



SANAYİ POLİTİKASI VE KÜRESEL TİCARET DÜZENİNDE DÖNÜŞÜM

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında **liberal ekonomi konusunda oluşan ön kabullere** karşı artık farklı anlayışların şekillendiği bir devreye girildiği görülüyor. Kısacası İkinci Dünya Savaşından sonra egemen güçlerin oluşturdukları Bretton Woods kurumları olarak bilinen Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve şimdiki yapısıyla Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) etrafında liberal ekonomik anlayış şekillenmişti. Bu yaklaşım, temelde kamunun ekonomiye müdahalesinin sınırlanması, küresel ticaretin geliştirilmesi ve finansal istikrarın sağlanması yoluyla küresel anlamda refahın kitlelere yayılacağı düşüncesini içeriyordu.

Daha sonra 1980 sonlarında ünlü iktisatçı John Williamson'ın ortaya attığı, ülkelerin ekonomik performanslarının iyileştirilmesi amacıyla **Washington Uzlaşısı** (*Washington Consensus*) olarak bilinen politika önerileri yaygın olarak kabul gördü. Uzlaşısı; mali disiplin, piyasa odaklı iç reformlar ile ticaret ve yabancı yatırımlara açıklık etrafında şekillenen on öneriden oluşuyordu.² Öneriler arasında sübvansiyonların kaldırılması ve kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi de yer alıyordu.

“Washington Uzlaşısı” ile liberal yaklaşım bir kere daha vurgulanmış oldu. Böylece ülkeler arasında mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı gereği güçlü bir şekilde yenilenmiş oluyordu. Bu dönemde liberal anlayış ile çelişen politikalar ve uygulamalar geliştiren ülkeler ise bu tutumlarını Bretton Woods kurumlarına mazur göstermek için açıklamalarda bulunma zorunluluğunu hissediyorlardı. Diğer bir ifade ile kabul edilen ilkelerden sapan ülkeler bir nevi **“mahalle baskısı”** altında kalıyordu.

Washington Uzlaşısı'nın üzerinden 30 yıldan fazla zaman

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

² <https://www.mahfiegilmez.com/2020/05/washington-uzlassnn-30-yl.html>

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

geçti. Günümüzde küresel anlamda liberal yaklaşımın “ön kabul” olarak değerlendirildiği ve kamunun koyduğu kuralların (deregulation) esnetilmesinin çözüm olarak düşünüldüğü dönemin artık sonuna yaklaşıldığına dair işaretler görülüyor. İlk önce yükselen ve gelişen ekonomilerin başlattığı liberal kurallardan sapma yaklaşımları, 2008 ekonomik krizi sonrasında gelişmiş ülkeler tarafından da belirgin bir şekilde uygulanmaya başladı.

SANAYİ POLİTİKASI

Böylece oluşan yeni dönemde **kamunun ekonomiye müdahalesi**, “**sanayi politikası**” adı altında geçerlilik kazanmaya başladı. Sanayi politikası genellikle kamunun ulusal güvenlik veya ekonomik rekabet gücü için kritik olarak saptadığı belirli sanayileri teşvik çabalarını ifade eder.³

Ülkeler, ticaret kurallarını değiştirmek, vergi kolaylıkları getirmek, araştırma geliştirme fonları vermek, düşük faizli kredi dağıtmak, doğrudan sübvansiyonlar sağlamak ve kamu ihalelerinde yerli üreticiyi korumak gibi yeni hükümler koymak suretiyle ekonomiye açık şekilde müdahale etmeye başladı. Bu arada Çin, Kore ve Japonya gibi ülkeler de belirledikleri stratejik alanlarda, kamu finansmanı, düşük vergi, araştırma geliştirme yardımı şeklinde uyguladıkları sübvansiyonlarla yatırımların, kamunun tercih ettiği alanlara teşvik edilmesini sağladılar. Bu konuda başarılı ve diğer ülkelerin izlemelerini sağlayacak şekilde öncülük yaptıkları söylenebilir.

Kısacası, kamu otoritesi, “**girişimci devlet**”, “**piyasayı kolaylaştıran devlet**” ve “**rekabet gücünü arttırmayı amaçlayan devlet**” olarak sanayi politikası araçlarına yöneldi. Serbest pazar ekonomisini öne çıkaran liberal uygulamaları savunanlar bile, kamunun esasen iklim değişikliği gibi küresel olarak önlem alınması gereken sorunlarda da ekonomik faaliyetlere müdahale gereğini kabul etmeye başladılar.

