

Dışa açık büyüme modelinde sanayi politikalarının gelişimi: Türk imalat sanayiinin yapısı ve rekabet gücü (1980-2011)

Leyla Baştav

*Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Cinnah Cad., Çankaya/Ankara
e-mail: lbastav@bddk.org.tr*

Özet

Çalışmanın amacı dışa açık büyüme rejiminin benimsendiği 1980 yılı sonrasında Türk sanayi politikalarının, özellikle imalat sanayiinin izlediği gelişim sürecinin, dış ticaret ile ihracatın yapısının incelenmesi ve bu çerçevede diğer ülkelerle karşılaştırmalar yapılarak yeni politika önerileri getirilmesidir. Neoliberal görüş karşısındaki Yapısalcılara göre piyasalarda her zaman tam rekabetçi yapı bulunmamakta, devletin müdahale ve yönlendirmesi gerekmektedir. Türkiye’de 1980 sonrası sanayi politikalarında yapısal dönüşüm gerçekleştirilememiş, emek, kaynak yoğun imalat sanayiinde bilime dayalı, farklılaştırılmış üretime geçilememiş, sanayi dışa bağımlı hale gelmiştir. Bu yapı sonucunda 2000’li yıllarda dış ticaret açığı büyümüş, cari açık sürdürülebilir büyüme karşısında sorun olarak ortaya çıkmıştır. Önümüzdeki dönemde Türkiye’de yarı sanayileşmiş yapıdan çıkılarak sağlam ve rekabet gücüne dayalı bir piyasa ekonomisi yaratmak için, planlı seçici sanayi ile özellikle yatırım politikaları izlenmeli, uygun finansman politikaları oluşturulmalı, yatırımlarda ileri teknoloji içeren bilime dayalı sektörler teşvik edilmeli, stratejik sektörler korunmalı, yatırım ve üretim süreçleri merkezi otorite tarafından eşgüdümle yönlendirilmelidir. Yeni sanayileşmiş Güneydoğu Asya ülkeleri ile batılı sanayileşmiş ülkeler de geçmişlerinde bu yöntemleri uygulamışlardır.

Anahtar kelimeler: Sanayi politikası, sanayileşme, teknoloji seçimi.

JEL kodları: O11, O12, O14, O25.

1. Giriş

Sanayide verimliliğin arttırılarak ekonomik büyümede birincil rol üstlenmesini sağlamaya dönük iki farklı temel teorik yaklaşım bulunmaktadır: neoliberal ve yapısalcı yaklaşımlar. Neoliberal yaklaşım piyasa mekanizmalarının üretim sürecinde etkin kaynak tahsisi sağlayacağını savunurken, yapısalcılar ise piyasalarda aksaklık ve

eksiklikler bulunduğu için devletin müdahale ve yönlendirmesinin gerektiğini savunmaktadır.

1980’li yıllarda adapte edilen dışa açık ihracat odaklı büyüme modeli ile birlikte 2000’li yıllara gelindiğinde Türk sanayinde halen önemli bir yapısal dönüşüm geçirilmediği, 1990’lardan itibaren Türkiye ekonomisinde seçici sanayi politikalarından vazgeçildiği, genel, küresel ekonomik konjonktüre göre değişen kısa dönemli hedeflerle yönlenen sanayi yapısının ortaya çıktığı görülmektedir. Sanayide üretim yapısı emek, kaynak yoğun sektörlerde yoğunlaşmakta; insan gücü vasıfları yükseltilerek ileri teknoloji, yüksek katma değer içeren üretim sürecine geçilemediği, araştırmaya ayrılan kaynakların yetersiz kaldığı izlenmektedir. Bütün bunların yanı sıra sanayi sektörü gittikçe ithal girdiye bağlı hale gelmiş, toplam ithalat içinde yüzde 70’lere varan aramalı ithalatı, 2000’li yıllara gelindiğinde dış dengeyi zorlayarak cari açık sorununun ağırlaşmasına yol açmıştır.

2000’li yıllardaki tabloda yatırım oranları ile tasarruf oranlarının milli gelir içindeki payında düşüşler dikkat çekmektedir. Yine sanayi ile imalat sanayinin de milli gelir içindeki payında artış yaşanmamış, oransal olarak bunlar sabit seyretmiştir. İmalat sanayi yatırımlarında ise göreceli olarak bir canlanma göze çarpmaktadır. Yine canlı seyreden dış ticaret hacmi ile ihracatın ithalatı karşılama oranı yüksek seyretmekle birlikte dönem içerisinde ticaret açığı ile cari açık aşırı boyutta büyümüştür.

Bu yapısı ile sanayi sektörü sadece fiyat avantajı ile ayakta duran, dışa bağımlı, kolayca zafiyete düşebilen bir yapı arzietmekte, istikrarlı sürdürülebilir büyümeye engel, hatta krizlere açık kırılgan bir ekonomik yapıyı doğurmaktadır.

Bu çalışmada önce sanayileşmeye dair neoliberal ve yapısal teorik yaklaşımlar ele alınmakta, daha sonra ikinci bölümde 1980 sonrası dönemlerde Türk sanayiindeki ampirik gelişmeler incelenmekte, üçüncü bölümde Türkiye ekonomisi çerçevesinde sanayi politikaları değerlendirilmekte, dördüncü bölümde sanayi politika uygulamaları başarılı olan ülke örnekleri sunulmakta, beşinci bölümde Türkiye ekonomisine dair bulgular özetlenerek politika önerilerine yer verilmektedir.

2. Teorik yaklaşımlar

Uzun dönemli yüksek büyüme sağlanmasında rekabetçi güce sahip sanayi sektörü Adam Smith’in 1776’da yayınlanan Ulusların Zenginliği çalışmasından bu yana tartışılan ve üzerinde durulan bir konu olmuştur. Klasik iktisatçıların çok eski dönemlerden günümüze kadar ulaşan çalışmalarından bu yana üzerinde durulan üretim, verimlilik, teknoloji ilişkileri modern iktisat teorisindeki yeri ve önemini korumaktadır. Neo-klasik kuramlarda uzun dönemli ekonomik büyümenin önemli ölçüde teknoloji ile beslenerek gelişen verimlilik artışına dayandığı yeralmakta, bu anlamda üretkenlik yapısı önemli ölçüde sanayi üretimine dayandırılmaktadır (Solow, 1956; Swan, 1956) . Sanayide verimliliğin

arttırılarak büyüme ve gelişmede birincil rol üstlenmesini sağlamaya dönük olarak iki farklı temel yaklaşım bulunmaktadır: neoliberal (McKinnon, 1973; Shaw, 1973) ve yapısalci (Taylor, 1990) yaklaşımlar.

Neoliberal yaklaşıma göre devletin ekonomik üretim sürecindeki rolünün azaltılması, üretim kaynaklarının özel teşebbüs tarafından işlenmesi gerektiği, böylelikle siyasi baskılar, bürokratik işlemler ve sosyal yozlaşmadan uzakta etkin kaynak tahsisi ile etkin fiyatlama gerçekleşeceği ayrıca kar elde etme güdüsü ile rekabetçi piyasa aktörlerinin teknolojik gelişme yoluyla verimli üretim yapısı tesis edeceği ifade edilmektedir (Lindbeck, 1981). Burada piyasanın arz ve talep mekanizmalarının üretim, kar ve fiyatlama sürecinde etkinlik sağlayacağı temel fikri bulunmaktadır. Devlet altyapı, güvenlik, eğitim vb. konularda etkinliğini sürdürmelidir. Böylece uluslararası ticarete her ülke kendi karşılaştırmalı üstünlüğü bulunan sektörlerde uzmanlaşacak ve küresel etkinlik sağlanacaktır (World Bank, 1993).

Yukarıda kabaca özetlenen bu görüşün karşısındaki Yapısalcılara göre piyasalarda her zaman tam rekabetçi yapı bulunmamakta, kurumsal zafiyetler görülmekte, devletin müdahale ile yönlendirmesine gerek bulunmaktadır. Buna göre sanayide ulusal önem taşıyan ve ürün vermesi uzun zaman alan sektörlerle devlet desteği gereklidir. Piyasalar büyük, birbiri ile etkileşim içinde olan kararları eşgüdüm içerisinde yürütmek konusunda yetkin değildir. Bu nedenle devlet tamamlayıcı ya da rekabet içeren (competing) yatırım kararlarını eşgüdüm içinde yürütmelidir. Sektörlerle yatırımları, dışsallıkları bütün olarak değerlendiren ve bunlara ilişkin yönlendirici politikalar oluşturan merkezi otoritenin müdahaleleri gerekli ve faydalıdır (Lustig, 1992; Taylor, 1990). Geçmişte müdahaleci politikalarda başarısız olmuş ülkeler varsa da neoliberal politikalarla ihracat ve sanayi performansında daha başarısız olmuş ülkeler de bulunmaktadır. Bu nedenle piyasalara tamamen serbesti tanımak şeklinde teslimiyetçi politikalara dönmek yerine, uygulanan politikadaki eksiklik, hatalar tespit edilerek, etkin politika uygulamaları benimsenmelidir (Chang ve Grabel, 2005).

