TÜRKİYE'DE SANAYİ POLİTİKALARININ DÜNÜ VE BUGÜNÜ

Oktar Türel*

GİRİŞ

Sanayi politikaları, para ve maliye politikası dışındaki araçlarla kaynak tahsisini veya üretim ve kaynak tahsisinin genel mekanizmalarını değiştirmek için tasarlanan politika eylemleridir (Lindbeck, 1981) ve başlıca dört öğeden oluşur: (i) yatırım politikası, (ii) teknoloji politikası, (iii) rekabet politikası ve (iv) bölgesel gelişme politikası[1]. Başka bir iktisat politikası kümesi oluşturmakla birlikte, dış ticaret politikası, sonuçları açısından sanayi politikaları ile önemli örtüşmeler gösterir; söz konusu iki politika kümesi birbirini dışlamaz.

Bu yazı Türkiye'de sanayi politikalarının "Planlı Dönem"den bu yana zaman içindeki dönüşümünü incelemeyi amaçlamakta ve kısa "Giriş" bölümünü izleyen dört bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde Planlı Dönem ve sonrasındaki sanayi politikalarının farklılıkları ele alınmaktadır. Üçüncü bölüm sanayi politikalarının bir alt kümesi olan yatırım politikasının 2000'li yıllardaki tasarım ve uygulaması üzerine odaklanmıştır. Dördüncü bölümde bugünlerde ülkemizde sözü edilen "ikinci kuşak reformlar" bağlamında sanayi politikalarına yeni bir yön verme girişimlerinin eleştirel bir değerlendirmesi yapılmaktadır. Beşinci bölüm ise yazıyı sonuçlandıran gözlem ve yorumları içermektedir.

* Prof. Dr., ODTÜ İktisat Bölümü Emekli Öğretim Üyesi. Bu yazı, TMMOB Makina Mühendisleri Odası'nın 2007 Sanayi Kongresi'ne sunulan bildirinin genişletilmiş versiyonudur. Yazar, ilk taslak üzerindeki eleştiri ve katkıları için Prof. Dr. Fikret Şenses'e, mevzuat konusunda sağladığı bilgi desteği için Ali Rıza Aydın'a ve nihai metnin üretimine katkısı için Ergün Altuntaş'a teşekkür eder.

[1] İktisat yazınında "sanayi politikaları"nın tanımı biri çok geniş, diğeri de dar kapsamlı iki uç arasında yer almaktadır. Örneğin Donges (1980) sanayi politikalarını "sanayii etkileyen bütün hükümet kararları" olarak adlandırıp geniş kapsamlı tanımın örneğini verirken, Chang (1994: 60-1) sanayi ve firma düzeyinde seçicilik ("selectivity") ve özellik'i ("specificity") vurgulayan daha dar bir tanım önermektedir. Biz iki uç arasında kalmayı yeğledik.

PLANLI DÖNEM VE SONRASINDA SANAYİ POLİTİKALARI

Sanayi politikası araçları

(i) Firma / sanayi düzeyinde seçici ("selective") olabilir ya da olmayabilir. Seçici olsun ya da olmasın, bu araçlar geliştirici veya savunmacı bir anlayışla tasarlanabilir ve uygulanabilir.

(ii) Alana / faaliyete özgü olabilir ya da olmayabilir. AR-GE ve KOBİ teşvikleri ile çevre koruma ve bölgesel gelişme amaçlı teşvikler, alana / faaliyete özgü araçların örneklerini oluşturur[2].

(iii) Karşılıklılık ("reciprocity") içerebilir ya da içermeyebilir[3].

Türkiye'nin "planlı dönem" olarak bilinen 1960'lı ve 1970'li yıllarında sanayi politikaları (i) seçici olan ve olmayan, (ii) alana özgü olan ve olmayan, (iii) karşılıklılık ilkesine dayanmayan tedbirlerden oluşmuş ve dış ticaret politikaları ile iç içe, sinerjik etkiler yaratacak biçimde uygulanmıştır. 1980 sonrasında izlediğimiz değişme, seçicilikten uzaklaşma ve alana / faaliyete özgülüğe yönelme doğrultusundadır[4]. Daha önceki yıllarda olduğu gibi, 1980 sonrasında da karşılıklılık söz konusu olmamıştır.

1980 sonrasında "planlı dönem"i karakterize eden sanayi ve dış ticaret politikalarının birlikteliği ve bütünlüğü giderek ortadan kalkmıştır. Esas itibariyle Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'ne taahhütlerimiz doğrultusunda Türkiye'nin uluslararası ticaret politikalarındaki manevra alanı (ya da sık kullanılan bir deyimle, "politika uzayı") hemen hemen tümüyle ortadan kalkmış, dolayısıyla bu politikaların sınaî gelişmeyi destekleme amacı ile kullanılması mümkün olmamıştır[5].

1980 sonrasında sanayi politikalarının geçirdiği dönüşüm küresel ekonomik ortamın neo-liberal görüşler doğrultusunda biçimlenmesinden büyük ölçüde etkilenmiştir. Türkiye dahil pek çok gelişmekte olan ülkede (kullanımında herhangi bir yasal engel bulunmasa bile)

---

[2] Alana / faaliyete özgü politikalar, (firma / sanayi / ekonominin tümü) çizgisinde algılanabilecek "düşey" bir kademelenmeyi değil, "yatay" bir konumlanmayı temsil etmektedir.

[3] Karşılıklılık yerine "şarta bağlılık"da denilebilir; bu deyimle kastedilen, belirli bir sanayi politikası aracını özendirme amacı ile kullanmanın belirli performans şartlarına bağlanmış olmasıdır. Karşılıklılık içermeyen desteklerin zıddı, bağış ya da "bir şey istemeden verme" ("give-away") niteliğindeki desteklerdir.

[4] Seçiciliğin açıkça telaffuz edildiği son plan, Beşinci Plan (1985-89)'dır. Bu plana göre, "(t)eşvik politikasının amacı, müteşebbislerin tercihlerini plan hedefleri doğrultusunda yönlendirmektir" (DPT, 1985:32). Giderek planlarda seçicilik imaları geri plana taşınmış, Dokuzuncu Plan (2007-13)'da seçicilikten eser kalmamıştır.

