık", *Uluslararası İlişkilere Giriş*. Ş. Kardaş ve A. Balcı (Ed.). 3. Baskı. İstanbul: Küre Yayınları.
- Djalili, M. R. ve Kellner, T. (2017). *100 Soruda İran*. (Çev. R. Üzmen) İstanbul: Bilge Kültür Sanat Yayınları.
- Doğan, H. (2014). "İran Siyasi Tarihi". *İran: Değişen İç Dinamikler ve Türkiye-İran İlişkileri*, S. Tamçelik (Ed.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Erdoğan, H. (2008). *Büyük Pers Düşüncesinden Zülfikar'ın Yumruğuna İran*. İstanbul: IQ Yayınları.
- Fattah, M. A. (2013). "Islam and Politics in the Middle East". *Islam and Politics*. J. Esposito and E. el-din Shahin (Ed.). New York: Oxford University Press.

- Fekri, A. A. (2011). *Tarihsel Gelişim Sürecinde İran Devrimi*. İstanbul: Mızrak Yayınları.
- Garthwaite, G. R. (2016). *İran Tarihi*. (Çev. F. Aytuna). İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Gelvin, J. L. (2016). *Modern Ortadoğu Tarihi*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Gündoğan, Ü. (2010). *İran ve Orta Doğu*. 2. Baskı. Ankara: Adres Yayınları.
- Gürakar, T. (2012). "Bir Toplumsal Hareketin Anatomisi: İran Yeşil Hareketi". *Doğu-Batı Yol Ayrımında İran*. B. Adıbelli (Ed.). İstanbul: Bilim+Gönül Yayınları.
- Hafeziniya, M. R. (2017). *İran Jeopolitiği ve Siyasi Coğrafyası*. (Çev. K. Dilek). Ankara: İraniyat Yayınları.
- Halliday, F. (2008). *Ortadoğu Hakkında 100 Mit*. (Çev. C. Cemgil). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Hirst, D. (2015). *Küçük Devletlerden Sakının: Lübnan Ortadoğu'nun Savaş Alanı*. (Çev. T. Demirtaş ve diğerleri). İstanbul: Matbuat Yayınevi.
- Hüseyin, A. (2009). *İran'da Devrim ve Karşı Devrim*. 3. Baskı. (Çev. T. Cevdet). İstanbul: Pınar Yayınları.
- Izzeti, İ. (2005). *İran ve Bölge Jeopolitiği*. (Çev. H. Uygur). İstanbul: Küre Yayınları.
- Keskin, A. (2008). "Şii Jeopolitiği ve İran". *Ortadoğu'da Güç Savaşları Hedef Neden İran?*. M. Tuncel (Ed.). İstanbul: Etkileşim Yayınları.
- Keynoush, Banafsheh, *Saudi Arabia and Iran Friends or Foes?*, Palgrave Macmillan, London, 2016
- Khosrokhavar, F. ve Roy, O. (2013). *İran: Bir Devrimin Tükenişi*. 2. Baskı. (Çev. İ. Yerguz). İstanbul: Metis Yayınları.
- Korkmaz, Y. (2015). *İran-Suriye Bölgesel İttifakı*. İstanbul: Matbuat Yayınları.
- Lee, R. D. (2014). *Religion and Politics in the Middle East: Identity, Ideology, Institutions and Attitudes*. 2. Baskı, Boulder: Westview Press.
- Lewis, B. (1995). *The Middle East*. New York: Scribner Press.
- Maalouf, A. (2017). *Ölümcül Kimlikler*. 43. Baskı. (Çev. A. Bora). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Mahdavi, M. (2013). "Ayatollah Khomeini". *Islam and Politics*. Ed. J. Esposito ve E. Shahin. New York: Oxford University Press.
- Marschall, C. (2003). *Iran's Persian Gulf Policy From Khomeini to Khatami*. London: Rotledge Curzon.
- Nia, M. M. ve Seifi, A. (2015). "The Ideational Nature of Iranian-Saudi Interactions". *Iranian Review of Foreign Affairs*, 5(4): 91-117.



- Oktav, Ö.Z. (2011). *Basra Körfezi'nin Değişen Dinamikleri*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Popp, R. (2011). "An application of modernization theory during the Cold War? The case of Pahlavi Iran". *The International History Review*, 30(1): 76-98.
- Price, R. ve Reus-Smit, C. (1998). "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism". *European Journal of International Relations*, 4(3): 259-294.
- Rumelili, B. (2014). "İnşacılık/Konstrüktivizm". *Küresel Siyasete Giriş: Uluslararası İlişkilerde Kavramlar, Teoriler, Süreçler*. E. Balta (Ed.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Sander, O. (2009). *Siyasi Tarih 1918-1994*. 18. Baskı. Ankara: İmge Yayınevi.
- Sarı, İ. (2015). "1979 Devrim Sonrası İran'ın Rejim Paradigması ve Dış Politika Yönelimleri". *Türkiye Ortadoğu Araştırmaları Dergisi*, 2(1): 95-135.
- Sinkaya, B. (2011). "İran İslam Cumhuriyeti'nde Siyasal Yapı ve Yönetim". *Ortadoğu Siyasetinde İran*. T. Yılmaz ve M. Şahin (Ed.). Ankara: Barış Kitap.
- Şen, G. (2016). *Devrimden Günümüze İran'ın ABD Politikası*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Taheri, A. (1990). *Kanlı Terörün İçyüzü Hizbullah*. (Çev. H. Bila). İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Wendt, A. (1996). "Identity and Structural Change in International Politics". *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Ed. Y. Lapid and F. Kratochwill. London: Lynne Rienner Publishers.
- Wendt, A. (2016). *Uluslararası Siyasetin Sosyal Teorisi*. (Çev. H.S. Ertem ve S.G.I. Öner). 2. Baskı. İstanbul: Küre Yayınları.
- Yeğin, A. (2013). *İran Siyasetini Anlama Klavuzu*. Ankara: Seta Yayınları.
- Zirinsky, M. P. (1992). "Imperial Power and Dictatorship: Britain and the Rise of Reza Shah, 1921-1926". *International Journal of Middle East Studies*, 24(4): 639-663.



# BETWEEN LEGACY, LIBERALISM, AND HEGEMONY: SEARCH FOR A CENTRAL ASIAN POLITICAL ECONOMY

**Mehmet ŞAHİN**

Arş. Gör. Dr., Aksaray Üniv. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü  
[mesahin@alumni.bilkent.edu.tr](mailto:mesahin@alumni.bilkent.edu.tr)

## Abstract

The main purpose of this article is to map the political economy of Central Asia. In this regard, three contesting approaches to the region, which are post-colonialism, failure of liberalism and hegemonic stability theory, will be examined. The article argues that these approaches in fact do not contest, but rather complement each other. To that extent, the uniqueness of the region is based on such interactive relations among liberalism, hegemony and Soviet legacy. Thus, Central Asia differs from both liberal markets and commanded markets. From this point of view, the article will propose a political economy theory for Central Asia.

**Keywords:** Central Asia, Soviet legacy, political economy, liberalism, hegemony

## Özet

Bu makalenin amacı Orta Asya'nın politik ekonomisinin haritasını çıkar-maktır. Bu bakımdan bölgeye yönelik olan üç yaklaşım; post-koloniyalizm, liberalizmin başarısızlığı ve hegemonik istikrar teorisi incelenecektir. Çalışma, bu yaklaşımların birbirleriyle yarışan değil, birbirini tamamlayan yaklaşımlar olduğu tezini savunmaktadır. Bu bağlamda bölgenin özelliği liberalizmin, hegemonyanın ve Sovyet mirasının birbiriyle etkileşim içinde olmasına dayanmaktadır. Dolayısıyla Orta Asya hem liberal piyasadan hem de yönetilen piyasadan farklılık göstermektedir. Bu noktadan hareketle, bu çalışma Orta Asya için politik ekonomi teorisi önermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Orta Asya, Sovyet mirası, politik ekonomi, liberalizm, hegemonya

## Introduction

Central Asia has been one of the significant regions in the world due to its geopolitical place and resource-abundant geography. Locating between the two great powers, namely China and Russia, makes its geopolitics important not only for the respected states but also for the USA. The rich mineral resources trigger its importance for energy security. For this reason, their integration into the international system was crucial, particularly for the US in the 1990s. Nevertheless, the sui generis characteristic of the region demarked the integration process. The region was handled as Baltic States, whose integrations were managed by the EU and resulted in liberal transition. However, the transition processes demonstrated that Central Asia sharply differs from the Baltic States even though both regions were disintegrated from the USSR. This means that the political economy of Central Asia has different characteristics not only from the Baltics but also from former communist countries in Europe.

In this regard, this article will seek to put forward the political economy of Central Asia. Recent studies on Central Asia in political science and international relations mainly focus on the authoritarian structure of the region (Bolesta, 2019; Cooley, 2019; Heathershaw & Owen, 2019; Lemon & Antonov, 2020; Roberts, 2017). The dominant literature on authoritarianism pushes political economy studies into the background. Yet, the political economy of the region has been examined since the collapse of the Soviet Union. The economic structure of the region is associated with authoritarianism. In this sense, the political economic expression of authoritarianism is the resource curse and rentier state (Domjan & Stone, 2010; Ostrowski, 2011; Pomfret, 2006; Ross, 2001). Accordingly, resource-abundant Central Asian states use their natural gas and oil for regime security rather than creating an egalitarian and wealthy society. Yet, the rentier state literature, which is exported from the Middle Eastern studies, has two shortcomings for Central Asia. First, authoritarianism is the common practice of post-Soviet space (except for Baltic countries) regardless of their income sources. That is to say,

countries that do not rely on natural resources namely, Armenia, Kyrgyzstan, Tajikistan are considered either consolidated or semi-consolidated authoritarian regimes by Freedom House (2020). Therefore, the resource curse could be considered an explanatory factor for resource-abundant countries but not for the whole post-Soviet space and Central Asia. Second, and related to this, the curse of the oil in the post-Soviet space is questionable. Jones and Weinthal (2010) empirically assert that due to the ownership and fiscal reforms in the post-Soviet space, the countries in Central Asia could not be considered as rentier states, nor they are cursed by oil.

This leads us to construct an alternative theoretical framework for the Central Asian political economy. In this sense, the aforementioned studies, namely resource literature and authoritarianism should not be denied, but rather, they will help us to construct the whole picture along with other approaches. For this reason, all approaches to the region should be examined. We have adequate reasons for this. The dominant approaches to the region are grounded by distinctive theories. To that extent, contrary to the idea that distinctive approaches compete with one another, this article argues that Central Asia is the intersection of all of them. In this regard, it will be shown how the patrimonial systems instead of the bourgeoisie became the primary source of the political economy in the region. This shifts our attention to the dominant approaches to Central Asia.

### **Dominant Approaches to Central Asian Political Economy**

Since the collapse of the Soviet Union, there have been three main approaches to Central Asia in terms of politics, which is also the main pillar of the political economy. In this respect, three approaches become prominent in Central Asian studies. The first approach is the post-colonialist approach. As Khalid truly emphasizes that “Although much of this debate in Soviet history does not engage directly with postcolonial studies, the impact of postcolonial studies has been more pronounced within Central Asian studies” (Khalid, 2007: 466). In that sense, the Soviet legacy is seen as the main reason for the

authoritarian structure of Central Asia. Accordingly, the party-state structure of the Soviet Union, which unavoidably created authoritarian structure, inherited to Central Asian states. In the end, all the leaders (except Kyrgyzstan) and *nomenklatura* of Central Asian republics have been either former Communist Party members or their cadres. Therefore, post-Soviet states are inherently authoritarian and Central Asian states are the main heir of the party-state system. Apart from the political system, the post-colonialist approach is favored to explain the economic structure of the region as well. That is to say, state control, which is also inherited from the Soviet era, on the economy in the post-communist countries caused low economic profit, which equalized their economic level with low income countries (Lane, 2005: 244). In this regard, Central Asia is the slowest region among the post-Soviet space in terms of economic transition (Bolesta, 2019: 11). Despite Kazakhstan and Kyrgyzstan are considered market economies (Åslund, 2007: 307), still, all Central Asian states are classified as either moderately free, unfree or repressed in terms of economic freedom (The Heritage Foundation, 2020). In this sense, particularly Kazakhstan's and Turkmenistan's resource policies are seen as an extension of Soviet politics (Anderson, 1995; Sakal, 2015: 239). Eventually, the concept of state, which is responsible for providing security and social welfare, in Central Asia is a Soviet creation (Matveeva, 2009: 1101), and the established structure provides political domination on economic assets to the ruling elite (Lewis, 2011: 180). As a result, the newly independent states in Central Asia were institutionalized by Soviet-style statecraft. This makes them hybrid regimes with limited market economy.

The second approach to Central Asia points out the failure of liberalism in the region. This approach mainly asserts that Central Asian states were not reluctant to integrate into the liberal international system, however, liberal interventionism changed the perceptions of the governing elites in the region which resulted in the rise of authoritarianism (Cooley, 2019; Heathershaw & Owen,

2019). Accordingly, the liberal values promoted non-state actors in the region, who turned against the regime security in the end. Thus, the external actors engaged in democracy promotion and human rights advocacy as enemies of the state (Cooley, 2012: 24). Particularly, the Color Revolutions promoted this idea. According to the authoritarian leaders in the region, too much freedom carries a risk for regime security (Mitchell, 2012: 143). In this regard, the US-sponsored NGOs are perceived as the main reason for the downfall of the existing regimes in the post-Soviet space. For this reason, the legitimacy of the liberalism and liberal values eroded, particularly after the Color Revolutions. Democratic development became under question in countries experienced the revolutions (Beissinger, 2006: 23). As a result, the liberal values were replaced with a new set of values originated from China and Russia (Kaczmarek, 2017; Ambrosio, 2008, 1323; Heathershaw & Owen, 2019: 269). In this regard, the economic modernization of Central Asian countries was pursued without democratic conditionality (Roberts, 2017: 419). This shifted the governing elite's attention to economic growth rather than creating a functioning free market economy. Thus, FDI, economic freedom, and capital mobility became limited. As a result, the liberal economic transition has not completed in Central Asia. This not only intensified the authoritarian structure of the region but also caused incomplete economic liberalization of the region.

