

Bozkurt Aran¹

Ticaret Çalışmaları Merkezi Direktörü

YENİ SANAYİ POLİTİKASI VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA

GİRİŞ

Kısa bir süre öncesine kadar ana akım politika yapıcıları ve uygulayıcıları, kısacası küresel anlamda başat oyuncular tarafından “çöplüğe” atılan “sanayi politikası” anlayışının, ekonomik faaliyetlerin yapısını değiştirmeye yönelik devlet eylemleri şeklinde geri dönüş yaptığı gözleniyordu. Sanayi politikası, siyasi otorite tarafından kaynakların yine aynı otorite tarafından belirlenen sanayi dallarında yerli firmalara, endüstrilere tahsis edilmesini içeriyor. Bu uygulama ile kaynakların en verimli şekilde kullanılmasında oluşabilen piyasa hatalarının (market failure) giderilerek hayati sektörlerde ulusal üretimin teşvik edilmesi amaçlanmaktadır.

Dikkate alınması gereken husus, “kurallı ticaret” düzenin 75 yıldır savunuculuğunu yapan egemen güçlerin bu yeni arayışta başı çekmesidir. Çin tarafından yaygın şekilde uygulanan ve sağladığı ekonomik başarının anahtarı olarak kabul edilen “sanayi politikası”, kısa bir süre zarfında başta ABD ve AB olmak üzere gelişmiş sanayi ülkeleri tarafından da benimsenmiştir. Gelişmiş sanayi ülkelerinin rakipsiz “başat güç” olma özelliği, Çin’in meydan okuması ile tehdit edilmeye başlanmıştır. Bu algı, uluslararası ekosistemin görülen dönüşümünün ana amili olarak ortaya çıkmıştır.²

Diğer taraftan küresel ısınmanın artık ertelenemez ve göz ardı edilemez boyuta gelmesi, “yeşil dönüşümü” gerekli kılmıştır. Böylece başat güçler arasında yeşil enerjiye geçiş ve hızlanan jeopolitik rekabete ilave olarak yapay zekâ alanında ön almak üzere başlayan teknolojik yarış amansız bir rekabet ortamı yaratmıştır. Bu ortam, siyasi otoritenin doğrudan ekonomik faaliyetlere müdahalesini içeren sanayi

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1257/Bozkurt+Aran>

² B.ARAN; “yeni Washington Konsensüs” anlayışı liberal ticaretin yerini mi alıyor?; TEPAV Değerlendirme notu; no 202325; Haziran 2023; <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10590>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

politikası uygulamalarını küresel anlamda yaygınlaştırmıştı. Sanayi politikasının artık küresel anlamda ekonomik mimaride görülen değişimin belki de "rönesansın" bir parçası haline geldiği görülmektedir.

Sanayi politikaları ve seçilen sanayi dallarına sağlanan sübvansiyonları güçlendirmek üzere ulusal güvenlik ve çevresel kaygılara dayalı ithalat kısıtlamaları da yaygınlaşmaya başlamıştır. Ayrıca gerilen jeopolitik ortamda rakipleri cezalandırmak ve üretimin yurt içinde kalmasını sağlamak için dış ticaret kontrolleri şeklinde ticari müdahaleler artmıştır.

ABD, CHIPS Yasası ve Enflasyon Azaltma Yasası ile yarı iletkenlerin üretimini "ülke içinde" sağlamak için geniş ölçekli sübvansiyonlar getirmiş, daha sonra da yerli üretimi kollamak için elektrikli araçlar için kısıtlayıcı ulusal içerik düzenlemeleri kabul etmiştir. Avrupa Birliği'nin de her zaman sanayi politikaları olmuştur ve 2020'de yeşil ve dijital ekonomiye geçişte "açık stratejik özerkliği" geliştirmek için bir sanayi stratejisi ilan etmiştir.

BU gelişmeler, sanayi politikası uygulamalarının yaygınlaştığının işaretleri olarak bariz bir şekilde ortaya çıkmaya başlamıştır.

