Türkiye için sanayi politikaları

Dani Rodrik

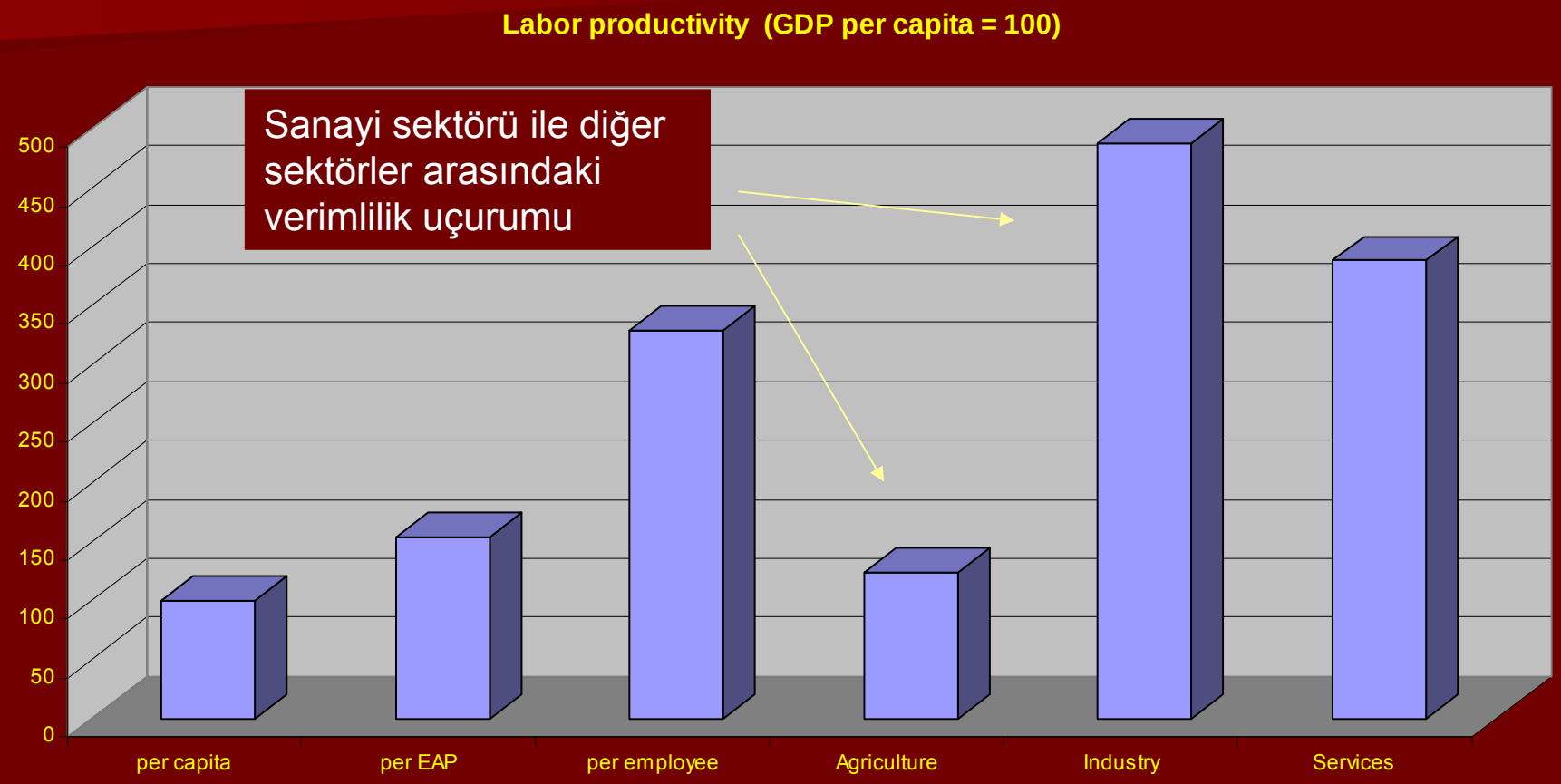
25 Aralık 2007

TÜSİAD-Koç Üniversitesi
Ekonomik Araştırma Forumu

Ana başlıklar

1. Neden *sanayi?*
2. Neden sanayi *politikası*?
3. *Nasıl* bir sanayi politikası?

Neden *sanayi?*



Türkiye'de verimliliği artıracak en etkili yol, ekonomik açıdan faal olan işgücünün sanayi ile ilişkili sektörlere aktarılmasıdır.

Verimliliği ve istihdamı artırmak için yapısal dönüşüm şarttır

- Gelişmiş ülkeler verimlilik artışını, ancak inovasyon, AR-GE ve teknolojik yenilenme ile gerçekleştirebilirler
- Türkiye gibi gelişmekte olan (ve sektörler arasında büyük verimlilik farkı olan) ülkelerde ise hızlı gelişme, sektör bazında verimlilik artışından ziyade, kaynakların düşük verimli sektörlerden yüksek verimli sektörlere aktarılması ile sağlanır
  - Bu, işgücünün özellikle tarım ve kayıt dışı faaliyetlerden sanayi sektörüne yönlendirilmesi anlamına gelir
  - Istihdam ve refah yaratan büyüme ancak bu şekilde sağlanır
  - 2001 krizinden beri sanayide elde edilen verimlilik artışları, küçülme ve konsolidasyon ile sağlandığı için ülke genelinde verimlilik artışı sağlamamakta ve istihdam yaratmamaktadır
- Türkiye'de ülke genelinde verimliliğin (ve istihdamın) en fazla arttığı dönemler sanayinin en fazla genişlediği dönemlerdir
  - Son dönemde ise sanayi sektörü, net işgücü arzı artışının çok ufak bir bölümünü emmektedir