3. 1980 Sonrası Türkiye sanayi sektöründe gelişmeler

3.1. 1980-1989 Dönemi

1980 yılında neoliberal ekonomik görüş çerçevesinde inşa edilen dışa açık büyüme ekonomik modeli çerçevesinde dış ticaret politikalarının serbestleştirilmesi ile birlikte Türkiye ekonomisinde sanayi politikalarının yeniden yapılandığı bir döneme girilmiştir. İhracata dayalı büyüme modeli uygulanan 1980-1989 arası dönemde sanayide küresel rekabet avantajı yakalamak için düşük reel ücret politikaları izlenmiş, Türk Lirası'nın değeri de düşük tutularak ihracatta görece fiyat avantajı yaratılmış, 1980 öncesi sanayi üretim tesislerinde var olan atıl kapasite kullanılarak imalat sanayi üretiminde önemli ölçüde artış sağlanmıştır. Bu dönemde yoğun kredi, mali

Tablo 1
Üretim ve Yatırıma İlişkin Göstergeler (%)

	GSYH Reel Büyüme	Sanayi/GSYH	Tasarruf/GSYH	Yatırım/GSYH
1960'lar ortalaması	-	-	-	-
1970'ler ortalaması	4,7	18,4	21,7(1)	22,2(1)
1980'ler ortalaması	4,1	23,4	19,7	20,4
1990'lar ortalaması	3,9	25,1	23,8	22,7
2000'ler ortalaması	5,1(2)	25,0(2)	16,5	19,6
	3,8(3)	20,7(3)		

Kaynak: www.dpt.gov.tr

(1) 75-79 arası dönem.

(2) 87 bazlı GSYH serisi ile 2000-2006 arası oranlar.

(3) 98 bazlı GSYH serisi ile 2000-2009 arası oranlar.

(4) (-) yeralan dönemler için veri bulunmamaktadır.

teşvik vb. uygulamaları ile sanayi üretimi ve ihracat desteklenmiş, imalat sanayi ihracatı önemli miktarda artmıştır.

1980'li yıllar boyunca sanayi üretimi önemli ölçüde artmış (Tablo 1, 2), özellikle imalat sanayiindeki artışlar bu yükselmenin motoru olmuş, tarımın milli gelir içerisindeki payı azalmış, kamu kesiminin toplam imalat sanayi içindeki katma değer payı da 1980'de yüzde 41'den 2000 yılında yüzde 20'ye gerilemiştir. Bu dönemde üretim yapısı giderek büyük ölçekli işletmelere kaymış, ihracata konu olan imalat sanayi faktör kullanımı yoğunluklarına göre incelendiğinde 1990-2005 arasında emek yoğun ve hammadde yoğun sanayilerin payı düşerken, araştırmaya dayalı sanayilerde yüzde sekiz dolayında artış ortaya çıkmıştır (Genç, Eşiyok, Karaca ve Küçükkiiremitçi, 2008). Ancak söz konusu dönem içerisinde Türk imalat sanayiinde önemli sektörler gıda ve tekstil varlığını sürdürmüş, sanayi üretiminde yapısal dönüşüm gerçekleşmemiştir.

Şenses ve Taymaz'a (2003) göre 1980'lerden başlayarak süren bir eğilim, toplam yatırımlar içerisinde imalat sanayi yatırımlarının payının 2000'li yıllara kadar giderek süren ve artan oranda gösterdiği azalmadır. Düşüş eğilimi yatırım teşviklerinde de izlenmiş, imalat sanayiine verilen teşvikler azalırken, teşvik politikalarında turizm gibi hizmet sektörlerine öncelik verilmeye başlanmıştır. Bu politikalar yatırımların sektörel paylarındaki gelişiminden de izlenmektedir (Tablo 3). Sanayi teşviklerinde ise ihracata yönelik sanayiler öne çıkmaktadır. Şenses ve Taymaz'ın bulgularının tersine 2002 ve takip eden dönemde dikkat çeken bir gelişme 1980'ler ve 1990'lar itibarıyla önemli ölçüde azalan imalat sanayi yatırımlarının toplam yatırımlar içinde payının yükselerek 2000'li yıllar için ortalama yüzde 31 düzeyine ulaşmasıdır (Tablo 2). Ancak hem sanayinin hem de imalat sanayinin GSYH içerisindeki payı 1990'lı yıllara göre

yükselme göstermemiştir. Bu oranlar 2002 ile başlayan tek parti iktidarını da kapsayan 2000-2006 arasındaki dönemde sırasıyla ortalama olarak yüzde 25 ve 20 ile sabit kalmış hatta küçük düşüşler göstermiştir.

Artan üretim hacmine paralel olarak 1980-89 döneminde Türkiye'nin toplam ticaret hacminin dünya ticareti içindeki payında önemli artışlar ortaya çıkmıştır. Geleneksel sanayilerde yoğunlaşan sanayi yapısının ihracata yansması sonucunda araştırmaya dayalı sektörlerde ihracatın çok düşük düzeylerde kaldığı, buna karşılık genel olarak emek ve hammadde kaynağı yoğun mallarda yoğunlaştığı, ihracatın Avrupa Birliği (AB) ile Orta Doğu ülkelerine yönlendirildiği izlenmektedir (Şenses ve Taymaz, 2003).

Tablo 2

İmalat Sanayi Yatırımları (%)

	İmalat San /GSYH	İmalat San Yatırımı/Yatırımlar	Sanayi Kapasite Kullanımı
1960'lar ortalaması	-	30,6(1)	-
1970'ler ortalaması	16,5	34,4	-
1980'ler ortalaması	20,2	24,2	67,2
1990'lar ortalaması	21,2	20,3	76,3
2000'ler ortalaması	20,3(2) 17,5(3)	31,0 -	77,2 -

Kaynak: www.dpt.gov.tr

(1) 1963-1969 arası dönemi kapsamaktadır.

(2) 1987 bazlı GSMH serisi ile 2000-2006 arası dönemi kapsamaktadır.

(3) 1998 bazlı GSMH serisi ile 2000-2009 arası dönemi kapsamaktadır.

(4) (-) yeralan dönemler için veri bulunmamaktadır.

Tablo 3

Sabit Sermaye Yatırımları İçinde Sektörel Paylar (%) (Cari Fiyatlar)

	İmalat Sanayi	Enerji	İnşaat	Ulaşım ve İletişim	Turizm
1960'lar Ortalaması	30,6	4,4	24,0	11,7	0,52
1970'ler Ortalaması	34,4	4,7	24,8	14,3	0,49
1980'ler Ortalaması	24,2	8,4	26,9	17,5	1,73
1990'lar Ortalaması	20,3	5,2	33,0	20,5	2,93
2000'ler Ortalaması	31,0	6,2	22,4	22,4	4,98

Kaynak: www.dpt.gov.tr

(1) 1963 sonrası kapsamaktadır.

1980’de yüzde 30’lar dolayında olan ücretlerin toplam katma değer içerisindeki payı 80’lerin sonlarında yarı yarıya azalmıştır. Bu durum zaten emek yoğun olan sanayilerdeki maliyetleri önemli ölçüde düşürmüştür. Ancak emek yoğun, kaynak yoğun sektörlerde yoğunlaşan imalat sanayi üretiminde toplam istihdam edilen kişi sayısında önemli bir artış sağlanamamış; bunda sanayinin esnek ve yenilenen bir yapıda bulunmaması ile dönem içerisinde yeni yatırımlar yapılmaması etkili olmuştur. Diğer taraftan dönem içerisinde kişi başına reel katma değer olarak ölçülen reel emek verimliliği dönem sonuna kadar sürekli artış göstermiş, üretimde kapasite kullanımı artmıştır.

3.2. 1990-2001

1980’lerde dış ticaret rejiminin libere edilmesinden sonra 1989 senesinde sermaye hareketlerinin de serbestleştirilmesini takiben Türkiye yeni bir makroekonomik çerçeve içerisine girmiş, anılan dönem içinde 1995 yılında Gümrük Birliği’ne (GB) girilirken, gene aynı sene içerisinde Dünya Ticaret Örgütü’ne (DTÖ) üye olunmuştur.

