

Uluslararası ekonomi politik çerçevesi ile kalkınmacı devlet kurumlarının kökenleri: Neden, nasıl ve hangi şartlar altında ortaya çık(m)ıyor?*

Hüseyin Emrah Karaoğuz

Kadir Has Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

e-posta: emrah.karaoguz@khas.edu.tr

ORCID: 0000-0003-4525-2626

Özet

Japonya, Güney Kore, Tayvan ve Singapur başta olmak üzere bir grup Asya ülkesinin sıra dışı yirminci yüzyıl kalkınma başarısı nasıl açıklanabilir? 1950’li yıllarda birçok Afrika ülkesinden daha az gelişmiş olan Güney Kore 1980’li yıllara gelindiğinde Hindistan ve Brezilya gibi ülkeleri nasıl geride bırakabilmiştir? Birçok araştırmacıya göre bu ve benzeri sorulara en doyurucu cevabı kalkınmacı devlet yaklaşımı vermektedir. Asya’yı diğerlerinden ayıran temel özellik kalkınmacı devlet kurumları ve bu kurumlar sayesinde piyasaya stratejik müdahalelerde bulunabilen ve kalkınmayı yönlendirebilen bir “görünür elin” varlığıdır. Fakat kalkınmacı devlet kurumları nereden gelmektedir? Neden Asya’da ortaya çıkmışken diğer bölgelerde ortaya çıkmamıştır? Bu çalışma yazında görece daha az çalışılan bu sorulara odaklanmaktadır. Özellikle 2008 küresel ekonomik krizinden, uluslararası ekonomi politik dinamiklerindeki değişimlerden ve KOVİD-19 salgınından sonra devletlerin ekonomilerde daha etkin rol oynadıkları bir dönemde kalkınmacı devlet kurumlarının kökeni üzerine bir değerlendirme yapmaktadır.

Anahtar kelimeler: Kalkınmacı devlet, kalkınmacı devletin kökenleri, kalkınmanın uluslararası ekonomi politikası, devlet ve kalkınma, ekonomik kalkınma.

JEL kodları: O20, O57, P16.

* Submitted/Geliş: 02.02.2022, Accepted/Kabul: 14.06.2022

¹ Bu çalışma, TÜBİTAK 1002 programı kapsamında desteklenen 121K782 no’lu araştırma projesinden türetilmiştir.

1. Giriş

Başarılı bir ekonomik kalkınma sürecinde devletin ideal rolü ne olmalıdır? Devlet neye, ne kadar ve hangi politikalar ile müdahale etmelidir? Veyahut devlet-piyasa-toplum ilişkisini belirleyen ana parametreler neler olmalıdır? Ekonomi politik yazınının ana gündem maddelerinden olan bu ve benzeri sorular yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren özellikle bir grup Asya ülkesi kapsamında ete kemiğe bürünmüş ve tartışılmalıdır. Önce Japonya, sonra Güney Kore, Tayvan ve Singapur gibi ülkelerin başarılı sanayileşme süreçleri, katma değeri yüksek ürün ve hizmetlerde küresel piyasalarda rekabetçi hale gelmeleri ve az gelişmişlikten gelişmişlik seviyesine çıkabilmeleri ekonomi politik yazınının odak noktalarından olmuştur. Asya ülkelerinin sırrı nedir? Güney Kore ve Tayvan hangi hususlarda ve nasıl Hindistan ve Brezilya gibi ülkelerin yapamadıklarını yapabilmıştır? Yazında sıklıkla tartışılan bu soruya verilen en doyurucu cevaplardan bir tanesi kalkınmacı devlet yaklaşımı tarafından sunulmuştur. Kısaca değinmek gerekirse, Asya ve diğerleri arasındaki farkın temel sebebi Asya devletlerinin yapısında gizlidir. Asya ülkelerinde kalkınmacı devlet kurumlarının varlığı piyasaya stratejik ve etkin müdahalelerin yapılabilmesini mümkün kılmış ve ekonomik kalkınma süreci devletin güdümünde oluşturulan ve uygulanan sanayi politikaları ile gerçekleştirilmiştir. Diğer ülkelerde ise etkin kalkınmacı devlet kurumları oluşmadığı için ya başarısızlık ya da daha mütevazı başarılar gözlenmiştir.

Fakat kalkınmacı devlet kurumları nereden gelmektedir? Neden bir grup Asya ülkesinde gözlenirken diğer ülkelerde gözlenmemiştir? Asya ülkeleri neden başarılı olmuştur sorusundan farklı olan ve kendine özgü bir yaklaşım gerektiren bu sorular kalkınmacı devlet yazınında görece daha az çalışılmıştır. Bu çalışma bu sorular etrafında şekillenen tartışmalara odaklanarak kalkınmacı devletlerin kökenleri üzerine bir analiz sunmaktadır. Bir sonraki bölüm kalkınmacı devleti ve kurumlarını tanımlamakta ve irdelemektedir. Bu analizi takip eden bölüm kalkınmacı devlet kurumlarının neden Asya'da oluşabildiğini ve aynı zamanda Asya dışı bölgelerde oluşamadığını sorgulamaktadır. Sonuç bölümü ise günümüz (uluslararası) ekonomi politik koşullarını da göz önüne alarak bir değerlendirme yapmaktadır.

2. Kalkınmacı devlet kurumları

İsminden de anlaşılacağı üzere ideal bir kalkınmacı devlet kalkınma sürecini etkin şekilde yönetebilen, yönlendirebilen ve kalkınmayı başarabilen bir devlettir. Kalkınmacı devlet yaklaşımı, Bretton Woods sisteminden sonra dünyanın farklı tip bir küreselleşme sürecine girdiği ve neoklasik iktisat öğretileri etrafında şekillenen neoliberal politikaların Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere önerildiği

veya dayatıldığı 1980’li yıllarda ortaya atılmıştır (Johnson, 1982; Amsden, 1989). Kalkınmacı devlet tartışmalarının ilk etapta odaklandığı temel konu Asya ülkelerinin başarılı ekonomik performansları olmuştur. O dönemdeki bir bakış açısına göre Asya ülkeleri aslında tasvir edildiği gibi bir “mucize”yi yansıtmamaktaydı (Krugman, 1994; Young, 1995). Asya’da görülen yüksek büyüme rakamlarının dayanağı, aynı Sovyetler Birliği’nde olduğu gibi, girdi miktarındaki niceliksel artışı. Bir diğer ifade ile, yüksek büyüme rakamlarının altında atıl durumda olan üretim faktörlerinin (fabrikalar, iş gücü, vb.) canlandırılması, yani fiziksel sermaye birikimi, yatmaktaydı. Bu elbette olumlu bir gelişmeydi. Fakat girdiler ve girdilere bağlı olarak büyüme rakamları artarken üretkenliğin artmıyor oluşu (aynı miktarda girdi ile daha fazla çıktı alınamıyor oluşu) aynı Sovyetler Birliği’nde olduğu gibi Asya hikâyesinin de şişirilmiş olduğu anlamına gelmekteydi. Krugman (1994) bu durumu “Asya Mucizesi Efsanesi” olarak tanımlamakta ve Asya ülkelerinin başarılarını vurgularken sıklıkla kullanılan “Asya Kaplanları” tabiri yerine “Kâğıt Kaplanlar” ifadesini kullanmaktaydı (Krugman, 1994). Dünya Bankası’nın başını çektiği ana akım yaklaşım ise Asya ülkelerinin ekonomik performansını başarılı bulmakta fakat bu başarının sebebini serbest piyasa mekanizmasının sağlıklı işleyişine ve dinamizmine bağlamaktaydı. Asya’da devletler ekonomilere müdahale etmişti; ama bu müdahaleler piyasa yanlısı, yani serbest piyasanın akışını bozmayacak şekilde olmuştu. Ana akım anlatıya göre Asya neoliberal yaklaşımın somut bir başarı hikâyesiydi.

