

2023'e Doğru Sanayi, Yapısal Dönüşüm ve Sanayi Politikaları*

Erol Taymaz^(a) Ebru Voyvoda^(b)

Özet

Bu çalışmada, Türkiye ekonomisinde sanayi sektörünün gelişimi ve sanayi politikaları uzun dönemli bir perspektif ile incelenmiştir. Türkiye ekonomisinde imalat sanayi, ekonominin dışı açılma sürecinde üretim, üretkenlik ve istihdamın şekillenmesinde odak noktası olagelmış, ulusal ekonominin büyüme ve yapısal dönüşüm mekanizmalarının ana belirleyicisi konumunda olmuştur. Bu doğrultuda öncelikle sanayi sektörü büyüme, istihdam, dış ticaret ve küresel ekonomi ile entegrasyon dinamikleri açılarından değerlendirilmekte, ele alınan dönemde yapısal dönüşümün nitelikleri, kırılma noktaları belirlenmektedir. Bu bağlamda 2001-sonrası dönem, sanayi sektörü ve sanayi politikaları açısından önemli bir kırılma dönemi olarak vurgulanmakta ve bu dönemin ayırt edici özellikleri analiz edilmektedir. Bu değerlendirmenin ardından çalışma, Türkiye ekonomisinde sanayi sektörü dinamiklerinin gerektirdiği sanayi politikalarının karşısında var olan sanayi politikalarının bir tartışmasını sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İmalat Sanayii, Sanayileşme, Yapısal Dönüşüm, Sanayi Politikaları.

JEL Sınıflaması: O14, O25.

Abstract. Towards 2023: Industrialization, Structural Change and Industrial Policy in Turkish Economy

The paper discusses the main characteristics of industrialization, structural change and the industrial policy in Turkey. We focus on the manufacturing industry because it has evolved as the leading sector in the restructuring of the economy away from domestic demand-oriented import substitution towards export orientation and integration with global economy. We first provide a comparative overview of the dynamics of growth, productivity, employment and trade in the post-1980 period. We particularly emphasize the characteristics of the post-2001 period for it defines a point of major break in terms of both the structural change in the industry and the making of the industrial policy.

Keywords: Manufacturing sector, Industrialization, Structural Change, Industrial Policy.

JEL Classification: O14, O25.

* Bu çalışmanın ortaya çıkışındaki desteklerinden dolayı Banu Demir Pakel ve Ali Bilge'ye ve çalışmanın son halini almasındaki katkılarından dolayı da Kamil Yılmaz'a teşekkürlerimizi sunarız.

(a,b) İktisat Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara 06800

1. Giriş

1980-sonrası Türkiye ekonomisi, özellikle dışa açılma sürecinde kritik dönemeçler ile belirlenmiş, “içer dönük, dışa bağımlı genişleme” döneminden, “dışa açılma ve ihracata dayalı büyüme”, “uluslararası finansal serbestleşme” ve 2001-sonrası “yeniden yapılandırma” dönemlerine geçiş süreçleri ile tanımlanabilir. Tüm bu “dönüşüm ve yeniden yapılandırma” dönemlerinde sanayi sektörü ihracata yönelimin temel sektörü ve dönemler boyunca ekonominin geçirdiği yapısal dönüşümün odak sektörü olarak öne çıkmaktadır. Elbette ki bu “dönüşüm ve yeniden yapılandırma” bu dönemlerin güç ilişkilerini belirleyen iç ve dış aktörler ve bağlantılı mikro ve makroekonomik politika çerçeveleri ve küresel ekonominin dönüşümlerinden bağımsız değildir ve tüm bu süreçlerden etkilenecek şekilde şekillenmiştir¹.

Türkiye sanayisinin 1980-sonrası dönüşümünü kabaca ikiye ayırırsak, ilk iki on yıla tekabül eden ilk dönem (1980-2001) temel olarak ekonominin yapısal olarak dışa açılma dönemeçleri ile belirlenmiş süreçler ile tanımlanabilir. Bu dönemin ilk on yılı ithalat korumalarının kaldırılması ve ihracat teşvikleri ile şekillendirilmiş dışa açılma stratejileri ile tanımlanmaktadır. 24 Ocak kararları ile temsil edilen bu dönemin temel belirleyicileri, bir yandan ulusal ekonominin birikim ve kaynakların dağılım mekanizmalarında piyasa fiyatlarının belirleyici unsur oluşturması, diğer yandan da mal ve hizmet ihracatını artırmaya yönelik yoğun bir devlet desteği ile sürdürülen dışa açılma stratejisidir. Bu genel strateji altında imalat sanayiinin ihracat pazarlarına yöneltilmesi öncelik kazanmış ve bu amaca uygun olarak, bir yandan yoğun bir teşvik sistemi uygulamaya konulurken, bir yandan da döviz kuru aşınmaya bırakılmıştır. Bunlara ek olarak, 1981’den başlayarak faiz ve kredi tahsisi üzerindeki kontroller kaldırılarak ulusal mali piyasaların “derinlik” kazanması hedeflenmiştir.

Bu ilk dönemin ikinci on yılına damgasını vuran ve temel olarak 1990’lı yıllarda ekonominin izlediği patikanın da belirleyicisi olmuş önemli politika değişikliği 1989’da sermaye hareketleri üzerindeki tüm kısıtlamaların kaldırılarak, kambiyo rejiminin tamamıyla serbestleştirilmesidir. Böylece Türkiye ekonomisi 1980’de başlayan “dünya pazarlarıyla eklemlenme ve küreselleşme sürecinde” yeni bir dönemeci gerçekleştirerek, 1990’lı yıllara doğrudan doğruya “dışa açık bir makroekonomi” görünümünde girmiştir. Kısaca özetlenen bu politikalar ile şekillenen 1990’lı yıllar, literatürde daha sonra “kayıp on yıl”² ya da “unutulacak on yıl”³ olarak nitelendirilen

1 1970’lerden bu yana Türkiye sanayiinin dönüşümü üzerine odaklanan ve dışa açılma süreçleri, makroekonomik dönüşüm ve sanayileşme ilişkilerini ayrıntılı bir biçimde inceleyen çalışmalar için Celasun (1994), Pamukçu ve De Boer (1999), Kepenek ve Yentürk (1996), Köse ve Yeldan (1998), Yeldan (2001), Voyvoda ve Yeldan (2001), Rodrik (2005), Taymaz, Voyvoda ve Yılmaz (2008), Doğruel ve Doğruel (2008), Taymaz ve Voyvoda (2012).

2 Voyvoda ve Yeldan (2001), Şenses ve Öniş (2007).

3 Pamuk (2008).

ekonominin yoğun ve şiddeti giderek artan genişleme ve kriz sarmalları ile (1994, 1999 ve 2001) tanımlandığı yıllar olmuştur.

1980-sonrası dönüşüm sürecinin ikinci dönemi 2001-krizi sonrası dönemi tanımlamaktadır. Kendisinden önceki “siyasi istikrarsızlık” dönemlerine kıyasla “tek parti iktidarı” ile belirlenmiş bu dönem, ekonomi politikalarının şekillenmesi ve uygulanması açısından da önceki dönemlerden farklılaşmaktadır. Merkez Bankası bağımsızlığı çerçevesinde belirlenmiş para politikası ve 1990’lar ile karşılaştırıldığında önemli bir yapısal kırılmaya işaret eden, “faiz dışı fazla” ve “kamu mali disiplini” ile şekillenmiş maliye politikası ekonomi politikası alanının temel taşlarını oluşturmuştur. Bu dönemde ekonominin büyüme süreçleri ise “ihracata yönelik sanayileşme” ana vurgusunun ötesinde özellikle inşaat sektörü ve sanayi-dışı faaliyetler (hizmetler, enerji) ile şekillenen bir yapı halini almıştır.

Bu çalışmanın amacı, imalat sanayiinin temel değişkenleri üzerinden 1980-sonrası dönemin “yapısal dönüşüm” süreçlerini incelemektir. Bu doğrultuda öncelikle sanayi sektörü büyüme, katma değer, yatırım, verimlilik, istihdam, dış ticaret ve küresel ekonomi ile entegrasyon dinamikleri açısından değerlendirilmekte, ele alınan dönemde yapısal dönüşümün nitelikleri, kırılma noktaları belirlenmektedir. Bu bağlamda 2001-sonrası dönem, sanayi sektörü ve sanayi politikaları açısından önemli bir kırılma dönemi olarak vurgulanmakta ve bu dönemin ayırt edici özellikleri analiz edilmektedir. Özellikle sanayi politikaları ve bu politikaları şekillendiren metinler üzerinden 2001 öncesi ve sonrası dönemin karşılaştırılması ve bu politikaların yönü ve genel ekonomiye yön verme açısından rolünün değerlendirilmesi de bu çalışmanın katkılarından biridir.

Çalışmamız, Türkiye ekonomisini uzun dönemli bir büyüme sergileyebilen, ancak kişi başı gelir düzeyinde gelişmiş ekonomilerle (ABD) karşılaştırıldığında iyi bir performans gösterememiş bir ekonomi olarak betimlemektedir. Bu açıdan 2000’li yıllar istisnai bir durum sergilememektedir. Geleneksel olarak diğer sektörlerle göre daha hızlı büyüyen imalat sanayii, 2000’li yıllarda bu niteliğini yitirmiş, sanayiinin toplam istihdam içerisindeki payı giderek azalmıştır. Çalışmamızda elde edilen sonuçlara göre, 2000-öncesi dönemde imalat sanayii içerisinde hızlı bir yapısal dönüşüm yaşanmadığını, bu dönemde yapısal dönüşüm gerçekleştiren ekonomilere (Güney Kore) kıyasla sanayileşme açısından bir “takip edici” konumunda kaldığını ifade etmek mümkündür. 2000’lerde gözlemlenen “dönüşüm” ise Türkiye ekonomisinin küresel ekonomi içerisindeki konumunu köklü bir şekilde değiştirecek nitelikte görünmemektedir.

Türkiye ekonomisi için uzun dönemli büyüme açısından önemli, bilgi-yoğun, yüksek teknolojikli sektörleri gelişmemiş/geliştirilememiştir. Çalışmamız bunun bir nedenini sanayi politikalarının daha çok küresel

dinamikler ve makroekonomik süreçlere “eklemlenme” ve bu süreçlere “pasif uyum” bakış açısı altında tasarlanmış olmasına bağlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye sanayiinin gelişimini ve kapsayıcı ve aktif sanayi politikalarının hayata geçirilemeyişi, “etkin bir pro-aktif devlet” ve “etkin bir politika tasarımı” yokluğunda, piyasa dinamiklerine bu dinamikleri şekillendiren güç ilişkilerine bırakılmış bir küresel işbölümü çerçevesinde aramak mümkündür⁴.

2. Sanayileşme süreci ve uzun dönemli büyüme performansı

Türkiye ‘de sanayileşme sürecinin 2001-sonrası büyüme performansını değerlendirmek için, farklı ülkeler ile uzun dönemli bir karşılaştırma yapılması gerekmektedir. “Büyüme performansı” görece bir kavram olduğu için, bir ülkenin belirli bir dönemdeki performansı, ancak farklı ülkeler ve/veya dönemler ile karşılaştırılarak değerlendirilebilir.

Bu çalışmada, Türkiye’nin uzun dönemli büyüme performansını, Brezilya, Güney Kore, Çin, ABD ve AB ile karşılaştıracız.⁵ Karşılaştırılan ülkeler arasında Brezilya, sanayi yapı ve gelişmişlik düzeyi açısından Türkiye’ye benzemektedir. Kore, son yarım yüzyılda tüm dünyada en iyi büyüme performansına sahip ülkeler arasında olduğu, Çin de son 20 yıllık dönemde en hızlı büyüyen ülkeler arasında olduğu için karşılaştırma amacıyla seçilmiştir. Dünyanın en gelişmiş ekonomilerini temsil eden ABD ve AB, Türkiye ve gelişmiş ülkelerin karşılaştırılması amacıyla örnekleme alınmıştır.

Büyüme performansını ölçmek amacıyla Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH) ve bunun bir alt bileşeni olan sanayi üretim (katma değer) değişkenleri kullanılmıştır. Özellikle kayıt dışı ekonomi payının yüksek olduğu Türkiye gibi ülkelerde GSYH’nin hesaplanmasında önemli zorluklar olduğu bilinmektedir. Bu zorluklara ve kısıtlara karşın, uzun bir dönem için hesaplandığı ve genel refah seviyesi ile ilişkili olduğu için GSYH’nin kullanılması karşılaştırma amacıyla tercih edilmiştir.

GSYH büyümüş hızı yıldan yıla büyük dalgalanmalar göstermektedir. İktisatçılar yıllık büyüme oranlarının, uzun dönemli büyüme oranı (trend/ eğilim) ve kısa dönemli/konjonktürel dalgalanmaların bileşiminden oluştuğunu varsaymaktadır. Yıllık büyüme oranlarından kısa dönemli etkilerin çıkarılması ile uzun dönemli büyüme oranlarının elde edilmesine yönelik olarak çeşitli filitreleme yöntemleri kullanılmaktadır. En yaygın kullanılan filitreleme yöntemlerinden biri Hodrick–Prescott (HP) filitresidir. HP filitresinde uzun dönemli eğilimin ağırlığını belirleyen λ parametresinin değeri artırıldıkça, yıllık dalgalanmalardan arındırılmış daha “düzgün”

4 Türkiye ekonomisi için güç ilişkileri dinamikleri ve reaktif devlet tartışmalarına katkı için bakınız, Boratav vd. (2000), Şenses (1996), Pamuk (2008), Şenses ve Taymaz (2003) ve Öniş ve Şenses (2007).

5 Bundan sonraki bölümlerde Güney Kore (Kore Cumhuriyeti) için kısaca “Kore” ifadesi kullanılmıştır.

eğilim değerleri elde edilmektedir. Bu çalışmada uzun dönemli büyüme oranlarının değişimi gözlenmek istendiği için oldukça yüksek bir λ değeri ($\lambda = 800$) kullanılmıştır. Daha küçük λ değerlerinin kullanılması sonuçları etkilememektedir.

Şekil 1’de Türkiye ve seçilen ülkeler için uzun dönemli GSYH büyüme hızları görülmektedir.⁶ Türkiye’nin uzun dönemli büyüme hızı 1960’larda yaklaşık %5.5 düzeyinde olmasına karşın 1970’lerde kısmen düşmüş ve 1980’lerin başından günümüze kadar %4.0-4.5 bandında kalmıştır. Bu şekilde de görüldüğü gibi 2000’li yıllarda Türkiye’nin büyüme hızı kayda değer bir artış göstermemiştir.

Kore’nin büyüme performansı şekilde net bir şekilde gözlenmektedir. Kore, 1960 ve 1970’li yıllarda çok yüksek büyüme oranlarına ulaşmış (yaklaşık %9-10), fakat uzun dönemli büyüme oranı 1970’lerin ortalarından itibaren tedricen azalmaya başlamıştır. Kore’nin uzun dönemli büyüme oranı ilk kez 2007’de Türkiye’nin büyüme oranının altında kalmıştır.

Çin’in uzun dönemli büyüme hızı 1960’larda çok düşük olmasına karşın, uzun dönemli büyüme hızı 1980’lerin sonuna kadar sürekli artarak %10’u geçmiş ve yaklaşık 20 yıl bu yüksek düzeyde kalabilmiştir. Uzun dönemli büyüme hızında son yıllarda bir düşüş eğilimi görülmekle birlikte Çin hala hızlı bir şekilde büyümesini sürdürmektedir.

Brezilya’nın uzun dönemli büyüme oranlarında büyük iniş-çıkışlar görülmektedir. Pek çok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Brezilya’da da 1960’lı yıllarda uzun dönemli büyüme hızı artmış, fakat Brezilya bu başarısını sürdüremediği için 1970’ler ve 198’lerde büyüme hızı düşmüştür. Brezilya’nın diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere en önemli ayrışması 1990’ların ortalarından itibaren yaşanmıştır. Bu dönemde dünya genelinde büyüme hızlarında bir düşüş yaşanırken, Brezilya uzun dönemli büyüme hızını yaklaşık 1 puan artırabilmiştir.