[5] Küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerde özerk iktisat politikasına getirdiği kısıtların ayrıntılı bir anlatımı için bkz. Akyüz (2007).

egemen paradigmanın itibarsızlaştırdığı iktisat politikası araçlarının uygulama dışı bırakıldığı gözlenmektedir. Ancak yaşanan dönüşümde Türkiye'nin uluslararası taahhütleri, hiç kuşkusuz, daha önemli bir rol oynamıştır. Bu taahhütler dizisi 1980'li yıllarda IMF mali destek anlaşmaları ve Dünya Bankası ikraz anlaşmaları ile başlamış, 1990'ların ortasında gerçekleşen AB ile Gümrük Birliği Anlaşması ve DTÖ Anlaşmaları ile bir üst düzeye taşınmıştır. Örneğin seçicilik karşıtlığı AB ile Gümrük Birliği Anlaşması'nda ve DTÖ mevzuatı içindeki Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması'nda içerilmiş, alana / faaliyete özgülük AB'de geçerli sanayi politikalarından etkilenmiş, DTÖ Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri (TRIMs) Anlaşması'ndaki hükümler uluslararası yatırımcıya (ve bunlar paralelinde, yerli yatırımcıya) performans ölçütleri konulmasını güçleştirmiştir.

Dış alem kaynaklı kısıtlara ek olarak, Türkiye'deki yurtiçi gelişmelerin yarattığı bazı kısıtlara da işaret edilmelidir. Örneğin seçicilik bağlamında kullanılabilecek bazı araçlar yakın geçmişin iktisat politikası ortamında anlamını yitirmiştir (üretici veya yatırımcıya döviz tahsisi), bazı araçlar uygulamadaki denetim yetersizliği dolayısıyla gözden düşmüştür (kaynak kullanımını destekleme primi); bazılarını uygulayacak kurumlar devre dışı kalmıştır (yatırım dönemi kredileri). 1990'lar ve sonrasını karakterize eden kamu finansmanı sorunları ise, genel ve yaygın akçalı teşviklerin uygulanabilirliliğini güçleştirmiş, alana / faaliyete özgü'lüğü telkin etmiştir.

1980 öncesinde de, sonrasında da sanayi politikasının uygulanması esas itibariyle bazı çerçeve kanunlar ve bunların etrafında kümelenen Bakanlar Kurulu Kararları ile sağlanıyordu. Temmuz 1967 tarih ve 933 Sayılı 'Kalkınma Planının Uygulama Esaslarına Dair Kanun'un söz konusu çerçeveyi belirlemekte merkezi bir konumda olduğuna bu vesile ile işaret edilmelidir. Pek çok maddesi Anayasa Mahkemesi kararlarıyla iptal edilmiş, bazı hükümleri de uygulamadan kalkmış olsa bile, 933 Sayılı Kanun hâlâ yürürlüktedir ve bir sistemik ihtiyaca cevap vermektedir. 1980 sonrasında da benimsenen bu sistemde sanayi politikasının amaç ve araçlarını tanımlayan bir yasal çerçeve oluşturulmakta, bu çerçeve uyarınca konjonktürel gerekleri de göz önünde tutmak üzere Bakanlar Kurulu kararları çıkarılmaktadır[6].

[6] 15 maddelik bu kanunun şu maddeleri yürürlükten kalkmıştır: 1(A), 1(B) (Finansman başlığı altında), 2(C)'nin ikinci fıkrası ve 2(E)'nin bazı sözcükleri (Teşvik ve tanzim başlığı altında), 3(A), 3(B), 4'ncü maddenin bir cümlesi, 5, 7 (son fıkra), 9.

2000'Lİ YILLARDA YATIRIM POLİTİKASI UYGULAMALARI

Yatırım politikasının en önemli araçlarından devlet yardımlarının bugünkü uygulaması, 2000'li yıllarda çıkarılan ve 2006/10921 Sayılı Karar (Ağustos 2006) ile az çok nihai biçimine ulaştığı gözlenen mevzuata dayanmaktadır. 2006/10921 Sayılı Karar, 2007/12142 Sayılı Karar (Haziran 2007) ile ayrıntı sayılabilecek değişikliklere uğratılmıştır.

Sözü edilen nihai biçimde 2000/1882 Sayılı Karar (Ocak 2001)'da mevcut olan yatırım teşviklerinden yatırım indirimi ve orta vadeli / düşük faizli kredi tahsisi araçlar repertuarından çıkarılmış, geriye (i) gümrük vergisi muafiyeti, (ii) ithal veya yerli makina ve teçhizatta KDV istisnası, (iii) bütçe kaynaklarından faiz indirimi desteği kalmıştır[7]. Bunlara ek olarak enerji desteği sağlanmakta (turizm amaçlı tesislere özel, Ocak 2004 tarih ve 5084 Sayılı, Mayıs 2005 tarih ve 5350 Sayılı Kanunlar'la genel destek), sigorta primleri yatırım yapılan yörenin gelişmişlik düzeyine göre farklılaştırılmakta, yatırımcıya arsa tahsis edilebilmektedir.

2006/10921 ve onu sınırlı ölçülerde değiştiren 2007/12142 Sayılı Kararların bağlı kaldığı temel ilkeler, (i) belirli ölçek sınırlarının üzerinde ve çevre koruma kurallarına aykırı olmayan *tüm* yatırımların teşviki[8], (ii) KOBİ desteklerinin yatırım teşvik sistemi içine alınması, (iii) yatırım kararlarını mekânsal düzeyde yönlendirmekte etkisiz kaldığı görülen gümrük vergisi muafiyeti ve KDV istisnalarında kalkınmada öncelikli yöre ayrıcalıklarının kaldırılması'dır.