The third approach, which is related to the previous one, to Central Asia is based on hegemonic stability theory. Accordingly, hegemonic power is responsible for providing order in a given region. In the case of Central Asia, Russia is the provider of the order, which also arranges the relations of the region. From the perspective of Central Asian leaders, the US-led liberal system is associated with chaos and instability (Cooley, 2019: 597). As the failure of liberal institutionalism increased the uncertainty in the region, Central Asian states sought to rebuild their own security by reconstituting a relationship with Russia (Slobodchikoff & Aleprete, 2020: 7). The lack of an institutional design also triggered the Russian hegemony.

Despite the institutional efforts of CIS, the cooperation among Russia and Central Asian states did not institutionalize. In this regard, the weak institutional design forced post-Soviet states to gather under Russian hegemony (Willerton, Goertz, & Slobodchikoff, 2015). It is worth to note that Russia seeks to establish a security bloc rather than an economic bloc in post-Soviet space (Slobodchikoff & Aleprete, 2020: 13). However, the economic protection of Russia is demanded by Central Asian states (Krickovic & Bratersky, 2016: 183). As an illustration, the Eurasian Economic Union was first proposed and advocated by former Kazakhstan President Nursultan Nazarbayev. This means that Russian hegemony and protection does not only exist in the region but also demanded by the states.

In short, the existing literature takes Central Asia from three different perspectives. The first is the post-colonialist approach, the second is the failure of liberalism, and the third is the hegemonic stability approach. This article will seek to demonstrate that these three approaches do not compete with each other, but rather Central Asia is the intersection of all three approaches. The aforementioned approaches indicate that Central Asia is the expression of not only the liberalism's failure but also socialism's failure and even the hegemon's totter in a sense. That is to say, while post-colonialism is caused by the failure of Soviet socialism, hegemon's decline resulted in uncertainty in the region. It is worth to note that the degree of authoritarianism, isolation, resource management of Central Asian states differentiates from one another (Isaacs, 2010: 9; Cooley, 2012: 29). The following section will examine the extensions of the approaches on Central Asian politics and try to answer the question of the differences between the states. Thus, a Central Asian approach to the political economy will be generated.

## **A Central Asian Approach to Political Economy**

This shifts our attention to the expressions of each approach in the Central Asian political economy. Indeed, the Soviet legacy is one of the main reasons for the authoritarian capitalist structure of the



region. That is to say, as the newly independent states in Central Asia sought to promote democracy and capitalism. Yet, the economic order is both structured by and structures political relationship, which resulted in patrimonial capitalist systems (Robinson, 2013: 137). Let us elaborate on how the Soviet legacy, failure of liberalism, and Russian hegemony caused the emergence of patrimonialism in the region from the aforementioned perspectives.

### ***Post-colonialist Approach***

The economic legacy of the Soviet Union left the states in Central Asia in a poor condition. Three Central Asian republics, namely Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan are the poorest countries among the former Soviet Union in terms of GDP per capita (The World Bank, 2020). Among them, Kyrgyzstan was already one of the poorest regions of the USSR and mostly dependent on the center (Dabrowski, Jermakowicz, Pańków, Kloc, & Antczak, 1995: 270). The dependence on the center is visible in other states too due to the centrally planned economy of the Soviet Union. Despite Kazakhstan and Turkmenistan exhibit a different condition in terms of poverty thanks to their resource-abundance still they stand below the world average as of 2020. By 1995 none of the Central Asian states grew positively. They caught their GDP level in 1991 only after 2000. There are several reasons for such a legacy. First, the extreme specialization in the Soviet system left the region in an unproductive situation (Pomfret, 1995: 28). As being the periphery of the Soviet Union, Central Asian states were specialized in agricultural products such as cotton in Turkmenistan and Uzbekistan or wool in Kyrgyzstan rather than industrial production. Thus, they appeared as one of the least diversified economies around the world that specialized in lower value-added productions. Secondly, the Soviet system made Central Asian states dependent on Russia. Accordingly, despite Kazakhstan and Turkmenistan were blessed by natural resources, they were unable to process the oil and natural gas by themselves. Instead, “much of the oil, coal, and gas produced in the region was exported to Russia for refining or use in power plants”

(Pomfret, 1995: 35). The energy routes did not significantly change after the dissolution of the Soviet Union. As a result, the resource-abundance of Kazakhstan and Turkmenistan did not monopolize the mineral resource market, whereas they suffered from the Russian monopsony. Moreover, due to the low-price policy of the Soviet Union, the resources were sold at loss before independence. As an illustration, Turkmenistan's natural gas was sold at three USD cents per cubic meter, which obligated the central government to subsidize Ashgabat \$1.2 billion per year (Hiro, 2009: 198). The situation was even worse for non-mineral resource producers. For example, Kyrgyzstan was highly depended on the central aid during the Soviet era (Dabrowski et al., 1995: 271). Therefore, the Central Asian states, even the resource-abundant ones, were already in debt when they gained their independence. Third, the region was left to the unskilled labor force. As the states in Central Asia specialized in labor-intensive production, the skilled labor necessity was demolished. The situation was even worse for the administrative staff of firms. Since central planning does not allow the initiative to firm managers, they did not effort for innovation. They rather sought to fulfill the central program. As a result, the managerial skills of Soviet bureaucrats did not improve. These three reasons can be indicated the main characteristics of the Soviet economic legacy. Spechler truly summarizes the situation: "the USSR left behind in Central Asia mostly inexperienced management personnel, undeveloped natural resources, and an unbalanced, dependent industrial structure" (Spechler, 2008: 26).

This reinforced the already authoritarian legacy of the Soviet Union in the region. The dominance of personal relations led the leaders to use the resources in favor of elite clans rather than the whole society, particularly by the resource-abundant Central Asian states' leaders. In the end, Central Asian politicians were highly influenced by Soviet-type politics, which was the mixture of clan politics and communist bureaucratic tendencies (Isaacs, 2010: 9). Except for the former Kyrgyzstan President Askar Akaev, all the

leaders were the Communist Party members. Thus, they were shaped by the ideological bureaucracy on the one hand and the patronage system on the other hand. Additionally, the uncertainty of transition triggered informal politics (Isaacs, 2010: 18). The bureaucratic unwieldiness and changing legal structures discouraged the new entrepreneurs to follow the legal orders. Instead, they got in touch with political leadership to secure their capitals. This led the leaders both to strengthen the political power and to use the resources as an instrument to consolidate their personal power. That is to say, the resources were distributed to clans, in exchange for supporting the leader's authority. For this reason, for most of the Central Asian states, the leader's security is associated with the regime and national security. In the end, the economic stability of Central Asian states depends on their ability to attract foreign investors whether it be rentierism or loans (Robinson, 2013: 144). The leaders of Central Asian states ensured this stability by distributing the wealth via personal networks, which resulted in a patrimonial structure. That is to say, the clans that surrounded the president take positions in state enterprises, banking, and agriculture (Collins, 2009: 262) in exchange for regime security. Thus, the hybrid capitalism of Central Asia is directed by the governing elite. As a result, the economic structure of Central Asia differed from East Asia in the sense that it lagged far behind the free market economy with the authoritarian government. Instead, both capitalism and the political systems transformed into hybrid mode in Central Asia, which is unique for the region.

### ***Failure of Liberalism***

Still, all of the Central Asian states sought to transform into the market economy, at least in the first decade of their independence despite their Soviet legacies. In the end, the centrally planned economy and socialism resulted in economic failure in the region. As the periphery of the Soviet Union, Central Asia was responsible for providing cheap cotton and resource for the central government. For this reason, the Central Asian states preferred liberalization in order

to integrate into the international system for increasing their economic efficiency. In this sense, a number of Central Asian leaders declared their desire to follow the Turkish model (Hunter, 2001: 11), which was both culturally relative of the Central Asian states, except Tajikistan, and the part of the liberal-democratic international system. The international expectation was in the same vein in the sense that Turkey could conduct an opening to the region (Fidan, 2010: 113). In this sense, for example, former Kyrgyzstan President Askar Akaev declared his interest in Turkish experience, which was enriched by Western values (Grand National Assembly of Turkey, 1994). Thus, the Central Asian leaders were clearly interested in Turkish assistance for adapting Western values, namely liberalism, and democracy.

It is worth to note that Turkey was a vehicle for integration into the US-led liberal order. Thus, the main purpose was to become a part of the liberal world order. Indeed, all of them joined the Bretton Woods institutions, namely the IMF and World Bank as well as to the WTO, where Turkmenistan and Uzbekistan became observer members of the latter. In this regard, for Central Asian states the "Euro-Atlantic integration became a question of 'how' and 'when,' as opposed to 'if'" (Cooley, 2019: 594). The Central Asian states intensified their willingness to integrate into the Western international system after 9/11. As the US launched the war against terrorism, Central Asian leaders sought to overlap their interests with the Bush Doctrine by highlighting radical extremist groups in the region. This was of course triggered by the lack of a hegemonic stabilizer in the post-Soviet space. As a result, the Central Asian states tried to integrate into the liberal system. Uzbekistan and Kyrgyzstan allowed the US to establish military bases in their territory, which were operated until 2005 and 2012 respectively. In this respect, except for Turkmenistan, liberal economic rules were adopted by the Central Asian states by 2000. In contrast to the Soviet era, where profit-making was not an aim (Kaser, 1997: 10), rapid privatization and trade liberalization took place in the region.

Yet, the rules of the Washington Consensus were not fully adopted, along with political reasons, mainly due to the low capital accumulation of the states. That is to say, foreign investment was not encouraged by the central governments. The already increasing NGO activities in the region, which were perceived as the main reason for the color revolutions, raised concerns on holding state assets by foreigners. For this reason, the state assets were transferred to the loyal clans and networks in order to operate under market conditions by maintaining the regime security. Thus, the patronage system came into prominence. As a result, the economic integration of the states became limited. The failure of liberalism after 2005 due to the color revolutions caused the leaders to take less liberal methods to increase economic efficiency. The color revolutions delegitimized the liberal values from the leaders' perspectives. It is associated with interventionism and instability. The elites of the respected states became selective in adopting the principles of liberalism. In this regard, the liberalization attempts of the Central Asian states resulted in crony capitalism in the region. The US and the US-led liberal order are perceived as a threat to the regimes in the region.

### ***Hegemonic Stability***

The lack of US hegemony as a result of the failure of liberalism was fulfilled by Russia, particularly after 2005, (and to some extent by China) which constitutes the third characteristic of Central Asia. That is to say, the Hegemonic Stability Approach is an explanatory factor to understand Central Asia. As liberalism failed both in Central Asia and Russia, the hybrid systems emerged in respected states. In this respect, Russia is the flag carrier of the hybrid systems is Eurasia. This leads us to inquire about how Russia transformed into a hybrid capitalist system. As has already been discussed in the 1990s and early 2000s, Russia sought liberal transition during the Yeltsin era. Despite, the liberalization program of the Yeltsin administration is called "Shock Therapy", it had two important deficiencies. Firstly, the privatization was not supported by foreign direct investment. In

other words, capital mobility was not assured. Secondly, the transition towards liberalism was mismanaged in the sense that creating a free market competition. Instead of creating a free and equal competitive environment, the state assets were transferred to a small group of people via personal relations. This mismanagement created an uneven distribution of wealth, which ended up with the emergence of oligarchs. Thus, the party and economic elite relations shaped the hybrid liberalization process. Therefore, the Russian transition to capitalism was featured by patrimonialism, which subverted liberalism in Russia (Becker & Vasileva, 2017: 88). Additionally, the Russian economy suffered from international shocks. The Asian financial crisis in 1997 spread to Russia in the following year. The sharp decrease in oil prices along with the extended war on Chechnia caused debt in the Russian economy. As a result, liberalism is associated with “chaos” and “oligarchy” in Russia. This forced the Putin administration to re-nationalize the strategic sectors, namely the military and energy sectors. Therefore, the already limited liberal policies were reversed. It is worth noting that re-nationalization was also undermined because of patrimonialism, which in the end hindered not only liberalism but also the strengthening of the state (Becker & Vasileva, 2017: 89). That is to say, the state – business relations decreased the state capacity due to the uneven distribution of the state assets in favor of an economic minority. This means that the Russian political economy became hybrid capitalism, which is featured by patrimonialism.

At this point, Central Asian states followed a similar pattern with Russia. As has been already mentioned, all the states in the region endeavored for liberal integration throughout the 1990s. Nevertheless, none of them followed the Baltic model, nor they were inspired by Central and East European former communist states, which were supervised by the EU institutions. Instead, they traced the Russian liberalization and privatization process. That is to say, they were characterized by the power concentration of rulers, who distribute the state assets via patron – client relationships (Fisun &

Oleksandr, 2012: 92). It is worth noting that the former Soviet states implemented the liberal reforms in different degrees (Isaacs, 2010: 9), which also means that they followed the Russian in different degrees. While privatization and liberalization are highly limited in Turkmenistan and Uzbekistan, the rest of the Central Asian states are considered as reformists (Åslund, 2007: 307). Yet, they all took cautious steps towards liberal integration. On the one hand, they were eager to become part of the Western system, on the other hand, they were reluctant to lose the state authority. For this reason, Central Asian states avoided from the Shock Therapy. Instead, they implemented gradual and incomplete liberalization programs as in the case of Russia. As a result, the liberalization programs were left half finished. At this point, Molchanov (2015: 152) asserts that due to the vulnerable economic structures, Central Asian states cannot take the risk of laissez-faire policies. For this reason, alternative approaches that protect the state authority seem attractive to them. From this point of view, as Russia moved away from liberalism and tried to construct an alternative set of values particularly after 2000, so does the Central Asian states. The Color Revolutions particularly pushed the regimes to overlap their interests with Russia again. That is to say, they once again accepted Russian hegemony for the sake of regime survival.