- Tabiatıyla bu küresel gelişmeye Türkiye de ilgisiz kalamamıştır. İlk bakışta **Hazine ve Maliye Bakanı Mehmet Şimşek'in** sanayi politikasına yönelik ayrıntılı açıklamalarını ele almak uygun olacaktır.³
- Daha sonra Uluslararası Para Fonu (IMF), sanayi politikası başlığı altında web sitesinde bir **blog açarak** IMF uzmanlarının görüşlerine yer vermiştir.⁴
- IMF uzmanlarının yine sanayi politikası konusunda **Ticaret Politikası ve Dünya Ticaret Örgütüne ilişkin Değerlendirmeleri** ilginçtir.⁵
- **German Marshall Fund of United States** AB'nin Orta Doğu Avrupa ülkelerinin sanayi politikası uygulamaları nedeniyle neler yapılması gerektiğine ilişkin kapsamlı raporu da dikkat çekicidir.⁶

SANAYİ POLİTİKASI VE TÜRKİYE

Hazine ve Maliye Bakanı Mehmet Şimşek'in NTV'de 3 Haziran 2024 tarihinde yayınlanan uzun söyleşi sırasında uygulanan Orta Vadeli Program konusunda verdiği mesajlar meyanında "yeni sanayi politikasına" ilişkin ifade ettiği hususlar önemlidir.

Cari açığın kalıcı olarak azaltılması amacıyla alınan önlemler arasında **yeni sanayi politikası** uygulamalarına yer vermesi dikkat çekmiştir. Bakan Şimşek özetle,

- İç talebin kısılması sonucunda ithalatın azalmasının yanında Türkiye'nin ticaret ortaklarının toparlanmasının ve bu ülkelerde büyümenin hızlanmasının ihraç ürünlerimize talebi artıracığını ve böylece cari açığa azalmanın beklendiğini,
- Cari açığın son 20 yılda milli gelire oranının %3,8 olarak gerçekleştiğini, bunun ise dış kaynak ihtiyacını arttırdığını ve ekonomiyi kırılgan hale getirdiğini, sürdürülebilir olmadığını **ve cari açığın kalıcı bir şekilde milli gelirin oran olarak %2,5'un altında tutulması** gerektiğini,

³ https://www.youtube.com/watch?v=ePxSQ-PysFM&list=PLW6WtLG3vGgRhW0_11Es9JuccxulkobNz&index=2&ab_channel=NTV

⁴ <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/04/12/industrial-policy-is-back-but-the-bar-to-get-it-right-is-high>

⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/imf-how-to-notes/Issues/2024/03/11/Industrial-Policy-Trade-Policy-and-World-Trade-Organization-Considerations-in-IMF-546102>

⁶ <https://www.gmfus.org/news/rethinking-industrial-policy-central-and-eastern-europe>

- Kısa vadede uygulanan “**para politikaları, sıkı mali politikalar, sıkı gelirler politikası ve bunların altında kota uygulamaları ile açığın azaltılabilmesinin kolay olduğunu**”,
- Ancak açığın **kalıcı bir şekilde azalmasını sağlamak için iki temel politika gerektiğini**;
 - Bunlardan ilki olan **enerjide yerli ve yenilebilir enerji politikaları** ile dışa bağımlılığın azaltılmasının amaçlandığını, enerjinin en büyük ithalat kalemleri arasında olduğundan en kritik değişken olarak kabul edildiğini, yenilebilir enerji konusunda dünyanın ve Türkiye'deki aktörlerin ilgisinin çok büyük olduğunun görüldüğünü, alt yapıyı güçlendirerek bu süreci hızlandırmak gerektiğini, bu konuda Enerji Bakanlığının güzel işler yaptığını, nükleerin devreye girmesi ile enerji ithalatının azalmasını beklediklerini, **tüm bu politikalara da “yenilebilir enerji yeşil dönüşüm” denebileceğini**,
 - **İkinci temel politika uygulamasının ise “yeni sanayi politikası” olarak tanımlandığını, bu yaklaşımın bütün dünyada moda haline geldiğini**, kısaca devletin müdahil olacağı, ön açacağı, teşvik edeceği, katma değer zincirinde Türkiye'nin yukarı çıkmasını sağlayacak yaklaşımın yani “yeni sanayi politikası” uygulamalarının Türkiye'nin de yürürlüğe konulmaya başladığını belirtmiştir.
 - **Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Kasım 2023 tarihinde 284 ürünü web sitesinde yayınladığını**,⁷ bu 284 ürünün Türkiye'nin dış ticaret açığının neredeyse yarısına tekabül ettiğini, bunu ürünlerden herhangi birini üretme iradesini ve üretme kabiliyetini ortaya koyan ve finansal fizibilite anlamında bankaların testinden geçen firmalara 2 yıl ödemesiz 10 yıl vadeli kredi verilmesinin kararlaştırıldığını, (Bakanlığın buna ilişkin basın haberine⁸ ve Resmi Gazete de yer alan tebliğe⁹ buradan ulaşılabilir.)
 - Türkiye'nin yeni normale geldiğinde, büyümeyi %5 üstünde tutabilmek için **“bu yapısal dönüşümü”** sağlamasını ekonomik politikaların “olmazsa olması” olarak ifade etmiştir.

