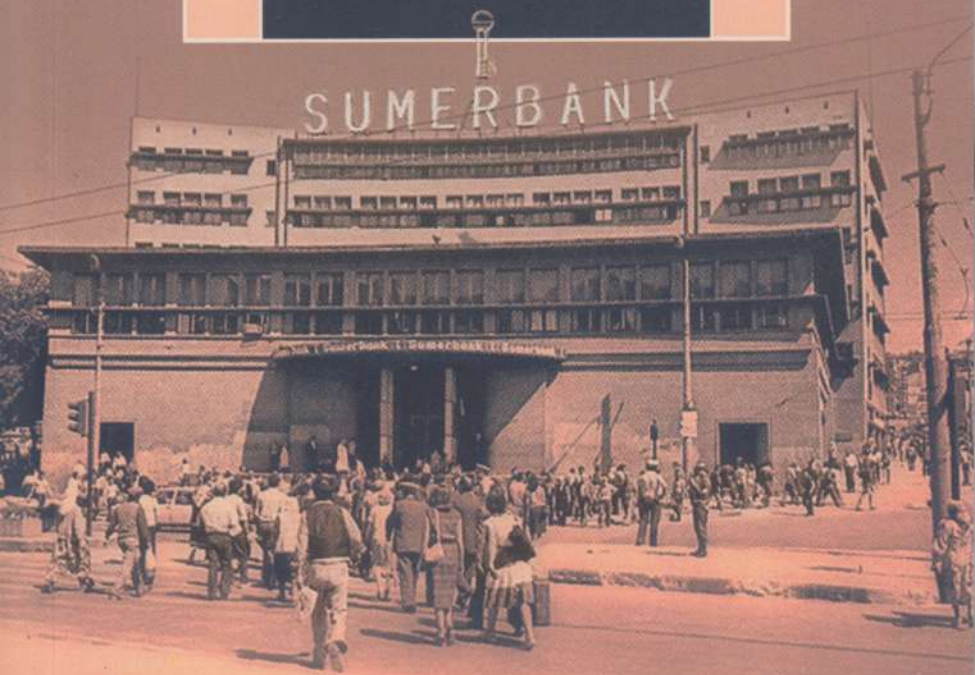
DERLEYEN
Murad Tiryakioğlu

Devletle Kalkınma

Fikret Şenses'e Armağan



iletişim

İletişim Yayınları 2940 • Araştırma-İnceleme Dizisi 476
ISBN-13: 978-975-05-2994-8
© 2020 İletişim Yayıncılık A.Ş. / 1. BASIM
1. Baskı 2020, İstanbul

EDİTÖR Ahmet İnsel
DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç
KAPAK Suat Aysu
UYGULAMA Hüsnü Abbas
DÜZELTİ Remzi Abbas
DİZİN Berkay Üzüm

BASKI Sena Ofset • SERTİFİKA NO. 45030
Litros Yolu, 2. Matbaacılar Sitesi, B Blok, 6. Kat, No: 4NB 7-9-11
Topkapı, 34010, İstanbul, Tel: 212.613 38 46

CİLT Güven Mücellit • SERTİFİKA NO. 45003
Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak,
Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları • SERTİFİKA NO. 40387
Cumhuriyet Caddesi, No. 36, Daire 3, Seyhan Apartmanı,
Harbiye Mahallesi, Elmadağ, Şişli 34367 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

Derleyen
MURAD TİRYAKİOĞLU

Devletle Kalkınma

FİKRET ŞENSES'E ARMAĞAN

iletişim

Kalkınma ekonomisi ile ilgili yolumu bulmaya çalışırken,
tanışma imkânı bulduğum güne kadar eserleriyle
ve o günden sonra ise
hem yol gösterici ve zihin açıcı fikirleriyle,
hem de değerli yazılarıyla akademik bakış açıma,
çabama, yol arayışlarıma
çok önemli katkılar sunarak daima destekleyen,
güçlendiren ve her daim
varlığını büyük bir zarafetle hissettiren
Sevgili ***Fikret Şenses*** *hocama*
sevgi, saygı ve şükranla ithafen...

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ 9

Devletle Kalkınmanın Dinamikleri

Türkiye'de Sosyal Politika Alanının Dönüşümü ve Devletin Yeniden Dağıtımda Değişen Rolü
VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK 15

Küresel Ticarette Değişimler ve Devlet
AYÇA TEKİN-KORU 55

Devlet Kaynaklı Teknolojik Gelişme: Girişimci Devlet ve Doğurgan Devlet
İ. SEMİH AKÇOMAK - A. ULAŞ EMİROĞLU 73

Bölgesel Kalkınma Politikalarında Devletin Rolü
A. AYŞEN KAYA 103

Nüfus Politikaları, Toplumsal Refah ve İktisadi Kalkınma Süreci
M. AYKUT ATTAR 145

İktisadi Kalkınma Sürecinde Merkez Bankacılığının Rolü
Mustafa Yağcı 187

Gelişmekte Olan Ülkeler İçin 2008 Küresel Krizi Sonrasında Devletin Yeni Rolü
Hüseyin Emrah Karaoğuz 211

Zeytinle Kalkınma: Zeytin ve Zeytinyağı Sektörü Üzerinden Türkiye'deki Son Dönem Tarım Politikalarının Eleştirel Değerlendirilmesi
Orkun Doğan - Fikret Adaman 247

Devletle Kalkınma Deneyimleri

Kalkınmacı Devletten Finansallaşmaya: Japonya Deneyimi
K. Ali Akkemik 279

Tek Nesilde Sefaletten Zenginliğe Güney Kore'de Devletin Değişen Rolü
M. Mustafa Erdoğdu - Murad Tiryakioğlu 323

Çin Ekonomisinin "Yeni Normali"nde Devletin Rolü
Altay Atlı 349

Siyasi İktisat Perspektifinden Yeni-Kalkınmacı Devlet: Türkiye Üzerine Bir İnceleme
Mustafa Kutlay - Hüseyin Emrah Karaoğuz 379

Yazarlar 403
Dizin 411

SUNUŞ

Devletlerin iktisadi kalkınma sürecindeki rolü, tarih boyunca çok yönlü ve çok boyutlu olarak tartışılagelmektedir. Özellikle 2008 küresel krizi ile –yeniden– gündemde yer almaya başlayan bu konu finansal piyasalardan teknolojik gelişmeye, yeşil ekonomik kalkınmadan nüfus politikalarına kadar çok boyutlu olarak tartışılmaktadır. Özellikle 1980'li yıllarda Japonya'nın yakalama başarısından yola çıkan Johnson (1982) devletin rolünü "kalkınmacı" olarak tanımlamıştı. Devletin rolü çeşitli şekillerde yeniden tanımlanmaya devam ediyor. Bu konuda kaleme alınmış çok değerli araştırmalar olmakla birlikte hem çok yönlü olarak tartışan hem de derli toplu olarak bir arada okuyucu için bir fırsat sunan Türkçe eserin eksikliği, bu derlemenin ortaya çıkmasının en temel motivasyonunu oluşturdu. Çok değerli akademisyenlerin görüş ve iddialarını bir araya getiren bu çalışma derleyenden, bendenizden kaynaklı çeşitli sorunlar sebebiyle –*ne yazık ki*– uzunca bir zamana yayılarak nihai hali verilebildi. Bu sebeple yazarlarımıza verdikleri katkıyla birlikte gösterdikleri sabır ve duydukları güven için teşekkür ederim. Kitabın yayınevine önerilmesinden rafa çıktığı güne kadar olan bu uzun süreci büyük bir incelikle yöneten Tanıl Bora'ya, editörlük sürecini titizlikle takip eden Ahmet İnsel'e ve emeği geçen yayınevi çalışanlarına da şükranlarımı sunuyorum.

Devletin kalkınmadaki rolünün çok yönlü olarak tartışılmasını ve bunun da çeşitli görüşleri bir araya getiren derli toplu bir çalışmada okuyucuya sunulmasına ilişkin fikrimin olgunlaşmaya başladığı dönemde kapısını çaldığım iki isim oldu: Fikret Şenses ve Ziya Öniş. Devletin iktisadi kalkınma sürecindeki rolüne ilişkin çok değerli katkılar sağlayan duayen hocalarımın fikrî destekleri ve yönlendirmeleriyle bu düşüncem, yazarlarımızın katkılarıyla derleme bir kitap olarak vücut buldu ve iki kısımda, on iki yazıdan müteşekkil bir eser ortaya çıkmış oldu.

Devletle kalkınmanın dinamiklerini ele almak amacıyla oluşturulan Birinci Kısım'da, on bir yazar tarafından kaleme alınmış sekiz bölüm yer alıyor. Birinci Bölüm, Volkan Yılmaz ve Nurhan Yentürk tarafından sosyal politika alanının dönüşümünden yola çıkarak devletin yeniden dağıtımdaki değişen rolüne ilişkin kapsamlı ve zihin açıcı bir araştırma ile başlıyor. Devamında Ayça Tekin-Koru, küresel ticaretin dönüşümünde devletin rolünü tartışıyor. Teknolojik gelişme sürecinde devletin rolünü, girişimci ve doğurgan devlet tanımları üzerinden ele alan İ. Semih Akçomak ve A. Ulaş Emiroğlu devletin rolüne ilişkin tanımlamaya analitik bir bakış sağlıyor. A. Ayşen Kaya'nın bölgesel kalkınmanın devlet tarafından nasıl şekillendirilebileceğine ilişkin tartışmasını, M. Aykut Attar'ın nüfus politikaları, toplumsal refah ve iktisadi kalkınma bağlantılarını incelediği kapsamlı bir analiz takip ediyor. Mustafa Yağcı, özgün bir bakış açısıyla, kalkınma sürecinde öncelikli olarak ele alınmayan aktörlerden biri olarak merkez bankasının ve merkez bankacılığının rolünü tartışıyor. Devletin ekonomideki rolünün yeniden ve hararetle tartışılmasına yol açan gelişmelerden biri olarak anılan 2008 Küresel Krizi'nin gelişmekte olan ülkeler açısından etkisini ve devletin bu süreçteki rolü ise Hüseyin Emrah Karaoğuz tarafından kaleme alındı. Birinci Kısım'ın, son yazısı ise, Orkun Doğan ve Fikret Adaman tarafından kalem alınan, zeytin ve zeytinyağı sektörü üzerinden Türkiye'deki son dönem tarım politikalarının eleştirel bir analizi, zeytinle kalkınmaya ilişkin bir sıra dışı bir değerlendirme.

"Devletle Kalkınma Deneyimleri"nin ele alındığı ikinci kısım, kalkınma süreçlerinde devletin, değişen, dönüşen ve her daim önemini koruyan rollerini, Japonya, Güney Kore, Çin ve Türkiye örnekleri üzerinden analiz ediyor. Japonya ekonomisi ve tarihi konusundaki –belki de tek Türk– uzman olan K. Ali Akkemik, kalkınmacı devletten finansallaşmaya dönüşüm sürecinde Japonya deneyimini aktarıyor. Geç-geç kalkınma *(late-late development)* literatürünün öne çıkan, sıra dışı örneğini M. Mustafa Erdoğdu ile birlikte kaleme aldık. Günümüzün teknoloji liderlerinden biri olan Çin'in "yeni normalinde" devletin üstlendiği rolü Altay Atlı tartışıyor. Son bölümde ise yeni-kalkınmacı devlet aktörünün Türkiye'deki gelişimi, Mustafa Kutlay ve Hüseyin Emrah Karaoğuz tarafından ele alınıyor.

Çalışma için sunduğum daveti geri çevirmeyen yazarların derinlikli tartışmaları, gösterdikleri tevazu ve sabır ve nihayet bendenize duydukları güven sonucunda ortaya çıkan ve İletişim Yayınları etiketiyle okuyucuya ulaşan bu derleme eseri, tüm eksik ve hataları bana ait olmak üzere, kendisine çok şey borçlu olduğum, kendisinden çok şey öğrendiğim ve öğrenmeye devam ettiğim Sevgili Fikret Şenses hocama ithaf ediyorum.

MURAD TIRYAKIOĞLU
Ekim 2020, Afyonkarahisar

Devletle Kalkınmanın Dinamikleri

Türkiye'de Sosyal Politika Alanının Dönüşümü ve Devletin Yeniden Dağıtımda Değişen Rolü[1]

VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK

Giriş

Sosyal politika alanı günümüzde devletlerin önemli bir bölümünün temel faaliyet alanlarından birini oluşturur. Bu alanın incelenmesi hem devletlerin sosyal ve ekonomik yaşamı ne yönde etkilediğini (sosyal niteliğini) hem de yurttaşlar arasındaki kurumsal dayanışma ilişkilerinin gücünü (yaşanan yurttaşlığı) incelemeye olanak sağlar. Günümüzde sosyal politika alanı birbirlerinden epeyce farklı özelliklere sahip politika alanlarını, kurumsal yapıları, toplumsal ilişkileri ve bunların bireylerin yaşamları üzerindeki etkilerini bir arada incelemeyi gerektiren karmaşık bir yapı arz etmektedir. Bu nedenle sosyal politika alanının geneline ilişkin değerlendirmeler yapabilmek ancak bu çeşitliliği dikkate alırken, bütüncül bakış açısını kaybetmemeye gayret etmekle olasıdır.

Bu yaklaşımla bu çalışma temelde Türkiye'de sosyal politika alanında yaşanan dönüşüme ilişkin genel eğilimleri ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu çalışma Türkiye'de sosyal politika ala-

1 Bu çalışmanın eski bir versiyonu Nurhan Yentürk'ün *Sosyal Yardımlardan Güvenliğe Türkiye'nin Kamu Harcamaları (2006-2017)* isimli kitabının (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018) içinde yayınlanmıştır. Çalışmanın elinizdeki versiyonunda veriler güncellenmiştir.

nının dönüşümünü vergi, kamu sosyal harcamaları ve seçilen sosyal politika tercihlerinde (çalışma hayatı, emeklilik, sağlık, konut ve sosyal yardımlar) gerçekleşen değişimler ışığında değerlendirmektedir. Türkiye'de sosyal politika alanının dönüşümünü incelemek amacıyla şu dört bilgi kaynağından faydalanılmıştır: Sosyal politikanın seçilen alanlarında politika/program/uygulama temelli bir mevzuat tarama çalışması; sosyal politika programlarının güncel başvuru koşulları ve faydalanıcı sayılarının derlenmesi çalışması;[2] Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (KAHİP) çerçevesinde üretilen kamu harcama verileri ile Türkiye'de sosyal politika alanına ilişkin bir alan yazını taraması.

Bu çerçevede, çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde İngilizce alan yazınında refah devleti modelinin ve sosyal politika alanının dönüşümü ve bu dönüşümün yönü üzerine yapılan tartışmalar incelenmektedir. İkinci bölümde Türkiye'de sosyal politika alanının temel özellikleri tarihsel ve karşılaştırmalı bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde Türkiye'de sosyal politika alanının güncel dönüşümü üzerine alan yazının seçici bir taramasını sunulmaktadır. Çalışmanın dördüncü bölümünde ise seçilen sosyal politika alanlarında güncel değişim dinamiklerinin izi sürülmektedir. Bu bölümde Türkiye'de vergi sisteminde, kamu sosyal harcamalarında ve seçilen sosyal politika alanlarındaki mevcut durum tasvir edilmektedir. Çalışmanın, beşinci ve son bölümünde Türkiye'de sosyal politika alanında değişim dinamikleri ve bu güncel değişimlerin devletin rolünde nasıl bir farklılaşmaya yol açtığına ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır.

Refah devletinin dönüşümü

Refah devleti modeli, İkinci Dünya Savaşı sonrası ve Soğuk Savaş döneminde, kapitalist ekonomik modeli uygulayan Batı Av-

2 Bu çalışmada kullanılan sosyal politika programlarının mevzuat ve güncel kullanıcı verilerine ilişkin masa başı araştırmada emek veren Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu araştırmacılarından Anıl Gürbüztürk, Elifcan Çelebi, Çağla Gün, Simla Serim ve Duygun Ruben'e teşekkür ederiz.

rupa ülkelerinde ve Küresel Güney'in önemli bir bölümünde hem dönemin sanayileşme ve istihdama dayalı büyüme hedefiyle uyumlu, hem de işçiler (bazen de hem işçiler hem de çiftçiler) lehine oluşmuş siyasi bağlamın sonucu olarak ortaya çıkmıştı. Refah devleti modeli kabaca yurttaşlarına asgari düzeyde refah sağlamayı garanti altına alan devlet tipi olarak tanımlanabilir (Esping-Andersen, 2008: 12-13). Devlet yapılanmasının tarihsel ve özgün bir formu olan refah devleti modeli, bir yandan asgari düzeyde refah sağlama sorumluluğunu sosyal haklar hukuku –ya da sosyal yurttaşlık hakları (Marshall, 1992)– çerçevesinde yasal bir düzleme oturtmuş, diğer yandan da bu hakları birbirinden farklı politika setleri ve müdahale biçimleriyle hayata geçirmiştir (Esping-Andersen, 1990).

Esping-Andersen (1990: 22) refah kapitalizmlerinin özellikle insan emeği üzerindeki metadışılaştırma (*decommodification*) etkileri çerçevesinde nasıl farklılaştıklarını incelemekte ve Batı Avrupa'da üç tip refah kapitalizmi olduğunu iddia etmektedir: Korporatist, liberal ve sosyal demokrat. Daha sonra Ferrera (1996), Esping-Andersen'in (1990) sınıflandırmasında yer almayan Güney Avrupa ülkelerinin ayrı bir refah kapitalizmi modeli olarak incelenebileceğini belirtmiştir. Ferrera'ya (1996) göre, bu ülkeleri diğer modellerden ayıran ortak özellikler şunlardır: Emek piyasasının bölünmüş yapısı (kayıtlı ve kayıtdışı istihdam), sosyal güvenlik sistemlerinin kutuplaştırıcı yapısı (içerdekiler ve dışarıdakiler), ailenin sosyal refah alanındaki merkezî rolü, sağlık alanında evrenselci politikalar, devlet kapasitesindeki "ikili açık" (hem sosyal refah alanındaki kapasitesinin zayıflığı, hem de klientelizmin aşılamamış ve modern bürokratik niteliklerin tam anlamıyla kazanılamamış olması).

Aslında benzer bir sınıflandırma ülkelerin kapitalizmi uygulama biçimlerine (ya da kapitalizmin yerel işleyiş formlarına) yönelik olarak da yapılmıştır (örn. Soskice ve Hall, 2001; Boyer, 2005). Örneğin Soskice ve Hall (2001) eğitim, emek piyasasının örgütlenmesi, şirketlerin yapılanması ve rekabet politikalarını esas alarak kapitalist ekonomileri, liberal piyasa ekonomileri ve koordine edilmiş piyasa ekonomileri olarak iki gru-

ba ayırmaktadır. Ferrera'nın (1996) Güney Avrupa'ya ilişkin değerlendirmelerine paralel bir biçimde, Soskice ve Hall (2001) da Güney Avrupa ülkelerini (Türkiye'yi de bu gruba dahil ederek) bu iki ideal tipe yerleştirmenin uygun olmayacağını, bu ülkelerin "Akdeniz tipi kapitalizm" olarak sınıflandırılabileceğini iddia etmişlerdir. Yazarlar Akdeniz tipi kapitalizmin ayırt edici özellikleri arasında görece büyük bir tarım sektörünün varlığını, devletin özel sektör lehine müdahale geçmişini ve çalışma ilişkilerinde liberal yaklaşımın esas alınmasını sayıyorlar (Soskice ve Hall, 2001: 21).

1970'li yılların sonundan itibaren küresel düzlemde yeni bir sermaye birikim rejimine geçişin başlaması ve refah devletinin üzerine kurulu olduğu dengeleri bozucu nitelikteki siyasi değişikliklerin gerçekleşmesi, refah devleti modelinin sürdürülebilirliğini ve tercih edilirliğini tartışmaya açtı. Bu köklü değişime rağmen, refah devletlerinin ortadan kalkacağı beklentisinin aksine, yeni dönemde sosyal politikaların demokratik ülkelerde toplum nezdinde güçlü destek görmeye devam etmesi nedeniyle refah devleti modelinin en azından bu ülkelerde radikal biçimde değişmeyeceği iddiasında bulunuldu (Pierson, 1996). Pierson'ın bu iddiası sosyal harcama oranlarının ve vergi geliri oranlarının büyük ölçüde devamlılık göstermesine bakılırsa doğrulanmış gibi görünüyor. Fakat bu dönemde toplumsal risklerin hızla arttığı hesaba katıldığında, kamu sosyal harcama oranlarının sabit kalmasının refah devleti modelinin yerli yerinde durduğunu iddia etmek için yeterli kanıt oluşturmadığı ortaya çıkmaktadır. Neoliberal[3] dönemde refah devletlerinin

3 Neoliberalizm kavramı alan yazınında genellikle atfedilen anlamın açıkça ifade edilmemesi nedeniyle açıklayıcılığını büyük oranda kaybetmiştir. Bu çalışmada neoliberalizm kavramı, Hay'in (2004) tanımladığı şekliyle şu üç özelliğe sahip bir siyasi projeye gönderme yapmak üzere kullanılmaktadır: 1) Piyasanın geçmişte işlevli olmadığı ve tercih edilmediği alanlarda (örn. sağlık hizmetleri, sosyal bakım hizmetleri, kamu kolaylıkları ve belediye hizmetleri) en etkin kaynak dağıtım mekanizması olduğuna duyulan inanç, 2) küresel serbest ticaret ve finans rejiminin kurulması ve işlemesinin temel siyasi amaca dönüşmesi ve 3) devletin ve kamu sektörünün rolünün piyasaya alternatif bir kaynak dağıtım mekanizması olarak değil, piyasanın işleyişinin önemli bir paydaşı olarak tanımlanması.

kamu harcamalarının artışını durdurmak durumunda kalmaları nedeniyle, bazı sosyal politika programlarında kısıtlamalara gidilmiş, yeni toplumsal risklere yönelik sosyal koruma sağlanamamış ve sosyal refah hizmetlerinin sunumundan çekilme eğilimi ortaya çıkmıştır (Clayton ve Pontusson, 1998).

Ayrıca sosyal harcama oranlarındaki devamlılık, harcamaların yöneldiği sosyal politika programlarının yapıları ve amaçlarında gerçekleşen önemli değişimleri gözden kaçırmamıza neden olmamalıdır. Örneğin Jessop (1993), 1980 sonrası dönemde Keynesyen refah devletinin yerini Schumpeterci çalıştırmacı devletin aldığını belirtmiş ve bu yeni devlet tipinin sosyal politika alanını da çalıştırmacı bir yönde yeniden yapılandırdığını vurgulamıştır. Harvey'e (2007: 159) göre ise, neoliberal dönemde devletin Keynesyen dönemdeki yeniden dağıtım rolü tersine işlemeye başlamış, yani yeni dönemde devlet düşük gelirlilerden, işçilerden ve mülksüzlerden, servet sahiplerine ve yüksek gelirlilere doğru bir yeniden dağıtım faaliyeti içine girmiştir.

Refah devletinin yerli yerinde durduğu, biçim ve amaç değiştirdiği, yerini yeni bir devlet modeline bıraktığı gibi farklı iddialardan hangisinin geçerli olduğuna ilişkin değerlendirmeleri yalnızca sosyal politika alanına bakarak yapmak doğru olmayacaktır. Çünkü devletler yurttaşların refahını yalnızca sosyal politikalar ve sosyal harcamalar yoluyla değil, aynı zamanda vergilendirme ve piyasa kurma ve düzenleme gibi farklı faaliyetlerle de şekillendirirler. Örneğin Cerny (2010), devletin bu dönemde kazandığı yeni karakterinin, müdahalelerinin değişen yönü üzerinden okunabileceğini iddia etmektedir. Cerny (2010: 8) neoliberal dönemde devletin rekabetçi devlet niteliği kazandığını, bu dönemde devlet müdahalesinin azalmadığını, ancak müdahalenin piyasanın etkin bir biçimde işlemesini sağlamaya yöneldiğini savunmuştur.

Devletin piyasanın etkin bir biçimde işlemesini sağlamaya yönelik müdahalelerde bulunması gerektiğini savunan görüş de bir tür kamu yararı fikri üzerine kuruludur. Burada esas alınan yaklaşım piyasaların sağlık, sosyal bakım ve eğitim da-

hil her alanda etkin işledikleri takdirde kamu yararına hizmet edecekleri varsayımına sahiptir. Bu açıdan bu yaklaşım, kamu mallarının (*public goods*) üretimi ve dağıtımında piyasa modelinin başarısız olacağı ve bu alanda kamu sektörünün devreye girmesi gerektiğini salık veren ana akım iktisat yaklaşımından da farklılaşıyor. Yine bu yaklaşım devletin yeniden dağıtım amacıyla piyasaya toplum lehine müdahalelerini sistematik hale getiren, bazı alanlarda (eğitim, sağlık, sosyal bakım vb.) piyasa oluşumunu engelleyen ve alternatif hizmet üretim ile dağıtım kanalları geliştiren refah devleti modelinin kamu yararı anlayışından da epeyce ayrışıyor. Kamu yararını piyasaların etkin işleyişinin kendiliğinden ortaya çıkaracağı bir sonuç olarak gören bu yaklaşımın siyasi düzlemde kabul görmesi neoliberal dönemin tanımlayıcı özelliklerinden biridir. Neoliberalleşme özellikle finans piyasalarının yalnızca toplumdan değil, ekonominin genelinden de "ayrışması" (*disembedding*) ile hayat bulmuştur. Bu çerçevede, eski dönemdeki sosyal politikaların bazı riskleri toplumsal riskler olarak tanımlaması ve kurumsal dayanışma modelleri üreterek, bu riskleri kontrol altına alması anlayışı yerini yeni bir risk ve sorumluluk kavrayışına bırakmıştır. Yeni dönemde finansallaşma eğilimine paralel bir biçimde, bireylerin riskten kaçınmaması, kendi karşı karşıya kaldıkları riskler ile kendilerinin baş etmesi ve kendi yatırımlarını özgürce yapması yaklaşımı öne çıkmaya başlamıştır (Van der Zwan, 2014: 113).

Refah devleti modelinin sorgulandığı yeni dönemde, kamu sosyal harcama oranlarındaki devamlılığın gösterdiği üzere, sosyal politikalar tümüyle tarih sahnesinden silinmemiş olsalar da, sosyal politikaların insanların hayatındaki yerinin dönüştüğünü söylemek mümkündür. Örneğin tüketici kredilerine erişimin kolaylaştığı bir ortamda maaşı beklediği düzeyde artmayan bir kişinin sendikal bir mücadeleye ya da asgari ücretin yükseltilmesine ilişkin siyasi bir harekete katılmasının kısa dönemli maliyeti tüketici kredisi kullanmasından çok daha yüksektir. Devletin ekonomiye müdahale amacının da piyasaları etkin hale getirmeye yönelik biçimde dönüşmesi ile bir-

likte, yoksullukla mücadele de kişilerin finans piyasalarına erişimlerinin kolaylaştırılması ve finansal okuryazarlıklarının artırılması çerçevesinde anlaşılmaya başlandı. Bu anlayışın son örneklerinden birini Covid-19 salgınının ardından Türkiye'de uygulamaya konulan "Ekonomik İstikrar Kalkanı" tedbirleri kapsamında gelir kaybı yaşayan geniş kesimlere gelir transferi yapılması değil, hanehalkı geliri beş bin lira ve altında olan kişilere kamu bankaları yoluyla on bin liraya kadar düşük faizli kredi sunulması tercihi oluşturdu.

Devletlerin sosyal politika alanındaki rollerinde gerçekleşen bu değişikliğin sonucunda, gelirin sürdürülmesi sorunu işçi ve işveren ya da vatandaş ve devlet arasındaki ilişkide bir gündem maddesi olmaktan hızla uzaklaşmakta ve orta vadede kişilerin kendi kendilerini yönetme sorunu olarak algılanmaya başlanmaktadır. Crouch (2009) neoliberalleşme sürecinin iç çelişkilerinin ortaya çıkmasını "erteleyen" (Streeck, 2014) bu yeni olguya "özelleştirilmiş Keynesçilik" adını vermektedir (Crouch, 2009). Bu çelişkilerin ertelenmesi, yoksulların ve orta gelir grubunun kredilere erişimini kolaylaştırmakla ve geçici de olsa bu kişilerin refah düzeylerinin gelirlerinin üzerinde tutulmasıyla olanaklı kılınmaktadır. Fakat bu yöntemin orta vadede hanehalkı borçluluğunun orantısız biçimde artması yoluyla toplumun disiplin altına alınmasının ve emeğin daha yüksek oranda metalaştırılmasının kolaylaştırılması gibi olumsuz toplumsal sonuçlara yol açtığı gözden kaçırılmamalıdır. Son olarak, toplumun geneline borca dayalı refah vaat eden bu yeni ekonomik modelin, eş zamanlı olarak, servet sahiplerinin ve yüksek gelirlilerin vergilendirilmeyen ya da düşük oranda vergilendirilen yüksek getiriler sağlamasını olanaklı kıldığı da belirtilmelidir (Crouch, 2009: 390).

Refah devletinin yerli yerinde durduğu, biçim ve amaç değiştirdiği, yerini yeni bir devlet modeline bıraktığı gibi alan yazınındaki çelişen iddialardan hangisinin geçerli olduğuna ilişkin değerlendirmeleri sosyal politikanın farklı alanlarındaki değişimlere hassas bir yaklaşımla incelemek önemli görünmektedir. Sosyal politika alan yazınında sosyal politikalardaki dönü-

şümlerin farklı politika alanlarındaki özgün dinamikleri dikkate alarak incelenmesi gerektiğini vurgulayan yaklaşımın bir örneğini sunan Kasza (2002: 283), refah rejimi kavramının karşılaştırmalı çalışmalara temel oluşturabilecek bir niteliğe sahip olmadığını savunuyor. Her ne kadar refah rejimi kavramı bir ülkedeki sosyal politikaların uyumlu bir bütün oluşturduğu varsayımına dayansa da, genellikle aynı ülkede tekil sosyal politika alanlarının tarihsel arka planları farklılık arz etmekte, farklı sosyal politika alanlarında farklı prensipler işlemekte ve bu alanların şekillenmesinde farklı siyasi dinamikler etkili olabilmektedir (Kasza, 2002: 282). Kasza (2002: 284) bu nedenle karşılaştırmalı bir yaklaşımla sosyal politikaların alt alanlarında yapılacak çalışmaların değişimi anlamak açısından daha açıklayıcı olacağını iddia etmiştir. Kasza'nın (2002) yaklaşımını doğrular biçimde, sosyal politikanın çalışma ilişkileri, sağlık, sosyal yardımlar ve konut gibi alt alanlarında karşılaştırmalı geniş alan yazınları mevcuttur (örn. Wendt vd., 2009; Schwartz ve Seabrooke, 2008; Gough, 2001). Bu alan yazınları incelendiğinde, seçilen herhangi bir ülkedeki farklı sosyal politika alanlarında yaşanan değişimlerin birbirleriyle zaman zaman ne kadar uyumsuz yönlerde olabildiği görülmektedir.

Çalışma ilişkilerindeki sektörel farklılaşma ve bu farklı sektörlerin küresel ticaret içinde yer alma biçimleri çalışma yaşamının ulusal düzlemde bir bütün olarak incelenmesini de zorlaştırmıştır. Kasza'nın (2002) bakış açısını çalışma yaşamına uyarlayarak, ekonomideki alt sektörleri ve o sektörlerdeki yerel, ulusal ve uluslararası ağları esas alan sosyal politika çalışmalarının günümüz politik ekonomisini anlamakta daha faydalı olacağını iddia eden yaklaşımlar da mevcuttur. Örneğin Bechter vd. (2012) karşılaştırmalı çalışma ilişkileri alan yazınında çalışma ilişkilerinin ülke temelli olarak incelenebileceğine ilişkin varsayımın yakın zamana kadar derinleşen küresel ticaret ve üretim ilişkileri döneminde geçerliliğini yitirmiş olabileceğini iddia ediyor (Bechter vd., 2012: 185). Yazarlar, küreselleşen üretim, derinleşmiş küresel ticaret ilişkileri ve sektörlerin küresel regülasyonunda farklılaşmalar hesaba katıldığında, çalış-

ma ilişkilerinin sektör temelinde incelenmesinin daha açıklayıcı olacağına vurgu yapıyorlar (Bechter vd., 2012: 199).

Bu tartışmalar ışında bu çalışma Türkiye'de sosyal politika alanını incelerken, kamu harcamalarındaki değişimleri, sosyal politikaların günümüzde toplumsal risklere karşı ne ölçüde koruma sağlayabildiğini ve sosyal politikanın farklı alanlarının kendine has dinamiklerini dikkate alan bir yaklaşım izlemektedir.

Geçmişten bugüne Türkiye'de sosyal politika alanı

Türkiye'de sosyal politika alanının gelişiminin başlangıcı 19. yüzyıl Osmanlı Devleti'ndeki idari reformlara ve devletin sosyal alana yönelik artan müdahale kapasitesine dayandırılmaktadır (Özbek, 2002). Özbek (2002: 11) bir yönetim tarzı olarak modern sosyal devletin "sosyal alanın devlet müdahalesini bir yandan gerekli kılan diğer yandan da bu müdahalenin meşruiyetini sağlayan" bir biçimde ortaya çıktığına vurgu yapıyor. Buğra (2007), Cumhuriyet Türkiye'sinde modern sosyal politikaların tarihini üç dönemde inceliyor: tek parti dönemi, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem ve 1980 sonrası dönem. Buğra (2007) tek parti dönemi sosyal politika yaklaşımının yoksulluğu kırsalda tutmayı ve kentsel yoksulluğu ise hayırseverlik kurumları ile idare etmeyi hedeflediğini belirtiyor.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem, refah devleti tipinin ortaya çıkışına paralel biçimde, Türkiye'de hem çalışma yaşamının kapsamlı biçimde düzenlenmesini hem de sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkmasını beraberinde getiren bir atılım dönemidir. Bu nedenle Türkiye'de sosyal politika alanının gelişiminin genel olarak Batı Avrupa'daki eğilimlere paralel bir tarihsellik izlediği iddia edilebilir. Makal (2002: 66) da, bu iddiaya paralel bir biçimde, Türkiye'de iktisadi devlet teşekküllerinin başat rol üstlendiği devletçi sanayileşme atılımının, dönemin paternalist halkçılık anlayışı çerçevesinde, 1930'lu yıllardan itibaren hızla emek piyasası ve sosyal güvenlik düzenlemelerini beraberinde getirdiğini belirtmiştir. Fakat Buğra (2018), Türki-

ye'de sosyal politika alanının tarihsel gelişiminin özellikle Batı Avrupa ülkelerinde bu alanın gelişiminden bazı açılardan farklılaştığına dikkat çekiyor. Buğra'ya (2018) göre, Batı Avrupa'da sosyal politika alanı kapitalist ekonomiye geçişin ortaya çıkardığı yeni yoksulluk biçimleri ile mücadele çerçevesinde gelişirken, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin kuruluşu sosyal yardım alanındaki gelişmeleri öncelemiştir. Fakat Buğra (2007: 43-44) ve Makal'ın (2002) sözünü ettikleri emek piyasası ve sosyal güvenlik düzenlemeleri toplumun ancak bir bölümüne ulaşmıştır. Bu düzenlemeler küçük çiftçiliğin desteklenmesi gibi ekonomi politikaları ile gecekondu (Buğra, 2007: 43-44) ve aile dayanışması (Buğra, 2001: 26-29) gibi enformel refah sağlama mekanizmaları ile eş zamanlı olarak işlev görmüşlerdir.

1980 sonrası dönemde Türkiye'nin açık ekonomiye dönüşmesi ile önceki dönemde sosyal güvenlik sisteminin paralelinde işleyen enformel refah sağlama mekanizmalarının sürdürülmesi zora girmiş ve bu mekanizmaların çözülüşü süreci yeni tür bir yoksulluğun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yeni tür yoksulluğun ortaya çıkışı yoksullukla mücadele meselesini de siyasi gündeme taşımıştır (Buğra, 2007: 36). Tarihsel olarak sosyal yardım alanında siyasi otoritenin sorumluluk yüklenmemiş olduğu bir toplumda yoksullukla mücadelenin ayrı bir politika alanı olarak tanımlanması sosyal politika alanında yeni bir gelişme olarak tarif edilmiştir (Buğra, 2007: 35). Gerçekten de Türkiye'de 1980'lerin ortalarında hem sosyal yardımlar hem de sosyal hizmetler kamu yönetimi içinde kurumsal bir kimlik kazandı. Yeşil Kart programının hayata geçirilmesini bir yana bırakırsak, 1990'lar Türkiye'de sosyal politika alanında köklü bir değişimin gerçekleşmediği yıllardır. 2001 ekonomik krizi sonrasında ise Türkiye'de sosyal politika alanında önemli bir dönüşüm süreci başladı.

2000'li yılların ortalarından itibaren Türkiye'de sosyal politika alanı karşılaştırmalı sosyal politika yazını içinde tarif edilmeye başlandı. Buğra ve Keyder (2006) Türkiye'nin bu alan yazınında betimlenen Güney Avrupa refah rejimleri ile benzerlik gösterdiğini iddia ediyorlar. Güney Avrupa refah rejimleri-

nin karakteristik özellikleri arasında, sosyal güvenlik sisteminin emek piyasasının bir bölümünü kapsaması, sosyal güvenlik kapsamı dışında kayıtdışı çalışanlardan oluşan önemli büyüklükte bir nüfusun bulunması, özellikle sosyal bakım alanında aile ve akrabalık ilişkilerine biçilen başat refah sağlama rolü, sağlık hizmetleri alanında görece evrenselci (*universalist*) yaklaşım, zayıf gelir desteği politikaları ve sosyal politika alanında patronaj ilişkilerinin yaygınlığı sayılmaktadır (Ferrera, 1996). Başka bir çalışmada Türkiye, "Akdeniz refah devletleri" arasında değerlendirilmiş ve bu devlet modelinin diğer refah devletlerinden daha az gelişkin ve sosyal politika işlevlerinde dinin, ailenin ve klientelizmin etkisinin daha net görüldüğü bir model olduğu iddia edilmiştir (Gal, 2010).

Türkiye'deki sosyal politika alanını karşılaştırmalı bir yaklaşımla inceleyen bir diğer çalışmada ise, Türkiye refah sisteminin hem Güney Avrupa ve hem de Ortadoğu refah sistemlerinin özelliklerini içinde barındıran melez bir nitelik arz ettiği belirtilmiştir (Aybars ve Tsarouhas, 2010). Yazarlar Türkiye refah sisteminin daha önceki çalışmalarda ifade edilen özelliklerinin Güney Avrupa modeliyle uyumlu olduğunu kabul etmekle beraber, sosyal harcama düzeyinin ve kadın istihdam oranının düşüklüğü hesaba katıldığında, Türkiye'nin bu modelden uzaklaştığı ve Ortadoğu modeline yakınsadığını iddia etmişlerdir (Aybars ve Tsarouhas, 2010: 756-759). Her ne kadar karşılaştırmalı sosyal politika alan yazınında net bir biçimde tarif edilmiş bir Ortadoğu refah modeli bulunmasa da, yazarların işaret ettikleri ve Türkiye'yi diğer Güney Avrupa ülkelerinden ayrıştıran özellikler dikkat çekicidir. Daha sonra Türkiye'de kadın istihdamının durumu üzerine karşılaştırmalı yaklaşımdan hareketle gerçekleştirilen başka bir çalışmada, küresel artış eğilimine rağmen Türkiye'de kadın istihdam oranının ülkedeki mevcut istihdam yapısı ve kadın istihdamına ket vuran sosyal politika ortamı nedeniyle istisnai seviyede düşük kaldığına dikkat çekilmiştir (Buğra ve Yakut Çakar, 2010).

2000'li yıllarda Türkiye'de sosyal politika alanının dönüşümüne ilişkin önemli akademik tartışma başlıklarından biri Av-

rupa Birliği üyelik sürecinin dönüşüme etkisidir. Avrupa Birliği'nin Sosyal Avrupa idealinden vazgeçmiş olduğu 2000'li yıllarda, Türkiye üzerine alan yazınının genelinde, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinin Türkiye'deki sosyal politika alanına olumlu etkide bulunacağına yönelik beklentiler yaygın bir biçimde ifade edilmektedir (örn. Buğra ve Keyder, 2006; Aybars ve Tsarouhas, 2010). Daha kısıtlı olsa da, Türkiye alan yazınında Avrupa Birliği'nin sosyal politika alanındaki yaklaşımının neoliberal yaklaşımdan pek de farklı olmadığını belirten yazarlar da vardır (örn. Elveren, 2008). Her ne kadar katılım sürecinin medeni ve siyasi haklarda iyileşme, demokratikleşme ve ayrımcılık karşıtı düzenlemelerin gündeme gelmesi gibi önemli katkıları olmuşsa da, bu sürecin ekonomik ve sosyal haklar alanında önemli bir olumlu etkisinden söz etmek mümkün görünmemektedir. 2000'lerin başında Avrupa üzerine alan yazını incelendiğinde, Avrupa Birliği'nin piyasa etkinliğini destekleyen Birlik politikaları ile ulusal düzeyde kalan sosyal koruma politikaları arasında sosyal koruma politikaları aleyhine yapısal bir asimetri yaratmış olduğuna ilişkin eleştirel değerlendirmelerle karşılaşmak mümkündür (örn. Scharpf, 2002).

Türkiye'de sosyal politika alanının güncel dönüşümünün farklı tasvirleri

Türkiye'de sosyal politika alanının güncel dönüşümüne ilişkin alan yazınının en temel tartışması dönüşümün ne yönde olduğuna ilişkindir. Bu bölüm Türkiye'de sosyal politika alanının dönüşümüne ilişkin oluşan tüm alan yazınını kapsama iddiası taşımamakla birlikte, dönüşümün yönüne ilişkin öne çıkan genel ve bütünsellik iddiası taşıyan seçilmiş değerlendirmeleri incelemektedir. Bu inceleme dönüşümün yönüne ilişkin iddialar arasında önemli bir farklılaşma olduğunu göstermektedir.

2001 krizinin ardından gerçekleştirilen yoksulluk araştırmaları Türkiye'de toplumsal yapıda ve ekonomik kırılganlık düzeyinde yaşanan dönüşümlere ilişkin önemli bulgular ortaya koydular. Bu çalışmaların ilk örneklerinden birinde 2001 eko-

nomik krizi sonrası Türkiye'de kent yoksulluğunun biçim değiştirdiği iddia edildi (Buğra vd., 2003). Kriz öncesinde köyden kente göç edenlerin daha önce gelenlerin kurdukları sosyal ağlara eklemlenerek toplumsal hareketliliğe dahil oldukları tespit edildi ve bu nedenle kentte yoksulluğun göçmen kuşakları arasında nöbetleşe yaşanan bir deneyim olduğu belirtildi (Işık ve Pınarcıoğlu, 2012). Kriz sonrasında ise bu sosyal ağların zayıfladığı ve toplumsal hareketlilik olanaklarının epeyce daraldığı yeni ve bir tür müebbet yoksulluğun ortaya çıktığının altı çizildi (Işık ve Pınarcıoğlu, 2012; Yılmaz, 2008). Bu çalışmalar genel anlamda 1980 öncesi dönemde, hatta 2001 krizine değin işleyen enformel dayanışma ilişkilerinin kriz döneminde çözüldüğünü vurgulamakta, toplumsal hareketlilik olanaklarının epeyce daralmış olduğuna dikkat çekmekte ve yeni yoksullukla mücadelenin kamuya daha önce olmadığı kadar büyük sorumluluklar yüklediğinin altını çizmektedir. Örneğin Buğra ve Keyder'in (2006: 2013) makalesinde, 1980 sonrası Türkiye sosyal politikalarının yanıt vermesi gereken iki temel sorundan söz edilmektedir: Çalışma yaşamındaki önemli dönüşümler sonucu ve ailenin refah sağlama kapasitesinin düşmesi ile ortaya çıkan yeni kentsel yoksulluk ve sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğinin tehlikeye girmesi.

2002 genel seçimleri sonucunda tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin sosyal politika alanında gerçekleştirdiği değişimlerin boyutunun ve etkilerinin görülmeye başlanması ile 2010'lu yıllarda Türkiye'de sosyal politikaların dönüşümü üzerine alan yazınında tartışmalar yeniden alevlendi. Eder (2010) Türkiye refah rejiminin "asgarici neoliberal bir refah rejimine" yakınsadığını iddia etti. Eder (2010: 167-168) bu iddiasını sosyal güvenlik reformunda yapılan özelleştirmeci siyasi tercihlere, engellilere yönelik evde bakım aylığının hayata geçirilmesine, özel sektörden ilaç satın alınmasına ve sosyal hizmetlerde özelleştirmeye dayandırmaktadır. Eder (2010) sosyal politika alanındaki özelleştirme eğilimine ek olarak, sosyal yardımlarda ciddi bir artış eğilimi görüldüğünü ve merkezî devletin sorumluluklarının özel sektöre, hayırseverlik kurum-

larına ve yerel yönetimlerine havale edildiğini belirtmektedir. Eder (2010) Türkiye'nin yeni refah sisteminin özellikle iki boyutunun yeni olduğunu vurgulamıştır: 1) yönetici eliti güçlendirmesi, 2) hükümetin özellikle sosyal yardımları siyasi amaçlarla kullanmasına olanak sağlaması. Eder (2010) Türkiye örneğinin devletin refah alanındaki sorumluluklarını özelleştirirken, aynı zamanda iktidarın siyasi gücünü ve etkisini artırabileceğini gösteren bir vaka olduğunu belirtmiştir.

Yine bütünsel bir yaklaşım izleyen bir diğer çalışmada ise Dorlach (2015), Eder'in (2010) tam aksine 2000'li yıllardaki değişimlerin sonucu olarak Türkiye'de "eşitlikçi kapitalizmin" oluşmakta olduğunu iddia etmiştir. Dorlach, devletin emek piyasasını, emeklilik sistemini, tarım desteklerini, konut piyasasını deregüle ederek "koruyucu refah modelinden" uzaklaştığını, fakat aynı süreçte örneğin sağlık, eğitim, aktif işgücü piyasası hizmetleri ve toplu taşıma alanında kamu sosyal harcamalarını artırarak ve eşitlikçi bir tutum izleyerek "üretici refah modeline" yakınsadığını belirtmiştir (Dorlach, 2015). Dorlach (2015: 539-540) bu süreçte Türkiye'de sosyal politikaların Brezilya ve Güney Afrika örneklerine benzer bir biçimde "sosyal neoliberalizm" yönünde dönüştüğünü iddia etmiştir.

Ülkemizde toplumsal eşitsizliklerin boyutunun karşılaştırmalı olarak incelendiği çalışmalar da Türkiye'de sosyal politika alanının dönüşümünün toplumsal sonuçları üzerinden değerlendirilmesine olanak sağlamıştır. Örneğin Türkiye'nin gelir dağılımı adaletsizliği göstergelerini ve yoksulluk oranlarını diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak inceleyen çalışmalar Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ülkeleri arasında en eşitsiz ve yoksulluk oranının en yüksek olduğu ülkelerden biri olduğunu gösteriyor (Buğra vd., 2016; Candaş ve Yılmaz, 2012). Bu bulgular sosyal politika alanındaki genişlemenin beklenen olumlu toplumsal sonuçları ortaya çıkarmadığına vurgu yapıyor.

Refah sistemindeki genel değişim eğilimini değerlendiren çalışmalardan bir diğeri Türkiye'de son on yılda sosyal politika alanında gerçekleşen değişimlerin ülkenin refah sistemini Gü-

ney Avrupa modelinden uzaklaştırdığını ve liberal ve sosyal demokrat nitelikleri bünyesinde toplayan yeni bir modele doğru dönüştürdüğünü savunuyor (Powell ve Yörük, 2017: 88). Bu yeni nitelikleriyle birlikte Türkiye refah sisteminin de yazarların yükselen ekonomilerde oluştuğunu iddia ettikleri ve merkezinde nakdi sosyal yardımların bulunduğu yeni bir refah rejimi içinde değerlendirilmesi öneriliyor (Powell ve Yörük, 2017: 88). Yazarlar Türkiye'ye ve diğer yükselen ekonomilere ilişkin bu iddialarını büyük oranda sosyal yardımlara yönelik kamu harcamalarındaki hızlı artış eğilimi üzerinden temellendiriyorlar (Powell ve Yörük, 2017: 91).

Başka bir çalışmada (Bahçe ve Köse, 2017: 575) ise, Türkiye'nin refah rejiminin anayasanın güvence altına almış olduğu sosyal haklar temelli bir modelden yazarlar tarafından "gönüllü kamusal ve özel transferler" olarak ifade edilen ve sosyal yardımlara dayanan yeni bir modele dönüştüğü iddia edilmiştir. Çalışmada bu iddia sosyal yardımların hanehalkı gelirleri içindeki payının artışı ile kamu sosyal yardım harcamaları ve kamunun sosyal güvenlik sistemine yönelik transferleri arasındaki oranın ilki lehine değişmesi üzerinden temellendiriliyor (Bahçe ve Köse, 2017: 579). Yazarlar "gönüllü kamusal ve özel transferlere" dayalı bu yeni modeli, yeni bir emek kontrol rejiminin parçası olarak ortaya çıkan neoliberal bir yoksulluk rejimi olarak tarif ediyorlar (benzer bir iddiayı taşıyan ve kapsamlı bir saha araştırmasına dayanan bir diğer çalışma için bkz. Kutlu, 2015). Çalışmada dikkat çeken iki nokta, Türkiye'nin eski refah rejiminin "seçici" (*selective*) olmadığı (Bahçe ve Köse, 2017: 588) ve yeni refah rejiminde sosyal transferlerin seçici ve eşitsiz biçimde dağıtıldığı yönündeki iddialardır (Bahçe ve Köse, 2017: 575).

Son olarak, özelde sosyal yardım alanındaki gelişmeler yazarlar tarafından şu şekilde değerlendirilmiştir: Sosyal yardım programlarından faydalanma süreçleri siyasi müdahaleye ve yerel otoritelerin takdir yetkisine açık süreçlerdir (örn. Bahçe ve Köse, 2017). Bu eleştiri özellikle düzensiz sosyal yardım programlarının işleyişine yönelik önemli bir eleştiridir. Yerel

otoritelerin sosyal yardım programlarından kimlerin faydalanacağı üzerindeki takdir yetkisi sosyal yardım sisteminin temel sorunlarından biri olmaya devam etmektedir. Bununla birlikte, Murakami'nin (2014) kamunun sosyal yardımlarına başvuranların "hak eden yoksullar" olduklarını kanıtlamayı amaçlayan söylemleri kullandıklarına, fakat aynı zamanda sosyal yardımları da hak olarak gördüklerine yönelik bulgusu bu çerçevede önemli bir bulgudur. Göçmen (2014) ise aynı dönemde inanç temelli sosyal yardım faaliyeti yürüten dernek ve vakıfların sayısında ve faaliyet hacminde de önemli bir genişleme eğilimi olduğunu vurgulamıştır. Fakat bu artışın kamunun sosyal yardım programlarında bir daralma olduğu anlamına gelmediğini belirtmiştir. Ayrıca aynı dönemde yerel yönetimlerin de sosyal yardım faaliyet hacimlerinin arttığı, ancak sosyal yardımların belediyeler düzeyindeki finansmanının genellikle şeffaf olmadığı ifade edilmiştir (Eder, 2013; Buğra ve Keyder, 2006).

Yukarıda derlediğimiz ve Türkiye'de sosyal politika alanının dönüşümünü bir bütün olarak değerlendiren bu alan yazının, dönüşümün yönüne ilişkin epeyce farklı sonuçlara ulaşmış çalışmalardan oluştuğu görülüyor. Çalışmaların ulaştıkları sonuçların farklılaşması özellikle tekil çalışmaların dönüşümü hangi sosyal politika alanlarında izlediklerine bağlı bir biçimde oluşmuş gibi görünmektedir. Alan yazınında yalnızca sosyal yardım alanına odaklanarak Türkiye'de sosyal politika alanının bütününe ilişkin yargılara varma eğilimi mevcuttur. Bu eğilim araştırmacıların daha az rağbet ettiği, ancak en az sosyal yardımlar kadar önemli diğer sosyal politika alanlarındaki (örneğin emeklilik sistemi ve çalışma hayatı) değişimlerin ülkedeki genel değişime ilişkin yapılan değerlendirmelerde hesaba katılmamasına neden olmaktadır.

Türkiye'de sosyal politika alanının güncel durumu

Alan yazınında tek bir sosyal politika alanındaki değişim eğilimine dayalı genellemelerin farklı sosyal politika alanlarında birbirleri ile çelişen değişim dinamiklerini görmeyi zorlaştır-

dığına ilişkin yukarıda yaptığımız eleştiriden hareketle, çalışmanın bu bölümünde Türkiye'de seçilen sosyal politika alanlarında güncel değişim dinamiklerin izi sürülmektedir. Bu çalışmanın kısıtları içinde vergi, kamu sosyal harcamaları ve sosyal politikaların alt alanlarında kapsamlı değerlendirmeler yapmamız olanaklı değildir. Fakat alternatif olarak bu bölümde Türkiye'de vergi sisteminde, kamu sosyal harcamalarında ve farklı alanlardaki (çalışma hayatı, emeklilik, sağlık, konut ve sosyal yardımlar) sosyal politika tercihlerinde mevcut durum ile ortaya çıkan yeni ve önemli dinamikler betimlenmektedir. Bu betimleme gerçekleştirilirken Türkiye mümkün olduğunca karşılaştırmalı ve tarihsel bir yaklaşımla ele alınmıştır.

Vergiler

Küreselleşmenin ülkelerin toplam vergi gelirlerini düşüreceği iddialarına karşı, Genschel (2002) Batı Avrupa ülkelerinde toplam vergi gelirlerinde düşüş olmadığını göstermiştir. Genschel, bir yandan küreselleşmenin yarattığı ülkeler arası vergi rekabetinin devletlerin yeni harcama kalemleri için vergileri yükseltmesini zorlaştırdığını, diğer yandan devletlerin yurttaşlarının mevcut sosyal güvenlik kazanımlarını finanse edebilmeleri için emek üzerindeki vergileri düşürmesinin de olanaksız olduğunu belirtmiştir. Özetle Genschel (2002), demokratik ülkelerde vergi politikalarında bir tür "donma" beklemektedir. Genschel'in (2002) Batı Avrupa ülkelerine ilişkin beklentisinin aksine, Türkiye'de vergi gelirlerinin GSYH'ya oranı yavaş da olsa artmaktadır. Türkiye'nin vergi gelirlerinin GSYH içindeki payının 2000-2018 yılları arasında % 23,6'dan % 24,4'e çıktığı görülmektedir (OECD, 2019). Fakat bu yavaş artışa rağmen, Türkiye'nin, diğer Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü ülkeleri ile kıyaslandığında, vergi toplama kapasitesi kısıtlı bir devlet yapısına sahip olduğu görülmektedir. OECD verilerine göre Türkiye'nin vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı 2018 yılında % 24,4'tür. OECD ülkeleri ortalaması aynı yıl için % 34,3 düzeyindedir (OECD, 2019).

Vergi gelirlerinin GSYH içindeki payının artışının anlamını yorumlayabilmek için vergi yapısı ve vergi yapısındaki değişikliklere ilişkin de bilgiye ihtiyaç vardır. OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye'de toplam vergi gelirlerinin OECD ülkelerine kıyasla daha çok tüketim üzerinden alınan vergilerden ve sosyal güvenlik primlerinden toplandığı, gelir vergisi, kurumlar vergisi ve emlak vergisi yoluyla toplanan vergilerin ise toplam vergi gelirleri içindeki payının epeyce kısıtlı kaldığı ortaya çıkmaktadır (OECD, 2019). Başka bir deyişle, Türkiye'de vergi gelirleri artarken vergi yapısının değişmediği görülmektedir. Vergi sisteminin gelir grupları üzerinde külfetleri nasıl dağıttığını TÜİK Hanehalkı Tüketim Harcaması verilerine dayanarak inceleyen bir çalışmada Gökşen vd. (2008) Türkiye'de düşük gelirlilerin yüksek gelirlilere oranla gelirlerinin daha yüksek oranını vergi olarak verdiklerini ve bu özelliğiyle Türkiye'de vergi sisteminin adaletsiz bir yapısı olduğunu belirtmişlerdir. Aynı araştırmanın niteliksel bileşeninin analizinde ise yazarlar toplumda vergi sisteminin adaletsiz olduğuna ilişkin bir kanı bulunduğuna ve görüşmecilerinin verdikleri vergiler karşılığında aldıkları kamu hizmetlerinin çok kısıtlı kaldığını düşündüklerine dikkat çekmişlerdir.

Kamu sosyal harcamaları

Avrupa sosyal politika alan yazınındaki beklentilerin aksine neoliberal dönemde Türkiye'de kamusal sosyal harcamalar –diğer kalkınmakta olan ülkelere benzer bir biçimde– artış eğilimi göstermiştir. Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının GSYH içindeki payı 1990 yılında % 5,5 iken, 2014 yılında bu oran % 13,5'e yükselmiştir. Bu verilerden hareketle Buğra (2018) Türkiye'de sosyal politika alanının daralmadığını, aksine genişleme eğiliminde olduğunu belirtmiştir. Her ne kadar bu artış eğilimi Türkiye'deki kamu sosyal harcamalarının oranını OECD ortalamasına yaklaştırmışsa da (SOCX-OECD, 2018), Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının GSYH içindeki oranı 2018 yılında OECD ortalaması olan % 20,1'in neredeyse sekiz puan

altında (% 12,5) kalmıştır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin "refah gayretinin" (*welfare effort*) karşılaştırmalı olarak halen sınırlı olduğu görülebilir.

Mevcut haliyle Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının neredeyse üçte ikisinin nakit transferlerine (emeklilik, işsizlik aylıkları, sosyal yardım programları vb.), üçte birinin ise sosyal hizmetlere (sosyal bakım, sağlık hizmetleri vb.) yöneltilmiş olduğu görülmektedir (SOCX-OECD, 2018). Bu oranlar OECD ortalamasıyla karşılaştırıldığında Türkiye'de sosyal harcamaların nakit transferleri lehine ve geniş tanımlı sosyal hizmetler aleyhine bir kompozisyona sahip olduğu ortaya çıkıyor. Türkiye'de sosyal politika alanının bu görüntüsü neoliberalleşme sonucu klasik refah devletlerinin sosyal hizmetlerden çekilmesi ve sosyal transfer temelli bir yapı kazanması ile de uyumlu görünüyor. Yentürk'ün (2015; 2018) çalışmalarında 2014 yılında emeklilik ödemeleri GSYH'nin % 8,45'ine, sağlık harcamaları GSYH'nin % 4,56'sına ve diğer sosyal hizmetler (dar anlamda tanımlanmış) ve sosyal yardım harcamaları ise GSYH'nin % 0,94'üne denk geldiği belirtilmektedir. GSYH'nin yaklaşık % 1'ine ulaşan sosyal hizmet ve sosyal yardımlara yönelik harcamaların büyük bir bölümü sosyal yardım harcamalarından oluşmaktadır.

Bu fotoğraf bize, sosyal yardım harcamalarındaki yıllar içindeki artışa rağmen, sosyal yardımların Türkiye'de de harcamalar ve toplumsal işlev bakımından sosyal politikaların kısıtlı bir alt alanı olarak işlev gördüğünü ortaya koyuyor. Sosyal yardımlar geçmişe oranla önemli bir büyüklüğe ulaşmış olmasına rağmen, emeklilik ve sağlık halen sosyal politika alanının merkezinde görünüyor. Ayrıca sosyal yardımlara yönelik kamusal harcamaların artışı Türkiye'deki kamusal sosyal harcamaların artışını tek başına açıklayamıyor. Bu artışın mutlaka emeklilik ve sağlık harcamalarındaki değişim ile birlikte okunması gerekiyor.

Çalışma hayatı

Türkiye toplumu, tarihinde ilk kez ağırlıklı olarak kentli bir işçi toplumu yapısı kazanmıştır (Bahçe ve Köse, 2017: 583).

Türkiye'nin kentli bir işçi toplumuna dönüşüm sürecinin aynı zamanda ülkede çalışma yaşamının işçilerin aleyhine değiştiği bir dönem olması dikkat çekicidir. Neoliberal dönemin ekonominin istihdam yaratma kapasitesine ket vurmasının bir sonucu olarak, 2000'li yıllarda Türkiye ekonomisindeki büyüme eğilimi aynı düzeyde bir istihdam artışına çevrilememiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2015: 50). Her ne kadar yıllar içinde düşse de, 2019 yılı Aralık ayı verilerine göre kayıt dışı istihdamın toplam istihdama oranı % 32,3'tür (TÜİK, 2020). 2019 yılı Aralık ayı verilerine göre, Türkiye'de işsizlik oranı % 13,7, genç nüfusta (15-24 yaş) işsizlik oranı ise % 25'tir (TÜİK, 2020). Yüksek işsizlik oranına rağmen, işsizlik sigortasından faydalanma koşullarının kısıtlayıcı olması nedeniyle işsizlik ödeneğinden faydalanan kişi sayısı işsiz sayısının epey altında seyretmektedir. 2019 yılında işsiz sayısı neredeyse dört buçuk milyona yaklaşmışken, İŞKUR (2020) verilerine göre aynı yıl işsizlik ödeneğini hak eden kişi sayısı bir milyon civarında kalmıştır. İşsizlik fonunun kullanımında ise işsizlere gelir güvencesi sağlama amacının çoğunlukla işverene destek sunma amacının gölgesinde kaldığı görülmektedir.

En son 2014 yılında kamuoyu ile paylaşılan verilere göre, Türkiye'de yaklaşık yirmi altı milyon çalışan arasında neredeyse beş milyonu resmî kayıtlara göre asgari ücretle çalışmaktadır (TBMM, 2014). 1970-2004 yılları arasında Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye'de asgari ücret politikalarını karşılaştırmalı olarak inceleyen bir çalışmada, Türkiye'de hükümetlerin bu dönem aralığında asgari ücret düzeyinin belirlenmesine ilişkin kararlarında büyük oranda toplumsal meşruiyet sağlamayı sermaye birikimine tercih ettiklerini iddia etmişlerdir (Koçer vd., 2009). Koçer vd. (2009) Türkiye'deki bu siyasi tercihi ülkede asgari ücretli sayısının yüksek olmasına, seçimlere ve grevlere gönderme ile açıklamışlardır. Fakat asgari ücretteki artış eğiliminin bu dönemin devamında da sürmesine rağmen, veriler işçi ücretlerinin toplam gelirin içindeki payında ciddi bir daralma olduğuna işaret etmektedir. 1995-2013 yılları arasında yükselen ekonomiler arasında GSYH içinde işçi ücretle-

rinin payının en yüksek oranda düştüğü (düşüş oranı % 15'in üzerindedir) ülke Türkiye'dir (ILO ve OECD, 2015: 6). Ülkemizde GSYH içinde emeğin payının düşüşü sendikaların güç kaybetmesi, grev sayısındaki düşüş ve toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısında daralma (Birelma, 2015), yüksek işsizlik oranı, reel sektördeki yapısal durağanlık, artan işgücü (Tunalı ve Özdemir, 2017: 98) ve piyasa rekabetinin sınırlılığı sonucu kâr oranlarının yüksekliği (Ünveren ve Sunal, 2015) ile açıklanmıştır.

Çalışma hayatında yukarıda tarif edilen yapısal sorunlara rağmen, Türkiye'de toplu çalışma ilişkileri rejiminin kapsamının artmasına yönelik bir kamusal müdahale mevcut değildir. Örneğin Çelik (2015) toplu iş ilişkileri ve sendikacılık alanında gerçekleştirilen değişikliklerin sendikaların güçlü aktörler olarak işlev görmelerini olanaksız kıldığını belirtmektedir. 2019 yılı verilerine göre toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışanların sayısı bir milyonun biraz üzerindedir (DİSK, 2019).

Boratav'ın (2015: 155) ifade ettiği üzere, 2000'li yıllarda her ne kadar GSYH içinde emeğin payı düşse de, tüketim milli gelir artışının üstünde artmıştır. Karaçimen (2014), ücret gelirleri ve tüketim arasındaki negatif ilişkinin tüketici borçluluğundaki hızlı artış ile açıklanabileceğini belirtmiştir. Tüketici borçluluğundaki güncel duruma bakılırsa, 2020 yılının Ocak ayı verilerine göre ülkemizde bireysel kredi kullanan kişi sayısının otuz iki milyona ulaşmış olduğu görülmektedir (TBB, 2020).

Emeklilik

Kamusal emeklilik sistemi Türkiye'de sosyal politika alanının en büyük harcama kalemi olmayı sürdürüyor. 2019 yılı Aralık ayı verilerine göre Türkiye'de yaşlılık aylığı alan kişi sayısı neredeyse dokuz milyona ulaşmıştır. Aynı dönemde malulen emekli olmuş kişi sayısı ise 127.000 civarındadır (SGK, 2019). Bir yandan kayıtdışı istihdamın yaygın olduğu bir bağlamda kayıtlı ve düzenli istihdamı var sayan yapısı nedeniyle, kamusal emeklilik sistemi tarihsel olarak toplumun (aynı

zamanda çalışanların) tümüne yaşlılıkta gelir güvencesi sağlamakta yetersiz kalmıştır. Bu nedenle de Türkiye'de emeklilik sisteminin evrenselci niteliğe sahip olmadığı belirtilmiştir (Buğra ve Keyder, 2006). Diğer yandan yukarıda belirtilen faydalanıcı sayıları dikkate alındığında, günümüzde kamusal emekliliğin ülkedeki en kapsamlı sosyal transfer programı olduğu da görülmektedir. Ayrıca ülkemizde emeklilik sisteminin dışında kalan ve herhangi bir düzenli geliri bulunmayan yaşlılara yönelik 1970'li yılların sonundan itibaren uygulanan bir tür sosyal emeklilik programı bulunmaktadır. Bu program yukarıda sayılan kıstaslara ek olarak aylık geliri asgari ücretin üçte birinin altında olan 65 yaş üstü kişileri hedeflemektedir. Her ne kadar aylık miktarları düşük olsa da, 2018 yılı verilerine göre, bu programdan yaklaşık 710.000 emeklilik hakkı kazanamamış yaşlı yararlanmaktadır (AÇSHB, 2018).

1990'lı yıllardan itibaren baş gösteren emeklilik sisteminin gelir gider dengesindeki bozukluk, 2008 yılında sistemde gerçekleştirilen parametrik değişikliklere rağmen sürmekte (Yılmaz ve Yentürk, 2017; Yentürk, 2018) ve sistem dengeye kamu bütçesinden yapılan transferler ile ulaşmaktadır. Yapılan bir çalışma emeklilik reformu sonucu sistemde gerçekleşen parametrik değişikliklerin (emeklilik yaşının ve emekliliğe hak kazanmak için gereken prim gün sayısının artması) işçilerin emeklilik tahayyüllerine –belirli bir yaştan sonra yaşlılık aylığı alacağı güvencesine sahip olmayı hayal edebilmelerine– ket vurduğunu gösteriyor (Saydam, 2017: 280-281). Saydam (2017) sosyal güvenlik sisteminde gelir gider dengesinin sağlanması amacıyla gerçekleştirilen reformun emek piyasasındaki dönüşümü dikkate almadığını, bu nedenle orta vadede kamusal emeklilik sisteminin çalışanların gözündeki meşruiyetini kaybetmesine ve orta vadede yaşlılıkta gelir kaybı riskini ortadan kaldırma işlevinin aşınmasına engel olamadığını iddia ediyor.

Kamusal emeklilik sigortasına ek olarak, 2001 yılından itibaren tercihli özel bireysel emeklilik sigortası (BES) uygulamasına geçilmiştir (Elveren, 2008). 2017 yılına değin BES'e katılmak tümüyle kişilerin kararına bırakılmış, ancak çalışanların

ve işverenlerin BES'e katılımlarını teşvik etmek amacıyla vergi teşvikleri uygulanmıştır (Yılmaz ve Gökçe, 2017:249). 2012 yılında ise vergi teşvikinden vazgeçilmiş, emeklilik aşamasına gelindiğinde emeklilik hesaplarına devlet bütçesinden transfer yolu ile azami % 25 devlet katkısı yapılması kararlaştırılmıştır (Yılmaz ve Gökçe, 2017: 250-251). 2017 yılından itibaren ise, 45 yaşın altında tüm çalışanlar için BES'e katılım otomatik hale getirilmiştir. Otomatik katılımlı BES'e (OKS) herhangi bir işveren katkısı öngörülmemiştir. Her ne kadar OKS'den cayma hakkı hükümetin beklentilerinin epeyce üzerinde kullanılmış olsa da, 2020 yılı Mart ayı verilerine göre yaklaşık beş milyon dört yüz bin civarı çalışan bahsi geçen bireysel emeklilik sigorta sistemindedir (EGM, 2020). Yılmaz ve Gökçe'ye (2017: 252) göre, OKS dahil olmak üzere BES büyük oranda orta ve üst gelir grubuna hitap etmektedir. Bu nedenle BES'in yakın zamanda kamusal emeklilik sistemine alternatif oluşturması beklenmemektedir. Fakat özel bireysel emeklilik planına sahip kişilerin sayısının neredeyse kamusal emeklilik aylığı alan kişi sayısına yaklaştığı hesaba katıldığında, emeklilik alanındaki değişimin orta vadede yaşlılıkta gelir güvencesi açısından ne tür sonuçlara gebe olduğu araştırılmaya muhtaç bir konudur.

Sağlık hizmetleri

Türkiye'de sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanı tarihsel olarak kamunun sorumluluk üstlendiği alanların başında gelmektedir. 2003 yılında hayata geçirilen Sağlıkta Dönüşüm Programı mevcut sosyal sigorta yapısının üzerine kurulan zorunlu genel sağlık sigortasını hayata geçirerek ve Yeşil Kart uygulamasının altyapısını korumak suretiyle, kayıtlı istihdamın dışında kalan ve düşük gelirli kişilerin sağlık harcamalarını vergiler yoluyla finanse ederek, melez bir kamusal sağlık sigortası temelli finansman modeli oluşturmuştur. Zorunlu genel sağlık sigortası, sisteme borçlanılmadığı takdirde tüm yurttaşları kapsamaktadır. Fakat 2019 yılının sonunda yaklaşık 5 milyon yurttaşın genel sağlık sigortasına borçlu olduğunu (Demir

ve Kılıç, 2019) dikkate almak gerekmektedir. 2019 yılı verilerine göre kişi başı aylık gelirinin asgari ücretin üçte birinin altında olduğu tespit edilen yaklaşık dokuz milyon kişinin primleri vergiler yoluyla karşılanmaktadır (SGK, 2019). Özel sağlık sigortası ise isteğe bağlıdır. 2020 yılı Şubat ayı verilerine göre, özel sağlık sigorta poliçesine sahip kişi sayısı dört buçuk milyonu geçmiştir (TSB, 2020).

Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın sağlık sisteminde gerçekleştirdiği esas değişiklik, sağlık hizmet sunumunda kamu sektörünün rolünü göreceleştirmesi ve özel sektörü sağlık hizmet sunumunda önemli bir aktöre dönüştürmesidir (Yılmaz, 2017; Yılmaz, 2013; Ağartan, 2012).[4] Sosyal Güvenlik Kurumu'nun özel hastanelere yönelik geri ödeme politikasının sonucu olarak özel hastane pazarında yoğunlaşma eğilimi ortaya çıkmıştır (Yılmaz, 2017). Sağlık hizmet sunumu özel sermaye yatırımlarına açılarak sağlık hizmetlerinde finansallaşma sürecinin de önü açılmıştır (Vural, 2017). Son olarak şehir hastanelerinin kurulması ile sağlık hizmetleri sunumunda kamu-özel sektör ortaklığı modeli mevcut kamu hastanelerinin yerini almaya başlamış ve bu değişimle hizmet sunumunda özelleştirme eğilimi yeni bir boyut kazanmıştır (Gün, 2019).

Özel sektörün önemli bir aktöre dönüşmesi Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında genel sağlık sigortalıların belirli bir fark ücreti karşılığında SGK ile anlaşmalı özel hastanelerden hizmet almaya başlaması ile mümkün kılınmıştır. Bu uygulamanın ilk yıllarında SGK anlaşmalı özel hastanelerin, genel sağlık sigortalı hastalardan alabilecekleri fark ücretlerinin tavanının düşük tutulduğu, fakat daha sonraki yıllarda tavanın düzenli olarak yükseltildiği dikkat çekmektedir (Yılmaz, 2017). Her ne kadar reform kısa vadede finansman modelinde ciddi bir değişiklik getirmemiş gibi görünse de, burada tasvir edilen dinamiğin finansmanda da pasif bir özelleştirme eğili-

4 Akkan (2017) benzer bir dinamiğin sosyal bakım alanında da geçerli olduğunu göstermektedir. Akkan (2017) bir yandan sosyal bakım alanına kamusal ilginin ve kamu finansmanının son on yılda muazzam bir biçimde arttığını, diğer yandan ise bu ilginin aileyi kamunun bir ortağı haline getiren yeni bir refah karmasını ortaya çıkardığını belirtmektedir.

mine yol açması beklenebilir. Sağlık hizmetlerine yönelik cepten harcamaların oranının reform öncesi döneme benzer bir biçimde yeniden % 15 eşiğinin üzerine çıkması (Dünya Bankası, 2020) bu eğilimin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Ayrıca genel sağlık sigortalıların SGK ile anlaşmalı özel hastanelerden hizmet almak istediklerinde karşı karşıya kalacakları ve giderek artan fark ücreti ödemelerine yönelik kişileri bu harcama riskinden koruyan yeni bir sağlık sigortası planı olan özel ve isteğe bağlı tamamlayıcı sağlık sigortası uygulamaya girmiştir. 2019 yılında tamamlayıcı sağlık sigorta poliçesi bulunan kişi sayısı bir milyondur (SAGMER, 2020).

Konut

Türkiye tarihsel olarak hızlı bir kentleşme süreci yaşamasına rağmen, memurlara yönelik inşa edilen lojmanlar ve orta sınıflara hitap eden kooperatif modeline yönelik destekler dışında bir sosyal konut politikası geliştirmemiştir. Bu politika yokluğunda kente göçenler tarafından genellikle hazine arazilerine inşa edilen gecekondular bir tür enformel refah sağlama işlevi görmüşlerdir (Keyder, 2005). 1990'lı yıllardan itibaren gecekondu modeli toplumsal meşruiyetini yitirmeye başlamış (Buğra, 1998) ve ardından gecekondu inşa etmek yasaklanmıştır (Keyder, 2005). Yeni dönemde ise, Toplu Konut İdaresi (TOKİ) sosyal konut üretiminde önemli bir aktöre dönüşmüştür. TOKİ'nin yüksek gelir gruplarına yönelik ürettiği konutlar bir yana bırakıldığında, TOKİ'nin konut projelerinin büyük oranda geçmiş dönemdeki orta sınıflara yönelik kooperatif projelerinin yerini aldığı iddia edilmektedir (Gürbüztürk, 2017). Örneğin, bu kapsamda değerlendirilebilecek olan dar ve orta gelir grubu konutlarına başvurunun tek şartı hanede kimsenin gayrimenkulünün bulunmamasıdır.

TOKİ'nin farklı konut projeleri arasından yalnızca alt-yoksul gelir grubu konutlarının aylık hanehalkı gelirinin en fazla net 3.200 TL'nin altında olan ve içinde yaşayan kimsenin gayrimenkul sahibi olmadığı haneleri hedeflediği görülmektedir.

2002 yılından bu yana TOKİ toplam yaklaşık 150.000 civarında alt-yoksul gelir grubu konutu inşa etmiştir. Bu konut tipi TOKİ'nin toplam ürettiği konut stokunun yalnızca yaklaşık % 19'una denk gelmektedir (TOKİ, 2017). Sosyal konut çerçevesinde değerlendirilebilecek bir diğer konut tipi ise gecekondu dönüşüm konutlarıdır. Gecekondu dönüşüm konutları hâlihazırda evleri olan gecekondu sahiplerinin kentsel dönüşüm alanı ilan edilen bölgelerden çıkarılarak, gönderildikleri yeni konutlardır. Alan yazınında kentsel dönüşüm süreçlerinin çoğunlukla gecekondu sakinlerinin lehine sonuç vermediğine ilişkin çok sayıda çalışma bulunmaktadır (Kuyucu ve Ünsal, 2010; Bartu Candan ve Kolluoğlu, 2008).

Son olarak, 2019 yılında başlayan "Her Yıl 100 Bin Yeni Sosyal Konut" Projesi ise aylık hanehalkı geliri net 5.500 Türk Lirası'nın altındaki kişileri hedeflemektedir (TOKİ, 2020) ve sonuçlarının dikkatle takip edilmesi önemli görünmektedir. Ayrıca çalışmalar 2000'li yıllarda konut edinme amacıyla hanehalklarının borçluluğunda önemli miktarda bir artış olduğunu göstermektedir. 2003 yılında % 1,3 olan konut kredilerinin GSYH'ye oranı 2014 yılında % 7,1'e yükselmiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2015: 171). 2011-2016 yılları arasında konut kredisi kullanan kişi sayısı iki milyonu aşmıştır (Dünya, 2017). Özellikle Covid-19 salgını döneminde işlerini kaybeden ya da gelir kaybına uğrayan konut kredisi kullanıcılarının durumunun incelenmesi önümüzdeki dönemde önemli bir araştırma alanı oluşturabilir.

Sosyal yardımlar

Türkiye'de sosyal yardım sistemi 2000'lerin başında yayınlanan karşılaştırmalı bir çalışmada kapsam açısından asgarici, program yapısı açısından dışlayıcı, sosyal yardım ödeme düzeylerinin ise çok düşük olduğu bir sistem olarak tarif edilmiştir (Gough, 2001: 169).[5] 2000'lerin başından bu yana sos-

5 Bu çalışmada Türkiye'ye ilişkin veriler eksiktir. Fakat tasvir 1990'ların sonu ve 2000'lerin başı için büyük oranda doğru görünmektedir.

yal yardım sisteminde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin gerçekleşmesinde 2001 ekonomik krizinin ve 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tek başına iktidar olmasının etkili olduğu görülmektedir. Ekonomik kriz döneminde Dünya Bankası desteği ile Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında hayata geçirilen sosyal yardım programları ve bu programların Dünya Bankası finansmanının bitmesinin ardından hükümet tarafından sahiplenilmesi bu değişikliklerin başlangıcını oluşturmuştur.

2000'li yılların başından bu yana kamunun sosyal yardım alanına yönelik yaptığı harcamalar oransal olarak neredeyse üç katına çıkmış (Yentürk, 2013; 2018) ve sosyal yardım alanı yeni hayata geçirilen programlar sonucunda çeşitlenmiştir. Günümüzde sosyal yardım alanı parçalı bir yapı arz etmektedir (Ünlütürk Ulutaş, 2017). Bakanlık da 2002 yılında dört olan sosyal yardım program sayısının, 2018 yılı itibarıyla 42'ye yükseldiğine dikkat çekmektedir (AÇSHB, 2018). Sosyal yardım programlarının büyük çoğunluğunun tek ortak noktasının sosyal güvenlik kapsamında olmayan nüfusu hedeflemesi olduğu söylenebilir. 2018 yılında herhangi bir sosyal yardım programından faydalanan hane sayısı yaklaşık üç buçuk milyondur (AÇSHB, 2018). Fakat bu hanelerin yaklaşık yarısının düzensiz yardımlardan faydalandıkları ve düzenli ve düzensiz sosyal yardım programlarının amaçlar ve işleyiş açısından birbirlerinden epeyce farklılaştıkları not edilmelidir.

Sosyal yardım alanındaki genişleme ile birlikte bu alanda üç parçalı bir yapının oluştuğu görülmektedir. Sosyal yardım programları; çalışamayacak durumda olanlara yönelik programlar, çalışabilecek durumda olanlara yönelik programlar ve sosyal yatırım (*social investment*) amaçlı programlar olarak ayrışmaktadır.

Çalışamayacak durumda olanlara yönelik sosyal yardım programları ayni ve nakdi olabildiği gibi, düzenli ve düzensiz de olabilmektedir. Kısa süreli ve düzensiz ayni veya nakdi yardımlar başvuru kıstaslarını sağlayan (belirli bir aylık gelirin altında gelire sahip olmak, sosyal güvenceli bir işinin olmama-

sı, gayrimenkulünün olmaması vb.) herkesin başvurabileceği biçimde kurgulanmış olmasına rağmen, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları çalışanları ve mütevelli heyetlerine göre çalışabilecek durumda olduğuna kanaat getirilen kişilerin bu yardımlardan yararlanması güçtür. Çalışamayacak durumda olanlara yönelik nakdi ve düzenli sosyal yardım programlarının sayısında ve ulaştığı kitlede ciddi bir artış gerçekleşmiştir. Bu programların hedef kitlesi büyük oranda politika yapanlar tarafından "hak eden yoksul" (*deserving poor*) kategorisi içinde düşünülen toplumsal gruplardır. Bu gruplar içinde engelliler, eşi vefat etmiş kadınlar, engelli kişilere bakım sağlayan kişiler sayılabilir. Bu şekilde kurgulanan sosyal yardım programları arasında engelli ve engelli yakını aylığı, eşi vefat eden kadınlara yönelik aylık ve evde bakım yardımı sayılabilir. 2018 yılı verilerine göre, engelli ve engelli yakını aylığından 700.000'in üzerinde kişi faydalanmaktadır. Eşi vefat eden kadınlara yönelik aylıktan ise yaklaşık 270.000 kişi yararlanmaktadır. Engellilerin evde bakımı karşılığında nakit desteği sunan evde bakım yardımı aynı yıl yarım milyonun üzerinde kişiye ulaşmıştır (ASPB, 2018).

Ulusal düzeyde uygulanan düzenli nakit transferi programlarının doğrudan bazı toplumsal grupları (örneğin eşi vefat etmiş kadınlar) hedef kitlesi olarak seçmesinin, aynı ekonomik kırılganlığa sahip diğer kişileri dışlaması sorunu da göz ardı edilmemelidir. Halbuki sosyal yardım programlarının hak eden yoksul kategorileri inşa etmemesi ve nesnel ekonomik kırılganlık ölçütlerini esas alması da mümkündür. Bir çalışmada Türkiye'de ulusal düzeyde ve evrensel bir asgari gelir desteği programının hayata geçirilmesinin hem mali olarak mümkün hem de gelir yoksulluğunun azaltılmasına yönelik sonuçları açısından tercih edilir olduğu gösterilmiştir (Yakut Çakar vd., 2012). Böylesi bir uygulamanın özellikle Covid-19 döneminde ne kadar kilit bir işlev görebileceği net bir biçimde ortaya çıkmıştır.

Çalışabilecek durumda olanlar için "çalıştırmacı" (*workfare*) programlar ya da aktif işgücü programları devreye girmektedir. Kapar (2017) çalışmasında bu programların Türkiye'deki uy-

gulamasının "çalışma karşılığında sosyal yardım programları" şeklinde tezahür ettiğini tespit etmiştir (Kapar, 2017). 2017 yılında toplum yararına çalışma programlarına (TYP) katılan kişi sayısı yaklaşık 180.000 iken (İŞKUR, 2017), 2018 yılı verilerine göre işbaşı eğitim programlarına (İEP) katılan kişi sayısı yaklaşık 300.000'i bulmuştur (İŞKUR, 2018). TYP'de çalışma kamu sektöründe, İEP'te ise özel sektörde gerçekleşmektedir. TYP katılımcılarına azami dokuz aylık bir çalışma karşılığında İŞKUR tarafından aylık asgari ücret düzeyinde ödeme yapılmaktadır. Kapar'a (2017: 321) göre, toplum yararına çalışma programlarına katılan kişilerin temel amaçları, asgari ücret düzeyindeki geçici gelir desteğinden faydalanmaktır. Program katılımcılarının çalışan statüsünde sayılmamaları nedeniyle kamu istihdamı içinde yeni ve dezavantajlı bir grup oluşturdukları (Kapar, 2017: 319) ve bu durumun hâlihazırda çok katmanlı bir istihdam yapısına sahip olan kamu sektöründe yeni bir alt tabaka yarattığı iddia edilmektedir (Kapar, 2017: 331). İEP'te ise özel sektörde bazı istihdam maliyetleri (genel sağlık sigortası primi, iş kazası ve meslek hastalığı primi) İşsizlik Sigorta Fonu'ndan karşılanmaktadır ve katılımcılara 2020 yılı itibarıyla günlük 90 TL düzeyinde ödeme yapılmaktadır. Kapar (2017: 333-334) bu programın pratikte bir mesleki eğitim modelinden çok "yardım karşılığında, güvencesiz koşullarda, devletçe finansal olarak desteklenen kuralsız bir istihdam/çalıştırma modeli" şeklinde işlediğini iddia ediyor.

Sosyal yatırım amaçlı sosyal yardım programları arasında şartlı eğitim yardım programı (ŞEY), şartlı sağlık yardım programı (ŞSY) ve devlet korumasına yönlendirilme riski olan çocukların hanelerine yönelik sosyal ve ekonomik destek programı (SED) sayılabilir. Bu programlarda faydalanıcıların çocuk refahına katkıda bulunması hedeflenen belirli davranış koşullarını sağlamaları beklenmektedir. 2018 yılı verilerine göre ŞEY'den yararlanan çocuk sayısı iki buçuk milyonun üzerinde, ŞSY'den faydalanan çocuk ve anne sayısı ise bir milyon iki yüz binden fazladır. SED programından ise aynı yıl yaklaşık 185.000 hane yararlanmıştır (AÇSHB, 2018).

2000'li yıllardan bugüne Türkiye'de hem vergi gelirlerinin hem de kamunun sosyal harcamalarının GSYH içindeki payının arttığı görülmektedir. Vergi sisteminde, kamu sosyal harcamalarında ve sosyal politika tercihlerindeki değişimler yakından incelenmediği takdirde, bu artış eğilimi araştırmacıları hatalı genellemelere yöneltebilir. Halbuki bu çalışmanın altını çizdiği üzere, bu artış eğilimi ancak sözü edilen vergi artışının toplumun hangi kesimlerinden elde edildiği, artan oranda kamusal sosyal harcamaların hangi sosyal politika programlarına yöneltildiği, tekil politika alanlarında nasıl değişimler yaşandığı ve sosyal politika programlarının insanların yaşamlarındaki rolünün nasıl değiştiği (sosyal politikalar ile hayatın diğer alanları arasındaki ilişkiler) incelenerek anlamlandırılabilir.

Türkiye, bu dönemde bir yandan kentli bir işçi toplumu yapısı kazanırken, diğer yandan ücretlilerin toplam gelirden aldığı payın en hızlı düştüğü ülkelerden biri olmuştur. Toplu çalışma ilişkilerinin kapsadığı çalışan nüfus oranının yüzde onun altında seyrettiği, ekonominin iş yaratma kapasitesinin kısıtlı kalması sonucunda işsizliğin giderek daha önemli bir soruna dönüştüğü ve kayıtdışılığın toplam istihdamın halen üçte birine tekabül ettiği hesaba katıldığında çalışma yaşamının Türkiye'de sosyal politika alanının en önemli sorun alanlarının başında geldiği görülebilecektir. Fakat bütün bu faktörlere ve en önemlisi GSYH'den ücretlilerin aldığı pay düşmesine rağmen, aynı dönemde tüketim milli gelirden daha hızlı artmıştır. Hanehalklarının gelir ve giderleri arasında açılan bu fark ise hanehalkı borçlanması ile kapatılmış görünmektedir. Bu dinamiği Türkiye'nin "özelleştirilmiş Keynesçilik" deneyiminden geçmekte olduğunun bir kanıtı olarak yorumlayabiliriz. Bu deneyimin yarattığı toplumsallık orta vadede hanehalklarının önemli bir bölümünün gözünde sosyal politika programlarının önemini görece azaltmış ve hanehalkları için piyasayı refaha ulaşmanın daha kolay veya tercih edilir yoluna dönüştürmüş olabilir. Fakat yukarıda tasvir edilen gelir gider dengesiz-

liğinin sonucu olarak "özelleştirilmiş Keynesçiliğin" sürdürülebilirliği tehlikeye girdiği durumda (örneğin Covid-19 salgını) klasik sosyal politika programlarına (örneğin herhangi bir ücret ödemeksizin hastaneye gidebilmek, işsizlik ve emeklilik aylıklarından yararlanmak) olan ihtiyaç toplumun çoğunluğu için keskin bir biçimde görülebilecektir. Böyle bir durumda hanehalklarının tüketim kapasitesi de daralacağından bu programların finansmanının sağlanabilmesi için verginin "tavana yayılması" gereği de dayanışmacı tasarruf modelleri olan sosyal güvenlik programlarının önemi de daha net bir biçimde ortaya çıkacaktır.

Türkiye'nin yeni refah sistemi kamu sektörü ve özel sektör, kamusal alan ve özel alan, sosyal politika ve bireysel yatırım, yeniden dağıtım ve piyasa dağılımı gibi geçmiş dönemde geçerli olan temel ayrımların bulanıklaştığı ve geçmişte karşıt (ya da alternatif) olarak algılanan alanların iç içe geçtiği bir yapıya bürünmüştür. Alan yazınında bazen refah karmasında kamu, özel sektör ve aile/akrabalık arasındaki görev dağılımına ilişkin yapılan değerlendirmelerde bu üç aktöre farklı sosyal politika yaklaşımları atfedildiği ve aktörler arasındaki sorumluluk paylaşımının sıfır toplamlı bir oyun gibi değerlendirildiği görülmektedir. Halbuki burada incelenen birçok politika alanındaki gelişmelerin örneklediği üzere, kamunun sosyal politika alanında rolünün artışı, özel sektörün ya da ailenin rolünün artışını dışlamayabilmektedir. Kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payının arttığı bir dönemde, sağlık hizmet sunumunda özel sektörün payının ciddi biçimde artmış olması bu tür varsayımların hatalı değerlendirmelere yol açabileceğini gösteren örneklerden biridir. Fakat temel ayrımların bulanıklaştığı bu dönemin sosyal hakları ne ölçüde garanti altına alabildiği, yurttaşları toplumsal risklere karşı ne ölçüde güvenceye kavuşturabildiği sorusuna verilecek ampirik yanıtlar büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'de sosyal politika alanındaki dönüşümün en belirgin özelliklerinden biri, kamunun sosyal refah hizmetlerinin sunumundan çekilme eğilimidir. Türkiye refah sistemi giderek

daha çok sosyal transfer ağırlıklı bir modele (emeklilik, sosyal yardım vb. nakit transferleri ile özel sektör hizmet sunucularına yönelik transferler) dönüşmekte ve sistemin kamu tarafından sunulan sosyal hizmetler (sağlık, sosyal bakım vb. hizmetlerin kamu tarafından üretimi) bileşeni giderek daralmaktadır. Bu eğilimin kamusal sosyal harcamaların artışı ile aynı anda gerçekleştiğinin altını çizmek isteriz. Kamunun hizmet sunumundan çekilmesi ile farklı hizmet sunum modelleri ortaya çıkmaktadır. Bu modellerden biri kamu finansmanı ile özel sektörün hizmet sunmasıdır. Bu modelin örnekleri şu uygulamalarda görülmektedir: Sağlık alanında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun özel hastanelerden hizmet satın alması, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın finansmanıyla engellilere yönelik özel eğitim ve rehabilitasyon hizmetlerinin ve yaşlı bakım hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarından satın alınması. Kamu finansmanı ile özel sektörün hizmet sunması modelinin sosyal hizmetlerin finansmanına, bu hizmetlerin kamunun koyduğu amaçlara ne ölçüde hizmet edebildiğine ve yaşanan yurttaşlık deneyimlerine etkileri verimli bir araştırma gündemi sunmaktadır.

İkinci olarak kamunun hizmet sunumundan çekilmesi yerini kamu-özel ortaklığına dayanan melez hizmet sunum modellerine bırakmaktadır. Kamu hastanelerinin yerini almaya başlayan şehir hastaneleri ve TOKİ destekli konut üretimi bu modellere örnek oluşturmaktadır. Bu hizmet sunum modellerine geçiş sosyal politika alanında önemli değişiklikleri simgelemektedir. Bu değişikliklerin birincisi yaratılan hizmet kapasitesi için kamu bütçesinden ilk aşamada harcama yapılmaması, ancak alternatif olarak hazine arazileri gibi kamuya ait gayrimenkullerin projelerde girdi olarak kullanılmasıdır. İkinci değişiklik bu hizmet sunum modelinde özel sektör kârlılığının kamu tarafından garanti edilmesidir. Özel sektör kârlılığının garanti edilmesi iki açıdan sosyal politika alanını derinden etkileyecek sonuçlar doğurmaya başlamıştır: bu hizmetlerin kamu bütçesi üzerinde baskı yaratan yeni ve ciddi bir harcama kalemine dönüşmesi ve bu hizmetlerin kullanımını garanti altına almak ama-

cıyla mevcut kamu hizmet üretim kapasitesinin âtıl hale getirilmesi. Sosyal politika alanında giderek yaygınlaşan kamu-özel ortaklığına dayanan melez hizmet sunum modelleri ve bu modellerin kamu bütçesi, kamu hizmeti sunan çalışanların çalışma koşulları ile yurttaşlara orta vadede maliyeti üzerine çalışmalar yapılması önemli görünmektedir.

Türkiye'de sosyal politika alanındaki dönüşümün en belirgin özelliklerinden bir diğeri ise kamunun tarihsel olarak zayıf kaldığı sosyal politika alanlarında (özellikle sosyal bakım ve konut) devletin bazen piyasa kurucu (konut), bazen de piyasalaşmayı engelleyici (sosyal bakım) bir müdahale ile kamu dışı farklı aktörlerin hizmet sunumunu özendirmesi ve finanse etmesidir. TOKİ'nin hazine arazilerini özel sektör kullanımına açarak gerçekleştirdiği gelir paylaşımlı konut projelerinden elde ettiği kazançla düşük gelirlilere yönelik konut projeleri yapması dönüşümün bu özelliğini örneklemektedir. Bu alanlarda gerçekleşen değişimleri kamunun hizmet sunumundan çekilmesi olarak nitelemek tarihsel olarak kamunun bu alanlarda güçlü bir rol üstlenmemiş olması nedeniyle hatalı olacaktır. Bununla birlikte bu alanlarda ortaya çıkan melez refah karmalarının niteliğinin ve maliyet etkinliğinin incelenmesi ve kamunun bu refah karmalarında kendisini nasıl konumladığının değerlendirilmesi alan yazınına katkı sağlayacaktır.

Sosyal politika alanındaki dönüşümün en belirgin özelliklerinden dördüncüsü toplumsal risklere yönelik kişilerin sorumluluk almasının teşvik edilmesidir. Bu dönüşüm özellikle Türkiye'de kamusal sosyal harcamaların en büyük kalemlerini oluşturan sağlık ve emeklilik sistemlerinde yapılan değişiklikler üzerinden izlenebilmektedir. Sağlık ve emeklilik sistemlerinde radikal bir özelleştirme gerçekleşmemiş ve her iki sistemde de parametrik değişikliklerle kamusal finansman modeli büyük oranda korunmuştur. Fakat bu sürece paralel olarak her iki sistemde kişilerin toplumsal risklere karşı kendilerini özel sektörden ek sigortalar alma yoluyla korumalarının önü açılmıştır. Bu dönüşümün doğrudan özelleştirme niteliği taşımadığının ve sosyal politika alanındaki dönüşümün ikinci be-

lirgin özelliğinde tasvir edildiği gibi bir tür kamu-özel ortaklığı modeline dayandığının altını çizmek isteriz. Fakat etkileri açısından düşünüldüğünde dönüşümün bu özelliğinin devletin yeniden dağıtımcı rolünü tersine işleten bir nitelik taşıdığı görülebilecektir. Örneğin, otomatik katılıma dayalı özel bireysel emeklilik sigortasına getirilen devlet teşviki bu sigorta poliçelerini almaya istekli ve alım gücüne sahip kişilerin bireysel tasarruflarının devlet bütçesinden tasarrufları oranında desteklenmesi anlamına gelmektedir. Bu uygulama uzun vadede yaşlılar arasında gelir eşitsizliğine yüksek gelirliler lehine bir müdahale ve vergi yapısı da hesaba katıldığında kamu bütçesinden "aşağıdan yukarıya" bir yeniden dağıtım işlevi görecektir.

Son olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın yeni kurulan ve önce Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı şeklinde, ardından yeni değişiklikle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak adlandırılan yeni bakanlığın çatısı altında birleştirilmesi sosyal politika alanında önemli bir güncel gelişmedir. Her ne kadar bu yeniden yapılanmanın anlamı ve etkileri üzerine değerlendirme yapmak için erken olsa da, yeni bakanlığa seçilen isim bu çalışmada ifade edilen yeni sosyal politika yaklaşımını yansıtır nitelikte görünmektedir. Bakanlığın isminde aile kavramının öne çekilmesi sosyal politika alanındaki aileci yaklaşımın önemini koruyacağına işaret ettiği şeklinde yorumlanabilecekken, çalışmanın sosyal güvenlik kavramı ile birlikte yer almaması ise sosyal güvenliğin öncelikli bir hedef olmaktan çıktığını gösteriyor olabilir.

Türkiye'de sosyal politika alanındaki güncel dönüşüm eğilimlerinin incelenmesi sosyal bilimcilere verimli bir araştırma alanı sunmaktadır. Farklı sosyal politika programlarının toplumsal etkilerinin, bu programların içinde gömülü bulundukları sosyal ve ekonomik bağlamla etkileşimleri ve devletin değişen rolü dikkate alınarak, ampirik çalışmalar yoluyla değerlendirilmesi alan yazınına önemli katkılar sunacaktır. Özellik-

le gerek hedef kitleleri gerekse kamu maliyesine etkileri açısından ciddi büyüklüklere ulaşmış farklı programlara ilişkin özgün ampirik çalışmalar yaşanan dönüşüme ilişkin daha ayrıntılı ve kapsamlı değerlendirmeler yapmayı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

AÇSHB (2018), "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2018 Faaliyet Raporu", https://ailevecalisma.gov.tr/media/33768/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf, erişim 31 Mart 2020.

Ağartan, T. I. (2012), "Marketization and Universalism: Crafting the Right Balance in the Turkish Healthcare System", *Current Sociology*, 60(4), s. 456-471.

Akkan, B. (2017), "The Politics of Care in Turkey: Sacred Familialism in a Changing Political Context", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* (basım aşamasında).

Aybars, A.I. ve Tsarouhas, D. (2010), "Straddling Two Continents: Social Policy and Welfare Politics in Turkey", *Social Policy & Administration*, 44(6), s. 746-763.

Bağımsız Sosyal Bilimciler (2015), *AKP'li Yıllarda Emeğin Durumu*, İstanbul: Yordam Kitap.

Bahçe, S. ve Köse, A.H. (2017), "Social Classes and the Neo-Liberal Poverty Regime in Turkey, 2002-2011", *Journal of Contemporary Asia*, 47(4), s. 575-595.

Bartu Candan, A. ve Kolluoğlu, B. (2008), "Emerging Spaces of Neoliberalism: A Gated Town and a Public Housing Project in Istanbul", *New Perspectives on Turkey*, 39, s. 5-46.

Bechter, B., Brandl, B. ve Meardi, G. (2012), "Sectors or Countries? Typologies and Levels of Analysis in Comparative Industrial Relations", *European Journal of Industrial Relations*, 18(3), s. 185-202.

Birelma, A. (2015), "Türkiye'de Taşeron Çalışma", *Toplum ve Bilim*, 133, s. 68-74.

Boratav, K. (2015), *Dünyadan Türkiye'ye, İktisattan Siyasete*, İstanbul: Yordam Kitap

Boyer, R. (2005), *How and Why Capitalisms Differ Economy and Society*, 34(4), s. 509-557.

Buğra, A. (1998), "Immoral Economy of Housing in Turkey", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, s. 303-317.

—, (2001), "Ekonomik Kriz Karşısında Türkiye'nin Geleneksel Refah Rejimi", *Toplum ve Bilim*. 89, s. 26-29.

—, (2007), "Poverty and Citizenship: An Overview of the Social-policy Environment in Republican Turkey", *International Journal of Middle East Studies*, 39(1), s. 33-52.

—, (2018), "Social Policy and Different Dimensions of Inequality in Turkey: A Historical Overview", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20(4), s. 318-331.

Buğra, A.; Keyder, Ç.; Balaban, U. ve Yakut, B. (2003), *Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi*, Ankara: United Nations Development Programme.

Buğra, A. ve Keyder, Ç. (2006), "The Turkish Welfare Regime in Transformation", *Journal of European Social Policy*, 16(3), s. 211-228.

Buğra, A. ve Yakut Cakar, B. (2010), "Structural Change, the Social Policy Environment and Female Employment in Turkey", *Development and Change*, 41(3), s. 517-538.

Buğra, A.; Yılmaz, V.; Birelma, A.; Gürsoy, B.; Taşkın, Y.; Dodurka, Z. B.; Ekim Akkan, B. ve Göçmen, İ. (2016), "Regional Human Development Report 2016, The Case Study on Income and Social Inequalities in Turkey", Ankara: United Nations Development Programme.

Candaş, A. ve Yılmaz, V. (2012), *Türkiye'de Eşitsizlikler*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu ve Friedrich Ebert Stiftung-İstanbul.

Cerny, P. G. (2010), "The Competition State Today: From Raison d'État to Raison du Monde", *Policy Studies*, 31(1), s. 5-21.

Clayton, R.ve Pontusson, J. (1998), "Welfare-state Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *World Politics*, 51(1), s. 67-98.

Crouch, C. (2009), "Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime", *The British Journal of Politics & International Relations*, 11(3), s. 382-399.

Çelik, A. (2015), "AKP Döneminde Sendikal Haklar: Sendikasız-Grevsiz Kaynaşmış Bir Kitleyiz!", *Himmet, Fıtrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika*, ed. M. Koray ve A. Çelik, İletişim Yayınları, s. 157-193.

Demir, E., Kılıç, G. (2019), "5 Milyon Kişi Sağlık Hizmetlerinden Faydalanamayabilir", https://www.birgun.net/haber/5-milyon-kisi-saglik-hizmetlerinden-faydalanamayabilir-281303, erişim 31 Mart 2020.

DİSK (2019), *Sendikalaşma Araştırması*, İstanbul: DİSK.

Dorlach, T. (2015), "The Prospects of Egalitarian Capitalism in the Global South: Turkish Social Neoliberalism in Comparative Perspective", *Economy and Society*, 44(4), s. 519-544.

Dünya (15 Mart 2017), "5 yılda 2.2 milyon kişi konut kredisi kullandı", https://www.dunya.com/sektorler/emlak/5-yilda-22-milyon-kisi-konut-kredisi-kullandi-haberi-353833, erişim 26 Ocak 2018.

Dünya Bankası (2020), "Out-of-pocket expenditure (% of current health expenditure)", https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.OOPC.CH.ZS?locations=TR, erişim 26 Ocak 2020.

Eder, M. (2010), "Retreating State? Political Economy of Welfare Regime Change in Turkey", *Middle East Law and Governance*, 2(2), s. 152-184.

—, (2013), "Deepening Neoliberalisation and a Changing Welfare Regime in Turkey Mutations of a Populist, 'Sub-optimal' Democracy", *Turkey's Democratization Process*, der. C. Rodriguez vd., Routledge, s. 210-211.

EGM (2020), "OKS Özet Verileri", https://www.egm.org.tr/bilgi-merkezi/istatistikler/, erişim 31 Mart 2020.

Elveren, A.Y. (2008), "Social Security Reform in Turkey: A Critical Perspective", *Review of Radical Political Economics*, 40(2), s. 212-232.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

—, (2008), "The Three Political Economies of the Welfare State. içinde Leibfried", *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction, Volume II: Varieties and Transformations*, der. S. ve S. Mau, Edward Elgar, s. 3-28.

Ferrera, M. (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1), s. 17-37.

Gal, J. (2010), "Is There an Extended Family of Mediterranean Welfare States?", *Journal of European Social Policy*, 20(4), s. 283-300.

Genschel, P. (2002), "Globalization, Tax Competition, and the Welfare State", *Politics & Society*, 30(2), s. 245-275.

Göçmen, I. (2014), "Religion, Politics and Social Assistance in Turkey: The Rise of Religiously Motivated Associations", *Journal of European Social Policy*, 24(1), s. 92-103.

Gökşen, F.; Özertan, G.; Sağlam, İ. ve Zenginobuz, Ü. (2008), "Impacts of the Tax System on Poverty and Social Exclusion: A Case Study on Turkey", *New Perspectives on Turkey*, 38, s. 159-179.

Gough, I. (2001), "Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis", *Journal of European Social Policy*, 11(2), s. 165-170.

Gün, Ç. (2019), "Public-Private Partnerships in Turkish Healthcare Provision: The City Hospital Model", yüksek lisans tezi, Boğaziçi Üniversitesi.

Gürbüztürk, A. (2017), "Social Housing Policy and the Welfare Regime in Turkey: A Comparative Perspective", yüksek lisans tezi, Boğaziçi Üniversitesi.

Harvey, D. (2007), *A Brief History of Neoliberalism*, USA: Oxford University Press

Hay, C. (2004), "The Normalizing Role of Rationalist Assumptions in the Institutional Embedding of Neoliberalism", ,33(4), s. 500-527.

ILO ve OECD (2015), "The Labour Share in G20 Economies", Report prepared for the G20 Employment Working Group, Antalya.

Işık, O. ve M. Pınarcıoğlu (2012), *Nöbetleşe Yoksulluk: Gecekondulaşma ve Kent Yoksulları: Sultanbeyli Örneği*, İstanbul: İletişim Yayınları.

İŞKUR (2017), "9. Genel Kurul Çalışma Raporu", https://media.iskur.gov.tr/13592/9-genel_kurul_raporu.pdf, erişim 25 Mart 2020.

—, (2018), "Türkiye İş Kurumu İstatistikleri", https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/, erişim 25 Mart 2020.

—, (2020), "2019 Yılı Faaliyet Raporu", https://media.iskur.gov.tr/37553/2019-yili-faaliyet-raporu.pdf, erişim 31 Mart 2020.

Jessop, B. (1993), "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, 40(1), s. 7-39.

Kapar, R. (2017), "Türkiye'de Çalışma Karşılığında Yapılan Sosyal Yardım Uygulamaları ve Etkileri", *İnsana Karşı Piyasa: Türkiye'de Sağlık ve Sosyal Güvenlik*, der. G. Yenimahalleli Yaşar, A. Göksel ve Ö. Birler, İstanbul: Notabene Yayınları, s. 317-344.

Karaçimen, E. (2014), "Financialization in Turkey: The Case of Consumer Debt", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 16(2), s. 161-180.

Kasza, G. J. (2002), "The Illusion of Welfare 'Regimes'", *Journal of Social Policy*, 31(2), s. 271-287.

Keyder, Ç. (2005), "Globalization and Social Exclusion in İstanbul", *International Journal of Urban and Regional Research*. 29(1), s. 124-134.

Koçer, R.G. ve Visser, J. (2009), "The Role of the State in Balancing the Minimum Wage in Turkey and the USA", *British Journal of Industrial Relations*, 47(2), s. 349-370.

Kutlu, D. (2015), *Türkiye'de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu*, İstanbul: Notabene Yayınları.

Kuyucu, T. ve Ünsal, Ö. (2010), "'Urban Transformation' As State-led Property Transfer: An Analysis of Two Cases of Urban Renewal in Istanbul", *Urban Studies*, 47(7), s. 1479-1499.