In this regard, Central Asian states shifted their attention to Eurasian cooperation, namely Russian protection, particularly after the Color Revolutions despite their mistrust of Russia (Willerton et al., 2015). In the end, the dynamics of transition are shaped by the ideas and reflections of the political elite (Darden, 2009: 260; Bolesta, 2019: 13). Therefore, as the political leaders felt uncomfortable with the US-led order, Russian leadership revived among the ruling elites of Central Asian states. At this point, Russia emphasizes three contradictions of the liberal world order: “sovereignty vs. intervention, pluralism vs. universality, and democracy vs. American hegemony” (Romanova, 2018: 87). That is to say, the existing liberal order is interventionist and in that sense, it serves for the American

interests. The Central Asian leaders and societies agree upon this argument. As an illustration, the International Republican Institute's survey in Kyrgyzstan indicates that alignment with Russia is considered as the right direction of the country (Sergi, 2018: 57). Indeed, according to Central Asian, the Color Revolutions proves that the US-led liberal order is interventionist, does not recognize pluralism, and serves American interests. As a result of this, the newly states extenuated their criticism of Russia by the late 1990s (Laruelle, 2010: 150). For this reason, they either followed the Russian transition model as in the case of Kazakhstan or even become more cautious that they remained protectionist policies as in the cases of Uzbekistan and Turkmenistan (Pataccini & Malikov, 2020: 292). In the end, Central Asian leaders continue to perceive the world through Russian lenses, where the economic strategies are shaped by the same Soviet school of thought (Laruelle, 2010: 150). Moreover, the Russian financial crisis of 1998 embraced liberal capitalism, particularly in Uzbekistan (Hiro, 2009: 155). Therefore, the Russian transition, its prospects and challenges inspired Central Asian states. As a result, their economic ties with Russia and China reinforced after 2000, which ended up with their inclusion to the Russian or Sino-led economic organizations, namely Eurasian Economic Union and Shanghai Cooperation Organization (Cooley & Heathershaw, 2017: 30).

Yet, Russia's contribution to the patrimonial structure of the region is beyond being a model along with China. In the end, five Central Asian states implement the hybrid capitalist model to different degrees. That is to say, while Kazakhstan stands very close to the Russian model, Turkmenistan's and Uzbekistan's hybrid models resemble socialism. Still, all of the republics follow a similar pattern undeniably. All of them neither capitalist nor socialist but stand between the two, and the leaderships play a decisive role to distribute wealth under authoritarian legislations. As the legitimacy of liberalism, which is associated with the US hegemony, erodes in the region, the authoritarian structures are supported or at least



protected by Russia. Since the early 2000s, Kremlin declared that the western model of democracy is not applicable to Central Asia, which resulted in slowing down reforms, deterioration of civil society, and weakening of liberal institutions (Laruelle, 2010: 169). Thus, they are able to resist to the norms of liberal institutions. Instead, they arrange their codes coherently with the illiberal states. Lemon and Antonov (2020: 12) analyzed how the Central Asian states harmonize their legal structures in accordance with the Russian system. Therefore, the illiberal institutions are reinforced, which created an illiberal zone in Central Asia (Roberts, 2017: 420). That is to say, as the liberal democratic institutions are replaced with illiberal ones thanks to the Russian protection, wealth is distributed more and more by the clan and network-based relations instead of free-market conditions and competitiveness. This situation is prevailing for China as well. China's promotion of state sovereignty contributes to the legitimization of authoritarian governments, who hinders the rules of the Washington Consensus. In this sense, as China becomes more and more norm-setter in the region, the patrimonial structure is consolidated owing to the protection of the authoritarianism.

### **Towards A Central Asian Theory of IPE**

These three approaches raise the question of what is unique in Central Asia. More importantly, how this uniqueness can be generalized to construct a theory? As has been already asserted, the Central Asian political economy is the combination of post-colonialism, failure of liberalism as well as the hegemonic stability theory. Therefore, the uniqueness of each feature should be mentioned.

Regarding post-colonialism, the Soviet Union's colonialism in Central Asia differs from Western colonialism in the sense that it "aspired to reorganize and modernize Central Asia" (Hirsch, 2005: 164). Before the Soviet rule, the region was characterized by protectorates such as the Emirate of Bokhara or Khanate of Khiva,

which did not complete their statehood process. Unlike the Tsarist period, the Soviet government introduced bureaucracy and state institutions to the region for their modernization and integration to the center. This was managed by both center and local authorities. That is to say, the Soviet authorities utilized from the power of the local networks, which resulted in a dual authority in the region (Isaacs, 2010: 4). Therefore, the Soviet system empowered local leadership by institutionalizing the bureaucracy via the party. As a result, the strong state authority and patronage system became the norm in the region. Thus, Central Asian societies were trained by the Soviet bureaucrats in state-making. In this sense, the state authority is legitimized by the cliental consensus that gives power to the leader in exchange for the distribution of the wealth in the region. This means that the statehoods of the Central Asian states are the results of the patronage system, instead of the social contract between the state and society, nor are they founded by the bourgeoisie revolution and formed in a Weberian sense. For this reason, the legitimacy of the Central Asian states is based on power relations between clans and networks. The Kyrgyz case proves that the break down of the patronage system results in unrest (Lewis, 2012, 121).

This makes them selective by implementing the rules of liberalism. Since the statehoods of Central Asian states are top-down processes via patronage relations, the liberal values such as equality of opportunities or personal freedom are not the priority of the leaders. Instead, maintaining political and economic stability is the main agenda of the governments, as in the case of all authoritarian regimes. For this reason, Central Asian leaders are reluctant to adopt liberal rules that restrict their authority as well as the power to determine the distribution of wealth. Instead, they seek to maintain their power by securing the economic benefits of their loyal cadres. Therefore, they utilize the market economy in favor of the leadership and their networks. As a matter of course, deficient supervising of the liberal states, namely the US and liberal institutions, allowed leaders to implement their political economic agenda. Unilateral

demands of the US, particularly after 9/11 and increasing NGO activities that threatened the regime security, moved the Central Asian leaders away from the US and liberal values.

As a result of this, they not only took Russia as a model but also demanded its protection to maintain their political economic structure. Yet, as has been already asserted that there is not a unique model that is copied by Central Asian states, but rather the hybridity of capitalism varies among them. In other words, despite Russia inspired Central Asian states in terms of hybrid capitalism, it is not a strict model for their selectiveness. Two main reasons should be given for the differences regarding the Russian model of transition. First, the hegemonic power of Central Asia itself followed a zigzag pattern after 1991. Russia, in a sense, denied its Soviet inheritance and swayed from shock therapy to consolidated state authority. For this reason, Central Asian states became unable to follow the principles of any “Moscow Conesus”. In other words, there is no Russian model of transition basically. Second, Russia is, in fact, the incomplete hegemon of the region in terms of political economy. In contrast to its security policy, Russia doesn’t seek to arrange the domestic economic structures in the post-Soviet space. As long as the region doesn’t harbor a security threat to Russia, it respects their sovereignty and political economic systems, be it close to socialism like Turkmenistan or market-like economy such as Kyrgyzstan. In other words, Russia neither manifests a so-called “Moscow Consensus” nor institutionalizes a variety of capitalism, but rather, it protects the status quo in Central Asia along with China by highlighting state sovereignty. For this reason, Central Asian leaders find an opportunity to select the rules liberalism a la carte. As a result, the hybridity of them varies from one another but still the region is featured by hybrid capitalism.

The aforementioned events mean that post-colonialism, failure of liberalism, and hegemonic stability approaches interact with each other. The political economy of Central Asia is shaped by the Soviet legacy, de-legitimization of the US-led world order, and the

incomplete hegemony of Russia. These three structures generated a capitalist class in the region throughout the 1990s and 2000s. Therefore, unlike the West, where the capital was accumulated by the bourgeoisie and modern state is formed to secure the free market as well as entrepreneurship, Central Asian capital is being accumulated by the state authority via transferring assets to a newly emerging capitalist class. In this sense, the *raison d'état* of Central Asian states is to protect the state authority and regime survival. Therefore, the political economy of Central Asian states is not based on the principles of a bourgeoisie revolution, but rather, the consensus among the state elite and capitalist class. For this reason, the middle-class demands and necessities, namely free and fair elections, fall through. Instead, the patronage systems are perceived as order and stability whereas, the breakdown of the patronage system results in conflict, as in the case of Kyrgyzstan. Russian and to some extent Chinese hegemonies protect this elite consensual-based structure.

## **Conclusion**

Constructing a Central Asian theory of political economy is challenging not only because of the competing ideas but also the unconventional conceptualization of the region. Despite this article presupposed that the region is featured by patrimonialism still, this approach is challenged in the sense that having shortcomings. Yet, the political economic hybridity of the region reflects the patrimonial structure of the region. In this sense, this article concludes several results. First, the Soviet legacy of the region hinders the rise of a bourgeoisie class. Instead, capital accumulation is developed via clans and networks. Second, due to the lack of a bourgeoisie class, the democratic transition is not a subject matter of the societies. Third, since the transition of the region is not institutionally managed, Russian hegemony overweight, which causes the maintenance of the hybrid order.

This leads us to conclude that the Central Asian political economy neither liberal market economy nor coordinated market economy from the varieties of capitalism perspective. Despite it seems like a derivation of the coordinated market economy, the selectiveness of liberalism moves it away from that. In the end, a free market is not properly institutionalized in the region. Instead, the authoritarian rule of the business relations is the main institution of the region as a result of the Soviet legacy, failure of liberalism, and Russian hegemony. This hinders not only economic development but also the democratization of the region. Considering the state – business relations, it is the third variance of capitalism that could be named an alternative concept to express the institutionalized authoritarian political economic structure of the region such as “clan market” or “authoritarian market” or “quasi-market” or any other phrase. Accordingly, when a state is the sole authority over the market and channels the resources to a small group via semi-formal relations, then it could be called the abovementioned concepts as a third variety of capitalism.

## References

- Ambrosio, T. (2008). Catching the ‘Shanghai Spirit’: How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia. *Europe-Asia Studies*, 60(8): 1321–1344.
- Anderson, J. (1995). Authoritarian political development in Central Asia: The case of Turkmenistan. *Central Asian Survey*, 14(4): 509–527.
- Åslund, A. (2007). *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*. Leiden: Cambridge University Press.
- Becker, U., & Vasileva, A. (2017). Russia's political economy re-conceptualized: A changing hybrid of liberalism, statism and patrimonialism. *Journal of Eurasian Studies*, 8(1): 83–96.
- Beissinger, M. R. (2006). Promoting Democracy: Is Exporting Revolution a Constructive Strategy? *Dissent*, 53(1): 18–24.

- Bolesta, A. (2019). From socialism to capitalism with communist characteristics: the building of a post-socialist developmental state in Central Asia. *Post-Communist Economies*, 1–28.
- Collins, K. (2009). Economic and Security Regionalism among Patrimonial Authoritarian Regimes: The Case of Central Asia. *Europe-Asia Studies*, 61(2): 249–281.
- Cooley, A. (2012). *Great games, local rules: The new great power contest in Central Asia*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Cooley, A. (2019). Ordering Eurasia: The Rise and Decline of Liberal Internationalism in the Post-Communist Space. *Security Studies*, 28(3): 588–613.
- Cooley, A., & Heathershaw, J. (2017). *Dictators without borders: Power and money in Central Asia*. New Haven, London: Yale University Press.
- Dabrowski, M., Jermakowicz, W., Pańków, J., Kloc, K., & Antczak, R. (1995). Economic reforms in Kyrgyzstan. *Communist Economies and Economic Transformation*, 7(3): 269–297.
- Darden, K. A. (2009). *Economic liberalism and its rivals: The formation of international institutions among the post-Soviet states*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Domjan, P., & Stone, M. (2010). A Comparative Study of Resource Nationalism in Russia and Kazakhstan 2004–2008. *Europe-Asia Studies*, 62(1): 35–62.
- Fidan, H. (2010). Turkish foreign policy towards Central Asia. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 12(1): 109–121.
- Fisun, & Oleksandr (2012). Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective. *Demokratizatsiya*, 20(2): 87–96.
- Freedom House (2020). *Countries and Territories*, <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores>
- Grand National Assembly of Turkey (1994). *Akayev Konuşması*. 19. Dönem 68. Cilt 19. Birleşim. [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2\\_ist\\_atistik.tutanak\\_hazirla?v\\_meclis=&v\\_donem=&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=&v\\_birlesim=&v\\_sayfa=&v\\_anabaslik=&v\\_altbaslik=&v\\_mv=&v\\_sb=&v\\_ozet=&v\\_kelime=&v\\_bastarih=KIRGIZ%DDSTAN%20CUMHURBA%DEKANl&v\\_bittarih=Y](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2_ist_atistik.tutanak_hazirla?v_meclis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabaslik=&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=KIRGIZ%DDSTAN%20CUMHURBA%DEKANl&v_bittarih=Y)
- Heathershaw, J., & Owen, C. (2019). Authoritarian conflict management in post-colonial Eurasia. *Conflict, Security & Development*, 19(3), 269–273.
- The Heritage Foundation (2020). *Index of Economic Freedom*, <https://www.heritage.org/index/ranking>

- Hiro, D. (2009). *Inside Central Asia: A political and cultural history of Uzbekistan, Turkmenistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkey, and Iran* (1st ed.). New York: Overlook Duckworth.
- Hirsch, F. (2005). *Empire of nations: Ethnographic knowledge & the making of the Soviet Union. Culture & society after socialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hunter, S. (2001). Turkey, Central Asia, and the Caucasus: Ten years after independence. *Southeast European and Black Sea Studies*, 1(2): 1–16.
- Isaacs, R. (2010). Informal politics and the uncertain context of transition: revisiting early stage non-democratic development in Kazakhstan. *Democratization*, 17(1): 1–25.
- Jones, P., & Weinthal, E. (2010). *Oil is not a curse: Ownership structure and institutions in Soviet successor states. Cambridge studies in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaczmarek, M. (2017). Non-western visions of regionalism: China's New Silk Road and Russia's Eurasian Economic Union. *International Affairs*, 93(6): 1357–1376.
- Kaser, M. (1997). Economic transition in six Central Asian economies. *Central Asian Survey*, 16(1): 5–26.
- Khalid, A. (2007). Introduction: Locating the (post-) colonial in Soviet history. *Central Asian Survey*, 26(4): 465–473.
- Krickovic, A., & Bratersky, M. (2016). Benevolent hegemon, neighborhood bully, or regional security provider? Russia's efforts to promote regional integration after the 2013–2014 Ukraine crisis. *Eurasian Geography and Economics*, 57(2):180–202.
- Lane, D. (2005). Emerging Varieties of Capitalism in Former State Socialist Societies. *Competition & Change*, 9(3), 227–247.
- Laruelle, M. (2010). Russia and Central Asia. In E. Kavalski (Ed.), *The new Central Asia: The regional impact of international actors* (pp. 149–176). New Jersey: World Scientific Pub.
- Lemon, E., & Antonov, O. (2020). Authoritarian legal harmonization in the post-Soviet space. *Democratization*, 1–19.
- Lewis, D. (2011). The Colonial Roots of Central Asian Authoritarianism. In S. N. Cummings & R. A. Hinnebusch (Eds.), *Sovereignty after empire: Comparing the Middle East and Central Asia* (pp. 178–195). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Lewis, D. (2012). Understanding the Authoritarian State: Neopatrimonialism in Central Asia. *The Brown Journal of World Affairs*, 19(1): 115–126.

