

AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE *TÜRKİYE SANAYİ POLİTİKASI* ÜZERİNE ELEŞTİREL BİR YAKLAŞIM*

Doç. Dr. Alkan SOYAK
Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F.
İktisat Bölümü
E-posta: asoyak@marmara.edu.tr

GİRİŞ

Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde, AB Müktesebatı'na uyum sağlanması gereken alanlardan biri de sanayi politikasıdır. Bu amaçla DPT, 2003 yılında diğer ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde sanayi politikasının genel çerçevesini çizen, *Türkiye Sanayi Politikası (AB Üyeliğine Doğru)* başlıklı, orta vadeli bir politika dokümanı yayınlamıştır¹. Bu çalışmada, ilgili dokümanda ortaya konan sanayi politikasının temel amacı ve prensipleri, hem teorik bilgilerin ışığında hem de Türkiye'nin verili sınaî yapısı, kurumsal çerçevesi ve teşvik araçları açısından analiz edilecek, bu çerçevede ortaya konan sanayi politikasının gerçekçi olup olmadığı sorgulanacaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sanayi politikasına yönelik teorik ve kavramsal tartışmalara yer verilecek, tanımı, araçları ve unsurları üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde ise tarihsel süreç içinde AB sanayi politikasının evrimi ele alınacaktır. Üçüncü ve son bölümde AB'ye tam üyelik sürecine de denk düşen ve DPT'nin 2003 yılında hazırlamış olduğu dokümanda genel hatları belirginleşen sanayi politikasının, ülkenin sınaî gerçekleriyle ne derece örtüştüğü tartışılacaktır. Çalışma Türkiye için *alternatif bir sanayi politikasına* yönelik bazı önerilerle sonuçlandırılacaktır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TEORİK ARKA PLAN

Bu çalışmada *sanayileşme*, daha yüksek katma değerli sofistike ürünleri üretebilme adına sınaî yapıda emek-yoğun üretim faaliyetlerinden teknoloji-yoğun üretim faaliyetlerine yönelik kesintisiz bir yer değiştirme süreci olarak kabul edilecektirⁱⁱ. Bu bağlamda *sanayi politikasını*, serbest piyasa koşullarının gerçekleştirebildiğinin ötesinde, sınaî gelişmeyi teşvik etmeye yönelik hükümet politikaları olarak tanımlamak mümkündürⁱⁱⁱ. Küreselleşme sürecinin tüm hızıyla yaşandığı günümüz koşullarında geleneksel girdilere dayalı kaynak-yoğun sanayilerin önemi ve payı azalırken, yüksek teknolojlili sanayiler ve hizmetlerin önemi ve payı gittikçe artmaktadır. Enformasyon-

komünikasyon teknolojilerine (EKT) dayalı günümüz teknoekonomik paradigması içinde yeni teknolojilerin massedilmesi, yeniden üretilmesi ve sınaî Ar-Ge gibi yenilikçi faaliyetler uluslararası endüstriyel rekabet gücünün temel belirleyicisi haline gelmiştir^{iv}. Bu süreçte gelişmiş ülkelerle arasında teknolojik açık bulunan Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin (GOÜ) kurgulayacağı sanayi politikasının temel amacı, emek ve kaynak-yoğun ürünlerden yüksek-teknolojili ürünlere doğru üretim ve ihracat yapısını değiştirecek nitelikte bir teknolojik derinleşmeyi (yapısal değişim) sağlamak olmalıdır.

Literatürde sanayi politikası iki unsura dayandırılmaktadır; fonksiyonel (jenerik) ve seçici (sektörel) müdahaleler. Fonksiyonel müdahaleler herhangi bir seçilmiş sektör ve faaliyete yönelik olmaksızın piyasa başarısızlıklarını gidermeyi amaçlamaktadır. Bu tür sanayi politikası spesifik bir sektör ya da firmaya yönelik olmamakla birlikte, bir bütün olarak ekonomiyi etkileyen jenerik girdilerin niteliğini geliştirmeyi hedeflemektedir. Seçici ya da sektörel müdahaleler ise kaynak dağılımı sürecinde ortaya çıkan dışsallıklar ya da piyasa başarısızlıklarını gidermeye yönelik spesifik sektör ya da faaliyetlere bir takım üstünlükler sağlamaya yöneliktir. İkinci tip sanayi politikası, uluslararası rekabet gücü ve yurtiçi iktisadi kalkınmanın teşvik edilmesi adına spesifik sektör, sanayi ya da firmalara yönelik olarak uygulanır^v.