Makal, A. (2002), "Türkiye'nin Sanayileşme Sürecinde İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930'lu ve 1940'lı Yıllar", *Toplum ve Bilim*, 92, s. 34-70.

Marshall, T. H. (1992), "Citizenship and Social Class", *Citizenship and Social Class*, der. T. H. Marshall ve T. Bottomore, Londra ve Concord, MA, Pluto Press, s. 3-51.

Murakami, K. (2014), "Moral Language and the Politics of Need Interpretation: The Urban Poor and Social Assistance in Turkey", *Turkish Studies*, 15(2), s. 181-194.

OECD (2019), "Revenue Statistics 2019 - Turkey", Paris: Centre for Tax Policy and Administration.

Özbek, N. (2002), "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", *Toplum ve Bilim*, 92, s. 7-33.

Pierson, P. (1996), "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48(2), s. 143-179.

Powell, M. ve Yörük, E. (2017), "Straddling Two Continents and Beyond Three Worlds? The Case of Turkey's Welfare Regime", *New Perspectives on Turkey*, 57, s. 85-114.

SAGMER (2020), "Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi Sağlık Sigortası Genel Poliçe İstatistikler", https://sbm.org.tr//sbm_rapor/sagmer//2020/2020_3.pdf, erişim 20 Mart 2020.

Saydam, A. (2017), "Türkiye'de Değişen Emeklilik Biçimleri: Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Metal Sanayi ve Belediye Sektörü İşçileri", *İnsana Karşı Piyasa: Türkiye'de Sağlık ve Sosyal Güvenlik*, der. G. Yenimahalleli Yaşar, A. Göksel ve Ö. Birler, İstanbul: Notabene Yayınları. s. 259-284.

Scharpf, F. W. (2002), "The European Social Model", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670.

Schwartz, H. ve Seabrooke, L. (2008), "Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing", *Comparative European Politics*, 6(3), s. 237-261.

SGK (2019), "Sosyal Güvenlik Kurumu Aylık İstatistik Bilgiler", http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, erişim 30 Mart 2020.

SOCX, OECD (2018), "Social Expenditure Database", http://www.oecd.org/social/expenditure.htm, erişim30 Mart 2020.

Soskice, D.W. ve Hall, P.A. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.

Streeck, W. (2014), *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Verso Books.

TBB (2017), "Risk Merkezi Aylık Bülteni, Ocak 2020", https://www.riskmerkezi.org/Content/Upload/istatistikiraporlar/ekler/2221/Risk_Merkezi_Aylik_Bulteni_Ocak_2020.pdf, erişim 31 Mart 2020.

TBMM (2014), "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 7/48946 no.'lu Soru Önergesine Cevabi Bilgi Notu", http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-48946sgc.pdf, erişim 23 Ocak 2018.

TOKİ (2017), "Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Faaliyet Özeti", https://www.toki.gov.tr/faaliyet-ozeti, erişim 26 Ocak 2018.

—, (2020), "Her Yıl 100 Bin Sosyal Konut Sahiplerini Buluyor", http://talep.toki.gov.tr/, erişim 31 Mart 2020.

TSB (2020), "Türkiye Sigorta Birliği Resmi İstatistikleri", https://www.tsb.org.tr/resmi-istatistikler.aspx?pageID=909, erişim 31 Mart 2020.

TÜİK (2020), "Türkiye İstatistik Kurumu İş Gücü İstatistikleri 2019", http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33783, erişim 30 Mart 2020.

Tunalı, H. ve Özdemir, O. (2017), "Türkiye'de Finansallaşmanın Emek Payı Üzerindeki Etkisi Üstüne Bir Deneme", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 67(1), s. 57-116.

Ünlütürk Ulutaş, Ç. (2017), "Türkiye Refah Rejiminin Dönüşüm Sürecinde Sosyal Yardım Sistemi", *Emek Araştırma Dergisi*, 8(12), s. 27-48.

Ünveren, Burak ve Sunal. S. (2015), "Why is the Labor Share so Low in Turkey?", *The Developing Economies*, 53(4), s. 272-288.

Van der Zwan, N. (2014), "Making Sense of Financialization", *Socio-economic Review*, 12(1), s. 99-129.

Vural, I.E. (2017), "Financialisation in Health Care: An analysis of Private Equity Fund Investments in Turkey", *Social Science & Medicine*, 187, s. 276-286.

Wendt, C.; Frisina, L. ve Rothgang, H. (2009), "Healthcare System Types: A Conceptual Framework for Comparison", *Social Policy & Administration*, 43(1), s. 70-90.

Yakut-Çakar, B., Erus, B. ve Adaman, F. (2012), "An Inquiry on Introducing a Minimum Income Scheme in Turkey: Alternating between Cost Efficiency and Poverty Reduction", *Journal of European Social Policy*, 22(3), s. 305-318.

Yentürk, N. (2013), "Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar", *METU Studies in Development*, 40(2), s. 433-464.

—, (2015), *Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları: 2006-2015*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi.

—, (2018), Sosyal *Yardımlardan Güvenliğe Türkiye'nin Kamu Harcamaları (2006-2017)*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. https://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2019/12/25/KAMU%20HARCAMA.pdf, erişim 31.03.2020.

Yılmaz, A. ve Gökçe, B. (2017), "Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Türkiye'de Bireysel Emeklilik Sisteminin Ekonomi Politiği", *İnsana Karşı Piyasa: Türkiye'de Sağlık ve Sosyal Güvenlik*, ed. G. Yenimahalleli Yaşar, A. Göksel ve Ö. Birler, İstanbul: Notabene Yayınları, s. 235-257.

Yılmaz, B. (2008), "Türkiye'de Sınıf-Altı: Nöbetleşe Yoksulluktan Müebbet Yoksulluğa", *Toplum ve Bilim*, 113, s. 127-145.

Yılmaz, V. (2013), "Changing Origins of Inequalities in Access to Health Care Services in Turkey: From Occupational Status to Income", *New Perspectives on Turkey*, 48, s. 55-77.

—, (2017), "The Politics of Healthcare Reform in Turkey", *Cham*, İsviçre: Palgrave Macmillan.

Yılmaz, V. ve Yentürk, N. (2017), "Türkiye'de Kamu Sağlık Harcamalarının Tarihsel Seyri: Betimleyici Bir Değerlendirme", *Toplum ve Hekim*, 32(4), s. 295-307.

Küresel Ticarette Değişimler ve Devlet[1]

AYÇA TEKİN-KORU

İktisadi olarak, son elli yılın önemli gerçeklerinden biri, daha önceki zaman dilimlerine kıyasla uluslararası ticaretin, küresel üretim ve gelirden daha hızlı büyümesi. Öyle ki, son elli yılda, büyük oranda serbestleşen uluslararası ticaretin dünya gayri safi milli hasılasına oranı ikiye katlandı. Bu elli yıla dikkatle bakıldığında, 1980'lerin ortası ile 2000'lerin ortası arasındaki dönemde, dünya genelinde oldukça önemli iki jeopolitik ve bir ekonomik gelişme dikkat çekiyor. Bunlardan ilki, Berlin Duvarı'nın yıkılışı ile birlikte Doğu Avrupa ülkelerinin Batı'ya entegre olması. İkincisi, Çin'in, ihracat odaklı büyüme stratejisinin doğal sonucu olarak dünya ekonomisinde giderek artan bir büyüklüğe ulaşması. Son olarak, azalan iletişim, ulaşım ve ticaret maliyetlerinin sonucunda, üretimin, ülkeler arasında dikey olarak bölünmesi ve firmaların küresel değer zincirlerini kullanımında sergiledikleri büyük artış.

Tüm bunlara karşılık, 2010'lu yıllarda dünya ticaretinin büyümesinde ciddi bir durgunluk yaşandı, öyle ki ticaretin büyümesi dünya gayri safi milli hasılasının büyüme hızını dahi zor yakalayabildi. Finansal kriz öncesinde, yılda ortalama % 7 ci-

1 Bu çalışmanın ilk versiyonu Şubat 2018'de kaleme alınmış ve Nisan 2020'de revize edilmiştir.

varında büyüyen küresel ticaretin, kriz sonrasında yılda ortalama % 3,4 civarında büyümesi özellikle basında (*The Economist*, 2014) küreselleşmenin üst limitine ulaştığı şeklinde yorumlara yol açtı.

Bu yavaşlama, konjonktürel ve yapısal değişimlerle açıklandığı gibi (Hoekman, 2015) finansal kriz sonrasında ticaret engellerinde ortaya çıkan artış ile de ilişkilendirildi (Evenett ve Fritz, 2015). 2009 sonrasında ortaya çıkan bu yeni engeller, geçici vurgusuyla kullanılmaya başlansa da bunların pek çoğu kalıcı oldu.

Bir diğer taraftan, dünya, şu anda, yaşama, çalışma ve ticaret pratiklerini kökten değiştirecek bir teknolojik devrimi yaşıyor. Ölçeği ve karmaşıklığı bakımından dünya tarihinde emsali olmayan bu değişimin, tam olarak nasıl şekil alacağı bilinmemekle beraber, özel sektörden kamuya, akademik çevrelerden sivil topluma kadar toplumun tüm katmanlarında kapsayıcı ve birbirine bağlı bir karşılık bulacağı düşünülüyor (Klaus, 2016).

Bilindiği gibi, birinci sanayi devrimi, üretimi mekanize etmek için su ve buhar gücünden faydalanır. İkincisi seri üretimi gerçekleştirebilmek için elektrik gücünü kullanır. Üçüncüsü ise üretim otomasyonunu sağlamak için elektronik ve bilişim teknolojisinden yararlanır. Adı 2009 yılında konulmuş dördüncü sanayi devrimi ise üçüncüsünün üzerine kurulu; fiziki, dijital ve biyolojik dünyalar arasındaki sert hatların bulanıklaştığı dijital teknolojilerin eseri. Dördüncü sanayi devriminin öncekilerden farkı doğrusal olmayan ve hatta üssel bir hızla ilerlemesi ve sadece üretim-ticaret-tüketim olgularını değil insanların yaşamlarını değiştirir kapsayıcılıkta olması. Bu da küreselleşmenin gidişatında önemli değişikliklere neden olabilir.

Bu yazıda, küresel ticarette son zamanlarda yaşanan ve önümüzdeki dönemde teknolojik ilerlemenin sonucu olarak beklenen değişimler incelenecek ve bu değişimlerin ortaya çıkışında ve gelişiminde devletin rolü üzerine bir tartışma sunulacak.

Küreselleşmeye tepki olarak korumacılık

Son dönemde, dünya genelinde korumacılıkta ciddi artışlar gözlendi. Bunun bir kısmı siyasi otoritelerin sahnenin önünde ortaya koydukları ticaret savaşları. ABD'nin 2018 yılında Çin başta olmak üzere pek çok ülke ile girişiği tarife duvarlarını yükseltme yarışı bunun en son ve canlı örneği. Diğer kısmı ise sahne arkasında SPS veya teknik bariyerler gibi tarifedışı engellerin kullanımındaki artıştan kaynaklanıyor. Global Trade Alert[2] tarafından toplanan veriye göre, 2019 yılında dünya genelinde 400'ü aşkın ayrımcı ticaret politikası aracı uygulamaya konmuş. Bu rakam 2009 yılı ile karşılaştırıldığında 4 kattan fazla artmış.

Serbest ticaret yanlıları

Dünyanın pek çok ülkesindeki serbest ticaret yanlısı politika yapıcı veya ekonomist, yükseltilmesi öngörülen tarife duvarlarının ekonomik büyümeyi etkileyecek nitelikte olmasından ve dahası geniş siyasi ve toplumsal yansımalarından endişe duyuyor. Bu kanatta iki temel görüş hâkim:

Bunlardan ilki, yerli ve yabancı rekabet arasındaki farkı sorgulayan görüş. Buradaki temel soru şu: *Yabancı rekabetin ortaya çıkardığı işsizlik, neden yerli rekabetin ortaya çıkardığı işsizlikten daha önemli? Eğer işsizlik ve gelir dağılımı adaletsizliği gerçekten önemseniyorsa, yerli perakende devinin girdiği şehirde kapanan dükkânların ya da zincir restoranın girdiği mahallede kapanan lokantanın ya da işgücü tasarrufu sonucunu doğuran teknolojik gelişime yatırım yapan firmanın işsiz kalan çalışanları için de korumacı tedbirler oluşturulması gerekmez mi?*

Serbest ticaret yanlılarının kendileri tarafından sorulan bu soruya yine kendi verdikleri cevap net. *"Yaratıcı Yıkım"* olarak da adlandırılan ekonomik dinamizmin ortaya çıkardığı daimî değişimi –içeride veya dışarıda– engellemeye çalışmak, korumacı tedbirler almak, ekonomik büyümenin yavaşlamasına

2 http://www.globaltradealert.org

ve tüm bu düzenlemeleri yapacak olan devletin giderek büyümesine sebep olur. Bu görüşe göre, sahte muhafazakârlık maskesi takarak, statükoyu, ayrımcı ticaret politikası araçları kullanmak suretiyle muhafaza etmeye çalışan Trump-tipi bir korumacılık, yeni işler yaratmaktan çok, ekonomik dinamizmin kaybedilmesinin bir sonucu olarak pekâlâ nette daha fazla işsizliğe neden olabilir.

İkinci olarak, küresel değer zincirlerinin yaygın olarak kullanıldığı ve uluslararası finansal bağımlılığın oldukça yüksek olduğu bugünün dünyasında ülkelerarası bir ticaret savaşına girmek oldukça maliyetli bir maceraya dönüşebilir. Bu bağlamda, 2017-2019 yılları, uzun yıllar sürecek ticaret savaşlarının başlangıç yılları olarak anımsanabilir. Şöyle ki; Amerika'nın Meksika'ya uyguladığı yüksek tarifelerin Meksika ile organik bağı olan pek çok Amerikalı üreticiyi oldukça ters etkileme olasılığı büyük; artan maliyetler sebebiyle işsizliğe neden olabilir. Rahip Brunson Krizi'nin bir uzantısı olarak ortaya çıkan Amerika ve Türkiye arasındaki çelik ve alüminyum tarifelerini karşılıklı artırma davranışı ekonomik zararlarının yanı sıra iki ülkenin bölgedeki stratejik ortaklığını tehlikeye sokacak nitelikte ve nicelikte idi. Diğer yandan, Çin'i döviz-manipülatörü olarak adlandırıp korumacı tedbirler alınacağını ilan etmek, dünyada pek çok devletin değerli kâğıtlarının en büyük alıcısı olan Çin'in döviz kompozisyonunu o ülkelerin para birimi aleyhinde değiştirmek istemesi ya da yuan fiyatını daha da aşağı çekerek kendilerinin ihraç mallarını ateş pahasına çıkarması sonuçlarını ortaya çıkarabilir ki, her ikisi de bu ülkeler için fevkalade maliyetli senaryolar olarak nitelenebilir. Ve son olarak, serbest ticaret yanlıları, fiyatların ve işsizliğin artmasına sebep olacak böyle ticaret savaşlarının toplumsal ve siyasi maliyetinin büyük olacağını işaret ediyor.

Korumacılık taraftarları

Ülkelerinde artan işsizliği ve gelir adaletsizliğini, başka faktörlerden çok, kontrolsüz küreselleşmenin sonucu olarak yorumlayan korumacılık taraftarı pek çok politika yapıcı veya

ekonomist, yükseltilmesi öngörülen tarife duvarlarının ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemeyeceği görüşünde. Bu akım, ilk olarak, ders kitabı konusu olarak, serbest ticaretin ideal koşullar altında korumacılıktan faydalı olduğunu kabul eder ama sözü geçen ideal koşulların var olmaması sebebiyle gerçeklerle uyumsuz olduğunu iddia eder.

Son dönemin korumacılık taraftarlarının popülist argümanlarından bazılarını bir örnek üzerinden somutlaştırmak gerekirse... Beyaz Saray, 2017 yılında, Meksika sınırına yapılacak duvarın maliyetinin, Meksika'dan gelecek ürünleri % 20 oranında bir sınır vergisine tabi tutarak karşılanabileceği fikrini ortaya attı. Serbest ticaret yanlılarının bu verginin Amerikan tüketicisi tarafından ödeneceğine dair argümanına ise "herkesin anlayabileceği" şuna benzer bir karşı-argüman geliştirdi: Meksika'dan ithal edilen avokadonun tanesi 1 dolar olsun. Aynı avokadonun Amerika'da üretim maliyeti 1,10 dolar olsun. Tarife konduğunda Meksika'dan gelen avokadonun tanesi 1,20 dolar olacaktır. Bu fiyat farkını gören Amerikalı tüketici artık daha ucuz olan Amerikan mamulü 1,10 dolarlık avokadodan almaya başlayacaktır. Talepteki bu artışı gören Amerikalı üretici kapasite artırmak için yatırım yapmaya başlayacak ve zamanla maliyeti 1 dolar seviyesinin altına çekecektir.

Serbest ticaret yanlıları tarafından şaka malzemesi yapılan bu tip iktisada giriş seviyesindeki argümanları bir tarafa bırakacak olursak, bu akımın nitelikli görüşü tarifeleri bir sonuç olarak değil bir araç olarak gören yaklaşımdır ve ciddi temeller üzerine oturur. Tam bu noktada, oyun kuramının önemli konularından biri olan tekrarlanan tutsaklar ikilemi konusunun kısa bir hatırlatmasını yapmak lazım.

Tekrarlanan tutsaklar ikilemi

Adı geçen oyun, sonlu veya sonsuz kereler tekrarlanabilir. Oyun tekrarlandığında, oyuncular, oyunun önceki aşamalarında ne olduğunu hatırlar ama şu anda bir diğerinin hangi stratejiyi seçeceğini bilmezler.

Oyunun bir-kerelik versiyonunun stratejik formu Şekil 1'de yer alıyor. Buna göre, satır oyuncusunun da sütun oyuncusunun da İşbirliği (İ) ve Döneklik (D) olmak üzere oynayabileceği iki stratejisi vardır. Oyuncular stratejilerini, diğerinin ne seçtiğinden habersiz, eşanlı olarak seçerler.

Mümkün olan ve Şekil 1'de gösterilen dört tane sonuç vardır: Karşılıklı işbirliği yapılırsa her iki oyuncu da ödül olarak 3'er puan alır. Oyunculardan biri işbirliği diğeri döneklik yaparsa işbirliği yapan enayiliğinin sonucu olarak 0 puan alırken, döneklik yapan oyuncu 5 puan alır. Eğer her iki oyuncu da karşılıklı olarak dönekliğin cazibesine kapılırsa, bunun bedelini öder ve sadece 1'er puan alırlar.

ŞEKİL 1
Tutsaklar İkilemi

		Sütun oyuncusu	
		İşbirliği	Döneklik
Satır oyuncusu	İşbirliği	Ö=3, Ö=3 Karşılıklı işbirliğinin ödülü	E=0, C=5 Enayiliğin sonucu, Dönekliğin cazibesi
	Döneklik	C=5, E=0 Dönekliğin cazibesi, Enayiliğin sonucu	B=1, B=1 Karşılıklı dönekliğin bedeli

Bu çok bilinen oyunun dengesinde her iki oyuncu da döneklik yapmanın, diğer oyuncu ne yaparsa yapsın, kendisi için daha iyi bir sonuç doğuracağını görerek, karşılıklı döneklik yapar. Bir başka deyişle, karşılıklı işbirliği yapıp üçer puan almak varken, döneklik yaparak her ikisi de sadece birer puan alırlar. Burada en basit haliyle anlatılan bu oyun, son derece yaygın ve ilgi çekici pek çok durumu özetleyen soyut bir formülasyon olarak düşünülebilir.

Sonlu kereler oynandığında bir-kerelik oyundaki karşılıklı döneklik dengesi ile sonuçlanan bu oyun, sonsuz kere tekrarlandığında karşılıklı işbirliği ile sonuçlanabilir (Axelrod, 1984). Oyuncular, bu kez, Daima İşbirliği, Daima Döneklik, Acımasız-

lık (diğer taraf döneklik yapana kadar işbirliği, ondan sonra hep döneklik), Kısasa Kısas (ilk tekrarda işbirliği, ondan sonra karşı taraf ne yaparsa aynının yapılması) gibi farklı stratejiler seçebilirler. Robert Axelrod 1984 yılında yazdığı *İşbirliğinin Evrimi* adlı kitabında, tutsaklar ikileminin sonsuz ufukta oynanan versiyonunda, kısasa kısas stratejisinin en çok kullanılan strateji olarak ortaya çıktığını anlatır. Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta, sonsuz ufuklu tutsaklar ikileminde gürültünün (*noise*) olası etkileri. Örneğin, daima işbirliği yapan iki oyuncudan birisi, birdenbire döneklik yapabilir. Bu, bir kaza eseri ya da yanlış yorumlama sonucu, yani gürültü sonucu, ortaya çıkabilir.[3] Gürültü, çok uzun sürebilecek kısasa kısas epizotlarına neden olabilir. Ya da davranışta kalıcı yani yapısal bir değişiklik olmuş ve döneklik stratejisi seçilmiş olabilir.

Gürültü mü? Yapısal değişiklik mi?

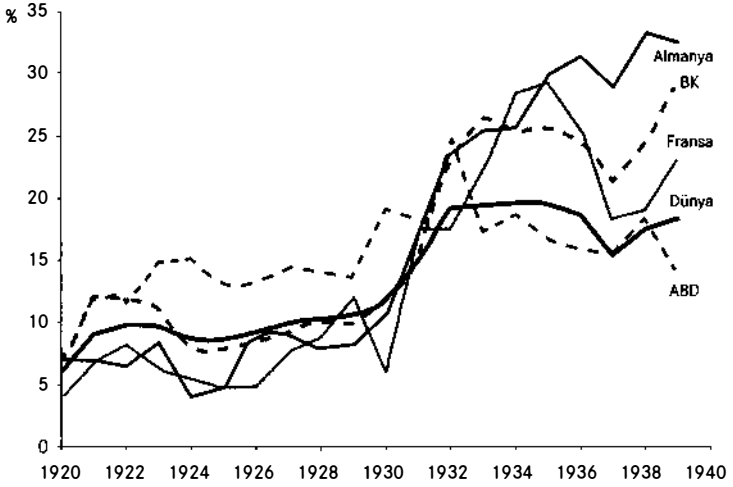
Uluslararası ticaret yazınında son zamanlarda yapılan çalışmalar (Handley, 2014; Handley ve Limao, 2015; Limao ve Maggi, 2015) ticaret politikasının geleceğine dair oluşan belirsizliğin ticaret üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olduğunu gösteriyor. Dahası, Crowley vd. (2016) tarafından yapılan ampirik bir çalışma, tarife tehditlerinin –hiç gerçekleşmese bile– ticareti kısıtlayıcı bir etkiye sahip olduğu sonucunu buluyor.

Korumacılık ve işbirliği konusuna, bu çalışmalardan biraz daha farklı bir açıdan bakan tekrarlanan tutsaklar ikilemi, uluslararası ticaret bakımından önem arz ediyor. Şöyle ki; uluslar, serbest ticaret ve korumacılık arasında bir seçim yaparlar ve bu seçimi her periyotta tekrarlarlar. Burada, serbest ticaret, işbirliği stratejisi olarak, korumacılık ise döneklik stratejisi olarak nitelenir. İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte başlayan ve giderek artan işbirliği sürecinde eğer bugün olduğu gibi bir değişiklik varsa bunun gürültü mü yoksa yapısal bir değişiklik mi olduğunu anlamak gerekir.

---

3 Axelrod (1984), bunun Birinci Dünya Savaşı'nda Alman ve İngiliz askerleri arasında yaşanmış öykülerini oldukça keyifli bir dille anlatır.

GRAFİK 1
İthalatla Ağırlıklandırılmış Tarife Oranları



Kaynak: Madsen (2001).

Trump hükümetinin iş başına gelir gelmez TPP görüşmelerinden çekilmesi ve Meksika'dan gelen ithal mallara % 20 oranında, Çin'den gelenlere % 45 oranında tarife uygulama planlarının hem iş dünyasını hem de tüketicileri en az iki sebeple alarma geçirdiği söylenebilir: Bunlardan ***birincisi*** kuru gürültü ihtimalidir. Yukarıda sözü edilen değişiklikler gerçekleştiğinde bile, bunların bir kaza sonucu ortaya çıkması olasılığıdır. Sonuç? Bu kaza, kurumsallaşmış bir rejimde kısa sürede düzeltilebilir. (Trump'ın 2017 yılında Müslüman ülke vatandaşlarının Amerika'ya girememesine dair kararnamesinin federal ve temyiz mahkemelerinden geri dönüşünü hatırlayınız.) Veya iki dünya savaşı arasındaki dönemde olduğu gibi uzayıp giden bir kısasa kısas epizoduna veya gerçek bir davranış değişikliğine meydan verebilir. ***İkincisi*** ise yapısal değişiklik ihtimalidir. Buradaki büyük kaygı, tarihin kendini tekrarlamasıdır. Grafik 1, Madsen (2001) tarafından hazırlanmış ve iki dünya savaşı arasındaki dönemde 22 ülkenin ithalatla ağırlıklandırılmış makro

tarife oranlarını gösteriyor. 1929'dan 1932'ye kadar geçen 3 yıllık dönemde tarifeler neredeyse iki katına çıkmış. Bu süreçte, buna sebep olan ve binlerce ürünü aynı anda etkileyen iki büyük değişiklik vardı: Birincisi 1930 yılında Amerika'da Smoot-Hawley Tarife Kanunu'nun geçişi, ikincisi ise İngiltere'de 1931 ve 1932 yıllarında sırasıyla Anormal İthalat Kanunu ve İthalat Vergileri Kanunu'nun geçişi ve bu yapısal değişiklikleri takiben ülkelerin birbirine yaptıkları misillemeler silsilesi.

Günümüz için, ekonomistler tarafından varılan uzlaşma, son yıllarda gözlemlediğimiz korumacılık artışının 1930'lar seviyesinden halâ çok uzakta olduğu. Öte yandan, devletlerarasında hâlihazırda oynanmakta olan bir tutsaklar ikilemi oyunu var ve bu oyunun nasıl sonuçlanacağına dair bir tahminde bulunabilmek oldukça güç. Son 70 yıl boyunca serbest ticaret konusundaki işbirliğinin aksine gelişen son dönem korumacılığının gürültü mü yoksa yapısal bir değişiklik mi olduğunu anlamak oldukça zor iş. Dolayısıyla, tarafların bir sonraki dönem ticaret stratejilerini seçmek konusunda aceleci olmamaları, kararı oyunun birkaç iterasyonunu gördükten sonra vermeleri şu anda uygulanabilecek en akılcı çözümlerden birisi gibi görünüyor. Fakat bu temkinli adımların kutuplaşmanın giderek arttığı bir ortamda siyasetçiler için kısa vadede maliyetli olabileceği söylenebilir.

Dijitalleşme ve otomasyon

Telefonun dünyada yaygın olarak kullanılması, icadından sonra neredeyse 100 yıl aldı. Buna karşılık, Facebook, ortaya çıktığı 2004 yılında 6 milyon aktif kullanıcıya sahipken, bugün 2 milyardan fazla kişi tarafından kullanılıyor. 13 yılda 335 kat artış gerçekleşmiş. Dünyada bundan 20 yıl önce nüfusun sadece % 3'ü cep telefonuna sahip iken artık her 3 kişiden 2'sinin bir cep telefonu ve her 3 kişiden 1'inin mobil internet bağlantısı var.

Bunlarla eş zamanlı olarak, dünya, yeni nesil bilgisayarların artan işlemci ve bağlantı hızları ile birlikte ortaya çıkan bü-

yük veri çağına tanıklık ediyor: Çok değil, 10-15 sene önce hayal dahi edilemeyecek kapsam ve derinlikte bilgi, bugün tüketicinin bir tık ile elinin altında. Artık piyasada var olan mal veya hizmetin yaptığı tüketim yolculuğunun her aşamasına –öncesi, sırasında ve sonrası– dair bilgi, sadece üreticiyle değil potansiyel tüketiciyle de kolayca paylaşılabiliyor.

McKinsey (2014) çalışmasına göre, internet müşterilerinin % 75'i, 5 dakika içinde yardım almak istiyor. Tüketicilerin % 61'i sadece kendine özel tasarlanmış mal veya hizmeti satın alıyor, % 75'i internette karşılaştırma yapmadan bir ürün satın almayı tercih etmiyor ve dahası % 79'u mal veya hizmetlerin internetteki kritiklerinin daha doğru olduğuna inanıyor.

Milyarlarca insanın şimdiye kadar görülmemiş işlemci hızları, bellek kapasiteleri ve farklı farklı bilgiye erişim yöntemleri ile donatılmış mobil cihazları kullanarak birbirleriyle bağlantı kurma olasılıkları neredeyse sınırsız hale geldi. Ve yapay zekâ, robotik, eşyaların interneti, otonom vasıtalar, 3-D baskı, nanoteknoloji, biyo-teknoloji ve kuantum hesaplama ile birlikte bu olasılıkların katlanarak artacağı bekleniyor (Klaus, 2016).

Dijital teknoloji, veri saklama, hesaplama ve aktarma maliyetlerinde ciddi düşüşlere neden olduğu için günümüzde iktisadi faaliyetlerin pek çoğunda kullanılır hale geldi. Bu teknoloji kolay transfer edilmesi sebebiyle, imalat sanayinde üretimin nasıl gerçekleştirildiğinden tüketici davranışına, firmaların fiyatlama stratejilerinden girişimcilerin yeni iş kurma yöntemlerine kadar ve hatta devletin politika belirleme süreçlerine kadar geniş bir yelpazede kullanılmaya başlandı (Goldfarb vd., 2015).

Bilindiği üzere, internetin ortaya çıkışı ve geniş kitlelerce kabul görüşünü takiben pek çok dijital mal ve hizmet ortaya çıktı. Bu mal ve hizmetlerin geleneksel olanlara oranla üretim ve dağıtım maliyetleri daha düşük olduğundan, bu piyasalara giriş genellikle daha kolay. Bunu hem ulusal hem de uluslararası platformlar için söylemek mümkün. Diğer taraftan, önümüzdeki yıllarda uzun ve derin tartışmaların konusu olacak yapay zekâ ortaya çıktı. Bazılarına göre, yapay zekâ, insan zekâsına giderek yak-

laşacak ve dolayısıyla da insan emeğini tüm alanlarda kullanılmaz hale getirecek. Bu görüş, yapay zekâyı içinde barındıran bu son dalga teknolojik değişimin insanlığın son icadı olduğunu iddia edecek kadar ileri gidiyor (Barrat, 2013). Bazılarına göre ise, yapay zekâ, uzun süredir devam eden üretimde otomasyon olgusunun son halkası (Gordon, 2016). Bu süreçte, ilk olarak, mekanizasyondaki ilerlemeler sonucunda bedensel emek sarfı ile gerçekleştirilen işlerin otomasyonu sağlandı. Bugün ise, bilişim teknolojisindeki ilerlemeler sonucunda zihinsel emek sarfı ile gerçekleştirilen standart veri işleme süreçlerinin otomasyonu mümkün. Fakat bu değişimlerin tümü hâlâ sadece insanlar tarafından yapılabilecek işlerin mevcudiyetini ortadan kaldırmıyor.

Kısacası, dijitalleşme ve otomasyonun bir eseri olarak ortaya çıkan karmaşık ve büyük ölçüde farklılaşmış ürünler ve müşkülpesent tüketicilerin uluslararası ticaret politikaları üzerinde önemli bir etkisi olabilir.

Yeni ticaret düzeninde devletin yeri ve rolü

Bir önceki bölümde sözü edilen teknolojik değişimin piyasalar üzerindeki etkisi iktisadi analizi kökünden değiştirmemekle beraber şimdiye kadar ortaya çıkmış teorik ve ampirik sonuçları olduğu gibi alıp bu yeni sistemde uygulama lüksünü de ortadan kaldırdı. Bir örnek vermek gerekirse, dijital bilgiyi depolamak oldukça kolay ve bu kolaylık şimdiye kadar görülmemiş düzeyde gizlilik ve emniyet sorunlarını da beraberinde getiriyor. Devletin yıllardır uygulamakta olduğu gözetim ve denetim faaliyetleri dijital piyasalarda yetersiz kalmış durumda. Bu faaliyetlerin bir kısmı korsanlığın önüne geçememekte iken diğer bir kısmı dijitalleşme ve otomasyon odaklı yeni üretim ve tüketim süreçlerinde geçerliliğini kaybetti. Kısacası, kurumlar ve şimdiki durum arasındaki uyumsuzluk, devletin pek çok politika aracını ve sürecini değiştirme gereğini ortaya koyuyor. Dolayısıyla, dünyanın şu anda yaşamakta olduğu bu büyük teknolojik değişim sürecinde, devletin uyum sağlama kabiliyeti varlığını sürdürmesinin önemli önkoşullarından biri haline geldi.

Devletin karar alma ve politika yapmasına ilişkin mevcut sistemler ikinci sanayi devrimi sırasında gelişti. Bu sistemler, karar-alıcının herhangi bir sorunu enine boyuna inceleyip, titizlikle düşünülmüş bir düzenleyici mekanizma ortaya koymasına imkân verecek kadar zamana sahip olduğu varsayımı altında çalışıyor. Oldukça doğrusal ve mekanik olan bu süreç, bugünün koşullarında uygulanabilir olmaktan çıktı. Dördüncü sanayi devriminin hızlı adımlarla ilerleyen ve geniş etkileri olan süreç ve araçları kanun-yapıcıları ve politika-yapıcıları ciddi anlamda zorluyor ve zaman zaman da çaresiz bırakıyor.

Bu durumda, devletin "atik" politika üreten etkin bir mekanizma haline gelmesi gereği ortada. Düzenleyicilerin daimî olarak kendilerini güncelledikleri, çok hızlı bir tempoda ilerledikleri ve neyi düzenlediklerini çok iyi anladıkları bir sistemin oluşması gerekiyor. Bu görevi etkin ve başarılı olarak yapmak ise iş çevrelerinin ve sivil toplumun geniş katılımıyla mümkün. Dolayısıyla, devletin iş yapış biçiminde gerçekleşmesi beklenen bu değişimler, ticaret politikasını da doğrudan etkileyebilir.

Dijital ticaret istatistikleri

Herhangi bir politika aracının veya sürecinin ortaya konmasında o konuya ilişkin doğru ve yüksek kalitede veriye ulaşmanın önemi tartışılmaz bir gerçek. Tüm dünyada hızla ilerleyen ve büyük ilgi gören dijital ticarete ilişkin veri kaynakları oldukça çok sınırlı. Bu da politika-yapıcının sistematik analizler neticesinde karar vermesini imkânsız kılıyor. *Uluslararası e-ticaretin hacmi ne kadar? E-ticaret yapan sektörler hangileri? E-ticaretin ülkenin ekonomik performansı üzerindeki etkisi ne? Dijital değer zincirlerinin yapısı ve gelişimi nasıl?* Bu ve bunun gibi pek çok sorunun doğru bir şekilde yanıtlanması uluslararası karşılaştırmalara olanak verecek bir veri altyapısının oluşmasına bağlı.

Dijital ticaretin mevcut uluslararası ticaret istatistiklerinin iyileştirilmesi için de etkisi olacağı düşünülüyor. Bunun sebeplerinden birisi, dijitalleşme ile birlikte uluslararası ticaretin yapısında meydana gelen değişiklikler. Bu değişikliklerin başını

mal ve hizmet ticareti arasındaki sınır bulanıklaşması çekiyor. Örneğin, kitap, film ve müzik ürünlerinin dijital ortamda satılması ve dağıtımı fiziksel ortamdaki satışların önüne geçmiş durumda. Bazı imalat sektörlerinde, 3-D baskı malın fiziksel olarak dağıtımını bitirmiş ve kullanılacağı zaman basılmak üzere dijital formatta dağıtımının yapılmasına olanak sağladı. Öte yandan, dijitalleşme ile birlikte bir zamanlar ticareti yapılamaz olarak sınıflanan bazı hizmetler ticarete konu hale geldi. Sağlık ve eğitim hizmetlerinin bir kısmı dijital ortamlarda üretilip ve transfer ediliyor. Tüm bu değişimler de geleneksel uluslararası ticaret istatistiklerinin iyileştirilmesi gereğini ortaya çıkarıyor.

Sonuç olarak, dijital ticarete ilişkin analizlerin yapılabilmesi için, devletin, öncelikle, hizmetler ticareti istatistiklerini, girdi-çıktı bağlantılarını ve mal ticareti istatistiklerini en detaylı seviyede standardize edip uluslararası düzeyde üretmesi gerekiyor. Tümleşik tanımlar, düzgün bir kavramsal çerçeve ve sistematik veri toplama süreçlerinin oluşturulması, dijital ticaret konusunda etkin ve kapsayıcı devlet politikalarının üretilmesi için en önemli önceliklerden biri.

Uluslararası politikalar

Son beş yıllık döneme bakıldığında, dijitalleşme ve otomasyonun, Avrupa ve Kuzey Amerika'da iki-taraflı ve bölgesel ticaret anlaşma metinlerine girmeye başladığı görülüyor. Bu hamlenin üç hedef etrafında toplandığını söylemek mümkün: (i) bilginin sınırlar-arası serbest dolaşımı, (ii) dijital sistemlerin fonksiyonel olabileceği büyük piyasaların oluşumu ve (iii) vatandaşların zarar görmesini engellemek için sınırlar-arası bilgi akışını kısıtlama yetkisi yaratma.

Ocak 2018 itibariyle sadece bir tane uluslararası anlaşma, "The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership" (CPTPP), yapay zekânın gelişimine zemin hazırlayacak sınır-ötesi bilgi akışını açık olarak düzenliyor. CPTPP bilginin serbest akışını temel almakla birlikte devletin kişi ve firma verilerinin gizliliğini güvence altına alacak meka-

nizmaları oluşturmasını istiyor. Anlaşma metninde veri yerelleştirmesi (verinin yerel sunucularda tutulması gereği) ve kaynak kodun ifşa edilmesi talepleri yasaklanıyor.

TPP görüşmelerinden çekilen ABD hükümeti, NAFTA'nın yeniden müzakere sürecinde anlaşma metninde yapay zekâya ilişkin çok belirgin bir dil kullanılmasını ve hatta NAFTA'nın diğer ortaklarının ayrımcılığı ve dezenformasyonu engellemek amacıyla dahi olsa kaynak kodların ve algoritmaların ifşa edilmesini talep etmelerinin yasaklanmasını istiyor.

Burada dikkat edilmesi gereken husus CPTPP veya NAFTA gibi ticaret anlaşmalarının tamamının barındırdığı meşru iç politika amaçlarına dair istisna hükümleri. Bu hükümlerdeki amaç, kamu düzeninin, kamu sağlığının, kamu güvenliğinin veya veri işlemeye ve yaymaya ilişkin gizlilik haklarının korunması. Bu durumda, politika yapıcıların hangi durumlarda ve ne zaman bu tür istisna hükümlerini devreye sokacağına dair bir işleyişin mevcudiyeti önem kazanıyor.

Bu konuda liderliği yapan Avrupa Birliği, Genel Veri Koruma Düzenlemesi çatısı altında birlik sınırları içinde dijital bir ortak pazar oluşturarak dijitalleşmeye ilişkin buluşlara finansal destek sağlamak ve kişisel verilerin korunması için açık ve net kurallar koymak konusunda güç birliği yapıyor. Bu süreçte, üye ülkelerde dile getirilen temel endişe, diğer ülkelerin daha gevşek düzenlemeler ile dijitalleşme konusunda Avrupa Birliği'nde ortaya çıkan tavrın gerisinde kalmaları.

Ulusal politikalar

Son zamanlarda, dijitalleşme ve içinde yapay zekâyı da barındıran otomasyon, uluslararası ticareti etkileyecek nitelikte ulusal düzenlemelere de tabi olmaya başladı.

Bunları üç ana başlıkta toplamak mümkün: (i) Veriye dair düzenlemeler, (ii) Sektör düzenlemeleri, (iii) Kaynak koda dair düzenlemeler.

Veriye dair ulusal düzenlemeler arasında, ticaret meselelerinde tartışma zemini bulmuş olan, verinin gizliliği, verinin

yerelleştirilmesi ve devlet verisine erişim kuralları sayılabilir. Uluslararası ticaret açısından bu tip düzenlemeler kendi amaçları dışında yerli firmayı koruyucu tedbirler olarak kullanılabilmeleri bakımından dikkat çekiyor (Goldfarb ve Trefler, 2018).

Pek çok ülkede *veri gizliliği düzenlemeleri* verinin toplanışına ve kullanımına ilişkin kuralları belirliyor. Bu düzenlemelerin sertlik derecesi ülkeden ülkeye farklılıklar gösteriyor. Veri gizliliği düzenlemeleri yapay zekâ konusundaki gelişmelerin önünü açacak nitelikte olabileceği gibi engelleyici de olabilir. Şöyle ki, verinin kullanımına ilişkin sınırlamalar yapay zekânın da kullanımını azaltıcı olabilir. Öte yandan, aynı sınırlamalar, tüketicide güven tesis ederek, veri arzını artıcı bir etki yapmak suretiyle yapay zekânın arzını artırabilir.

Verinin yerelleştirilmesine ilişkin düzenlemeler ise yerel kullanıcıya dair bilginin yabancı kaynaklara yollanmasını engellemeye yönelik. Bu tip düzenlemelerin arkasında yatan neden aslında veri gizliliği. Ülkeler, kendi sınırları içinde bulunan kişi ve firmalara ilişkin bilgilerin, gizlilik ve ulusal güvenlik nedeniyle yerel olarak tutulmasından yana olabilirler. Bu şekilde yapılacak yerelleştirmeye karşı çıkan görüş, teknik nedenlere dayanıyor. Farklı ülkeler ile iş yapmak isteyen şirketler, bu durumda, pek çok ülkede bu anlamda varlık göstermek durumunda kalabilir, verinin uluslararası transferini engelleyici tedbirler alabilir ve bunlar da maliyetleri artırıcı faktörler olur.

Gizlilik kaygılarıyla oluşturulan *devlete ait verilere ayrıcalıklı erişim* kuralları ticareti engelleyici mahiyette olabilir. Eğitim, sağlık, vergiler, bankacılık gibi devletin ayrıcalıklı erişiminin olduğu verilerin kullanımına ilişkin kısıtlamalar yapay zekânın bu kaynaklardan öğrenecekleri ile kendini geliştirme potansiyelini kısıtlayabilir.

Dijitalleşme ve yapay zekâ içeren otomasyona ilişkin *sektör düzenlemeleri* haksız rekabet yaratma kapasitesine sahip olduğu için uluslararası ticareti de etkileyebilir. Dijitalleşme ve otomasyon uygulamalarının pek çoğu başka faaliyetlerle tamamlayıcı ilişkilere sahip oldukları için, bu sorun daha da büyüyebilir (Goldfarb ve Trefler, 2018). Bu görüşe göre, ülkeler arasın-

da bu konuda ortaya çıkan iç mevzuat farklılıkları veya konuya ilişkin düzenlemelerin yeni gelişiyor olması ticareti engelleyici nitelikte olabilir.

Son olarak, dijitalleşme ve yapay zekâ içeren otomasyon süreçlerinde ortaya çıkacak ayrımcılığı engellemek amacıyla devlet bu süreçlere ilişkin algoritmaları yani *kaynak kodları* talep edebiliyor. Örneğin, ulusal güvenlik veya tüketiciyi koruma nedeniyle bir ülke bir yazılımın kaynak kodunu talep edebilir ve böylelikle de firmanın ticari sırlarını saklamasını zorlaştırabilir.

Kısaca özetlemek gerekirse, şimdiye kadar yapılmış çok kısıtlı sayıda çalışmaya bakıldığında, dijitalleşmeye ilişkin ulusal düzenlemeler, kişi hak ve hürriyetleri ile ulusal güvenliği sağlama amacını gerçekleştirebileceği gibi, bu amaç dışına çıkarak ticareti engelleyici tedbirler olarak da kullanılabilir.

Tartışma

Küreselleşme konusunda devletin rolüne dair en fazla tartışılan konulardan birisi (ulus) devlet kavramının küreselleşme ile aynı anda var olamayacağı söylemi. Artan ticari akımlar, ülkelerin içinde eridiği düşünülen bölgesel siyasi ve ekonomik birlikler, iktisadi olarak ülke büyüklüğüne ulaşmış çokuluslu şirketler, bu kanının yaygınlaşmasında rol oynayan önemli faktörler.

Ama bilindiği üzere geleneksel ve dijital küreselleşme olgularının temel yapıtaşları düzgün işleyen piyasalar. Piyasalar, kendini yaratan, düzenleyen, stabilize eden veya meşrulaştıran yapılar olmadıkları için piyasa-dışı kurumlara dayanmak durumundalar (Rodrik, 2013). Çünkü piyasalar, ulaştırma ve haberleşme başta olmak üzere üretime ilişkin altyapıya, sözleşmelerin yaptırımına, bilgiye ulaşmaya, istikrarlı bir para birimi gibi pek çok mekanizmaya muhtaç iktisadi yapılar. Dolayısıyla, iyi işleyen piyasaların mevcudiyeti, yasama, yeniden tahsis, mali ve parasal istikrar gibi faaliyetleri gerçekleştiren kurumların mevcudiyetine bağlı. Bu kurumlar ise uluslararası yapılanmalardan ziyade (ulus) devlet tarafından sağlanır. Bu bakım-

dan düşünüldüğünde, devletin mevcudiyeti ve faaliyetleri, küreselleşmeyi engellemekten çok olanaklı kılar.

Geleneksel veya dijital küreselleşme taraftarları devletin uluslararası ticareti ve yabancı yatırımları artırmak için kendi mevzuatlarını ve kurumlarını değiştirmek zorunda olduğu tezini savunuyorlar. Rodrik (2011) oldukça yerinde bir tespitle, bu savın, aracı amaçlaştıran bir yaklaşım olduğundan söz ediyor. Şöyle ki; küreselleşme, toplumların refah, istikrar ve kaliteli hayat gibi amaçlarını gerçekleştirmek için bir araç olmalı; amaç haline gelmemeli.

Ülkelerin işleyişinde çoğulcu demokratik süreçler sonucunda ortaya çıkmış olan ve toplum tarafından kabul gören iç piyasa pratikleri vardır. Eğer küreselleşme –geleneksel ya da dijital– bu iç piyasa pratiklerini tehdit eder hale geliyorsa, devlet, işgücü piyasasından vergilemeye, ulaştırmadan dijitalleşmeye kadar pek çok alanda ulusal tedbirler alabilmekte özgür olmalı. Böyle bir kabul ile düzenleme yapmak hem serbest ticaret çığırtkanlarını hem de korumacılık tellallarını kontrol altına alabilme potansiyeli taşıyor. Bunun sonucunda da bir yandan ülke içerisinde genel kabul gören pratikleri eritecek düzeyde uluslararası akımların önüne geçerken, bir yandan da kabul görmeyen fakat devlet tarafından koruma altına alınan fırsatçı azınlığın sağladığı haksız kazançlar ortadan kaldırılabilir.

KAYNAKÇA

Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.

Crowley, M.; Song, H. ve Meng, N. (2016), "Tariff Scares: Trade Policy Uncertainty and Foreign Market Entry by Chinese Firms", CEPR Discussion Paper No. 11722.

Evenett, S.J. ve Fritz, J. (2015), "'Peak Trade'in the Steel Sector. The Global Trade Slowdown: A New Normal?", VoxEU eBook, Centre for Economic Policy Research.

Goldfarb, A. ve Trefler, D. (2018), "AI and International Trade (No. w24254)", National Bureau of Economic Research.

Goldfarb, A.; Greenstein, S.M. ve Tucker, C.E. (ed.) (2015), *Economic Analysis of the Digital Economy*, University of Chicago Press.

Gordon, R. (2016), *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Handley, K. (2014), "Exporting under Trade Policy Uncertainty: Theory and Evidence", *Journal of International Economics*, 94(1), s. 50-66.

Handley, K. ve Limao, N. (2015), "Trade and Investment Under Policy uncertainty: Theory and Firm Evidence", *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(4), s. 189-222.

Hoekman, B. (2015), "The Global Trade Slowdown: A New Normal", VoxEU eBook, Centre for Economic Policy Research.

Klaus, S. (2016), "The Fourth Industrial Revolution. in World Economic Forum", https://www.weforum.org/about/the-fourth-industrial-revolution-by-klaus-schwab, erişim 17 Nisan 2020.

Limao, N. ve Maggi, G. (2015), "Uncertainty and Trade Agreements", *American Economic Journal: Microeconomics*, 7(4), s. 1-42.

Madsen, J.B. (2001), "Trade Barriers and the Collapse of World Trade during the Great Depression", *Southern Economic Journal*, 67(4), s. 848-868.

McKinsey Global Institute (2014), *Global Flows in a Digital Age: How Trade, Finance, People, and Data Connect the World Economy*, Brussels, San Francisco ve Shanghai: McKinsey and Company.

Rodrik, D. (2013), "Roepke Lecture in Economic Geography-Who needs the nation-state?", *Economic Geography*, 89(1), s. 1-19.

—, (2011), *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford University Press.

The Economist (2014), "International Trade-A Troubling Trajectory", https://www.economist.com/finance-and-economics/2014/12/11/a-troubling-trajectory, erişim 17 Nisan 2020.

Devlet Kaynaklı Teknolojik Gelişme: Girişimci Devlet ve Doğurgan Devlet

İ. Semih Akçomak - A. Ulaş Emiroğlu

Giriş

Bizlere anlatılagelen, piyasanın yüceleştirildiği ve devletin rolünün küçümsendiği kalkınma hikâyeleri çoğunlukla gerçeği yansıtmıyor. Bu politikaların en önemli özelliği devletin pasif bir role sahip olması. Sanayileşmiş ülkelerde bunun yansıması, devletin piyasayı düzenleyici bir rol üstlenerek piyasa mekanizmasının daha dinamik, daha rekabetçi, daha girişimci ve daha yenilikçi bir ortamın oluşmasını sağlayacağına yönelik inançtır. Gelişmekte olan ülkelerde ise bunun yansıması devletin özelleştirmeler yoluyla kamu iktisadi kuruluşlarını ekonomiden çekmesi ve ekonominin işleyişini tamamen piyasa dinamiklerine bırakmasıdır.

Oysa sanayileşmenin büyük ölçüde devletin aktif olduğu bir ortamda gerçekleştiği konusunda sayısız örnek bulunuyor; hatta bunların çoğunda devlet bizzat piyasa yaratıyor (Mazzucato, 2013). Amerika'nın ve İngiltere'nin kalkınma hikâyesinde devletin aktif rol oynadığı uzun bir korumacı dönem hâkimdi (Chang, 2015). Yine benzer şekilde Güney Kore'nin ve Çin'in kalkınma hikâyesinde de devletin yadsınamaz bir rolü vardı. Türkiye'de sanayiyi devletçilik ilkesi esasında bizzat dev-

let yarattı. Amerika'da bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT) sektörünü, Almanya'da kimya sektörünü, Güney Kore'de otomotiv ve elektronik sektörünü, Çin'de iletişim teknolojileri sektörünü, yine Amerika'da nanoteknoloji sektörünü, Brezilya'da ve Çin'de temiz enerji ve bio-teknoloji sektörünü bizzat devletler yarattı. Bugün pek çok kişi Steve Jobs'u zamanının önünde bir vizyoner olarak görür ama pek azı Apple'ın ürünlerinde kullandığı teknolojileri bizzat devletin ürettiğini bilir; yine benzer şekilde pek çok kişi Elon Musk'ı yüceleştirir ama pek az kişi Musk'ın kurduğu şirketlerin şu ana kadar 4,9 milyar dolar devlet desteği kullandığını bilir.

Hegemon görüş "bürokratik ve atıl" devlet mekanizmasının, "dinamik ve rekabetçi" piyasa ekonomisi önünde büyük bir engel olduğunu savunur. Devletin rolü üzerine yaratılan bu olumsuz algının aksine, yukarıdaki örneklerde de görülebileceği gibi teknolojik ilerlemede ve bunun yarattığı ikincil etkilerde (büyüme, iş yaratma, refah artışı gibi) devletin yadsınamaz bir rolü bulunur. Gündelik hayatımızda kullandığımız pek çok temel teknolojiyi bizzat devletler geliştirmiş ya da geliştirme evresini fonlamıştır. Bir diğer ifadeyle teknolojik ilerlemede devlet pasif bir rol yerine bizzat piyasayı ilk yaratan aktör olarak aktif bir rol oynayabilir. Bu bölümde teknoloji geliştirmede aktif rol oynayan devletin, sosyo-ekonomik ve politik çerçevede nasıl konumlanabileceği tartışılıyor. Bu bağlamda devlet, piyasa yaratan ve gerekli koşullar oluştuğunda temel iktisadi dinamikleri büyük oranda piyasaya bırakan "girişimci" bir yapı kadar, piyasa yaratan ancak farklı formlarda piyasanın devamlı arkasında olan, bir nevi kendini yeniden yaratan "doğurgan" bir yapı şeklinde de konumlanabilir. "Doğurgan devlet" olarak tanımlanan bu yapı, sürecin tamamını kendi inisiyatifi ve araçları ile yürütürken, süreçleri yeni dönemlere uygun hale getirerek sürekli yeniler ve kalkınma sürecinin devamlılığını sağlar.

Mazzucato (2013) devletin rolünü tekrar hatırlatan "girişimci devlet" tabirini kullanırken büyük ölçüde sanayileşmiş ülke ekonomilerinden örnekler verir; uygulanan bilim, teknoloji ve yenilik (BTY) politika setinin nasıl sınıfta kaldığından bah-

sederek, devleti daha aktif bir rol oynamaya davet eder. Mazzucato'ya (2013) göre, belirsizlik ortamı riskin hesaplanabildiği bir ortama evrilinceye kadar devlet girişimci rolünü sürdürmelidir. Yani girişimci devletin bir sınırı vardır. Oysa gelişmekte olan ülkelerde kurumsal, politik ve ekonomik altyapının kaygan olması belirsizliği artırır. Böyle bir ortamda devlet girişimci bir yapıdan doğurgan bir yapıya evrilmelidir. Örneğin, Türkiye'de bilgi teknolojileri (BT) sektörünün gelişememesindeki en büyük etken 1990'lardaki özelleştirmeler yoluyla devletin girişimcilik rolünü sonlandırması ve daha pasif düzenleyici bir tavır takınmasıydı. Amiyane bir tabirle devlet er meydanını terk etmiş ve meydanı piyasa dinamiklerine bırakmıştı. Çin'de ise devlet her defasında müdahaleci rolünü tekrar tanımlayarak daha doğurgan bir yapıya büründü. Bu iki farklı politika tercihi hem aynı zamanlarda faaliyet göstermeye başlayan iki şirketin geleceğini, hem de sektörün gelişme patikasını belirledi. Sonuç olarak Türkiye'de TELETAŞ özelleştirilerek pasifize edildi, Çin'in ulusal markası Huawei ise çokuluslu bir dünya devi haline geldi.

Bu çalışma altı ana başlıktan oluşuyor. İkinci bölüm girişimci devleti biraz daha detaylı tanımlayarak takip eden bölümdeki doğurgan devlet tartışmalarına altyapı oluşturuyor. Dördüncü bölüm Amerika'nın, beşinci bölüm ise Çin'in iletişim teknolojileri sektörünü nasıl yarattığını kısaca tartışıyor. Sonuç bölümü girişimci ve doğurgan devleti karşılaştırarak gelişen ülkeler için çeşitli politika çıkarımları sunuyor.

Girişimci devlet

Devletin rolünün önemsizleştirildiği ve piyasa mekanizmasının yüceleştirildiği kalkınma hikâyelerine inandırılmak istendik. Özellikle Washington Uzlaşısı sonrasında sanayileşmiş ülkeler sanayileşmek isteyen ülkelere, devletin sınırlı düzenleyici rol oynadığı ve piyasa mekanizmasının önemli olduğu bir reçete sundu. Alt yapısı Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi devletler üstü ku-

rumlarca hazırlanan bu hikâyenin aslında sömürgeciliğe dayanan oldukça uzun bir geçmişi var. Piyasa mekanizmasının ve neo-klasik iktisadın öncülüğünde yükselen bu eğilime sanayileşmiş ülkelerde yaşayanlar ve hatta bu reçeteyi yaratanlar bile inandı. Öyle ki bugün sanayileşmiş bir ülkede iktisat eğitimi gören bir öğrenci yaşadığı ülkenin kalkınma hikâyesinin aynen bize anlatıldığı şekilde olduğunu zanneder: devlet pasif bir düzenleyici; piyasa mekanizması her sorunun çaresi, serbest ticaret kalkınmanın anahtarıdır.

Bu hikâye o kadar başarılı kurgulandı ki, hikâyenin doğru olmadığını göstermek için epeyce büyük bir akademik yazın oluştu. Ha-Joon Chang'ın *Sanayileşmenin Gizli Tarihi* adlı kitabı ile popülerleşen bu yazın günümüzün süper güçlerinin kalkınma aşamalarında korumacılığı nasıl kullandıkları konusunda çok ilginç örnekler sunuyor (Chang, 2015; 2016; Chang ve Grabel, 2016). Korumacılığı sağlayan politika araç çeşitliliği ve korumanın süresi bu tartışmalarda ön plana çıkan iki önemli konu. Yakın geçmişe baktığımızda ise Türkiye'nin 1930'larda devlet eliyle sanayileşme hamlesinde, 1960'larda pek çok ülkede uygulanan ithal ikame politikasında, Güney Kore'nin ve Çin'in kalkınma hikâyelerinde devletin yadsınamaz bir rolü bulunuyor. Öyle ki bu örneklerin hepsinde piyasayı (ya da hâkim bir sektörü) bizzat devlet yaratıyor.

Girişimci devlet olgusunun daha iyi anlaşılabilmesi için yatırımın ana belirleyicisi olan risk konusuna kısaca değinmek gerekiyor. Firmalar yatırım kararlarını büyük ölçüde uzun dönem getiriler üzerinden belirlerler. Bir diğer ifadeyle, şu anda yapılan bir yatırımın ne kadar sürede geri döneceği ve ne kadar fayda sağlayacağı önemlidir. Firmalar belirsizlik ortamında yatırım yapmaktan kaçınırlar; en iyi ihtimalle yatırım kararlarını ertelerler. Belirsizlik ve risk arasındaki ince fark (Knight, 1921) yatırım kararları kadar girişimci devlet ve doğurgan devlet arasındaki farkı da belirler. Öyle ki belirsizlik ortamında firmaların hesaplama yapabileceği bir değişken bulunmazken, risk ortamında firmalar belli değişkenler üzerinden uzun dönem fayda hesaplaması yapabilirler. Bir diğer ifadeyle belirsizliğe bir

olasılık atfedilemezken, risk ortamında bir olasılık kavramından bahsedilebilir. BTY politikasının özü de aslında bu iki kavram arasındaki farka dayanır. Ar-Ge ve yenilik sürecine belirsizlik hâkim olduğu için firmalar yatırım yapmaktan kaçınırlar. Sosyal faydayı ençoklayacak yatırımdan daha az yatırımın yapıldığı bir ortamda devlet politika araçları ile firmaların Ar-Ge ve yenilik faaliyetlerine daha fazla yatırım yapmasını sağlayabilir (Nelson, 1959; NBER, 1962).

Girişimci devlet belirsizlik ortamını risk ortamına dönüştürür. Bunu yaparken de düzenleyici bir rolden çok daha öteye geçerek bizzat piyasa yaratır (Mazzucato, 2013). Girişimci devletin amacı özellikle radikal teknolojik dönüşümlerde firmaların risk alıp yatırım yapabileceği bir ortam tesis etmektir. Bunun için ilk yatırımları devlet yaparak riski kamulaştırır. Ne zaman ki piyasada risk ortamı oluşur girişimci devletin rolü biter. Çünkü belirsizlik ortamında yatırımdan kaçınan firmalar risk ortamında yavaş da olsa yatırım kararları alırlar. Bu yatırımların dozu ve sıklığı girişimci devletin rolünü belirler. Firmalar yeni oluşan piyasada Ar-Ge ve yenilik faaliyetleri konusunda yatırımlarını artırdıkça, devletin rolü azalır ve bir noktada devlet piyasayı gerçekten piyasa mekanizmasına bırakır ve yeni bir teknoloji için yeni bir piyasa yaratma rolü üstlenir. Örneğin, Amerika'da BİT sektörünü 1960'larda bizzat devlet yarattı, piyasa ortamı oluştuğunda aktif bir rolden düzenleyici bir role doğru evrildi; gerektiğinde başka bir teknolojide piyasa yaratma rolünü üstlendi (1990'larda nanoteknoloji piyasasını devletin yaratması gibi). Amerika'da BİT sektörünün gelişimine dördüncü bölümde değineceğiz. Doğurgan devletin girişimci devletten farkı, devletin rolünün her zaman belli iktisadi dayanaklara göre tekrar üretilmesidir. Çin Huawei örneğinde gördüğümüz gibi devlet piyasa oluştuğunda bile müdahaleci rolünü terk etmiyor, aksine yeni oluşan duruma göre güncellemeler yapabiliyor. Çin'in telekom sektörünü nasıl yarattığını ise beşinci bölümde tartışacağız.

Schumpeter ve Keynes'in birleştiği noktada BTY politikaları, piyasa yaratma sürecinde devletin en önemli politika aracıdır.

İster Türkiye, Güney Kore ve Çin gibi gelişmekte olan ülkeler olsun, ister Amerika ve İngiltere gibi sanayileşmiş ülkeler olsun günümüzde uygulanan BTY politika seti (neo-klasik arz yönlü maliyetleri değiştirmeye yönelik her türlü destek: teşvikler, vergi muafiyetleri vb.) birbirine oldukça benziyor. Neo-klasik teoriden ve neo-liberal bakış açısından beslenen bu politika setinin geleceği ciddi tartışma konusu. Çünkü neredeyse son 20 yıla hâkim olan bu politika seti ekonomik büyüme, iş yaratma ve refah artışı konusundaki beklentileri karşılayamıyor. Mazzucato (2013) BTY politikalarının yarattığı fayda konusunun efsaneleştirildiğinden bahsediyor. Bu bölümdeki tartışmayı beslemesi ve Türkiye açısından önemli olması nedeniyle biz sadece dört efsane üzerinde duracağız.

- ***Yenilik Ar-Ge'nin sonucudur.*** Mikro boyutta Ar-Ge, yenilik ve firmaların büyümesi konusunda pek çok çalışma bulunuyor, ancak etkiler konusunda farklı bulgular mevcut. Yenilik sürecinde hiç Ar-Ge olmayabileceği gibi, her Ar-Ge faaliyeti yeniliğe yol açmaz. Ar-Ge ve yeniliğin nasıl ekonomik büyütme yarattığı konusunda özellikle mekanizmaların ortaya çıkarılması için daha fazla araştırmaya ihtiyaç bulunuyor. Bu konuda bir diğer husus da şu anda uygulanan yenilik politikasının büyük ölçüde araştırmayı desteklemesi. Doğrusal modelden etkilenen bu anlayış Türkiye için de geçerli. Politika setinde doğrudan yenilik sürecini destekleyen çok az tasarım bulunuyor. Ar-Ge teşvikleri ve vergi avantajları yeni Ar-Ge yapma faaliyetinden öte halihazırda Ar-Ge yapanları ödüllendiriyor. Oysa politikanın işe yaraması için hem Ar-Ge yapanların daha fazla Ar-Ge harcaması yapması, hem de yapmayanların Ar-Ge faaliyetlerinde bulunmaya başlaması gerekiyor. Ar-Ge ve yenilik sürecindeki belirsizlik girişimci devlete duyulan ihtiyacı pekiştiriyor.
- ***Küçük güzeldir.*** Dünyada uygulanan politika tasarımları çoğunlukla küçüğü ve artımsal yenilikleri ön plana çıkaran neo-liberal bir kurgu benimser. Türkiye'de de kü-

çüğü doğrudan ve dolaylı olarak destekleyen pek çok mekanizma bulunuyor. Bu politikaların temel dayanağı, KOBİ'lerin dinamik yapıları nedeniyle iş yaratma ve büyüme potansiyeli olmasıdır. Ancak bu konuda da oldukça farklı bulgular vardır. Pek çok gelişmiş ülkede (ve hatta gelişmekte olan ülkelerde) KOBİ, ekonomik büyüklük olarak en önemli BTY politika araçlarından birisidir. Ancak Güney Kore ve Çin genelde büyük yaratma ve firma seçme gibi daha farklı politikalarla başarılı kalkınma hikâyeleri yarattılar. Amerika'da BİT sektörünün gelişmesinde bile dolaylı da olsa büyük yaratma ve destekleme politikaları kullanıldı. Benzer şekilde Almanya'da IG Farben devlet tarafından bir kimya karteli olarak tasarlandı (Doğan, 2018). Madalyonun diğer tarafına baktığımızda küçüğü ön plana çıkaran tasarımların pek de başarılı olmadığı görülüyor. Şu anda aktif KOBİ politikası yürüten sanayileşmiş ülkelerin hemen hepsinin geçmişinde uzunca bir dönem büyüğü ön plana çıkaran korumacı bir politika anlayışının hâkim olmasında sorgulanacak çok şey var. Büyüğün ön plana çıktığı bir ortamda nasıl bir yenilik, KOBİ ve girişimcilik politikası olmalı diye düşünmek gerekiyor. Türkiye'de gözlemlenen büyük projeler ve fonların fonu eğilimi Türkiye'de de devlet düzenleyici bir rolden daha ötesini mi istiyor diye sormamıza neden oluyor.

- *Girişim sermayesi risk sever*: Girişimci devlet kavramı girişim sermayesi ya da erken aşama sermaye piyasalarının işleyişine yönelik bir eleştiri getiriyor. Küçüğün dinamik, girişimci ve yenilikçi olduğuna yönelik algı, benzer şekilde girişim sermayesinin ekonomik büyüme yaratacağı konusunda da geçerli. Yukarıda belirsizlik ve risk arasındaki ayrım burada da önem kazanıyor. Zira firmalar nasıl hesaplanabilir risk üzerinden yatırım kararı veriyorsa, risk sermayesi de benzer şekilde yatırım kararı alıyor. Bu durum yine artımsal yeniliklerin desteklendiği bir ekosistem yaratıyor. Oysa girişimci devletin özü firmaların risk alıp yatırım yapamadığı alanlarda yatırım yapmaya dayanıyor.

Dolayısıyla girişim sermayesi ile girişimci devletin birbirini tamamlayıcı olduğunu söyleyebiliriz. Temel ve uygulamalı araştırmaların ve odak radikal yenilik projelerinin büyük çoğunluğu hâlâ devlet ve üniversiteler tarafından fonlanıyor.

- ***Ticarileştirme sorununu çözersek yenilik artar.*** Günümüzde pek çok ülkede firmalara yönelik uygulanan BTY politika seti doğrudan deneysel geliştirme ve ürün geliştirme projelerini destekler. Artımsal yenilikler üzerine kurgulanan politika setinde ana sorun ticarileştirme ve piyasada tutunma (markalaşma) olarak görülür. Sanayileşmiş ülkeler için bir parça doğru olan bu tespit, Türkiye gibi gelişen ülkelere de yerleştirilmeye çalışılıyor. Girişim fikirleri çok basit anlamda bilimsel ve teknolojik altyapıdan beslenir. Sanayileşmiş ülkelerde daha gelişmiş bir bilgi altyapısı olduğu için, özellikle teknolojik paradigmanın yerleştiği ve hâkim teknolojinin tüm uygulamalarının hızla yayıldığı bir ortamda ticarileştirme ve artımsal yenilik yoluyla fayda sağlanabilir. Ancak günümüz mikro işlemci teknolojik paradigması artık son evrelerini yaşıyorken bu aşamada bir sonraki paradigmanın bilimsel altyapısını hazırlamak büyük önem taşıyor. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin sanayileşmiş ülkeleri yakalaması için bilgi altyapısına daha çok önem vermesi gerekiyor. Bu da ancak girişimci bir devlet anlayışıyla mümkün.

Girişimci devlet teknolojik paradigma (Dosi, 1982; Perez, 2006), kalkınmacı devlet ve şu anda yükselen misyon-odaklı politika (Mazzucato, 2018) anlayışıyla uyumlu bir kavram. İçinde bulunduğumuz teknolojik paradigmanın son evrelerini yaşarken, teknolojik altyapının ve hâkim paradigmanın sorunlarımızı çözmekte giderek zorlandığı bir dönem yaşayacağız. Bu ortamda bir yandan güdümlü destekler ve devletin doğrudan satın almaları, diğer bir yandan da devletin doğrudan aktif olarak bilgi altyapısını geliştirmesi yoluyla hem günümüz hem de gelecek için ekonomik fayda sağlanabilir.

Doğurgan devlet

Ülkelerin ekonomik kalkınma modellerinde devletin rolü önemli bir değişkendir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dünyada sağlanmaya çalışılan ekonomik ve siyasi istikrar döneminde geriden gelen ülkelere yeni kalkınma modelleri sunulmaya başlandı. Modernizasyon teorisi böyle bir dönemde, geri kalmış ülkelerin kendilerinden daha önce gelişme süreçlerini tamamlayan ülkelerin takip ettikleri aşamaları takip ederek, gelişen ülkeler grubuna dahil olabilecekleri önermesini sunuyordu. Bu akımın en önemli teorisyeni Walt Rostow 1960 yılında *Ekonomik Büyüme Aşamaları* adlı kitabında bu süreci beş aşama üzerinden açıkladı (Rostow, 1960). Modernleşme Teorisi geriden gelen ülkeler için gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden beslenen tekdüze bir kalkınma modeli önermekteydi. Bu modelin temel açmazı, geriden gelen ülkelerin kendilerine özgü tarihsel geçmiş, sosyo-ekonomik dönüşüm süreçleri ve mevcut potansiyellerini gözardı ederek, hemen tamamına doğrusal ve tekdüze bir kalkınma modeli sunmasıydı. Ek olarak, sömürü ve az gelişmişlik sorunsalları bu teoride yer almadığı gibi, ülkelerin kendi değerlerinin de modern ülke değerlerine dönüştürülme önermesi de önerinin eleştiri noktalarından oldu.

Bağımlılık Okulu, Modernizasyon teorisine eleştiri üzerinden Latin Amerika'nın az gelişmişlik sorunsalına yeni bir bakış açısı sunar. Bağımlılık Okulu az gelişmişliğin Batı'nın sömürgeci ve genişlemeci politikalarından ve dünya üzerindeki adaletsiz güç dağılımından kaynaklandığını vurgularken, ülkelerin uluslararası sistemdeki konumlarının ve dış etkenlerin, ülke içi dinamiklerden daha belirleyici olduğunun altını çizer. Okulun az gelişmişlik sorununa çözüm önerisi ise uluslararası sistemle bağların koparıldığı bir sosyalist devrimdir.

Bağımlılık Okulu yazınından gelen Latin Amerika Yapısalcı Okulu ise kalkınmanın dış güçlerin etkisinden daha çok iç dinamiklerle gerçekleşeceğini vurgular. Bu model, bağımlı kapitalist bir gelişmenin çokuluslu şirketler, devlet ve yerel endüstrinin ortak çalışmalarıyla mümkün olduğunu savunur (Car-

doso ve Faletto, 1979). Yapısalcı Okul yazınına önemli katkı yapan teorisyenlerden Peter Evans, *Bağımlı Gelişme* adlı kitabında devlet, çokuluslu şirketler ve yerel sermaye işbirliği ile kalkınmanın sağlanabileceğini anlatır (Evans, 1969). Bu model kalkınmanın, yabancı sermayenin ve içsel dinamiklerin ortaklaşa çalışmalarıyla ve devlet mekanizmasının bu süreci aktif bir unsur olarak yönetmesiyle gerçekleşebileceğini savunur.

Kalkınmada devletin rolüne ilişkin Friedrich List ve Alexander Gerschenkron da önemli katkı sağlar. Almanya'nın İngiltere'yi yakalaması üzerine çalışan List, yeni gelişmekte olan sanayilerin hazırlanacak özel politika ve stratejilerle korunması gerektiğini belirtirken, böylece ulusal ekonomik kalkınmanın sağlanacağını vurgular (List, 1966 [1841]). Kalkınma sürecinde devletin aktif rolünü önemseyen Gerschenkron da az gelişmiş ülkelerin geriden gelmenin avantajını devlet desteğiyle birlikte kullandıklarında aradaki farkı hızla kapatabileceklerini savunur. Gerschenkron (1962) ünlü şemasında devletin liderlik rolünü, organize edilmiş finansal kurumları ve ulusal endüstrileşme ideolojisini birlikte değerlendirir.

Bu teorik çerçeve, makro kalkınma modelleri üzerinden politika önerileri sunarken, Çin'deki dönüşümün ve mevcut durumun analizi açısından önemli bir temel oluşturuyor. Bu çalışmada ele alınacak Çin telekom endüstrisi örneklemi Çin'deki yüksek teknoloji odaklı başarı hikâyelerinden yalnızca bir tanesi. Havacılık, otomotiv, bilgisayar teknolojileri gibi alanlarda da benzer başarı hikâyeleri yaratılırken,önde gelen ülke endüstrileri ile rekabet edebilecek gelişmişlik seviyesine de erişildi.

Benzer başarı hikâyelerinin 1978 sonrası belirlenen stratejik alanların hemen tamamında gözleniyor olması, sektörel bir yakalama hikâyesinin ötesinde makro ölçekli kalkınma politikaları üzerinden bir değerlendirmenin daha doğru olduğunu gösteriyor. Bu kapsam dahilinde Çin devletinin uluslararası kapitalist sisteme eklemlenirken eş zamanlı olarak Çin ekonomisi ve piyasası üzerindeki aktif rolü bizi yeni bir tanımlamaya taşıyor. Bu yapıyı "doğurgan devlet" (*generative state*) olarak tanımlıyoruz. Bu tanımda devlet, sistemin tamamını aktif politikalar ve

ilgili araçlar aracılığıyla yönetir, ilgili süreçleri yeni dönemlere uygun hale getirecek şekilde yeniler ve sürecin devamını sağlar.

Bu politika genelinde gelişmenin tüm aşamaları bizzat aktif devlet mekanizması tarafından tanımlanıp, yönetilir. Modern teknoloji kaynağı olarak yabancı yatırımlar kullanılıp, stratejik alanlarda bulunan kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirme yerine reforme edilerek daha rekabetçi yapılar haline dönüştürülmeleri ve devlet politikaları sayesinde ulusal endüstri yeteneklerinin geliştirilmesi, ulusal şirketlerin kurulması ve sektöre devlet kaynaklı finansman sağlanması ana politikalar olarak belirlenir. Sistem içerisinde yönetim, pazar dinamiklerinin kontrolüne bırakılmadan, devlet ilgili aygıtları ile pazara doğrudan ve dolaylı olarak müdahalelerde bulunur.

Dönüşümün ilgili aşamaları bizzat devlet tarafından planlanıp yönetilir. Sektörün doğuşu, gelişimi, olgunlaşma evreleri dahil tüm yakalama süreci ve sonrası için gerekli kurum ve süreçleri doğuran devlet, bu yapıları ve sistemi sürekli bir yenilenme döngüsüne dahil ederek, sürecin sürekli olarak kendini yeniden doğurmasını tetikler.

Çin modeli, hegemon neoliberal politikaların aksine, bizzat devlet tarafından yönetilmekte olan, ulusal ve çokuluslu firmalar ile kurulan ortaklıklar sayesinde modern teknolojileri transfer eden, endüstri içindeki kamu iktisadi teşebbüslerinin yeniden düzenlenerek rekabetçi bir yapıya kavuşturulduğu ve ulusal özel sektörün de desteklendiği, endüstriyel faaliyetlerin devlet yönetimindeki bankalar ve pazar tarafından finanse edildiği "doğurgan devlet" tarafından yönetilen modeldir.

Latin Amerika Yapısalcı Okulu'nun çalışmalarında vurguladığı bağımlı kalkınma modelinin Çin'e özgü örneğini yabancı yatırımlar, doğurgan devlet ve ulusal sermaye etkileşimi ile ortaya çıkan "üçlü sistemin" başarısı ile gözlemliyoruz. Bu başarılı modelin kilometre taşları olarak Çin'in 1978 sonrası uluslararası sistemle entegrasyonu ve açık ekonomi modeline geçişi, yabancı yatırımların kontrollü bir sistem içerisinde ulusal pazarla entegrasyonu, eş zamanlı olarak kurulan ulusal sektörlerin rekabetçi bir yapı dahilinde oluşmaları sıralanabilir.

Bu yeni modelle birlikte belirlenen stratejik sektörel alanlarda devletin aktif rolü gözlenirken, diğer yandan yabancı yatırımların ve ulusal şirket ve sermayenin de içinde olduğu "üçlü sistem" kurgulanıyor. Bu modelde yabancı yatırımlar ilgili sektöre yeni bilgi ve teknoloji akışını sağlarken, ulusal firmalar ve sermaye sektörün temel yapısını oluşturur, devlet ise tüm sistemi kontrol ederek aktif bir yönetim sağlar. Devlet, sistemin tamamını ilgili aygıtları ile yöneten, yabancı yatırımları kontrollü ve planlı bir strateji ile teşvik eden, kamu iktisadi kuruluşlarının hâkim olduğu pazarı yöneten ve kamu bankaları aracılığı ile de stratejik sektörü finanse eden mekanizmadır.

Girişimci devlet: Bilgi iletişim teknolojileri sektörü nasıl yaratıldı?

Yenilik faaliyetlerinin, özel sektörün, girişimcinin ve risk sermayesinin etkileşimiyle geliştiği bir ortam olarak bilinen Amerika aslında bir yandan da devletin doğrudan piyasa yarattığı ve yeni gelişen teknolojilere erken aşama fon sağladığı bir destek mekanizması yürütüyor. Şu an kullandığımız pek çok teknoloji, devletin çoğu zaman perdenin arkasında kalan bu fonksiyonu sayesinde ticarileştirilebildi. Risk sermayesinin ve melek yatırımcıların uzak durduğu erken aşama destekleri sayesinde devlet bizzat teknolojinin yönünü belirliyor. Bilindiği üzere BTY politikası genel itibariyle bir teknolojinin yönünü ve yayılma hızını belirler (Akçomak, 2016). Amerika uyguladığı politika setiyle bir yandan teknolojinin yönünü belirlerken diğer yandan özel sermayenin desteğiyle birlikte teknolojinin yayılmasını hızlandırıyor. İleri Savunma Araştırma Projeleri Ajansı (*Defense Advanced Research Project Agency*, DARPA), Küçük İşletmeler Yenilik ve Araştırma (*Small Business Innovation Research*, SBIR), Orphan Drug Act ve Ulusal Nanoteknoloji Girişimi (*National Nanotechnology Initiative*, NNI) gibi programlar vasıtasıyla BİT, bioteknoloji ve nanoteknoloji alanlarında piyasayı bizzat devlet yaratıyor (Mazzucato, 2013). Bu programların ortak özelliği yeni gelişen teknolojilere ve bunları gelişti-

ren ve üreten firmalara erken aşama finansal destek sağlamak. DARPA'nın ve SBIR'in ortalama yıllık bütçe toplamı 5 milyar dolara ulaşıyor.[1]

İkinci Dünya Savaşı sırasında askerî alanda pek çok farklı teknoloji geliştirildi. 1945 Vannevar Bush raporu devletin hem temel hem de uygulamalı araştırma yapmak için yatırım yapmasını teşvik ediyor, özellikle temel araştırma faaliyetleri için özel fonlama mekanizmaları öneriyordu (Harsha, 2004).[2] Bu rapor, hem devlet harcamalarını artırarak ekonomiyi canlandırma, hem de askerî teknolojilerin sivil uygulamalarını geliştirerek geleceğin piyasalarını yaratmak açısından oldukça etkili oldu. Neo-klasik argümandan ve doğrusal Ar-Ge ve yenilik modelinden etkilenen rapora göre devletin temel araştırmaya yatırım yapması aslında hiçbir zaman yapılamayacak araştırma yatırımlarının yapılması anlamına geliyordu. Temel araştırma ile yaratılan bilgi, uygulamalı araştırma, deneysel geliştirme ve yeni ürün ve süreç doğrusal patikasını izleyerek daha fazla bilgi yaratacaktı (Nelson, 1959; Lipsey, 1998). Nükleer teknolojinin sivil enerji ihtiyacı için geliştirilirken finansal fonlamanın tamamen devlet tarafından karşılanması devletin piyasa yaratma fonksiyonuna iyi bir örnektir (Cowan, 1990). Bunun gibi diğer teknolojilerde de örnekler verilebilir ancak biz bu kısımda sadece BİT sektörünün yaratılmasında devletin rolü üzerinde duracağız.

BİT sektörünün gelişmesinde DARPA'nın yadsınamaz bir rolü bulunuyor. DARPA'nın kuruluşunu Bush raporunun uzun dönemli bir etkisi olarak da görebiliriz. 1958'de belirli sektörlerde teknoloji lideri olma amacıyla oluşturulan program, temel araştırma (özellikle etkisi 10, 20 yıllık çok uzun dönemde görülen araştırma, *blue-sky*) ile daha artımsal yeniliklere odaklanan projeler arasında bir yere konumlandı. Üniversitelerin ilk bilgisayar mühendisliği bölümlerinin kurulması, bilgi teknolojisi gi-

1 Karşılaştırma olması açısından TUBİTAK'ın 2017 yılı toplam bütçesi yaklaşık 850 milyon dolardır. Bu bütçe içinde TEYDEB'in payı yaklaşık üçte birdir.

2 Örneğin NSF'in (*National Science Foundation*) kurulması raporun doğrudan bir sonucudur. Vannevar Bush'un raporuna, "Science. The Endless Frontier" https://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm adresinden ulaşılabilir.

rişimlerinin desteklenmesi, yarı iletken ve mikro işlemci teknolojisinin desteklenmesi, insan-bilgisayar etkileşimi ve internet gibi BİT'in gelişiminde mihenk taşı olan pek çok gelişmede DARPA'nın doğrudan rolü bulunur. DARPA desteklerinin etkinliğinde kurumun esnek, bürokrasiden uzak ve dağıtık yapısı ön plana çıkar (Harsha, 2004; Mazzucato, 2013). DARPA bünyesinde 1962 yılında kurulan Bilgi İşleme Teknikleri Ofisi'nin (*Information Processing Techniques Office,* IPTO) eğitim ve araştırma faaliyetlerine verdiği destekler, 1970'lerde BİT'in bir sektör olarak yükselmesini doğrudan etkiledi (Abbate, 1999; Harsha, 2004). DARPA'nın yanı sıra, NSF ve benzeri federal bütçeli pek çok devlet kurumu BİT'in ve ilgili teknolojilerin gelişmesinde önemli rol oynadılar (örneğin yarı iletken teknolojisi ve devletin yaklaşık 15 yıl boyunca doğrudan SEMATECH konsorsiyumunu desteklemesi). Bir diğer ifadeyle BİT sektörünü devlet yaratmış ve yatırımcılar ve özel firmalar risk alıp yatırım yapmaya başlayıncaya kadar da desteklemeye devam etmiştir.

BİT'in gelişmesinde devletin rolünü iki farklı şekilde inceleyebiliriz. İlk olarak seçili bir teknolojik ürünün bileşenleri üzerinden bir inceleme yapılabilir: ürünün bileşenlerinin kaynağı devlet mi özel sektör mü? Mazzucato (2013) iPod, iPad ve iPhone örneğinden yola çıkarak bu şekilde bir inceleme yapıyor. Buna göre bu ürünleri, mikroişlemci, GPS, DRAM, lityum iyon piller, HTML gibi 12 temel teknoloji oluşturur. Bu 12 temel teknolojinin tamamı ya devlet tarafından geliştirilmiş ya da devlet tarafından fonlanmış. Çoğunluğu askerî teknolojilerin sivil amaçlı ikincil kullanımlarından oluşan bu teknolojileri devlet yaratmış; Apple başarılı bir tasarım ile bir araya getirmiş. Kuşkusuz bu inceleme yöntemi pek çok diğer teknolojik ürün için de kullanılabilir.

BİT'in gelişmesinde devletin rolünü incelemek için diğer bir yöntem temel etki alanları belirleyerek örnekler eşliğinde tartışmak. Bu çerçevede devletin doğrudan rol oynadığı beş etki alanı öne çıkıyor: 1) devlet yaklaşık 10 farklı federal bütçeli kurum ile bilgi işleme ve bilgisayar teknolojisi üzerine araştırmaları 1960'lardan başlayarak yaklaşık 35 yıl süreyle fonlamış, 2)

eğitim yoluyla bilgisayar ve bilgi işleme teknolojilerinin temeli atılmış, 3) devlet kurumlarında ve laboratuvarlarında çalışanların kurdukları spin-off şirketler vasıtasıyla sektörün gelişimine katkıda bulunulmuş, 4) devlet doğrudan alım yöntemiyle sektörü desteklemiş, 5) devlet kurumlar, araştırmacılar ve şirketler arasında bir ağ oluşturarak bilgi paylaşımını kolaylaştırmış ve bir topluluk oluşmasına öncü olmuş.

Devlet, DARPA, NSF ve NASA gibi yaklaşık 10 farklı federal bütçeli kurum ile bilgi işleme ve bilgisayar teknolojisi üzerine araştırmaları 1960'ların başından başlayarak 1990'ların ortalarına kadar doğrudan destekledi. Doğrudan fonlamada DARPA'yı ayrı bir yere koymak gerekiyor, zira 1962'de kurulan IPTO BİT sektörünün gelişmesinde oldukça önemli bir rol üstlendi. 1965 bütçesi sadece 15 milyon dolar olan IPTO 60'lı yıllarda zamanının çok ötesinde araştırma fikirlerini destekliyordu (Harsha, 2004). Elektronik hesaplama tekniklerini kullanarak bilgisayar bilimini geliştirmek ve bu vasıtayla insanların düşüncelerini, iş yapış tarzlarını ve yaratıcılıklarını desteklemek düşüncesiyle faaliyet gösteren IPTO etkileşimli hesaplama, bilgisayar grafiği ve yazılım konularında pek çok araştırmayı doğrudan destekledi (NRC, 1999). Bilgi işleme teknolojisindeki gelişmelere paralel olarak mikro elektronik ve özellikle yarı iletken teknolojisinin geliştirilmesi ve desteklenmesi konusunda da devlet etkisinden söz etmek gerekir. Hatta 1980'lerde özellikle Japon rekabetine karşı yarı iletken teknolojisi geliştiren ve ilgili ürünleri üreten 14 şirketin oluşturduğu konsorsiyuma (SEMATECH) DARPA'nın verdiği doğrudan finansal destek sektörün toparlanması için çok önemliydi. Yine benzer şekilde 1980'lerde sektörü Japon rekabetine karşı korumak için devlet korumacı ticaret politikası uyguladı ve sektörü sonuna kadar destekledi (Irwin, 1996). Her ne kadar neo-liberal politikalar izleyen bir devlet gibi görünse de teknolojiler arası tamamlayıcılığı sağlamak için Amerikan devleti gerektiğinde çok katı korumacı politikalar uygulayabiliyordu.

DARPA'nın altında faaliyet gösteren IPTO vasıtasıyla üniversitelerde bilgisayar ve bilgi işleme teknolojilerine yönelik bö-

lümlerin kurulmasında devlet öncü bir rol üstlendi. IPTO yeni kurulan üniversite bölümlerinin yapısında, yer seçiminde ve altyapı yatırımlarında pek çok üniversiteye yardım etti (Harsha, 2004). 1965-70 arasında Stanford, Carniege Mellon ve MIT "bilgisayar bilimi" bölümlerinin açılması bu döneme denk gelmektedir. Devlet bir yandan bilgisayar bilimini geliştirirken diğer yandan bu alanda insan sermayesi yaratmak ve araştırmaları desteklemek için yeni kurulan bölümlere NSF vasıtasıyla fon sağlıyordu. 1970'ler sonrasında NSF'in bilgisayar bilimlerine ayırdığı bütçe her geçen yıl katlanarak arttı. Özellikle 1986 yılında NSF bünyesinde kurulan Bilgi İşleme Bilimi ve Mühendisliği (*Computing Information Science and Engineering,* CISE) BİT araştırmalarının fonlanması konusunda bir dönüm noktası oldu. 1987'de CISE 120 milyon dolarlık bütçesiyle NSF'in en büyük programlarından birisi haline geldi (Harsha, 2004).

Devlet kurumlarında ve laboratuvarlarında çalışanların kurdukları spin-off şirketler BİT sektörünün gelişmesinde oldukça önemliydi. Devletin bu fonksiyonu iki şekilde çalışıyordu: devlet kurumlarında ortaya çıkan yeni kurumlar ve devlet kurumlarında çalışanların kurduğu şirketler. RAND Corporation ilk durumun en güzel örneklerinden birisidir. 1946 yılında Amerikan Hava Kuvvetleri ile Douglas Aircraft arasındaki işbirliğinin ürünü olan RAND daha sonra Douglas Aircraft bünyesinden ayrılarak tamamen bağımsız kâr amacı gütmeyen bir araştırma kurumuna dönüştü (Harsha, 2004). Özellikle sektörün ilk yıllarında nispeten zayıf patent koruması ve devletin farklı yöntemlerle yeni kurulan işletmeleri desteklemesi sektördeki çeşitliliği artırarak doğal seçilim mekanizmasının çalışmasına yardımcı oldu (Halbrook vd., 2000).

Devlet bir yandan ekosistemdeki bilgi yoğunluğunu artırmaya yönelik arz yönlü politikalar izlerken diğer yandan doğrudan kamu alımı yöntemiyle talep yönlü politikalar da uyguladı. İkinci Dünya Savaşı sırasında balistik yörüngelerin hesaplanması için Pensilvanya Üniversitesi ile yapılan anlaşma ilk dijital elektronik bilgisayarı ENIAC'ı (*Electronic Numerical Integrator and Computer*) ortaya çıkardı. Sonraki 20 yıl boyunca

üretilen benzer bilgisayarların neredeyse tamamının son kullanıcısı merkezî ya da federal hükümet oldu (Harsha, 2004). İlgili teknolojilerin geliştirilmesinde ihtiyacı devlet belirlemiş, fikri devlet vermiş, ürün geliştirme aşamasını devlet fonlamış ve nihayetinde son kullanıcı olarak geliştirilen teknolojiyi devlet kullanmıştır. Bunun da ötesinde devlet özel sektör tarafından üretilen benzeri bilgisayarları doğrudan satın alarak hem talep yarattı ve hem de bu teknolojilerin geleceği yönünde güçlü bir sinyal yolladı. Yarı iletken teknolojisinde de benzer bir şekilde devletin doğrudan satın alımları sektörün gelişmesinde oldukça önemliydi (Halbrook vd., 2000).

Devlet kurumlar, araştırmacılar ve şirketler arasında bir ağ oluşturarak bilgi paylaşımını kolaylaştırırken bir BİT topluluğu oluşmasına da öncü oldu. IPTO'nun bilgisayar bilimini geliştirmek için 1960-70 arasında verdiği destekler kamu ve özel üniversitelerde hatırı sayılır bir bilgisayar bilimi topluluğu oluşmasını sağladı. Bu topluluk farklı federal ve merkezî bütçeli kurumlar vasıtasıyla fonlanıyordu. Bilgisayar sektörünün doğuşu da 1960'larda başladı. IBM, Honeywell, NCR ve Control Data gibi pek çok şirket bu dönemde kuruldu. Sektörün büyümesi o kadar hızlı oldu ki, devlet ve üniversite araştırma merkezleri yanında özel sektör araştırma merkezleri de kurulmaya başlandı. Özellikle bu dönemde temel araştırma yapan devlet ve üniversite araştırma merkezleri ile uygulamalı araştırma yapan özel sektör araştırma merkezleri arasındaki bilgi akışında DARPA başat rol üstlendi. Örneğin yarı iletken teknolojisi üzerine çalışan 14 Amerikan şirketinin oluşturduğu SEMATECH konsorsiyumu ve DARPA işbirliği sayesinde Amerika yarı iletken teknolojisinde artan rekabeti göğüsleyebildi (Browning ve Shetler, 2000). DARPA şirketler, araştırmacılar, fon sağlayıcıları ve devlet kurumları arasındaki eşgüdümü sağlayarak ve özellikle 1980 sonrası kimi araştırma bulgularını açık bir şekilde paylaşarak (*Very Large Scale Integrate Circuit* [VLSI] programı örneği, Harsha, 2004) kuruluşundan itibaren 2000'li yılların ortalarına kadar BİT sektörünün gelişmesine katkı sağladı (Harsha, 2004; Mazzucato, 2013).

Sonuç itibariyle 1960-90 arasındaki yaklaşık 30 yılda bilgi işleme ve bilgisayar teknolojisinin gelişmesinde devlet önemli bir görev üstlendi. Altyapı, insan kaynağı ve fon yaratmak ve sektörün erken aşama inşasında devletin üstlendiği bu görev günümüzün BİT teknolojisini ve sektörünü şekillendirdi. 1960'larda 15-20 milyon dolar yıllık bütçeyle başlayan bu hareket 1990'da 230 milyon dolarlık bir bütçeye ulaştı (Harsha, 2004). 1990'ların başında yıllık yaklaşık 600 milyon dolarlık bir toplam araştırma fonunu düşünürsek, ortaya çıkışından 30 yıl sonra, 1990'larda bile BİT araştırmaları için harcanan paranın % 40'ının kaynağı devletti. Tüm Ar-Ge harcamasının yaklaşık % 70'inin kaynağı özel sektörken, temel Ar-Ge harcamasının yaklaşık % 60'ının hâlâ devlet tarafından yapılması radikal fikirlerin ve teknolojilerin gelişmesinde devletin rolünü çarpıcı bir şekilde gösteriyor (Mazzucato, 2013).

Doğurgan devlet: Çin telekom sektörünü nasıl yarattı?

Tarihsel geçmişinde siyasi belirsizlik dönemleri, toplumsal olaylar ve büyük sosyal dönüşümler yaşayan dünyanın nüfusça en kalabalık ülkesi Çin, son yıllarda yaşadığı büyük dönüşümle birlikte dünyanın üretim üssü oldu; stratejik alanlarda kendi çokuluslu firmalarını yarattı; önemli ekonomik büyüme rakamlarına ulaşarak dünyanın ikinci büyük ekonomisi haline geldi. Bu büyük dönüşümde Çin, geriden gelen ülkelere yüksek teknoloji içeren endüstrilerde yakalama ve gelişme fırsatı sağlayacak, neo-liberal kalkınma modellerine alternatif oluşturacak yeni bir model uyguluyor.

Özellikle 1970'li yılların sonlarına doğru devletin aktif rol oynadığı kalkınma modelleri ciddi eleştiri alırken, devletin verimsiz işletmelere sahip olması, devlet kaynaklarının yanlış alanlara yönlendirilmesi, devletin piyasaya gereksiz müdahaleleri gibi nedenlerle ekonomik krizlerin yaşandığı öne sürülerek, bugünkü neo-liberal "kalkınma" politikalarının altyapısı oluşturuldu.

Amerika ve İngiltere kaynaklı bu dönüşüm geriden gelen ülkelere kalkınma reçeteleri hazırlarken, aynı dönemde Çin'de ise etkileri 2000'li yıllarda görülecek başka yöne evrilmekte olan bir makro dönüşüm sürecinin ilk adımları atılmaya başlandı. 1978 Deng reform dönemi sonrası Çin'de ekonomik ve sosyal açıdan hızlı bir dönüşüm süreci başlamış, bu süreç sosyalist tarihi geçmişin kapitalist dünya ekonomisi ile bütünleşmesi sonucu, Çin'e özgü yeni bir model ortaya çıkarmıştır. Bu modeli özgün kılan önemli bir özellik ise devlet mekanizmasının tüm bu süreçlerde aktif bir rol oynamasıydı.

Mao dönemi sonrası açık ekonomi modeli ile dünya ekonomi sistemi ile entegre olmayı amaçlayan Çin'de, sosyalist dönemin de en aktif yapısı Komünist Parti tarihi rolü olan sınıf mücadelesini, bu dönemde ekonomik modernleşme ve dünya ile eklemlenerek üretici güçlerin geliştirilmesi olarak belirledi. Yeni ekonomide reform programının ana amacı pazar güçleri ile merkezî devlet planlamasının bütünleşmesini hedefleyen Çin'e özgü bir model kurmaktı. Bu modelle birlikte Çin dış dünyadan bilgi akışı sağlama, yenilikleri transfer etme ve bu yenilikleri Çin sosyalist sistemiyle bütünleştirip içselleştirme yoluyla kalkınmayı hedefledi.

Açık ekonomiye geçiş döneminde Çin devleti liberal bir politika benimsemedi. Aksine stratejik olarak belirlediği sektörlerde özelleştirmeler yapmayarak, kamu iktisadi kuruluşlarının açık pazar ekonomisi şartlarında rekabet edebilecek aşamaya getirilmesi için reform politikaları uyguladı. Böylece stratejik alanlarda devlet kendi enstrümanları ile pazarı yönetebilme gücünü elinde tuttu. Kırsal bölgelerde yer alan ve stratejik alanların dışındaki verimsiz yapılarda özelleştirme politikaları uygulanarak o bölgelerin de yatırım alması ve kalkınma sürecine girmeleri sağlandı. Belirlenen stratejik alanlara yapılacak yatırımların desteklenmesi adına devlet araştırma ve geliştirme kuruluşları ve programları da yeniden tasarlandı, ülke gelirlerinden her geçen yıl artan bir oranda pay Ar-Ge faaliyetlerine aktarıldı. Bu sayede Çin'in teknolojik alanlarda dışa bağımlılığını asgari düzeye indirmek hedeflendi.

Açık ekonomi modelinde de büyük ölçekli kamu iktisadi kuruluşlarının ana oyuncu oldukları merkezî planlı ekonomik model ulusal ekonominin itici gücü oldu. Devletin liderliğinde ihracat odaklı bir strateji belirlendi. Çin bu süreçte kısmi bir ekonomik liberalizasyon belirlemiş olsa da ana ekonomik aktiviteleri devlet kurumlarının yönetiminde tutmaya ve Komünist Parti'nin kılavuzluğunda yönetmeye devam etti.

1978 reformu, dönüşümün önemli bir kısmını ekonomik kalkınma üzerine kurguladı. Çin'i gelecek yüzyıla taşıyacak stratejik endüstriler Komünist Parti Kongresi'nde belirlendi ve bu alanlarda özelleştirmeler yapılmadan, devletçi kalkınma modeli modernize edilerek uygulanmaya başladı. Devletin mutlak kontrolü altında tutmayı hedeflediği bu stratejik alanlardan birisi de "telekomünikasyon" olarak tanımlandı.

Sektörün önceliği Sovyet döneminden kalan modası geçmiş altyapının modern teknolojiler ile yenilenmesi ve ulusal telekomünikasyon sektörünün yaratılmasıyla dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir noktaya gelinmesiydi. Bu bağlamda Çin devleti stratejik bir karar alarak telefon sinyalleşme protokolü için 7 numaralı sistemi seçmiş. Bu protokol sayesinde farklı marka cihazların aynı telefon ağına bağlanmaları sağlandı böylece farklı yabancı firmalardan gelen çözümlerin tamamının sektöre katkı yapma fırsatı yaratıldı. Bu sayede tek bir altyapı platformuna/ülkeye bağımlılık yaratılması önlendi.

Bu politikayı takiben, Çin telekom sektöründe söz sahibi olmak isteyen bu yabancı firmalar ilk olarak sayısal (*digital*) santral (*switch*) ürün ve servislerini Çin pazarına konumlayabilmek adına devletten yatırım izni aldılar. Bu dönemin en önemli stratejik devlet politikalarından olan "yabancı yatırımların ulusal firmalarla iş ortaklığı kurmaları şartıyla Çin pazarına erişim hakkı" çerçevesinde çokuluslu telekomünikasyon firmaları Çin'in ulusal firmaları ile iş ortaklıkları kurmaya başladılar. TMFT (*Trading Markets for Technology*) olarak tanımlanan resmi iş ortaklığı stratejisi sayesinde telekom sektörünün lider firmaları etkileyici Çin pazarına erişim için ulusal firmalarla ortaklıklar kurdular ve bu sayede modern güncel teknoloji ve bilgi transferi sağlanırken,

Çin telekom sektörü hızlı bir dönüşüm içerisine girdi. Dönemin bu kapsamdaki en önemli ortaklık yapıları Tablo 1'de sunuluyor.

TABLO 1
Telekom Ekipmanları: Çin'deki Yabancı İş Ortaklıklarına Örnekler

Yabancı ortak/Yerli ortak	*İş ortaklığı*
Alcatel/Posts and Telecommunications Industry Corporation	Shanghai Bell Telephone Equipment Manufacturing Company
Ericsson/Shanghai Simtek Industrial Company	Shanghai Ericsson Simtek Electronics Company
Motorola/Shanghai Radio Communication Equipment Manufacturing Company	Shanghai Motorola Paging Products Company
NEC/Benxi Communications and Electrical Appliance Industry Corporation	Benxi NEC Communications Company
Nokia/Posts and Telecommunications Industry Corporation	Beijing Nokia Mobile Telecommunications Company
Nortel/China Tong Guang Electronics Company	Tong Guang Nortel Telecommunications Ltd.
Siemens/Shanghai Posts and Telecommunications Authority	Siemens Shanghai Mobile Communications Company

Bu kapsamdaki ilk ortaklık Shanghai Bell Telephone Equipment Manufacturing Co. 1983 yılında kuruldu. Teknoloji transfer anlaşması Belçika ve Çin hükümetleri ve ilgili şirketler arasında imzalandı. Kurulan yeni ortaklığın hisselerinde Bell Telephone Manufacturing Company (BTM) % 32 ve Belçika hükümeti % 8 pay sahibi iken, % 60 Çin Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı'na bağlı Posta ve Telekomünikasyon Endüstri Şirketi'ne (*Posts and Telecommunications Industrial Corporation, PTIC*) aitti (Mu, 2003).

Bir devlet politikası olarak yabancı firmalarla kurulacak yerli ortaklıklara izin verilmesi teknoloji transfer kanalları yaratmak açısından oldukça stratejik bir açılımdı. Yabancı firmalarla kurulan iş ortaklıkları, ulusal Çin firmaları için santral altyapı bilgilerini özümsemek ve anlamak adına önemli bir kaynak oluşturdu. Özellikle ilk yıllarda yerli firmalar, üniversiteler ve araştırma enstitüleri dijital santral teknolojisi hakkında oldukça yetersiz bilgi altyapısına sahipti (Shan ve Jolly, 2011).

Çokuluslu firmalarla kurulan ortaklıklar sayesinde oluşan Çin pazarındaki büyük dönüşüme ek olarak, ulusal firmaların kurulmasıyla birlikte Çin telekom endüstrisi gelişme döneminde ikinci faza geçti. Bu dönemde devlet araştırma enstitüleri ile birlikte ulusal ürünler geliştirilmeye başlandı ve bu yerli ürünler ulusal firmalar aracılığıyla ticarileştirildi. Great Dragon, ZTE, Huawei gibi firmalar kendi çözümlerini özellikle yabancı firmalar tarafından ihmal edilen kırsal bölge pazarlarına sunmaya başlayarak anlamlı pazar payları elde ettiler. Tablo 2 merkezî santral pazar paylarında ulusal tedarikçilerin paylarını 20 yıl gibi kısa sayılabilecek bir sürede artırdığını gösteriyor.

TABLO 2
Merkezî santral Pazar Paylarındaki Değişim (1982-2000)

	1982	*1987*	*1992*	*1997*	*2000*
Doğrudan ithalat	% 100	% 89	% 54	% 5	% 0
Yabancı iş ortaklıkları	% 0	% 11	% 36	% 63	% 57
Ulusal tedarikçiler	% 0	% 0	% 10	% 32	% 43

Kaynak: Tan, 2004.

Çin telekom sektörünün en büyük iki ulusal donanım, yazılım ve hizmet üreticisi firması Huawei ve ZTE 1980'lerin son yıllarında kuruldu ve benzer gelişme ve büyüme dönemleri izlediler. ZTE bir kamu iktisadi kuruluşuydu. Huawei her ne kadar özel sektör firması olarak kendisini tanımlasa da kurucularının Çin Halk Ordusu bağlantıları, tam olarak açıklanamayan ortaklık yapısı ve firma içerisindeki Komünist Parti Komiteleri gibi nedenlerden ötürü Huawei'in de Çin devleti ile önemli ilişkiler içinde olduğu yönünde yaklaşımlar mevcut (ABD Temsilciler Meclisi İstihbarat Komitesi, 2012). Bu firmalar 100 milyar doları aşan yıllık gelirleriyle sektörün iki en büyük oyuncusu olarak yalnızca Çin pazarının değil, günümüz küresel telekom sektörünün de hâkim oyuncuları arasında bulunuyorlar. Sektörün ortaya çıkışı, gelişme dönemi ve hem Çin hem de küresel pazardaki hamlelerinin hemen tamamında Çin devleti belirleyici olmakta. Çin'e özgü "doğurgan devlet" politikaları uzun

vadeli ve kendisini sürekli yeniden üreten politikalar bütünü olarak ortaya çıkıyor.

Kritik inovasyon hamlesi: TD-SCDMA

Sektörün en önemli yeniliklerinden birisi devlet yönetimi altındaki Datang'ın liderliğinde geliştirilen, dünyanın üç 3G standardından birisi olan TD-SCDMA'in geliştirilmesi oldu. Geliştirilen bu standart, sektörün *dijital switch* teknolojisinden itibaren sağladığı birikimin sonucuydu. Bu geliştirme yine devlet yönetim ve stratejisi altında çokuluslu firmaların da dahil olduğu bir konsorsiyum tarafından gerçekleştirildi.

TD-SCDMA'in geliştirilme döneminde Çin hükümeti "doğurgan devlet" politikaları ile müdahale yaklaşımını aktif olarak kullandı. Örneklendirmek gerekirse, Çin hükümeti TD-SCDMA'in geliştirilme sürecinde yaşanan gecikmelerden dolayı tüm ülkenin 3G altyapısına geçiş sürecini birden fazla defa erteleme kararı aldı, çünkü bu dönüşümü yalnızca CDMA2000 (Amerika) ve WCDMA (Avrupa Birliği) altyapıları ile değil, kendi ulusal altyapı çözümü ile de sağlamayı planladı. TD-SCDMA, devlet bankaları tarafından finanse edilen ve yine devlet araştırma geliştirme kurumu Datang ve ilgili konsorsiyum tarafından geliştirilen devlet destekli ulusal telekom sektörünün en önemli radikal yenilik projelerinden birisidir.