Gerçekten de Avrupa Birliği, 2050 yılı için koyduğu “sıfır karbon salınımı” hedefine ulaşmak için uyguladığı Emisyon Ticareti Sistemi (ETS) uyarınca, belirlenen beş ürünün (çimento, demir çelik, alüminyum, gübre ve elektrik) ithalatında “sınırdaki ek karbon vergisi” (*carbon border tax*) uygulamaya başlayacağını ilan etti. Böylece ithal edilen ürünlerin belirlenen karbon salınım miktarlarına karşılık sınırdaki ek karbon vergisi alınması kararlaştırılmış oldu. Bu ürünlerin AB’ye ihracatında Türk firmalarının ödeyeceği karbon vergisi 771 Milyon Avro olarak hesaplanmaktadır.⁴ Bu konunun Türkiye tarafından öncelikle dikkate alınması uygun olacaktır.

Kamunun “sanayi politikası” şapkası altında ekonomik faaliyetlere müdahalesinin artması, küresel kurallı ticaret konularında da etkilemeye başladı.

DÖNÜŞÜM BAŞLIYOR

Liberal ekonomik politikadan ayrılma sürecinde, kamunun sanayi politikasında ağırlığını artıran belli başlı önlemlere kısaca değinmekte yarar bulunmaktadır. Tabiiyle bu liste genişletilebilir.

Küreselleşmenin gelişmiş ülkelerde ve özellikle **Trump Yönetimince “eşitsizliği”** artıran bir unsur olarak görülmesi, çok taraflı kurumları işlevsizleştirme girişimlerine ivme kazandırdı. Bu dönemde Trump Yönetimi çok uluslu büyük firmaların kâr maksimizasyonu peşinde

³ A. SİRİPURAPU; “Is Industrial policy Making a Comeback”; Council on Foreign Relations; 16 Mart 2021

⁴ https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2021/haberler/oksijen_gazetesi_roportaj.pdf

yatırımlarını ve dolayısıyla istihdam yaratma kabiliyetlerini, ABD dışına taşımak suretiyle Amerikalı mavi yakalılarını haksızlık ettiği savını ileri sürmekteydi. Yönetim bu firmaların tekrar ABD’de yatırım yapmalarını sağlamak üzere önlemler almaya başladı. Trump Yönetimi ayrıca, kamu ihalelerinde Amerika’da imal edilen ürünlerin kullanılması şartını içeren “Buy American” koşulunu uygulamaya başladı.

Biden Yönetiminin de sanayi politikası bakımından farklı bir çizgi izlemeyeceği anlaşılmaktadır. Ulusal Ekonomik Konseyinin Başkanı Brian Deese’nin 23 Haziran 2021 tarihinde Atlantik Konseyi’nde yaptığı konuşmada bu konuda ipuçları vermektedir.⁵ Çin ve diğer ülkelerin farklı kurallarla oynadığı gerçeğinin görmezlikten gelinmemesi gerektiğini hatırlatarak, Deese ülkelerin “**şampiyon endüstrileri barındırmak ve büyümek için stratejik kamu yatırımları yapmasının 21’inci yüzyıl ekonomisinin bir gerçeği**” olduğunu ifade etmiş, “yirmi birinci yüzyılın ikinci çeyreği için bir sanayi stratejisine” ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir. Bu stratejinin de “tedarik zinciri esnekliği, hedefe yönelen kamu yatırımı, kamu alımları, iklim direnci ve hakkaniyet” olmak üzere “beş temel sütun üzerine inşa edildiğini” kaydetmiştir. Deese, “ulusal çıkar için **kritik öneme haiz büyüme fırsatlarına yatırımın kamu tarafından riskten arındırılmasının**” sağlanması gerektiğini söylemiştir.

Çin’in yapay zeka ve robot teknolojisi konusundaki atılımlarına karşılık Biden yönetiminin Amerika’nın bu alanlarda rekabet gücünü yeniden tesis etmek için kamu fonlarını kullanmayı amaçlayan bir “sanayi politikası” geliştirdiği görülmektedir.