Fonksiyonel ve seçici müdahalelere yönelik teorik tartışmalar, *pür neoliberal*, *ılımlı neoliberal* ve *yapısalcı ekol* gibi çeşitli yaklaşımlar çerçevesinde ele alınmaktadır^{vi}. Pür ve ılımlı neoliberal yaklaşımlar *laissez-faire sanayi politikası* olarak da tanımlanmaktadır. Bu tip sanayi politikası herhangi bir seçilmiş sektörü kayırmaksızın, beşeri sermaye ve alt yapıya yönelik yatırımlar ile istikrarlı bir makroekonomik yapıyı tesise yöneliktir. Bu yaklaşımda dış ticarete ve yabancı sermayeye açık-kapı politikaları uygulanırken, Ar-Ge desteği ise temel ve uygulamalı araştırma gibi rekabet öncesi düzeyde kullanılmaktadır. Diğer taraftan yapısalcı yaklaşım ise *saldırgan sanayi politikası* olarak da tanımlanmaktadır. Japonya ve Doğu Asya

* Bu çalışma, Bulgaristan'ın Gabrovo şehrinde 18-19 Kasım 2004 tarihinde düzenlenen *UNITECH '04, International Scientific Conference* isimli uluslararası konferansta sunduğum, "*The Main Objective Of Turkey's Industrial Policy Towards EU Membership: Is It Realistic Or Not?*" başlıklı bildirin Türkçe özeti niteliğini taşımaktadır.

ülkelerinde bu tür sanayi politikası, yönlendirici ve stratejik planlama ile ekonomik faaliyetlerin yönlendirilmesi şeklinde uygulanmıştır. Saldırgan sanayi politikası, spesifik sektör ve faaliyetleri hedefleyen uygun vergileri, satın alımları, parasal destekleri ve ticaret politikalarını içerirken; Ar-Ge destekleri ve anti-tröst politikaların ise rekabet öncesi aşamanın ötesine geçmesi söz konusudur^{vii}. Bu yaklaşımda *teknoloji politikası* sanayi politikasının en temel bileşenidir. *Teknoloji politikasını*, teknolojik yetenekleri kazanmanın yönü ve sürecini yönlendirme ve teşvik etmede hükümetlerin kullandığı enstrümanlar seti olarak tanımlamak mümkündür^{viii}. Dolayısıyla *teknoloji politikasıyla bütünleşmiş yapısalcı ya da saldırgan sanayi politikasının*, bir ülkenin sınıflı üretim ve ihracat yapısında bilim-teknoloji temelli ürünleri artırmayı hedeflemesi gerekmektedir. Tablo 1’de imalat sanayi ihracatında rekabetçi üstünlüklerin teknolojik temelleri verilmiştir^{ix}.

Tablo 1- İmalat Sanayi İhracatında Rekabetçi Üstünlüklerin Teknolojik Temelleri

Faaliyet Grubu	Temel Rekabet Unsuru	Örnek Alanlar
Kaynak-yoğun	Doğal Kaynakların Çokluğu	Alüminyum, gıda kaynakları işleme, petrol rafine işlemi
Emek-yoğun	Niteliksiz ve yarı-nitelikli emek maliyeti	Elbise, ayakkabı ve oyuncak
Ölçek-yoğun	Üretim süresinin uzunluğu	Çelik, otomobil, kimya, kâğıt
Farklılaştırılmış Ürünler	Farklılaşmış talebe uygun ürünler	Gelişmiş makineler, TV, güç kaynağı donanımları
Bilim-temelli	Bilimden teknolojiye hızlı uygulama	Elektronik, biyo-teknoloji, ilaç sanayi

Kaynak: Lall (1998)

Genel olarak teknoloji-yoğun (*bilim temelli ve farklılaştırılmış*) ürünlerin hâkim olduğu ihraç yapılarının diğerlerine göre daha iyi bir büyüme performansı sergileyeceği iddiasının arkasında şu gerekçeler vardır^x:

— Teknolojik olarak durgun faaliyetlerden ziyade hızlı ürün ve süreç yeniliklerine sahip faaliyetler genel olarak hızla artan bir talep altyapısı oluştururlar. Dünya ticaretinde yer alan en dinamik ürünler karmaşık ve hızlı değişen teknolojileri kullanmaktadır.

— Ölçek, nitelik ve teknoloji gereksinimleri açısından zayıf olan düşük teknolojili faaliyetlerle karşılaştırıldığında, teknoloji-yoğun faaliyetler rakiplerin piyasaya girişine karşı daha az saldırıya açıktır.

— *Diğer koşullar sabitken*, teknoloji-yoğun faaliyetler hem bazı yeteneklerin daha hızlı gelişmesine katkıda bulunmakta, hem de bu yeteneklerin niteliğinin yükselmesine yol açmaktadır. Bu tür faaliyetler bilimin teknolojiye sürekli olarak uygulanabilmesi için gereken yüksek fırsatlar ve yüksek öğrenme potansiyellerine sahiptir.

— Teknoloji-yoğun faaliyetlerdeki yetenekler, teknoloji ve piyasa eğilimlerine daha uyarlanabilir niteliktedir ve böylece değişen rekabet koşullarına daha esnek biçimde karşılık verilebilmektedir.

— Teknoloji-yoğun bir yapı ulusal teknolojik sisteme ve diğer faaliyetlere daha geniş dışsallıklar sunmaktadır.