2001-2005 döneminde tarım dışı işgücü artışı ve kullanımı

Aktif nufusta artis	3,4 milyon
Tarim sektoru nufus kaybi	1,5 milyon
Toplam tarim disi ek isgucu arzi	4,9 milyon

Sektorlere gore dagilimi	sanayi	10.4%
	hizmetler	31.9%
	calismiyor	57.7%

2001-2005 donemindeki ek isguzu arzi sanayi sektorunde istihdam edilebilseydi kisi basina milli gelirdeki artis ne olurdu: **20.2%**

Neden bir sanayi *politikası*?

- Klasik neo-liberal düşünce tarzına göre
  - Sanayileşme için gerekli olan sadece piyasa mekanizmalarının iyi çalışmasıdır
  - Bu, hem piyasaların serbest işlemesinin önündeki engellerin kalkmasını, hem de piyasayı destekleyen kurumların iyileştirilmesini gerektirir
  - Bunun dışında, özellikle sanayi sektörüne öncelik veren destek ve teşvik politikalarına ihtiyaç yoktur
  - Zaten devlet müdahelesi, pratikte yolsuzluk ve istismara yol açtığı için, çözmeye çalıştığı sorunlardan daha büyüklerini yaratacaktır

Neden bir sanayi *politikası*?

- Ancak yakın geçmişteki tecrübeler neo-liberal anlayışla çelişmektedir
  - Genel anlamda piyasayı destekleyen kurumların iyi çalışması ile sanayi sektörünün performansı arasındaki ilişki çok zayıftır ⇨
  - Hızlı büyüme ve sanayileşmeyi gerçekleştirebilmiş neredeyse her ülke bir çeşit sanayi politikası uygulamıştır
  - Neo-liberal anlayışı uygulamaya koyan ülkeler geçmişteki performanslarına oranla başarısız kalmıştır