- Matveeva, A. (2009). Legitimising Central Asian Authoritarianism: Political Manipulation and Symbolic Power. *Europe-Asia Studies*, 61(7), 1095–1121.
- Mitchell, L. A. (2012). *The color revolutions* (1st ed.). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Molchanov, M. A. (2015). Eurasian Regionalism: Ideas and Practices. In R. E. Kanet & M. Sussex (Eds.). *Power, Politics and Confrontation in Eurasia* (pp. 135–157). London: Palgrave Macmillan UK.
- Ostrowski, W. (2011). Rentierism, Dependency and Sovereignty in Central Asia. S. N. Cummings & R. A. Hinnebusch (Eds.). *Sovereignty after empire: Comparing the Middle East and Central Asia* (pp. 282–303). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Pataccini, L., & Malikov, N. (2020). Transition and Regional Cooperation in Central Asia: What Can They Tell Us about the (Post-)Liberal World Order? *Polity*, 52(2): 288–303.
- Pomfret, R. (2006). Resource abundance, governance and economic performance in Turkmenistan and Uzbekistan. In R. M. Auty & I. de Soysa (Eds.). *Central Asia research forum. Energy, wealth and governance in the Caucasus and Central Asia: Lessons not learned* (pp. 77–93). London, New York: Routledge.
- Pomfret, R. W. T. (1995). *The economies of Central Asia*. Princeton, N.J., Chichester: Princeton University Press.
- Roberts, S. (2017). The Eurasian Economic Union: the geopolitics of authoritarian cooperation. *Eurasian Geography and Economics*, 58(4): 418–441.
- Robinson, N. (2013). Economic and Political Hybridity: Patrimonial Capitalism in the Post-Soviet Sphere. *Journal of Eurasian Studies*, 4(2): 136–145.
- Romanova, T. (2018). Russia's Neorevisionist Challenge to the Liberal International Order. *The International Spectator*, 53(1): 76–91.
- Ross, M. L. (2001). Does Oil Hinder Democracy. *World Politics*, 53: 325–361.
- Sakal, H. B. (2015). Natural resource policies and standard of living in Kazakhstan. *Central Asian Survey*, 34(2): 237–254.
- Sergi, B. S. (2018). Putin's and Russian-led Eurasian Economic Union: A hybrid half-economics and half-political "Janus Bifrons". *Journal of Eurasian Studies*, 9(1): 52–60.
- Slobodchikoff, M. O., & Aleprete, M. E. (2020). The Impact of Russian-led Eurasian Integration on the International Relations of the Post-Soviet Space. *Europe-Asia Studies*, 1–15.



- Spechler, M. C. (2008). *The Political Economy of Reform in Central Asia: Uzbekistan under Authoritarianism*. New York: Routledge.
- Willerton, J. P., Goertz, G., & Slobodchikoff, M. O. (2015). Mistrust and hegemony: Regional institutional design, the FSU-CIS, and Russia. *International Area Studies Review*, 18(1): 26–52.
- The World Bank (2020). *The World Bank Data*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&locations=AM-KG-MD-TJ-KZ-BY-UA-TM-UZ-GE-AZ&start=1990>



# İSTİHBARAT VE DIŞ POLİTİKA İLİŞKİSİ: ABD İSTİHBARAT TOPLULUĞU İNCELEMESİ<sup>1</sup>

**Mehmet ŞENCAN**

**Murat TINAS**

Dr. Öğr. Üyesi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü  
[muratinas@gmail.com](mailto:muratinas@gmail.com)

## **Abstract**

This paper scrutinizes the relationship between intelligence and foreign policy based on the analysis of the US intelligence community and its foreign policy. US intelligence community is composed of 16 specific agencies which are institutionalized based on the principle of functional distribution based on specialization. This study tries to answer some questions on the nexus of foreign policy and intelligence: What is the role of intelligence agency in foreign policy making? How can an intelligence agency contribute to an efficient foreign policy? How does the relationship between foreign policy decision makers and intelligence agencies function in the US case? In doing so, this study analyses the nexus between US foreign policy making process and the US intelligence community thorough evaluating the Cuban Missile Crisis, Vietnam War, Gulf War and the invasion of Iraq. In its analysis, this study is based on some primary sources of related institutions as well as the academic literature.

**Keywords:** The United States, Intelligence Community, Intelligence, Foreign Policy

---

<sup>1</sup> Bu çalışma, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü İstihbarat Araştırmaları Yüksek Lisans Programı'nda 2019'de savunulan aynı başlıklı yüksek lisans tezinin güncelleştirilerek geliştirilmesiyle hazırlanmıştır.

## Özet

Çalışmanın konusunu ABD istihbarat topluluğu incelemesi bağlamında istihbarat ve dış politika ilişkisi oluşturmaktadır. ABD istihbarat teşkilatının yapısal organizasyonu uzmanlığa dayalı fonksiyonel görev dağılımı bağlamında oluşturulmuştur. Bünyesinde yer alan 16 istihbarat teşkilatının koordinasyon ve eşgüdümünden sorumlu bir çatı organizasyon vardır. Çalışmada “Dış politikada küresel ve çevresel etmenler doğrultusunda uygun kararların alınabilmesi için istihbarat teşkilatlarının rolü nedir? Bir istihbarat topluluğu dış politika etkinliğini sağlamaya yönelik nasıl hareket eder? ABD istihbarat topluluğunda bu işleyiş nasıldır?” sorularına cevap aranmaktadır. Bu amaçla Küba Füze Krizi, Vietnam Savaşı, Körfez Savaşı ve Irak Müdahalesi gibi vaka analizleri üzerinden ABD istihbarat topluluğu ve ABD dış politikası ilişkisinin somutlaştırılması sağlanmaktadır. Analizlerde bahse konu kurumların yayınladığı birincil kaynakların yanı sıra akademik literatürden de faydalanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Amerika Birleşik Devletleri, İstihbarat Topluluğu, İstihbarat, Dış Politika

## Giriş

İstihbarat kavramsal olarak eski çağlardan beri kullanılan bir enformasyon edinme ve bunu kullanma aracı olmasının yanında farklı kişiler tarafından farklı tanımlar içinde kullanılmaktadır. Her bir tanım, istihbaratın politika yapıcılarının etrafında dönen politik dünyayı bilmelerine ve şekillendirmelerine yardımcı olması üzerinde durmaktadır (Warner, 2009: 16). İstihbarat aynen geçmişte olduğu gibi bugün de dış politika yapım sürecinde başat bir rol oynamaktadır. Dış politika yapım sürecinde dikkatlerin toplandığı nokta olan belirsizliğin yok edilebilmesi, politika yapıcılarının en büyük sorunsalı olarak görülmektedir. Belirsizliğin ve bunun neden olacağı sorunların giderilmesi bağlamında istihbaratın önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu durum istihbaratın gelecek hakkındaki belirsizliği, sağladığı bilgiler ve kurgulamalar ile giderebilme özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bundan dolayı istihbarat ve dış

politika birbiriyle bağımlı ve birbirini destekleyici hareket eden kavram olarak belirlemektedir.

Arı (2014: 203), küreselleşmenin güvenlik algısına ve dolaylı olarak uluslararası ilişkilere etkisini anlatırken devletler düzeyindeki ilişkilerin Soğuk Savaş döneminden farklı olduğunu ve bu ilişkilerin bütününe ideolojik, etnik veya ekonomik güdüler çerçevesinde olmadığını vurgulamaktadır. Bunun yerine çoklu diyalog diplomasisi ve bilgi çağının ana unsuru olan istihbari faali-yetlerin çerçevesinde savaşız sorunlarla başa çıkabilme ortamının varlığından söz etmek gerekmektedir. Bunun en önemli nedeni, mücadele alanının eskide olduğundan daha fazla genişlemiş olmasıdır ve böylelikle dış politika yapımı ve istihbarat ilişkisi çok taraflı, çok boyutlu, çok değişkenli bir alanda varlığını sürdürmektedir.

İstihbarat kurumlarının organizasyon yapısını, dış politikayı nasıl şekillendireceği ile alakalı bir mefhum olarak görmek mümkündür. Devletler dış politikalarını oluşturma ve yeniden tanımlama konusunda, sadece 21'inci yüzyılın deneyimlerinden değil bunun yanında kendi vizyonları, çevrelenmiş bölgesel sınırları ve kültürel potansiyelleri çerçevesinde ortaya koyacakları aktivitelerden yararlanmaktadırlar. Çağın getirdiği küreselleşme akımına uyum sağlamak isteyen devletlerin, hem ulusal hem uluslararası arenada siyasal ortamın hızla kabuk değiştirdiğini unutmaması gerekmektedir (Nye ve Welch, 2011: 432). Bu çerçevede küresel siyasi ortamın her an bir değişime sebep olabilecek yapısının politika yapıcılarının önüne sunulması ve buna göre dış politika yapım sürecinin şekillenmesi iki önemli argüman olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kırılgan ve esnek yapının üzerinde istihbarat topluluğunun organi-zasyon yapısı dış politika yapım süreci sonunda elde edilecek kazanımlar açısından büyük bir önem arz etmektedir.

İstihbarat-dış politika ilişkisini analiz eden bu çalışma, öncelikle istihbarat ve dış politika kavramlarını tanımsal olarak ele almakta ve istihbaratın yenilenen tanımını değişen uluslararası ilişkiler düzeninde değerlendirmektedir. İkinci bölümde ABD dış politika

yapımının kurumsal sistemi ve dış politikayla ilgili istihbarat birimlerine yer verilmektedir. Son bölümde ise ABD istihbarat topluluğu ve dış politika arasındaki ilişkinin hangi yörengede ilerlediği olay incelemeleri marifetiyle sunulmakta ve analiz edilmektedir. Bahse konu çerçevede eldeki çalışma, istihbarat topluluğu ve dış politika yapımının birbirlerini etkilediği ve desteklediği bakış açısına açıklık getirmektedir.

### **İstihbarat ve Dış Politika İlişkisi**

Uluslararası ilişkiler sürekli değişim içinde gelişen ve sadece ülkeleri değil çeşitli devlet-dışı organizasyonları da içine alan bir sistemi ihtiva etmektedir. Uluslararası sistemin ana unsurları ortaya konulurken yapılan tartışmalarda Soğuk Savaş sonrası çok boyutlu ve çok kutuplu bir düzen ve hatta düzensizlik vurgusu öne çıkmaktadır. Bu karmaşık yapının en önemli sebebini Emekler (2017: 59), Soğuk Savaş'tan sonra uluslararası sistemde ve alt-sistemlerde ortaya çıkan güç boşluğu neticesinde oluşan jeopolitik belirsizlikle açıklamaktadır. Devletlerin ülkeleri dışındaki belirsizliğe cevap bulmasının bir aracı olan istihbarat faaliyeti ise yeni durumda genişleyen bir çerçevede yeni tanıma ihtiyaç duymaktadır.

Her yeni yüzyıl paradigmat gelişmesini ve aksiyomlarını bir önceki yüzyılda var olan gelişmelerin ve tecrübelerin ışığında oluşturmaktadır. Tarih boyunca dünya üzerindeki devletler hep bir var olma ve varlığını sürdürme mücadelesi içerisinde olmuştur. Bu mücadelede yer alan faaliyetlerin en önemlilerinden biri istihbarat olarak belirtilmektedir (Küçükylmaz, 2019: 91). Bilgi anlamındaki istihbarat, insanlık tarihi kadar eskiye dayanmaktadır ve 19'uncu yüzyıl ortalarına kadar kurumsal manada çok fazla uzmanlaşma yoluna gitmemiş olduğu görülmektedir (Herman, 1996: 15). 21'inci yüzyılın gerek ekonomik gerek siyasal çerçevesi anlamında bir önceki yüzyıldan farklı bir yapıda seyir göstermesinin en önemli sebeplerinden biri bilginin dolaşımının çok daha hızlı ve anlamsal olarak daha farklı bir boyuta ulaşması olarak görülmektedir. Bu yüzyılın siyasal sistemini anlayabilmek için yeni değişkenler

kümesine ihtiyaç vardır. Değişkenlerin ana hatlarından biri olan bilginin kullanımı ve değerlendirmesinin siyasal anlamda aktörlerinden birisi istihbarattır ve bu anlamda siyaset yapımındaki önemi eski yüzyıllara göre artmaktadır.

İstihbarat faaliyetini tarihsel perspektif içinde sadece haber alma ve bu alınan habere göre hareket edilmesi olarak görmek, günümüz gelişmiş istihbarat topluluklarının başarılı faaliyetlerini göz ardı etmek anlamına gelmektedir. Bundan dolayı bilginin elde edilmesi kadar onun değerlendirilmesi, yorumlanması ve kurgulanması günümüzdeki istihbarat kavramının fonksiyonunu anlamlandırmak adına büyük önem arz etmektedir. İstihbaratın sadece bir casusluk ya da haber alma faaliyeti biçiminde değil, bunların yanında bilginin kullanımı, işlenen bilgiden yeni bilgilerin üretimi ve yeni kurgulamaların oluşturulması, günümüzün güvenlik politikalarının ihtiyaç duyduğu bir tanımlamadır.