Yapısalcı yaklaşıma göre sınıflı gelişmenin teşvik edilmesi için hem seçici hem de fonksiyonel müdahalelere ihtiyaç vardır. Ancak politika önceliği seçici müdahalelere yönelik olmalıdır. Yaklaşıma göre, GOÜ’lerdeki hükümetler seçici müdahaleler ve izleme-kontrol mekanizmaları uygulamazsa, sanayileşme belki gerçekleşebilir ancak örüntüsü ve teknolojik derinliği olumsuz yönde etkilenebilir^{xi}.

Sanayileşme deneyimlerine bakıldığında GOÜ’ler için yapılan bu tespitin büyük ölçüde Türkiye için de geçerli olduğu görülecektir. Tarihsel gelişim süreçleri içinde ülkelerin hem *laissez-faire* hem de saldırgan sanayi politikalarının farklı karışımlarını uygulamaları söz konusu olmakla birlikte^{xii} Türkiye gibi başlangıçta tanımladığımız nitelikte bir sanayileşme sürecini henüz tamamlayamamış bir ülkede seçici müdahaleleri ağır basan *saldırgan bir sanayi politikasının* uygulanması gereği kaçınılmazdır. Dolayısıyla bu noktada günümüz AB sanayi politikası genel anlayışının, Türkiye’nin böylesi bir sanayi politikasını uygulayabilmesine ne denli cevaz verdiği önem kazanmaktadır.

2. AB SANAYİ POLİTİKASININ EVRİMİ

1980’li yıllardan bu yana ekonomik alanda daha da keskinleşen küreselleşme süreci, ülkelerin ve bölgesel oluşumların birbirleriyle olan rekabetini de kışkırtmaktadır. Özellikle de 1960 sonrası süreçte Japonya ve bazı Doğu Asya ülkelerinde yaşanan ve temelde *sınıflı ve teknolojik derinleşmeye* dayalı ekonomik gelişme performansı, uluslararası ekonomide rekabeti tetikleyen temel belirleyicilerden biri olmuştur. Bu sürecin bir yansıması olarak bölgesel birlik, çokuluslu şirket ve kamu kuruluşları gibi ilgili birimler tarafından ulusal ve bölgesel ekonomik stratejilerin gözden geçirilmesi zorunluluğu doğmuştur. Bu gelişmelerin AB’ye yönelik yansımaları ise *sanayi ve rekabet politikalarının* geliştirilmesi şeklinde olmuştur^{xiii}.

1958 yılında Roma Anlaşması’nın yürürlüğe girmesinden sonra AB sanayi politikasının çeşitli aşamalar doğrultusunda bir evrim geçirdiğini söylemek mümkündür.

1960'lı yıllarda Topluluğun ortak bir sanayi politikası söz konusu değildir. Üye devletler serbest bir şekilde kendi sanayi politikalarını izlemişlerdir. 1970'lerin başındaki petrol krizinin ardından, üye ülkelerin temel sanayilerine yardım etmek amacıyla AT'nin seçici sanayi politikalarına yöneldiği görülmüştür. 1975–1985 arası içeren bu dönem *AT'nin Müdahaleci Sanayi Politikası* dönemi olarak anılır. Bu dönemde uygulanan sanayi politikaları, modernizasyon ve yeniden yapılanmaya yönelik desteklerle kriz sonrasında zayıflayan kimya, demir-çelik ve gemi yapımı gibi sanayileri canlandırma amacını gütmüştür. Bununla birlikte Topluluk elektronik ve telekomünikasyon gibi yüksek-teknoloji sektörlerinde ortak Ar-Ge projelerine fon sağlamaya başlamıştır^{xiv}.

1985 yılında yayınlanan *White Paper* (Beyaz Kitap) ile AT Komisyonu, malların, hizmetlerin, insanların ve sermayenin serbestçe hareket etmesi için gerekli 282 yasa teklifi ve bunların yürürlüğe girişiyle ilgili takvimleri barındıran bir plan ortaya koymuştur. *Tek Pazar* hedefinin yasal altyapısı 1987'de yürürlüğe giren *Tek Avrupa Senedi* ile sağlanmıştır. Topluluğun *Tek Pazar* mevzuatının 1985–1990 dönemi boyunca benimsendiği görülmüştür. Ayrıca Avrupa Komisyonu'nun bu dönemde zayıflayan sanayilere yönelik ulusal devlet yardımlarını açık bir şekilde eleştirdiğine tanık olunmuştur. Bu dönemin *Tek Pazarın Başlangıcı ve Ekonomik İyileşme (1985-1990)* dönemi olarak anılması sözkonusudur^{xv}.