⇨

Türkiye'de genel anlamda kurumların etkinliği düşüktür…

... ancak sanayinin önündeki en önemli kısıtın bu olduğu şüphelidir

Ülke deneyimleri

- Doğu Asya kaplanları
  - Kredi sübvansiyonları, vergi indirimleri ve yoğun ihracat teşvikleri
- Güneydoğu Asya ülkeleri
  - Yabancı yatırımcıların sübvansiyonu ve serbest ticaret bölgeleri
- Çin
  - Çeşitli yatırım ve ihracat teşvikleri; yerli girdi kullanma yaptırımları; yerel firmalara teknoloji aktarma zorunluluğu (Tablo)
- Güney Amerika
  - 1990'larda ithal ikameci dönemle kıyaslandığında yetersiz kalan verimlilik artışı (Tablo)
  - Belki de tek başarılı örnek olan Şili'de "sanayi" politikalarının önemi (Tablo)

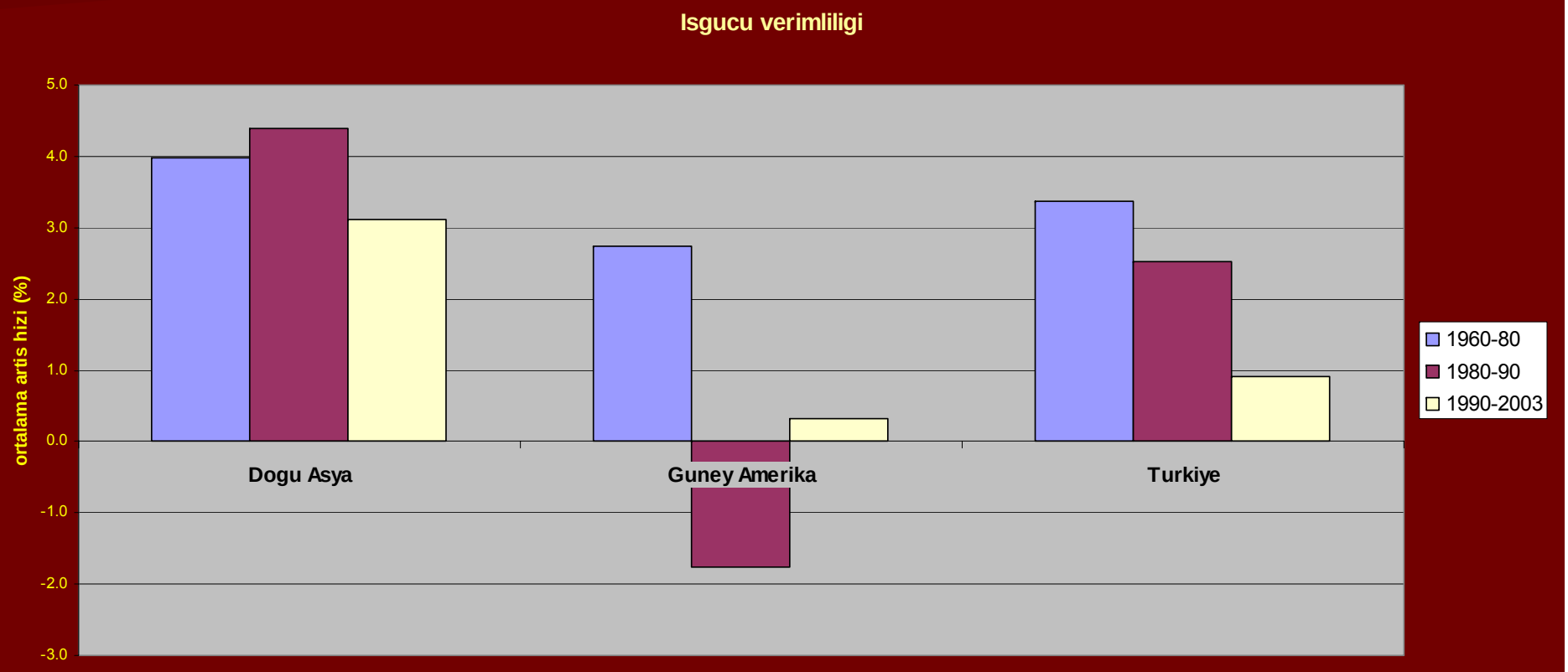
Ülke deneyimleri: Çin

Major consumer electronics firms in china, by ownership type