Kalkınmacı devlet yaklaşımı bu ve benzeri argümanlara karşı 1980’li yıllarda ortaya atılmış (Johnson, 1982; Amsden, 1989) ve yaklaşımın analitik çerçevesi 1990’lı yıllardaki katkılarla daha belirgin hale gelmiştir (Wade, 1990; Öniş, 1991; Evans, 1995; 1998; Woo-Cumings, 1999).² Kalkınmacı devlet perspektifi devletlerin ekonomilerde ve kalkınma süreçlerinde nasıl aktif roller oynayabileceğini ve oynaması gerektiğini vurgulayan ekol üzerine inşa edilmiştir. Friedrich List, Alexander Gerschenkron ve Albert Hirschman gibi isimlerin katkıları bu hususta kalkınmacı devletin çıkış noktasının ve ön kabullerinin oluşmasında etkili olmuştur. Özellikle List’in sunduğu çerçeveden etkilenen kalkınmacı devlet perspektifi, bu sebepten dolayı bazı uluslararası ekonomi politik ders kitaplarında merkantilist bir bakış açısı olarak tanımlanmaktadır (Balaam ve Dillman, 2016). Kısaca değinmek gerekirse, başarılı Asya ülkelerinde gözlenen kalkınmacı devletler ana akım anlatının tam tersine, sanayileşmeyi, teknolojik gelişmeyi ve belki de en önemlisi öğrenmeyi sağlayabilmek adına piyasalara doğrudan müdahalelerde bulunmuş, fiyatları manipüle etmiş, özel sektörü teşvikler ve diğer politikalar ile

² Kalkınmacı devlet yazını ile ilgili genel değerlendirmeler için Shaw (2012), Routley (2014), Williams (2014), Haggard (2018), Ricz (2019), Aydın (2021) ve Karaoğuz (2022) çalışmaları takip edilebilir. 2008 küresel ekonomik krizi kapsamında kalkınmacı devlet tartışmaları için “Karaoğuz (2020, 231–38)” takip edilebilir.

stratejik sektörlere yönlendirmiş, henüz emekleme aşamasında olan ve stratejik sektörlerde faaliyet gösteren firmaları çeşitli politikalar ile korumuş ve böylece ekonomide kimin kazanıp kimin kaybedeceğini, hangi sektörlerin ön plana çıkacağını ve “serbest” piyasanın hangi doğrultuda evrileceğini belirlemiştir. Asya kalkıncı devletlerinin üstlendikleri bu roller neoliberal yaklaşımın tasvir ettiği minimal devlet yaklaşımı ile örtüşmemekte; hatta onunla taban tabana zıt bir noktada durmaktadır. Stiglitz’in (2011: 232–33) farklı bir bağlamda ifade ettiği üzere, “Kore, piyasa güçlerinin [kalkınma süreçlerini yönlendirmesine] izin vermiş olsaydı, muazzam kalkınma başarılarını gerçekleştiremezdi. Statik verimlilik Kore’nin pirinç üretmesini gerektiriyordu; aslında, ülke günümüzün en verimli pirinç üreticileri arasında yer alabilirdi - ama yine de fakir bir ülke olurdu.”³

Asya devletlerini kalkıncı kılan temel husus ise kalkıncı devlet kurumlarının varlığıdır.⁴ Farklı yazarların farklı yaklaşımları ve vurguları olmakla birlikte yirminci yüzyıl kalkıncı devletlerinin ön plana çıkan ortak özellikleri bulunmaktadır (Leftwich, 1995). Bunlardan bir tanesi “gömülü özerklik” (*embedded autonomy*) olarak kavramsallaştıran ve devlet kapasitesinin önemli bir bileşeni olan özelliktir. Evans’ın (1995) etrafıca ele aldığı bu kavrama göre kalkıncı devletler özel sektör ile sıkı, sistemli ve etkin iletişim ağları kurabilen fakat bu etkileşimlerini kayırmacılık, yolsuzluk, vb. gibi kalkınmayı sekteye uğratabilecek süreçlere evrilmeden yönetebilen yapılara sahiptir. Devlet bir yandan özerktir; kendi ulusal hedeflerini ve gündemini herhangi bir çıkar grubunun güdümünde olmadan oluşturabilmekte ve uygulayabilmektedir. Diğer yandan ise bu özerk devlet toplumdaki (yirminci yüzyıl kapsamında iş dünyasından) kopuk değildir ve etkin politikalar oluşturabilmek adına toplumun ilgili aktörleri ile sıkı ilişkiler içerisindedir. Gömülü olmayı ve özerkliği aynı anda başarabilmek oldukça güçtür. Kabaca 1930-1980 yılları arasında birçok gelişmekte olan ülkede uygulanan ithal ikameci sanayileşme stratejisinin başarısızlıkla sonuçlanmasının ana sebeplerinden bir tanesi bu hassas dengenin kurulamamasıdır. Kalkıncı devletlerin bir diğer tanımlayıcı özelliği ise liyakat usulü göreve gelen ve yine liyakat usulü kurum içi pozisyonları belirlenen bürokratlardan oluşan bir bürokrasinin varlığıdır. Bu hususta kalkıncı devlet yaklaşımı Weber’in bürokrasi kavramını takip etmektedir (Evans ve Rauch, 1999). Siyasilerin kendi çıkarları doğrultusunda işleyişine müdahalelerde bulunamadığı ve siyasetin günlük tartışmalarından sıyrılmayı başarabilen bu profesyonel bürokrasi araştırma temelli, rasyonel ve uzun vadeli politikalar üretebilmekte ve bu politikaları etkin bir şekilde uygulatabilmektedir. Bu sebepten dolayı kalkıncı devlet tartışmalarında

³ Yazar tarafından Türkçe’ye çevrilmiştir.

⁴ Kurumsal iktisat ile ilgili detaylı analiz için Özveren (2007) takip edilebilir.

uygulanen politikalar yanında devletin yapısı, veyahut devlet kapasitesi, incelenen temel bir kavram/değişken, olarak ortaya çıkmaktadır.

Kalkınmacı devletin sıklıkla değinilen bir diğer özelliği ise öncü bir devlet kuruluşu tarafından işlevselliği takip edilerek garanti altına alınan etkin bürokratik koordinasyondur (Chibber, 2014: 33–34). Devlet kurumları yalnızca özel sektör ile değil kendi aralarında da etkin bir iş birliği, bilgi paylaşımı ve iş bölümü içerisinde. Bu husus önemlidir çünkü yirminci yüzyılın ikinci yarısında Asya dışındaki gelişmekte olan ülkelerde bürokratik koordinasyonun zayıf olduğu ve bu zayıflığı giderebilecek yetkide ve donanımda öncü devlet organlarının olmadığı not edilmektedir. Devlet kapasitesini zayıflatan bu durum, politikaların etkin tasarlanabilmesinde ve uygulanabilmesinde engel teşkil etmektedir. Örneğin, kalkınmacı devlet yazınının kült çalışmalarından olan Johnson (1982), Japonya kalkınmacı devletini irdelerken ülkenin öncü devlet kuruluşu olan Uluslararası Ticaret ve Sanayi Bakanlığı'na odaklanmaktadır. Güney Kore'de ise Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ve Ekonomik Planlama Kurulu bu kapsamda ön plana çıkmaktadır (Amsden 1989). Bununla birlikte, Tayvan'da olduğu gibi bakanlık yapısına dâhil olmayan görev güçleri (*task force*) veya Singapur'da olduğu gibi bağımsız kurullar da öncü kurum olarak etkin olabilmektedir (Evans, 1998: 72). Sonuç itibari ile birçok çalışmada özerk fakat toplumun ilgili kesimleri ile iç içe olmayı başarabilen devlet yapıları, profesyonel bürokrasi, etkin bürokratik koordinasyon ve bu koordinasyonu sağlayan yetkin bir öncü kuruluş kalkınmacı devleti tanımlayan ana kurumlar olarak ön plana çıkmaktadır. Şüphesiz iç, dış, tarihsel ve bağlam-bağlı birçok faktör önemlidir. Fakat kalkınmacı devlet yaklaşımına göre yirminci yüzyılda Asya ve diğerleri arasındaki farkı yaratan ana unsur kalkınmacı devlet kurumlarıdır.⁵

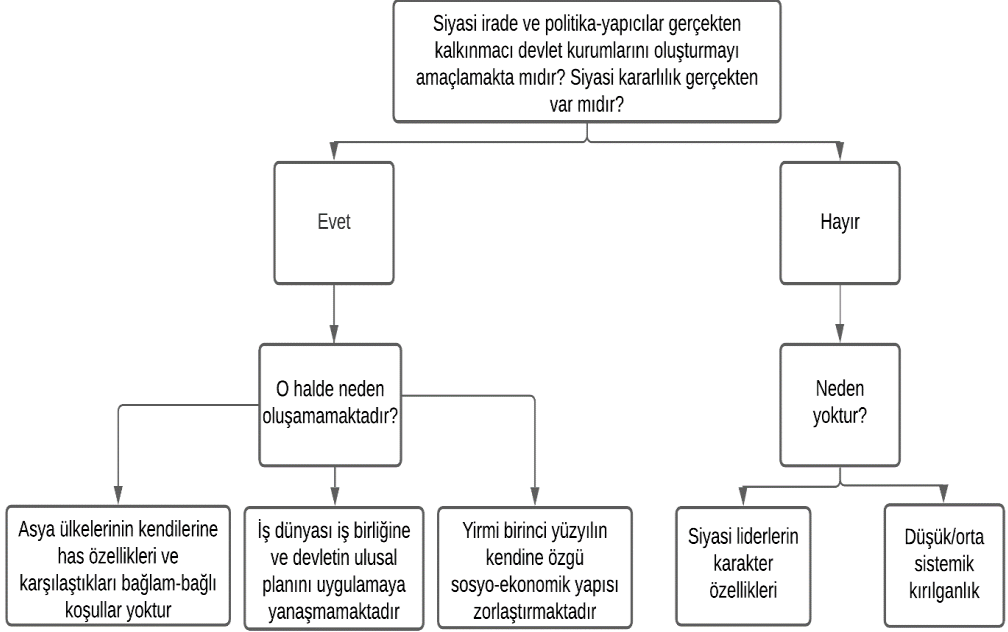
2.1. Kalkınmacı devlet kurumlarının kökeni: Neden oluş(ama)maktadır?