2000'li yıllarda hükümetlerin Türkiye imalat sanayinin rekabetçi bir biçimde küresel ekonomiye eklemlenmesinde doğrudan yabancı yatırımlara (DYY'ye) merkezi bir rol atfettikleri görülmektedir. Bu amaçla girişilen mevzuat düzenlemelerinin en önemlisi Haziran 2003 tarih ve 4875 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu'dur. "Yatırım serbestliği" ve "ulusal muamele" ilkeleri üzerine kurulmuş olan bu kanun, yabancı sermaye yatırımlarına şu avantajları / güvenceleri getirmektedir: (i) doğrudan kamulaştırmaya karşı koruma, (ii) yabancı kilit personel istihdamında kolaylıklar, (iii) uluslararası tahkim, (iv) gayrimenkul indirimi teminatı, (v) mevzuat değişikliklerinin yol açabileceği kayıplara karşı koruma, (vi) serbest çıkış hakkı.

Türkiye'nin 2000'li yıllar öncesinde DYY cezbetme konusundaki göreli başarısızlığının nedenlerini saptamak ve iyileştirici bir eylem planı önermek için Dünya Bankası / IFC ve

[7] Yatırım indiriminin kaldırılması, Haziran 2006 tarihli ve 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'ndaki vergi oranı indiriminin yol açacağı hasılat kayıplarını az da olsa telafi etmek için düşünülmüş görünüyor.

[8] Bu uygulama mükerrer ve kapasite fazlası oluşturan yatırımlara yol açtığı iddiasıyla iş çevreleri tarafından da eleştirilmektedir.

Yabancı Yatırım Danışmanlık Servisi (FIAS) tarafından 2001 ve 2002'de üç araştırma hazırlanmıştı. Bu çalışmalar uygulayıcı örgütlenmesi kısaca YOİKK olarak bilinen "Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı"na (ve daha sonra 4875 Sayılı Kanun'a) yansımıştır[9]. Günümüzün popüler "yönetişim" anlayışına uygun bu danışma / karar alma platformuna ek olarak, yatırım kararlarının ademimerkezileşmesini öngören Şubat 2006 tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, "YOİKK Süreci" olarak adlandırılan gelişmelerin uzantısı sayılmalıdır[10]. İktisadi planlama, karar alma ve uygulama süreçlerindeki ağırlık noktalarını (uluslararası sermaye çevrelerinin etkisine açılmış) yerel alana kaydırma niyetlerini yansıtan 5449 Sayılı Kanun AB tarafından hararetle desteklenmiştir. 5523 Sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun ise Hazine / uluslararası finans örgütleri / AB / iş dünyasını temsil eden kuruluşlar'ın işbirliği ile hazırlanmış olup, özü itibariyle 5449 Sayılı Kanun'u tamamlamakta ve Türkiye'deki özel kuruluşlar ve uluslararası kuruluşlarla "yatırım promosyon ağı" oluşturulmaktadır.

Türkiye'de yatırım ortamının "iyileştirilmesi" uluslararası finans örgütlerinin hiç eksilmeyen bir merak ve ısrarla ilgilendikleri bir alan olmaya devam etmektedir. Bu alandaki son kayda değer çalışmalar, Dünya Bankası'nın *Doing Business 2007: How to Reform*? adlı raporu (ki bu rapor 2004'de aynı adla başlayan dizinin son ürünüdür) ile Dünya Bankası-TEPAV işbirliği ile hazırlanan *Turkey: Investment Climate Assessment*'dir. Bu son değerlendirme raporuna aşağıda yeniden değinilecektir.

1990'li yılların sonlarına doğru yatırım ortamını küresel ölçekte "iyileştirme" amaçlı çalışmaların OECD bünyesinde Çok Taraflı Yatırım Anlaşması taslakları ile somutlaştırıldığı, bu taslakların sonradan DTÖ'ye taşınarak daha geniş bir ülkeler topluluğuna benimsetilmek istendiği bilinmektedir (Türel ve Somel, 2000). Ancak DTÖ'nün 1999 Seattle Bakanlar Konferansı'nda bu çabalar, başlıca gelişmekte olan ülkelerin muhalefeti ile boşa çıkarılmış,

[9] Bakanlar Kurulu'nun Aralık 2001 tarihli kararı ile oluşturulan YOİKK'nin Eylül 2006 tarihi itibariyle kuruluşu şöyle kademelendirilmiştir: (i) Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı'nın başkanlığında Hazine, Dış Ticaret ve DPT Müsteşarları, Maliye ve Sanayi Bakanlığı Müsteşarları, TOBB, TÜSİAD, YASED ve TİM Başkanları ve Teknik Komiteler Başkanı'nın katılımı ile oluşan üst kurul, (ii) Hazine Müsteşarı Başkanlığında, üst kuruldaki temsilcilerin bir alt düzeydeki yardımcılarından oluşan yönlendirme komitesi, (iii) İlgili Bakanlık ve Başbakanlığa bağlı müsteşarlıkların bir alt düzeydeki yardımcılarının başkanlığında çalışan 10 teknik komite ve kurumsal yönetim üzerinde çalışacak geçici bir komite (Hazine Müsteşarlığı, 2006:53-8).

[10] 5449 Sayılı Kanun'un kimi maddelerinin (üniter devlet ilkesine ters düştüğü gerekçesiyle) iptali için Anayasa Mahkemesi'nde açılan dava 6/5 oyçokluğu ile Kasım 2007 tarihinde reddedilmiştir.

Çok Taraflı Yatırım Anlaşması üzerinde daha sonraki konferanslarda da mutabakat sağlanamamıştır. Türkiye hükümetleri ise "kraldan çok kralcı" bir tutum izleyerek, 2000'li yıllarda gelişmiş ülkelerin ve uluslararası sermayenin taleplerini yatırım teşvik ve eşgüdüm mekanizmalarına yerleştirip, iktisat politikasının yatırımları yönlendirme imkanlarını fiilen ortadan kaldırmakta sakınca görmemişlerdir.

"İKİNCİ KUŞAK REFORMLAR" VE SANAYİ POLİTİKASI

Son yıllarda Türkiye'deki sermaye çevreleri, sanayi politikalarına "mikro reformlar" adını verdikleri yeni bir açılım kazandırma çabası içindedir. Bu çabanın yakın geçmişteki iki önemli yansıması (TOBB ile yakın ilişkisi bilinen) TEPAV'ın *İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri* (Ağustos 2007) ve TÜSİAD'ın *Ekonomik Görünüm ve Politikalar* (Ekim 2007) başlıklı raporlarında izlenmektedir. Her iki raporun DPT ve TEPAV işbirliği ile hazırlanan *Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu* (ÖİK) *Raporu*'ndan (Haziran 2007) esinlendiği sezilmektedir. Dolayısıyla sözü geçen ÖİK Raporu üzerinde dikkat ve ciddiyetle durulmasında yarar vardır.