ABD ve AB ülkeleri benzer bir gelişme yörüngesine sahiptir. Her iki bölgede GSYH büyüme hızı 1960’lı ve 1970’li yıllarda düşmüş ve 1980’lerin başlarından itibaren sabit bir düzeyde kalmıştır (ABD’de yaklaşık %3.2, AB’de %2.4). 1990’larda bilişim ve iletişim teknolojilerinde (BİT) yaşanan teknolojik gelişmelere karşın hem ABD’de, hem de AB’de 1990’ların sonlarından sonra büyüme hızı tekrar yavaşlamaya başlamış ve 2013’de ABD’de %1.3 ve AB’de %0.2 düzeyine kadar düşmüştür.

Uzun dönemli sınıai büyüme hızlarındaki değişimler Şekil 2’de görülmektedir. Sınıai üretimdeki uzun dönemli eğilimler, GSYH değişkenine benzer bir yapıya sahiptir. Türkiye’nin sınıai büyüme hızı 1970’lerden 1990’ların sonuna kadar tedrici olarak azalmış, 2000’li yıllarda ise kısmi bir artış gerçekleştirilmiştir. Kore’nin uzun dönemli sınıai büyüme oranı da, veri

6 Şekil 1-3’deki veriler Dünya Bankası, Dünya Gelişme Göstergeleri’nden elde edilmiştir.

olan tüm dönem boyunca, hızlı bir şekilde düşmüştür. Çin'in sınai büyüme hızında son yıllarda gözlenen düşüş, GSYH'da görülenden daha güçlü ve belirgindir. Çin'in büyümesinde sanayinin rolü göz önüne alındığında, uzun dönemli sınai büyüme hızındaki düşüşün GSYH büyüme hızında da gerilemelere yol açacağı söylenebilir.

Brezilya'nın sınai büyüme hızı, 1970 ve 1980'lerde hızla düştükten sonra, 1990'ların sonlarından itibaren toparlanmış ve 2000'li yıllarda yaklaşık 1 puan artmıştır.

ABD'de uzun dönemli büyüme hızı 1990'larda bir miktar artıktan sonra 1990'ların sonlarından itibaren, AB ile birlikte, sürekli düşmüş ve 2010 yılından itibaren negatif olmuştur.

Uzun dönemli ihracat artış oranlarına baktığımızda, dünya ekonomisindeki dalgalanmaların etkisi daha açık görünmektedir (bkz Şekil 3). Tüm ülkelerde ihracat 1960'larda giderek daha büyük oranlarda artmış, 1970'lerin ortalarından 1990'ların sonlarına kadar büyüme hızlarının bir düşüş gözlenmiştir. 2000'li yıllarda hızla ihracat artış oranları yatay bir seyir izledikten sonra, 2000'lerin sonlarından itibaren tekrar düşmeye devam etmiştir.⁷

Uzun dönemli büyüme performansı üzerine olan bulgularımızı dört ana başlıkta özetleyebiliriz:

1) Türkiye'nin uzun dönemli büyüme performansı, diğer ülkelere göre son derece istikrarlı olmuştur. Uzun dönemli büyüme oranı 1970'lerde yaklaşık 1 puan düştükten sonra yaklaşık 40 yıl boyunca Türkiye'nin büyüme hızı %4.0-4.5 bandı içerisinde kalmıştır.

2) Türkiye'nin uzun dönemli büyüme hızı, incelenen 50 yıllık dönemde ABD'nin büyüme hızından yaklaşık 1 puan yukarıda olmuştur. Bir başka deyişle, bu dönem boyunca her yıl Türkiye ekonomisi ABD'den 1 puan daha hızlı büyümüştür. Fakat Türkiye'deki nüfus artış oranı ABD'den yaklaşık 1 puan yüksek olduğu için, Türkiye'de *kişi başına* GSYH, ABD'deki *kişi başına* GSYH'ya yakınsayamamış, 50 yıllık bu dönemde Türkiye, ABD ile arasındaki farkı kapayamamıştır.

3) 2000'li yıllara bakıldığında, Türkiye'nin uzun dönemli büyüme hızında önemli bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Mevcut büyüme hızının korunması, hatta kısmen artırılması, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında olumlu bir gelişmedir. Çünkü 2000'li yıllarda, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunluğunda uzun dönemli büyüme hızlarında bir düşüş yaşanmıştır. Buna ek olarak, Türkiye'nin nüfus artış oranının 1980'lerin ortasından itibaren düştüğü de göz önüne alınmalıdır. Nüfus artış oranı düşerken GSYH artış hızının korunması, kişi başına GSYH'nin daha hızlı artması anlamına gelmektedir.

7 GSYH ve sınai büyüme oranları (yerel para biriminde) sabit fiyatlarla, ihracat büyüme oranları ise (dolar bazında) cari fiyatlarla hesaplandığı için GSYH ve ihracat büyüme oranı değerleri karşılaştırılabilir değildir.

4) İncelenen dönem boyunca Türkiye’de sınıai büyüme hızı, GSYH büyüme hızından daha fazla olmuştur. Fakat bu farklılık zamanla daralarak 2000’li yıllarda 0.3-0.4 puan düzeyine düşmüştür. Bir başka deyişle, Türkiye’de sanayi her zaman diğer sektörlerden daha hızlı büyümüştür.

Sanayileşme sürecinin en önemli göstergelerinden biri, sınıai üretimin GSYH içindeki payıdır. Sanayileşme sürecinde sınıai üretimin diğer sektörlerden daha hızlı büyümesi sonucu sanayinin GSYH içindeki payının artması beklenir.

Şekil 4’de 1970-2013 döneminde Türkiye’de sınıai üretimin GSYH içindeki payına ilişkin veriler sunulmuştur. Türkiye İstatistik Kurumu (TUİK) 2008 yılında milli gelir hesaplama yöntemi ve kapsamında köklü değişiklikler yapmıştır. Eski yöntemle göre 576 milyar TL olarak ölçülen 2006 yılı GSYH’sı, bu değişiklikler sonucu yeni yöntemle göre 758 milyar TL olarak hesaplanmıştır (%32 artış). 2008 yılında yapılan bu değişikliklerde 1998 yılı baz yılı olarak alınmış ve GSYH değerleri yeni yöntemle bu yıldan itibaren hesaplanmıştır. 1968-2006 yılları için GSMH değerleri 1987 baz yılına göre eski yöntemle hesaplanmıştır. Yöntem değişikliğinin etkisinin de görülebilmesi amacıyla Şekil 4’de 1970-2006 yılları için eski yöntem ve 1998-2013 yılları için yeni yöntemle hesaplanan değerler birlikte sunulmuştur.

Sanayinin GSYH içindeki payı cari fiyatlar üzerinden hesaplanmaktadır. Fakat Şekil 4’de görece fiyatlardaki değişimlerin etkisinin incelenmesi amacıyla 1970-2006 dönemi için 1987 fiyatları ve 1998-2013 dönemi için 1998 fiyatlarıyla hesaplanan sınıai üretim/GSYH oranları da gösterilmiştir.

1970’lerin başından 1980’lerin sonuna kadar olan 20 yıllık dönemde sınıai üretimin GSYH içindeki payı sürekli olarak artmış ve %22-23 düzeyinde ulaşmıştır. Bu düzey, Kore ve Çin gibi hızla büyüyen ülkelerdekinden daha düşük olmakla birlikte, sanayileşme sürecinin bu yirmi yıllık dönemde hızlı bir şekilde geliştiğini göstermektedir. Cari ve sabit fiyatlarla hesaplanan sınıai üretimin GSYH içindeki payı 1970’ler ve 1980’lerde paralel bir gelişme göstermiştir. Bu durum, söz konusu dönemde sınıai ürün fiyatlarındaki artışın diğer ürün ve hizmetlerin fiyatlarındaki artışa yakın olduğunu göstermektedir.

1990’lı yıllarda sanayileşme sürecinin duraksadığı görülmektedir. Cari fiyatlarla hesaplanan sınıai üretimin payı 1990’lı yıllarda kısmen düşerken, 1987 fiyatlarıyla hesaplanan payı artmaya devam etmiştir. Bu durum, sınıai üretimin diğer ürün ve hizmetlerden daha hızlı büyüdüğünü, fakat sınıai ürün fiyatlarındaki görece düşüş nedeniyle cari fiyatlarla hesaplanan payının kısmen düştüğünü göstermektedir.⁸

2000’li yıllarda ekonomideki yapısal dönüşümün hızlı bir şekilde tersine döndüğü anlaşılmaktadır. Bu dönemde cari fiyatlarla sınıai üretimin

8 Sınıai ürün fiyatlarındaki görece düşüşte, Çin’in dünya ticaretindeki payının artışıyla beraber sanayi fiyatlarının dünya genelinde düşmesinin de bir etkisi olabilir.

GSYH içindeki payı hızlı bir şekilde düşerken, 1987 fiyatlarıyla hesaplanan payında kısmi bir artış gerçekleşmiştir.⁹ Bu verilere göre, sanayinin büyüme hızı ile tüm ekonominin büyüme hızı arasındaki farklılık 2000’li yıllarda büyük ölçüde kapanmıştır. Bir başka deyişle, sanayi artık Türkiye’de “hızlı büyüyen, lokomotif sektör” olması niteliğini yitirmiştir. Buna karşın 2000’li yıllarda sektörler arası fiyatlar sanayi sektörünün aleyhine değişmiş, ortalama fiyatlara göre sınıai ürünlerin fiyatı düşmüştür. Bu gelişme de cari fiyatlarla hesaplandığında sanayinin GSYH içindeki payının 2002-sonrası dönemde hızla düşmesine katkıda bulunmuştur.

Sanayinin ekonomi içindeki değişen rolünün daha iyi anlaşılması amacıyla sınıai istihdamın toplam istihdam içerisindeki payı da göz önüne alınmalıdır. Şekil 5’de 2002-sonrası dönem için toplam istihdam içinde sınıai istihdamın payına ilişkin veriler sunulmuştur. Türkiye’de istihdama ilişkin iki önemli veri kaynağı bulunmaktadır. Birinci veri kaynağı *Yıllık Sanayi ve Hizmet İstatistikleri*’dir (YSHİ). YSHİ Türkiye’deki tarım, ormancılık ve balıkçılık, finans ve sigorta faaliyetleri ve kamu yönetimi ve savunma sektörleri dışındaki tüm girişimleri kapsamakta olup¹⁰ veriler her yıl anket yöntemi ile derlenmektedir.

İstihdam konusunda en önemli veri kaynaklarından biri Hanehalkı İşgücü İstatistikleri’dir (HHİİ). HHİİ kapsamında TÜİK tarafından Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde yaşayan hanelerden anket yöntemiyle veri derlenmektedir. Anket, “kurumsal nüfus”u (okul, yurt, otel, çocuk yuvası, huzurevi, hastane ve hapisanede bulunanlar ile kışla ve ordu evlerinde ikamet edenleri) kapsamamaktadır.

Şekil 5’de 2003-2013 döneminde imalat sanayiinde istihdam edilenlerin toplam istihdam içindeki payına ilişkin veriler sunulmuştur. YSHİ verilerinde “toplam istihdam” tarımsal istihdam ile finans ve sigorta faaliyetleri ile kamu kesimini kapsamamaktadır. HHİİ anketinde çalışanların sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılık durumu da sorulmaktadır. YSHİ anketi ile firmalardan veri alındığı için, bu anket verilerinin kayıtdışı istihdamı içermediği söylenebilir. Bu nedenle imalat sanayiinin istihdam payı, HHİİ verilerinde hem toplam istihdam için, hem de sadece kayıtlı istihdam için hesaplanmıştır.

YSHİ ve HHİİ verilerine göre imalat sanayii istihdamının toplam istihdam içerisindeki payı 2000’lerin ortalarından itibaren azalmaktadır. Bu azalma, kayıtlı istihdam için daha fazladır. Bu farklılığın en önemli nedeni, sanayi dışı istihdamda kayıt-dışı çalışma oranının daha yüksek olması ve söz konusu dönemde kayıtsızlık oranının düşmesidir. HHİİ verilerine göre kayıt-dışı

9 Sınıai üretimin GSYH içindeki payına ilişkin ortak veri olan 1998-2006 dönemindeki eğilimler, 1987 ve 1998 baz yılı kullanılarak hesaplanan milli gelir serilerinde ciddi farklılık göstermektedir. Bu farklılığın özellikle hizmet sektörlerine yönelik yöntem ve kapsam farklılıklarından kaynaklanmış olması mümkündür.

10 YSHİ kapsamı ve yönetimi konusunda ayrıntılı bilgi TÜİK web sitesinden temin edilebilir: http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1035

çalışma oranı 2004'deki %50.1 düzeyinden 2013'de %36.7'ye düşmüştür. Aynı dönemde imalat sanayiindeki kayıt-dışılık oranı ise %30.3'den %19.9'e düşmüştür.

Sınai istihdam payındaki düşüş, tarım-dışı istihdam açısından bakıldığında daha çarpıcı olmaktadır.¹¹ Sınai istihdamın tarım-dışı istihdam içindeki payı 2002'de %28.5 olmasına karşın, bu oran 2013'de %25.4 olmuştur. 2002-sonrası dönemde istihdam oranı en fazla artan sektörler finans ve inşaattır.¹²

GSYH ve istihdam verileri birlikte değerlendirildiğinde, 2001-sonrası dönemde sanayinin istihdam içindeki payının kısmen, toplam üretim içindeki payının ise hızlı bir şekilde düştüğü görülmektedir. Bu durum, 1960'lardan itibaren sanayinin üretim ve istihdam içindeki payının artması yönündeki eğilimin 1990'ların ortalarında durakladığı, 2000'lerin başından itibaren ise tersine döndüğünü göstermektedir. Türkiye ekonomisindeki sanayinin rolü 2000'li yıllarda azalma eğilimine girmiştir.

3. İmalat sanayiinde yapısal dönüşüm ve teknolojik gelişme

Teknolojik yeniliklerin geliştirilme yeteneği, teknolojik yeniliklerin ekonomi içerisinde yaygınlaştırılma potansiyeli ve gelir esneklikleri sektörler arasında önemli farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle sanayinin ekonomideki büyüklüğü kadar yapısı da önemlidir. Bu bölümde 2001-sonrası dönemde imalat sanayiinin¹³ yapısındaki değişim incelenmiştir

İmalat sanayiinin yapısının incelenmesi için öncelikli ilgili sektörlerin tanımlanması ve belirli bir taksonomiye göre sınıflanması gereklidir. Yapısal dönüşüme ilişkin çalışmalarda genellikle teknolojik düzeye göre (düşük-, orta- ve yüksek-teknolojili sektörler) ve faktör kullanımına göre (emek-yoğun, kaynak-yoğun, bilgi-yoğun, vb) sınıflamalar kullanılmaktadır. Bu çalışmada imalat sanayiindeki sektörler faaliyet konusuna göre beş gruba ayrılmıştır: Gıda, Tekstil, Kimya, Metal, Mühendislik ve diğer.¹⁴ “Gıda”, gıda ürünleri, içecek ve tütün ürünleri imalatını; “Tekstil” tekstil ürünleri, giyim eşyaları ve deri ve ilgili ürünlerin imalatını; “Kimya” kok kömürü ve rafine edilmiş petrol ürünleri, kimyasal ürünler, eczacılık ürünleri ve kauçuk ve plastik ürünlerin imalatını; “Metal” ana metal sanayii ve fabrikasyon metal ürünleri

11 Tarımsal istihdamda ücretsiz aile işçilerinin payı çok yüksektir. Bu nedenle tarım-dışı istihdam, ücretli istihdam açısından daha iyi bir gösterge olarak kabul edilebilir.

12 Bu dönemde sanayiinin sabit fiyatlarla GSYİH payı fazla değişmezken, istihdam payının azalması, bu dönemde gerçekleşen sınai emek üretkenliğindeki artış ile açıklanabilir. Üretkenlik artışı, sınai fiyatların görece olarak daha az artmasına da katkıda bulunmuş olabilir.

13 “Sanayi”, dar anlamda sadece “imalat sanayii”nden, geniş anlamda da imalat sanayii, madencilik ve elektrik, gaz, buhar üretimi ve dağıtım sektörlerinden oluşmaktadır. İmalat sanayii, Türkiye'deki toplam sınai üretimin yaklaşık %75'ini oluşturmaktadır.