ULUSLARASI ALANDA SANAYİ POLİTİKASI

Sanayi Politikası ve IMF

IMF'in başlattığı blog'da yer alan yazılar dikkate değerdir. Siyasi otoritenin kararlarının, ekonomi politikalarının diğer alanlarından daha çok sanayi politikasını etkilediği ileri sürülmektedir.¹⁰ Sanayi politikasının yoğunlaşmış faydaları ve dağıntık maliyetleri dikkate alındığında, **bunların tahsisi genellikle siyasi açıdan sorunlu bir konu olduğu** ve sürecin yoğun lobi faaliyetlerine neden olan **rantlar da içerdiği** belirtilmektedir. Diğer taraftan Dani Rodrik'e de atıf yapılarak deneyime dayalı (ampirik) çalışmaların, “sanayi politikasının” yarattığı yeni ortamda, bazı sanayi politikası önlemlerinin, **olumlu ve zaman zaman dönüşüm** etkisi yarattığını göstermektedir.

⁷ <https://yatirimkredisi.sanayi.gov.tr/frontend/Content/assets2/PDF/Ekler/Stratejik%20%C3%96ncelikli%20%C3%9Cr%C3%BCn%20Listesi.pdf>

⁸ <https://www.sanayi.gov.tr/medya/haber/stratejik-urun-ve-teknoloji-alanlari-belirlendi>

⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/11/20231126-2.htm>

¹⁰ <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2024/06/A-New-Economics-of-Industrial-Policy-Reka-Juhasz-and-Nathan-Lane>

Yeni sanayi politikasının ekonomik büyüme bakımından etkinliği kabul görmeye beraber uygulamaların bazen **ekonomik düzeni kirleten birçok olumsuzluğu da yol açtığına** işaret etmektedir. Bağımsızlık sonrası Afrika ülkelerindeki sanayi politikalarının yarattığı hayal kırıklığı örnek olarak verilmiştir.

Raporda geçerli sanayi politikasının **devletin idari kapasitesinin parametrelerinin** sınırları içinde işlediği de ifade edilmektedir. Raporun en önemli bulgusu, sanayi politikasının başarılı olması için üç temel ögeye işaret etmektedir:

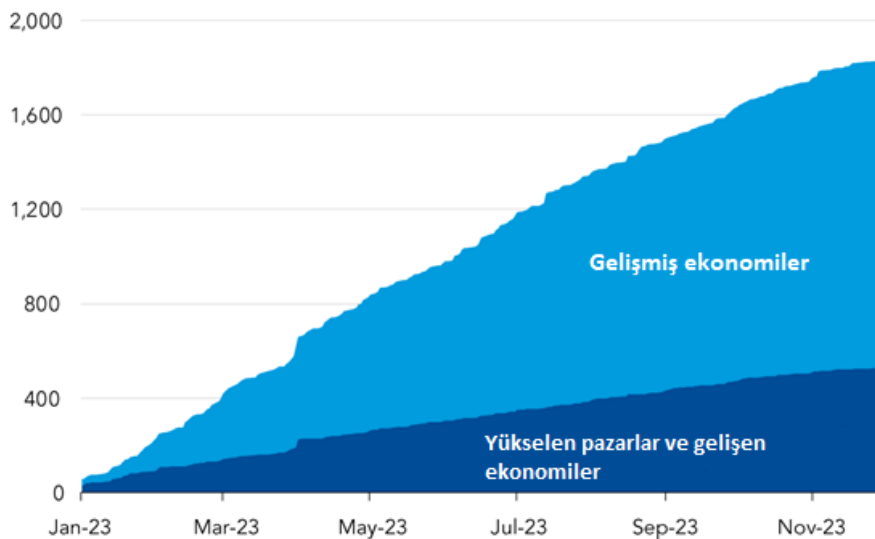
- **İlk** olarak, siyasi otoritenin uygulanacak sanayi politikası ile **iç siyasi ortamın uyum** sağlaması
- **İkinci** olarak, sanayi politikalarını uygulama kabiliyetleri, **idari ve mali kapasiteye** göre ayarlanması gereği
- **Üçüncü** olarak, sanayi politikasının neredeyse her zaman **idari kapasiteye yatırım** yapılmasını gerektirdiği hususudur. Buna ABD Enerji Bakanlığı Kredi Programları Ofisi'nin, Enflasyon Azaltma Yasası'nın yürürlüğe girmesinden bu yana 10 kat genişlemesini örnek olarak vermektedir.