TD-SCDMA'in geliştirilme sürecinin tamamlanması ve 3G lansmanı öncesi adreslenen standartlarda da yine önemli bir devlet etkisi görünür. O dönem Çin'deki 3 telekom operatörü arasında dünyanın en büyük abone ve altyapı bütçesine sahip operatörü (China Mobile) Çin'in ulusal 3G altyapısı TD-SCDMA'i seçti ve radikal bir kararla tüm yatırımlarını bu altyapı üzerine kurdu. Devlet yönetimi altında bulunan Çinli telekom operatörlerinin (China Mobile, China Unicom ve China Telecom) altyapı ihalelerinde çoğunluk paylarının da Çinli üreticilere ait olması ulusal endüstrinin dolaylı finansmanı açısından oldukça önemlidir. Haziran 2018 verilerine göre China Mobile 900 milyondan fazla abonesi ile dünyanın en çok aboneye sa-

hip operatörüdür. Bu üç operatörün 2G, 3G ve 4G yatırım ihalelerinde büyük payı, Huawei ve ZTE başta olmak üzere Çinli üreticiler aldılar. Böylece Çin devletinin aktif yönetimi ile büyüttüğü telekom altyapı üreticilerini, yine devlet yönetimi altında bulunan Çinli operatörler aracılığıyla finanse etmesinin altı çizilmesi gerekir. 4. bölümde Amerika'daki bilgi işleme ve yarı iletken teknolojilerinin gelişmesinde de altyapı yatırımları ve erken aşama destekleri kadar devletin doğrudan satın almalarının önemli rolüne değindik. Ulusal 3G altyapı standartları olan TD-SCDMA'i en büyük operatör olan China Mobile'ın altyapı standardı olarak belirlemesi de yine bu üreticilerin önemli satış gelirlerine ulaşmasının da önünü açtı. Tablo 3 yapılan ilk üç ihale sonuçlarını göstermektedir. China Mobile'ın TD-SCDMA ihalelerinde Çinli üreticilerin etkisi görülmektedir.

TABLO 3
China Mobile TD-SCDMA Altyapı İhale Sonuçları

3G altyapı ihaleleri	*Toplam ihale büyüklüğü*	*Çinli tedarikçi payları*
Birinci İhale	3,5 milyar dolar	% 75
İkinci İhale	4,4 milyar dolar	% 90
Üçüncü İhale	8,2 milyar dolar	% 72

Sektör ve ulusal firmalar devlet kaynaklı finansman modeli ile de desteklendiler. Özellikle Çin Kalkınma Bankası (Huawei'ye 2009 yılında 30 milyar dolar, ZTE'ye 15 milyar dolar) ve Çin Exim Bank (ZTE'ye 2009 yılında 10 milyar dolar) gibi devlet yönetimi altındaki bankalar aracılığıyla devlet destekli krediler sağlandı. Bu kredilerin büyük çoğunluğu Huawei, ZTE gibi ulusal firmaların hem yurtiçi hem de yurtdışı operasyonları ile Ar-Ge faaliyetlerinin desteklenmesi amacıyla verilirken, yine devlet yönetimi altında bulunan araştırma merkezlerinin uzun dönemli yenilik çalışmalarının fonlanmasında ve yine devlet yönetimi altındaki telekom operatörlerinin yatırımları için de ulusal kalkınma bankaları kaynak sağladılar. Bu sayede ulusal firmaların hem ülke içerisinde hem de uluslararası pazarlardaki faaliyetleri desteklendi. Datang tarafından gelişti-

rilen ulusal 3G standardı TD-SCDMA tamamen devlet bankaları ve fonları tarafından finanse edilen bir radikal yenilik projesidir. Bunun için, ilgili dönemde Çin Yatırım Bankası'ndan 3 milyar dolar, Çin Kalkınma Bankası'ndan da 5 milyar dolar civarında kredilendirme yapıldı.

Açıkça görülmektedir ki devlet araştırma kurumlarının yönettiği araştırma ve geliştirme projeleri yerli firmalar tarafından ürünleştiriliyor. Bu ürün ve servisler yine Çin devleti yönetiminde bulunan Çinli operatörler tarafından satın alınıyor. Telekom sektöründe Çin devleti, sahibi olduğu büyük oyuncularla sektörü Çin'in ulusal çıkarlarını ön planda tutmak suretiyle aktif olarak yöneten tek otorite konumunda bulunuyor.

Sonuç: Gelişmekte olan devletler ne yapabilirler?

Bu bölümde devletin teknoloji geliştirmedeki rolü birbirinden oldukça farklı iki ülke örneği ile incelendi. İlk olarak girişimci devlet ve doğurgan devlet kavramları irdelenerek, iki kavram arasındaki benzerlikler ve farklar üzerinde duruldu. Amerika'da BİT ve Çin'de telekom sektörünün nasıl ortaya çıktığı konusunda neo-liberal politikalardan, küreselleşme ve yabancı yatırımların rolüne kadar pek çok farklı açıklama bulunuyor. Ancak, devletin bu sektörlerin ortaya çıkmasındaki aktif rolü nadiren dile getiriliyor. Oysa 4. ve 5. bölümde görüldüğü gibi birbirinden oldukça farklı iki ülkede benzer teknolojilerin geliştirilmesinde ve bu teknolojiler için bir piyasa oluşmasında devlet doğrudan müdahaleci bir rol oynuyor. Mazzucato'nun (2013) ifadesiyle devlet bizzat piyasa yaratıyor. Amerika'daki (ya da diğer sanayileşmiş ülkelerdeki) girişimci devlet kavramı belirsizlik ve risk arasındaki fark üzerine kuruluyor. Belirsizlik ortamı risk ortamına dönüştükçe devletin rolü azalır ve bir noktada piyasa dinamikleri belirleyici olur. Oysa doğurgan devlet yapısında devlet oluşan her yeni durum için rolünü yeniden tanımlar. Gelişmekte olan ülkelerde politik, kurumsal, kültürel ve iktisadi yapı teknolojik ve iktisadi dönüşüme ayak uydurmak için sürekli değiştiği için devletin rolünün

de sürekli yeniden yaratılması gerekiyor. Bu nedenle özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletin doğurgan bir yapıda olması gerektiğini düşünüyoruz.

TABLO 4
Pasif, Girişimci ve Doğurgan Devletin Teknoloji Geliştirmede Rolü

	Pasif neo-liberal devlet	*Girişimci devlet*	*Doğurgan devlet*
Piyasa dinamiklerine müdahale.	Müdahale az ya da hiç yok. Devlet düzenleyici bir rol oynar.	Yüksek. Belirsizlik risk ortamına dönüştükçe piyasa müdahalesi azalır.	Yüksek. Belirsizlik risk ortamına dönüşse ve piyasa oluşsa bile devlet rolünü tekrar tanımlar.
Neo-klasik - evrimci yapı.	Neo-klasik liberal kurgu.	Neo-klasik ve evrimci kurgu iç içe geçmiş.	Neo-klasik ve evrimci kurgu iç içe geçmiş.
Erken aşama finansman.	Nadiren. Daha çok artımsal yeniliklere erken aşama desteği (örnek: girişimcilik).	Yüksek. Çeşitli politika araçları. Firmaların yatırım yapamadığı teknolojilere yatırım.	Yüksek. Çeşitli politika araçları. Firmaların yatırım yapamadığı teknolojilere yatırım. İlgili tamamlayıcı sektörlere eş zamanlı benzer devlet desteği.
Temel-uygulamalı Ar-Ge finansmanı.	Üniversitelerde uygulamalı Ar-Ge, firmalarda deneysel geliştirme desteği.	Yüksek miktarda erken aşama temel araştırma fonu. Hem devlet hem de firma temel araştırması desteklenir.	Yüksek miktarda erken aşama temel araştırma fonu. Firma yetenekleri az olduğu için devlet bizzat temel araştırma yapar.
Yabancı sermayeye bakış.	Yerli sermayeyi ikame ediyor. Önsel ve gerisel bağlantılar olmasa bile yeni teknoloji ve teknoloji transferi için gerekli.	Erken aşama tamamen yerli firma yaratma üzerine (örnek: Amerika yarı iletken sektörü). Diğer sektörlerdeki yeteneklerden yararlanma.	Yabancı sermaye yerli firma yaratmak için kullanılır. Yerli ve yabancı sermaye tamamlayıcı.
Teknolojinin yönünü belirleyen politikalar.	Nadiren. Bazı durumlarda regülasyon ve rekabet politikaları yoluyla müdahale.	Erken aşama devlet müdahalesi teknolojinin yönünü belirler ya da teknoloji için piyasa yaratır.	Yetenek sorunu nedeniyle devlet bizzat teknoloji geliştirebilir. Devlet müdahalesi teknolojinin yönünü belirleyebilir.
Teknolojinin yayılmasını belirleyen politikalar.	Genelde çoklu araçlarla teknolojinin yayılmasına yönelik politikalar.	Teknolojinin yönünü ve yayılmasını belirleyen politikalar tamamlayıcı.	Teknolojinin yönünü ve yayılmasını belirleyen politikalar tamamlayıcı.

TABLO 4 (devamı)

	Pasif neo-liberal devlet	*Girişimci devlet*	*Doğurgan devlet*
Arz yönlü - talep yönlü BTY politikası.	Ana amaç firmaları Ar-Ge yapmaya teşvik etmek. Yeni ürünlerin ve teknolojinin satın alınması nadiren uygulanır.	Erken aşama, temel ve uygulamalı Ar-Ge'de arz-yönlü ve talep-yönlü politikalar tamamlayıcı. Yüksek oranda güdümlü ve misyona-özel destekler. Firmalar yatırım yaptıkça devlet desteği azalır.	Yüksek oranda güdümlü ve misyona-özel destekler. Arz-yönlü ve talep-yönlü politikalar tamamlayıcı. Piyasa oluşsa bile devlet rolünü yeniden tanımlayarak destek vermeye devam eder.
Politika paketi karmaşıklığı	Araç çeşitliliği çok olabilir ama eşgüdüm yok.	Araç çeşitliliği yüksek. Destek veren yapı dağıtık ve esnek. Devlet tüm dağıtık yapıyı koordine eder.	Araç çeşitliliği yüksek. Destek veren yapı merkezî. Araçlar arasında mümkün olduğunca eşgüdüm.

Tablo 4, pasif neo-liberal devlet, girişimci devlet ve doğurgan devlet yapılarını, devletin teknoloji geliştirmedeki rolü bağlamında tartışıyor. Neo-liberal ve müdahaleci devlet yapıları arasında beklendiği gibi oldukça belirgin farklar bulunuyor. Neo-liberal devlet kurgusu müdahalenin az olduğu, teknoloji finansmanın büyük ölçüde uygulamalı Ar-Ge ve artımsal yenilik üzerine kurgulandığı ve daha çok teknolojinin yayılmasını destekleyen arz-yönlü politikalardan oluşan bir politika paketi sunuyor. Girişimci ve doğurgan devlet yapıları arasındaki temel fark devletin rolünün sınırıdır. Doğurgan devlet kendini yeniden yaratarak ve bağlama göre yeniden konumlandırarak bu sınırı sürekli öteliyor. Her iki yapıda da teknolojinin yönünü ve yayılmasını belirleyen, erken aşama finansman desteğinin devlet tarafından sağlandığı, arz ve talep yönlü politikaların birbirini tamamladığı yüksek eşgüdüm içeren bir politika kurgusu bulunuyor. Ancak doğurgan devletin piyasa yaratılmasında tamamlayıcı sektörlerin yaratılması ve koşulların oluşturulması, yabancı sermayenin yerli sermaye oluşturmak için kullanılması, misyona-özel odak politika paketlerinin kurgulanması ve firmaların yetenek düzeylerinin geliştirilmesi gibi farklı rolleri de bulunuyor.

Bu bölümdeki tartışmalardan gelişmekte olan ülkeler için üç ders çıkarılabilir. İlk olarak bizlere anlatılagelen hikâyelerin aksine teknoloji geliştirilmesinde devletin yadsınamaz bir rolü bulunuyor. Ancak her devlet kendine özgü koşulları değerlendirip bu koşullara uygun politikalar tasarlamalı. Teknoloji geliştirmede Çin'in ve Amerika'nın politika tasarımları aslında çok basit bir evrimci iktisat prensibi üzerine kurgulanmış: politikalar bağlama-özgü olmalı. Çin Amerika'nın girişimci devlet yapısını kendi yapısına uygun bir biçimde yorumlayarak doğurgan bir yapıya bürünüyor. Kısaca söylemek gerekirse tek doğru yok. Gelişmekte olan ülkeler için ikinci ders, teknoloji geliştirilmesinde devletin arz ve talep yönlü pek çok farklı tasarımı bir araya getiren, teknolojinin önce yönünü sonra yayılmasını belirleyecek uzun erimli bir politika paketi (*policy mix*) kurgulaması. Bu politika paketinin uzun dönemde arkasında durabilmek için devlet rolünü değişen koşullara göre yeniden tanımlamalı. Son olarak hem girişimci devlet hem de doğurgan devlet yapılarında yüksek oranda eşgüdüm bulunuyor. Öncelikle kurumlar arasında eşgüdüm sağlanmalı ki; bu zaten sistem yaklaşımın temel prensiplerinden birisi. Farklı araçlar içeren politika paketinin uygulanması için zaten belirli ölçüde bir eşgüdüme ihtiyaç bulunuyor.

Sonuç olarak tekrar vurgulamak gerekirse teknoloji geliştirilmesinde devlet önemli roller üstlenebilir ancak bu rolün yapısı ve devamlılığı konusunda tek doğru bulunmuyor. Her devlet bağlama-özgülük prensibiyle kendi kültürüne, coğrafyasına ve toplumsal yapısına göre politikalar tasarlamalı ve uygulamalı.

KAYNAKÇA

Abbate, J. (1999), *Inventing the Internet*, Cambridge MA: MIT Press.

ABD Temsilciler Meclisi İstihbarat Komitesi (U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence) (2012), "Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE", 112th Congress.

Akçomak, İ.S. (2016), "Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikalarının Kuramsal Çerçevesi", *Bilim, Teknoloji ve Yenilik: Kavramlar, Kuramlar ve Politika*, der. E. Erdil, T. Pamukçu, İ.S. Akçomak ve M. Tiryakioğlu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 509-528.

Browning, L.D. ve Shetler, J.C. (2000), *Sematech: Saving the U.S. Semiconductor Industry Kenneth E. Montague Series in Oil and Business History*, Texas A&M University Press.

Cardoso, F.H. ve Faletto, E. (1979), *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley: University of California Press.

Chang, H.J. (2015), *Sanayileşmenin Gizli Tarihi*, Efil Yayınevi, Ankara.

—, (2016), *Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü*, İletişim Yayınları, Ankara.

Chang, H.J. ve Grabel, I. (2016), "Kalkınma Yeniden", *Alternatif İktisat Politikaları El Kitabı*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

Cowan, R. (1990), "Nuclear Power Reactors: A Study of Technology Lock-in", *Journal of Economic History*, 50(3), s. 541-567.

Doğan, M. (2018), "Emergence of Research and Innovation Activities in the Chemical Industry at the Beginning of the Twentieth Century: The Case of IG Farben and Du Pont", doktora tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

Dosi, G. (1982), "Technological Paradigms and Technological Trajectories", *A Suggested Interpretation of the Determinants and Direction of Technical Change*, Research Policy, 11(3), s. 147-162.

Evans, P. (1979), *Dependent Development, The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, New Jersey: Princeton University Press.

Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harward University Press, Cambridge, MA.

Halbrook, D.; Cohen, W.M.; Hounshell, D.A. ve Klepper, S. (2000), "The Nature, Sources and Consequences in the Early History of the Semiconducter Industry", *Strategic Management Journal*, 21(10-11), s. 1017-1041.

Harsha, P. (2004), "IT Research and Development Funding", *Chasing Moore's Law. Information Technology Policy in the United States*, der. W. Aspray, Scitech Publishing: Raleigh NC.

Irwin, D.A. (1996), "Trade Politics and the Semiconducter Industry", *The Political Economy of American Trade Policy*, der. A. Krueger, The University of Chicago Press.

Knight, F. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, New York: Augustus M. Kelley.

Lipsey, R. (1998), "Technology Policy in Neo-classical and Structuralist-evolutionary Model", *STI Review*, 22, s. 31-74.

List, F. (1966 [1841]), *The National System of Political Economy*, New York: Sentry Press.

Mazzucato, M. (2013), *Entrepreneurial State*, Anthem Press.

—, (2018), *Mission Oriented Research and Innovation in the European Union*, European Commission: Brussels.

Mu, Q. (2003), "Market Segmentation, Knowledge Diffusion and technological Leagfrogging in China: The Case of Telephone Switch", doktora tezi, Seoul National University.

National Research Council (NRC) (1999), *Funding a Revolution: Government Support for Computing Research*, Washington DC: National Academy Press.

Nelson, R. (1959), "The Simple Economics of Basic Scientific Research", *Journal of Political Economy*, 67(3), s. 297-306.

Perez, C. (2002), "Technological Revolutions and Financial Capital", *The Dynamics of bubbles and Golden Ages*, Edward Elgar: Northampton MA.

Rostow, W.W. (1960), *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press.

Shan, J. ve Jolly, D.R. (2011), "Patterns of Technological Learning and Catch-up Strategies in Latecomer Firms: Case Study in China's Telecom-equipment Industry", *Journal of Technology Management in China*, 6(2), s. 153-170.

Tan, Z. (2004), "Evolution of China's Telecommunications Manufacturing Industry: Competition", *Strategy and Government Policy*, Communications & Strategies, No. 53.

Bölgesel Kalkınma Politikalarında Devletin Rolü

A. Ayşen Kaya

Giriş

Bölgesel kalkınma politikalarının tarihsel süreç içindeki gelişme ve değişmelerinde devletin rolünü açıklamaya geçmeden önce burada bölgesel kalkınma kavramı, bölge tanımları ve bölgesel politika uygulamalarında kullanılan istatistiki bölge sınıflamasına kısaca yer verilecektir.

Bölgesel kalkınma, bölgedeki ekonomik ve sosyal faaliyetleri destekleyerek bölgesel eşitsizliği ve yoksulluğu azaltmak ve daha üretken bir ekonominin oluşturulması olarak tanımlanır. Bölgesel kalkınma ulusal kalkınmanın bir bileşeni ve alt birimidir. Gelişmekte olan ülkelerde bölgesel kalkınma, sanayileşmesi sürecinin bir parçası olabilir (Sporter, 2011: 331). Bu bağlamda bölgesel kalkınma politikasını da şu şekilde tanımlayabilir; bölgelerarası farklılıkların ortadan kaldırılması için oluşturulacak politika araçları ile bölgenin refahını artırmak, sosyal ve ekonomik kalkınmanın tüm bölgelerde yaygınlaşmasını sağlamaktır.

Bölgesel kalkınmanın temelini oluşturan bölge kavramı çok farklı yorumlara sahip bir kavramdır. Küresel (ör. Uzakdoğu Bölgesi), uluslar üstü (Avrupa Birliği), bölgesel (ör. Karadeniz)

ve yerel olabilir. OECD'ye (2012) göre bölge, bir ülke içindeki bir alt birim olarak tanımlanır. Başka bir tanıma göre ise bölge, ülkenin genelinden küçük ve kentten büyük mekânsal birimdir. Bu nedenle bölge terimi, ülke veya iller kadar büyük idari ve politik yetki alanlarını tanımlamak için kullanıldığı gibi yerel yönetim alanları kadar küçük alanlar için de kullanılır. Ölçek açısından ise bölge bir ülkedeki ekonomik, siyasal, yönetsel, coğrafi, kentsel ve kültürel ölçütler kullanılarak tanımlanan alt sistemdir (Jensen ve Leijon, 1996: 17-18).

Teorik tartışmalarda bölge genellikle belirsiz ve basit bir biçimde ulusal ekonominin coğrafi bir alt birimi olarak söz edilir (Amstrong ve Taylor, 2000: 1). Bölgesel kalkınma alanında ise bölge, ekonomik kalkınma sürecini destekleyen bölgesel politikaların yönetilmesinde kullanılır. Bu bağlamda bir ülkenin idari bir bölümü (Cooke ve Leydessdorff, 2006: 6) ve yerel yönetim birimi olarak tanımlanabilir. Bölgesel politikalarda bölge, temel ölçek birimi olarak genellikle idari sınırlar dikkate alınarak tasarlanır ve ulusal istatistik kurumları bu sınırları dikkate alarak verilerini toplar (Kumral ve Kurucu, 2016: 328).

Avrupa Birliği'nin ve OECD'nin farklı bölge sınıflandırması vardır. Avrupa Birliği 1970'lerden beri bölgesel politikalarının uygulanmasında NUTS (*Numenclature of Territorial Units for Statistics*/İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması - İBBS) bölge sınıflandırmasını kullanılır. NUTS, coğrafi bir sınıflandırma sistemidir. Bu sistem, AB bölgesel istatistiklerin toplanabilmesi ve sosyo-ekonomik analizler yapılabilmesi amacı ile oluşturuldu. Kademeli bölge sistemine göre bölgeler NUTS1, NUTS2 ve NUTS3 olmak üzere üç alt bölgeye ayrılır. Bu üç bölge, idari (yönetim) bölgeler olarak tanımlanır (Eurostat, 2015). Avrupa Birliği'nde bölgesel istatistikler, yapısal ve yatırım fonlarının tahsisinde kullanılır. NUTS2 düzeyi yapısal fonlar kapsamında destek verilecek hedef bölgelerin belirlenmesinde temel alınır.

OECD'nin bölge sınıflandırması üye ülkelerdeki yaklaşık aynı boyuttaki bölgelerin karşılaştırılmasında kolaylık sağlaması

amacıyla oluşturuldu (OECD, 2009: 29). Bu sistem, iki bölgesel düzeye dayanır. Üst düzey (TL2/makro düzey), 362 büyük bölgeden oluşur. Bu tarz bölge, alt ulusal hükümetin ilk idari kademesini temsil eder. Alt düzey (TL3/mikro düzey), 794 küçük bölgeden oluşur. Bütün bölgeler ulusal sınırlardadır ve çoğu durumda idari bölgelere karşılık gelir. Her bir TL3 bölgesi bir TL2 bölgesinde yer alır (OECD, 2009: 20; OECD, 2012: 3). OECD bölgelerinin ekonomik performansları bölgeler arasında çok fazla farklılık gösterir. Aslında, çoğu ülkede resmî olarak kurulmuş olan ve tüm üye ülkelerde nispeten istikrarlı olan bu iki düzey bölgesel politikaların uygulanması için bir çerçeve olarak kullanılır. Her bölge farklı üretim kapasitesine, coğrafi şartlara, karşılaştırmalı üstünlüğe, yerel kaynaklara, kurumsal ve politika yapılarına sahiptir (Kumral ve Kurucu, 2016: 329). TL3 bölgesi de üç alt bölgeye ayrılır:

- Ağırlıklı olarak kentsel bölge (*Predominantly urban region*)
- Ara bölge (*Intermediate region*)
- Ağırlıklı olarak kırsal bölge (*Predominantly rural region*)

Kentsel ve kırsal bölgelerde yaşayan nüfus yüzdesini temel alarak yapılan bir sınıflandırmadır (OECD, 2009: 20).

Bu çalışma, bölgesel kalkınma politikalarında yaşanan dönemsel değişimleri ve bu değişimlerde devletin rolünü incelemeyi amaçlamaktadır. İlk olarak 1950'li yıllardan bu yana bölgesel kalkınma politikalarının dayandığı kalkınma kuramları ele alındı. Daha sonra 1950'li ve 1980'li yıllarda uygulanan geleneksel bölgesel kalkınma politikasında devletin rolü incelendi. Üçüncü bölümde küreselleşme ve küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan teknolojik ve kurumsal değişmeler ile 1990'lı ve 2000'li yıllarda ortaya çıkan yeni bölgesel kalkınma politikası ve bu politikada devletin yeri ve önemine yer verildi. Dördüncü bölümde ise 2008 küresel kriz döneminden sonra ortaya çıkan akıllı uzmanlaşmaya dayalı bölgesel kalkınma politikası ve bu politikada devletin rolü anlatıldı.

Bölgesel kalkınmada değişen kuramsal çerçeve

Bu bölümde 1950'li yıllardan günümüze kadar olan ekonomik büyüme ve kalkınma kuramları kısaca inceleniyor. Bu kuramlar kalkınma politikasının bir alt bileşeni olarak ortaya çıkan bölgesel kalkınma politikasının da temel dayanağını oluşturuyor.

Modern ekonomik büyüme ve kalkınma kuramlarının ilk temelleri 1950'lerin ikinci yarısından sonra Solow (1956), Swan (1956), Myrdal (1957), Hirschman (1958) ve Rostow'un (1959) önemli katkılarıyla atıldı (Barca, vd., 2012: 134). Bunlar sırasıyla şu şekilde özetlenebilir:

Neo-klasik büyüme kuramı

Bu kuramlardan ilki Solow ve Swan'ın başını çektiği Neoklasik iktisadi büyüme kuramıdır. Bu kuram, sermaye birikimine dayanır. Bölgesel ekonomilerin zamanla daha benzer mi yoksa daha farklı mı olacağını anlamak için kavramsal bir temel sağlar. Düşük gelirli ülkelerin veya bölgelerin, yüksek gelirli ülkelerden ya da bölgelerden daha hızlı büyüme sağlayacakları ve bunun sonucunda ülkeler arasındaki gelir farklılıklarının uzun dönemde ortadan kalkacağı ve gelir düzeylerinin birbirlerine yakınlaşacağını ileri sürer. Bu durum literatürde **yakınsama** olarak da tanımlanır.

Dengesiz kalkınma kuramları

Perroux (1957), Myrdal (1957) ve Hirschman (1958) tarafından 1950'li yıllarda geliştirilen kuramlardır. Bunlar, pek çok ülkede görülen sanayilerin ve ekonomik faaliyetlerin belirli bölgelerde toplanmasının nedenini, ileri ve geri bağlantılara bağlı olarak sektörel gelişmeyi, büyüme kutupları yani ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yığılmasının neden ortaya çıktığını ve büyüme sürecinin birikimli bir nedensellik süreci yoluyla kendi kendine besleme eğiliminde olmasını yani denge-

siz kalkınma ve büyümenin özelliklerini açıklayan kuramlardır (Storper, 2011: 334; Han ve Kaya, 2015: 209-2014). Dünyanın zengin ve yoksul ekonomileri arasındaki büyüme farklılıklarını anlatmak için geliştirilmiş olan bu teoriler zamanla ülkelerdeki bölgesel büyüme farklılıklarını açıklamaya da uyarlandı (Amstrong ve Taylor, 2000: 65).

Rostow'un gelişme aşamaları kuramı

Toplumların tarihsel süreç içinde tarımdan sanayiye, sanayiden bilgi ve yüksek refah toplumuna geçiş aşamalarını doğrusal bir süreç içinde açıklar. Ayrıca, gelişmiş ülkelerin izlediği aşamalardan geçişin, azgelişmiş ülkeler/bölgeler için de aynen geçerli olacağını katı bir şekilde savunmamakla birlikte ekonomik kalkınmanın temel unsurlarını ve aşamalarını belirtir (Han ve Kaya, 2015: 33-35).

30 yıl boyunca, ulusal ve bölgesel düzeyde kalkınmaya müdahale bu kuramsal düşüncelere bağlı kalınarak yürütüldü. 70'lerin sonunda küreselleşmenin yükselişe geçmesiyle bölgesel kalkınma için koşullar ve beklentiler de değişmeye başladı. Dolayısıyla bu kuramların etkileri de gittikçe azaldı.

1980'li yılların sonlarına doğru bölgesel kalkınma alanında yeni arayışlar sonucunda önemli kuramsal dönüşümler ortaya çıktı. Bu bağlamda içsel büyüme kuramı, yeni ekonomik coğrafya, evrimci ekonomik coğrafya ve yeni kurumsalcı yaklaşımların bölgesel kalkınmanın kavramsal çerçevesinde önemli etkileri oldu.

İçsel büyüme kuramı

İlk kuramsal dönüşüm 1980'lerin ikinci yarısından Romer'in (1986) ve Lucas'ın (1988) öncülüğünde ortaya çıkan içsel büyüme kuramı oldu (Barca, vd., 135). 1980'lerin ortalarına kadar Neo-klasik teori, teknolojinin büyümenin önemli bir belirleyicisi olduğunu savunmakla birlikte, teknolojiyi dışsal bir faktör olarak değerlendirdiğinden yeniliğin coğ-

rafyasını açıklayamadı. İçsel büyüme teorisi, teknolojik ilerlemenin nedenlerine bir açıklama getirerek Solow modelindeki bu eksikliği gidermeye çalıştı (Amstrong ve Taylor, 2000: 76). Romer'ın modeli, bilginin artan marjinal verimlilik özellikleri gösterdiği önemli varsayımına dayanmaktadır. İçsel büyüme modelleri ayrıca büyümenin itici gücü (kaynakları) olarak tanımlanan bilgi ve, teknolojinin yanında beşerî sermaye, kamu harcamaları ve dış ticaret gibi faktörleri de modele dahil etmiştir. Büyümenin işleyişini artan getiri, eksik rekabet ve yığılmaların oluşturduğu dışsallıklar gibi varsayımlara dayalı açıklar. Bu faktörler, çoğunlukla ulusal düzeyde analiz edilmekle birlikte, güçlü bir bölgesel ve hatta yerel boyutu da vardır (OECD, 2009).

Ekonomik coğrafyacılar

1980'li yıllarda talep yapısındaki değişmeler ve küresel rekabetin şiddetlenmesi sonucunda, iktisadi faaliyetlerin bölgeler/ülkeler arasında hızla yer değiştirdiği ve bazı bölgelerde/ülkelerde yığınlaştığı görüldü. Geleneksel iktisat teorileri ortaya çıkan bu mekânsal değişimi açıklamada yetersiz kaldı. Bu dönemde, ekonomik kalkınmanın, ekonomik coğrafyayla ilişkisi olduğu konusunda yeni yaklaşımlar ortaya çıkmaya başladı (Barca vd., 2012). Yaşanan bu değişimi açıklamada coğrafyanın önemini gündeme getiren ekonomik coğrafyacılar, ekonomik faaliyetlerin neden belirli bölgelerde yığılma gösterdiğini[1] ve yığılmaların nasıl işlediğini açıklamada katkılar sağladı. Dahası, yerel emek piyasaları, teknolojik yayılmanın (taşma) coğrafyasını ve resmî kuralların, resmî olmayan normların ve sözleşmelerin, yığılmaların işleyiş şekillerini ve zorluklar karşısında sürdürmekte olan gelişimi, gerilemesi veya dayanıklılığını (direncini) da açıkladılar (Storper, 2011: 341).

1 Belirli bir yerde bir firma, ölçeğe göre artan getiri elde ettiğinde, yığılma ekonomileri ortaya çıkmaktadır.

Yeni ekonomik coğrafya

1990'lı yıllarda yukarıda sözü edilen gelişmeleri, diğer bir yaklaşım olan yeni ekonomik coğrafya takip etti (Barca vd., 2012). Krugman'ın öncülüğünde bir grup iktisatçı yaşanan değişimi açıklamada coğrafyanın önemini ve kalkınmanın ekonomik coğrafyayla ilişkisi olduğunu gündeme getirdi. Krugman (1991) tarafından oluşturulan Yeni Ekonomik Coğrafya modeli Fujita (1993), Venables (1996) ve Puga (1999) gibi iktisatçılar tarafından daha da geliştirildi (Çalışkan ve Kaya, 2015: 39). Krugman'ın öncülüğünde ortaya çıkan, artan getiriler ve eksik rekabet modellerini kullanarak ekonominin mekânsal özelliklerini de dikkate alan bu yaklaşımın temel amacı, coğrafi mekânda meydana gelen çok farklı ölçeklerdeki ekonomik yığılmanın (sanayilerin coğrafi kümelenmesi) oluşumunu açıklamaktır.

Evrimci ekonomik coğrafyacılar

Ekonomik coğrafya alanında etkin olan ve evrimci iktisadın temel görüşlerini ekonomik coğrafya kapsamında inceleyen Evrimci Ekonomik Coğrafya yaklaşımı, Neo-klasik çerçevenin eleştirilmesinde önemli rol oynadı. 1980'li yılların başından itibaren, yenilik coğrafyasının açıklanmasıyla dikkat çeken bu yaklaşım, yerleşim yeri kararlarında toplumun sosyo-kültürel yapısının ve ülkenin ekonomik yapısında görülen patika bağımlılığının (*path dependency*) etkin olduğunu ileri sürdü (Boschma ve Frenken, 2006: 277; Çalışkan ve Kaya, 2015: 39). Evrimci ekonomik coğrafyacılar, bölgesel büyümeyi ve kalkınmayı yönlendiren unsurların örtük bilgi (*tacit knowledge*)[2] ve kurumlar gibi maddi olmayan varlıklara dayandığını, bölgenin rekabet gücünün altında yatan yeniliği dinamik olarak ön plana çıkardı. Yeniliğin temelinde bağlama-özgü ilkesinin olduğunu savunurlar (Asheim ve Gertler, 2007: 293).

2 Örtük bilgi, yenilikçi faaliyet coğrafyasının önemli bir belirleyenidir. Örtük bilginin uzun mesafelerde değişimi zordur. Üretildiği sosyal ve kurumsal bağlamdan kaynaklanan ve bu bağlama-özgü (*contex-specific*) doğası gereği onu mekânsal olarak yapışkan yapar (Asheim ve Gertler, 2007: 293).

Bu yaklaşım, ilişkili çeşitliliğin (*related variety*) bölgelerin ekonomik olarak çeşitlendirilmesinde önemli bir kaynak olduğunu ileri sürerek, bu alandaki literatürün gelişmesini sağladı. İlişkili çeşitlilik, bölgesel düzeyde tamamlayıcı sektörler arasında bilgi transferini teşvik ettiği ve temel olarak bölgesel/yerel düzeyde bu bilgi transferi mekanizmalarının gerçekleştiğinden mevcut kaynakları geliştirirken bölgelerin yeni büyüme yoluna girmesini sağlar (Boschma, 2009: 12).

Yeni Kurumsalcı Yaklaşım: Yukarıdaki kuramları, 2000'li yıllarda, kurumsal değişimin ve ekonomik kurumların ekonomik kalkınmanın yapısını etkilemesi açısından önemini vurgulayan yeni kurumsalcı iktisat yaklaşımı izledi (Rodrik, vd., 2004; Acemoğlu vd., 2004). Bu yaklaşım, ekonomik kurumlardaki farklılıklar, ekonomik büyüme ve refahın ülke/bölge çapında farklılıklarının başlıca kaynağı olduğunu savunur (Rodrik vd., 2004). Bu kurumlar, kaynakların en etkin biçimde kullanımlarını sağlamakla birlikte, toplumdaki ekonomik aktörleri; özellikle de fiziksel sermaye, beşerî sermaye, teknoloji ve üretim organizasyonundaki yatırımları etkileyerek ekonomik büyümeyi biçimlendirir ve teşvik eder (Rodrik vd., 2004: 2; Acemoğlu vd., 2004: 1-2). Ayrıca, ekonomik kurumlara benzer şekilde politik kurumlar da politika alanındaki önemli olan aktörleri teşvik eder veya kısıtlayıcı olmalarını sağlar.

Sonuç olarak yukarıda açıklanan bu kuramlar 1950'li yıllardan bugüne gerek ulusal gerekse de bölgesel düzeyde ekonomik kalkınma alanındaki politika tasarımlarına ve uygulanmalarına dayanak oluşturdular.

1950'den 1980'li yıllara: Geleneksel bölgesel kalkınma politikalarında devletin rolü

1950'li ve 1960'lı yıllarda dünyanın birçok yerinde geleneksel bölgesel kalkınma politikaları olarak adlandırılan politikalar bölgelerin büyüme ve kalkınmalarını sağlamak için uygulanmaya başladı. Bu politikalar, egemen kalkınma modellerine dayalı olarak, sermayeye yönelik devlet teşvikleriyle ya da büyü-

me kutuplarındaki büyük devlet projeleri yoluyla sanayileşmeyi, kamu altyapılarının sağlanmasını ve diğer bölgelerden gelen içe yönelik yatırımlarla istihdam yaratmayı temel aldı (Hadjimichalis, 2011: 382).

1929 Dünya Bunalımı'nın ortaya çıkmasıyla krize çözümler üreten Keynesyen düşünce, Neoklasik iktisadın varsayımlarını reddeder ve tam istihdama ulaşabilmek için talep yönlü politikalarla devletin ekonomiye müdahale etmesinin en etkin yol olduğunu savunur. 1930'lardan 1960'lı yılların sonuna kadar süren ve Fordist dönem olarak adlandırılan bu dönemin en önemli özellikleri, montaj hattı ve büyük ölçekli standartlaştırılmış ürünlerin imalatı ile kitle üretim sisteminin uygulandığı hızlı bir sanayileşmesidir.

Bu dönemde ithal ikameci sanayileşme politikası ile ulusal ve bölgesel düzeyde sanayileşme teşvik edildi. Ayrıca Keynesyen makroekonomik politikalarla kitle üretimin gereksinim duyduğu geniş ve istikrarlı piyasalar oluşturuldu. Keynesyen talep politikaları, yeni ücret belirleme yöntemleri ve başarılı yeniden dağıtım politikaları sayesinde yüksek etkinlik sağladı (Amstrong ve Taylor, 2000: 294).

Geri kalmış olan bölgelerde devlet müdahalesi ile talebin harekete geçirilerek ekonomik büyümenin gerçekleşeceği varsayıldı. Devlet, bölgelerin kalkınmasını sağlamak amacıyla kitle üretimin yapılacağı mekânların/kentlerin yapısal değişikliklerini sağlamada bölgesel planlama araçlarından yararlanarak müdahale etti. Ayrıca Soğuk Savaş dönemindeki Batı ile Doğu arasındaki rekabet de bu yaklaşımı teşvik etti.

Bu dönemde uygulanan, geleneksel bölgesel kalkınma politikasının temel hedefleri, yatırımların teşviki, istihdamı artırma, geri kalmış bölgelerdeki sağlık hizmetleri, ekonomik kalkınma için altyapının (karayolları, demiryolları, liman ve barajlar) sağlanması gibi altyapı odaklı büyük projelerin gerçekleştirilmesi idi (Bachtler ve Yuill, 2001). Ayrıca sosyal refah politikalarının bir parçası olarak devlet, geri kalmış bölgelerde aktif rol oynadı.

Merkezî hükümetler, geri kalmış bölgelerin belirlenmesi ve

kaynakların dağıtımında uygulanacak politika araçlarının tespitini de yapıyordu. Bu politikanın temel araçları, büyük ölçekli kamu yatırımları, vergi indirimleri, teşvikler gibi ulusal hükümetler tarafından gerçekleştirilen finansal transferlerdi (OECD, 2010: 11). Kaynakların dağıtımında coğrafya temel alındığından, ekonomik faaliyetlerin daha geniş dağılımı için sektör planları önemli araçlar olarak kullanıldı (Houthaeve, 1996: 186).

Bu dönemin üretim sistemi olan Fordist Üretimin (Kitle Üretim) en önemli yenilik kutupları, büyük firmaların Ar-Ge birimlerinin ve merkezlerinin bulunduğu büyük metropolitan bölgelerdir (yığılma ekonomileri). Bu bölgeler, yüksek eğitim düzeyleri, çok sayıda araştırma kurumları ve yüksek nitelikli işgücü gibi üstün yerel koşulların yanı sıra, uluslararası iletişim ve ulaşım networklerinin de ana merkezleri oldukları için en önemli yenilik kutuplarıdırlar (Kumral, 2001: 22).

Ayrıca bu dönemde, geri kalmış bölgelerin kalkınmasını gelişmiş bölgeler düzeyine yükseltmek amacıyla sanayileşmenin belli bölgelerde yığılması (kümelenmesi) sonucunda ortaya çıkan bölgesel eşitsizliği ortadan kaldırmak ve seçilmiş bölgelerde ve sektörlerde yatırım düzeyini arttırmak hedeflendi. Bu nedenle, büyük firmaların üretimlerini, ürünün standartlaştığı ve üretim maliyetlerinin önemli ölçüde azaldığı olgunlaşma döneminde, işgücünün ucuz olduğu kırsal bölgelere kaydırmaları teşvik edildi (Tödtling, 1996: 70; Kumral, 2001: 22).

Ancak 1970'li yıllara gelindiğinde, büyük ölçekte kamu finansmanın tahsis edilmesine rağmen bölgesel farklılıkların önemli ölçüde azaltılamadığı ve bölgelerin kalkınmasında yeterli başarı sağlanamadığı görüldü. Bu durum, güçlü devlet müdahalesinin ve bölgelerarası kaynak transferlerinin bölgelerin ekonomik potansiyellerini ortaya çıkaramadığı ve sosyal bütünleşmeyi sağlayamadığını gösterdi.

1950'li yıllarda dünya ekonomisinde başlayan uzun dönemli büyüme süreci, 1970'li yılların başından itibaren yaşanan petrol şokları ve kitle üretimin krizi ile sona erdi. Böylece, Batı ekonomilerinde uzun dönemli büyüme sürecinin gittikçe yavaşlaması ve yaşanan resesyon hem endüstriyel gelişmeye hem

de toplumun hayat standartlarına önemli bir ivme kazandıran Keynesyen ekonomi politikaları ve Fordist Üretim Sistemi'nin önemini yitirmesine neden oldu. Bazı İngiliz yorumcuları, 1970'li yılları bölgesel politikaların önemini yitirdiği dönem olarak ifade eder. Bu dönemde, Batı Avrupa'daki ekonomik koşullar; ekonomik büyümede uzun dönemli yavaşlama, verimlilikte azalma, enflasyon baskısı, kısıtlanan yatırımlar ve sürekli artan işsizlik ve devlet bütçesindeki baskılar şeklinde tanımlanır. Bu durum geleceğe dönük belirsizliği de arttırdı. Endüstrilere ve büyük projelere verilen devlet yardımı ve teşviklerin azaltılması sonucunda, endüstriyel bölgelerin zayıflamasına ve birçok çevre ve kırsal bölgenin ekonomik olarak gerilemesine neden oldu. Söz konusu dönemde gelir ve işsizlik kriterleri açısından gelişmiş bölgeler ve geri kalmış bölgeler arasındaki kalkınma farkları daha da arttı (OECD, 2009).

Ayrıca dengeli bir biçimde birçok bölgeye dağıtılan büyük miktarda devlet yardımı ve seçilmiş bazı öncelikli bölgelere verilen devlet destekleri zaman zaman çıkar çatışmalarına neden oldu. Dünya Bankası Raporu (1989), devlet yönetiminde şeffaflıktan yoksun oluşun kamu yönetiminde yozlaşmalara ve kamu kaynaklarının israf edilmesine neden olduğunu belirterek merkezî yönetim anlayışını eleştirdi. Dolayısıyla, devlet yardımlarının uzun dönemdeki faydası çeşitli uluslararası kurumlar tarafından da sorgulanmaya başladı. Bu sorunlar ve dünyadaki yeni gelişmeler yeni bölgesel politika arayışına yol açtı. 1970'lerin sonundan itibaren Fordist üretim sisteminin dayandığı kurumsal yapılarda değişmeler yaşanmaya başladı ve buna paralel olarak devletin ekonomik ve sosyal alandaki rolü de yeniden tanımlandı.

Küreselleşme ve yeni bölgesel kalkınma politikalarında devletin rolü

Küreselleşme, teknolojik ve kurumsal dönüşüm

1970'lerin sonu ve özellikle 1980'li yıllar Batı Avrupa ülkelerinde politik gündem, devletin firmalara, devlet yardımla-

rı şeklindeki ekonomiye aktif müdahalesine karşıt hareket etme şeklinde gelişti. Dolayısıyla politikalar, özelleştirme, deregülasyon ve piyasaların serbestleştirilmesi şeklinde odak değiştirdi. Pek çok ülkede bölgesel politikaların etkinliği sorgulanmaya ve eleştirilmeye başlandı (Bachtler ve Yuill, 2001: 9). Teknolojik gelişmeler ve çokuluslu şirketler de bu sürecin başlıca itici güçleri olarak ortaya çıktılar (Narula ve Zanfei, 2007: 318).

Küreselleşme eğilimi aynı zamanda yerelleşme ve bölgeselleşme eğilimlerini de öne çıkartarak ekonomik kalkınma gücü olarak bölgenin yeniden keşfedilmesini de sağladı (Rianin, 2011: 17). Böylelikle, ekonomik küreselleşmeyle birlikte, bölgelerin ekonomik ve sosyal gelişme kapasitesi, politika yapıcılar ve akademisyenler tarafından yeniden keşfedildi. Küreselleşme, ulusal sınırların öneminin azalması demek olduğundan ekonomik küreselleşme, ülkeler ve bölgeler arasında mekânların ve ekonomik birimlerin birbirine bağımlılığının artmasını da sağladı.

Küreselleşme ve bölgeselleşme süreciyle birlikte uluslararası kurumsal yapılanmada makro bölgeler (AB, NAFTA vb.), küreselleşme sürecinin yeni yönetim ölçeğinde önem kazandılar ve ulus-devletlerin güç kaybetmesine neden oldular. Bu bir ölçüde ulus-devletlerin gücünü, daha büyük yapısal güçlere devretmesi demekti (DPT, 2000: 18).

1980'ler ve 90'larda, çok büyük kurumsal ve teknolojik değişiklikler bölgelerin rekabet üstünlüğünü yeniden şekillendirdi. Dünya iktisat tarihindeki en önemli kurumsal ve teknolojik dönüşümler, 1988-1994 yılları arasında gerçekleşti. Kurumsal değişmeler açısından bakıldığında, Berlin duvarının 1989'da yıkılması ile birlikte Avrupa'da geçiş ekonomilerinin ortaya çıkması, liberalleşmenin artması, Dünya Ticaret Örgütü'nün kurulması, Çin'in uluslararasılaşması, 1992'de Avrupa Tek Pazarı'nın ve 1994'te de NAFTA'nın kurulmasıdır. Bu kurumsal değişmelerin yanında, en önemli teknolojik gelişme ise, 1990 yılında World Wide Web'in icadı (daha açık olarak http protokolü – *hyper text transfer protocol*), daha önceki çeşitli teknolojiler

ile birleşerek elektronik ortamda geniş bir ortak platform oluşturma olanağı sağladı (Barca vd., 2012: 136).

Ayrıca 1990'larda dünya ticaretinin önündeki engellerin aşamalı olarak azaltılmasıyla dünya ticaretinin dünya üretiminden iki kat daha hızlı artmasına neden oldu. Daha önemlisi, ticaretin uluslararasılaşması sonucunda dünya ticaretinin yaklaşık yarısı, ulus ötesi üretim yapılarının da sürekli genişlemesine yol açtı. Uluslarüstü Şirketlerin (TNC'ler) yükselişi ile bu oligopolistik firmalar küresel üretim alanlarını küresel katma değer zinciri oluşturarak genişlettiler. Çoğunlukla ticaret ve üretim bu şirketler aracılığıyla yönlendirildi ve bu küresel şirketler aracığıyla uluslararası iş bölümü oluşturuldu. Bu durum, bölgesel kalkınma ve sanayileşmede dış dinamiklerin ön plana çıktığını gösteriyor. Ekonomik olarak TNC'lerin bu kadar güçlenmesi, dünya ekonomisinin organizasyonunda en önemli rolün, ulus-devletlerden TNC'lerin eline geçmesine neden oldu. Bu yüzden bazı görüşler, küreselleşmeyi devlet ve devlet dışı kurumlar özellikle TNC'ler arasındaki ilişkilerde güç değişimi olarak tanımlar (Dicken, 1994: 102; Kumral, 2001: 3).

Yeni sanayi bölgeleri, esnek üretim, bölgesel yenilik sistemi ve sanayi kümelerinin ortaya çıkması

1970'li yıllardan itibaren bilimsel buluşların üretimde kullanılan teknolojiye dönüşmesiyle birlikte gelişmiş Batı ülkelerinde, yeni sanayi devrimi (elektronik çağ, bilgi iletişim çağı) başladı. Bu dönemde dünyada değişen koşullarla birlikte, bölgelerin koşulları da önemli ölçüde değişti. Bu nedenle bölgesel ekonomiler, farklı ekonomik ve sosyo-politik aktör gruplarıyla çeşitli şekillerde düzenlendi.

Yapılan bazı araştırmalar sonucunda, bazı bölgelerin küreselleşmenin zorluklarını aşmak için değişen bu koşullara uyum sağlamayı kolaylaştıran birçok yeni girişimler geliştirdiği bazı ekonomik coğrafyalar tespit edildi. Örneğin, Fordist üretim sisteminin krizine rağmen gelişmiş ekonomilerin bazı böl-

gelerinin, mevcut sanayi bölgelerine göre daha hızlı büyüdüğü görüldü. Yeni sanayi bölgeleri olarak tanımlanan bu bölgeler, post-Fordizm'den sosyal sermaye teorilerine kadar birçok teoriden yararlanarak gelişti. Özellikle post-Fordizm teorisi ve yeni sanayi bölgesi literatürü, küreselleşmenin ve yeni dünya üretim biçiminin etkilerini incelemek için yaygın bir şekilde kullanıldı. Bu yeni girişimler, yeni endüstriyel bölgeler, kümelenme ve öğrenen bölgeler olarak adlandırıldılar (Hadjimichalis, 2011: 381; Rianin, 2011: 17).

Eski endüstriyel bölgelerden farklı olarak yeni endüstriyel bölgelerin, destekleyici bir sosyal/kültürel sistemleri, kamu ve özel kurumların ağ yapıları (kurumsal katmanlar) ve küresel pazarlarla dış bağlantıları olduğu görüldü (Amstrong ve Taylor, 2000: 293-294). Ampirik çalışmalar, küresel ekonomide üretim iş birlikleri ve yenilikçi ağların, ticari ilişkilerin, sermaye akımları ve işgücü hareketliliği yoluyla birbirine bağlanan faaliyetlerin (*network*) yoğunlaştığını ve uzmanlaşmış yığılmaların sayısının arttığı küresel bölgeler yoluyla giderek daha fazla organize hale geldiğini gösterdi (Rianin, 2011: 17).

Yeni sanayi bölgeleri üzerine yapılan çalışmalar, 1970'lerin sonlarından itibaren Üçüncü İtalya olarak adlandırılan KOBİ'lerin başarılı kümeleri üzerine yapılmış çalışmalara dayanmaktadır. Üçüncü İtalya'daki ve Marshall'ın 19. yüzyıl İngiltere'sinde sanayi bölgelerindeki kümeler arasında pek çok benzerlik vardır (Amstrong ve Taylor, 2000: 293). Fakat yeni sanayi bölgelerinin, küresel ekonomilerle olan bağlantıları, Marshall'ın 19. yüzyıl sanayi bölgelerinin bağlantılarından çok daha önemlidir.

1980'li ve 1990'lı yıllarda kitle üretimin standart ürün piyasalarından, parçalanan ve farklılaşmış talebe uyum sağlayan esnek üretim sistemine, büyük entegre işletmelerden üretim zincirinin farklı aşamalarında uzmanlaşmış küçük ve orta ölçekli işletmelere doğru dönüşüm yaşandığı görüldü.

Yeni üretim sistemi olan esnek üretim modeli, değişen pazarların ihtiyaçlarına kolayca uyarlanabilen emek ve sermayenin esnek kullanımına dayanır. Bu model, KOBİ'lerin rekabetçiliği-

ni artırmak ve teknoloji ve yeniliğe dayalı gelişmeleri sağlamayı amaçlayan piyasa yönelimli kalkınma modelidir (Bachtler ve Yuill, 2001: 9). Teknolojik değişim hızının çarpıcı bir şekilde hızlandığı küreselleşen ekonomik sistem içinde yeni endüstriyel bölgeler ve esnek üretim sistemi, tüketicilerin giderek artan farklı mal ve hizmet taleplerine de hızla yanıt verdiler (Amstrong ve Taylor, 2000: 294). Bölgesel politika aracı olarak yenilikleri ortaya çıkarmada, bölgesel yenilik sistemi ve buna bağlı olarak endüstriyel kümeler büyümenin lokomotifi olarak dünyanın çeşitli bölgelerinde kullanıldı.

Yenilik sürecinde bölgelerin artan önemine vurgu yapan evrimci iktisatçılar tarafından geliştirilen bölgesel yenilik sistemi kavramı, yenilik faaliyetlerinde mekânsal yakınlığın ve yerel öğrenmenin önemine vurgu yapar ve bölgenin büyüme potansiyelini ve bölgesel rekabet gücünü artırmak için bölgedeki firmaların yenilik yapma yeteneklerini teşvik eden bir sistem olarak tanımlanabilir (Cooke vd., 1998). Bölgesel yenilik sistemleri, büyük ve küçük ölçekli firmaların, kamu-özel ortaklıklara dayalı firmaların, üniversiteler, araştırma enstitüleri ve devlet kurumları ile ağ-yapı ilişkilerin kurulduğu güçlü üniversite-sanayi iş birliğine dayanır (Asheim ve Gertler, 2007). Ağ oluşturma, Bölgesel Yenilik Sistemi'nin en önemli unsurudur. Bölgesel kalkınma politikasının yukarıda sözü geçen yeni araçlarının temel amacı, yeni teknolojilerin üretilmesi, kullanılması ve yayılmasını teşvik ederek (yeni bir dışsallık biçimi olarak) bölgesel içsel büyüme potansiyelini artırmaktır.

Ayrıca bu dönemde bölgesel kalkınma aracı olarak bölgesel yenilik sistemleri ve kümelenme ile ilgili kavramsal ve teorik bir çerçeve oluşturmasında Üçlü Sarmal Modeli'nin (*Triple Helix*) önemi de gittikçe arttı. Bu yaklaşım Üniversite, Sanayi ve Devlet tarafından kapsanan çeşitli kurumların ve paydaşların etkileşimi için dinamik yapıyı açıklar (Leydesdorff ve Etzkowitz, 1996: 378) Etkileşim, bir bölgede yeniliği teşvik etmek için bilgi geliştirme, kullanma ve yayılmanın farklı aşamalarında geri bildirim içeren sosyal bir süreçtir (Cooke vd,. 1998). Dolayısıyla bu yaklaşım, Silikon Vadisi ve Route 128 gibi bilgi-

ye dayalı araştırma ve teknoloji bölgelerinin önemine vurgu yapar. Teknoloji yoğun yeni sektörlerin gelişmesiyle ortaya çıkan uzmanlaşmış sanayi kümeleri, yeni bölgesel araştırma ve yenilik politikasında da önemli gelişme yolları açtı.

Yine bu yıllarda Porter (2008) rekabetçi gücün bölgesel ve yerel yenilik sistemlerine yani sanayi küme yapılarına bağlı olduğunu savundu. Bölgesel yenilik sistemlerinin ve sanayi kümelerinin sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıktığı ancak son zamanlarda özellikle gelişmekte olan ve yükselen ekonomilerde de önem kazandığı görüldü (Hassink ve Klaerding, 2011: 139).

1990'lı ve 2000'li yıllar: Yeni bölgesel kalkınma politikası

1970'ler ve 1980'lerin başında, art arda gelen ekonomik şoklar ve küresel ekonomideki değişiklikler birçok ülkede işsizliğin coğrafi olarak yoğunlaşmasına yol açtı ve bölgesel politikalar bu yeni sorunu çözmek için hızla geliştirildi.

Bu dönemde girişimci ve KOBİ'lerin öneminin yeniden keşfedilmesiyle yerel ve bölgesel boyutu da içeren içsel potansiyele dayalı kalkınma yaklaşımı ortaya çıktı (Bachtler ve Yuill, 2001: 9). 1980'li yıllardan itibaren, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinde yerel-içsel dinamiklerin belirleyici olduğu görüşü yaygınlaşmaya başlayınca bölgesel kalkınma politikalarında, işgücü, yaşam kalitesi, yatırım iklimi gibi mekânın niteliğini artıracak alternatif yatırımlara ve içsel gelişmeye daha çok önem verildi.

İçsel bölgesel kalkınma politikaları (*endogenous regional development*) olarak da adlandırılan bu yeni politikaların bileşenlerine maddi olmayan unsurlar; kurumlar, sosyal ilişkiler ve normlar da katılmıştır. Avrupa Birliği ülkeleri için programlama ve içsel kalkınma yaklaşımlarına öncülük eden Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı raporlar yeni (modern) bölgesel kalkınma politika tasarımına temel oluşturdu. 2000 yılındaki Avrupa Birliği raporu, bölgelerin rekabet gücünün arttırılmasını ön plana çıkardığı ve her bölgenin küresel ve ulusal ölçekte di-

ğer bölgelerle rekabet içinde olmasının bölgeler arasındaki eşitsizlikleri azaltacağı fikrini ileri sürdü (Alden, 1996: 3).

Avrupa Komisyonu'nun bölgesel kalkınma ve mekânsal planlama üzerine olan Avrupa 2000+ raporu ise, Üye devletlerin planlama politikasında gittikçe önemi artan bölgesel boyutu ve genişlemiş Avrupa Birliği'ndeki ülkelerin, bölgelerin ve yerelin hedeflerini başarmasında bölgesel kalkınma politikasının üç temel amacını şu şekilde belirledi:

- Küresel bir ekonomide gittikçe artan rekabetçilik,
- Daha fazla sürdürülebilir ekonomik kalkınma ve
- Bölgesel farklılıkların azaltılması ve daha fazla ekonomik ve sosyal bütünleşme (Alden, 1996: 13).

Aynı zamanlarda birçok OECD ülkesinde de bölgesel politikalar alanında reformlar ortaya çıktı. Bu durum bölgesel kalkınma alanında ciddi bir paradigma kayması olduğunu gösterir. OECD bu değişimi yeni bölgesel kalkınma yaklaşımı olarak adlandırdı. OECD (2009), yeni bölgesel kalkınma politikasını, mekâna dayalı, çok düzeyli ve aktörlü yönetişim, yenilikçi ve her bölgeye özgü farklı politika uygulama düşüncesini benimseyen bir yaklaşım olarak tanımlar.

Mekâna dayalı bu yaklaşım kurumsal, kültürel ve sosyal özellikler açısından coğrafi bağlamın önemine de vurgu yapar (Barca, 2009: 11). Barca raporunda (2009), mekâna dayalı yeni bölgesel kalkınma politikası amacının, kurumların oluşturulması ve güçlendirilmesi, mallara, hizmetlere ve bilgiye erişebilirliğin artırılması, yeniliğin ve girişimciliğin teşvik edilmesi olarak açıklanır.

Bu yaklaşımın temel özelliği; bölgenin kaynağı ve şartlarına özgü ve diğer mekânlarla bağlantılara göre uyarlanan kalkınma araçlarıyla müdahale yöntemleri ve yerel aktörlerin bilgi ve tercihlerini ortaya çıkarmasıdır. İçsel yerel varlıkların potansiyelini, bilgi birikimini ortaya çıkarmayı ve yaymayı hedef alan politikada da bağlama özgü (*context-specific*) bir yaklaşıma ihtiyaç duyulur.

Bölgenin mevcut sorunlarını göz ardı eden, sorunları parasal teşvik tedbirleri ile çözmeye çalışan her bölgeye, sektöre ve firmaya aynı standart kurallar (*one-size-fits-all*) öneren önceki politika anlayışı yerini artık öncelikli olarak bölge ve yöreye özgü sorunların saptanıp bu doğrultuda çözüm üretilmesi politikasına[3] bıraktı.

Bölgesel politikaların hedefleri konusundaki tartışmalar çoğunlukla geleneksel etkinlik ve eşitlik ile ilgilidir. Etkinlik ve eşitlik şu şekilde tanımlanır: Etkinlik, her bölgenin potansiyelinin tam olarak kullanılmasını sağlamaktır. Eşitlik ise yaşadıkları yerden bağımsız olarak eşit fırsatların sağlanmasıdır (Barca, 2009: 17).

Yeni bölgesel kalkınma yaklaşımı, tüm bölgelerin büyüme fırsatlarının olduğu prensibine dayanır. Amaç, her bir bölgenin kendi büyüme potansiyeline ulaşması teşvik edilerek ulusal çıktının maksimize edilmesidir (OECD, 2009). OECD'nin (2009) "Bölgeler nasıl büyür" (*How regions grow*) adlı raporunda dikkat çekilen konu, büyümenin her bölgede farklı olarak ortaya çıkabileceği, örneğin kırsal bölgeler için bile büyümenin mümkün olmasıdır.

Bu bölgesel kalkınma politikası yaklaşımına göre gelişmiş ya da azgelişmiş, küçük ya da büyük bütün bölgeler büyüme için fırsatlara sahiptir ve bütün bölgeler büyümeye katkı yapabilir. Bir bölge, bölge dışından gelecek yardımlara ve desteklere bağlılığını azalttığı ve yerel kaynaklarını, varlıklarını kullandığı ölçüde, sürdürülebilir büyümeyi gerçekleştirebilir. Bu nedenle, eski bölgesel eşitsizliğin temel alındığı politika anlayışı yerine artık daha çok dinamik bölgesel büyümeyi ve rekabetçiliği teşvik eden bir bölgesel kalkınma politikası anlayışı hâkim oldu.

Yeni bölgesel kalkınma politikasının amacı, uzun dönemli entegre ve geniş kapsamlı kalkınma projeleri, bölgesel büyüme/kalkınmaya daha bütüncül bir bakış açısı getirerek (Pike vd., 2011), hem daha yüksek oranda yerel kalkınmayı hem

3 Evrimci kuram, firmaların birbirinden farklı olduğu ve firmaların içinde bulunduğu koşulların sürekli değişmesinden dolayı her bölgeye aynı standart kurallara dayalı bir politika uygulamanın doğru olmadığını ileri sürer.

de coğrafi yayılmalar yoluyla (dışsallıklar) toplamda daha büyük ekonomik büyümenin sağlanmasıdır (OECD, 2009; Barca vd., 2012: 139).

Bu yaklaşım, tüm bölgelerde büyümenin teşvik edilmesinin ekonomik açıdan önemli olduğu, bölgesel büyüme üzerinde altyapının tek başına etkili olmadığı ve bölgelerin yeterli düzeyde insan sermayesi, teknoloji ve yeniliklerle donatılması gerektiğini vurgular. OECD (2010) raporu, Bachtler ve Yuill'un (2001) bölgesel kalkınma politikasındaki değişmeleri açıkladıkları çalışmalarındaki görüşlerini dikkate alarak bölgesel kalkınma politikasındaki değişmeleri; yeni hedefler, yeni coğrafi kapsam, yeni politika araçları ve yeni yönetim biçimi olarak karşılaştırdı. Tablo 1'de, geleneksel ve yeni bölgesel kalkınma politikaları karşılaştırması yer alıyor.

Ayrıca bu raporda, iyi eğitimli bir nüfus yaratma, yetenekli insanları cezbetme ve tutma, küresel pazarlarla iyi ilişkiler kurma ve iyi iş ortamı yaratma, çevre-dostu altyapı sistemi ve iyi işleyen bir emek piyasasına sahip olmanın önemine dikkat çekilir (OECD, 2012). OECD'nin (2012) yaptığı analizde, iyi eğitimli nüfusa sahip bölgelerin daha hızlı büyüdüğü ve yükseköğretime yapılan yatırımların bölgesel büyüme üzerinde pozitif etkisinin olduğu tespit edildi.

Kamu altyapısına (sert altyapıya) yatırım yapmak, ekonomik durgunluğa karşı önemli bir politika müdahalesi olmakla birlikte birçok ülke, özellikle insan sermayesini geliştirme ve yeniliklerin desteklendiği "yumuşak" altyapıya daha fazla öncelik verilmesi yönündeki yaklaşımı dikkate alarak, kendi uyguladıkları bölgesel yatırım politikalarını tekrar gözden geçirdiler. Bu durum yeni bölgesel politikaların, ekonomik büyüme ve gelişmede önemli bir rol oynayabileceğini gösterdi (OECD, 2012).

Ayrıca bölgedeki aktörler tarafından, bölgesel düzeyde politikaların tasarlanması ve şekillendirilmesinde, bölgelerin kendilerine has özellikleri ve karşılaştıkları zorluklara çözüm bulma yönünde girişimlerinin ortaya çıktığı görüldü (Barca vd., 2012). Kendi programlarını tasarlayacak yerel ortaklıklar geliş-

TABLO 1
Bölgesel Kalkınma Politikasındaki Değişmeler

	Geleneksel yaklaşım	*Yeni yaklaşım*
Problemi belirleme	Bölgesel gelir, altyapı ve istihdam farklılıkları	Bölgesel rekabet gücünün eksikliği, bölgesel potansiyelin yetersiz kullanımı
Amaçlar	Dengeli bölgesel kalkınma yoluyla bölgesel eşitlik	Rekabet gücü ve eşitlik Bölgesel rekabet edilebilirlik Beşerî ve sosyal sermaye İçsel kaynaklara dayalı büyüme
Genel politika çerçevesi • Kapsam alanı • Mekânsal yönelim • Politika müdahalesi birimi • Zaman boyutu • Yaklaşım • Odak	Geri kalmış bölgelerin yerel dezavantajları ve sanayideki düşüşe neden olan şokları geçici telafi etmek (Sorunlara geçici çözüm üreten /reaktif) Sınırlı sektör grubuyla sektör temelli yaklaşım Geri kalmış bölgeler İdari alanlar Kısa dönem Tüm sorunlara uyan tek/standart politika (*one-size-fits-all*) yaklaşımı Dış yatırımlar ve finansal transferler	Bölgesel programlama yoluyla yeterince kullanılmayan bölgesel potansiyeli kullanma (Sorunları öngörerek çözüm üreten/proaktiftir) Daha geniş politika alanlarını kapsayan entegre ve kapsamlı kalkınma projeleri Tüm bölgeler İşlevsel (fonksiyonel) alanlar Uzun dönem Mekâna dayalı politika yaklaşımı (Bağlama-özgü/*contex-specific* yaklaşım) İçsel-yerel varlıklar/kaynaklar ve bilgi
Araçlar	Sübvansiyonlar ve devlet yardımı (genellikle firma/sektör temelli)	Yumuşak (Maddi olmayan/danışmanlık vb.) ve Sert (maddi-altyapı, finansman) sermaye için karma yatırım (iş ortamı, işgücü piyasası, altyapı)
Aktörler	Merkezî hükümet	Farklı düzeylerde devlet kurumları, çeşitli paydaşlar/ortaklar (kamu, özel ve Sivil Toplum Kuruluşları/STK)

Kaynak: OECD, 2010.

tirildi. Artık bölgeler kendi kalkınma stratejilerinden daha fazla sorumlu oldular. Bölgesel aktörlerin iş birliği ile bölgesel kapasitenin daha fazla artırılmasında ve bölgesel programlama ve politikaların oluşturulmasında, yerel aktörlerin bölge yönetiminde daha fazla ağırlığa sahip olmasına diğer bir ifadeyle aşağıdan yukarıya (*bottom-up*) yönetim anlayışının gelişmesine yol açtı (Bachtler ve Yuill, 2001; OECD, 2010).

Bölgesel kalkınma politikasında devletin değişen rolü

Küreselleşme sürecinin en önemli özelliklerinden birisi, ulus-devletlerin önemini yitirmesiyle birlikte devletin değişen rolü oldu. 1970'li yıllarda talep yönlü Keynesyen politikaların hâkimiyetinden artık teorik olarak Monetarist iktisat okulunun görüşlerine dayanan devletin ekonomi üzerinde aktif müdahalesinin azaltılmasını öneren yaklaşım egemen olmaya başladı. Devletin arz yönlü baktığı bölgesel kalkınma sorununa, ekonomik etkinsizliklerin dezavantajlı bölgelerdeki girişimciliğin yetersizliğinden kaynaklanıyor şeklinde yeniden yorumlanmasıyla geleneksel bölgesel politikalardan önemli bir kopuşu gösterdi (Armstrong ve Taylor, 2000: 21).

Neoliberalizm, devlet ile piyasa arasındaki ilişkiyi yeniden düzenledi. Bu görüşte, devletin temel rolünün pazarın işleyişini kolaylaştırmak olduğu devlet ve piyasanın birbirlerinin alternatifi değil tamamlayıcısı olarak ifade edildi (Pike vd., 2011: 618). Yeni kalkınma modeli, devlet kavramı, devletin kalkınmaya müdahale kapsam ve sınırlarını yeniden tanımladı. Dünya Bankası (1991) raporunda, minimal ve piyasa dostu devlet anlayışını ileri sürerek, devletin piyasaya müdahalesini, piyasadaki aksaklıkları gidermek yönünde olmalıdır fikrini savundu.

1980'li yıllarda yeni devlet anlayışı, refahın artması ve rekabeti destekleyen, bürokrasiyi azaltan ve girişimciliği teşvik eden bir ortam yaratmaya yöneldi (Armstrong ve Taylor, 2000: 220). Örneğin İngiltere'de sanayinin rekabet gücünü güçlendirmek için pek çok ulusal girişimin ardından 1990'ların başında bölgesel politika harekete geçirildi. Bu dönemde rekabetçiliğin geliştirilmesiyle başarının kazanılacağı fikri öne çıktı. Bu görüş Avrupa Birliği'ndeki benzer düşünceyle de çok uyumlu oldu (Armstrong ve Taylor, 2000: 220).

Küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni ekonomik koşullar sonucunda artık güçlü bir devlet müdahalesi ile diğer bölgelerden kaynak aktarımına dayalı bölgesel kalkınma modelinin tam olarak gerçekleşemeyeceği görüldü. Altyapı ile sınırlı olan

bir merkezî yönetim anlayışından, ekonomik büyümeyi doğrudan etkileyen yerel yönetim anlayışına doğru bir değişim oldu.

Diğer bir ifadeyle, önceki bölgesel kalkınma yaklaşımındaki, merkezî yönetimin (devletin) öncü rol üstlendiği yukarıdan aşağıya (*top-down*) planlama ve kalkınma anlayışından, yerel ekonomik aktörlerin daha etkin işlevler üstlendiği aşağıdan yukarıya (*bottom-up*) planlama ve kalkınma anlayışına doğru değişme gösterdi (Tödtling, 2011: 334).

Merkezî hükümetin öncü olduğu önceki yaklaşımdan farklı olarak ulusal karar alma ve uygulama sürecine bölgesel ve yerel yönetimlerin yanı sıra özel sektör ve üçüncü taraf paydaşların yani kâr amacı gütmeyen kuruluşların (STK) dahil edilmesiyle (World Bank, 1991) çok düzeyli ve aktörlü yönetişim yaklaşımları önem kazandı. Üçüncü sektör olarak da ifade edilen Sivil Toplum Kuruluşları (STK'lar) sosyal devletin asli görevi olan temel kamu hizmetlerini yerine getirme işlevini de üstlendiler.

Yönetişim kavramı ilk defa Dünya Bankası (1989) tarafından ileri sürüldü. Yönetişim, özerk aktörler, organizasyonlar ve fonksiyonel sistemler arasındaki karşılıklı olarak birbirine bağlı olan iş birliği mekanizmaları ve stratejileri demektir. Genel olarak, piyasalar, hiyerarşiler, iletişim ağları ve dayanışma gibi dört temel unsura dayanır. Devletin bunları zaman ve mekâna göre değiştirme ve düzenlemede önemli rolü vardır (Jessop, 2011: 619). Yönetişim mekanizmalarının gelişmesi ile kaynak dağılımı ve karar alma mekanizmaları merkezî hükümetlerin sorumluluk alanından çıkmış oldu.

Bu yeni yaklaşım ile ulusal ölçeğin yanı sıra bölgeler ve iller farklı yönetişim katmanları olarak ortaya çıktı. Politika yönetimine yönelik yaklaşımların değiştirilmesi ve bölgesel politika hedeflerindeki değişmeler, ademi merkeziyetçi yönetim (yerinden yönetim) ile bölgesel düzeydeki devlet kurumlarının giderek daha fazla önem kazanmasını sağladı (OECD, 2010: 32). Yani bölgesel düzeyde mevcut sorunların çözümlenmesi ve kaynak dağılımında bu sorunlardan etkilenen yerelin tüm aktörleri bu düzen içinde söz sahibi oldular.

Ayrıca bölgesel kalkınma politikasının yeni araçları olarak bölgesel yenilik sistemi ve kümelenme yaklaşımında, devlet destekleyici ve düzenleyici müdahaleler biçiminde bazı önemli roller üstlendi. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

- Bölgesel yenilik sisteminde üniversite ve sanayi arasındaki ilişkileri güçlendirmek ve sistemdeki aktörlerin iş birliği ve karşılıklı etkileşim içinde çalışması için gerekli yenilikçi çevreyi oluşturmak,
- Bölgelerdeki liderlik rolleri üstlenecek girişimci üniversiteleri geliştirmek,
- Yeni girişimlerin teşvik edilmesi için oyunun kurallarını belirlemek (örneğin fikri mülkiyet, regülasyon (düzenleme) ve vergi sistemlerinin yeniden yapılandırılması),
- Yenilik sisteminin iyi işlemesini engelleyen bazı sistemik başarısızlıkların[4] ortaya çıkması durumunda, bölgesel yenilik sistemindeki eksiklikleri ve darboğazları iyi tanımlayarak çözmek,
- Bir yenilik sisteminin içindeki önemli yasal ve kurumsal düzenlemeleri yapmak,
- Yenilik sistemindeki kurumlar arasındaki etkileşimli ilişkileri ve ağ yapıları oluşturmak,
- Kilitlenme (*lock-in*) sorununu çözmek (Boshma, 2009: 16).

Porter (2008) çalışmasında, bölgenin rekabet gücünün artırılması ve küme oluşumundaki devletin rolüne dikkat çekti. Bölgesel rekabet gücünü artırmada devletin rolü, rekabetin temel belirleyenleriyle bölgeye destek vermek ve kümeleri güçlendirmek için, daha çok yenilikçiliğin önündeki engellerin kaldırılmasını sağlamaktır. Yenilik ve rekabet koşullarının önündeki engeller aşağıdaki gibi sıralanabilir:

4 Sistem yaklaşımı, klasik piyasa yaklaşımındaki piyasa aksaklığına paralel olarak sistem aksamasından söz eder. Evrimci iktisat okulu bölgede, düşük düzeyde yeniliklerle sonuçlanmasına neden olan sistem başarısızlığı (hatası) için devletin müdahaleci politikalar izlemesini önermektedir.

- Eğitimli işgücü, uygun fiziksel altyapı ile kümelenmeye özgü içsel ve dışsal bilgi kaynaklarına ve kümelenme ile ilgili teknolojileri geliştirebilmesine katkı sağlayan yerel araştırma kurumları, üniversiteler ve teknoloji gelişme merkezlerini (teknoparklar, endüstri bölgeleri gibi) oluşturmak,
- Yenilikçi ağ-yapıların gelişmesini desteklemek,
- Yabancı yatırımları bölgeye çekmek için ilgili yasal ve yapısal engelleri kaldırmak (sistem bileşenleri, örgütsel yapı, kurumlar ya da aktörler arası ilişkiler).
- Bunların yanında, devletin diğer bir rolü de üretkenlik artışını teşvik edecek ve işletmelerin uygun rekabet stratejilerini belirleyip uygulayabilecekleri istikrarlı ekonomik ortamın yaratılması için mikro ekonomik kurallar ve teşvikleri oluşturmaktır (Porter, 2008: 245-246).

Bölgesel rekabet kavramına bağlı olarak devletin bölgesel kalkınmadaki rolü, bölgesel rekabet gücünü geliştirme ve etkinlik yoluyla bölgenin büyümesi ve kalkınmasını sağlama şeklinde ifade edilebilir. Porter'a göre rekabet gücünün geliştirilmesinde devletin rolünün, doğrudan rekabet üstünlüğünü yaratmak olmayıp rekabetin belirleyenlerinin desteklenmesi biçiminde daha çok dolaylı olmalıdır (Porter, 2008).

Küresel kriz sonrası yeni bölgesel kalkınma politikasında devletin rolü

Küresel kriz sonrası (2008) yeni bölgesel kalkınma politikaları

2008 küresel ekonomik kriz sonrası ortaya çıkan yeni ekonomik, sosyal ve politik koşullar, bölgelerin kriz sonrası uzun dönemli büyümelerini nasıl sağlayacakları ve küresel üretim ağı içinde nasıl yer alacakları tartışmaları üzerine yoğunlaşmaya başladı. Ancak dünyada yeni teknolojilerin üretim süreçlerine uygulanmasıyla yeni bir sanayi devrimi (akıllı/dijital) başladı. Bu sürecin önemli özelliği akıllı üretim sistemlerinin orta-

ya çıkmasıdır. Bu durum yerel ve bölgesel kalkınma konusunda yeniden düşünmeyi ve yeni anlayış geliştirme hususunda önemli bir motivasyon sağladı (Pike vd., 2011).

Bölgelerin ekonomik büyümelerini sağlama ve küresel üretim ağlarındaki yerlerini iyileştirmelerine dair tartışmaların sonucunda, yeni sektörlerde uzmanlaşma ve sektörel yapılarını yeni teknolojiler ile çeşitlendirmelerinin çok önemli olduğu fikirleri ortaya çıktı (Boschma vd., 2013).

Kriz yıllarında, OECD (2009), Barca (2009) ve Dünya Bankası (2009) tarafından bölgesel kalkınmaya müdahale politikaları üzerine oldukça etkili bir dizi raporlar yayımlandı. Bunlar, bölgesel politikaların uygulanması ve sonuçları ile ilgili dünyada artmakta olan baskıya karşı ortak bir tepkiyi yansıtması açıdan çok dikkat çekti (Barca vd., 2012). Aynı zamanda, bölgesel kalkınma politikasıyla ilgili iki farklı görüşe ayrılan dünyada, oldukça dinamik bir tartışmanın da ortaya çıktığını gösterdi (Barca vd., 2012; Pike, Rodríguez-Pose ve Tomaney, 2011). Bunlardan ilki, OECD (2009) ve Barca (2009) tarafından savunulan kurumsal, kültürel ve sosyal özellikler açısından coğrafi bağlamın önemli olduğunu varsayan mekâna dayalı (*place-based*) yaklaşımdır. Diğeri ise, Dünya Bankası tarafından savunulan coğrafi yoğunlaşmanın büyümesinden kaynaklanan yığılma ve yayılmanın yararlarına vurgu yapan mekâna duyarsız (*spatially blind*) bölgesel kalkınma politikası yaklaşımıdır (World Bank, 2009).

Aşağıdaki bölümde, gelişmiş Batı ülkelerinin çoğunda uygulanan ve sürekli gelişme gösteren yukarıda adı geçen mekâna dayalı bölgesel kalkınma yaklaşımı veya akıllı uzmanlaşmaya dayalı bölgesel yenilik politikası olarak da adlandırılan görüş incelenecektir.

Akıllı uzmanlaşmaya dayalı bölgesel yenilik politikası

Akıllı uzmanlaşma kavramı

2008'den bu yana, Avro borç krizi de dahil olmak üzere küresel mali ve ekonomik krizin ardından akıllı uzmanlaşma

kavramı (*smart specialization*) ortaya çıktı. Bu kavram, yenilikten akıllı yeniliğe (*smart innovation*), uzmanlaşmadan, akıllı uzmanlaşmaya (*smart specalisation*) doğru değişimin olduğunu ifade eder (Camagni ve Capello, 2013; Foray vd., 2011; McCann ve Ortega-Argiles, 2013). Akıllı uzmanlaşma kavramı ilk kez, Foray (2009) tarafından ortaya atıldı. Bu kavramın altında yatan düşünce, bölgelerin kendilerini farklılaştırması, bölgeye has bir stratejik vizyon geliştirilmesi ve Ar-Ge ve yeniliklerin teşvik edilmesiyle bölgenin ekonomik yapısının dönüştürülmesidir (Foray vd., 2011; McCann ve Ortega-Argiles, 2011).

Gerek ekonomik içerik gerekse politika çerçevesi olarak akıllı uzmanlaşma, devletin mali kısıtları altında hızlı teknolojik değişimi sağlayacak uzun vadeli büyüme potansiyeli olan yatırımları sürdürebilmeleri için yeni bir yol sağlar. Akıllı uzmanlaşma kavramı, mekâna dayalı yaklaşımıyla, bölgesel hükümetler, bilgiye dayalı kurumlar ve girişimcilerin, uzmanlık ve rekabetçiliği şekillendirmelerindeki rollerini vurgular. Ayrıca, araştırma ve yeniliğe odaklanan bölgesel ekonomik kalkınma için stratejik bir yaklaşım olarak da tanımlanır.

Akıllı yenilik politikası, bölgesel yenilik sürecini güçlendirmek amacıyla, her modelin özellikli olan yönlerini geliştirme, yerel ve bölgesel uzmanlık alanına uygun teknolojik alanları belirleme ve çeşitlendirme amacıyla, her bölgenin yenilik yapısı için uygun ve hedefli müdahaleleri yapmayı amaçlar. Aynı zamanda bölge ekonomisi için önem taşıyan bir veya birkaç alanda temel teknolojilerin uygulanması için yatırım yapılmasını da hedefler (Rodríguez-Pose vd., 2014). Bu bağlamda, Avrupa Birliği'nde bölgesel kalkınma ve uyum politikasının geleceğine yönelik en etkili düşünce olarak "akıllı uzmanlaşma" kavramının ortaya çıkmasıyla Avrupa Birliği'nin 2020 Stratejisi'nde akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme hedeflerine ulaşmayı sağlayacak bölgesel büyüme ve kalkınma stratejisi olarak benimsendi (European Commision, 2014; European Commision, 2017: 6). Ayrıca, Avrupa Komisyonu mekâna

dayalı yaklaşımı, Yenilikçilik Birliği (*Innovation Union*)[5] ile daha geniş çerçeve içinde uyumlu hale getirme çabası içindedir (Avrupa Komisyonu, 2010). Ayrıca, Avrupa Komisyonu'nun 2014-2020 Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu önerisinde, akıllı uzmanlaşma stratejisinin bölgeler için geçerli bir koşul olduğu vurgulandı (Foray vd., 2011).

Dolayısıyla akıllı uzmanlaşma yaklaşımı, Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarında Bilim, Teknoloji ve Yeniliğin geleceği konusundaki güncel tartışmaların politik ve analitik yaklaşımı oldu (European Commision, 2010; McCann vd., 2011). *Knowledge for Growth* (*Büyüme için Bilgi*) (2009) raporunu hazırlayan bir uzman grubu tarafından, mekâna dayalı yaklaşım olan akıllı uzmanlaşma stratejisi bölgesel kalkınma politikası olarak önerildi.

Akıllı uzmanlaşma politikası

Akıllı uzmanlaşma politikasının temel amacı, mevcut ekonomik yapıları Ar-Ge ve yenilik yoluyla kaynakların etkili bir şekilde yeni faaliyetlerin geliştirilmesi üzerine yoğunlaştırılmasıdır (European Commision, 2017: 8). Avrupa Komisyonu tarafından akıllı uzmanlaşma politikasının tasarlanmasında bölgeleri destekleyecek bir Akıllı Uzmanlaşma Platformu[6] oluşturuldu. Bu platform, bu politikayı, beş önemli faktörü bir araya getiren bölgesel araştırma ve yenilik politikası olarak tanımlar. Bu beş faktör şunlardır:

- Bilgi temelli kalkınma ihtiyaçlarına odaklanma,
- Her bölgenin güçlü yönlerini, rekabet avantajlarını ve mükemmellik potansiyelini geliştirme,
- Yenilik ve teknolojiye dayalı özel sektör yatırımlarını destekleme ve teşvik etme,
- Kapsamlı/geniş paydaşlar grubu ile yenilikleri destekleme,

5 Avrupa Birliği 2020 Strateji Belgesi'ndeki yedi girişimden birisidir. Odağını araştırma ve yenilikçilik oluşturmaktadır.

6 www.s3platform.jrc.ec.europa.eu

- Kanıta dayalı, izleme ve değerlendirme sistemlerini oluşturma.

Akıllı uzmanlaşma yaklaşımı aşağıdaki amaçları kapsamaktadır:

- Yenilik ve yayılma (*spillover*) potansiyeli olarak üretken olan yeni faaliyetlerin ortaya çıkmasına ve ilk önce bu faaliyetlerin büyümesine olanak tanımak,
- Yeni seçeneklerin ortaya çıkarılmasıyla bölgesel sistemleri farklılaştırmak,
- Çeşitlendirilmiş bir sistem içinde kritik kütle (*critical mass*), kritik ağlar ve kritik kümeler yaratmak (OECD, 2013: 8).

Akıllı uzmanlaşma politikasının bileşenleri

Akıllı uzmanlaşma politikasının üç temel bileşeni vardır. Bunlar; gömülülük, bağlantılar ve ilişkililiktir.

- Gömülülük (*embeddedness*), yerele ve iç kaynaklara gömülü olan bilgiyi ortaya çıkartmak ve değerlendirilmesini ifade eder.
- İlişkililik (*relatedness*), mevcut sanayi ve faaliyet alanlarından doğan yeni sanayi ve faaliyet alanlarının ortaya çıkarılmasıdır.
- Bağlantılar (*connectedness*) ise dış kaynaklardan bilgi ve teknoloji transferleri için oluşturulan dış bağlantılardır.

Akıllı uzmanlaşma politikasının temel faktörleri

Akıllı uzmanlaşma politikası, dört temel faktör çerçevesinde incelenir. Bunlar; i. girişimci keşif süreci, ii. öncelikli faaliyetlerin belirlenmesi, iii. uzmanlaşılmış çeşitlilik ve iv. değerlendirme ve izlemedir (OECD, 2013). Bu faktörler aşağıda kısaca açıklanacaktır.



Girişimci keşif süreci

Akıllı uzmanlaşma çerçevesinde kullanılan girişimci keşif kavramı, özellikle de Hausmann ve Rodrik'in (2003) kalkınma ekonomisinde "kendini keşfetme süreci" olarak geliştirdikleri düşünceye dayanır. Bu bağlamda her bölge özelliklerine ve kaynaklarına dayalı olarak bölgesel ekonomik dönüşümünü girişimci keşif süreci aracılığıyla gerçekleştirmelidir. Girişimci keşif süreci, girişimci bilgisi ve girişimci aktörler olmak üzere iki kavram ile açıklanır.

Girişimci bilgisi, gelecekte en fazla umut vaat eden faaliyetleri belirlemek için piyasa gelişimi bilgisi ve piyasa potansiyeli bilgisi ile bilim, teknoloji ve mühendislik bilgisinin bir araya getirilmesidir. Bilgi, çoğu zaman bölgesel bir sistem içerisinde dağınıktır ve bu bilginin bazı parçaları da başka yerlerde bulunabilir. Bu nedenle bir politika aracı olarak girişimci keşfini arttırmada, bölünmüş ve dağınık bilgiyi birleştirmek için üniversiteler, laboratuvarlar, tedarikçiler, kullanıcılar ve dışsal organizasyonlarla bağlantıların kurulması gerekir.

Girişimci aktörler, geniş anlamda girişimci aktörler (yenilikçi firmalar, yükseköğrenim kurumlarındaki araştırma liderleri, bağımsız mucitler ve yenilikçiler) mevcut yetenekleri ve üretken varlıkları nedeniyle bir bölgenin üstün olacağı Ar-Ge, teknoloji ve yenilik alanlarını keşfedenlerdir (Foray ve Goenaga, 2013: 5). Girişimci aktörler, gelecekte uzmanlaşma umut vaat eden alanları keşfetme konusunda öncü rol oynarlar. Bu çerçevede bölgelerin ekonomik yapılarını çeşitlendirecek ve gelişmelerine katkı yapacak türdeki girişimcilik önem kazanır. Giri-

şimcilik, yeniliğe ve değişime neden olan güçtür ve çeşitli kaynaklarla ortaya çıkarak bölgesel kalkınmayı sağlar.

Öncelikli faaliyetlerin belirlenmesi

Bu yeni politikada öne çıkacak sektörlerin/faaliyetlerin belirlenmesi artık eski bölgesel kalkınma politikasındaki planlamacıların sorumluluk alanlarından çıkmıştır. Öncelikli faaliyetlerin belirlenmesi bölgedeki tüm paydaşların katılımı ile interaktif (etkileşimli) bir süreç içinde olmaktadır. Seçeneklerin odağı sadece belirli endüstriler değil, hem kamu (eğitim, kamusal araştırma) hem de özel bilgi temelli varlıkların belirlenmesidir (OECD, 2013: 10). Bu stratejide, her ülke ve bölgenin (gelişmiş ve azgelişmiş) aynı öncelikleri seçme eğilimi olduğuna vurgu yapılır.

Akıllı uzmanlaşma politikası iki kritik ve biraz çelişkili durumları uyumlu hale getirmeye çalışır. Bunun için önceliklerin dikey bir mantıkta belirlenmesini (uzmanlaşma) ve seçilmesi gereken alan ve alanları (akıllı) ortaya çıkarmak için piyasa güçlerinin işlemesini sağlar. Ancak böyle bir politikanın uygulanması hiç de kolay bir mesele değildir. Bölgesel düzeyde iyi kurumlar ve güçlü politika yetkinlikleri gerektirir (OECD, 2013: 12).

Uzmanlaşmada çeşitlilik

Uzmanlaşmada çeşitlilik, küresel piyasalarda karşılaştırmalı üstünlük sağlayacak, seçilmiş faaliyet alanlarında uzmanlaşmayı ifade eder. Böylelikle bölgelerin farklı ve özgün uzmanlık alanlarının geliştirilmesi için kaynakları bu faaliyet alanlarına yöneltmektir. Bölgelerin, geçmiş bilgi birikimlerini kullanarak yeni sektörlerde uzmanlaşmaları ve sektörel yapılarını çeşitlendirerek bölgesel ekonomik büyüme sağlanır (Boschma vd., 2013). Bu çeşitlilik ilişkili ve ilişkisiz olarak iki farklı şekilde ifade edilir. Aynı bölgede bulunan sektörlerin birbirleriyle bağlantılı ve tamamlayan ilişki içinde olmasına ilişkili çeşitlilik, eğer bu farklı sektörlerin birbirleriyle bağlantıları yoksa ilişkisiz çeşitlilik denir.

Ayrıca eşzamanlı olarak kullanılan ilişkililik (*relatedness*) ve karmaşıklık (*complexity*) kriterlerinin, politika yapıcıların ve diğer paydaşların bölgeler için teknolojik fırsatları ve mümkün

olan gelişme yollarının değerlendirmesine yardımcı olabilecek bir akıllı uzmanlaşma çerçevesi olarak kullanılabileceği vurgulanır. Bu nedenle, bölgesel politika yapıcıları, bir bölgede henüz gelişmemiş olan her teknolojik alanın riskini ve beklenen yararlarını değerlendirerek çeşitlendirme yönüyle bilinçli kararlar verebilirler (European Commision, 2017: 14).

Evrimci Ekonomik Coğrafyacılar tarafından geliştirilen ilişkili çeşitlilik (*related variety*) teorisi akıllı uzmanlaşma yaklaşımında, bölgedeki çeşitliliği geliştirme sürecini açıklamada önemli bir rol oynar. Bazı ampirik çalışmalar, ilişkisiz (ilişkili olmayan) çeşitliliğin ekonomik performans üzerinde olumsuz bir etkiye sahipken, ilişkili çeşitlilik istihdamın artması, katma değerin büyümesi ve yenilikler üzerinde olumlu bir etkisi olduğunu gösterir (European Commision, 2017: 7-8).

Değerlendirme ve izleme

Girişimci keşif süreçlerinin bir politika açısından uygulanabilir hale getirilmesi büyük bir zorluktur ve genellikle girişimcilerin kendileri tarafından veya firmalara ve kamu kurumlarına gömülü olan çeşitli bilgileri toplama ve analiz edilmesini gerektirir. Bu bilgileri örneğin, paydaş görüşmeleri, kamu-özel ortaklıkları, fikri mülkiyet haklarının korunması aracılığıyla pasif veya aktif olarak ortaya çıkarmaya yönelik teşvikler ve araçlar kullanılır (OECD, 2013: 13). Akıllı uzmanlaşmada bilgi eksikliği, belli bir faaliyetin etkinliğini, gelişme düzeyini ve göreceli risklerini etkileyebilir. Ar-Ge ve yenliğe dayalı farklılaşmanın ortaya çıkarılması için bölgesel potansiyelin iyi analiz edilmesi gerekir. Bu nedenle ulusal ve bölgesel politika yapıcıları, bölgenin güçlü yönleri, zayıf yönleri, tehditleri ve fırsatlarının (SWOT) analiz edilmesiyle sağlam ve gerçekçi kanıta dayalı yöntemlerin uygulanmasını sağlar.

Bölgesel politika oluşturmada kullanılacak bilgilerin kanıta dayalı elde edilmesinde birçok yöntemler örneğin, anketler ve kamu-özel sektör temsilcileri ile yüz yüze görüşmeler, kamu-özel sektör ile yol haritasının oluşturulması gibi farklı yöntemler kullanılır. Bölgelerin bu şekilde bir dizi değerlendirme ve

analiz mekanizmaları kullanılarak piyasa sinyallerini dinlemeleri, bölgeleri daha keşfedici bir yaklaşım ile bölgesel varlıkları ortaya çıkarmalarını sağlar (OECD, 2013: 13).

Akıllı uzmanlaşma politikasının sağladığı olanaklar

OECD (2012) raporu, akıllı uzmanlaşmaya dayalı bölgesel kalkınma politikasının, bölgelerin yeni teknolojiler yönünde ekonomik dönüşümünü sağlamak için bazı olanaklar sunduğuna vurgu yapar. Aşağıda bu olanaklar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Mevcut kaynaklara ve kapasitelere dayanarak bölgede gerçekleştirilen faaliyetlerin piyasada farklılaşmasını ve özgünlüğünü ortaya çıkarmak (katma değeri yüksek yeni ürünlerin ve yeni piyasaların ortaya çıkarılması).
- Bölgenin mevcut faaliyetlerinin farklılaşmasını ve özgünlüğünü sağlamak (örneğin, firmaları ve/veya yabancı yatırımları bölgeye çekmek).
- Toplumsal ve çevresel sorunlarla ekonomik amaçları birleştirmek (örneğin, Birleşik Krallık'ta otomotiv endüstrisinin düşük karbonlu üretime geçişi gibi).
- Hızlı değişen koşullara stratejilerin hızlı uyum sağlaması için yaratıcılık ve deneyime olanak sağlamak.
- Strateji tasarlamada ve hedeflerini takip etmede her paydaşın (bölgesel, ulusal veya uluslararası) sorumluluk üstlenmesini ve katılımını sağlamak (örneğin Hollanda'da Brainport Eindhoven Bölgesi'nde bölgenin ekonomik ve yenilik tabanını güçlendirmek için devlet, üniversite ve firmaların yani kamu-özel ortak girişimleri ile bunu gerçekleşmiş olmalarıdır).

Akıllı uzmanlaşmaya dayalı
bölgesel kalkınma politikasında devletin rolü

Akıllı uzmanlaşmaya dayalı bölgesel kalkınma politikası, önceki bölgesel kalkınma politikasının müdahale biçiminden

farklı olarak çok daha kapsayıcı ve karmaşık yönetişim biçimini içerir (Rodríguez-Pose vd., 2014: 9). Politika tasarlama ve uygulama sürecinde devlet kurumlarının ve bölgesel aktörlerin önemli rolleri vardır. Kilit yenilik kaynaklarının uzun dönemli stratejik önceliklerinin ortak akıl ve katılımcılık ile belirlenmesinde ve tüm bölgesel paydaşlar arasındaki etkileşimli iş birliğinin geliştirilmesinde bölgesel aktörler önemli rol oynarlar. Pek çok aktör ve paydaşın danışmanlık süreçlerine ve işbirlikçi yapılara katılımı, bu politikanın ayırt edici özelliğidir.

Yeniliğe dayalı akıllı uzmanlaşma politikası, girişimci keşif süreçleri, yeni fikirler ve uygulamalar oluşturmak için kamu otoritelerini, bilgi üreten kurumları, iş dünyası ve sivil toplumu bir araya getirerek yeniliğe yönelmenin temelini oluşturur. Bu nedenle kapsayıcı yönetişim, çoğu zaman politika yapıcıları, iş adamları, araştırmacılar ve sivil toplum (vatandaşlar) temsilcilerini kapsayan Dörtlü Sarmal (*Q4-Helix*) yaklaşımına[7] bağlıdır (Detterbeck, 2017: 33; European Union and the Committee of the Regions, 2016: 5). Dörtlü sarmal modeli akıllı uzmanlaşma modelinin teorik temelini de oluşturmaktadır. Dörtlü Sarmal, Akıllı Uzmanlaşma için Araştırma ve Yenilik Stratejileri'nin (RIS3) hazırlanması ve uygulanması için referans yaklaşım olarak tanımlanmıştır (European Commision, 2012). Sivil toplum bilgi ve yenilik taleplerini sadece mal ve hizmet şeklinde kullanmakta ve uygulamakla kalmamakta, aynı zamanda bölgesel yenilik sisteminin aktif bir parçası haline gelmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT) sivil toplumun aşağıdan yukarıya katılımını sağlayan bir faktör olarak çalışır.

Akıllı uzmanlaşma stratejisi, çok düzeyli yönetişim (yatay yönetişim) ile bölgesel, endüstriyel ve araştırma politikaları arasında entegrasyonun gerekliliğini ileri sürer (Lagendijk, 2011). Diğer politika alanlarıyla yakından bağlantı sağlaması ve diğer bölgelere göre bölgesel güçlerin iş birliği yapmasını savunur.

---

7 Son bilimsel araştırmalar tarafından geliştirilen dörtlü sarmal modeli (*Quadruple Helix/QH*) geleneksel iş birliğine dayalı üçlü sarmal modelinde üniversite, sanayi ve devlet iş birliğinin yanına dördüncü sarmal olarak sivil toplum eklenmiştir.

Akıllı uzmanlaşma politikasındaki devletin rolü şu şekildedir:

- Devlet, girişimci keşif sürecinde proaktif bir rol oynamalıdır. Yani, kamu-özel sektör arasındaki stratejik etkileşimler çerçevesinde girişimci keşfin gerçekleştirilmesini sağlamak (Foray, 2009).
- Bir bölgenin veya ülkenin bazı karşılaştırmalı üstünlüğe (uzmanlaşmaya) sahip olduğu alanları veya girişimcilerin yeni faaliyetler (çeşitlendirme) geliştirebilecekleri yeni teknoloji alanlarını yansıtan faaliyetlerdeki bilgi temelli yatırımları yapmak (OECD, 2013: 16).
- Bölgenin potansiyelini iyi anlama ve değerlendirme yeteneğine sahip olan aktörlerin güçlendirilmesini sağlamak.
- Doğru uzmanlaşmanın keşfedilmesini sağlayan girişimcileri destekleyici teşvikler vermek (Foray, 2009: 15).
- Doğru alanda yapılan uzmanlaşmada gerekli olan tamamlayıcı yatırımları (örneğin eğitim ve öğretim kurumları gibi) belirlemek ve desteklemek (Foray, 2009: 15).
- Bölgenin mevcut üretken varlıklarını/kaynaklarını yenilikçi projelere dönüştüren faaliyet alanlarını/yeni faaliyetler alanlarını (örneğin nano ve bio-teknolojileri gibi) desteklemek.
- Mevcut sanayilerin desteklenmesi yerine daha yenilikçi ve daha teknoloji odaklı faaliyet alanlarına yönelecek sanayileri desteklemek.
- Belirlenen uzmanlıkların ve üretilen bilginin sosyal değerini belirlemektir (Foray, 2009: 15).

Akıllı uzmanlaşmada yönetişim, yapısal ve teknolojik değişim sürecini başlatmak için gerekli araçların tasarlanmasından ve uygulanmasından sorumludur. Çünkü, gelecekteki fırsatları kavramak ve bir vizyon geliştirmek için stratejik kapasiteleri; esas olarak yerel güçleri belirlemek, politika eylemlerini uyumlu hale getirmek ve kritik kütleleri oluşturmaktır.

Akıllı Uzmanlaşmaya Dayalı Bölgesel Yenilik Politikası'nın etkili bir şekilde uygulanmasında da devletin müdahalesi çok

önemlidir (Rodríguez-Pose ve Di Cataldo, 2013). Bu aşamadaki rolü, yenilik sisteminin tüm bileşenleri arasında etkili iş birliklerinin geliştirilmesi ve önceliklerinin belirlenmesinde kapsayıcı bir yönetişim yaklaşımın şartlarını yerine getirmek için gerekli ve yeterli teşvikleri sağmaktır (Rodríguez-Pose vd., 2014: 4).

Akıllı uzmanlaşmaya dayalı bölgesel kalkınma politikası araçlarının başarısı, aynı zamanda bölgesel devlet kurumlarının, koordinatörler veya kolaylaştırıcılar olarak müdahale etme kapasitelerine de bağlıdır. Akıllı uzmanlaşma stratejisinin yapısı gereği, çok düzeyli bir yönetişim yapısının bileşenleri olan yatay ve dikey politika koordinasyonu gerektirir. Özellikle girişimci faaliyetinin belirlenmesi dikey politika koordinasyonunu, kümeler ile ortaklık kurma, bölgesel kalkınma politikası ile tamamlayıcı faaliyetlerin entegrasyonu ve bölgeler arası ve uluslararası düzenlemeler yatay politika koordinasyonun uygulanmasını gerektirir.

Son yıllarda en çok tartışılan konular arasında küresel üretim ağları, küresel bilgi ve yenilikçi ağların bölge ile bağlantılarını sağlayan koordinasyon ve bunun yönetiminin nasıl organize edileceğidir. Bölgesel politikaların oluşturulması için ortak amaçların belirlenmesi ve buna göre kamu finansmanın tahsis edilmesi kapsayıcı/çok yönlü yönetişim ve bölgeler arası politika koordinasyonu kavramı ile açıklanabilir.

Aynı zamanda, akıllı uzmanlaşma stratejisi, eş zamanlı karar süreçlerinin nasıl geliştirilebileceği üzerine odaklanır. Bölgesel öncelikleri belirlemede hem ulusal stratejilerin bölgesel stratejiler ile eş zamanlı olmasını hem de farklı bölgesel stratejilerin örneğin yenilik stratejileri, araştırma stratejileri ve sanayi stratejileri ile de eş zamanlı olmasını gerektirir. Bu durum, çok düzeyli yönetişim koordinasyonu ile gerçekleştirilebilir (OECD, 2013: 13).

Sonuç

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan ve 1980'li yılların sonuna kadar etkisini sürdüren geleneksel bölgesel kalkınma

politikaları, bölgesel gelir eşitsizliklerini azaltma ve altyapı yatırımlarına odaklandı. Kullanılan başlıca araçlar, bölgesel planlar ve büyük ölçekli kamu yatırımları ile ulusal hükümet tarafından mali transferler yoluyla refahın yeniden dağıtılmasıdır.

1970'lerde ve 1980'lerin başında, küresel ekonomideki birbirini takip eden ekonomik şoklar ve değişimler, üretim örgütlenmesinde ve kurumsal yapıda önemli değişim ve dönüşümler ortaya çıkardı. 1980'li yıllardan sonra neoliberal piyasa yönelimli görüş ve küreselleşme eğilimleri ile kalkınmanın ulusal ölçek yerine küresel sistemle eklemlenmiş bölgesel/yerel ölçekte değerlendirildiği görülür.

1980'li yıllardan sonra, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinde içsel ve yerel dinamiklerin belirleyici olduğu görüşü yaygınlaşmaya başladı. İçsel bölgesel kalkınma politikaları olarak da adlandırılan bu politikalar, işgücü, yaşam kalitesi, yatırım iklimi gibi mekânın niteliğini artıracak alternatif yatırımlara ve içsel büyüme ve kalkınmayı daha önemli hale getirdi.

Mekâna dayalı yeni bölgesel kalkınma politikası, yerel kaynakların potansiyelini ortaya çıkardı. Bu yaklaşım genellikle rekabet gücünün artırılması ve hızla değişen koşullara uyum sağlamada bilginin yaratılması, beşerî sermaye ve yenilik kavramlarının önemine vurgu yapar. Üretim ve kurumsal örgütlenme şekli Fordist dönemdeki kurumsal örgütlenmeden birçok yönden farklılıklar gösterir. Post-Fordist (esnek) üretim yapısında üretim ilişkileri küresel boyuta dönüşerek küresel üretim ağlarını oluşturdu. Kamu girişimciliğinin yerini özel girişimcilik aldı ve bölgesel, yerel ve küresel aktörlerin bölgesel kalkınmada da yetki ve sorumlulukları arttı. Yeni bölgesel kalkınma politikasında devletin merkezi karar alma sürecinde yerini kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının karşılıklı iş birliğine dayalı, katılımcı ve çok aktörlü bir yönetim (yönetişim) anlayışına bıraktı.

2008 küresel krizi, Batı ekonomilerinde uzun süredir devam eden yapısal sorunlar ve bu sorunlarla baş etmeye çalışan ülkeler üzerinde önemli baskılar yarattı. 2009 yılında yayınlanan bazı raporlardan sonra Avrupa Birliği ve OECD ülkelerinde

bölgesel ekonomik dönüşümü sağlamada akıllı uzmanlaşmaya dayalı yeni bölgesel kalkınma politikası gündeme geldi. Mekâna dayalı, yerel içsel potansiyelin harekete geçirilmesini sağlayan kümelenmenin desteklenmesi, küresel bilgi, bölgesel yenilik ve üretim ağ yapılarını geliştirmek ve bölgelerin teknoloji ve yenilikçi yapılarının yeni teknolojilere dönüştürülmesi ve geliştirilmesini sağlayacak yeni kurumsal yapıların teşvik edilmesine odaklanır.

Bununla birlikte, akıllı uzmanlaşma yaklaşımının altında yatan unsurların çoğunun yeni olmadığı ve yenilikçilik, sanayi politikaları ve bölgesel ekonomik kalkınma konusundaki daha kapsamlı tartışmanın bir parçası olduğu söylenebilir. Aslında, akıllı uzmanlaşma, sanayi politikası ve yenilik politikasından farklılaşmasını sağlayan girişimci keşif olarak tanımlanan süreçtir.

Akıllı uzmanlaşma politikası, önceki yenilik politika yaklaşımda kamu yatırımlarını tüm araştırma alanlarına ve teknolojilere yaymak anlayışı yerine, yeni yaklaşım politika müdahalesi için tercih edilen alanları seçmeyi önermektedir. Bu nedenle akıllı uzmanlaşma politikası ekonomik büyüme için önemli olan ilişkili teknolojiler arasında uzmanlaşmış çeşitlilikleri keşfetme girişimleri olarak anlaşılabilir. Akıllı uzmanlaşmaya dayalı bölgesel yenilik politikası, bölgesel yenilik sürecini güçlendirmek amacıyla, her modelin özellikli olan yönlerini geliştirme ve yerel/bölgesel uzmanlık alanına uygun teknolojik alanları belirleme ve çeşitlendirme amacıyla, her bir bölgesel yenilik yapısı için uygun ve hedefli müdahaleleri yapmayı amaçlar.

Devlet kurumlarının bölgedeki araştırma, yenilik ve akıllı uzmanlaşmanın desteklenmesi ve teşvik edilmesinde önemli rolü vardır. Bu yaklaşımın önceki yaklaşımdan farkı girişimci keşif sürecidir. Bu süreçte devlet proaktif bir rol üstlenmektedir.

KAYNAKÇA

Acemoğlu, D.; Johnson, S. ve Robinson J. A. (2004), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=4458, erişim 13.03.2017.

Alden J. (1996), "Regional Development Strategies in European Union: Europe 2000+", *Regional Development Strategy: A European Perspective*, ed. J. Alden ve P. Boland, Regional Studies Association, Londra, s. 1-13.

Armstrong, H. ve Taylor, J. (2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell Publihers, 3. baskı, Oxford, UK.

Asheim, B. T. ve Gertler, M. S. (2007), "The Geograhy of Innovation: Regional Innovation Systems", *The Oxford Handbook of Innovation*, ed. J.D. Fagerberg, C. Mowery ve R.R. Nelson, Oxford Universty Press, s. 291-317.

Bachtler, J. ve Yuill, D. (2001), "Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?", Regional and Industrial Policy Research Paper, No. 46. http://www.pacaonline.org/cop/docs/J_Bachtler_Policies_and_strategies_for_regional_development.pdf, erişim 20.06.2017.

Barca, F. (2009), "An Agenda For A Reformed Cohesion Policy A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations", *Independent Report: Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*, April, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm, erişim 20.06.2017.