Başarılı kalkınma sürecinin özünde kalkınmacı devlet kurumları var ise bu kurumlar nereden gelmektedir? Neden bazı ülkelerde oluşabilirken diğerlerinde oluşamamaktadır? Yazında görece daha az çalışılmış bu sorular üzerinde farklı görüşler vardır. Hem yirminci hem de yirmi birinci yüzyıl kalkınmacı devlet tartışmaları ekseninde öne sürülen görüşlerden ön plana çıkanlar Görsel 1'de belirtilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde bu farklı yaklaşımlar ele alınmaktadır.

⁵ Mevcut çalışmanın kapsamı dışında kalan fakat kalkınmacı devlet yazınının önemli tartışma konularından bir tanesi olan kalkınmacı devlet-rejim türü tartışmasına da bu noktada değinmekte fayda vardır. Asya kalkınmacı devletlerinin ön plana çıkan bir özelliği otoriter politik yapılarıdır (Güney Kore, Tayvan ve Singapur). Yürütmenin yasama ve yargı üzerindeki kontrolü ve çalışan kesimlere yönelik ciddi hak ihlalleri bu örneklerde gözlenmiştir. Bununla birlikte, yazında kalkınmacı devlet kurumlarını otoriter yapılar ile özdeşleştirmenin doğru olmadığı vurgulanmakta ve bu kurumların demokratik rejimlerde de oluşabileceği not edilmektedir (Chibber, 2014).

Görsel 1

Kalkınmacı devlet kurumları neden oluşmamaktadır?



Kaynak: Yazarın derlemesi.

2.2. Güçlü siyasi irade ve kararlılığa rağmen kalkınmacı devlet kurumları neden oluşmamaktadır?

Asya ülkelerinin yirminci yüzyıl kalkınma başarılarını açıklamak amacıyla ortaya atılan kalkınmacı devlet yaklaşımı zaman içerisinde farklı coğrafyalar ve araştırma soruları kapsamında da gündeme getirilmiştir.⁶ Yazında sıklıkla irdelenen tematik konulardan bir tanesi ise bir ülkenin ekonomik kalkınmayı neden başaramadığı olmuştur. Bu temaya odaklanan çalışmalarda Asya deneyimlerinden türetilen ideal kalkınmacı devlet referans noktası olarak alınarak araştırmaya konu olan ülke kurumlarının ne ölçüde ve hangi sonuçlarla kalkınmacı devlet

⁶ Kalkınmacı devlet yaklaşımı az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bağlamında kullanılmaktadır. Bununla birlikte, görece nadir de olsa gelişmiş ülkeler de kalkınmacı devlet yaklaşımı ile incelenmektedir (Block, 2008; Harriss-White, 2014).

kurumlarından uzaksadığı analiz edilmeye çalışılmıştır. Bir diğer ifade ile çıkış noktası başarıyı açıklamak olan kalkınmacı devlet perspektifi zaman içerisinde başarısızlığı açıklamak için de sıklıkla kullanılır hâle gelmiştir. Konunun hem başarı hem de başarısızlık boyutuna odaklanan yazında ise evvela sorgulanan hususlardan bir tanesi bir ülkede kalkınmayı hedefleyen bir siyasi iradenin gerçekten olup olmadığıdır. Politika-yapıcılar söylemlerin ötesinde gerçekten ekonomik kalkınmayı hedefleyerek mi hareket etmektedir? Yoksa politika-yapıcıların söylemleri ve uygulamaları arasında gözle görülür bir tezat mı vardır? Eğer ele alınan ülkede siyasi irade ve kararlılık var ise, o hâlde üç faktörün kalkınmacı devlet kurumlarının oluşmasının önünde engel teşkil edebileceği söylenebilir: (1) Bu ülkede Asya ülkelerinin ekonomik kalkınmayı sağlayan kendilerine has iç, dış ve tarihsel koşulları yoktur, (2) iş dünyası devlet ile iş birliğine yanaşmamaktadır, (3) yirmi birinci yüzyılın sosyo-ekonomik yapısı ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesinde daha güçlü ve karmaşık bir devlet kapasitesi gerektirmektedir.

2.2.1. *Asya ülkelerinin öncül koşullarının diğer bağlamlarda olmaması*

Asya ülkelerinin karşılaştığı veya sahip olduğu fakat diğer bölgelerin karşılaşmadığı ya da sahip olmadığı iç, dış ve tarihsel koşullar farklı çalışmalarda ve kapsamlarda; Japon sömürgeciliğinin mirası (Güney Kore), kalkınmanın yabancı yatırım yerine yerli yatırımlarla gerçekleştirilmesi (Güney Kore ve Tayvan), etnik homojenite (Güney Kore ve Tayvan), Konfüçyüsçülük (Güney Kore, Tayvan ve Singapur), Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nin istisnai desteği (Japonya, Güney Kore ve Tayvan), bununla da ilgili olarak Soğuk Savaş dönemi koşulları ve uluslararası ekonomik sistemin sağladığı avantajlar (Güney Kore ve Tayvan) olarak not edilmektedir. Kohli'ye (1994) göre Japon sömürgeciliği tüm kabul edilemezliğine karşın Güney Kore kalkınmacı devletinin üç özelliğinin oluşmasına doğrudan sebebiyet vermiştir: (1) Görece yozlaşmış ve etkisiz bir yapıdan otoriter ve topluma nüfuz edebilen bir yapıya bürünmesi, (2) üretim, sanayileşme ve ihracat odaklı devlet-özel sektör iş birliğinin kurularak güçlendirilmesi ve (3) diğer aktörlerin bu ortaklık tarafından ve onun amaçları doğrultusunda kontrol edilmesi. Kohli'nin (1994) ifadesi ile: "Pek çok bilim insanı Güney Kore'nin ekonomik başarısını analiz etmeye çalışırken, Japon sömürgeciliğinin etkisine yeterince ilgi göstermedi. 1905-1945'te Kore üzerindeki Japon sömürgeciliğinin etkisi, acımasız ve aşağılayıcı olsa da, daha sonra Güney Kore'nin yüksek büyüme ve kalkınma yoluna dönüşecek bir ekonomi politiğin şekillenmesinde belirleyici oldu" (Kohli, 1994: 1269).⁷ Birçok yazar da Kohli (1994) gibi sömürgeciliğin kalkınma üzerindeki etkisine dikkat çekmiştir. Bununla birlikte, başarılı Asya hikâyelerinin ayırt edici bir başka özelliği dış sermaye yerine yerli sermayeye dayalı bir kalkınma

⁷ Yazar tarafından Türkçe'ye çevrilmiştir.

stratejisinin güdülmesidir. Başarılı örnekler olan Güney Kore ve Tayvan'da bu durum gözlenirken, görece başarısız örnekler olan Endonezya, Malezya, Filipinler ve Tayland'da dış sermayeye bağımlılık oranı yüksektir. Bu, başlı başına başarılı Asya örneklerine özgü bir durumu teşkil etmiyor olsa da başarıyı açıklayan önemli bir öncül koşul olarak not edilmektedir (Doner, Ritchie, ve Slater, 2005: 336).

Etnik homojenite ve Konfüçyüsçülük de yirminci yüzyıl Asya kalkınmacı devletlerinin oluşabilmelerini sağlayan önemli öncül koşullar olarak düşünülmektedir (Doner, Ritchie, ve Slater, 2005: 336). Buna göre etnik homojenite kalkınmacı devlet kurumlarının üzerine inşa edildiği sosyal uyumu ve dayanışmayı sağlamaktadır. Konfüçyüsçü etik ise eğitimi, tasarrufu, aileye bağlılığı, iş dünyasında uyumlu ilişkilerin kurulmasını, adil büyümeyi ve iyi yönetişimi ilgilendiren hususları önceliklendirmesi dolayısıyla ekonomik kalkınmayı olumlu yönde etkilemektedir (Jinguo, Smyth, ve Hwee, 2000: 118–23). Kültür ile ekonomik kalkınma arasında nedensellik ilişkisi kuran yazında Konfüçyüsçü etiğin kalkınma üzerine olan etkisi özellikle vurgulanmaktadır. Bir diğer öncül koşul ise ABD'nin Soğuk Savaş döneminde takındığı tavidir. Kısaca değinmek gerekirse, kapitalist ve komünist bloklar arasındaki çekişme devam ederken, Asya'da beliren ekonomi politik koşullar Asya ülkelerini stratejik olarak önemli bir konuma getirmiş ve bu stratejik önemin farkında olan Asya ülkeleri de avantajlı pozisyonlarını ekonomik kalkınmalarını tetiklemek amacıyla kullanmaya çalışmışlardır. Fakat ABD'nin tutumu ülkeden ülkeye değişiklik göstermiştir. ABD, Güneydoğu Asya'da komünizm karşıtı müttefiklerini toplumlarının eşitlikçilik talepleriyle yan ödemeleri (*side payments*) kullanarak mücadele etmeleri gerektiği hususunda ikna ederken (eğitim ve kırsal altyapı gibi toplumun genelini kapsayan yatırımlar ve harcamalar), Kuzeydoğu Asya toplumlarında bu taleplerin kapsamlı toprak reformları ile karşılanması hususunda etkin bir rol oynamıştır (Hundt ve Uttam, 2017: 156). Toprak reformları Japonya, Güney Kore ve Tayvan'da kapitalizmin sosyal tabanını genişleterek başarılı kalkınmacı devlet kurumlarının oluşumuna zemin hazırlamıştır (Hundt ve Uttam, 2017: 156).