İstihbarat geleceği görebilme, başka bir söylem ile belirsizliği yok etme ve kurgulayabilme işlemidir. Bu iki işlem istihbaratın tanımını, kurumsal yapılanmasını ve faaliyet alanlarını düzenlemek ve güncellemek için pusula olurken aynı zamanda istihbarat kelimesine hem etimolojik hem de antropolojik açıdan kullanılabilir verimli bir bütünlük sağlamaktadır. Öte yandan istihbaratın tanımını bilgi edinme ve bilgiyi kullanma anlamındaki faaliyetler alanına indirmek ise istihbaratın en önemli amacı olan geleceğin belirsizliğini ortadan kaldırma ve bilgiden bilgi üretebilme işlemi saf dışı bırakmak anlamına gelmektedir. Bu durum ise istihbaratın dış politika yapım sürecine ve karar alma mekanizmasına olan katkısının azalması anlamına gelmektedir. Çünkü dış politika yapımının ve karar alma mekanizmasının temeli belirsizliği yönetmek çerçevesinde kurgulanmaktadır. Sorunları anlamak ve onlarla yüzleşmek için belirsizliğin ortadan kaldırılmasının en önemli metodu olası sonuçlar için senaryolar oluşturmaktır (Friedman ve Zeckhauser, 2012: 834).

İstihbarat kavramının tanımını yaparken günümüz çok boyutlu operasyonel çevreleri içinde beş önemli tema bulunmaktadır:

Toplama, işleme, değerlendirme, yorumlama ve kurgulama (McDowell, 2009: 11). Kelime anlamı itibarıyla birçok anlamda kullanılabilecek olan istihbarat kavramının, kullanım tercihinin aynı zamanda pratikteki kurumsal yapılanmayı da şekillendireceğini ifade eden McDowell (2009: 11) salt bir işlem ve faaliyet anlamıyla bir istihbarat işinden bahsedebileceği gibi; istihbaratı bilgi işleminin son çıktısı anlamıyla 'geliştirme, benimseme ve üretme' olarak yeniden tanımlamanın da mümkün olduğunu ileri sürmektedir. Çok boyutlu operasyonel çevreleri, ulusal ve uluslararası düzeyde, devletlerin sınırları içinde ve ötesinde kültürel, ekonomik, siyasal, teknik vb. etkinlikleri çerçevesinde düşünmek gerekmektedir. Yukarıda maruz tartışmalar ışığında bu çalışmada istihbarat, çok boyutlu operasyonel çevrelerde, açık ve gizli kaynaklardan toplanan bilgileri, hammadde gibi yeniden işleme koyarak değerlendirme ve yorumlama yoluyla ilk uç ve son uç arasında bağlantılı ve kurgulanabilir yeni bir paradigmal gerçeklik oluşturabilme işlemi olarak tanımlanmaktadır.

Dış politika, klasik olarak uluslararası sistemde devletler tarafından yürütülen resmi dış ilişkilerin toplamı olarak tanım bulmaktadır (Sönmezoglu, 2014: 5). Klasik tanımlar aktör olarak devlet üzerine yoğunlaşsa da uluslararası ilişkiler çok boyutlu ve çok aktörlü bir düzlemi içinde barındırmaktadır. Dış politika analizi, aktörlerin nasıl karar aldıklarını ve diğer yabancı çevrelerle ve kuruluşlarla nasıl ilişki kurduklarının daha iyi anlaşılabilmesi için olanaklar sunmaktadır. Siyasetin uluslararası ve karmaşık bir boyutu olduğunun kabulü bu disiplinin kendisi kadar eskiye dayanmaktadır (Heywood, 2012: 176). Breuning (2007: 16), dış politika karar alma sürecine odaklanarak kararların hangi unsurlar çerçevesinde alındığını ve bu kararların uygulanabilirliği üzerinde durmaktadır. Dolayısıyla dış politikanın gerek tanımını gerek etkilendiği faktörleri göz önüne alırken üzerinde durulması gereken önemli konuların başında dış politika mefhumunun ulus ötesi bir yapıyı barındırması gelmektedir. Tanımsal anlamda geniş alanlar/disiplinler bütününe ihtiva etse bile dış politikanın



çerçevesinin diplomasi, ticaret, işbirlikleri, savunma, kültür ve istihbarat gibi konuların bazında oluştuğu görülmektedir.

Dış politikanın vazgeçilmez unsuru olan istihbarat, sadece bilginin edinimi olarak kullanılmamaktadır; bunun yanında bilginin yeniden üretimi ve kurgulanması yoluyla dış politika ve dolayısıyla güvenlik denklemlerine işlerlik katmaktadır. 21'inci yüzyıla beraber bilgisel faktörlerin artması istihbarat ve dış politika mefhumlarını birbiriyle bağdaştırmayı zorunlu kılmıştır. Böylelikle dış politika ve istihbarat ilişkisi uluslararası ilişkilerin önemli çarklarından birini oluşturmaktadır. Dış politika yapım sürecinin istihbarat kurumları ile birbirini destekler şekilde ilerlemesi doğru politika hamleleri için bir ön dayanak olarak kabul bulmaktadır. Gerçek bilgiye ulaşılması ve istihbarat mekanizmasının iyi çalışması dış politika anlamında iyi sonuçların doğmasını garanti etmese de kötü bir istihbarat mekanizmasının kötü dış politika sonuçlarına sebep olma olasılığının çok daha fazla olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak, 21'inci yüzyıl uluslararası ilişkileri çok boyutlu ve kutuplu bir sistem içinde varlığını sürdürmektedir. Ingram (1998: 40)'ın dile getirdiği gibi soğuk Soğuk Savaş sonrasında bilginin hem kendisi hem de kullanımı anlamında faaliyetlerin yoğun bir şekilde önemi artmaktadır. İstihbarat ve dış politika ilişkisi 21'inci yüzyılın temel değişkenlerini şekillendiren bir unsur olan küreselleşmenin etkisiyle birbiriyle gayri ihtiyari yoğun bir etkileşim sürecine maruz kalmaktadır. Böylelikle dış politika karar alıcıları ve istihbarat kurumları arasındaki ilişkinin yoğunlaştığı görülmektedir ki bu durum istihbarat ve dış politikanın birbirini etkileyen, destekleyen ve tamamlayan faaliyetler olması sonucunu doğurmaktadır.

### **ABD'de Dış Politika Yapımı ve İstihbarat Topluluğu**

ABD dış politikası ve istihbarat topluluğu ilişkisinin temellerini bu iki unsurun kurumsal yapıları oluşturmaktadır. Bu nedenle bu bölümde öncelikle dış politika yapımı süreçleri ve temel aktörler özetle ortaya konulmakta, sonrasında dış politikayla ilişkisi çerçevesinde istihbarat topluluğunun kurumsal yapısı ve teşkilatlanma ilkeleri ele

alınmaktadır. Çalışmanın konusu itibarıyla iki kurumsal yapı da istihbaratın dış politikada karar alma mekanizmasında rolü ve etkisi bağlamında incelenmektedir.

### **ABD Dış Politika Yapımı**

Devletlerin dış politika mefhumunun tarihî, coğrafi ve jeopolitik unsurlarından bağımsız bir şekilde oluşturulması mümkün değildir. ABD dış politika yapısı ele alındığı zaman bu unsurların göz önünde bulundurularak analiz yapılması doğru olmaktadır. Çünkü her devletin dış politikası öncelikle kendi varoluş mantığının bir türevi olarak belirlemektedir (Sanberk, 2005). Dış politika yapım süreci dış politikanın yörüngesini belirlemede en önemli unsurların başında gelmektedir. Bu sürecin gidişatını etkileyen içsel ve dışsal faktörlerden bahsedilebilmektedir. ABD özelinde içsel faktörleri karar alma süreçlerindeki aktörler, dışsal faktörleri ise etki grupları oluşturmaktadır.

Karar alma mekanizmasının ana unsurları ve aktörleri arasında anayasal düzen, yasama, yürütme organları bulunmaktadır. Bunların dış politika ile olan ilişkilerine bakıldığında yasal çerçevede ve teamüller ile oluşan bir düzenin olduğu görülmektedir. İstihbaratın dış politika konusundaki en önemli etkisi karar alma mekanizmasında görülmektedir ve istihbaratın dış politika etkinliği karar alıcıların algıları, olay tanımlamaları ve ideolojileri çerçevesinde istihbarata atfettikleri öneme bağlı olarak etkili olabilmektedir (Öztop, 2016: 54). Dış politika ile ilgili kurumların fonksiyonel olarak dış politika denklemindeki yerleri bazında sınıflandırılarak analiz edilmesi, dış politika karar alma mekanizmasının nasıl bir düzlemde çalıştığını somutlaştırmaktadır. İlgili kurumları üç başlık altında incelemek mümkündür: Başkan, Yürütme Kurumları ve Kongre. ABD anayasal düzeninde yürütme organı Başkan'ın uhdesinde toplansa dahi Başkan ve yürütme kurumlarını ayrı başlıklar altında incelemek, dış politikayı politika girdi ve çıktı süreci olarak görmek bağlamında önem arz etmektedir. Dışişleri, Savunma ve Ülke Güvenliği Bakanlıkları Başkanlığın bünyesinde dış politikaya yardımcı olan yürütme kurumları olarak yer almaktadır.

ABD Başkanı, dış politikayı kurumlarla birlikte yürütse de onların kişilikleri, kararlılıkları ve liderlik tipolojilerinin dış politikada sonuç almada etkisi bulunmaktadır ki bu da başkanların dış politika yapımındaki önemini ortaya koymaktadır (Ambrose, 1991: 120). Bu tipolojilerin aynı zamanda başkanların kongre ve yürütme kurumları ile olan ilişkilerinin yörüngesini de belirlemesi bağlamında incelenmesi gerekmektedir. Yürütme kurumları başkanın uhdesinde toplanmaktadır ve doğrudan başkana karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Bu kurumlar, dış politika yapım sürecinde önemli girdilerin yürütmenin başı olan başkana sunulmasında ve politikaların uygulanmasında önemli birimler olarak dikkat çekmektedir. Yürütme kurumları olarak Dışişleri Bakanlığının görev alanları arasında uluslararası güvenlik, diplomasi, insan hakları, ticari ilişkiler ve enerji politikaları yer alırken Savunma Bakanlığı askeri operasyonlardan sorumludur. Son olarak Ülke Güvenliği Bakanlığı ise terörizm ve ekonomik güvenlikten sorumludur. Kanun koyucu olarak kongrenin dış politika anlamında önemli yetki ve görevleri bulunmaktadır. Bu çerçevede mali kaynak oluşturma, savaş ilanı ve uluslararası anlaşmaları onaylama gibi üç önemli fonksiyonu vardır (www.congress.gov, 2020).

Etki gruplarının önemi, dış politika yapım sürecinin ve içeriğinin çok yönlü ve çok taraflı olmasından kaynaklanmaktadır. Farklı dönemlerde dış politikanın meşgul olduğu konunun muhtevasına ilişkin olarak etki grupları içinde öne çıkan unsurların çeşitliliğinden söz etmek mümkündür (Sönmezoğlu, 2014: 165). Etki gruplarının en başında gelenler arasında lobi faaliyetleri, medya ve baskı grupları yer almaktadır. Bu unsurlar dış politikanın sadece karar alma mekanizmasındaki aktörler tarafından yapılmadığının bir göstergesi olarak dış politika yapımına müdahil olabilmektedirler. Lobi, “dış politikanın yönlendirilmesi bağlamında bir araya gelmiş örgütlerden ve bireylerden oluşan gevşek bir koalisyon” olarak tanımlanmaktadır (Mearsheimer ve Walt, 2007: 5). ABD siyasal sisteminin belli başlı etki grupları arasında yer alan lobi faaliyetleri kanun yapıcıları (yasama) etkilemenin yanı sıra kanun uygulayıcısı

konumundaki yürütme organının faaliyetlerini de dolaylı ya da dolaysız yoldan etkileyebilmektedir (Marrar, 2008: 11). Medya ise birey ve dış politika karar alıcıları arasındaki iletişim kaynağı olma özelliğinden dolayı dolaylı bir etkiye sahip unsur olarak dikkat çekmektedir. Bu anlamda dolaylı etkisinin en önemli sonuçlarından birisi kamuoyu oluşturabilmesidir (Karadoğan, 1996: 54). Medyanın, ABD’de yönetim ve toplum arasındaki bilgi akışında önemli bir yere sahip olması nedeniyle medya dış politika kararlarını etkileyebilmektedir. Bir diğer etki grubu, siyasi partiler, dernekler, vakıflar, sendikalar gibi baskı gruplarıdır. Siyasetin hem çatışma hem de uzlaşma yönü hesaba katıldığında, etki grupları, iktidarın ve karar vericilerin temsil ettiği kitlelerin bazen geçici bazen kalıcı nitelikteki faaliyetleri ile etkin bir siyasal ve yönetsel katılım gerçekleştirmelerine aracılık etmektedirler (Acar, 2019: 236).

### **ABD İstihbarat Topluluğu**

ABD istihbarat topluluğu, birçok ülkeden farklı olarak her biri farklı yetki ve görev alanlarıyla sınırlandırılmış şekilde kurulan on altı birim ve bir tane de çatı organizasyondan oluşmaktadır. ABD istihbaratının ana görevi iç ve dış istihbaratı toplamak, analiz etmek ve bunları siyasi liderlerin kullanımı için dağıtarak onların ülkenin güvende olması adına karar verme aşamasında bilgisel donanımına sahip olmalarını sağlamaktır (www.intelligence.gov, 2020). ABD istihbarat topluluğunun bünyesinde istihbarat ve politika yapıcılar arasındaki ilişkinin yörüngesi ve sonuçları açısından istihbarat topluluğunun betimlenmesi istihbarat başarılarını/başarısızlıklarını anlamak bağlamında gerekli görülmektedir.