Barca, F., McCann, P. ve Rodriguez Pose A. (2012), "The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches", *Journal of Regional Science*, 52(1), s. 134-152.

Boschma, R. (2009), "Evolutionary Economic Geography And its Implications for Regional Innovation Policy", report for the OECD version 20 February 2009 http://econ.geo.uu.nl/boschma/OECD.pdf, erişim 18.06.2017.

Boschma, R. ve Frenken, K. (2006), "Why is Economic Geography not an Evolutionary Science? Towards an Evolutionary Economic Geography", *Journal of Economic Geography*, 6, s. 273-302.

Camagni, R. ve Capello, R. (2012), "Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Towards Smart Innovation Policies", Paper Presented at the *52 ERSA Conference in Bratislava*, 21-24 August. http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa12/e120821aFinal00190.pdf, erişim 01.06.2017.

Cooke, P. ve Leydessdorff, L. (2006), "Regional Development in the Knowledge-Based Economy: The Construction of Advantage", *Journal of Technology Transfer*, 31(1), s. 5-15.

Cooke, P.; Uranga, M.G. ve Etxebarria, G. (1998), "Regional Innovation System: An Evolutionary Perspective", *Enviroment and Planning*, A 30, s. 1563-1584. http://documents.worldbank.org/curated/en/262711468313513741/pdf/multi-0page.pdf, erişim 14.12.2017.

Çalışkan Tunalı, E. ve Kaya, A.A. (2015), "Yeni Ekonomik Coğrafya Yaklaşımı Çerçevesinde İşgücünün Hareketliliği: Avrupa Birliği Uygulaması", *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 6(1), s. 37-62.

Detterbeck, K. (2017), "Based on Existing EDP Analyses and Regions' Experiences, Framework Document", Beyond EDP Interreg Europe Project 2017, 28 February 2018, http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/196760/Framework+Document/cb400189-e219-4b01-9f80-1b91ef0cd4e9, erişim 01.03.2018.

Dicken, P. (1994), "The Roepke Lecture in Economic Geography Global-Local Tensions: Firms and States in the Global Space-Economy", *Economic Geography*, 70(2), s. 174-184.

DPT (2000), "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu", http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf, erişim 20.06.2017.

European Commission (2012), "Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)", May 2012, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf, erişim 13.04.2017.

—, (2014), "National/Regional Innovation Strategies For Smart Specialisation (RIS3)", *Cohesion Policy*, 2014-2020, March. www.s3platform.jrc.ec.europa.eu, erişim 13.04.2017.

—, (2017), "Regional Diversification Opportunities and Smart Specialization Strategies", https://ec.europa.eu/research/openvision/pdf/rise/crespo-balland-boschma rigby_regional_diversification.pdf, erişim 04.01.2018.

Eurostat, (2015), "Eurostat Regional Yearbook", *Eurostat*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/history_nuts, erişim 13.13.2016.

European Union and the Committee of the Regions (2016), "Using the Quadruple Helix Approach to Accelerate the Transfer of Research and Innovation Results to Regional Growth", http://www.europa.eu ve http://www.cor.europa.eu, erişim 03.01.2018.

Foray, D. (2009), "The Question of R&D Specialisation: Perspectives and Policy Implications", *European Commision, JRC Scientific and Policy Reports*, ed. D. Pontikakis, D. Kyriakou ve R. Bavel, s. 14-26, http://www.jrc.ec.europa.eu, erişim 13.06.2017.

Foray, D.; Goddard, J.; Goenaga, X.; Landabaso, M.; McCann, P.; Morgan, K.; Nauwelaers, C.; Ortega-Argilés, R. ve Mulatero, F. (2011), *RIS3 Guide*, Seville: European Commission/Joint Research Centre.

Foray, D. ve Goenaga, X. (2013), "The Goals of Smart Specialisation, EC JRC Scientific and Policy Report", Policy Brief Series No. 01/2013.

Hadjimichalis, C. (2011), "SMEs, Entrepreneurialism and Local/Regional Development", *Handbook of Local and Regional Development*, ed. A. Pike, A. Rodríguez-Pose ve J. Tomaney, Routledge, Taylor&Francis Group, Londra, s. 381-393.

Han, E. ve Kaya, A. A. (2015), *Kalkınma Ekonomisi Teori ve Politika*, 9. baskı, Nobel Yayıncılık Eğitim ve Danışmanlık Tic. Ltd. Şti., Ankara.

Hassink, R. ve Klaerding, C. (2011), "Evolutionary Approaches to Local and Regional Development Policy", *Handbook of Local and Regional Development*, A. Pike, A. Rodríguez-Pose ve J. Tomaney, Routledge, Taylor&Francis Group, Londra, s. 139-148.

Hausmann, R. ve Rodrik, D. (2003), "Economic Development as Self-Discovery", *Journal of Development Economics*, 72, s. 603-633.

Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.

Houthaeve, R. (1996), "Spatial Planning in Flanders: Looking for Strengths and Weaknesses Through its Regional Approach", *Regional Development Strategy: A European Perspective*, ed. J. Alden ve P. Boland, Regional Studies Association, Londra, s. 178-202.

Jensen, C. ve Leijon, S. (1996), "Theorizing and Conceptualizing Regions: The West Sweeden Region-An Idea Searching for a (Re), Form", *Regional Development Strategy: A European Perspective*, ed. J. Alden ve P. Boland, Regional Studies Association, Londra, s. 14-37.

Jessop, B. (2011), "The State Goverment and Governance", *Handbook of Local and Regional Development*, ed. A. Pike, A. Rodríguez-Pose ve J. Tomaney, Routledge, Taylor&Francis Group, Londra, s. 618-630.

Kumral, N. (2001), *Doğrudan Dış Yatırımlar ve Bölgesel Kalkınma: Ege Bölgesi İmalat Sanayi Örneği*, Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, no. 2, İzmir.

Kumral, N. ve Kurucu, M. (2016), "Türkiye ve Avrupa Birliği Bölgesel Politika Öncelikleri ve Düzey 2 Bölgeleri", *Kalkınma Üzerine Ekonomi Politik Yazılar*, ed. H.İ. Aydın ve Y.E. Özer, Orion Kitabevi, Ankara, s. 323-341.

Kumral, N. ve Güçlü, M. (2015), "Akıllı Uzmanlaşmaya Yönelik Bölgesel Araştırma ve Yenilik Stratejisi Hazırlama Kılavuzu", Working Paper, no. 15, 1 Nisan, Ege University Working Papers in Economics, http://www.iibf.ege.edu.tr/economics/papers/wp15-01.pdf, erişim 21.12.2017.

Lagendijk, A. (2011), "Regional Innovation Theory Between Theory and Practice", *Handbook of Regional Innovation and Growth*, ed. B. Asheim, R. Boschma ve P. Cooke, Cheltenham, Edward Elgar, s. 597-608.

Leydesdorff, L. ve Etzkowitz, H. (1996), "Emergence of a Triple Helix of University Industry Government Relations", *Science and Public Policy*, 23 (5), s. 279-286.

McCann, P. ve Ortega-Argilés, R. (2013), "Transforming European Regional Policy: A Results-Driven Agenda And Smart Specialization", *Oxford Review of Economic Policy*, 29(2), s. 405-431.

—, (2015), "Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy", *Regional Studies*, 49:8, s. 1291-1302, Routledge, Taylor&Francis Group, http://www.tandfonline.com/loi/cres20, erişim 29 Mayıs 2017.

Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and the Underdeveloped Regions*, Londra: Duckworth.

Narula, R. ve Zanfei, A. (2007), "Globalization of Innovation: the Role of Multinational Enterprises", *The Oxford Handbook of Innovation*, ed. J.D. Fagerberg, C. Mowery ve R.R. Nelson, Oxford Universty Press, s. 318-345.

OECD (2009), "How Regions Grow", Policy Brief, https://www.oecd.org/regional/searf2009/42576934.pdf, erişim 20.06.2017.

—, (2010), "Regional Development Policies in OECD Countries", www.oecd.org/publishing/corrigenda, erişim 10.10. 2017.

—, (2011), "Extended Regional Typology", http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/48670214.pdf, erişim 22.10.2017.

—, (2012), "Promoting Growth In All Regions", http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/regionaldevelopment.htm, erişim 22.10.2017.

—, (2013), "Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation", ön versiyon, https://www.oecd.org/innovation/inno/smart-specialisation.pdf, erişim 01.12.2017.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A. ve Tomaney, J. (2011), "Local and Regional Development", *Handbook of Local and Regional Development*, ed. A. Pike, A. Rodríguez-Pose ve J. Tomaney, Routledge, Taylor&Francis Group, Londra, s. 618-630.

Porter, M. (2008), *On Competition*, A Harvard Business Review Press, güncellenmiş versiyon, Boston, US.

Rodrik, D., Subramanian, A. ve Trebbi, F. (2004), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integretion in Economic Development", *Journal of Economic Growth*, 9, s. 131-165.

Rodríguez-Pose, A., Cataldo, M. ve Rainoldi, A. (2014), "The Role of Government Institutions for Smart Specialisation and Regional Development", S3 Policy Brief Series no. 04/2014 - January, Euroean Commision JRC Technical Reports, http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/114990/JRC88935_Role_GovInstitutions_S3_RegDev.pdf/282978d5-0c4d-448a-be21-62ab16fe19a2, erişim 10.11.2017.

Rianin, S. (2011), "Globalization and Regional Development", *Handbook of Local and Regional Development*, ed. A. Pike, A. Rodríguez-Pose ve J. Tomaney, Routledge, Taylor&Francis Group, Londra, s. 17-29.

Smart Specialisation Platform (2012), http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/s3platform.cfm, erişim 12.12.2017.

Storper, M. (2011), "Why do Regions Develop and Change? The Challenge for Geography and Economics", *Journal of Economic Geography* 11, s. 333-346, https://academic.oup.com/joeg/article-abstract/11/2/333/1162217, erişim 21.01.2018.

Tödtling, F. (1996), "The Uneven landscape of Innovation Poles: Local Embeddedness and Global Network", *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, ed. Amin ve N. Thrift, Oxford: Oxford University Press.

—, (2011), "Endogenous Approaches To Local And Regional Development Policy", *Handbook of Local And Regional Development*, ed. A. Pike, A. Rodríguez-Pose ve J. Tomaney, New York, Routledge, s. 333-343.

World Bank (1989), "Sub-saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth", Washington D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf, erişim 10.12.2017.

—, (1991), "The Challenge of Development, World Development Report", Washington D.C., https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-0-1952-0868-9, erişim 10.12.2017.

—, (2009), "World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography", Washington DC, World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991, erişim 10.12.2017.

Nüfus Politikaları, Toplumsal Refah ve İktisadi Kalkınma Süreci

M. Aykut Attar

Giriş

Milattan 1 milyon yıl önce, dünya üzerinde yaşayan insanların toplam sayısı, çok, *ama çok*, kaba bir nokta tahmini uyarınca, 125 bin idi (Kremer, 1993). Bu "başlangıç" tarihinden 975 bin yıl sonra, yani milattan 25 bin yıl önce, dil, din ve alet yapımı gibi kültürel evrenselleri paylaşan insan topluluklarının toplam nüfusu yaklaşık 3,34 milyona ulaşmıştı. Sümerler zamanında, milattan önce 4000 yılında, toplam dünya nüfusu yaklaşık 7 milyon olmuştu. Platon ve Aristoteles'in şehir devletlerinin nüfusunun ne kadar olması gerektiğini tartıştıkları Antik Yunan uygarlığı döneminde, dünya nüfusu 100 milyonu aşmıştı. 14. yüzyılın hemen başında, Büyük Veba Salgını'ndan yaklaşık yarım yüzyıl önce ise, dünya nüfusu 360 milyon civarındaydı.

18. yüzyılın sonunda, Malthus (1798), koruyucu kontroller ile sınırlanmayarak artan nüfusun açlık, hastalık ve çatışma getireceğini iddia ettiğinde, dünya nüfusu yaklaşık olarak 900 milyon düzeyindeydi. Bundan 170 yıl sonra, biyolog Ehrlich (1968) sürdürülemez olarak gördüğü nüfus artışını yakında patlayacak bir nüfus bombası olarak tarif ettiğinde, dünya üzerinde 3,5 milyardan fazla insan yaşamaktaydı. Günümüz-

de, 2019 yılı itibariyle, dünya nüfusu 7,7 milyarın üzerinde ve en ince öngörülerimiz, dünya nüfusunun en azından 21. yüzyıl boyunca artmaya devam edeceği yönünde (Birleşmiş Milletler, 2019).

Dünya nüfusunun evrimini anlamaya çalışan demograflar, çevrebilimciler, sosyologlar, siyaset bilimciler ve iktisatçılar, nüfusa ve nüfus değişiminin üç belirleyicisi olan doğurganlık, ölümlülük ve göçe ilişkin önemli sorular sormaya devam ediyorlar. Dünya nüfusu 21. yüzyılda ve sonrasında nasıl değişecek? Nüfus hangi ülkelerde azalacak ve hangilerinde artacak? Değişim sürdürülebilir olabilecek mi? Toplumsal refah, nüfus değişimlerinden ne yönde ve hangi ölçüde etkilenecek?

Farklı bilim alanlarından uzman ve araştırmacılar, bu tür zor sorulara yanıtlar geliştirerek, nüfusun evrimini belirleyen temel etmenleri ve bu evrimin ana sonuçlarını anlamak ve anlamlandırmak arayışında. Nüfusun azalacağı ülkelerde iktisadi büyüme süreci devam edecek mi? Nüfusun artacağı ülkelerde açlık ve yoksulluk krizleri önlenebilecek mi? Küresel anlamda çevresel sürdürülebilirlik sağlanabilecek mi? Yaşlanma süreci ile ilişkili sağlık ve sosyal güvenlik sorunlarına kalıcı çözümler bulunabilecek mi? Aile yapısındaki değişimler toplumsal uyum ve bütünlük açısından ne tür tehditler barındırıyor? Nüfusun ülke-içi ve ülkeler-arası coğrafi dağılımı ne yönde değişecek? Küreselleşme hızlanacak mı, yoksa insanların uluslararası hareketine ek engeller mi getirilecek? Nüfus hareketleri, verili iktisadi ve toplumsal eşitsizlikler ve insani krizler altında, dünya barışını ne yönde etkileyecek?

Nüfusun, bireylerin özgür iradesi ile doğanın felaket ve bahşedişlerine bırakıldığında, en iyi ya da optimal bir düzeye ulaşmayacağı düşüncesi, nüfus politikası uygulamalarının temelini oluşturuyor. Nüfus politikasının basitçe üç alanı var. Bunlar ölümlülük, doğurganlık ve göç olup, her üçü de bir ülkedeki nüfus düzeyini, nüfus artış hızını, yaş dağılımını ve nüfustaki yabancı ülke vatandaşlarının oranını belirliyor. Dünyaya gelmiş olan insanları hangi yaşta olurlarsa olsunlar yaşatmak erdemli bir düşünce olduğu için, ölümlülük oranlarının düşürül-

mesi ve halk sağlığının gözetimi, nüfus politikasının ölümlülük alanında tartışma bırakmıyor; politikalar tüm ülkelerde ölümlülük ve hastalık oranlarını düşürmek amacında (Höhn, 1987: 460). Nüfus politikasının önemi, en bariz biçimde doğurganlık ve daha az belirgin olarak da göç konusunda ortaya çıkıyor. Antik çağlardan bu yana, belirli bir ekonomi için optimal olacak nüfus düzeyinin, o ekonomide gözlenmekte olan nüfus düzeyinden düşük veya yüksek olduğu düşüncesinden hareketle, sırasıyla doğum yanlısı (*pro-natalist*) ve doğum karşıtı (*anti-natalist*) söylem ve politikalar geliştirildi ve uygulandı. Aynı zamanda, ulus-devletler, özellikle 20. yüzyıldan başlayarak ve iktisadi hedefler doğrultusunda, göçmenlerin ülkelerine kabulüne imkân tanıdılar.

Nüfus politikasının ilk tanımlamalarından birini yapan Berelson'a (1971: 173) göre, nüfus politikası, "nüfus olaylarını değiştirmek üzere tasarlanmış veya onları gerçekten değiştiren hükümet eylemleri"nden oluşur. Berelson (1971) nüfus politikasını bu şekilde tanımlarken, *niyet*lerin ve *sonuç*ların altını kalın birer çizgiyle çiziyordu. Çünkü nüfus politikalarının tarihi, hem nüfus olaylarını değiştirmek için tasarlanıp uygulanan bazı politikaların herhangi bir etki göstermediğini, hem de nüfus ile ilgisiz amaçlarla tasarlanıp uygulanan bazı politikaların nüfus üzerinde etkiler oluşturduğunu gösteriyordu.

Bu makale, nüfus politikalarının toplumsal refah ve iktisadi kalkınma üzerindeki etkileri ile demografik geçiş ve iktisadi kalkınma süreçlerinin birbirleriyle nasıl etkileştiklerini çözümlemeyi hedefliyor. Çözümleme, hem soyut düzlemde demografik geçiş ve çağdaş kalkınma kuramlarından yararlanıyor, hem de çeşitli ülke örneklerinden hareketle nüfus politikasının anlam ve sınırlarını keşfetmeye çalışıyor. Bu bakımdan, makalenin devletle kalkınmanın nüfus boyutuna ilişkin olarak ortaya koyduğu *normatif* önermeler için, iktisadi tarihten *pozitif* dayanaklar bulunuyor.

İzleyen bölüm, iktisadi kalkınma ve demografik geçiş sürecinin kısa bir öyküsünü sunuyor. Bu öykü, iktisadi kalkınmanın doğurganlık düşüşü ve yaşlanma gibi bazı belirgin ve yay-

gın demografik sonuçları olduğunu, ancak aynı zamanda demografik dönüşümler ile güçlü şekilde ilişkili olan şehirleşme ve beşerî sermaye birikimi gibi bazı toplumsal ve iktisadi dinamiklerin kalkınma sürecini temelden etkilediğini anlatıyor. Bu öyküyü izleyen bölüm, nüfus politikası amaçları ve araçlarının neler olduklarını, özgürlük sorununa dikkat çekerek tartışıyor. Sonraki bölüm, yoksulluk sorunsalına ve özellikle bu sorunsalın kaynaklık ettiği anti-natalist nüfus politikalarına odaklanıp, çeşitli ülke örneklerinden hareketle anti-natalist politikaların iktisadi kalkınma sürecini ne yönde etkilediğini ortaya koymayı hedefliyor. Bunu takip eden bölüm ise, nüfus yaşlanması sorunsalı ve kaynaklık ettiği pro-natalist politika oluşumunun etkilerini, yine çeşitli ülke örneklerinden hareketle tartışıyor. Sonuncudan bir önceki bölüm, nüfusun toplumsal refah için ne tür etkinlik ve etkinsizlik sonuçları doğurduğunu kısaca ele alıyor. Son bölüm ise, 21. yüzyıl için en iyi nüfus politikasının nasıl tasarlanması gerektiğine yönelik bazı özet düşünceler sunuyor.

Kalkınma ve demografik geçiş

Uzun dönemde yoksulluk ve kalkınma

Yoksulluk ve kalkınmanın çok uzun ve çok karmaşık tarihi için, 21. yüzyılda ortaya konan en kısa ve en basit özeti, bir tarihçi, Christian (2004: 498-499) yazmıştı. Onun çekirdek öyküsüne göre, insanların nesilden nesile faydalı bilgi aktarımı yapabilmeleri her şeyin anahtarıydı. Tarım teknolojisi ile yerleşik hayata geçilmiş, nüfuslar zamanla ama yavaşça büyümüştü. Yaklaşık 5.000 yıl önce ilk şehirler ortaya çıkmış, son 200 yılda ise buhar gücü, fosil yakıtlar ve yeni teknolojiler ile hayat karmaşıklaşmaya devam etmiş, en önemlisi, nüfuslar hiç görülmemiş hızlarda artmıştı.

Teknolojiyi, örneğin Mokyr'deki (2002: 39) gibi, "faydalı bilgilerin doğanın manipüle edilmesinde uygulanması" olarak ele alırsak, Christian'ın (2004) tüm evrenin tarihi için önerdi-

ği çekirdek öykü, iki büyük teknoloji devrimini kapsar hale gelir. İlk olarak, Neolitik Devrim, yani avcılık ve toplayıcılıktan yerleşik tarımsal hayata geçiş var. Bu, hayvanları avlayarak ve meyve-sebze toplayarak geçirilen binlerce yıl boyunca biriken faydalı bilginin, bazı hayvan ve bitkileri evcilleştirmek için kullanılması ile gerçekleşmişti.

Yerleşik tarımsal hayata geçiş, ancak geçimlik düzeyde sürdürülebilen yoksul hayatın sonu olmamıştı. Yoksulluğu az sayıdaki öncü ülke için ortadan kaldıran, kişi başına reel gelirdeki büyümenin süreğen hale gelmesiydi. Ancak iktisadi büyüme sürecinin süreğenleşmesi, insanlığın bütün tarihi bakımından göreli olarak çok yeni bir süreç. Süreğen büyümenin ne zaman başladığı sorusu tartışmalı olsa da hemen her coğrafyada sanayileşmenin başlangıcı, yani Sanayi Devrimi'ni izleyen onyıllar ile örtüşüyor. Jones (2001: 1), buradaki orantısızlığı anlatabilmek için, tüm insanlık tarihini bir futbol sahasının 120 yardlık uzunluğu ile ölçeklendirmişti. Bu ölçeklendirme altında, insanlar bu 120 yardlık futbol sahasının ilk 99 yardını avcı-toplayıcı olarak geçirmişlerdi ve Roma İmparatorluğu en görkemli zamanlarını sahanın bitimine 7 inç kala yaşamıştı. İşte, Sanayi Devrimi, 120 yardlık bu futbol sahasının bitimine 1 inçten daha küçük bir uzaklık kalmışken gerçekleşmişti.[1]

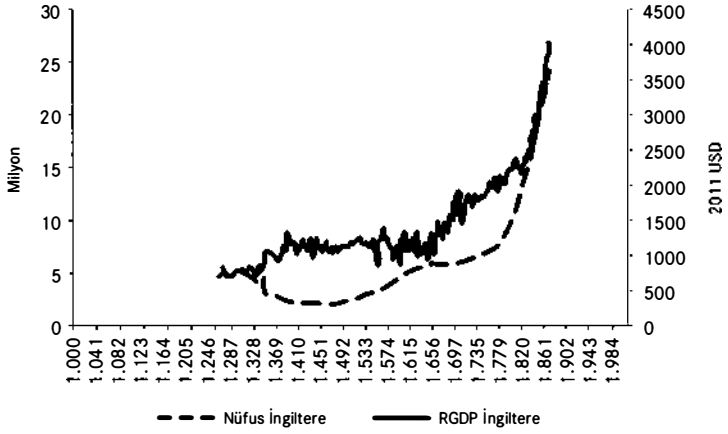
Bu altbölümün geri kalanı, merkeze İngiliz iktisadi tarihini yerleştiriyor ve iktisadi tarihe en dar anlamında yaklaşarak İngiltere'de kişi başına reel gelir ile nüfusun çok uzun dönemde nasıl evrildiğine bakıyor. İngiltere'ye olan odaklanışın gerisinde üç neden bulunuyor. Birincisi, süreğen büyümeye geçişin öyküsü, Sanayi Devrimi'nin belirleyici rolü ile birlikte İngiltere'de yazılmaya başladı. İkincisi, Fransız, Amerikan veya Alman ekonomilerinin süreğen büyümeye geçişlerinin öyküsü, İngiliz ekonomisinin öyküsü ile, bazı önemli görülebilecek farklılıklara rağmen, büyük ölçüde örtüşüyor. Son olarak, İn-

1 Benzer bir ölçeklendirme yapan Attar (2011: 52), kültürel evrenselleri paylaşan modern insan topluluklarının tarihini 365 gün ile sınırlandıracak olsaydık, Sanayi Devrimi'nin 44 saat önce gerçekleşmiş olacağının altını çiziyor.

giltere'nin sanayi öncesi dönem için elde hazır bulunan niceliksel verileri hem güvenilirliği yüksek hem de kapsamı tatmin edici düzeyde geniş olan veriler. Bu nedenlerin her üçü de iktisadi tarih ve politik iktisat yazınlarına yön vermişti ve vermeye devam ediyorlar.[2]

Grafik 1 ve Grafik 2, İngiltere ve Birleşik Krallık için, sırasıyla Broadberry vd. (2015) ve Bolt vd. (2018) verilerini kullanarak, kişi başına reel gelir ile nüfus düzeylerinin çok uzun dönemli tarihsel evrimini resmediyor.[3]

GRAFİK 1
İngiltere'de Kişi Başına Reel Gelir ve Nüfus

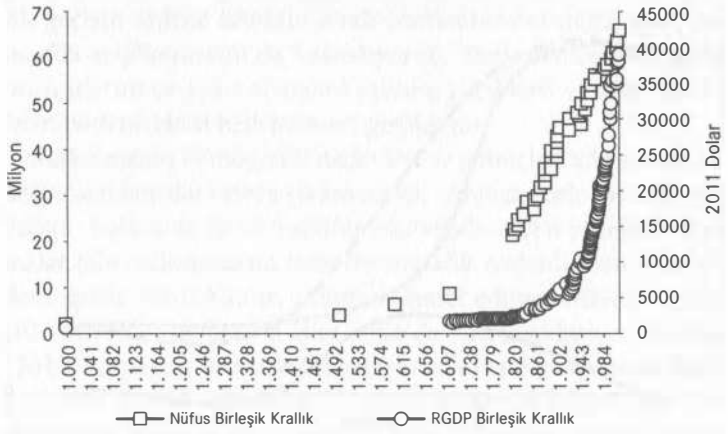


Kaynak: Bolt vd. (2018).

2 Örneğin, Marx (1867), İngiltere'nin kapitalist üretim ilişkilerinin ana yurdu olduğunu belirtip, Alman işçilerini "Anlatılan sizin öykünüzdür," diyerek uyarıyordu. Aşağıda tartışıldığı üzere, İngiltere, günümüzde de ulusların yoksulluğunun ve zenginliğinin çok uzun dönemde tekil bir birleştirilmiş büyüme kuramına uyduğunu tartışan literatür için ana çalışma sahası (Galor, 2005; Galor, 2011).

3 Burada, Broadberry vd. (2015) verilerindeki nüfus endeksi, Clark'ın (2010) 1270 yılı nüfus tahmini (4,87 milyon) kullanılarak milyona çevriliyor. Kişi başına reel gelir, düzey farklılaşmasını en iyi yansıtması için tasarlanmış 2011 yılı ABD doları (USD) cinsinden ifade ediliyor ve Broadberry vd. (2015) verilerindeki kişi başına reel gelir endeksi, Bolt vd. (2018) verilerindeki 1270 yılı tahmini (802 USD) kullanılarak 2011 USD birimine çevriliyor.

GRAFİK 2
Birleşik Krallık'ta Kişi Başına Reel Gelir ve Nüfus

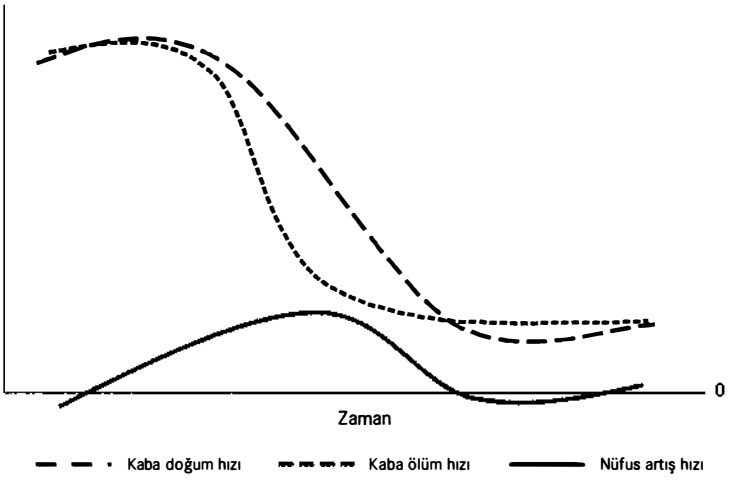


Kaynak: Bolt vd. (2018).

İngiltere'de nüfus 1270 yılında yaklaşık olarak 4,87 milyondu ve 14. yüzyılın ortasındaki Büyük Veba Salgını'na dek, yavaş ama inatçı bir biçimde yükselmişti. Bu dönemde kişi başına reel gelir düzenli dalgalanmalar göstermekle birlikte neredeyse hiç büyümemişti. Veba, birkaç yıl içinde nüfusun neredeyse yarı yarıya azalması ile sonuçlanacak ve bu büyük nüfus krizinden toparlanma, yani nüfusun kriz öncesindeki düzeyini yakalaması, tam 280 yıl alacaktı. İşte bu uzun toparlanma dönemi boyunca, İngiltere'de kişi başına reel gelir, Büyük Veba Salgını öncesindeki ortalama düzeyinden daha yüksek bir ortalama etrafında, kararlı bir dalgalanma gösterdi. Nüfus ancak 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren azalma göstermeksizin artmaya başlayacaktı.

Kişi başına reel gelir ise, 17. yüzyılın ortalarından itibaren yavaşça büyümeye başlamıştı. Büyük Veba Salgını öncesindeki 1270-1348 döneminde, 2011 ABD doları cinsinden yaklaşık 784 dolar civarında seyretmişken, 1350-1650 döneminde kişi başına reel gelirin ortalama değeri yaklaşık olarak 1.115 dolardı. Bunları, sırasıyla 1700, 1800 ve 1870 yıllarında kaydedilen 1.660 dolar, 2.301 dolar ve 4.013 dolar ile karşılaştırdığımızda

GRAFİK 3
Temsil Edici Bir Demografik Geçiş Süreci



Not: McCarthy'den (2001) uyarlanmıştır.

büyümenin ne denli hızlandığı da ortaya çıkıyor. Grafik 2'de gösterilen Birleşik Krallık verileri, büyüme hızlanmasının, ekonominin uzun dönemli süreğen büyüme patikasına yaklaşımı boyunca hızla devam ettiğine de işaret ediyor.

Büyüme ve kalkınmanın demografik sonuçları ve nedenleri

Demografik geçiş, çok basitçe, ölüm ve doğum oranlarının yüksek olduğu genç bir toplumun, ölüm ve doğum oranlarındaki tarihsel ve kararlı düşüş sonucunda yaşlanması olarak tanımlanıyor. Geçişin kuramı, bir bütün olarak, ilk kez 1940'larda, Princeton Üniversitesi'ndeki nüfusbilimciler tarafından geliştirilmişti (Caldwell, 2004). Geçiş, ölüm oranlarındaki düşüş doğum oranlarındaki düşüşten daha önce başladığı için, nüfus artış hızının Grafik 3'teki gibi bir çan eğrisi profiline sahip olmasına neden oluyordu.

Demeny (1968) nüfusbilimin aslında bütünüyle demografik geçiş ile ilgili olduğunu iddia ediyordu. Bu iddia ile, demografik geçişin sadece sayısal olarak özetlenmesini değil, aynı zamanda açıklanmasını da kastediyordu. Yani, demografik geçiş örüntülerini ortaya koymanın ötesine geçilmesi ve düzenliliklerin nedenlerinin belirlenmesi gerekliydi.

Kalkınmanın demografik nedenleri ve sonuçları için somut ve doğru açıklamalar ortaya çıkarmak işi, oldukça zorlu bir ödev olmuştu. Kalkınma ve nüfusbilim için yapılacak en yüzeysel okumalar bile, kalkınmanın hem demografik nedenlerinin hem de demografik sonuçlarının olduğuna işaret ediyor. Üstelik, üçüncül etkiyenler nedeniyle işler daha da karmaşıklaşıyor. Dyson (2013), örneğin, demografik geçişin aslında demokrasiye geçişe (kısmi olarak) neden olan bir süreç olduğunu vurguluyor. Demokrasi ve kapsayıcılık, Lipset'in (1959, 1960) modernleşme kuramı gereğince, iktisadi büyüme ve kalkınma süreçlerinin bir sonucu ve bu bakımdan da demografi, modernitenin tanımlayıcı unsurları olarak ele alınan yüksek eğitim, şehirleşme ve kadınların işgücüne katılımı gibi sonuçlar için bir *ara açıklayıcı* oluyor. Ancak diğer yandan, yeni-kurumsalcı iktisat, nedenselliğin demokrasi ve kapsayıcılıktan büyüme ve kalkınmaya doğru olduğunu iddia ediyor ve bu iddiayı görgül olarak da destekliyor (Acemoglu vd., 2008; Acemoglu vd., 2019). O halde, demografik geçiş, iktisadi büyüme ve kalkınma süreçleri ve demokrasiye geçiş ve kapsayıcı kurumların kök salması ile iç içe geçerek, karmaşık bir nedensellikler ağının tanımlayıcı unsurlarından biri oluyor.

Aşağıdaki kısa tartışma, ölümlülük, doğurganlık ve göç bakımlarından, hem iktisadi kalkınmanın hangi demografik sonuçlar doğurduğunu özetliyor, hem de iktisadi kalkınma sürecinin zaman içinde ortaya çıkan demografik değişimlerden nasıl etkilendiğini ortaya koyuyor.[4]

4 Doğurganlık değişimlerinin anlaşılmasında bakılan temel gösterge toplam doğurganlık hızı ve iki farklı toplam doğurganlık hızı göstergesi bulunuyor. Günümüzdeki doğurganlık (*period fertility*), belirli bir dönemde 15-49 yaş arasındaki kadın başına düşen ortalama çocuk sayısını gösteriyor. Tamamlanmış doğurganlık (*cohort fertility*) ise, 40-49 yaş arasındaki kadınların hayatta olan çocuklarının ortalama sayısı.

Avcı-toplayıcı topluluklar ile tarım toplumları, yüksek ölüm oranları ve düşük yaşam beklentisine sahipti. Galor ve Moav'ın (2007) çeşitli kaynaklardan derlediği veriler, doğumdaki yaşam beklentisinin, verisi bulunan yontma taş topluluklarında 21,4 ila 39,8 yıl, verisi bulunan cilalı taş topluluklarında ise, tarımsal hayata geçişin olumsuz etkileri nedeniyle, 17,0 ila 24,9 yıl arasında olduğunu gösteriyor. Ayrıca, bugünkü Macaristan sınırları içindeki sitelerde, doğumda yaşam beklentisinin, Bakır Çağı'nda 30'un biraz üzerinde, Tunç Çağı'nda 30'un biraz altında, Demir Çağı'nda ise yaklaşık 44 yıl olduğu biliniyor. Bu bakımdan, antik çağlarda yaşam beklentisinin 45 yıldan daha düşük olduğunu söylemek mümkün.

İngiltere'de, Wrigley ve Schofield'in (1981) kapsamlı verileri, yaşam beklentisinin 1551-1746 arasında, salgın hastalıklar, şehirleşme ve savaşların etkisiyle dalgalanarak azaldığına ve 41 yılı hiç aşmadığına, 1751-1801 arasında 40 yılın altında istikrarlı bir dalgalanma gösterdiğine ve ancak 19. yüzyılda yükselmeye başladığına işaret ediyor (Cutler vd., 2006; Voigtlander ve Voth, 2013).

Ölümlülükteki tarihsel düşüş, yaygın olarak sağlık teknolojisindeki ilerlemelere bağlanıyor ve bu ilerlemenin, üç aşamalı bir şekilde gerçekleştiği biliniyor (Mokyr, 1998; Cutler vd., 2006; Easterlin, 2013).[5] İlk aşamada, 19. yüzyılın ortalarından başlayarak, salgın hastalıkların yayılımının önlenmesi bakımından ilerlemeler kaydedilmişti. İkinci aşamada, 19. yüzyılın sonlarından itibaren, çeşitli hastalıkların önlenmesi amacıyla aşılar geliştirilmeye başlanmıştı. Üçüncü aşamada, 1930'lardan itibaren antibiyotik ilaçlar geliştirilmişti.

5 Buradaki önemli soru, ölüm oranlarındaki büyük tarihsel düşüşün, kalkınma sürecinin bir sonucu mu olduğu, yoksa bundan etkilenmeyen dışsal bir değişimi mi temsil ettiği. Kişi başına reel gelirdeki süreğen artışın başlaması ile yaşam beklentisinin kalıcı olarak yükselmesi zamanlama olarak örtüşmekteyse de Easterlin (1995), Sanayi Devrimi ve Ölümlülük Devrimi'nin birbirlerinden bağımsız ancak her ikisi de faydalı bilgi birikimine içsel oldukları için birbirlerine benzer devrimler olduklarının altını çizmekteydi.

Verisi bulunan ülkeler için kesit verileri, yaşam beklentisi ile kişi başına reel gelir arasında, pozitif yönlü ancak doğrusal olmayan bir ilişki olduğunu gösteriyor (Preston, 1975). Düşük gelir düzeylerinde yaşam beklentisi düşük kalırken, gelirdeki artışların yaratacağı sağlık etkileri büyük oluyor. Yüksek gelir düzeylerinde, tam tersine, yaşam beklentisi yüksek iken, gelirdeki artışların yaratacağı sağlık etkileri düşük kalıyor. Günümüzde ise, dünya genelinde yaşam beklentisi 70 yılın üzerinde. Yüksek gelirli ülkelerde, ortalamada 80 yılı aşmış olup, en az gelişmiş ülkelerde ise 65'in altında (Birleşmiş Milletler, 2019).

Ölüm oranlarının evrimi, iktisadi büyüme ve kalkınma süreçlerinden etkilenmediyse bile, bu süreçlere etkide bulunmuştu. Grafik 1, toprağa bağımlılığın, Büyük Veba Salgını gibi devasa bir ölüm şoku altında, önemli bir zenginleşmeye yol açtığını gösteriyor. Bir diğer etki mekanizması, yetişkin ölümlerinin yol açtığı faydalı bilgi kaybı (Bar ve Leukhina, 2010). Lucas'ın (2009a) kişiden kişiye bilgi yayılımı modelinden hareketle hesaplamalar yapan de la Croix (2017), yaşam beklentisi artışlarının dikkate değer büyüme oranı artışlarına yol açabileceğini gösteriyor. Yaşam beklentisi artışlarının, Ben-Porath (1967) modeline uygun olarak, bireyleri geleceğe yönelik fiziksel sermaye ve beşerî sermaye yatırımları yapmaya sevk edeceği de genel olarak kabul görüyor.[6]

Doğurganlık

Doğurganlık göstergeleri, süreğen büyümeye geçiş ile en çarpıcı biçimde etkileşen ve zenginlik ve yoksulluğun hem nedeni hem de sonucu olan demografik değişkenler olarak öne çıkıyor.

Malthus'un (1798) ünlü nüfus kuramı, kadın ve erkek arasındaki cinsel tutkuyu doğanın bir sabiti olarak kabul ederek, evlilik ve doğurganlığın önleyici kontrol nedeniyle iktisa-

6 Ben-Porath mekanizması ile ilgili tartışmalı görüşler için, Hazan (2009) ile Cervellati ve Sunde'ye (2013), daha genel olarak sağlık-büyüme ilişkisi için ise Weil'a (2014) bakılabilir.

di imkânlara tepki vereceğinden hareket ediyordu. Bu bakımdan, darlık dönemlerinde, evlilik ve doğurganlık olayları seyrekleşmeli ve/veya daha geç yaşlara ertelenmeliydi. Bu önleyici kontrol mekanizmasının işlemediği toplumlarda, doğal kontrol devreye girecek ve hastalık, açlık ve/veya çatışma nedeniyle nüfus azalacaktı.

İngiltere ve 1800 öncesindeki dönem için yapılan çalışmalar, böyle bir önleyici kontrol mekanizmasının gerçekten de işlediğini gösteriyor (Møller ve Sharp, 2014).[7] Veri eksiklikleri, önleyici kontrolün Büyük Vega Salgını şokunun geldiği dönemde geçerli olup olmadığına yönelik güçlü bir yargıya varmayı engellese de 1541 sonrası dönemin verileri, İngiliz nüfusunun demografik baskının düşük olduğu bir dengede seyrettiğine işaret ediyor. İngiltere için toplam doğurganlık hızının 1650 sonrasındaki yükselişi ise, önleyici kontrolün olumlu yönde işleyerek nüfus artışına bir hareketlilik kazandırdığını gösteriyor (Woods, 2000).

Malthus'un kuramı, sanayi öncesi dönemin yoksul tarım toplumları için gerçekten de güçlü bir açıklama gücüne sahip (Ashraf ve Galor, 2011). Bir toplum, düşük veya yüksek demografik baskı dengesinde bulunabilir, teknolojik ilerlemeler, sermaye birikimi, yeni toprakların tarıma açılması ve benzer etkenler nedeniyle, nüfus düzeyleri ve yoğunlukları farklılaşırdı. Üstelik, nüfusun uzun dönemde sabitleneceği dengede, geçimlik kişi başına reel gelir düzeyinin ülkeler arasında küçük çaplı farklılaşmalar göstermesi de kuramın sınırları dahilindeydi.[8] Ancak 1800 sonrası dönem için, ne kişi başına reel gelirdeki büyümeyi, ne de doğurganlık değişkenlerinin uzun dönemdeki çarpıcı düşüşlerini Malthusgil modeller ile açıklaya-

7 Malthus'un ünlü denemesinin ikinci baskısı (1803), İngiltere'deki demografik baskıya ilişkin daha iyimser bir fotoğraf sunmaktaydı. Bunun nedeni, İngiltere'de ilk kez 1801'de yapılan nüfus sayımının sonuçlarının, önleyici kontrol mekanizmasının varlığını destekler nitelikte olmasıydı.

8 Ashraf ve Galor'un (2011) kurdukları basit Malthus modelinde, uzun dönemde kişi başına geçimlik gelir düzeyi, çocuk sahibi olmanın maliyetine ve çocuk sahibi olma tercihlerine bağlı ve nüfus düzeyinden ve teknolojiden bağımsız olarak belirleniyor.

bilmek mümkündü; Malthusgil modeller yoksulluk tuzaklarını ve yüksek düzeyde doğurganlığın kalıcılığını açıklamak için tasarlanmaktaydı.

İktisatçılar, hem binlerce yıl süren yoksulluğu, hem 1800 sonrasındaki dengeli uzun dönem büyümeyi, hem de bu iki denge arasındaki aşamalı ve içsel geçişi açıklayabilen bir kuramı, ancak 2000'li yıllarda geliştirebildiler (Galor ve Weil, 2000; Galor, 2005; Galor, 2011). Bu birleştirilmiş büyüme kuramı (*unified growth theory*), doğurganlığı, tıpkı Malthusgil modellerdeki gibi, büyüme ve kalkınma süreçlerinden etkilenen bir değişken olarak modellemekteydi. Ancak, aynı zamanda, nüfus düzeyi de bir tarım toplumunu daha fazla verimlilik artışı sağlamak konusunda iten unsurlardan biriydi (Boserup, 1965). Üstelik, yüksek nüfus, hem piyasa ölçeğini genişletmesi nedeniyle (Peretto, 2015), hem de bağımsız potansiyel mucitlerden oluşan toplumun örneğin ağır saban gibi yeni bir tarımsal teknolojiyi belirli bir yılda icat edebilmesi olasılığını artırdığı için (Kremer, 1993), daha hızlı büyüme ve kalkınmayı destekliyordu. İşte, nüfus ve verimlilik düzeyleri arasındaki bu karşılıklı etkileşim, zamanın başlangıcından beri bağlayıcılık arz eden yoksulluk tuzağının belirli bir içsel tarihte son bulmasına neden olacaktı. Bu tarihten itibaren yoksulluk tuzağından kurtulmuş olan toplum, artığı daha fazla doğurganlığa ve tarih boyunca görülmemiş hızlarda artan nüfusa nakledecekti. Bu iktisadi ve demografik genişlemenin sonunda, sanayileşme hızlanarak belirli bir olgunluğa ulaşacak, beşerî sermaye yatırımlarının getirisi, örneğin okuma yazma bilen işçilere ihtiyaç duyulduğu için, bir eşik düzeyi aşacaktı. Bu ise, optimal doğurganlık kararları almakta olan yetişkin bireylerin daha az çocuk dünyaya getirmelerine ve bu daha az sayıdaki çocuk için eğitim ve sağlık harcamaları yapmaya başlamalarına yol açacaktı. Yani, Becker'in o ünlü kuramındaki gibi, çocuk kalitesi, çocuk sayısına tercih edilmeye başlayacaktı (Becker, 1960; Becker ve Lewis, 1973; Becker vd., 1990).

1870'lerden sonra İngiltere'de ve hemen ardından da bugünün diğer gelişmiş ülkelerinde gözlenen doğurganlık ve beşerî

sermaye örüntüleri, birleştirilmiş büyüme kuramının bu çekirdek öyküsü ile çok büyük ölçüde tutarlı.[9] Üstelik, eğitim ve gelir düzeylerinin yüksek olduğu ülkelerde doğurganlık da düşük kalıyor ve bir ülke içinde eğitim ve gelir düzeyi yüksek kadınlar, ki bunlar işgücüne katılımı yüksek olan kadınlardır, daha az sayıda çocuk sahibi oluyorlar.[10]

Tartışmalı olarak kalan konulardan biri, doğurganlık düşüşünde kişi başına reel gelirdeki artışın rolüne ek olarak, düşünsel kaymaların ve tercihlerdeki değişimlerin de etkili olup olmadığı. Caldwell vd. (1992) tarafından ortaya atılan ve Afrika'da, başka kıtalarda gözlenen tarihsel dönüşümlerden daha farklı bir doğurganlık geçişi olduğu yönündeki hipotezi değerlendiren Bongaarts ve Casterline (2013), bu hipotezi doğrulayamıyorlar. Ancak Afrika'da ideal aile büyüklüğünün daha yüksek olduğunu, doğum aralıklarının daha geniş olduğunu ve doğum kontrol yöntemleri kullanımının gebe kalmak istemeyen kadınlar arasında yaygın olmadığını gösterebiliyorlar.

Göç

İnsanların neden bir yerden başka bir yere göç ettikleri, Adam Smith'ten bu yana ilgi çekici bir soru olmuştu (Bodvarsson vd., 2015). Gönüllü olarak gerçekleştirildiğinde, göçün temel nedenleri arasında, iş bulma, beşerî sermaye yatırımı yapma ve yaşam boyu gelirin maksimizasyonunu sağlama amaçları bulunuyor.[11] Süreğen büyüme sürecine geçiş, farklı ülkelerde

9 Galor'un (2012) oldukça ikna edici biçimde ortaya koyduğu üzere, tarihsel doğurganlık düşüşünün birincil tetikleyicisi, yukarıda özetlenen beşerî sermaye birikimi; olgular başka türlü açıklamalar ile pek tutarlı değil.

10 Büyüme kuramcıları, birleştirilmiş büyüme kuramında bu şekilde tarif edilen süreğen büyüme sürecine ilişkin olarak, bazı tamamlayıcı mekanizmaları da çalışıyorlar. Eğitim ve sağlık harcamalarındaki artışlar ile şekillenen beşerî sermaye birikimine dayalı modern büyüme sürecinde, şehirleşmenin uzun dönemli yükselişi ve tarım sektörünün işgücü payındaki tarihsel düşüş gibi dönüşümler, hem ekonominin ulaşmış olduğu gelişme aşamasından etkileniyor, hem de teknolojik ilerleme üzerinde etkiler yaratarak büyüme ve kalkınma sürecine etkide bulunuyor (Galor, 2005; Galor, 2011).

11 Aynı dili konuşmak ve aynı dine mensup olmak, hedef ülke/bölge seçimini etkileyen önemli faktörler (Chiswick ve Miller, 2015; Chiswick, 2015) ve savaş,

farklı zamanlarda başlamıştı. Üstelik, bugünün çok sayıda yoksul ülkesinde kişi başına reel gelir büyümesi henüz kalıcılık arz etmiyor (Lucas, 2009b; Galor, 2011). Bunlar, ülkeler arasında, çok büyük bir zenginlik farklılaşmasının oluşmasına neden oldu. İşte bu büyük farklılaşma, yoksul ülkelerden zengin ülkelere doğru gerçekleşen göçü tetikleyen etmenlerden biri (Skeldon, 1997). Üstelik, doğurganlık düşüşü ve nüfus yaşlanması büyümenin bir sonucu olduğu için, nüfusu daha yaşlı olan ülkeler, ortalamada, daha zengin. Bu da Almanya gibi bazı gelişmiş ülkelerin, Türkiye gibi bazı gelişmekte olan ülkelerden, stratejik olarak konuk işçi kabul etmelerini açıklıyor.

Zaman içinde, göçün sonuçlarıyla ilgilenen literatür de genişledi. Göçmenlerin veya mültecilerin, hedef veya ev sahibi ülkede, gelir dağılımı üzerinde etkiler yaratacakları (Blau ve Kahn, 2015), vergiler ve harcamalar kanallarıyla maliye politikasını etkileyebilecekleri (Vargas-Silva, 2015), girişimcilik aktiviteleri sonucunda iş dünyası ve teknolojik gelişme açısından sonuçlar ortaya çıkaracakları (Fairlie ve Lofstrom, 2015) ve çocuklar ve torunlar dolayısıyla çeşitli demografik, ekonomik, kültürel ve sosyal etkilerde bulunabilecekleri (Sweetman ve van Ours, 2015) bu literatürün ana uğrakları oldu. Göçün net ekonomik etkisinin ne olduğunu ortaya koymak, üstelik kısa, orta ve uzun vadede nasıl etkiler ortaya çıkacağını kestirmek ise, etki mekanizmalarının birden fazla oluşu ve etkilerin çok yönlülüğü nedeniyle kolay değil (de Haas, 2010; Skeldon, 1997).

Nüfus politikası: Amaçlar, araçlar ve özgürlük sorunu

Tarihçi Tobin (2004: ix), insanların sayısının ve nerede yaşadıklarının, onları beslemeye yeterli kaynak olup olmadığının ve onların ne iş yapacaklarının, çağlar boyunca, birer endişe konusu olduğuna dikkat çekiyor. Irksal donanım, zekâ dü-

şiddet ve benzeri politik sorunlar da küresel düzeyde çok sayıda insanın zorunlu olarak yerlerinden edilmelerine ve mülteci/sığınmacı olmalarına neden oluyor (Chin ve Cortes, 2015).

zeyi, sağlık durumu, cinsel davranışlar, çocuk yetiştirme yöntemleri ve insanların ekosistem için bir tehdit olup olmadıkları da endişeleri derinleştiriyor. Bunlar, nüfus politikalarının hangi amaçlar için tasarlanacakları hakkında aydınlatıcı; örneğin, insanların sayısını azaltmak veya yükseltmek ve insanların yaşadıkları yeri değiştirmek, örneğin, insanlar için birer beslenme ve çalışma dengesi tutturmak, örneğin, belirli bir ırksal donanıma ve zekâ düzeyine sahip insanlar veya askerler yetiştirmek, örneğin, insanları belirli bazı cinsel davranışlardan ve çocuk yetiştirme yöntemlerinden uzak tutmak...

Bu amaçların, en azından bazılarının, tartışmalı oldukları açık. Tobin'in (2004) sıraladığına benzer amaçlar ile tasarlanacak ve uygulanacak olan *hükümet eylemleri*nden bahsediyoruz. Dolayısıyla, insanları, tercihleri ve donanımları ile baş başa bırakan bir *laissez faire* durumundan uzaklaşmak gerekebilecek ve bu nedenle, nüfus politikasının da herhangi bir politika bütünü gibi, kaçınılmaz bir özgürlük boyutu olduğunun altı çizilmeli.

Berelson (1971: 179), politika amaçlarına ulaşmak için uygulanacak araçları, özgürlüklere müdahale düzeyi bakımından en az müdahaleden en çok müdahaleye doğru şu şekilde sıralıyordu: İlk olarak, *bilgi ve eğitimin yayılması* var. Burada, hükümetin, insanları arzu edilen durum her ne ise ona yönlendirmek için ikna etme çabası, ancak bu çabayı pasif bir şekilde ortaya koyması söz konusu. Türkiye'de iktidar partisi politikacılarının 2008 yılından itibaren sürdürdükleri doğurganlık yanlısı söylem böyle bir araca örnek oluyor. Bu en pasif araca nazaran daha aktif olan, arzu edilen duruma yönelik davranış biçimlerini destekleyecek *gönüllü programlar* olarak öne çıkıyor. Örneğin, çok sayıda ülkede uygulanmış ve uygulanmakta olan ulusal çaplı aile planlaması programları, gönüllü olarak katılınan programlara örnek oluyor. Berelson (1971: 179), üçüncü sırada, arzu edilen amaca yönelik olarak değişim gösteren *toplumsal kurumlar*a yer veriyordu. Kadınların işgücüne katılımını, sanayileşmeyi ve geleneksel aile yapısının çözülmesini doğurganlık düşüşüne etki eden örnekler olarak sıralamaktaydı.

Dördüncü sırada, aktif olarak *teşvikler* verilmesi veya *caydırıcı önlemler* alınması var. Burada, politika amaçlarına uygun olarak, arzu edilen yöndeki değişim için, getiriler veya yükümlülükler dayatılması söz konusu. Türkiye'de 2015 yılından itibaren uygulamaya alınan doğum yardımları bu tür politika araçlarına örnek oluyor. Berelson'un (1971) listesinde son olarak *cebir* ile dayatılarak uygulanacak olan politikalar geliyor. Burada devlet gücü kullanılmak suretiyle arzu edilen demografik davranış biçimleri bireylere dayatılıyor; evlenme yaşının regülasyonu veya kürtajı yasaklayan yasal düzenlemeler gibi.[12]

Yoksulluk ve anti-natalist politikalar

Neoklasik büyüme ve dış ticaret kuramları ile kalkınma

1956 yılında, Massachusetts Teknoloji Enstitüsü'nde çalışan genç bir iktisatçı olan Robert M. Solow, sonraki onyıllarda büyüme ve kalkınma iktisatçılarının düşünce iklimlerini kökten değiştirecek basit bir model geliştirdi (Solow, 1956). Model, uzun dönemli denge kişi başına gelir düzeyinin, yatırım oranı ile artacağını ve nüfus büyümesi hızı ile azalacağını gösteriyordu. Kalkınma sorunu, işçi başına düşen sermaye stokunu genişletmek sorununa indirgenmişti. Yatırım oranı yüksek ise verili sayıda işçi için daha çok sermaye birikmekte ve nüfus büyümesi hızı düşükse verili sermaye stokunu daha az sayıda işçiye paylaştırmak şansına erişilmekteydi. *Dengede*, yatırım oranının (göreli olarak) düşük olması ve/veya nüfus büyümesi hızının (göreli olarak) yüksek olması, (göreli) yoksulluğa işaret ediyordu.

12 Nüfus politikasının yarattığı özgürlük sorunları, daha önce örneğin Attar'ın (2012, 2013) da tartıştığı ve örneklendirdiği üzere, dinsel ve/veya politik yetkileri ellerinde bulunduran kişi ve kurumların söylem ve uygulamalarında açıklık kazanıyor. Burada tartışma bir yandan da öjenik düşünceye ve öjenik uygulamalara, yani soy arıtımına uzanıyor. Özellikle Birinci Dünya Savaşı öncesinde ve özellikle İtalya ve Almanya'daki faşist Mussolini ve Hitler rejimlerinde, ırk temelli, etnik çatışmalar ortaya çıkaran nüfus politikaları izlenmişti. Cebir ile dayatılan nüfus politikası uygulamalarının ortaya çıkardığı etik sorunların bir tartışması için Nie'ye (2014) bakılabilir.

Kalkınamamış, yoksul kalmış sömürge ülkelerinin bağımsızlık kazandıkları bu savaş sonrası toparlanma ve refah devleti döneminde, Cambridge, Massachusetts'ten yükselen bu sesin etkili olmaması beklenmezdi. Üstelik, geleneksel anlamıyla kalkınma iktisadı düşüşe geçmişti (Şenses, 1996); önemli kalkınma iktisatçılarının "aykırı" görüşleri, matematikselleştirilerek ana akım iktisada eklemlenmek yerine, büyük ölçüde göz ardı ediliyordu.

Diğer taraftan, Heckscher (1919) ve Ohlin'in (1933) faktör donanımı kuramı, Ricardo'nun (1817) merkeze ülkeler arasındaki teknoloji farklarını koyan ünlü karşılaştırmalı üstünlükler kuramı için tamamlayıcı nitelik arz ederek, neoklasik dış ticaret kuramının bütünsellik kazanmasını sağlamıştı. Ülkeler, teknoloji ve faktör donanımı farkları nedeniyle ticaret yapıyorlardı ve bu farkların dayattığı yönde uzmanlaşma sağlayarak var olan ticaret engellerini ortadan kaldırmalıydılar.

Reçete oldukça basit ve büyük ölçüde yanlıştı: "Tasarruf eğilimini veya yatırım oranını yükselt, nüfus artış hızını düşür, ekonomiyi dış ticarete aç ve emek-yoğun ürünlerde daha fazla uzmanlaş." Ne verili yoksulluk altında tasarruf eğilimini dikkate değer ölçüde yükseltmek mümkün olacaktı, ne de dış ticaret hadleri bu yoksul, emek zengini ülkeler lehine gelişecekti. Üstelik Galor ve Mountford'un (2006, 2008) da kuramsal ve görgül olarak ortaya koydukları gibi, emek zengini ülkelerde uzmanlaşma göreli faktör donanımı farklarına endekslenmişti. Bu ise, tıpkı Becker vd. (1990) tarafından geliştirilen modeldeki gibi, yoksul ekonomilerin yüksek doğurganlık dengesinde takılı kalmasını ve beşerî sermaye birikimi ile karakterize edilen modern büyüme sürecine geçişin gecikmesini açıklar nitelikteydi.

Nüfus, yoksulluk ve anti-natalist politikalar

Neoklasik kalkınma reçetesinin nüfus artış hızının düşürülmesine yönelik mesajı fazlasıyla ciddiye alınıyordu. Notestein (1953) gibi öncü bir demografik geçiş kuramcısı, aile plan-

laması önerilerini çoktan ortaya koymuştu (Caldwell, 2004: 304). 20. yüzyılın ikinci yarısında, yoksulluk sorununa çözüm arayan politika yapıcılar, "var olan pastayı daha az sayıda boğaza paylaştırmak" düşüncesinden hareket eden nüfus kontrolüne bel bağlayacaklardı.

Birleşmiş Milletler'in Birinci Dünya Nüfus Konferansı 1954'te Roma'da toplanmıştı. İkinci konferans 1965'te Belgrad'da, üçüncüsü ise 1974'te Bükreş'te düzenlendi. Belgrad'daki ikinci konferansta, doğurganlığın düşürülmesi ilk kez bir kalkınma politikası aracı olarak tartışıldı. 135 üye ülkenin katılımıyla gerçekleştirilen üçüncü konferansta ise, kalkınma ve nüfus değişkenlerinin birbirlerine bağımlı oldukları mesajı verilecekti.

1950 yılında, dünya genelinde yoksulluğun fotoğrafı çekildiğinde, Çin ve Hindistan örnekleri öne çıkıyordu. Dünyanın en kalabalık ülkesi Çin'de nüfus yaklaşık olarak 546 milyon düzeyindeydi ve Çin, Maddison veri tabanında gelir verisi bulunan 170 ülke arasında, en fakir 20. ülke konumundaydı (Bolt vd., 2018). Kişi başına reel gelir, 2011 Amerikan doları olarak ölçüldüğünde yıllık 757 dolardı. İkinci en kalabalık ülke de Hindistan idi. Nüfusu yaklaşık olarak 359 milyondu ve kişi başına reel gelir yine 2011 Amerikan doları olarak ölçüldüğünde yıllık 1417 dolardı. Şaşırtıcı olmayan biçimde, bu iki ülkede ve bunlara benzer yoksul ve kalabalık ülkelerde doğurganlık da yüksek düzeylerde seyretmekteydi. Çin'de 1950-1955 dönemi için toplam doğurganlık hızı kadın başına 6,03 çocuk, Hindistan'da ise 5,90 çocuk idi (Birleşmiş Milletler, 2019).

1960'lar ise, anti-natalist politika deneyimleri için adeta tanımlayıcı bir dönem oldu. Pek çok ülkede, çeşitli uluslararası kuruluşlardan sağlanan finansal destekler ile anti-natalist programlar uygulandı.[13]

Anti-natalist politikaların belki de en ilginç örneği Çin'de uygulandı. Mao zamanında pro-natalist eğilimin geçerli olduğu Çin'de, erken 1970'lerde "Daha sonra, daha uzun aralıklarla, daha az sayıda..." sloganı ile bir anti-natalist program uygulan-

13 Doğurganlığın o dönemde yaklaşık 2,5 çocuğa kadar düşmüş olduğu İngiltere'de bile anti-natalizme geçiş yönünde tartışmalar yaşanmıştı (Simons, 1973).

mış, 1979'da ise tek çocuk politikasına geçilmişti (Cai, 2010). Buna göre, birden fazla çocuk sahibi olmak isteyen ailelerin belirli bir ceza puanına göre ödeme yapmasına karar verilmişti. 1979 sonrasında, tamamlanmış doğurganlıkta gerçekten de bir düşüş gözlemlendi (Garcia, 2017).

İran'da anti-natalist politikalar 1967'de aile planlaması programı ile devreye girmişti. 1979'daki İslâm Devrimi ve 1980'de başlayan İran-Irak Savaşı pro-natalist eğilimlerin güçlü olmasına yol açtıysa da 1990'ların başında yeniden anti-natalist politika uygulamalarına geri dönülmüş ve doğurganlık düzeyleri çarpıcı bir hızda düşmüştü (Abbasi vd., 2002; Roudi, 2012). Doğurganlık düzeylerinin, hızlı bir şekilde düştüğü başka bir ülke, 1966'da "İki'de Dur!" ve "Kız ya da Oğlan, İki Yeter!" gibi sloganlar ile anti-natalist bir politika oluşumu deneyimlemeye başlayan Singapur'du (Wong ve Yeoh, 2003).

Yüksek doğurganlık düzeylerinin uzun süre kalıcılık arz ettiği ve açlık gibi sorunlara yol açtığı Kenya'da, 1950'lerin sonunda uygulamaya konan aile planlaması programları 1980'lere kadar önemli bir başarı sağlamadı, ancak sonraki dönem için bir kurumsal temel oluşturdu (Nyamwange, 1995; Heisel, 2007). Ruanda, Etiyopya, Madagaskar, Malavi ve Namibya gibi ülkelerde ise, anti-natalist aile planlaması uygulamaları ile doğurganlıktaki hızlı düşüşler bir arada gözlemlendi (Bongaarts ve Casterline, 2013).[14]

Anti-natalist politikaların, doğurganlık düşüşlerinde *nedensel* olarak ne ölçüde etkili veya belirleyici olduğu konusu ise oldukça tartışmalı. Bunun nedenleri, doğurganlığı belirleyen ekonomik ve sosyal etkenlerin, politika uygulamaları ile eşanlı olarak gerçekleşmesi ve değişimlerin uzun döneme yayılmış olması. Bununla birlikte, nedensel etkileri ayrıştırmayı amaçlayan çalışmalar da var. Cai (2010), Çin'in tek çocuk politikasında yerel düzeyde gözlemlenen bir dışsal bürokratik farklı-

14 Burada bazı ülke örnekleri ile değinilen doğurganlık düşüşleri ve anti-natalist politika uygulamaları arasındaki korelasyon ilişkisi, çok sayıda ülkeyi içeren örneklemler ve çeşitli kontrol değişkenleri altında da geçerli (de Silva ve Tenreyro, 2017).

laşmadan hareketle, doğurganlık düşüşünün bütünüyle politika uygulamasından kaynaklanmış olamayacağı sonucuna ulaşıyor. Yine Çin için özgün bir ayrıştırma stratejisi geliştiren Garcia (2017), tamamlanmış doğurganlıkta 1979-2000 yılları arasında gözlemlenen düşüşün ancak % 18'inin tek çocuk politikası ile açıklanabildiğini ortaya koyuyor. Quadah-Bedidi ve Vallin'in (2013) ayrıntıyla ele aldıkları Cezayir örneği daha da ilginç. 1962-1975 arasında Cezayir hükümetleri yüksek doğurganlık sorununu göz ardı etmişlerdi. 1975-1983 arasında ise doğurganlık herhangi bir politika uygulaması olmaksızın düşmeye başladı. Quadah-Bedidi ve Vallin'in (2013) bulguları, 1983'te uygulamaya konan anti-natalist politikaların 1983'ten sonra hızlanan doğurganlık düşüşü üzerindeki etkisinin sınırlı olduğunu ve nedensel etkilerin eğitim, kadınların işgücüne katılımı ve şehirleşmeden kaynaklandığını gösteriyor.

Nüfus yaşlanması ve yükselen pro-natalizm

İngiltere'de başlayan sanayileşme ve süreğen büyüme süreçlerinin, önce Batı Avrupa ile Pasifik'in Batılı ulusları olan ABD, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda'ya yayılması, doğurganlık düşüşü ve yaşam beklentisinin yükselişi gibi olağan demografik sonuçların da ilk olarak ve kalıcılık arz ederek bu coğrafyalarda gözlenmesine neden oldu. Dolayısıyla, nüfus yaşlanması süreci, öncelikle bu Batılı ülkelerin problemi olarak gündeme geldi (Avrupa Komisyonu, 2005).

Birleşmiş Milletler'in (2017: 24) Dünya Nüfus Yaşlanması özetinde yer verilen istatistiklere göre, 2017 yılında (daha) gelişmiş ülkelerde nüfusun % 24,6'sı 60 yaş ve üzerinde. Bu oranın, (daha) az gelişmiş ülkeler için ise % 10,4'e eşit olduğu görülüyor.

Tablo 1, toplam doğurganlık hızının 2015-2020 dönemi verileri itibariyle yenileme düzeyinin altında olduğu bazı seçilmiş ülkelerdeki doğurganlık düzeylerini gösteriyor. Bazı hızlı büyüme göstermiş olan Asya ülkeleri ile bazı Avrupa ülkelerinin durumu oldukça dikkat çekici. Pritchett ve Viarengo'ya (2013)

TABLO 1
Seçilmiş Ülkelerde Toplam Doğurganlık Hızı (2015-2020)

Güney Kore	1,11	Çekya	1,64
Tayvan	1,15	Şili	1,65
Singapur	1,21	Hollanda	1,66
Porto Riko	1,22	Litvanya	1,67
Moldovya	1,26	Norveç	1,68
Bosna Hersek	1,27	Çin	1,69
Portekiz	1,29	Beyaz Rusya	1,71
Yunanistan	1,30	Belçika	1,71
Hong Kong	1,33	Letonya	1,72
İtalya	1,33	Trinidad ve Tobago	1,73
İspanya	1,33	Brezilya	1,74
Kıbrıs Rum Kesimi	1,34	Birleşik Krallık	1,75
Japonya	1,37	Karadağ	1,75
Mauritius	1,39	Ermenistan	1,76
Birleşik Arap Emirlikleri	1,42	Bahama Adaları	1,76
Polonya	1,42	Danimarka	1,76
Ukrayna	1,44	Kosta Rika	1,76
Hırvatistan	1,45	İzlanda	1,77
Malta	1,45	Amerika Birleşik Devletleri	1,78
Lüksemburg	1,45	Kolombiya	1,82
Sırbistan	1,46	Rusya Federasyonu	1,82
Macaristan	1,49	Avustralya	1,83
Makedonya	1,50	İrlanda	1,84
Slovakya	1,50	Brunei	1,85
Kanada	1,53	İsveç	1,85
Avusturya	1,53	Fransa	1,85
Finlandiya	1,53	Maldivler	1,88
Tayland	1,53	Katar	1,88
İsviçre	1,54	Yeni Zelanda	1,90
Bulgaristan	1,56	Kuzey Kore	1,91
Almanya	1,59	Nepal	1,93
Estonya	1,59	Uruguay	1,98
Slovenya	1,60	Jamaika	1,99
Küba	1,62	Bahreyn	2,00
Romanya	1,62	Bhutan	2,00
Barbados	1,62	Malezya	2,01
Arnavutluk	1,62	*Dünya*	2,47

Kaynak: Birleşmiş Milletler (2019).

göre, doğurganlığın çok düşük olarak seyretmesi sonucu hızlanan nüfus yaşlanması, Avrupa için aşamalı bir demografik intihar olarak öne çıkıyor.

Nüfus yaşlanmasının ekonomik açıdan dikkate değer etkiler yaratacak olması, iktisatçılar için kolay anlaşılır bir konu. İn-

sanlar, farklı yaşlarda, birbirinden farklılaşan tüketim ve tasarruf kararları alırlar, sadece belirli bir yaş aralığında aktif olarak işgücüne katılırlar, sadece belirli bir yaş aralığında geri döndürülemezlik arz eden eğitim yatırımları yaparlar ve sadece belirli bir yaş aralığında çocuk sahibi olabilirler. O halde, bir ekonomide nüfusun yaş kompozisyonunun demografik geçiş süreci boyunca sürekli olarak değişecek olması, mikro düzeydeki çeşitli kararlardan makro düzeydeki çıktılara gidilirken, önemli dengesizlik, büyüme ve refah etkilerinin doğmasını beraberinde getirecek olmalı. Aşağıda, bu etkiler kısaca tartışılıyor ve yaşlanmanın bu tür etkilerini gidermek amacıyla uygulanan pro-natalist politikaların etkililiği ele alınıyor.

Fırsat penceresi ve mali tehlike

Yaşlanmakta olan her toplum, yaşlanma süreci boyunca sadece bir kez ortaya çıkan bir demografik fırsat penceresine sahip olur. Bunun üç nedeni vardır (Bloom vd., 2002). İlk olarak, her toplum bağımlılık oranının çok düşük olarak seyrettiği, yani çalışmadıkları kabul edilen 0-14 yaş arasındaki ve 65 ve üzeri yaştaki nüfusun, çalışan 15-64 yaş arasındaki nüfusa oranının düşük olduğu bir işgücü bolluğu dönemi yaşar.[15] Bu dönem, aynı zamanda, çalışan bu kesim daha fazla tasarruf eğiliminde olacağı için sermaye birikiminin de hızlanacağı bir dönem olur. Son olarak, Bloom vd. (2002) bu fırsatın üçüncü ayağı olarak beşerî sermaye birikiminin altını çiziyor; yukarıda tartışıldığı üzere, yükselen yaşam beklentisi ve azalan doğurganlık düzeyleri, artan eğitim ve sağlık yatırımları ile birlikte gözlemleniyor.[16]

Demografik fırsat penceresinin antitezi, bu pencerenin kapanacak olması; bağımlılık oranının yaşlı nüfusun artışı ile yeniden yükselmesi ve yüksek bir düzeyde sabitlenmesi gerekiyor.

15 Ayrıca, 0-14 yaştakilerin 15-64 yaştakilere oranı çocuk bağımlılık oranı, 65 ve üzeri yaştakilerin 15-64 yaştakilere oranı ise yaşlı bağımlılık oranı olarak adlandırılıyor.

16 Türkiye'nin demografik fırsat penceresi ile ilgili aydınlatıcı bir çalışma için Tansel ve Hoşgör'ün (2010) raporuna bakılabilir.

İşte bu nedenle, hem demografik fırsat penceresinden nasıl yararlanılacağı önemli bir politika sorunsalı haline geliyor, hem de fırsat penceresi kapanırken artan bağımlılık oranı ile nasıl mücadele edilmesi gerektiği sorusu öne çıkıyor.

Cutler vd. (1990), bağımlılık oranı ile ilişkili başka bir orana, 15-64 yaşındaki çalışan nüfusun toplam tüketici sayısına bölünmesi ile bulunan destekleme oranına (*support ratio*) odaklanıyor. Yazarlar, ABD ekonomisi verilerini kullanarak, yaşlanmanın yaratacağı mali dengesizliğin, optimal büyüme patikasında olan ekonomiyi daha düşük bir durgun-durum kişi başına tüketim düzeyine yaklaştırması gerektiğini gösteriyorlar.[17]

Demografik fırsat penceresinin kapanması sonucu ortaya çıkan mali tehlikenin sistematik bir çözümlemesini ise, Auerbach vd. (1991) ile Kotlikoff (1992), nesilsel/kuşaksal muhasebe (*generational accounting*) adıyla geliştirdiler. Buna göre, nesilsel muhasebe, herhangi bir ekonomide, hükümetin bir zamanlararası bütçe kısıtına tabi olduğunu varsayar, "vergi yükünün nesiller arası dağılımını ortaya çıkarır ve nesilsel dengesizliğin giderilmesi için politika önerilerinde bulunur" (Hacıibrahimoğlu ve Derin-Güre, 2015: 1). Çeşitli çalışmalarda yapılan hesaplamalar, gelişmiş ülkelerde nesilsel dengesizlikleri gidermek için yapılması gereken hükümet harcaması kesintilerinin oldukça yüksek olabileceğine işaret ediyor. Kotlikoff ve Raffelhuschen'in (1999) hesaplamaları, örneğin, Almanya, ABD ve Japonya'da oldukça ciddi dengesizlikler olduğunu gösteriyor.[18] 40 ülkeden uzman ve araştırmacıların katıldığı *Ulusal Transfer Hesapları* projesinin sonuçlarını özetleyen Lee vd. (2014) ise, *(beşerî) sermaye birikimi devam ettiği sürece*, düşük doğurgan-

17 Ekonomi, uzun dönemde, başlangıç durgun-durum tüketim düzeyinden yaklaşık olarak % 9 daha düşük bir düzeye yakınsıyor.

18 Türkiye için, Hacıibrahimoğlu ve Derin-Güre'nin (2015) hesaplamaları, nesilsel dengenin, 2008 yılında % 56'lık bir hükümet harcaması kesintisini gerektirmiş olduğu yönünde. Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin nüfus yaşlanmasından nasıl etkileneceğinin ayrıntılı bir çözümlemesini yapan Alper vd. (2012) ise, 1999 öncesi dönemin popülist politikalarının olumsuz etkilerini kısmen de olsa taşımaya devam eden sistemin nüfus yaşlanmasından olumsuz yönde etkileneceği sonucuna ulaşıyorlar.

lık ve nüfus yaşlanmasının gerçekten çok büyük bir iktisadi veya mali tehlike olmadığının altını çiziyorlar.

Süreğen büyüme sorunsalı

İktisatçıların, son birkaç onyılda doğurganlığın çok hızlı biçimde düşerek, nüfusu sabit tutacak olan yenileme düzeyinin de altına inmiş olduğu gelişmiş toplumlar için dikkat çektikleri önemli sorulardan biri de, bu gelişmiş ekonomilerde süreğen büyümenin azalan nüfus ve işgücü arzı düzeyleri altında devam edip etmeyeceği oldu.

Bu süreğen büyüme sorunsalı konusundaki en kafa karıştırıcı sonuçlardan biri, yine Solow (1956) modelinin uzun dönem dengesinden türetiliyor: Uzun dönemde kişi başına reel gelirin büyüme hızı, hem nüfus artış hızından, hem de nüfus düzeyinden bağımsız olarak modelleniyor. Her iki sonuç da üstelik, çok sayıda ülkenin verileri kullanılarak yapılan çalışmalarda reddedilemiyor (Laincz ve Peretto, 2006). Ancak, öte yandan, Jones (1995) ve Kortum (1997) gibi kuramcılarca geliştirilen yarı-içsel büyüme modellerinde, kişi başına reel gelirin uzun dönem büyüme oranı işgücünün dışsal ve pozitif olarak alınan büyüme hızına orantılı olarak bulunuyor. Daha açık olarak ifade etmek gerekirse, uzun dönemde nüfus veya işgücü arzı artış göstermeyecek ise, kişi başına reel gelir de büyümeyecek!

Dar görüşlülük ve kolaycılığın yol açtığı bu saçma yarı-içsellik yanlışı, ikinci-nesil Schumpeterci modellerde, örneğin Peretto (1998a, 1998b) ve Young (1998) modellerinde, düzeltildi.[19] Ancak büyümenin süreğenliği tartışması yine de bağlayıcılık arz ediyordu. Kosai vd. (1998) örneğin Japonya ve hızlı yaşlanma sürecindeki diğer Doğu Asya ülkelerinden hareketle, geleceğe yönelik model-temelli hesaplamalar yaptılar. Bu hesaplamalar, uzun dönemli büyümenin, içsel büyüme motorları işler olduğu sürece, azalan nüfus altında dahi süreğen olabileceğini gösteriyordu.

19 Bu tartışma hakkında Attar (2017) kısa bir özet sunuyor. Daha geniş çaplı bir çözümleme ise Laincz ve Peretto'da (2006) bulunabilir.

Sonraki içsel büyüme literatürü de benzer şekilde, iyimser sonuçlar ortaya koyuyor. Strulik ve Weisdorf'un (2008) geliştirdikleri birleştirilmiş büyüme modelinde, nüfus artış hızı nüfus düzeyi ile ters yönde değişerek, uzun dönemde nüfus artış hızının sıfıra doğru yakınsadığı bir dengeli büyüme patikası bulunmasına yol açıyor. İşte, bu dengeli büyüme patikasının sayısal çözümlemeleri, nüfusun azaldığı bir dönem boyunca kişi başına reel gelir büyüme hızının pozitif olabileceğini gösteriyor. Elgin ve Tümen (2012) ise, bu süreğen büyüme sorunsalına yine açık mikroekonomik temelleri olan bir içsel büyüme modeli kurarak ve bu modelin kuramsal sonuçlarını ekonometrik bulgularla destekleyerek yaklaşıyorlar. Modellerinin özgün yanı, kaynakları pozitif nüfus büyümesi altında doğurganlık maliyeti olarak kısıtlayan mekanizmanın, nüfusun azalmaya başladığı ileri kalkınma aşamalarında insansız üretim süreçlerinin olumlu katkısına dönüşmesi.

İçsel büyüme modelleri yazınına yapılan başka bazı katkılarda, yine uzun dönemde kişi başına reel gelirin pozitif büyüme gösterdiği ve fakat nüfus düzeyinin içsel bir sabite yakınsadığı denge durumları olduğu gösteriliyor. Uzun dönemde nüfus düzeyinin sabit olması gerekliliği konusu ise oldukça önemli. İktisatçı Kenneth Boulding'in 1973 yılında ABD Kongresi oturumlarında dile getirdiği üzere, "Sonlu bir dünyada üstel büyümenin sonsuza kadar devam edebileceğine inanan kişi ya delidir ya da iktisatçıdır." (United States Congress House, 1973: 248). İşte bunun gerçekten bağlayıcı olduğu ve fakat büyümenin süreğenlik arz ettiği denge modelleri, ancak 2010'lu yıllarda geliştirilebildi. Hem de la Croix ve Gosseries'te (2012), hem de Peretto ve Valente'de (2015), toplam nüfus düzeyi çocuk sahibi olmanın maliyetini yükselten bir unsur olarak modellendi. Bunun nedeni, her iki modelde de farklılaşan varsayımlara ek olarak, kişi başına düşen toprak arzının verili ve sonlu olmasıydı. Doğurganlığın içsel olarak belirlenmesi, bu sayede, nüfus düzeyinin içsel olarak çözülebilen bir sabite yakınsamasına neden oluyordu.

Toparlamak gerekirse, nüfus yaşlanması sürecinin süreğen büyümenin sonunu getireceğine yönelik gerekçeler aslın-

da çok güçlü değil. Büyüme iktisatçılarının ulaştıkları yeni olgunluk düzeyinde, kişi başına reel gelirdeki süreğen büyüme, beşerî sermaye birikimi ve yeni teknolojilerin geliştirilmesi altında, yani büyüme motorları açık olduğu sürece, devam edecek.[20] Uzun dönem dengesi, nüfusun sonsuza doğru patlamadığı veya yok oluş düzeyine doğru çöküş göstermediği bir *büyüme* dengesi olacağa benziyor.

Pro-natalist politikaların etkileri

Pro-natalist politika uygulamaları ile ilgili olarak dikkat çekilmesi gereken ilk konu, politikaların doğurganlık üzerindeki nedensel etkilerini ayrıştırmanın çok zor olduğu gerçeği. Doğurganlığı belirleyen çeşitli mikro ve makro etkenler eşanlı biçimde gerçekleşiyor ve nedenselliği ayrıştırmaya yarayacak dışsal değişkenlikler bulmak kolay değil. Bu bakımdan, politikaların etkili olup olmadığı sorusu, genelde, tamamlanmış doğurganlık düzeyinde yukarı yönlü bir hareketin gözlenip gözlenmediğine bakılarak değerlendiriliyor.

Pro-natalist politikaların ilk değerlendirmelerinden birini yapan Demeny (1986), politikaların etkisiz olduğunun veya etkilerin gözardı edilebilir olduğunun altını çizmişti. Höhn (1987) de, çeşitli ülkelerdeki pro-natalist politikaları inceleyerek, etkilerin oldukça sınırlı olduğu sonucuna ulaşmaktaydı. Örneğin Fransa'da 1920'de kürtajın ve doğum kontrol araçlarının reklamları yasaklanmış, 1939'da çocuklu aileler için gelir-vergisi ayrıcalıkları uygulanmaya başlamıştı. Doğu Almanya'da, özellikle 1970'lerin ortalarından başlayarak, bebek ikramiyeleri, çocuk yardımları ve aile kurma kredileri gibi pro-natalist politikalar uygulanmıştı. Macaristan'da 1967'de ebeveynlere ücretli eğitim izni verilmeye başlanmış, çocuk yardımları zaman içinde yükseltilmiş ve 1974'te bebek ikramiye tutarları 2 kattan da-

20 Aksoy vd. (2019), hem görgül hem de kuramsal bir çözümleme yaparak, örneğin, yenilikçi aktivitelerin daha sık olarak genç ve orta yaşlı bireylerde gözlemlendiğini, bu nedenle de yaşlanmanın teknolojik ilerleme ve büyümeyi yavaşlattığını ortaya koyuyorlar.

ha fazla artırılmıştı. Çavuşesku rejimi, Romanya'da, kürtajı tamamen yasaklamış ve çocuksuz insanlara ek vergiler yüklemişti. Bu ülkelerdeki politika örneklerinin hiçbiri için, tamamlanmış doğurganlıkta dikkat çekici artışlar gözlemlenmedi.

Frejka ve Zakharov (2013), tamamlanmış doğurganlığın 1960'lardan bu yana yenileme düzeyinin altında olduğu ve azalmaya devam ettiği Rusya üzerine odaklanıyorlar. Çalışma, 1981'de uygulamaya konan mali ve ayni yardımlara ek olarak, okul-öncesi bakım desteklerini ve kısmi zamanlı çalışma imkânlarını kapsayan pro-natalist politikaların, tamamlanmış doğurganlığın artmasını sağlayamadığını ortaya koyuyor; 1995 ve 1996 yılı itibariyle, 1970 neslinin tamamlanmış doğurganlığı yaklaşık olarak 1,6 çocuğa kadar gerilemiş durumdaydı. Rusya 2007'de, bu kez Vladimir Putin liderliğinde, yine ve yeniden pro-natalist politikalar uygulamaya başladı. Ancak Frejka ve Zakharov'un (2013) saha araştırmalarından edinilen verilerle yaptıkları çözümlemeler, 2007'de başlatılan ve günümüzde halen yürürlükte olan pro-natalist politikaların, tıpkı 1981'deki gibi, tamamlanmış doğurganlık üzerinde belirli bir etki yaratmayacağına işaret ediyor.

Thévenon (2011) OECD ülkelerinde uygulanan pro-natalist aile politikalarının karşılaştırmalı bir çözümlemesini yapıyor. Bu çözümlemeye göre, bir grup ülke, 3 yaşından küçük çocuğu olup çalışan ebeveynlere sağlanan sürekli ve güçlü destekler ile ayrılıyor. Bu ülkeler, Finlandiya, İsveç, Norveç, Danimarka ve İzlanda. Başka bir grup ülke, Almanya, Fransa, Belçika ve Lüksemburg'dan oluşuyor ve finansal olarak güçlü destek vermekle birlikte iki ebeveynin de çalışması durumunda çok sınırlı bir destek sunuyor. Üçüncü grupta, uzun gebelik izni imkânı sağlayan ancak nakit transfer veya çocuk bakımı desteği çok sınırlı olan Macaristan, Çekya, Polonya, Slovakya, Portekiz, İspanya, İtalya ve Japonya var.[21] Dördüncü bir grup ise, kısa bir ge-

21 Uzun süredir deflasyonist durgunluk altındaki Japonya'da İkinci Dünya Savaşı sonrasında hızlı nüfus yaşlanması gerçekleşmişti. Geçmişi 1989'a kadar uzanan pro-natalist politikaların ise doğurganlık düzeyleri üzerinde dikkate değer artışlar yaratmadığı ortaya kondu (Aoki, 2013).

belik izni veriyor ve destekleri düşük gelirli ve okul-öncesi yaşta çocuğu olan ailelere yöneltiyor. Bunlar arasında, ABD, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda, İrlanda, İngiltere ve İsviçre var.

Pro-natalizmin yükselişte olduğu başka bir örnek ülke de Türkiye. Tarihsel olarak, Türkiye'de, 1923'te Cumhuriyet'in kurulmasını takip eden dönemden itibaren pro-natalist bir eğilim geçerli olmuştu (Eryurt vd., 2013).[22] 1965-2008 arasındaki anti-natalist politika döneminden sonra, önce 2008 yılı Mart ayından itibaren iktidar politikacılarının söylemleri üzerinden, daha sonra 2015 yılından itibaren ise Doğum Yardımı Yönetmeliği ile, pro-natalist söylem ve politikalara bir geri dönüş yaşandı. Attar'ın (2013) bulguları ise, bir tür uzun-dönem içsel büyüme patikasında bulunan Türkiye'de, doğurganlığın kalıcı veya geçici olarak yükselmesinin, kişi başına reel geliri göreli olarak azaltacağını ve bağımlı nüfusu da göreli olarak artıracağını gösteriyor.[23]

Doğurganlığın uzun dönem denge değeri

Pro-natalist nüfus politikalarının etkilerinin sınırlı ve tartışmalı olması hem doğurganlığın hem de ölümlülüğün çok düşük düzeylerde seyrettiği toplumlarda, gelecekte neler olacağı sorusunu su yüzüne çıkarıyor: Bir geçiş-sonrası doğurganlık dengesi (*post-transitional fertility equilibrium*) var mı?

Bu soruya verilen yanıtlar bakımından, içsel büyüme iktisatçıları ile bazı nüfusbilimciler, çarpıcı bir uzlaşmazlık içindeler. Yukarıdaki süreğen büyüme sorunsalı tartışmasında değinildiği üzere, içsel büyüme iktisatçılarının en dikkatli çalışmaları, doğurganlığın belirli bir içsel denge değerine yakınsayacağını

22 Uzun ve sancılı bir savaştan çıkmış bir ülkede ve yeni kurulan bir devlet için, bu pro-natalist politika eğilimi şaşırtıcı değil.

23 Attar (2016), hem doğurganlık tercihi ve maliyeti hem de gelir düzeyi bakımından hanehalkı heterojenliğini dikkate alan bir sürekli zaman ardışık nesiller modeli ile, 2015 yönetmeliğindeki doğum yardımlarının olası etkilerini hesaplıyor. Sonuçlar, tüm gelir gruplarında, *laissez faire* altında 1 çocuk yapacak yeni evli çiftleri 3 çocuğa sevk edecek yardım tutarlarının astronomik olduğuna, *laissez faire* dengesi 2 çocuk olan hanelerin 3 çocuk yapmasının ise, düşük gelir gruplarında yoksulluk sorununu derinleştireceğine işaret ediyor.

ve bu belirli içsel dengeye ulaşıldığında nüfus düzeyinin de yine içsel olarak belirlenen bir taşıma kapasitesi düzeyine eşitleneceği sonucuna varıyor (de la Croix ve Gosseries, 2012; Peretto ve Valente, 2015). Bu bakımdan, iktisatçılar, hem bir geçiş sonrası doğurganlık dengesinin var olduğunu, hem de bu denge değerinin nüfusu sabit tutacak olan yenileme düzeyine eşitleneceğini ortaya koyuyorlar.

Nüfusbilimci Sobotka (2017) ise böyle bir dengenin var olması için herhangi bir kuramsal veya olgusal kanıtın bulunmadığını iddia ediyor. Sobotka (2017) bu sonuca ulaşırken çok sayıdaki gelişmiş ülkenin deneyimini ve geniş bir nüfusbilim literatürünü dikkate alıyor. Ulaştığı önemli sonuçlardan biri, aile kurmanın ertelenmesi ve ortalama ilk çocuk sahibi olma yaşının artmasının, gözlenen çok düşük doğurganlık düzeyleri üzerinde belirleyici olduğu. Pek çok ülkenin uyduğu örüntüye göre, ortalama ilk çocuk sahibi olma yaşı artarken doğurganlık yenileme düzeyinin altına hızla geriliyor ve uzun dönemde ilk çocuk sahibi olma yaşı belirli bir dengeye ulaştığında sabitleşen doğurganlık düzeyi yenileme düzeyinden düşük oluyor. Ortaya çıkan başka bir sonuç da, geçiş-sonrası doğurganlık düzeylerinin genelde oldukça istikrarsız bir evrim gösteriyor olması.

Eğer iktisatçılar yanılıyorlarsa, yani nüfus düzeyinin sürekli olarak azalmaya devam ettiği bir süreç boyunca, doğurganlık düzeyleri yukarı yönlü bir toparlanma göstermeyerek yenileme düzeyine yaklaşmayacaksa, o halde yepyeni bir demografik gelecek ile karşı karşıya olduğumuz sonucu ortaya çıkıyor. Böyle bir gelecekte, dünya genelindeki nüfus yaşlanması örüntüleri önemli coğrafi eşitsizlikler gösterdiği için, göç olgusu ve politik bir konu olarak göçmenlik sorunsalı bugün olduğundan daha farklı anlamlar ifade edecek. Özellikle, bugün küreselleşme karşıtı düşüncelerle gündeme gelen, (konuk) işçilerin ve göçmenlerin küresel ölçekte sınırlararası hareketlerinin yeniden düzenlenmesi kaçınılmaz olarak gündeme gelecek.

İktisatçılar, Kuznets'ten (1934) bu yana büyüme ve kalkınma için niceliksel göstergelere, temelde de kişi başına reel gelir veya gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH) odaklanmışlardı.[24] Oysa GSYH'nin ötesine geçmek için alternatif düşünceler her zaman tartışılageldi ve 2009 yılında yayınlanan Stiglitz-Sen-Fitoussi Komisyonu raporu gibi somut adımlar da atıldı. Bu bakımdan, kalkınma sorunsalına kafa yoran iktisatçılar aslında toplumsal refah sorunsalına kafa yoruyorlar. Fakat daha yüksek toplumsal refah için bir nüfus politikası izlenip izlenmeyeceği, eğer bir politika izlenecekse bunun nasıl tasarlanacağı ve uygulanacağı, ayrıca, daha da öncelikli olarak, toplumsal refahın nasıl ölçüleceği, çeşitli can alıcı sorular olarak karşımızda duruyor.[25]

Optimal nüfus veya doğurganlık düzeylerinin ne olması gerektiği sorusu için statik ve dinamik modeller kuran iki grup çalışma bulunuyor. Statik modeller geliştiren Nerlove vd. (1987), örneğin, kamu mallarının varlığının ve sabit toprak arzı altında azalan verimlerin, rekabetçi dengede, nüfusa ilişkin herhangi bir piyasa başarısızlığına yol açmadığını göstermişlerdi.[26] Bununla birlikte, miras ve evlilik ile kardeşler arasındaki kaynak transferleri, rekabetçi dengenin etkin olmamasına yol açıyordu.[27]

---

24 Lucas (1988), örneğin, meşhur "İktisadi Kalkınmanın Mekaniği Üzerine" başlıklı makalesinde, kalkınmayı çok basitçe kişi başına reel gelirdeki düzey ve büyüme farklılıkları üzerinden ele alıyordu.

25 Stycos (1977: 106), örneğin, iyi nüfus politikasının, amaçlar ve araçları ilişkilendiren bir kurama ihtiyacı olduğunun altını erken bir tarihte çizmişti.

26 Rekabetçi dengede doğurganlığa etki eden önemli dışsallıklar olduğu iddiasına Srinivasan (1988: 7) da karşı çıkıyor, sorunların uygun olmayan politika ve kurumlardan kaynaklanabileceğinin altını çiziyordu.

27 Nerlove vd. (1987) sırasıyla bireysel faydaların toplamı ve ortalaması olarak tanımlı Bentham ve Mill toplumsal refah fonksiyonlarını da dikkate alıyorlar, bunların farklı optimal nüfus politikalarına işaret ettiklerini gösteriyorlardı. Lawson ve Spears (2018) ise, Bentham ve Mill fonksiyonları arasında nüfus düzeyine verilen önem bakımından sonsuz sayıda alternatif olduğundan hareketle, tüketilebilir kaynak kısıtlarının hangi politikaların optimal olacağını belirlemede önem arz ettiğini kanıtlıyorlar.

Golosov vd. (2007), nüfus büyümesinin içsel olduğu dinamik bir model ile, henüz dünyaya gelmemiş nesillerin dikkate alındığı ve alınmadığı farklı toplumsal refah tanımları geliştirdiler. Anti-natalist veya pro-natalist politikaların Pareto anlamda iyileştirme sağlamaları için, ilk elde, gözlemlenen nüfus düzeyinin neden optimal olmadığının ve (göreli) etkinsizliğin kaynağının ortaya konması gerekiyordu. Yazarlar, yüksek veya düşük nüfus ile ilişkilendirilerek dışsallık olarak ele alınan bazı durumların, "parasal dışsallıklar" (*pecuniary externalities*) olup piyasada fiyatlandıklarını ve bu nedenle de gerçek etkinsizliklere neden olarak gösterilemeyecekleri düşüncesini ortaya koydular (Golosov vd., 2007: 1066). Benzer şekilde, Demeny (1986: 339) de, rekabetçi dengenin nüfus ve doğurganlık düzeyleri bakımından etkin olabileceği durumlarda bile anti-natalist veya pro-natalist politikalar izlenmesi gerektiğine yönelik temelsiz iddialar ortaya atıldığına dikkat çekmişti.

Toplumsal refahı nüfus politikası çözümlemelerinin merkezine alan çalışmalardan edinilen ana mesaj şu: *Bir ekonomide gözlemlenmekte olan nüfus veya doğurganlık düzeyinin neden optimal düzey olmadığını belirlemek çok zor.* Bu zorluk, bir ekonomi için optimal nüfus düzeyinin gerçekten hesaplanabildiği bir çalışmada, ilgili nokta tahmini etrafında oldukça geniş bir güven aralığı bulunmasına veya tahminin farklı toplumsal refah tanımları altında oldukça farklı değerler almasına neden oluyor.

Sonuç

Açlık ve yoksulluk ile temel eğitim ve sağlık göstergelerinde bazı önemli iyileşmeler gözlemlenmekteyse de kalkınma sorunları çözülmüş değil. 2019 itibariyle yaklaşık 6,44 milyar sayıda insan *daha az gelişmiş ülkeler*de, yaklaşık 1 milyar insan da yaşam koşullarının çok kötü olduğu *en az gelişmiş ülkeler*de yaşıyor (Birleşmiş Milletler, 2019).

Yoksul ülkelere odaklanan Kalkınma İktisadı, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gözden düşmüş, neoklasik büyüme ve

dış ticaret kuramları etkili olmuştu. 1990'lar ise, mali disiplin, özelleştirme, vergi reformları, serbest ticaret ve deregülasyon rüzgârları ile tanımlanan Washington Konsensüsü'nün zamanı oldu (Williamson, 1990). Fakat, 15 yıl sonra, Rodrik'in (2006) deyimiyle, konsensüs yerini kafa karışıklığına bırakmıştı. Yoksulluk, eski neoklasik kuramların veya Washington Konsensüsü'nün göz ardı ettiği çok çeşitli nedenlerle kalıcılık arz ediyor olabilirdi. Artan getirili üretim teknolojileri, tam rekabetten sapmalar, koordinasyon başarısızlıkları, kredi kısıtları, yolsuzluk, rantçılık ve diğer kurumsal sorunlar sonucunda, fasit daireler, pek çok ülkede kalkınma fitilinin ateşlenmesine engel oluyordu (Azariadis ve Stachurski, 2005).

Zor soru şu: *Kalkınma için nasıl bir nüfus politikası*? Neoklasik büyüme kuramından türeyen ve Malthus'un karamsarlığı ile uyumlu olan basit iktisatçı reçetesi, doğurganlığın düşürülmesine işaret ediyordu. Anti-natalist politikaların uygulandığı ülkelerde doğurganlık gerçekten de düştü. Ancak tarihsel doğurganlık düşüşü, anti-natalist politikalardan daha çok, büyüme, beşerî sermaye birikimi, şehirleşme, kadınların daha geç evlenmesi ve kadınların işgücüne katılımları ile etkileşmekte olan bir süreç.

Malthusgil karamsarlığın karşıtı olan düşünceler, yüksek nüfus düzeylerinin büyümeyi ve kalkınmayı destekleyici olabileceğine işaret ediyor. Nüfus yaşlanması, her topluma, tarihte bir kez açılan bir demografik fırsat penceresi hediye ediyor, ancak yaşlanma sürecinin ileri aşamalarında bu pencerenin kapanması, bağımlılık oranlarının artmasına yol açıyor. Savaş sonrası dönemlerde, baskıcı rejimlerde, ayrıca gelişmiş Batı'da ve hızlı büyüme ve nüfus yaşlanması gösteren Japonya, Güney Kore ve Çin gibi bazı Asya ülkelerinde, pro-natalist politikalar benimsendi. Ancak bu politikalar tamamlanmış doğurganlık üzerinde anlamlı etkiler yaratmadı. Bir kez yaşlanmaya başlayan bir nüfusun yaşlanma süreci tersine dönmedi.

Yukarıdaki tartışma, anti-natalist ve pro-natalist politikaların etkilerinin zayıf veya anlamsız olduğuna odaklandı, demografik etkinsizliklerin anlaşılmasındaki zorlukları vurguladı. Ayrı-

ca, uzun dönemli büyüme oranlarının da nüfus düzeyi ve nüfus büyüme hızı ile güçlü ilişkiler sergilemediği gösterildi. İşte, bunlar, nüfus-kalkınma ilişkisi için karamsar veya iyimser olmayan, *yansız* bir politika görüşünün gelişmesine neden oldu (Bloom vd., 2002: 17).

Buradaki yansızlık, doğurganlık veya göçe ilişkin politika tasarımı süreçlerinde karşılaşılacak karmaşıklık düzeyiyle de ilişkili. İktisadi demografideki yaygın kabuller, doğurganlık ve göç kararları alınırken, bireylerin belirli düzeyde kontrol sahibi oldukları yönünde. Yeni evlenmiş genç bir çiftin (i) çocuk sahibi olup olmayacakları, (ii) kaç tane çocuk dünyaya getirecekleri, (iii) bu doğumların zamanlaması, (iv) başka bir ülkeye iş bulma veya beşerî sermaye yatırımı yapma amaçlarıyla göç edip etmeyecekleri ve (v) göç ettikleri ülkede kalıcı olarak yerleşip yerleşmeyecekleri hem birbirleriyle etkileşiyor, hem de çok sayıda etmen ve kısıt tarafından şekilleniyor. Üstelik, bölge, hane ve birey düzeylerinde heterojenlikler var ve bu da politika tasarımlarını güçleştiriyor.

Nüfus politikaları konusundaki yansızlık ile çağdaş kuramların kalkınma sorunları için ulaştırdıkları politika mesajları uyumlu. Bugünün tipik bir yoksul ülkesindeki ana demografik sorun, doğurganlığın yüksek olması. Ancak doğurganlığı düşürmeye çalışmak yerine, insanları eğitim ve sağlık yatırımı yapmaya yönlendirecek politikalara odaklanılmalı. Bu politikaların başarısı sonucunda doğurganlık kalıcı olarak düşecek ve iktisadi kalkınma gerçekleşecek.

Bugünün tipik bir zengin ülkesinin yüzleştiği demografik sorun oldukça farklı; yüksek bağımlılık oranları ve işgücü kıtlığı. Ancak doğurganlığı yükselterek nüfus yaşlanmasını tersine döndürmeye çalışmak yerine, verimlilik büyümesine, sosyal güvenlik sistemi reformlarına, mali sürdürülebilirliğe, yaşlıların yüzleştiği refah sorunlarına ve konuk işçilere odaklanılmalı. Zengin ekonomiler, yaş dağılımının durağan hale geldiği uzun dönem büyüme dengesinde, toplumsal refah sorunlarını en aza indirgemiş olmayı hedeflemeli.

KAYNAKÇA

Abbasi, M.J.; Mehryar, A.; Jones, G. ve McDonald, P. (2002), "Revolution, War and Modernization: Population Policy and Fertility Change in Iran", *Journal of Population Research*, 19(1), s. 25-46.

Acemoglu, D.; Johnson, S.; Robinson, J.A. ve Yared, P. (2008), "Income and Democracy", *American Economic Review*, 98(3), s. 808-842.

Acemoglu, D.; Naidu, S.; Restrepo, P. ve Robinson, J.A. (2019), "Democracy Does Cause Growth", *Journal of Political Economy*, 127(1), s. 47-100.

Aksoy, Y.; Basso, H.S.; Smith, R.P. ve Grasl, T. (2019), "Demographic Structure and Macroeconomic Trends", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11(1), s. 193-222.

Alper, Y.; Değer, Ç. ve Sayan, S. (2012), *2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik), Sistemine Bakış*, İstanbul, TÜSİAD Yayınları.

Aoki, R. (2013), "A Demographic Perspective on Japan's 'Lost Decades'", *Population and Development Review*, 38 (Supplement), s. 103-112.

Ashraf, Q. ve Galor, O. (2011), "Dynamics and Stagnation in the Malthusian Epoch", *American Economic Review*, 101(5), s. 2003-2041.

Attar, M. A. (2011), *Entrepreneurship, Knowledge, and the Industrial Revolution*, doktora tezi, University of North Carolina at Chapel Hill, Chapel Hill, NC.

—, (2012), "En Az Üç Çocuk?!", *Yurt ve Dünya*, 1(4), s. 1-9.

—, (2013), *Growth and Demography in Turkey: Economic History vs. Pro-Natalist Rhetoric*, Ankara, TEPAV.

—, (2016), "Doğurganlık Kararları, Akılcı Seçim ve Türkiye'de Nüfus Politikası", *Türkiye Dördüncü Nüfusbilim Konferansı Tebliği Metinleri Kitabı*, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, s. 1-20.

—, (2017), "Economic Growth and Technological Progress in Turkey: An Analysis of Schumpeterian Mechanisms", *METU Studies in Development*, 44(2), s. 129-154.

Auerbach, A.J.; Gokhale, J. ve Kotlikoff, L.J. (1991), "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting", *Tax policy and the economy*, cilt 5, ed. D. Bradford, Cambridge, MIT Press, s. 55-110.

Avrupa Komisyonu (2005), "Confronting demographic change", http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/responses/e457863_en.pdf, erişim 6 Mart 2018.

Azariadis, C. ve Stachurski, J. (2005), "Poverty Traps", *Handbook of Economic Growth*, cilt 1A, ed. P. Aghion ve S. N. Durlauf, Amsterdam: Elsevier, sayı 5, s. 295-384.

Bar, M. ve Leukhina, O. (2010), "The role of mortality in the transmission of knowledge", *Journal of Economic Growth*, 15(4), s. 291-321.

Becker, G.S. (1960), "An Economic Analysis of Fertility", *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, ed. G.S. Becker, Princeton, Princeton University Press, sayı 7, s. 209-231.

Becker, G.S. ve Lewis, H.G. (1973), "On the Interaction between the Quantity and Quality of Children," *Journal of Political Economy*, 81(2), s. 279-288.

Becker, G.S.; Murphy, K.M. ve Tamura, R. (1990), "Human Capital, Fertility, and Economic Growth", *Journal of Political Economy*, 98(5), s. 12-37.

Ben-Porath, Y. (1967), "The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings", *Journal of Political Economy*, 75(4), s. 352-365.

Berelson, B. (1971), "Population Policy: Personal Notes", *Population Studies*, 25(2), s. 173-182.

Birleşmiş Milletler (2019), "World Population Prospects: The 2019 Revision", New York, Birleşmiş Milletler. https://esa.un.org/unpd/wpp/, erişim 20 Nisan 2020.

—, (2017), "World Population Ageing 2017 - Highlights", New York, Birleşmiş Milletler, 2017.

Blau, F. ve Kahn, K.M. (2015), "Chapter 15 - Immigration and the Distribution of Incomes", *Handbook of the Economics of International Migration*, ed. B.R. Chiswick ve P.W. Miller, North-Holland, s. 793-843.

Bloom, D.; Canning, D. ve Sevilla, J. (2002), *The Demographic Dividend A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, Santa Monica, RAND, 2002.

Bodvarsson, Ö.B.; Simpson, N.B. ve Sparber, C. (2015), "Chapter 1 - Migration Theory", *Handbook of the Economics of International Migration*, ed. B.R. Chiswick ve P.W. Miller, North-Holland, s. 5-51.

Bolt, J.; Inklaar, R.; de Jong, H. ve van Zanden, J. L. (2018), "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of longrun economic development", Maddison Project Working Paper 10.

Bongaarts, J. ve Casterline, J. (2013), "Fertility Transition: Is sub-Saharan Africa Different?", *Population and Development Review*, 38 (Supplement), s. 153-168.

Boserup, E. (1965), *The Conditions of Agricultural Progress*, Chicago, Aldine Publishing Company.

Broadberry, S.; Campbell B.; Klein A.; Overton M. ve van Leeuwen, B. (2015), *British Economic Growth: 1270-1870*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cai, Y. (2010), "China's Below-Replacement Fertility: Government Policy or Socioeconomic Development?", *Population and Development Review*, 36(3), s. 419-440.

Caldwell, J.C. (2004), "Demographic Theory: A Long View", *Population and Development Review*, 30(2), s. 297-316.

Caldwell, J.C.; Orubuloye, I. ve Caldwell, P. (1992), "Under-reaction to AIDS in sub-Saharan Africa", *Social Science and Medicine*, 34(1), s. 1169-1182.

Cervellati, M. ve Sunde, U. (2013), "Life Expectancy, Schooling, and Lifetime Labor Supply: Theory and Evidence Revisited", *Econometrica*, 81(5), s. 2005-2086.

Chin, A. ve Cortes, K.E. (2015), "Chapter 12 - The Refugee/Asylum Seeker", *Handbook of the Economics of International Migration*, ed. B.R. Chiswick ve P.W. Miller, North-Holland, s. 585-658.

Chiswick, C.U. (2015), "CAMEO 2- Immigrants and Religion", *Handbook of the Economics of International Migration*, ed. B.R. Chiswick ve P.W. Miller, North-Holland, s. 375-385.

Chiswick, B.R. ve Miller, P.W. (2015), "Chapter 5 - International Migration and the Economics of Language", *Handbook of the Economics of International Migration*, ed. B.R. Chiswick ve P.W. Miller, North-Holland, s. 211-269.

Christian, D. (2004), *Maps of Time: An Introduction to Big History*, California, University of California Press.

Clark, G. (2010), "The Macroeconomic Aggregates for England, 1209-2008", *Research in Economic History*, 27, s. 51-140.

Cutler, D.M.; Poterba, J.M.; Sheiner, L.M. ve Summers, L.H. (1990), "An Aging Society: Opportunity or Challenge?", *Brookings Papers on Economic Activity*, 21(1), s. 1-74.