1989 sonrası dönemde 1990-2001 arasında 1990’lı yılları üretim politikaları ve ihracat bakımından üç ayrı dönem halinde incelemek mümkündür: 1990-1993 arası dönemde anti-enflasyonist politikalar kapsamında düşük kur yüksek faiz politikaları izlenmiş, TL değerli tutulmuştur. Bu dönemde serbestleşen sermaye girişleri de TL’nin değerlenmesi sonucunu doğurmuştur. Önceki dönemdeki düşüşleri telafi etmek üzere reel ücret artışları ile birlikte uygulanan politikalar ihracatta düşüşe yol açmış, büyüme ortalama olarak yüzde 6,05 olmuştur. 1995-98 arasında ücretler yeniden gevşetilmiş, TL’nin değer kaybına izin verilmiştir. Ortalama büyüme oranının yüzde 7,8 olduğu, üretim ve ihracatın hızlandığı bu dönem sonunda genişlemeci politikalar sonucu enflasyonun da hızlandığı izlenmektedir. 1990’ların sonlarında Rusya, Brezilya krizleri ile Marmara depremi gibi olağanüstü şartlar ile arz şokları ekonomik daralma ve ihracatta yavaşlamayı beraberinde getirmiştir. Anılan dönemlerde azalan dış taleple birlikte, iç piyasada da yatırımların azalması sonucunda üretim daralması yaşanmıştır.

1990’lı yıllarda doğrudan parasal teşvikler kaldırılarak yatırım indirimi, gümrük muafiyeti ve vergi indirimi gibi teşviklere ağırlık verilmiştir. Bu aynı zamanda toplam teşviklerin tutarında GSYH’ya oran olarak yarı yarıya düşüş getirmiştir. GB ile DTÖ uygulamaları paralelinde sektörel teşvikler verilmesi uygulamasına da son verilmiş, parasal olarak sadece AR-GE, küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ), çevreci uygulamalara dönük teşvikler uygulanmıştır (Şenses ve Taymaz, 2003). Dönem içerisinde uygulanan politikaların özelliği sektörel ve seçici sanayileşme politikalarından çıkılarak, genel, anahatları ile belirlenen, yönlendirici olmayan politika uygulamalarına geçilmiş olunmasıdır. Söz konusu yaklaşım 2000’li yıllarda da sürdürülerek, günümüze dek gelen plansız

büyüyen ve kısa dönemli hedeflerle yönlenen sanayi yapısının temelini oluşturmaktadır. Zaten bölüm 3.1’de ifade edildiği üzere imalat sanayi üretim yapısında (emek yoğun ve kaynak yoğun yapının sürmesi) yapısal dönüşüm gerçekleştirilmemesi, imalat sanayi yatırımlarının 2000’li yıllara kadar giderek azalması, sanayi üretim kapasitesi, verimliliği, rekabetçi gücü ile istikrarı ve istihdam yaratılması üzerinde engel teşkil eden başlıca nedenler olmuştur.

Yoğun ihracat teşvikleri sonucunda dönem içinde dış ticaret hacminin toplam dünya ticareti içerisindeki payı artış göstermeye devam ederek 1980’lerdeki düzeyin de üzerine çıkmıştır . İhracat ürünlerinde üretimdeki yapıya paralel olarak emek ve hammadde kaynağı yoğun mallarda yoğunlaşma sürmektedir. 1990-1994 ile 1995-1999 arasındaki beş yıllık ortalamalarla emek ve hammadde yoğun sektörlerin payı yüzde 64 dolayındadır. Her iki dönem için de ölçek yoğun sektörlerin payı yüzde 20’lerdedir. Bu dönemde ihracat pazarı da temel olarak AB ülkeleridir (Şenses ve Taymaz, 2003).

Bölüm 3.1’de de ifade edildiği üzere, emek yoğun, kaynak yoğun sektörlerde yoğunlaşan geleneksel, esneklik taşımayan üretim yapısı istihdam artışına hizmet edebilecek yapısal dönüşüm geçirmemiştir. Buna bağlı olarak, 1989-93 döneminde önceki dönemde düşüş gösteren reel ücretlerin telafi edilmesine çalışılmış, ancak anılan çabalar 1994 yılında Türkiye’de, 1997 ve 1998’de Güneydoğu Asya’da dünya ülkelerinde yaşanan krizler nedeniyle önemli ölçüde kesintiye uğramıştır. Dönem içerisinde imalat sanayi üretimi ve toplam istihdam edilen kişi sayısında önemli artış sağlanamamıştır .

Reel emek verimliliği dönemin ilk dilimi 1988-1993 arasında yüzde 160 yükselen ücretlere paralel olarak yüzde 90 artış gösterdiyse de bundan sonraki dönemlerde krizlerden olumsuz etkilenerek düşmüştür (Taymaz ve Suiçmez, 2005). Buna karşılık reel ücretler 1990’ların ikinci yarısında artmaya devam etmiş, buna paralel olarak ücretlerin GSYH içindeki payı kriz sonrası 1995 itibarıyla yüzde 22,2’den 1999’da yüzde 30,7’ye ulaşmıştır.

3.3. 2000 Sonrası dönem

2001 yılında yaşanan finansal piyasalar kaynaklı krizin ardından, Türkiye ekonomisinde bu kez, döviz kurunun serbest bırakıldığı yeni ekonomik politika uygulamasına geçilmiş, bu kapsamda örtük enflasyon hedeflemesi ve para politikaları aracılığıyla enflasyon hedefleri tutturulmaya çalışılmıştır. Takip eden dönemde 2006’dan itibaren, açık enflasyon hedeflemesi uygulanmaya başlanmıştır. Dönem içerisinde izlenen dalgalı kur rejimi sisteminde, küresel likidite bolluğunun da etkisiyle yurtiçine yüksek tutarda sermaye girişi gerçekleştiğinden TL’nin yabancı paralar karşısında değerlendirildiği, kurun ihracatı teşvik eden bir yapı göstermediği, dönem içerisinde daha çok düşük işgücü maliyetine dayalı verimlilik artışı

ve artan kapasite kullanımı sayesinde rekabet gücü yaratılarak ihracat hacminin sürdürüldüğü izlenmektedir.

2000’li yılların önde gelen özelliği giderek genişleyen dış ticaret açığı ile buna bağlı yükselen cari dış açık sorunudur. Bu kapsamda öne çıkan belli başlı sorun aşırı boyuta varan dış açık ile bunun kapatılması için sermaye akımlarına bağlı hale gelen ödemeler dengesidir. Dış açık sorununun gittikçe derinleşerek sürdürülebilir büyümeye engel teşkil eder duruma gelen yapısı büyük ölçüde yıllardır plansız gelişen sanayi sektörünün dışa bağımlı üretim süreci ile düşük rekabetçi gücünün sonucudur.

Tablo 4
Ödemeler Dengesinin Gelişimi (Milyon \$, %)

	Ticaret Açığı	Cari açık	Ticaret Açığı/GSYH	Cari Açık/GSYH	Sermaye Hareketleri	Rezervler	Dış Borç Stoku
1960’lar Ortalaması	-203	-176	-1,0(1)	-1,8(1)	185	220(1)	992(1)
1970’ler Ortalaması	-1.895	-1.002	-2,7(2)	-0,9(2)	192	451(2)	1.929(2)
1980’ler Ortalaması	-3.220	-1.041	-2,9(3)	-0,8(3)	-428	4.874(3)	31.669(3)
1990’lar Ortalaması	-10.534	1.349	-4,5	-0,5	3.094	21.139	73.831
2000’ler Ortalaması	-26.689	-17.767	-5,6	-3,3	19.945	69.278	184.305

Kaynak: www.dpt.gov.tr

(1) Sadece 1960 yılı itibariyle değer.

(2) Sadece 1970 yılı itibariyle değer.

(3) 1983-1989 yılları için ortalama değer.

Tablo 5
İthalatın Gruplara Göre Dağılımı (%)

	Yatırım Malı	Aramalı	Tüketim Malı
1960	52,2	38,3	9,5
1970	47,1	47,9	5,0
1980’ler ortalaması (1)	16,8	79,5	3,6
1990’lar ortalaması	22,1	68,4	9,0
2000’ler ortalaması	16,7	71,3	11,4

Kaynak: www.dpt.gov.tr

(1) 83-89 arası dönemi kapsamaktadır.