1990'a geldiğinde Avrupa'nın resesyondan çıkmaya başladığı netleşmiş, ciddi bir rekabet politikasıyla birleştirilmiş olan Tek Pazar programının güçlü bir arz-yanlı sanayi politikası aracı sağladığı anlaşılmıştır. Bu süreçte *Avrupa Sanayi Politikası* üzerine ilk ciddi tartışmanın 1990 yılında çıkması söz konusudur. Bu yıllarda dönemin ekonomik genişleme sürecini sürdürmeye yönelik olarak tasarlanması gereken Avrupa Sanayi Politikası'nın geleceği konusunda önemli bir kutuplaşma eğilimi belirlemiştir. Bir grup, hem üye ülkelerin hem de Topluluğun stratejik sektörleri desteklemeyi sürdürmesi konusunda baskı yaparken, bazıları da arz-yanlı politikalar ve deregülasyondan yana görüş bildirmiş, hatta sanayi politikasının terk edilmesini dahi savunmuştur. Tüm bu tartışmalar sonucunda Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı *Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach* (COM(90) 556) isimli tebliğle birlikte sanayi politikasında daha liberal bir yaklaşım benimsenerek, komisyonun daha önceki dokümanlarıyla geliştirilmiş olan AT sanayi politikasının temel ilkelerinin bir planı çıkarılmıştır. Avrupa Komisyonu'nun yeni yaklaşımla birlikte *merkezi planlamaya ve saldırgan sanayi politikasına* yer vermediği görülecektir. Komisyon AT sanayine yönelik 4 temel tehlikeye işaret etmektedir; *küreselleşme, işgücü ve sermaye maliyetlerinin*

yükselmesi, teknolojik yeniliklerin yayılması gereği ve beşeri sermayenin geliştirilmesinin önemi^{xvi}. Maastricht Anlaşması'nın imzalanmasıyla Tek Pazarın kurulmasından sonra benimsenmesi öngörülen ortak programlar içinde "*Sanayi Politikası*" yerini almıştır. 1990'lardan günümüze sanayi politikasıyla ilişkili tebliğler yayınlanmaya devam etmiştir. Bunlar aşağıda sıralanmıştır;

—White Paper on "Growth, Competitiveness, and Employment", 1993.

—"An Industrial Competitiveness Policy for the European Union", COM (1994)319.

—"The Competitiveness of European Enterprises in the Face of Globalisation-How it can be encouraged" COM (1998) 718.

—"Productivity: The Key to Competitiveness of European Economies and Enterprises" COM (2002)262.

Bu tebliğlerin genelde *laissez-faire sanayi politikasına* dayalı olarak biçimlenen aşağıdaki unsurları içermesi söz konusudur:

—Korumacı yaklaşımın ve yönlendirici planlamanın reddi.

—Yapısal uyum kapasitesine verilen önem.

— Daha fazla rekabet (Yaratıcı Yıkıcılık).

— Devlet yardımlarına ve korumacılığa karşı tavır.

— Eğitime daha fazla yatırım.

— Daha fazla sosyal koruma.

— Piyasaya yönelik altyapının yükseltilmesi^{xvii}

Günümüzde AB sanayi politikalarının genel çerçevesini belirleyen unsurlar bu şekilde netleşmişken ve Türkiye'ye uyum sürecinde böylesi bir sanayi politikası çerçevesi sunulurken, bu politika çerçevesinin Türkiye için ne kadar uygun olduğu sorusu önem kazanmaktadır.

3. AB SÜRECİNİN GETİRDİĞİ TÜRKİYE SANAYİ POLİTİKASI: ELEŞTİREL YAKLAŞIM

3.1 Mevcut Sınai Yapının Profili

Bu soruya yanıt aranırken, uzun uzadıya Türkiye'nin sanayileşme tarihi üzerinde durulmayacaktır. Sanayileşmeyi bir ülkenin uluslararası işbölümü içindeki konumunun değişmesine yönelik bir hedef olarak koyduğumuzda, dış piyasalardaki rekabet gücünün başlıca iki politikaya dayandığı görülmektedir; ucuz işgücü çalıştırmak veya kaliteli yani yüksek teknoloji sanayi ürünleri üretmek^{xviii}.

1990'lı yıllarda Gümrük Birliği süreciyle iyice su yüzüne çıkan AB ile dış ticaret örüntüsü; ucuz işgücüne dayalı emek-yoğun sanayilerin Türkiye'de kalmasına, sermaye-yoğun ileri teknoloji gerektiren sanayilerin ise AB'nin merkez gelişmiş ülkelerinde yoğunlaşmasına işaret etmektedir. Bu çerçevede Türkiye'de 1980 sonrasında uygulanan sanayileşme politikalarının *dışa açık ve ucuz işgücü politikalarına dayandırıldığı*nın da

altını çizmek gerekir. Dolayısıyla Türkiye'nin sınaî üretim yapısı ve imalat sanayi ihracat kompozisyonunda tekstil ve gıda gibi *emek ve kaynak-yoğun* sektörlerin öne çıkması söz konusudur. Ancak ucuz işgücü politikalarına dayalı bir sanayileşme stratejisinin sağlam dayanaklarının olmadığı açıktır ve bu alt sektörlerdeki teknolojilerin birçok ülkede olgunluğa erişmiş olduğu da önemli bir tespittir^{xix}.

Özellikle Gümrük Birliği sonrası süreçte daha da belirginleşen Türk sanayisinin temel karakteristiklerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür^{xx}:

— Türk sanayisinde özel sektör faaliyetleri önemli bir paya sahiptir. 1980 sonrası süreçte yaşanan özelleştirme süreciyle birlikte kamunun imalat sanayi içindeki payı düşürülmüş, imalat sanayinde özel sektörün payı gayri safi sabit sermaye yatırımlarında yaklaşık %95, üretimde ise %80 düzeylerine çıkmıştır.

— Küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) sınaî yapıda önemli bir paya sahip olmuştur. İmalat sanayisinde çoğu küçük ölçekli olmak üzere 200 Binin üzerinde, KOBİ olduğu belirlenmiştir. Bu işletmelerin %97'sinde çalışanların sayısı 10'dan az, %99'unda ise çalışanların sayısı 24'den azdır. Sınaî işletmeler genellikle organize sanayi bölgeleri ve küçük ölçekli yapılarda yoğunlaşmaktadır.

—Türk sanayi teknolojik açıdan büyük ölçüde dışa bağımlıdır. Bununla ilgili birçok gösterge sunulabilir. İmalat sanayisindeki teknolojik bağımlılığın ortaya konması açısından, “1980–1992 döneminde yapılan lisans anlaşmalarının %63'ünün, teknolojik gelişmelerin ana gerçekleşme alanı olan genelde yatırım malları üreten sektörlerle yönelik olduğu” tespiti bile yeterlidir^{xxi}.

—Tablo 2’de imalat sanayi ana sektörlerinin üretim ve ihracat açısından payları verilmiştir. Bu tablodan da anlaşılacağı üzere Türk sanayisinin üretim ve ihracat açısından rekabet gücü tekstil, giyim ve gıda gibi alanlarda yoğunlaşmakta, bunları başta otomotiv olmak üzere diğer sanayiler izlemektedir.

Tablo 2. İmalat Sanayi Ana Sektörlerinin Payları (Üretim ve İhracat)

	Üretim* (%)		İhracat (%)**	
	2000	2002	2000	2002
Gıda Sanayisi	20,1	20,9	6,0	4,9
Tekstil ve Giyim	20,2	21,5	39,5	36,9
Kimya Sanayisi	7,2	6,9		
Otomotiv Sanayisi	6,5	4,8	6,4	10,7
Petrol Ürünleri	5,9	6,9		
Demir-Çelik Sanayi	4,6	4,9	7,4	8,1
(*) 1998 Fiyatları (**) Cari Fiyatlar				

Kaynak: DPT (SPO), 2003, s.36

Tablo 3’de ise imalat sanayi ihracatının teknolojik olarak sınıflandırılması yapılmıştır^{xxii}.

Tablo 3. İmalat Sanayi İhracatının Teknolojik Açıdan Sınıflandırılması (%)

	1980	1985	1990	1995	1997	2000
Kaynak-Yoğun	65,2	31,6	25,4	22,1	16,9	16,1
Emek-yoğun	22,7	35,8	41,5	44,8	48,8	43,8
Ölçek-Yoğun	12,9	26,9	28,8	32,4	23,2	25,3
Farklılaştırılmış Ürünler	1,4	7,6	5,6	7,7	8,5	14,6
Bilim temelli	0,2	0,4	0,6	0,3	0,2	0,2

Kaynak: Soyak 2002, s.126.

Birinci bölümde belirtildiği gibi imalat sanayi ihracatının teknolojik açıdan sınıflandırılması neticesinde elde edilen portre, bir ülkenin sanayisinin teknolojik derinliğini, dolayısıyla uluslararası rekabet gücü ve uzun dönemli büyüme profilini yansıtmaya açısından çok önemlidir. Türkiye imalat sanayisine bu açıdan bakıldığında, tekstil-giyim ve gıda işleme gibi *emek ve kaynak-yoğun* ürünlerin ağırlıklı olarak ihraç edildiği bir yapıyla karşılaşılır. Diğer taraftan demir-çelik ve kimya gibi *ölçek-yoğun* ürünler de önemli bir pay almaktadır. Ancak özellikle emek ve kaynak-yoğun ürünleri üreten sektörlerin uluslararası rekabet gücünü ucuz işgücü ve bol doğal kaynak gibi faktörlerden aldığı altını çizmek gerekir. Bu olumsuz portreye ilaveten, fiziki ve beşeri sermaye birikimine yönelik sorunlar, fiziki ve teknolojik altyapı sorunları, yetersiz girişimcilik, yeni teknolojilerin yaratılmasında yetersizlik ve makroekonomik istikrarsızlık gibi sorunlar, Türk sanayinin uluslararası rekabet gücünü olumsuz etkileyen temel belirleyiciler olarak karşımıza çıkmaktadır.

—AB ile gümrük birliğinin gerçekleşmesi sonucunda, yurtiçi sanayinin dış rekabete açılmasıyla birlikte kritik bazı sonuçlar da ortaya çıkmaya başlamıştır. 1995–2002 döneminde, AB ile gümrük birliğinden sonra toplam ithalat içinde AB ülkelerinin payı azalırken, artan ticaret hacmiyle birlikte AB’den yapılan ithalatta önemli artışlar yaşanmıştır. Aynı dönemde toplam ihracat içinde AB ülkelerinin payı aynı kalmışken, AB’ye yapılan ihracatta da artış yaşanmıştır^{xxiii}. Ancak asıl önemli olan AB’ye yapılan ihracatın sektörel yapısına bakıldığında karşılaşılan durumdur ki, 1995–2000 döneminde yaklaşık %50’lik payla *tekstil-giyim* sektörü başı çekmektedir. Yine aynı dönemde AB’den yapılan ithalatın sektörel yapısına bakıldığında *teknoloji-bilim temelli* ürünlerin çok önemli bir paya sahip olduğu görülecektir.