14 1980-2001 dönemi için Yıllık İmalat Sanayii Anketi ve 2003-2012 dönemi için YSHİ verileri kullanılmıştır. 1980-2001 verileri ISIC Rev. 2, 2003-2012 verileri NACE Rev. 2 sınıflarına göre hazırlanmıştır. İlgili sektörlerin ISIC Rev. 2 [NACE Rev. 2] kodları şöyledir: Gıda 31 [10-12], tekstil 32 [13-15], kimya 35 [19-22], metal 37, 381 [24, 25, 3311], mühendislik 382-385 [26-30, 325, 3312-3317, 3320], diğer (diğer sektörler). Mühendislik sanayilerinin tanımı, önemi ve 1970'li yıllardaki Türkiye deneyimi için bkz: Türel (1981).

imalatını (makine ve teçhizat hariç) kapsamaktadır. “Mühendislik sanayileri ise makine ve teçhizat, bilgisayar, elektronik ve optik ürünler, ulaşım araçları ve ölçme cihazlarını kapsamaktadır. Bu sektörler arasında teknolojik gelişme açısından en dinamik sektörü mühendislik sanayileri oluşturmaktadır.

Bu sınıflamada kullanılan sektör tanımları oldukça genel olduğu için, teknolojik gelişme açısından önemli olduğu vurgulanan bilgi-yoğun sektörler (ilaç, bilgisayar ve çevre birimleri, ölçüm cihazları) ile Türkiye açısından önemli olan bazı alt-sektörler (makine, tüketici elektroniği ve motorlu kara taşıtları) ayrıca incelenmiştir.¹⁵

TÜİK imalat sanayiine ait verileri yıllık anketler ile derlemektedir. TÜİK veri derleme yönteminde 2002 yılında köklü değişikliğe gitmiştir. Özellikle istatistiksel birim (işyeri yerine girişim), anket çerçevesi (Genel Sanayi Sayımında tespit edilen işyerleri yerine Maliye Bakanlığı veritabanı) ve sektörel sınıflamada (ISIC yerine NACE) yapılan değişikliklerden dolayı 2002-öncesi ve sonrası verilerin doğrudan karşılaştırılması mümkün değildir. Bukısıtlara karşın, uzun dönemli yapısal değişim sürecini değerlendirilebilmesi ve veri toplama yöntemindeki değişikliklerin etkisinin görülebilmesi için bu çalışmada 1980-2001 ve 2003-2012 verileri birlikte kullanılmıştır.

1980-2012 dönemi Türkiye imalat sanayii katma değerinin sektörel yapısı Şekil 6’de sunulmuştur. 2002-öncesi döneme göre kimya sanayiinin payı çok daha düşük, tekstil başta olmak üzere diğer sektörlerin payı ise daha yüksektir. Kimya sektöründeki işyerleri genelde büyük işyerleri olduğu için, 2002-öncesi dönemde bu işyerlerinin çoğunluğunun anket kapsamına alındığı, fakat diğer sektörlerde, özellikle tekstil sektöründe, küçük işyerlerinin payı yüksek olduğu için anket kapsamına alınamayan daha fazla işyerinin olduğu düşünülebilir. Bir başka deyişle, 2002-öncesi verilerde kimya-dışı sektörlerin katma değer (ve istihdam) değerlerinin olduğundan daha az tahmin edilmesi olasıdır.

Mevcut verilerin sanayinin yapısındaki *eğilimleri* yansıttığı kabul edilirse, 2002-öncesi dönemde imalat sanayii içerisinde hızlı bir yapısal dönüşümün yaşanmadığı, tekstil ve mühendislik sanayilerinin katma değer paylarının düzensiz de olsa kısmi bir şekilde arttığı söylenebilir. 2002-sonrası dönemde ise imalat sanayiinin, tekstil sektöründen diğer sektörler, özellikle mühendislik sanayilerine doğru bir dönüşüm gösterdiği gözlenmektedir.

Alt-sektörler itibariyle imalat sanayii katma değerine olan katkısına bakıldığında, 2002-öncesi dönemde motorlu kara taşıtlarının payının artma eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır (Şekil 7). 2002-sonrası dönemde ise en önemli artışlar makine ve metal eşya sektörlerinde yaşanmıştır. 2002-sonrası

15 Bu sektörlerin ISIC Rev. 2 [NACE Rev. 2] kodları şöyledir: İlaç 3522 [21], bilgisayar ve çevre birimleri 3825 [262], tüketici elektroniği 3832 [263, 264], motorlu kara taşıtları 3843 [29], ölçüm cihazları 385 [265, 266, 267, 325]. “Makine”, burada tanımlanan makina ve teçhizat dışındaki tüm mühendislik sanayilerini kapsamaktadır.

dönemde mühendislik sanayilerine doğru dönüşüm, yüksek-teknolojili, bilgi-yoğun sektörler değil, makine ve metal eşya gibi orta-teknolojili sektörler temelinde gerçekleşmiştir. İlaç, bilgi işlem ve ölçüm cihazları gibi yüksek-teknoloji sektörlerinde bir gelişme sağlanamaması, imalat sanayiinin etkinliği açısından önemli bir soruna işaret etmektedir. Bunun bir yansıması olarak televizyon gibi ürünleri içeren tüketici elektroniği sektörü de yeni gelişen teknolojilere uyum sağlayamamış ve üretim ve ihracat içerisindeki payını koruyamamıştır.

İstihdam açısından bakıldığında imalat sanayiindeki yapısal dönüşüm daha net bir şekilde gözlenmektedir (Şekil 8). 1980-2001 döneminde tekstil sektörünün imalat sanayii istihdamındaki payı düzenli bir şekilde artarak %23.3'den %35.3'e çıkmış, buna karşın gıda sektörünün payı %23.7'den %15.2'ye düşmüştür. Aynı dönemde metal sektörü de istihdam payını kaybederken, mühendislik sanayilerindeki artış çok kısıtlı olmuştur. 2002-sonrasında ise tekstil sektörünün istihdam payı hızla düşerken, başta mühendislik sanayileri olmak üzere diğer sektörlerin paylarında artışlar yaşanmıştır. Mühendislik sanayileri arasında en önemli istihdam artışı, üretim artışına paralel olarak, makine ve metal eşya alt-sektörlerinde gerçekleşmiştir. Motorlu kara taşıt araçları da istihdam payını 2000'li yılların ortalarına kadar artırmış, fakat bu sektörün istihdam payı 2007'den itibaren tedricen azalmaya eğilimine girmiştir.

Dış ticaretin bileşimi, Türkiye'nin dünya ekonomisine eklenme biçimi ve uzmanlaşma yapısını yansıtmaktadır. Çeşitli ürün gruplarının Türkiye'nin ihracatı içerisindeki payına ilişkin veriler Şekil 9 ve 10'da sunulmuştur.

Türkiye'nin 1960 yıllarda en önemli ihracat ürünü tarımsal ürünlerdi. Bu yıllarda tarımsal ürünler toplam ihracatın yaklaşık %80'ini oluşturuyordu. 1970'li yılların başlarından itibaren tekstil ve hazır giyim ürünlerinin ihracatı daha hızlı artmaya başlamış, bunun sonucu olarak 1990'li yılların ortalarında tekstil ve hazır giyim ürünleri toplam ihracatın yaklaşık %40'ını oluşturmuştur. 1990'lı yılların ortalarından itibaren mühendislik sanayilerinin önem kazanmaya başladığı ve ihracat payını yükselttiği görülmektedir. 2000'li yılların ortalarında mühendislik sanayilerinin payı %35'lere yaklaşırken, tekstilin payı %20'lere gerilemiştir. Fakat 2000'li yılların sonuna doğru mühendislik sanayilerinin payında kısmi bir düşüş gözlenmektedir. Metal sanayii de 2000'li yılların başından itibaren ihracat payını artıran önemli bir sektör olmuştur.

Mühendislik sanayilerinin 1990'ların ortalarından itibaren artan ihracat payında en önemli katkıyı makine ve motorlu kara taşıtları sektörleri gerçekleştirmiştir. 2000'li yılların sonunda mühendislik sanayilerinin ihracat payında gözlenen düşüşün de temel nedeni, motorlu kara taşıtlarının ihracatında yaşanan gerilemedir. Tüketici elektroniği de 1994'den 2003'e

kadar ihracat payını, tüplü (CRT) televizyonlardaki rekabetçi gücü sayesinde %1.2'den %4.5'e yükseltmiş, fakat bu sektör ürün yeniliklerini uyarlama konusunda geç kalınca bu rekabetçi gücünü kaybetmiş, böylece tüketici elektroniğinin ihracat içindeki payı 2000'li yılların sonunda %1.6'ya kadar gerilemiştir.

Türkiye ihracatının yapısında önemli bir dönüşüm yaşanırken, ithalat yapısında son 30 yıldır belirgin bir dönüşüm olmamıştır. Mühendislik sanayilerinin (ham petrol ve doğal gaz hariç) toplam ithalat içindeki payı yaklaşık %40, kimyasal ürünlerin payı %20-25, metal ve metal eşya %10-15, diğer ürünler de yaklaşık %20 düzeyinde kalmıştır. Alt-sektörlere bakıldığında, en önemli değişim, makinenin payının kısmen azalması (1970'lerde %20-25'den 2000'li yıllarda %20-25) ve bunu telafi edecek şekilde motorlu kara taşıtları payının (1990'ların başında %3-4'den 2000'li yılların ortalarında %10-11) artmasıdır. 1990'larda ve 2000'li yıllarda motorlu kara taşıtları ihracatı ve ithalatının beraber artmasındaki en önemli neden, bu sektörün uluslararası üretim zincirlerine entegre olmasıdır (bu sektörlerdeki gelişme için bkz. Taymaz & Yılmaz, 2008; Taymaz, Voyvoda, & Yılmaz, 2011).

Türkiye'nin ihracat yapısının tarımsal ürünler-tekstil-mühendislik sanayileri yönünden bir yapısal dönüşüm gerçekleştirmesi, dünya ekonomisi içerisinde giderek katma değeri ve teknolojik düzeyi daha yüksek ürünlere doğru uzmanlaştığını göstermektedir. Yapısal dönüşümün bu şekilde gerçekleşmesi gelişme ve sanayileşme sürecinin bir yansıması olarak kabul edilebilir. Fakat Türkiye'deki dönüşüm, Kore gibi hızlı büyüyen gelişmekte olan ülkelerin gerçekleştirdiği yapısal dönüşümden iki açıdan farklılaşmaktadır. İlk olarak, Türkiye'deki dönüşüm daha yavaş ve geç gerçekleşmiştir. Örneğin Türkiye'de mühendislik sanayilerinin payı tekstilin payını ilk kez 2004 yılında geçerken, Kore bu aşamaya 1983 yılında gelmiştir. Bu iki ülke arasındaki ikinci farklılık, mühendislik sanayilerinin bileşiminde gözlenmektedir. Türkiye'nin son yıllardaki ihracatında orta-teknolojili makine mühendisliği sanayileri (özellikle makine ve motorlu kara taşıtları) ön plana çıkarken, elektrik ve elektronik mühendisliğine dayanan sektörler uluslararası piyasalarda rekabetçi olamamıştır. Türkiye, 1990'ların sonları ve 2000'lerin başlarında televizyon üretimde kısmen başarılı olmuş, fakat bu sektörde de yeni teknolojileri başarılı bir şekilde uyarlayamadığı için rekabetçi gücünü kaybetmiştir. Kore ise makine ve motorlu kara taşıtlarına ek olarak bilgisayar ve tüketici elektroniğinde 2000'lerin ortalarına kadar, 2000'lerin sonlarında da ölçüm cihazlarında ihracat payını artırabilmiştir.

Sektör bazında net ihracat değerleri, Türkiye ve Kore arasındaki farklılığı net bir şekilde ortaya koymaktadır. Türkiye 2000'lerin sonuna gelindiğinde incelenen sektörler arasında sadece gıda ve tekstilde net ihracatçı konumundadır. Mühendislik sanayilerinde net ihracatın (petrol ve

doğal gaz dışı) toplam ithalata oranı %15'e yakındır. Yüksek-teknoloji ve Türkiye açısından önemli orta-teknoloji ürünlerinin hemen hepsinde (ilaç, ölçme cihazları, bilgi işlem, tüketici elektroniği, makina) hala net ithalatçı konumundadır. Metal eşya ve motorlu kara taşıtlarında Türkiye'nin net ihracatı toplam ithalatın %1'inden azdır.

Kore, 1980'lerin başından itibaren mühendislik sanayilerinde net ihracatçı olmuş, net ihracatın toplam ithalata oranı giderek artarak 2000'li yılların sonunda %50'ye yaklaşmıştır. Bir başka deyişle, Kore toplam ithalatının yaklaşık yarısını, mühendislik sanayilerindeki net ihracatı ile finanse edebilmektedir. Kore, son on yıldır ilaç hariç incelenen tüm alt-sektörlerde net ihracatçı konumundadır.

Çin'in dış ticaret yapısındaki dönüşüm de Türkiye açısından önemli bir deneyimdir. Çin'in tekstil sektöründeki net ihracatı, 1980'lerin başından itibaren istikrarlı bir şekilde toplam ithalatının %15'i düzeyinde kalmıştır. 1980'lerin ortaları ve 1990'larda hızlı sanayileşmeden dolayı yatırım mallarına olan talep artışı için bu dönemde Çin'in mühendislik sanayilerindeki net ihracatı düşmüş, fakat Çin'in sınıai yapısındaki mühendislik sanayilerine dolayı dönüşümden dolayı 2000'leri başlarından itibaren Çin bu sektörde rekabetçi olmuş ve net ihracat/toplam ithalat oranını %10'un üzerine çıkarmıştır. Çin'in 2000'li yıllarda mühendislik sanayilerinde en başarılı olduğu ürünler bilgisayar ve tüketici elektroniği olmuştur (2000'li yıllarda her iki ürünlerde net ihracat/toplam ithalat oranı yaklaşık %15).¹⁶

Türkiye görece gelişmiş sınıai yapısına rağmen 2002'den sonra dünya ekonomisi içerisindeki konumunu köklü bir şekilde değiştirememiştir. Uzun-dönemli büyüme açısından önemli bir engel, bilgi-yoğun, yüksek-teknoloji sektörlerinin gelişmemiş, geliştirilememiş olmasıdır. Sınıai yapıdaki bu dönüşümün gerçekleşmemesinin bir başka göstergesi de Türkiye'de teknolojik faaliyetlere ayrılan kaynakların yetersizliği, teknolojik yeniliklerin az olması ve bunları sonucu olarak üretkenliğin hızlı bir şekilde artırılmamasıdır.

Ülke düzeyinde teknolojik faaliyetlere ayrılan kaynak konusunda en yaygın kullanılan gösterge, Ar-Ge yatırımlarının GSYH içindeki payıdır. Türkiye'de Ar-Ge istatistikleri ilk kez 1990'lı yılların başından itibaren derlenmeye başlanmıştır. Ar-Ge faaliyetlerine devlet desteği de 1990'larda başlamış ve 2000'li yıllarda daha yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Kısmen bu desteklerin de katkısı ile, Ar-Ge yatırımlarının GSYH içindeki payı 1990'da %0.32 düzeyinden 2002'de %0.53'e ve 2011'de %0.86'ya çıkmıştır. Bu dönem boyunca Kore'de Ar-Ge yatırımları hızlı bir şekilde artarak 2011'de %4'ü aşmıştır. Kore günümüzde en yoğun Ar-Ge yatırımı yapan ülkelerden

16 Brezilya'nın dünya ekonomisine eklenmesinde ham maddeye dayalı ürünler belirleyici konumdadır. 2000'li yıllarda Brezilya'nın net ihracatçı olduğu sektörler gıda, tarım, metal ve kısmen tekstil olmuştur.

biri olmuştur. Çin'in Ar-Ge yoğunluğu 1990'ların sonlarında Türkiye ile aynı düzeyde olmasına karşın, 2000'li yıllarda hızlı bir şekilde artarak 2011'de %1.84'e ulaşmıştır.

Türkiye, Kore, Çin ve hatta Brezilya gibi ülkelerle karşılaştırıldığında Ar-Ge faaliyetlerine GSYH'ya oranla daha az yatırım yapmaktadır. Ar-Ge yatırımları teknolojik yenilik sürecin önemli bir girdisi olmakla birlikte tek göstergesi değildir. Ar-Ge yatırımlarının mutlak büyüklüğü, yatırımların yapıldığı teknolojiler/sektörler ve bu faaliyetlerin etkinliği, Ar-Ge yatırımlarının ekonomik faydaya dönüşümünü belirleyen etkenlerdir. Bu nedenlerle teknolojik yenilik sürecinin *çıktılarına* da bakılması gerekmektedir.

