

Devlet İnşası: Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetişim ve Dünya Düzeni

State Building: Governance and World Order in the 21st Century

Mesut Can Akçay*

Francis Fukuyama, Devlet İnşası: Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetişim ve Dünya Düzeni, Profil Yayınları, Çev. Türkan Çolak, İstanbul, 2015, 168 sayfa, ISBN: 978-975-996-375-0

21. yüzyıl, teknolojinin tüm dünyada aynı oranda değer gördüğü ve bu değer devletler tarafından da benimsendiği, değer yaratmanın bir yönünü de teknolojinin kullanım alanlarının oluşturduğu bir yüzyıldır. Bu açıdan bakıldığında, teknolojinin kullanım alanlarından biri de “yönetişim” olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetişimi kabaca bir tabirle “birlikte -ortak- yönetme” olarak ifade edebiliriz. Uluslararası anlamda yönetim kavramı ise devlet ve devletlerin işbirliği yaptığı “kâr amacı gütmeyen” kuruluşlarla olan ilişkisinin boyutlarını ifade etmektedir. Francis Fukuyama’ nın *Devlet İnşası* kitabı tam da bu noktada devlet ve kurumlar ilişkisini küresel ölçekte analiz ediyor ve bireyleri de bu ölçüğe dâhil ederek çıkarımlarda bulunuyor.

Devlet inşası, yeni idari kurumların oluşturulması ve var olanların güçlendirilmesi anlamına gelir. Fukuyama, bu kitabında devlet inşasının uluslararası toplumun en önemli sorunu olduğunu savunmaktadır. Ve bu gerekçesini şu şekilde temellendirmektedir: “*yoksulluktan, AIDS’e, uyuşturucudan teröre kadar uzanan önemli dünya sorunlarının pek çoğunun kaynağında zayıf ya da başarısız devletler vardır.*”

Kitap 4 bölüm 22 alt başlıktan oluşmakta ve her bölümde ele alınan konu teorik izahıyla birlikte açıklanmaktadır. Fukuyama, birinci bölüme devletselliğin eksik boyutlarını tartışarak girmekte ve 21. yüzyılda devletin giderek genişleyen kapasitesinin yol açtığı sorunlara dikkat çekmektedir. Yazara göre devletin büyümesinin yol açtığı verimsizlik iki akımı ortaya çıkartmıştır. Bunlar “Thatcherizm” ve “Reagenizm” dir (s.27).

* Yüksek Lisans Öğr. | Ondokuz Mayıs Üni. SBF Tarih ABD | mesutcanakcay@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4375-8228

Liberal Düşünce Dergisi, Yıl: 25, Sayı: 97, Kış 2020, ss. 249- 254.

Gönderim Tarihi: 21 Ocak 2020 | Kabul Tarihi: 22 Şubat 2020

Fukuyama, “Devletselliğin Eksik Boyutları”nı ele aldığı kitabın birinci bölümünde, devletin ortaya çıkış sürecini irdelemekte ve tarihsel süreç içerisindeki gelişimini tartıştıktan sonra devletin iyi ve kötü durumlara yönelik çeşitli işlevlerine değinmektedir. Ona göre:

“Mülkiyet haklarının ve kamusal güvenliğin sağlanmasına izin veren zorlayıcı güç, devletler tarafından özel mülkiyete el koymak ve vatandaşların haklarını yok saymak için de kullanılır. Modern politikaların görevi devletin gücünü ehliileştirmek, devletin faaliyetini, ona hizmet eden insanlarca meşru görülen amaçlar doğrultusunda sürdürmek ve güç kullanımını yasal çerçeveye oturtmaktır.”

Fukuyama bu çıkarımının ardından, devletin zayıflığı ve inşası sorununu irdelemekte ve bu sorunun gözle görülür hale gelmesini 11 Eylül saldırıları sonrasına bağlamaktadır (s.24).

Yazar, devletin kalkınmadaki rolünü analiz etmeye çalıştığı “Saha Karşısındaki Güç” bölümünde güçlü bir devlet olmanın esaslarını Amerika Birleşik Devletleri (ABD) üzerinden açıklamakta ve ABD’nin devlet düzeyinden federasyon ve yerel düzeye kadar geniş bir alanda; trafik kurallarından ticaret yasasına, İnsan Hakları Beyannamesi’nin temel ihlallerine kadar her şeyi düzenleyebilen zorlayıcı araçlar bolluğuna sahip (s.27-28) olduğunu vurgulamakta ve Amerikalıların yasalara pek itibar etmeyen insanlar olduğunu, “*çeşitli ve karmaşık bir takım nedenlerden ötürü diğer gelişmiş demokrasilerin vatandaşlarına kıyasla yasalara pek itibar eden insanlar değillerdir... Bunun nedeni zorlayıcı güçleri yaygın kılan kapsayıcı ve aşırı katı ceza ya da hukuk sisteminin eksikliği değildir.*” diyerek ifade etmektedir. Fukuyama bu durumu şöyle açıklamaktadır: “*Birleşik Devletler, devlet faaliyet sahasını tarihsel sebeplerle daraltmış, sınırlı bir yönetim sistemine sahiptir. Bu saha içerisindeki devlet, kanunlar ve politikalar üretmeye, bunları dayatmaya yetkilidir...*” (s.30)