—Bu yapıya ilaveten WTO’ya üye olunmasıyla birlikte sanayiye yönelik devlet yardımlarından ve fikri mülkiyete ilişkin ortaya çıkacak yeni gelişmelerden de bahsetmek gerekir. “WTO Kuruluş Anlaşması” ile “Sübvansiyonlar ve Telif Edici Önlemler Anlaşması” ve yanı sıra aynı anlaşmayla eki “Ticarette Bağlantılı

Fikri Mülkiyet Hakları Anlaşması” (TRIP’s) 31.12.1994 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş, bu anlaşmalara, gerekli hukuki ve mevzuat uyarlamalarını yapan Türkiye hiç zaman kaybetmeksizin taraf olmuştur. Birinci anlaşmayla spesifik yani *belirli bir sanayi dalına özgü olmayan yardımlar ile sınaî araştırmalar ve rekabet öncesi geliştirme faaliyetlerine* yönelik yatırımlara ve *çevre yatırımlarına* serbestçe devlet yardımı verilebilmesine olanak tanınmıştır. Bu tür destekler birinci bölümde bahsedildiği gibi *saldırgan* değil *laissez-faire* sanayi politikasıyla uyumlu araçlardır. Öte yandan TRIP’s ile birlikte fikri hakların küresel ölçekte kural ve uygulamalarının uyumlaştırılması için kurumsal bir zemin hazırlanmış, Türkiye de WTO ile uyumlaştırma adına sınaî mülkiyet haklarına yönelik idari ve hukuki düzenlemelerini süratle tamamlamıştır. Bu noktada vurgulanması gereken husus, bahsi geçen anlaşmaların Türkiye’nin sınaî rekabet gücünü artırma yönünde hiçbir olumlu etkisinin olmayacağıdır. Türk sanayi transfer edilen teknolojilerin pasif bir kullanıcısı durumundadır. 2002 yılında hükümetin sınaî Ar-Ge’ye yönelik mali teşvikler yapacağını ilan etmesine karşın, çok az sayıda firma bu yardımlardan yararlanmak için başvurmuştur. Türk sanayisinin bu yapısal karakteristikleri doğrultusunda bilim-teknoloji ağırlıklı sektörler yeni teknolojilerin transferi için patent sisteminden yararlanamamaktadır. Patent sistemi ilaç ve kimya gibi sektörlerde çokuluslu şirketlere (ÇUŞ) tekel gücü sağlamak ve royalti ödemelerine yasal-kurumsal zemin hazırlamaktadır. Bu tür ÇUŞ’ler ise patent yoluyla enformasyon-komünikasyon gibi yeni stratejik teknoloji alanlarına teknoloji transferinden kaçınmaktadır^{xxiv}.

3.2. Türkiye Sanayi Politikası: Temel Amaç Niçin Gerçekçi Değil?

DPT’nin hazırladığı *Türkiye Sanayi Politikası* dokümanında sanayi politikasının temel amacı, “*sanayinin rekabet gücü ve verimliliğini artırmak, artan küresel rekabet doğrultusunda dışa dönük bir yapı içinde sürekli ve sürdürülebilir bir büyümeyi teşvik etmek*” biçiminde ortaya konmaktadır. Buna ilaveten bahsedilen bu amaca *piyasa kuralları ve uluslararası anlaşmalara uygun bir şekilde* ulaşılabileceğinin altı çizilmektedir^{xxv}. İşte tam da bu noktada dokümanda ortaya konan temel amaca, AB’nin dayattığı fonksiyonel müdahalelere dayalı *laissez faire sanayi politikasıyla* ulaşılabilmemesinin mümkün olamayacağı gerçeği ile karşılaşılmaktadır.

Yukarıda genel hatlarıyla belirtilen mevcut sınaî yapı çerçevesinde Türkiye’nin sanayi politikası, sınaî üretim ve ihracat yapısı açısından emek ve kaynak-yoğun sektörlerden bilim-teknoloji temelli sektörlerle doğru bir yapısal değişimi ve sınaî derinleşmeyi, *seçici müdahalelerle ve teknolojik yeteneği yükselterek*, hedeflemek zorundadır. Bu da ancak *yapısalcı (saldırgan) sanayi politikasının* izlenmesiyle mümkündür. Devletin aktif olarak seçici müdahalelerle

sanayileşme sürecini yönlendirdiği; teşvik, gözetleme ve denetleme mekanizmalarını etkin bir biçimde çalıştırdığı bir sanayi politikası doğrultusunda Türk sanayisinin uluslararası rekabet gücünü ve verimliliğini artırabilmesi mümkündür. *Böylesi bir sanayi politikasının teknoloji politikasıyla da bütünleşmiş olması kaçınılmazdır.* Lakin AB ve WTO kurumsal çerçevesi ve dokümanda ifadesini bulan *serbest piyasa kurallarına yönelik iman*, bahsi geçen amaca ulaşma konusunda Türkiye’nin uygulaması gereken *yapısalcı-saldırgan sanayi politikalarının* önündeki en temel engeller olarak karşımıza çıkmaktadır. *Laissez faire AB sanayi politikalarının* birebir benimsenmesi ise Türkiye’nin mevcut sanayi yapısının sürekliliğini sağlayacak ve AB’nin merkez ülkeleriyle aradaki teknolojik açığın daha da genişlemesine yol açacaktır.