Yıllar itibariyle Türkiye’de ithalat toplamının alt kompozisyonu incelendiğinde 1980’den bu yana yatırım malları ithalatında oransal olarak küçük bir düşüşle bunların ortalama payının 17 dolayında bulunduğu, öte

yandan 1980 öncesinde yatırım mallarının payının yüzde 50'yi aşan oranlarda seyrettiği görülmektedir. Ara malları ithalatı ise şaşırtıcı bir yükseliş göstermiştir. Tablo 4'te görüldüğü gibi bu grubun 2000'li yıllarda ortalama payı yüzde 71'dir. Halbuki ara malları ile yatırım mallarının yurtiçinde üretilme kapasitesi ülkenin sanayileşme düzeyi ile sanayide derinleşmenin önemli göstergeleri kabul edilmektedir. Sanayide girdi olarak kullanılan ithal ara mallardaki artış ithal ikameci dönemi takiben sanayinin dışa bağımlı yapısının pekiştiğini göstermektedir. Bu kapsamda 2004 yılından itibaren artış eğilimine giren, özellikle 2007'den sonra önemli ölçüde yükselen petrol fiyatlarının ancak sınırlı etkisinin bulunduğu, toplam aramalı ithalatının ise artan bir hızla yükseldiği izlenmektedir.

Tablo 6'da dış ticarete ilişkin seçilmiş göstergelere yer verilmektedir. İhracatın 2000-2009 arasında GSYH içinde yüzde 15,6 olan payına karşılık aynı dönemde ithalat ise yüzde 24 paya sahiptir. 2000'li yıllarda ihracat hacminin artmaya devam ettiği, 1990-2010 arasında hem ihracat hem de ithalat hacminin yükselerek sırasıyla 114 ile 186 milyar US\$ tutarında büyüklüğe ulaştığı görülmektedir. İhracatın ithalatı karşılama oranı (X/M) 2000'li yıllar boyunca yüzde 60'ların üzerinde seyretmiş 1990'lı yıllarda düşen bu oran yükselerek 2000-2009 arasında ortalama yüzde 70,2 olmuştur. 1990'lı yıllara göre gelişim eğilimi yukarı yönlü ise de uygun sanayi politikalarıyla söz konusu oranın yükseltilmesi mümkündür.

Tablo 6

Dış Ticarete İlişkin Göstergeler (Milyon \$, %)

	İhracat(X)	İthalat(M)	X/GSYH	M/GSYH	X/M
1960	321	3,5	468	2,4	68,5
1970	589	4,3	948	3,7	62,1
1980'ler	8.822	8,3	12,389	12,0	70,4
Ortalaması (1)					
1990'lar	19.940	8,7	33,341	14,4	65,5
Ortalaması					
2000'ler	70.604	15,6	108,364	23,9	70,2
Ortalaması					

Kaynak: www.dpt.gov.tr

(1) 83-89 arası dönemi kapsamaktadır.

Eşiyok'un tespitlerine göre (Genç vd., 2008) ihracata konu sektörler incelendiğinde Türk sanayinin faktör kullanım yapısı açıkça görülmektedir. İhracata yönelik üretim yapan sektörler ağırlıklı olarak emek, ölçek, kaynak yoğun olup, emek yoğun sektörlerin payı zaman içinde gerilemekle birlikte, imalat sanayi ihracatı için 1990-2005 arasında ortalama değer yüzde 45 dolayındadır. Bu grubu yıllık ortalama yüzde 29 payla ölçek yoğun sektörler izlemektedir. Buna karşın "farklılaştırılmış ve bilime dayalı" sektörlerin Türk imalat sanayi ihracatındaki payı sadece yüzde 11'dir. Dış ticaret açığına en fazla katkı ölçek yoğun ve farklılaştırılmış bilim bazlı mal kategorilerinden gelmektedir. Sektör bazında en yüksek açıklar, kimyasal

madde ve ürünler, ana metal sanayi (ölçek yoğun) ile makine teçhizat imalatından (farklılaştırılmış ve bilim bazlı) kaynaklanmaktadır. Bu durum söz konusu sektörlerin dışa bağımlı geliştiğini göstermektedir. Rapordaki diğer önemli tespit Türkiye ihracatında ilk sıralarda bulunan motorlu kara taşıtları, traktör, bisiklet, motosiklet sektörü ile yine ilk sıralardaki elektrikli makine ve cihazların yüksek ölçüde ithal girdiye bağımlı olduğu, bu sektörlerin net döviz çıkışına yol açtığıdır. Buna karşın özellikle emek yoğun sanayilerde çok yüksek olmak üzere emek ve kaynak yoğun sanayilerde ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 100'ün üzerindedir. Türkiye'ye gerçek anlamda net döviz girişi sağlayan sektörler emek yoğun giyim eşyası, tekstil ürünleri ile kaynak yoğun gıda ve içecek sektörüdür (Genç vd., 2008).

Türk sanayiinde 2000'li yıllarda da emek, kaynak yoğun imalat sanayi üretim yapısı sürmüş, yüksek katma değer ve teknoloji içeren (talep artış hızı yüksek) rekabet gücü yüksek yapıya geçilememiştir. Bilimsel gelişim ve AR-GE'ye dayalı, farklılaştırılmış üretim yapısı tesis edilemediğinden halen yüksek teknolojik içerikli malların toplam imalat sanayi içerisindeki payı yüzde iki gibi çok düşük bir düzeydedir. Yine AR-GE harcamalarının Türkiye GSYH'sı içindeki payı da binde birin altında seyretmekte olup bu oran uluslararası sıralamada en alt sıralarda kalmaktadır. Buna karşın Türkiye'nin sırasıyla 16,492 ve 12,3 US\$ toplam emek ve saatlik işgücü verimliliği ile Brezilya, (7,673 ve 9,8) Hindistan (1,635 ve 3,5), Çin (2,935 ve 5,4) (BRIC) ülkeleri içinde daha üst sırada yer aldığı izlenmektedir (Genç vd., 2008).

3.4. 1980 Sonrası sanayi politikalarının değerlendirilmesi

Türkiye ekonomisinde dışa açık ekonomik büyüme modelinin benimsendiği 1980 yılını izleyen dönemde, 1980-1989 arasında sanayide var olan atıl kapasitenin kullanılması, kredi, mali teşvik vb. uygulamaları, düşük reel ücret, düşük değerli TL politikalarıyla önemli ölçüde imalat sanayi üretim artışı gerçekleşmiş, dışa açık yeni büyüme modeli ekseninde ihracatta rekor artışlar elde edilmiştir. Dönem içerisinde, imalat sanayi üretiminin GSYH içindeki payı yükselmiştir. Buna karşılık yatırım performansının kötüleştiği, yatırımların GSYH'ya oranının aşındığı, toplam yatırımlar içinde imalat sanayi yatırımlarının payının da önemli ölçüde düştüğü izlenmektedir (Tablo 1, 2). 1980'lerin başlarında ticaret rejiminin liberasyonunun ardından 1989'da kambiyo rejimi de serbestleştirilmiştir. Ancak 1994 krizi sonrasında ekonomiyi canlandırma çabalarıyla artan enflasyonist baskılar sonucunda ekonomi, kronik yüksek enflasyon oranları, artan iç ve dış kamu borcu, aşırı yüksek faiz oranları ile istikrarsız ve kırılgan bir yapıya bürünmüştür.

1990'lı yıllar boyunca yüksek seyreden kamu kesimi borçlanma gereği iki sonuca yol açmıştır: yüksek enflasyon ve yüksek faiz oranları. Yüksek faiz tasarrufların artması sonucunu doğurmamış, ancak yatırım kararlarının

ertelenmesine neden olmuştur. Diğer taraftan yüksek enflasyon oranlarıyla birlikte istikrarsız büyüme yapısının yol açtığı belirsizlik ortamında yatırımların, özellikle ticarete konu mallara yapılan yatırımların (imalat sanayi) istenilen ölçüde arttırılamamış olması ihracata dayalı dışa açık büyüme modelinin orta-uzun vadeli hedeflerine ulaşmasını engellemiştir.

2001 Şubat ayından itibaren uygulanan örtük enflasyon hedeflemesi programı çerçevesinde ekonomik hedeflere ulaşılmıştır. 2000'li yıllarda tek parti iktidarının getirdiği siyasi ve makroekonomik istikrarla birlikte küresel ekonomik şartların da elverişli olması ekonomik büyümenin hızlanması, imalat sanayi yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payının önceki 20 yıla kıyasla önemli ölçüde artması, artan üretimle birlikte, ihracatın GSYH içinde payının yükselmesi ile ihracatın ithalatı karşılama oranının (ortalama olarak) yüzde 70'in üzerinde seyretmesi sonucunu doğurmuştur.