İstihbarat topluluğunun yapısal ve sistemsel dönüşümleri belirli siyasi olaylar, başarısızlıklar ve teknolojik gelişmeler neticesinde yenilenen bir devrim tarihi içerisinde yer almaktadır. Özellikle istihbarat topluluğunun ABD’de belirli siyasi kırılmalar çerçevesinde kurulmuş olmasının yanında siyasi ihtiyaçlar ve teknoloji uyumu bağlamında oluşturulan bir yapılanma süreci içinde olduğu görülmektedir (Sayle, 1986: 1). Bu çalışmada ABD istihbarat

teşkilatlanmasının tarihsel olarak üç ana dönem altında incelenebileceği önerilmektedir:

- Kuruluş Dönemi (1945'e kadar)
- Uzmanlaşma Dönemi (1945-2001)
- Modern Dönem (2001 Sonrası)

Bu dönemler ABD istihbarat topluluğunun nasıl bir değişim geçirdiğini ve hangi merhalelerden geçerek bu zamana kadar geldiğini anlatmaktadır. 1945'e kadar olan kuruluş döneminde iç ve dış istihbaratın büyük çoğunluğunun tek bir istihbarat biriminde toplanmasıyla oluşan tekil bir istihbarat kurumsallaşmasından ve temelde askeri istihbarat odaklı bir yapıdan söz etmek mümkündür. Özetle bu dönemde daha sade bir istihbarat teşkilatlanma yapısı görülmektedir. Uzmanlaşma dönemi, 2. Dünya Savaşı'nın sonu ve 11 Eylül Terör Saldırılarına kadar uzanan dönemi kapsamaktadır. ABD istihbaratı, 2. Dünya Savaşı tecrübesi, yaşanan istihbarat başarısızlıkları ve ABD'nin oluşmakta olan yeni uluslararası politikada kendisine biçtiği yeni rol kapsamında yeniden yapılandırılmıştır. Uzmanlaşma dönemi istihbarat topluluğunun fonksiyonel görev dağılımı ilkesiyle ayrılmış birimler şeklinde yapılandığı dönemi ihtiva etmektedir. Çeşitli kurumlar ve bakanlıklar bünyesinde fonksiyonel görev dağılımı ilkesi ile oluşturulmuş istihbarat topluluğundaki teşkilatların iç ve dış istihbarat olarak ayrıldığı ve bu silsileye teknik ve askeri istihbaratların eklendiği görülmektedir. Bu dönemin esas niteliği, her bir istihbarat teşkilatının belirli alanlarda uzmanlaşmış olmasıdır.

Modern dönem, hem 2001 sonrası yeniden yapılanma hem küreselleşmenin bir getirisi olarak bilginin yayılım hızının kontrol edilmesi ve istihbarat olaylarına bütüncül bakılması bağlamında incelenmektedir. Modern dönemin en önemli özelliklerinden biri olan uluslararası düzenin ve ilişkilerin çok çabuk kabuk değiştirdiği aksiyomu, dönemin istihbarat teşkilatlarına bütüncül bakılması zorunluluğunu ortaya çıkarmış bir olgudur. Bu durumu Hook ve Spainer (2018: 282) istihbarat reformlarının önündeki en önemli

engelin Federal Soruşturma Bürosu (FBI) ve Merkezi İstihbarat Teşkilatı (CIA)'nın da içerisinde olduğu 16 istihbarat biriminin farklı konularda faaliyet gösterdiğini ve aralarında sağlıklı iletişimin ve bütünlüğün kurulamadığını dile getirerek vurgulamaktadır. Modern dönem, terör saldırılarının sonrasında istihbarat başarısızlığının yol açtığı, özellikle eşgüdüm ve bütüncül bakma eksikliğinden dolayı, bir teşkilatlanma reformunun zorunluluğunun ortaya çıktığı olaylar silsilesini işaret etmektedir. Ayrıca Borch (2003: 845), 11 Eylül saldırılarını ve Pearl Harbor olayını istihbarat başarısızlığı konusunda aynı düzlemde olduklarını söylemekte ve eşgüdüm mekanizmasının yeterli düzeyde çalışmamasını sebep olarak göstermektedir. Bu dönemde, istihbarat topluluğu içindeki eşgüdüm sorununun çözülebilmesi için çatı organizasyona ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Bu bağlamda Ulusal İstihbarat Direktörlüğü (Director of National Intelligence) istihbarata bütüncül bir bakış getirmesi ve ABD istihbarat topluluğundaki koordinasyonu sağlaması amacıyla kurulmuştur (www.dni.gov, 2020).

Mevcut durum itibarıyla fonksiyonel görev dağılımı ilkesine ek olarak eşgüdüm ve bütüncül bakış prensiplerini de işleyişine dâhil etmeye çalışan ABD istihbarat topluluğu, ülkenin ulusal güvenliğine, dış politika yapımına ve dış ilişkilere yardımcı olmak anlamında istihbari faaliyetlerin fayda sağlaması açısından kurulmuş çeşitli birimleri ifade etmektedir. ABD istihbarat topluluğu yapılanmasında bakanlıklara bağlı olan istihbarat teşkilatlarının birçoğu Savunma Bakanlığına bağlıdır ve herhangi bir bakanlığa bağlı olmadan başkana bağlı olan Merkezi İstihbarat Teşkilatı (CIA)'dır. İstihbarat hizmeti sunan teşkilatlar içinde dış politika ile yakından ilişkisi olan kuruluşların başında CIA, Federal Soruşturma Bürosu (FBI), Ulusal Güvenlik Teşkilatı (NSA), Savunma İstihbarat Teşkilatı (DIA) ve Ulusal İstihbarat Direktörlüğü (DNI) gelmektedir.

Merkezi İstihbarat Teşkilatı (CIA), 1947 yılında Başkan Truman döneminde kurulmuş olup ABD'nin karar alma mekanizması için gerekli olabilecek dış kaynaklı bilgilerin elde edilmesi ve analizinden sorumludur. Dış politika karar alma sürecinin en önemli

aktörlerinden olan teşkilat, doğrudan başkana sorumludur. Federal Soruşturma Bürosu (FBI), Adalet Bakanlığı bünyesinde faaliyetlerini sürdüren iç güvenlik ve istihbaratından sorumlu birimdir. FBI'ın sorumlu olduğu alanlar arasında kontra-terör, istihbarata karşı koyma, siber suçlar, vatandaşlık haklarının korunması ve karşı istihbarat faaliyetleri yer almaktadır. Dış politika açısından önemi ise kontra-espiyonaj ve kontra-terör sorumlulukları bakımından öne çıkmaktadır. Ulusal Güvenlik Teşkilatı (NSA), Savunma Bakanlığına bağlı olarak çalışmakta ve topluluğun en fazla hacimde ve alanda istihbarat toplayan birimi olarak dikkat çekmektedir (Dumbrell, 1997: 89). Dış politika açısından askerî operasyonlarda bilginin emniyeti ve sinyal istihbaratı anlamında katkı sağlamaktadır (Haddow, Bullock vd., 2011: 217). Savunma İstihbarat Teşkilatı (DIA), Savunma Bakanlığına bağlı olarak faaliyet göstermekte ve özellikle NATO müttefikleriyle askeri istihbarat bilgilerini paylaşmada görevli olmasıyla önemi haizdir. Ulusal İstihbarat Direktörlüğü (DNI), gerek uhdesinde barındırdığı görevler gerek danışmanlığını yaptığı kurumlar bakımından dış politika karar mekanizmasının şekillenmesinde rol oynayan en etkili aktörlerden biridir. On altı üyeli ABD istihbarat teşkilatının çatısını oluşturan DNI, koordinasyon ve eşgüdüm sorumluluklarıyla organizasyona bütüncül bakışı getirmektedir (Graves, 2013: 134).

### **Vaka Analizleri Çerçevesinde ABD İstihbarat Topluluğu - Dış Politika İlişkisi**

Tarihsel gelişimi itibarıyla çeşitli tecrübeler neticesinde tekrar tekrar yapılanan ABD istihbarat topluluğu mevcut durum itibarıyla fonksiyonel görev dağılımı, iş bölümü çerçevesinde uzmanlaşma, yoğunlaştırılmış eşgüdüm ve bütüncül bakış ilkeleri üzerine inşa edilmiştir. Bu anlamda sorumluluk alanı itibarıyla dış politikayla ilişkili birimlerin dış politika karar alım süreçlerinde rol üstlenmeleri söz konusudur. Bu bölümde, istihbarat topluluğu ve dış politika ilişkisinin nasıl bir düzlemde yürüdüğü örnek olaylar üzerinden incelenmekte ve vaka analizlerinin karşılaştırılması

neticesinde belirli sonuçlara ulaşılmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda seçilen olaylar Küba Füze Krizi, Vietnam Savaşı, Körfez Savaşı ve Irak Müdahalesidir. Bu vakaların analiz amacıyla seçilmesinin sebebi ABD dış politikası ve istihbarat topluluğu arasındaki ilişkinin yörüngesini ve unsurlarını somut örnekler dâhilinde farklı boyutlarıyla gösteriyor olmasıdır.

### **Küba Füze Krizi (1962)**

ABD ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) arasında nükleer silahlar bağlamında gerilime sebep olan ve tarafları savaşın eşiğine getiren siyasi bir bunalımdır. ABD'nin Türkiye ve İtalya'ya yerleştirdiği füzelere karşılık SSCB'nin ABD'nin hemen yanı başında bir ülke olan Küba'ya balistik füzeleri konuşlandırmasıyla gerginlik artmıştır. Küba Füze Krizi'nin ABD dış politikası açısından füzeler konusunda alınan istihbarat öncesi ve sonrası olarak değerlendirilmesi istihbarat ve dış politika açısından büyük önem arz etmektedir. NSA'nın U2 casus uçakları vasıtasıyla edindiği fotoğrafları başkana sunması ABD'nin karşı bir hamle geliştirmesinde dönüm noktası olmuştur (www.nsa.gov, 2020).

Küba Füze Krizi'ndeki istihbarat olgusu incelenirken karşılaşılan en önemli unsurların başında toplama konusunda kısmî bir başarısızlığın olduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle füzelerin konuşlandırılmasından sonra bilgi akışının sağlanması dış politika etkinliğinin başarı katsayısını düşürmüştür. Kriz, istihbarat başarısızlıklarının en önemli örneklerinden birisi olarak gösterilmektedir. Ayrıca analizlerde istihbaratın sadece bilgi aktarımı boyutunun üzerinde durulması da dikkat çekmektedir. Bu durumu Morin (2011: 23), Küba Füze Krizi'ndeki istihbaratın rolüne bakıldığında dış politika karar alıcılarına sadece bilgi aktarımı şeklinde olduğunu, ancak bunda başarısız olduğunu ve istihbarat birimlerinin görevlerinin karar alıcılara sadece bilgi aktarımı şeklinde olması gerektiği söylemlerinin güçlenmesine sebep olduğu bağlamında irdelemektedir. Küba Füze Krizi'nin ABD dış politikası açısından öneminin bilgi aktarımı çerçevesinde ilerlemesi gerektiği



doğrultusunda oluştuğunu söylemek mümkündür. Kriz istihbarat başarısızlığı açısından değerlendirildiğinde ise Rus füzelerinin ABD'nin hemen yanındaki bir ülkeye yerleştirilmesinin önceden haber alınmaması açısından değerlendiren Garthoff (2008: 18), olayın ABD istihbaratının toplama, analiz ve tahmini değerlendirmeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi boyutuna vurgu yapmaktadır. İstihbarat ve dış politika ilişkisinde bilgi aktarımı olmadığı durumlarda istihbarat toplama başarısızlığının krizin büyümesine sebep olduğu görülmüştür.

İstihbaratın karar alma mekanizmasına sağlayacağı bilgi akışındaki verimsizliğinden kaynaklanan olaylar silsilesi sonucunda, uzlaşya varılabilmesi adına ABD Türkiye'deki füzelerini kaldırmak zorunda kalmıştır. Bu da bilgi aktarımında yaşanan eksikliğin dış politikadaki somut olumsuz yansımasıdır. Bununla birlikte füzelerin konuşlandırıldığı istihbaratının alınmasından sonra karar alma merkezi-istihbarat topluluğu arasındaki etkili eşgüdüm ve koordinasyon SSCB ile yürütülen diplomatik görüşmelerde avantaj sağlamış ve SSCB de Küba'daki füzeleri kaldırmıştır. Diğer bir ifadeyle, Küba Füze Krizi'nin çözümünde rol oynayan unsurlar, dış politika karar alma mekanizmasının aktörleri ve istihbarat topluluğu uyumunun aksiyonları anlamında, özellikle istihbarat topluluğunun rolünün saf bir şekilde bilgi aktarımı olması bağlamında önemli argümanlar barındırmaktadır (Wirtz, 2008: 120). Böylelikle, Küba Füze Krizi, istihbarat ve dış politika karar merkezinin arasındaki eşgüdüm ve koordinasyonun önemini vurgulayan bir vaka olarak da kendini göstermektedir.

### ***Vietnam Savaşı (1963-1973)***

Soğuk Savaş döneminin en önemli mücadele alanları arasında yer alan Vietnam, ABD ve komünist bloğun arasında süregiden mücadele kapanına sıkışmış diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında bu ülkelerin hiçbirinin Vietnam'ın çektiği acıları çekmemesi açısından önemli bir yere sahiptir (Hook ve Spainer. 2018: 92). İstihbarat topluluğunun Vietnam'daki rolüne bakıldığında karar alma mekanizması ve

istihbarat arasındaki kopukluktan bahsedilmektedir. Özellikle CIA, Vietnam krizinde ordu ve Beyaz Saray arasında kalmıştır. Başkan Johnson'ın iyi karşılamadığı CIA tarafından rapor edilen Güney Vietnam'daki durum karar alma süreçlerinde dikkate alınmamıştır. Bu nedenle Vietnam'daki atmosferin ABD adına kötümser olduğunu dillendiren CIA raporları politika yapım sürecinde etkili olmamıştır (Anderson, 2002: 106).

Vietnam Savaşı örneğinde görüldüğü gibi karar alma mercileri ve istihbarat kurumları arasındaki iletişimsizlik, dış politikada ABD açısından olumsuz sonuçlarıyla örnek vaka olmuştur. Küba Füze Krizi'nde bilgi edinme ve değerlendirme konusundaki başarı-sızlığın aksine istihbarat topluluğu Vietnam olayında durumu isabetli değerlendirmekte başarılı olmuş; ancak değerlendirmeleri dikkate alınmadığı için istihbarat dış politika etkinliğini sağlamada başarısız olmuştur. İstihbarat kurumlarının verilerine rağmen yürütmenin bunları dikkate almaması ve ABD açısından Vietnam'da oluşan olumsuz durum neticesinde oluşan siyasi atmosfer, istihbarat topluluğunun dış politika karar alma faaliyetleri içerisindeki önemini arttırmasına sebep olmuştur (Ford, 2011: 81-82).