Yazar, kurumların ekonomik kalkınma için ne derece belirleyici olduğunu ve nasıl planlanmaları gerektiğini ise, “Kurumların Arzı” başlığında ele almaktadır. Fukuyama’ya göre devlet olmanın üzerinde düşünülmesi gereken dört boyutu vardır: (1) örgütsel planlama ve yönetim (2) siyasal sistemin planlanması (3) meşruluğun temelleri (4) kültürel ve yapısal unsurlar (s.49).

Fukuyama her bir boyutu tek tek ele aldıktan sonra kurumlarla ilgili aktarılabılır bilginin kaynaklarını irdelemektedir. Yazar, aktarılabılır bilgi hacminin ilk bileşenini “*mikro boyutta örgütlerin yenilenebilir, yok dileyebilir, yeniden kurulabilir ve çok farklı ülkelerin tarihi tecrübelerine uygun bir şekilde iyi ya da kötü bir şekilde yönetebilir*” olduğunu ifade ettikten sonra “*bir örgüt ya da bir kamu idaresi kuramının şekillendirdiği ölçüde, aktarılmasının olası olduğunu*” vurgulamaktadır (s.57).

Yazar ikinci ve üçüncü bileşenler düzeyini ise şu şekilde açıklamaktadır:

“...yani sistem çerçevesinde kurumsal planlama ve özellikle geçerli bir demokratik siyasal sistemin planlanması konularında aktarılabılır bazı bilgiler vardır. Amerika Birleşik Devletleri'nin 1776-1789 arasındaki kuruluşu aslında, kurumsal planlama kriterlerine ve diğer ülkelerin kurumsal deneyimlerine dayanan bir demokratik siyasal sistem oluşturma çabasıydı. Savaş sonrası Almanya ve Japonya anayasaları da bilinçli bir çabanın ürünüydüler” (s.58).

Fukuyama, devlet olmanın dördüncü arz yanlı bileşeni olarak ifade ettiği normlar ve kültürel değerleri şu şekilde açıklamaktadır:

Kamu politikaları tarafından sadece sınırlı sayıda manipüle edilebilirler. Esasen kültürel değerler eğitim, liderlik ve farklı toplumlarla ilişkiler vasıtasıyla şekillenir ve zamanla değişirler. Örneğin, Latin Amerika'da ekonomiyile ilgilenen üst düzey teknokratların kalitesinin son bir kuşaktır çok büyük oranda artmasının nedeni, bu insanların eğitim için Kuzey Amerika ve Avrupa'ya gönderilmiş olmalarıdır. Geri döndüklerinde, kendi ülkeleri üzerinde dinamik etkileri olan şeffaflık ve hesap verebilirlikle ilgili değerleri beraberinde getirdiler. Fakat toplumsal değişim için uzun zaman gerekir ve kısa vadede kültürel değerler sadece mikro düzeyde, örneğin tek tek örgütlerde, okullarda ya da köylerde değişebilir (s.59).

Bu saptamaların ardından, Fukuyama'nın dördüncü arz yanlı bileşen olarak ifade ettiği normlar ve kültürel değerlerin bir süreci kapsadığını ve olumlu bir şekilde işlerlik kazandırdığı çıkarımına varabiliriz.

Fukuyama, *Zayıf Devletler ve Kamu Yönetimi'nin Kara Deliği* başlığını taşıyan kitabın ikinci bölümünde, örgütlerin sınırlı alanı içerisinde optimal (en uygun) bir örgütlenme şeklinin, özel ya da kamu sektörü kuruluşları için var olmadığını öne sürmektedir. Ona göre: “*Örgütsel planlamayla ilgili genel-geçer kuralların bulunmayışı kaçınılmaz olarak kamu idaresini bir bilimden çok sanat haline getirir. Kamu yönetimi sorunlarına getirilen çözümlerin çoğu, kurumsal planlamayla bazı ortak niteliklere sahip olmakla birlikte, bariz “en iyi uygulamalar” arasında yer almazlar. Çünkü bu çözümler, o konuyla ilgili pek çok özel bilgiyi bünyesinde barındırmak zorundadır.*” Fukuyama bu durumu, “*gelişmekte olan ülkelerdeki devletleri nasıl güçlendireceğimiz ve bu alanda nasıl yetiştireceğimiz konularında izleyeceğimiz yola işaret eder...*” diyerek açıklamaktadır (s.73).