Esasen Türkiye ekonomisinin önde gelen sorunlarından biri son dönemlerde tasarruf ve yatırım oranlarının istenilen ölçüde yükseltilememiş olmasıdır. 2000'li yıllarda ortalama yüzde 16,5 ile toplam tasarruflar önemli ölçüde düşerken, önceki dönemlere göre yatırımların ortalaması da dikkati çeken şekilde yüzde 19,6'ya düşmüş bu durum tasarruf yatırım açığını da (yüzde -3,1) arttırmıştır. Bu durum istihdam yaratmayan ekonomik büyüme altındaki dinamiği de açıklamaktadır: ekonomide tasarruf ve yatırımlar düşük kaldığı sürece daha fazla istihdam yaratmak mümkün değildir. Tasarruf açığı yurtiçi tasarrufların yabancı sermaye akımları yoluyla yabancı tasarruflarla beslendiğini göstermektedir. Ancak kısa vadeli ve istikrarsız bu fon akımları yatırımların finansmanı için sağlıklı kaynaklar değildir, nitekim bunların tasarrufları besleyerek yatırımlara dönüşmediği, tersine ekonomide tüketim eğiliminin arttığı gözlenmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi son dönemlerde Türkiye'de sanayi ve imalat sanayisinin milli gelir içindeki payında marjinal aşınmalar ortaya çıkmıştır. İmalat sanayi yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payında çarpıcı bir artış olsa da azalan yatırım oranları ile birlikte değerlendirildiğinde tek başına bu artışın yeterli olmadığı söylenebilir.

Yurtdışı tasarruflara dayanan bu yapı sonunda 2000'li yıllarda dış ticaret açığı ile cari açık önemli boyutta artarak ekonomik yapıda kırılganlık yaratmaya başlamıştır. Dış açık boyutunun artmasında ithal sanayi girdileri de etkili olmakta, özellikle aramalı ithalatındaki önemli artış imalat sanayinin dışa bağımlı üretim yapısından kaynaklanmaktadır. 1990'lı yılların temel sorunu kamu finansman açıkları ile yüksek kronik enflasyon iken yeni dönemde sorun dış açık ve istihdam yaratmayan büyümedir.

2000'li yıllarda sanayide üretim yapısı halen emek, kaynak yoğun sektörlere dayalı teknolojik içeriği ile katma değeri düşük mallarda yoğunlaşmaktadır. Bu kapsamda Türkiye ekonomisi farklılaştırılmış, bilim bazlı sektörlerde üretim yapmaktan uzak, yarı sanayileşmiş yapıdadır. Orta ve uzun vadede dış piyasalarda rekabetçi bir sanayi sektörü için planlı ve stratejik hedefleri belirlenen sanayi politikaları oluşturmak, dışa bağımlı yapıyı dönüştürmek, ileri teknoloji ile yüksek katma değer içeren üretim

süreçlerini adapte etmek gereklidir. BRIC ülkelerine kıyasla Türkiye'nin bu yönde uygulamaları ile alınan tedbirlerin eksikliği göze çarpmaktadır.

4. Sanayileşme stratejileri: Ülke örnekleri

1950-70 döneminde Yapısalcı Okul çerçevesinde İİDS (ithal ikamesine dayalı sanayileşme) ile bunun bir unsuru olan seçici sanayileşme politikaları uygulayan ülkeler bu süreçteki çeşitli kazanımlarına karşın sonunda başarısızlığa uğramış, dış kaynak yetersizliği 1980'lerin başlarında borç krizine yol açmıştır. Neoliberal uygulamaların benimsendiği takip eden dönemde kurlsız bir serbesti izleyen ülkelerin değil, müdahaleci, yönlendirici politikalar uygulayanların başarılı olduğu görülmektedir. Bu anlamda her ülkenin kendi özelliklerinden kaynaklanan, kendi sistemini oluşturan farklı uygulamaları olmuştur. Burada öne çıkan ve önemli görülen yönleri ile başarılı ülke uygulamaları kısaca ele alınmaktadır.

4.1. Doğu Asya ülkeleri (Kore, Tayvan, Singapur ve Hong Kong)

Yeni sanayileşen ülkeler olarak anılan bu Doğu Asya ülkelerinde sanayileşme süreci Hong Kong dışında ülkeler için benzer şekilde gelişmiş, seçici sanayi politikaları ile planlı bir çerçevede sanayileşme hedefine doğru adımlar atılmış, bebek sanayiler kurulmuş, yerli sanayide çoğu kez koruyucu yaklaşımlar izlenerek üretim desteklenmiş, yerli girdi kullanımını teşvik edilmiş, yerli girdileri sağlayacak yan sanayiler kurulması yönünde kuvvetli teşvikler yaratılmış, hatta zorlayıcı olunmuştur. Sanayide özel sektörün yetersiz kaldığı alanlara kamu sektörü müdahale ederek tamamlayıcı yatırımlar yapmıştır. Sanayi politikaları ile tamamlayıcı olarak aynı zamanda ülkede yönlendirici ve koruyucu dış ticaret politikaları da uygulanmıştır (Chang ve Grabel, 2005).

Topyekün bir sanayileşme stratejisi çerçevesinde bu ülkelerde yabancı sermaye yatırımları ülkenin ihtiyacı olan sektörler yönleştirilmiş, teknolojinin adaptasyonu için bunlardan faydalanılmış, kimi zaman da ihracatı arttırma doğrultusunda yabancı yatırımlara izin verilmiştir. Bu ülkelerde öne çıkan hedeflerin gerisinde sermaye ve teknoloji yoğun sektörlerde yatırımların gerçekleştirilmesi, yüksek teknolojinin yerli üretime adaptasyonu, yerli işgücünün eğitim politikaları ve üretim sürecinde arttırılan nitelikleri ile birlikte daha vasıflı hale getirilmesi, bu suretle faktör verimliliğinin arttırılarak rekabetçi bir sanayi yapısı elde edilmesi yatmaktadır (Eşiyok, 2001). Diğer taraftan şirketlere yoğun biçimde getirilen AR-GE teşvik ile yatırımları bu ülkeleri milli gelir içerisindeki pay itibarıyla dünya ülkeleri içinde en üst sıralara yükseltmiştir. Nitekim elde edilen verimlilik artışları sayesinde Kore, Tayvan ve Singapur sermaye yoğun, yüksek katma değerli üretim yapan konuma yükselip 1960'lardan sonra hızla büyüyerek "sanayileşmiş" ülke kategorisine girmiştir (Lall, 2004).

Doğu Asya ülkeleri piyasa ekonomisine hiçbir zaman karşı olmamış, tersine piyasa ekonomisini devlet müdahale ve yönlendirmeleri ile başarılı şekildeşler duruma getirmişlerdir . Ülkeler zaman içinde ucuz emek veya görelî fiyat avantajlarının ötesine geçerek küresel piyasalarda rekabetçi konuma gelmiştir. Yukarıda ortak hatları çizilen politikalarda her ülke farklı unsurlara ağırlık vererek kendine özgü modeli uygulamıştır.

1960'lerden itibaren en müdahaleci politikaların uygulandığı iki ülke Kore ve Tayvan'dır. Temel politika eksenî ihracatın ve bebek sanayilerin teşvik edilmesi olan Kore diğer Doğu Asya ülkelerinden farklı olarak Japonya'daki gibi büyük ölçekli şirket toplulukları (chaebollar) oluşturularak bu şirketler topluluklarına sıkı yaptırımlar, yönlendirmeler getirilmiştir. Ülkede kurulan otomobil, çelik ve elektronik sanayileri başlangıçta ülkede yeterli sanayi hammaddesi bulunmamasına karşın zaman içerisinde uluslararası rekabette etkin hale gelmiştir. Kore ağır sanayiye verdiği önemle de farklılık göstermekte olup, 1970'lerin ikinci yarısında ağır sanayi hamlesi ile gemi yapımı, yatırım malları, kimyasal üretimi başarıyla teşvik edilmiş; bunun yanısıra dayanıklı tüketici malları sanayileri de öne çıkarılmıştır (Westphal, 1990). Kore'nin seçici sanayi politikası ile birlikte öne çıkan özellikleri; yüksek teknolojik içerikli üretim yapısının desteklenmesi, vasıflı işgücü yetiştirilmesine verilen önem, ülkede yükselen eğitim düzeyi ile dünya sıralamalarında en üstlerde yer alan AR-GE harcamalarıdır. Sanayi ve dış ticaret politikalarıyla Kore'ye benzeyen diğer en müdahaleci ülke Tayvan'da ise göze çarpan farklılık sanayileşmenin büyük ölçekli topluluklarla değil, KOBİ'ler eliyle sağlanmış bulunmasıdır. Kore ve Tayvan benzer biçimde koruyucu ve stratejik sanayi politikası üzerinden ihracata dayalı geniş sanayi tabanlı bir model izlemişlerdir. Tayvan ağır sanayiden ziyade elektronik ve kimya sektörleri öncülüğünde sanayileşme sürecini ileri taşımıştır (Chang ve Grabel, 2005; Şenses, 2009). 1960'lerden itibaren adapte edilen yeni sanayileşme politikaları on yıllar itibariyle gözden geçirilerek sektörler belirlenmiş, 1980'lerden itibaren yüksek teknoloji temelli sanayilere verilen önem artırılmış, bu yıllardan başlayarak AR-GE birlikleri farklı sanayi dallarında geniş bir tabana yayılmıştır (Lall, 2004).