Dolayısıyla Türkiye Sanayi Politikası’nın temel amacı, *uygulanması öngörülen sanayi politikasının niteliğinden dolayı* gerçekçi olmaktan uzaklaşmaktadır. Ayrıca genel çerçevesi çizilen sanayi politikasının kendi içinde çok temel bazı ikilemleri de barındırdığını belirtmek gerekir. Örneğin; dokümanda sektörel ve genel politikalar arasında önemli ikilemler göze çarpmaktadır. Genel politikalara göre öncelikle, *biyo-teknoloji, yazılım, elektronik, kimya, makine ve savunma* gibi teknoloji-yoğun sanayilerin geliştirilmesi ve sanayide ileri teknoloji kullanımının yaygınlaştırılması öngörülürken, sektörel politikalarda öncelik garip bir şekilde *tekstil sektörüne* yönelmektedir^{xxvi}. Daha sonra sektörel önceliklerin belirtildiği aynı bölümde bu sefer yüksek katma değer sağlayan öncelikli alanlarda yeni ürün geliştirmeye yönelik desteklerin artırılarak elektronik sanayisinin ve yazılım sektörünün küresel pazardan daha fazla pay almasının sağlanacağına altı çizilmekte ve otomotiv sanayisinde ölçek ekonomilerine, yeni teknolojilerin uygulanmasına, ihracata dayalı ve sürdürülebilir rekabet gücünün sağlandığı bir yapının oluşturulmasına özel önem verileceğine vurgu yapılmaktadır^{xxvii}.

Genel ve sektörel politikaların, *stratejik bir önem sıralamasına* tâbi tutulmaksızın gelişigüzel bir şekilde ele alınmasından kaynaklanan tüm bu ikilemlerin ötesinde, dokümanda elektronik, yazılım ve otomotiv gibi farklılaştırılmış ve bilim temelli sektörlerde yeni teknolojilerin kullanılması ve geliştirilmesini *seçici müdahalelerle* teşvik etmeyi kurgulayan, *belirli bir teknoloji politikasıyla bütünleşmiş saldırgan bir sanayi politikası modeline* de rastlanmamaktadır.

Sonuç ve Öneriler

Bu çalışma Türkiye için daha uygun ve alternatif bir sanayi politikasının genel çerçevesine yönelik aşağıdaki önerilerle sonlandırılacaktır. Ancak bu önerilerin anlam kazanabilmesi, her şeyden önce AB ve WTO gibi bölgesel ve küresel nitelikli kurumsal oluşumların dayattığı sanayi politikalarını uygulamak yerine, ulusal sanayinin uluslararası rekabet gücü kazanabilmesi için

gerekli yapısal değişimi sağlayabilecek, bağımsız bir sanayi politikası uygulamayı hedefleyen *ulusalcı bir siyasi iradenin* varlığıyla mümkündür.

—1980’lerden bu yana körü körüne uygulanmaya çalışılan IMF-Dünya Bankası yapısal uyum politikaları terk edilmeli, ulusal kaynakları esas alan ve bilimsel-teknolojik temeli güçlendirmeyi öngören, AB’nin güdümünden arıtılmış uzun dönemli kalkınma planlamasına dayalı bir kalkınma anlayışı ortaya konmalıdır. Sanayi politikaları da, *bilim ve teknolojiye dayalı kalkınma anlayışının* bir alt unsuru olarak yapılandırılmalıdır.

—Siyasi karar alıcılar teknoloji politikasıyla bütünleşmiş bir sanayi politikası oluşturmalı, bunun önündeki kurumsal ve yasal engeller kaldırılmalıdır. AB ülkelerinin kendi tarihsel gelişme koşullarına uygun olan ve ancak böylelikle anlam kazanan günümüz *laissez-faire sanayi politikası* anlayışı terk edilmeli, *saldırgan sanayi politikası* modeli oluşturulmalıdır.

—Sanayi ve teknoloji politikasının tüm ulusal kurumları tek bir kamu otoritesi altında örgütlenmeli, parçalanmış kurumsal örgütlenme yapısı ortadan kaldırılmalıdır. Bu yapı kalkınma planlarıyla ilişkilendirilmelidir.