Cutler, D.; Deaton, A. ve Lleras-Muney, A., "The Determinants of Mortality", *Journal of Economic Perspectives*, 20(3), s. 97-120.

de Haas, H. (2010), "Migration and Development: A Theoretical Perspective", *International Migration Review*, 44, s. 227-264

de la Croix, D. (2017), "Did Longer Lives Buy Economic Growth? From Malthus to Lucas and Ben-Porath", *Demographic Change and Long-Run Development*, ed. M. Cervellati ve U. Sunde, MIT Press, Ch. 4, s. 69-89.

de la Croix, D. ve Gosseries, A. (2012), "The natalist bias of pollution control", *Journal of Environmental Economics and Management*, 63, s. 271-287

de Silva, T. ve Tenreyro, S. (2017), "Population Control Policies and Fertility Convergence", *Journal of Economic Perspectives*, 31(4), s. 205-228.

Demeny, P. (1968), "Early fertility decline in Austria-Hungary: A lesson in demographic Transition", *Daedalus*, 97(2), s. 502-522.

—, (1986), "Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance, and Prospects", *Population and Development Review*, 12(Supplement), s. 335-358.

Dyson, T. (2013), "On Demographic and Democratic Transitions", *Population and Development Review*, 38(Supplement), s. 83-102.

Easterlin, R.A. (1995), "Industrial Revolution and Mortality Revolution: Two of a Kind?", *Journal of Evolutionary Economics*, 5(4), s. 393-408.

—, (2013), "Cross Sections Are History", *Population and Development Review*, 38(Supplement), s. 302-308.

Ehrlich, P.R. (1968), *The Population Bomb*, San Francisco, Sierra Club/Ballantine Books, 1968.

Elgin, C. ve Tümen, S. (2012), "Can Sustained Economic Growth and Declining Population Coexist? Barro-Becker Children Meet Lucas", *Economic Modelling*, 29(5), s. 1899-1908.

Eryurt, M.A.; Beşe Canpolat, Ş. ve Koç, İ. (2013), "Türkiye'de Nüfus ve Nüfus Politikaları: Öngörüler ve Öneriler", *Amme İdaresi Dergisi*, 46, s. 129-156.

Fairlie, R.W. ve Lofstrom, M. (2015), "Chapter 17 - Immigration and Entrepreneurship", *Handbook of the Economics of International Migration*, ed. B.R. Chiswick ve P.W. Miller, North-Holland, s. 877-911.

Frejka, T. ve Zakharov, S. (2013), "The Apparent Failure of Russia's Pronatalist Family Policies", *Population and Development Review*, 39(4), s. 635-647.

Galor, O. (2005), "From Stagnation to Growth: Unified Growth Theory", *Handbook of Economic Growth*, cilt 1A, ed. P. Aghion ve S.N. Durlauf, Amsterdam: Elsevier, Ch. 4, s. 171-293.

—, (2011), *Unified Growth Theory, Princeton*, Princeton University Press.

—, (2012), "The Demographic Transition: Causes and Consequences", *Cliometrica*, 6, s. 1-28.

Galor, O. ve Moav, O. (2007), "The Neolithic Origins of Contemporary Variation in Life Expectancy", https://ssrn.com/abstract=1012650, erişim 6 Mart 2018.

Galor, O. ve Mountford, A. (2006), "Trade and the Great Divergence: The Family Connection", *American Economic Review*, 96(2), 299-303.

—, (2008), "Trading Population for Productivity: Theory and Evidence", *Review of Economic Studies*, 75, s. 1143-1179.

Galor, O. ve Weil, D.N. (2000), "Population, Technology, and Growth: From Malthusian Stagnation to the Demographic Transition and Beyond", *American Economic Review*, 90(4), s. 806-828.

García, J.L. (2017), "Fertility after China"s More-than-One-Child Policy", http://www.jorgeluisgarcia.com/job-market-paper/, erişim 6 Mart 2018.

Golosov, M.; Jones, L.E. ve Tertilt, M. (2007), "Efficiency with Endogenous Population Growth", *Econometrica*, 75(4), s. 1039-1071.

Hacıibrahimoğlu, D. ve Derin-Güre, P. (2015), "Generational Accounting in Turkey", *Boğaziçi Journal Review of Social, Economic and Administrative Studies*, 29(1), s. 1-26.

Hazan, M. (2009), "Longevity and Lifetime Labor Supply: Evidence and Implications", *Econometrica*, 77, s. 1829-1863.

Heckscher, E. (1919), "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income", *Ekonomisk Tidskriff*, s. 497-512. (Çeviri: Chapter 13 in Readings in the Theory of International Trade, Philadelphia: Blakiston, 1949, s. 272-300).

Heisel, D.F. (2007), "Family Planning in Kenya in the 1960s and 1970s", *The Global Family Planning Revolution Three Decades of Population Policies and Programs*, ed. W.C. Robinson ve J.A. Ross, Washington, The World Bank, s. 393-417.

Höhn, C. (1987), "Population Policies in Advanced Societies: Pronatalist and Migration Strategies", *European Journal of Population*, 3, s. 459-481

Jones C.I. (2001), "Was an industrial revolution inevitable? Economic growth over the very long run", *Advances in Macroeconomics*, 1(2), Article 1.

—, (1995), "R&D-Based Models of Economics Growth", *Journal of Political Economy*, 103(4), s. 759-784.

Kortum, S.S. (1997), "Research, Patenting, and Technological Change", *Econometrica*, 65(6), s. 1389-1420.

Kosai, Y., Saito, J. ve Yashiro, N. (1998), "Declining Population and Sustained Economic Growth: Can They Coexist?", *American Economic Review*, 88(2), Papers and Proceedings, s. 412-416.

Kotlikoff, L.J. (1992), *Generational Accounting*, New York, Free Press, 1992.

Kotlikoff, L.J. ve Raffelhuschen, B. (1999), "Generational Accounting Around the Globe", *American Economic Review*, 89(2), Papers and Proceedings, s. 161-166.

Kremer, M. (1993), "Population Growth and Technological Change: One Million B.C. to 1990", *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), s. 681-716.

Kuznets, S. (1934), *National Income, 1929-1932*, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Laincz, C. ve Peretto, P. F. (2006), "Scale effects in endogenous growth theory: an error of aggregation not specification", *Journal of Economic Growth*, 11(3), s. 263-288.

Lawson, N. ve Spears, D. (2018), "Optimal population and exhaustible resource constraints", *Journal of Population Economics*, 31(1), s. 295-335.

Lee, R.; Mason, A. ve Members of the NTA Network (2014), "Is low fertility really a problem? Population aging, dependency, and consumption", *Science*, 346(6206), s. 229-234.

Lipset, S.M. (1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, 53, s. 69-105.

—, (1960), *Political Man: The Social Bases of Politics*, New York, Doubleday.

Lucas, R.E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22(1), s. 3-42.

—, (2009a), "Ideas and Growth", *Economica*, 76(1), s. 1-19.

—, (2009b), "Trade and the Diffusion of the Industrial Revolution", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 1(1), s. 1-25.

Malthus, T.R. (1798), *An Essay on the Principle of Population*, Londra, J. Johnson.

Marx, K. (1867), *Capital*, cilt 1, İngiltere, Penguin Books.

Mokyr, J. (1998), "Induced technical innovation and medical history: an evolutionary approach", *Journal of Evolutionary Economics*, 8(2), s. 119-137.

—, (2002), *The Gifts of Athena: Historical Origins of the Knowledge Economy*, Princeton, Princeton University Press.

Møller, N.F. ve Sharp, P. (2014), "Malthus in cointegration space: evidence of a post-Malthusian pre-industrial England", *Journal of Economic Growth*, 19(1), s. 105-140.

Nerlove, M.; Razin, A. ve Sadka, E. (1987), *Population Policy and Individual Choice: A Theoretical Investigation*, Washington, International Food Policy Research Institute.

Nie, J.-B. (2014), "'China's One-Child Policy, a Policy without a Future: Pitfalls of the 'Common Good' Argument and the Authoritarian Model", *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 23, s. 272-287.

Notestein, F.W. (1953), "Economic Problems of Population Change", *Proceedings of the Eighth International Conference of Agricultural Economists*, New York, Oxford University Press, s. 13-31.

Nyamwange, M. (1995), "Population Growth and Development: The Kenyan Experience", *Scandinavian Journal of Development Alternatives*, 14(1-2), s. 149-160.

Ohlin, B. (1933), *Interregional and International Trade*, Cambridge, Harvard University Press.

Peretto, P.F. (1998a), "Technological Change and Population Growth", *Journal of Economic Growth*, 3(4), s. 283-311.

—, (1998b), "Technological Change, Market Rivalry, and the Evolution of the Capitalist Engine of Growth", *Journal of Economic Growth*, 3(1), s. 53-80.

—, (2015), "From Smith to Schumpeter: A theory of take-off and convergence to sustained growth", *European Economic Review*, 78, s. 1-26.

Peretto, P.F. ve Valente, S. (2015), "Growth on a Finite Planet: Resources, Technology, and Population in the Long Run", *Journal of Economic Growth*, 20(3), s. 305-331.

Preston, S.H. (1975), "The Changing Relation between Mortality and Level of Economic Development", *Population Studies*, 29(2), s. 231-248.

Pritchett, L. ve Viarengo, M. (2013), "Why Demographic Suicide? The Puzzles of European Fertility", *Population and Development Review*, 38 (Supplement), s. 55-71.

Quadah-Bedidi, Z. ve Vallin, J. (2013), "Fertility and Population Policy in Algeria: Discrepancies between Planning and Outcomes", *Population and Development Review*, 38 (ek), s. 179-196.

Ricardo, D. (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Londra, John Murray.

Rodrik, D. (2006), "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, 44(4), s. 973-987.

Roudi, F. (2012), *Iran Is Reversing Its Population Policy*, Viewpoints no. 7, Wilson Center Middle East Program.

Simons, J. (1973), "The Development of Population Policy in Britain", *International Journal of Health Services*, 3(4), s. 855-862.

Skeldon, R. (1997), *Migration and Development: A Global Perspective*, New York, Routledge.

Sobotka, T. (2017), "Post-Transitional Fertility: The Role of Childbearing Postponement in Fuelling The Shift to Low and Unstable Fertility Levels", *Journal of Biosocial Science*, 49(S1), s. 20-45.

Solow, R.M. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), s. 65-94.

Srinivasan, T.N. (1988), "Population Growth and Economic Development", *Journal of Policy Modeling*, 10(1), s. 7-28.

Strulik, H. ve Weisdorf, J. (2008), "Population, food, and knowledge: a simple unified growth theory", *Journal of Economic Growth*, 13(3), s. 195-216.

Stycos, J.M. (1977), "Population Policy and Development", *Population and Development Review*, 3(1/2), s. 103-112.

Sweetman, A. ve van Ours, J.C. (2015), "Chapter 21 - Immigration: What About the Children and Grandchildren?", *Handbook of the Economics of International Migration*, ed. B.R. Chiswick ve P.W. Miller, North-Holland, s. 1141-1193.

Tansel, A. ve Hoşgör, S. (2010), *2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Eğitim, İşgücü, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemlerine Yansımalar*, İstanbul, TÜSİAD Yayınları.

Thévenon, O. (2011), "Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis", *Population and Development Review*, 37(1), s. 57-87.

Tobin, K.A. (2004), *Politics and Population Control: A Documentary History*, Westport, Greenwood Press.

United States Congress House (1973), *Energy reorganization act of 1973: Hearings, Ninety-third Congress*, ilk oturum, on H.R. 11510.

Vargas-Silva, C. (2015), "Chapter 16 - The Fiscal Impact of Immigrants: Taxes and Benefits", *Handbook of the Economics of International Migration*, ed. B.R. Chiswick ve P.W. Miller, North-Holland, s. 845-875.

Voigtlander, N. ve Voth, H.J. (2012), "The Three Horsemen of Riches: Plague, War and Urbanization in Early Modern Europe", *Review of Economic Studies*, 80(2), s. 774-811.

Weil, D.N. (2014), "Health and Economic Growth", *Handbook of Economic Growth*, cilt 2B, ed. P. Aghion ve S.N. Durlauf, North Holland, s. 623-682.

Williamson, J. (1990), *Latin American Adjustment: How Much Has It Happened?*, Washington, Institute for International Economics.

Wong, T. ve Yeoh, B.S.A. (2003), "Fertility and the Family: An Overview of Pronatalist Population Policies in Singapore", Asian Metacentre for Population and Sustainable Development Analysis.

Woods, R. (2000), *The Demography of Victorian England and Wales*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wrigley E.A. ve Schofield, R.S. (1981), *The Population History of England, 1541-1871: A Reconstruction*, Cambridge, Cambridge University Press.

Young, A. (1998), "Growth without Scale Effects", *Journal of Political Economy*, 106(1), s. 41-63.

İktisadi Kalkınma Sürecinde Merkez Bankacılığının Rolü

MUSTAFA YAĞCI

Giriş

Merkez bankaları uzun yıllardır ekonomik sistemlerin değişmez parçalarını oluşturuyor ve farklı dönemlerde benimsedikleri amaçlar ve hedefler ile iktisadi kalkınmanın en önemli unsurlarından birini teşkil ediyorlar. Merkez bankacılığı tarihine bakıldığında ise değişen koşullara göre merkez bankalarının amaç ve araçlarının değiştiği ve bunun da iktisadi kalkınma alanında önemli etkiler yaptığı görülüyor. Bu bölümde merkez bankacılığına tarihsel bir bakış açısı getirilerek, merkez bankacılığı dönüşümünün ne gibi sonuçları olduğu üzerinde duruluyor. Bu çerçevede, üç önemli tarihi gelişme vurgulanıyor. Birinci önemli tarihi gelişme, 1920'lerin sonunda başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere bütün dünyada etkisini gösteren "Büyük Buhran" tecrübesi. Büyük Buhran tecrübesi sırasında merkez bankalarının krizin önlenmesi, ekonominin yeniden canlanması için aktif bir görev almamaları eleştirildi, bu da günümüzde merkez bankalarının ekonomik ve finansal kriz öncesi, sırası ve sonrasında daha aktif görevler üstlenmelerine yol açtı. İkinci önemli gelişme 1970'lerde çoğu ülkede artan ekonomik sorunlar ve yükselen enflasyon oranları ile

birlikte Parasalcılık akımının güçlenmesi ve merkez bankalarının enflasyon hedeflemesine odaklanması gerektiğine inanılan paradigmanın bütün dünyada geçerlilik kazanmasıdır. Bu dönüşüm beraberinde merkez bankası bağımsızlığı ilkesini de getirdi. Üçüncü önemli dönüşüm ise 2008 yılından itibaren bütün dünyada etkileri görülmeye başlanan küresel kriz ile birlikte fiyat istikrarı yanında finansal istikrarın da merkez bankalarının hedefinde olması gerektiğine inanılan, "makro ihtiyati" politikaların önemini vurgulayan paradigmanın dünya çapında geçerlilik kazanmasıdır. Günümüzde bu paradigmanın etkileri pek çok ülkede görülüyor. Aşağıdaki bölümlerde ilk önce merkez bankacılığının tarihsel temelleri incelenirken, daha sonra bu üç dönüştürücü dönemin özellikleri açıklanıyor. Daha sonra geleneksel olmayan para politikaları detaylı bir şekilde inceleniyor ve alternatif bir bakış açısı olarak kalkınmacı merkez bankacılığı tartışması üzerinde duruluyor. En son bölüm merkez bankacılığı ve iktisadi kalkınma ilişkisini özetlemekle beraber gelecek araştırma konuları ve araştırma yöntemleri konusunda önerilerde bulunuyor ve disiplinler arası çalışmaların önemine değiniliyor.

Merkez bankacılığının tarihsel temelleri

Dünya tarihinin ilk merkez bankası İsveç'te 1668 tarihinde kurulan Riksbank'tır. Bunu izleyen ikinci merkez bankası İngiltere'de Bank of England ismiyle 1694 yılında kurulan İngiltere merkez bankasıdır (Bordo, 2007). Bu iki bankanın da ilk kuruluş amaçları devletlere borç para vermek, devlet borçlarını fonlamak ve ticari işlemlerin kolaylaşması için takas kurumu vazifesi görmektir. 1800 yılında Napolyon tarafından kurulan Fransız merkez bankası Banque de France ise Fransız Devrimi sonrası ülkede görülen yüksek enflasyon oranlarını kontrol altına almak ve ülkede para biriminin istikrarını sağlamak gibi bir amaç da üstlendi. Bu ilk merkez bankaları devletlerle yakın ilişkilerinin yanında özel bankacılık hizmetleri de verdiler.

ABD'de merkez bankasının kurulması diğer ülke örnekleri-

ne kıyasla daha geç gerçekleşti. 18. yüzyıl sonu ve 19. yüzyıl başında farklı denemeler olsa bile bu merkez bankalarının ömrü çok kısa sürdü. Ülkede bankacılık sektörünün sürekli likidite sorunları yaşaması ve finansal sektörde istikrarsızlıkların devam etmesi üzerine 1913 yılında ülke çapında 12 şubesi olacak şekilde Amerikan merkez bankası Fed'in (Federal Reserve) kurulmasına karar verildi (Lopez, 2011).

Türkiye'de merkez bankası kurulma tartışmaları ise Osmanlı Devleti dönemine kadar gidiyor. 1854 Kırım Savaşı sonrası dış borçlanma ihtiyacı gereği merkezi Londra'da olan, İngiliz sermayeli "Ottoman Bank" (Bank-ı Osmanî) 1856 yılında kuruldu (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası - TCMB, 2017). Daha sonra bu banka 1863 yılında İngiliz-Fransız ortaklığı ile Osmanlı Bankası (Bank-ı Osmanî Şahane) olarak devlet bankası statüsüne dönüştü. Bu bankaya otuz yıl boyunca banknot basma ayrıcalığı ve tekeli verildi. Banka ayrıca devlet gelirlerinin tahsili, hazine ödemelerini yapma, bonoları iskonto etme, iç, dış borçların anapara ve faiz ödemelerini yapmakla da görevlendirildi (TCMB, 2017).

Osmanlı Bankası'nın yabancı sermaye ile kurulmuş olması milli bir merkez bankası kurulmasını gündeme getirdi ve 1917'de "Osmanlı İtibar-ı Millî Bankası" kuruldu. Ancak, Birinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle bu banka önemli bir işlev göremedi. Cumhuriyet döneminde çalışmalarına başlanan merkez bankası projesi 11 Haziran 1930 tarihinde "1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu" adı ile kabul edildi ve bu kanun 30 Haziran 1930'da *Resmî Gazete*'de yayınlandı. 3 Ekim 1931'de çalışmalarına başlayan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), diğer kamu kurumlarından farklı olması yüzünden ve bağımsızlık göstergesi olarak anonim şirket şeklinde kuruldu. Böylece banka, faiz oranlarını belirleme, para piyasası ve para dolaşımından sorumlu olma, hazine işlemlerini yerine getirme ve banknot basma yetkisi gibi görevleri üstlendi. TCMB'nin kuruluş kanununda temel amacı ülkenin iktisadi kalkınmasını desteklemek olarak yer aldı (TCMB, 2017).

19. yüzyılın ortalarından 20. yüzyılın başlarına kadar dünyada altına dayalı bir parasal sistem hâkimdi. Altına dayalı parasal sistemde, ülkeler kendi para birimlerini belirli bir altın ağırlığına karşı tanımlıyorlar, merkez bankaları da önemli büyüklükte altın rezervi biriktirerek kendi para birimlerinin karşılığını muhafaza etmiş oluyorlardı. Ekonomik veya siyasi gerekçelerle merkez bankalarının ellerindeki altın rezervi azalırsa, merkez bankaları diğer bankalara daha yüksek faiz oranıyla borç veriyor, bu piyasadaki faiz oranını yükseltiyor, böylece ülkeye daha fazla yatırımın girmesi ve altın rezervlerinin de artması bekleniyordu (Bordo, 2007). Bu sistem yüzünden, merkez bankalarının en büyük önceliği altın rezervlerinin istikrarlı bir şekilde seyretmesi ve kendi para birimleri karşılığı altını her koşulda rezervlerinde bulundurmaktı. Başka bir deyişle, merkez bankalarının piyasaya para arzları rezervlerindeki altın seviyesi ile sınırlanmaktaydı.

Altın standardı dışında 20. yüzyılın başlarında merkez bankacılığı politikalarına önemli etkisi olan hâkim görüş ise ismine "reel para doktrini" denilen doktrindi. Bu görüşe göre, merkez bankaları finansal piyasalarda ve ekonomide oluşabilecek spekülasyonların önüne geçmek için bankalara ancak kendi kendini itfa eden ticari senet teminatı karşılığı para arzı sağlayabilirdi. Başka bir deyişle, ancak ticarete konu olan kredilerin artması sonucu merkez bankası diğer bankalara borç verebilirdi. Böylece ekonominin genişlediği zaman dilimlerinde para arzı ve banka kredisi artıyor, ama ekonominin daraldığı dönemlerde ikisi de azalıyordu (Meltzer, 1976: 455). 1920'lerde hâkim olan bu merkez bankacılığı paradigmasını Amerikan Merkez Bankası Fed çok sıkı bir şekilde uyguluyordu.

1920'lerin sonunda ABD'de ekonomik aktivitede daralma başladığı ve finansal piyasalarda da dalgalanmanın arttığı dönemde Fed reel para doktrinini uyguladığı için ekonomiye müdahale etmekten çekindi. Ağustos 1929'da başlayan sıkıntılar Ekim ayında meşhur borsanın çöküşü ile etkisini göstermeye

devam etti ve 1933'e kadar devam eden bu ekonomik sorunlar dönemi ABD'den dünyanın farklı bölgelerine de yayıldı. Bu yüzden, 1929-1933 arası ekonomik sıkıntıların hâkim olduğu döneme yaşanan olaylar karşısında hafif kalan durgunluk veya kriz kelimeleri yerine "Büyük Buhran" adı verildi (Kindleberger, 1986).

Friedman ve Schwartz ([1963] 2008) Büyük Buhran'ın neden bir kriz olarak atlatılamadığını açıklarken temelde merkez bankası politikalarının, özellikle Fed'in sıkı bir şekilde takip ettiği reel para doktrininin sorunların büyümesine ve çok uzun sürmesine yol açtığını vurguluyor. Bu açıklamaya göre, Büyük Buhran sırasında Fed piyasaya likidite sağlamayarak ekonomideki para miktarının düşüşüne izin verdi ve ekonomideki para miktarı üçte bir oranında azaldı (Friedman, 1968: 3). Milton Friedman'ın Büyük Buhran'ın ortaya çıkışında ileri sürdüğü merkez bankalarının ekonomideki para arzını gözetmeyen politikaları ilerleyen dönemde ismine Parasalcılık denecek olan paradigmanın dünya çapında geçerlilik kazanmasında önemli bir rol oynadı. Dahası, 2008'de ilk önemli etkilerini göstermeye başlayan küresel krizde ekonomik olumsuzluklardan en fazla etkilenen sanayileşmiş ülkelerde merkez bankalarının krize karşı geliştirilen politikalarda ön planda yer almasında da Friedman'ın bu fikirlerinin önemli bir payı olduğunu belirtmekte yarar var. Küresel kriz sırasında Fed başkanı olan ve Büyük Buhran'la ilgili çalışmalarıyla bilinen Ben Bernanke 2002 yılında Milton Friedman'ın 90. yaş gününü kutlamak amacıyla onuruna düzenlenen konferansta bunu dile getirerek Friedman'ın çalışmalarından hareketle merkez bankacılarının Büyük Buhran sırasındaki hatalarını kabul etti ve bundan sonra bu hataya düşmeyeceklerini belirtti (Bernanke, 2002).

1970'ler, yükselen enflasyon oranları ve Parasalcılık akımı

İkinci Dünya Savaşı sonrası ismine "Bretton Woods Sistemi" denilen uluslararası ekonomik ve siyasal sistemde ülkele-

rin ekonomik kararlarda daha etkili olduğu, uluslararası finansın etkilerini sınırlandırmalarına, sermaye kontrolü ve sabit döviz kuru politikaları izlemelerine olanak veren liberal olmayan bir uluslararası sistemin temelleri atıldı (Helleiner, 1996). Bu sistem içinde Amerikan doları uluslararası rezerv para birimi haline geldi ve doların altına dönüştürülebilmesi prensibi kabul edildi. Ancak, ABD başkanı Richard Nixon'un 1971'de aldığı kararla Amerikan dolarının altına dönüştürülebilme kuralını ortadan kaldırmasıyla çok daha liberal ve uluslararası finansın ülke ekonomilerini çok daha fazla etkilediği bir döneme girildi. Pek çok araştırmacının da değindiği gibi, uluslararası parasal sistem merkez bankalarının ekonomideki temel hedef ve görevlerinin şekillenmesinde önemli bir yere sahiptir (Eichengreen ve Temin, 2000: 183). Böylece, uluslararası parasal ve finansal sistemin dönüşümünün de etkisiyle merkez bankacılığı özellikle 1970'lerden sonra önemli değişimler yaşamaya başladı.

İkinci Dünya Savaşı sonrası Keynesçi politikaların hâkim olduğu dönemde Avrupa ülkeleri yeniden imarlarını tamamladılar, ekonomik büyüme hızlandı, işsizlik azaldı, pek çok ülkede sosyal politikaları önceleyen refah devleti ortaya çıktı ve kapitalizmin altın çağı denen bir dönem yaşandı (Marglin ve Schor, 1990). 1960'ların sonu ve 1970'lerde ise artan enflasyon oranları ve ekonomik büyümenin yavaşlaması gibi sorunlar ülkeleri yeni politika arayışları içerisine soktu. Bu politika arayışları içerisinde Friedman'ın öncüsü olduğu Parasalcılık akımı ön plana çıktı ve ABD'de Ronald Reagan, İngiltere'de Margaret Thatcher ve Türkiye'de Turgut Özal'ın başını çektiği neoliberal politikalar Parasalcılık akımının bir yansıması olarak kapsamlı bir şekilde uygulanmaya başlandı (Ban, 2016).

Parasalcılık akımının ortaya çıkışında ve pek çok ülke tarafından benimsenmesinde Friedman'ın Büyük Buhran ile ilgili çalışmalarında değindiği merkez bankalarının para arzını belirli bir seviyede tutmaları gerektiği görüşü kadar enflasyonla ilgili görüşleri de etkili oldu. Parasalcı akıma göre, enflasyon her zaman ve her yerde parasal bir olgudur (Friedman, 1970: 11).

Buna göre, enflasyon ancak üretimden daha hızlı bir şekilde artan para miktarının bir sonucudur. 1971'den sonra ortaya çıkan serbest sermaye hareketleri, dalgalı döviz kuru sistemi ve ekonominin her alanında artan neoliberal politika uygulamaları da Friedman'ın her zaman savunduğu devlet etkisinin kısıtlandığı ve serbest piyasa mekanizmalarının hâkim olduğu ekonomik sistem içinde Parasalcı akımın geçerlilik kazanmasında önemli bir rol oynadı.

Parasalcı akımın etkisi ile merkez bankalarının temel görevinin fiyat istikrarını sağlamak olması ve bu çerçevede politikalar üretmesinin ekonominin uzun vadede istikrarlı büyümesi için gerekli olduğu görüşü önem kazandı. Friedman'ın da belirttiği gibi, bu gelişmeyi akademik çalışmalar veya teorik önermelerden çok yaşanan tecrübeler gerekli kıldı (Friedman, 1982: 100). Fiyat istikrarının merkez bankaları için temel öncelik olması küresel kriz öncesi genel kabul görmüş olmasına rağmen farklı merkez bankalarının kanuni öncelikleri arasında farklılıklar da gözleniyor. Örnek vermek gerekirse, Fed'in para politikası hedefi olarak fiyat istikrarı yanında ekonominin uzun vadeli üretim potansiyeli gözetilerek maksimum istihdam ve uzun vadeli orta dereceli faiz hedefi de yer alıyor (Fed, 2017). Bunun yanında, Avrupa Merkez Bankası'nın (AMB) para politikası hedefleri daha dar kapsamda fiyat istikrarı öncelikli olarak belirlendi (AMB, 2017).

Merkez Bankacılığı tartışmalarında bir diğer önemli nokta ise merkez bankalarının kurallara göre mi yoksa takdir yetkisine göre mi hareket etmesi gerektiğidir (Simons, 1936). Merkez bankalarının faiz oranlarını belirlemelerinde önemli bir etki yaratan "Taylor Kuralı"nı akademik çalışmalarıyla gündeme getiren John Taylor, kurala bağlı merkez bankacılığında faiz oranları belirlenirken önemli olan faktörlerin reel ve hedef enflasyon oranı ile reel ve potansiyel üretim seviyeleri olduğunu ortaya koydu (Taylor, 1993). Ancak, kurala veya takdir yetkisine dayalı merkez bankacılığı tartışmaları merkez bankası bağımsızlığı konusu ile de çok yakından ilgilidir. De Carvalho'nun (1995: 161) da belirttiği gibi, merkez bankalarının her koşulda belirli

bir kural çerçevesinde hareket etmesini savunmak yerine onlara bağımsızlık verilerek siyaseten daha gerçekçi bir yol seçilmiş oldu. Alesina ve Summers (1993) merkez bankası bağımsızlığının fiyat istikrarına olumlu etkilerini tespit ettikleri çalışmaları ile bu tartışmalarda önemli bir yer tutarken Forder (2005: 843) merkez bankası bağımsızlığı hakkında iddia edilen uzlaşının çok çabuk sürede kabul edilmesini eleştirerek bu uzlaşıya ne kadar çabuk ulaşıldığının sonraki yıllarda unutulduğunu belirtiyor. Merkez bankacılığı tartışmalarında uluslararası bir norm haline gelmiş olan bağımsızlık kavramı ile kastedilen para politikasında araç bağımsızlığıdır. Politika hedefi belirlenmesinde ise merkez bankalarının siyasi otorite ile beraber hareket etmeleri gerektiği vurgulanmaktadır (Kohn, 2013: 105).

Türkiye'deki merkez bankacılığı gelişmeleri de belirli bir ölçüde dünyadaki gelişmeleri takip etti denebilir. TCMB 1980'li yıllara kadar bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu görevlerle beraber para politikasından da sorumluydu. 1950'lerden itibaren TCMB kamu açığının kapatılmasında, kamu iktisadi teşekküllerinin nakit ihtiyacının karşılanmasında ve kalkınma planlarının desteklenmesinde önemli görevler üstlendi (Bakır, 2007). 1980'li yıllardaki liberalleşme politikaları ile beraber finansal piyasalarla ilgili de adımlar atılmaya başlandı. 1985 yılında yayınlanan Bankacılık Kanunu ile Hazine Müsteşarlığı'na bağlı Bankalar Yeminli Murakıpları bankacılık sektörünü yasalara ve mevzuata uygunluk açısından denetlemekten sorumlu hale geldi (Atiyas ve Ersel, 1992). Böylece TCMB bankacılık sektörünü sermaye yeterliliği, varlık kalitesi, kârlılık ve likidite gibi finansal göstergeler üzerinden denetlemeye başladı.

1990'lı yıllar Türkiye'de yüksek enflasyon, faiz oranları ve kamu borçları üzerinden ekonomik sistem üzerindeki baskıların artmaya başladığı yıllar oldu. 1989 yılından itibaren Türkiye'nin tamamen sermaye hareketlerini serbestleştirmesi ile artan kamu borcunun kısa vadeli sıcak para ile kapatılması dönemi başladı (Gemici, 2012). Bu şartlar altında TCMB'nin Hazine'yi finansmanı çok yüksek oranlara ulaştı ve yüksek kamu

açığı, enflasyon, faiz ile birlikte finansal piyasalarda yeterli düzenleyici ve denetleyici mekanizmaların bulunmaması önce 1994 ve daha sonra 2000-2001 ikiz krizinin ortaya çıkmasına yol açtı (Öniş, 1996; Özatay, 2000; Alper ve Öniş, 2003). 2001 yılından itibaren yürürlüğe giren düzenlemeler ekonomide sürdürülemez hale gelen sorunların düzeltilmesinde TCMB'ye önemli görevler yükledi ve TCMB'nin yasal bağımsızlığının önündeki engeller kaldırıldı (Bakır, 2009).

25 Nisan 2001 tarihli 4651 sayılı kanun ile birlikte TCMB yasal bağımsızlığını kazanarak kamu finansmanını kapatma yükümlülüğünden kurtuldu ve temel hedef olarak fiyat istikrarını sağlamayı benimsedi:

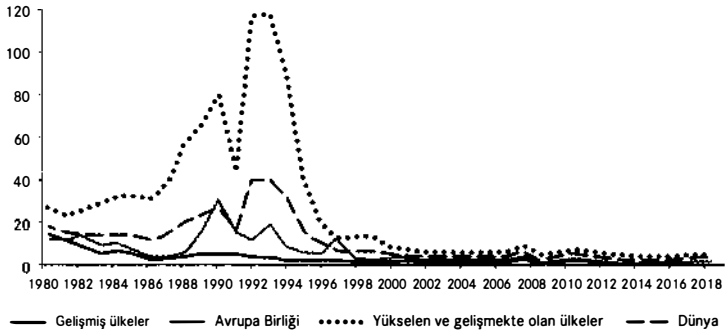
> Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler. Banka, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler (TCMB Kanunu, 2017).

2001 sonrası reformlarla beraber Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) yasal bağımsızlık ile işlevsel bir hale geldi ve TCMB'nin bankacılık düzenleme ve denetleme görevlerini devraldı. Türkiye böylece finansal sektör ve özellikle bankacılık alanında düzenleyici devlet özellikleri göstermeye başladı (Bakır ve Öniş, 2010).

Özetlemek gerekirse, 2008'de etkilerini göstermeye başlayan küresel kriz öncesi merkez bankası bağımsızlığı ve fiyat istikrarını gözetmeyi hedefleyen para politikası temel merkez bankacılığı paradigmasını oluşturuyordu. Dünya çapında bağımsızlığını kazanmış merkez bankası sayısının giderek artması da bunun uluslararası bir norm haline gelmiş olduğunu bizlere gösteriyor. Örnek vermek gerekirse, Garriga'nın (2016) 1970 ve 2012 yılları arasında 182 ülkeyi kapsayan çalışmasında incelediği merkez bankası reformlarında, 249 merkez bankacılığı reformu bağımsızlığı artırırken sadece 56 reform bağımsızlığı azaltıcı etkiye sahip. Merkez bankalarının bağımsızlıklarını

kazanarak fiyat istikrarı hedefine odaklanması ile küresel olarak özellikle 1990'lardan itibaren enflasyon oranlarında önemli düşüşler görüldü (Grafik 1). Ancak 2008'e kadar başarılı olduğu düşünülen fiyat istikrarına dayalı bu paradigmanın değişmesi için küresel bir şok etkisi gerekliydi ve bu da küresel kriz ile birlikte kendini gösterdi.

GRAFİK 1
Ülke Grupları Yıllık Enflasyon Oranları 1980-2019 (%)



Kaynak: Uluslararası Para Fonu (IMF), 2020.

Küresel finansal kriz, finansal istikrar ve makro ihtiyati tedbirler dönemi

2008 yılının Eylül ayında ABD'de Lehman Brothers yatırım bankasının iflası ile birlikte ABD ve küresel piyasalarda dalgalanmalar başladı ve ismine "Küresel Finansal Kriz" denilen süreç başladı. Bu krizin yarattığı sistemik etkilerin finansal piyasalarda ve ülke ekonomilerinde yarattığı sorunlar üzerine 2008 öncesi fiyat istikrarı ve enflasyon hedeflemesi üzerine şekillenmiş olan merkez bankacılığı paradigması da bir dönüşüm yaşadı.

Borio (2011: 2-3) küresel kriz öncesi dünyanın pek çok bölgesinde geçerlilik kazanmış temel merkez bankacılığı ilkelerini şu şekilde özetliyor: makroekonomik istikrar için fiyat istikrarı

yeterlidir, merkez bankalarının para politikaları ve finansal istikrar görevleri birbirlerinden net bir şekilde ayrılmalıdır, kısa vadeli faiz oranları para politikası için yeterli bir araçtır ve son olarak eğer her bir merkez bankası kendi ülkesi içinde gerekli politikaları izlerse küresel parasal ve finansal yapıda bir sorun olmayacaktır. Küresel kriz bu ilkelerin hepsinin yeniden gözden geçirilmesine yol açtı.

Küresel kriz sonrası erken dönemde oluşan mutabakat ise şu şekilde ifade ediliyordu: düşük ve istikrarlı enflasyon oranı makroekonomik ve finansal istikrarı sağlamak için tek başına yeterli değil, para politikasında sadece kısa dönemli faize dayalı politikalar eksik, krizlerin olumsuz etkilerinden kurtulmak için sadece para politikası gerekli dönüşümü sağlayamaz ve finansal piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesi için mikro ihtiyati tedbirlere ilaveten merkez bankalarının daha aktif olacağı makro ihtiyati tedbirlere ihtiyaç var (Borio, 2011: 3-4). Bu konularda erken dönemde mutabakat ortaya çıkmış olsa bile hangi ülkelerde nasıl bir merkez bankacılığının iktisadi kalkınma için daha yararlı olacağı tartışılmaya devam ediyor.

Yukarıda da değinildiği gibi, küresel kriz sonrası merkez bankacılığının dönüşümünde en önemli vurgu finansal istikrarı sağlamada merkez bankalarının neler yapması gerektiği noktasında yoğunlaşıyor. Bu noktada, en çok üzerinde durulan konu ise makro ihtiyati tedbirler. Makro ihtiyati tedbirlerin önemli bir para politikası aracı olarak ortaya çıkmasında merkez bankalarının bankası olarak bilinen Basel merkezli Uluslararası Ödemeler Bankası'nın (*Bank for International Settlements - BIS*) önemini vurgulamak gerekir (Baker, 2013). TCMB makro ihtiyati tedbirlerin temel amacının "sistemik riskin finansal sistem ve ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini sınırlamak" olduğunu vurguluyor (*TCMB Bülten*, Sayı 35, 2014: 2). Başka bir deyişle, finansal sistemin belirli alanlarında çıkan sorunlar bu alanların birbirlerine ve ekonominin geneline çok sıkı bir şekilde bağlı olması nedeniyle ekonominin ve finansal yapının tamamını etkileyebilecek sistemik sorunlar ortaya çıkarabiliyor. Bu da bütün sistemi kapsayacak makro önlemlerin kriz

daha başlamadan ihtiyatlı bir şekilde alınmasını gerektiriyor.

TCMB makro ihtiyati tedbirlerin hangi özel amaçlarla nasıl uygulanması gerektiğini de şu şekilde belirtiyor:

> 1) Sistemik şoklara karşı tampon oluşturarak şokların etkisini azaltmak, finans sistemini sistemik şoklardan korumak ve ekonomiye kredi akışının sürmesini sağlamak, 2) Kredi ve varlık fiyatları arasındaki çevrimsel döngüyü azaltmak, yoğun kaldıraç kullanımını sınırlamak ve sürdürülebilir olmayan kaynaklardan fonlamayı kısma yoluyla zaman içinde oluşabilecek sistemik kırılganlıkları engellemek, 3) Finans sisteminde birbirine bağımlılıktan ortaya çıkabilecek kırılganlıkları kontrol etmek ve iflas etmesine izin verilemeyecek kilit kuruluşları belirlemek (*TCMB Bülten*, sayı 35, s. 2).

Küresel kriz sonrası makro ihtiyati tedbirler finansal istikrarı sağlamak için gerekli görülmekle beraber, ülkelerde karşılaşılan finansal risklerin farklılaşması uygulanan makro ihtiyati tedbirlerin de farklılaşmasına neden oldu. Örnek vermek gerekirse, küresel krizden doğrudan etkilenen ülkeler olan ABD, Avro bölgesi ülkeleri, İngiltere ve Japonya'da merkez bankalarının makro ihtiyati tedbirleri ile amaçlanan finansal krizin etkisini azaltmaktı. Bu çerçevede merkez bankaları faiz oranlarını tarihte görülmemiş şekilde sıfır ve hatta negatif seviyelere düşürdüler, finansal piyasalara önemli miktarda para aktarımı sağladılar ve böylece bankaların kredi tahsisini artırıp ekonomik büyümeyi desteklemesini sağlamaya çalıştılar.[1] Bu politikalara "geleneksel olmayan para politikaları" ismi veriliyor. Buna karşılık, Türkiye, Brezilya, Endonezya ve Güney Afrika gibi gelişmekte olan ülkelerde merkez bankaları için temel finansal istikrar risklerini sanayileşmiş ülkelerdeki genişlemeci, geleneksel olmayan para politikalarından kaynaklanan yüksek miktarda kısa vadeli sermaye hareketleri oluşturdu. Bu yüz-

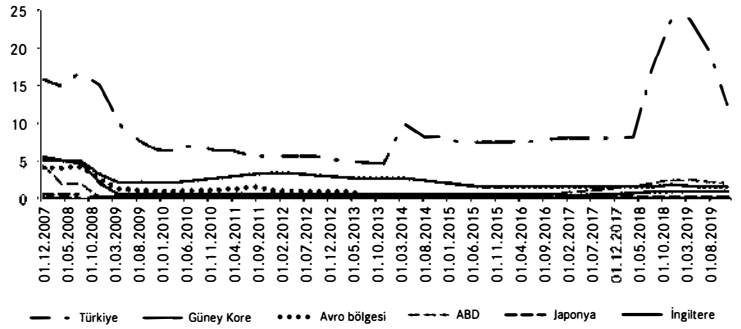
1 Merkez bankalarının aldığı bu önlemler dışında, pek çok ülkede iflasın eşiğine gelmiş özel şirketler ve devlet destekli kuruluşlara da önemli miktarda destekler sağlandı. Bu bölümün kapsamı dışına çıktığı için alınan diğer önlemlerin detayına girilmiyor.

den, gelişmekte olan ülkelerde sermaye kontrolleri veya sermaye hareketlerini dizginlemeye çalışan para politikaları uygulanmaya çalışıldı.

Geleneksel olmayan para politikaları

2008 yılından beri Fed, AMB, İngiltere Merkez Bankası (İMB) ve Japonya Merkez Bankası (JMB) geleneksel olmayan para politikaları ile iktisadi kalkınmaya etkin bir şekilde destek olmaya çalışıyorlar. Öncelikle, bu merkez bankaları politika faizini sıfıra yakın seviyelere indirerek gevşek para politikası ile ekonominin canlanmasına katkıda bulunmaya çalıştılar (Grafik 2).

GRAFİK 2
Seçilmiş Ülkelerde Politika Faiz Oranları 2008-2019 (%)



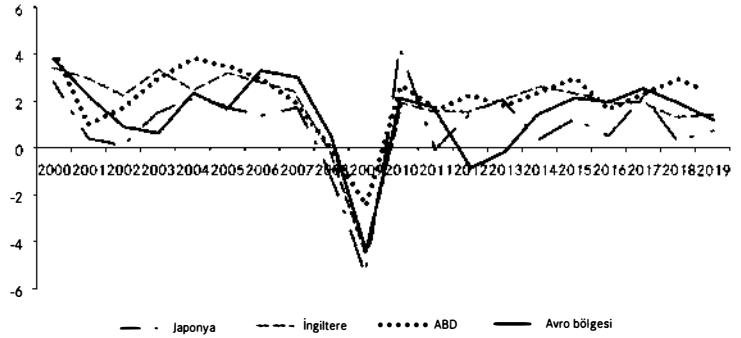
Kaynak: Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS), 2020.

Faizlerin sıfır seviyelerine düşürülmesi dışında bu bankalar ismine "Miktarsal Genişleme" (*Quantitative Easing*) denen politikalar izlemeye başladı. Miktarsal genişleme politikaları ile merkez bankaları ekonomik aktivitenin canlanması amacı ile piyasaya yüklü miktarda para sürdüler. Bunu yapmak için de merkez bankaları kısa veya uzun vadeli finansal varlık alımları ile bilançolarını sıra dışı bir şekilde genişletti. Küresel krizi izleyen yıllarda Fed, AMB, İMB ve JMB önemli miktarda varlık

alımları gerçekleştirdi ve piyasaya çok yüksek miktarlarda para sürdüler. Bu şekilde, Fed'in bilançosundaki varlıkların değeri 2008'de 1 trilyon Amerikan dolarına ulaşmamışken 2017'de bu değer 4 trilyon Amerikan dolarını geçti ve AMB'nin bilançosundaki varlıklarının değeri yaklaşık olarak 4 trilyon Avro'ya ulaştı.

Bu derece eşi benzeri görülmemiş politikalar izlenmesine rağmen, bu ülkelerde ekonomik büyümede istenen değerlere halen ulaşılamadı (Grafik 3).[2] Bu da küresel krizin üzerinden on yıldan fazla geçmesine rağmen faiz oranlarının normalleşmesini ve yükseltilmesini geciktirdi. İktisadi kalkınmada önemli bir yeri olan merkez bankalarının çabalarının ekonominin toparlanmasında yeterli olmadığı konusu ise güncelliğini koruyor. Bu konuya son bölümde tekrar değiniliyor.

GRAFİK 3
Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) Büyüme Oranları 2000-2019 (Yıllık, %)



Kaynak: Uluslararası Para Fonu (IMF), 2020.

Sanayileşmiş ülke gruplarında merkez bankaları finansal istikrarı sağlamak ve ekonomiyi canlandırma amaçlı çok çeşitli politikalar izlerken, gelişmekte olan ülke gruplarında temel fi-

2 Bu çalışmada GSYH oranları sadece ülkeler arası karşılaştırmaları gösterebilmek amacıyla veriliyor. İktisadi kalkınmada ekonomik büyüme (GSYH) oranları pek çok göstergeden sadece biridir ve son yıllarda sadece ekonomik büyüme oranlarına bakılarak iktisadi kalkınmanın değerlendirilemeyeceği genel kabul görüyor.

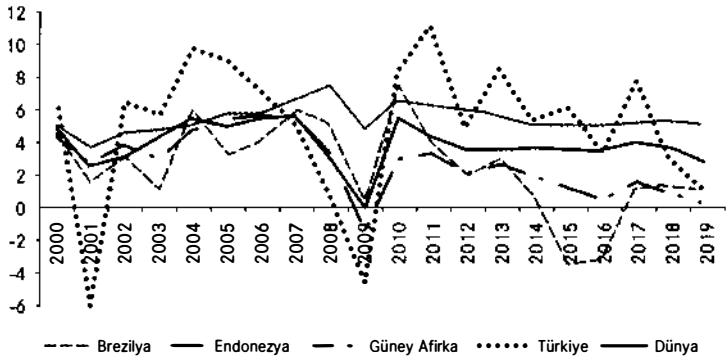
nansal risk unsurlarını özellikle Fed'in izlediği miktarsal genişleme politikasıyla ülkelere kısa vadeli sıcak para girişinin neden olduğu sorunlar oluşturdu (Ahmed ve Zlate, 2014; Gallagher, 2014; Stiglitz ve Gürkaynak, 2015). Kısa vadeli sıcak para akımları gelişmekte olan ülkelerde ekonominin aşırı ısınmasına neden olup borçlanmanın, kredi oranlarının çok hızlı bir şekilde artmasına ve varlık balonlarının hızlı bir şekilde oluşmasına yol açtı. Bu da sıcak paranın ülkeyi terk etmesi durumunda ekonominin hızlı bir şekilde daralmasına uygun bir ortam sağladı. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkeler geleneksel olmayan para politikalarının neden olduğu sıcak para akımlarının etkilerini azaltmak için çeşitli araçlar geliştirdiler.

Brezilya örneğinde finansal istikrarı sağlamak için daha çok sermaye kontrollerine başvuruldu ve ülkeye giren sermaye hareketlerine caydırıcı olmak amacıyla vergiler kondu. Güney Afrika örneğinde ülkeden sermaye çıkışlarının kolaylaştırılması amacıyla sermaye çıkışlarının liberalleştirilmesi politikası izlendi. Endonezya'da ise merkez bankası tahvillerinin belirli bir süre elde tutulmalarını zorunlu tutarak kısa vadeli sıcak para girişinin ülkeyi çok hızlı terk etmesini önlemeye çalıştı. Türkiye örneği ise TCMB'nin geleneksel olmayan para politikaları izlemesi ve doğrudan sermaye kontrolleri uygulamaması ile diğer gelişmekte olan ülke örneklerinden farklılaştı (Yağcı, 2017a).

Türkiye'de makro ihtiyati tedbirlerin uygulanmasında TCMB öncü oldu ve 2010 yılı sonundan itibaren aktif bir finansal istikrar politikası izledi. TCMB'nin finansal istikrar arayışına makro bir bakış açısı getirme çabası ekonomide tespit ettikleri sorunlarla ilişkilidir: kısa vadeli sıcak para girişiyle beraber Türk lirasının hızlı bir şekilde değer kazanması, bireysel kredilerin hızlı bir şekilde yükselmesi, cari açığın artması ve artan bir şekilde sıcak para ile fonlanmaya başlanması TCMB'nin tespit ettiği en önemli risk unsurlarını oluşturdu (Kara, 2016: 86). İlk olarak, TCMB zorunlu karşılıklar yoluyla ekonomideki kredi genişlemesini azaltmaya çalıştı ve daha sonra iki geleneksel olmayan para politikasını devreye soktu: rezerv opsiyon mekanizması ve asimetrik

faiz koridoru (Yağcı, 2017a). Rezerv opsiyon mekanizması bankalara Türk lirası yerine döviz ve altın ile zorunlu karşılık tutma imkânı sunarken bankaların Türk lirası ile kredi vermeleri teşvik edildi ve asimetrik faiz koridoru ile faiz oranlarında kontrollü bir belirsizlik yaratılarak hızlı sıcak para girişinin önlenmesine çalışıldı (Akçelik vd., 2013; Aysan vd., 2014; Kara, 2016). Daha sonra Finansal İstikrar Komitesi'nin kurulması ile BDDK da özellikle tüketici kredisi büyümesini azaltıcı makro ihtiyati tedbirler alarak ekonomideki aşırı ısınmanın önüne geçerek finansal istikrarı sağlayacak adımlar atmaya başladı. Bu önlemlerin etkisiyle, Türkiye'de 2010 ve 2011 yılında çok yüksek seviyelerde seyreden ekonomik büyüme oranları 2012 yılında düşük bir seviyeye indi (Grafik 4). Türkiye'de 2010 sonrası takip edilen finansal istikrar merkezli para politikaları siyasetin ana konularından biri oldu ve önde gelen siyasetçiler merkez bankası politikalarına önemli tepkiler gösterdi (Yağcı, 2018). Bu da aslında merkez bankacılığının sadece ekonomi değil, aynı zamanda siyaset üzerindeki etkisini de gösteriyor.

GRAFİK 4
Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Büyüme Oranları 2000-2019 (Yıllık, %)



Kaynak: Uluslararası Para Fonu (IMF), 2020.

Şimdiye kadar üzerinde durulduğu gibi, merkez bankaları farklı dönemlerde belirlediği hedefler ve uyguladığı politika-

lar ile iktisadi kalkınmada önemli görevler üstleniyorlar. Küresel kriz öncesi enflasyon hedeflemesi, fiyat istikrarı çerçevesinde kabul edilen geleneksel merkez bankacılığı küresel kriz sonrası finansal istikrar hedefini gözeterek makro ihtiyati tedbirler ve geleneksel olmayan para politikası uygulamalarıyla belki de ikinci bir Büyük Buhran yaşanmasını engelledi. IMF direktörünün de belirttiği gibi, merkez bankaları küresel sistemin devamlılığını sağlayarak küresel krizin "kahramanları" olarak ön plana çıktı (Lagarde, 2013). Ancak merkez bankalarının iktisadi kalkınma için çok dar kapsamda hareket ettiğini savunan, merkez bankalarının daha geniş bir yelpazede hareket etmesi gerektiğini düşünen "kalkınmacı merkez bankacılığı" araştırmaları da merkez bankacılığı için alternatif bir bakış açısı sunuyor.

Alternatif bakış açısı: Kalkınmacı merkez bankacılığı

Kalkınmacı merkez bankacılığı düşüncesine göre merkez bankalarının iktisadi kalkınmada daha aktif bir görev almaları gereklidir. Bu yüzden, sadece fiyat veya finansal istikrar unsurlarını öncelik olarak belirleyen merkez bankaları iktisadi kalkınma için gerekli olan reel sektörün ekonomide daha aktif bir görev üstlenmesi, uzun vadeli finansman imkânlarına ulaşması ve ülkelerin sanayileşmenin üst seviyelerine ulaşmaları ile ilgili politika üretemiyor. Kalkınmacı merkez bankacılığı konusunda önemli çalışmaları olan Epstein (2006), tarihsel olarak sadece Fransız veya Japon merkez bankaları değil, İMB ve Fed'in de iktisadi sektörlerin desteklenmesi ve finansal kurumların uluslararası bir statü kazanmalarında aktif bir rol üstlendiklerini, bunun da kalkınmacı merkez bankacılığı fikrinin bir yansıması olduğunu belirtiyor. Bu görevleriyle merkez bankaları aslında ülkelerin sanayi politikalarında önemli bir görev üstleniyorlar, ekonominin bazı sektörlerini özellikle destekliyorlar ve sadece makroekonomik istikrar için değil yerel ekonominin dinamizmi için de çalışıyorlar (Epstein, 2006).

Kalkınmacı merkez bankacılığı anlayışına göre özellikle gelişmekte olan ülkelerde merkez bankaları iktisadi kalkınma

sürecinde önemli görevler üstlenmeliler, devlet kurumlarıyla uyumlu bir şekilde çalışmalılar, kredi tahsisi sürecinde destekleyici bir rol oynamalılar ve gerektiğinde sermaye ve döviz kontrolü ile ilgili adımlar atabilmelidirler (Epstein, 2009). Aslında bu konu akademik araştırmalarda "kalkınmacı devlet" tanımıyla geçen ülke tecrübeleriyle de ilgilidir. Özellikle Japonya, Tayvan, Güney Kore gibi ülkelerin geç sanayileşme tecrübeleri ile ilgili kullanılan kalkınmacı devlet tanımı, bu ülkelerde devletin sanayi politikalarında oynadığı aktif rolü vurgulaması açısından 1980'lerden itibaren yeni bir araştırma alanının ortaya çıkmasına yol açtı (Johnson, 1982; Wade, 1990; Amsden, 1992). Kalkınmacı merkez bankacılığı çalışmaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde merkez bankalarının daha aktif görevler üstlenmesini, sanayi politikasının farklı kanallardan desteklenmesini vurgulayarak merkez bankacılığının iktisadi kalkınmada daha önemli görevler üstlenebileceğini belirtiyor. Bu noktada şunu belirtmekte yarar var: iktisadi kalkınma sürecinde merkez bankasının diğer kurumlarla uyum ve işbirliği içinde çalışması büyük önem arz ediyor. Bu nedenle, merkez bankaları eğer kalkınmacı bir görev üstleneceklerse bunun yatırım ve kalkınma bankaları gibi görev tanımı daha net olan kurumlarla iş birliği içinde düşünülmesi yararlı olacaktır (Mazzucato ve Penna, 2016).

Merkez bankacılığı ve iktisadi kalkınma

Bu bölümde merkez bankacılığının tarih boyunca geçirdiği dönüşümler, bu dönüşümlerin ülke tecrübelerine yansımaları tartışıldı ve bazı alternatif bakış açılarına yer verildi. Özelde merkez bankacılığı ve genelde ekonomiler üzerine yapılan çalışmalarda şunu vurgulamakta yarar var: ekonomi bir bütündür ve ekonomi ile ilgili yapılan araştırmalar büyük bir çoğunlukla belirli alanlara yönelik olsa bile gerçekte farklı politika alanlarının birbirleriyle etkileşimi, yerel ve uluslararası koşulların etkileri hep beraber bir bütün olarak iktisadi kalkınmanın varacağı noktayı belirliyor. Başka bir deyişle, para politikası çok önem-

li bir alan olmakla birlikte, tek başına iktisadi kalkınma sorumluluğunu üstlenmesi mümkün değildir. Günümüzde merkez bankaları ve para politikası üzerine yoğunlaşan çalışmaların disiplinler arası bir bakış açısından yararlanacağı muhakkaktır (Yağcı, 2017b).

Küresel finansal krizden on yıllar önce Hyman Minsky (1977, 1980) kapitalist sistemlerin işleyişinin temelinde finansal istikrarsızlığın olduğunu belirterek finansal krizlerin kazara meydana gelmediğini, sistemin işleyişinin doğasında olduğunu belirtti. Minsky (1986: 319-320) ayrıca merkez bankalarının finansal istikrar arayışında öncü olması gerektiğini belirtirken sadece para veya maliye politikaları üzerine yoğunlaşacak bir tartışmanın eksikliğine dikkat çekti, farklı politika alanlarını da kapsayacak bütüncül bir yaklaşımın gerekliliğini savundu. Dahası, Minsky'e (1986) göre iktisadi kalkınmanın temel hedefleri olan tam istihdam, istikrarlı fiyatlar, yoksulluğun ortadan kaldırılması gibi hedeflere sadece "ne yapılması" gerektiği ile ilgili sorularla varılamaz, "nasıl yapılması" gerektiği ile ilgili de araştırmalar yapılması gereklidir.

Ekonominin herhangi bir alanında sadece hangi politikanın uygulanması değil nasıl uygulanması gerektiği ile ilgili sorular vaka analizleri odaklı çalışmalarla daha iyi yanıtlanabilir. Farklı ülke tecrübelerinin araştırılması, politika tasarımı, uygulaması ve değerlendirme süreçlerinin detaylı bir şekilde incelenmesi sadece para politikası değil diğer politika alanları için de farklı şartlarda politikaların nasıl uygulanması gerektiği noktasında önemli bir yol gösterici olabilecektir. Çalışılan vakalara özel olarak sınıflandırılabilecek uluslararası ve yerel siyasi, toplumsal, ekonomik faktörler, vakalardan öğrenilen derslerin farklı şartlara da uygulanabilir hale getirilmesine yardımcı olacaktır.

Daha önce de belirtildiği gibi, ekonomi bir bütündür ve iktisadi kalkınma da bu bütünün parçalarının etkileşimi ile ülkeleri belirli noktalara ulaştırabilir. Para politikası bir ülkenin kalkınması için ne kadar önemliyse, maliye, sanayi, tarım, eğitim, enerji gibi pek çok politika alanının da iktisadi kalkınmadaki önemi vurgulanmalıdır. Merkez bankaları bulundukları ülkenin şart-

larını dikkate alarak toplumun genelinin refahını üstün tutacak politikalar geliştirebilmeli, özellikle reel kesimin büyük bir kısmını oluşturan küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ) ile iletişimlerini geliştirmeli ve ekonomide sadece finans sektörünün ağırlığının önemli olduğu düşüncesini ortaya çıkaracak politikalar ve uygulamalardan çekinmelidirler (Epstein ve Jayadev, 2005).

İktisadi kalkınma sürecinde kamu kurumları kapasitelerini sürekli geliştirme gayretinde olmalıdır. Küresel kriz sonrası neden merkez bankalarının daha aktif politikalar ürettiği sorusuna merkez bankası bağımsızlığı ile beraber örgütsel kapasiteyi oluşturan insan ve araştırma kapasitesi, alanında yetkinlik, önceliklerin belirlenmesi, bunlara uygun politikaların tasarımı ve değerlendirilmesine verilen önem gibi unsurları de eklemek gereklidir (Yağcı, 2017a). Merkez bankaları ve diğer kamu kurumları, her anlamda kapasitelerini geliştirerek, politika tasarım, uygulama ve değerlendirme süreçlerinde aktif bir görev alarak, farklı ülke tecrübelerini takip ederek, özel sektör ve kamu sektörünün diğer bileşenleriyle uyum ve iş birliğini sağlayarak iktisadi kalkınma sürecinde önemli görevler yerine getirebileceklerdir.

DAHA FAZLA OKUMA

Bakır, C. (2007), *Merkezdeki Banka: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Uluslararası Bir Karşılaştırma*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Minsky, H.P. (2013), *İstikrarsız Bir Ekonominin İstikrarı*, çev. Oğuz Esen, İstanbul, Efil Yayınevi.

Siklos, P.L. (2002), *The Changing Face of Central Banking: Evolutionary Trends since World War II*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wood, J.H. (2005), *A History of Central Banking in Great Britain and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.

Yağcı, M. (ed.) (2020), *The Political Economy of Central Banking in Emerging Economies*, Londra, Routledge.

KAYNAKÇA

Ahmed, S. ve Zlate, A. (2014), "Capital Flows to Emerging Market Economies: A Brave New World?", *Journal of International Money and Finance*, 48(B), s. 221-248.

Akçelik, Y.; Aysan, A.F. ve Oduncu, A. (2013), "Central Banking in Making During the Post-Crisis World and the Policy-Mix of the Central Bank of the Republic of Turkey", *Journal of Central Banking: Theory and Practice*, 2, s. 5-18.

Alesina, A. ve Summers, L.H. (1993), "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, 25(2), s. 151-162.

Alper, C. E. ve Öniş Z. (2003), "Emerging Market Crises and the IMF: Rethinking the Role of the IMF in Light of Turkey's 2000-2001 Financial Crisis", *Canadian Journal of Development Studies-Revue Canadienne D Etudes Du Developpement*, 24(2), s. 267-284.

Amsden, A. H. (1992), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.

Atiyas, I. ve Ersel, H. (1992), "The Impact of Financial Reform: The Turkish Experience", World Bank Industry and Energy Department Working Paper, No: 65.

Avrupa Merkez Bankası (AMB), (2017), "European Central Bank Tasks", https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.en.html, erişim 18 Aralık 2017.

Aysan, A.F.; Fendoglu, S. ve Kilinc, M. (2014), "Managing Short-Term Capital Flows in New Central Banking: Unconventional Monetary Policy Framework in Turkey", *Eurasian Economic Review*, 4, s. 45-69.

Baker, A. (2013), "The New Political Economy of the Macroprudential Ideational Shift", *New Political Economy*, 18(1), s. 112-139.

Bakır, C. (2007), *Merkezdeki Banka: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Uluslararası Bir Karşılaştırma*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Bakır, C. (2009), "Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform", *Governance*, 22(4), s. 571-598.

Bakır, C. ve Öniş, Z. (2010), "The Regulatory State and Turkish Banking Reforms in the Age of Post-Washington Consensus", *Development and Change*, 41(1), s. s. 77-106.

Ban, C. (2016), *Ruling Ideas: How Global Neoliberalism Goes Local*, Oxford, Oxford University Press.

Bernanke, B. (2002), "On Milton Friedman"s Ninetieth Birthday", http://www.federalreserve.gov/boarddocs/Speeches/2002/20021108/default.htm, erişim 16 Aralık 2017.

Bordo, M.D. (2007), "A brief history of central banks", https://www.clevelandfed.org/newsroom-and-events/publications/economic-commentary/economic-commentary-archives/2007-economic-commentaries/ec-20071201-a-brief-history-of-central-banks.aspx, erişim 18 Aralık 2017.

Borio, C. (2011), "Central banking post-crisis: What compass for uncharted waters?", BIS Working Paper No. 353.

Borio, C. ve Zabai, A. (2016), "Unconventional Monetary Policies: a Re-Appraisal", BIS Working Paper No. 570.

De Carvalho, F.J.C. (1995), "The Independence of Central Banks: a Critical Assessment of the Arguments", *Journal of Post Keynesian Economics*, 18(2), s. 159-175.

Eichengreen, B. ve Temin, P. (2000), "The Gold Standard and the Great Depression", *Contemporary European History*, 9(2), s. 183-207.

Epstein, G. (2006), "Central Banks as Agents of Economic Development", Birleşmiş Milletler Üniversitesi Araştırma Makalesi No. 2006/54.

—, (2009), "Post-War Experiences with Developmental Central Banks: The Good, the Bad and the Hopeful, UNCTAD (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Örgütü)", G-24 Tartışma Makaleleri Serisi No. 54.

Epstein, G.A. ve Jayadev, A. (2005), "The Rise of Rentier Incomes in OECD Countries: Financialization, Central Bank Policy and Labor Solidarity", *Financialization and the World Economy*, ed. G.A. Epstein, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, s. 46-74.

Fed (2017), "Federal Reserve Act Section 2A, Monetary policy objectives", http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section2a.htm, erişim 17 Aralık 2017.

Forder, J. (2005), "Why is Central Bank Independence So Widely Approved?", *Journal of Economic Issues*, 39(4), s. 843-865.

Friedman, M. (1968), "The Role of Monetary Policy", *The American Economic Review*, 58(1), s. 1-17.

—, (1970), *The Counter-Revolution in Monetary Theory: First Wincott Memorial Lecture, the Senate House*, University of London, 16 Eylül 1970, Institute of Economic Affairs.

—, (1982), "Monetary Policy: Theory and Practice", *Journal of Money*, Credit and Banking, 14(1), s. 98-118.

Friedman, M. ve Schwartz A.J. ([1963] 2008), *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton, Princeton University Press.

Gallagher, K.P. (2014), *Ruling Capital: Emerging Markets and the Reregulation of Cross-Border Finance*, Ithaca, Cornell University Press.

Garriga, A.C. (2016), "Central Bank Independence in the World: A New Dataset", *International Interactions*, 42(5), s. 849-868.

Gemici, K. (2012), "Rushing toward Currency Convertibility", *New Perspectives on Turkey*, 47, s. 33-55.

Helleiner, E. (1996), *States and the Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca, Cornell University Press.

Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.

Kara, H. (2016), "A Brief Assessment of Turkey"s Macroprudential Policy Approach: 2011-2015", *Central Bank Review*, 16(3), s. 85-92.

Kindleberger, C.P. (1986), *The World in Depression, 1929-1939*, gözden geçirilmiş ve genişletilmiş baskı, Berkeley, Los Angeles, University of California Press.

Kohn, D. (2013), "Federal Reserve Independence in the Aftermath of the Financial Crisis: Should We be Worried?", *Business Economics*, 48(2), s. 104-107.

Lagarde, C. (2013), "The Global Calculus of Unconventional Monetary Policies", https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp082313 erişim 20 Aralık 2017.

Lopez, D. A. (2011), "Financial Crises, Reform, and Central Banking: Establishing the Federal Reserve", *Liber Economic Information Newsletter (2007-2012)*, (Ocak).

Marglin, S.A. ve Schor, J.B. (ed.) (1990), *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford, Oxford University Press.

Mazzucato, M. ve Penna, C.C. (2016), "Beyond Market Failures: The Market Creating and Shaping Roles of State Investment Banks", *Journal of Economic Policy Reform*, 19(4), s. 305-326.

Meltzer, A. H. (1976), "Monetary and Other Explanations of the Start of the Great Depression", *Journal of Monetary Economics*, 2(4), s. 455-471.

Minsky, H.P. (1977), "The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and an Alternative to 'Standard' Theory", *Challenge* 20(1), s. 20-27.

—, (1980), "Capitalist Financial Processes and the Instability of Capitalism", *Journal of Economic Issues* 14(2), s. 505-523.

—, (1986), *Stabilizing and Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press.

Öniş, Z. (1996), "Globalization and Financial Blow Ups in the Semi-Periphery: Turkey's Financial Crisis of 1994 in Retrospect", *New Perspectives on Turkey*, 15, s. 1-23.

Özatay, F. (2000), "The 1994 Currency Crisis in Turkey", *The Journal of Policy Reform*, 3(4), s. 327-352.

Simons, H.C. (1936), "Rules versus Authorities in Monetary Policy", *The Journal of Political Economy*, 44(1), s. 1-30.

Stiglitz, J.E. ve Gürkaynak, R. (ed.) (2015), *Taming Capital Flows: Capital Account Management in an Era of Globalization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Taylor, J.B. (1993-Aralık), "Discretion versus Policy Rules in Practice", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39, s. 195-214.

TCMB, "Tarihçemiz", http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Bottom+Menu/Banka-Hakkinda/Tarihce, erişim 18 Aralık 2017.

TCMB Bülten (2014), "Makro İhtiyati Politikalar ve Türkiye Uygulaması", sayı 35, http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/77402706-96b8-4359-b59a-47ef0e-01e23c/BULTEN35.pdf?MOD=AJPERES, erişim 20 Aralık 2017.

TCMB Kanunu (2017), http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/a7b93c7e-bb25-4fcc-b110-23f2d1dad07d/TCMB_Kanun.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a7b93c7e-bb25-4fcc-b110-23f2d1dad07d-m1q0pyP, erişim 19 Aralık 2017.

Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) (2017), "Central Bank Policy Rates", https://www.bis.org/statistics/cbpol.htm?m=6%7C382%7C679, erişim 21 Aralık 2017.

Uluslararası Para Fonu (IMF), "IMF Data Mapper", http://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/EU/WEOWORLD, erişim 21 Aralık 2017.

Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.

Yağcı, M. (2017a), "Institutional Entrepreneurship and Organisational Learning: Financial Stability Policy Design in Turkey", *Policy and Society*, 36(4), s. 539-555.

—, (2017b), "New Perspectives on Central Banking in the Post-Crisis Era", *Global Political Economy After the Crisis: Theoretical Perspectives and Country Experiences*, ed. S. Ünay, New York, Nova Science Publishers, s. 19-36.

—, (2018), "The Political Economy of Central Banking in Turkey: The Macroprudential Policy Regime and Self-Undermining Feedback", *South European Society and Politics*, 23(4), s. 525-545.

Gelişmekte Olan Ülkeler İçin 2008 Küresel Krizi Sonrasında Devletin Yeni Rolü

HÜSEYİN EMRAH KARAOĞUZ

Giriş

"Açıkça söylemek gerekirse işler çığırından çıkıyor ve absürt söylentiler tekrar tekrar gündeme getiriliyor (gerçekleşiyor) ki bu söylentilerden bazılarını bugün yazıya dökseydim ve yarın tekrar okusaydım muhtemelen rüya gördüğümü düşünürdüm" (*The Economist*, 18 Eylül 2008). Morgan Stanley'nin o dönemki baş analisti Colm Kelleher'in sarf ettiği bu sözler 2008 küresel krizinin onun çıkış kaynağı olan Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) politika yapıcılar ve üst düzey finans kurumları üzerinde sıcağı sıcağına nasıl bir etki bıraktığını gözler önüne seriyor. Gerçekten de ABD kaynaklı 2008 küresel krizi "işlerin çığırından çıktığı" bir döneme yol açtı ve birçok ülke ile birlikte global ölçekte milyonlarca insanı derinden etkileyen bir sürece dönüştü. Öyle ki, birçok akademik çalışmada (Almunia, vd., 2010: 221-222, Helleiner, 2011: 68, Naudé, 2010:212) ve uluslararası kuruluş raporlarında (IMF, 2009a: 18) 2008 küresel krizi 1920'li yılların sonlarına doğru baş gösteren ve 1930'lu yılların neredeyse tamamına yayılan Büyük Buhran ile kıyaslanarak krizin Büyük Buhran'ın ardından kapitalist düzenin tanık olduğu en ağır ekonomik krizi olduğu belirtildi. Hal böyle

olunca, 2008 küresel krizi sebeplerinden sonuçlarına (Stiglitz, 2009; Harvey, 2010) önceki krizler ile karşılaştırılmasından 21. yüzyıl için çıkarılabilecek derslere kadar (Reinhart ve Rogoff, 2008 ve Brahmbhatt ve Da Silva, 2009) analiz edildi. Analizler gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında ayrım yaparak konuların farklı gelişmişlik düzeyine sahip bölgelerde ne şekillerde baş gösterdiğini ve ele alınmaları gerektiğini de gündeme getirdi (Frenkel ve Rapetti, 2009; Griffith-Jones ve Ocampo, 2009; Dullien vd., 2010). Küresel boyutu olan ve göze batan her ekonomik krizin ardından olduğu gibi bütün bu tartışmaların içerisinde bir konu ön plana çıktı: devlet-piyasa ilişkisi. Devlet piyasaya müdahale etmeli mi etmemeli mi? Derin bir ekonomik krizin ardından devlet politik-ekonomide yeni roller üstlenebilir mi? Devlet müdahalesi olacak ise müdahalenin amacı ne olmalı? Olası bir müdahale hangi şartlar altında ne süreliğine ve ne boyutlarda olmalı? 2008 krizinin doğası gereği öncelikle yüksek gelirli ülkeler ve finans sektörü kapsamında ele alınan bu sorular daha sonra gelişmekte olan ülkeleri de içine alarak topyekûn bir kalkınma tartışması haline geldi. Bu çalışma, 2008 küresel krizi yazınından seçici bir şekilde yararlanarak temel bir soruya odaklanıyor: 2008 krizi sonrasında gelişmekte olan ülkelerde devletin kalkınmadaki rolü ne şekillerde tartışıldı ve değişti?

Hemen çalışmanın başında şunu belirtmek gerekir ki 2008 küresel krizinin mühim olduğu ve önemli sonuçlar doğurduğu tespiti akademide ve diğer çevrelerde görüş birliğinin hem başladığı hem de bittiği yer oldu. Farklı iktisadi okulları takip eden yazarlar krizin sebeplerini, sonuçlarını ve yeni yüzyıl için yapılabilecek çıkarımları değişik şekillerde yorumladılar. Bir uçta ağırlıklı olarak serbest piyasa ekonomisini neo-klasik iktisat öğretileri çerçevesinde destekleyen ortodoks ekol, diğer uçta krizi kapitalist sistemin yapısal sorunlarında gören Marksist yaklaşımlar ve bu iki uç arasındaki geniş yelpazede ise kapitalist düzen içerisinde devlete kademeli olarak farklı roller biçen paradigmalar –"kalkınmacı devlet" gibi– yer aldı. Her bir ekolün de kendi içerisinde farklılıklar barındırdığı görüldü. Örne-

ğin, devletin kriz sonrasında finans piyasalarındaki en önemli rolünün piyasanın uzun vadede tekrar rekabetçi bir yapıya dönüştürülmesi olduğunu savunan ortodoks yaklaşım içerisinde bu rolün tam olarak hangi politikalar ile üstlenilmesi gerektiği hususunda farklı görüşler ortaya atıldı.[1] Ya da kalkınmacı devlet perspektifi ile devlet-piyasa ilişkisini analiz eden birçok çalışma kalkınmacı devletin ana unsurlarını farklı şekillerde tanımladılar. Bu çalışma, kriz sonrası dönemde ön plana çıkan ve devlet-piyasa ilişkisi üzerinden farklı kalkınma modelleri tanımlayan şu iki bakış açısına ana hatlarıyla odaklanıyor: ortodoks yaklaşım ve kalkınmacı devlet paradigması.[2] Çalışmanın kalan kısmı şu şekilde dizayn edildi. Bir sonraki bölüm 2008 küresel krizini özet bir şekilde inceliyor. Sonraki iki kısım sırasıyla ortodoks yaklaşımı ve kalkınmacı devlet tartışmasını ele alıyor. Kitabın bütünlüğü düşünüldüğünde kalkınmacı devleti Afrika kapsamında inceleyen ilgili kısım genel itibariyle gelişmekte olan ülkeler hakkında bilgi veriyor. Sonuç bölümü ise yapılan analizler üzerinden devletin politik-ekonomideki rolünü ve kalkınma üzerindeki etkilerini değerlendiriyor.

2008 küresel ekonomik krizi: Genel bir bakış

Yüz elli sekiz senelik dünya devi yatırım bankası Lehman Brothers'ın batması ile birlikte tescillenen 2008 küresel ekonomik krizi reel ekonomiye sirayet etmeden ve küresel boyuta ulaşmadan önce 2007 senesinde ABD konut piyasalarında baş gösteren sıkıntılar eşliğinde ortaya çıktı. Dolayısıyla, bu kriz ilk etapta ABD finans piyasalarında açığa çıkan bir krizdi ve son-

1 Örneğin, krizin hemen sonrasında bankalar arasında rekabeti arttırıcı politikalar mı uygulanmalı yoksa uygulanmamalı mı ya da devlet bankalarının olması iyi midir değil midir gibi sorulara farklı şekilde yaklaşanlar oldu (Dünya Bankası, 2012: 9-12).

2 Değinildiği üzere Marksist ekolü takip eden çalışmalar da 2008 küresel ekonomik krizini Marksist kuramlar ekseninde analiz etti. Marksist yaklaşımın belirleyici özelliği olarak kapitalizmin kendisini sorunsallaştırıp analiz eden bu çalışmalar 2008 krizinin sebebini kapitalizmin içsel dinamiklerindeki çelişkilerde buldu. Bu çalışmanın kapsamı dışında kalan konunun bu boyutu hakkında daha fazla bilgi için Harvey (2010) incelenebilir.

rasında çeşitli mekanizmalar eşliğinde reel sektöre sıçrayarak (Ötker-Robe ve Podpiera, 2013) finans piyasalarının oldukça entegre hale geldiği bir küreselleşme süreci içerisinde tüm dünya ülkelerini derinden etkiledi. Bu çalışmada da bir kısmı ele alınacağı gibi farklı ekoller krizin sebeplerini farklı şekillerde yorumladılar ve birçok çalışma krizin sinyallerini 2007'nin çok daha öncesinde buldu.[3] Bu ayrıntıları çalışmanın diğer bölümlerine bırakarak krizin gelişme sürecini anahtar kelimeler ile şu şekilde not edebiliriz: kolay verilen batık krediler, finans sektöründeki kurumların ve karmaşık hale gelen finansal enstrümanların yetersiz düzenlenmesi ve denetlenmesi, birçok insanın bankalardan aldığı borçları geri ödeyememesi, finans kurumlarının borçlarını ödeyemeyecek hale gelmesi, ekonomideki güven ortamının sarsılması, panik ortamında bankalar ve bireylerin likit varlıklarını piyasadan çekmesi (Naudé, 2010: 213) ve tüm bunlarla birlikte tarihte gözlenen en büyük gayrimenkul ve kredi balonunun ortaya çıkması. Bu bölüm krizin ilk etapta nasıl ortaya çıktığını ve bunun sebeplerini bir kenara bırakarak krizin küresel ölçeğe ulaştıktan sonra farklı ülke ve ülke gruplarını ne şekilde etkilediğini özetliyor.[4]

2008 küresel krizi eşliğinde Nisan 2008'den Nisan 2009'a girildiğinde dünya sınai üretimi endeksinde büyük bir düşüş gerçekleşti. Öyle ki, düşüşün boyutu Büyük Buhran'ın ilk senesindeki kadar oldu (Brahmbhatt ve Da Silva, 2009: 1; Eichengreen ve O'Rourke, 2009). Avrupa'da İtalya ve Fransa göz önüne alındığında sınai üretimi endeksindeki azalma 1930'lara göre daha sert olurken, İngiltere ve Almanya'da hemen hemen aynı oranlarda gerçekleşti. ABD ve Kanada'daki azalma 1930'lu yıllara yakın olurken, Japonya'daki çöküş 1930'lara göre çok daha keskin oldu (Wolf, 2009). Hisse senedi fiyatları ve dünya ticaret hacmi göz önüne alındığında 2008 küresel krizi ilk yılı içerisinde Büyük Buhran'ın ilk yılına oranla daha sarsı-

3 Örneğin, Calcagno (2015) ve Harvey (2010: 6).

4 7 Eylül-16 Kasım 2008 tarihleri arasında kriz ile ilgili temel olayların kronolojisi için Dünya Bankası (2009: 20-21) ve kriz kapsamında bazı ülkelerde alınan önlemlerin kronolojisi için Erdönmez (2009) incelenebilir.

cı bir etki bıraktı (Brahmbhatt ve Da Silva 2009: 1; Eichengreen ve O'Rourke, 2009). Öyle ki, 2008'de sadece bir yılda dünya ticaret hacminde gözlenen düşüş Büyük Buhran'ın ilk iki yılında gözlenen azalmaya denk geldi (Wolf, 2009). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bir ilk olarak dünya gayri safi yurtiçi hasılasında (GSYH) azalma görüldü. Küresel GSYH 2009 yılında % 0,1 azalırken bu durum 2006 yılına göre 5,6 puanlık bir düşüşe tekabül etti (Tablo 1). Sonuç itibariyle, her ne kadar 2008 küresel krizi ile Büyük Buhran arasında yapısal farklılık olduysa da ve bu farklılıklar iki krizin sürekliliğini ve diğer özelliklerini etkilediyse de 2008 krizi ilk yıllarında ciddi bir tahribat yarattı (Almunia vd., 2010).

2008 küresel ekonomik krizi ülke ve ülke gruplarını aynı oranda etkilemedi. Genel itibariyle ciddi cari açık veren veya cari fazlası olan ülkeler ile kriz öncesinde bütçe açığı yaşayan ülkeler krizden daha fazla etkilendi. Finans sistemleri ABD ile daha sıkı entegre olan ülkeler de krizi daha sarsıcı yaşadı. Bununla birlikte büyüme oranları göz önüne alındığında gelişmiş ülkeler gelişmekte olan ülkelere göre krizi daha derin yaşadı. Küresel krizin farklı ülke gruplarını ne şekilde etkilediğini analiz etmek için IMF'nin (Uluslararası Para Fonu) kategorizasyonundan ve verilerinden yararlandığımızda şu tabloyu görüyoruz. Öncelikle, 2008 krizi çıkış kaynağı olan gelişmiş ülkeleri vurdu. Gelişmiş ülkelerin reel GSYH'si 2007 yılında % 2,7 büyürken bu büyüme 2008 yılında önce yavaşladı ve % 0,1'e düştü ve ardından 2009'da 3,5 puanlık bir gerileme daha yaşadı (Tablo 1). Gelişmiş ülkeler içerisinde krizden en sert etkilenen ülkelerin başında Finlandiya, Japonya, Norveç, İspanya ve İsveç geldi. Bu ülkelerde yıllık büyümedeki düşüş ilk etapta yüzde beşten büyük olurken krizden sonraki ilk üç yıl içerisinde de büyüme oranları kriz öncesi dönemin altında kaldı.

Krizin gelişmiş ülkelerde baş gösterdiği düşünüldüğünde ve birçok gelişmekte olan ülkenin yeni binyılda dengeli büyümeyi yakalamış bir görüntü sergilediği gözlendiğinde ilk bakışta krizin gelişmekte olan ülkeleri fazla etkilemeyeceği düşünüldü. Bunun iyimser bir kanı olduğu 2009 yılının ilk çeyreği bittiğin-

TABLO 1
Ülke Grupları ve Seçili Ülkelere Göre 2005-2016 Yılları Arasında Büyüme Oranları

Reel GSYH (yıllık yüzde değişim)	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*
Dünya	4,9	5,5	5,6	3	-0,1	5,4	4,3	3,5	3,5	3,6	3,4	3,2
Gelişmiş ülkeler	2,8	3	2,7	0,1	-3,4	3,1	1,7	1,2	1,3	2,1	2,2	1,7
Avrupa Birliği	2,3	3,6	3,3	0,6	-4,3	2,1	1,8	-0,4	0,3	1,8	2,3	2
Yükselen ve gelişmekte olan Avrupa	6,2	6,5	5,6	3,1	-3	4,6	6,5	2,4	4,9	3,9	4,7	3,1
Yükselen ve gelişmekte olan Asya	9,3	10,1	11,2	7,2	7,5	9,6	7,9	7	6,9	6,8	6,8	6,4
Latin Amerika ve Karayipler	4,6	5,6	5,8	4	-1,8	6,1	4,7	3	2,9	1,2	0,1	-0,9
Yükselen ve gelişmekte olan ekonomiler	7,2	8	8,5	5,8	2,8	7,4	6,4	5,4	5,1	4,7	4,3	4,3
BRICS	7,1	7,96	8,8	5,4	1,66	7,18	5,7	4,24	4,3	3,54	1,92	2,06
Arjantin	8,9	8	9	4,1	-5,9	10,1	6	-1	2,4	-2,5	2,6	-2,2
Brezilya	3,2	4	6,1	5,1	-0,1	7,5	4	1,9	3	0,5	-3,8	-3,6
Meksika	3	5	3,1	1,4	-4,7	5,1	4	4	1,4	2,3	2,6	2,3
Türkiye	9	7,1	5	0,8	-4,7	8,5	11,1	4,8	8,5	5,2	6,1	3,2

Kaynak: IMF.

de belli oldu (Naudé, 2010: 216). Öncelikle Yükselen ve Gelişmekte Olan Avrupa ülkelerindeki reel GSYH kaybı gelişmiş ülkelerde gözlenen düzeye yakın gerçekleşti. Latin Amerika ve Karayipler'deki daralma 2009 yılı için ortalama % 1,8 oldu. Arjantin'deki daralma % 6'lara yaklaşırken Brezilya'daki küçülme ise % 0,1 oldu. Krizden negatif büyüme rakamları ile çıkmayan ve krize dayanıklılığı ile gündeme gelen ülke grubu Yükselen ve Gelişmekte Olan Asya oldu. Bu grup 2008 yılında % 7,2 büyürken 2009 yılında da % 7,5 oranında büyüdü. Fakat, kriz bu ülke grubunun büyüme artış hızını oldukça yavaşlattı. Yükselen ve Gelişmekte Olan Asya ülkeleri 2006-2007 yıllarında ortalama % 10,65 büyüyordu (Tablo 1). Diğer ülke grupları göz önüne alındığında Bağımsız Devletler Topluluğu ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri krizden en ciddi şekilde etkilenen ülke gruplarından oldu. Bu iki grup ülkede gözlenen daralma 2007-2009 ortalaması itibariyle % 15,2 idi (Dullien vd., 2010:2).

Özellikle son dönemde sık tartışılan ve tek kutuplu bir dünya sisteminden çok kutuplu bir sisteme geçişin doğasını, sebep ve sonuçlarını inceleyen literatürde ele alınan BRICS (Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin ve Güney Afrika) ülkelerine bakıldığında bu ülke grubunun da ilk etapta beklenenin aksine diğer ülke grupları gibi krizden etkilendiği görüldü (Lin vd., 2013: 7). 2007'den 2008'e girilirken BRICS ülkelerinin tamamında büyüme oranlarında yavaşlama gözlendi. Ortalama olarak incelendiğinde büyüme hızı % 8,8'den % 5,4'e gerilerken bu süreçte en göze batan düşüş büyüme hızı % 9,8'den % 3,9'a gerileyen Hindistan'da oldu. 2009 yılında ise büyüme hızlarındaki düşüş devam etti ve kriz öncesindeki üç sene içerisinde ortalama % 7,95 büyüyen BRICS ülkeleri 2009'da ancak % 1,66 büyüyebildi (Tablo 1). 2008'den 2009'a girilirken Rusya'da 13 puanlık çok sert bir düşüş gözlenirken Hindistan ekonomisi istisna teşkil ederek 4,6 puan büyüdü.

Türkiye için ayrı bir parantez açacak olursak, 2008 krizinin hem Türkiye ekonomisine hem de sosyal hayatına olan etkisi politik-ekonominin tüm aktörleri tarafından farklı boyutları ile ele alındı. Dönemin hükümeti krizin Türkiye'yi etkilediğini an-

cak diğer ülkelerin krizden etkilenme boyutlarına bakıldığında ülkeyi "teğet geçtiğini" öne sürdü (CNN Türk, 3 Nisan 2009). Bu durumun sebebi olarak 2002 yılından itibaren Türkiye'de uygulanan istikrarlı ekonomi politikaları, yapısal reformlar ve sağlıklı finans sektörü gösterildi. Kriz ABD'de kendini gösterdikten ve Avrupa Birliği'ne (AB) sirayet ettikten sonra sıranın gelişmekte olan ülkelere geleceğinin farkında olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) ve Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) gibi birçok kuruluş da kriz Türkiye'yi vurmadan önce önlem alınması gerektiğini ve krizin ülkeyi etkilemeyecek olması söyleminin alınacak önlem paketleri ile altının doldurulması gerektiğini belirtti (CNN Türk, 12 Ekim 2008, *Hürriyet*, 10 Ekim 2008). MÜSİAD bir raporunda Türkiye'nin aslında krizden önce, 2005 yılından itibaren, büyüme dinamiğini kaybetmeye başladığını belirterek kriz ile mücadelede uygulanacak politikaların bu durumu da göz ardı etmemesi gerektiğini öne sürdü (MÜSİAD, 2009: 20). Türkiye'de gözlenen kriz-öncesi-yavaşlama farklı çalışmalarca da tespit edildi (Uygur, 2010: 36). MÜSİAD, dinamizmdeki gerileme unsurları olarak öncelikle cari açık ve enflasyonu gösterirken, reformlardaki yavaşlama ve seçimler gündemde olduğu zaman oluşan siyasi belirsizliği de ikincil etmenler olarak sundu (MÜSİAD, 2009: 20, 72-73). Birçok akademik çalışmada 2008 küresel ekonomik krizinin tanımı, sebepleri, ülkelerin aldığı politika önlemleri ve krizin sonuçları Türkiye ekonomisine yansımaları ile birlikte ele alındı (Erdönmez, 2009; Öztürk ve Gövdere, 2010; Yıldırım, 2010; Özdemir, 2013). Bazı çalışmalar Türkiye'yi diğer yükselen piyasa ülkeleri ile karşılaştırarak Türkiye'de uygulanan politikaların farklılıklarını ve etkinliklerini gündeme getirdi (Öniş ve Güven, 2011). Bu tartışmaların ayrıntılarına girmeyip yalnızca büyüme rakamlarına baktığımızda 2005-2007 yılları arasında ortalama % 7 büyüyen Türkiye ekonomisinin krizin etkisi ile 2008 yılında ancak % 0,8 büyüyebildiğini görüyoruz (Tablo 1). 2009'a gelindiğinde ise Türkiye'de 4,7 puanlık bir daralma gözlendi. Büyümedeki durgun-

luk diğer ülkelerde de olduğu gibi işsizlik ve enflasyon gibi diğer tüm makroekonomik göstergeleri olumsuz etkiledi. Örneğin, işsizlik 2008 yılının ikinci yarısından itibaren ciddi şekilde artarak Şubat ve Mart 2009'da % 16,1 ve % 15,8 ile rekor seviyelere ulaştı (TURKSTAT).

Krizlerin farklı ülke gruplarını nasıl etkilediği analiz edilirken GSYH'ye bakılması önemli bilgiler sağlar. Fakat, yalnızca bu göstergeye bakmak krizin özellikle az gelişmiş ülkeleri gerçekte ne ölçüde hırpaladığını anlamak açısından yeterli değildir. GSYH'deki azalma her ne kadar gelişmiş bir ülkede ve az gelişmiş bir ülkede aynı oranda gerçekleşse de ekonomik faaliyetlerdeki durgunluğun sosyal alana etkileri az gelişmiş bir ülkede çok daha fazla hissedilir. Buna ek olarak, krizlerden bir kural olarak gençler, yaşlılar ve hastalar gibi toplumun en korumasız kesimleri zarar görür. Bu durum gelişmiş ülkelerde de böyledir ve kriz ile mücadelede kullanılabilecek kaynaklar çok daha kıt olduğu için az gelişmiş ülkelerde daha da keskindir. 2008 krizi kapsamında özellikle Afrika ve Latin Amerika coğrafyasında yaşananlar ve birçok ülkenin kriz sonrasında binyıl kalkınma hedeflerinden uzaklaşması bunun çarpıcı bir örneğidir (Dullien vd., 2010: 3).

Peki, 2008 küresel ekonomik krizi gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeleri hangi kanallar aracılığı ile etkiledi? Devlet-piyasa ilişkisinin analizine geçmeden önce bu soruya odaklanmak gerekiyor. Ana hatlarıyla not edecek olursak, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin krizden şu vasıtalar ile etkilendiğini söyleyebiliriz: göçmen dövizleri, sermaye akımları ve ticaret (Griffith-Jones ve Ocampo, 2009: 5-10; Essers, 2013: 63-65). Bu üç unsur her nasıl ki ülkelerin milenyuma hızlı bir başlangıç yapmasını sağladı ise, krizin etkisiyle beraber onların bu süreçten olumsuz ve derinden etkilenmesine sebep oldu. Öncelikle, birçok ülke için göçmen dövizleri her zaman önemli oldu ve yoksulluk ile mücadelede ve beşerî sermayenin arttırılmasında önemli bir araç olageldi (Dünya Bankası, 2006). Örneğin, göçmen dövizlerinin El Salvador'da öğrencilerin okula devamlılık oranlarını büyük oranda arttırdığı bulundu (Edwards

ve Ureta, 2003). 1997 Asya finansal krizinden sonra Filipin pezosunun değer kaybetmesiyle birlikte Filipin'de yaşayan Filipinliler için önemli bir kaynak haline gelen göçmen dövizlerinin çocukların okula kayıt oranlarını arttırdığı, çocuk işçiliğini azalttığı ve hanehalkının eğitim harcamalarını artırdığı görüldü (Yang ve Martinez, 2006). Makro ölçekte bakılacak olursa, göçmen dövizlerinin farklı zaman aralıkları itibariyle birçok ülkenin büyüme oranlarını tüketim, tasarruf veya yatırım kanalları aracılığı ile pozitif etkilediği gözlendi (Goschin, 2014; Meyer ve Shera, 2017: 149-150). Göçmen dövizleri aynı zamanda birçok gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke için önemli bir döviz kaynağı olurken oranı ülkelerin GSYH'lerinin % 10'undan (Meyer ve Shera, 2017: 147) ve birçok küçük ülke için % 20'sinden (SRO-EA, 2010: 8) fazla oldu. Gelişmekte olan dünya için bu kadar önemli olan göçmen dövizlerinde 2008 küresel krizi ile birlikte, en azından ilk etapta ve bazı ülkeler özelinde olmasa da (SRO-EA, 2010: 64), ciddi düşüşler gözlendi. 2001-2007 yılları arasında küresel ölçekte yıllık ortalama % 20 oranında artan göçmen dövizlerinde 2009 yılında ilk kez azalma oldu. Bir çalışma azalmanın miktarını 25 ila 67 milyar dolar olarak tahmin ediyordu (Calì ve Dell'Erba, 2009). Yüzde olarak en sert düşüş Orta Asya'da (% 20,7) ve Latin Amerika ve Karayipler'de (% 12,3) gözlenirken, Güney Asya'da diğer birçok bölgede olduğu gibi artışın hızı azalmış fakat büyüme devam etmişti (Ratha vd., 2010: 18).

2008 küresel krizinin gelişmekte olan ülkeleri etkilediği ana kanallardan bir tanesi de sermaye akımları oldu (Griffith-Jones ve Ocampo, 2009: 6-8; Essers, 2013: 64-65). Özellikle küresel ekonomi ile daha sık bağ kuran gelişmekte olan ülkelerde sosyal ve ekonomik hedeflere ulaşılmasında ciddi kaynak sağlayan ve sağlayabilecek sermaye hareketlerinde kriz ile birlikte ciddi düşüş gözlendi. 2008 yılında 744 milyar dolar olan gelişmekte olan ülkelere yönelik sermaye hareketi (gayri safi milli gelirin % 4,5'i) 2009 yılında % 20 azalarak 598 milyar dolara (gayri safi gelirin % 3,7'si) geriledi. Özel sermaye hareketlerinde % 27'lik bir düşüş gözlenirken hem doğrudan yabancı yatırımla-

rında hem de banka kredilerinde sert azalmalar oldu. Örneğin, doğrudan yabancı yatırımı en yoğun çeken Çin'de 2009 yılında % 47'lik bir gerileme gözlendi. Direk yatırımlarda ve portföy yatırımlarında 2007'ye göre yaklaşık % 30 (643 milyar dolardan 462 milyar dolara) ve 2008'e göre % 13'lük düşüş gerçekleşti (Dünya Bankası, 2011: 1-2). Bunlar haricinde gelişmekte olan ülkelerin borsalarında sert düşüşler yaşandı ve özellikle ihracata yönelik faaliyet gösteren firmaların değerlerinde azalma oldu (IMF, 2009b). Sonuç olarak, her ne kadar kriz sonrası dönemde sermaye akımlarında canlanma gözlense de (Tyson vd., 2014), 2007-2009 yılları arasında bu kanalda oluşan bozulma gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarını ve potansiyellerini olumsuz etkiledi.

Gelişmekte olan ülkeleri son derece hırpalayan ana kanal ise ticaret oldu (Griffith-Jones ve Ocampo, 2009: 8-10; Dünya Bankası, 2009: 3-13; Essers, 2013: 63-64). Öncelikle, kriz öncesi dönemde, 2004 yılından 2008 yılının ortalarına kadar, küresel ölçekte 20. yüzyılın başından beri gözlenmeyen bir emtia patlaması gerçekleşti. Bu patlama hem süre hem yoğunluk hem de ürün çeşitliliği olarak istisnai bir durum teşkil etti (Dünya Bankası, 2009: 3-4). Dünya genelinde işlerin yolunda gittiği, temel makroekonomik göstergelerin rayına oturduğu ve likidite anlamında sorunların yaşanmadığı bu "kolay zamanlarda" ülkeler artan ticaret hacmi ile birlikte kalkınma yolunda önemli adımlar sarf etti. Örnek verecek olursak, yüksek emtia fiyatları, uluslararası ticaret hacmindeki artış, kolay finansman ve yüksek göçmen dövizleri eşliğinde Latin Amerika 2003-2007 yılları arasında kendi tarihinin en başarılı büyüme rakamlarına ulaştı (Ocampo, 2009: 704). Aynı şekilde, Afrika ülkeleri de bu yıllarda küresel ekonomi ile daha entegre hale geldi ve ihracat performansındaki artışla beraber 2000'lerde yıllık ortalama % 5'ten fazla büyüdü (Ancharaz, 2011: 2).[5] Fakat, krizi takip eden ilk yıllar içerisinde bu durum değişti. 2008'in üçüncü çey-

5 Diğer tüm bölgelerde olduğu gibi Afrika'da gözlenen büyümenin de tam anlamıyla bir kalkınmaya yol açmadığı söylenebilir (Ndulu vd., 2007; Ancharaz, 2011).

reği ile 2009'un ikinci çeyreği arasında dünya ticaret hacminde İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana gözlenen en derin düşüş gerçekleşti (Baldwin, 2009). Genel itibariyle imalat ve hizmet sektörlerinde ihracat yapan ülke ve ülke grupları küresel talebin azalmasından, hammadde ihracatı yapan ülkeler ise fiyatlardaki oynamalardan ve çöküşten etkilendiler.[6]

Sonuç itibariyle, ABD finans piyasalarında başlayıp reel sektöre sirayet eden 2008 küresel ekonomik krizi tüm ülke ve ülke gruplarını etkiledi. Göçmen dövizlerinde, sermaye akışlarında ve ticarette gözlenen durgunluk krizin yüksek gelirli ülkelerden az gelirli ülkelere sıçramasına ve küresel boyut kazanmasına yol açtı. Her ne kadar bazı ülkeler diğerlerine göre krizden daha az etkilense de ve 2010'dan itibaren birçok ülkenin makroekonomik göstergelerinde iyileşmeler olsa da 2007-2009 arasında olanlar birçok konu ile birlikte devletin politik-ekonomide oynaması gereken rolü tekrar gündeme getirdi. Kalkınma üzerine yoğunlaşan ve karşılaştırmalı politik ekonomi alanında çalışan akademisyenlerin her daim gündeminde olan bu konu kriz ile birlikte politika yapıcıların ve uluslararası kuruluşların da bir numaralı gündem maddesi haline geldi. Sonraki iki bölüm 2008 küresel krizi süresince ve sonrasında devletin politik ekonomideki rolünü sırasıyla ortodoks ekol ve kalkınmacı devlet anlayışı ekseninde tartışıyor.

Ortodoks ekol ve 2008 küresel ekonomik krizi ekseninde devlet-piyasa ilişkisi: Serbest piyasanın muhafazası

Oldukça zengin bir tarihe ve analitik repertuvara sahip olan iktisadi düşünce tarihi içerisinde birçok farklı ekol ortaya çıktı ve fikirlerin çatışması her daim devam etti.[7] Bu süreç içerisinde ortodoks ekol olarak adlandırabileceğimiz paradigmayı temel olarak klasik, neo-klasik ve Keynesyen iktisat oluştur-

6 Kriz bazı sektörleri diğerlerine göre daha fazla etkiledi. Ayrıntılar için Dünya Bankası (2009) ve Ocampo (2009) incelenebilir.

7 İktisadi düşünce tarihine kısa bir bakış için Sandelin vd. (2014) ve Kurz (2016) incelenebilir.

du (Erkan, 2016: 27-30). Bugün tüm dünyada iktisat bölümlerinde ağırlıklı olarak okutulan ve maalesef birçok durumda diğer yaklaşımların dışlanmasıyla tek tipliliğe bürünen sistem ortodoks ekolün analitik çerçevesi ve argümanlarıyla şekilleniyor (Ormerod, 2003; Mearman, 2007). Ana hatlarıyla değinecek olursak, ortodoks ekolün dayanak noktalarını şunlar oluşturdu: veri zamanda kaynakların dağılımı, faydacılık, marjinalizm, rasyonellik, yöntemsel bireycilik ve genel denge (Eren ve Uysal, 2017: 137). Bu hususlar temel alındığında ortodoks yaklaşım ekonomiyi ve dünyayı anlamlandırmada çok farklı çıkış noktaları, varsayımları, bakış açıları, hipotezleri ve teorileri olan heterodoks yaklaşımlardan ayırt edilebilir (Lawson, 2006; Dequech, 2007; Özveren, 2007; Eren ve Uysal, 2017). Bu çalışma, amacı doğrultusunda, ortodoks ekol başlığı altında bu paradigmayı dünya genelinde temsil eden (ve ettiği düşünülen) öncül uluslararası kuruluşların krize bakış açısını ve bu çerçevede devlete ekonomi politik içerisinde biçilen rolü inceliyor. Serbest piyasa ekonomisini savunan ve fikirlerin şekillenmesinde önemli rol oynayan diğer önemli kurumlar ve çevreler de bu başlığa dahil ediliyor. Her ses getiren krizden sonra olduğu gibi gündemin ilk maddesi haline gelen Keynesyen yaklaşım da ortodoks ekol başlığı altında inceleniyor. Bu iki görüş arasında ayrım yapılmasının sebebi genel itibariyle ve kriz özelinde devlete ekonomi politikte biçilen farklı rollerdir.

Öncelikle, AB, Dünya Bankası, IMF ve OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) gibi küresel ölçekte etkili roller oynayan uluslararası kuruluşlar neo-klasik iktisat öğretileri çerçevesinde şekillenen ortodoks ekolün temel prensiplerini takip ederek 2008 küresel ekonomik krizi kapsamında devlet-piyasa ilişkisini analiz ettiler. Ana hatlarıyla özetleyecek olursak, ortodoks yaklaşım devletin kriz süresince ve sonrasında ekonomi politikte oynaması gereken rolü şu şekilde tanımladı: Finansal krizin yaratmış olduğu yıkımı gidermek ve esas itibariyle piyasa aksaklıklarının üstesinden gelmek maksadıyla devlet ekonomiye müdahale edebilir. Fakat, bu müdahalenin olmazsa olmaz gayesi aktörlerin sağlıklı işleyen bir serbest piyasa

ekonomisinde sahip oldukları ve olmaları gereken güdüleri zedelememek, rekabetçiliği korumak, serbest piyasanın uzun vadede işleyişini bozmamak ve en kısa zamanda serbest piyasanın teminini sağlamak olmalı. Küresel ölçekte devletler tam bir koordinasyon içerisinde çalışmalı ve serbest piyasa ekonomisini ortak bir ağızla destekleyerek teşvik etmeli. Tam rekabet, özel sektörün yön verdiği ve devletin aktif olarak içerisinde yer almadığı piyasa ekonomisi, özel mülkiyet ve hukukun üstünlüğü gibi temel prensipler ile Washington uzlaşısı ve post-Washington uzlaşısı ekseninde öne sürülen piyasa-yanlısı politikalar güdümünde pozisyon alan ortodoks ekol kısa vadede devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini fakat uzun vadede bu müdahalenin sonlanması gerektiğini savundu. Şimdi bu bakış açısını örnekler eşliğinde inceleyelim.

AB Komisyonu hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeleri kapsayacak şekilde birliğe üye ülkelerde devlet desteği ile krizin olumsuz etkilerini gidermek, ekonomiyi canlandırmak, firmaların kriz ortamında finansmanlarını sağlamak, yatırımları desteklemek ve işsizliği azaltmak amacıyla Aralık 2008'de "Devlet Yardımı için Geçici Çerçeve" adlı dokümanı kabul etti.[8] Üye ülkeleri devlet desteğinin hangi şekillerde olması gerektiği hususunda bilgilendiren bu dokümanın 2010 yılı sonuna kadar geçerli olması tasarlandı. AB komisyonunun üyelere kriz atmosferinde hangi şartlara bağlı kalarak finansal yardım yapacağını öngören ilk doküman ise Ekim 2008'de kabul edildi (Lowe, 2009: 4-5). Bu iki dokümanın da temel vurgusu şu oldu: devlet ekonomiye müdahale etmeli, fakat müdahalenin amacı uzun vadede serbest piyasa ekonomisine sağlıklı dönüş olmalı. Örneğin, üye devletlerin kendi ülkelerinde devlet desteği ile ekonomiyi ne şekilde canlandırmaları gerektiğini bildiren dokümanda devletin piyasaya müdahalesinin asıl amaçları şu şekilde özetlendi (Lowe, 2009: 2). Bir, üye ülkeler kendi bankalarını kurtarmak için belirli adımlar atabilir çünkü bankacılık sisteminde meydana gelecek büyük bir problem domi-

8 Dokümana şu adresten ulaşılabilir: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html (Erişim Tarihi: 31 Ocak 2018).

no etkisi yaratarak kalkınmanın tüm dinamiklerini derinden sarsar ve toplumun genelini olumsuz etkiler. Güven olgusunun yitirildiği bir ortamda yatırımlar ve ekonomik aktivite felç olur ve belirsizlik atmosferinde aktörler varlıklarını piyasadan çekerek likidite darlığına yol açar. 2007 yılında ABD'de gözlenen durum tekrar açığa çıkabilir. Fakat, üye ülkeler kendi bankalarına yardım eli uzatırken diğer üye ülke bankalarının haksız rekabete uğramamasını temin etmek zorundadır. Diğer bir deyişle, üye ülkeler 1980 öncesi dönemin temel kalkınma stratejisi olan ithal-ikameci-sanayileşmede gözlenen korumacı ve tam rekabeti engelleyici politikalardan tamamıyla uzak durmalıdır. İki, yine haksız rekabetin önlenmesi kapsamında bankalara risk ve performans gibi objektif kriterler eşliğinde yardım sağlanmalı ve serbest piyasa ekonomisinde kendi hataları ve verimsizlikleri yüzünden başarısız olmuş aktörlere yardım edilmemelidir. Eğer ki yardım edilirse, başarısız finans kurumları zaten kıt olan kaynaklar ile haksız yere kurtarılırken başarılı kurumlar bir nevi cezalandırılmış olur. Bu, serbest piyasa ekonomisinin teoride en başarılı yönlerinden olan aktörleri-verimliliğe-güdüleme ve başarıyı-ödüllendirme mekanizmalarını öldürür. Üç, tüm devlet yardımları geçici olmalı, asıl amaç serbest piyasanın temini olmalı ve aktörler olması gerektiği üzere devlet desteği almadan piyasada rekabet edebilir hale gelmelidir (Lowe, 2009: 2-3).

"Devlet Yardımı için Geçici Çerçeve" dokümanına paralel olarak komisyonun kriz ortamında AB'nin üye devletlere yapacağı finansal yardımın koşullarını belirleyen dokümanında da aynı hususlara vurgu yapıldı (Lowe, 2009: 4-5). Şartlar şu şekilde belirlendi. Öncelikle, yine Washington uzlaşısı ruhuna paralel olarak piyasanın olağan düzeninin korunması maksadıyla birlik kaynaklarının üye ülkelere dağıtılmasında uyruğun etken bir rol oynamaması gerektiğinin altı çizildi. Bu, üye ülkelerin kendi içlerinde de uyması gereken bir kural olarak ortaya konuluyordu. İki, desteklerin sınırlarının çok iyi çizilmesi, ayrıntılarının detaylandırılmış olması, belirli bir süre için geçerli olması ve altı ayda bir gözden geçirilmesi hususları not edildi.