Biden Yönetimi dış ticaret politikasını belirlerken önceliğinin, “**orta sınıf için adil sonuçlar**” doğuracak şekilde ayarlanacak bir strateji hedeflediğini ilan etmiştir. Bu yeni yaklaşım ABD’nin dış politikasının, ulusal amaçlara güçlü bir şekilde hizmet etmesini sağlamak amacıyla, Amerika’nın yüklendiği uluslararası taahhütleri bir yandan sınırlamaya çalışırken diğer yandan oluşturulması istenen yeni düzen ile ilgili hususları yeniden müzakere etmesi anlamına geliyor.⁶

Ayrıca, ABD’nin küresel ticaret ve finans sistemindeki hâkim rolünü, adeta bir silah gibi kullanması da kamu müdahalesinin başka bir türü olarak değerlendiriliyor.

Ülkeler, artık üretim süreçlerinin değişmez bir unsuru haline geldiği varsayılan “**küresel değer zinciri**” konusunda COVID-19 salgını nedeniyle görülen kırılmalıkları gidermek amacıyla, yerli üretimi çeşitli yollarla teşvik etmeye yöneldiler. Ülkeler sanayi ve askeri üretimde kullanılan teknoloji ve ürünleri kapsayan, kritik önemdeki tedarik zincirlerini gözden geçirmeye başladılar. Bu yaklaşım da doğal olarak kamu müdahalesini ön plana çıkartarak liberal kurallı ticaret anlayışını geriye itti.

OECD kıdemli ekonomisti Annalisa Primi’nin sanayi politikasına ilişkin görüşleri dikkate değer. OECD ülkelerindeki büyümenin yavaşlaması, eşitsizlik ve çevre konularına yönelik ilgi, ülkeleri inovasyonu artırmaya ve üretimi yeniden başlatmaya ve yeniden şekillendirmeye zorladığını belirtiyor. **Brezilya, Kosta Rika, Şili, Çin, Etiyopya, Fransa, İtalya, Hindistan, Türkiye ve Güney Afrika** gibi çok çeşitli ülkeler kamu ve özel yatırımları harekete geçirerek, yerel sanayi kapasitelerini güçlendirmeyi amaçladığını kaydediyor. Primi, bu amaçla sanayi

⁵ <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/the-biden-white-house-plan-for-a-new-us-industrial-policy/>

⁶ <https://www.csis.org/analysis/future-international-system>

politikasının; ekonomik dönüşümü ve yeteneklerin gelişimini desteklemek için yeniden gündem konusu olduğunu belirtiyor.⁷

İkinci Dünya Savaşını izleyen dönemde ABD'nin öncülüğünde oluşturulan düzenin büyük paydaşları artık bölünmüş bir görüntü veriyor. Ayrıca küresel anlamda yeni kural koyacak ortak iradeyi geliştirmekten yoksun oldukları da anlaşılıyor. Küresel ticaretin çağımızda **ABD, AB ve Çin etrafında üçlü bir kümelenme** çerçevesinde şekillenmeye başladığı düşünülmektedir.

Bu husus tabiatıyla kural koyma sürecinin de bu üçlü kümelenme çerçevesinde oluşması anlamına gelmektedir. Bu yöndeki gelişme, küresel anlamda kuralları belirlenmemiş e-ticaret gibi alanlar için özellikle geçerlidir. Böylece küresel ticaretin evrensel kurallar çerçevesinin dışında gelişme olasılığı, kamunun üç ekseninde farklı şekilde ekonomiye müdahalesine yol açmıştır. Amerika'da ve Avrupa Birliği ülkelerinde Çinli firmaların kamu ihalelerine katılmaları veya yüksek teknoloji içeren firmaları satın almaları "ulusal güvenlik" koşulu ile kısıtlanmaya başlanmıştır. Aynı şekilde Çin de benzer kurallar koyarak Amerikan ve Avrupalı firmaların faaliyetlerini denetlemeye başlamıştır.

IMF cephesinde de farklı yaklaşımlar görülmeye başlandı. IMF, krizlerin aşılması amacıyla "kemer sıkma politikaları" yerine parasal genişlemeyi öne çıkaran yaklaşımlar ön plana çıktı.

Bütün bunların ortaya çıkması ile gelişmiş ülkelerde popülist yaklaşımlar belirgin bir şekilde zemin kazanırken liberal politikalar geriye atılmaya başladı.

DÖNÜŞÜM VE DTÖ

21'inci yüzyılın başlangıcından bu yana yukarıda özetlemeye çalıştığımız şekilde ekonomik ve jeopolitik gelişmelerin neo-liberal sistem üzerinde "bozucu" etkisi hızlanmış ve küreselleşme olgusu gerilemiştir. Esasen DTÖ'nün kurallı ticaretin merkezi olma özelliğinin yitirilmekte olduğu bir süredir gözlemlenmekteydi.