Lee (2020) ise Soğuk Savaş döneminde ABD'nin izlediği stratejinin Japonya, Güney Kore ve Tayvan'da kalkınmacı devlet kurumlarının oluşumunu, Filipinler, Batı Avrupa, Latin Amerika ve Afrika'da ise bu kurumlarının yokluğunu açıkladığını öne sürmektedir. Kısaca özetlemek gerekirse, yazara göre, ABD'nin tutumunu belirleyen ana unsur onun tehdit algısıdır. ABD'nin tehdit algısı iki faktöre göre değişmektedir: tehdidin sürekliliği ve şiddeti. Soğuk Savaş koşullarında Kuzeydoğu Asya özelinde ABD'nin tehdit algısı üç sebepten dolayı yüksek olmuş ve bu durum da bu bölgede kalkınmacı devlet kurumlarının oluşumunu tetiklemiştir. Öncelikle, (i) ABD'li politika yapıcılar Komünist Çin ve Kuzey Kore'nin Japonya, Güney Kore ve Tayvan için son derece önemli bir tehdit unsuru oluşturduğunu ve (ii) bu üç ülkenin de Komünizm tehdidi karşısında son derece kırılğan olduğunu

düşünmüşlerdir. Bununla birlikte (iii) ABD Asya’da, Afrika ve Latin Amerika’da olduğu gibi tehditleri bertaraf etmek için askerî gücünü kullanamamıştır. Bunun sonucu olarak da Asya ülkelerinin kendi kendilerini korumak için gerek duydukları ekonomik kaynağın ve altyapının yüksek kapasiteye sahip devletler tarafından sağlanmasını desteklemiş ve bu süreci bizzat şekillendirmiştir. Buradaki bir diğer önemli husus ise bu ülkelerin kendi güvenliklerini kendi imkânları ile sağlamaları gerektiği ve ABD üzerinde kalıcı ve sürdürülemez bir mali yük oluşturmamaları gerekliliğidir. Bir diğer deyişle, şartlar yukarıda belirtildiği gibi şekillendiği ve Japonya, Güney Kore ve Tayvan’ın sürdürülebilir bir ekonomik model ile güvenliklerinin sağlanması gerektiği için (ABD’nin askerî gücünü kullanmaması ve dış yardımın süre ve miktar olarak kısıtlı olması) Asya’da, yüksek kapasiteye sahip devletlerin güdümünde ekonomik kalkınmanın sağlanmasını ABD açısından elzem kılmıştır.

Son olarak, Asya deneyimlerinin evrensel olmayan, kendine özgü tarihsel koşullar altında, gerçekleşmiş olması da sıklıkla değinilen bir öncül koşul olarak ortaya atılmaktadır. Örneğin, Raquiza (2012), Güney Kore ve Tayvan ile kıyaslandığında Malezya, Tayland, Endonezya ve Filipinler’in çok daha farklı dış koşullar altında ekonomik kalkınma süreçlerini yürüttüklerini belirtmektedir. Güney Kore ve Tayvan 1970’lere kadar olan süreçte savaş sonrası dönemin olumlu uluslararası ikliminden faydalanabilirken, kalkınma hamleleri 1970’li yıllara denk gelen Malezya, Tayland, Endonezya ve Filipinler rekabetçiliğinin arttığı, 1973 petrol krizinin ekonomileri sarstığı ve 1980’lerin borç krizinin mevcut kırılma noktaları derinleştirdiği bir dönemde kalkınma süreçlerini yönetmeye çalışmışlardır. Sonuç itibarı ile Kuzeydoğu Asya’da mevcut olan tüm bu öncül koşulların başka coğrafyalarda ve bağlamlarda var olmadığı vurgulanarak kalkınmacı devlet kurumlarının, siyasi iradenin ve kararlılığın olmasına karşın, neden Kuzeydoğu Asya dışında gözlenmediği açıklanmaya çalışılmıştır.

2.2.2. *İş dünyasının devlet ile iş birliğine yanaşmaması*

Siyasi iradeye rağmen kalkınmacı devlet kurumlarının oluşturulamamasının bir diğer sebebi ise iş dünyasının devlet ile iş birliğine yanaşmaması olarak not edilmektedir. Bu açıklama esasen kalkınmacı devlet perspektifini ortaya atan ve daha sonra devlet odaklı analiz yapan çalışmalara bir eleştiri olarak ortaya çıkmaktadır. Temel eleştiri devlete olduğundan fazla özerkliğin veya hareket alanının atfedildiği ve onun ekonomi politiğin belirleyici aktörü olarak kavramsallaştırıldığı analizlerde iş dünyasının veya ekonomik seçkinlerin pasif birer oyuncu olarak kurgulanmalarıdır. Bir yandan kalkınmacı devletler öncü bir devlet kuruluşunun kalkınma sürecini yönetmesiyle, finans sisteminin kontrolünü sağlayarak sermayenin stratejik sektörlerde değerlendirilmesini sağlamasıyla ve

performans kriterlerinin etkin olarak hayata geçirilmesiyle özel sektörü “disipline” edebilmiştir. Bu disiplin Asya’daki sanayi politikalarını başarılı kılmış ve benzer politikaların farklı ülkelerde neden başarılı olmadığı konusunda da farklı bir argümana yol açmıştır: belirleyici olan politikalar değil, politikaları uygulayan devletin kapasitesidir. Diğer yandan ise iş dünyasının “disipline edilmesi” Asya kalkınmacı devletlerinin her istediklerini iş dünyasına empoze edebilen aktörler olduğu anlamına gelmemektedir. İş dünyasının veya ekonomik seçkinlerin tercihleri ve davranışları da devlet kapasitesinden bağımsız olarak kalkınma sürecinin dinamiklerini etkilemektedir. Öncü çalışmalardan bir tanesi olan Chibber’de (1999) bu hususun önemi Güney Kore kapsamında gösterilmektedir. Chibber’in (1999: 312) ifadesi ile:

Devletçi abartmanın belki de en ciddi sonucu Kore’deki kalkınmacı devletin kökenleri hakkında yarattığı yanlış anlamadır: Park rejiminin ekonomik seçkinlere hükmettiği varsayıldığından, onları ihracata dayalı sanayileşme stratejisine nasıl ikna ettiği sorusu zor bir soru olarak görülmemektedir. [Fakat yeni stratejiye] geçiş devletin yerel kapitalistler üzerindeki sorgusuz sualsiz gücü nedeniyle değil, daha çok yerel kapitalistlerin bu konudaki kendi hevesi nedeniyle gerçekleşmiştir. Ve bu heves [...] Koreli ve Japon firmaların arasında oluşan iş birliği ile mümkün kılınmıştır – bu iş birliği Koreli firmalara aksi takdirde erişim sağlayamayacakları ihracat piyasalarına erişim imkânı vermiştir.⁸

Chibber (2005), benzer bir çıkış noktası ile Hindistan ve Güney Kore’yi kıyaslamakta ve kalkınmacı devlet kurumlarının neden Hindistan’da oluşmayıp Güney Kore’de oluşabildiğini sorgulamaktadır. Chibber’e (2005) göre asıl mesele Koreli sanayicilerin yukarıda değinilen sebeplerden dolayı devletlerinin ulusal kalkınma planını şevkle takip etmesi, fakat Hintli sanayicilerin bağımsızlığın kazanılmasından sonra güçlü bir kalkınmacı devletin oluşumuna karşı çıkmalarıdır. Dolayısıyla, farkı yaratan değişken devlet kapasitesinden ziyade, iş dünyasının devletin ulusal planına ve öngördüğü kalkınma sürecine eşlik edip etmemesidir. Güney Afrika kapsamında otomotiv sektörüne odaklanan Masondo (2018) da benzer bir yaklaşım ile neoliberal dönemde kalkınmacı devlet kurumlarının Küresel Güney’de nasıl oluşabileceğini/oluşamadığını sorgulamaktadır. Bu yazara göre Güney Afrika otomotiv sektöründe kalkınmacı devlet kurumlarının oluşamaması esasen uluslararası şirketlerin planları ve stratejileri ile ilgilidir. Yazarın deyimi ile: “[...] Güney Afrika’da kalkınmacı devletin yokluğu apartheid [ırk ayrımcılığı dönemi] sonrası devletin kurumsal eksiklikleriyle tam olarak [açıklanamaz]. Kalkınmacı devletin yokluğunu anlamak için iş dünyasının gücünü, çıkarlarını ve

⁸ Yazar tarafından Türkçe’ye çevrilmiştir.

stratejilerini [...], Güney Afrika merkezli çok uluslu otomotiv şirketlerinin gücünü, ciddiye almamız gerekmektedir” (Masondo, 2018: 205).⁹ Kalkınmacı devlet yaklaşımının analitik çerçevesini özel sektörün tercihlerini ve stratejilerini dikkate alarak genişletmeyi amaçlayan yazında iş dünyasının devletin ulusal planına nasıl yaklaştığı hususu kalkınmacı devlet kurumlarının neden oluşmadığı konusu ile ilişkilendirilmektedir.