—Sanayide uluslararası rekabet gücünün artırılması için yönlendirici planlama doğrultusunda, Doğu Asya ülkelerinde olduğu gibi *uzun dönemli dinamik karşılaştırmalı üstünlükler* esas alınmalıdır. Teşvikte seçicilik öne çıkarılmalı, izleme-değerlendirme mekanizmaları işletilmeli, teşvik edilen sektör, grup ya da faaliyetler güçlü bir denetim sürecine tâbi tutulmalıdır. Sektörel tercihlerde geleneksel emek ve kaynak-yoğun sektörlerden ziyade bilim-temelli sanayiler ve farklılaştırılmış ürünler üreten sanayilere öncelik verilmelidir.

—Kamu iktisadi kuruluşlarını özelleştirme saplantısından vazgeçilmeli ve Türk sanayisinin uluslararası rekabet gücünü yükseltmek için mevcut kamu sanayi kuruluşlarının üzerine düşen sorumluluğu alabilmesine yönelik reformlar ivedilikle yapılmalıdır.

DİPNOTLAR

ⁱ T.R Prime Ministry State Planning Organization (SPO), *Industrial Policy For Turkey, (Towards EU Membership)* August, 2003, s.29.

ⁱⁱ A. Kumar “Government Intervention in Developing Countries: Why and How?” *Annual EUNIP Conference, European Network on Industrial Policy*, <http://www.eunip.com/vienna/vacceptedpapers.htm>, Erişim Tarihi: 3.3.2002.

ⁱⁱⁱ S. Lall, “Industrial Policy: The Role of Government in Promoting Industrial and Technological Development”, *UNCTAD Review*, 1994, s. 65.

^{iv} OECD, “New Directions for Industrial Policy”, *OECD Policy Brief*, No.3, 1997

^v P. Devine, “Industrial Policy, Ecological Economics and Deliberative Democracy”, *European Network on Industrial Policy 5th Annual EUNIP Conference* Vienna, November 29-December 1, 2001, ss. 4-9. Ayrıca bkz; Lall, 1994.

^{vi} Lall, 1994, ss. 65-66.

^{vii} A. Wallace, *Industrial Policy*, <http://mason.gmu.edu/~awallac1/INDPOL.doc> , Erişim Tarihi: 27.5.2003

^{viii} L. Kim, “Technology Policies And Strategies For Developing Countries: Lessons From The Korean Experience”, *Technology Analysis and Strategic Management*, Vol. 10 Issue 3, September 1998, ss.311-324

^{ix} S. Lall, “Technological Capabilities in Emerging Asia”, *Oxford Development Studies*, Vol. 26 Issue 2, June 1998, ss.213-244

^xS. Lall, “Turkish Performance in Exporting Manufactures: A Comparative Structural Analysis” *QEH Working Paper Series, QEHWPS4*, Working Paper Number 47, August, 2000, ss.7-8

^{xi} Lall, 1994, s.66.

^{xii} E. Taymaz, “Sanayi ve Teknoloji Politikaları: Amaçlar ve Araçlar, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Vol.20, No.4, ss. 566-567.

^{xiii} G. Erber, H. Hagemann and S. Seiter, “Industrial Policy in Europe”, *German Institute for Economic Research (DIW)*, D/1996/3163/7, s.5

^{xiv} Wallace, 2003. Ayrıca bkz; Ben van Roj and others, *Industrial Policy of EU*, <http://www.tuta.hut.fi/studies/> Erişim Tarihi: 11.8.2004

^{xv} Wallace, 2003. Ayrıca bkz; Ben van Roj and others, *Industrial Policy of EU*, <http://www.tuta.hut.fi/studies/> Erişim Tarihi: 11.8.2004

^{xvi} Wallace, 2003. Ayrıca bkz; Ben van Roj and others, *Industrial Policy of EU*, <http://www.tuta.hut.fi/studies/> Erişim Tarihi: 11.8.2004

^{xvii} S. Contessi, *European Industrial Policy*, Johns Hopkins University, Baltimore and ISLA-IEP of Bocconi University, Milan, May 2002, s.13.

^{xviii} Y. Kepenek, “Türkiye’nin 1980 Sonrası Sanayileşme Süreci”, *75. Yılda Çarklardan Chip'lere*, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 1999, ss.237-238.

^{xix} F. Şenses, 1980 Sonrası Ekonomi Politikaları Işığında Türkiye’de Sanayileşme, Ankara: Verso Yayıncılık, 1989, s. 99.

^{xx} SPO, 2003, ss. 36–40.

^{xxi} OECD, *Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikası Raporu*, Çev. D. Özdemir, Z. Tozar, TÜBİTAK, Ankara, 1996, s. 60 ve s. 119.

^{xxii} A.Soyak (Ed.), *Küreselleşme: İktisadi Yönelimler ve Sosyopolitik Karşıtlıklar*, İstanbul: Om Yayınevi 2002, p.126

^{xxiii} SPO, 2003, ss.38-39.

^{xxiv} A. Soyak, “Technology Policy: Patent Protection and Industrial R&D Subsidies in Turkey”, *Transition Countries Joining The European Union, The 2nd Joint International Symposium*, Silesian University in Opava, Karvina, 2002, s.94

^{xxv} SPO, 2003, ss.44-45

^{xxvi} SPO, 2003, s. 44.

^{xxvii} SPO, 2003, s. 54.