ÖİK Raporu'nda ortaya konulan sanayi politikaları çerçevesi iki temel öğe üzerine inşa edilmiştir: Birinci temel öğe "…imalat sanayiinin küresel ekonomiye entegrasyonu, küresel değer zinciri içine yerleşmesi ve rekabet gücünün artması için stratejik koordinasyonun sağlanmasıdır. Bu koordinasyon stratejisinin üç bileşeni bulunmaktadır:…(S)anayiciler(e) tek başlarına edinemeyecekleri *malumat*'ın… aktarılması, … bu malumatın oluşturulması için politika *analiz*leri yapılması, sanayideki karar alıcılarda dışsal koşullar ve sanayinin dinamikleri hakkında *farkındalık* yaratılması" (TEPAV-DPT, 2007: Yönetici Özeti, 4-5; vurgular özgün metindedir). Günümüzde sanayi politikalarının en başta koordinasyon ve enformasyon dışsallıkları ile gerekçelendirildiği hatırlanırsa, rapor yazarlarını bu titizlikleri dolayısıyla kutlamak gerekir.

Birinci öğe bağlamındaki iki ana araç (i) teşvik sisteminin dönüştürülmesi, (ii) küresel ekonomiye entegrasyonu hızlandırıcı DYY'nin ülkeye sokulması olarak tanımlanmaktadır (TEPAV-DPT, 2007: Yönetici Özeti, 6-7). İkinci temel öğe ise "…Türkiye'de şirketlerin yatırım ve iş yapmalarının ve verimliliklerini artırmalarının önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik politika çerçevesinin belirlenmesidir". İkinci temel öğenin alt başlıkları

ise şöyle sıralanmaktadır: (i) giriş ve çıkış engellerinin kaldırılması[11], (ii) firmaların ölçek büyütmeye özendirilmesi, kayıtdışılığın azaltılması, (iii) teknolojik ilerleme ve yenilik, (iv) girdi (özellikle enerji ve telekomünikasyon) maliyetlerinin düşürülmesi, (v) işgücü niteliklerinin iyileştirilmesi, (vi) test ve kalite alt yapısının yaygınlaştırılması (TEPAV-DPT, 2007: Yönetici Özeti, 4, 7-10).Yazarlarına göre, "… (r)apor teşhis, tespit ve öncelikli politika alanlarının ötesine geçerek detaylı bir eylem planı önermemektedir. ..; raporun tamamlayıcısı…eylem planının ivedilikle hazırlanması gerekmektedir" (TEPAV-DPT, 2007: Yönetici Özeti, Sh.1).

Rodrik (2004:36)'e göre son iki onyılın iktisat politikaları hükümetin piyasalara gereğinden fazla müdahale ettiği görüşüne daha çok dayanmış, bundan da bilinen politika reçeteleri türemiştir: Regülasyonlardan, ticaret kısıtlamalarından, mali baskıdan ve kamu mülkiyetinden vazgeçmek, v.b.. Geçmişin ithal ikameci politikalarına duyulan tepki, hükümetin gerekli olduğu hallerde müdahaleden kaçınmasından kaynaklanan başarısızlıkların önemsenmemesine yol açmıştır. Serbestleşme ve özelleştirmenin beklenen yararları sağlamadığı ortaya çıktıkça, hükümetler daha dengeli bir stratejiye yönelmektedirler; iyi formüle edilmiş sanayi politikaları ise bu stratejilerin önemli bir parçası olarak önem kazanmaktadır.

Ancak ÖİK raporu son çeyrek yüzyılda Türkiye'nin entelektüel ortamını derinden etkileyen neo-liberal "saldırı"nın baskısı altında kalarak, böyle bir stratejik uzlaşıya yönelmek yerine hükümet müdahalelerinden uzak durmaya çalışan bir anlayışa yakınlaşmıştır. ÖİK Raporu'nun Önsöz'ünde Komisyon Başkanı, şu ifadelere yer vermiştir: "Sanayi politikası, *geçmişin ithal ikameci kumanda ekonomilerinde* sektör seçerek kalkınmanın gerçekleşebileceğini ifade eden bir düşünce çerçevesini ifade etmek için kullanmıştır. Bu çalışmada sanayi politikası terimi dünün müdahaleci politikalarını ifade etmek için değil, *modern zamanların bilgilendirici ve engelleri kaldırarak kolaylaştırıcı yaklaşımı*nı ifade etmek için kullanılmıştır" (TEPAV-DPT, 2007:ii ; vurgular bizimdir)[12]. Bu anlayışın rapora yansımaları şunlar olmuştur: (i) hükümetin gelecekte başarılı olacak sektör ve/veya firmaları seçemeyeceği (daha doğru bir ifade ile, seçmemesi gerektiği) düşüncesine bağlı kalarak

[11] TEPAV-DPT (2007)'de öncelikli yer tutan bu öneriye Dünya Bankası-TEPAV (2007: Yönetici Özeti, 3-4) eleştirel bir bakış getirmekte, Türkiye'de giriş-çıkış engellerini aşılamaz bulmamaktadır.

[12] İthal ikameci sanayileşme anlayışını "kumanda ekonomisi" ile eşleştirmenin ne tür bir ideolojik yüklem taşıdığını okurlarımızın takdir edeceğini sanıyoruz.

sanayi politikasının sektör tercihleri konusunda ikircikli bir tutum almak[13], (ii) hükümete "yaptırım" silahlarından (alışılmış deyimle "sopa"dan) kaçınmasını telkin etmek, hükümetin rolünü malumat-analiz-farkındalık dizisindeki bilgi üretimi ve eşgüdüm katkılarına (yani, "havuç"a) indirgemek. Böylece esasen uluslararası taahhütler ve küreselleşmeye uyum kaygıları altında sanayi politikalarındaki manevra alanı daralan hükümete, egemen paradigmanın entelektüel baskısı ile, kendisini biraz daha kısıtlaması önerilmektedir.