Fukuyama, bu bölümde yetki aktarımı sorunu üzerinde de durmakta ve bu sorunun hem siyaset biliminde hem de iktisatta pek çok meseleyi belirgin hale getireceğini ifade etmektedir. Ona göre bu sorun, bir makroekonomi de pazarların, merkezi planlama karşısındaki görece verimliliğini ve çok parçalı, âdemi merkezi bir yapının benimsenmesi için büyük şirketlere duyulan ihtiyacı aynı anda açıklayabilir (s.74). Ayrıca, Fukuyama: “*demokratik karar almanın otoriter nispi üstünlüğü ve federalizme ilişkin sorunlar son noktada takdir yetkisiyle ilgilidir*” diyerek takdir yetkisinin yerini vurgulamakta ve kurumsal

kuramın önündeki sorunların sosyal bilimler için daha geniş çaplı açılımlara sahip olduğunu ifade etmektedir.

Yazar, kitabın bu bölümünde, devlet zayıflığının sebeplerine, özellikle de iktisatçıların güncel çabalarına rağmen bir kamu idaresi biliminin ortaya çık-mayışının nedenlerine cevap aramaktadır (s.19-73). Yazar, bu bölümü “Kurumsal Ekonomi ve Örgütsel Kuram”, örgütsel belirsizliğin ilk kaynağı olarak gördüğü “Amaçların Belirsizliği” (s.82), “Temsil Edilenler Temsilciler ve Teş-vikler” (s.87), “Âdemi Merkezîyetçilik ve Takdir Hakkı” (s.101), “Direksiyonu Kaybetmek ve Yeniden Keşfetmek” (s.111), “Örgütsel Belirsizlik Koşullarında Kapasite Oluşturma: Politik Sonuçlar” (s.118) başlıkları altında ele almaktadır.

Yazar kitabın “Kurumsal Ekonomi ve Örgütsel Kuram” başlığı altında, ör-gütlerle ilgili iktisadi kuramların analizinin ardından şu çıkarımı yapmaktadı-r: *“neredeyse her ekonomi kuramcısı, örgütlerin basitçe, bireysel iş sözleşmelerinin bir toplamı olduğu ve hiyerarşi içerisindeki bireyin davranışlarının, piyasadaki davranışlarını niteleyen bildik rasyonel optimizasyon stratejileriyle açıklanabile-ceği yönündeki görüşü kabul eder.”* Yazar, ayrıca örgütlerle ilgili kuramların di-ğere genel ekonomik kuramlar gibi, yöntemsel bireycilik öncülünden hareket ettikleri üzerinde durur. Ona göre, örgütler esas itibarıyla, öz çıkarları sebebiyle toplumsal iş birliği becerisi kazanan bireyler toplamıdır. Dolayısıyla bu bakış açısı: *“grup üyeleri arasındaki çıkar çatışmalarını vurgulamak ve grup kimliği, sosyalleşme, liderlik ve benzeri kavramları ön plana”* çıkarmaktadır.

Fukuyama, örgütsel belirsizliğin ilk kaynağı olarak amaçların genellikle belirsiz, çelişkili ya da en azından yeterince belirlenmemiş olması olarak gör-mektedir (s.82). Ayrıca örgüt içinde var olan uyumsuzlukların ve yetersiz işle-yişin önemli bir kısmının “nüfuz alanı” ile ilgili olduğunu ifade etmektedir.

Fukuyama, kitabın “Zayıf Devletler Ve Uluslararası Meşruiyet” başlığını taşıyan üçüncü bölümünde zayıf devletlerin karakteristik yapısından ziyade uluslararası sorunlardaki yerleri üzerinde durmakta ve Westphalia sisteminin temel taşları olan egemenlik ve ulus-devletin uygulamada erozyona, il-keler düzeyindeyse saldırıya uğradığını ifade etmektedir. Fukuyama, ayrıca zayıf ya da başarısız devletlerin insan hakları ihlallerinde bulunduğunu, in-sanlık felaketlerine yol açtığını, kitlesel göç dalgalarına sebep olduğunu ve komşularına saldırdığını öne sürmektedir (s.127).