Teknolojik yenilik faaliyetlerine ilişkin karşılaştırmalarda patent verileri yaygın olarak kullanılmaktadır. Her yenilik için patent alınmaması, patent kaliteleri arasındaki farklılıklar ve yasal düzenlemelerden dolayı patent alma eğilimlerinin farklı olması gibi nedenlerle patent verilerinin yorumlanmasında dikkatli olunması gerekmektedir.

Şekil 11'de Türkiye ve seçilmiş diğer ülkeler için 1960-2012 döneminde yerleşikler (residents) tarafından yapılan patent başvurularına ilişkin veri sunulmuştur.¹⁷ Patent başvuruları açısından Türkiye ve Brezilya'nın konumu, bu iki ülkenin yerel teknolojik yenilik yeteneğinin düzeyini çarpıcı bir şekilde göstermektedir. 1990'ların ortalarından itibaren bir artış olmasına karşın, Türkiye ve Brezilya'da yerleşiklerin yaptığı yıllık patent başvuruları günümüzde ancak 5000'e yaklaşabilmiştir. Kore ve Çin'de patent başvurularındaki artış bu sayılarla karşılaştırılamayacak düzeydedir.

4. 2023'e doğru sanayi politikaları

2001 krizi Türkiye ekonomisi için önemli dönüm noktalarından birini oluşturmaktadır. 1999'da -%3.7, 2000'de %6.8 olarak belirlenen GSYİH reel büyüme oranı 2001'de -%5.7 ile büyük bir çöküntüye uğramış, kriz sonrası dönemde ise hızlı bir toparlanma göstermiştir. 2002-7 ve 2008-13 dönemleri yıllık ortalama büyüme oranları %7.0 ve % 3.3 olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte neredeyse kırk yıldır devam eden inatçı ve yüksek enflasyon oranları 2005'de tek basamaklı seviyelere inmiş, son derece olumlu uluslararası konjonktür altında faiz dışı fazla hedefine sadık kamu maliye politikası 1990'ların "kabus"u kamu (net) borç stoku/GSYİH oranının 2001'deki %66.3 seviyesinden 2006'da %34.0 seviyesine düşmesini sağlamıştır.

Bu bölümde yukarıda kısaca özetlenen bu makroekonomik çerçeve altında 2000'li yıllarda sanayi politikalarının nasıl şekillendiği, küresel dinamikler ve Türkiye ekonomisinin büyüme süreçleri ile makroekonomik politikalar ve sanayi politikalarının bir etkileşimde olup olmadığı ve olduysa

17 Bu verilere yerleşik olmayanlar (non-residents) eklendiğinde Türkiye açısından durum fazla değişmemektedir. Yerleşik olmayanların en çok patent başvurusu yaptığı ülke ABD'dir.

bu etkileşimin nasıl evrildiği üzerinde durulacaktır. Bu bölüm ayrıca bu yazının 2. ve 3. Bölümlerinde ortaya konan sanayileşme ve sanayide yapısal dönüşümün dinamikleri ile sanayi politikalarının uyumlaştırılmasını da sorgulamak amaçındadır.¹⁸

4.1. 2000'lerin başında sanayi politikası metinleri

2000 tarihli, bir kısmı 8. Kalkınma Planı'na¹⁹ da yansımış olan Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporu, 1990'lı yılların istikrarsız ortamının sanayileşme ve üretime yönelme sürecinin önünde önemli bir engel oluşturduğu vurgusu ile başlamaktadır (s.14). Buna göre ekonomik istikrarsızlık ortamı ve bağlı olarak bireysel çıkar ve rantların sosyal yararların yüksek olduğu sektörlerde yoğunlaşması, sanayileşme sürecini olumsuz etkilemekte ve reel ekonominin kaynak üretken, verimli ve istihdam yaratan sektörlerle doğru yönelimini engellemektedir. Bu tespitin ardından rapor, 2000'li yılların başında sanayi politikalarının oluşturulmasında ve "rekabet gücünün kurulmasında" ekonominin önüne çıkabilecek zorlukları sıralamaktadır. Bunların başında Türkiye ekonomisinin 1990'lar boyunca kalıcı üretim artışları sağlayamamış olması ve kamu açıklarının büyüklüğünün ve artış hızının yol açtığı yüksek reel faizler, yüksek enflasyon ve ödemeler dengesinde bozulma ortamında sektörlerin makroekonomik yatırımlarının menfi etkilenmesi gelmektedir. Burada özellikle 1990'lar ikinci yarısında dünya ekonomilerinde ortaya çıkan krizlerin (1997 Güney Asya, 1999 Rusya) dış talepte yol açtığı daralma da vurgulanmaktadır.

Raporun gerek makroekonomik görünüm, gerekse imalat sanayiinin yapısı ve yapısal dönüşümün gerekliliğine ilişkin vurguları bu çalışmanın 2. Bölümü'nde yer alan gözlemler ile paraleldir: 1960'lardan 1980'lere kadar gelişmekte olan bir ekonomiden beklenebilecek bir patikada gelişen imalat sanayii ve sanayinin yapısındaki dönüşüm 1980-sonrası dönemde duraklama göstermektedir (s.38). Burada özellikle sanayinin üretim ve ihracat kompozisyonunda önemli bir yapısal dönüşümün gerçekleşmediği tespiti önemlidir. Bunun yanında ihracatta süreklilik ve çeşitliliğin sağlanamamasına rağmen bir reel kur politikasının uygulanmaması, yoğun dış rekabetin Türkiye sanayisini mallarını çok düşük fiyatlardan satmaya zorlaması, işçilik ve enerji maliyetlerinin yüksekliği, nitelikli işgücünün yetersizliği, finansman maliyetlerinin yüksekliği ve özellikle küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ) için kredi yetersizliği gibi sorunlar da imalat sanayiinin yapısal ve makroekonomik etkileşim alanlarına ilişkin sorunlar olarak sıralanmaktadır (s.48-49).

18 Bu bölümde temel olarak Kalkınma Planları Özel İhtisas Komisyonu Raporları ile Sanayi Bakanlığı tarafından hazırlanmış Strateji Belgeleri ele alınmıştır. Bu nedenle bu bölümdeki değerlendirmemiz temel olarak uygulanmaya konmuş politikalardan çok politikalara yön veren metinlere odaklanmaktadır.

19 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2529 . ÖİK: 545.

Tüm bu yapısal sorunlar politika alanları ve yapısal sorunlara ilişkin tespitlerin ardından raporun Türkiye imalat sanayii için genel olarak ortaya koyduğu yapısal dönüşüm hedefi ve bu doğrultuda önerilen politikalar ile tutarlı bir gözlem, imalat sanayiinde faaliyet gösteren firmaların sadece %1.64'ünün yüksek teknolojili²⁰ grupta yer alması, bununla birlikte firmaların büyük çoğunluğunun (%36.0) düşük teknolojili grupta yer almasıdır. Böylece sanayiinin en önemli eksikliği teknoloji açığı olarak tespit edilmektedir (s.254). Halbuki 2000'li yılların başı itibariyle “dünyada hammaddeye dayalı sanayiden yüksek teknolojili sanayiye dayalı sektörler ve mühendislik sanayiine doğru bir dönüşüm” gözlemlenmektedir. “Dünya ekonomisi gelişmiş büyük ülkeler etrafında bloklaşmakta, büyük firmalar yolu ile üretimde küreselleşme ve rekabet gücü kazanımları öne çıkmaktadır (s. 8)”. Bu nedenle sanayinin yeni teknolojileri kullanan, esnek üretime uygun ve ağ sisteminde çalışabilecek bir şekle dönüştürülmesi ve bilhassa Avrupa Sanayii ile çalışabilecek hale getirilmesi önemlidir ve gereklidir.

Böylece 8. ÖİK Raporu 'nun Türkiye sanayii için hedefi ve politika önerileri şekillenmektedir: Türkiye sanayileşme modelini teknoloji geliştirmeye yönelik olarak yeniden yapılandırmalı, yabancı teknolojileri ithal etmenin ötesine geçerek teknoloji geliştiren bir sürece girmelidir. Türkiye imalat sanayii için ortaya konan hedef doğrultusunda önerilen politika çerçevesi de, temel olarak rekabet gücünün sürdürülebilmesi için Ar-Ge çalışmalarının gerekliliği vurgusu taşımaktadır. Burada özellikle gelişmiş ekonomilerin kendi sanayilerini destekleyerek yapısal uyum ve rekabet gücünün sürdürülebilirliği yönünde politikalar (Ar-Ge, çevre koruma, teknolojik gelişme, bölgesel gelişim-istihdam konularına yönelim altında) uygulayabildiğine dikkat çekilmekte, ülkenin bilim-teknoloji-inovasyon ve sınai üretim alanlarındaki yeteneğini yükseltmeyi sistematik bir biçimde ele alan ulusal bir stratejinin gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda özellikle bilim ve teknoloji politikalarının öne çıkarılması ve Ar-Ge çalışmalarına daha fazla kaynak aktarılması, inovasyon yeteneğinin artmasını sağlayacak özendirici düzenlemelere gidilmesi, teknoloji yoğun projelerin yürürlüğe konması ve bilgiye erişim olanaklarının yaygınlaştırılması önerilmektedir²¹.

Burada ortaya konan hedef ve bu doğrultuda çizilen sanayi politikaları çerçevesi içerisinde kamunun rolüne de değinilmektedir: Ülkenin Ar-Ge yeteneğinin yükseltilmesi ve Ar-Ge harcamalarına ayrılacak kaynakların geliştirilmesi doğrultusunda kamu politikalarının düzenlenmesi raporun ana vurgularından biridir. Rapor gelişmiş ülkelerde sanayie verilen yatırım ve ihracat ile ilgili kamu desteklerinin giderek azalması gözleminden yola çıkarak

20 1997 yılı itibariyle OECD teknoloji sınıflandırmasına göre.

21 Rapor tüm bu bilim, teknoloji ve inovasyon yeteneğinin artırılmasına yönelik politika önerileri sunarken VI. ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planlarına bu doğrultuda konan hedeflere erişilemediği de vurgulanmaktadır.

Türkiye ekonomisi için Ar-Ge, çevre koruma, teknoloji geliştirme ve bölgesel gelişme ve istihdamı artırma konularına öncelik vermeyi önermektedir. Sanayileşmenin ve sanayide dönüşümün özel kesim eli ile gerçekleştirilmesi gerektiği, devletin sınai üretimindeki rolünün azalması ve teknoloji tabanlı özel girişimcilik ve yatırımcılığın teşviki politikalarının hedef alınması gerektiği de raporun vurguları arasındadır. Bununla birlikte sanayinin %98'ini oluşturan KOBİ'lerin ucuz üretim ve esneklik özelliklerinden yararlanmak, KOBİ'lerin yeni ürünler üretmek için yeni teknolojilere ulaşımını sağlamak politika önerileri arasındadır. Sanayinin geleneksel kollarını emek-yoğun yatırım malları üretimine, demir-çelik ve benzeri metal, inşaat makineleri işleme, tekstil tezgahları ve üretim hatları gibi malların üretimine girmesi ve mevcutların geliştirilmesi, zor geçecek bu dönemde istihdam ve katma değer yaratmak amaçlı bir perspektif üretilmesi de muhakkak atılması gereken adımlar arasında sayılmıştır.

Genel bir bakış altında 2000'li yılların başında gerek makroekonomik politika çerçevesi gerekse sanayinin mevcut yapısı ve yapısal sorunları içerisinde ortaya konan hedef (ileri teknoloji sanayi yapısına geçiş) ile uyumlu politikaların varlığı sorgulanmaya açıktır. Bu hali ile rapor, özellikle mevcut insan kaynağı ve altyapı değerlendirildiğine hayata geçirilmesinin oldukça yoğun bir planlama gerektireceği bir yapı altında, bu doğrultuda atılması gereken adımların detaylıca tartışılmadığı bir hedef ve politika önerisi demeti olarak değerlendirilmektedir.

2000 tarihli Sanayi Politikaları ÖİK Raporu, genel bir değerlendirme altında ele alındığında, son derece önemli ve iddialı bir hedef belirlemesine karşın, bu uzun dönemli hedef ile ekonominin yapısal özelliklerinin nasıl uyumlaştırılabileceği ve ekonominin yapısı veri iken ortaya konan hedefe nasıl bir patika ile ulaşılacağı konusunda eksik olduğu değerlendirilmesi yapılabilir. Raporda sanayinin tespit edilen yapısal sorunları içerisinde sektörlerin birbirleri ile ilişkisi, sektörler-arası üretim/istihdam bağlantıları göz önünde bulundurulmadan, her bir sektörü ve her bir politika alanını kendi içerisinde bağımsız olarak ele alan bir politika kümesinden söz edilmektedir. Raporda özellikle bu dönüşümün özel sektör eli ile gerçekleştirilmesi öngörülürken mevcut yapısal sorunlar ve makroekonomik görünüm altında bu öngörünün nasıl gerçekleştirileceği meselesi ise cevapsız bırakılmıştır.

4.2. 2000'ler boyunca Türkiye sanayi politikaları metinleri

2000'ler ve onu izleyen 2010'lu yılların başlarında sanayinin durumu ve sanayi politikası metinleri temel olarak AB mevzuat gerekliliği çerçevesinde şekillenmiş ve özellikle "AB üyeliğine doğru" vurgusu olan metinler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu metinler arasında en önemlileri olarak 2003 tarihli

Türkiye Sanayi Politikası (AB Üyeliğine Doğru) başlıklı sanayi strateji belgesi, 2010 tarihli *Türkiye Sanayi Strateji Belgesi 2011-2014 (2010 SSB)*²², 2014 tarihli *10. Kalkınma Planı İmalat Sanayiinde Dönüşüm Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2014 ÖİK)*^{23, 24} ve halen hazırlanmakta olan ve paydaşların katkılarına açık *Sanayi Strateji Belgesi 2015-2018* sayılabilir.

2000'lerin başında Türkiye ekonomisinde sanayinin sorunlarını tespit eden ve temel olarak izlenecek politikalarda Ar-Ge, yenilikçilik, bilim, teknoloji ve inovasyon odaklı bir yaklaşım vurgusu öneren belgelerin ardından 2010'lu yılların başında sanayinin tespit edilen sorunlarının ve politika önerilerinin karşılaştırılması önemlidir. Bu karşılaştırma, gerek 2000'li yılların başında öngörülen politikaların Türkiye sanayinin veri yapısı altında uygulanabilirliğinin, bu politikaların uygulanıp uygulanmadığının ve sanayinin yapısal dönüşümü üzerindeki etkinliğinin, gerekse makroekonomik konjonktür, makroekonomik yapısal dönüşüm ve bu dönüşüm karşısında sanayi politikası yapıcılarının alabildiği tutum ve inisiyatif ile öngörülen politikaların uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi açısından önemlidir.

2001-krizi sonrası dönemde Türkiye sanayii için tespit edilen sorunlar, ortaya konan hedefler ve önerilen politikalar, *8. Kalkınma Planı ÖİK Raporu*'ndan on yıl sonra, benzer yapısal sorunlar tespitleri altında ve yine imalat sanayii için yapısal dönüşüm hedefleyen politika metinlerinde yer almaktadır. Bu metinlerde sürekli tekrar eden iki vurgu yine "imalat sanayiinde yapısal dönüşümü gerçekleştirmenin önemi, ve "arzu edilen yüksek katma değer ve ileri teknoloji sanayi yapısına ulaşmak için gerekli politika çerçevesi çizmenin gerekliliği"dir.