IMF kısa bir süre önce gelişmeleri izlemek üzere Küresel Ticaret Uyarısı (Global Trade Alert) ile müşterek bir çalışma yaparak uygulanan sübvansiyonlar konusunda kapsamlı bir araştırma yayınlamıştır. Bu araştırma, **geçen yıl dünya çapında 2.500'den fazla sanayi politikası müdahalesi olduğunu gösteriyor**.¹¹

Yeni Önlemler

Gelişmiş ekonomiler 2023 yılında sanayi politikasını daha etkin olarak kullanmışlardır

2023 yılında uygulanan sanayi politikası önlemleri



Kaynak: Evenett ve diğerleri (2024); IMF Hesaplamaları

IMF

¹¹ <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/04/12/industrial-policy-is-back-but-the-bar-to-get-it-right-is-high>

2023 yılına ait sanayi politikalarına yönelik uygulamaların çoğunluğunun başat ekonomiler tarafından yürürlüğe konulduğu, **yeni tedbirlerin neredeyse yarısının Çin, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri tarafından** oluşturulduğu belirtilmektedir. Kısacası gelişmiş sanayi ekonomileri, yükselen piyasalara ve gelişmekte olan ekonomilere kıyasla daha aktif görünmektedir.

Son dönemde alınan tedbirlere ilişkin diğer ilginç gözlem, **uygulamaların yeşil dönüşüm ve ekonomik güvenlik** konularına daha fazla yönelik olmasıdır. **Rekabet gücünün korunması, sanayi politikası uygulamalarının üçte birinin oluştururken geri kalan üçte ikisi ise iklim değişikliği, tedarik zincirinin esnekliği ve güvenlikle ilgili hususlardır.**

Geçtiğimiz dönemde TEPAV ve CEPR (The Centre for Economic Policy Research)¹² ve Global Trade Alert'in yöneticiliğini yapan Simon Evenett ile bir proje geliştirdiğine ve müşterek bir yayın da gerçekleştirildiğine¹³ değinelim.

IMF'in önemli gelişmelerle ilgili görüş belirttiği "Nasıl Yapılır- How to" yayınları arasında yine IMF uzmanları tarafından sanayi politikasının uluslararası ticarete olası yansımalarını irdeledikleri **"Sanayi Politikası: IMF Gözetiminde Ticaret Politikası ve Dünya Ticaret Örgütü Değerlendirmeleri - Industrial Policy: Trade Policy and World Trade Organization Considerations in IMF Surveillance"** başlıklı rapor ilginç gözlemler içermektedir.¹⁴

Kısacası sanayi politikası genel olarak, siyasi otoritenin belirlediği stratejik hedeflere ulaşmak için belirli yerli sanayileri, firmaları veya ekonomik sektörleri otoritenin aldığı çok yönlü önlemler yoluyla şekillendirmeye yönelik çabalar olarak tanımlanmaktadır. Bu tür önlemlerin **kurallı ticaret politikası ile çelişen yönleri** bulunduğundan **ticaret ortakları arasında misillemeye neden** olabileceği belirtilmektedir. Aynı şekilde ticaretin yanında **doğrudan yabancı yatırım** kalıplarını bozabilir.

Uygulanan önlemlerin ve oluşturulan koşulların, **ülkelerin DTÖ yasal yükümlülükleri ile** tarifeler, sübvansiyonlar ve diğer yerel önlemler dâhil olmak üzere çeşitli ticaret önlemlerini kapsayarak tutarlı olması sağlanmalıdır.