Üç, yapısal değişimin temin edilmesi ve aynı sorunların tekrar yaşanmaması adına devlet desteği alan aktörlerin etkin gözlemlenmesi ve yeniden yapılandırılması gerektiği belirtildi. Tüm bunlarla birlikte, çok önemli bir husus olarak ve birçok politika dokümanında ısrarla altı çizilerek, bankalara yapılan yardımların onların uzun vadede davranış kalıplarını serbest piyasa ekonomisini olumsuz etkileyecek şekilde bozmaması gerektiğinin altı çizildi. Eğer bankalar kendilerini "batamayacak kadar büyük" görüp her krizde devletlerin kendilerini kurtaracağını düşünürlerse bunun onların ileride de aşırı risk almalarını kolaylaştıracağı belirtildi. Bu durumun sağlıklı işleyen bir piyasanın normal şartlar altında vereceği sinyalleri bozarak aksi halde doğru veriler ile rasyonel kararlar alacak olan ekonomik aktörleri yanıltacağı not edildi. Bilindiği üzere serbest piyasa ekonomisinin teoride en güçlü yanlarından bir tanesi aktörleri "görünmez el" vasıtasıyla doğru bilgilendirmesi ve onlara enformasyonu optimum düzeyde iletmesidir. Eğer devletler bu anlamda aktörlerin beklentilerini ve davranışlarını olumsuz etkileyecek olursa, teorik olarak, bu ileride yaşanabilecek krizlerin kapılarını aralar ve de aktörlerin alacağı aşırı riskin bedelini pratikte birçok kez gördüğümüz gibi toplumun geneli öder.

Dünya Bankası'nın da 2008 küresel ekonomik krizi süresince ve sonrasında devletin ekonomi politikteki rolü kapsamında savunduğu düşünce ortodoks ekol çizgisinde oldu. Devlet müdahalesinin kısa vadede gerekli olduğunu savunan kurum ana amacın serbest piyasa ekonomisine dönüş olduğunu ısrarla dile getirdi. Örneğin, Dünya Bankası "Finans Sektöründe Devletin Rolünün Tekrar Düşünülmesi" başlıklı 2012 yılı raporunda devletin piyasaya neden müdahale etmesi gerektiğinin altını şu noktalara gönderme yaparak çizdi (Dünya Bankası, 2012). Öncelikle, "piyasa aksaklığı" argümanından yola çıkarak bazı durumlarda piyasanın optimum seviyede işlemediğini belirten raporda böyle bir durumda az sayıda insanın ve kurumun davranışlarının toplumun genelini olumsuz etkileyebileceği belirtildi (Dünya Bankası, 2012: 3). Bir bankanın battığı zaman ekonomide genel kaygı ortamına yol açarak kaosa sebebiyet ve-

rebileceği ve bunun sağlıklı işleyen kurumları da vurabileceği; serbest piyasa şartları altında bankaların "batmayacak kadar büyük" hissiyatına kapılarak aşırı riskler alma eğiliminde olabilecekleri ve ekonomik aktörlerin kompleks durumlarla karşı karşıya kaldıklarında veya nadir meydana gelen olayları iyi analiz edemediklerinde sürü psikolojisi ile hareket edebilecekleri not edildi. Tüm bu noktaların yatırımcıları sistemli olarak hata yapmaya sevk edebileceğinin ve aktörleri ortodoks ekolün onlara teoride bahşettiği rasyonaliteden uzaklaştırabileceğinin altı çizildi. İşte tüm bu aksaklıkların üstesinden gelmek için devletin ekonomiye müdahale edebileceği öngörüldü. Müdahalenin kapsamı da şu şekilde belirlendi (Dünya Bankası, 2012: 3, 8-14), (a) Aktörlerin aşırı risk almasını engellemek için devletin düzenleme ve denetimler gerçekleştirmesi ve finansal sistemin sadeleştirilip şeffaflaştırılması, (b) serbest piyasanın kurumların işleyişine dair enformasyonu etkin yayamadığı durumlarda devletin bilgi akışını sağlaması, (c) bankalar arasında rekabeti arttırıcı politikaların uygulanması ve (ç) devletin 2008 küresel krizinin çıkış sebeplerinden birisi olan kompleks finansal enstrümanların satışını düzenlemesi.

Dünya Bankası (2012) bir yandan devlete bu rolleri biçerken diğer yandan da ortodoks yaklaşımın devlet ve ekonomi söz konusu olduğunda ön plana çıkan en büyük kaygılarını dile getirdi. Devletin teoride piyasa aksaklıklarını giderebilecek potansiyele sahip olmasıyla birlikte pratikte böyle bir amacının olmayabileceğinin altını çizdi. Siyasi otoritelerin kendilerine toplumu temsil etmek için ödünç verilen gücü toplum yararı yerine kendi çıkarlarını maksimize etmek için kullanabileceklerini belirtti (s. 4). Örneğin, kriz ile mücadelede devlet bankalarının var olması esneklik sağlar mı ve verimli olur mu tartışmasında Dünya Bankası (2012) yolsuzluk, mali disiplinin bozulması ve kaynakların verimsiz kullanılması kaygılarıyla her ne kadar kısa vadede katkıları olacak olursa olsun devlet bankalarının uzun vadede zararlı olacağını öngördü (s. 12). Gerçekten de ortodoks akımın izinden gitsin gitmesin birçok akademik çalışmada, söz gelimi devletin sistemin doğası gere-

ği burjuvazinin kontrolü altında olduğunu öne süren Marksist yaklaşımda, "yırtıcı devletin" ne şekillerde yolsuzluklara gömülebileceğini gözler önüne seren kalkınmacı devlet paradigmasında veya direkt olarak yolsuzluk, patronaj ve benzeri kavramlara odaklanan literatürde özellikle kalkınmayı destekleyici kurumların tam oturmadığı gelişmekte olan ülkeler bağlamında ortodoks ekolün bu kaygısının ne kadar haklı olabileceği net şekilde ortaya konuldu. Bunun için, Dünya Bankası özellikle az gelişmiş ülkelerde devlet müdahalesine daha çok ihtiyaç duyulabilineceğini fakat bunun kurumların kalitesi göz önüne alındığında soru işareti yarattığını belirtti (Dünya Bankası, 2009: 4). İkinci olarak, politika yapıcıların niyetleri iyi olsa dahi kapasite sorunu nedeniyle onların gereken müdahaleyi yapamayabileceklerinin altını çizdi (Dünya Bankası, 2012: 3-4). Piyasa aksaklıklarını gidermenin komplike bir süreç olduğu ve bu bağlamda gerekli politikaların dizayn edilip uygulanmasının ciddi bilgi birikimi ve uzmanlık gerektirdiği belirtildi. Son olarak, yine niyet iyi olsa dahi devletin piyasaya müdahalesinde kaş yapayım derken göz çıkartabileceğinin altı çizildi. Örneğin, devletin kısa vadede bankaları toplumun genelini göz önünde bulundurarak kurtarmayı tercih edebileceği belirtilirken bunun uzun vadede bankaların aşırı risk almalarına ve yeni krizlerin doğmasına sebebiyet verebileceği not edildi.

Ortodoks ekolün prensip olarak serbest-piyasa merkezli tek tip bir kalkınma modeli öngördüğü, bu modelden farklı bir yaklaşımı kabul etmediği ve gelişmekte olan ülkelere de bu modeli empoze etmeye çalıştığı birçok akademik çalışmada dile getirildi. 1980 sonrasında dünya genelinde gözlenen yapısal değişimde (ithal ikameci sanayileşmeden ihracat odaklı sanayileşmeye geçiş) ve Afrika ülkelerine yapılan yardımlarda uluslararası kuruluşların sonraları Washington uzlaşısı halini alan politika sepetini gelişmekte olan ülkelere finansman karşılığında empoze ettiği aşikârdır. Fakat, özellikle kalkınma iktisadı literatüründe meydana gelen gelişmeler, kurumsal iktisadın ön plana çıkması ve neo-klasik öğretinin keskin argümanlarının ve öngörülerinin gözlemler karşısında zayıf kalması ortodoks

ekolün bakış açısını (ne ölçüde olduğu tartışmalı olmak üzere) değiştirdi. Her ne kadar serbest piyasa vurgusu önemini korusa da farklı yaklaşımların görüşleri daha fazla dikkate alınmaya başladı.[9] Bu durum 2008 küresel krizi kapsamında yapılan devlet-piyasa ilişkisi analizine de yansıdı. Bunun çarpıcı bir örneği olarak Dünya Bankası'nın şu önermelerini verebiliriz: "Devletin finans sektöründeki uygun rolünü belirlemek kompleks olduğu kadar önemlidir: konu müdahale olduğunda 'her soruna uygun tek çözüm' yoktur... uygun politikalar farklı ülkelerde ve farklı zamanlarda farklılıklar gösterecektir" (Dünya Bankası 2012: 4).

Tabii ki her sarsıcı krizde olduğu gibi 2008 küresel krizi sürecinde de Keynes ve Keynesyen politikalar ve bu çerçevede devletin ekonomide oynaması gereken rol gündeme geldi (Skidelsky, 2009). *New York Times*'da yayınlanan bir makale kriz kapsamında Keynes'in görüşlerine olan rağbeti çok güzel ifade etti: "Eğer ekonominin yüzleştiği problemleri anlamada yalnızca tek bir ekonomiste başvuracak olsaydınız, hiç şüphe yok ki bu ekonomist John Maynard Keynes olurdu" (Mankiw, 2008). Gerçekten de normalde konjonktür yanlısı politikaları savunan IMF bile kriz kapsamında Keynesyen politikaların yararına dikkat çekiyordu (IMF, 2009c). Kısaca özetleyecek olursak, Keynesyen bakış açısına göre kendi haline bırakılan serbest-piyasa ekonomisinde toplam talep (veya toplam harcama) seviyesinde meydana gelen değişimler krizlere veya enflasyona sebep olur. Eğer toplam talep az ise ekonomik daralma, fazla ise enflasyon meydana gelir. Bu durumun üstesinden gelmek için piyasaya müdahale şarttır ve kriz kapsamında düşünecek olursak toplam talebi arttırıcı politikalar ile, mali canlandırma ve genişlemeci para politikası gibi, piyasaya müdahale edilmelidir. Bu ana görüş ekseninde 2008 krizi ile mücadelede birçok ülke Keynesyen politikaları uyguladı ve devletin rolü yeniden değerlendirildi. Bir çalışmada not edildiği üzere: "Eğer, ortaya

9 Şenses, Öniş ve Bakır (2013: 8) da ortodoks ekolde gözlenen esnekliğe dikkat çekerek bunun bir sebebinin uluslararası kuruluşlarda yükselen ülkelerin temsil güçlerindeki artış olduğunu belirtti.

çıktıktan sonra, zengin ülkelerin hükümetleri aniden uyanmayıp Keynesyen politikaları –faiz oranlarının indirilmesi, nakit varlıkların önemli ölçüde artırılması ve prensip olarak mali genişlemenin sağlanması– uygulamasalardı, [2008 krizi] belki de dünya ekonomisine Büyük Buhran'dan daha fazla zarar verirdi" (Bresser-Pereira, 2010: 14).

Bu çerçevede hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler Keynes'in fikirlerine paralel olarak kurtarma paketleri, devlet yatırımları, devlet harcamaları ve vergi indirimleri eşliğinde ekonomiye müdahale etti. 2008 yılının sonunda dünya genelinde kurtarma paketlerinin maliyeti 6 trilyon dolardan fazlaydı (*Hürriyet*, 17 Aralık 2008) ve 2009 Şubat'ında kurtarma paketlerinin oranı birçok ülkenin GSYH'sinin % 20'sini aşıyordu (Erdönmez, 2009: 90). Fakat, 2009'dan sonra krizin etkisini yitirmesiyle birlikte Keynes'in fikirlerine olan rağbet azaldı ve bu anlamda 2008 küresel krizi dünyaya hâkim paradigma karşısında devletin ekonomide oynaması gereken rolü kökten değiştirmedi. Joseph Stiglitz bir yazısında Keynesyen politikalardan dönüşün bir kesim için yarattığı memnuniyetsizliği şu şekilde ifade etti: "Finansal krizden sonra hepimiz Keynesyenciydik – fakat yeteri kadar uzun süreliğine değil" (Stiglitz, 2013). Kaya ve Herrera (2015) Birleşik Krallık ve ABD'deki politika tartışmalarını analiz ederek 2008 ekonomik krizinin neden Keynesyenci politikalar ile yoğrulmuş köklü bir fikirsel değişikliğe yol açmadığını krizin nasıl kavramsallaştırıldığına ve tarihsel sürece vurgu yaparak açıkladı. Analiz edildiği üzere, zamanla krizin derin bir ekonomik daralma olduğu kavramsallaştırması krizin kamu borcu ile ilgili olduğunu öne süren yaklaşım karşısında zemin yitirdi. Keynesyen politikaların uygulanmasının önünü açacak olan ilk görüş önem kaybetmiş oldu. İkinci olarak, maliye politikası uzun yıllar önemsiz ve etkisiz görüldüğü ve onun yerine para politikası tercih edildiği için maliye politikasının başarılı olarak addedilmesi tarihsel eğilim düşünüldüğünde zor olacaktı. Son olarak, merkez bankalarının tarihsel süreçte ön plana çıkıp politika yapımında daha etkin roller oynaması ile birlikte para politikası kurumsal olarak gücünü artırmış-

tı. Helleiner (2010) de bazı kesimlerin kriz sonrası süreçte ikinci bir Bretton Woods ruhu beklediğinin altını çizerek bunun neden gerçekleşmediğini iki dönemin tarihsel konjonktürlerine vurgu yaparak açıkladı. Öncelikle, Helleiner'in (2010: 619) not ettiği üzere dönemin Fransa Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy ve dönemin İngiltere Başbakanı Gordon Brown dahil olmak üzere birçok politika yapıcı yeni bir Bretton Woods uzlaşısını umut ettiklerini ve küresel aksaklıkları radikal değişiklikler ile çözmek istediklerini dile getirdi. Yine Helleiner'in (2010: 619) belirttiği üzere bir *Financial Times* makalesi Bretton Woods tartışmalarının uygulamada ete kemiğe bürünmediğini not ederek yeni bir dünya düzeninin ortaya çıkmamasından duyulan memnuniyetsizliği dile getirdi. Yani, Keynes'e dönüş kısa sürede etkinliğini yitirmiş ve fikir düzeyinde bir kesimin görmeyi umduğu köklü değişim, devlet-piyasa ilişkisi dahil olmak üzere, gerçekleşmemişti. Helleiner'e (2010: 619) göre, Bretton Woods tarzı kökten değişimi ummak çıtayı en baştan oldukça yükseğe koymaktı. İkinci Dünya Savaşı sonrası düzenin altyapısını oluşturan Bretton Woods'un başarısı gücün devletlerde toplandığı bir sistemin, uluslararası uzmanların kritik konulardaki uzlaşısının ve savaş koşullarının yoğurduğu bir dönemin tarihsel özelliklerine dayanıyordu. 2000'li yılların bu tarihsel süreçten çok farklı olması Bretton Woods'un tekrar edilebilirliğini zorlaştırdı ve zaten böylesine köklü bir değişim olmadı.

"Doğu Asya mucizesi" tekrar edilebilir mi? 2008 küresel ekonomik krizi ve kalkınmacı devlet tartışmaları

2008 küresel ekonomik krizi süresince ve sonrasında devletin gelişmekte olan ülkelerde hangi rolleri üstlenmesi gerektiğinin tartışıldığı en önemli zeminlerden bir tanesi "kalkınmacı devlet" oldu. Temel sorulardan önde geleni şu idi: "Doğu Asya mucizesi" günümüzde tekrar edilebilir mi? Hem kalkınmacı devlet teorisine katkıda bulunan akademik çalışmalar hem de kalkınmacı devleti az gelişmişliğe çare olarak gören uluslararası ku-

ruluşlar ve politika yapıcılar bu soruya kalkınmacı devleti 21. yüzyılın sosyoekonomik şartları çerçevesinde tekrar yorumlayarak cevap verdi. Bu bölüm sırasıyla kalkınmacı devlet yazınının çıkış noktasını ve klasikleri, kalkınmacı devlet teorisindeki gelişmeleri ve 2008 küresel ekonomik krizi ekseninde kalkınmacı devletin hem teorik hem de politik olarak ne şekillerde tartışıldığını Afrika kapsamında ele alıyor.

Ağırlıklı olarak 1980 ve 1990'lardaki çalışmalarla oluşan "kalkınmacı devlet" yaklaşımı temel bir soruya odaklanıyordu: Niçin 20. yüzyılın ikinci yarısında bazı ülkeler başarılı bir şekilde endüstriyelleşip gelişirken diğer ülkeler bunu başaramadı? (Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans, 1995). Klasiklerin ele aldığı söz konusu başarılı ülkeler Japonya ve "Asya Kaplanları" olurken (Hong Kong, Singapur, Güney Kore ve Tayvan), Brezilya, Hindistan ve Türkiye gibi diğer gelişmekte olan ülkeler de görece başarısız vakaları temsil etti. Örnek verecek olursak, 1950'li yıllarda gelişmişlik düzeyi Türkiye'nin çok daha gerisinde olan Güney Kore nasıl oldu da 1990'lara gelindiğinde Türkiye dahil olmak üzere birçok gelişmekte olan ülkeyi sollayıp geçti ve gelişmiş ülke kategorisine yükselebildi? Nasıl oldu da Güney Kore'nin GSYH'si 1961-1995 yılları arasında 2,357 milyon dolardan 559,330 milyon dolara çıktı da Türkiye'nin GSYH'si aynı yıllar arasında 8,022 milyon dolardan (Güney Kore'nin başlangıç seviyesinin 3 katından fazla) sadece 169,486 milyon dolara (Güney Kore'nin neredeyse üçte biri) çıkabildi? Niçin Güney Kore ekonomisi 1970'li yıllarda ortalama % 8,62 ve 1980'li yıllarda ortalama % 7,3 büyüyebildi de Türkiye ekonomisi aynı yıllarda sırasıyla ortalama % 2,28 ve % 1,91 büyüyebildi?

Dönemin ortodoks yaklaşımı bu sorulara tamamıyla neo-klasik iktisat perspektifi ile cevap verdi: Asya ülkelerinde gözlenen başarı serbest-piyasa ekonomisinin dinamizmine bağlıydı. Ayrıca, birçok akademisyen için o dönemler Asya'nın bir mucize teşkil ettiği bile kuşkuluydu çünkü büyüme performansının verimlilikten ziyade üretim faktörlerindeki sayısal artıştan kaynaklandığı öne sürülüyordu (Krugman, 1994). Kalkınmacı

devlet yazını ise ana-akıma taban tabana zıt şekilde Asya ülkelerinin kalkınma sürecinde devletin aktif rol oynadığını (piyasaya stratejik ve etkin müdahale ederek fiyatları manipüle etmek gibi) öne sürdü. Asya bir başarı hikâyesiydi ve bu hikâyenin arkasında ana-akımın tasvir ettiği "görünmez elin" çok daha fazlası vardı. Kalkınmacı devlet kavramsallaştırması devletin kalkınmadaki rolüne odaklanan ve bunu tarihsel süreçte analiz eden (Alexander Gerschenkron ve Albert Hirschman başta olmak üzere) ve bürokrasinin bir piyasa ekonomisindeki etkinliğine ve belirleyiciliğine vurgu yapan (Marx Weber başta olmak üzere) yazarlardan oldukça etkilendi. Dolayısıyla, kalkınmacı devlet analizindeki asıl soru devlet piyasaya "ne kadar" müdahale etsin değil, devlet piyasaya "ne tür" müdahale etsin idi (Evans, 1995: 11-22). Bu soru da devletin içsel ve dışsal yapısını ve onun politik-ekonomideki diğer aktörler ile ilişkisini kavramsallaştırmak anlamına geliyordu.

Tek bir cümle ile ortaya koyacak olursak, birtakım özellikleri ve kapasiteleri bünyesinde barındıran devletler piyasaya etkin şekilde müdahale edebilip "kalkınmacı devlet" olarak adlandırılırken, bu özelliklerden mahrum olan ve piyasaya verimli şekilde müdahale edemeyen devletler ise, özellikle politika yapıcıların kendi çıkarlarını toplumun yararı pahasına maksimize etmeye çalıştığı durumlar, "yırtıcı devlet" olarak adlandırıldı (Evans, 1995). Peki, bir devleti kalkınmacı yapan özellikler nelerdi? Bu epey kapsamlı bir soru fakat literatürün geneline baktığımızda 20. yüzyılda var olan kalkınmacı devletlerin şu ortak özellikleri haiz olduğunu söyleyebiliriz:[10] (a) kalkınmayı amaç edinmiş politik irade, (b) liyakat usulü göreve getirilmiş bürokrasi, (c) çıkar grupları tarafından kontrol edilmeyen, özerk devlet yapısı (politikacılar ve bürokratlar), (ç) iş dünyasını disipline edebilen ve iş dünyasındaki farklı aktörleri ortak kalkınma planı etrafında toplayabilen politika yapıcılar, (d) politika yapım sürecinde iş dünyasının olumlu katkısını alabilen ve kontrol altında kalmadan onlarla birlikte politika üretebilen devlet, (e) devlet kurumları arasında sağlıklı bilgi alışverişi ve

10 Kapsamlı bir analiz için Öniş (1991) incelenebilir.

iş birliği, (f) diğer devlet kurumlarını gözetim altında tutabilen ve ortak amaç çerçevesinde idare edebilen bir devlet kurumu ve (g) kanıta dayalı politika yapım süreci. İşte bu özelliklere sahip olan 20. yüzyıl kalkınmacı devletleri piyasaya etkin müdahale edip ülkelerini gelişmiş ülke kategorisine yükseltebildiler.

Kalkınmacı devlet yazınının olgunlaşması ve birçok kesim tarafından kabul görülüp ampirik analizlerin artmasının ardından ortaya farklı sorular atılmaya başlandı. Bu sorulardan en başta geleni şu oldu: Kalkınmacı devletler 20. yüzyılın kendisine has sosyoekonomik şartları altında Asya'da ortaya çıkıp kalkınma sürecini başarıyla idare etmiş olabilir. Fakat, kalkınmacı devlet yazını günümüz için ne söyleyebilir? Bir diğer deyişle, kalkınmacı devlet deneyimi yeni milenyumun koşulları altında tekrar edilebilir mi? Bu soru da oldukça kapsamlı ve farklı yazarların farklı tanımlarına ve bakış açılarına göre cevap değişiyor. Genel bir prensip olarak, 2008 küresel ekonomik krizi kapsamındaki tartışmalar da göz önüne alınarak, şunlar söylenebilir: devlet 21. yüzyılda da piyasaya müdahale edip kalkınmayı sağlayabilir. Söz konusu devletin 20. yüzyıl kalkınmacı devletinin özelliklerini taşıması gerekiyor.[11] Fakat, bu özelliklere ek olarak, yeni yüzyılın sosyoekonomik şartları göz önüne alındığında, günümüz kalkınmacı devletlerinin birçok yeni özelliğe ve kapasiteye sahip olması gerekiyor. Öncelikle, endüstriye dayalı bir yapıdan "bilgi ekonomisine" geçiş ile birlikte günümüz kalkınmacı devletleri bilgi odaklı bir ekonomiyi canlandırmak ve yönlendirmek durumundalar (Evans, 2010; Williams, 2014). Bunun için de devletlere en başta beşerî sermayeyi arttırıcı önlemler almak ve beşerî sermaye odaklı bir kalkınma stratejisi gütmek gibi yeni roller düşüyor.[12] İkinci olarak, çevre sorunlarını büyük ölçüde göz ardı eden önceki kalkınma stratejilerinin aksine yeni kalkınmacı devletlerin ekolojik dengeyi göz önüne alan politikalar uygulaması gereki-

11 20. yüzyıl ve 21. yüzyıl kalkınmacı devletleri kavramsallaştırmaları Williams'da (2014) yapıldı.

12 Tiryakioğlu (2008) gelişmekte olan ülkeler için beşerî sermayenin önemini beşerî sermaye kavramını açarak ve beşerî sermaye-büyüme-kalkınma ilişkisini inceleyen yazını analiz ederek vurguladı.

yor. Son olarak, 21. yüzyıl kalkınmacı devletlerinin daha katılımcı ve demokratik bir yapıya ve işleyişe sahip olması gerekiyor. Bu son özellik kriz kapsamında tartışılan ana unsur olduğundan biraz daha ayrıntılı analiz edilmesi gerekiyor.

20. yüzyıl Asya kalkınmacı devletlerine yönelik en önemli eleştirilerden bir tanesi bu devletlerin oldukça otoriter bir yapıya sahip olmasıydı. Yürütmenin yasama ve yargı üzerinde büyük baskısının ve kontrolünün olduğu bir politik sistemde yürütme önemli kararların alınmasında kendi ölçütleri doğrultusunda kolaylıkla inisiyatif alabiliyordu. Bununla birlikte, özellikle işçi sınıfı üzerinde büyük baskı vardı ve maaşların baskılanması dahil birçok politika ile işçiler sürecin kaybedenleri olarak görülüyordu. Otoriter yapı halk zemininde genel anlamda meşru idi çünkü dış tehditlerin varlığı altında (savaş koşulları ve komünizm gibi) yürütmenin güçlü olması olağan karşılanıyordu. Ekonomik büyüme oranlarındaki tatminkâr artış da uygulanan otoriter politikalara meşruiyet kazandırıyordu. Bu otoriter yapının zamanla başarılı olması sistemin içten değişmesine ve "bilgi ekonomisine" geçiş süreci de dışsal bir faktör olarak sistemin değişmesine sebep oldu. İçsel faktör olarak, otoriter yapının hedeflerine ulaşıp ekonomik büyümeden zamanla toplumun genelinin yararlanması ile birlikte hacmi büyüyen orta sınıfın demokratikleşme anlamında talepleri artmaya başladı. Artık bir politikanın toplum genelinde meşru olması için şeffaflık, politika-yapım sürecine katılımcılık, gibi demokratik unsurlar ön plana çıkıyordu. Buna ek olarak, eğitim seviyesinin artması ve değişen değerler ile birlikte ekonomik göstergelerin yanı sıra sosyal göstergelerin de iyileştirilmesi kriter olarak aranmaya başladı. Daha önce gündemin belirleyicileri olmayan gelir dağılımındaki eşitsizlikler, bölgesel kalkınmadaki farklar, kadının sosyal hayatta ve ekonomideki rolü, gibi unsurlar önemli bir hal aldı. Dışsal faktör olarak, endüstriye dayalı yapıdan "bilgi ekonomisine" geçiş sürecinde toplumun geneli de kalkınmada önemli roller oynamaya başladı. Beşerî sermayenin fiziksel sermayeden çok daha belirleyici rol oynadığı yeni yapısal düzende talep edilen demokratik politikala-

rın uygulanması gereklilik arz etti. Böylelikle, 20. yüzyılın şartları altında devlet-iş dünyası dayanışması kalkınma için yeterli olurken, yeni binyılda bu denkleme toplumun geneli de eklenmiş oldu. Kalkınmacı devlet paradigması üzerine yapılan birçok akademik çalışma teorik düzlemde tüm bu özellikleri farklı boyutları ile ele aldı (Edhigeji, 2010a; Williams, 2014).

İşte kalkınmacı devlet yaklaşımındaki bu teorik gelişmeler ile birlikte 2008 küresel ekonomik krizi çerçevesinde devletin ekonomide hangi rolleri üstlenebileceği epeyce tartışıldı. Bu tartışmaların en yoğun şekilde gündeme geldiği bölgelerden bir tanesi Afrika oldu (UNCTAD, 2007; Edhigeji, 2010a; UNECA, 2011; Dadzie, 2012; Ezema ve Ogujiuba, 2012; Shaw, 2012; Routley, 2014; Kieh, 2015; Saunders ve Caramento, 2017). Analizlerin ana argümanını üç noktaya gönderme yaparak şu şekilde özetleyebiliriz. Bir, Afrika'da krizden önce uzun zamandır uygulanmakta olan neo-liberal politikalar bölgede müthiş bir başarısızlığa yol açtı. 2008 krizinin bölge üzerindeki yıkıcı etkisi bunun tescili oldu. İki, devletin ekonomiye etkin müdahale edip ona yön vermesi gerekirken, devlete politik-ekonomide pasif rol biçen neo-liberal politikalar yüzünden devletin dönüştürücü gücü etkinsizleştirildi ve kapasitesi yetersiz bırakıldı. Üç, Afrika ülkeleri Asya deneyiminden birçok şey öğrenebilir ve özellikle devletin ekonomideki denetleyici, düzenleyici ve yönlendirici rolü kapsamında 20. yüzyıl kalkınmacı devletlerinden dersler çıkarabilir. Fakat, Asya ülkelerinin deneyimi özü itibariyle aydınlatıcı olsa da Afrika'nın ve çağın kendine özgü karakteristikleri kalkınmacı devlete yeni özellikler biçiyor. 2008 küresel ekonomik krizi ile hız kazanan ve daha da şekillenen bu argümanlara örneklere odaklanalım.

2007 yılında yayınlanan bir Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Örgütü (UNCTAD) raporu 1970'lerden beri Afrika'da düzenli olarak uygulanmakta olan yapısal uyum ve reform programlarının birçok Afrika ülkesinde istenilen düzeyde ekonomik başarıyı sağlayamadığını ve binyıl kalkınma hedeflerine ulaşılmasında ana-akım perspektifin yetersiz kaldığını belirtti (UNCTAD, 2007: 57). Neo-liberal politikalarla devlet kapasite-

sinin güçsüzleştirildiği, kayıt dışı ekonominin arttığı ve bir türlü çeşitlendirilemeyen ihracat kompozisyonu yüzünden ekonomilerin dış şoklar karşısında kırılgan bir yapıya sahip oldukları not edildi. Rapor, çözüm olarak devletin ekonomide daha aktif rol oynaması gerektiğini kalkınmacı devlet yazınını derinlemesine inceleyerek öne sürdü. Ana sonuçlardan bir tanesi şu oldu: günümüz Afrika'sında kalkınmacı devletin var olamayacağını bölge devletlerinin kronik kurumsal zaaflarına (yolsuzluk ve politika yapıcıların kendi menfaatlerini düşünmesi) bağlayan görüş sağlıklı bir zemin üzerine inşa edilmedi. Bahsedilen tasvir gerçekten de 1970'li yılların bölge devletlerine ait, fakat 1980'lerden sonra neo-liberal paradigmanın hâkim olması ile birlikte bu görüş realiteden çok ideolojik bir duruşu simgeliyordu. Günümüzde kalkınmacı devletin temel unsurlarının Afrika'da oturtulması mümkün ve gerekli. Bununla birlikte, bahsedilen kalkınmacı devlet Asya deneyimlerinin birebir tekrarı olamaz. Dönemin Asya ülkeleri arasındaki farklılıklar, günümüz koşullarının farklı özellikleri ve Afrika'nın homojen bir yapı teşkil etmemesi politikaların deneme-yanılma yöntemiyle belirlenmesini ve uygulanmasını gerekli kılıyor. Devletlerin gerekli içsel ve dışsal kapasiteye sahip olup (politik irade, iyi işleyen bürokrasi, devlet kurumları arasında iş birliği, vs.) ekonomiyi yönlendirmesiyle ve politikaların bağlama bağlı olarak deneme-yanılma süreciyle oluşturulmasıyla kalkınma sağlanabilir.

UNCTAD raporuna paralel olarak 2011 yılında yayınlanan bir Birleşmiş Milletler Afrika Ekonomik Kurulu (UNECA) raporu da Afrika'da kalkınmacı devlet anlayışının yeşermesi gerektiğini öne sürdü (UNECA, 2011: 95-114). Temel çıkış noktası önceki dönemlerde uygulanan neo-liberal politikaların sosyoekonomik hedeflere ulaşılmasındaki başarısızlığı oldu. 2008 küresel ekonomik krizinin de bölgede ihtiyaç duyulan zihniyet değişikliğini gözler önüne serdiği belirtildi. Özetle, devletlerin ekonomilere etkin müdahale etmeleri gerektiği kalkınmacı devletin yukarıda bahsedilen ana özelliklerine vurgu yapılarak belirtildi. Önemli bir husus olarak, Afrika'daki kalkınmacı devletlerin demokratik olmaları gerektiği ve ancak bu saye-

de istenilen müdahaleyi gerçekleştirip oluşturulacak kalkınma koalisyonlarının ve uygulanacak politikaların meşru olabileceği not edildi. Birçok akademik çalışmada da kalkınmacı devletin demokratik boyutu ve politik-ekonominin demokratik yollar ile yönlendirilmesi gerektiği kalkınmacı devletin günümüz şartlarındaki yeni bir özelliği olarak Afrika vurgusuyla not edildi (Edhigeji, 2010b; Mkandawire, 2010; Kieh, 2015).

Bu genel tespitlerin yanında birçok akademik çalışma farklı Afrika ülkeleri özelinde kalkınmacı devlet tartışmasını ayrıntılarıyla yürüttü. Örneğin, Ezema ve Ogujiuba (2012) liberal politikaların büyüme ve gelişmeyi sağlama anlamında yetersiz kaldığını ve ancak kalkınmacı devlet literatüründe altı çizilen kurumlara sahip etkin bir devletin kalkınma sorununu çözebileceğini Nijerya kapsamında belirtti. Singapur, Güney Kore, Botsvana ve Moritus deneyimlerinden yola çıkan Kieh (2015), Afrika ülkeleri için en ideal yolun sosyal demokratik bir kalkınmacı devlet yapısı olduğunu ileri sürdü. Kalkınmacı devletin başarısı ile birlikte özel sektörün de süreç içerisinde serbest bırakılması ve canlandırılması gerektiğinin altını çizen Clapham (2017) bu tespiti Etiyopya'yı analiz ederek yaptı. Zambiya ve Zimbabwe'deki madencilik sektörüne odaklanan Saunders ve Caramento (2017) kalkınmacı devlet anlayışıyla uygulamaya konulan politikaların önemli olduğunu bu politikaların artılarını ve eksilerini analiz ederek belirtti. Sonuç itibariyle, 2008 küresel ekonomik krizi ile birlikte devletin ekonomide daha etkin rol oynaması gerektiğini öne süren görüş ivme kazandı (piyasaya statik karşılaştırmalı üstünlüğün ötesinde stratejik müdahale, öncelikli sektörlerin belirlenmesi, vs.) ve bu anlamda birçok kurum raporu ve akademik çalışma kalkınmacı devlet yazınına referanslar vererek devlet-piyasa ilişkisini yeniden değerlendirdi.

Sonuç yerine

2007 yılında ABD konut piyasalarında baş gösteren ve bir sene sonra Lehman Brothers'ın batmasıyla tescillenen 2008 küresel ekonomik krizi tüm dünya ülkelerini derinden etkiledi. Her ne

kadar bu çalışmada da değinildiği üzere kriz bazı ülke ve ülke gruplarını diğerlerine göre çok daha sert vursa da 2008-2010 yılları arasında yaşanan küresel tahribat Büyük Buhran yıllarını hafızalara getirdi. Esas olarak göçmen dövizleri, sermaye akışı ve ticaret kanallarında gözlenen durağanlık ile krizi hisseden gelişmekte olan ülkeler kalkınma hedeflerinden uzaklaştı. Hal böyle olunca, 2008 krizi devlet-piyasa ilişkisi tartışmalarını alevlendirdi. Doğası gereği ilk etapta yüksek gelirli ülkeler ve finans piyasalarını kapsayan tartışmalar krizin gelişmekte olan ülkelere sıçramasıyla topyekûn bir kalkınma stratejisi tartışması halini aldı. Yaşanan yoğun tartışmalardan seçici olarak beslenen bu çalışma 2008 küresel ekonomik krizi kapsamında devletin politik-ekonomideki yeni rolünü ortodoks ekol ve kalkınmacı devlet paradigması çerçevesinde sorguladı. Analizler eşliğinde şu iki tespit yapılabilir.

Öncelikle, prensip olarak Washington ve post-Washington uzlaşıları ile serbest-piyasa merkezli tek tip bir kalkınma modeli öngören ve bu modeli herhangi bir ayrım yapmadan tüm ülkelere öneren ortodoks ekol 2008 küresel ekonomik krizi çerçevesinde devlete en azından kısa vadede aktif roller biçerek ve bağlama bağlı politikaların önemine dikkat çekerek devletin politik-ekonomide oynaması gereken rolü yeniden değerlendirdi. Güçlü serbest-piyasa vurgusunu koruyan ortodoks yaklaşım devletin krizin aşılması sürecinde düzenleyici ve denetleyici roller oynaması gerektiğini belirtirken asıl hedefin uzun vadede serbest-piyasa ekonomisine dönüş olduğunun altını çizdi. Çok önemli bir husus olarak, bu amacın bağlama bağlı şekilde ve farklı politikalar eşliğinde yapılabileceğini not etti. Bununla birlikte, ortodoks yaklaşımın konu devlet olduğu zaman beliren olağan endişeleri (mali disiplinin bozulması, yolsuzluk, mutlak bilgiye sahip olamama, kapasite sorunu, vs.) sabit kaldı ve bu yüzden mümkün olan en az müdahale ile krizin atlatılması öngörüldü. Bu anlamda, her ne kadar ortodoks ekol devlet-piyasa ilişkisi kapsamındaki sert duruşunu devlet lehine yumuşatsa da bu durum büyük bir vizyon değişikliğine tekabül etmedi. Aynı şekilde, her ne kadar krizin hemen sonrasında

Keynes ve Keynesyen politikalara rağbet önemli ölçüde artsa da iki-üç yıl içerisinde Keynes'e dönüş ivme kaybetti ve konu devletin ekonomideki rolü olduğunda dünyanın geneline hâkim paradigmada köklü bir değişiklik gerçekleşmedi.

2008 küresel krizi çerçevesinde devlet-piyasa ilişkisinin tartışıldığı en önemli zeminlerden bir tanesi de "kalkınmacı devlet" oldu. Devlete ekonomide etkin rol biçen (öncelikli sektörlerin belirlenmesi, stratejik müdahale, vs.) ve gelişme sürecinde neo-merkantilist politikaların uygulanması gerektiğini savunan büyük bir kesim kalkınmacı devlet kavramsallaştırmasına vurgu yaparak devletin gelişmekte olan ülkelerde yeni roller üstlenmesi gerektiğinin altını çizdi. Ana hatlarıyla 20. yüzyıl kalkınmacı devletlerinin kurumsal zemininin günümüz gelişmekte olan ülkelerinde de devlet kapasitesini arttırmak amacıyla temin edilmesi gerektiğini belirten bu yaklaşım (kalkınmayı hedefleyen politik irade, liyakat usulü göreve gelmiş bürokrasi, devletin özerk ama toplumun diğer kesimlerinden kopuk olmaması, delile dayalı politika-yapım süreci, bürokratik koordinasyon vs.) bir yandan da yeni kalkınmacı devletlerin ek kapasitelere ve özelliklere sahip olması gerektiğini not etti. Bu yeni kapasitelerin en başında gelenlerinden bir tanesi politika yapım süreçlerinin daha katılımcı, şeffaf ve demokratik yürütülmesi oldu. Bu bağlamda, birçok önde gelen kurum raporu ve akademik çalışma gelişmekte olan ülkelerde "21. yüzyıl kalkınmacı devleti" (Evans, 2010; Williams, 2014) olarak bahsedilen ve devlete politik ekonomide etkin roller biçen paradigmayı benimsedi. Bu hususlar bu çalışmada Afrika özelinde analiz edildi.

Peki, tüm bu tartışmalar devletin ekonomideki rolünü uygulamada, yani somut olarak, ne ölçüde değiştirdi? Diğer bir deyişle, 2008 küresel ekonomik krizi sonrasında gelişmekte olan ülke devletlerinin kapasitelerinde ve davranışlarında hatırı sayılır bir değişiklik oldu mu? Kriz sonrası dönemde devlete biçilen yeni roller 21. yüzyıl kalkınmacı devletlerinin oluşumuna yol açtı mı? Bu sorular oldukça kapsamlı olmakla birlikte böylesine köklü ve sistematik bir değişimin henüz gerçekleşmedi-

ğini söylemek mümkün. Burada tartışıldığı üzere Afrika ülkelerine baktığımızda kalkınmacı devlet tartışmalarının geneli itibariyle uygulamalardan çok yapılması gerekenleri veya temennileri dile getirdiğini söyleyebiliriz. Birçok çalışmanın not ettiği ve uyardığı üzere kalkınmacı devletin prensiplerini gündeme getirip onların gerçekleştirilmesi gerektiğini söylemek bir şey (ister akademik çalışmalar ister politika-yapıcıların açıklamaları olsun), söylenenleri sistemli ve ısrarcı bir şekilde uygulamak başka bir şey. Analiz edildiği üzere bazı Afrika ülkelerinde kalkınmacı politikalar birtakım alanlarda kısa vadede olumlu sonuçlar verse de kalkınmacı devlet yazınında tasvir edilen ve politik-ekonominin genelini kapsayan köklü değişimin Afrika genelinde gözlendiğini söylemek için henüz oldukça erken. Bu tespit diğer gelişmekte olan ülkeler için de geçerli. Örneğin, kitabın bu bölümündeki diğer bir çalışmada incelendiği üzere Türkiye'de de 2008 sonrasında kalkınmacı politikalar güdülüp bazı olumlu adımlar atılmış olsa da henüz kalkınmacı devlet mantalitesinin tam anlamıyla oturtulamadığı görülüyor. Bu durum kalkınmacı politikaları benimseyen, bir miktar uygulamaya koyabilen ve bazı alanlarda başarı sağlayabilen diğer tüm gelişmekte olan ülkeler için aynı gözüküyor.

KAYNAKÇA

Almunia, M.; Benetrix, A.; Eichengreen, B.; O'Rourke, K.H. ve Rua, G. (2010), "From Great Depression to Great Credit Crisis: Similarities, Differences and Lessons", *Economic Policy*, Nisan, s. 219-265.

Amsden, A.H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.

Ancharaz, V. (2011), "Trade, Jobs and Growth in Africa: An Empirical Investigation of the Export-led Jobless Growth Hypothesis", A paper prepared for the 3rd ICITE Regional Conference on "Trade, Jobs and Inclusive Development in Africa", September 22-23, Ramada Plaza Hotel, Gammarth, Tunisia.

Baldwin, R. (2009), "The Great Trade Collapse: What Caused It and What Does It Mean?", https://voxeu.org/article/great-trade-collapse-what-caused-it-and-what-does-it-mean.

Brahmbhatt, M. ve Da Silva, L.P. (2009), "The Global Financial Crisis: Comparisons with the Great Depression and Scenarios for Recovery", *Prem Notes Economic Policy*, Ağustos 2009, no. 141, World Bank.

Bresser-Pereira, L.C. (2010), "The 2008 Financial Crisis and Neoclassical Economics", *Brazilian Journal of Political Economy*, 30 (1), s. 3-26.

Calcagno, A. (2015), "Rethinking Development Strategies after the Global Financial Crisis", *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis*: cilt I: *Making the Case for Policy Space*, ed. A. Calcagno, S. Dullien, A. Márquez-Velázquez, N. Maystre ve J. Priewe, UNCTAD.

Calì, M. ve Dell"Erba, S. (2009), "The global financial crisis and remittances: What past evidence suggests", ODI Working Paper 303, Londra, s. 1-27.

Clapham, C. (2017), "The Ethiopian Developmental State", *Third World Quarterly*, DOI: 10.1080/01436597.2017.1328982.

CNN Türk (12 Ekim 2008), "TOBB ve MÜSİAD'dan 'kriz' uyarısı".

—, (3 Nisan 2009), "'Kriz teğet geçti dedim, etkilemedi demedim'".

Dadzie, R.B. (2012), "Developmental State and Economic Development: Prospects for Sub-Saharan Africa", *Journal of Sustainable Development*, 5 (9), s. 14-26.

Dequech, D. (2007), "Neoclassical, Mainstream, Orthodox, and Heterodox Economics", *Journal of Post Keynesian Economics*, 30 (2), s. 279-302.

Dullien, S.; Kotte, D.J.; Márquez, A. ve Priewe, J. (2010), "Introduction". *The Financial and Economic Crisis of 2008-2009 and Developing Countries*, ed. S. Dullien, D.J. Kotte, A. Márquez ve J. Priewe, UNCTAD, s. 1-14.

Dünya Bankası (2006), *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington DC, World Bank.

—, (2009), *Global Economic Prospects: Commodities at the Crossroads*, Washington DC, World Bank.

—, (2011), *Global Development Finance: External Debt of Developing Countries*, Washington DC, World Bank.

—, (2012), *Rethinking the Role of the State in Finance*, Washington DC, World Bank.

Edigheji, O. (2010a), *Constructing a Democratic Developmental State in Africa: Potentials and Challenges*, Cape Town, South Africa, HSRC Press.

—, (2010b), "Constructing a Democratic Developmental State in Africa: Potentials and Challenges", *Constructing a Democratic Developmental State in Africa: Potentials and Challenges*, ed. O. Edigheji, Cape Town, South Africa, HSRC Press, s. 1-33.

Edwards, A.C. ve Ureta, M. (2003), "International Migration, Remittances, and Schooling: Evidence from El Salvador", NBER Working Paper W9766, Cambridge, MA.

Eichengreen, B. ve O'Rourke, K. (2009), "A Tale of Two Depressions", www.voxeu.org

Erdönmez, P. A. (2009), "Küresel Kriz ve Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler Kronolojisi", *Bankacılar Dergisi*, 68, s. 85-101.

Eren, E. ve Uysal, E. (2017), "İktisatta Yeni Heterodoks Gelişmeler", *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6 (2), s. 134-151.

Erkan, B. (2016), "Ana Akım (Ortodoks-Neoklasik), İktisat Öğretisi Eleştirisi: Heterodoks Yaklaşım İhtiyacı", *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 8(14), s. 25-40.

Essers, D. (2013), "Developing country vulnerability in light of the global financial crisis: Shock therapy?", *Review of Development Finance*, (3), s. 61-83.

Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy*, Princeton, N.J, Princeton University Press.

—, (2010), "Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls", *Constructing a Democratic Developmental State in Africa: Potentials and Challenges*, ed. O. Edigheji, Cape Town, South Africa, HSRC Press, s. 37-58.

Ezema, B.I. ve Ogujiuba, K. (2012), "The Developmental State Debate: Where Is Nigeria?", *Journal of Sustainable Development*, 5 (1), s. 100-113.

Frenkel, R. ve Repetti M. (2009), "A Developing Country View of the Current Global Crisis: What Should not be Forgotten and What Should be Done", *Cambridge Journal of Economics*, 33 (4), s. 685-702.

Goschin, Z. (2014), "Remittances as an Economic Development Factor: Empirical Evidence from the CEE Countries", *Procedia Economics and Finance*, 10, .s 54-60.

Griffith-Jones, S. ve Ocampo, J.A. (2009), *The Financial Crisis and Its Impact on Developing Countries*, UNDP.

Harvey, D. (2010), *The Enigma of Capital and the Crisis of Capitalism*, New York, Oxford University Press.

Helleiner, E. (2010), "A Bretton Woods moment? The 2007-2008 Crisis and the Future of Global Finance", *International Affairs*, 86 (3), s. 619-636.

—, (2011), "Understanding the 2007-2008 Global Financial Crisis: Lessons for Scholars of International Political Economy", *Annual Review of Political Science*, 14, s. 67-87.

Hürriyet (10 Ekim 2008), "TÜSİAD: Krizi ciddiye alın, çok tedirginiz".

—, (17 Aralık 2008), "Yüzyılın krizi 2008'e damgasını vurdu".

IMF (2009a), "International Monetary Fund Annual Report 2009: Fighting the Global Crisis", International Monetary Fund.

—, (2009b), "The Implications of the Global Financial Crisis for Low-income Countries", International Monetary Fund, Washington, DC.

—, (2009c), "Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis", Washington, DC, IMF Staff Position Note SPN/09/13, June 9.

Johnson, C. (1982), MITI *and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press.

Kaya, A. ve Herrera, G. (2015), "Why the 2008 Crisis was a Bad Crisis for New Ideas", *Journal of International Relations and Development*, 18, s. 505-531.

Kieh, G.K. (2015), "Constructing the Social Democratic Developmental State in Africa: Lessons from the 'Global South'", *Bandung: Journal of the Global South*, 2(2), s. 1-14.

Krugman, P. (1994), "The Myth of Asia"s Miracle", *Foreign Affairs*, 73(6), s. 62-78.

Kurz, H. (2016), *Economic Thought: A Brief History, Translated by Jeremiah Riemer*, özet baskı, New York, Columbia University Press.

Lawson, T. (2006), "The Nature of Heterodox Economics", *Cambridge Journal of Economics*, 30(4), s. 483-505.

Lowe, P. (2009), "State Aid Policy in the Context of the Financial Crisis", *Competition Policy Newsletter*, 2, s. 3-8.

Mankiw, N.G. (28 Kasım 2008), "What Would Keynes Have Done?", *The New York Times*.

Mearman, A. (2007), "Teaching Heterodox Economic Concepts", Handbook for Economics Lecturers, Economics Network. Retrieved September 2009 from http://www.economicsnetwork.ac.uk/handbook/heterodox/

Meyer, D. ve Shera, A. (2017), "The Impact of Remittances on Economic Growth: An Econometric Model", *EconomiA*, 18, s. 147-155.

MÜSİAD (2009), *Türkiye Ekonomisi: Küresel Kriz Yeni Dersler*, İstanbul, MÜSİAD.

Naudé, W. (2010), "The Global Economic Crisis and Developing Countries: Effects, Responses, and Options for Sustainable Recovery", *Poverty & Public Policy*, 2(2), s. 211-235.

Ndulu, B.; Chakraborti, L.; Lijane, L.; Ramachandran, V. ve Wolgin, J. (2007), *Challenges of African Growth: Opportunities, Constraints and Strategic Directions*, Washington DC, World Bank.

Ocampo, J.A. (2009), "Latin America and the Global Financial Crisis", *Cambridge Journal of Economics*, 33, s. 703-724.

Ormerod, P. (2003), "Turning the Tide: Bringing Economics Teaching into the Twenty First Century", *International Review of Economics Education*, 1(1), s. 71-79.

Öniş, Z. (1991), "The Logic of the Developmental State", *Comparative Politics*, 24(1), s. 109-126.

Öniş, Z. ve Güven, A.B. (2011), "Global Crisis, National Responses: The Political Economy of Turkish Exceptionalism", *New Political Economy*, 16(5), 585-608.

Ötker-Robe, I. ve Podpiera, A. M. (2013), "The Social Impact of Financial Crises: Evidence from the Global Financial Crisis", Policy Research Working Paper 6703, World Bank.

Özdemir, L. (2013), "Küresel Ekonomik Krizinin İşletmeler Üzerindeki Etkileri", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 14(2), s. 249-265.

Öztürk, S. ve Gövdere, B. (2010), "Küresel Finansal Kriz ve Türkiye Ekonomisi'ne Etkileri", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), s. 377-397.

Özveren, E. (ed.) (2007), *Kurumsal İktisat*, İmge Yayınevi.

Ratha, D.; Mohapatra, S. ve Silwal, A. (2010), "Outlook for Remittance Flows 2010-11 Remittance Flows to Developing Countries Remained Resilient in 2009, Expected to Recover during 2010-11", *Migration and Development Brief*, World Bank, s. 1-18.

Reinhart, C.M. ve Rogoff, K.S. (2008), "Is the 2007 US Sub-Prime Financial Crisis so Different? An International Historical Comparison", *The American Economic Review*, 98(2), s. 339-344.

Routley, L. (2014), "Developmental States in Africa? A Review of Ongoing Debates and Buzzwords", *Development Policy Review*, 32(2), s. 159-177.

Sandelin, B.; Trautwein, H. ve Wundrak R. (2014), *A Short History of Economic Thought*, 3. baskı, New York, Routledge.

Saunders, R. ve Caramento, A. (2017), "An Extractive Developmental State in Southern Africa? The Cases of Zambia and Zimbabwe", *Third World Quarterly*, DOI: 10.1080/01436597.2017.1409072.

Shaw, T.M. (2012), "Africa's Quest for Developmental States: 'Renaissance' for Whom?", *Third World Quarterly*, 33(5), s. 837-851.

Skidelsky, R. (2009), *Keynes: The Return of the Master*, New York: Public Affairs.

SRO-EA (2010), *The Impacts of the Global Financial Crisis on Remittances in Eastern Africa, Economic Commission for Africa Sub-Regional Office for Eastern Africa*, Kigali, Rwanda.

Stiglitz, J.E. (2009), "The Anatomy of a Murder: Who Killed America"s Economy?", *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, 21(2-3), s. 329-339.

Stiglitz, J. (10 Ekim 2013), "After the financial crisis we were all Keynesians - but not for long enough", *The Guardian*.

Şenses, F.; Öniş, Z. ve Bakır, C. (2013), "Giriş", *Ülke Deneyimleri Işığında Küresel Kriz ve Yeni Ekonomik Düzen*, ed. F. Şenses, Z. Öniş ve C. Bakır, İstanbul, İletişim, s. 7-13.

The Economist (18 Eylül 2008), "Wall Street's bad dream", New York.

Tiryakioğlu, M. (2008), "Gelişmekte Olan Ülkelerin Çıkmazı: Beşeri Sermaye Yoksulluğu", *Ege Akademik Bakış*, 8(1), s. 319-337.

Tyson, J.; Griffith-Jones, S. ve de Velde, D.W. (2014), "Post-crisis Trends in Private Capital Flows to Developing Countries", ODI, Londra.

UNCTAD (2007), *Reclaiming Policy Space: Domestic Resource Mobilization and Developmental States*, New York, United Nations.

UNECA (2011), *Governing Development in Africa - The Role of the State in Economic Transformation*, Addis Ababa, United Nations Economic Commission for Africa.

Uygur, E. (2010), "The Global Crisis and the Turkish Economy", TEK Discussion Paper 2010/3, Turkish Economic Association.

Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.

Williams, M. (ed.), (2014), *The End of the Developmental State?*, New York, Routledge.

Wolf, M. (2009), "The Recession Tracks the Great Depression", *Financial Times*.

Yang, D. ve Martinez C. (2006), "Remittences and Poverty in Migrants' Home Areas: Evidence from the Philippines", *International Migration, Remittances and the Brain Drain, Washington*, ed. C. Ozden ve M. Schiffi, DC: The World Bank, s. 81-121.

Yıldırım, S. (2010), "2008 Yılı Küresel Ekonomi Krizinin Dünya ve Türkiye Ekonomisine Etkileri", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12(18), s. 47-55.

Zeytinle Kalkınma: Zeytin ve Zeytinyağı Sektörü Üzerinden Türkiye'deki Son Dönem Tarım Politikalarının Eleştirel Değerlendirilmesi

ORKUN DOĞAN - FİKRET ADAMAN

Giriş

Bilindiği üzere, İkinci Dünya Savaşı sonrasında hem iktisat literatüründe hem de iktisat politikalarında önemli bir yer tutmaya başlamış olan kalkınma iktisadının sunmakta olduğu reçeteler zamanla farklılaşmış olsa da genel amaç kabaca aynı kaldı: Gelişmekte olan ülkelerin en kısa sürede gelişmiş olanları yakalaması. Bu çabanın ekseni, ana hatlarıyla ifade edecek olursak, 1980'lere kadar ağırlıklı bir şekilde kişi başı gelir ölçütü üzerinden –yani kalkınma ile büyümeyi eş anlamlı okumak şeklinde– tanımlandı. 1980'lerden sonra ise, hem kalkınma disiplininin içinden hem de farklı disiplinlerden gelen eleştiriler neticesinde, kalkınmanın büyüme ile özdeş tutulmasının sosyal ve ekolojik sorunları tamamen göz ardı etmekte olduğu konusunda uzlaşı oluştu ve akabinde de kalkınma iktisadı daha "hassas" bir çizgiden süreçlere bakmaya ve neticede kalkınma sürecini "sürdürülebilir" bir vizyondan okumaya başladı. *İnsani Gelişme Endeksi*'nin oluşturulması, cinsiyet ve ekoloji alanlarının masaya yatırılması ve nihayetinde Birleşmiş Milletler'in 17 başlıkta derlemiş olduğu *2030 Kalkınma Hedefleri*'nin çok boyutlu ve çok temalı olarak tasarlanmış ol-

ması bu bakışın politik alana yansıyan öğeleridir (Adaman ve Akbulut, 2018).

Kalkınma iktisadının en önemli başlıklarından bir tanesi tarımsal yapılar ve bunların dönüşüm süreçleri olmuştur. Öyle ki, bu dönüşüm neticesinde gelişmekte olan ülkeler (nihayetinde) "modernleşme"yi yakalayabileceklerdir. Dolayısıyla, kalkınma söylemi; tarımsal yapıların önemli bir kısmının sanayiye dönüşmesini, kalan tarımsal öğelerde üretkenlik artışının gerçekleştirilmesini –ve buna bağlı olarak tarımsal üretim hacminin artmasını ama aynı zamanda tarımın toplam hasıla içinde payının küçülmesini– ve son olarak da sanayileşmeye bağlı olarak tarımsal istihdamın azaldığı bir kalkınma rejiminin hayata geçirilmesini tarif ediyor (Dethier ve Effenberger, 2011). Bu "klasik" söylem, aynı zamanda, ülkelerin gelişme süreçlerinde tarımsal yapıların tamamen erimelerinin önüne geçilmesi gerektiğini de vurgulayarak, bu bağlamda tarımsal yapıların ihtiyaç halinde teşvik mekanizmalarıyla da olsa ayakta kalmalarının önemine işaret ediyor.

1980'ler beraberinde iki yeni sürecin kalkınma alanına girmesine şahitlik etti. Bunlardan ilki, ekolojik sorunların eskiden olduğu gibi bir avuç "çevreci"nin dert edinmesinin çok ötesinde bir tehdit oluşturduğu ve göz ardı edilemeyeceği genel anlamda kabul edildi (Brundtland, 1987). Bu kabul, akademide klasik kalkınma literatürünün görmezden geldiği çevre ile kalkınma ilişkisinin tartışıldığı çalışmaların artmasını beraberinde getirdi. Öyle ki, bugün çevre ve kalkınma ile ilgili çalışmalar kalkınma literatürü altında bir alt disiplin olarak kabul görmekte ve hatta ana akım söylemi temsil edecek kadar kurumsallaşmış durumda.[1] Bu kurumsallaşma politika alanında sürdürülebilir kalkınma ve kırsal kalkınma gibi kavramların ortaya çıkmasına ve buradan beslenen uygulamaların ulus-devletlerin ve uluslararası kurumların politika kümelerine girmeye başlamasına yol açtı.

1 Çevre ve Kalkınma alanında akademik çalışmaları bir araya getiren dergilerin sayıları 1990'lardan beri artmaya başladı: *The Journal of Environment & Development* (Sage-1992), *Sustainable Development* (John Wiley & Sons-1993), *Environment and Development Economics* (Cambridge University-1996), *Environment, Development and Sustainability* (Springer-1999).

İkincisi de 1950 sonrasında yaklaşık 30 yıl hegemonyasını sürdürmüş olan pederşahi politikaların yerini hızlı bir şekilde neoliberal söylemlere bırakmasıdır. Bu söylemin farklı dönemlerde ve uygulamalarla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve politik süreçlerinde yankı bulduğu ve küresel ölçekte neoliberal kalkınma paradigmasının kurumsallaştığı tespit ediliyor. Dolayısıyla da, kalkınma söylemleri 1980'ler sonrasında şu farklı damarlardan oluşuyor: Bir yanda hem gelişmekte hem gelişmiş ülkeler için kişi başı gelirin temel referans olmayı sürdürmesi; diğer yanda, bir önceki hedefle çoğu durumda çelişmekte olan ekolojik (ve sosyal) boyutların gündeme alınması; son olarak da neoliberal söylemle ve politikalarla birlikte özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki tarımsal yapıların dönüşüm hızlarının artması. Elbette, tüm bu üç boyutu da kesen bir soru tartışmaların bazen kenarında, bazen ise odağında yer almayı sürdürüyor: "Kalkınma sürecinin kazananları ve kaybedenleri kimlerdir?" Bu, son kertede, ekonomik ve politik güç ilişkilerinin birlikte oluşturduğu bir cevaba karşılık geliyor.

Elinizdeki yazı, çizilen işbu çerçeve içerisinde, Türkiye'nin kalkınma politikalarına dair kelam etme amacında. Bunun icra edilmesinde de genel yapılar üzerinden gitmek yerine spesifik bir sektör olarak zeytin ve zeytinyağı sektörü üzerinden yol alıyor. Dolayısıyla da, Türkiye'de tarımsal yapının dönüşümünü, bu sorulardan yola çıkarak, zeytin ile zeytinyağı sektörü ekseninde, eleştirel olarak inceliyor. Böylelikle, Türkiye bağlamında kalkınma ve tarım arasındaki ilişkiyi ekonomi-politik bir bakış açısıyla ve ekolojik meselelerle bezenmiş olarak tartışmayı hedefliyor.

Politik arka plan ve genel çerçeve

Yukarıda kısaca belirtildiği gibi, gün geçtikçe sıklaşan ve etki alanı artan ekolojik felaketler (başta iklim krizine bağlı olanlar olmak üzere), hem akademide hem politik arenada klasik kalkınma yaklaşımının sorgulanmasını beraberinde getirdi. Bunun sonucu olarak, "yeşil ekonomi" politikaları ve sürdürüle-

bilir kalkınma kavramları bir süredir küresel olarak politika yapıcıların ve uluslararası sivil toplumun gündemine girdi. Türkiye'de yakın geçmişte kalkınma planları ve politikalarının en çok tartışmaya sebep olduğu alanlardan biri de kalkınma yaklaşımının ekoloji boyutu oluyor (Adaman ve Arsel, 2005; Adaman, Akbulut ve Arsel, 2017). Kalkınma hedefleri adına inşaat, enerji, madencilik ve turizm öncelikli alanların ve sektörlerin belirlenmesi, bu amaçla uygulamaya konan projeler, bu projelerin realizasyonunu kolaylaştıracak yasal düzenlemeler ve mali teşvikler özellikle AKP döneminin başladığı 2000'li yıllarla birlikte hayata geçirilmeye başladı. Bu durum da iktidarın kalkınma politikalarının sosyal boyutunun ötesinde çevresel maliyetleri üzerinden önemli tartışmaları beraberinde getiriyor. Türkiye'de kalkınma ile çevre arasındaki çatışmalı sürecin izleği, politik düzlemde farklı bölgelerde kalkınma hedefleri çerçevesinde uygulamaya konan belirli projeler etrafında ortaya çıkan yerel ve ulusal tepkiler ve çevre mücadeleleri üzerinden takip edilmeye başladı. Kalkınma ve ekoloji tartışmasının yansıdığı bir diğer alan ise çevre mevzuatının oluşumu ve yeniden düzenlenme süreçleri haline geldi.

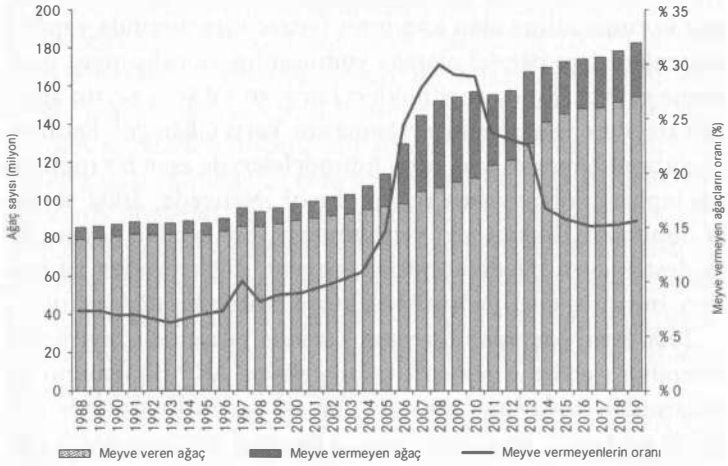
Yazının devamı 2000 sonrasında kalkınma politikaları açısından tarım ve ekoloji boyutunun beraber değerlendirilebileceği bir alan olarak zeytin ve zeytinyağı sektörüne odaklanıyor. Bu süreçte tarımsal üretimde zeytincilik, her boyutuyla, kırsal kalkınma politikalarının ve makro kalkınma planlarının tarımla ilgili hedeflemelerinde ön plana çıkan bir sektör oldu. Yukarıda kalkınma ve tarımsal yapıdaki dönüşüm üzerinden aktarılan dinamiklere bağlı olarak, zeytinin diğer ürünlere göre tarımda ön plana çıkmasının sebepleri bu yazıda tartışılıyor. Zeytin üretiminde bir kalkınma hamlesi olarak ele alınan bu modernleşme sürecinin hem zeytincilik alanındaki etkileri hem de diğer alanlardaki yansımaları ekonomi-politik bir bakış açısıyla değerlendiriliyor. Zeytin ve zeytinyağı üretimi, hem devlet ve üretici ilişkilerindeki, hem de sermaye ve üreticiler arasındaki güç çatışmalarındaki değişim dinamiklerinin takip edilebileceği bir düzlem olarak ele alınıyor.

Öte yandan, son yıllarda akademik ve politik olarak çok tartışmalı bir hale gelen zeytin ağaçları ve zeytinlikler kalkınmanın ekolojik boyutuna dair bir inceleme alanı olarak karşımıza çıkıyor. Bazı bölgelerde faaliyete geçirilen enerji santralleri, taş ocakları, madenler ve sanayi tesislerinin sebep olduğu zeytin ağacı kesimleri veya bunlardan bazılarının faaliyeti sırasında çevresinde sürdürülen zeytin üretimine olumsuz etkileri yerel ölçekte çevre ihtilaflarının yaşanmasına sebep oluyor. 2000'lerin başından bu yana zeytin ağaçlarını ve zeytinlikleri yasal olarak koruma altına alan kanunun (çevre mevzuatında yapılan düzenlemelere paralel olarak) yumuşatılmaya çalışılması gündeme geliyor. Bu da zeytinlikleri koruyan yasanın zeytin ağaçları aleyhine yeniden düzenlenmesine karşı çıkan çok katmanlı, düzenli olmayan ama yerel mücadeleleri de aşan bir toplumsal tepkinin oluşmasına sebep oluyor. Neticede, 2002 sonrası dönemine dikkatimizi verdiğimizde, bir yandan zeytinciliği destekleyen bir dizi politika mevcut; diğer yandan da maden, inşaat ve enerji adına bu sektörü bitiren bir dizi politika...

2000'lerin başından bu yana Türkiye tarımında zeytincilik önemli bir gelişme gösterdi ve bu gelişme AKP döneminin ilk yıllarından başlayarak arttı. Bu süreçte zeytin üretiminde ciddi bir artış oldu. Bu gelişme sadece tarımsal üretimle sınırlı kalmadı, zeytin işleme ve zeytinyağı sanayine ve ticaretine olan ilgi de arttı – öyle ki, farklı sektörlerden zeytincilik sektörüne ciddi sermaye aktarımları yaşandı. Bu bağlamda, zeytincilik devlet nezdinde kırsal kalkınma açısından stratejik bir ürün olarak ele alındı, farklı destekleme ve teşvik uygulamaları aracılığıyla sofralık zeytin ve zeytinyağı üretiminin, tüketiminin ve ihracatının arttırılması hedeflendi. Buna bağlı olarak, Türkiye'nin zeytin ağacı varlığında son yıllarda önemli bir artış gözlemleniyor. 2001'de yaklaşık 100 milyon olan ağaç sayısı bugün 180 milyonu aştı (GTB, 2018 Yılı Zeytin ve Zeytinyağı Raporu, 2019). Buna karşın son yıllar, giderek artan oranda, mevcut zeytinliklerin madenciliğe, enerji yatırımlarına ve konut yapımına açılması gerektiği yönünde politika arenasında görüşlerin yüksek sesle söylenmesine tanık oluyor. Dolayısıyla da, aşa-

ğıda okunacak satırların bir derdi de, birbiriyle çelişen iki uygulamanın –zeytinciliği teşvik etmekle zeytinlikleri başka kullanımlara açma adına yok etmek– nasıl oluyor da aynı iktidar döneminde ve eşanlı olarak mevcut olduğunun da açıklamasını yapmak olacak.

GRAFİK 1
Türkiye'de Zeytin Ağacı Sayısı
(milyon adet - 1988-2019)



Kaynak: TÜİK (2019) Bitkisel Üretim İstatistikleri, https://biruni.tuik.gov.tr/bitkiselapp/bitkisel.zul, erişim 12.04.2020.

Çalışmamızın ilk ayağında Türkiye'deki tarımın dönüşümünü kuşbakışı bir değerlendirmeye tabi tutmak istemekteyiz. Akabinde, zeytin ve zeytinyağı sektöründeki gelişmeleri tarihsel bir perspektiften okumaya çalışacağız. 2002 sonrası süreçte zeytin ağaçlarının kırsal kalkınma planları ve hedefleri içindeki konumu takip edilerek Türkiye'nin tarımdaki dönüşüm sürecinin dinamikleri tartışılacaktır. Ayrıca, zeytin ağaçları ve zeytinlikler, kalkınma hedeflerinin uygulamaya geçtiği farklı alanların, sektörlerin ve projelerin kesişimde ihtilaf konusu olarak ele alınacaktır. Türkiye'de kalkınma rejiminin ekolojik boyutu üzerine olan bu tartışma, zeytinliklerle ilgili koru-

ma mevzuatında önerilen düzenlemelerin izleği sürülerek aktarılmaya çalışılacaktır. Sonuç olarak, zeytincilik sektörü, zeytinlikler ve zeytin ağaçları üzerinden, özellikle de son 15 yıla yoğunlaşarak, Türkiye'deki tarımsal dönüşüm sürecine ve ekoloji ve kalkınma tartışmalarına ekonomi-politik bir pencere açmış olacağız.

Türkiye'de tarımın dönüşümü

Bu bölümde, "zeytinle kalkınma" sürecinin arka planında olan ve ona eşlik eden tarım sektöründeki yapısal dönüşüm süreci ana hatlarıyla aktarılacaktır. Böylelikle hem devlet hem de sermaye ve üreticiler açısından zeytine yönelik ilginin farklı gerekçeleri ortaya konulmuş olacaktır. Neticede, zeytin üretiminde yaşanan gelişmeye/modernleşmeye bağlı olarak dönüşmekte olan üretim ilişkilerini ve piyasadaki güç dengelerini tarımda yaşanan kurumsal dönüşüm süreci ile paralel düşünmek mümkün olabilecektir.

Güncel kır çalışmaları literatürünün işaret ettiği gibi, 2000'li yılların başından itibaren Türkiye'de kırsal manzara çok katmanlı bir dönüşüm sürecinden geçiyor (Akder ve Çakmak, 2010; Keyder ve Yenal, 2013; Aydın, 2018). Geleneksel tarımsal yapıların kurumsal reformlarla çözüldüğü, tarım üretimini organize eden *devlet-üretici* ilişkilerinin yerini *sermaye-üretici* ilişkilerine bıraktığı, geleneksel küçük aile işletmelerinin üretiminin tarım dışından gelirlerle ve borçlanarak sürdürülmeye zorlandığı ve, bunlara bağlı olarak, gıda güvenliği ile kendine-yeterlilik anlamında krizin ortaya çıktığı bir süreç yaşanıyor. Kırın ülke ekonomisi içerisindeki geleneksel konumu ve rolü değişiyor. Kırsal nüfus ve tarımsal istihdam azalmaktayken kentlerde yoğunlaşan nüfus ve tarımdan ayrılan "artık" iş gücü diğer sektörlerce içerilemiyor. Sermaye birikimi açısından önemli olan kırın gıda üretimiyle kentteki emek gücünün yeniden üretimini temin ettiği ve tarımsal üretimle sanayi üretimine ucuz hammadde sağladığı kanallarda ekonomi ve tarım politikalarına ve küresel piyasa dinamiklerine bağlı olarak dö-

nemsel olarak krizler yaşanıyor. Öte yandan, hem doğal kaynaklar hem emek gücü anlamında kırı biriken sermayenin değerlenme alanı olarak ele alan bu kalkınma yaklaşımı sonucunda kırın ekolojisi hızla bozuluyor. Bu gibi gelişmeler hem ekonomik hem idari bir birim olan kırın aşındığı bir sürece işaret ediyor. Bu aşınma, aynı zamanda, kırın kente ve geleneksel üretim ilişkilerinin piyasa ilişkilerine doğru çözüldüğü, başka bir açıdan ise bu ikiliklerin ortadan kalkarak bir bütünleşmenin sağlandığı bir dönüşüm sürecidir.[2]

Tarımda yeniden yapılanma süreci dahilinde başvurulan neoliberal uygulamalar, diğer alanlarda olduğu üzere, tarımda da devletin piyasaları düzenleyici rolünü (büyük ölçüde) sonlandırması, kamu hizmeti veren kurumların özelleştirilmesi ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi şeklinde gerçekleşiyor. Neoliberal doktrinlerin uygulayıcısı konumunda olan uluslararası kuruluşların rehberliğinde 2000'li yılların başında çıkartılan yasalar ve uygulamaya konan reform paketleriyle tarım ve gıdada küresel piyasalara entegrasyonun arttığı ve finansallaşmanın derinleştiği bir kurumsal yeniden yapılanma süreci gerçekleşiyor. Hatırlanacağı üzere, 2000'lerin başında tarım ürünlerinin birçoğunda müdahale alımlarına ve taban fiyat uygulamalarına piyasa düzenini ve mali dengeleri sarstığı gerekçe gösterilerek son verildi. Devletin üretici ile kurduğu ilişkide aracı olan kamu kurumları ve kamu iktisadi teşekkülleri yeniden yapılandırma çerçevesinde özelleştirildi veya etkinliklerine dur dendi. Üretici örgütleri ve ürün satış kooperatifleri özerkleştirilerek, bakiyelerindeki borçlarla piyasa rekabetine terk edildi (İslamoğlu vd., 2008).

Devlet-üretici ilişkileri açısından yaşanan bu kurumsal dönüşüm ve *küresel piyasalara entegrasyon*un getirdiği yeni piyasa koşulları, Türkiye tarımında geleneksel olarak önemli olan

2 2012'de yürürlüğe giren Büyükşehir Yasası, bu kır-kent arasında ifade edilen bütünleşmenin somutlaştığı hem bu sürecin sonucu olan hem de sürece başka bir boyut ve ivme kazandıran bir yasal müdahale olarak düşünülebilir. 6360 sayılı Kanun TBMM'de kabul edildikten sonra 2012 yılında belde ve köy nüfusunun toplam nüfus içindeki oranı % 22,7 iken 2019 yılında resmî olarak % 7,1'e düşmüştür (TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2019).

bazı ürünlerin üretim alanlarının daralmasına ve üreticilerin üretimden kopmasına neden oldu. 2001 krizi sonrası IMF'nin yönlendirmesiyle çıkartılan Tütün ve Şeker Yasası, tütün ve şeker pancarı üreticileri için mülksüzleşmenin ve proleterleşme süreçlerinin başlangıcı oldu (Çelik, 2017). Uygun girdilere ve kredi kaynaklarına ulaşamayan üreticiler üretim maliyetlerini karşılayabilmek amacıyla yerel tüccarlara veya çokuluslu şirketlere ("sözleşmeli tarım" üzerinden) daha çok bağımlı hale geldi. Tarımsal üretimden kopmamayı tercih eden veya tarımsal üretimde kalmaya zorunlu olan üreticiler artan maliyet-fiyat kıskacı sebebiyle pamuk, ayçiçeği gibi geleneksel ürünlerinden daha az girdi isteyen alternatif ürünlere yönelmek durumunda kaldı.

Diğer yandan, Türkiye tarımının yapısal sorunları olarak görülen alanlarda –küçük ölçekli, parçalı toprak mülkiyetine sahip tarımsal işletmelerin hâkimiyeti, tarım sektöründe sulama alt yapısının yaygın olmayışı ve makineleşme oranının düşüklüğü– 2000'ler sonrasında gerek yasal reformlarla gerek devletin doğrudan müdahaleleriyle üretim artışı hedeflendi. Diğer taraftan, devletin tarımdaki müdahale alanı yapısal reformlarla üreticiler nezdinde üretimi destekleyen, üreticiyi piyasadaki eşitsiz güç ilişkileri kapsamında koruyan rolünden uzaklaşarak piyasaları doğrudan kuran ve düzenleyen bir yaklaşımla yeniden düzenlendi. Sürdürülebilir kalkınma, yerel ve kırsal kalkınma gibi söylemler Türkiye kırsalında, neoliberal yönetişime uygun olarak, devletin tarım alanını sadece ekonomik bir bakış açısıyla sermaye birikiminin ihtiyaçları doğrultusunda bir yatırım ortamı olarak tasarladığı bir pratikler bütünü olarak uygulama alanı buldu. Yasal reformlar ve piyasa düzenlemeleri yatırım ortamını hazırlarken; tarımsal desteklemeler, kalkınma ajansları hibeleri, kırsal kalkınma projeleri tarım dışı alanlardan tarıma sermaye akışını hızlandırdı. Bu süreç, küresel gıda rejimindeki gelişmelere bağlı olarak tarımsal üretimin daha önce olmadığı kadar yerel/uluslararası piyasalara açıldığı, gıda ve perakende alanında yabancı sermaye yatırımlarının arttığı, firma birleşme ve satın almaların ve bazı sektörlerde sermaye yo-

günlaşmasına bağlı olarak tekelleşme düzeyinin arttığı piyasa şartlarında gerçekleşti.

Bu süreç, makro ölçekte, tarımsal yapının dönüşümüne bağlı olarak ekonomide tarım sektörünün öneminin ve etkinliğinin azalması, tarımda kendine yeterliliğin kaybolması, gıda güvencesi riskleri, artan yoksulluk, küçük ve orta ölçekli işletmelerin tasfiyesi gibi sonuçlar doğurdu. Türkiye tarımı kurumsal olarak böylesi bir dönüşüm yaşarken bunun dinamikleri her ürün/her bölge/her üretici için benzer şekillerde gerçekleşmedi, bileşik ve eşitsiz şekilde yaşandı. Tütünü ele alırsak; 1980'lerin ortasından bu yana yaşanan gelişmeler, makro olarak tütün üretimini derinden etkilemiş olsa da bu süreç tütün üretim bölgelerinde farklı şekillerde yaşandı. Soma Faciası'nda yaşamlarını kaybeden işçilerin birçoğu tütün üretimini 90'ların sonundan itibaren bırakan ailelerden geldiği hatırlanmalıdır (Boğaziçi Üniversitesi Soma Araştırma Grubu, 2017). Beri taraftan, 2017 yılının sonunda mecliste görüşülen vergi reformu paketi içerisinde tütün yasasında yapılmak istenen düzenleme tütün üretimini zor da olsa sürdürmeye çalışan Adıyamanlı tütün üreticilerinin tepkisine sebep oldu.[3] Akhisar'da ise bu dönüşümü; belediyenin, kaymakamlığın ve şehrin spor kulübü gibi tüm kurumların logolarını zeytin veya zeytin ağacı içerecek şekilde değişmesi şeklinde yorumlayabiliriz. Akhisar artık şark tütününün değil "domat zeytini"nin başkentidir.

Çağlar Keyder ve Zafer Yenal'ın (2013) beraber kaleme aldıkları, neoliberal yeniden yapılanmanın Türkiye kırı ve kırsal hayatı üzerine etkilerini çok boyutlu olarak tartıştığı çalışmalarında ifade ettikleri gibi, hem üreticiler hem de tüketiciler uzun bir süredir "bildiğimiz tarımın sonu"nu yaşamaktalar. Peki bu süreç, "bildiğimiz" zeytincilikte nasıl yaşanıyor? Zeytincilik alanında faaliyet gösteren küçük-büyük üreticiler, zeytinlik sahipleri, zeytin toplayıcıları, sıkımhane-mengene-fabrika sahipleri, aracılar-tüccarlar-ihracatçılar arasındaki ilişkiler nasıl de-

3 *Cumhuriyet* (2 Ekim 2017), "Adıyamanlı tütün üreticileri ayaklandı". http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/836364/Adiyamanli_tutun_ureticileri_ayaklandi.html, erişim 12 Ocak 2018.

ğişim gösterdi? Zeytin ağaçları ve zeytinliklerin bu değişimden paylarına düşen ne oldu? Takip eden bölümde 2000 sonrasında Türkiye kırsalında yaşanan dönüşüm süreci zeytin üzerinden incelenecek, zeytin ağacının bu kırsal manzaradaki konumu bu dönüşüm bağlamında takip edilecektir.

Zeytin seferberliği bir yanda; zeytin alanlarının maden ve konut kullanımına açılma teşebbüsleri diğer yanda

Yukarıdaki bölümde Türkiye tarımında 2000'li yıllar boyunca uygulamaya konan kurumsal reformlar belirli sonuçları itibariyle aktarıldı. Elbette ki bu sürecin hem tarımsal üretim anlamında hem de onu aşan ekonomik, sosyal, ekolojik ve politik sonuçları vardır. Yazının kapsamı itibariyle burada ön plana çıkartılanlar 2000'lerin ortasından bu yana tarımda "zeytinle kalkınma" sürecine yol veren ve zeytincilikte mevcut üretim ilişkilerini ve piyasa yapısını belirleyen etkilerin bir özeti olarak okunabilir. Sonraki bölümde detaylı olarak tartışılacak olan zeytine yönelik kalkınma politikalarının arkasında belirli üreticileri ve sermayedarları zeytine yönlendiren ve yine bazılarını zeytinden el çektiren bir tarımsal sürecin mevcudiyeti vurgulanmak isteniyor. Bu süreçte bazı geleneksel ürünleri üreten üreticileri hem bu ürünlerden *iten* hem de zeytine *çeken* yasal düzenlemeler, destekleme politikaları ve piyasa baskısıdır.

Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci kapsamında Ortak Tarım Politikalası'na (OTP) uyum amacıyla tarım sektöründe uygulamaya konan kurumsal ve piyasa düzenlemeleri, zeytincilik sektörünün geleneksel olarak dışa açık olması ve bu alandaki aktörlerin aktif rolleri sebebiyle, birçok ürüne kıyasla zeytinde çok daha etkin ve hızlı gerçekleşti. Bu anlamda uluslararası ticaret anlaşmalarının varsaydığı ürün standartlarının geliştirilmesi, zeytin ve zeytinyağında gıda kodeksinin oluşturulması, AB'nin zeytin ve zeytinyağında işlettiği mevzuatın çevrilerek uyumlulaştırma adına kurumsal düzenlemelerin yapılması, bu uyum politikalarına örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca,

2006 yılında çıkartılan Tarım Kanunu kapsamında ürün bazlı olarak oluşturulması planlanan ve her sektörde devletle sektör temsilcileri arasındaki ilişkiyi düzenlemesi hedeflenen ürün konseyleri ilk olarak zeytin ve zeytinyağında oluşturuldu. Ulusal Zeytin ve Zeytinyağı Konseyi'nin (UZZK) yönlendirmesiyle zeytincilikte uluslararası piyasalardaki gelişmeleri yakından takip etmek ve politika yapım süreçlerinde söz sahibi olmak amacıyla Uluslararası Zeytin ve Zeytinyağı Anlaşması'na taraf olundu ve Türkiye'nin Uluslararası Zeytin ve Zeytinyağı Konseyi'ne (IOC) üyeliği tesis edildi. Bu gelişmeler, zeytinle kalkınma politikalarına eşlik eden küresel piyasalara ve ticaret rejimine uyum süreci olarak okunabilir. Hem AB uyum süreci ile birlikte bu alana yönlendirilen kırsal kalkınma desteklemeleri hem de küresel piyasa düzenine yönelik uyum çabaları, kırsal kalkınma politikaları açısından önem taşıyan tarım sektöründe uygun bir yatırım ortamının yaratılması adına kurumsal düzenlemeler olarak düşünülebilir. Bu da farklı sektörlerde birikim sağlayan ve tarımda bir yatırım imkânı ya da sermaye aktarımı düşünen sermayedarlar açısından zeytin ve zeytinyağının önemli bir çekim alanı olmasını sağladı.

Bu süreç, iktidar ve süreci yöneten aktörler nezdinde "zeytin seferberliği" olarak anılıyor. Seferberlik, malum, askerî literatürde ülkenin silahlı kuvvetlerini savaşa hazır duruma getiren, ülkenin ekonomisini, yönetimini ve diğer unsurlarını savaş gereklerine uyacak duruma sokan hazırlıkların ve önlemlerin tümü anlamına geliyor. Zeytincilikte de 2002'lerin başından itibaren yaşanan sürecin bir seferberlik hali olarak tanımlanması bu anlamda tesadüfi değildir. Bir ulusal hedefin belirlenmesi ve hedef doğrultusunda var olan kaynakların ve insan gücünün yönetilmesi bu seferberlik halinin kalkınma politikalarına tercümesi olarak düşünülebilir. Seferberlik hali ve kalkınma atılımı benzer bir soyutlama düzleminde dışarıya yönelik bir çatışma ve rekabeti; bir hedefe yönelik olarak da içerisi için birliktelik ve ortak çıkarı varsayar. Zeytincilikte yaşanan bu seferberlik halini; belirli çıkar gruplarının hegemonya mücadelesi içinde ittifaklar kurarak bir hedef dahilinde kaynakları mobilize et-

tiği, buna yönelik olarak emek gücünü ve ekolojiyi şekillendirmeye çalıştığı, bu süreçte diğer çıkar gruplarını bu projeye rıza yaratarak dahil etmeye çalıştığı bir süreç olarak da okumak mümkündür.

2004 yılı Aralık ayında İzmir'de organize edilen ve zeytincilik alanında faaliyet gösteren –kamu ve özel sektörden– neredeyse tüm kesimlerin katıldığı 2. Ulusal Zeytin Zirvesi bu alanda uygulamaya konan kalkınma programının miladı olarak ifade ediliyor. Bugün zeytincilikte performans ölçütü olarak ortaya konan ağaç sayısı, zeytinlik alan, zeytin ve zeytinyağı üretimi, ihracatı veya tüketimi gibi her istatistik 2004 yılı öncesi ile karşılaştırılarak yansıtılıyor. Tarım ve Orman Bakanlığı (o zamanki adıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığı) bürokratlarının ve zeytincilik alanındaki büyük firmaların temsilcilerinin ve kooperatif yöneticilerinin katılımıyla gerçekleştirilen zirve ve ortak akıl toplantılarında bu atılım sürecinin politik, ekonomik ve sosyal gerekçeleri bu projeyi öneren ve sahiplenen başta entelektüeller tarafından anabaşlıklar olarak şöyle sıralandı: *Anadolu toprakları zeytin ağacının anavatanıdır. Zeytincilik ilk olarak bir Cumhuriyet projesidir. Cumhuriyet kadroları zeytinyağını milli bir yağ yapabilmek adına birinci seferberlik sürecini başlatmışlardı. İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomik düzende Amerika ile ticari ilişkiler kapsamında milli zeytinyağı, yabancı mısır özü yağı ve margarine yenildi ve zeytincilik ihmal edildi. 1929 yılında çıkartılan zeytincilik yasasına rağmen halen daha birçok bölgede kültüre alınacak, ıslah edilecek ve mahsuldar kılınacak âtıl halde deliceler [yabani zeytinler] vardır ve bunlar ekonomiye kazandırılmalıdır. Türkiye'de zeytinyağı üretimi halen daha geleneksel ve çağ dışı metotlarla yapılması sebebiyle zeytinyağımız dünya piyasalarında hak ettiği yerde değildir. Başka ülkelerin fason üreticisi olmayı bırakıp kendi markamızla dünya pazarlarında yer edinmemiz için yeni bir seferberliğe ihtiyaç vardır.*

AB üyeliği durumunda dahil olunacak Ortak Tarım Politikaları kapsamında veya gümrük birliğinin tarım ürünleri için genişletileceği bir senaryoda zeytin ve zeytinyağı Türkiye'nin di-

ğer zeytin üreten ülkelere göre görece üstünlüğünün olacağı bir ürün olarak düşünüldü. OTP kapsamında AB bütçesinden zeytin üreticisi üye ülkelere yapılan destekleme ödemeleri ülkelerin zeytin ağacı sayıları oranında yapıldığı biliniyor. Bu sebeple bu desteklemelerden daha etkin yararlanabilmek adına zeytin ağacı sayısının arttırılması 2000'li yılların başlarında bürokratlar tarafından çokça dile getirildi.

Öte yandan, 1990'lı yıllarda hükümetlerin popülist yaklaşımlarının tarımda uygulama alanı bulduğu tarım satış kooperatifleri aracılığıyla yapılan müdahale alımlarının tarımsal reformlar ile kaldırıldığı bir dönemde destekleme politikalarında yapılan kısmi düzenlemeleri benzer bir çerçevede düşünmek mümkündür. Zeytin, bu yıllarda, AKP hükümeti tarafından hem geleneksel ürünlerde yaşanan tasfiye sonucunda marjinalize olan üreticiler için bir alternatif ürün olarak sunuldu, hem de doğal riskleri gereği tarım alanına yatırım yapmakta çekince yaşayan üreticiler için zeytincilik sektörü bir yatırım alanı olarak tasarlandı ve zeytin desteklemeleri bir teşvik mekanizması olarak uygulandı. 2005 yılında uygulamaya konan sertifikalı fidan ile yeni ve kapalı zeytin bahçesi kuracak olanlara yapılan desteklemeler tarımsal üretimde zeytine yönelmede ve toplam zeytin ağacı varlığının artmasında önemli bir etken oldu. Ayrıca, bu yıllarda bazı devlet kurumları tarafından ihale yoluyla küçük ölçekli fidan firmalarından temin edinilen zeytin fidanları kaymakamlıklar, tarım il ve ilçe müdürlükleri ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları aracılığıyla üreticilere dağıtıldı.[4] Zeytin ağacı sayısında ve toplam zeytinlik alanların art-

4 2005 yılında artan fidan destekleri ve fidan dağıtım kampanyaları zeytin fidanına olan talebi ciddi ölçüde arttırdı. Bu yıllarda mevcut fidan üretimi kapasitesi bu ihtiyacı karşılamakta zorlandı. Bu planlama eksikliği sebebiyle büyük çoğunluğu küçük ölçekli olan fidan üreten firmalar artan talebi karşılayabilmek için üretimi hızlı ve daha az maliyetli olan ve adaptasyon kabiliyetinin yüksek olduğu ifade edilen "Gemlik" cinsi fidan üretimine ağırlık verdi. Bunun sonucunda, ilerleyen zamanda bazı üretim bölgelerinde Gemlik cinsi fidanların iklim ve toprak şartlarına uyum sağlayamaması sebebiyle üreticilerin zeytin ve zeytinyağında verim ve kalite sorunları yaşadığı ve hatta "anomali" yaşayan zeytin ağaçlarını sökme yoluna gittiği ifade ediliyor (Savran ve Demirbaş, 2009).

masında bir diğer önemli etken de Maliye Bakanlığı ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın uygulamaya geçirdiği "Özel Ağaçlandırma" projeleri oldu. Tüm bu politikalar sonucunda da, yukarıda da bahsettiğimiz gibi, kabaca 15 yıllık bir zaman diliminde zeytin ağaç sayısında % 60'lık bir artış gerçekleşti ve Türkiye zeytin ağaç sayısı bakımından İspanya ve İtalya'nın ardında dünyada üçüncü sıraya yükseldi.

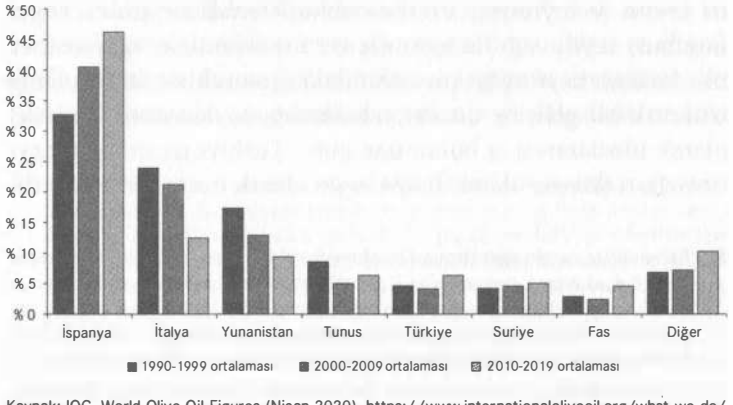
Zeytin ve zeytinyağı üretimi açısından bu süreci değerlendirdiğimizde; 2005 sonrasında zeytin ağacı sayısındaki artışa bağlı olarak, zeytinyağı üretiminde belirli yıllarda verim nedeniyle düşüşler gözükmekle birlikte, bir artış trendi olduğunu görmekteyiz. Böylece, Türkiye'nin dünya üretimindeki payı son on yılın ortalamasına göre % 6,3 oldu. Ancak, bu artışın zeytincilik seferberliği hedeflemelerinin uzağında kaldığını da belirtmek gerekiyor; Türkiye halen Tunus ile rekabet halinde olup, zeytinyağı üreten başlıca AB ülkelerini (İspanya, İtalya ve Yunanistan) uzaktan takip ediyor (Grafik 2). Zeytin üretiminde yapısal sorunların başında gelen süreklilik hususunda, zeytin ağacının periyodisite[5] özelliğine bağlı olarak yaşanan rekoltedeki yıl-aşırı farklılaşma halen devam etmekle birlikte, son yıllarda zeytin üretimde sulamanın ve bakım uygulamalarının, hastalık ve zararlılara karşı mücadelenin ve zeytinyağı üretim tesislerinde kontinü[6] sistemlerin yaygınlaşmasıyla birlikte tane zeytin ve zeytinyağı üretimindeki periyodisite azaldı. Diğer taraftan, zeytinyağı ihracatında ise üretimindeki varyansa ve uluslararası zeytinyağı piyasasındaki dinamiklere bağlı olarak istikrarlı bir gelişme düzeyi yakalandığı söylenemez. Tarihsel olarak uluslararası iş bölümüne göre, Türkiye'de üretilen zeytinyağları dökme olarak İtalya başta olmak üzere Avrupa Birli-

5 Periyodisite, zeytin ağaçlarının bir yıl meyve verip, ertesi yıl ya hiç vermemesi ya da çok az meyve vermesi olarak tanımlanıyor. Zeytinde periyodisite genetik olarak tayin edilmekteyse de, oluşma derecesini iklim koşulları ve tarımsal uygulamalar etkiliyor (örneğin, dallara vurarak zeytin toplanması, narin dalların kırılmasına ve bir sonraki yılda daha az ürün alınmasına sebep oluyor).

6 Kontinü sistem: Zeytinden zeytinyağı üretilmesinin tek bir süreç olarak (temizleme, kırma, yoğurma ve yağın ayrıştırılması işlemlerinin gerçekleşmesi) tasarlanması.

ği ülkelerine ihraç ediliyor. Zeytincilik seferberliği ile zeytinyağı üretimin arttırılması hedefinin yanı sıra zeytinyağı ihracatında dökme ihracata son verilmesi ve markalı ve ambalajlı ihracatın arttırılması hedefleniyor. Bu alanda uygulamaya konan desteklemeler ve teşvik programları oran olarak ambalajlı ihracatın artmasına sebep olsa da toplam ihracat hem miktar hem değer olarak hedeflemelerin çok uzağındadır. Genel olarak değerlendirildiğinde, zeytincilikte uygulanan destekler tarımsal yapının değişmekte olduğu bir süreçte toplam zeytin ağacı sayısında ve zeytinlik alanlarda bir artışa sebep olsa da genel olarak değerlendirildiğinde 2004 yılında 2014 için belirlenen hedeflerin tutturulamadığı ortadadır; keza 2023 yılı için belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi de pek mümkün gözükmüyor. Bu durumda tarımda yaşanan dönüşüm süreci, zeytincilik alanındaki aktörler arasındaki çıkar çatışmaları, hükümetin diğer alanlardaki kalkınma önceliklerinin ortaya çıkardığı sonuçları ile birlikte bu süreci değerlendirmek; zeytin ve zeytinyağının inişli çıkışlı ve çatışmalı halini analiz etmek açısından daha isabetli bir yaklaşım olacağı ortadadır. Burada ayrıca vurgulan-

GRAFİK 2
Zeytinyağı Üreten Başlıca Ülkelerin
Dünyada Toplam Zeytinyağı Üretimindeki Payları



Kaynak: IOC, World Olive Oil Figures (Nisan 2020). https://www.internationaloliveoil.org/what-we-do/economic-affairs-promotion-unit/#figures (erişim 12 Nisan 2020).

ması gereken gelişme –ki bir sonraki bölümde ayrıntılı incelenecek olan– zeytin alanlarının madencilik, enerji ve konutlaşmaya açılması yönündeki son yıllarda artmakta olan politik çabalardır. Bu politika uğraşlarının bir yandan zeytin ve zeytinyağı sektörüne darbe vuracağı, diğer taraftan da ekolojik hayatı olumsuz etkileyeceği aşikârdır.

Bu seferberlik hali kaynakları ve kitleleri olduğu kadar doğal varlıkları mobilize etme adına etkili oldu. Diğer taraftan, bu yönelimin bölgesel dağılımı hakkında bazı yerel raporlar ve genel anlamada istatistik veriler üzerinden bir çıkarım yapmak mümkün. Veriler, geleneksel olarak zeytin üretiminin yapıldığı Güney Marmara, Kuzey Ege'deki (Körfez Bölgesi) alanlar, İzmir ve Aydın gibi şehirlerin ötesinde 2005 sonrasındaki dikimlerle yeni zeytin üretim bölgelerinin oluştuğunu ortaya koyuyor. Yukarıda bahsedilen tütün üretiminin bitmesi sonrasında Manisa-Akhisar önemli bir zeytin bölgesi haline gelirken, Doğu Akdeniz'de Mut, Çukurova, Kilis, Nizip gibi bölgeler zeytin üretiminde yeni merkezler olarak ön plana çıkıyor (ZAE, 2017).

Bölgesel farklılaşma aynı zamanda topografik bir dönüşüme işaret ediyor. Türkiye'de, Akdeniz'de zeytin üretiminin yapıldığı farklı coğrafyalarda olduğu gibi, geleneksel zeytinlikler eğimli, teraslı arazilerde, genel olarak toprağın sığ ve verimsiz olduğu bölgelerde dağınık bir şekilde bulunur. Akdeniz ikliminin hâkim olduğu makilik ve fundalıklarda yabani olarak gelişmiş delicelerin oluşturduğu zeytin ormanları özellikle Güney Ege'de birçok bölgede görülüyor. Yeni yapılan dikimlerle oluşturulan bahçeler ise yoğun olarak geleneksel zeytinliklere kıyasla daha geniş ve verimli taban arazilere (ovaya) kurulmuş, çitlerle yalıtılmış (kapalı) ve zeytin ağaçlarının sıralı dikime, sulamaya ve makineli hasada uygun olacak (modern) şekilde kuruluyor. Bu dönüşüm zeytinin "ovaya inmesi" olarak tarif ediliyor. Zeytin üretiminin çoğunlukla diğer tarımsal faaliyetlerin daha zor olduğu ikinci sınıf arazilerde yapıldığı düşünüldüğünde, yeni dönemde üretim ilişkilerinin dönüşümüne eşlik eden bu mekânsal farklılaşma bir yandan "zeytinde modernleşme" sürecine, diğer yandan daha makro ölçekte tek yıllık ürün

deseninden meyveciliğe geçişin bir örneğine –geleneksel tarımsal üretim örüntülerinin çözülüşüne– karşılık gelir.

Bu dönüşüm ile birlikte farklı üretici tipolojileri de zeytin üretiminde görülmeye başladı. 2000 sonrasında alternatif ürün desteklemelerinden yararlanarak tarım sektörü içinde başka ürünlerden zeytine yönelen üreticiler oldu. Tarım içinden zeytine yönelen üreticiler açısından bu tercih farklı gerekçeler taşıyor. Bazı geleneksel ürünleri üretenler için tarımsal dönüşümün seyri içinde ürünlerine pazar bulamama, üretim maliyetlerini karşılayamama gibi ekonomik sebepler zeytine geçişte öncelikli olurken; başka üreticiler için genç neslin farklı sebeplerle tarımsal üretimi bırakması, sürdürmek istememesi sonucu senelik bitkisel üretim için yeterli emek gücünün bulunamaması ve zeytin tarımının daha az emek yoğun bir üretimi mümkün kılması zeytin üretimine geçişte etkili oldu.

Öte yandan, son yıllarda dünyada sağlıklı yaşam ve beslenmeye artan ilgi ile birlikte, Akdeniz mutfağı ve diyetinin sağlıklı ve iyi gıdayı simgeleyen bir muhayyel olarak ortaya çıkması ve onun temel bileşeni zeytin ve zeytinyağının daha önce olmadığı kadar rağbet görmeye başlaması bu ürünlere olan uluslararası talebi arttırıyor. Bu da zeytin üretimine farklı sektörlerden girişimcilerin yönlenmesini tetikledi. Örneğin, uluslararası gıda rejimi ve iş bölümü çerçevesinde Türkiye'de üretilen zeytinyağının Ortadoğu pazarına açılmasıyla bu bölgelere ihracat yapan bazı firmalar ürün paletlerine zeytinyağını da ekledi ve bu firmalar daha çok sözleşmeli tarıma benzer şekilde bazı üreticileri doğrudan kendilerine bağlayarak veya daha küçük üreticilere fason üretim yaptırarak piyasaya dahil oluyor veya dikey entegrasyon yoluna giderek hem zeytinlik hem zeytinyağı üretim tesis yatırımlarına giriyor.

Tarım dışından zeytin sektörüne yönelen bir başka üretici profili olarak şehir yaşamından sıkılan, kırsalda dönemsel veya tamamen bir yaşam kurarak hobicilik şeklinde veya profesyonel olarak tarımsal bir faaliyet sürdürmek isteyen; bunu da iklimin uygun olduğu ve doğal güzelliklerin fazla olduğu batı bölgelerinde gerçekleştirmek isteyen kişiler sayılabilir. Bu kişi-

ler için zeytinlik sahibi olmak, kendi zeytinyağını üretmek ve bunu markalı bir prestij ürün olarak satmak veya hediye ekonomisi içerisinde değerlendirmek tercih ve arzu edilebilir bir durum olmaya başladı. Her ne kadar nicelik olarak önemli bir temsiliyete sahip olmasalar da, özellikle batıda (örneğin, Kaz Dağları bölgesi) turistik bölgelerde yaptıkları yatırımlar sonucunda arazi ve zeytinlik fiyatlarının artmasına ve zeytinliklerin el değiştirmesine sebep olmaları sebebiyle zeytincilikteki dönüşümde bir aktör olarak düşünülmelidirler.

Zeytinyağında ulusal pazarda birkaç firmanın piyasadaki hâkimiyeti yıllar içerisinde pek değişmezken son yıllarda butik üretim yapan kişiler ve firmalar gitgide daha çok görünür oluyor. Özellikle Ayvalık, Edremit gibi tarihsel olarak önemli zeytin üretim bölgelerinde zeytin üreticisi köklü ailelerde zeytinden kopan neslin çocuklarından bazıları ailelerinden kalan zeytinlikleri ve geleneksel bilgiyi modern zeytincilik bilgisi ve teknikleri ile harmanlayarak ve tüm üretim sürecini entegre ederek butik üretim olarak adlandırılan bir üretime geçiyor. Bu üreticiler zeytinyağın kimyasal, biyolojik ve duyusal olarak diğer bitkisel yağlardan ayrılan özelliklerine vurgu yaparak piyasada farklı bir değer sistemi içerisinde değerlendirilmesini amaçlıyor. Bu durumda meyvenin yetiştirilme koşullarına, bakımına, budanmasına, işlenmesine, ürünün saklama koşullarına ve ticaretine yönelik bir dizi alternatif pratikler oluşturmaya çalışmaktalar. Rekabet koşullarının belirleyiciliğinde, piyasa şartlarında diğer ürünler ile bir eşdeğerlilik düzlemine girmek durumunda olan zeytinyağı, butik üretim mantığında kültürel, coğrafi ve iklimsel olarak özgülleştirilmeye çabalanıyor. Butik üretim yapmaya çalışan kişilere ve firmalara baktığımızda geleneksel üretici profilinden farklı olarak kırsalla zorunlu olarak bağlantılı olmayan, iyi öğrenim görmüş, ticaret hususunda deneyimi olan ve butik üretim yönteminde daha yüksek olan üretim maliyetlerini genellikle tarım dışı sektörlerde yürüttüğü faaliyetler sayesinde karşılayabilecek güce sahip olan yatırımcıların bu alanı tercih ettiklerini görmekteyiz.

Özetle, Türkiye zeytinciliği 2000'li yılların başından bu yana tarımda yaşanan neoliberal dönüşüm sürecinin de etkisiyle bir modernleşme ve büyüme süreci yaşıyor. Türkiye tarımında geleneksel olarak önemli ürünlerin aksine bu yıllarda zeytin hem devlet hem üreticiler nezdinde ilgi gören bir ürün oldu. Bunun sonucunda zeytin ağacı sayısı arttı ve zeytinlik alanlar genişledi. Ayrıca, altı çizilmeye çalışıldığı gibi, zeytincilikte bu gelişmeler tarımdaki dönüşüme bağlı olarak yeni üretim bölgelerinin oluşmasına sebep oldu. Bu da bölgeler arasında bir rekabetin doğmasını beraberinde getirdi. Zeytin sektöründeki son dönemdeki gelişmeye bağlı olarak üretici profili değişmeye başladı. Bölgeler-arası üretim güçlerinde farklılaşmayla birlikte üretim ilişkilerinde bir dönüşümün yaşandığı ifade edilebilir. Bu yeni üretim rejimi aynı zamanda özgül bir ekolojik rejime de işaret ediyor. Zeytinyağı üretiminde ve ticaretinde uluslararası standartların geliştirilmesi, yeni üretim bölgelerinde daha yoğun bir üretim sürecinin benimsenmesi, özel ağaçlandırma projeleri ile kamu arazilerinin kiralanıp buraların zeytin plantasyonuna dönüştürülmesi, cins seçimlerinde coğrafi, iklimsel ve kültürel özelliklere dikkat edilmeden mono-kültür üretimin desteklenmesi gibi süreçlerin, üretim ilişkileri, emek örüntüleri ve piyasadaki güç ilişkileri açısından etkilerine bağlı olarak, ekonomi-politik ve ekolojik sonuçları oluyor. Bu momentler aynı zamanda emek ve doğa ilişkileri açısından zeytin ağaçlarının biyolojik ve fiziki şartlarına müdahale eden ve zeytin ağacının kültürel ve sembolik değerini etkileyen süreçler olarak da düşünülebilir (Doğan, 2017).

Son yıllarda giderek AKP sıralarından ve farklı sermaye kesimlerinden yükselmekte olan talep ise; zeytinlik alanların maden, enerji ve konut projelerinin önünde engel teşkil ettiği ve bu nedenle ülkenin büyümesine sekte vurduğu yollu gerekçelerle mevzuatta değişiklik yapılması gereğidir. Bu talep gerçekleştiği takdirde, hem zeytincilik önemli bir darbe almış olacaktır, hem de mevcut mevzuat üzerinden korunmakta olan yeşil alanların tahribatı beraberinde artan bir ekolojik fatura getirecektir. Bu son noktanın hakkıyla değerlendirilmesinin ilgi-

li mevzuatın analiziyle yapılabileceğinden hareketle, bir sonraki bölüm bu noktayı aydınlatmayı hedefliyor.