Yazar, 1989’da Berlin Duvarının yıkılışından 11 Eylül’e kadar süren dönem boyunca, uluslararası krizlerin büyük çoğunluğunun zayıf ya da başarısız dev-letler etrafında yoğunlaştığını ve Somali, Haiti, Kamboçya, Bosna, Kosova,

Ruanda, Liberya, Sierra Leone, Kongo ve Doğu Timor (s.128) gibi ülkeleri zayıf ya da başarısız olarak nitelediği devletler kategorisine koymaktadır.

Fukuyama'ya göre, 11 Eylül'den bu yana Amerikan dış işleri politikasının mantığı, zayıf devletlerin yönetimlerinin sorumluluğunu üzerine alacağı ya da sorunu uluslararası toplumun üstüne yamayacağı bir durum meydana getirmektir (s.130). Yazar, Bush yönetiminin bu durumu emperyal emellerle yapıldığını yadsımaya dikkat çekmekte ve Haziran 2002'deki West Point konuşmasında ve Birleşik Devletler Ulusal Güvenlik Stratejisi'nde (2002), öncelik hakkı, ya da daha doğru bir ifadeye önleyici savaş doktrinini açıklamasını, ABD'nin kendisini terörizmle tehdit eden ülkelerdeki potansiyel düşman nüfusunun yöneticisi konumuna getireceği şeklinde değerlendirmektedir (s.130).

Yazar, 1990'lı yılların insani amaçlı müdahalelerinin, dünyanın "başarısız devletlere" sahip olan bölgeleri üzerinde, uluslararası fiili bir imparatorluk gücünün yaygınlaşmasına yol açtığını ifade etmektedir. Ona göre: "*müdahalelere genellikle Amerikan askerleri müdahale ediyordu ama bu önderlik devlet inşası kısmında, Avrupalı ülkelerin önde geldiği, Avustralya, Yeni Zelanda, Japonya'nın da yer aldığı geniş bir koalisyon tarafından takip ediliyordu.*"(s.133). Dolayısıyla Westphalia sistemi günümüz uluslararası sisteminde artık geçerli bir çerçeve oluşturmamaktadır. Bunun temeline ise yazar, Westphalia sisteminin meşruiyet sorununa ilişkin kasıtlı bir bilinemezlik çerçevesinde oluşturulmuş olmasını koymaktadır (s.133).

Kitap bu bölümde ele alınan konular bakımından uluslararası sistem içerisinde zayıf devletlerin yerine odaklanmakta ve ulus oluşturmaya gidilen süreç üzerine tartışmalara yer vermektedir. Yazar, "Zayıf Devletler Ve Uluslararası Meşruiyet" in ele alınmasının ardından, yeni imparatorluk üzerine yaptığı çıkarımların başlangıcını ABD dış politikasının 11 Eylül'den bu yana süren mantığı üzerinden temellendirmektedir. Ve zayıf yönetimlerin Westphalia sonrası uluslararası düzenin üzerine kurulmuş olduğu egemenlik ilkesini aşındırdığını savunmaktadır (s.132).

"Daha Küçük Ama Daha Güçlü" başlığını taşıyan kitabın dördüncü ve son bölümünde devletin küçültülmesi konusunu ele alan Fukuyama, 20. yüzyıldaki devleti fazlasıyla güçlü olarak tanımlamakta ve "*insan topluluklarının tiranı oldular ve ekonomik kalkınmayı sekteye uğrattılar ve devlet sahasının aşırı boyutları sebebiyle, çeşitli verimsizliklere ve işleyiş bozukluklarına yol açtılar.*" diyerek yeni eğilimin, devlet sektörlerinin boyutunu küçültmek olduğunu vurgulamaktadır.

Kitap bütün olarak incelendiğinde başta sosyal bilimler olmak üzere çağdaş dünya tarihi, uluslararası ilişkiler, uluslararası politik ekonomi çalışmalarında yararlanılabilecek bir nitelik taşımaktadır. Bu yönüyle kitap, gerek izlediği yöntem gerekse ampirik bulgularla iddialarını desteklemesi açısından teorik olarak da anlaşılır bir dilde kaleme alınmıştır.

Kitap ayrıca kamu yönetiminin örgütsel sorunlarına yönelik de bulgular içermekte ve birey-örgüt ilişkisi noktasında çıkarımlarda bulunmaktadır. Bu anlamda ulusal yönetim çalışmalarında da yararlanılabilecek bir nitelik taşımaktadır.

Son söz olarak, bu kitapta uluslararası sistem içerisindeki devlet inşası fikrinin çok yönlü izahlarının ortaya koyulduğunu görmekteyiz. Ayrıca Fukuyama, takip ettiği metodolojide ulus oluşturmanın tarihsel dönütlerine vurgu yapmakta ve birtakım fikirleri yeniden düşünmeye itmektedir.