Sonuç itibarıyla, Vietnam tecrübesi, ABD istihbarat topluluğu ve karar alma mekanizmasının arasında var olan eşgüdüm ve koordinasyon eksikliği anlamında incelenmektedir. Burada dış politika etkinliğinin sağlanamamasının en önemli sebeplerinden birisi başkanın istihbarat topluluğundan gelen bilgi akışını dikkate almayarak dış politika denklemini kurmasıdır. Vietnam Savaşı, ABD istihbarat topluluğu ve dış politika ilişkisi açısından karar alma mekanizması-istihbarat uyumunun önemine vurgu yapmaktadır. Vietnam krizi, istihbarat-dış politika etkinliğinin sağlanamaması açısından istihbarat-karar alma mekanizması arasındaki uyumsuzluğun en önemli somut örneği olmuştur.

### ***Körfez Savaşı (1990-1991)***

2 Ağustos 1990'da Irak'ın Kuveyt'i işgal etmesiyle başlayan kriz, ABD liderliğindeki uluslararası koalisyonun Irak'a müdahalesiyle devam

eden askerî operasyonların bütünüdür. Körfez Savaşı'nda istihbarat sağlanması açısından etkili olan en önemli teşkilatların CIA, DIA ve NSA olduğu görülmektedir ve 1990-1991 yıllarındaki Irak işgali sırasında istihbarat operasyonları anlamında CENTCOM ve istihbarat topluluğu arasındaki koordinasyon ve eşgüdümü sağlamak için Pentagon'da Ulusal Müşterek İstihbarat Merkezi (National Joint Intelligence Center - NJIC) kurulmuştur (www.cia.gov, 2020).

CIA ve askerî operasyon birimlerinin Çöl Fırtınası Harekâtı (Operation Desert Storm) ve Çöl Kalkanı Harekâtındaki (Operation Desert Shield) istihbarat bilgi akışının sağlanmasından sorumlu olan NJIC'in önemi büyüktür. NJIC içinde ABD Genelkurmay Başkanlığı, NSA, DIA ve diğer istihbarat teşkilatlarından temsilciler bulunmaktaydı; fakat CIA ilk başta NJIC içinde olmayı kabul etmese de sonradan bu topluluğa katılmıştır (Specter, 1998: 30). Fakat CIA, faaliyetlerini Pentagon yerine Langley'deki karargâhından yönetmeyi tercih etmiştir (cia.gov, 2020). Bu durum operasyonların müşterek bir şekilde yürütülmesinin yerine ayrı bir şekilde yürütülmesine sebebiyet vererek istihbarat topluluğu içerisinde koordinasyon ve eşgüdüm eksikliğini ortaya çıkarmıştır (Quinn, 2014).

Karar alıcılar açısından önemli olan istihbaratta koordinasyon eksikliği istihbarat başarısızlığının ana sebepleri arasında yer almaktadır; fakat istihbarat topluluğu içindeki iletişim ve eşgüdüm eksikliğinin bu vaka özelinde dış politikada olumsuz etkisinin olmadığı görülmektedir. Aksine düzenlenen operasyonlar kısa sürede sonuç vermiş ve Irak, Kuveyt'i ilhak kararını kaldırmak ve tazminat ödemek başta olmak üzere bütün şartları kabul etmek zorunda kalmıştır (Duman, 2017: 2). Savaş sırasında CIA'in Amerikan ordusuna hem operasyonel destek hem istihbarat desteği vermesi Körfez Savaşı'nın sonucunu etkileyen en önemli unsurlardan biridir ve bunu haritaları, fotoğrafları, düşman askerlerin izlediği yolları askeri birimlere vererek yapmıştır (CIA, 2020).

ABD bu vakada istihbarat topluluğu içinde olan eşgüdüm problemini, istihbarat teşkilatı-başkan arasında kurulan yoğun eşgüdümle aşmıştır. CIA'in karar alma mekanizmasında başkana

bağlı bir kurum olması ve bilgi akışının sorunsuz sağlanmasından dolayı askeri başarıdan söz etmek mümkündür. Diğer bir ifadeyle Vietnam'daki durumun tersine karar alma mekanizması ve CIA arasındaki bilgi akışının tam olması olumsuz sonucu engellemiştir. CIA ile karar alma ve askerî birimler arasındaki sağlıklı bağlantı, ABD açısından dış politika etkinliğinin sağlanmasına sebep olmuştur. Ancak bu *ad-hoc* çözüm, ABD istihbarat topluluğu içindeki eşgüdüm ve koordinasyon eksikliğine kalıcı bir çözüm olamamış ve bu durum ABD istihbarat teşkilatları yapısı bağlamında 2000'li yılların en önemli gündemini oluşturacaktır.

### **Irak Müdahalesi (2003)**

2003'te ABD ve İngiltere liderliğindeki koalisyon güçlerinin Irak'ı işgaliyle sonuçlanan savaştır. Savaşın öncesinde ABD ve İngiltere Irak'ta kitle imha silahlarının bulunduğunu iddia etmiş ve bunun birçok ülkenin güvenliğini tehdit ettiği gerekçesiyle bir kamuoyu oluşturmuştur. Kitle imha silahlarının varlığının yanında, Irak Hükümetinin El-Kaide'ye yardım ettiği iddiası müdahalenin diğer gerekçesi olarak sunulmuştur (Shrader, 2006).

Goldman (2014: 304), Bush Yönetiminin Irak işgali hakkında ısrarlı olduğunu, Irak'taki sorunun çözümü için Colin Powell'ın Birleşmiş Milletler (BM)'i işaret ettiğini ve Powell'ın BM'de hararetli bir şekilde savunduğu Irak'taki kitle imha silahları konusunun bir kurgu olduğunu dile getirmektedir. İşgalden sonraki dönemde Irak'ta kitle imha silahlarının mevcudiyetini kanıtlayacak bulgulara ulaşılamasa da işgalin gerekçesi bahse konu kurguyla mümkün hale gelmiştir. ABD'nin girişimleri, BM Güvenlik Kurulu'nun 1444 sayılı kararıyla bölgede uluslararası barışı ve güvenliği tesis etmek amacıyla müdahalenin önünü açmıştır (Lerner, 2004: 164). Bahsedildiği üzere, müdahalenin en büyük gerekçelerinden birisi Irak'ın elinde bulunduğu iddia edilen kitle imha silahları olarak kayıtlarda bulunmaktadır. Fakat ABD'nin iddia ettiği kitle imha silahlarına dair bir kanıt yoktur (Chilcot, 2016: 42). İstihbarat-dış politika ilişkisine Chilcot dikkat çekmekte ve ABD Yönetiminin Irak'ı işgal etme konusunda zaten kararlı olduğunu, planların hazırlan-

diğını, ancak bunları destekleyecek raporlara ihtiyaç duyulduğunu ve bu ihtiyacı da CIA'in Bush Yönetimi'nin direktifleri doğrultusunda hazırladığını iddia etmektedir (Chilcot, 2016: 47). Bu anlatılan silsilede ABD Başkanı ve CIA'in ortaklaşa yaptığı bir hamle görülmektedir. Siyaset ve istihbarat topluluğunun arasındaki uyumun profesyonellik sınırını aştığında ortaya çıkan durumun istihbaratın siyasallaşmasına sebep olduğu görülmektedir.

Askerî operasyonlara girilmesi için gereken nedenin CIA tarafından oluşturulması ve istihbarat-karar alma mekanizması arasındaki eşgüdüm ve koordinasyonun sağlıklı olması argümanları ile Irak Müdahalesi olayının önemi vurgulanmaktadır. Irak'ta kitle imha silahlarının bulunup bulunmadığı hakkındaki istihbarat manipüle edilmiştir (Prados, 2007). 11 Eylül saldırılarından sonra ABD istihbarat teşkilatının terörle mücadele görevini eline aldığı hızla cevaplara duyulan ihtiyaç ve sağlam delillerin yokluğu birleşince durum, istihbaratın siyasallaşması açısından kötüleşmiştir. Irak Müdahalesinin sebepleri bağlamında karar alma mekanizması-istihbarat ilişkisinin profesyonel birlikteliğin ötesine geçerek istihbarat topluluğunun siyasallaşması çerçevesinde bu olay örnek teşkil etmektedir.

### **Sonuç: İstihbarat Topluluğu ve Dış Politika Panoraması**

Çalışmanın konusunu ABD istihbarat topluluğu ve dış politika ilişkisi oluşturmaktadır. Çalışmada istihbaratın tanımı değişen uluslararası ilişkiler düzeni bağlamında yapılarak dış politikanın tanımı ve aktörlerine değinilmiştir. Sonrasında istihbarat ve dış politika ilişkisi, ABD özelinde seçilen vaka analizleri üzerinden gerçekleştirilmiş olup istihbarat topluluğu ve dış politika ilişkisinin nasıl bir düzlemde yürüdüğü hakkında vaka analizlerinin karşılaştırılması neticesinde belirli sonuçlara ulaşılmaya çalışılmıştır. Sonuç olarak, istihbarat ve dış politika unsurları birbirlerini destekler ve iki yönlü etkileşim içinde olan olgular olarak kendini göstermektedir.

Öncelikle ABD istihbarat topluluğunun tarihsel analizi neticesinde istihbarat topluluğunun değişimlerinin kuruluş dönemi,

uzmanlaşma dönemi ve modern dönem olarak üç merhalede incelenebileceği açıklanmıştır. Özellikle uzmanlaşma dönemi ile ABD istihbarat topluluğu içindeki paydaşlar fonksiyonel görev dağılımı ilkesi ile kurumsallaşmış; akabindeki modern dönemde istihbarat topluluğuna eşgüdüm ve bütüncül bakış ilkelerinin benimsenmesine yönelik adımlar atılmıştır. Bu tarihsel süreç içinde reformlar ve olaylardan çıkarılan tecrübeler sonucunda oluşagelen istihbarat topluluğu teşkilatlanması ABD istihbarat teşkilatının dinamik yapısını oluşturmaktadır.

Dış politika karar alma mekanizmalarının işlerliği anlamında istihbarat faaliyetleri yardımcı konumda olup yadsınamaz katkılar sunmaktadır. Bu sebeple istihbarat topluluğu dış politika karar alma süreçlerinde her zaman önemli derecede bir etkiye sahiptir. İstihbarat ve dış politika ilişkisine bakıldığında ABD’de istihbarat topluluğunun teşkilatlanmasının fonksiyonel görev dağılımı ve eşgüdüm ilkeleri gereği oluşturulması dış politika etkinliğini sağlayabilme bağlamında önemli girdileri sunması açısından önemlidir.

Vaka analizlerinin neticesinde üzerinde durulduğu gibi dış politika ve istihbarat topluluğu arasındaki ilişkide en önemli faktörlerden birisi istihbaratın karar alma mekanizmasında rol alıp almadığıdır. Bu ilişkinin temel ilkelerini karşılıklı etkileşim unsuru açısından incelemek mümkündür. Karşılıklı etkileşimin olumlu ve olumsuz manadaki somut örnekleri hem istihbarat topluluğunun tarihsel süreç içindeki değişiminde hem vaka analizlerinde görülmektedir. Küba Füze Krizi’nde istihbarat topluluğunun dış politikanın gidişatına etkisini karar alma mekanizmasına katılma öncesi ve sonrası olarak ikiye ayırmak mümkündür. Haber toplamadaki başarısızlığa rağmen karar alma mekanizmasına dâhil olduğu andan itibaren başkan ve istihbarat topluluğu etkileşiminin sağlanmasıyla, dış politika etkinliği anlamında önemli ve başarılı sonuçların elde edildiği görülmektedir. Vietnam Savaşı’ndaki istihbari bilgilerin karar alma mekanizmasında etkisiz kalmasıyla dış politika etkinliğinin sağlanamadığı ortaya çıkmaktadır. Vietnam örneği karar alma mekanizması-istihbarat topluluğu arasındaki

eşgüdüm ve koordinasyon eksikliğinin sonucunda elde edilen başarısız dış politika olay incelemesi olarak çalışmada yer edinmiştir. Körfez Savaşı'nda istihbarat topluluğunun kendi içerisinde eşgüdüm ve koordinasyon sağlanamamasına rağmen başkan ve CIA arasındaki etkin ilişkinin karar alma mekanizmasına olumlu yansıdığı gözlemlenmiştir. Diğer bir ifadeyle Körfez Savaşı örneğinde karar alma mekanizması ve istihbarat arasındaki koordinasyonun sağlanmasıyla, topluluk içi eşgüdüm eksikliği sorunu bertaraf edilmiştir. Irak Müdahalesindeki durum ise istihbarat ve karar alma mekanizması ilişkisinin, profesyonel işbirliğinden ayrı bir şekilde yoğunlaşmasının istihbarat topluluğunun siyasallaşması problemini ortaya çıkardığını göstermiştir.

Vaka incelemelerinde dikkat çeken bir unsur da her ne kadar ABD istihbarat topluluğu çoğulcu bir yapıda olsa da diğer teşkilatlara nazaran CIA'in genellikle dış politika karar alma süreçlerinde ayırt edici yerinin olduğudur. Bu anlamda gerek sorumlu olduğu makam gerek fonksiyon ve yetkileri bakımından CIA'yi dış politika bağlamında ABD istihbarat topluluğu içerisinde ayırmak mümkündür. ABD istihbarat topluluğundaki diğer kurumlardan belirli noktalarda ayrılan CIA, ABD istihbarat topluluğunun merkezinde yer alan ve sadece dış istihbarattan sorumlu bir kurumdur. Bu çerçevede CIA Başkanı, ABD Başkanının hem istihbarat danışmanı olarak görev yapmakta hem operasyonlar ve istihbarat gereksinimleri hakkında başkana bilgi vermektedir. Özellikle dış operasyonlar anlamında büyük yetki ve sorumluluğa sahip olan kurum birçok kereler dış politika karar alma mekanizmasında önemli rol oynamıştır.

## **Kaynakça**

"ABD İstihbarat Teşkilatı Tarihi".