Türkiye'de zeytin üretimi ve zeytinliklerle ilgili mevzuatın tarihsel süreci

Türkiye'de zeytin ağaçları hem tarımsal üretimindeki payı sebebiyle hem de ekosistemin ve kırsal manzaranın önemli bir elemanı olması itibariyle çevresel koruma mevzuatı kapsamında korunuyor. Çevre koruma ve zeytincilik ile ilgili taraf olunan uluslararası anlaşmalar ve anayasadaki çevre haklarının ötesinde 1939 yılında çıkartılan 3573 sayılı "Zeytinciliğin Islağı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanun" ve bu kanunda yıllar içindeki düzenlemeler zeytinliklerin korunmasının yasal çerçevesini oluşturuyor.[7]

Bu yasanın 1939 yılında mevzuata girmesi daha öncesinde tarım, orman ve zeytincilik alanında başlatılan kurumsallaşma (teşkilatlandırma) çalışmalarının bir sonucu olarak düşünülmelidir (TARİŞ, 1993: 293-296).[8] Bu yasa ile mevcut zeytinliklerin korunması, zeytinliklere zarar verenlerin cezalandırılması ve yeni zeytinliklerin oluşturulması hedeflendi. Âtıl ve devlete ait olması sebebiyle sahipsiz durumda nitelenen zeytinlik arazilerin, yabanilerin aşılatılması ve bakımının yapılıp üretime geçirilmesi koşuluyla sahiplendirmesi amaçlandı. Böylelikle bir gelir yaratma amacının yanı sıra, vatandaşı mülklendirme yoluyla iktidarı tahsis etme[9] anlamında da bir amaca hizmet etmesi hedeflendi (Tunalıoğlu, 2010). Kanunun ilk ha-

7 Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanun (3573 No.) *T.C. Resmi Gazete*, 4126, 7 Şubat 1939.

8 Yasanın önceki yıllarda uygulamaya giren birçok mevzuatla [Orman Nizamnamesi (1870), Baltalık Kanunu (1920), Köy Kanunu (1924), Yabani Ağaçların Aşılattırılması Hakkında Kanun (1929)] ilişkili ve benzer bir ideolojik arka plandan beslendiğini söyleyebiliriz.

9 Yasada arazi tahsisi ile ilgili olarak başvuranlar arasından topraksız köylülere ve tahsisin yapılacağı yereldeki küçük üreticilere öncelik tanınacağının belirtilmesi, kanunun arazi tahsis ile ilgili olan maddelerinin oluşturulmasında o yıllarda gündemde olan Toprak Reformu tartışmalarının etkili olduğunu gösteriyor.

linde mülkiyeti devri yapılacak arazi büyüklüğü için bir üst sınır (20 hektar) belirlendi ve mahsuldar hale getirilecek yabani zeytinliklerde dekar başına 15'ten fazla ve 10'dan az ağaç bulunmaması şartı getirildi. Yasal mantığın üretim mekânına dair getirdiği bu sınırlama zamanın üretim güçleri ve ilişkilerinin bir yansımasıdır. Bugün yeni kurulan bir zeytinlikte bir dekarda bu sayıda ağacın olması baştan zarar olarak değerlendirilir. Bu durumu zeytincilikte modernleşmenin ve rekabetin getirdiği dar anlamlı ekonomik verimlik ilkesinin ekolojik sonuçlarından biri olarak düşünmek mümkün. Bu bilimsel-ekonomik gerçekler devlet kurumları tarafından da kabul edilip teşvik ediliyor. Devletin 2005'ten bu yana yeni zeytinlik oluşturacak üreticiler için verdiği fidan desteklemeleri en az 10 dönüm arazi, dönümde cinse göre (5'e 5, 6'ya 5, 6'ya 6 metre gibi düzenli aralıklar olmak üzere) en az 30 ağaç ve bahçenin kapalı olması (çitle çevrilmesi) gibi şartları talep ediyor. Ayrıca, bu destekler, yukarıdaki şartları yerine getirebilen üreticilere, meşakkati Tarım İl-İlçe Müdürlüğü'ndeki bağlantılara bağlı olarak değişen bazı bürokratik işlemleri tamamlaması ve başvurusunu yapmasının ardından bir sene kadar beklemenin ardından yapılıyor.[10]

1939 yılında çıkartılan kanunun yabani zeytin ağaçlarının aşılattırılması ve bu arazilerin özel mülkiyete devredilmesi ile ilgili maddesi 1949 yılında yayımlanan "Devlet Ormanları İçinde Bulunup da İmar Edilecek Yabani Zeytin Sahalarının Tefrikine Dair Talimatname" ile uygulamaya geçti. Bu uygulamanın yürürlükte olduğu dönemde devlet ormanlarından ne kadar arazinin zeytinlik alana çevrilip bu arazilerin özel mülke konu olduğuna dair bir veri olmamakla birlikte, zeytin ağacı varlığının yıllar içindeki seyrini incelediğimizde 1950-1960 yılları arasında zeytin ağacı sayısının önceki ve sonraki dönemlere oranla hızla artması bu uygulamaya bu yıllarda başvurulduğuna işaret ediyor.

Bu yasanın yabani zeytinlerin aşılattırılması ile ilgili maddeleri 1956 yılında çıkartılan 6777 sayılı kanunla yabani antep

10 Bu şartlar düşünüldüğünde fidan desteklemelerine tüm üreticilerin erişebildiğini ve yararlanabildiğini iddia etmek gerçekçi değildir.

fıstığı, menengiç ve sakız ağaçları vb. gibi türler için de geçerli olacak şekilde genişletildi.[11] 1961 yılında yeni Anayasa'ya eklenen orman koruyucu yaptırımlar (1961 Anayasası, md. 131), "bozuk" devlet ormanlarından zeytinlik alan açılması uygulamasının durdurulması anlamına geldi.[12] Milli Birlik Komitesi ise önceki yıllarda Demokrat Parti iktidarı zamanında alınan zeytinlikler lehine bazı orman sahalarının orman rejimi dışında bırakılması hakkındaki dört kararı 1960 yılında iptal etmiştir.[13]

Ormanlık alanların tarımsal üretim lehine daraltılması ve ortaya çıkan alanların mülkiyetinin belirlenmesi sorunu Cumhuriyet tarihi boyunca hükümetlerin çiftçilerle arasındaki politik ilişkinin bir unsuru olmuştur. Bugünlerde arazi kullanımı ve tahsis tartışmaları açısından maden ve sanayi alanları ile zeytinlikler arasında yaşanmakta olan çatışmalı durumun bir benzeri, o yıllardan itibaren zeytinlikler ile ormanlık alanlar arasında sürgit devam edecektir (Çağlar, 2006).

1990'lı yıllara gelindiğinde, bu sefer, arazi kullanımı ve tahsisi ile ilgili zeytinliklerin konu olduğu tartışmalar turizm ve inşaat sektörü ile bağlantılı olarak gündeme gelmekteydi. Özellikle turizmin hızla geliştiği Akdeniz, Ege ve Marmara kıyı şeridindeki zeytinlik alanlar; yazlık ev, kooperatif siteler ve otel inşaatları sebebiyle daralmaktaydı. Hatırlanacağı üzere, 1980 sonrası uygulamaya konan liberal ekonomi programı paralelinde yaşanan tarımsal dönüşüm ve zeytin üreticilerinin yaşadığı zorluklar bu tahribatın hızlanmasına sebep olmaktaydı. Ayrıca hem ağaç kesimlerine hem de çevresindeki zeytin ağaçlarında verim kaybına neden olan açık taş ocağı işletmelerinin sayısı da inşaat sektörünün gelişmesiyle artmaktaydı. Zeytinlik alanlar-

11 Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkındaki 3573 Sayılı Kanunun Sakız ve Nevileriyle Harnupluklara da Teşmiline Dair Kanun (6777 No.) *T.C. Resmi Gazete*, 9358, 14 Temmuz 1956.

12 1961 Anayasası Madde 131: "...Devlet ormanları, kanuna göre Devletçe yönetilir ve işletilir. Devlet ormanlarının mülkiyeti, yönetimi ve işletilmesi özel kişilere devrolunamaz. Bu ormanlar, zaman aşımıyla mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz... Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir ve bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz..."

13 MBK Kararı. Karar Sayısı: 5/389, Tarihi: 17 Ekim 1960: *Resmi Gazete*, No: 10631.

daki bu tahribat bazı bölgelerde (Aydın, Kuşadası) zeytin ağacı sayısında azalış olarak görülürken, belirli bölgelerde ise (Balıkesir-Edremit-Ayvalık) zeytinlik alanların daha verimsiz ve üretim maliyetlerinin artmasına sebep olacak bölgelere kayması şeklinde gerçekleşmekteydi.

1990'ların başında, zeytincilik yapılan bölgelerden gelen bazı milletvekilleri bu tahribatın önüne geçebilmek için zeytinlikler için bir yasal koruma mevzuatı oluşturmak için çalışma başlattılar. Bunun sonucunda DYP Balıkesir milletvekili Melih Pabuççuoğlu 1993 yılında meclise 3573 sayılı mevcut kanun hakkında bazı hükümlerin değiştirilmesi ve güncellenmesi amacıyla bir kanun teklifi verdi ve bu teklifle ilgili yapılan düzenlemelerin sonucunda 1995 yılında 4086 sayılı "3573 Sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabanî Zeytinliklerin Aşılattırılması Hakkında Kanunun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi ve Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun" *Resmi Gazete*'de yayınlanarak yürürlüğe girdi.[14] Bu kanun 1939 yılındaki kanuna eklenen maddelerle zeytinliklerle ilgili mevcut koruma mevzuatının yasal çerçevesini oluşturuyor.

1995'te çıkan bu yeni kanunla, 1961 ve 1982 Anayasası'nda orman sınırlarının daraltılamayacağı ile ilgili hükümlerin eklenmesiyle kadük hale gelen 3573 sayılı kanunun ilgili maddeleri zeytinlik yapılması hedeflenen alanları "orman sınırları dışında bulunan ve devletin hüküm ve tasarrufunda olan" olarak belirterek ormanların zeytinlikler lehine daraltılmasına neden olacak hükmü yasadan çıkartarak, uyuşmazlıkları kaldırmayı ve zeytin yetiştirmeye uygun yeni alanların tespit edilebilmesini sağlamak adına düzenlemeye gidildi. Uygun bulunan arazilerin en az 25 dekarlık parsellere bölünerek tevzi edilmesi hükmü bu kanun ile ilk defa mevzuata girmiş oldu. Geleneksel zeytin bahçelerinin küçük ve dağınık yapısı ve her geçen gün miras yoluyla daha da parçalanması zeytincilik açısından diğer ülkelere göre daha kalitesiz ve maliyetli üretim yapılmasının esas

14 3573 Sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabani Zeytinliklerin Aşılattırılması Hakkında Kanunun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi ve Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun (4086 No.) *T.C. Resmi Gazete*, 22221, 8 Mart 1995.

sebeplerinden olduğu düşünülerek yeni zeytinliklerin daha geniş arazilerde teşvik edilmesi amaçlandı. Diğer bir maddede, mevcut şartlarda zeytinliklere hayvan sokanlara uygulanmakta olan hafif para cezası yerini tazminat ve hapis cezasına bıraktı.

2000 sonrasında zeytinlik yasası değişiklik önerilerinde en çok yasanın 20. maddesine müdahale edilmek istendi. Bu maddenin, bu yasa ile diğer çevre mevzuatlarındaki koruma hükümlerini aşan bir şekilde düzenlenmiş olduğu iddia edildi. Kanunun ilk halinde bu madde sadece zeytinlik alanlar içinde kurulacak yağhane ve fabrikalarla ilgili olarak bunların yapılmasını izne bağlayan bir düzenleme iken, 4086 sayılı kanun ile zeytinliklerin daraltılamayacağı, zeytin ağaçlarının büyüme ve üreme koşullarına olumsuz etkide bulunması potansiyel yatırımların zeytinlikler içinde ve 3 km çevresinde kurulamayacağını ve belediye sınırları içinde bulunan imara açılması söz konusu zeytinlikler için toplam yapılaşmanın arazinin % 10'u ile sınırlı olacağını karara bağlayan bir hüküm olarak yeniden yazıldı. Ayrıca, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın fenni gerekçeye dayanan izni olmadan zeytin ağacı kesene 2 ila 5 milyon TL hafif para cezası verilmesi kararı da bu maddeye eklendi.[15]

2000 yılından sonra Türkiye çevre konularında, çoğu AB üyeliği öncesindeki uyumlulaştırma çabaları dahilinde yürürlüğe giren oldukça kapsamlı bir çevre mevzuatı kaleme alındı (Adaman, Akbulut ve Arsel, 2013). Zeytinliklerle ilgili koruma mevzuatı, çevreyle ilgili diğer birçok koruma kanunundan farklı olarak somut ihtiyaca uygun olarak ve yerel talepleri göz önünde bulundurarak var olan problemlerin önüne geçmek için oluşturuldu. 2000'ler boyunca kalkınma stratejileri dahilinde çevre mevzuatı açısından çelişkili çeşitli yatırımları haya-

15 1996 yılındaki kuru incelediğimizde 2 milyon TL'nin yaklaşık 25 Amerikan dolarına eşit olduğunu görmekteyiz. 2008 yılında ceza kanunlarındaki cezai yaptırımların güncellenmesi ile ilgili yapılan düzenlemeden sonra ağaç kesmenin cezası 60 TL –o günkü kur ile yaklaşık 45 dolar– olarak belirlenmiştir. 2017'de gündeme gelen Üretim Reformu Paketi'nde önerilen düzenlemeyle zeytin ağaçlarının hukuki koruma statüsü düşürülürken buna rağmen yasal olmayan bir şekilde zeytin ağacı kesmenin cezası 2.000 TL –yaklaşık 570 dolar– olacak şekilde düzenlenmesi önerildi.

ta geçirmek ve hızlandırmak amacıyla yapılan mevzuat değişiklikleri ve politika tercihleri zeytinlikler için de söz konusu olsa da birçok deneme eşliğinde bu tartışma adeta gel-git'ler şeklinde bugüne kadar süregeldi.

Bu tartışma yakın zamanda Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Üretim Reformu Paketi olarak sunulan "Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un meclis görüşmeleri süresince yeniden kamuoyunun gündemine taşındı. Zeytin sektöründen farklı kesimlerin başlattığı tasarının zeytinliklerle ilgili önerilerinin geri çekilmesine dair mücadele, kamuoyunda da geniş yankı bulmasıyla, zeytinlik koruma mevzuatında yapılması planlanan değişiklikler bir kez daha rafa kaldırıldı.[16] 2000'li yıllarda başlatılan zeytincilik seferberliği boyunca benzer öneriler madencilik, elektrik piyasaları, organize sanayi bölgeleri ile ilgili kanun düzenlemeleri sırasında birçok defa gündeme geldi. 2012 yılında benzer bir düzenleme koruma yasasına rağmen bir yönetmelik değişikliği ile hayata geçirildiyse de, çevre hareketinin hukuki mücadelesi sonucunda yönetmelik iptal ettirildi. Farklı çerçevelerde gündeme getirilen bu düzenlemelerin ortak noktası zeytinlik alanlarının turizm, inşaat, maden veya elektrik üretim santrali gibi farklı yatırım alanları ile çakıştığı alanlarda zeytinlik mevzuatının sağladığı koruma statüsü sebebiyle yatırımcılar açısından yarattığı zorlukların koruma mevzuatının gevşetilerek, istisna hükümleriyle sakatlanarak aşılmak istenmesidir. Bunun yasal gerekçelendirilmesi de neoliberal yönetişim dilinin kurumsallaştırılmasına bir örnek teşkil ediyor. Tasarılarda zeytinliklerle ilgili mevcut yasada koruma hükümlerinin olduğu maddeye eklenmesi planlanan istisna hükümleriyle kamu yararı kararı alınan yatırımların zeytinlik alanlarda yapılmasına imkân verecek bir düzenleme gerçekleştirilmesi isteniyor.

16 *Diken* (13 Haziran 2017), "Zeytinliklerin 'ölüm fermanı' denen madde tasarıdan çıkarıldı". http://www.diken.com.tr/zeytinliklerin-olum-fermani-denen-madde-tasaridan-cikarildi/, erişim 22 Aralık 2017.

Mevzuattaki değişiklikler bir bütün olarak değerlendirilirse; zeytincilik kanununda gel-git'ler önerilerinde taraf olan sermaye ve bürokrasinin farklı aktörleri arasındaki çatışma ve ittifaklar, sermaye grupları ve sektörler arasındaki güç mücadelesine bağlı olarak hiyerarşinin kurulduğu bir müzakere alanı olduğunu bizlere gösteriyor. Devletin dönemsel olarak sektörler arası öncelikleri ve bunların tezahür ettiği kalkınma stratejileri sermaye birikim sürecinde ortaya çıkan krizlerin iktidar nezdinde nasıl yönetildiğinin bir göstergesidir diyebiliriz.

Değerlendirme

Zeytincilik üzerinden, özellikle de son 15 yıla yoğunlaşarak, yaptığımız işbu inceleme, Türkiye'deki tarım sürecinin ve kalkınma tartışmalarının seyrine dair önemli ipuçları sunuyor. Zeytincilik alanında yaşanmakta olan farklı uygulamaların ve bu uygulamaların mevzuattaki yansımalarının genel bir değerlendirmesi, aslında ilk başta tutarsızlık olarak okunabilecek bu sürecin ne denli karmaşık ilişki ve mücadele alanlarına tekabül ettiğidir. Değişik üretici gruplarının (küçük üretici/butik üretici/büyük sermayedar) pozisyonlarındaki ve politika önerilerindeki farklılaşmalar bir yana, hızlı bir büyüme trendinin yakalanması adına ekolojik kaygıların bir kenara konulması diğer yana; bu konudaki gel-git'lerin ve farklı (hatta ara sıra birbiriyle çelişen) uygulamaların arka planını oluşturuyor.

Çevre mevzuatındaki değişiklikler iktidarın "tüm toplumun yararı için ekonomik büyümenin sağlanması" amacıyla başvurduğu çeşitli adımlar olarak ifade ediliyor. Bu, ilk başta, ekolojik maliyetleri bir kenara atan, maliyetleri büyük ölçüde bir sonraki kuşaklara faturalandıran bir yaklaşımın ifadesidir – ve aslında Türkiye'nin çevre politikalarının birçoğunun arka planını oluşturuyor (Adaman ve Arsel, 2010). Diğer taraftan, birçok durumda, bu ifade hegemonya mücadelesinin bir sonucu olarak da tezahür ediyor. Daha genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, mülkiyeti ve kullanımları vatandaşlar (ve/veya farklı gruplar) arasında ihtilaf oluşturabilecek ovalar, ormanlar, me-

ralar, kıyılar, nehirler, denizler gibi *müşterek* varlıkların devlet nezdinde idaresi ve hukuki statüsü bu anlamıyla hâkim üretim tarzının ve toplumsal güç ilişkilerinin yansıdığı bir mücadele alanıdır.

Bu açıdan istisna hükümlerine not düşülen "kamu yararı" kavramı üstüne bir kez daha düşünmek gerekiyor. Bu kavram, bizi zeytinlikleri ve zeytin ağaçlarını tüm kültürel ve ekolojik özelliklerinden arındırıp dar bir *ekonomik faydacılık* yaklaşımıyla bir eşdeğerlilik düzlemine çekecektir. Böyle olunca da bu düzlemde zeytinlik bir turizm tesisiyle veya bir altın madeniyle; zeytin ve zeytinyağı gümüşle veya elektrik enerjisi ile karşılaştırılabilir kılınır ve sonuçta bu tartışma düzlemi bir meta düzlemine indirgenmiş olur. Ekolojik maliyetlerin bir sonraki kuşaklara faturalandırıldığı ve dolayısıyla bugünkü karşılıklarının sıfır olduğu bir durumda, günümüzdeki yüksek büyüme rakamlarının yakalanması çok da zor olmuyor. Bu anlamıyla kamu yararı hukuki değil, politik bir kavram olarak ele alınmak durumundadır. Öte yandan, zeytinlik yasa tasarıları ile ortaya konan toplumsal muhalefet ve zeytin ağacı kesimleri ile gündeme gelen yerel direnişler gösteriyor ki; ekonomik büyümenin toplumsal alanda eşitsiz sonuçları olduğu gibi ekonomik büyümenin ortaya çıkarttığı ekolojik maliyetlerin de toplumda eşitsiz sonuçları oluyor ve bu da mücadelelerin ve ortaya konulan taleplerin çeşitliliğine yansıyor.

DAHA FAZLA OKUMA

Aysu, A. ve Kayaoğlu, M.S. (2014), *Köylülükten Sonra Tarım: Osmanlıdan Günümüze Çiftçinin İlgası ve Şirketleşme,* Ankara, Epos.

Keyder, Ç. ve Yenal, Z. (2004), "Kalkınmacılık Sonrası Dönemde Türkiye'de Kırsal Dönüşüm Eğilimleri ve Sosyal Politikalar", *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, ed. A.H. Köse, F. Şenses ve E. Yeldan, 3. baskı, İstanbul: İletişim Yay, s. 357-382.

Ünsal A. (2000), *Ölmez Ağacın Peşinde: Türkiye'de Zeytin ve Zeytinyağı,* İstanbul, YKY.

Gür, F. ve Bayramoğlu, M. (ed.), (2018), *Sürdürülebilir Yaşam Penceresinden Yerel ve Kırsal Kalkınma,* İstanbul, Özyeğin Üniversitesi Yayınları.

KAYNAKÇA

Adaman, F.; Akbulut, B. ve Arsel, M. (2013), "Türkiye'de Çevre Siyasasının Ekonomi-Politiği: Kurumlar ve Devletin İnşası", *Kalkınma Literatüründe Yeni Yaklaşımlar*, ed. A.F. Aysan ve D. Dumludağ, Ankara, İmge Yayınevi, s. 277-288.

—, (ed.) (2017), *Neoliberal Turkey and its Discontents: Economic policy and the environment under Erdoğan*, Londra, IB Tauris.

Adaman, F. ve Arsel, M. (2005), "Development and Democratization in an Era of Environmental Crisis", *Environmentalism in Turkey, Between Democracy and Development*, ed. F. Adaman ve M. Arsel, Aldershot, Ashgate, s. 293-298.

—, (2010), "Globalization, Development, and Environmental Policies in Turkey", *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach*, ed. T. Çetin ve F. Yılmaz, New York, Nova Science, s. 319-335.

Akbulut, B. ve Adaman, F. (2018), "Kalkınma Sorunsalı, Kırsal Kalkınma ve Eleştirel Bir Çerçeve Önerisi", *Yaşam Penceresinden Yerel ve Kırsal Kalkınma*, ed. F. Gür ve M. Bayramoğlu, İstanbul, Özyeğin Üniversitesi Yayınları, s. 16-32.

Akder, H. ve Çakmak, E. (2008), "Tarımsal Üretim, Reform Deneyimi ve AB ile Etkileşim", *Türkiye'de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar ve Öneriler*, ed. E. Çakmak, H. Akder, H. Levent ve F. Karaosmanoğlu, İstanbul, TUSİAD, s. 25-41.

Aydın, Z. (2018), *Çağdaş Tarım Sorunu*, Ankara, İmge Kitapevi.

Boğaziçi Üniversitesi Soma Araştırma Grubu (2017), *Ge-li-yor-um Diyen Facia*, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Matbaası.

Brundtland, G.H. (1987), "*Our Common Future*", Report of the World Commission of Environment and Development, Brussels.

Çağlar, K. ve Zafer, Y. (2013), *Bildiğimiz Tarımın Sonu*, İstanbul, İletişim Yayınları.

Çağlar, Y. (2006), "3. Zeytinciler-Ormanlar Meydan Savaşı Gündemde", http://www.kirsalcevre.org.tr/foto/file/3.%20zeytinciler%20ormanlar%20meydan%20savasi...26.10.06.pdf, erişim 8 Aralık 2017.

Çelik, Ç. (2017), "Kırsal Dönüşüm ve Metalaşan Yaşamlar: Soma Havzası'nda İşçileşme Süreçleri ve Sınıf İlişkileri", *Praksis*, 43 (1), s. 785-810.

Cumhuriyet (2 Ekim 2017), "Adıyamanlı Tütün Üreticileri Ayaklandı" http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/836364/Adiyamanli_tutun_ureticileri_ayaklandi.html, erişim 12 Ocak 2018.

Dethier, J. ve Effenberger, A. (2011), "Agriculture and Development: A brief review of the literature", Policy Research Working Paper Series 5553, The World Bank.

Diken (13 Haziran 2017), "Zeytinliklerin "ölüm fermanı" denen madde tasarıdan çıkarıldı", http://www.diken.com.tr/zeytinliklerin-olum-fermani-denen-madde-tasaridan-cikarildi/, erişim 22 Aralık 2017.

Doğan, O. (2017), "Zeytin Ağacının Gölgesinde: Tarım ve enerji alanında 2023 kalkınma stratejileri", *Toplum ve Bilim*, 138-139, s. 84-106.

GTB (2018), *2018 Yılı Zeytin ve Zeytinyağı Raporu*, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü. Ankara, 2019.

IOC, International Olive Council (2020), *World Olive Oil Figures*, https://www.internationaloliveoil.org/what-we-do/economic-affairs-promotion-unit/#figures, erişim 12.04.2020.

İslamoğlu, H. vd. (2008), *Türkiye'de Tarımın Dönüşümü ve Küresel Piyasalarla Bütünleşme Süreçleri* (Proje No: 106K137), İstanbul, TUBİTAK.

Savran, K. ve Demirbaş, N. (2009), "Türkiye'de Zeytin ve Zeytinyağı Sektörünün Gelişimi Açısından Fidan Yetiştiriciliğinin Önemi, Sorunlar ve Öneriler", *İktisat Fakültesi*, 29 Mayıs 2009, s. 163-178.

TARİŞ (1993), *Tariş Tarihi. İncir, Üzüm, Pamuk, Zeytin-Zeytinyağı: Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri*, İzmir, Türkiye Toplumsal ve Ekonomik Tarih Vakfı.

TBMM (2008), "Meclis Araştırması Komisyon Raporu", No: 10/27, 34, 37, 40, 102.

Tunalıoğlu, R. (2010), "Türkiye Zeytinciliğinde Tarihsel ve Ekonomik Gelişmeler", *Zeytin Bilimi*, (1), s. 15-22.

TÜİK (2019), "Bitkisel Üretim İstatistikleri", Türkiye İstatistik Kurumu, https://biruni.tuik.gov.tr/bitkiselapp/bitkisel.zul, erişim 12.04.2020.

ZAE (Zeytincilik Araştırma Enstitüsü), (2017), *Türkiye Zeytincilik Sektör Raporu*, http://www.marmarabirlikakademi.com/ContentImages/SeminarFiles//SeminarFile_350b2b4e-6b39-4a25-b5f4-806363308dcc.pdf, erişim 22.05.2017.

Devletle Kalkınma Deneyimleri

Kalkınmacı Devletten Finansallaşmaya: Japonya Deneyimi

K. Ali Akkemik

Giriş

Japon ekonomisi savaşın hemen sonrasında 1940'lı yılların ikinci yarısında ve 1950'li yıllarda Batılı gelişmiş ekonomilere yetişmeyi kendine amaç olarak belirlemişti.[1] Bu sayede, hızla sanayileşme ve ekonomik büyüme sağlandı. Bu süreçte, Japonya geç kalkınan bir ülke olmanın belirli avantajlarından faydalandı. Savaş sonrasında yeni teknolojiler öğrenildi ve bunun sonucunda gerçekleşen hızlı üretkenlik artışı büyümenin esas unsuru oldu. Japon şirketlerinin yeni teknolojileri uygulama ve geliştirmedeki yeterliliklerini de göz ardı etmemek gerekir. Bunun yanı sıra, Japon şirketleri Amerikan hegemonyası altındaki yeni dünya düzeninde kapitalist dünyanın pazarlarına erişmeyi başararak, bu pazarın kendilerine sunduğu endüstriyel büyüme olanaklarını etkili bir şekilde kullanmayı başardı. İhracat, Japon şirketlerinin sadece ölçek ekonomilerine ulaşmasını sağlamakla kalmadı, teknolojik ilerlemeyi ve etkinlik artışını hızlandırdı. Japon şirketleri kalite kontrolü, yeni teknolojiler ve işletme tekniklerindeki yenilikler yoluyla, zaman içerisinde artan işgücü maliyetlerinden kaynaklanan rekabet gücündeki

1 Bu konuda kısa bir inceleme için bkz. Akkemik (2013).

azalmayı fazlasıyla telafi ederek uluslararası rekabetçi güçlerini korumayı başardı. Japon sanayi şirketleri devlet öncülüğündeki sanayi politikaları ile uyum içerisinde gelişerek 1980'ler itibariyle büyük çokuluslu şirketlere dönüştüler.

Japonya büyük bir ekonomik güce dönüşürken, ekonomik kurumları da büyük bir değişime uğradı. Savaş sonrasındaki yaklaşık çeyrek yüzyıllık dönemde, savaştan devralınan kurumlar ve politikalar veya bunların benzerlerinin devamlılığı sağlandı. Bürokrasinin kalkınmacı hedefleri nedeniyle, "kalkınmacı devlet" olarak adlandırılan bu ekonomik yapı, mucize olarak adlandırılan bir hızlı büyüme performansını gerçekleştirdi. Hükümet müdahaleleri ve sanayi politikaları bu dönemin önemli bir özelliğiydi. Bu dönemdeki şirket yönetişimi de buna uygundu. Fakat, 1970'lerde başlayan dünya ekonomisindeki istikrarsızlık Japon ekonomisini de olumsuz etkiledi. Bu tarih itibariyle, Japonya gelişmiş ülkeler arasında yerini almış ve teknoloji yaratımında Batılı ekonomilerle rekabet eder hale gelmişti. Buna rağmen, hükümet müdahaleleri devam etti, ama bir taraftan da ekonomide serbestleştirmenin adımları atıldı. 1980'lerdeki balon ekonomisinin ardından 1990'larda ekonomi uzun sürecek bir durgunluğa girdi. Buna cevap olarak, Japon ekonomik kurumları hükümet müdahalelerinin azaldığı ve Japon şirket yönetişiminin Amerikalı şirketlere benzediği bir dönüşüm içine girdi. Bilinçli olarak gerçekleştirilen bu dönüşüm, olgunlaşmış bir kapitalist ekonomi olan Japon ekonomisinde serbest piyasa mekanizmasını güçlendirmeyi amaçlıyordu. Öte yandan, Japonya'da bu dönüşüm gerçekleşirken, 1970'lerden itibaren Batılı ekonomilerdeki büyük şirketlerde görülen finansallaşma eğilimi de görülmeye başladı. Asıl faaliyet alanı sanayi üretimi ve yatırımları olan sanayi şirketlerinin finansal yatırımlara yönelmesine işaret eden bu gelişme, Japonya'da da görüldü. Hızlı büyüme döneminde, finans sektörü sanayiye hizmet eden bir aracı işlevi görüyordu. Ekonomide liberalleşme sağlandıktan sonra, finans sektörü sanayinin önüne geçerek sanayi şirketlerini bir derecede kendine bağımlı hale getirdi. Bu bölümde, savaş sonrası dönemde ekonominin ku-

rumları ve şirket yönetişiminin geçirdiği evrime atıfla, Japon ekonomisindeki kalkınmacı devletten finansallaşmaya dönüşümü ana hatlarıyla inceleyeceğiz.

Bölümün geri kalan kısmı şu şekilde düzenlendi. İkinci bölümde, savaş sonrasının hızlı büyüme döneminin ekonomik kurumları ve ekonomi bürokrasisinin özellikleri, kalkınmacı devlet kavramıyla birlikte inceleniyor. Burada şirket yönetişimi, ekonomi ideolojisi ve Japon ekonomisinde piyasanın özelliklerine özel vurgu yapılıyor. Üçüncü bölümde, Japon ekonomisinde hızlı büyümenin sona ermesinin ardından yaşanan liberalleşme sürecinin özellikleri ve kurumsal değişim irdeleniyor. Bu süreçte, şirket yönetişiminde yaşanan değişim ve bu değişimle ilgili bir olgu olan finansallaşma ile ilgili gelişmeler dördüncü bölümde tartışılıyor. Bölüm, sonuç kısmı ile sonlanıyor.

Hızlı büyüme döneminde Japonya'da kalkınmacı devlet ideolojisi

Japonya'da savaşın hemen sonraki ilk on yılı (1945-1955) Yeniden İmar Dönemi, bunun ardından uluslararası ekonomik düzenin çalkalanması ve petrol şoklarına kadar olan dönem (1955-1971) ise Hızlı Büyüme Dönemi olarak adlandırılabilir. Bu bölümde, bu dönemlerdeki hızlı ekonomik büyüme ve bunun arka planında yer alan politik ekonomiyi irdeleyeceğiz. Akkemik (2021) çalışmasına dayanan tartışmalar ilgili kaynakta detaylı olarak bulunabilir.

Savaş sonrasındaki hızlı büyüme döneminin genel özellikleri

Yeniden İmar Dönemi'nde ekonomi politikaları İşgal Güçleri'nin kontrolündeydi. 1945 yılında Japonya teslim olduğunda endüstriyel üretim 10 yıl öncesinin sadece onda birine kadar düşmüştü. Başlarda ekonomi idaresinde sorumluluk almak istemeyen İşgal Güçleri, kıtlık, enflasyon ve benzeri sorunların baş göstermesi üzerine, ekonomik istikrarın sağlanabilmesi

ve ekonomik kalkınma düzeyinin savaş öncesi düzeye yükseltilmesi amacıyla, 1948 yılından sonra Japon hükümetinin savaş dönemindeki ekonomi politikalarını aratmayan ekonomik kontrol uygulamalarına izin verdi.

Hükümetin ekonomik karar alma mekanizmasında güçlü konuma yükselmesinin ve İşgal Güçleri'nin buna tolerans göstermesinin ardındaki temel nedenin uluslararası politik ekonomide yaşanan dönüşüm olduğu düşünülür. 1948 yılı itibariyle, Amerika önderliğindeki kapitalist ve Sovyetler Birliği önderliğindeki komünist bloklar arasında Soğuk Savaş ihtimali iyice kuvvetlendi. Japonya'nın kapitalist Batı blokunda yer alması gerekli görüldüğü için, ekonomisinin demokratikleşmesi öncelikler listesinde aşağı itilerek Japon ekonomisinin hızla istikrara kavuşması ve savaş öncesi refah seviyesini yakalamasına önem verildi. İşgal Güçleri'ne göre, hükümetin ekonominin kontrolünü ele alması bu süreci hızlandırabilirdi. Amerika'nın müttefiki ve ekonomik açıdan güçlü bir Japonya'nın komünizme kaybedilmemesi Amerika'nın Pasifik stratejisinde önemli bir konuydu. Bu yönüyle, Japonya sosyalist olmayan bir kalkınma modeli olarak Üçüncü Dünya ülkeleri için model olarak gösterilebilecekti.

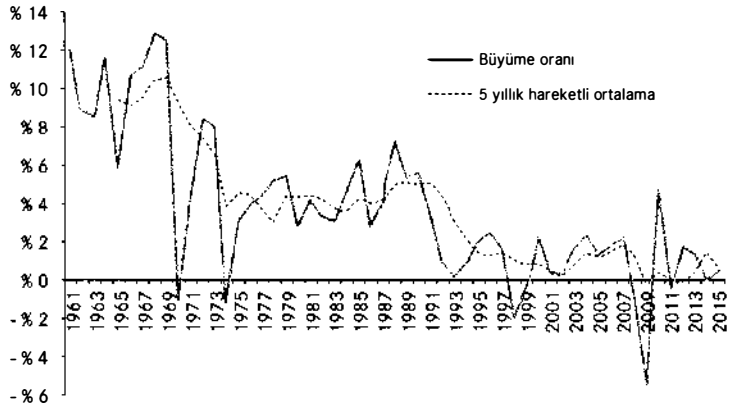
1945-1949 arasında Japonya'da hiperenflasyon yaşandı. 1949 yılında hükümet ekonomik istikrar önlemleri almaya başladı. Kamu harcamalarında kısıntıya gidilerek enflasyonun düşürülmesi ve vergilerin artırılması yoluyla kamu dengesinin iyileştirilmesine öncelik verildi. 1949 yılında, 1971'e kadar geçerli olacak sabit döviz kuru uygulaması başlatıldı ve 1 dolar 360 yene sabitlendi. İstikrarı sağlamak için uygulanan bu politikalar başarılı olunca, doğrudan kontroller aşamalı olarak yürürlükten kaldırıldı. Bir diğer önemli konu, hafif sanayilerde mi yoksa ağır sanayilerde mi uzmanlaşmak gerektiğiydi. Fiyat istikrarından önce, üretimin tekrar canlandırılması gerektiği düşünülüyordu. Bu süreçte, ekonomi bürokratlarına manevra alanı ve otonomi sağlandı. İşgal döneminde (1945-1952) gerçekleştirilen toprak reformu ve eğitim reformu gibi büyük çaplı reformlar ve savaş öncesinde askerî rejimle ittifak yapan Mit-

sui, Mitsubishi, Sumitomo ve Yasuda gibi büyük finans-sanayi holdinglerinin (*zaibatsu*) dağıtılarak tasfiye edilmesi sayesinde, ekonomi bürokrasisinin önünde sorun yaratabilecek güç odakları zayıflatıldı ve onlara rahat karar verebilecekleri bir ortam yaratıldı. Böylece, bürokratlar dikkatlerini ekonominin yeniden canlanmasına ve ekonomik kalkınmaya yöneltti.

Savaşın hemen ardından gerçekleştirilen reformlarla Japonya silahsızlandırıldı ve siyasi rejim demokratikleştirildi. Eğitim reformu, toprak reformu, *zaibatsu*ların dağıtılıp ekonomide yoğunlaşmanın azaltılması ve işgücü piyasası reformlarıyla ekonomik canlanmanın altyapısı hazırlandı. Bunun sonucunda, sanayi üretimi canlandı ve savaş öncesindeki üretim kapasitesine tekrar ulaşıldı. İktisatçılar genellikle Japonya'nın sıfırdan başlayarak küllerinden tekrar doğduğunu düşünür. Halbuki, Yoshihara'nın (1994) belirttiği üzere, Japon sanayileri ekonomik büyümenin gerçekleşmesi için önceden hazırdı. Savaşın hemen öncesinde ve savaş yıllarında ağır sanayiler ve birçok askeri sanayide yatırımlar ve teknolojik ilerleme gerçekleşmişti. Savaş 1945 yılında sona erdiğinde, ağır sanayiler Japon ekonomisinde üretimde en büyük paya sahipti. İşgal döneminde Japon ekonomisi yeniden canlandı ve üretimde hareketlilik yaşandı.

1950'li yılların ortalarında, Japon ekonomisinin yeniden imarı sona erdi ve birçok sektörde ve sanayide savaş öncesi (1936-1937) yüksek üretim seviyelerine tekrar ulaşıldı. Bundan sonra, yeni yatırımlar ile ekonomideki üretimin artırılması hedeflendi ve sanayide yatırıma dayalı bir büyüme stratejisi benimsendi. 1955 yılından itibaren muhafazakâr Liberal Demokrat Parti'nin (LDP) kurduğu tek parti hükümetleri tarafından yönetilen Japonya'da piyasalara yoğun müdahalelerde bulunan ekonomi bürokratları, hızlı sanayileşme ve büyüme için tasarladıkları sanayi politikalarını uygulamada otonomiye sahipti. Sonuç olarak, 1955-1971 döneminde yıllık ortalama % 10 civarında başdöndürücü bir ekonomik büyüme gerçekleşti (Grafik 1). Yeniden İmar Dönemi'nde Japon ekonomisi sadece reformlarla demokratikleşmekle kalmayıp, aynı zamanda modern sa-

GRAFİK 1
Japonya'da Ekonomik Büyüme Oranları, 1961-2015



Not: 5-yıllık hareketli ortalamalar uzun dönemde büyüme trendinin göstergesidir.
Kaynak: World Bank, Word Development Indicators Database.

nayilerin altyapısı da hazırlandı. Amerikan şirketlerinin teknolojik açıdan gerisinde kalan Japon şirketleri, aradaki teknoloji açığını kapatabilmek için özellikle fiziksel sermaye ve ekipman ithalatı vasıtasıyla teknoloji transferi gerçekleştirdi. Teknoloji edinimi ve ithalatı yoluyla gerçekleştirilen teknoloji transferinin yanı sıra, savaş öncesi dönemde de var olan girişimcilik kültürünün ve inovasyon altyapısının gelişmesi için araştırma ve geliştirme faaliyetlerine yönelik çeşitli teşvikler ve destekler sağlandı. Yabancı sermaye konusunda seçici davranan Japon hükümeti için teknoloji transferinin temel amacı yerli sanayilerin yabancı sermayeye karşı güçlendirilmesiydi. Bu milliyetçi bakış, devlet müdahalelerinin belirleyici özelliğiydi. Dış Ticaret ve Sanayi Bakanlığı (*Ministry of International Trade and Industry*, MITI) ve Maliye Bakanlığı ile başta olmak üzere, ekonomi bürokrasisinin güdümünde sanayi politikaları ekonomide yoğun devlet müdahalesi ile yürütüldü.

Hızlı büyüme performansı sayesinde, Japon ekonomisi 1960'lı yılların ikinci yarısında gelişmiş Batı ülkelerinin eko-

nomik büyüklüğüne ulaştı. Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT, 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü'ne dönüştü), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve küresel ölçekte sabit döviz kuru rejimiyle şekillenen Bretton-Woods sisteminde, dünya ekonomisinde gözlemlenen hızlı büyüme Japonya için dış talebin istikrarlı bir şekilde büyümesini de sağladı. 1950'lerde ve 1960'larda dünya ekonomisi ve ticaretindeki gelişmeler Japonya'nın lehineydi. Japonya, savaşın ardından bilimsel gelişmelerle desteklenen teknolojik ilerlemeye sırtını yaslayarak bunun kendine sağladığı avantajı iyi kullandı. Özellikle kimya, fizik ve elektronik alanlarındaki bilimsel ilerlemenin sanayi uygulamaları Japonya'nın hızlı büyümesine yardımcı oldu.

Akkemik (2015a) tarafından da incelendiği üzere, Japonya'da özellikle büyük şirketler için geçerli olan savaş sonrasındaki kurumsal yapı savaş öncesi dönemden devralındı.[2] Üzerinde çok fazla çalışma yapılan bu kurumsal yapının bazı öğeleri şunlardı: firma-içi sendikalar, yaygın taşeronluk uygulamaları, hayat-boyu istihdam, hissedarların firma yöneticilerine karışmadığı bir yönetişim sistemi ve *main bank* sistemi. Devlet müdahaleleri nedeniyle, Japonya'da sermaye ve işgücü piyasaları aksak rekabetçi ve gelişmemiş piyasalar olarak kaldı. Sermaye piyasalarına giriş-çıkışı ve faiz oranlarını kontrol eden devlet, faiz oranlarının düşük kalmasını sağladı. Posta tasarrufları sistemi yoluyla hanehalkı tasarruflarının önemli bir kısmı doğrudan hükümet kontrolündeydi. Döviz kontrolleri 1970'li yıllara kadar sürdü. 1960'ların ikinci yarısında gerçekleştiri-

2 1930'larda ve 1940'larda görev yapan eski ekonomi bürokratları, savaş sonrasının erken dönemlerinde sadece ekonomi idaresinde değil, siyaset, bankacılık ve sanayide de söz sahibi konuma geldiler. Bu şekilde, bürokrasi ve savaş dönemi politikalarının devamlılığı sağlandı. Johnson (1982: 309), 1970'lerin başlarına gelindiğinde MITI'yi 1935-1965 arasında yöneten bürokrat kadrosunun artık kabuk değiştirdiğini ve dünya ekonomisinde önemli bir konuma gelen Japon ekonomisinin sorunlarına çare bulamamaya başladıklarını belirtiyor. Johnson'a göre, bu bürokratların zihinlerini en çok işgal eden konu ağır sanayilerdi; 1970'lere gelindiğinde bu amaca ulaşıldı, artık sorun sanayileşme değil, çevre sorunlarıydı. Savaş dönemindeki ekonomik kurumlar hakkında detaylı bilgi için bkz. Akkemik (2019: 556-589).

len sermaye hareketlerinde serbestleştirmeye rağmen, yabancı sermaye girişi 1980'li yıllara kadar çeşitli nedenlerle engellendi. Hızlı büyüme dönemindeki önemli gelişmeler ağır sanayilerin gelişmesi, uluslararası pazarlarla bütünleşme, ticarette serbestleştirme ve sanayi politikalarıyla Japon sanayilerinin rekabet gücünün artırılmasıydı.

Japon hükümetinin iktisadi ideolojisi ve kalkınmacı devlet

Savaş sonrasında göz kamaştırıcı hızlı büyüme ve sanayileşme mucizesini gerçekleştiren Japon ekonomisinde bürokrasinin rolü yadsınamaz.[3] Japon ekonomi bürokrasisinin iktisadi ideolojisi kısaca "kalkınmacı devlet" (*developmental state*) kavramıyla özetlenebilir. Bu kavram, devletin piyasalara yoğun müdahaleleri vasıtasıyla sanayileşme ve ekonomik kalkınmayı akla getirir.[4] Kalkınmacı devlet kavramının mucidi olan Chalmers Johnson (1982: 17-26), kalkınmacı devlette hükümetin piyasalara müdahalelerinin çeşitli nedenlerle savunulduğunu belirtir: milli güvenlik, endüstriyel güvenlik, kamunun doğal tekellerdeki çıkarlarını savunma, ölçek ekonomilerine ulaşma, aşırı rekabeti önleme, ulusal sanayileri koruyup geliştirme, ekonomi için önemli kıt kaynakları dağıtma, vb.

Burada savunulan hükümet müdahaleleri merkezî planlamacı ekonomilerdekinden farklıydı. Savaş sonrasında "Japon Mucizesi" olarak adlandırılan hızlı büyüme döneminde Japon devletinin geliştirdiği politikaları serbest piyasa ekonomisi ile sosyalist ekonomi arasında konumlandırmak mümkün. Johnson (1982: 305), Japonya'da kalkınmacı devletin komünizmden önemli bir farkının Japonya'da devletin kalkınmacı devlet ideolojisinin doktriner olmaması ve devletin stratejik olmayan sektörlere ilgi duymaması olduğunu öne sürer. Öte yandan, Japon devletinin otoriter yapısı da benzer otoriter devletlerden fark-

3 Bu kısım ile ilgili detaylar Akkemik (2021) çalışmasında bulunabilir.

4 Bu konuda Doğu Asya bağlamında detaylı bir inceleme için bkz. Akkemik ve Tiryakioğlu (2017).

lılık gösterir. Latin Amerika'nın otoriter devletleriyle Japonya'yı karşılaştıran Johnson, önemli bir farkın Japonya'nın bir demokrasi olması ve yabancı sermayeye sıcak bakmaması olduğunu belirtir. Japon hükümetinin sanayi politikalarının gelişimini ve MITI bürokrasisinin bu süreçte oynadığı önemli rolü başarılı bulan Johnson'a (1982: 306) göre, Japon ekonomi bürokrasisinin en büyük başarısı ekonomik kalkınmaya öncelik verip, bunu istikrarlı bir şekilde sürdürmesiydi.

Japon bürokratlarının ekonomiye müdahaleleri önceleri piyasalara doğrudan müdahaleler şeklindeyken, 1960'lardan başlayarak dolaylı müdahaleler ve kamu-özel sektör işbirliği yönünde değişti. MITI'nin doğrudan müdahalesi olarak algılanan girişimlerin bir kısmı özel sektör tarafından engellendi. Gao'ya (2002: 37) göre, devlet ile özel sektör arasındaki işbölümü yeniden tanımlanmıştı. Japon hükümeti, uyguladığı idari rehberlikte (*administrative guidance*) büyük firmaların birleşmesini destekliyordu. Böylece, piyasa-dışı yönetişim mekanizmaları gelişti ve piyasaların korunması görevi büyük özel şirketlere kaldı. Bunlar, şirket gruplaşmaları ve oligopol yapıların sürdürülmesi için firmalar-arası anlaşmalar ve ticaret birlikleri gibi yollarla uluslararası rekabete karşı kendilerini korumaya aldılar. Japonya'da piyasalar serbestleştirme ile rekabete açıldı; ama, yerli firmaların kendilerini korumak için geliştirdikleri bu yöntemlerle yabancı firmaların Japon pazarına girmesi zorlaştı. Karşılıklı hisse sahipliği (*cross-shareholding*) yoluyla Japon firmalarının yabancı şirketlerce satın alınması da zorlaştırıldı.

Japon ekonomi bürokrasisinin iktisadi ideolojisi, Batılı muadillerinden farklıydı. Bu alt bölümde bu konuyu detaylı olarak irdeleyeceğiz.[5] Gao (2002), Japonya'daki sanayi politikalarını inceleyen Batılı araştırmacıların, bunların ekonomik ideolojiyle olan bağlantısını uzun süre ihmal ettiklerini belirtir. Onlara göre, Japonya'da 1930'lardan beri uygulanmakta olan kalkınmacı devlet politikalarının entelektüel altyapısı zayıftı. Gao, durumun böyle olmadığını ortaya koydu. Neoklasik ikti-

5 Bu ve izleyen alt bölümdeki tartışmalar büyük oranda Gao (2002) çalışmasına dayanıyor.

sat Japonya'da iktisat eğitiminde pek etkili olmadı. 1930'lardan 1960'lara dek sanayi politikalarının tasarlanmasında hükümete yardımcı olan uzmanlar arasında, savaş öncesi dönemde eğitim gören Arisawa Hiromi ve Tsuru Shigeto gibi ünlü iktisatçılar ile Shimomura Osamu, Okita Saburo gibi bürokratlar vardı.

Gao (2002), Japonya'da sanayi politikaları için üç paradigmadan bahseder. Bunların ilki 1930'larda ve 1940'ların ilk yarısında uygulanan ekonomik kontrollerdi. Toptan savaş anlayışını yansıtan bu paradigma merkantilizme yakındı. Dünya ticaret sisteminin ve altın standardının çöktüğü 1930'larda, faşizmin yükselişi bu paradigmanın ortaya çıkışıyla eşzamanlı oldu. Ekonomideki toptan savaş anlayışı, 1938 yılında Genel Seferberlik Kanunu çıkarılarak ekonomideki kaynakların savaşa yönelik tekrar dağılımına neden oldu. Bu tarihten itibaren ekonomi bürokratları ekonomiye hükmetmeye başladı. Ekonomik kontroller kapitalizm karşıtlığı da içeriyordu. Birey ve firmanın çıkarları yerine ulusal çıkar kavramı yüceltiliyordu. Askerî rejim piyasalara güvenmediği için, serbest piyasa yerine karteller, kontrol örgütleri ve kontrol altındaki bankacılık sistemi gibi kurumlar tesis edildi. Hükümet bu şekilde doğrudan piyasalara müdahale ederek kontrol altına aldı. Burada önemli bir nokta, devletin piyasayı ve özel firmaları ortadan kaldırmamasıydı. Amaç, piyasaların devletin kontrolü altında olmasıydı. Özel firmalar devletin kontrolü altında ayakta kalabilmek için onunla uzlaşmak zorundaydı. Savaş döneminin (1937-1945) faşist askerî rejimi, firmaların kâr odaklı yaklaşımlarına karşıydı. Hissedarların servetinin artması için kârların artırılmasını kabul etmiyorlardı. Onlara göre, ulusal çıkarlara hizmet eden "yurtsever" firmalar kârlarını daha fazla yatırım yapabilecekleri iç kaynak şeklinde kullanmalıydı. Savaş döneminde hissedarların mülkiyet hakları sınırlandırıldı. Öte yandan, bu anti-kapitalist uygulamaların yanı sıra, ekonomik kontrollerin anti-komünist bir yönü de vardı. Japonya'nın düşmanı olan Sovyetler Birliği'nin rejimi olmasının yanı sıra, faşist askerî hükümetin ekonomideki üretim araçlarını devlet kontrolüne geçirmek gibi bir amacı da yoktu. Diğer bir deyişle, askerlerin mevcut rejimi değiştirmek gibi büyük bir

devrimci hedefi yoktu; onu kendi amaçları için kullanmayı tercih ettiler. Bu anlayış, savaş sonrasında da devam etti ve devlet müdahaleleri özel sektörü disipline etme amacı taşırken, gündemde üretimin kamulaştırılması gibi bir konu olmadı.

İkincisi, 1945 sonrasında ve 1950'li yıllarda uygulanan ihracata dönük büyümeydi. Bir görüşe göre, ihracata dönük sanayileşme kalkınmacı devletin askerî versiyonundan ticaret versiyonuna dönüşümün tezahürüydü (Gao, 2002: 28). Savaş sonrasında, sivil hükümet Japon ekonomisinin savaş döneminden devralınan kurumsal yapısının birçok unsurunu kullanmaya devam etti ve uluslararası rekabet gücünün artırılmasını hedef olarak ortaya koydu. Sivil hükümetlerin stratejilerine ulaşmak için başvurdukları en önemli araç da sanayi politikaları oldu. 1950'li yıllarda, Japon hükümeti ihracatı Japonya'nın ekonomik anlamda hayatta kalabilmesi için gerekli bir şart olarak ortaya koydu. Buna uygun olarak, hükümet müdahalelerinin şekli değişti. Savaş döneminde hükümet müdahalelerinin amacı, askerî amaçlı üretimi artırmak için kaynakları bu yönde dağıtmak ve fiyatları kontrol etmekti; bürokratlara ekonomiyi kontrol etmede büyük yetkiler tanınmıştı. Savaşın sona ermesinin ardından, ekonomik kriz ve hiperenflasyon ortamında bürokratların geniş yetkilerini kullanmaya devam etmelerine izin verildi. Savaş öncesinin doğrudan kredi dağıtımı yerini dolaylı kredi dağıtımına bıraktı. Savaş döneminde devlet korumacılığı altında faaliyet gösteren büyük özel sektör firmaları, savaşın hemen sonrasında piyasalara girmeye zorlandı ve kaynak bulmaları için rekabet etmeleri gerekti. Fakat, hükümet 1950 yılından itibaren "aşırı rekabet" olarak adlandırdığı rekabetçi uygulamalara mesafeli durdu; müdahale ederek piyasaları örgütlemeyi tercih etti. 1950'li yıllarda Japon ekonomisi her ne kadar Batılı ekonomilerde olduğu gibi özel sektörün üretim araçlarına sahip olduğu bir kapitalist ekonomi olarak adlandırılabilirse de, onlar gibi liberal bir piyasa ekonomisi değildi. Savaş dönemindeki dev şirket gruplarının (*zaibatsu*) tasfiye edilmesinden sonra, rekabetin artırılması hedeflendi; ama, bu firmalar *keiretsu* adıyla tekrar bir araya geldiler. İthalata karşı korumacı-

lık devam etti. Kârlar yerine devletin uzun dönemli sanayi politikalarını önemseyen firma stratejileri de hükümet tarafından desteklendi. Hükümetin bu tavrının ardında bir de siyasi neden vardı. Savaş öncesinde *zaibatsu* yöneticileri ve hissedarları kârları maksimize ederek kendi servetlerini artırıyordu. Askerî hükümetlerle işbirliği yapmış, dolayısıyla kötü bir sicile sahip olan *zaibatsu* yöneticilerinin bu davranışına karşı, işgal dönemi (1945-1952) bürokratları firma yöneticilerinin otonomilerinin artırıldığı ve işçilerin firmanın sahipliğinde hissedarlardan daha fazla söz sahibi olduğu, hissedarların gücünün azaltıldığı bir şirket yönetişimi tarzı benimsediler. Böylece, siyasi güce sahip olabilecek bir iktisadi sınıfın gücü eritildi ve vergi kanunu ile varlıkları büyük ölçüde azaltıldı. Hissedar baskısından kurtulan yöneticiler, devletin sanayi planlarına uygun firma stratejisi benimseyecekleri bir otonomiye kavuştu.

Üçüncüsü, 1960'lı yıllarda benimsenen hızlı büyüme ve serbestleştirmeydi. Bunun 1960'lı yıllarda dünya ekonomisinin değişen şartlarına Japon kalkınmacı devletinin verdiği tepki olduğunu belirten Gao (2002: 33), önemli bir diğer nedenin Amerika'nın 1950'li yılların ikinci yarısından başlayarak ticaretin serbestleştirilmesi için yaptığı baskı olduğunu öne sürer. IMF ve GATT üyeliğinden sonra, Japonya'nın başka şansı yoktu. Başbakan Ikeda Hayato (1960-1964) ve sonrasındaki LDP hükümetleri, halkın ilgisini siyasi konulardan ekonomiye çekmek için hızlı büyüme ve ticarette serbestleştirme stratejisi benimsedi. 1950'li yıllarda firmaların rekabet gücünü yükseltmeyi hedefleyen hükümet, 1960'larda bunun yanına hızlı büyüme hedefini de koydu. Planlama ve sanayi politikaları bu anlamda önemliydi. Hükümet, ayrıca altyapı yatırımlarıyla kamu harcamalarını artırarak büyümeye katkıda bulundu. Bu sıralarda, dünya ekonomisinde liberal kapitalizm hızla yerleştiriliyor ve uluslararası ticaret buna uygun olarak şekilleniyordu. Ekonomi bürokratları için bu durum bir tehlikeye de işaret ediyordu. Çünkü, ticarette serbestleştirme baskısı ile birlikte Japonya'nın pazarlarını dış rekabete açması gerekecekti. Bunun sonucunda, zayıf firmaların ortadan kalkması, yabancı mallar ve firma-

ların Japon pazarını ele geçirmesi riski yüksekti. Ekonomik işgal olarak yorumladıkları bu durum, bürokratlara 1850'lerdeki eşit olmayan ticaret anlaşmalarını (kapitülasyonlar) hatırlatıyordu. Hükümetin buna korumacı tepki vermesi bekleniyordu, ama Japonya'nın güdümünde olduğu Amerika'nın önderliğinde küresel ölçekte gerçekleştirilen ticarette serbestleşmeye karşı çıkması düşünülemezdi. Japon hükümeti bu değişime sadece adapte olabilirdi ki, öyle de oldu.

1960'lı yılların ortalarından itibaren, yerli şirketlerin yabancı şirketlerle rekabet etmek zorunda kaldıkları bir ortamda, sanayi politikalarından sorumlu olan MITI bürokratları ekonomik seferberlik çağrısında bulundu. Bu bürokratlar, Japon sanayilerinin rekabet gücünü artırabilmek için, ölçek ekonomilerine ulaşabilecekleri şekilde piyasa örgütlenmesini ve rekabetin kontrol edilmesi görüşünü savundu. Büyük yabancı firmalara göre düşük ölçekte çalışan Japon firmaları dezavantajlı konumda olacakları için, MITI bürokratları çelik, makine ve otomobil gibi bazı önemli sanayilerde yatırımların koordinasyon içinde yürütülmesi, dağıtım sisteminin yeniden örgütlenmesi ve firmaların birleştirilerek ölçeklerinin büyütülmesini içeren bir stratejiyi uygulamaya koydu. 1947 yılında kabul edilen anti-tekel yasasını açıkça ihlal eden bu strateji, kararlı bir şekilde uygulandı. Ekonomide oligopol piyasalar oluşturuldu ve regülasyonlar yoluyla rekabetçi yapıdan gittikçe uzaklaşıldı.[6] MITI, her sanayide pazar payları zaman içinde fazla değişmeyecek birkaç büyük firmanın varlığını tercih ediyordu. Bürokrasinin aşırı rekabeti önleme isteği ve kararlılığı, firmaların kendi yönetişim tarzlarını geliştirmelerine neden oldu. Japon iş dünyasının örgütlenmesi ve şirket yönetişiminde de aşırı rekabeti önleme yönünde işaretler vardı. *Keiretsu* adı verilen yapı bunu destekliyordu. Bu şirket gruplaşma türünde, büyük şirketler sadece tüketici piyasalarında ve yeni ürün geliştirmede rekabet ederken, bunun dışındaki alanlarda istikrarlı ve işbirlikçi firma ilişkileri geliştirildi. Hükümetin geliştirdiği yasal kartel-

6 Gao (2002: 53), 1990'lı yılların başlarında Japonya'da 11 binden fazla regülasyonun uygulandığını belirtir.

ler de firmaların işbirliği sayesinde aktifti. Firmalar arasındaki bu ilişkiler sonucunda, tüketici fiyatları çoğu ülkeye göre yüksek seviyelere çıktı. Bunun yanı sıra, yabancı firmaların Japon pazarına girmeleri de imkânsız hale geldi.

Aşırı rekabete izin verilmemesi, Japonya'da rekabetin olmadığı anlamına gelmez; rekabete sadece devletin belirlediği sınırlar içinde izin verildi (Gao, 2002: 54-55). Japon firmalarının büyümelerinin ardındaki önemli bir etken girişimcilikti. Firmalar arasında rekabet, piyasa şartlarının gereğiydi. Devlet hızlı büyüme potansiyeline sahip sanayileri belirledikten sonra, firmalar bu sanayilerde daha fazla pazar payı elde etmek ve devlet desteklerini elde etmek için rekabet etti. Devlet, piyasa mekanizmasını ortadan kaldırmadan firma sayısını sınırlandırma veya kaynak dağılımını yönlendirme yoluyla şirketlerin aralarındaki rekabeti yönlendirdi. Bu özelliği, Japon kalkınmacı devlet anlayışını sosyalist ve liberal ekonomilerden ayırır.

Johnson (1982: 318-319), Japonya'da ekonomiye müdahalelerin piyasayı rahatlatacak ve daha iyi çalışmasını sağlayacak şekilde tasarlandığını iddia eder. Japon sistemi özünde bir bürokratik sistemdi ve devamlılığını sağlamakta başarılı oldu. Politika yapımı ve özel sektörle işbirliğinde yükün büyük bir kısmı genç bürokratlara verildi ve yükleri hafifleyen kıdemli bürokratlar bürokrasi-içi koordinasyonu sağladı. Sıklıkla politikacılarla çatışan MITI bürokratları kurumsal kültürlerini korumayı ve bu kültürün kararlı bir şekilde sonraki nesle aktarılmasını temin ettiler. Bu, Japon ekonomi bürokrasisinin en önemli özelliklerinden biriydi. Johnson (1982: 307), Japon deneyiminin taklit edilmesinin kolay olmayacağını, belirli tarihsel koşullar ve değişen ekonomik-politik şartların Japonya'daki kalkınma politikalarını etkilediğini belirtir. Öte yandan, Japonya'dan bir ders alınmak isteniyorsa, küçük ve etkili bir bürokrasinin tesisinin önemine vurgu yapan Johnson, bürokrasiye yeterli derecede inisiyatif ve etkin çalışma olanağı sağlayan bir politik sistemin gerekliliğini vurgular.

Japonya'da kalkınmacı devlet anlayışının entelektüel kökenleri

Japonya'daki sanayi politikalarının entelektüel kökeni 19. yüzyıl Alman iktisatçısı Friedrich List tarafından temsil edilen Alman tarihçi okuluna kadar geri gider (Johnson, 1982; Gao, 2002: 39). Klasik iktisatta ekonomi devletten bağımsız olarak düşünülürken, Alman tarihçi okulunda ulusların tarihsel-kültürel birikimlerine vurgu yapılır. Japon sanayi politikaları, Alman tarihçi okulunun merkantilizme yakın versiyonunu benimsedi. Klasik iktisatta analiz birimi birey iken, tarihçi okulda ise ulus-devletti. Japon sanayi politikalarında ekonomik milliyetçiliğin izleri görülür. Bu durum, Japon bürokratlarının klasik iktisada değil tarihçi okula yakın bir kalkınma anlayışına sahip olduklarını gösterr.

Anglo-Sakson ülkelerinde kapitalizm bireyciliğe dayanarak şekillenirken, Japonya'da kapitalizmin gelişmesi ise 19. yüzyılın ortalarında Batılı ülkelerden gelen askerî tehlikeden kaynaklanan bir ulusal krizle başladı. Bu dönemin "zengin devlet, güçlü ordu" (*fukoku kyōhei*)[7] ve "üretim artışı, sanayinin kalkınması" (*shokusan kōgyō*) gibi siyasi sloganlarına bakıldığında, meselenin ulus bazında ele alındığı anlaşılır. Modernleşmenin başladığı Meiji döneminde (1868-1911), bireysel özgürlükleri savunan liberal fikirler fazla destek bulamayarak, marjinal olarak görüldü. Hâkim olan görüş, serbest mülkiyet ilkesi korunarak birey yerine ulusu temel alan bir anlayışla ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve sınıf mücadelelerinin önlenmesiydi. Japonya'da faşizmin 1920'li yıllardan itibaren yükselişe geçerek 1930'larda hâkim siyasi ideoloji olmasında birey yerine ulusun vurgulanmasının etkili olduğu düşünülür. 1930'ların bürokratları ulusu temel alan bir anlayışla yetiştiler ve 1970'lere kadar önemli pozisyonlarda görev yaptılar. Johnson (1982), bu bürokratların milliyetçi ideolojilerinin Japon sanayi politikalarını ne kadar kuvvetli etkilediğini detaylı

7 Japonca kelimelerin okunuşunun Latin harflerine geçirilmesinde kullanılan ō ve ū harfleri, ilgili sesli harflerin uzun okunacağını gösterir.

bir şekilde aktarır. Gao (2002: 48), Japonya'da ekonomik ideolojinin sanayi ve kalkınma politikalarını nasıl etkilediğini detaylı olarak tartışır. Buna göre, Japonya'da sanayileşme bir sosyal mühendislik programı olarak algılandı. En önemli amaç, Batılı ekonomilerin gücüne erişmekti. Hızlı ekonomik büyüme ve ağır sanayilerin ekonomideki önemi artacak şekilde sanayide yapısal değişimin gerçekleştirilmesi, sanayi politikalarının önemli bir unsuru oldu.

Savaştan hemen sonraki dönemin Japon iktisatçıları, klasik iktisadı (Karl Marx, Joseph Schumpeter ve John M. Keynes) iyi okumuştu. Savaş döneminde (1937-1945) Karl Marx'ın görüşleri etkiliyken, 1950'lerin üretkenlik ve inovasyonu vurgulayan politikaları Schumpeter'in görüşlerini yansıtır. 1960'ların hızlı büyüme politikalarında ise Keynesçi talep yönetimi anlayışının izleri görülür. Savaş öncesi dönemde de, savaş sonrası döneminin büyük kısmında da Japon iktisatçıları arasında Marx'ın etkisi büyüktü. Plancılık ve rekabet gücünün yükseltilmesi vurgulanıyor, ama sınıf mücadelesi hesaba katılmıyordu. Hatta, yöneticilerle işçiler arasında işbirliğinin gerekliliği vurgulanıyordu. Neoklasik iktisat uzun süre Japonya'da benimsenmedi. Bunun en büyük nedeni, iktisat bilimini fizik gibi kurallarla açıklama gayreti içindeki neoklasik iktisadın tarihsel ve kurumsal olgulara az yer vermesiydi. Savaş sonrasında Japon iktisatçıları dikkatlerini sanayileşmeye çevirdi. Bu, tarihsel bir bakış gerektiriyordu ve bunun için başvurulacak ideolojik kaynak kesinlikle neoklasik iktisat değildi.

Hızlı büyüme döneminde Japonya'da piyasa ekonomisinin özellikleri

Savaş sonrasında Japonya'daki piyasa sistemini inceleyen çalışmalar, iktisadi kurumlar ve iş dünyasındaki uygulamalara vurgu yapar: bürokrasinin ekonomiye müdahaleleri, hükümet ile iş dünyası arasındaki sıkı ilişkiler, işgücü piyasasında gözlemlenen uzun-süreli iş ilişkileri (hayat-boyu istihdam), şirket-içi sendikalar, kıdeme dayalı ücretlendirme, finans piyasasında

bankaların hâkim konumu, şirket finansmanında banka kredilerinin büyük payı, *main bank* sistemi, *keiretsu*larda karşılıklı hisse sahipliği. Bu özelliklerin çoğu savaş döneminde (1937-1945) ortaya çıktı ve savaş sonrasındaki hızlı büyüme döneminde yaklaşık çeyrek yüzyıl boyunca ekonomideki kurumları şekillendirdi. Bazı araştırmacıların bunların Japon kültüründen kaynaklandığını belirtmelerine rağmen, savaş dönemi ve savaş sonrasında iktisadi ihtiyaçların esas neden olduğu daha ikna edici görünür. Bu sistemin önemli bir özelliği, uzun bir süre varlığını devam ettirebilmesiydi. Bunun önemli bir nedeni, sistemin özündeki temel aktörler olan bürokratlar, iş adamları, bankalar ve işçiler arasındaki ilişkilerin uzun dönemde istikrarı getirecek şekilde kurgulanmış olmasıydı. Bu ilişkiler, ilgili aktörler arasında işbirliğine önem veriyordu. Kararların neredeyse konsensüs şeklinde alındığı bu sistemde bürokratlar önemli bir rol oynadı.

Bu sistem sınırlarına 1980'lerde ulaştı ve bu tarihten itibaren iş dünyasının, genel olarak ise toplumdaki bireylerin rekabete alışarak risk alabilecekleri yeni bir yapı yerleşmeye başladı. Bu sancılı geçiş dönemi, ekonomide neoliberalleşme süreci olarak adlandırıldı ve etkileri hâlâ devam eden bir dönüşüm başladı. Bu dönüşümle, iktisadî karar verme sürecinde bürokratların önemi giderek azaldı ve siyasetçilerin etkisi arttı.

Şirket yönetişiminde yöneticilerin ve şirket sahiplerinin ayrı olduğu sistem savaş sonrasında Japonya'da *zaibatsu*lardan *keiretsu*lara ve daha sonra da holding şirketlerine doğru evrildi. Fakat, bu süreçte Japonya'ya özgü iş kültürü ve gelenekleri devam etti. Şirket hisselerinin sahipliği çoğunlukla diğer şirketlerin elindeydi. Bireysel yatırımcılar yerine kurumsal yatırımcıların hisse sahipliğinde payının yüksek olduğu bu yapı, şirketler için finansal istikrarı da beraberinde getirdi. Bu yapı sayesinde, şirketler arasında düşmanca şirket alımları önlendiği gibi, yabancı şirketler tarafından satın alınma tehlikesinin de önüne geçildi. Ayrıca, firmaların kaynak bulma maliyetleri bu şekilde azaltılarak yüksek kârlar elde etmeleri sağlandı. Bu kârlar fiziksel yatırımlara dönüştü ve şirketlerin varlıkları arttığı için piya-

sa değerleri arttı; hisselerin getirileri yükseldi. Şirket yöneticileri, böylece şirketin uzun vadedeki hedefini hisse senetlerinin değerlerinin artırılması olarak değil üretim artışı olarak belirledi. Kısa vade yerine uzun vadeli hedefler geliştirmeyi kolaylaştıran bu sistemde, araştırma-geliştirme ve inovasyon gibi uzun vadeli işler de firmaların öncelikleri arasındaydı. Bu sistemin en önemli sorunu, yöneticiler üzerinde denetim eksikliği nedeniyle ahlâki çöküş riskinin bulunmasıydı.

Japon piyasa sisteminin önemli bir özelliği, *main bank* olarak ifade edilen, bankaların sağladığı kredilere dayanan şirket finansmanı ve yönetişimiydi. Japonya'daki sermaye piyasalarının gelişiminde bankalar merkezî bir rol oynadı ve şirket finansmanında şirketler ile doğrudan sıkı ilişkiler kurdu. 1990'lar gibi geç bir dönemde dahi, finans-dışı kuruluşların toplam borçlarının önemli bir kısmı bankalara olan borçlardı. Şirket tahvili ve diğer finans kuruluşlarına olan borçları çok daha azdı. Birçok firmanın *main bank* işlevi gören banka ile iş ilişkisi vardı. Bu bankalar sadece ilişki içinde oldukları şirketlere kredi vermekle kalmayarak, şirketlere tahvil çıkarmaktan proje değerlendirmeye kadar çeşitli alanlarda destekler sundular. Ayrıca, şirket yönetişimindeki sorunlara karşı önlemler geliştirdiler. Örneğin, bir *keiretsu* içinde bir firmanın iflas tehlikesi başgösterdiğinde, *main bank* devreye girerek borçların yapılandırılması gibi önlemlerle şirketin kurtarılmasına yardımcı oldu. Bu banka, bir şirketi desteklediğinde, bu durum diğer bankalar için de sinyal görevi görüyordu ve şirketin daha fazla fon bulmasında işe yarıyordu. Dolayısıyla, savaş sonrası dönemde *main bank* sistemi şirket yönetişiminde, şirketlerin denetimi başta olmak üzere kilit rol oynadı.

Japon piyasa sisteminin önemli bir başka özelliği de Maliye Bakanlığı önderliğindeki "konvoy sistemi" idi. Kökeni savaş dönemine dayanan bu sistemde, maliye bürokratları sıkı bir şekilde bankaları regüle ederek ekonomideki finansal kaynakların MITI ve maliye bakanlığı tarafından eşgüdümlü olarak uygulanan sanayi politikalarına uygun olarak gerçekleşmesini sağladılar. Bu sistem ile *main bank* sisteminin yapısı da

korunmuş oldu. Diğer bir deyişle, Japonya'da uzun dönemli iş ilişkilerinin kurulması ve korunmasında bürokrasinin katkısı büyüktü. Uzun vadede bu sistemin en büyük eksikliği rekabetin eksik olduğu, bankaların risk yönetiminde yetersiz kaldığı zayıf bir bankacılık sisteminin gelişmesi oldu. Bu sorun, ekonomide serbestleştirmenin hızlandığı 1980'lerin ikinci yarısından başlayarak gözle görünür hale geldi ve bunun acı sonucu 1990'larda bankacılık krizlerinde görüldü.

Japon ekonomisinin liberalleşme süreci

Ekonomik büyümenin yavaşlaması, balon ekonomisi ve durgunluk

1971 yılında Bretton-Woods Sistemi'nin yıkılmasının ardından sarsılan Japon ekonomisi esas büyük darbeyi 1973 yılında yaşanan Birinci Petrol Şoku'nda aldı ve milli gelir küçüldü. Takip eden birkaç yıl içinde ise ekonomi hızla toparlandı ve yıllık ortalama ekonomik büyüme hızı % 5 seviyesine yükseldi (Grafik 1) ve büyük ekonomiler arasında en hızlı canlanan ekonomi oldu. 1979-1980 yıllarındaki İkinci Petrol Şoku'nun ardından ekonomi yine pozitif büyüme oranlarına ulaştı; ama, büyüme hızı bir önceki petrol şokunun ardından gerçekleşen canlanmayla karşılaştırıldığında çok daha düşük bir seviyede gerçekleşti. Öte yandan, ekonomi bu kez petrol şokuna hazırlıklıydı ve petrole bağımlılığını azaltacak şekilde sanayide yapısal değişimi gerçekleştirmeyı başardı. Japonya enerji tasarrufunda ve enerji üretiminin etkinliğinin artırılmasında başarılı oldu. Makine sanayileri 1970'lerin ortalarında önemli sanayiler olarak yükseldi. 1980'li yılların başlarında entegre devreler, video teyp kaydediciler ve bilgisayarlar yükselen sanayi ürünleri oldu. Sanayi üretiminde bu şekilde daha yüksek katma değer üreten ve daha az enerji kullanan sanayilere doğru bir kayma gerçekleşti. Bu yapısal değişim, Japonya'nın ihracatın yapısının değişmesini de sağladı. Toplam ihracatta makine ve ekipmanların payı arttı. Özellikle otomobil ihracatında büyük bir artış

gerçekleşti. Daha yüksek katma değerli ve daha düşük enerji ve hammadde yoğunluğuna sahip sanayilere doğru yapısal dönüşümü sağlamak için Japonya'nın yüksek teknoloji sanayilerini geliştirmesi gerekiyordu. Bu amaçla, otomasyon yaygınlaştırıldı ve mikro-elektronik sanayisindeki ilerlemelerle yarı-iletkenler, bilgisayar ve video teknolojisinde uzmanlaşma sağlandı.

1980'lerin ortalarında cari fiyatlarla milli gelir Amerikan ekonomisinin yarısına yakın bir büyüklüğe erişti. 1985 yılında Amerika ile *Plaza Accord* (Plaza Düzenlemesi) olarak bilinen bir anlaşma imzalandı ve Japon yeninin dolara karşı değeri bir yıl içinde ikiye katlandı. Bu durum Japon sanayilerinin maliyetlerini düşürebilmek için üretimlerini işgücü ve doğal kaynakların ucuz olduğu Doğu Asya ülkelerine kaydırmalarına neden oldu. Ayrıca, artan ihracat gelirleri ile birlikte firmaların elde ettikleri fonlar dolar cinsinden arttı. Bu fonlar yabancı sermaye piyasalarında değerlendirildi. 1980'lerin ortalarında düşük enerji fiyatları ve gevşek para politikası sonucunda enflasyonun olmadığı bir ekonomik canlanma sağlandı. Bu canlanma, mal ve hizmet fiyatları yerine finansal varlık fiyatlarının artmasına yol açtı ve hisse senedi piyasası ile emlak piyasasındaki varlık fiyatlarında büyük artışlar görüldü. "Balon Ekonomisi" şeklinde ifade edilen bu göreli refah döneminin sonunda, 1991 yılında önce hisse senedi piyasasında, bir süre sonra da emlak piyasasında balon patladı.[8]

Balonun patlamasından sonra, 1990'lı yıllarda Japon ekonomisi Kayıp Onyıl (*Lost Decade*) olarak adlandırılan bir döneme girdi. Ekonomik büyüme oranı yıllık ortalama % 1'e kadar düştü; hatta bazı yıllarda negatif olarak gerçekleşti (Grafik 1). Uzun süren durgunluk genel bir karamsarlığa neden oldu. 1990'lı yıllar boyunca, hükümet Japonya'da batık krediler başta olmak üzere yapısal sorunlarla uğraştı. Hükümetin krizle başa çıkamaması ve bu sıralarda giderek artan büyük siyasi skandallar nedeniyle, 1993 yılında yaklaşık kırk yıllık LDP tek par-

8 Japonya'da varlık piyasalarında balonun oluşumu ve patlaması ile ilgili olarak 2008-2009 yıllarında Amerika'da meydana gelen krizle karşılaştırmalı bir inceleme için bkz. Akkemik (2011).

ti iktidarı sona erdi ve sosyalist-sol muhalefet iktidara geldi. Uzun sürmeyen bu siyasi değişim sonrasında LDP üç yıl sonra tekrar iktidara gelse de, ancak bir milliyetçi koalisyon ile iktidarda kalabildi.

LDP iktidarı aldıktan hemen sonra 1997'de Güneydoğu Asya'da başlayan ve kısa sürede tüm Asya ülkelerine yayılan Asya Finans Krizi ve yurtiçinde meydana gelen banka krizi Japon ekonomisinin derinden sarsılmasına neden oldu. Hükümet, durgunluğa önce kısa ve orta vadeli makroekonomik politikalarla çözüm bulmaya çalıştı. Bunlar yeterli olmayınca, başbakan Koizumi Junichirō (2001-2006) iktidarında 21. yüzyılın ilk on yıllık döneminde piyasa ekonomisi şartlarının güçlendirileceği rekabetçi bir yapının kurulması için yapısal reformlar yapıldı. Böylece, Japon ekonomisinin neoliberalleşme süreci büyük ölçüde tamamlandı ve devletin ekonomideki rolü önemli ölçüde azaltıldı. Savaş sonrası dönemde piyasalara müdahalede bulunan ekonomi bürokrasisinin gücü büyük ölçüde azaltıldı.

Bu dönemde, Japonya kendini yanı başındaki yeni gelişen sanayi güçleri Çin ve Güney Kore ile rekabet içinde buldu. 1972 yılında Almanya'dan ele geçirdiği dünyanın ikinci büyük ekonomisi olma vasfını 2010 yılında Çin'e kaptıran Japonya, 2000'lerde devam eden düşük büyüme hızını yüksek büyümeye çevirme çabası içindeydi. Öte yandan, 1990'larda ve sonrasında Japonya dünya ekonomik sistemindeki yerini ise sağlamlaştırdı. IMF ve Dünya Bankası'nda Amerika'nın ardından ikinci büyük paydaş olan Japonya, OECD'de de gelişmekte olan ülkelere kalkınma yardımları alanında da önemli rol üstlendi. Japon Yeni, uluslararası sermaye piyasalarında önemli bir paya sahip oldu.

Japon ekonomisinin büyümeyi unuttuğu bu uzun durgunluk döneminde önemli kurumsal değişiklikler de meydana geldi. Örneğin, hayat-boyu istihdam sistemi daha az şirket tarafından uygulanır oldu. 1990'lı yıllardan itibaren, yarı-zamanlı ve geçici işçilerin istihdamı arttı. Bir başka önemli değişim finans-bankacılık sektöründe gerçekleşti. Maliye Bakanlığı'na aşırı derecede

bağlı olan bankalar, Balon Ekonomisi döneminde yüksek miktarlarda kredi dağıtmış, bu krediler balon patladıktan sonra geri dönmemişti. Bu bankalar Kayıp Onyıl döneminde batık kredi sorunuyla karşı karşıya kaldılar ve 1997 yılındaki finans krizinde bazı büyük bankalar iflas etti. Kayıp Onyıl'da uzun süren bir deflasyon yaşandı ve şirketlerin kârlarında azalma gözlendi.

Ekonomik durgunlukla birlikte hükümetin sanayi politikaları da değişime uğradı. Akkemik (2015b), 1990'lı yıllardan itibaren MITI'nin (2001'den sonra Ekonomi, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı, METI) uyguladığı sanayi politikalarını "bilgi temelli sanayi politikaları" olarak adlandırır. Önceki sanayi politikalarından farklı olarak, bilgi temelli sanayi politikalarında hükümet bilgi ve teknolojinin yaratılmasında ve paylaşılmasında koordinatör rolü oynar. Firmaların doğrudan desteklenmesi yerine, firmalar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve piyasa mekanizmasının etkinliğinin artırılması amaçlanır. Proje finansmanı kolaylıkları, üniversite-sanayi işbirliği gibi bilgi paylaşımını geliştiren girişimler ve teknoparklar bu politikaların önemli araçları arasındaydı.

Japon ekonomisinin liberal dönüşümü

Hızlı büyüme döneminde Japon ekonomisini şekillendiren kurumlar ekonomik büyümenin yavaşlaması ve ekonominin uluslararasılaşması ile değişim ve dönüşüme uğradı. Katz (1998), bu durumu hızlı büyüme döneminde hızlı büyümeyi sağlayan sistemin ekşimeye başladığı şeklinde yorumlar. Bürokrasisinin ekonomiyi oligopol piyasalar ve kartellere böldüğü bu dönemde devlet müdahalelerinin gerekliliği sorgulanmaya başladı ve büyük *keiretsu*lar devlet müdahalelerine karşı açıkça tavır almaya başladı. Ekonomi bürokrasisi sahip olduğu otonomiyi kaybetmeye başladı. Sonuçta, MITI ve Maliye Bakanlığı öncülüğünde aşırı rekabetin önlenmesi amacıyla kurulmuş piyasa yapısı değişime uğradı.

Japon ekonomisinin artık olgunlaştığı düşünülen 1990'larda ve sonrasında ekonomik yapının ve yüksek gelişmişlik se-

viyesinin zorlamasıyla, ekonominin hızla serbestleştirilmesi yönünde tartışmalar başladı. Bürokrasi başlarda buna direndi, ama ekonomide serbestleştirme (liberalizasyon) 1980'lerin başlarından itibaren iktidar partisi LDP'nin gündemindeydi. Serbestleştirme, 1990'larda geniş çevrelerde Japon ekonomisinin kurtuluşu için bir reçete olarak görüldü. "Yapısal reformlar" (*Kōzō Kaikaku*) sloganı ile gerçekleştirilmeye çalışılan bu büyük girişim, 1990'ların çalkantılı yıllarında ağır bir şekilde yürütülebildi. Bürokrasideki yavaş ilerlemeye rağmen, iş dünyası değişen ekonomik şartlara adapte oldu ve şirket yönetişiminde hızlı bir değişim gerçekleştirdi. 1997 yılında, o yaklaşık elli yıldır yasaklanmış olan holdinglerin kurulmasına izin veren yasal değişikliklerin ardından *keiretsu*lar hızla holdingleşti. *Keiretsu*larda *main bank* işlevi gören bankaların gruptaki rolleri değişiklik geçirdi ve bu bankaların *keiretsu*lar için önemi azaldı. 1980'lerden başlayarak firmaların yurtdışı kaynaklardan fon elde edebilmelerinin de etkisiyle önemleri azalan bu büyük bankalar, faaliyet alanlarını *keiretsu* dışına doğru genişletti. Grup firmalarının karşılıklı hisse sahipliği de azaldı ve *keiretsu* yapısı giderek zayıfladı.

Hükümetin piyasa sisteminin güçlendirilmesini ve ekonomide liberalizasyonu hedefleyen yapısal reformlarının bir amacı, Japonya'nın geleneksel olarak karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu alanlarda ilerleme sağlanmasıydı. Örneğin, imalatta mükemmeliyetçiliği ifade eden bir gelenek olan *monozukuri* bunlardan biriydi. Japon şirketlerinin üstünlüklerinin bariz olduğu üretkenlik, kalite ve firma-içi bilgi paylaşımı gibi alanlara da önem verildi. 1990'larda geleneksel yapı ile piyasa sisteminin vurgulandığı yeni yapı bir aradaydı. Böyle bir ortamda, bürokratlar doğrudan müdahale yerine piyasaların etkin çalışmasının önündeki engelleri kaldırarak firmalar arasında işbirliğini geliştirecek politikaları tercih ettiler.

Japonya'da işgücü piyasasının temel özelliklerinden biri olan hayat-boyu istihdam sistemi ve kıdeme dayalı ücretlendirme uygulamasında 1990'lardan itibaren görülen gerileme, dönüşümün önemli bir parçasıydı. Firmalar için hızlı büyüme dö-

neminde bu uygulamaların maliyetleri düşüktü. Fakat, büyüme hızının düştüğü 1990'larda bu maliyet yükseldi ve kârlılığın devamı için engel olarak görüldü. Neoklasik iktisatçılar tarafından "esnek işgücü uygulamaları" olarak ifade edilen işgücü piyasası uygulamalarının benimsenmesi yönünde talepler ortaya çıktı. Bu uygulamaların önemli bir özelliği, yarı zamanlı işgücünün ağırlığının artırılması ve ücretlendirmede performans kriterlerinin önemli olmasıydı. Bu şekilde, büyük firmalar işgücü maliyetlerinin azaltılmasını hedeflediler. Öte yandan, Japonya'da iş kanunları işçi çıkarmayı zorlaştırdığı için, hükümetin büyük firmalar ile işbirliğine girmesi beklendi. İş dünyası, hükümeti ikna etmek için, küresel rekabetin kızıştığı bu yıllarda rekabet gücünün artması için esnek işgücü piyasalarına ihtiyaç duyulduğu tezini ortaya attı. Küresel rekabetin kızışmasının nedeni, bilgi-iletişim teknolojilerinin sağladığı rekabetçi avantajlardı. Rekabet gücünün artırılması için, yeni teknolojilerin yaratılması ve ticarileştirilmesi gerektiği vurgulanıyordu. Bu yeni rekabetin gerektirdiği işgücü, yüksek niteliklere sahip olmalıydı. Kıdeme dayalı ücretlendirme sistemi ise hızlı bir değişime uğramadı. Performansa dayalı değerlendirme ve ücretlendirme giderek yaygınlaşırken, büyük firmaların çoğu kıdeme dayalı ücretlendirme sistemini devam ettirdi.

Kayıp Onyıl, yapısal sorunlar ve ekonomik reformlar

Ohno (2006: 206), balonun patlamasının üzerinden on yıldan fazla zaman geçmesine rağmen 2000'lerin ortalarında ekonominin neden hâlâ zayıf kaldığı sorusuna cevap veren görüşleri inceledi. Bunlardan bazıları makroekonomik nedenlerdi. Örneğin, tamamen konjonktürel nedenlerle balon döneminde hızlı sermaye birikimi gerçekleştiren firmalar aşırı kapasite yarattılar. Yatırımların genişlemesi, balonun genişlediği 1980'lerin ikinci yarısında ekonomik büyümenin bir kaynağıydı. Aşırı kapasitenin azaltılması zaman alan bir süreçti ve maliyeti büyüktü. Bunun yanı sıra, bankaların batık kredilerden kurtulamaması ve hükümetin bunu sağlayacak bir mekanizma gelişti-

rememesi, bankaların ekonomide aracılık işlevlerini yerine getirmelerini zorlaştırdı. Bu nedenle, kaynak dağılımında bozulma meydana geldi. Bu fasit daire, bankaların bilançoları temizlenene kadar devam etti. Hükümet banka bilançolarını temizleyecek cesur önlemleri alamadı veya bu önlemler yetersiz ve etkisiz kaldı. Büyümenin yavaşladığı 1990'larda diğer bir sorun ise nüfusun yaşlanmasıydı. Bunun getirdiği talep şoku Japon ekonomisinin büyüme performansının önünde bir yapısal sorun olarak ortaya çıktı.

Makroekonomik nedenlerin yanı sıra, Japonya'nın ekonomik kurumlarının bozulduğu ve savaş sonrası dönemdeki ekonomik yapının artık ihtiyacı karşılayamadığı görüşü de dile getirildi. Hızlı büyüme döneminde geliştirilen *keiretsu* şirket yönetişimi, hayat boyu istihdam, kıdeme dayalı ücretlendirme, kartelleşme gibi unsurlarla şekillenen sistemin Japonya'nın artık ihtiyacını görmeyeceği, ekonomik büyümeye de engel olduğu tartışmaları yapılıyordu. Öte yandan, ekonomik sistemin değiştirilmesi yönündeki bu görüşe karşı çıkanlar çoktu. Ekonomik sorunların çözümü liderlik gerektiriyordu.

Ekonomik sistemin yetersizliği tartışılırken, Japon firmalarının yönetişim şeklinin Amerikan tarzı bir yapıya doğru evrilmesi gerektiği yönünde görüşler öne sürüldü. Çok sayıda bürokratik sınırlamanın değişmesi gerektiğini öne süren araştırmacı ve politika yapıcılar, bürokrasinin yeniden yapılandırılması gerektiğini savunuyordu. Bu görüşler 1990'ların sonlarında LDP hükümetleri tarafından kabul gördü, ama 1997-1998 yıllarındaki Asya Finans Krizi ve bankacılık krizi nedeniyle gerçekleştirilemedi. 1999 yılında başlayan bu reformların çoğu, 2001-2006 yılları arasında başbakanlık yapan, büyük bir karizmaya ve seçmen desteğine sahip olan Koizumi Junichirō tarafından hayata geçirildi. Koizumi'nin reformları Yapısal Reformlar (*Kōzō Kaikaku*) adıyla popülerlik kazandı. Reformlar kamu şirketlerinin özelleştirilmesi, merkezî ve yerel hükümet reformları, bankacılık sektörü reformu, sosyal güvenlik sistemi reformu ve kamu altyapı harcamalarını kısmaya odaklandı. Bu reformlarla, küçük ve etkin bir hükümetin kurulması, vergi

reformu, sosyal güvenlik sisteminde katkı paylarının artırılması yoluyla kamu maliyesinin düzeltilmesi, bazı büyük kamu işletmelerinin (otoyol işletimi, petrol ve konut inşası alanındaki dört büyük kamu şirketi ve sayıları yüze yakın kamu işletmeleri) özelleştirilmesi veya yeniden yapılandırılması yoluyla piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, finans sektörünün yeniden yapılandırılması ve kamunun denetimindeki posta tasarruf sisteminin özelleştirilmesi hedeflendi. Koizumi'nin reformist görüşleri, partisi LDP'de etkili birçok fraksiyon tarafından benimsenmemişti, fakat Koizumi'nin popülaritesi partinin oylarını yükselttiği için parti içinde ona olan destek sürdü.

Burada posta tasarruf (*Yūcho*) sisteminin özelleştirilmesine özel olarak değinmek gerekir. 2005 yılında, Koizumi parti içindeki çıkar çatışmalarını ustaca kullanarak posta sisteminin özelleştirilmesine dair kanunun LDP'deki parti-içi muhalefetin engeline takılmadan meclisten geçmesini sağladı. Mali Yatırımlar ve Kredi Programı[9] (*Zaitō*), 2002 yılında büyük bir değişikliğe uğradı (Flath, 2014). Posta tasarruf sisteminin özelleştirilmesinin tartışıldığı bu sıralarda, Koizumi idaresi tarafından posta tasarruf sistemi ile *Zaitō* ayrıştırıldı. Aynı anda, sosyal güvenlik sisteminin fazlalıkları bu programdan çıkarıldı. 2003 yılında posta tasarruf sistemi, Japan Post adıyla hükümet tarafından işletilen bir şirkete dönüştürüldü. Bu sistemde, posta tasarruflarının kullanımı şirket yönetimine bırakıldı ve sıkı devlet

9 Maliye Bakanlığı, 1953 yılında posta tasarruflarını büyük bir havuzda toplayarak Mali Yatırımlar ve Kredi Planı (*Zaisei Tōyūshi Keikaku*) adını verdi. Buna Japoncada kısaca *Zaitō* deniyor ve yatırımlar için kullanılabilen ikinci bir bütçe sayılır. *Zaitō*, Japan Development Bank (JDB) ve Eximbank gibi kamu finans kuruluşları gibi sanayi politikaları için önemli bir fon kaynağı olarak da kullanıldı. Bu program, kamu fonlarının yatırımlar ve kamusal refahın artırılması için kullanılması için oluşturuldu. *Zaitō*, hükümetin maliye politikasının bir aracıydı. Bu sistemde, hükümet kamu kaynaklarını kullanarak uzun vadeli yatırımlara kaynak yaratır. Burada uzun vadeli özel yatırımlar ağırlıkta olup, kaynaklar ağırlıklı olarak merkez bankası ve uzun vadeli kredi veren kamu bankalarının yanı sıra, posta tasarruf sistemindeki hanehalkı tasarruflarından gelir. *Zaitō*'da posta tasarruf sistemi dışında da fon kaynakları vardı: sosyal güvenlik sistemindeki fazlalıklar, devlet tahvillerinden elde edilen gelirler, posta sisteminde biriken hayat sigortası fonları. Posta tasarruf sisteminin *Zaitō*'daki payı giderek arttı ve 1970'lerin başlarında yaklaşık yarısına ulaştı. Sosyal güvenlik sisteminden gelen pay da eklendiğinde bu ikisinin toplamı üçte ikiden fazlaydı.

kontrolü kaldırıldı. Ama, bu fonlar yine de kamu kuruluşlarına aktarılmaya devam etti.

İstenilen hızda yürümese de, Koizumi reformları Japon ekonomisinde serbest piyasa şartlarını güçlendirdi. Firmaların banka kredileri yerine hisse senedi piyasalarından fon elde ederek finansman sağlamaları sonucunda sermaye piyasalarında derinlik arttığı söylenir. 1990'lardaki kurumsal değişimlerin önemlilerinden biri, büyük şirketlerde gözlemlenen hayat-boyu istihdam, *main bank* sistemi ve kıdeme dayalı ücretlendirmenin giderek zayıflamasıydı. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerleme sayesinde, özellikle internetin etkisiyle sanayi yapısı ve iş ortamı büyük bir dönüşüme uğradı. Bunun sonucunda, işletmelerin yönetim ve organizasyon yapılarında büyük bir değişim gerçekleşti. Küresel çapta gerçekleşen hızlı dönüşüm Japon firmalarının da dönüşümünü gerektirdi. Bu süreçte rekabetin niteliği de değişti.

Main bank sistemi zayıfladı ve hisse senedi piyasalarına yabancı kurumsal yatırımcıların katılımı sağlanarak, şirketlerin hissedarlar tarafından kontrolünün arttığı Anglo-Sakson tarzı yönetişim Japon şirketleri arasında giderek yaygınlaştı. Miyajima ve Kuroki (2008), bu gelişmenin 1970'lerde ve 1980'lerde yüksek seviyelere ulaşan şirketlerin karşılıklı hisse sahipliği sisteminin düşüşünü gösterdiğini belirtir. Bankacılık krizi, bu sistemin yıkılmasında önemli bir etkendi. Karşılıklı hisse sahipliğinin azalmasında etkili olan diğer bazı etkenler de vardı. Nüfusun yaşlanmasıyla birlikte, bireyler tasarruflarını düşük getirili mevduatlarla sınırlı kalmayarak çeşitlendirmek için finansal aracı kuruluşları kullanmaya başladılar. Bu sayede, yeni aracı kuruluşların katılımıyla finans piyasalarında –özellikle hisse senedi piyasasında– kurumsal yatırımcıların payı arttı. Bunu kolaylaştıran bir etken, hükümet tarafından emeklilik fonlarının 2000'li yılların başlarında serbestleştirilmesiydi. Karşılıklı hissedarlık 2000'li yılların başlarında büyük erozyona uğradı.

1990'lara kadar, şirket dışından profesyonel yöneticilerin yönetim kurullarına atanması gibi uygulamaları düşünmek dahi mümkün değilken, bu tarihten başlayarak yaygınlaştı. Amerikan

tarzı bu yeni şirket yönetişimi tarzı giderek daha fazla Japon firması tarafından benimsendi. Fakat, Japon şirketlerinin bu geleneksel uygulamalarının terk edilerek Anglo-Sakson şirket kültürünün ve yönetişim tarzının yaygınlaşmasının karşısında, bunun toplumda eşitsizlikleri artıracağını savunan eleştiriler vardı.

Serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, ekonomi bürokrasisinin yıllarca uyguladığı regülasyonların aşamalı olarak azaltılması ve kaldırılması (*deregülasyon*) anlamına geliyordu. Bunun en önemli sonucu regülasyonun yol açtığı maliyetlerin azaltılmasıydı. Örneğin, bankacılık sektöründeki deregülasyon, bankaların asıl görevleri olan risk değerlendirmesini daha sağlıklı biçimde gerçekleştirmelerini amaçladı. Diğer sektörlerde regülasyon, firmalar-arası rekabeti sınırladığı için üretim maliyetlerini yükseltiyor ve bu nedenle tüketicilere yüksek fiyatlar şeklinde zarar veriyordu. Özellikle ticarete konu olan mal ve hizmetlerin üretildiği sektörlerde, bu durum firmaların uluslararası rekabet gücünü de olumsuz etkilediği düşünülüyordu.

Aoki (1988), Japonya'da hızlı büyüme döneminde firmalar, sanayi örgütleri ve bürokratlar arasındaki ilişkilere bürokratik çoğulculuk anlamına gelen *bureaupluralism* adını verdi. Bu sistemde, ekonomi oligopol piyasalara bölünerek, piyasalara giriş ve çıkış bürokratlar tarafından denetleniyordu. Bürokratlar, çıkar grupları arasındaki ilişkilerde aracı görevi görüyordu. Aoki'ye (2000: 129-130) göre, bu sistemin sürdürülebilirliği rant yaratımına bağlıydı. Rant, bürokratlar tarafından çıkar gruplarına dağıtılıyordu.

1990'lı yılların ekonomik durgunluğunda *bureaupluralism* yaratılan rantı artırmayı başaramadı ve bu sistem giderek zayıfladı. Aoki (2000: 131), bu sistemin çelişkisini de sorgular. Ona göre, Japon ekonomisi kurumsal olarak *bureaupluralism* ile şekillendiği için, Anglo-Amerikan modelinin kurumlarını naklederek ekonomiyi yeniden yapılandırmak mümkün ve gerçekçi değildi. Öte yandan, Aoki 1990'larda Japon ekonomisi Anglo-Amerikan sistemiyle uyumlu bir şekilde dönüşmeye başladığı için, bunu gerçekleştirmenin en etkili yolunun Japon-tipi

örgütsel dengeye işlevsel ve ademimerkeziyetçi (*decentralized*) hiyerarşik yapının uygun yönlerinin aktarılması olacağını öne sürdü. Bu şekilde, belirli organizasyonel avantajların Japonya'da denenerek, Japon örgüt yapısına uyanların benimsenebileceklerini ekledi. *Bureaupluralism* sürdürülebilir bir sistem olmadığı için, değişen iç ve dış ekonomik şartlarda Japon firmalarının yeni organizasyon türlerini benimseyebilirdi.

Aoki (2000: 133-140), yakın gelecekte örgütsel değişiklikler nedeniyle çeşitliliğin Japon firmalarına ekonomik kazançlar sağlayacağını da öne sürdü. 1997 yılında 50 yıldır yürürlükte olan holding kurulmasını yasaklayan kanunun değiştirilerek holding şirketlerinin kurulmasına izin verilmesinin potansiyel faydalarını şu şekilde sıraladı (Aoki, 2000: 137-138): *main bank* tarafından kontrol edilen insan kaynaklarının yeniden dağıtılması; ana firmanın katı bir personel idaresi yapısı benimseyerek yatay hiyerarşik yapılarda gerekli olan niteliklerin yaratılmasına ve elde edilmesine katkıda bulunması; yöneticilerin *main bank* fonlarına bağımlılığının ortadan kaldırılarak etkili bir dış denetimin sağlanması, Aoki'ye göre, holding şirketlerine izin verilmesi Japon ekonomisinde örgütsel çeşitliliği artıracak, *bureaupluralism* çelişkisini çözecekti.

Japon ekonomisi Koizumi döneminde biraz toparlandı, ama 2008 yılında Amerika'da başlayan küresel finans krizi Japon ekonomisini de olumsuz etkiledi. Kabuk değiştirmekte olan Japon ekonomisi, krizin etkilerinin hissedildiği 2008 yılında % 9 oranında daraldı. 2011 yılındaki Büyük Doğu Japonya Depremi de ekonomiye büyük bir darbe vurdu. 2012 yılının son günlerinde iktidara gelen Abe Shinzō'nun LDP hükümeti, Koizumi reformlarını devam ettirerek Japonya'daki düşük büyüme sorununa cevap aramak üzere bir ekonomi planı açıkladı. *Abenomics* olarak adlandırılan bu plan üç ayak (üç "ok") üzerine kuruluydu: enflasyon hedeflemesine (% 2 enflasyon hedefi) dayanan para politikası, tüketim vergisi artışının yanı sıra ekonomide talebi artırmaya dönük gevşek maliye politikası ve yapısal reformlar. Yapısal reformlar, daha çok tarım kesimindeki desteklerin azaltılması ve özellikle enerji gibi alanlardaki dere-

gülasyonla ilgiliydi. Burada, piyasa ekonomisi güçlendirilerek Japon ekonomisinin % 1'in altına inmiş olan potansiyel büyüme oranının yükseltilmesi hedefi göze çarpar. Yapısal reformların bir parçası olan işgücü piyasasındaki katılıkların azaltılması konusunda özellikle büyük eleştiriler vardı.

Japonya'da şirket yönetişimindeki yapısal değişim ve finansallaşma

Kayıp Onyıl'da Japon şirketlerinde meydana gelen dönüşüm

Aoki vd. (2008) ve Shishido (2008), özellikle 1997 yılında Şirket Kanunu'nda gerçekleştirilen değişikliklerden sonra Japonya'da şirket yönetişiminde önemli değişiklikler yaşandığını belirtir. Değişen ekonomik şartlarda geleneksel şirket yönetişiminin terk edilerek yeni yönetişim şekillerinin benimsendiğini belirten yazarlar, bunun nedeninin şirketlerin hayatta kalma güdüleri olduğunu belirtiyor. 2000 yılında yürürlüğe giren Ticari Rehabilitasyon Kanunu sonrasında şirketler yeniden yapılandı. Chan-Lau (2002), bu kanunun hemen sonrasında şirketlerin kredibilitesinin artarak hisse senedi fiyatlarının olumlu etkilendiğini gösterdi. Bunun nedeni, şirket hesaplarının şeffaflaşması, şirket evliliklerinin kolaylaşması ve işgücü piyasasındaki değişimdi.

1990'ların başında şirket yönetişiminin değişmesi gerektiğine dair tartışmalar yapılmaya başladı (Shimada, 1991; Gerlach, 1992). Aoki vd. (2008) ve Shishido (2008), 1997 yılındaki yasal değişikliklerin yanı sıra, Şirket Kanunu'nda 2002 yılında yapılan değişikliklerin de Japon şirketlerinin yeni yönetişim şekillerini benimsemelerinde etkili olduğunu belirtir. Bu yeni şirket yönetişim tazında, Amerikan şirketlerinin şirket yönetişimi uygulamaları ile ortak birçok özellik vardı. Yasal değişikliklerden bazıları, şirket kanununda finansman ve yeniden organizasyon işlemlerindeki deregülasyon ve Amerikan-tarzı yönetim kurullarının benimsenmesinin kolaylaştırılmasıyla ilgiliydi

(Shishido, 2008: 327). Japonya'daki şirket yönetişimi reformları hibrid bir yönetişim tarzı meydana getirdi. Bu yönetişim şekli özellikle geleneksel Japon firmaları tarafından benimsendi.

Burada Anglo-Amerikan ve geleneksel Japon firmalarının farklılıklarına kısaca değinmekte fayda var. Aoki (2000) bu farklılıkları kapsamlı olarak inceler. Anglo-Amerikan firmasında, çalışanlar dışarıdaki işgücü piyasasından işlevsel niteliklerine göre seçilerek istihdam edilir ve firma ile ilişkileri bir sözleşme ile belirlenir. Firmanın değeri, sözleşmeye dayalı ödemeler yapıldıktan sonra arta kalan beklenen artık maksimize edilerek yükseltilmeye çalışılır. Bu fazlalık hissedarlara gider. Bu firmadaki yönetişim, firmanın hisselerinin değerinin artırılması için şirket dışından, yönetici piyasasından seçilerek istihdam edilen profesyonel yöneticilerin kontrol edilmesini vurgular (Aoki, 2000: 11-12). Geleneksel Japon firmasında ise, bir işletmenin işine yarayacak olan nitelikler firmanın değerini belirler. Bu nitelikler firma dışındaki bir işgücü piyasasında değil, firmada iç pazarlık yoluyla değerlendirilir. Bireysel performanstan ziyade değişik birimler arasında işbirliği önemsenir. Aoki (2000: 8), Japon ve Amerikan firmaları arasındaki işbirliği tarzlarını da karşılaştırır. Japon firmasında yatay hiyerarşi hâkim iken, bilişim teknolojilerindeki ilerlemeler işlevsel hiyerarşiden ademimerkeziyetçi hiyerarşiye doğru kaymaya işaret eder.