ÖİK Raporu'nun dayandığı iktisadi mantık şöyle özetlenebilir: Günümüzün büyük çok uluslu şirketler tarafından kontrol edilen uluslararası ticaretinde dışa açılmak ve düşük maliyetli üretici olmak yetmez, küresel ekonomiye (özellikle uluslararası "değer zincirleri"nde yer almak yolu ile) eklemlenmek Türkiye için kaçınılmazdır. Ülkenin bu zincirlerde üretilen katma değerden aldığı pay, esas itibariyle işbilgisi ve verimlilik düzeyi tarafından belirleniyorsa, Türkiye'nin küçük ölçekli, verimliliği düşük binlerce sınaî işletmesi ancak yeni finans kaynaklarına erişip ölçek büyüterek, "yenilik"e önem verip teknolojisini geliştirerek, verimsiz faaliyetlerden çıkışı ve verimli faaliyetlere girişi hızlandırarak ayakta kalabilir. Bu işletmelere ayakta kalmalarının sağlayacak destek tedbirleri karşılığında ödetilecek bedel de, kayıt altına girmektir. Çünkü kayıtdışılığın tüm ekonomiyi sardığı bir ülkede ne kamu finansmanı, ne de herhangi bir sosyal güvenlik ağı işletilebilir; DYY de böyle bir ülkeye uzak durur.

Bu iktisadi mantığın tartışmaya açılması gereken noktası, başlangıç varsayımıdır. Toplumsal ve bireysel temel ihtiyaçları karşılamaya yönelik, yurtiçi talep ağırlıklı bir kaynak tahsisi modeli yerine "dibe doğru yarış"ı başlatmanın ve çok uluslu şirketlerin dayattığı eşitsiz dünya işbölümüne "pasif uyum"u telkin ederek emekçi sınıfları mutlak ve/veya göreli yoksulluğa itmenin bu sınıflara nasıl kabul ettirileceği, yukarıdaki anlatıda çok açık görünmüyor. Ancak aşağıda da işaret edileceği gibi Türkiye'de sermaye çevreleri, bu hususta iyimser beklentiler içindedir. Nitekim TEPAV'ın Ağustos 2007'de ve TÜSİAD'ın Ekim 2007 tarihli raporları, Temmuz 2007 genel seçimleri sonrasında "durumdan vazife çıkarma" anlayışıyla kaleme alınmışa benzemektedir: Sermayeden yana olduğunu 2002-07 dönemindeki eylemleriyle gösteren bir siyasal iktidar, böyle bir seçim başarısına ulaşabiliyorsa, sermayenin geçmişte karşılamakta zorluk çektiği taleplerine yeni "reformlar" ile cevap verebilir.

[13] ÖİK raporunda Rodrik (2004)'ten esinlenerek sektörler yerine faaliyetleri teşvik etme önerisi getirilmekte ise de, bu öneri hükümetin bazı faaliyetleri (örneğin AR-GE, çevre standartlarına uyum, v.b.) diğerlerine *a priori* tercih ettiği anlamına gelmekte, kapıdan kovulan "hükümetin kazananı belirlemesi" anlayışı, bacadan içeri girmektedir.

TEPAV (2007:1-2) "yeni nesil reform programı"nın stratejik önceliklerini şöyle sıralamaktadır: (i) makroekonomik istikrarın korunması, (ii) firmaların finansmana erişimlerinin güçlendirilmesi, (iii) işgücü piyasasındaki katılıklar ile vergilerin ve vergi benzeri yüklerin azaltılması ve böylece istihdam dostu bir büyüme sürecine geçilmesi. Reform niteliği taşımamakla birlikte "makroekonomik istikrarın korunması"na öncelikler sıralamasında başta yer verilmesi, "hedef seçici veya mikro-endüstriyel politikalar"ın, elverişli makroekonomik ortam yoksa başarıya ulaşamayacağını vurgulayan Johnson (1984:9)'u hatırlatmaktadır. Ancak aşağıda da belirtileceği gibi TEPAV'ın sözünü ettiği "ikinci kuşak reformlar"la Johnson'un "hedef seçici veya mikro-endüstriyel" politikaları, özünde farklı şeylerdir. Makroekonomik istikrara verilen öncelikli konum, TEPAV'ın şöyle bir anlayışa yakın olabileceğini akla getiriyor: yapılması öngörülen reformlar, makroekonomik istikrarı sağladığı varsayılan neo-liberal ortodoksluğa ters düşmemelidir; reformların sınır şartı budur.

(ii) ve (iii) başlıklı öncelikler ile ÖİK Raporu'nda yer alanlar arasındaki akrabalık ise açıktır; sadece TEPAV sermayenin bazı taleplerini daha somut sözcüklerle dile getirmektedir (işgücü üzerindeki vergilerin maliyeti azaltacak şekilde yeniden düzenlenmesi, ilk işe girenlerin işgücü maliyetlerini oluşturan bazı kalemlerin faiz dışı fazla hedefinde makul indirimlerle ve/veya İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanması, kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası fonunun birlikte mütalaa edilerek yeni düzenlemelere gidilmesi).

TEPAV, kavramsal bir özenle mikro reformlardan daha çok "ikinci kuşak" reformlardan söz etmektedir. Bu deyim yerindedir; çünkü TEPAV (2007)'ın öncülü olan ÖİK Raporu'ndan firma ve/veya sektör düzeyinde yansımaları olacak "mikro" politika önerileri değil, kurumsal / yapısal öneriler türetilebilmektedir. Esasen hükümetin ve iş dünyasının angaje olduğu neo-liberal felsefeden hareketle "mikro yansımaları" olan bir sanayi politikaları demeti üretilemez; bu tür politikalar yolsuzluğa ve rant avcılığına çağrı sayıldığı için. Dolayısıyla Türkiye özel sektörünün dilindeki "mikro reformlar", İngilizce sözcüğün gerçek anlamı ile bir "oxymoron"dur[14].