2.3. Yirmi birinci yüzyıl koşulları ve kalkınmacı devletler

Yirmi birinci yüzyılın kendine özgü koşullarının da kalkınmacı devletlerin oluşabilmesinin önünde engel teşkil edebileceği yazında dile getirilmektedir.¹⁰ Buradaki esas konu yeni koşulların daha güçlü ve karmaşık bir devlet kapasitesi gerektirmesidir. Bir taraftan hâlihazırda elde edilmeleri ve işlevsel hale getirilmeleri güç olan “gömülü özerklik”, profesyonel bürokrasi, bürokratik koordinasyon ve koordinasyonu sağlayan öncü devlet kuruluşu hâlen kalkınmacı devleti tanımlayan başlıca kurumlardır. Diğer taraftan ise yirmi birinci yüzyılda bu kurumlar kalkınmayı yakalamak için yeterli olmamakta ve dönemin ruhunu yansıtan farklı kapasitelere de gerek duyulmaktadır. Örneğin, yirminci yüzyılda ekonomik kalkınma makina üretimi ve sanayileşme ekseninde gerçekleşirken yeni binyılda “bilgi toplumu” veya “bilgi ekonomisi” olarak da adlandırılan sosyo-ekonomik yapıya geçilmiş ve böylece sanayileşmenin yerini hizmet sektörü ile de ilişkili olarak bilgiye-dayalı üretim almıştır (Williams, 2014: 9–11). Kalkınmanın dinamikleri ve bu dinamiklere bağlı olarak devletlerin ekonomi politikte oynamaları gereken roller de değişmiştir. Teknolojik gelişmelerin sadece sanayiciler veya bir grup üretici tarafından değil toplumun geneli tarafından takip edilmesi ve içselleştirilmesi ve beşeri sermayenin kalkınmanın belirleyici unsurlarından olması ile eğitim ve sağlık hizmetlerinin yaygın ve kaliteli olarak sunulması gerekliliği, vb. hususlar yirmi birinci yüzyıl kalkınmacı devletlerinin öne çıkan gündem maddelerindedir. Özellikle eğitim ve sağlık hizmetlerinin kapsayıcı ve etkin olarak sağlanmasının, normatif kaygıların ötesinde ekonomik büyümenin itici gücü olduğu liberal yaklaşımdan yapısalcı yaklaşımlara kadar ekonomi politığın tüm bakış açılarının vurguladığı ortak bir nokta olarak ön plana çıkmaktadır (Evans, 2010). Bununla birlikte, günümüz dünyasında devletlerin siyasi rejimlerini ve politikalarını sadece yüksek büyüme rakamları üzerinden meşru kılması neredeyse imkânsız hale gelmiş ve toplumlar büyümeden ziyade kalkınma ile ilişkilendirdikleri ekonomik olmayan göstergeleri esas almaya başlamışlardır (Williams, 2014: 18–20). Demokratikleşme özellikle belirleyici bir unsur olarak ön plana çıkmış ve hem

⁹ Yazar tarafından Türkçe’ye çevrilmiştir.

¹⁰ Yirmi birinci yüzyılda kalkınmacı devletlerin ortaya çıkma potansiyelleri düşünüldüğünde umutsuzluğa yol açabilecek bu koşullar üzerine bir değerlendirme için Karaoğuz (2022) takip edilebilir.

normatif ve hem de pozitif sebeplerden dolayı yirmi birinci yüzyıl kalkınmacı devletlerinin önemli bir özelliği olarak not edilmiştir (Edigheji, 2010; Williams, 2014: 12–18). Yazında “demokratik kalkınmacı devlet” tabiri sıklıkla kullanılmakta ve yeni kalkınmacı devletlerin muhakkak demokratik olmaları gerektiği belirtilmektedir.

Yirmi birinci yüzyılın özgün koşulları ve dinamikleri politika-yapım süreçlerinin çok daha katılımcı ve kapsayıcı bir yaklaşımla yürütülmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Bu da politika-yapıcıların daha hızlı değişen piyasa dinamiklerinde daha fazla aktörü ve daha yoğun çıkar çatışmalarını demokratik mekanizmaları da iyi işleterek yönetebilmesi demektir. Bir diğer ifade ile, yirminci yüzyılda demokratik olmayan uygulamaların da kullanılmasıyla yürütülen devlet-özel sektör iş birliği (büyük ve çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren aile şirketleri) sanayileşmeyi ve teknolojik gelişmeyi yakalamak için yeterli iken, yirmi birinci yüzyılda ilgili tüm aktörlerin ikna yoluyla sürece dâhil edilmeleri (hem normatif hem pozitif sebeplerden dolayı) gerekmekte ve bu geniş kapsamlı iş birliğinin sanayi politikalarının ötesinde eğitim, sağlık, araştırma ve geliştirme (Ar-Ge), vb. politikaları da kapsamı gerekmektedir. Dolayısıyla tüm bu koordinasyonun etkin bir şekilde kurulması daha kapsamlı ve karmaşık kurumları, yani devlet kapasitesini, gerekli kılmaktadır. Kalkınmayı başarmak günümüzde daha zor bir hâl almaktadır.

Doner ve Schneider (2016) günümüzde ekonomik kalkınmayı başarmanın görece daha zor olması ile ilgili kapsamlı bir ekonomi politik analiz sunmaktadır. Yazarların çıkış noktası, birçok ülkenin ve uluslararası kuruluşun gündeminde olması, çok tartışılması ve çeşitli politikalar ile önlemler alınmasına rağmen orta-gelir tuzağından birçok ülkenin kaçamamasıdır. Belirtildiği üzere, 1960 yılında orta-gelir kategorisinde yer alan 101 ülkeden sadece 13 tanesi kırk sekiz yılda, 2008 senesine gelindiğinde, orta-gelir grubundan yüksek-gelir grubuna geçiş yapabilmıştır (Doner ve Schneider, 2016: 609). Yazarlara göre bunun temel sebebi bu ülkelerin düşük-gelir kategorisinden orta-gelir kategorisine çıkmalarını sağlayan faktörlerin zaman içerisinde engeller yaratması ve bu engellerin de birbirini besleyerek ve tamamlayarak kalkınmaya ket vurmasıdır. Bir diğer ifade ile, ilk etapta başarıyı getiren faktörler daha sonra başarısızlığa sebebiyet vermektedir. Doner ve Schneider (2016) bu faktörleri, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, yüksek doğrudan yabancı yatırım stokları, eşitsizlik ve yetersiz beşeri sermaye olarak ele almaktadır. Buradaki önemli husus bu faktörlerin zaman içerisinde ekonomi politik aktörler arasında görüş ayrılıklarına ve çıkar çatışmalarına yol açmasıdır. Bunun sonucunda da kalkınmanın gerçekleştirilmesi için gerekli olan birliktelik kurulamamaktadır. Yazarların ifadesi ile:

Orta-gelir statüsüne giden yol, aktörleri, özellikle de büyük sıçramayı gerçekleştirebilecek olan koalisyonun asıl potansiyel paydaşları olan iş dünyası ve işçileri, bölmüştür. Genel olarak ifade etmek gerekirse, büyük sermaye yerli ve yabancı firmalar arasında bölünmüş, işçiler resmî ve kayıt dışı sektörler arasında bölünmüş ve toplumlar genel olarak yüksek eşitsizlikle bölünmüştür. Bu bölünmeler çıkarları bölmüş [ortak paydada buluşulmasını engellemiş] ve koalisyon kurmayı zorlaştırmıştır (Doner ve Schneider, 2016: 611).¹¹