2014 ÖİK Raporu 2023'de yüksek gelirli bir ekonomi olma hedefi doğrultusunda imalat sanayiinde yapısal dönüşüm gerekliliği vurgusu taşırken (s. 1), *2010 SSB* ise "uzun dönemli vizyonu"nu "orta ve yüksek teknoloji ürünlerde Avrasya'nın üretim üssü olmak" olarak ortaya koymaktadır (s.10). Bu vizyon ile belirlenen hedefler, (i) orta ve yüksek teknoloji sektörlerin üretim ve ihracat üzerindeki ağırlığının artması, (ii) düşük teknoloji sektörlerde katma değeri yüksek ürünlere geçilmesi şeklindedir. Buna göre, tıpkı 2000'lerin başında hazırlanmış politika metinlerinde olduğu gibi yüksek nitelikli bir sanayi yapısının Türkiye ekonomisinin geleceği için hayati önemde olduğu vurgulanmakta, bu önemin nedenleri de önceki metinlerde yer alan nedenler ile önemli benzerlikler sergilemektedir: (i)

22 2003 yılında yayınlanan Türkiye Sanayi Politikası (AB Üyeliğine Doğru), Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde yürütülen müzakere fasıllarından "İşletmeler ve Sanayi Politikası"nın gerektirdiği bir politika metni olarak ortaya çıkmıştır. 2010 tarihli *Türkiye Sanayi Strateji Belgesi 2011-2014* ise 2003 tarihli belgenin revize edilmesi ile, fasıl kapanış kriterlerinden birini karşılamak üzere tasarlanmıştır.

23 *10. Kalkınma Planı İmalat Sanayiinde Dönüşüm Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, No: KB: 2913 – ÖİK: 750.

24 Bu bölümde temel olarak 2010 tarihli *Türkiye Sanayi Strateji Belgesi 2011-2014*, 2014 tarihli *10. Kalkınma Planı İmalat Sanayiinde Dönüşüm Özel İhtisas Komisyonu Raporu* metinleri üzerinden yapılan değerlendirmelere yer verilmektedir.

imalat sanayii ekonomideki toplam verimlilik artışlarına önemli katkı yapmaktadır; (ii) teknolojik ilerleme ve yenilikçilik faaliyetlerini tetikleyen Ar-Ge harcamalarının büyük ölçüde imalat sanayiinde gerçekleşmektedir; (iii) Türkiye ekonomisinin kronik sorunlarının başında gelen cari açık sorununun yüksek katma değerli imalat sanayii yapısına kavuşarak çözülebilmek mümkün olacaktır. *2014 ÖİK Raporu* sanayi politikasının amacını da “arzu edilen ileri teknoloji ve yüksek katma değerli sanayi yapısına ulaşmak için gerekli politika çerçevesi sunmak” olarak ortaya koymuştur (s.26). *2010 SSB* ise sanayi politikasının amacını, “Türk sanayisinin rekabet edebilirliğinin ve verimliliğin yükseltilerek, dünya ihracatından daha fazla pay alan, ağırlıklı olarak yüksek katma değerli ve ileri teknoloji ürünlerin üretildiği, nitelikli işgücüne sahip ve aynı zamanda çevreye ve topluma duyarlı bir sanayi yapısına dönüşümü hızlandırmak” olarak belirlemektedir (s.11).

Her iki rapor da belirlenen hedefler doğrultusunda sanayide yapısal dönüşüm için gerekli politika önerilerine geçmeden önce, Türkiye imalat sanayiinin yapısal ve konjonktürel sorunları üzerine durum değerlendirmesi yapmaktadır. Temel olarak her iki raporun da Türkiye sanayisinin sorunları ile ilgili olarak değindiği alanlar, 2001-sonrası dönemde imalat sanayiinin problemlerinin sanayinin dönüşümünün gerek bağımlı olduğu makroekonomik çerçeve, gerekse küresel ekonominin geçirdiği süreçler tarafından nasıl şekillendirildiğini ortaya koyar niteliktedir. Raporlarda yer aldığı hali ile önerilen sanayi politikaları kümesinde de makroekonomik koşullara ve süreçlere “uyum sağlama” bakış açısı belirgindir. Bu değerlendirmeden yola çıkarak bu bölümde, genel bir bakış açısı altında, sanayi politikası metinlerinin küresel ekonomi ve Türkiye ekonomisinin dinamikleri karşısında nasıl bir tavır sergilediği tartışılmaya çalışılacaktır.²⁵

2014 ÖİK Raporu 2000-10 döneminde birikimli olarak %46.0 düzeyinde reel GSYİH büyümesi yakalayan Türkiye ekonomisi için imalat sanayiinin toplam büyümeye katkısını %6.3 olarak vermekte, bu oranının Türkiye'nin içinde bulunduğu orta gelir düzeyindeki ekonomiler ile karşılaştırıldığında son derece düşük kaldığını ifade etmektedir.²⁶ Tarımdaki güçlü daralmaya rağmen sanayiinin toplam katma değer payında önemli bir artış gözlenemezken sanayiinin istihdam payında da giderek azalmaktadır. Her iki raporda da önemle vurgulanan “ileri teknoloji bir sanayi yapısına kavuşmak hedefi” açısından kritik yüksek teknoloji ürünlerin üretimdeki payı son derece düşüktür ve zaman içerisinde artış eğilimi göstermemektedir

25 2000’li yıllar boyunca oluşturulan sanayi politikası metinlerinin çok yönlü, kapsamlı değerlendirmeleri için örneğin bakınız, Türel (2008), İzmen (2009), Küçükkiremitçi (2011).

26 Aynı dönemde imalat sanayiinin büyümeye katkısı orta gelir grubundaki ülkeler için %18.0, yüksek-orta gelir grubundaki ülkeler için %18.5 olarak hesaplanmıştır. Üstelik Türkiye'nin içinde bulunduğu yüksek-orta gelir grubundaki ekonomiler için GSYİH birikimli büyüme hızı da Türkiye'ninkinin yaklaşık iki katı düzeyinde, %80.0 olarak gerçekleşmiştir.

(1990 yılında %3.7 olan ihracatta ileri teknoloji ürünlerin payı 2010 yılında %5.2 düzeyindedir). Türkiye ekonomisinin ihracat yapısı (bu yazının 2. ve 3. Bölümlerde de vurgulandığı üzere) zaman içerisinde son derece yavaş bir şekilde ve ancak 2000’li yılların ortalarında düşük teknoloji ürünlerden orta teknoloji ürünlere geçiş üzerinden bir dönüşüm sergilemektedir. İhracatta uzun dönemde ortaya çıkan bu çeşitlilik ve dönüşüme rağmen ihraç edilen ürünler sofistikasyon ve nitelik açısından “vasat” olarak nitelendirilmektedir.

Türkiye halen imalat sanayiinde on yıllardır ortaya konan hedefler doğrultusunda ilerleyen bir yapısal dönüşüm sürecine girmiş bir ekonomi görünümü içerisinde değildir. Türkiye’nin ihracat yapısında 2000’li yıllarda gösterdiği dönüşüm temel olarak düşük teknolojiden orta teknoloji ürünlere geçişi içermektedir ki bu dönüşümü düzenli ve uygulamaya konmuş sanayi politikalarının bir sonucu olarak nitelendirmek mümkün görünmemektedir. Bu durum daha çok dünya ekonomilerinin ve özellikle bağlı bulunduğumuz AB coğrafyasının üretim ağlarındaki dönüşümün bir sonucu olarak değerlendirmek gerekir.²⁷ Benzer bir tespit son dönemde sıklıkla bir başarı olarak vurgulanan ihracatın Orta Doğu ve Kuzey Afrika coğrafyalarına yayılması için de söz konusu olabilir. Türkiye’nin 2000 ve 2010’lu yıllarda gerçekleştirdiği ihracat artışları üretim yapısındaki dönüşümden ziyade coğrafi avantajın bir etkisi olarak ortaya çıkmıştır (2014 ÖİK Raporu, s. 17). Türkiye ekonomisi için ihracatın özellikle 2008-9 küresel krizinin etkisi ile daralan geleneksel pazarının (AB) yanında diğer coğrafyalara yayılması görece hızlı büyüyen bu pazarlara ihracat için uygun bir coğrafi konum ve görece düşük gelirli bu pazarlara uygun ürün deseni üretiminin (düşük ve orta teknoloji) bir sonucudur. Yukarıdaki değerlendirmelerin bir kısmı gerek 2014 ÖİK Raporu’nda gerekse daha örtük bir biçimde 2010 SSB’nde yer almaktadır (s. 33-34, s. 38). Ancak küresel kriz koşulları içerisinde daralan geleneksel pazarlar karşısında ülkenin içinde bulunduğu coğrafyanın hızlı bir yeniden yapılanma sürecinde yeni pazar olanakları sunmasının bir sonucu olan ve Türkiye sanayiinin/sanayicisinin bir başarısı olarak sunulan bu coğrafi çeşitlenmenin, ortaya konan hedefler ile uyumu sorgulanmış değildir. Bununla birlikte AB pazarının talep kompozisyonunun sanayinin üretim süreçlerine ve dönüşümüne etkisine karşılık yeni pazarların olası etkisi de çoğunlukla analiz dışında kalmıştır.

Coğrafi çeşitlenmenin sektörel boyut için geçerli olmaması hedefler ile uyumlu bir yapının sanayinin kendi patikasında ilerlemesi sonucu gerçekleştirilebileceğine dair kuşku yaratmaktadır. Türkiye’nin toplam ihracatında önemli bir paya sahip coğrafyalarda ciddi bir talep artışı yaşanmamaktadır ve yakın gelecekte yaşanması öngörülmemektedir. Bununla

27 Belirli sektörlerdeki küresel üretim ağlarındaki dönüşüm ve bunların Türkiye sanayiine etkisi için bakınız Taymaz, Voyvoda ve Yılmaz (2011) ve Taymaz ve Voyvoda (2012).

birlikte Türkiye sanayi yapısı da hızlı yükselen sektörlere doğru bir dönüşüm de sergilememektedir. Türkiye'nin 2000 ve 2010'lu yıllarda uluslararası ekonomi içerisinde uzmanlaştığı sektörler genel olarak büyüme hızları düşük sektörlerdir. Bunun yanında Türkiye'nin daha rekabetçi i- olduğu sektörler görece fiyatların düşük olduğu sektörlerdir (2014 ÖİK Raporu, s. 20; detaylı bir analiz için bakınız: Taymaz, Voyvoda ve Yılmaz (2011)).

Tüm bu tespitler genel olarak, imalat sanayiinde yaşanan ve aktif sanayi politikaları ile ilişkilendirilemeyen ve daha ziyade ihracat vurgusu üzerinden değerlendirilen 2000-10'lu yıllar dönüşümüne işaret etmektedir. Bu dönüşümün küresel yapıdaki değişim, makroekonomik süreçler ve makroekonomik politikalar ile bağlantısı ve bu bağlantılardan nasıl etkilendiği sanayi politikası metinlerinde zaman zaman yer almış olsa da politika önerileri düzleminde, her iki metne de sirayet etmiş genel tavrı bir "pasif uyum" tavrı olarak değerlendirilmektedir. Örneğin 2010 SSB'de imalat sanayiindeki üretim ile ara mal ithalatı arasındaki ilişkiye değinilmekte, sanayide orta teknoloji sektörlerine doğru bir kayış olsa da bu sektörler/ürün gruplarında Türkiye'de yapılan üretimin ara girdiye bağımlılığı vurgulanmaktadır. Dahası bu yapının ortaya çıkışında etkili olduğu tartışılan diğer faktörlerin yanında (uluslararası piyasalarda emtia fiyatlarındaki artışın etkisi, ihracatın sektörel kompozisyon undaki değişim) dönem boyunca reel kurun sürekli değeri de ele alınmaktadır. Bununla birlikte sanayi politikası vurgusu "atılacak mikro reform olarak nitelendirilebilecek adımlarının yanında makroekonomik düzlemde imalat sanayiinin dönüşümünü gözetken bir yaklaşım" önerilmekte, bu yaklaşım önerisi ise kamu maliye politikasının risk primlerini ve sermaye maliyetlerini asgariye indiren bir çizgide kalması, makroekonomik politikaların fiyat istikrarını gözetmesi gibi araçlar ile şekillendirilmektedir.

Benzer bir "pasif uyum" tavrı, özellikle Türkiye ekonomisi için temel büyüme dinamiği, makroekonomik hedefler, büyüme politikaları ve sanayi politikalarının uyumu sorunları açısından son derece kritik inşaat sektörünün ele alınışında da göze çarpmaktadır.²⁸ 2010 SSB bu konudaki tartışmalara değinmezken 2014 ÖİK Raporu kentsel dönüşüm ve bağlı süreçlerin imalat sanayiinde dönüşüm açısından oluşturduğu engellere dikkat çekmektedir. Buna göre kaynakların inşaat sektörüne yönelmesinin imalat sanayii üzerine dışlayıcı bir etki yapması gibi bir dizi risk oluşturduğu tespit edilmekte,²⁹ buna karşılık "pasif uyum" yaklaşımı altında bu riskin fırsata çevrilebileceği vurgulanmaktadır. Bu fırsat ise temel olarak kentsel dönüşümde belirli standartların benimsenip akıllı bina ve sinyalizasyon sistemleri, konsept

28 İnşaat sektörü, kentsel dönüşüm ve iktisadi büyüme konusundaki tartışmalar için bakınız: Kolsuz ve Yeldan (2014).

29 İmalat sanayiinin inşaat sektöründen daha yüksek verimlilik düzeyine sahip olduğu vurgusu ile birlikte (s.4).

araçlar ve yaylı sistemler gibi ekonominin önemli sektörleri ile bağlantılı olabilecek yeni teknolojik ürünlerin geliştirilmesi çabasında görülmektedir. Uzun dönem büyüme performansına olumsuz etki edebilecek (üstelik inşaat sektörü üzerinden oluşturulan makroekonomik politikalar ile beslenen) bu mevcut durum karşısında sanayi politikası belgesinin benimsediği tutum, bir uyum politikası önerisidir.

2014 ÖİK Raporu, büyük sanayi gruplarının yatırım kararlarının son dönemde sanayi-dışı sektörlerle kayması sorununu da Türkiye sanayisi için ortaya konan hedefler açısından kaygı verici olarak değerlendirmektedir (s. 15). 2007 sonrası dönemde Türkiye'nin en büyük 1000 sanayi kuruluşu imalat sanayii yerine imalat-dışı alanlara (hizmet ve enerji gibi) yatırım yapmayı tercih etmektedir. Rapor, bu eğilimin “sanayisizleşme” olarak yorumlamak için henüz erken olduğu değerlendirilmesi yapmakta ancak eğilimin devam etmesinin imalat sanayiindeki dönüşümü olumsuz etkileyeceği vurgulamaktadır. Benzer şekilde sanayi-dışı faaliyetlerin getirisinin sanayi faaliyetlerinin getirisinde düşük olduğu bulgusu da raporda yer almaktadır (s.15). Bu tespitler, bir yandan Türkiye ekonomisi için öngörülen hedefler ile var olan yapı arasında derin kırılmalara işaret etmekte, bir yandan da sanayi politikalarının temel olarak büyüme politikaları ve makroekonomik politikalar ile etkileşim içerisinde tekrar düşünülmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

2014 ÖİK Raporu'ndaki 2000'li yılların başındaki sanayi politikası metinlerinden (ve hatta 1980'lerden bu yana var olan genel eğilimden) farklı olarak 2023 hedeflerine ulaşabilmek ve sanayideki dönüşümü sağlayabilmek için kamunun rolünün daha kritik hale gelmiş olması vurgusu önemlidir.³⁰ Raporda dünya ekonomilerinin ağırlık merkezinin giderek kaydığı ve teknolojik gelişmeler ile birlikte üretim biçimlerinin sürekli değiştiği tespiti altında kamunun elindeki farklı politika araçlarının daha etkin bir biçimde hedeflere yönelik olarak kullanılmasının gerekliliği vurgulanmakta, bu vurgu doğrultusunda imalat sanayiindeki dönüşümün kamu tarafından nasıl yönlendirilebileceğinin araçları tartışılmaktadır.³¹ Raporda da belirtildiği gibi 2010 yılı itibarıyla üzerinde durulan politika önerilerinin önemli bir kısmı uzmanlarca dile getirilmiş, tartışılmış önerilerdir ancak politika gündeminde öncelik kazanmamışlardır.

30 2008-9 küresel krizin ardından dünya ekonomileri için sanayi politikalarının gerekliliği ve kamunun rolünün önemini yeniden tartışmaya açılmış olmasının bir yansıması olarak kabul edilebilir, Wade (2010).

31 Raporda bu araçlar, sanayi politikası araçları, sanayi politikasının yeni temaları, yatay alanlar ve alt sektörlerde dönüşüm başlıkları altında toplanmıştır.