TEPAV ikinci kuşak reformların emekçilere taşıtacağı yükler için "toplumsal uzlaşı" önermektedir: "Ekonomik reformlara zemin oluşturacak toplumsal uzlaşı ortamı, kısa vadede siyasi aktörlerin adımlarıyla, orta vadede siyasi ve idari sistemin uzlaşı üretecek şekilde yeniden yapılandırılmasıyla temin edilmelidir. *Bu yeniden yapılandırmanın ilk adımı,*

[14] Webster sözlüğü "oxymoron"u şöyle tanımlamaktadır: (i) çelişik veya uyumsuz sözcüklerin eşleştirilmiş durumu, (ii) çelişik veya uyumsuz öğelerden oluşan bir şey (örneğin bu özellikleri taşıyan bir kavram).

kapsamlı bir anayasa değişikliği olmalıdır… Artık Türkiye için reform yaparak başarıya ulaşmak…tüm kurumların uyumlu ve koordinasyon halinde aynı toplumsal hedefe kilitlenmeleri ile mümkün olacaktır… Eşgüdüm sağlanırken temel toplumsal hedefin rekabet gücünün artırılması ve istihdam yaratılması olduğu tüm kurumlar tarafından içselleştirilme(lidir)" (TEPAV, 2007:2; vurgular bizimdir). Bu sözcüklerle emek kesimine verilen mesaj, ayrı bir yorum gerektirmeyecek kadar açıktır.

TÜSİAD (2007) ise "mikro reformlar" jargonunu kullanarak, bu bağlamda reform alanlarını şöyle tanımlamaktadır: (i) düzenleyici kurumların bağımsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirliğinin garanti altına alınması; (ii) başta enerji, ulaştırma ve iletişim sektörleri olmak üzere liberalizasyonun hızlandırılması; (iii) enerji arz açığının "piyasa içi çözümlerle" giderilmesi, Enerji Sektörü Strateji ve Koordinasyon Çalışma Grubu'nun yasal statüye kavuşturulması; (iv) ücret dışı işgücü maliyetinin düşürülmesi, işsizlik sigortası ve kıdem tazminatı sisteminin gözden geçirilmesi. Bu "reform alanları"ndan sonuncusu, tüm sermaye kesimlerinin özlemidir. İlk üçü ise TÜSİAD üst yönetiminde etkili olan işadamları grubunun yakından ilgilendiği bazı altyapı sektörlerine ilişkin istek ve beklentilerini yansıtmaktadır. TÜSİAD, daha sonra "yatırım ortamını iyileştirme" temasına dönerek, bu alandaki taleplerini şöyle sıralamaktadır: (i) yatırımların ve üretimin önündeki bürokratik engellerin kaldırılması; (ii) "piyasayı bozmayacak" bir devlet yardımları sisteminin oluşturulması (daha açık bir dille, teşvik sisteminin siyasal iktidara yakınlığı bilinen yerel sermaye çevrelerini kayırmak için kullanılmaması); (iii) yeni Türk Ticaret Kanunu'nun çıkarılması.

GÖZLEM VE DEĞERLENDİRMELER

Son çeyrek yüzyılda uluslararası ve ulusal ortamda sanayi politikalarının tasarımını etkileyecek köklü değişiklikler olmuştur (bkz. ul-Haque, 2007):

(i) Dünyada da, Türkiye'de de sanayi ve dış ticaret politikalarının birlikteliği sona ermiş, dış ticareti yönlendiren kurum ve kurallar değişmiştir. DTÖ, öncülü olan GATT'a kıyasla, ülke içi iktisat politikası kararlarına daha fazla müdahil olmakta, bölgesel ticaret anlaşmaları (Türkiye özelinde AB ile Gümrük Birliği), bunlara taraf olan ülkelerin manevra alanını daraltmaktadır.

(ii) Uluslararası ticaret akımları giderek artan ölçülerde çok uluslu şirketler tarafından kontrol edilmektedir. Büyük uluslararası firmalar ile gelişmekte olan ülkelerdeki görece küçük yerli firmalar arasındaki ilişki, eşitsiz bir sömürü ilişkisidir.

(iii) Gelişmekte olan ülkelerin (ticarette ve yabancı sermaye hareketlerinde daha elverişli şartlara erişebilecekleri beklentisi veya şantajı ile) benimsedikleri fikri mülkiyet hakları rejimi (örneğin Türkiye'deki 5101 Sayılı (Mart 2003) ve 5117 Sayılı (Nisan 2004) Kanunlar), yerli girişimcilerden daha çok uluslararası girişimcileri kayırmakta ve onların fikri mülkiyet haklarını güvenceye almaktadır. Bu rejim bağlamında gelişmekte olan ülkelerin kopya, taklit ve tersine mühendislik'i içeren teknoloji transfer yöntemlerini kullanma yolu hemen hemen kapanmıştır.

(iv) Seçici / karşılıklı / faaliyete özgü olmayan teşviklerin uygulanmasında iç ve dış kısıtlar ortaya çıkmıştır.

(v) Neo-liberal felsefenin entelektüel baskısı, iktisat politikası araçlarının bir kısmını itibarsızlaştırmakta, uluslararası mevzuata ters düşmese bile bu araçları kullanmak tercih edilmemektedir.

Bütün bu gelişmelerin sonucu, gelişmekte olan ülkelerin ve bu meyanda Türkiye'nin "iktisat politikası uzayı"nın daralmasıdır. Rodrik (2004:5-6), Sübvansiyonlar Anlaşması ve Fikri Mülkiyet Anlaşması dışındaki DTÖ kısıtlarının ya gönüllü olduğunu, ya da ciddi bir engel getirmediğini iddia etmektedir. Ona göre tutarlı sanayi politikalarının önündeki engel, hükümetlerin bunları kullanmaktaki imkansızlığı değil, isteksizliğidir. Bu görüşte gerçek payı vardır. Türkiye'nin egemen sınıfları ile onların kamu yönetimine son çeyrek yüzyılda getirdikleri üst düzeydeki bürokratik kadroların yukarıda betimlediğimiz süreçten rahatsızlık duydukları söylenemez. Aksine, benimsenen anlayış "küreselleşmeye pasif uyum"dur. Uluslararası finans ve düşünce kuruluşlarının raporları ile yerli kamu-özel kuruluşların raporları arasındaki geçişlilik, Türkiye'deki pek çok kişi ve kurumun "masanın hangi tarafında oturduğuna" artık fazla önem vermediğini ima etmektedir[15].