2.4. Kalkınmacı devlet kurumlarının oluşturulmasına yönelik güçlü siyasi irade neden yoktur?

Yukarıda değinildiği üzere, kalkınmacı devlet analitik çerçevesini kullanarak kalkınma başarısını veya başarısızlığını açıklayan yazında evvela gündeme getirilen sorulardan bir tanesi bir ülkede kalkınmayı hedefleyen siyasi iradenin gerçekten var olup olmadığıdır. Politika-yapıcıların söylemleri ve çerçevelemeleri onların gerçek niyetini yansıtmakta mıdır? Bu sorunun cevabı hayır ise kalkınmacı devlet kurumlarının neden bir ülkede oluşmadığı sorusunun yanıtı hızlıca verilmektedir: Kalkınmayı sağlayan kurumların oluşması politikacıların karakter özelliklerine, ne derece idealist olduklarına ve ülkelerini ne derece sevdiklerine doğrudan bağlıdır. Birçok ülkede böylesine yüce gönüllü politika-yapıcılar yoktur. Öte yandan, bireylerin karakter özelliklerine çok fazla açıklayıcı değer atfeden bu yaklaşım birçok araştırmacıyı ikna etmemektedir. Politikacı her yerde politikacıdır. Asıl yanıtlanması gereken soru politikacıların neden bazı bağlamlarda kalkınmacı devlet kurumlarını kurmaya yönelik hareket ettikleri ve diğer zamanlarda bunu yapmadıklarıdır. Bir diğer ifade ile, siyasi irade ve kararlılık nereden gelmektedir? Bu soruya verilen en kapsamlı yanıtlardan bir tanesi “sistemik kırılma” yaklaşımıdır (Doner, Ritchie, ve Slater, 2005).

Sistemik kırılma yaklaşımına göre kalkınmacı devlet kurumları ancak ve ancak üç önemli kısıtlayıcı koşulun aynı anda var olması ile ortaya çıkmaktadır. Bu üç kısıtlayıcı koşul bir araya geldiğinde politika-yapıcılar kalkınmacı devlet kurumlarını kurmaya yönelik hareket etmektedir; buna mecbur kalmaktadır. Bu koşullar, ülke içerisinde geniş bir koalisyonun kurulması gerekliliği, ciddi dış tehdidin varlığı ve zengin (doğal) kaynakların olmaması olarak tanımlanmaktadır. Açıklama şu şekildedir: Öncelikle, gerek siyasi seçkinler arasındaki yoğun iktidar mücadelesi gerekse toplumda beliren iç ayaklanma/huzursuzluk riski mevcut liderin/siyasi partinin geniş bir koalisyon kurması gerektiği anlamına gelmektedir. Mevcut liderin siyasi gücünü ve hâkimiyetini koruması için geniş bir kitleyi kendi tarafına çekmesi, ikna etmesi gerekmektedir. Bunun yolu ise liderin destekçilerine

¹¹ Yazar tarafından Türkçe'ye çevrilmiştir.

ve tabanına siyasi destek karşılığında kaynak aktarmasından/onları kaynak tahsis mekanizmalarına dâhil etmesinden geçmektedir. Bunu gerçekleştirebilmek için liderin ciddi bir kaynağa ihtiyacı vardır. Lider aynı zamanda dış tehdit sorunu ile de karşı karşıyadır. Algıların veya ufak çaplı müdahalelerin ötesinde gerçekleşme ihtimali son derece yüksek dış askerî müdahaleler ülkenin bağımsızlığını ve egemenliğini tehdit etmektedir. Dolayısıyla, savunmanın tesisi için liderin yine ciddi bir kaynağa ihtiyacı vardır. Üçüncü kısıtlayıcı koşul, zengin (doğal) kaynakların olmaması durumudur. Lider, bahsi geçen iç ve dış tehditleri bertaraf etmek için gerekli olan kaynağı kolayca elde edememektedir. İşte bu üç kısıtlayıcı koşul aynı anda var olduğunda, yani sistemik kırılma yüksek olduğunda, politika-yapıcılar için tek çare teknolojik atılımları gerçekleştirmek ve ekonomik büyümeyi sağlayarak kaynak yaratmak olmaktadır. Yazarların ifadesi ile “böylelikle sistemik kırılma, geniş bir koalisyon kurulması bağlamındaki, jeopolitik ve mali kısıtlayıcı koşulların giderilmesini yönetici elitlerin siyaseten hayatta kalmaları bakımından bir olgu haline getirmektedir” (Doner, Ritchie, ve Slater, 2005: 330-331). Dolayısıyla, kalkınmacı devlet kurumlarının oluşması ya da oluşmaması politika-yapıcıların karakter özellikleri ile değil, sistemik kırılmanın seviyesi ile alakalıdır. Yine yazarların deyimi ile, “özetle, Güney Koreli Park Chung-Hee, Singapurlu Lee Kuan Yew ve Tayvanlı Chiang Kai-Shek gibi liderler sadece daha sıkı kısıtlayıcı koşullarla karşılaştıkları için kalkınmacı devletlerinin kurulmasına liderlik ettiler, gelişmekte olan dünyadaki diğer emsallerinden daha parlak ya da iyi huylu oldukları için değil” (Doner, Ritchie, ve Slater, 2005: 330).¹²

Sistemik kırılma yaklaşımı, yazında kalkınmacı devlet kurumlarının neden farklı coğrafyalar yerine Asya’da ortaya çıktığını açıklamaya çalışan bazı ekonomi politik açıklamaları da yeni bir analitik çerçevede bir araya getirmektedir. Örneğin, dış tehdidin toplumu milliyetçi bir çizgide ve ortak bir paydada birleştirerek kalkınmacı devlet kurumlarının oluşturulma sürecinde uygulanan politikalara meşruiyet zemini hazırladığı birçok çalışmada dile getirilmektedir. Öncü çalışmalardan bir tanesi olan Woo-Cummings’in (1998: 322) belirttiği üzere:

Tayvan ve Kore için önerilen bir “bağlayıcı unsur” insanların kalkınma için kendilerini örgütlenme kararlılığı olabilir. Doğu Asya’daki geç gelişme, Latin Amerika’nınkinden temelde farklıydı. Doğu Asya’da “bir ulusun kararlılığı” öncelikle ekonomik alanda değil, siyasi alanda bulunuyordu ve ekonomik büyüme genellikle askerî güvenlik için vazgeçilmez olarak görülüyordu.¹³

¹² Yazar tarafından Türkçe’ye çevrilmiştir.

¹³ Yazar tarafından Türkçe’ye çevrilmiştir.

Dolayısıyla, dış tehdit, kalkınmacı kurumların oluşumuna zemin hazırladığından Asya'yı diğerlerinden ayıran bir özellik olarak not edilmektedir. Fakat sistemik kırılma yaklaşımına göre dış tehdit tek başına politika-yapıcıları güçlü kurumları oluşturmaya motive etmemektedir. Orta Doğu ve Latin Amerika'da devletlerin oluşum süreçleri incelendiğinde, yalnızca dış tehdidin değil, dış tehdit ile birlikte geniş bir koalisyon kurulması gerekliliğinin olmasının bile güçlü kurumların oluşmasına yol açmadığı görülmektedir (Doner, Ritchie, ve Slater, 2005: 339). Bu iki kısıtlayıcı koşulun yanı sıra devletlerin iç ve dış tehditleri bertaraf etmek amacıyla kullanacakları kaynakları nasıl elde ettikleri de önemlidir. Eğer zengin (doğal) kaynaklara kolaylıkla ulaşabiliyor ise politika-yapıcıların stratejileri değişmekte ve kalkınmacı kurumların oluşturulması arka planda kalmaktadır.

Son olarak, sistemik kırılma yaklaşımına esin kaynağı olan çalışmalardan bir tanesi olan Waldner (1999), sistemik kırılma çerçevesinde olduğu gibi geniş koalisyonların değil, aksine dar koalisyonların kalkınmacı devlet kurumlarının oluşumunda gerekli bir koşul olduğunu öne sürmektedir (Doner, Ritchie, ve Slater, 2005: 327). Aynı zamanda seçkinler arasındaki çatışmaların seviyesinin de kalkınmacı devlet kurumlarının oluşumunda belirleyici olduğunu (devlet-toplum ilişkileri, bürokrasinin yapısı, vb.) Güney Kore, Tayvan, Türkiye ve Suriye örneklerini karşılaştırarak belirtmektedir (Aydın, 2021: 431). Buna göre Güney Kore ve Tayvan'da seçkinler arası çatışmaların düşük seviyelerde olması başarıyı ve diğer vakalarda anlaşmazlıkların yoğun olması görece başarısızlığı açıklamaktadır.