Gerçekten de, kurallara dayalı çok taraflı ticaret sisteminin ve onun ana **kurumsal çıpası olan DTÖ'nün etkinliğinin** sağlanması; ayrımcı olmayan adil ticaret ilişkilerinin sürdürülmesi için kritik öneme sahiptir. Çok taraflı ticaret sisteminin etkinliğinin sağlanması amacıyla yapılması gereken husus ilk aşamada, esasen bütün taraflarca kabul edilmiş **mevcut kuralların** doğru ve etkili bir şekilde uygulanmasıdır.

Biden Yönetimi DTÖ'ye Genel Direktör atanmasına olanak vermiş olmakla birlikte, verdiği kararlarla yetkisini aşarak egemenlik hakkını ihlal ettiği gerekçesi ile DTÖ Temyiz Organını çalışamaz haline getiren Trump Yönetimin yaklaşımını sürdürmektedir. DTÖ'nün en önemli işlevsel ögesi olan anlaşmazlıkların halli organı, ABD'nin yeni hakem atamayı veto etmesi nedeniyle dumura uğramıştır. Ticari uyuşmazlıkların ülkeler arasında gerginlik yaratmasını engelleyen "**Anlaşmazlıkların Halli Sisteminin**" en kritik organı konumundaki "**Temyiz Organının**" ABD'nin yargıç atanmasını engellemesi nedeniyle işlevsiz kalması ciddi bir sorun haline gelmiştir.

Diğer bir belirgin unsur da, 1995 yılındaki Uruguay Turunu izleyen dönemde uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi amacıyla **DOHA Turu** adı altında sürdürülen müzakerelerin 2015 yılında sonuçlanamayacağı anlaşılınca bitirilmesi olmuştur. Kısacası ülkeler, kurallı ticaret

⁷ <https://www.oecd.org/dev/development-posts-industrial-policy.htm>

anlayışını geliştirme konusunda üzerlerine düşeni yerine getirmemişlerdir. Belki de getirememişlerdir demek daha uygun olacak.

DTÖ'den beklenen şekilde küresel anlamda kurallı ticareti sağlamaya devam etmesi amacıyla; hizmetler, teknolojik/dijital dönüşüm ve çevre gibi henüz üzerinde mutabakat sağlanmamış alanlarda kural eksikliğini gidermek üzere müzakere sürecini hızlandırması gerekmektedir.

Bunun yanında farklı ülkelerin kamu yararı gözeterek izledikleri artık meşru yaklaşımlar olarak kabul edilen "**çeşitliliğin**" de kurallara bağlanması da uygun olacaktır. Kurallı ticaret düzenin, çağın gereklerine uyumunu sağlayacak esneklik anlayışı ile güçlendirilmesi yararlı olacaktır. Kamu otoritesinin sübvansiyon veya diğer uygulamalar ile sanayide yaygınlaşan müdahalesine ilişkin kuralları geliştirerek, ülkeler arasında yeni sürtüşme alanlarının yaratılmaması önem kazanmıştır. Bu kuralların DTÖ çerçevesinde ivedilikle netleştirilmesi gereklidir. Geç kalınması durumunda, **kuralsızlığa doğru bir yarışın** başlaması sonucunda küresel ticarete korumacılığın olağan uygulama olarak kabul görmesi olasıdır.

Gelişmiş ve gelişen ekonomiler arasındaki DTÖ yükümlülükleri ile ilgili mevcut düzenin, günümüz şartlarına uygunluğu yeniden değerlendirilmelidir. Özellikle Çin'in bir taraftan "gelişen ülke" statüsü nedeniyle DTÖ yükümlülüklerinde imtiyaz sahibi olması ile en büyük ihracatçı durumunda bulunması olguları birbirleri ile çelişmektedir. DTÖ'de "**özel ve ayrıcalıklı muamele uygulamasının**" yarattığı çelişki ABD'nin ısrarla eleştirdiği bir konu haline gelmiştir.