Amaç, ulusal nitelik taşıyan bir gelişme ve sanayileşme stratejisi formüle etmek ise, başta gelen öncelik neo-liberal model altında büyük ölçüde yitirilen "politika uzayı"nın (kısmen de olsa) yeniden kazanılması olmalıdır[16]. Son çeyrek yüzyılda ihracat ve DYY'yı

[15] Bu geçişliliğin son örneği Dünya Bankası-TEPAV (2007)'dır; söz konusu rapordaki görüş ve önerilerin çoğu Hazine Müsteşarlığı (2006), TEPAV-DPT (2007) ve TEPAV (2007) önerilerinin biraz daha inceltilip arınmış versiyonlarıdır. Anılan "yerli" belgeler de esasen 2000'li yılların başındaki Dünya Bankası / IFC ve FIAS çalışmalarından esinlenmiştir. Dolayısiyle yatırım ortamını iyileştirme önerilerinin özgün kaynağını bulmak, ciddi bir arşiv çalışması yapılsa bile, zor görünüyor.

[16] Kapitalizmden radikal bir kopuş öngörmeyen, ama "politika uzayı"nı genişletecek tedbir örnekleri için bkz. Chang ve Grabel (2005).

desteklemenin ardındaki temel beklenti, bu faaliyetlerin teknoloji üretmede ve öğrenmede yarattığı etkilerin dışsallıklar sorununa çözüm getireceği idi. Bu beklentiler gerçekleşmemiş, salt "dışa açılma"nın sanayi politikalarına alternatif olamayacağı daha iyi anlaşılmıştır. Rodrik (2007: 13-4)'in işaret ettiği gibi, piyasa mekanizmasının iyi işletilmesi ve piyasaları işleten kurumların iyi vasıflara sahip bulunması ile yüksek sınai performans arasında birebir ilişki yoktur. Günümüzde kapitalist ekonomik ilişkileri ve piyasa mekanizmasını veri alan arayışlar, kamu otoritelerinin sanayi politikaları belirlemekle tümüyle otonom olduğunu varsayan uçla, kamu bürokrasisinin özel çıkarlarla özdeşleştiği uç arasında bir orta yol bulmaya dönüktür.

Bu tür eklektik çabaların en iyi örneklerinden biri, ÖİK Raporu yazarlarının da yararlandığı Rodrik (2004)'tir. Rodrik, sanayi politikası tasarımında on ilkeye uyulmasını öğütlemektedir: (i) teşvikler sadece yeni faaliyetlere verilmelidir (çünkü ancak bu tür faaliyetler ekonominin ihtiyaç duyduğu yeniden yapılanmayı sağlar); (ii) teşvik politikalarının başarı veya başarısızlığını ölçmek için açık ve kesin ölçütler konulmalıdır; (iii) teşviklerin gerektiğinden fazla uzun sürmemesini sağlayacak hükümler getirilmelidir; (iv) kamu otoriteleri sektörleri değil, faaliyetleri desteklemeyi hedef almalıdır; (v) sübvansiyonla desteklenen faaliyetlerin diğerlerine taşma (spillover) ve gösterim (demonstration) etkileri bulunmalıdır; (vi) sanayi politikalarını uygulama görevi bürokrasinin ehliyeti denenmiş birimlerine verilmelidir; (vii) uygulayıcı kuruluşlar en üst düzeyde siyasal yetkiye sahip olanlar tarafından yakından denetlenmeli, böylece özel çıkarların bu kuruluşlara egemen olması önlenmelidir; (viii) teşvik politikalarını uygulayacak kuruluşlarla özel kesim arasında iletişim kanalları açık olmalıdır; (ix) sanayi politikalarında hatalar işlenebilir, bazı özendirmeler başarısız olabilir, yapılmaması geren şey son tahlilde öğrenmeyi sağlayan hata yapma olasılığını değil, hataların yol açtığı maliyetleri en aza indirmektir; (x) uygulayıcı kuruluşlar öğrenme ve kendilerini yenileme becerisine sahip olmalıdır. Bu önerilerin ilk beşi ÖİK Raporu'nda da çerçevelenmiştir (TEPAV-DPT, 2007:40)[17]. Rodrik'in önerilerinden ilki, bunalım dönemlerinde gerekebilecek "savunmacı" politikaları dışladığı, dördüncüsü de firma / sektör düzeyinde seçiciliğe olumsuz yaklaştığı için eleştirilebilir. Kanımızca burada önemli olan husus,

[17] Rapor yazarları uygulayıcı yönetsel mekanizmaya ilişkin son beş öneriyi (herhalde bu hususlarda Komisyon'u bağlamamak için) dışlamışlardır.

özetlediğimiz öneriler paketinin özgül (specific) yanlarından çok, ima ettiği "arayış"tır ve bu arayış övgüye değer[18].

Sanayi politikalarının çözüm bulması beklenen sorunlardan biri de sanayi sektöründeki genel yatırım zafiyetidir. 2003 ve sonrasındaki canlanma konjonktüründe tarihsel ortalamaların üstüne çıkılmakla birlikte, sanayi sektörünün son otuz yılda yeterli yatırım tahsisleri aldığı ileri sürülemez. 2006-07'deki sabit sermaye yatırımı / GSMH oranları, son bunalım öncesindeki son "normal" yıl olan 1997'dekinin altında kalmış, ancak imalat sanayii yatırım paylarının yükselmesi, yatırım tahsislerinin reel olarak düşmesini önleyebilmiştir (BSB, 2007:33-7). Bu yetersizliği giderebilmek ve sanayinin yapısal dönüşümünü hızlandırabilmek için sınaî yatırım düzeyini yükseltecek genel tedbirlere de ihtiyaç duyulmaktadır. Rekabet ve bölgesel gelişme politikaları, esas itibariyle yatırım düzeyini değil, yatırımların kalitesini ve mekansal dağılımını etkileyen politikalardır ve sınaî yatırım yetersizliğine çözüm olamazlar.