3. Sonuç

1980'li ve 1990'lı yıllarda analitik çerçevesi Asya ülkelerinin başarılı kalkınma süreçlerini açıklayabilme noktasında şekillenen kalkınmacı devlet perspektifi, ekonomi politik yazınının önde gelen yaklaşımlarından bir tanesi olmuştur. Kalkınmacı devlet kurumları (gömülü özerklik, profesyonel bürokrasi, bürokratik koordinasyon, öncü devlet kuruluşu) ve bu kurumların ekonomik kalkınma bağlamında başarıya olan etkisi bu yazının odaklandığı temel tematik konudur. Yazında görece daha az gündeme getirilen bir diğer konu ise kalkınmacı devlet kurumlarının kökenleri, bir diğer ifade ile onların nereden geldiği, olmuştur. Bu çalışma, yazında görece daha az çalışılan bu konu etrafında şekillenmiş ve kalkınmacı devletin kökenlerini uluslararası ekonomi politik çerçevesinden irdelemiştir.

Kalkınmacı devletlerin kökenlerinin etraflıca sorgulanması günümüz devlet-odaklı kalkınma süreçlerinin doğası ve olası başarısı açısından ne ifade etmektedir? Evans'a (2014, 236) göre, "hiçbir devlet, yirminci yüzyılın gereksinimlerini en iyi karşılayanlar bile, yirmi birinci yüzyıl kalkınmacı devleti hâline gelmek için gereken dönüşüm düzeyini tam olarak elde edemeyecek gibi gözükmektedir. Makul bir zaman diliminde beklenebilecek en büyük başarı kısmi bir başarı olacaktır."¹⁴ Mevcut çalışma da Evans (2014) gibi yeni yüzyılda genellikle kısmi başarılar öngören araştırmaları desteklemektedir. Bunun temel sebepleri olarak (i) politika yapıcıların yalnızca belirli koşullar altında kalkınmacı irade göstermeleri ve kalkınmaya yönelik kurumlar oluşturmaya çalışmaları (Doner, Ritchie, ve Slater, 2005), (ii) günümüz kalkınmacılığında neoliberal düzenin de bir sonucu ve prensip olarak daha hızlı değişen piyasa dinamiklerinde daha fazla aktörün daha yoğun çıkar çatışmalarının demokratik süreçlerle yönetilmesi gerekliliği (Doner ve Schneider, 2016) ve (iii) günümüzde herhangi bir kalkınma modelinin sadece yüksek büyüme rakamları üzerinden meşruiyet kazanmasının neredeyse imkânsız hale gelmesi ve toplumların büyümeden ziyade kalkınma ile ilişkilendirdikleri ekonomik olmayan göstergeleri esas almaya başlamaları (örneğin, sürdürülebilir büyüme ve çevrenin korunması, bkz: Williams, 2014) gösterilebilir. Dolayısıyla, her ne kadar 2008 küresel ekonomik krizinden, uluslararası ekonomi politik sistemdeki önemli gelişmelerden (çok kutupluluk, ABD-Çin ticaret savaşları, vb.) ve KOVİD-19 salgınından sonra devletlerin ekonomilerde daha aktif roller oynamaya başlaması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilse de, yeni yüzyılda başarı için daha kapsamlı ve karmaşık kurumların oluşturulması gerekmektedir.

Kalkınmayı hedefleyen bir siyasi iradenin varlığı kabul edilecek olursa, günümüz koşullarında kalkınmaya ket vuran zorlukların üstesinden nasıl gelinebilir? Buradaki temel faktörlerden birinin ideal kalkınmacı devlet kurumlarını belirli bir ölçüde de olsa hayata geçirebilmiş güçlü bir siyasi iradenin, küresel dinamiklerden ve değişimlerden en iyi şekilde yararlanabilme kapasitesi olduğu söylenebilir. Birçok araştırmacının altını çizdiği üzere, 2008 sonrası dönem 'gevşek' (*loosely coupled*) bir dönemdir. Yani, daha fazla sayıda aktör uluslararası ekonomi politik yapı üzerinde fikir beyan etmektedir; uluslararası yönetişimin merkezîyetçi yapısı zayıflamıştır ve tek bir paradigma (neoliberalizm gibi) ekonomik kalkınmanın nasıl olması gerektiği hususunda hegemon değildir (Babb ve Chorev, 2016). Bu 'gevşek' düzen içerisinde devletler farklı aktörler tarafından destek bulabilmekte ve devlet-piyasa ilişkilerini farklı şekillerde kurgulayabilmektedir. Bunun en çarpıcı örneklerinden bir tanesi Çin'in Afrika'daki varlığı ve bunun ekonomi politik yansımalarıdır. Bir yandan, Çin'in başını çektiği ekonomik küreselleşmenin Afrika'da gelir dağılımındaki dengesizlikleri çözebilme

¹⁴ Yazar tarafından Türkçe'ye çevrilmiştir.

ve yoksul-yanlısı olabilme noktalarında neoliberal küreselleşmeden anlamlı bir şekilde farklılaşmadığı söylenebilir (Verkhovets ve Karaoğuz, 2022). Bağımlılık (Taylor ve Zajontz, 2020) ve dünya sistemleri teorisi (Lisimba ve Parashar, 2021) çerçeveleri ile Çin-Afrika ilişkilerini analiz eden yazın bu ilişkilerin nasıl ve ne ölçüde Çin'in işine yaradığını fakat Afrika'nın geri kalmışlığını pekiştirdiğini göstermektedir. Bununla birlikte, devlet kapasitesine odaklanan farklı bir yazın ise Afrika içerisindeki farklılaşmalara bakarak nasıl kalkınmacı devlet özelliği gösteren ülkelerin diğerlerine göre Çin'in sunduğu fırsatları daha iyi değerlendirebildiğini göstermektedir.¹⁵ Yani, Çin'in Afrika'daki yatırımları ve diğer ekonomik faaliyetleri kalkınmayı hedefleyen ve kalkınmacı devlet kurumlarını belirli bir ölçüde de olsa işletebilen ülkeler için fırsatlar sunmaktadır. Tabii, burada asıl tartışılması gereken hususlardan bir tanesi devlet-odaklı kalkınmacılık ve demokrasi arasındaki çok yönlü ilişkidir. Örneğin, Rwanda bir taraftan ekonomik kalkınma açısından rol model olarak gösterilen bir ülkedir. Diğer taraftan ise Rwanda kalkınmacılığının otoriter bir şekilde ve şiddet kullanılarak yürütüldüğü belirtilmektedir. Bu iki farklı yazını eleştirel bir okuma ile değerlendiren Mann ve Berry (2016) ise Rwanda'da devletin kalkınmacılığı nasıl bir araç olarak kullanarak kendi gücünü ve etki alanını genişlettiğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla, kalkınmacı devlet-rejim türü ilişkisi oldukça önemli bir alan olarak ortaya çıkmaktadır.

¹⁵ Kısa bir değerlendirme için bkz: Verkhovets ve Karaoğuz (2022: 10-11).

Kaynaklar

- AMSDEN, A. H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- AYDIN, K. (2021), "Kalkınmacı Devletin Yükselişi, Gerileyişi Ve Yeniden Yükselişi." *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies* 7 (30): 420–39.
- BABB, S., CHOREV, N. (2016), "International Organizations: Loose and Tight Coupling in the Development Regime." *Studies in Comparative International Development* 51: 81-102.
- BALAAM, D. N., ve DILLMAN, B. (2016), *Introduction to International Political Economy*. Boston: Routledge.
- BLOCK, F. (2008), "Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States." *Politics & Society* 36 (2): 169–206. <https://doi.org/10.1177/0032329208318731>.
- CHIBBER, V. (1999), "Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered." *Politics & Society* 27 (3): 309–46. <https://doi.org/10.1177/0032329299027003002>.
- CHIBBER, V. (2005), *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- CHIBBER, V. (2014), "The Developmental State in Retrospect and Prospect: Lessons from India and South Korea." In *The End of the Developmental State?*, edited by Michelle Williams, 30–54. New York: Routledge.
- DONER, R. F., RITCHIE, B. K., ve SLATER, D. (2005), "Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective." *International Organization* 59 (2): 327–61. <https://doi.org/10.1017/S0020818305050113>.
- DONER, R. F., ve SCHNEIDER, B. R. (2016), "The Middle-Income Trap: More Politics than Economics." *World Politics* 68 (4): 608–44. <https://doi.org/10.1017/S0043887116000095>.
- EDIGHEJI, O. ed. (2010), *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*. Cape Town, South Africa: Human Sciences Research Council.
- EVANS, P. (1995), *Embedded Autonomy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- EVANS, P. (1998), "Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies." *The Journal of Development Studies* 34 (6): 66–86. <https://doi.org/10.1080/00220389808422546>.
- EVANS, P. (2010), "Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls." In *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*, edited by Omano Edigheji, 37–58. Cape Town, South Africa: Human Sciences Research Council.
- EVANS, P. (2014), "The Developmental State: Divergent Responses to Modern Economic Theory and the Twenty-First-Century Economy." In *The End of the Developmental State?*, edited by Michelle Williams, 220–40. New York: Routledge.
- EVANS, P., ve RAUCH, J. E. (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* 64 (5): 748–65. <https://doi.org/10.2307/2657374>.
- HAGGARD, S. (2018), *Developmental States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HARRISS-WHITE, B. (2014), "Development in an Antidevelopmental State: The Market Politics of Renewable Energy in an Advanced Country and Its Implications for the Environment." In *The End of the Developmental State?*, edited by Michelle Williams, 154–71. New York: Routledge.
- HUNDT, D., ve UTTAM, J. (2017), *Varieties of Capitalism in Asia: Beyond the Developmental State*. 1st ed. 2017 edition. London, United Kingdom: Palgrave Macmillan.