Bir antrepo ülkesi olan Singapur ise ulaşım rafineri hizmetlerinin yanısıra hafif sanayi üretimi ile başlamış, ancak izleyen yıllarda yüksek teknoloji ve ölçek ekonomileri bulunmayan ülkede yabancı yatırımlar seçici olarak teşvik edilmiştir. Singapur'un en önemli özelliği, yabancı sermayeye ülkenin stratejik sektörel önceliklerine göre yatırım izni verilmiş olması ile bu yapının stratejik kamu yatırımlarıyla desteklenmesidir (Şenses, 2009). Özellikle 1970 ile 80'lerde elektronik sektörü ile başlayan yabancı yatırım patlaması daha sonraları tamamlayıcı diğer sektörlerle de yönlendirilerek bir sanayi bölge üssü yaratılmıştır (Lall, 2004).

Her ikisi de şehir ve ada devleti olan Singapur ile Hong Kong birer antrepo devleti olmaları bakımından benzer noktalardan çıkış yapmıştır. İngiliz yönetiminden kalan güçlü altyapı ve bağlantıları bulunan Hong Kong

zaman içinde sanayi politikaları oluşturmadığından hafif imalat sanayi üretiminin ötesine geçememiş, eskiyen tesisler ile teknoloji üretim maliyetlerinin yükselmesine yol açmıştır. Singapur'un tersine ülkede zaman içerisinde imalat sanayi üretimi önemli ölçüde azalmış, büyüme oranlarında düşüşler yaşanmıştır (Şenses, 2009).

4.2. Hindistan, Çin

Son dönemde ekonomi politikaları ve sanayi ve büyüme hızlarındaki yükselişle öne çıkan ekonomiler olarak Hindistan ve Çin ise Washington Mutabakatı dışında kendine özgü bir sistemle, korumacı ve devlet güdümlü stratejilerle küresel ekonomiye eklenmiştir. Planlı seçici sanayileşme ile yatırım, finansman politikaları uygulayan bu ülkelerde, kamu yatırımlarına da yer verilmekte, gümrük vergisi, ihracat sübvansiyonu, ve diğer korumacı önlemler kullanılmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası Batı Avrupa ile Japonya'da uygulanan yöntemlerin benzerini son dönemlerde Çin ve Hindistan uygulamaktadır. Kore ve Tayvan gibi Hindistan ve Çin'in başarılı performansı neoliberal önermelerle çelişki içerisindedir. Her iki ülkedeki hızlı büyüme performansı ve imalat sanayindeki katma değer artışı dikkat çekmektedir.

Her iki ülke dış ticaret rejimlerini liberalleştirmekte muhafazakar tavır takınmış, kontrollü dış ticaret stratejisi izlemiştir. Zaten izlediği dış ticaret politikaları kapsamında Hindistan'ın ihracat performansının düşük olduğu da bilinmektedir. Çin'de ise ihracattan çok iç pazara dönük hızlı üretim artış performansı ön plandadır. Çin ve Hindistan'da sermaye rejimlerinde sıkı kontroller uygulanmakta olup, paraları sadece cari işlemlerde konvertibildir. Bu ülkelerde döviz alım-satımı, yabancı ülkelere borçlanma, kredi kullanımı alanlarında oldukça kısıtlayıcı uygulamalar söz konusudur. Uyguladıkları politikalar her iki ülkede Güneydoğu Asya Krizi'ne ve 2008 sonrası küresel finansal krize karşı muafiyet sağlamıştır.

4.3. Sanayileşmiş ülkelerin geçmiş tecrübeleri

Geriye doğru bir bakışla bugün en liberal ülkeler olarak bilinen ABD ve İngiltere'nin de aslında kalkınma süreçlerinin ilk yıllarında korumacı politikaları aktif bir şekilde kullandığı bilinmektedir. ABD yaklaşık yüzyıl boyunca İkinci Dünya Savaşı'na kadar yüksek ölçüde korumacılık uygulamış, özellikle bebek sanayiler oluşturup bunları geliştirmiştir. Ülkede gümrük vergisi, ihracat sübvansiyonu, ve diğer yönlendirici önlemler de izlenmiştir.

Günümüzde de ABD planlı ve seçici bazı büyük ölçekli stratejik ulusal sanayilerini teşvik, yatırımlar, AR-GE fonlarıyla desteklemektedir. ABD hükümeti AR-GE desteklerinde kamunun payında öncü bir ülkedir. Bu sanayiler tipik olarak Güneydoğu Asya'daki gibi stratejik olan, dışsallıklar yaratan ve diğer sanayilerle de bağlantıları olan savunma ve ilaç sanayileridir. Söz konusu sanayiler elektronik, bilgi teknolojileri, nükleer ve

lazer teknolojilerinde önemli gelişmelerin sağlanarak diğer sanayilere adapte edilmesine yol açmıştır. Bunun yanı sıra tarıma da devlet destek ve teşvikleri çok büyük boyuttadır. (Chang ve Gabel, 2005).

İngiltere de ABD gibi kalkınma süreçlerinin ilk yıllarında korumacı politikaları aktif bir şekilde kullanmış, tarihi boyunca çeşitli dönemlerde de korumacı dış ticaret politikaları izlemiştir. ABD gibi İngiltere de sanayileşme sürecinde gümrük vergisi, ihracat sübvansiyonu ile diğer korumacı önlemleri devreye sokmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ülke ekonomilerini yeniden yapılandırmak için önceden ABD ve İngiltere'nin uyguladığı müdahaleci ve yönlendirmeci sanayi politikaları Norveç, Finlandiya, Avusturya, Japonya, Almanya ve Fransa'nın savaş sonrası ekonomik yapılanmasına önemli katkı sağlamıştır. Sanayi politikalarında ülkeler yatırım planlaması, finansman üzerinde devlet yönlendirmesi, kamu sermayesi ile kurulan iktisadi teşebbüsler, stratejik sanayilerin korunması ile dış ticareti teşvik etmek için gümrük vergisi, ihracat sübvansiyonu, ve diğer önlemleri devreye sokmuştur. Sonraları benzer politikalar yukarıda ifade edildiği üzere Doğu Asya ülkeleri, Hindistan, Çin ve Brezilya tarafından da uygulanmıştır.

5. Tespit ve öneriler

5.1. Tespitler

1) Türkiye ekonomisinde yatırım milli gelir oranı ortalamasının 2000'li yıllarda yüzde 19,6 dolayına gerilemesi dikkati çekmektedir. 2000'li yıllarda tasarruf oranları da ortalama yüzde 16,5'lik düzeyi ile şaşırtıcı bir düşüş göstermiş olduğundan, ekonomide dış tasarruflara dayanan tüketim ağırlıklı bir yapı izlenmektedir. Sanayi sektörü ile imalat sanayinin toplam GSYH içindeki payı 2000-2006 arasında sırasıyla yüzde 25 ve 20 ile sabit düzeylerde kalarak artış göstermemiştir. Ancak imalat sanayi yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı 2002'den sonra hızlı artarak 2000'ler için GSYH'nın ortalama yüzde 31'ine ulaşmıştır. Yatırımlar genel olarak düşük seyretmekle birlikte imalat sanayi yatırımlarında göreceli bir dinamizm bulunmaktadır. Azalan yatırımların ileriki dönemlerde sanayi ve imalat sanayinin GSYH içindeki payında azalma yaratması beklenir. Ancak, imalat sanayiindeki yatırım dinamizminin bu etkiyi telafi edip etmeyeceği önümüzdeki dönemlerde izlenmelidir.