Tarım, hizmetler ve teknolojik değişimin yol açtığı yeni alanlar için gereken kuralların DTÖ çerçevesinde müzakere edilerek belirlenmesi ve "**kurallar kitabının**" bu alanları da yeniden düzenleyecek ve kapsayacak şekilde genişletilmesi uygun olacaktır. Bu süreç içinde "sanayi politikası" kapsamında yeni gerginliklerin görüldüğü **sübvansiyonlar ve devlet desteği** gibi konularda da adil rekabet ortamını düzenlemek amacıyla **kuralların netleştirilmesi** de gerekmektedir. DTÖ çerçevesinde zaman içinde farklılık gösteren ekonomik sistemlerin, kamu iktisadi kuruluşlar ile sübvansiyon gibi uygulamalarının ele alınarak, tüm paydaşlar tarafından kabul edilebilecek kurallar oluşturmayı amaçlayan müzakerelere başlanması uygun olacaktır.

DTÖ'nün karşılaştığı meydan okumaları çözememesi durumunda, ülkeler arasında daha fazla ticari gerilimin görüleceği ve "küresellikten uzaklaşmanın" hız kazanacağı bir döneme girileceği düşünülmektedir. DTÖ bünyesinde 2001 yılından bu yana sürdürülen müzakerelerden sonuç alınmaması, ülkeleri çözüm arayışı için **bölgesel ve mega ticaret anlaşmalarına** yöneltmişti.

"Ticaret Politikalarının Gözden Geçirilmesi" mekanizmasının etkinliğinin, başka OECD gibi uluslararası kuruluşların katkıları ile artırılması öngörülebilir. Kamunun ekonomik politikalara müdahalesi sonucunda, ülkelerin ticaret politikalarında daha sık görülen değişikliklerin de düzenli olarak bildirilme sorumluluğunun genişletilmesi düşünülebilir.

SON SÖZ

Harvard Üniversitesi Politik Ekonomi Profesörü Dani Rodrik, "yakın zamana kadar ortamlarda atıfta bulunmaktan dahi kaçınılan **sanayi politikasının, artık bütün şiddetiyle geri döndüğünü**" belirtmiş ve yakın zamana kadar "ticaret politikası tamamen küresel işbölümü

ve verimlilik arayışıyla ilgili iken; şimdi ise **esneklik ve yerel tedarik zincirlerini korumaya**” yöneldiğini kaydetmiştir.⁸

Liberal pazar ekonomisinin uygulandığı durumlarda kaynakların, ulusal çıkar doğrultusunda kullanılması yerine bunlara sahip olan özel sektörün kendi çıkarlarına göre tüketebileceği savı ile kamu yönetiminin ulusal çıkarların belirlenmesinde etkin olması gerektiği düşüncesi artık kabul görmeye başlamıştır. Ancak bu konuda hararetli bir tartışmanın da devam ettiğini belirtelim.

Doğal olarak **hükümetlerin müdahalesi** uygulamada; doğrudan devletin sahip olduğu kamu iktisadi teşebbüslerinden, kamunun denetimindeki “kapitalist” düzene ve hükümetlerin sübvansiyonlarla teşvik ettiği ortama kadar **geniş bir yelpazede** değişmektedir.

Küresel alanda sosyal ve ekonomik değişimlerin ivme kazandığı dikkate alınarak, karşı konulamaz bu sürecin (anti-küresel) bozucu etkisini en aza indirmek için öncelikle DTÖ'nün küresel ticaret bakımından merkezi rolünün, tüm paydaşlar tarafından yeniden tanınması gereklidir. Diğer taraftan çağın getirdiği yeni alanlarda, paydaşların çok taraflı sistem içinde mutabık kalacakları kuralları tanımlayarak geliştirmesi önem kazanmıştır.

OECD çerçevesinde 130 ülkenin **dijital ticaretin ve büyük şirketlerin küresel anlamda vergilendirilmeleri** konularında, uluslararası planda mutabakat sağlamış olması “çok taraflı sistem” konusunda sınırlı da olsa bir iyimserlik yaratmaktadır. Üstelik bu mutabakat vergi anlayışında asıllardır kabul gören bazı varsayımların da değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Bu husus, küresel kural koyma olgusunun “**parça başı**” ve ancak bazı alanlarda sağlanabileceği beklentisini de yaratmış olduğuna da⁹ değinmekle yetinelim.

⁸ https://www.project-syndicate.org/commentary/economics-turned-upside-down-in-the-us-by-dani-rodrik-2021-09?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=c79

⁹ A.KAYA; “Messy Multilateralism: Selective and Haphazard Cooperation in the New Global Economy”; CSIS; 26 Ağustos 2021