- JINGUO, W., SMYTH, R., ve HWEE, T. D. (2000), "THE ROLE OF CONFUCIAN VALUES IN EAST ASIAN DEVELOPMENT: BEFORE AND AFTER THE FINANCIAL CRISIS." *Journal of International and Area Studies* 7 (1): 115–35.
- JOHNSON, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. 1 edition. Stanford University Press.
- KARAOĞUZ, H. E. (2020), "Gelişmekte Olan Ülkeler İçin 2008 Küresel Krizi Sonrasında Devletin Yeni Rolü." In *Devletle Kalkınma*, edited by Murad Tiryakioğlu, 211–45.
- KARAOĞUZ, H. E. (2022), "The Developmental State in the 21st Century: A Critical Analysis and a Suggested Way Forward." *Panoeconomicus* 69 (1): 55–72. <https://doi.org/10.2298/PAN180918005K>.
- KOHLI, A. (1994), "Where Do High Growth Political Economies Come from? The Japanese Lineage of Korea's 'Developmental State.'" *World Development* 22 (9): 1269–93. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(94\)90004-3](https://doi.org/10.1016/0305-750X(94)90004-3).
- KRUGMAN, P. (1994), "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs* 73 (6): 62–78.
- LEE, J. (2020), "US Grand Strategy and the Origins of the Developmental State." *Journal of Strategic Studies* 43: 737–61. <https://doi.org/10.1080/01402390.2019.1579713>.
- LEFTWICH, A. (1995), "Bringing Politics Back in: Towards a Model of the Developmental State." *The Journal of Development Studies* 31 (3): 400–427. <https://doi.org/10.1080/00220389508422370>.
- LISIMBA, A. F., PARASHAR, S. (2021), "The 'state' of postcolonial development: China–Rwanda 'dependency' in perspective." *Third World Quarterly* 42 (5): 1105-1123.
- MANN, L., BERRY, M. (2016), "Understanding the Political Motivations That Shape Rwanda's Emergent Developmental State." *New Political Economy* 21 (1): 119–44. <https://doi.org/10.1080/13563467.2015.1041484>.
- MASONDO, D. (2018), "South African Business Nanny State: The Case of the Automotive Industrial Policy Post-Apartheid, 1995–2010." *Review of African Political Economy* 45 (156): 203–22. <https://doi.org/10.1080/03056244.2017.1395319>.
- ÖNİŞ, Z. (1991), "The Logic of the Developmental State." *Comparative Politics* 24 (1): 109–26.
- ÖZVEREN, E. ed. (2007), *Kurumsal İktisat*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- RAQUIZA, A. R. (2012), *State Structure, Policy Formation, and Economic Development in Southeast Asia: The Political Economy of Thailand and the Philippines*. 1 edition. Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York: Routledge.
- RICZ, J. (2019), "The Changing Role of the State in Development in Emerging Economies: The Developmental State Perspective." In *Seeking the Best Master: State Ownership in the Varieties of Capitalism*, edited by Miklos Szanyi. Budapest; New York: Central European University Press.
- ROUTLEY, L. (2014), "Developmental States in Africa? A Review of Ongoing Debates and Buzzwords." *Development Policy Review* 32 (2): 159–77. <https://doi.org/10.1111/dpr.12049>.
- SHAW, T. M. (2012), "Africa's Quest for Developmental States: 'Renaissance' for Whom?" *Third World Quarterly* 33 (5): 837–51. <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.681967>.
- STIGLITZ, J. E. (2011), "Rethinking Development Economics." *The World Bank Research Observer* 26 (2): 230–36. <http://documents.worldbank.org/curated/en/739911468149665330/Rethinking-development-economics>.
- TAYLOR, I., ZAJONTZ, T. (2020), "In a fix: Africa's place in the Belt and Road Initiative and the reproduction of dependency." *South African Journal of International Affairs* 27 (3): 277-295.

- VERKHOVETS, S., KARAOĞUZ, H. E. (2022), "Inclusive globalization or old wine in a new bottle? China-led globalization in sub-Saharan Africa." *Globalizations* DOI: 10.1080/14747731.2022.2035481.
- WADE, R. H. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. With a New introduction by the author edition. Princeton University Press.
- WALDNER, D. (1999), *State Building and Late Development*. Illustrated edition. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- WILLIAMS, M. (2014), "Rethinking the Developmental State in the 21st Century." In *The End of the Developmental State?*, edited by Michelle Williams, 1–29. New York: Routledge.
- WOO-CUMINGS, M. (1998), "National Security and the Rise of the Developmental State in South Korea and Taiwan." In *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity*, edited by Henry S. Rowen, 319–40. New York: Routledge.
- WOO-CUMINGS, M. ed. (1999), *The Developmental State*. 1 edition. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- YOUNG, A. (1995), "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience." *The Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 641–80. <https://doi.org/10.2307/2946695>.

Extended summary

An international political economy perspective on the origins of developmental state institutions: Why, how, and under what conditions do (not) they emerge?

Abstract

How can one explain the extraordinary twentieth century development success of a group of Asian countries, notably Japan, South Korea, Taiwan and Singapore? How did South Korea, which was less developed than many African countries in the 1950s, perform better than countries such as India and Brazil? According to many researchers, the most satisfactory answer to these and similar questions is offered by the developmental state approach. The main feature that distinguishes Asia from the others is developmental state institutions and the existence of a “visible hand” that can make strategic interventions in the market and direct development thanks to these institutions. But where do developmental state institutions come from? Why did they appear in Asia but not in other regions? This study focuses on these questions that have been relatively less studied in the literature. Especially after the 2008 global economic crisis, the changes in international political economy dynamics, and the COVID-19 pandemic, it makes an assessment on the origins of developmental state institutions in a period when states play a more active role in economies.

Key words: Developmental state, origins of developmental states, international political economy of development, state and development, economic development

JEL codes: O20, O57, P16

What should be the ideal role of the state in a successful economic development process? What, to what degree, and with what policies should the state intervene? Or what should be the main parameters that determine the state-market-society relationship? These and similar questions have been discussed in the context of a group of Asian countries since the second half of the twentieth century by international/comparative political economists. Successful industrialization processes of Japan, South Korea, Taiwan and Singapore, their success in technological upgrading and high-value added exports, and their ability to rise from underdevelopment to the level of development have been the focal points of analysis. What is the secret of Asian countries? How have South Korea and Taiwan been able to do what countries like India and Brazil could not? One of the most convincing answers to this question is provided by the developmental state approach. In short, the main reason for the difference between Asia and others is about state structure and state capacity. The existence of developmental state institutions in Asian countries made it possible to make strategic and effective interventions to the market, and the economic development process was carried out with industrial policies created and implemented under the guidance of the state. In other countries, either failures or more modest successes were observed, as effective developmental state institutions were not formed.

But where do developmental state institutions come from? Why was it observed in one group of Asian countries but not in others? These questions, which are different from the question of why Asian countries have been successful require a unique approach, and have been relatively less studied in the developmental state literature. This study presents an analysis of the origins of developmental states by focusing on the debates shaped around these questions.

As elaborated on in the article, there are different opinions in the literature about why developmental state institutions can or cannot be formed in a country. The first question that needs to be raised is whether there is a real political will, development intention and determination. If the will really exists, then the question is why developmental state institutions cannot be formed despite the presence of political will. In this regard, it can be argued that three factors undermine the formation of developmental state institutions: (1) Internal, external and historical conditions that facilitated economic development in Asian countries do not exist, (2) the business does not cooperate with, or oppose, the state, and (3) the socio-economic structure of the twenty-first century requires a stronger and more complex state capacity to realize development. If there is no real intention, then two different propositions can be made about why developmental state institutions cannot be formed. The first proposition is directly related to the character traits of political leaders and policy-makers: Since the elites prioritize their personal interests, developmental state institutions cannot be formed. The second proposition is that low/medium “systemic vulnerability” rather than the character traits of politicians is an obstacle to the formation of developmental state institutions. According to this approach, developmental state institutions can only be formed when three constraints simultaneously exist: A broad coalition must be established within the country, there is a threat of foreign military intervention that threatens the independence and sovereignty of the country, and natural resources do not exist. Leaders are motivated to create developmental state institutions only when they are faced with these three constraints at the same time. Otherwise, they pursue their own interests with short-term policies. On a different note, the level of conflicts among the elite is also presented as an important factor in the formation of developmental state institutions. This article examines all these factors from an international political economy perspective to shed light on the origins of developmental states.