2) 1980'li yıllarda dışa açık ihracat odaklı büyüme modeli ile birlikte imalat sanayi üretimi ve ihracat hacminde önemli artışlar elde edilmiştir. Ancak emek ve kaynak yoğun sanayi sektörlerinde yoğunlaşan üretim yapısı 2000'li yıllarda da sürmekte, Türkiye ekonomisi sanayileşme sürecini tamamlamış bir görünüm sergilememektedir. 1990'lı yıllardan itibaren artık seçici sanayi politikalarından vazgeçilmiş, genel, yönlendirici olmayan politika uygulamaları günümüze dek ulaşan plansız ve kısa dönemli hedeflerle yönlendirilen yapıyı ortaya çıkarmıştır.

3) Yine 1980'lerde dünya ticaret hacmi içerisinde Türkiye'nin payı önemli ölçüde artmış, bu artış 1990'lı yıllarda da sürmüştür ancak ihracata konu ürünler emek ve kaynak yoğun sektörlerde yoğunlaşarak geleneksel sanayi yapısını yansıtmıştır. 2000'li yıllarda dış ticaret performansı hızlı büyüme oranlarına paralel olarak yüksek seyretmiş, toplam ihracatın GSYH içindeki payı 1990'lı yıllar ortalaması olan yüzde 9'lardan 2000'lerde yüzde 16'ya yükselmiştir. İhracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 71 dolayında olmakla beraber ithalatın payı da 1990 ve 2000'ler için artarak sırasıyla GSYH'nın yüzde 14'ünden 24'üne ulaşmıştır.

4) Söz konusu sanayi yapılanması içinde 2000'li yıllara gelindiğinde göze çarpan tablo 1970'li yıllardan sonra 10 yıllık dönemler itibariyle aramalı ithalatının gittikçe artarak 2000'li yıllarda toplam ithalatın ortalama yüzde 71'i dolayına ulaşmasıdır (Tablo 5). Bu durum sanayi üretiminin yüksek ölçüde ithal girdilere bağlı olduğuna işaret etmekte, sağlıklı bir sanayi profili çizmemektedir. Nitekim 2000'li yılların temel özelliği önceki yıllarda görülmedik boyutlara varan dış ticaret açığı ile buna bağlı olarak yükselen cari açık sorunudur. Son dönemlerde hızlı büyüme performansının cari açık nedeniyle sürdürülebilir olmaktan çıkarak kırılganlık yarattığı izlenmektedir.

5) “2011-2014 Türkiye Sanayi Stratejisi Belgesi” ile Türkiye sanayinde orta ve yüksek teknolojili sektörlerin üretimini arttırmak, yüksek katma değerli üretime geçebilmek, dinamik ve rekabetçi şirketleri desteklemek şeklindeki üç temel hedef etrafında; KOBİ'lerin geliştirilmesi, insan kaynaklarının iyileştirilmesi, AR-GE ile yüksek teknolojinin teşvik edilmesi, gelişmiş sanayi altyapısının oluşturulması, bölgesel kalkınma farklılıklarının giderilmesi çerçevesinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının koordinasyonunda ilgili kurum, kuruluş ve firmaların koordineli çalışması öngörülmüş; özellikle otomotiv, makine, beyaz eşya ve alt sektörü, elektrik ve elektronik sanayi, tekstil, gıda, demir çelik sanayi kolları öne çıkarılmıştır. Yine 2012 başlarında açıklanan yeni “Teşvik Yasası” kapsamında da, kurumlar vergisi indirimi, katma değer vergisi iadesi, gelir vergisi stopajı teşviki, sigorta primi desteği, yatırım yeri tahsisi sağlanması ile bölgesel teşvikler getirilmekte; stratejik sektörler (motorlu taşıt, makine, elektrik ve elektronik sanayi, demir çelik sanayi, kimya, madencilik, ileri teknoloji bilişim) belirlenmekte ve ithal ikamesine dönük üretim desteklenerek sanayinin yapısal dönüşümünün sağlanması hedeflenmektedir. Çerçevesi çizilen planlardan da izlendiği gibi sanayi sektörlerinin teknoloji, insan gücü, altyapı, finansman anlamında içsel dönüşümünü gerçekleştirmek ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) yaptırımları ile çelişmeyen teşvik ve destekler sağlamak mümkündür .

6) Faktör kullanımı yoğunluklarına göre ihracat yapısında emek yoğun ve kaynak yoğun sektörler yüzde 70'lerin üzerinde olup, ileri teknoloji ve araştırmaya dayalı sektörlerin payı ise ancak yüzde 11 dolayındadır. Dış ticaret açığına döviz fazlası kazanarak olumlu katkı yapan sektörler emek ve kaynak yoğun olup bunlar içinde gıda ve tekstil öne çıkmaktadır. İhracatta

en üst sıralarda yer alan otomotiv, elektrikli cihazlar sektörleri bile net döviz çıkışına yol açmaktadır. Bu hali ile sanayi sektörü sadece fiyat avantajı ile ayakta duran, dışa bağımlı, kolayca zafiyete düşebilen bir yapı arzietmekte, istikrarlı sürdürülebilir büyümeye engel, hatta krizlere açık kırılgan bir ekonomik yapıyı doğurmaktadır.

5.2. Öneriler

1) Türkiye Ekonomisi'nde öncelikle makroekonomik temeller üzerinden gidilerek tasarrufları özendirici tedbirler alınmalı, buna bağılı olarak ekonomide yatırımların azalma nedenleri incelenmelidir. Bu çerçevede etkin yatırım plan ve programlarının oluşturulması, sektörel önceliklerin belirlenmesi ile her türlü teşvik programının devreye sokulması yararlı olabilecektir. Böylece büyümenin motoru olan imalat sanayinin büyüme hızı artırılarak, yatırımların artırılması sayesinde istihdam sorununa çözüm getirilebilecektir.

2) 1980'den sonra dönüşüm geçiren, ancak sonradan plansız, stratejisiz, kısa dönemli piyasa güduları ile yönlenen sanayi sektöründe, yeniden seçici, stratejik politikalar benimsenmeli, bu çerçevede plan, program, hedefler konularak denetim mekanizmaları oluşturulmalıdır. Bölüm 4'te incelenen ülke örneklerinde görüldüğü gibi, piyasanın seyrine bırakılmayan, kamu sektörü müdahaleleri ile yönlenen seçici, yer yer korumacı, stratejik sanayi politikaları son dönemlerde Doğu Asya ülkelerinde, Çin'de başarıya ulaşmıştır. Kaldı ki bu politikalar İkinci Dünya Savaşı sonrasında Japonya, Fransa, Almanya, Avusturya vs. gibi kalkınmış ülkelerde de uygulanmıştır. Dünyanın en liberal ülkeleri ABD ile İngiltere bile kalkınma süreçlerinin başında bu politikaları uygulamıştır.

3) Sanayinin ithal girdiye bağılı yapısının dönüştürülmesi Türkiye'nin önündeki dış ticaret ve cari açık sorununun çözülmesi için önem taşımaktadır. Bu çerçevede iki numaralı öneri çerçevesinde planlı ve stratejik yerli girdi sanayileri, yan ve bağılantılı sanayi kolları stratejik planlama çerçevesinde mecburen kurdurulmalı, bunlara her türlü teşvik de sağlanmalıdır Aynı yaklaşımla stratejik yabancı sanayi yatırımlarında seçici davranılmalı, yabancı sermaye Türkiye'nin ihtiyacı olan alanlara önceden belirlenmiş şartlar dahilinde yönlendirilmelidir. Bu politikalar çok tipik olarak Doğu Asya ülkelerinde özellikle Kore ve Tayvan'da uygulanmış ve başarılı olmuştur. Bu kapsamda resmi bütün olarak gören, dışallıkları değerlendiren, koordinasyonu sağlayan kamu plan ve programlarının uygulanması gerekmektedir. Bunlar istihdam sorununun çözülmesinde de etkili olacaktır.

4) Türkiye'nin rekabetçi bir sanayi yapısına kavuşması ucuz emek ile kura dayanan görelî fiyat avantajından kurtulup, yüksek katma değerli, teknolojik içeriği yüksek farklılaştırılmış ürünler üretmesi ile mümkündür. Bu kapsamda işgücüne dönük eğitim yatırımlarıyla işgücü niteliğinin yükseltilmesi için, üretim sürecinde öğrenme, planlı eğitim politikaları da

uygulanmalıdır. Halihazırdaki emek kaynak yoğun yapıdan çıkılmalı, AR-GE birimleri zorunlu olarak kurdurulmalı, araştırma ağırlıklı üretime geçilmelidir.