Son olarak "mikro reformlar" deyiminin ülkemizde yarattığı zihin karışıklığına yeniden dikkat çekmek istiyoruz. Alt sektörler itibariyle politika öncelikleri konusunda TEPAV-DPT ÖİK Raporu'nun ikircikli bir tutum sergilediğine değinmiştik. Aslında gerek bu rapordaki, gerekse onu izleyen TEPAV çalışmasındaki "mikro reform" önerilerinin bir kısmı firmalar kesimini daha etkin çalışmaya yöneltmesi beklenen kurumsal / yapısal düzenleme önerileridir. Bu öneriler kendi gereklilikleri ve erdemleri düzleminde önemsenmeli ve tartışılmalıdır; ancak bunların sektörel kaynak tahsisini doğrudan yönlendirici etkiler yapması beklenemez. TEPAV ve TÜSİAD'ın emek piyasası ve işgücü kullanımı üzerindeki vergi yükleri ile ilgili önerileri ise, sınaî üretim ve ihracattaki kâr sıkışmasını başta emek kesimi üzerinden, ikincil olarak da düşük enerji ve iletişim girdilerinin maliyetlerindeki azalma yolu ile aşmayı ima etmektedir. Neo-liberal dogmalara karşı çıkamayan, döviz kuru ve faiz haddinin sanayi politikası amaçları için kullanılmasını sağlayamayan iş adamları, sorunun çözümünü başka yerde aramakta, samanlıkta yitirdiği yüzüğü daha aydınlık olduğu için bahçede arayan Nasreddin Hoca'nın torunları olduklarını göstermektedir. Bir kısım sanayici "mikro reform" imasından sektör / alt sektör düzeyindeki kaynak tahsisi önceliklerinin ve bu önceliklere dönük tedbirlerin

[18] Rodrik'in TÜSİAD'da yaptığı ve 2004 tarihli makalesine yollamalarla da desteklediği 25 Aralık 2007 sunuşunu (bkz. Rodrik, 2007) bir gazete şöyle bir başlıkla okurlarına tanıtmıştır: "Türkiye'nin kura müdahale lüksü yok (*Hürriyet*, 26 Aralık 2007). Rodrik'in sunuşunda ikincil önem taşıyan aşırı değerlenmiş YTL sorununun yansıtılış biçimi, Türkiye'nin sadece sermaye kesiminin değil, medyasının da borsa / kur / faiz üçgeni dışında düşünmeye hazırlıklı olmadığına işaret ediyor.

belirlenmesini anlarken, hükümet bürokrasisi ve özel kesimdeki kanaat önderleri ise bu deyimden farklı anlamlar çıkarmaktadır. Özetle, seçici politikaları baştan dışlayan bir politika demetini "mikro reformlar" olarak adlandırmamak ve kavramsal açıklık için bu deyimi hiç kullanmamakta yarar vardır.

KAYNAKLAR

AKYÜZ, Y. (2007), "Global Rules and Markets: Constraints over Policy Autonomy in Developing Countries", *İktisat, İşletme ve Finans*, 22 (257) , 5-43.

BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2007), *2007 İlkyazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış*, Ankara: TMMOB.

CHANG, H. - J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, London: Macmillan, Bölüm 3.

CHANG, H. - J. ve GRABEL, I. (2005), *Kalkınma: Yeniden* (çev. E. Özçelik), Ankara: İmge Kitabevi.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (2006), *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-13): Rekabet, İstihdam, Beşeri Sermaye, Bölgesel Gelişme, Kamuda Etkinlik*, Ankara: DPT.

---------- (1995), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-89)*, Ankara: DPT.

DONGES, J. (1980), "Industrial Policies in West Germany's Not-So-Market-Oriented Economy", *The World Economy,* 3 (2), 185-204.

DÜNYA BANKASI (2007), *Doing Business in 2007: How to Reform*? Washington, D.C.: Dünya Bankası.

DÜNYA BANKASI-TEPAV (2007), *Turkey: Investment Climate Assessment* (2. cilt), Rapor No: 41611-TR, Washington, D.C.: Dünya Bankası.

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2006), *Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesine Doğru: YOİKK Reform Süreci Hakkında Yorumlar / Genel Değerlendirme Raporu ve Sonuçlar*, AB Eşleştirme Projesi, Ankara.

Hürriyet, 26 Aralık 2007.

JOHNSON, C. (1984), "Introduction: The Idea of Industrial Policy", C. Johnson (der.), *The Industrial Policy Debate* içinde, San Francisco: Institute for Contemporary Studies.

LINDBECK, A. (1991), "Industrial Policy as an Issue of the Economic Environment", *The World Economy*, 4 (4), 391-405.

RODRIK, D. (2007), *25 Aralık 2007 Tarihli Sunuş* (Bant Çözümü), http://www.ku.edu.tr/ku/images/EAF 251207.

---------- (2004), "Industrial Policy in the Twenty-first Century", UNIDO için hazırlanmış makale, www.ksg.harvard.edu/rodrik/, Boston.

TEPAV (2007), *22 Temmuz 2007 Seçimlerinin Ardından: İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri*, Ankara: TEPAV.

TEPAV-DPT (2007), *Türkiye'nin Rekabet Gücü İçin Sanayi Politikası Çerçevesi / Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (güncelleştirilmiş baskı (Haziran)), Ankara: TEPAV.

TÜREL, O. ve SOMEL, C. (2000), "Çok Taraflı Yatırım Anlaşması: Seattle'a Giderken", E.A. Tonak (der.), *Küreselleşme: Emperyalizm, Yerelcilik, İşçi Sınıfı* içinde, Ankara: İmge Kitabevi, 45-63.

TÜSİAD (2007), *Ekonomik Görünüm ve Politikalar*, İstanbul: TÜSİAD. (TS / EKO / 2007-118), 19 Ekim.

ul-HAQUE, I. (2007). "Rethinking Industrial Policy", UNCTAD Tartışma Yazıları No. 183 (Nisan).