5. Sonuçlar

Genel bir değerlendirme altında, 2010'ların başında Türkiye sanayi politikası metinlerinde yer aldığı hali ile, Türkiye sanayisinin yapısal sorunları çerçevesinde değinilen alanlar, yapılan tespitler aslen 2001-sonrası dönemde imalat sanayiinin dönüşümünün ve problemlerinin bağlı olduğu makroekonomik çerçeve tarafından nasıl şekillendirildiğinin de tanımlamasını yapmaktadır. Böylece sanayide yaşanan dönüşümün gerek küresel ekonominin geçirdiği süreçler gerekse Türkiye ekonomisinin büyüme ve makroekonomik süreçleri ile nasıl şekillendirildiğinin de altını çizmektedir. Politika metinlerinde imalat sanayiinin sorunlarına değinilirken Türkiye ekonomisi için makroekonomik politikalar alanında sıklıkla vurgulanan “ithalata bağımlılık”, “sanayisizleşme”, “ileri-geri bağların kopması”³² gibi tespitler ile uyumlu bir resim ortaya konmaktadır. Ancak orta-uzun dönem hedeflerin ve bu hedefler doğrultusunda tasarlanan politika alanlarının, sanayinin mevcut sorunları, ekonominin küresel üretim ağları ile eklemlenme biçimleri ve bu eklemlenme biçimlerinin ekonominin içinde bulunduğu benzer ülke gruplarına göre nasıl farklılıklar gösterdiği, hangi noktalarda avantajlı hangilerinde dezavantajlı olduğu ve genel büyüme ve makroekonomik politika çerçevesine nasıl bir uyum göstereceği soru/sorun alanları çoğunlukla cevapsız kalmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye sanayi politikalarının 2010'lu yıllarda şekillenmesinin, hedefler açısından olmasa da tasarlanan politikalar açısından bir “yapısal ve makroekonomik koşullara pasif uyum ve eklemlenme” süreci olarak ortaya çıktığı söylenebilir.

Bu noktada belki de “gecikmiş bir takip eden” olarak, 2008-9 küresel krizi sonrasında aktif bir şekilde yeniden tartışılmaya başlanmış “sanayi politikaları”na hangi teorik çerçeveden bakmak istediğimizi³³ belirlemek, “hangi hedef doğrultusunda, ne amaçla sanayi politikası” ve “hangi koşullar altında” soruları ile birlikte ekonominin tümünü ele alan bir çerçeve altında tutarlı bir şekilde sormaya başlamak önemlidir.³⁴

Türkiye ekonomisinin son 50 yıldaki gelişimi incelendiğinde, Türkiye'nin “iyi bir izleyici” olduğu, gelişmiş ülkelerle arasındaki farkı kapatamadığı, ama bu farkın da daha fazla açılmamasını sağladığı görülmektedir. Türkiye, Kore gibi ülkelerle 1960'larda hemen hemen aynı konumda olmasına karşın, dünya ekonomisi içindeki konumunu dönüştürememiştir. Ve bu nedenle bu ülkelerin gösterdiği büyüme başarısını gösterememiştir. Bu görece başarısızlığın en önemli nedenlerinden birisi, Türkiye'nin dünya ekonomisinde konumunu

32 Bakınız Yükseler ve Türkan (2008), Saygılı vd. (2010, 2014), Yalçın vd. (2012).

33 Örneğin piyasa sistemi aksaklıklarını, koordinasyon ve enformasyon dışsallıklarını düzeltici bir çerçeve (Rodrik, 2004; 2007) ya da neyin sanayi politikası olup olmayacağı tartışmaları ile şekillenmiş kalkınmacı perspektif (Chang, 2010; Wade, 2010).

34 Bu noktada örneğin şimdiye dek çeşitli dönemlerde sanayi politikası metinlerinde vurgulandığı hali ile farklı hedefler doğrultusunda uygulanmaya konmuş yatırım teşvik programlarının sonuçlarının değerlendirilmesi bir başlangıç noktası olarak düşünülebilir.

değiştirmeye yönelik politikaları uygulama iradesi gösterememesi ve sürekli olarak yapısal ve makroekonomik koşullara pasif uyum ve eklemlenmeyi tercih etmesidir. 2002-sonrası dönem de bu açıdan önceki dönemlerden farklı olmamıştır. Türkiye, ulusal ve uluslararası konjonktür elverişli olmasına karşın, bu dönemde izlediği pasif, reaktif politikalar nedeniyle gelişmiş sınai yapısında bir dönüşüm sağlayamamış, hatta aksine, uzun dönemli gelişmesinde lokomotif rolü oynayabilecek sınai yapısının giderek zayıflamasına yol açmıştır.

Son olarak, sanayi politikalarının tek başına istenilen kapsayıcı (inclusive), uzun dönemli ve hızlı bir büyüme için yeterli olmayacağı vurgulanmalıdır. Sanayi politikalarının çok önemli bir rol oynamasına karşın, uzun dönemde büyüme birbiri ile uyumlu bir politika demetinin uygulanması ile gerçekleştirilebilir. Bu kapsamda işgücü maliyetini baskı altında tutan değil, aksine insan sermayesi birikimini teşvik eden emek piyasası politikaları ile gelir dağılımında hakkaniyeti sağlayan ve üretken yatırımları cezalandırmayan vergi politikaları ön plana çıkmaktadır. Türkiye iktisadi politikalarında ve kurumsal yapısında bu yönde bir dönüşümü gerçekleştirdiğinde son 50-60 yıllık dönemde gözlenen ortalama büyüme performansının üzerine çıkabilecektir.

Kaynaklar

Boratav, K., E. Yeldan ve A. H. Köse (2000). *Globalization, Distribution and Social Policy: Turkey: 1980-1998*, CEPA and The New School for Social Research, Working Paper Series, No 20.

Celasun, M. (1994). "Trade and Industrialization in Turkey: Initial Conditions, Policy and Performance in 1980s", G.K. Helleiner, G.K. (der.). *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, New York: Routledge.

Chang, H.J. (2010). "Industrial Policy: Can We Go beyond an Unproductive Confrontation", *Annual World Bank Conference on Development Economics 2010, Global: Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*, Washington, D.C.: World Bank, 83-109.

Doğruel, S. ve F. Doğruel (2008). *Türkiye Sanayiine Sektörel Bakış*. İstanbul: TÜSİAD.

İzmen Ü. (2009). "Türkiye için Sanayi Politikası Arayışları", *İktisat İşletme ve Finans*, 24 (279), 9-35. <http://dx.doi.org/10.3848/iif.2009.279.1083>

Kepenek, Y. ve N. Yentürk (1996). *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Yay. İstanbul.

Kolsuz, G. ve E. Yeldan (2014). "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde Büyümenin Kaynaklarına Ayrıştırılması", *Çalışma ve Toplum*, 2014(1).

Köse, A. ve E. Yeldan (1998). "Dışa Açılma Sürecinde Türkiye Ekonomisinin Dinamikleri: 1980-1997" *Toplum ve Bilim*, Yaz, 45-67.

Küçükkiremitçi, O. (2011). "Türkiye Sanayi Strateji Belgesi Temelinde İmalat Sanayisinin Yapısal Analizi", *Memleket, Siyaset, Yönetim*, 2011/5, 53-94.

Pamuk, Ş. (2008) "Economic Change in Twentieth Century Turkey: Is the Glass More than Half Full?" R. Kasaba (der.), *Cambridge History of Modern Turkey*, 4, Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CHOL9780521620963.011>

Pamukçu, T. ve P. De Boer (1999). "Technological Change and Industrialization: An Application of Structural Decomposition Analysis to Turkish Economy, 1968-1990", *Ekonomik Yaklaşım*, 10(32), 5-30. <http://dx.doi.org/10.5455/ey.10302>

Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-first Century*, CEPR Discussion Paper No. 4767.

Rodrik, D. (2005). "Notes on Trade and Industrialization Policy, in Turkey and Elsewhere", *METU Studies in Development*, 32, 259-274.

Rodrik, D. (2007). *Normalizing Industrial Policy*, Commission on Growth and Development Working Paper No 3, Washington, D.C.: World Bank.

Saygılı, Ş., C. Cihan, C. Yalçın ve T. Hamisci (2014), "Türkiye İmalat Sanayinde İthal Girdi Kullanımındaki Artışın Kaynakları", *İktisat İşletme ve Finans*, 29 (342), 9-44. <http://dx.doi.org/10.3848/iif.2014.342.4042>

Saygılı, Ş., C. Cihan, C. Yalçın ve T. Hamisci (2010). *Türkiye İmalat Sanayisinin İthalat Yapısı*, TCMB Çalışma Tebliği No 10/02, Ankara: TCMB.

Öniş, Z. ve F. Şenses (2007). "Global Dynamics, Domestic Coalitions and a Reactive State: Major Policy Shifts in the Post-War Turkish Economic Development," *METU Studies in Development* 34(2), 251-286. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1019997>

Şenses, F. (1996). "Structural Adjustment Policies and Employment in Turkey", *New Perspectives on Turkey*, Güz (14), 65-93.

Şenses F. ve E. Taymaz (2003). "Unutulan Bir Toplumsal Amaç: Sanayileşme Ne Oluyor? Ne Olmalı?", A.H. Köse, F. Şenses ve E. Yeldan (der.), *İktisadi Kalkınma Kriz ve İstikrar*, İstanbul: İletişim, 429-461

Taymaz, E., ve E. Voyvoda (2012). "Marching to the Beat of a Late Drummer: Turkey's Experience of Neoliberal Industrialization since 1980". *New Perspectives on Turkey*, 47, 71-101.

Taymaz, E., E. Voyvoda, ve K. Yılmaz. (2011). *Uluslararası Üretim Zincirlerinde Dönüşüm ve Türkiye'nin Konumu*. İstanbul: TÜSİAD-EAF.

Taymaz, E. ve K. Yılmaz. (2008). *Integration with the Global Economy: The Case of Turkish Automobile and Consumer Electronics Industries*, Commission on Growth and Development Working Paper No 37, Washington, DC: World Bank.

Taymaz E., E. Voyvoda ve K. Yılmaz (2008). *Türkiye İmalat Sanayiinde Yapısal Dönüşüm ve Teknolojik Değişme Dinamikleri*, Middle East Technical University, ERC Working Paper, No 08/04.

Türel, O. (1981), “1970’li Yıllarda Mühendislik Sanayilerindeki Kamu Yatırımları: Gözlem ve Değerlendirmeler”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayı, 575-612.

Türel, O. (2008), “Türkiye’de Sanayi Politikalarının Dünü ve Bugünü”, TMMOB Makina Mühendisleri Odası 2007 Sanayi Kongresi, Ankara.

Voyvoda, E. ve E. Yeldan (2001). “Patterns of Productivity Growth and the Wage Cycle in Turkish Manufacturing”, *International Review of Applied Economics* 15, 375-396. <http://dx.doi.org/10.1080/02692170110081921>

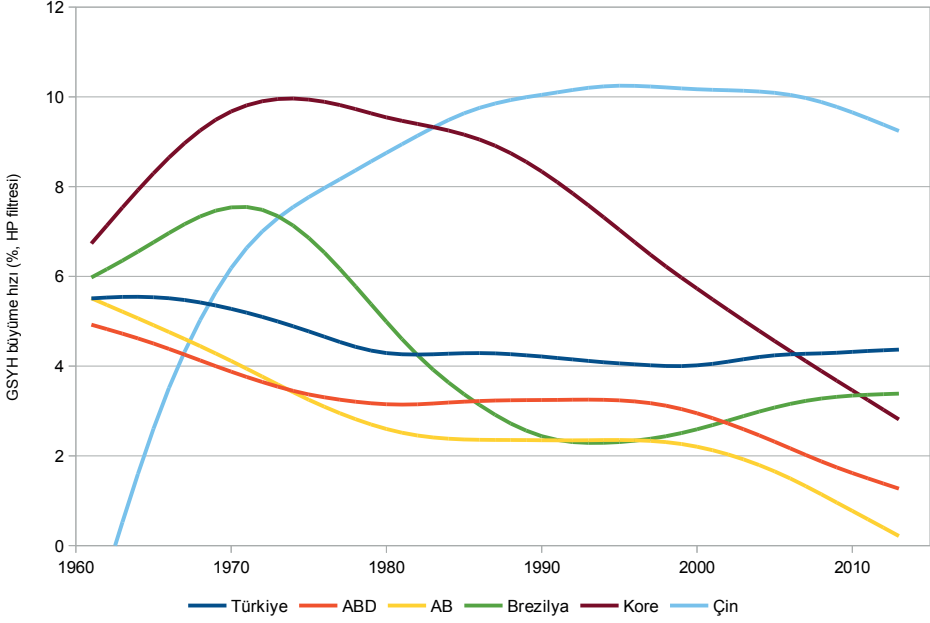
Yalçın, C., Ş. Saygılı, C. Cihan, T.H. Brand (2012), “Türkiyelimalat Sanayiinde İthal Girdi Kullanımı”, *İktisat İşletme ve Finans*, 27 (321), 9-38. <http://dx.doi.org/10.3848/iif.2012.321.3544>

Yeldan, E. (2001). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim, Büyüme*, İstanbul: İletişim.

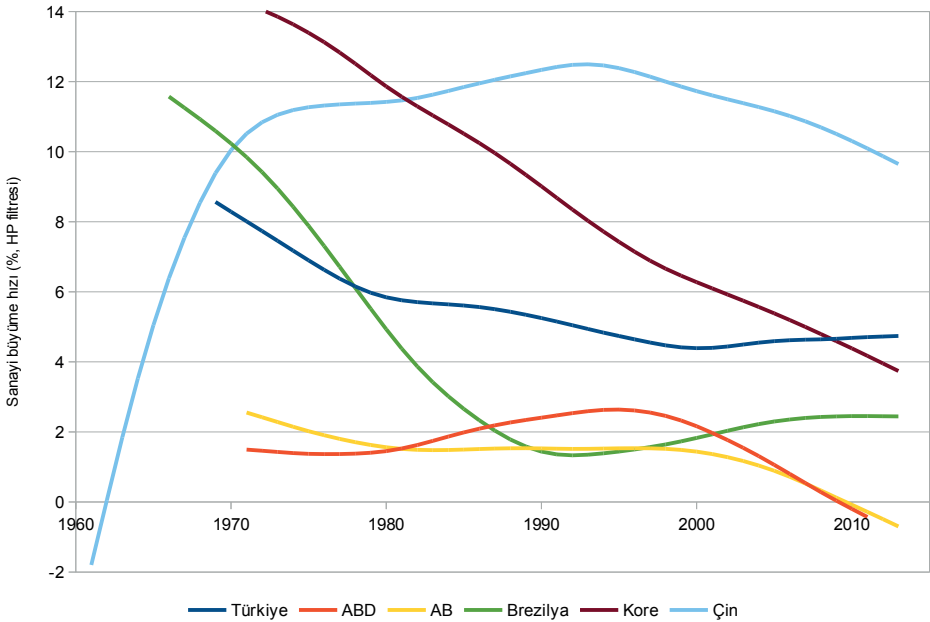
Yükseler, Z. ve E. Türkan. (2008). *Türkiye'nin Üretim ve Dış Ticaret Yapısında Dönüşüm: Küresel Yönelimler ve Yansımalar*. İstanbul: TÜSİAD.