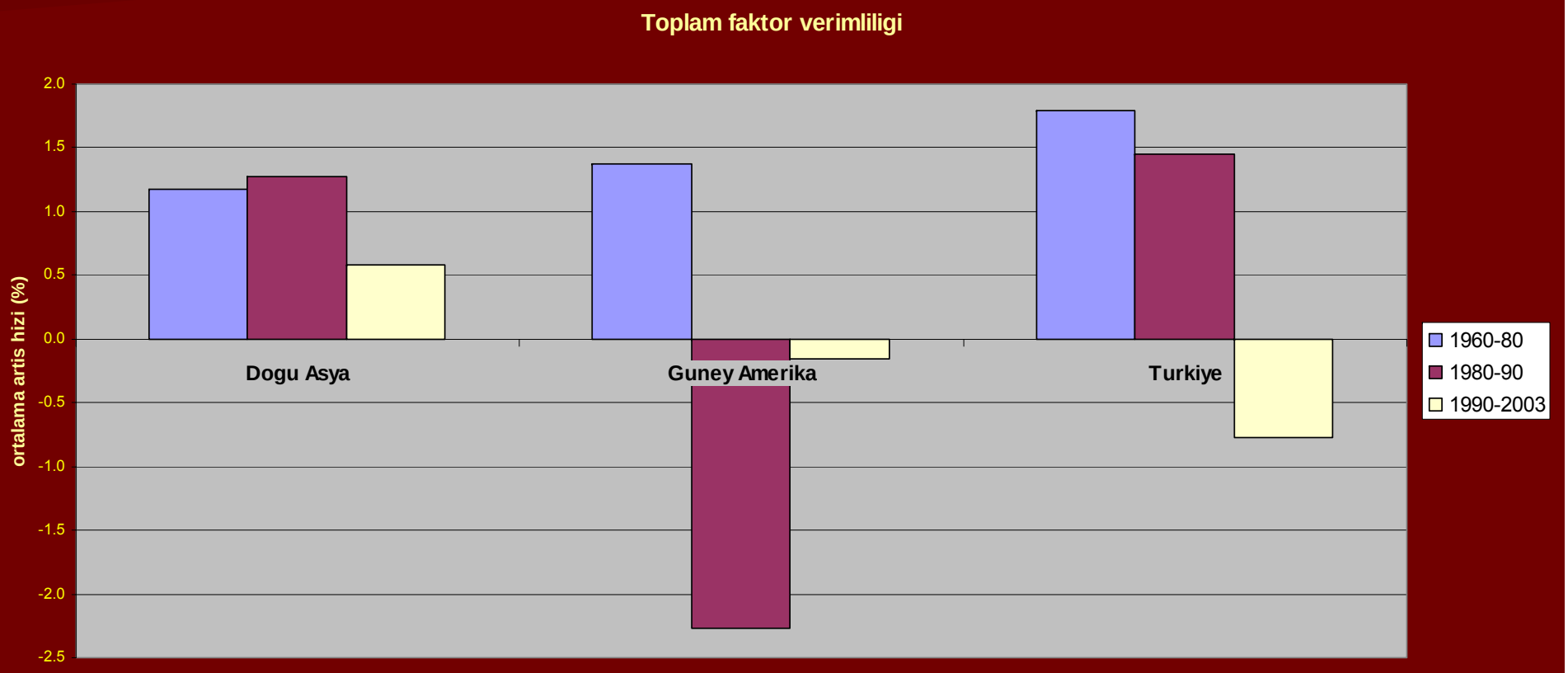
Market segment	Foreign owned	**Joint venture**	Non-FDI
Mobile phone	•Motorola	**•Motorola/Eastcom •Nokia/capitel, Southern •Siemens/MII subsidiaries •Samsung/Kejian •SAGEM/Bird**	•TcL
Pcs	•HP •Dell	**•IBM/Great Wall •Toshiba/Toshiba computer (Shanghai) •Epson/Start •Taiwan GVc/TcL**	•Lenovo (previously Legend) •Founder •Tongfang
"Brown" goods		**•Sony/SVA •Philips/Suzhou cTV •Toshiba/Dalian Daxian •Great Wall Electronics/TcL**	•changhong •Konka •Hisense •Skyworth •Haier •Panda •Xoceco
"White" goods	•Siemens	**•Samsung/Suzhou Xiangxuehai •Electrolux/changsha Zhongyi •LG/chunlan •Mitsubishi/Haier •Sanyo/Kelon, Rongshida •Sigma/Meiling •Hong Leong (SG)/Xinfei •Toshiba carrier/Midea**	•changling •Gree