Sanayi Politikası ve German Marshall Fund of United States

"German Marshall Fund of United States" bu konuda araştırma yapan diğer **bir saygın düşünce kuruluşudur.** Hazırladığı kapsamlı Raporda¹⁵ Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin sanayi politikası uygulamalarında karşılaştıkları zorluklara yer vermiştir. Sanayi politikası uygulamalarının **orta ölçekli ekonomiler için fazla maliyetli** olduğu, üretimin teşvik edilmesinin yanında **yenilik ve ARGE harcamalarının** da dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir. Sadece üretime dönük projelere öncelik verilmemesini önermektedir. **Ayrıca yeşil ve dijital geçişi amaçlayan projeler için uygun işgücü ve eğitim** politikaları geliştirilmesine dikkat çekmektedir. Önceliklerin **gerçekçi bir fayda-maliyet** analizine tabi tutulması önerilmektedir.

¹² 1983 yılında kurulmuş, bağımsız, kar amacı gütmeyen bir pan-Avrupa kuruluşudur. Misyonu, politika kararlarının kalitesini arttırmaktır

¹³ S.Akman, S.J.Eevenett, P.Low; Catalyst?" *TTIP's Impact on the Rest*"; CEPR, TEPAV, A VoxEU.org.Book.;mayıs 2015

¹⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/imf-how-to-notes/Issues/2024/03/11/Industrial-Policy-Trade-Policy-and-World-Trade-Organization-Considerations-in-IMF-546102>

¹⁵ [Rethinking Industrial Policy for Central and Eastern Europe | German Marshall Fund of the United States \(gmfus.org\)](https://www.gmfus.org/)

SON SÖZ

Sanayi politikası uygulamaları ile ilgili Türkiye'nin önceliklerinin oldukça farklı düzenlendiği görülmektedir. Hazine ve Maliye Bakanı, bu uygulamanın temelde "cari açığın" azaltılması amacıyla başlatıldığını belirtmektedir. Cari açığın sanayi politikası yoluyla azaltılmasının, küresel anlamda yaygın bir uygulama olmadığı düşünülmektedir. Ayrıca bunu uygulayan ülkeler seçtikleri alanlardaki firmaların kabiliyet testini kamu otoritesi aracılığıyla yapmaktadır. Nihai karar ve sübvansiyon miktarı bu amaçla tahsis edilen bütçeden sorumlu kamu otoritesi tarafından sağlanmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanı Şimşek'in ifadelerinden Türkiye'de finansman konusunun Bankalara bırakıldığı anlaşılmaktadır. Bunun yanında teknoloji bakımından geliştirilmesi gereken alanların belirlenmesi ve onların da programa dâhil edilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

Gelişmiş sanayi ülkeleri, teknolojik yarışta geriye düşmemek amacıyla, kendileri bakımından yaşamsal alanlara yatırım yapılması amacıyla mali imkânlarını geniş şekilde kullanarak karşılıksız sübvansiyonlar sağlamaktadır. Ayrıca kendileri için hayati alanlarda ticaret politikalarını korumacı hale getirerek iç üretimi korudukları görülmektedir. Özellikle enerji, yeşil dönüşüm ve yapay zekâ konularında ancak devlet sübvansiyonlarını kullanarak geri kalmamayı öngördükleri anlaşılmaktadır.

Beliren diğer tespit ise kamuda sanayi politikalarını yürütecek birimin idari kapasitesi ile ilgilidir.

Siyasi otorite tarafından sübvansiyonlar sağlanmasının ve mevcut sanayi dallarını korumak amacıyla ticari kısıtlamalar yoluna gidilmesinin riskleri de bulunmaktadır. Özellikle finans kabiliyetinin daha sınırlı olduğu yükselen ve gelişen ekonomiler için riskler daha belirgindir. Sübvansiyonlar pahalıya mal olabilir ve faydaları da zor elde edilebilir. Ancak küresel anlamda kabul gören bir uygulama haline dönüşen, siyasi otoritenin seçtiği endüstri dallarında "şampiyonlar" yaratma yaklaşımının giderek daha da yaygınlaşacağı düşünülmektedir.