Wade, R. (2010). After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries, *Global Policy*, 1(2), 150-161. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00036.x>

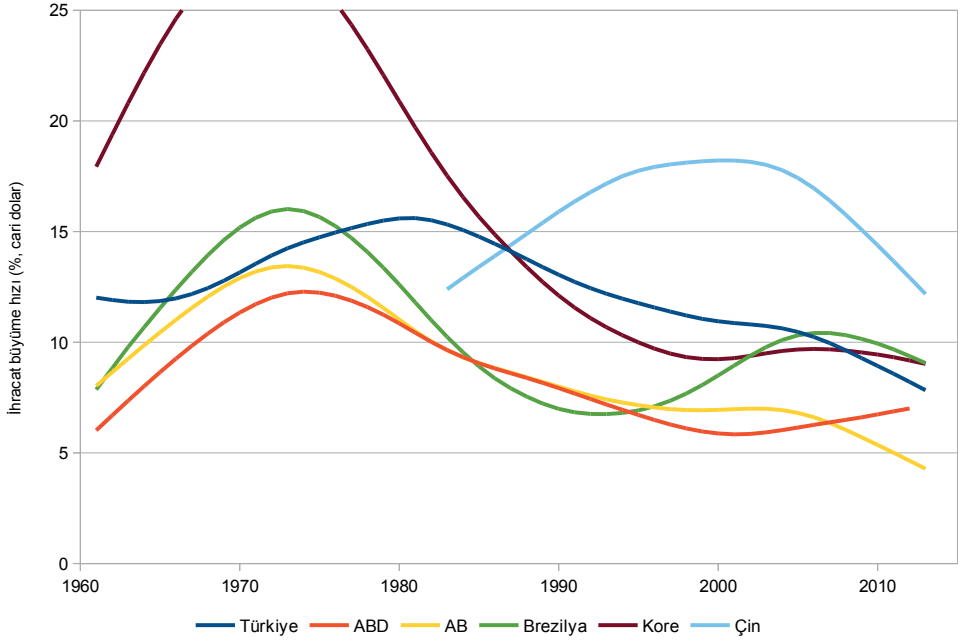
Şekil 1. GSYH büyüme hızları, seçilmiş ülkeler, 1960-2013
(HP filtresi, $\lambda = 800$)



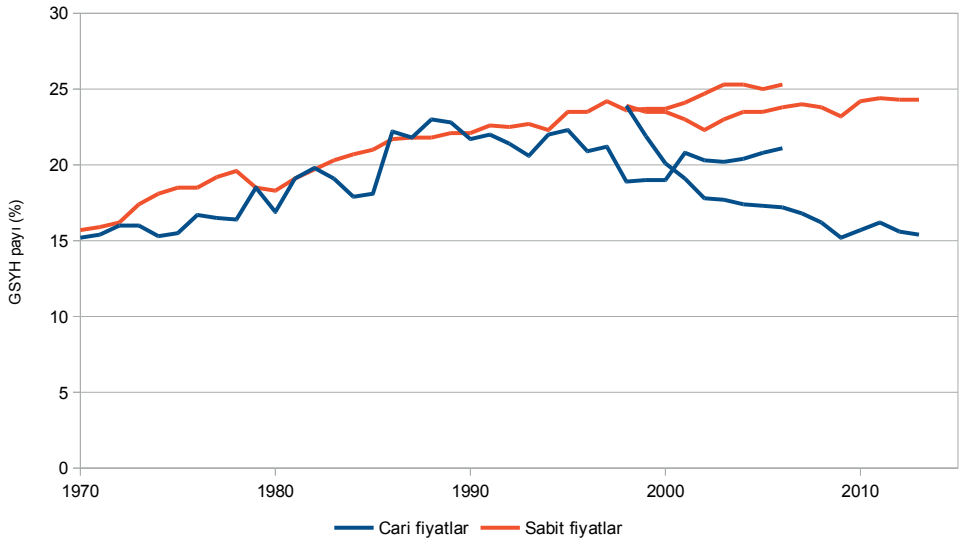
Şekil 2. Sınai katma değer büyüme hızları, seçilmiş ülkeler, 1960-2013
(HP filtresi, $\lambda = 800$)



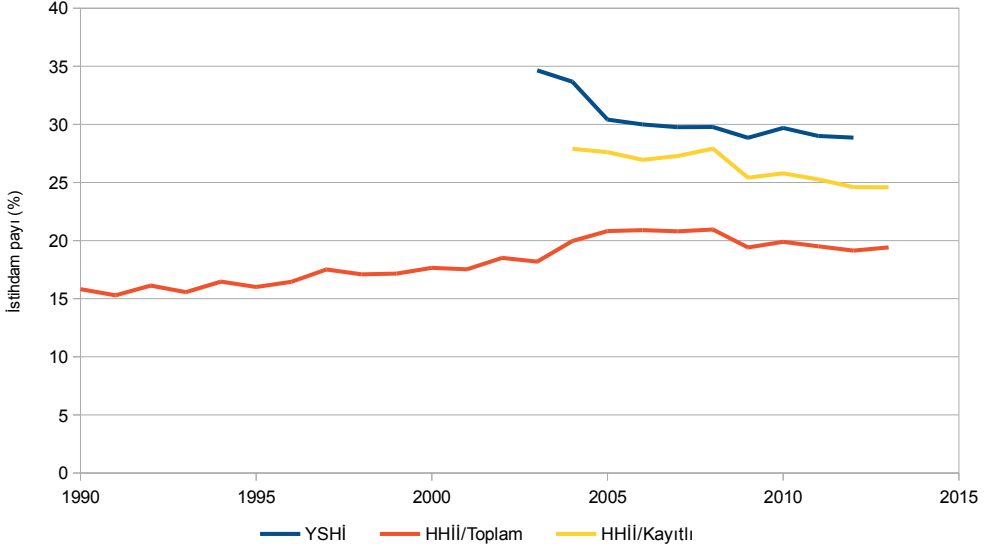
Şekil 3. İhracat büyüme hızları, seçilmiş ülkeler, 1960-2013
(HP filtresi, $\lambda = 800$)



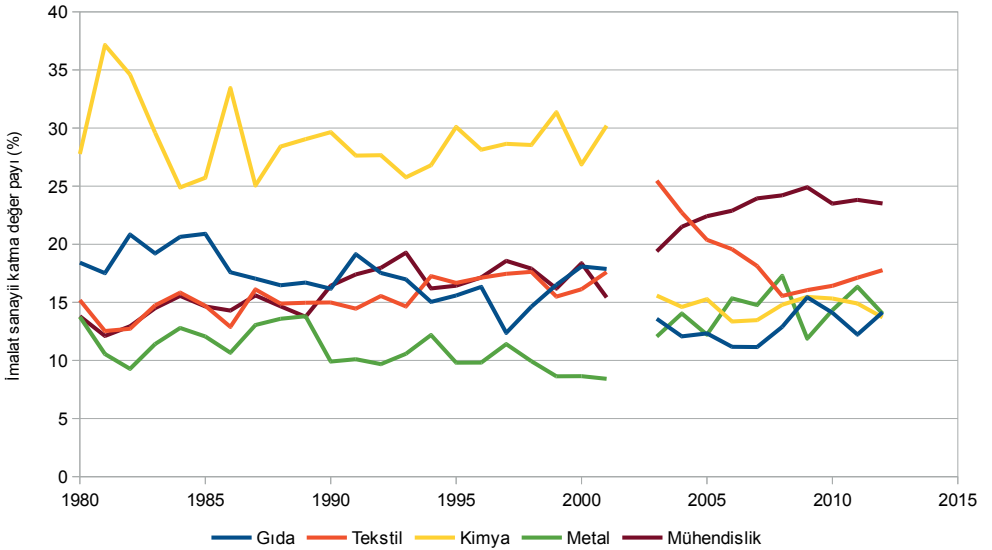
Şekil 4. GSYH içinde sınai üretimin payı, 1970-2013



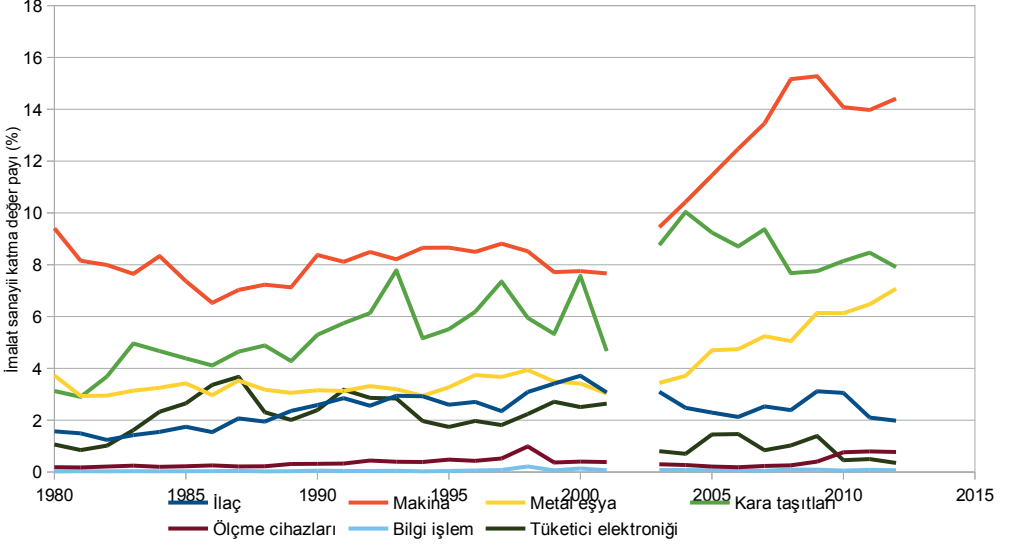
Şekil 5. Toplam istihdam içinde sınai istihdamın payı, 1990-2013



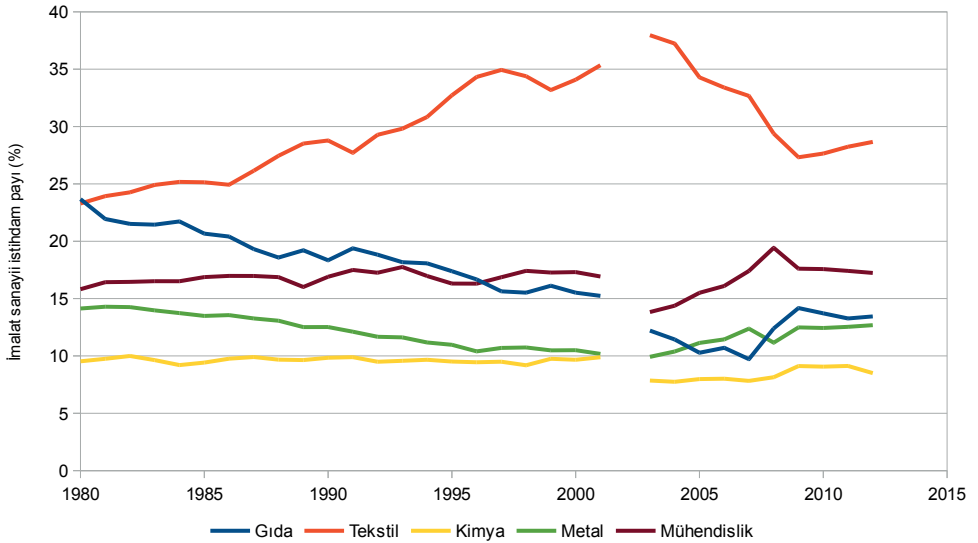
Şekil 6. İmalat sanayii katma değerinin dağılımı, 1980-2012



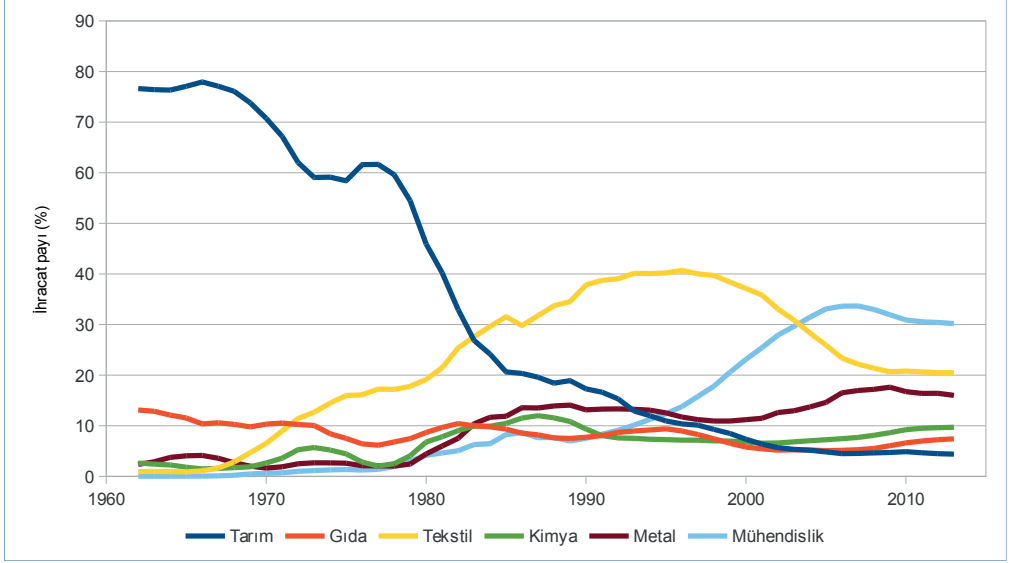
Şekil 7. İmalat sanayii katma değerinin dağılımı, seçilmiş alt-sektörler, 1980-2012



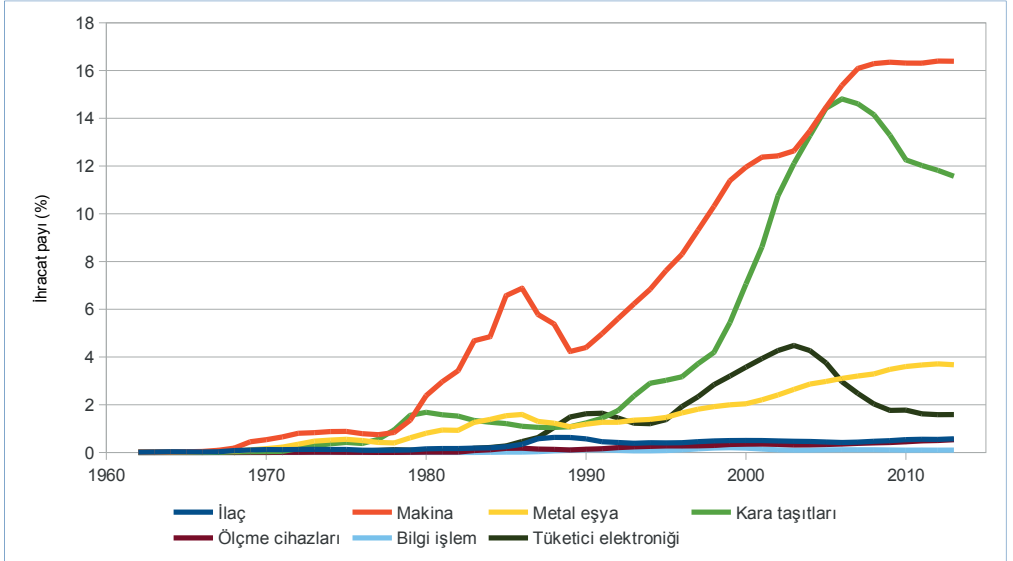
Şekil 8. İmalat sanayii istihdamının dağılımı, 1980-2012



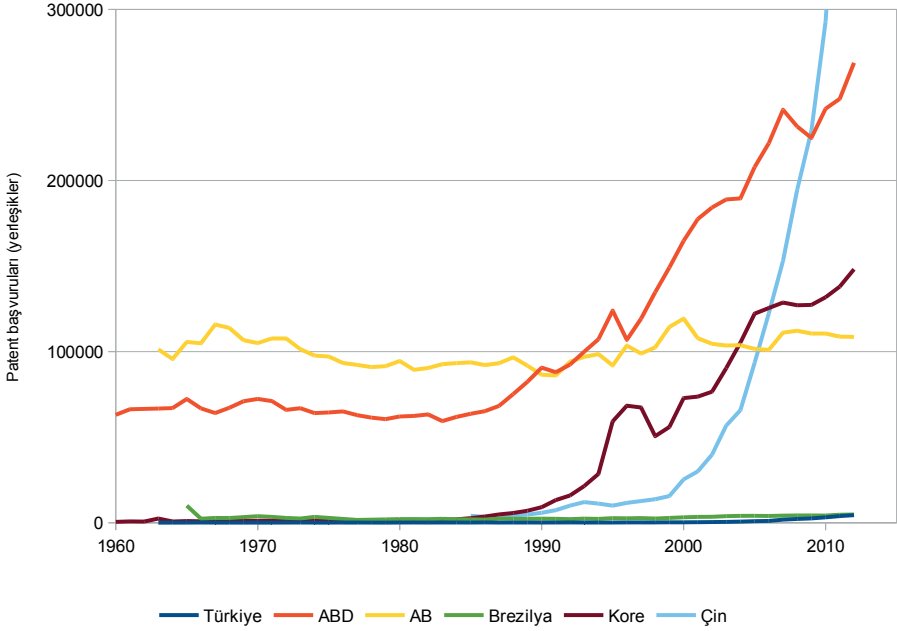
Şekil 9. Dış ticaretin yapısı, 1962-2013



Şekil 10. Dış ticaretin yapısı, seçilmiş ürünler, 1962-2013



Şekil 11. Yerleşiklerin patent başvuruları, seçilmiş ülkeler, 1960-2012



TARTIŞMA : KAMİL YILMAZ Koç Üniversitesi

“2023’e Doğru Sanayi, Yapısal Dönüşüm ve Sanayi Politikaları” Üzerine Kısa Bir Değerlendirme

Türkiye’de imalat sanayii ve sanayi politikası üzerine konunun önde gelen iki uzmanı tarafından kaleme alınmış bir makalenin İİF’nin 30. Yıl özel sayısında yayınlanacak olması çok isabetli bir karar. Erol Taymaz ve Ebru Voyvoda, yakın dönem Türkiye’sinin sanayi ve reel sektör performansı konusunda akademisyenler, politika yapıcılar ve uygulayıcılar kadar öğrencilerin de çok yararlanacağı kapsamlı bir çalışmaya imza atmışlar. Bunu yaparken, uzun uzun değerlendirmelere girişmeden konunun özüne odaklanmış grafiklerle okuyucuyu bilgilendirmeyi tercih etmişler. Bu bakış açısıyla, yazarları ve dergi yönetimini kutluyorum.