Source: McKinsey

Dönemlere göre verimlilik artışları (1)



Dönemlere göre verimlilik artışları (2)



Ülke deneyimleri: Şili

- 1980'lerin ortalarından beri G. Amerika'da en hızlı büyüyen ülke
- Sanayi sektörüne olmasa da, doğal kaynakları değerlendirmeye yönelik yeni ihraç ürünlerine dayalı bir büyüme modeli
- Bu yeni ihraç ürünlerinde devlet teşviklerinin rolü
  - Üzüm ve şarap
    - 1960'larda başlayan yoğun kamu AR-GE yatırımları
  - Deniz ürünleri
    - Fundacion Chile: özerk bir kamu "venture fund" kuruluşu
      - somon balığında büyük başarının kaynağı
  - Orman ürünleri
    - Pinochet döneminde yoğun sübvansiyonlar

Ülke deneyimleri: başarısız örnekler

- İthal ikameci politikalar her yerde başarılı olmamıştır
  - Arjantin, Şili, Afrika ülkeleri
- İthal ikameci politikalar zamanında yenilenmediği durumlarda verimsiz şirketlerin hayatta kalmasına ve kaynak israfına yol açmıştır
  - Türkiye'de 1970'ler
- Müdaheleci devlet politikaları sık sık yolsuzluğa ve şirket kayırmaya dönüşmüştür
  - Türkiye'de 1980'lerin hayali ihracat olgusu
- Doğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinde dahi verimsiz sektörler desteklenmiştir
  - Malezya'da Proton

Neden bir sanayi *politikası*?

- Piyasa sistemi, iyi çalıştığı ortamlarda dahi yapısal dönüşümü yeteri kadar özendirmez
- Sanayi politikasının temel amacı yapısal dönüşümü hızlandırmak olmalıdır
- Artık tartışılması gereken soru, "bir sanayi politikası olsun mu olmasın mı" değil, "*nasıl* bir sanayi politikası olsun" dur

Nasıl bir sanayi politikası?

- İyi ve kötü örneklerden ders çıkaran
- Ülke önceliklerine ve şartlarına uyarlanmış
- İthal ikameci yerine dış dünyaya açık
- Müdaheleci devlet yerine tıkanıklıkları açan devlet