5) Gelişmekte olan ülkeler için ihracata dayalı dışa açık büyüme modeli doğru bir stratejidir. Ancak bu modelin başarılı olması için seçici sanayi politikaları ile belirli sanayi ve sektörlerin korunduğu, planlandığı; finansmanda kamu-özel sektör ortaklığında politikalar oluşturulan; yatırımları hızlandırılmış; yüksek teknoloji içeren, AR-GE odaklı işgücü niteliği yükseltilmiş bir yapıya geçmek önem arz etmektedir. Unutulmamalıdır ki bu politikalar piyasa karşıtı olmayıp, piyasa dinamiklerinin ülke yararına işlemlerini sağlamak adına yönlendirici politiklardır.

Kaynaklar

- AKÇORAOĞLU, A. (2010), Employment, Economic Growth and Labor Market Performance: The Case of Turkey. *Ekonomik Yaklaşım*, 21(77), 101-114.
- BAŞTAV, L. (2006), Türkiye Ekonomisi İçin Ekonometrik Bir Model Çalışması-Parasal Sektör ve Ödemeler Dengesi Çerçevesinde Bir İnceleme. Ankara: Doktora Tezi.
- CHANG, H.J. ve GRABEL, I. (2005), Kalkınma Yeniden-Alternatif İktisat Politikaları El Kitabı. Ankara: İmge Kitabevi.
- EŞİYOK, B.A. (2001), Türkiye Ekonomisinde Sabit Sanayi Yatırımlarının Gelişimi ve İhracatın Yapısı. T.K.B. A.Ş. Ekonomik Araştırmalar (GA/01-05-10).
- GENÇ, Ö., EŞİYOK, B.A. KARACA, M.E. ve KÜÇÜKKİREMITÇİ, O. (2008), Türkiye'nin dış Ticareti ve İmalat Sanayiinin Mekansal ve Yapısal Durumuna İlişkin Değerlendirmeler. T.K.B. A.Ş. Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Müdürlüğü (GA/08-03-03).
- KÜÇÜKKİREMITÇİ, O., GENÇ, Ö., ŞİMŞEK, M., KARACA, M.E., ve EŞİYOK, B.A. (2008), Küresel Mali Kriz ve Reel Sektöre Muhtemel Etkileri. T.K.B. A.Ş. Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Müdürlüğü (Ekim 2008).
- KÜÇÜKKİREMITÇİ, O., KARACA, M.E. ve EŞİYOK, B.A. (2010), Türkiye'nin İhracatında Öne Çıkan Sektörlerde Temel Pazar Ülkeler, Rakipler ve Rekabet Gücü. T.K.B. A.Ş. Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Müdürlüğü (GA/01-01-10).
- LALL, S. (2004), Reinventing Industrial Strategy: The Role Of Government Policy in Building Industrial Competitiveness. UNCTAD G-24 Discussion Paper Series (April 28).
- LINDBECK, A. (1981), Industrial Policy as an Issue in the Economic Environment. *The World Economy* (4-4).
- LUSTIG, N. (1992), From Structuralism to Neoliberalism: The Search for a Heterodox Paradigm. P. Meller (Ed.) içinde, *The Latin American Development Debate*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- MCKINNON, R.I. (1973), Money and Capital in Economic Development. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- SHAW, E.S. (1973), Financial Deepening in Economic Development. NY: Oxford University Press.
- SOLOW, R.M. (1956), A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94.
- SWAN, T.W. (1956), Economic Growth and Capital accumulation. *Economic Record*, 32(2), 334-361.
- ŞENSES, F. ed. (2009), Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma. İstanbul: İletişim Yayınları.
- ŞENSES, F. ve TAYMAZ, E. (2003), Unutulan Bir Toplumsal Amaç : Sanayileşme Ne Oluyor? Ne Olmalı? ERC Working Papers in Economics (February 2003).
- TAYLOR, L. (1990), Socially Relevant Policy Analysis. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- TAYMAZ, E. ve SUİÇMEZ, H. (2005), Türkiye’de Verimlilik, Büyüme ve Kriz. Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni (2005/4).
- WESTPHAL, L.E. (1990), Industrial Policy in an Export-Propelled Economy: Lessons from South Korea’s Experience, Journal of Economic Perspectives, 4(3), 41-59.
- WORLD BANK (1993), East Asian Miracle. NY: Oxford University Press.

Extended Summary

Industrial policy choice in export led economic growth model: Structure and competitiveness of Turkish manufacturing sector (1980-2011)

Abstract

Purpose of the study is to examine development of Turkish industrial policies particularly of manufacturing industry, as well as structure of foreign trade and exports in the post 1980 period and bring up policy advice by cross country comparisons in this framework. The opponent structuralist view against neoliberalism maintains that there is no perfectly competitive structure at all times and that government intervention is necessary in the markets. Industrial structural transformation has not been realized in Turkey in the post-1980 period, the labor and resource intensive manufacturing industry has not reverted to scientifically oriented, differentiated production process where the industrial sector has become foreign dependant. This structure has resulted in increased foreign trade deficits in 2000’s and current account deficit emerging as the major problem vis a vis sustainable growth. In the coming terms, planned, selective industrial and especially investment policies should be undertaken together with appropriate finance policies, investment in high technological, scientifically oriented sectors should be promoted, strategic sectors should be shielded, investment and production processes should be coordinated by the central authority for Turkey to break out of semi-industrialized structure and create a solid and competitive market economy. Newly industrialized Southeast Asian and western industrialized countries have also applied similar policies in the past.

Keywords: Macroeconomic analyses of economic development, Microeconomic analyses of economic development, Industrialization, manufacturing, and service industries, choice of technology, Industrial policy.

JEL classification: O11, O12, O14, O25.

Purpose of the study is to examine development of Turkish industrial policies particularly of manufacturing industry, as well as structure of foreign trade and exports in the post 1980 period and in this framework bring up policy advice by cross country comparisons.

There are two different leading approaches regarding industrial sector as the pushing force of economic growth and development: neoliberal and structuralist approaches, namely. In the post 1980 period, private sector oriented industrialization policies have been adopted aiming to minimize the role of government in production process in Turkey. Between 1980-1989 industrial production and exports have increased to a considerable extent by competitive power acquired with adoption of low real wages and undervalued TL and use of idle capacity in the industrial sector. During

1990-2001 TL has appreciated due to liberalization of capital account and high level of interest rates in line with real wage increases have curbed rising production and exports up until 1993. Although expansionary economic structure been maintained by relative price advantages during 1995-1998, global economic crises and natural disasters have occurred by end of 1990's. In 2001 the economic stabilization program has been ceded due to financial market fluctuation resulting in economic crises and inflation targeting regime has been adopted under flexible exchange rates. In the new period following 2001, Turkish industry still relies on competitiveness created by low labor costs vis a vis overvalued TL, without innovative industrial policies where production process is very much under the influence of global economic fluctuations.

In the post 1980 term labor, resource intensive manufacturing industry structure prevails without scientifically oriented, differentiated structural transformation.. Share of traditional food and textile sectors are still dominant in Turkish manufacturing whereas share of high technology production is low. The considerable increase in investment and intermediary goods imports reveals there is no industrial deepening, however industrial sector is getting more and more foreign dependent. This foreign dependency has caused higher trade deficits, leading the way to a new period where current account deficit has emerged as the primary bottleneck against sustainable growth. This new structure has led to high dependence on capital inflows for financing external deficit., created an unhealthy balance of payments, unfavorably influencing total debt stock of the country.

In the recent past each of newly industrialized countries (Hong Kong, Singapore, Taiwan, Korea) have adopted different policy mix regarding deepening industrial structure, stimulating domestic input demand, direct foreign investments and use of high technology. However the success of these countries lies in the mutual adoption of planned industrial policies, financing of investments via public-private sector cooperation, high fixed capital investment expenditures, maintaining high technology processes and raising productivity by education, technolog as well as learning by doing, all of which which have caused them to decouple from Turkish economy.

In the coming terms planned selective industrial and especially investment policies should be pursued which should be accompanied by appropriate finance policies, incentives, subsidies; stimulation of scientifically oriented, high technological processes; protection of strategic sectors until reaching phase of production; achievement of diversified, differentiated manufacturing structure; monitoring and coordination of investment and production processes by central authorities for the economy to revert to a healthy industrial structure. Thereby Turkish economy will break out of the current semi-industrial form and market oriented liberal economic policies will improve on a solid and competitive background.