Makale üç bölüm olarak tasarlanmış. İlk olarak, 1960 sonrası dönemde Türkiye ekonomisinin ve imalat sanayinin uzun dönemli büyüme performansını karşılaştırmalı bir biçimde inceliyor. İkinci bölüm ise, 1980 sonrası dönemde Türkiye imalat sanayiinde yaşanan yapısal dönüşümün belli başlı göstergeler üzerinden incelemesine ayrılmış. Geçmişe yönelik kapsamlı değerlendirme

içeren bu iki bölümün ardından yazarlar, 2000’li yıllarda hazırlanan sanayi politikası/stratejisi metinlerindeki dikkatli bir okumaya tabi tutmakta, ve bu politika metinlerinin uygulamada ne kadar gerçekleştirildiği konusunda bir değerlendirme sunmaktalar.

Türkiye ekonomisinin son 50 yıldaki performansının karşılaştırmalı bir analize tabi tutulduğu ilk bölümde, Türkiye ekonomisinin, sanayisinin ve ihracatının büyüme performansının ortalamadan farklı olmadığı gösterilmektedir. 1970-1990 arasında artmış bulunan sanayi üretiminin GSYH’deki payının, 1990’lı yıllardaki duraksamasının ardından, 2000’li yılların başından itibaren görece fiyatlardaki düşüşün bir sonucu olarak düştüğü ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, sanayinin istihdamdaki payının 2001 krizi sonrası düşmesi, Gümrük Birliği ve Çin’in dünya ticaretinde aktif olarak rekabete dahil olmasının ardından sanayi işletmelerinin rekabet güçlerini artırmak için emek verimliliğini artırma çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

1980 sonrasında Türkiye imalat sanayiinde yapısal dönüşüm ve teknolojik gelişme dinamiklerinin incelendiği ikinci bölümde, 1980-2001 arasında İmalat Sanayi İşyeri Anketleri ile toplanan verilerin yanı sıra 2003 sonrasında Yıllık Sanayi ve Hizmet İstatistiklerinden elde edilen verilerin sektörel olarak toplulaştırılmış sonuçları değerlendirilmektedir. Bu bölümde sunulan analizden ortaya çıkan en önemli sonuç, Türkiye imalat sanayiinde 2000’li yıllarda gerçekleşen yapısal dönüşümün, tekstil gibi düşük teknoloji kullanan, emek-yoğun sektörlerden elektronik sektörü gibi ileri teknoloji kullanan, bilgi-yoğun sektörlerle doğru değil de, makine ve metal eşya sanayi gibi orta teknoloji ve katma değer düzeyine sahip mühendislik sanayilerine doğru gerçekleştiğidir. Ancak, açıklanmış karşılaştırmalı üstünlükler bazında rekabet gücünün göstergesi olarak ele alınabilecek net ihracat verilerinin negatif olduğundan kate aldığımız zaman, üretim ve istihdam rakamlarında gözlemlediğimiz sanayideki yapısal dönüşümün çok da güçlü olmadığı ortaya çıkmaktadır. Emek-yoğun tekstil sektörü ile tarıma dayalı gıda sektörü, halen net ihracat fazlası veren belli başlı sektörler olmaya devam etmektedir.

Taymaz-Voyvoda makalesini bu konuda bugüne kadar yazılmış diğer çalışmalardan ayıran bir diğer özelliği de, 2000’li yıllardaki resmi sanayi politikası ve stratejisi metinlerinin incelenmesi, ve sanayi politikası uygulamalarıyla birlikte değerlendirilmesidir. Bu değerlendirmeden elde edilen sonuca göre, son 14 yıllık dönemde bütünlüklü, kapsayıcı ve aktif bir şekilde uygulamaya konmuş bir sanayi politikasından ya da stratejisinden bahsetmek mümkün değildir. Yazarların değerlendirmelerinden, 2001 sonrası dönemde sanayi politikaları konusunda 2000 öncesinden farklı ve kapsamlı bir girişimde bulunulmadığı ortaya çıkmaktadır. Bir adım öteye giderek iddia edersek, ekonomide tıkanıklık baş göstermeden, büyüme hızı düşmeden çok

daha önce,uzun erimli politikaların tasarlanması ve uygulanması konusunda siyasi iradenin oluşmadığı da ortaya çıkmaktadır.

Makale hakkında bir iki küçük yorumum olabilir. Onları da kısaca özetlemeye çalışacağım. Her ne kadar yazarlar giriş bölümünde, 2000 sonrası dönem için sanayi sektörü dinamiklerinin gerektirdiği sanayi politikalarının karşısında var olan sanayi politikalarının bir tartışmasını sunmakta olduklarını iddia etseler de aslında tartışılanlar kalkınma planlarına katkı olarak hazırlanan özel ihtisas komisyonu raporlarıdır. Bu raporlar daha sonra hükümetin sanayi politikasına yön vermesi beklenir ancak uygulamada ne kadar hayata geçirildiği ayrı bir çalışma konusudur.

Taymaz ve Voyvoda, imalat sanayi üzerine çok kapsamlı bir durum değerlendirmesi yaparken,yer darlığı nedeniyle geleceğe yönelik,sanayi politikasına yön gösterici öneriler yapmaktan kaçınmışlar. Bu açıdan bakıldığında, bu kapsamlı çalışmanın ardından, önümüzdeki dönemde sanayi politikasının nasıl olması konusunda bir tartışmanın başlatılması çok faydalı olacaktır. Ancak bu tartışmaların odak noktasının genişletilerek sanayi politikasının yanı sıra yapısal dönüşümü bir bütün olarak mikro ekonomik yapısal reformlar paketi olması gerekmektedir.

Bu çalışmayı tamamlayıcı bir diğer çalışma önerim de, 2001 sonrası dönemde özellikle sektörelve bölgesel tercihleri yansıtacak şekilde uygulanan yatırım teşvik programlarının sonuçlarının değerlendirilmesi üzerine olacaktır. Sanayi politikası metinlerinde rastlanan vurguların ne kadarının yatırım teşvikleriyle hayata geçirildiğine dair böyle bir çalışma, hem var olan hükümet politikalarını değerlendirmek hem de gelecekteki uygulamalara ışık tutmak anlamında faydalı olabilir.

Son olarak, makalenin sonuç bölümünde, Türkiye ekonomisinin sürdürülebilir yüksek büyüme hızlarına ulaşmasının sadece sanayi politikası uygulamaları ve yarım yamalak yapısal dönüşümle mümkün olamayacağını vurgulamak gerektiğini düşünüyorum. 2001 krizi sonrasında yaşanan reformlar ve yapısal dönüşüm, sürdürülebilir büyümenin önemli bir ayağının tamamlanması anlamına geliyordu. Ancak, bugün geldiğimiz noktada bırakınız eğitim, emek piyasası ve vergi gibi alanlarda zorunlu mikro kurumsal reformların hayata geçirilmesini, 2001 sonrasında gerçekleştirilen makro kurumsal reformlardan geri dönüş gerçekleştirilmektedir.

Extensive Summary

Towards 2023: Industrial Restructuring and Industrial Policy in Turkey

Erol Taymaz¹, Ebru Voyvoda
Department of Economics,
Middle East Technical University

I. Introduction

The post-1980 restructuring period of the Turkish economy spans a transformation from domestic, demand-oriented import substitution industrialization to one with export orientation and integration with global commodity and financial markets and production networks. If one divides the post-1980 experience of the Turkish economy into two, the 1980-2001 and post-2001 periods, the first phase is mainly characterized by a gradual opening up of the economy towards full integration with the world commodity and financial markets. The post-2001 era marks the second phase of restructuring of the Turkish economy and is often differentiated from the previous period in many aspects including “political stability”, “good governance”, “Central Bank independence” and “fiscal austerity”.

During the post-1980 period, the manufacturing industry has evolved as the main sector in restructuring of the economy away from domestic demand-oriented import substitution towards export orientation and integration with global production networks. Thus, in this paper we discuss the main characteristics of post-1980 industrialization, structural change and the industrial policy in the Turkish manufacturing sector, with a focus on post-2001 period. To this end, we first provide a comparative overview of the dynamics of growth, value added, productivity, employment and trade in the post-1980 period. Here, we emphasize 2001 as a point of structural break and focus on the attributes of this period from the viewpoints of industrial dynamics and industrial policy making.

Our results indicate that Turkey has managed to keep a respectable (but relatively low) rate of productivity and output (GDP) growth over the long-term. However, the industry sector, which has traditionally been the most dynamic sector of the economy with comparatively higher output and employment growth rates has lost this advantage in the post-2001 period and has experienced a decrease its output and employment shares since then. In terms of the dynamics of the industry, we observe that Turkey has controlled a structural change in industry (manufacturing sector), albeit at a slow pace, shifting from low technology industries (textile and clothing) in the 1980s, and towards medium technology sectors (machinery and automotive) since the mid-1990s. However, we mark Turkey as a “follower” country in the sense that the structure of its manufacturing output and exports has evolved towards the one that is being left behind by more developed countries. In spite of all the changes observed in the Turkish economy, its mode of articulation with the world economy has remained intact. We emphasize that such an outcome merges under the limitations induced by the non-existence of a comprehensive and active industrial policy and influential proactive state.

¹ Address for correspondence: İktisat Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 06800, Ankara. e-mail: etaymaz@metu.edu.tr

II. Method and Results

In order to be able to assess the growth and restructuring performance of the Turkish economy from a comparative perspective, we first provide an overview of the dynamics of growth, productivity, employment and trade patterns of Turkish economy along with a selected set of countries (Brazil, South Korea, China, USA and EU)² in the post-1980 period.

In terms of long run growth performance of real GDP and industrial production, we observe that Turkey's real GDP rate of growth, which was around 5.5% through 1960s has followed a slowly declining trend through 1970s and 1980s and stayed on a plateau of 4.0-4.5% since then. From a comparative perspective, one can argue that i) Turkey has displayed a relatively stable performance from the point of view of growth of real GDP and industrial production; ii) During the last 50 years, Turkish economy has grown at a rate 1 percentage points higher than the US economy, taking into account the difference between the population growth rates one can indicate that during this period there has been no convergence of the Turkish economy towards the developed economies in terms of per capita GDP; iii) During 2000s Turkey has continued to grow with rates similar to that of the previous periods which suggests that per capita rate of growth has been higher than its historical averages; iv) Although the growth rate of industrial production has historically been higher than that of the overall economy, the difference has dropped down to 0.3-0.4 percentage points during 2000s (Figures 1-3).

A major concern that is related to the last item listed above is the reduction in the share of industrial production in aggregate value added. The share of industrial production, which is considered to be one of the major indicators of industrialization/de-industrialization has started reducing in 2000s (in current prices) after displaying a steady increase from 1970s on.³ The employment share follows a similar dynamic: the manufacturing employment share has been on a decreasing trend during the post-2001 period, the decrease more pronounced if one takes the share within the non-agricultural employment. Based on these figures, one can conclude that the manufacturing sector has been losing its role as the "locomotive" sector of the economy during 2000s (Figures 4-5).

From the point of view of the dynamics of structural change, which we follow from the paths of sectoral⁴ value-added, employment and foreign trade (export, contribution to trade balance) shares, we observe the following developments: i) There has been no structural change in the manufacturing sector before 2002, during this period the textile and engineering sectors displayed slight increases in their value-added shares; ii) the automobile sector's share has been displaying an increasing trend since the end of 1990s, the metal-based production and machinery sectors are also observed to join this trend during 2000s; iii) we observe no significant increase in the value-added shares of the high-technology (such as pharmaceuticals, optical instruments etc.) sectors during this period; iv) employment patterns follow a similar path with that of the value-added, displaying reduction in the employment share of the textiles and increases in the employment shares of engineering

2 The USA and EU are selected to provide the "developed economy" benchmarks. South Korea has been one economy that has successfully achieved the structural transformation of its industry since 1960s. China, with its rapid industrialization has been one of the most cited economies in the last two decades. Finally, Brazil is included in the set for Brazilian economy resembles that of Turkey's the most in terms of the level of development and industry structure.

3 The share calculated in constant 1987 prices shows a slight increase during 2000s which, all taken into account indicates a relative reduction in the price of industry sector goods.

4 Here we have classified the manufacturing sectors considering both the significance of the sectors for the Turkish economy (food, textiles, chemicals, metal and engineering industries) and the significance of the sectors from the view point of technological advancement (engineering sectors further disaggregated into metal equip., machinery, automobiles, information technologies, consumer electronics, optical and measurement dev. and pharmaceutical industries).

sectors (automobiles and machinery); v) despite all the transformation attempts and the dynamics observed, the agricultural and textile sectors continue to be the only sectors which contribute positively to net exports.

Overall, one can suggest that Turkish industry follows a pattern of structural change, from dominance of low –technology food and agricultural products, first towards textile and clothing, and later towards medium-technology engineering (machinery and motor vehicles). Yet, apparently, the structure of manufacturing output and exports in Turkey has changed towards the type of structure fading away in more developed countries, and its mode of articulation with the world economy has remain intact.

We follow basic policy documents from policy makers (The Ministry of Industry) and from the advisory bodies to the policy makers (Industrial Policy Advisory Groups of Development Plans) of the 2000s in order to comprehend the dynamics of structural change of the Turkish manufacturing industry from the perspective the policy making environment.

If one compares the policy documents of the beginning of 2000s⁵ with the policy documents of the mid-2010s⁶, one can instantly observe the major significant commonality of these texts is their emphasis on “getting the economy on a track of high-technology production”. Documenting the current situation, the problems, the needs etc. of the industry, the policy reports emphasize the importance “increasing the competitiveness and efficiency of Turkish Industry and expediting the transformation to an industry structure which has more share in world exports, where mainly high-tech products with high added value are produced...” (Turkish Industrial Strategy Document, 2011-14, p. 13). The documents then, generally structure the vision of industrial policy towards this objective and provide a list of mostly horizontal policy alternatives (including encouraging R&D efforts, increasing the education and the quality of the labor force, setting a regulatory framework for the SMEs to engage in R&D, setting the environment for an innovative economy etc.).

Yet, such an environment of policy design often ignores the structural problems of the Industry, the constraints set by macroeconomic conditions and the dynamics of the global economy or the global production networks. In fact, as clearly visible from these documents that the designers of industrial policy making environment in Turkey are well aware of the constraints and the possible inconsistencies between the targets, objectives and the production and employment structure of the industry. However, what we generally observe in these policy documents is a “passive” position in setting the characteristics of the industrial policy making environment, often assimilated in or passively integrating with the conditions of the national and global macroeconomic environment.

III. Conclusions

Our analyses in this paper indicate that Turkish economy has managed to keep a steady increase in output and industrial production, and been able to keep a constant position relative to the developed economies. The 2000s is no exception w.r.t. such observation. The manufacturing industry, during the post-1970s period has gone through a structural change in output, employment and exports, albeit at a slow pace, from the dominance of resource-intensive sectors, to low technology industries and towards medium technology sectors. However, Turkey has been a follower country in the sense that the structure of its manufacturing output and exports has never converged towards the one in developed economies.

5 Advisory Group Report of the 8th Development Plan.

6 “Turkish Industrial Policy” by the Ministry of Industry, “Turkish Industrial Strategy Document, 2011-14” and the Advisory Group Report of the 10th Development Plan.

We believe that, in order to assess of the reasons why Turkish economy's mode of articulation with the world economy has remained intact, one has to investigate further the conditions of the industrial policy making environment.