Sanayi politikası bir diyalog sürecidir

- Klasik sanayi politikası
  - sektörel öncelikler + müdahele araçları (vergi indirimleri, sübvansiyonlar, koruma, vb.)
- Yeni sanayi politika stratejileri
  - Kamu ile özel sektör arasında işbirliği sağlayacak diyalog mekanizmalarının kurulması ve işletilmesi
    - Kamu, kısıtları ve darboğazları bilmediği için bunları özel sektörden öğrenmek zorundadır
    - özel sektörün, kendisine kulak verecek ve tıkanıklıklara çabuk çözüm getirecek bir kamuya ihtiyacı vardır
  - Sanayi politikası, bir karşılıklı bilgilendirme ve kısıtları öğrenme *sürecidir*
  - Bu, bir defa yapıldıktan sonra politika araçlarının ve sektörel önceliklerin belirlenmesi ile sonuçlanan bir süreç olarak değil, *sürekli* bir süreç olarak düşünülmelidir
  - Bu süreci işletecek *kurumsal yapılar* şu anda yok gibidir

Sanayi politikası kârlılığı gözetir, ama disiplin de uygular

- Teşviklerin rolü, kârlı yatırım alanları yaratıp, özel sektörün kendi başına yapamayacağı yatırımları özendirmektir
- Ancak orta-uzun vadede kendi ayakları üzerinde durabilecek ile duramayacak projeleri ayırdetmek için *piyasa disiplini* ve benzer yöntemlere ihtiyaç vardır
  - kamu, teşvik ettiği sektörlerde yatırım riskini üstlenmek yerine özel sektörle paylaşmayı tercih etmelidir
  - sübvansiyon ve teşvikler, geçici olarak sağlanır, ve bunu garantilemek için ilgili mevzuat otomatik olarak süresi dolacak bir şekilde hazırlanır
  - teşvikler, yatırım, kapasite, işgücü eğitimi vb. taahütlerine karşı verilir, ve bu taahütlerin gerçekleşmesi takip edilir
- Sanayi politikasında amaç hiç hata yapmamak değil, yapılan hataları tasfiye etmesini bilmektir
  - "Kazananları seçmek" değil, kaybedenleri tasfiye etmek

Sanayi politikası öncelikleri belirler

- Gelişmekte olan bir ülkede sanayi sektörünün sorunları çok boyutludur
- Ama büyüme için her sorunu aynı anda çözmenin imkanı yoktur, bu gerekmez de
- Önemli olan en önemli kısıtları *teşhis* edip, onların üzerine gitmektir
- Her ülkede kısıtlar ve darboğazlar değişiktir
- Örnek: Imalat sanayinde sorun giriş çıkışların zorluğunda değil, verimli, mevcut şirketlerin büyümesi önündeki engellerdir (Dünya Bankası, ICA)
  - Bu da giriş çıkış prosedürlerini (kayıt, tescil, iflas) kolaylaştırmanın önemli bir öncelik olmadığını ortaya koyar
- Verimli şirketler neden büyümemektedir?
  - kredi faizleri? istihdam düzenlemeleri? karlılık?

Sanayi politikası şeffaftır

- Sanayi politikası şirketler, sektörler ve bölgeler arasında tercihler gerektirdiği için meşruiyeti tartışılacak bir politikadır
- Meşruiyeti artırmak için göz önünde bulundurulabilecek unsurlar
  - tercihlerin kamuoyuna açık, şeffaf ve hesap verilebilir sekilde yapılması
  - tercihler için siyasi yerine daha evvel açıklanmış teknik/ekonomik kriterlerin kullanılması
  - tercih sebeplerinin yayınlanması
  - özel sektör-kamu diyaloğunun sadece sınırlı ve imtiyazlı bir şirket grubuna değil, her üreticiye açık olması

Son söz

- Sanayi politikalarının önündeki iki önemli engel
  - Bilgi: kamu doğru tercihleri yapmak için yeterli bilgiye sahip olabilir mi?
  - Siyaset: kamu bu politikaları rant ve yolsuzluklara yol vermeden uygulayabilir mi?
- Aslında bu engeller kamunun el attığı her alanda (eğitim, sağlık, altyapı, vb.) vardır
- Bu engeller karşısında alınması gereken tutum, sanayi politikalarını gözardı etmek değil, uygulandıkları kurumsal ortamı iyi kurmaktır