<https://www.intelligence.gov/mission#history>. (Erişim: 23.01.2020)

"ABD'nin 'Savaş İlanı' Süreci Nasıl İşler?". *Amerikanın Sesi*, 11.01.2020,

<https://www.amerikaninsesi.com/a/amerikanin-savas-ilan-etme-sureci-nasil-isler/5241476.html> (Erişim: 23.01.2020)

- Acar, E. (2019). "Katılımcı Demokrasilerde Baskı Gruplarının İşlev ve Yöntemleri". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (61): 235-249.
- Ambrose, S. E. (1991). "The President and Foreign Policy". *Foreign Affairs*, 70(5): 120-137.
- Anderson, D. L. (2002). *The Columbia Guide to the Vietnam War*. New York: Columbia University Press.
- Ari, T. (2014). *Uluslararası İlişkiler Teorileri*. 8. Baskı. İstanbul: Marmara Kitap Merkezi.
- Borch, L. F. (2003). "Comparing Pearl Harbor and 9/11: Intelligence Failure? American Unpreparedness? Military Responsibility?". *The Journal of Military History*, 67(3): 845-860.
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan
- Chilcot, J. (2016). *The Iraq Inquiry, Committee of Privy Counsellors*. <https://www.gov.uk/government/publications/the-report-of-the-iraq-inquiry> (Erişim: 23.01.2020)
- CIA Kütüphanesi. (2020). *CIA Support to the US Military During the Persian Gulf War*. <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/gulfwar/061997/support.htm> (Erişim: 23.01.2020)
- DNI, (2020). *Who We Are*. <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/organizations> (Erişim: 23.01.2020)
- Duman, Ç. (2017). *1. Körfez Savaşı*. TASAM, [https://tasam.org/tr-TR/Icerik/40063/1\\_korfez\\_savasi](https://tasam.org/tr-TR/Icerik/40063/1_korfez_savasi) (Erişim: 23.01.2020)
- Dumbrell, J., (1997). *The Making of US Foreign Policy*. 2. Baskı, Manchester: Manchester University Press.
- Emeklier, B. (2017). "21. Yüzyılda Küresel Sistemin Yapısal Dönüşümü: Yeni Düzen Arayışının Temel Parametreleri". *Yüzüncüyıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı-1): 56-63.
- Ford, H. F. (2011). *CIA and the Vietnam Policymakers: Three Episodes 1962-1968*. Londra: Military Bookshop.
- Friedman, J. ve Zeckhauser, R. (2012). "Assessing Uncertainty in Intelligence". *Routledge Intelligence and National Security*, 27(6): 824-847.
- Garthoff, R. L. (1998). "US Intelligence in the Cuban Missile Crisis". *Intelligence and National Security*, 13(3): 18-63.
- Goldman, J. (2014). *The War on Terror Encyclopedia: From the Rise of Al-Qaeda to 9/11 and Beyond*. Kaliforniya: ABC Clío.



- Graves, M. (2013). "FBI Historiography: From Leader to Organisation". *Intelligence Studies in Britain and the US: Historiography since 1945*. Christopher R. M. ve Christopher J. M. (Ed.), Edinburgh: Edinburg University Press.
- Haddow, G. D.; Bullock, J. A. vd. (2011). *Introduction to Emergency Management*. 4. Baskı. San Francisco: Butterworth-Heinemann.
- Herman, M. (1996). *Intelligence In Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press, The Royal Institute of International Affairs.
- Heywood, A. (2012). *Siyaset* (Çev. B. B. Özipek, B. Şahin vd.), İstanbul: Liberte Yayınları.
- Hook, S. W. ve Spainer, J. (2018). *Amerikan Dış Politikası: İkinci Dünya Savaşından Günümüze*. (Çev. Ö. Zihnioğlu), İstanbul: İnkılap Kitapevi.
- Ingram, S. M. (1998), The Role of US Intelligence in American Foreign Affairs in the Post Cold War Era. *McNair Scholars Journal*, 2(1): 38-45.
- Karadoğan, E. (1996). "Medya ve Dış Politika". *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, (3): 53-57.
- Küçükylmaz, Y. O. (2019). "Ulusal Güvenlik Bağlamında İstihbarata Karşı Koymanın Önemi". *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 6(8): 89-105.
- Lerner, K. L. (2004). Iraq War: Prelude to War (The International Debate Over the Use and Effectiveness of Weapons Inspections, *Encyclopedia of Espionage, Intelligence, and Security*, New York: Thomson Gale.
- Marrar, K. (2008). *The Arap Lobby and US Foreign Policy: The Two-State Solution*. Londra: Routledge Research in American Politics and Governance.
- McDowell, D. (2009). *Strategic Intelligence: A Handbook For Practitioners, Managers, and Users*. Gözden Geçirilmiş Baskı, Plymouth: The Scarecrow Press Inc.
- Mearsheimer, J. J. ve Walt, S. M. (2008). *The Israel Lobby and United States Foreign Policy*. 1. Baskı, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- National Security Agency. (2020). *Cuban Missile Crisis*, [http://www.nsa.gov/public\\_info/declass/cuban\\_missile\\_crisis/](http://www.nsa.gov/public_info/declass/cuban_missile_crisis/) (Erişim: 23.01.2020)
- Nye, J. S. ve Welch, D. (2011). *Küresel Çatışmayı ve İş Birliğini Anlamak*. (Çev. R. Akman). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Öztop, F. A. (2016). *Türk Dış Politikası Yapım Sürecinde Karar Birimlerinin Etkileri*. İstanbul: Gündoğan Yayınları.
- Prados, J. (2007). *The Record On Curveball: Declassified Documents and Key Participants Show the Importance of Phony Intelligence in the Origins of*

- the Iraq War*. National Security Archive, Electronic Briefing Book No:234, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB234/> (Erişim: 23.01.2020)
- Preston, T. J. (2010). *Leadership and Foreign Policy Analysis*. Oxford: Oxford Research Encyclopedia of International Studies
- Quinn, R. (2014). *Intelligence Center Provides Support to Desert Shield/Desert Storm*, [https://www.army.mil/article/118182/intelligence\\_center\\_provides\\_support\\_to\\_desert\\_shielddesert\\_storm](https://www.army.mil/article/118182/intelligence_center_provides_support_to_desert_shielddesert_storm) (Erişim Tarihi: 23.01.2020)
- Sanberk, Ö. (2005). "Türk Dış Politikasının Dayanakları". *TASAM Stratejik Öngörü Dergisi*, 2(5), [https://tasam.org/tr-TR/Icerik/3118/turk\\_dis\\_politikasinin\\_dayanaklari](https://tasam.org/tr-TR/Icerik/3118/turk_dis_politikasinin_dayanaklari) (Erişim Tarihi: 23.01.2020)
- Sayle, E. (1986). "The Historical Underpinnings of the U.S. Intelligence Community". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 1(1): 1-27.
- Shrader, K. (2006). *New Intel Report Reignites Iraq Arms Fight*, <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/22/AR2006062201475.html> (Erişim Tarihi: 23.01.2020)
- Sönmezoğlu, F. (2014). *Dış Politika: Karşılaştırmalı Bir Bakış*. İstanbul: Der Yayınları.
- Specter, Alan, (1998). *Report of the Special Investigation Unit on Gulf War Illnesses, US Senate Committee on Veterans' Affairs*, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015041995906&view=1up&seq=8> (Erişim: 23.01.2020)
- Warner, M. (2009). *National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wirtz, J. J. (1998). Organizing For Crisis Intelligence: Lessons From the Cuban Missile Crisis, *Intelligence and National Security*, 13(3): 120-149.

Düşünce Dünyasında  
**Türkiz**  
ULUSAL HAKEMLİ SOSYAL BİLİMLER DERGİSİ

## Yayın Şartları

Dergiye gönderilecek yazılar, işlediği konuya yeni bir boyut getirecek şekilde özgün ve daha önce hiçbir yayın organında yayınlanmamış olmalıdır.

Makaleler, dipnotlar dâhil 6.000-10.000 kelime; kitap tahlilleri ise 1500-2000 kelime arasında olmalıdır. Makaleler Microsoft Word programında Times New Roman karakterinde ve 1,15 satır aralığıyla yazılmalı; metin için 12 punto, dipnotlar için ise 10 punto kullanılmalıdır.

Dergiye gönderilen bir makalenin yayımlanması Yayın Kurulu tarafından uygun görüldüğü takdirde sözkonusu yazı ivedilikle değerlendirilmek üzere iki hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı, yazarlara ise hakem adı bildirilmez. Hakem raporlarından birinin olumlu, diğerinin olumsuz olması hâlinde, üçüncü bir hakeme gönderilir ve bu sonuca göre Yayın Kurulu tarafından yazıların yayımlanması hususunda karar verilir.

Dergide yayınlanan yazıların tüm telif hakları, TASAV tarafından belirlenecek telif ücretinin yazara ödenmesiyle birlikte TASAV'a geçmiş olur. Yazının tamamının başka bir yayın organında yayınlanması TASAV'ın iznine tâbidir.

Makalelerde, kullanılan kaynakların alfabetik olarak sıralandığı kaynakçanın, dipnotların ve diğer şekil şartlarının aşağıdaki yazım kurallarına uygun şekilde hazırlanması gerekmektedir.

## Yazım Kuralları ve Biçimsel Şartlar

**1. İmla:** Dergiye gönderilen yazılar, Türk Dil Kurumu'nun Yazım Kılavuzu'na (kısaltmalar dâhil) uymak zorundadır. Yabancı sözcükler yerine olabildiğince Türkçe sözcükler kullanılmalıdır.

**2. Başlık:** Başlık, içerikle uyumlu olarak en çok 10-15 sözcükten ibaret tamamen büyük harfle, koyu (bold) ve 12 punto olmalıdır. Ara başlıklar, bölüm başlıklar ve alt başlıklar sadece ilk harfleri büyük olacak şekilde, 11 punto ile koyu yazılmalıdır.

**3. Yazar adı ve adresi:** Makale yazarı, ad ve soyadı ile unvanını yazı başlığının altına (\*) işaretini belirterek yazılmalıdır. Bu işaret, dipnotta gösterilecek, makale yazarının kurumu ve unvanı yazılacaktır. Herhangi bir kurumda görev yapmayan yazarlar, konumuna uygun sıfatları kullanılmalıdır: Araştırmacı, yazar vb.

**4. Özet ve anahtar sözcükler:** Makalelere Türkçe özet ve anahtar kelimeler ile İngilizce özet (*abstract*) ve İngilizce anahtar kelimeler (*keywords*) eklenmelidir. Özetler 100 kelimeyi aşmamalı, anahtar kelimeler beş adetle sınırlandırılmalıdır.

**5. Ana metin:** Yazılar, Times New Roman tipi ile 12 punto büyüklüğünde ve 1,15 satır aralığıyla yazılmalıdır. Alıntılar italik harflerle ve tırnak içinde verilmeli; beş satırdan uzun alıntılar ise satırın sağından ve solundan birer santimetre içeride, blok hâlinde ve tek satır aralığıyla yazılmalıdır.

**6. Sayfa Numarası:** Yazılara sayfanın sonunda düz sayılarla (1,2...) numara verilmelidir.

**7. Kaynak gösterme:** Metin içinde yapılan göndermeler soyadı, basım yılı, gerektiğinde sayfa numarası parantez içinde belirtilmelidir: (Özbay 2010), (Özbay 2010: 163). Yazarın aynı yıl yayımlanmış birden çok eserine gönderme yapılmışsa (Altın 2010a Altın 2010b); birden çok kaynağa gönderme yapılmışsa (Erkin 2008, Canbel 2009) şeklinde belirtilmelidir. Birden çok yazar adı yazılmalı ve “vd” kısaltması kullanılmalıdır: (Koçak vd. 2005) Dipnotlar yalnızca açıklamalar için kullanılmalı, sayfa altında ve numaralandırılarak gösterilmelidir. Herhangi bir internet adresine yapılan göndermelerde bu adresler kaynaklar arasında verilmeli ve indirme tarihi belirtilmelidir:

**8. Kaynakça:** Yararlanılan kaynaklar, yazının sonunda “Kaynakça” bölümünde, APA 6.0 stili kullanılarak 10 punto alfabetik sıra ile verilmelidir. Örnek olarak:

**Tek yazarlı kitap:**

Gökalp, Z. (1997). *Türkçülüğün Esasları*. İstanbul: İnkılap Kitapevi.

**Çeviri kitap:**

Hoy, W. K. ve Miskel, C. G. (2010). *Eğitim Yönetimi*. (Çev. S. Turan), Ankara: Nobel.

**İki yazarlı kitap:**

Kıran, Z. ve Kıran, E. (2001). *Dil Bilimine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayınları.

**Üç yazarlı kitap:**

Andıç, F., Andıç, S. ve Koçak, M. (2010). *İbn Haldun: Hayatı ve Eserleri Üzerine Düşünceleri*. Ankara: Kadim Yayınları.

**Üçten çok yazarlı kitap:**

Korkmaz, Zeynel vd. (2001). *Türk Dili ve Kompozisyon Bilgileri*. Ankara: Yargı Yayınları.

**Derleme kitap içinde bölüm:**

Altan, S. (2013). “Osmanlı’ya Doğudan Bakmak: 20. Yüzyıl Dönümünde Çin’de Osmanlı Algısı ve Milliyetçilik”. *Türkiye’de Çin’i Düşünmek*. S. Esenbel, İ. Togan ve A. Atlı (Der.). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 90-115.

**Birden çok baskısı olan kitap**

Hacıb, Y. H. (2017), *Kutadgu Bilig*. (Çev. A. Çakan). 3. Basım, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

**Birden çok ciltli kitap:**

Ögel, B. (1971). *Türk Kültürünün Gelişme Çağları*. Cilt 2. İstanbul: Millî Eğitim Basımevi.

**Tek yazarlı makale:**

Sarıkaya, Y. (2014). "Ağustos 2008 Savaşı Sonrasında Gürcistan Dış Politikası". *Karadeniz Araştırmaları*, (31): 1-16.

**Yayımlanmamış tez:**

Aydın, G. (2008). *Orhan Türkođan'ın Devlet Anlayışı*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

**Elektronik kaynak:**

Duman, B. (2017). ABD Irak'ı İran'a kaptırmak istemiyor. *Al Jazeera Türkiye*, 9 Mart 2017, <http://www.aljazeera.com.tr/gorus/abd-iraki-irana-kaptirmak-istemiyor> (Erişim: 10.04.2017).