Geleneksel Japon şirket yönetişiminde denetleyici *main bank* rolü gören bankaydı. Aoki (2000: 3), arz-talep dengesine en yakın sistemin Anglo-Amerikan sistemi olduğunu belirtir. Çünkü, burada hükümetin regülasyonları piyasaya giriş ve çıkışa izin verir, oligopol piyasalardaki rekabeti kısıtlayıcı uygulamalar hükümet tarafından sıkı bir şekilde izlenir. Aoki'ye göre, sadece bu tür piyasalarda yüksek derecede işgücü hareketliliği olur. Japonya'da hızlı büyüme döneminde buna alternatif bir sistem geliştirildi ve bu durum Japon ekonomi bürokrasisinin yarattığı sistem hakkında aşırı güvene sahip olmasına neden oldu. Kayıp Onyıl döneminde, Japonya'da şirket yönetişiminde meydana gelen değişimin nedenlerini Aoki vd. (2008) aşağıdaki şekilde sıralar:

- *1990'ların başlarından itibaren finans piyasalarının aşamalı olarak açılması:* Bunun sonucunda, finansal olarak sağlıklı durumda olan şirketler yurtdışındaki tahvil ve hisse senedi piyasalarını kullanabildi. Japon bankaları ise bazı müşterilerini kaybetti.
- *Rekabet ve inovasyon:* Teknolojik yeniliklerin artan önemi ile birlikte, sanayi firmaları arasındaki rekabetin şekli değişti. Japon firmalarının geleneksel amacı olan piyasa payının artırılması bir şirket stratejisi olarak anlamını yitirdi.
- *Bilgi ve iletişim teknolojilerinin ilerlemesi:* Bu yenilikler firma içinde örtük bilgi paylaşımının daha kolay ve saydam olmasını sağladı. Geleneksel olarak, Japon firmalarının bilgi paylaşımında karşılaştırmalı üstünlüğü vardı. Bilişim teknolojilerindeki yenilikler, bu avantajları kısıtladı. *Kaizen* gibi kalite geliştirici bazı değerli bilgiler dijitalize edilemedikleri için, Japon şirketleri için hâlâ bir karşılaştırmalı üstünlükten bahsetmek mümkündü. Başarılı Japon firmaları, bilgi paylaşımını yoğun bir şekilde bilişim teknolojilerini kullanarak gerçekleştirdi.

Aoki vd. (2008), bazı Japon firmalarının Anglo-Amerikan teşvik sistemini kopyaladığını belirtir. Bu sistemde, bireysel performanslar bilgi paylaşımının zarar görmesi pahasına ödüllendirilir. Diğer şirketler ise, geleneksel sistemi uygulamaya devam etti. Geleneksel sistemde yöneticinin en önemli görevi çıkar grupları arasında aracılık yapmaktı. Geleneksel sistemi benimseyen firmalar rekabetçi bir sistem geliştirmek yerine, işbirlikçi ağlar geliştirmeyi tercih etti. Aoki, Japon firmalarının Amerikan firmalarına evrimleşemeyeceğini, Japon ve Amerikan modellerini harmanlayan bir hibrid modelin Japon şirketleri tarafından benimsendiğini belirtir. Mal ve hizmet piyasaları kısa döneme odaklandıkları için, bu hibrid sistemi yeterince değerlendiremezdi. Fakat, hisse senedi piyasaları bu işi yapabilirdi, çünkü bu piyasalar geleceği tahmin edebilir. Öte yandan, Aoki bankaların kredilere bağımlı şirketler ile küçük ve orta ölçekli şirketleri etkin bir şekilde denetleyebileceklerini kabul

eder. Ona göre, yöneticiler ile işçiler arasında sözleşme ilişkilerinin bulunduğu Amerikan modelinin aksine, Japon şirketlerinde yönetici-işçi ilişkileri bütünleyiciydi. Çin ve Kore gibi yükselen Asya ülkelerinde ortaya çıkan kitlesel imalat üretimi kapasitesi ve Amerika'dan kaynaklanan yeni teknolojilerin yarattığı rekabetçi baskı da Japon firmalarının geleneksel şirket yönetişimi tarzlarından uzaklaşmalarına neden oldu.

Şirket yönetişimindeki yapısal değişim ve finansallaşmanın politik ekonomisi

1990'lı yıllarda (Kayıp Onyıl) gerçekleştirilen finansal serbestleştirme ve şirketlerin yeniden yapılandırılması sürecinde geleneksel Japon şirketlerinin yönetişiminde önemli bir dönüşüm gerçekleşti. Hisse senedi piyasasının gelişmesi ve kurumsal yatırımcıların borsadaki payının yükselişi bu dönüşümü kolaylaştırdı. Ekonomide finans sektörünün artan ağırlığını ve özel olarak finans-dışı şirketlerin finansal yatırımlarının esas reel üretim faaliyetlerinden elde etikleri gelirlere kıyasla daha hızlı artışını ifade eden "finansallaşma" bu dönemde gözlemlendi.

Bu noktada, finansallaşma olgusu hakkında kısa bir bilgi vermek gerekir.[10] Son yıllarda çalışılmaya başlanan yeni bir konu olan finansallaşma, 1970'lerden başlayarak Amerika'da finans-dışı şirketlerin reel sektördeki faaliyetleri yerine finansal yatırımları yoluyla gelir elde etme eğilimlerindeki artışı ima eder. Finans-dışı şirketlerin finansallaşmasını, şirketlerin satış gelirlerini nasıl kullanacakları ile ilgili bir konu olarak görmek gerekir. Finansallaşmanın geniş tanımı şu şekilde yapılabilir (Orhangazi, 2008: 11): "finans-dışı şirketlerin finansal yatırımları ile finansal gelirlerinde ve finansal piyasalara yapılan ödemelerde yaşanan artış". Finans sektöründe geliştirilen çok sayıda yeni finansal enstrümanla, finans-dışı şirketler için finansallaşma alternatif bir servet biriktirme yolu haline geldi. Finans-dışı

10 Buradaki açıklamalar, detaylı olarak Akkemik ve Özen (2014) çalışmasında bulunabilir.

şirketler finansal yatırımlara yöneldikçe, bu yatırımlar fiziksel sermaye yatırımlarının ikamesi olmaya başladı. Boyer (2000), finans piyasalarından sermaye elde etmenin maliyetini yükseltiği için finansallaşmanın sabit yatırımları sınırladığını belirtir.

Amerika başta olmak üzere, gelişmiş ekonomilerde finansallaşma şirket yönetişimindeki değişiklikler ile çok yakından ilişkilidir. 1980'ler ve 1990'larda hissedarların elde edeceği kazançların maksimize edilmesine yönelik şirket yönetişimi ve işletme uygulamalarının yaygınlaşmasıyla, finansallaşma hız kazandı (Lazonick ve O'Sullivan, 2000). Sanayi şirketleri, kazançlarının önemli bir kısmını –özellikle hisse geri alımları ve temettü ödemeleri şeklinde– finans piyasalarına aktardı. Bu firmalar, önce finans piyasalarına kazançlarını aktardı, daha sonra da bu fonları elde etmek için birbirleriyle yarışa girdi. Bu süreçte belirsizlik arttı ve yatırım planlamaları için belirlenen vade giderek kısaldı. Hissedarlara karşı sorumlu olan şirket yöneticileri için, hisse senedi fiyatlarının ve hisse senedi opsiyon (*stock option*) değerlerinin artırılması yoluyla şirketin gelirlerinin dağıtımı en önemli öncelik haline geldi (Lazonick ve O'Sullivan, 2000). 1990'lı yıllarda derinleşen bu durum şirket yönetişiminde devrim sayılabilecek bir değişime işaret ediyordu. Düşmanca şirket satın alımlarının yaygın olduğu ve hissedarların çıkarlarının şirketin uzun vadeli hedeflerinin önüne konulduğu bu dönemde, şirket yöneticileri şirket kaynaklarının önemli bir bölümünü finansal yatırımlara yöneltti (Dumenil ve Levy, 2004; Orhangazi, 2008b). Düşmanca şirket satın alımları da yeni finansal enstrümanlardan elde edilen sermaye gelirleriyle mümkün hale gelmişti. Özetle, şirket yöneticileri sabit yatırımlar yerine hissedarların istedikleri gibi kısa vadede kârlara yöneldi.

Finansallaşma ve şirket yönetişimi arasındaki ilişki Stockhammer (2004) tarafından geliştirilen bir model yardımıyla incelenebilir. Şirket sahipliği ve kontrolü birbirinden ayrıldığı bu modelde, şirketin tek amacı kâr maksimizasyonu olmayıp, şirket aynı zamanda büyüme ve pazar payını artırmayı da hedefler. Kurumsal çerçeve, bu hedeflerden hangisinin tercih edile-

ceğini belirler. Yukarıda Aoki'nin Japon ve Amerikan firmaları karşılaştırması, kurumsal çevredeki farklılıkları gösterir. Stockhammer'in modelinde, şirket içindeki güç yapısı da ele alınır ki, yöneticiler şirket sahiplerinden farklı hedeflere sahip olabilir. Şirket sahipleri kâr payı ve hisse senedi fiyatlarıyla ilgilenirken, yöneticiler daha fazla güce sahip olmayı arzu eder. Bu durum, yüksek pazar paylarına ve hızlı büyümeye yansır. Dolayısıyla, yöneticilerin faydası büyümeye, sahiplerin faydası da kârlara dayanır. Firma, daha fazla kâr ile büyüme arasında tercih yapmak durumunda kalır. Profesyonel şirket yöneticilerinin şirket dışından seçilerek atandığı profestonel şirket yöneticisi piyasasının[11] varlığı ve performansa dayalı ödeme sistemi, şirket yöneticilerinin hisse sahiplerinin tercihlerine daha yakın durmalarına neden olur. Bunun sonucunda, reel (sabit sermaye) yatırımları azalır. Bu durum, finansallaşmayı ima eder.

Amerikan yönetişim sisteminde profesyonel şirket yöneticisi piyasasının gördüğü işlevin benzerini Japonya'da uzun süre *main bank* sistemi gördü (Aoki, 2000: 70-73). Reel sektör firmalarına fon sağlayan *main bank*, firmaların finansal sıkıntı çekmesi durumunda devreye girerek yönetimi üstlenip, firmaların yeniden yapılandırılması mümkün olmadığında firmayı tasfiye ediyor veya başka bir firma ile birleşmesini sağlıyordu. Aoki (2000), bu sistemin 1970'lerin ortalarına kadar iyi çalıştığını belirtir. 1990'larda başlayan yapısal dönüşüm ile birlikte, Amerika'daki gibi bir profesyonel şirket yöneticisi piyasası Japonya'da da kurulmaya başladı. Bankalara gelince, yapısal dö-

11 Şirket sahipleri ile şirketin işlemlerinde karar veren yöneticiler arasındaki ilişkilerin karmaşıklığı nedeniyle, şirketlerin piyasa değerlerinin artırılması amacıyla profesyonel yöneticilerin seçilerek istihdam edildiği piyasalar, diğer bir deyişle şirketlerin kontrolü için piyasalar kuruldu. Aoki (2000: 60-75), Japonya ve Amerika için bu piyasaları karşılaştırır. Amerikan sisteminde üç nedenden dolayı etkinsizlik ortaya çıkıyordu. Bunların ilki, şirketin satın alınması riskine karşı geliştirilen şirketin borçlarının artırılması ve varlıklarının azaltılması gibi korumacı uygulamalardı. Aoki, bunu zehirli bir ilaca benzetir. İkincisi, ticaret kanununda şirket yöneticilerinin sadece hissedarlara karşı değil, diğer paydaşlara karşı da sorumlu olmasıydı. Üçüncüsü, emeklilik fonları gibi kurumsal yatırımcıların hisse senedi piyasalarını domine etmesiydi. Kurumsal yatırımcılar, şirket yönetimi ile etkileşime girmediler ve varlıklarını artırmakla ilgilendiler.

nüşümde onların rolü de değişime uğradı. Japon bankalarının operasyonları şirketlere kredi dağıtımı gibi geleneksel bankacılık işlemlerinden yatırım bankacılığına doğru genişledi. Sermaye piyasalarının gelişmesini hedefleyen hükümet, finans sisteminde regülasyonu gevşettikçe bankaların hisse senedi işlemleri de büyük oranda arttı.

Japonya'da finansallaşmanın gelişimi

Politik ekonomide yeni bir araştırma alanı olan finansallaşma konusunda şaşırtıcı biçimde İngilizce literatürde Japonya'yı konu alan çok az çalışma var. Bu konudaki çalışmalardan birinde, Lechevalier vd. (2016), Japonya ve Kore'de finansallaşma ve sanayi politikalarını inceler. Japonya'da da bu konu Japon araştırmacılar tarafından henüz yeni çalışılmaya başladı. Bu konuda Japonca olarak yayınlanan çalışmalardan Nishi (2012) ve Shimano (2014, 2015), Japonya'da finansallaşmanın sermaye birikimine olan etkisini inceledi. Bu bölümde bu çalışmalardan yararlanarak Japonya'da finans-dışı şirketlerin finansallaşmasının gelişimini kısaca irdeleyeceğiz.

Hızlı büyüme döneminde, yukarıda belirtildiği üzere, finans sisteminin en önemli görevi sanayi politikalarına fon sağlamak ve bu amaçla tasarruflar ile yatırımlar arasında aracı işlevi görmekti. Aoki'nin *bureaupluralism* olarak adlandırdığı, iş dünyası, bankalar ve bürokratlar arasındaki çıkar ilişkilerini pozitif olarak bürokrasinin eliyle düzenleyen kurumsal yapı içinde, faiz oranları kontrol altındaydı ve bankalar belirli alanlarda uzmanlaşmıştı. Şirket yönetişimine bakıldığında, bu kontroller *keiretsu*larda da bankaların üstlendiği fon sağlama rolünü değiştirmedi. Bu istikrarlı yapıda sanayi şirketleri uzun vadeli hedeflerine odaklandılar ve kısa vadede kârları öncelik olarak görmediler.

Liberal dönüşüm ile birlikte iktisadi kurumlar ve şirket yönetişimi değişime uğradı. Finansın yükselişi de bu dönemde gerçekleşti. Finansal serbestleştirme 1970'lerin sonlarında başladı, ama 1990'ların sonlarında ivmelendi. Finans sektö-

ründe piyasa mekanizmasını güçlendirmeyi amaçlayan bu süreçte, Koizumi reformlarından itibaren bürokratların politikalar için fonlara hâkimiyeti ortadan kaldırıldı. Böylece, finansal fonların sanayi politikalarıyla olan kuvvetli bağı kesildi. Hükümet finans sektörünü kendi başına ekonomik büyümenin motoru olabilecek bir sektör olarak gördüğü için, finans sektörünün alttan üste yükselen konumu finansallaşmayı hızlandırdı.

Japonya'da finansallaşmanın ulaştığı dereceyi anlamak için Lee (2012) tarafından sunulan çeşitli makroekonomik göstergelere bakmak gerekir. 1997-2006 yılları arasında Japonya'da borsada işlem gören hisse senetlerinin toplam piyasa değerinin gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranı % 63'ten % 110'a kadar yükseldi. Bankaların ellerinde tuttuğu menkul kıymetlerin değerlerinde de büyük artış görüldü. 1997 yılında Japon bankaları piyasalardaki toplam menkul kıymetlerin % 19'una sahipken bu oran 2004 yılında % 29'a çıktı. Bu veriler Japonya'da finans sektörünün ekonomide ağırlığının arttığını gösterir. Öte yandan, faktör fiyatlarıyla hesaplanan GSYH'deki payı ise 1980 yılından 2010'lu yıllara % 4'ten % 5-6 seviyelerine kadar çıktı.

Finansallaşma resmî istatistiklerden de takip edilebilir. Bu amaçla, istatistik ofisinin resmî verilerinden derlenen Shabani ve Toporowski (2016) çalışmasına bakılabilir. Finans dışı sektörün fon akışı verilerine bakıldığında, 1990'ların ortalarına kadar finans dışı sektörün finansal açık verdiği, bu tarihten sonra finansal fazla vermeye başladığı görülür. Diğer bir deyişle, finans-dışı şirketler 1990'ların ortalarından itibaren yatırımlarını azalttılar. Finans-dışı şirketlerin dağıttığı gelirler ve gayrimenkul gelirleri de 2000'li yılların başlarından itibaren artış gösterdi. Bu şirketlerin gayrimenkul gelirleri balonun patlamasından itibaren azalıyordu ve balon patladığında toplam işletme artıklarının % 50'sine yakın bir seviyedeydi. 2000'lerin hemen başlarında % 25 seviyesine indikten sonra, 2004 yılından itibaren yükselmeye başladı. 1980'ler ve 1990'lar boyunca gayrimenkul geliri ve faiz geliri, finans-dışı şirketler sektöründe işletme artığının en önemli unsurlarıydı. 2000'li yıllara girildiğinde, gayrimenkul geliri azalsa da önemini korudu, ama faiz geliri ye-

rini dağıtılan gelirlere bıraktı. Shabani ve Toporowski, 1994-2012 dönemi için yaptıkları bir ayrıştırma analiz sonucuna dayanarak, Japonya'da 2005 yılından sonra finans-dışı şirketlerin net finansmanlarında iç kaynakların öneminin giderek azaldığını, menkul kıymete dayalı finansmanın katkısının ise negatif olduğunu belirtir. Diğer bir deyişle, Batılı gelişmiş ülkelerdeki finansallaşma sürecinde olduğu gibi, Japon şirketleri de hisse senetlerini geri satın aldı. Hızlı büyüme döneminde bankalara bağımlı olan şirketlerin finansmanında da bankaların tüm dönem boyunca katkısı negatifti; Japon şirketleri bankalardan yeniden borçlanmak yerine eski borçlarını geri ödemeyi tercih ettiler. 2005 sonrasında iç kaynaklarla finansmanın ve yeni hisselerle finansmanın toplam finansmana katkısının azalması finansallaşmanın arttığını gösterir.

Şirketler sektörünün gelir tablolarına ilişkin Japon İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan resmî istatistiklere bakıldığında, 1986-1990 döneminde toplam net kârlar içinde dağıtılan temettünün oranı ortalama olarak % 26 iken, bu oranın 1990-1997 döneminde ortalama % 58'e yükseldiği, aynı dönemde yatırımlar için kullanılabilecek bir iç kaynak olan dağıtılmamış kârların toplam net kârlar içindeki payının ise % 69'dan % 31'e düştüğü görülür. Asıl önemli gelişme ise, 1997 sonrasında temettü ve dağıtılmamış kârların miktarındaki değişimdi. 1998-2003 dönemi için mali yılların ortalamaları şeklinde bakıldığında şirketler yıllık olarak ortalama 4,8 trilyon yen kâr ettiler; bunun 0,77 trilyon yenini yöneticilere bonus olarak dağıttıktan sonra, 5,28 trilyon yen temettü dağıttılar. Dağıtılmamış kârlar ise eksi 1,30 trilyon yen civarındaydı. Diğer bir deyişle, yatırımlar için ayrılabilecek kârlar azaldı. Bu dönemde şirketlerin dağıtılmamış kârları sadece 2000 ve 2003 yıllarında pozitifti. Tablo 1 bu verileri detaylı biçimde sunuyor. 2005 yılından itibaren yöneticilere verilen bonuslar rapor edilmediği için yöneticilere verilen bonuslar ile dağıtılmamış kârlar Tablo 1'de birlikte rapor edildi. Kriz yıllarında (2008-2009) dağıtılmamış kârlar tekrar eksi olarak gerçekleşti, ama bu durum kriz şartları nedeniyle normal karşılanabilir.

TABLO 1
Japonya'da Finans-Dışı Şirketlerde Net Kârların Bileşenleri, 1986-2013

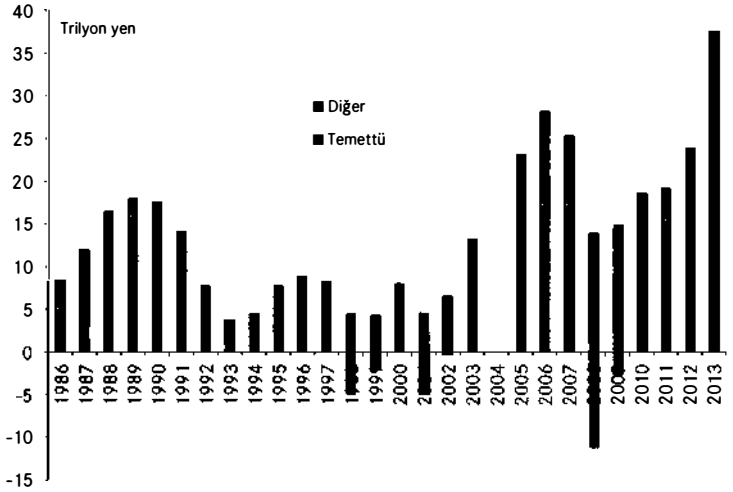
	Temettü	*Yöneticilerin bonusu*	*Dağıtılmayan kârlar*
1986	2.924	517	4.997
1987	3.182	545	8.256
1988	3.546	702	12.159
1989	4.169	826	12.987
1990	4.227	895	12.449
1991	4.530	943	8.611
1992	4.008	838	2.954
1993	3.771	733	-759
1994	3.833	890	-209
1995	4.125	855	2.702
1996	5.458	836	2.565
1997	4.231	749	3.296
1998	4.381	769	-5.684
1999	4.221	627	-2.680
2000	4.832	806	2.300
2001	4.496	565	-5.526
2002	6.509	897	-1.183
2003	7.233	968	4.959
2004	...	...	...
2005	12.529	1522	9.106
2006	16.217	11.948	
2007	14.039	11.334	
2008	13.857	-11.045	
2009	14.883	-2.563	
2010	10.357	8.329	
2011	11.900	7.238	
2012	13.957	9.877	
2013	14.400	23.188	

Kaynak: Statistics Bureau of Japan.

Nishi (2012) ve Shimano (2014, 2016) finansallaşmanın sermaye birikimine etkisini tartışır. Bu çalışmalarda özellikle 2000'li yıllardan itibaren hissedarlara verilecek temettülerin daha fazla önemsendiği bir şirket yönetişiminin güçlendiği vurgulanarak, finans-dışı şirketlere bakıldığında, finansallaşmanın gözlendiği belirtiliyor. Grafik 2, Japonya'da 1997 sonrasında temettü dağıtımının toplam kârlardaki payının arttığını gösteriyor.[12] Temettülerin toplam sermayeye oranına ba-

12 1997 sonrasında, tüm şirketler için ortalama kâr oranı % 5 civarından küresel krize (2008) dek % 8 seviyesine kadar yükseldi. Krizde sıfır seviyesine kadar inen bu oran, 2010 yılı itibariyle tekrar hızla % 7'nin üzerine çıktı.

GRAFİK 2
Japonya'da Net Kârlar İçinde Temettü ve Diğer Kaynaklar (Dağıtılmamış Kârlar + Yöneticilere Verilen Bonuslar), 1986-2013



Kaynak: Statistics Bureau of Japan.

kıldığında, 1975-1999 arasındaki çeyrek yüzyıllık dönemde % 7'den % 4'ün altına kadar düşen ve ortalama % 5 civarında seyreden bu oranın, 2000 yılından başlayarak % 4'ten 2006 yılında % 14'e kadar hızla yükseldiği görülüyor. 2006-2012 yılları arasında ortalama % 10 seviyesini korudu. Büyük şirketlerde bu oran 2006 yılında % 18'e kadar çıktı; 2006-2012 arasında ortalama % 14 civarında seyretti. Finansallaşmanın sermaye birikimine[13] etkisini yatırım fonksiyonu tahmini yoluyla araştıran yazarlar şu sonuca ulaşıyorlar: temettülerin yüceltildiği bu dönüşümle birlikte, Japonya'da finans-dışı şirketlerin sermaye birikimi olumsuz etkilendi.

Yukarıdaki tüm bulgular birleştirilince, Japon şirketlerinin nasıl finansallaştığı daha iyi anlaşılır. Kurumsal yatırımcıların borsadaki payının artmasıyla, artık elleri güçlenen hissedarla-

13 Sermaye birikimi, kâr oranı, faiz oranı ve temettünün bir fonksiyonu olarak tanımlanır.

rın baskısı sayesinde şirket yöneticileri daha fazla kâr payı dağıtımı talep etti. Bu nedenle, yatırımlar için kârlardan ayrılan pay (dağıtılmamış kârlar) ve yatırım finansmanı amacıyla yeni hisse çıkarımı geriledi. Bunun sonucunda sermaye birikimi olumsuz etkilendiği gibi, yatırımlar da azaldı.

Sonuç

Japon ekonomisinin savaş sonrasındaki büyüme ve sanayileşme deneyimi ilginç bir dönüşüme işaret eder. Savaş sonrasında en az çeyrek yüzyıl boyunca kalkınmacı devlet anlayışını benimseyen bir müdahaleci bürokratlar grubu, ekonominin kurumlarını, hatta şirket yönetişimini buna uygun olarak dizayn etti. Bu bürokratların uyguladıkları sanayi politikaları Japonya'yı dünyanın en büyük ekonomilerinden ve teknoloji üreticilerinden birine dönüştürdü. 1970'lere gelindiğinde artık büyük bir gelişmiş ekonomi olan Japonya, bu tarihten itibaren serbest piyasa ekonomisine dönüşmeye başladı. Başlarda yavaş olan ilerleme 1990'larda yaşanan ekonomik durgunlukla birlikte hızlandı. Bu süreçte, sanayi politikaları ve ekonominin kurumları evrim geçirdi. Bu evrimin bir sonucu, finans-dışı sektörlerde görülen finansallaşma oldu. Japonya'da finansallaşma finans sektöründe serbestleştirmenin ardından gerçekleşti ve gelişmiş diğer ülkelere göre geç bir dönemde başladı.

Japonya'da finansallaşma çok az araştırmacının ilgisini çekti ve bu alanda yapılan çalışmalar oldukça yeni. Bu çalışmada, finansallaşma daha çok politik ekonomi ve kurumsal perspektiften incelendi. Finansallaşmanın nedenleri ve sonuçları üzerine daha kapsamlı çalışmalara ihtiyaç duyuluyor. Öte yandan, bu çalışmada da vurgulandığı üzere, finansallaşma sürecinin devam ettiği Japon ekonomisini iyi anlamak için, kalkınmacı devleti olduğu kadar finansallaşma olgusunu da iyi anlamak gerekir. Türkiye'de hakkında nispeten az bilgi sahibi olduğumuz ve özgün çalışmaların sayısının az olduğu Japon ekonomisi ile ilgili olarak bundan sonra yapılacak çalışmalarda bu konunun da göz önünde bulundurulması gerekir.

DAHA FAZLA OKUMA

Aoki, M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MA: MIT Press.

Aoki, M. ve Patrick, H. (1994), *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies*, Oxford, Oxford University Press.

Corbett, J. ve Jenkinson, T. (1994), "The Financing of Industry, 1970-1989: An International Comparison", *Journal of the Japanese and International Economies*, 10, s. 71-96.

Epstein, G. (2005), *Financialization and the Word Economy*, Cheltenham: Edward Elgar.

Hoshi, T. ve Kashyap, A. (2001), *Corporate Financing and Governance in Japan*, Cambridge, MA, MIT Press.

Minami, R. (1994), *The Economic Development of Japan: A Quantitative Study*, New York, MacMillan.

Okazaki, T. ve Okuno-Fujiwara, M. (der.) (2002), *The Japanese Economic System and Its Historical Origins*, Oxford, Oxford University Press.

Yamamura, K. ve Yasuba, Y. (1987), *The Political Economy of Japan*, cilt 1: *The Domestic Transformation*, Stanford, Stanford University Press.

KAYNAKÇA

Akkemik, K.A. (2011), "Japonya (1991), ve ABD (2007-2009), Finans Krizlerinin Politik İktisat Perspektifinden Bir Değerlendirmesi", *Doğuş Journal*, 12(2), s. 171-186.

—, (2013), "Savaş Sonrası Japon Ekonomisinde Büyüme ve Dönüşüm". *Japon Dış Politikası: Sistemik ve Bölgesel Aktörlerle İlişkiler*, ed. A.M. Tuncoku, Ankara, Nobel Akademik Yayıncılık, s. 45-76.

—, (2015a), "Japonya'da Savaş Dönemi Ekonomi Politikaları ve Savaş Sonrası Politikalarına Etkileri", *Türkiye'de Japonya Çalışmaları Konferansı - II*, ed. S. Esenbel ve E. Küçükyalçın, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, s. 271-296.

—, (2015b), "Recent Industrial Policies in Japan", *National Strategic Planning and Industrial Policy in the Globalizing Economy: Revisiting Concepts and Experience*, ed. M. Yülek, Heidelberg, Springer, s. 181-206.

—, (2016), "Teknoloji Politikalarının Uygulanmasında Sıradışı Bir Örnek: Japonya", *Bilim, Teknoloji ve Yenilik: Kavramlar, Kuramlar ve Politika*, ed. İ.S. Akçomak, E. Erdil, M.T. Pamukçu ve M. Tiryakioğlu, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 563-589.

—, (2019), *Japonya'nın İktisadi ve Sosyal Tarihi*, cilt 1: *Savaş Öncesi Dönem (~ 1945)*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları.

—, (2021), *Japonya'nın İktisadi ve Sosyal Tarihi*, cilt 2: *Savaş Sonrası Yeniden İmar ve Hızlı Büyüme (1945-1971)*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, basımda.

Akkemik, K.A. ve Özen, Ş. (2014), "Macroeconomic and Institutional Determinants of Speculative Tendencies of the Non-Financial Firms: Case Study of Turkey", *Socio-economic Review*, 12(1), s. 71-98.

Akkemik, K.A. ve Tiryakioğlu, M. (2017), "Whither Developmental State in East Asia", *Global Political Economy After the Crisis: Theoretical Trends and Country Experiences*, ed. S. Ünay, New York, Nova Publishers.

Aoki, M. (1988), *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*, New York, Cambridge University Press.

—, (2000), *Information, Corporate Governance, and Institutional Diversity: Competitiveness in Japan, the USA, and the Transitional Economies*, New York, Oxford University Press.

Aoki, M., Jackson, G. ve Miyajima, H. (ed.) (2008), *Corporate Governance in Japan: Institutional Change and Organizational Diversity*, New York, Oxford University Press.

Boyer, R. (2000), "Is a Finance-led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism? A Preliminary Analysis", *Economy and Society*, 29(1), s. 111-145.

Chan-Lau, J.A. (2002), "Corporate Restructuring in Japan: An Event-Study Analysis", *Japan and the World Economy*, 14(4), s. 367-377.

Dumenil, G. ve Levy, D. (2004), "The Real and Financial Components of Profitability (USA 1952-2000)", *Review of Radical Political Economics*, 36(1), s. 82-110.

Flath, D. (2014), *The Japanese Economy*, Oxford, Oxford University Press.

Gao, B. (2002), *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy: Developmentalism from 1931 to 1965*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gerlach, M. L. (1992), "Twilight of the Keiretsu? A Critical Assessment", *Journal of Japanese Studies*, 18(1), s. 79-118.

Johnson, C. A. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.

Katz, R. (1998), *Japan: The System That Soured - The Rise and Fall of the Japanese Economic Miracle*, New York, M.E. Sharpe.

Lazonick, W. ve O'Sullivan, M. (2000), "Maximizing Shareholder Value: A New Ideology for Corporate Governance", *Economy and Society*, 29(1), s. 13-35.

Lechevalier, S., Debanes, P. ve Shin, W (2016), "Financialization and Industrial Policies in Japan and Korea: Evolving Complementarities and Loss of Institutional Capabilities", INCAS Discussion Paper Series No. 2016 # 01.

Lee, JY. (2011), "Financialization, and Transformation of the Asian Economies", IIPPE Financialisation Working Paper No. 12.

Miyajima, H., Kuroki, F. (2008), "The Unwinding of Cross-Shareholding in Japan: Causes, Effects, and Implications", *Corporate Governance in Japan: Institutional Change and Organizational Diversity*, ed. M. Aoki, G. Jackson ve H. Miyajima, New York, Oxford University Press, s. 79-124.

Nishi, H. (2012), "Kinyūka to Nihon Keizai no Shihon Chikuseki Patan no Kettei Yōin: Sangyō Reberu ni Chūmoku shita Jisshō Bunseki" (Finansallaşma ve Japon Ekonomisinde Sermaye Birikimi Tarzının Belirleyicileri: Sanayi Düzeyinde Bir Ampirik Analiz), *Kikan Keizai Riron*, 49(3), s. 52-67 (Japonca).

Ohno, K. (2006), *The Economic Development of Japan: The Path Traveled by Japan as a Developing Country*, Tokyo, GRIPS Development Forum, National Graduate Institute for Policy Studies.

Orhangazi, Ö. (2008a), *Financialization and the US Economy*, Northampton, MA, Edward Elgar.

—, (2008b), "Financialisation and Capital Accumulation in the Non-financial Corporate Sector: A Theoretical and Empirical Investigation on the US Economy: 1973-2003", *Cambridge Journal of Economics*, 32, s. 863-886.

Shimada, H. (1991), "The Desperate Need for New Values in Japanese Corporate Behavior", *Journal of Japanese Studies*, 17(1), s. 107-125.

Shimano, N. (2014), "Kinyūka ga Nihon Keizai no Shihon Chikuseki ni Ataeru Eikyō ni kan suru Jisshō Bunseki" (Finansallaşmaın Japon Ekonomisinde Sermaye Birikimine Etkisine Dair Ampirik Analiz), Kyoto University Economic Research Institute, Discussion Paper No. J-13-001 (Japonca).

—, (2016), "Nihon Keizai ni okeru Shihon Chikuseki no Yōshiki no Henka no Yōin: Nihon no Hi-kinyū-hoken Kinyūka ni Chakumoku shita Jisshō Bunseki" (Japon Ekonomisinde Sermaye Birikimi Tarzının Değişiminin Belirleyicileri - Japonya'da Finanse-Sigortacılık Dışı Finansallaşmaya Eğilen Bir Ampirik Analiz), *Kikan Keizai Riron*, 53(3), s. 81-93 (Japonca).

Shishido, Z. (2008), "The Turnaround of 1997: Changes in Japanese Corporate Law and Governance", *Corporate Governance in Japan: Institutional Change and Organizational Diversity*, ed. M. Aoki, G. Jackson ve H. Miyajima, New York, Oxford University Press, s. 310-329.

Stockhammer, E. (2004), "Financialisation and the Slowdown of Accumulation", *Cambridge Journal of Economics*, 28, s. 719-741.

Yoshihara, K. (1994), *Japanese Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.

Tek Nesilde Sefaletten Zenginliğe Güney Kore'de Devletin Değişen Rolü

M. Mustafa Erdoğdu - Murad Tiryakioğlu

Giriş

Delhaise'in (1998: 101) işaret ettiği gibi, "Güney Kore'nin 1960'lı yıllardan sonra ortaya koyduğu ekonomik başarı çarpıcıdır ve gezegende başka bir örneği yoktur." Bir milyondan fazla kişinin öldüğü Kore Savaşı'nın yaralarının sarılmasının ardından, 1960 yılında Güney Kore'de (bundan sonra sadece Kore) yıllık kişi başına GSMH cari fiyatlarla sadece 80 ABD doları (Kim ve Hong, 1997) ile dünyanın en yoksul ülkelerinden birisiydi. Kore gösterdiği kalkınma kararlılığı ile şimdiye kadar şahit olunan en hızlı yapısal dönüşümlerden birisini gerçekleştirdi ve tek bir nesilde yoksulluğun kısır döngüsünden kurtuldu. Geçimlik bir tarım ülkesi iken ileri düzeyde sanayileşmiş bir ülke haline gelmeyi başardı ve 1965-1980 yılları arasında yıllık ortalama % 10'luk bir büyüme oranıyla, bu muhteşem başarının temellerini attı. OPEC ülkeleri ile merkezî plan ekonomileri dışarıda bırakıldığında Kore, 1960'lı yıllarda dünyanın en büyük beşinci reel büyüme oranına, 1970'lerde en yüksek büyüme oranına, 1980'li yılların bazılarında en yüksek beşinci büyüme oranına ulaştı (Minns, 2001). Kore'nin büyüme ve ihracat performansı, Koreli firmaların giderek sofistike endüstriyel

yetenekler kazandıklarının ve arzı çeşitlendirdiklerinin bir kanıtı. Bugün Kore, pek çok teknoloji yoğun ürünün dünyadaki en rekabetçi tedarikçilerinden birisi ve geniş bir endüstriyel ürün yelpazesi ile ileri düzeyde gelişmiş ekonomilerle başa baş rekabet edebilmekte.

Bu sonucun ortaya çıkmasında Kore'nin tarihi, kültürü ve coğrafyasının etkisi altında biçimlenen kalkınmacı devlet yapısının rolü büyük oldu. Adeta bir orkestra şefi rolü üstlenen devlet, gerçekleştirdiği seçici müdahaleler yoluyla bu ülkenin sanayileşmesinde belirleyici bir rol oynadı. Ortaya çıkan sonuç, ekonomiye devlet müdahalesine hiç sıcak bakmayan Dünya Bankası'nın 1993 yılında *Doğu Asya Mucizesi: Ekonomik Büyüme ve Kamu Politikası* başlığı ile basılan bir yayın ile kabul etmek durumunda kaldığı üzere, "aksi durumda meydana gelebilecek olandan daha yüksek ve daha eşitlikçi bir büyüme" (1993: 6) ile sonuçlandı. Kore'nin başarısının arkasındaki temel nedenleri kavrayabilmek için bir sonraki bölümde Kore kalkınmasının tarihsel arka planını ve kalkınma zeminini inceleyeceğiz.

Kore kalkınmasının tarihsel arka planı ve kalkınma zemini

Doğal kaynaklar açısından fakir olduğu bilinen Japonya, Tayvan ve Güney Kore, 20. yüzyılın ortalarından itibaren birçok doğal kaynak zengini ülkenin, yanlarına bile yaklaşamadıkları olağanüstü bir ekonomik performans ortaya koydular. Bu durum, sahip olunan doğal kaynakların düzeyi ile ekonomik başarı arasında çok da güçlü bir bağ olmadığını gösterdi. Bu noktadan hareketle Güney Kore kalkınmasındaki başarının kaynaklarına cevap aradığımız bu çalışmada, beşerî birikim ve devlet gibi kurumların kalitesine odaklanacağız.

Öniş'in (1992: 519) işaret etiği gibi, kalkınmacı devlet yapısına sahip Kuzeydoğu Asya ülkeleri, dikkat çekici bazı ortak özelliklere sahip. Bu ortak noktalardan birisi eğitime büyük önem verilmesi ve diğeri ise devlete ve bürokratlara büyük say-

gı duyulmasıydı. Çok önemli sonuçları olduğunu düşündüğümüz bir diğer ortak nokta ise, bu ülkelerin hızlı kalkınma süreçlerinin başlarında gelir dağılımının oldukça düzgün olmasıydı. Tayvan ve Güney Kore örneklerinde iktisadi gelişmenin başlangıcında ve Japonya örneğinde İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından servetin önemli ölçüde yeniden dağılması anlamına gelen toprak reformları yaşandı. Buna ek olarak, Kore ve Tayvan'da, nüfusun çok büyük kısmı daha önce yaşadıkları yerleri değiştirmek zorunda kaldı. Daha sonra detaylı olarak üzerinde duracağımız bu faktörler, söz konusu ülkelerde özellikle devletin görece özerkliğinin artması ve ekonomik politika amaçları doğrultusunda toplumda birçok ülkede olduğundan çok daha kolay uzlaşma sağlanmasında büyük öneme sahipti. Kore'de beşerî sermaye birikiminin nasıl sağlandığı ve kurumların nasıl yapılandırıldığı sorularına cevap bulmak üzere öncelikle ülkenin coğrafyası ve tarihiyle biçimlenen kültürünün ele alınması gerekiyor.

Kore coğrafyası ve kültürü: Konfüçyanizmin etkileri

Doğu Asya'da Kore Yarımadası'nın güney yarısında Çin ve Japonya'ya komşu bir ülke olan Kore, Doğu Asya'da bulunan bir yarımada. Asya kıtasından Pasifik Okyanusu'na, güneye doğru uzanan yarımadanın doğusunda Japon Denizi (Doğu Denizi) ve batısında Sarı Deniz yer alır ve Kore Boğazı bu iki denizi birbirine bağlar. Çoğunlukla Sarı Deniz'in çevresinde olmak üzere Kore'ye ait yaklaşık 3.000 ada bulunuyor. Sıcaklığın, kış aylarında -15 derece ile yaz aylarında +35 derece arasında değişiklik gösterdiği ülkede Sibirya'daki soğuk hava patlamalarından kaynaklanan yüksek basınç zonu hâkimdir (Facts about Korea, 1998: 10). Kore'nin coğrafi yapısı çeşitlilik göstermekle birlikte coğrafyanın yaklaşık % 70'inin dağlık olması ve dağların engebeli topografyası nedeniyle, bölgedeki alt alanlarda, bölge dışındaki diğer insanlardan oldukça farklı olan lehçe ve görenek gibi ortak kültürel özelliklerin varlığı dikkat çekici bir diğer hususdur. Kyongsang-do bölgesinin "dağ geçidinin güne-

yi" anlamına gelen başka bir adının olması gerçeği, Kore coğrafyasının dağlık yapısının tarihte Kore halkı arasındaki bölgesel farklılıkların gelişmesindeki kilit rolün kanıtıdır.

Kore tarihi M.Ö. 3000 yılına kadar uzanır ve birleşik bir devlet olarak bin iki yüz yıllık zengin bir mirasa sahiptir. 7. yüzyıldan 20. yüzyıla kadar değişik hanedanların idaresi altında bağımsız olarak yaşamış olmakla birlikte birçok savaşa ve işgale maruz kalan Kore, tek bir dil konuşan, etnik ve kültürel olarak dünyadaki en homojen uluslardan birisidir (Sakong, 1993: 9). Çin merkezli bir Doğu Asya kültürünün parçası olan Kore, coğrafi konumu nedeniyle, Çin kültürünün, Japonya'ya yayılımında geçiş noktası olmuş ve bu sebeple Budizm ve Konfüçyüsçülük bu üç ülke için ortak bir kültür oluşturmuştur. Binlerce yıldır komşusu Çin'in kültürel etkisi altında olan ve daha yakın zamanlarda da Japonya'nın agresif eğilimlerine konu olan Kore halkı, kültürel ve siyasi kimliğini muhafaza etmede uzun tarihi boyunca oldukça başarılı bir mücadele vermiştir (Facts about Korea, 1998: 10).

Dinî açıdan bakıldığında ise Kore'nin tam anlamıyla bir dinler mozaiği olduğu görülmektedir. Budizm, Şamanizm ve Konfüçyanizm gibi geleneksel dinlerle birlikte özellikle son yüzyılda Hıristiyanlığın da hızla yayıldığı ülke nüfusunun, 2015 yılı itibariyle % 19,7'si Protestan, % 15,5'i Budist (Kore Budizmi) ve % 7,9'u Katoliktir. Nüfusun % 56,9 gibi çok yüksek bir oranı ise herhangi bir dine mensup değildir. Ancak belirtmek gerekir ki, Konfüçyanizm ve Şamanizm herhangi bir dine mensup olsun olmasın tüm Korelilerin geleneksel değerlerine yön veren inanç değerleri konumundadır.

Hâkim ideoloji olarak önemi azalmış olsa da Konfüçyüsçülük Kore kültürü ve günlük yaşamının derinlerine işlemiştir. Bazı yazarlar, Konfüçyüsçülüğün diğer geleneklere kıyasla ekonomik gelişim açısından bazı avantajlar sağladığını iddia etmektedir. Kore'nin ekonomik başarısına atfedilen öneminden dolayı, Konfüçyüsçü değerlerin altının çizilmesi önemli bir husustur. Sert bir dinden ziyade bir yaşam biçimi ya da bir felsefe olan Konfüçyanizm, bir dizi "Asya değeri" için bir kod sözcüğü

haline gelmiştir. Konfüçyanizm itaat, eğitim, başarı ve karşılıklı sosyal yükümlülüklerin önemini vurgular ve hiyerarşiye vurgu yaparak organizasyonlar arasındaki uyum, iş birliği ve sadakati teşvik eder. Toplumun birey üzerindeki hak ve taleplerini esas alan "Konfüçyan etik" Japonya ve yüksek tempolu büyüme gerçekleştiren diğer Doğu Asya ülkelerinde ulusal uzlaşmayı kolaylaştıran en önemli dinamiklerden biri olarak kabul ediliyor (Chowdhury ve Islam, 1993: 32-4).

Kore'de resmî din Budizm olsa da devletin felsefi ve yapısal omurgasını oluşturan (Facts about Korea, 1998: 169) Konfüçyanizm zaman içinde revizyonlara uğrayarak Yeni Konfüçyanizm olarak adlandırılıyor. Song'un (1997: 54-6) altını çizdiği gibi, Yeni Konfüçyanizm bir taraftan eğitim ve birey-aile ilişkilerine, diğer taraftan da örgüt üyeleri arasında uyum, iş birliği, fikir birliği ve sosyal dayanışmaya büyük önem vermekte, topluma karşı görevi vurgulamaktadır.

1910-1945 sömürge döneminde Kore: Japonya'nın etkileri

19. yüzyıldan itibaren Japon İmparatorluğu'nun etkisi altına girmeye başlayan Kore, 1910'da ilhak edilmiş ve İkinci Dünya Savaşı'nın bittiği 1945 yılına kadar Japonya'nın sömürgesi olarak kalmıştır. Japonya'nın sömürgesi altında olduğu dönemde büyük zorluklar çeken Kore baskıcı bir rejim altında asimile edilmeye çalışılmışsa da Japon sömürgeci yönetiminin "Kore'nin daha sonra ekonomik açıdan başarılı olmasına olanak sağlayan bazı temeller" de attığını söylemek mümkündür (Mason, 1980: 75). Çünkü her ne kadar sömürge politikaları belirli Japon ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olsa da Kore'nin geleceğine zemin hazırlayan köklü bazı değişiklikler yapılmıştır. İlk olarak, sömürge yönetimi tarafından 1.000 yıllık hanedan yönetiminin kurumları yerle bir edilmiş, sonrasında bir dizi kurumsal reform gerçekleştirilmiştir. Örneğin, köleliğin kaldırılması, yürütme ile yargının birbirinden ayırılması, modern medeni hukuk kanunlarının yürürlüğe konması, yeni bir finansal

sistemin uygulanmaya başlaması ve ekonominin parasallaştırılmasına yönelik bir dizi adım atılmıştır. Japonlar ayrıca finans, ulaşım ve ticaret alanlarında modern bir altyapı oluşturmuştur (Amsden, 1989: 32).

Japonlar, söz konusu dönemde tarımla ilgileri kalmamış toprak sahiplerinin topraklarına el koyup dağıtarak tarım sistemlerini küçük ölçekli tarıma dönüştürerek tarımsal üretkenliği büyük ölçüde arttırdı (Henderson ve Appelbaum, 1992: 7). Koo'ya (1987: 172) göre, sömürge döneminde toprak ağası sınıfının tahrip edilmesi ve metropolit sermayeyle güçlü bağları olan bir komprador sınıfının yok olması ise, daha sonra toplumsal sınıflar karşısında devlete geniş bir özerklik sağladı. Sömürge yönetimi 1930'ların ortalarından sonra, Kore'nin sanayi tabanını, imalat ve hammadde işlemlerini de dahil edecek şekilde genişletmek için adımlar attı. Devlet tarafından kiralanan firmalar, Japonya'nın Çin'e yönelik yayılmacı eğilimlerini desteklemek için Kore'nin lojistik üs olarak gelişmesini desteklediler. Böylece, 1925-1939 yılları arasında Kore'de toplam üretimdeki madencilik ve imalatın payı % 19'dan % 45'e yükselebildi (Haggard, 1990: 195).

Japon sömürge devletinin çabaları tarım ve sanayi ile sınırlı kalmadı. Çoğu gözlemci, Japonların altyapı, sağlık ve ilköğretim alanlarında önemli yatırımlar yaptığına dikkat çekiyor. Örneğin, eğitim alanında sağlanan etkileyici ilerlemeler sonucunda 1937 yılında ilkokula kayıt sayısı 20 binlerden 900 binlere yükselmiştir. Japon sömürge yönetiminin eğitim politikası öz olarak, Korelileri asimile etme ve bir alt unsur olarak Japon toplumuna eklemleme motivasyonuna dayanıyordu. Ancak Japon yönetimi bir sömürge yönetiminden pek de beklenmeyecek bir şekilde Kore'ye üniversite seviyesinde, önemli sayılabilecek düzeyde yatırımlar da yaptı. Amsden (1989: 33), Japonların Kore'de eğitime yaptıkları yatırımın sömürge standartlarına göre olağanüstü düzeyde olduğunun altını çizer. Sömürge döneminde Kore'nin beşerî sermaye birikimine ilişkin evrensel bir mutabakat bulunmamakla birlikte, eldeki kanıtlar, modern teknoloji ve örgütlenme biçimine maruz kalmanın "göster-

me etkisinin" (*demonstration effect*) ve sömürge mirasının çok önemli olduğuna işaret etmektedir. Westphal vd.'ne (1985) göre, "Koreliler çoğu kez işyerinde olmak üzere modern endüstrilerin nasıl işletileceğine ilişkin çok önemli bilgiler edinmişlerdir."

Henderson ve Appelbaum (1992: 7-8), Japonlardan Korelilere iki önemli mirasın daha kaldığını öne sürer: İlki, Japon sömürge yönetiminin askerî bir yapıya sahip olması, sömürge topluma belli disiplin ve ahlâk kuralları olan nispeten etkili bir bürokratik yapının aktarılmasını adeta garanti altına almasıdır. Başka bir ifadeyle, bu askerî sömürgeci yapı, Rhee ve Park rejimleri sırasında ortaya çıkan nispeten verimli bürokrasinin ve otoriter devlet biçimlerinin temellerini atmıştır. İkincisi ise, sömürge döneminde Kore endüstrisine egemen olan yüksek derecede merkezileşmiş Japon *zaibatsu* gruplar, özellikle 1970'li yıllardan sonra Kore ekonomisine egemen olan *chabol*'ler (dev şirketler) için örgütsel bir model oluşturmuştur.

Bu belirgin Japon etkilerine rağmen, Japon sömürge yönetiminin Kore'nin iktisadi gelişmesine ilişkin etkilerini abartmamak da gerekir. Pack ve Westphal'e (1986: 92) göre, sömürge döneminde imalat artışı hızlı ve kapsamlı olmakla birlikte ağırlıklı olarak Japonlara yönelikti. Japonların İkinci Dünya Savaşı bittiğinde ayrılmak durumunda kalması, onlar tarafından kurulmuş birçok işletme ve kurumun etkin bir şekilde işletilmesine olanak sağlayan bilgi ve becerinin de geri çekilmesi anlamına geliyordu. Korelilerin bu becerileri yeniden kazanmaları (bazı alanlarda) on yıldan çok daha uzun sürdü.

Kore Savaşı ve ilk cumhuriyet: ABD ve toprak reformlarının etkileri

Japonya'nın İkinci Dünya Savaşı'nda yenilgisinin ardından Kore'nin güneyi Amerika Birleşik Devletleri'nde, kuzeyi Sovyetler Birliği'nin kontrolünde kalmak üzere ikiye bölündü. Kore açısından 1945-1953 yılları, Japon sömürge yönetiminin yıkılmasından kaynaklanan ciddi bir siyasi ve ekonomik kaos

dönemi olarak anılabilir. Demokratik kurumlar inşa etmeye yönelik sabırsız girişimler sadece politik karışıklığa değil, aynı zamanda 1945-1949 yılları boyunca süren ekonomik yıkıma ve toplumsal kargaşaya da sebep olarak yeni bir ulusun temellerini atmak için çok kısıtlı fırsatlar tanımış oldu. Ülkeyi yeniden bir araya getirme başarısızlığının ardından, 1948 yılında demokratik seçimler yapılarak Syngman Rhee'nin Cumhurbaşkanı seçildiği ilk Cumhuriyet kuruldu (Whang, 1991). ABD'nin 1948-1960 döneminde ülkede toprak reformu yapılmasına, büyük miktarda dış yardım sağlamasına ve askerî destek sağlamasına ilişkin roller üstlenmesi Kore'nin hızlı ekonomik kalkınmasının temelini oluşturdu. Sağlanan muazzam askerî yardım sayesinde Kore hükümetinin büyük savunma bütçesinin finansmanı için dış kredi aramasına gerek kalmadı, üstelik ABD, Kore'de gerçekleştirilen kapsamlı bir toprak reformunda da büyük ölçüde sorumluluk üstlendi. Bu arada, İkinci Dünya Savaşı ile Kore Savaşı sırasında ve sonrasında Kore'de yaşanan katastrofik (yıkıcı) nüfus hareketleri, Kore devletinin toplumdaki çıkar grupları karşısında göreli özerkliğini artırmada çok önemli bir işleve sahip oldu.

Kore hükümeti, 1948 yılında demokratik bir seçimle kurulmasının hemen ardından, ABD'nin daha önce iktidarda olan askerî hükümeti ile yakın iş birliği içinde bir Toprak Reformu gerçekleştirdi. 1948'de gerçekleştirilen bu reform, toprak sahibi sınıfı neredeyse yok etti ve oldukça açık bir sınıf yapısına yol açtı. Kore, ekonomisi ağırlıklı olarak tarıma dayalı olduğu için toprak reformu, ülkede yeniden dağıtımı sağlayarak gelir dağılımının düzelmesine çok büyük katkı sağladı. 1930'ların sonlarında tüm toprağın üçte ikisinden fazlasına çiftlik sahiplerinin yalnızca % 3'ü sahipken, reform sonrasında hane halklarının yalnızca % 7'si topraksızdı (Amsden, 1989: 38). Bu dönemde Japon mülkleri, devlete ait işletmeler ve bankalar özelleştirilmiş ve bugünkü Kore kapitalist sınıfının nüvesini oluşturan yönetici seçkinlere devredilmişti (Koo ve Kim, 1992: 123-4).

Amerikan birliklerinin neredeyse tamamen çekildiği 1949 yılının hemen ardından Güney Kore'nin 1950 yılında Kuzey

Kore tarafından işgal edilmesiyle başlayan Kore Savaşı (1950-53), yeni yapılanmakta olan ülkeyi büyük bir yıkıma sürükledi. Yaklaşık bir milyon sivil ve alelacele orduya alınan 320.000 asker hayatını kaybetti (Cole ve Lyman, 1971: 22). Bu insani kayba ek olarak, savaş sırasında Güney Kore, ağır sanayisinin ve elektrik üretim altyapısının çok büyük kısmını da kaybetti. Savaştan sonra, hidroelektrik gücün % 85'i, demir ve çelik endüstrisinin % 95'i, kimya endüstrisinin % 80'i Kuzey'de kaldı (Woo, 1991: 41). Bununla birlikte, bir milyon insanın Japonya'dan geri gönderilmesi ve Kuzey'den iki milyon mültecinin Güney'e sığınması Kore'nin önemli başka bir sorunu oldu ve sonuçta Kore nüfusu neredeyse % 20 oranında arttı (OECD, 1984: 13-4). İronik bir şekilde, Kore Savaşı Kim'in (1993: 358) de ifade ettiği üzere, takip eden dönemde gerçekleşen hızlı ekonomik kalkınmaya olumlu katkıda bulundu. Bu katkının bir boyutunu, coğrafi hareketliliği zorunlu kılarak çok katı geleneksel toplumsal yapının mobilize edilmesi oluştururken, diğer boyutunu da çoğu zorunlu askerlik görevini yerine getiren erkek işgücü olmak üzere toplumda temel becerilerin hızlıca kazanılması oluşturdu.

Kore Savaşı 1953 yılında fiili olarak sona erdiğinde Güney Kore tam olarak çökmüş, açlıkla boğuşan, sefalet içinde bir ülkeydi ve Amerika'nın öncülük ettiği 39 ülkenin topladığı yardımlarla hayata tutunmaya çalışıyordu. 1950'lerde, Syngman Rhee idaresi altındaki Kore hükümeti büyük ölçüde siyasal konularla meşgul olduğu için ekonomik büyüme asla öncelikli olamamıştı (Steinberg, 1989; Whang, 1991; Song, 1997). Gong'a (1998: 33) göre, Syngman Rhee, Kore ekonomisi hakkında çok az şey bilen ve ekonomi konusuna çok az ilgi duyan politik yönelimli bir kişiydi. Önceliği ekonomi değil, yeni ulusun sağlam bir zemine oturtulması oldu ve Kore halkının dikkatini ülkenin birleşmesi gibi konulara yönlendirmeyi tercih etti (Song, 1997: 84).

Savaşla harap olan Kore ekonomisi 1953-1960 döneminde, büyük ölçüde ABD askerî ve ekonomik yardımına bağımlıydı. 1960 yılında Kore'de kişi başına düşen gelir yalnızca 79 dolar,

tasarruf oranı yüzde 1'in altında (% 0,8), enflasyon ve işsizlik oranları yüzde10'un üzerindeydi. Ülke sürekli dış ticaret ve cari işlemler açığı veren ve dolayısıyla fakirliğin kısır döngüsüyle baş etmeye çalışan bir ülke konumundaydı. Bu dönemde yapılan ABD yardımları, Kore hükümetinin bütçesinin üçte birinden fazlasını, toplam sabit sermaye yatırımının yaklaşık % 85'ini ve GSMH'nin % 8'ini oluşturmaktaydı (Steinberg, 1989: 126). Dolayısıyla, bu dönemde Kore'de modern bir ekonominin temelini oluşturmada, ABD dış yardımının rolü büyüktü. Castells'in (1992: 37) vurguladığı gibi, ABD, mali yardımlar ve teknoloji transferi yoluyla adeta komünizme karşı siper kazıyor ve bilinçli olarak Kore ekonomisi ve ordusunu güçlendiriyordu ve bu Soğuk Savaş koşullarında, ABD'nin Asya'da komünizme karşı geliştirdiği stratejik bir durum olarak ifade ediliyordu. Bu dönemin diğer bir önemli gelişmesi, ABD yardımlarının önemli şekilde katkıda bulunmasıyla eğitimde görülen muazzam genişlemedir. 1960'ta Kore, ilköğretim ve yetişkin okur-yazarlığında yüzde yüz oranlarına yaklaşmış ve ilköğretim seviyesinin üstündeki her seviyede kayıt oranlarında hızla artan oranlara ulaşmıştı. ABD yardımları binlerce Korelinin denizaşırı eğitim ve öğretim masraflarını da finanse etmişti (Westphal vd., 1985: 182). 1960'a gelindiğinde Kore kişi başına düşen gelir ve üretim açısından diğer ülkelere kıyasla çok daha yüksek bir eğitim düzeyine ulaşmayı başardı (Cole ve Lyman, 1971: 24).

Siyasal baskının arttığı bir dönemden sonra, büyük çaplı öğrenci hareketlerinin ardından 1960 yılında Kore'nin ilk cumhuriyeti çöktü. Bir önceki cumhurbaşkanlığı sisteminin yerine geçmek üzere bir parlamenter sistem getirildi. İkinci cumhuriyet ise sadece dokuz ay sürdü. 15 Mayıs 1961'de, görünür sebepleri, yozlaşmış bir hükümetten kurtulmak ve ülkeyi devam eden Kuzey tehdidi karşısında parçalanmadan kurtarmak (Steinberg, 1989: 55) olan bir darbe gerçekleşti. Bu darbe, daha sonra Güney Kore'nin hızlı iktisadi kalkınmasında en önemli figür olacak Park Chung Hee isimli bir general tarafından gerçekleştirilmişti. General Park, Kore'de yatırım önceliği-

ni ekonomik kalkınmaya veren sürecin mimarı oldu. Öyle görünmektedir ki General Park'ın ekonomik kalkınmaya odaklanması, Kuzey'den devam eden bir askerî tehdidin varlığı altında darbe hükümetine meşruiyet kazandırıcı bir etkide bulunmuştur.

Gerçekleştirilen toprak reformları ve eğitime verilen önemin Kore kalkınması üzerindeki etkileri

Rueschmeyer ve Evans'ın (1985: 49) altını çizdiği gibi, "başarılı bir ekonomik dönüşüm sağlayabilmek için devletin egemen sınıflar karşısında 'görece özerkliğe' sahip olması gerekir." Eğer toplumdaki çıkar grupları yeterince güçlü değilse, devlet görece özerk politikalar uygulayabilmekte ve devleti yönetenler belli bir çıkar grubundan ziyade, genel olarak ülke çıkarını gözetebilmektedir (Erdoğdu, 2000). Bu özerkliğin düzeyini ise toplumdaki güçlü sınıflar veya kesimler ile devlet aygıtının çeşitli kısımları arasındaki karşılıklı ilişkiler belirler.

Tarıma dayalı bir toplumda uygulanacak toprak reformu, ekonomik değişimin önünde bir engel teşkil edebilecek, geniş topraklara sahip bir sınıfın zayıflatılması nedeniyle, devletin görece özerkliğini artırır. Böyle bir durumun hızlı bir iktisadi kalkınma gerçekleştirebilmek için çok uygun bir zemin oluşturacağı açıktır. Amsden'in (1989: 52) de ifade ettiği gibi, Kore'de aristokrasi toprak reformu ile çözüldü ve tarımsal üretim büyük toprak sahipliğinin ortadan kalkmasıyla atomize oldu. İşçiler nüfusun küçük bir yüzdesini oluşturmaktaydı ve sermaye sahipleri devletin cömertçe sağladığı finansal desteklere bağımlıydı. Sosyal sınıfların çok zayıf olması anlamına gelen bütün bu nedenlerden dolayı 1960'lı yıllarda Kore devleti, başka birçok azgelişmiş ülke örneğinden farklı olarak eylemlerini engelleme ya da en azından zorlaştırma potansiyeli olan unsurlar karşısında çok güçlü bir konumdaydı.

Kore'nin geç ve hızlı kalkınma başarısının arkasındaki faktörlerden bir diğeri de eğitime verilen büyük önemdi. Yeni

Konfüçyanizmin eğitime verdiği büyük önem (Song, 1997: 54) ülkenin beşerî sermaye birikiminin artmasında ve bunun sonucu olarak da teknolojik öğrenme başarısının elde edilmesinde çok önemli bir zemin oluşturdu. Yüzyıllar boyunca Kore'de devlet memuru olabilmenin ana yolu çok zor bir merkezî sınavı kazanmak olmuştu ki bu sınavı kazanmak toplum içinde başarıya ulaşmanın en şerefli ve en emin yolu olarak kabul edilmekteydi. Kore'de bugün de eğitim, ekonomik ve teknolojik ilerleme için gerekli olan insan gücünü sağladığı için son derece önemseniyor (Facts about Korea, 1998: 96).

Kore'nin doğal kaynaklar açısından çok fakir olması ve sert bir iklime sahip olması nedeniyle de Korelilerin eğitime çok önem verdikleri iddia edilebilir. Özellikle kalkınma sürecinin başlarındaki zor koşullar, Koreliler için adeta bir hayatta kalma mücadelesi şeklinde oldu. Kore'nin coğrafi konumu itibarıyla Çin, Sovyetler Birliği ve Japonya gibi dünya devlerinin arasında sıkışmış olması, içinde bulunduğu durumu daha da güçleştirdi. Sayılan bu sorunlara, jeopolitik konumu nedeniyle bağımsızlığını koruyabilmenin zorluğu da eklenmelidir. Bu şartlar altında başarılı olabilmenin zorunlu koşulu, eldeki sınırlı olanakları en iyi sonucu verecek şekilde kullanabilmektir. Bunun yolu da bilgi ve beceri düzeyini artırmaktan, yani eğitime odaklanmaktan geçiyordu (Erdoğdu, 2002). Nihayet, eğitime verilen önemin bir sonucu olarak çok fakir olduğu 1960'larda Kore'de eğitim düzeyi benzerlerinin çok üzerindeydi (Chang, 2006: 151). Bu daha sonra ileri düzeyde gelişmiş ülkelerin kullandığı üretim süreçlerinin hızla öğrenilip benimsenmesi ve uyarlanmasına olanak sağladı. Song'un (1997: 50) da işaret ettiği gibi, Kore'nin olağanüstü homojen kültürü ise, toplumda bilgi ve inovasyonun hızla yayılmasına yol açtı.

Kalkınmacı devlet ve Kore Devleti'nin orkestra şefliği

Kapitalist ekonomilerde devletin rolü, ekonomi disiplininin doğuşundan bu yana en tartışmalı konulardan birisi olmuştur. Hemen herkes, devletin ekonomide bir rol oynaması gerekti-

ği konusunda hemfikirdir. "Piyasa-rasyonel" devletin oyunun kuralları ve verimli kaynak tahsisi ile ilgili endişelerinden farklı olarak güçlü devletler, statik karşılaştırmalı avantaj ve etkinliğin standart göstergelerini göz ardı ederek gelecekte dinamik karşılaştırmalı üstünlükler elde edebilecek şekilde kaynak dağılımını sağlayabilir. Bu tür kaynak dağılımı kısa vadeye odaklanan neo-liberal iktisat açısından etkin olmayacaktır. Ancak doğası gereği iktisadi kalkınma geleceğe yönelik bir projeksiyondur ve böyle bir projeksiyon olmadan geleceği kurmak mümkün değildir. Bununla birlikte devletin ne zaman, ne şekilde ve ne gibi bir rol üstlenmesinin uygun olacağı konusunda ciddi fikir ayrılıkları mevcuttur. Chang (1994: 7) bu konudaki fikirlerin bu kadar farklı olmasının nedenini, devlet müdahalesinin verimlilik, etik, güç, özgürlük ve meşruiyet gibi birçok tartışmalı hususu bünyesinde barındırmasıyla ilgili olabileceğini ifade eder.

Wade'in (1990: 345) altını çizdiği gibi, Uzakdoğu'nun başarılı yeni sanayileşen ülkelerindeki devlet müdahaleleri, neoklasik yaklaşımın kabul edebileceği "iyi müdahale" düzeyinin çok ötesine taşmıştı. Hızlı gelişme gösterdikleri dönemlerde bu ülkelerin, iddia edildiğinin aksine serbest ticareti esas almadıkları, devletin esas rolünün belirleyici olduğu görüldü. Kuzeydoğu Asya ülkelerinin deneyimleri açıkça gösteriyor ki, devlet bürokrasisinin bir kombinasyon şeklinde doğrudan ve fiyat mekanizması yoluyla uyguladığı seçici müdahaleler, ekonomik gelişmenin uzun dönem ihtiyaçları açısından hemen her zaman, piyasa güçlerinin başarabileceğinden çok daha iyi sonuçlar sağladı. Bebek endüstriler tezi temelinde anahtar bazı sektörlerin seçici bir şekilde desteklenmesiyle şekillenen stratejik sanayi politikası, bu ülkelerin iktisadi başarısında merkezî rol oynadı.

Devlet ve iktisadi kalkınma konusundaki en önemli kuramcılardan Peter Evans, yaptığı ampirik bazı çalışmalara (Evans, 1989; 1995) dayanarak üç ayrı devlet tipi tanımlamaktadır: yağmacı (*predatory*), vasat (*intermediate*) ve kalkınmacı (*developmental*). Yağmacı devlet kavramı, ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak açısından çok düşük bir kapasiteye sahip, tutar-

sız ve etkinlikten uzak bir devlet yönetimini ifade eder. Evans'a (1989; 1995) göre, böyle devletler, devleti ve onun kaynaklarını kendi özel çıkarlarını tatmin etmek için kullanan ve çoğu kez siyasi gücü elinde tutan otokratik bir lider önderliğindeki bir seçkin kesim tarafından kontrol edilirler. Evans, Zaire'yi yağmacı bir devlet örneği olarak ele alırken kalkınmacı devleti, yağmacı devlet yapısından büyük farklılıklara sahip, Max Weber'in ideal-tip bürokrasisini andıran, iyi gelişmiş tutarlı bir bürokrasiye sahip devlet olarak tanımlar. Güçlü bir iç ağ ve homojen bir yönetim kültürüne sahip olan böyle bir devlet yapısı, güvenlik politikalarından ekonomik politikalara kadar kendisinden gerçekleştirmesi beklenen birçok işlevi başarıyla yerine getirebilecek kapasiteye sahiptir. Ayrıca kalkınmacı devlet, toplumdaki siyasi güç ve çıkar odaklarına karşı önemli ölçüde özerkliğe de sahiptir. Bu, kalkınmacı devletin tamamen siyasi güç ve çıkar odakları ile toplumun diğer kesimlerinin çıkarlarından izole olduğu anlamına gelmez. Tam tersine kalkınmacı devlet, özel sektördeki önemli çıkar gruplarıyla, özellikle büyük iş gruplarıyla sıkı ilişki içindedir, aralarında net bir iş bölümü söz konusudur. Siyasi seçkin kesim, kısa dönemden ziyade uzun döneme ilişkin stratejik karar alma konusunda egemenliği elinde tutar. Uygulamayı ise, özel sektörün günlük aktivitelerine doğrudan müdahale etmeyecek, ancak genel çerçevesi çizilmiş ekonomik aktiviteleri daha ayrıntılı bir şekilde formüle edecek olan, devlet bürokrasisine bırakır.

Evans'a (1989; 1995) göre, Güney Kore, kalkınmacı devlete ilişkin en iyi örnek olarak öne çıkar. Vasat devlet ise, "yağmacı" ve "kalkınmacı" devlet gibi iki uç devlet tipi arasına, yönetim kapasitesini belli düzeyde oluşturabilmiş Brezilya ve Hindistan gibi birçok gelişmekte olan ülkenin temsil ettiği devlet tipi olarak tanımlanır. Bu ülkelerin devletleri, zaman zaman dış güçlerden, siyasi güce sahip seçkin kesimlerinden ve çıkar gruplarından bağımsız pozisyonlar alabilirler. Bu devletlerin iç yapıları parçalı, bölünmüş ve istikrarsız olmakla birlikte, yağmacı devletlerden çok daha başarılı icraatlarda bulunabilirler (Evans, 1989; 1995).

Hızlı ekonomik kalkınmanın sağlanması için gerekli önceliklerin tespit edilerek gerekli politikaların uygulamaya geçirilmesinin en etkin biçimde ancak kalkınmacı devlet yapısı ile gerçekleştirilebileceğini vurguladığımız bu çalışma, "kalkınmacı devlet" kuramının gelişiminde ve devletin ekonomik kalkınmadaki rolünün açıklanmasında öncü ve belki de en önemli çalışma olarak Alexander Gershenkron tarafından 1962 yılında kaleme alınan *Tarihsel Perspektiften Ekonomik Geri Kalmışlık* (*Economic Backwardness in Historical Perspective*) başlıklı kitabı esas alıyoruz. Neoklasik yaklaşımın tersine iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmede devlete önemli rol biçen Gerschenkron, bu kitapta sanayi yatırımlarını çekici hale getirerek geleneksel ihracat yapısını değiştirebilmek için piyasa sinyallerinden daha fazlasına ihtiyaç olduğuna dikkat çekiyor. Chalmers Johnson ise, Japonya örneğinden yola çıkarak 1982 yılında yazdığı, *Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Japon Mucizesi* (*MITI and the Japanese Miracle*) başlıklı kitapta ilk kez "kalkınmacı devlet" kavramını kullanmış ve Japonya'nın ekonomik başarısını sanayileşmede aktif rol alan ve daha çok stratejik sonuçlarla ilgili olan "plan-rasyonel" devlete bağlamıştır. Johnson (1982), bu tür devletin kalkınmayı hızlandırmakta ne kadar önemli olduğunu somut örneklerle ortaya koyuyor. Bu çalışmanın ardından 1985 yılında Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer ve Theda Skocpol, *Devleti Geri Getirmek* (*Bringing the State Back in*) başlıklı bir kitap derlemişlerdir. Bu derlemede 1950 ve 1960'lı yıllarda özellikle az gelişmiş ülkelerde çok yoğun olan piyasa başarısızlıklarını düzeltmede devletlerin önemli rolleri olduğu şeklinde yaygın kabul gören yaklaşımın zaman içinde ortaya çıkan açıklarını gidermeye hizmet eden teorik çalışmalar yer alıyor.

Hızlı kalkınmada devletin büyük bir rolü olduğu argümanını güçlendiren önemli bir çalışma da (Amsden, 1989) geç sanayileşen ülkelerin hedefledikleri alanlarda dinamik karşılaştırmalı üstünlükler kazanabilecek şekilde ellerindeki kaynakları tahsis edebilmeleri için, önemli fiyatların neo-liberal anlamda "yanlış" olması gerektiğini vurgulamış ve bu iddiasının gerçek durumu

yansıttığını Kore örneği üzerinden ortaya koymuştur. Benzer şekilde Tayvan örneğinden yola çıkılarak yapılan bir diğer çalışmada (Wade, 1990) Doğu Asya'da yüksek yatırım oranları ve ekonomik performans gösterilebilmesinin bu ülkelerde rekabet sürecine biçim veren devlet müdahalelerinden kaynaklandığı ileri sürülmüş ve gayet ikna edici örneklerle ortaya konulmuştur. Woo-Cumings (1999) ise geçtiğimiz yüzyılda kalkınmacı devletlerin nasıl ortaya çıktıkları, nasıl bir dönüşüm geçirdikleri ve nasıl işlev gördüklerini ele alan iddia, örnek ve tecrübeleri derlemiştir. Bu çerçevede sunulan analizler büyük ölçüde Doğu Asya ve diğer ülkelerdeki ekonomik yaşantıyı şekillendiren siyasi, bürokratik ve parasal etkilerin kombinasyonuna ilişkindir.

Gerschenkron geleneğini takip eden ve 1980'lerin ortalarından itibaren literatürde yerini almaya başlayan yeni devlet kuramları, özellikle Uzakdoğu ve Afrika'daki devlet yapıları arasındaki farklılıklar üzerinde duruyor. Bu yeni kuramlar, gelişmekte olan ülke devletlerinin sosyal temelleri, kurumsal yapıları ve işlev görme biçimleri açısından büyük farklılıklar gösterdiklerini vurgulamakta, bu ülkelerdeki devletlerin hepsinin ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmekte başarısız olmadıklarına dikkat çekmekte. Bürokratların ve siyasetçilerin sosyal gelişmeyi desteklemedeki yetersizlikleri ve/veya isteksizlikleri konusundaki güçlü vurgu, rasyonel devletin iktisatçıların doğru rehberliği altında kalkınmaya hizmet edecek etkili politikalar seçip başarıyla uygulamaya koyabilecekleri şeklindeki temelsiz kabullerini düzeltici bir işleve sahip (Martinussen, 1997: 238-41). Bu yazarların neo-klasik rakiplerinden ayrıldıkları temel nokta, kalkınma sürecine geç katılan ülkelerin ekonomik performanslarında görülen farklılığın devletlerarasındaki kapasite farklılıklarından kaynaklandığı iddiası. Bu yazarlar, "rant olan yerde rant peşinde koşanların olacağı"nın farkında olmakla birlikte çözümü neo-klasik ya da neo-liberal iktisatçıların varsaydığı gibi tüm rantları ortadan kaldırmakta görmemekteler. Çözüm, "yetkin bir bürokrasinin oluşturulması yoluyla olumsuz sosyal ve ekonomik sonuçlara yol açan rant arayışını bloke etmek" olarak görülüyor (bkz. Evans, 1989; 1995).

Kalkınmacı devlet konusunda çok önemli bir teorisyen olan Evans (1995), kalkınmacı devlete ilişkin teorinin Güney Kore üzerinden geliştirildiği, belki de en önemli çalışma olarak ifade edilebilir. Kalkınmacı devlete ilişkin literatürde Evans'ın (1995) çalışmasından önce "göreli özerklik" ve "devletin yönetim kapasitesi" üzerinde durulmaktayken 1980'li yılların sonlarına doğru bu kavramlara "devlet ile toplumun içselleşmesi" (*embeddedness*) kavramını ilave eden Evans'a (1995: 12) göre, devletin dönüştürücü bir kapasiteye sahip olabilmesi için, iç uyuma ve dış bağlantıya sahip olması gerekmektedir. Evans (1995) bunu "içselleşmiş özerklik" (*embedded autonomy*) olarak adlandırmaktadır. Teori ve uygulama açısından önem taşıyan bir diğer çalışmada (Erdoğdu, 1999) ise kalkınmacı devlete ilişkin literatürde üzerinde durulan üç faktöre ek olarak dört faktörün daha büyük önem taşıdığına dikkat çekiliyor: (i) Devlet yönetiminin ne ölçüde meşru algılandığı, (ii) toplumda ne ölçüde birlik duygusu olduğu, (iii) siyasi ve toplumsal istikrarın düzeyi ve (iv) ekonomik kalkınma için motivasyon düzeyi. Bu çalışma kapsamında da vurgulandığı gibi, bir ülkenin sağlam temeller üzerine oturabilmesi ve iktisadi olarak kalkınabilmesi için aşağıda ayrıntıları verilen yedi bileşene tatminkâr ölçüde sahip olması gerekiyor.

Kalkınmacı politikaların başarıyla uygulanabilmeleri için *ilk koşul*, devleti yönetenlerin ve amaçlarının toplum tarafından meşru olarak algılanmasıdır. Eğer devleti yönetenler meşru olarak algılanmaz ve "meşru politikalar" uygulamazlarsa, devletin uyguladığı politikalar toplumda destek bulmak bir yana ciddi bir muhalefetle karşı karşıya kalabilir. Bu da yönetimin istediği sonuçlara ulaşabilme olasılığını azaltacaktır (Erdoğdu, 1999: 56). *İkinci koşul*, devletin ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmeye hizmet etme şansı en yüksek seçenekleri tespit edip uygulamaya koyabilecek yönetim kapasitesine sahip olmasıdır. İyi bir yönetim kapasitesine sahip olmayan bir devletten, hedeflenen amaçlara hizmet edecek en uygun politikaları seçmesini ve olabilecek en iyi sonuçlara ulaşabilmesini beklemek aşırı iyimserliktir. Devlet yönetiminde kapasite yetersiz ise doğru

politika şans eseri seçilmiş bile olsa, kötü uygulama nedeniyle arzulanan sonuç elde edilemeyebilir ve devletin yönetim kapasitesi için, liyakate dayalı işe almayı kurumsallaştırmak kilit öneme sahiptir.

Devletin, toplumu hızlı kalkınma doğrultusunda harekete geçirebilmesi için *üçüncü koşul*, toplumda tatminkâr düzeyde birlik duygusu olmasıdır. Toplumda birlik ve onun sonuçları olan uzlaşma ve uyum, ekonomik açıdan da büyük önem taşır. Toplumda uzlaşma ve uyumun sağlanması için öncelikle fırsat eşitliğinin olması, herkesin aynı kurallara tabi olması ve ortak bazı ideallere sahip olması önemlidir. Eğer toplumda yeterli düzeyde birlik duygusu yoksa ortaya çıkabilecek çatışmalar amaçlanandan çok farklı sonuçların ortaya çıkmasına, hatta bir sivil savaşa yol açacaktır. Böyle bir durum söz konusu olduğu takdirde kalkınmaya hizmet edecek politikaların etkili bir şekilde uygulanamayacağı açıktır (Erdoğdu, 2015). *Dördüncü koşul*, Rueschemeyer ve Evans'ın (1985: 49) belirttiği gibi, "devletin ekonomik değişime etkin bir şekilde önayak olabilmesi için, egemen sınıf karşısında 'göreli özerkliğe' sahip" olmasıdır. Göreli özerklik sadece kolektif amaçları formüle edebilmek için değil, uygulayabilmek için de gereklidir. Eğer toplumdaki çıkar grupları yeterince güçlü değilse, devlet görece özerk politikalar uygulayabilmektedir ki devletin görece özerkliği, zayıf çıkar grupları, gergin jeopolitik konum ve devlet yöneticilerinin meşruiyeti ile yakından ilgilidir (Erdoğdu, 1999: 52).

Beşinci koşul, "devlet ile toplumun içselleşmesi"dir. Evans'ın (1989) vurguladığı gibi, devletin amaçlarını formüle edebilmek için sadece yeteri kadar özerk olması yeterli değildir ve devletin belirlediği hedefleri başarıyla gerçekleştirebilmek için göreli özerkliğinin yanı sıra, "amaçların ve politikaların sürekli müzakere edilebileceği, devleti topluma bağlayan çok güçlü ve kurumsallaşmış sosyal bağlar olmalıdır" (Evans, 1992:162). Bu bağlar, ilgili taraflara ihtiyaç duydukları bilgiyi sağlamak için hayati önemi olan bir mekanizmanın yanı sıra, devlet ile özel sektörün planlanan politikanın içeriği ve uygulanmasına ilişkin karar üzerinde eşgüdümlü çalışabilmeleri olanağını sağ-

lar (Weiss, 1998: 55). Kalkınma programlarının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için *altıncı koşul*, siyasal istikrarın varlığıdır. Siyasi kargaşa içindeki bir ülkede, kalkınmaya yönelik başarılı politikalar uygulanabilme olanağı ve olasılığı düşük olacaktır. Olası siyasi karmaşalar, toplumun dikkatini ülke kalkınmasına hizmet edecek faaliyetlerden ziyade, çıkar çatışmasını körükleyecek faaliyetlere çekecektir. Böyle bir durum, kalkınmacı politikaların uygulanmasını çok zorlaştırır ve özel sektörde, yatırım yapma konusunda isteksizliğe yol açar. Bununla birlikte toplumda birlik duygusunun olmaması durumunda ortaya çıkabilecek çıkar çatışmaları, sivil savaşa varan sonuçlar doğurabilir. Siyasi istikrarın sağlanmasında devleti yönetenlerin meşru olarak algılanması, çıkar gruplarının güçsüz olması ve gergin jeopolitik ortam büyük öneme sahiptir (Erdoğdu, 1999: 50). *Yedinci koşul*, iktisadi kalkınma için ülkede yeterli düzeyde motivasyon olmasıdır. Çünkü iktisadi kalkınma sadece gerekli üretim faktörlerinin var olması ya da devlet kapasitesi, göreli özerklik ve içselleşmiş özerkliğe sahip olmakla sağlanamaz. Aynı zamanda, eldeki olanakları kalkınma için kullanma istek ve kararlılığına da ihtiyaç vardır. Yeterli düzeyde istek veya zorunluluk yoksa bir toplumun yoğun bir iktisadi kalkınma çabası içine girmesini beklememek gerekir. Çünkü iktisadi kalkınma, yarın için bugünden yapılması gereken fedakârlıklara gereksinim duyar. Yeterli neden olmadığında, bir toplumun belirsizliklerle dolu bir gelecek için yoğun fedakârlıklarda bulunmasını beklemek fazla iyimserlik olacaktır. Bir toplumun iktisadi kalkınma için motive olması da önemlidir. Bağımsız bir şekilde ayakta kalabilmenin ancak hızlı sanayileşme yoluyla mümkün olabileceği yönünde toplumda yaygın bir inancın oluşabilmesi (Erdoğdu, 2000: 35) için bağımsızlığa yönelik dış tehditlerin, gergin jeopolitik ortamın varlığı ve doğal kaynakların yok denecek kadar az olması önemli faktörler.

Kendi aralarında ve dışsal faktörlerle, sürekli etkileşim halinde olan bu yedi unsurun etkileşiminin bir sonucu olarak her bir unsurda zayıflama ya da güçlenme söz konusu olabilir. Ayrıca söz konusu ülkenin sahip olduğu lider kalitesi ve diğer ül-

kelerin etkileri de bu süreç üzerinde çok önemli etkileri olacak diğer önemli faktörler olarak ifade edilebilir. Evans'ın (1995: 11) da ifade ettiği gibi, "devletler birbirlerinin aynı değillerdir. Kendi içyapıları ve toplumla olan ilişkileri açısından büyük farklılıklar gösterirler. Farklı türdeki devlet yapıları, devlet etkinliklerinin başarısı yönünden de farklı kapasiteler oluştururlar. Mevcut yapılar, devletin oynayabileceği roller dizisinin neler olacağını da belirler. Elde edilecek sonuçlar hem bu rollerin mevcut koşullara uygunluğuna, hem de ne kadar iyi gerçekleştirilebildiğine bağlıdır."

İktisadi kalkınmayı hızlandırmak ve sürekliliğini garanti altına alabilmek için devletin orta ve uzun vadede dinamik karşılaştırmalı üstünlükler oluşturmaya hizmet edecek şekilde kaynak dağılımını yönlendirecek politikalar uygulaması gerekli ve önemlidir. Ayrıca devlet, talebi artış gösteren ve olumlu dışsallık yayan sektörlerde teknolojik gelişmeyi teşvik edecek çeşitli politikalar uygulamalıdır. Yüksek teknolojili endüstrilerin, gelişmelerinin erken aşamalarında çoğu zaman "bebek endüstri" özellikleri göstermeleri korumacılık uygulanmasını gerektirecektir ki bu şekilde yurt içi üretimin çok daha düşük maliyetlerle sağlanması mümkün olacaktır. Bu öğrenme şeklinin aktif olarak desteklenmesi kritik öneme sahiptir. Zira aksi takdirde ancak sınırlı bir teknolojik yetkinlik sağlanacak ve bu da daha sonraki teknolojik gelişme hızını olumsuz bir şekilde etkileyecektir (Erdoğdu, 2000: 23).

Amsden'a (1989) göre, Güney Kore'yi benzer politikalar uygulayan diğer ülkelerden ayıran ve başarının kaynağında yatan olgu, güçlü bir devlete sahip olması ve bu devletin de özel sektör firmalarını disipline etme konusunda istekli olmasıydı. Devlet, firmaları tekelci davranıştan alıkoymayı sağlayacak şekilde, finansal sistemi ve fiyatları kontrol etmek de dahil, çok geniş olanaklara sahip olmuş ve özel sektör firmalarını gittikçe ağırlaşan ihracat yükümlülüklerini yerine getirme karşılığında düşük maliyetli finansman ve ihtiyaç duyulan dövizi sağlama şeklinde destek sağlamıştır. Dahası, Kore devleti, uzun-dönem yatırımları finanse edebilmek için, orta tabakayı vergilen-

direbilecek ve sosyal harcamaları görece düşük tutabilecek bir mali otoriteye sahip olmayı başardı. Dolayısıyla, devletin elde ettiği "ganimetleri" politik olarak tercih ettiği kesimlere dağıttığı bir "rant peşinde koşanlar cenneti" oluşmadı. Kore'de yüksek kalite ve hacimde endüstriyel üretim ve teknolojik yenilik gerçekleştirebilme kapasitesine sahip (ve *chabol* olarak adlandırılan) az sayıda dev firma oluşabildi.[1] Ancak devlet, ülke içinde bu dev firmalar arasında yoğun bir rekabet gerçekleşmesini sağladı, firmaları "öğrenmeye" ve gittikçe daha üretken olmaya zorladı. Diğer ülkeler, devlet ve özel sektör firmaları arasında bu tür karşılıklılık esasına dayalı ilişkiler oluşturmak konusunda daha az başarılı olabildiler (Shapiro, 1994: 9-10).

Ders alan Güney Kore'den örnek olan Güney Kore'ye dönüşüm[2]

Açıkladığımız politikalar ve başarı koşulları Güney Kore'yi öğrenciden öğretmene, ders çıkartmaya çalışan bir ülkeden, örnek teşkil eden bir ülkeye dönüştürdü. Özellikle 1960'lı yıllardan itibaren planlı bir bilim ve teknoloji politikası izleyen Güney Kore'nin bu politikasının temelinde, bilimsel ve teknolojik alt yapının oluşturulması, teknoloji transferinin merkezden denetimi, büyük firmalara teknoloji transferi, teknoloji üretiminde önemli rol verilmesi ve teknoloji transferinin ileri teknoloji ile sınırlı tutulması gibi unsurlar yer alıyordu. Güney Kore'de

1 TEPAV tarafından 17 Eylül 2013 tarihinde "Orta Gelir Tuzağını Aşmak: Güney Kore Deneyiminden Çıkarılacak Politika Dersleri" başlığıyla düzenlenen toplantıda Güney Kore Sermaye Piyasaları Enstitüsü Başkanı Hyoung Tae Kim, Güney Kore'nin başarısında ekonomide belirli hedefler ile seçici sanayi politikası ortaya konmasının, ileri teknoloji için üniversite eğitiminin geliştirilmesinin ve yenilikçiliğin desteklenmesinin önemini vurgularken büyük firmaların artık yeterince kuvvetli olduğunun, şimdi küçük ve orta ölçekli firmaların desteklenme aşamasında olduğunun altını çizmektedir. (Sözkonusu toplantıya ilişkin not ve sunumlar için bkz. http://www. tepav.org.tr/tr/haberler/s/3533. erişim 14.09.2017.)

2 Bu başlık büyük ölçüde Tiryakioğlu'nun (2015) "Güney Kore'de Sanayi Politikasının Gelişimi: Öğrencilikten Öğretmenliğe Geçiş" ve (2012) "Learning-Based Technology Transfer Policies and Late Development: The South Korea Experience" başlıklı çalışmalarına dayalı olarak kaleme alınmıştır.

devlet, piyasa mekanizmasına doğrudan müdahale eden bir aktör olarak yer almış ve belirli sektörler için çeşitli sınırlamalar, teşvikler sağlarken gelişme fırsatı bulamayan sektörler için ise yeni teknolojilerden faydalanma konusunda düzenlemeler yapmıştı. Devlet, kalkınmanın planlanmasında yaptığı hamlelerle piyasa içerisinde belirleyici bir rol üstlenerek hedef sanayilere yoğunlaşmayı sağladı. Bu dönüşüm sürecinde izlenen sınai kalkınma politikası incelendiğinde (i) nitelikli insan kaynağının geliştirildiği 1960'lı yıllar; (ii) ağır ve kimya sanayilerinin ulusal teknolojik yetenek oluşturulması amacıyla teşvik edildiği 1970'li yıllar; (iii) dış ticarette serbestleşmenin başladığı ve teknoloji odaklı sanayi politikasının inşa edildiği 1980'li yıllar ve (iv) küreselleşme ve enformasyon teknolojileri sanayiinin geliştirildiği 1990'lı yıllar olmak üzere dört aşamalı bir dönüşüm süreci söz konusudur (Kim, 2005: 313). 1960'lı ve 1970'li yılların basit ve standart mallar için öğrenme dönemi olduğu söylenebilir. 1980'li yıllar ise önemli bir dönüşüm aşamasına işaret eder. Bu dönemde ülkenin üretim ve tasarım alanlarındaki yenilik geliştirme yetenekleri artış göstermiş ayrıca kamu Ar-Ge harcamalarının payı azalmaya, rekabetçi güç kazanan özel sektörün Ar-Ge payı artmaya başlamıştır. 1990'lı yıllar ise ulusal Ar-Ge aktivitelerinin arttığı ve yeni ürünlerin geliştirildiği döneme işaret eder.

Güney Kore 1990'lı yıllardan sonra, özellikle Doğu Asya krizinin ardından ulusal teknolojik yetenek birikimini geliştirmek için ulusal Ar-Ge ve teknoloji faaliyetlerine ağırlık verdi. Bu sürecin en önemli aktörlerini, yukarıda da bahsedilen ve *chaebol* olarak adlandırılan firma yapılanmaları oluşturdu. Hükümet tarafından yürütülen politikalara uyumlu bir şekilde faaliyet gösteren, büyük işletme ağları veya kümelenmeleri olarak tanımlanan ve ailelerin sahipliğinde olan bu firmalar, Güney Kore'nin bilgi temelli ekonomik dönüşümünde önemli rol oynadılar. Samsung, LG, Hyundai gibi *chaebol* niteliğindeki küresel teknoloji firmaları Güney Kore'nin öğrenme temelli geç kalkınma ve yakalama sürecinin önemli aktörleri olarak anılabilir. Kriz sonrası dönemde dinamizmini kaybettiği gerekçe-

siyle yeniden yapılandırılan *chaeboller*, teknolojik gelişme sürecinde önemli birer üretici birime dönüştü. Tüm bu dönemler boyunca *chaebollerin* desteklenmesinden sektörel teşviklerle desteklenmesine kadar devlet belirleyici ve yönlendirici pek çok rol üstlendi.

Güney Kore'nin hızlı sanayileşme başarısının altında gemi yapımı, çelik ve elektronik sanayisi (TFT-Thin Film Transistor, LCD-Liquid Crystal Display ve DRAM-Dynamic Random Access Memory sektörleri temelinde) belirleyici bir role sahipti. 1970'li yıllarda Kore hükümetinin girişimiyle kurulan POSCO çelik firması, sınai gelişim için çok önemli bir ilk adım niteliğindeydi. Çelik sanayisinin gelişimi beraberinde otomotiv, demiryolu taşımacılığı, gemi yapımı gibi pek çok sanayi için altyapı oluşturdu. Amsden (1989: 269), 1970'li ve 1980'li yıllarda gemi yapımı sanayisinin üç büyükleri olarak adlandırdığı Hyundai, Samsung ve Daewoo firmalarının Güney Kore'nin sanayileşmesinde önemli bir rol oynadığının altını çizer. 1990'lı yıllarda ise elektronik sektöründe yaşanan hızlı gelişme Kore'yi, ABD ve Japonya'yı takip eden teknoloji ihracatçısı konumuna getirmekle kalmadı, Güney Kore'yi bilgi ve iletişim teknolojisi konusunda küresel bir oyuncuya dönüştürdü.

Sonuç

Japonya'nın açtığı yolda ilerleyen Asya Kaplanları içinde ayrışan Kore'nin uyguladığı sanayi, ticaret ve teknoloji politikaları, 18. yüzyılda Britanya, 19. yüzyılda ABD ve 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında Almanya ve İsveç gibi ülkelerin uyguladıkları politikalarla büyük benzerlik göstermektedir. Ancak, Doğu Asya ülkelerinin ve çalışma özelinde ele alınan Kore'nin kendisinden önce sanayileşmiş ülkelerin uyguladıkları politikaları aynen tekrar etmediği, öncekilerden çok daha incelikli politikalar uyguladığı görülüyor. Ezcümle, beşerî sermaye ve ilgili politikalarını sanayi politikası çerçevesine çok iyi bir biçimde yerleştiren ve bu süreçte uygulanan politikaların inşasında Konfüçyüs kültürünün bilgiyi ve bilgili insanı merkeze

yerleştiren anlayışı, yüksek nitelikli beşerî sermaye birikimini ve doğal sonuç olarak da ulusal teknolojik yetenek birikimini sağladı. Devletin kalkınmadaki rolünün tartışılması için en iyi ve en sıra dışı örneklerden birisi olan Kore'nin, çevre, afetler ve iklim değişikliği konularını esas alan yeşil kalkınma politikaları konusunda da izlediği stratejiler dikkat çekiyor ve bu konuda örnek teşkil etmeye aday gözüküyor. Sonuçta, değişen şartlara, sorunlara karşın devletin rolü, bilâistisna her ülke için kritik önem arz etti, etmekte ve edecek.

KAYNAKÇA

Amsden, A.H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.

Castells, M. (1992), "Four Asian Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim", *States and Development in the Asian Pacific Rim*, der. R. P. Appelbaum ve J. Henderson, Londra, Sage Publications.

Chang, H-J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, New York, St. Martin's Press.

Chowdhury, A. ve Islam, I. (1993), *The Newly Industrialising Economies of East Asia*, Londra, Routledge.

Cole, D.C. ve Lyman, P.N. (1971), *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*, Cambridge, Harvard University Press.

Delhaise, P. (1998), *Asia in Crisis - The Implosion of the Banking and Finance Systems*, Singapore: Wiley.

Dünya Bankası (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank, Oxford University Press, New York.

Erdoğdu, M.M. (1999), "The Developmental Capacity and Role of States in Technological Change: An Analysis of the Turkish and South Korean Car Manufacturing Industries", yayınlanmamış doktora tezi, The University of Manchester.

— (2000), "Devletlerin Kalkınmacı Kapasiteleri: Kuramsal Bir Yaklaşım", *İktisat Dergisi*, 404, s. 21-39.

—, (2004), "South Korean State Capacity from Development to Crisis Management", *After the Storm: Crises, Recovery and Sustaining Development In Four Asian Economies*, ed. K.S. Jomo, Singapur: Singapore UP, s. 260-302.

—, (2015), "Culture of Development and Developmental Capacity of States: The Korean Case", *Nationalism, Cultural Indoctrination, and Economic Prosperity in the Digital Age*, ed. B. Christiansen ve J. Koeman, Hershey, PA: IGI Global. DOI: 10.4018/978-1-4666-7492-9.ch001, s. 1-51.

Evans, P. (1989), "Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", *Sociological Forum*, cilt 4, no. 4, Aralık, s. 561-87.

—, (1992), "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", *The Politics of Economic adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, ed. S. Haggard ve R.R. Kaufman, Princeton, Princeton University Press.

Evans, P., Reuschemeyer, D. ve Skocpol, T. (ed.) (1985), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.

Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

Facts about Korea (1998), *Land of Contrast: The Old and New its Beauty and Vitality...*, Seoul: Hollym.

Gershenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Gong, B-H (1998), "The Conflict between Economic Progress and Democracy: The Case of Korea", *Papers on Korean Economy*, 2, The Korea Center for Free Enterprise.

Haggard, S. (1990), *Pathways from the periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Henderson, J. ve Appelbaum, R.P. (1992), "Situating the State in the East Asian Development Process", *States and Development in the Asian Pacific Rim*, ed. R.P. Appelbaum ve J. Henderson, Londra, Sage Publication.

Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, California, Stanford University Press.

Kim, C.K. (2005), "An Industrial Development Strategy for Indonesia: Lessons from the South Korean Experience", *Journal of the Asia Pacific Economy*, 10(3), s. 312-338.

Kim, L. (1993), "National System of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building in Korea", *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, ed. Richard R. Nelson, New York, Oxford University Press.

Koo, H. (1987), "The interplay of state, social class and world system in East Asian Development: The Cases of South Korea and Taiwan", *The Political economy of the New Asian Industrialism*, ed. Frederic C. Deyo, Ithaca, Cornell University Press.

Koo, H. ve Kim, E.M. (1992), "The Developmental State and Capital Accumulation in South Korea", *States and Development in the Asian Pacific Rim*, ed. R. P. Appelbaum ve J. Henderson, Londra, Sage Publication.

Martinussen, J. (1997), *Society, State & Market: A Guide to Competing Theories of Development*, Londra ve New Jersey, Zed Books Ltd.

Mason, E.S. (1980), *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Harvard University Press.

Minns, J. (2001), "Of miracles and models: the rise and decline of the developmental state in South Korea", *Third World Quarterly*, 22 (6), s. 1025-1043.

Öniş, Z. (1992), "The East Asian Model of Development and the Turkish Case: A Comparative Analysis", *METU Studies in Development*, cilt 19, sayı 4, s. 495-528.

Pack, H. ve Westphal, L.E. (1986), "Industrial Strategy and Technological Change: The Theory versus Reality", *Journal of Development Economics*, cilt 22, sayı 1, s. 87-128.

Rodrik, D. (1995), "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", *Economic Policy*, 20, s. 55-107.

Rueschemeyer, D. ve Evans, P. (1985), "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", *Bringing the State Back In*, ed. P. Evans, D. Reuschemeyer ve T. Skocpol, Cambridge, Cambridge University Press.

Sakong, I. (1993), *Korea in the World Economy*, Institute for International Economics, Washington, DC.

Shapiro, H. (1994), *Engines of Growth: The State and Transnational Auto Companies in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.

Song, B.N. (1997), *The Rise of the Korean Economy*, 2. baskı, Londra, Oxford University Press.

Steinberg, D.I. (1989), *The Republic of Korea: Economic Transformation and Social Change, Boulder*, Londra, Westview Press.

Tiryakioğlu, M. (2015), "Güney Kore'de Sanayi Politikasının Gelişimi: Öğrencilikten Öğretmenliğe Geçiş", *Doğu Asya'nın Politik Ekonomisi: Japonya, Çin ve Güney Kore'de Kalkınma, Siyaset ve Jeostrateji*, der. K. Ali Akkemik ve Sadık Ünay, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları

—, (2012). "Learning-Based Technology Transfer Policies and Late Development: The South Korea Experience", *Designing Public Procurument Policy in Developing Countries*, der. Murat A. Yülek ve Travis Taylor, New York, Springer.

Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.

Weiss, L. (1998), *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge, Polity Press.

Westphal, L. E., Kim, L. ve Dahlman, C.J. (1985), "Reflections on the Republic of Korea's Ac-quisition of Technological Capability", *International Tech-nology Transfer: Concepts, Measures, and Comparisons*, ed. N. Rosenberg ve C. Frischtak, New York, Praeger.

Whang, I-J. (1991), "Government Direction of the Korean Economy", *A Dragon's Progress: Development Administration in Korea*, ed. Gerald E. Caiden ve Bun Woong Kim, Connecticut, Kumarian Press.

Woo, J-E. (1991), *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, New York, Columbia University Press.

Woo-Cumings, M. (ed.) (1999), *The Developmental State*, Ithaca ve Londra, Cornell University Press.

Çin Ekonomisinin "Yeni Normali"nde Devletin Rolü

ALTAY ATLI

Giriş

Çin ekonomisinde devletin rolünün ne olduğu, bu ülkenin ekonomisinde liberalleşme, reform ve küresel ekonomiyle bütünleşme süreçlerinin başlamış olduğu 1970'li yılların sonundan beri tartışılıyor. Çin ekonomisinin toplam gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) üzerinden hesaplandığında dünyanın en büyük ikinci ekonomisi konumuna ulaşmış olması,[1] bu tartışmayı sadece söz konusu ülke değil tüm dünya açısından önemli bir hale getiriyor. Diğer yandan Çin'in uyguladığı ekonomik sistemin Çin Komünist Partisi tarafından yönetilen bir parti-devlet mekanizması içerisinde belirleniyor olması, politika yapıcıların aynı anda hem sosyalist ideallere hem de piyasa dinamiklerinin önceliğine vurgu yapıyor olmaları, ve mevcut modelin kimi gözlemcilerce "devlet kapitalizmi" olarak da nitelendirilen,[2]

1 2019 yılına ait Uluslararası Para Fonu (IMF) verilerine göre dünyanın en büyük ekonomisi nominal GYSH üzerinden yapılan hesaplamalara göre 21,4 trilyon dolarlık büyüklüğüyle Amerika Birleşik Devletleri'dir (ABD). ABD'yi 14,1 trilyon dolarla Çin ve 5,2 trilyon dolarla Japonya izliyor (IMF, 2019). Çin, 2010 yılından beri bu sıralamadaki ikinciliğini koruyor.

2 Devlet kapitalizmini devletin piyasaları kendi ekonomik ve siyasi nüfuzunu artırmak için kullandığı bir mekanizma olarak tanımlayan ve liberal kapitalizm-

esasında kapitalizmin mantığına uygun olmakla birlikte devletin belirleyici olduğu, başka bir deyişle devletin "baş kapitalist" rolüne soyunduğu bir paradigmayı benimsemesi, Çin ekonomisinde devletin rolünün tam olarak ne olduğu sorusunu kolaylıkla yanıtlanamayacak bir hale getiriyor.

Çin ekonomisinde reformların ve küresel entegrasyonun miladı olarak 1978 yılı kabul ediliyor. Çin Halk Cumhuriyeti'nin kurucusu Mao Zedong'un ölümünden sonra yönetime gelen Deng Xiaoping'in liderliğinde Çin, ekonomi yönetiminde komünist ideolojinin yerine ekonomik rasyonaliteyi esas alan bir yaklaşımı benimsedi. Üretim kaynaklarının tamamen devletin elinde olduğu, ancak yetersiz ve çoğunlukla da ideolojik hedefler nedeniyle ekonomik gerçeklik ile bağı kopan merkezî planlama üzerine tesis edilen bir sistemden vazgeçilerek kademeli olarak reform ve liberalleşme programları başlatıldı. Sovyetler Birliği örneğinde olduğu gibi büyük özelleştirmelerle kamu varlıklarından bir anda vazgeçilmedi, onun yerine bir yandan kamu sektörünün daha verimli bir hale getirilmesi hedeflenirken, diğer taraftan da kırsal kesimdeki işletmeler ve özel teşebbüs desteklendi. Bu süreç içerisinde dış ticaret liberalleştirilirken, sanayi ve altyapıya büyük yatırımlar yapıldı ve fiyatlar üzerindeki kamu kontrolü de giderek gevşetildi. Çin'in üretim kapasitesi hızla artarken, bu üretim ihracata yönlendirildi; maliyet avantajına sahip Çin ürünleri dünya pazarlarında kendilerine yer buldular, iç yatırımları doğrudan yabancı yatırımlar destekledi ve sonuç olarak Çin, çift haneli büyüme oranlarına ulaştı. 1978 yılında Çin'in 156

de ön planda olan ekonomik rasyonalitenin devlet kapitalizminde siyasi tercihlerin gölgesinde kaldığına dikkat çeken Ian Bremmer'e göre kapitalizmin bu şekli ülkelerin herhangi bir sebepten dolayı, örneğin bir krizden çıkmak amacıyla, kullandıkları geçici bir önlem değil, yapılan uzun vadeli bir stratejik tercihtir (Bremmer, 2010). Bremmer'e göre Çin de dahil olmak üzere bu modeli uygulayan ülkelerde devlet büyük kamu iktisadi kuruluşlarını, imtiyazlı destek verilen büyük özel şirketleri ve geniş kaynaklara sahip ulusal varlık fonlarını kullanarak yüksek ekonomik performans sağlıyor. Joshua Kurlantzick ise ilk beş yüz büyük firmasının en az üçte birinde devletin hissesi ve/veya bu şirketler üzerinde devletin büyük etkisi olduğu ülkeleri devlet kapitalizmini uygulayan ülkeler olarak nitelendiriyor ve Çin'i de bu ülkelerin başında sıralıyor (Kurlantzick, 2016).

dolar olan kişi başına düşen nominal GSYH'si 2019 yılı sonu itibariyle 10.276 dolara kadar ulaştı. Çin'in döviz rezervleri 1980'deki 10,1 milyar dolarlık seviyesinden 2019 sonu itibariyle 3,11 trilyon dolara, ülkenin dış ticaret hacmi ise 1978'deki 21,1 milyar dolarlık seviyesinden 2019 sonu itibariyle 4,57 trilyon dolara çıktı.[3]

Çin şu anda küresel ekonominin başat aktörlerinden birisi konumunda. Ancak 2007-2008 döneminde yaşanan küresel mali krizden bu yana Çin'deki büyümenin hız kestiği de gözlemleniyor. 1998-2007 döneminde % 10,0 olan Çin'in ortalama yıllık GSYH büyümesi oranı, 2008-2017 döneminde % 8,3'e indi ve 2015'ten bu yana da Çin'in büyümesi % 6-7 aralığında gerçekleşiyor. Çin'in yüksek ekonomik performansı, 1978'den bu yana uygulamakta olduğu düşük maliyetli imalat, ihracata yönelim ve küresel pazarlarda edinilen yüksek paylar, altyapıya ve ağır sanayiye yüksek ölçekte yatırım ve bu yatırımları besleyen yüksek tasarruf oranlarıyla sağlanmıştı. Ancak Çin'in ekonomik büyümesi devam ettikçe büyümenin iç ve dış parametreleri de değişti ve Çin'e yaklaşık otuz yıl boyunca yüksek büyüme oranları getiren bu model sürdürülebilirliğini yitirmeye başladı. Her şeyden önce, Çin başta işgücünde olmak üzere düşük maliyet avantajını yitirdi. Uzun bir süre para birimi yuan'ın düşük değerinden fayda sağlayan ihracat, yuan'ın değer kazanması ve bir de maliyetlerin artmasıyla rekabet gücünü yitirmeye başladı. İhracatın yetersiz kaldığı bir ortamda, iç tüketimin artması gerekirken hanehalkı gelirlerinin tasarruftan çıkıp harcamaya yönelmemesi olumsuz bir durum yarattı. Diğer yandan yıllar boyunca sanayiye yapılan yatırımlar birçok sektörde âtıl kapasite oluşmasına yol açtı. Sanayi kapasitesi, rakamsal olarak büyürken, kalite, katma değer ve verimlilik açısından yerinde saydı (Atlı, 2013).

Çin ekonomisi belki de tarihinin en zorlu yapısal dönüşüm sürecinden geçiyor. Bu süreç içerisinde düşük maliyet avantajı, ihracat, yüksek ölçekli yatırım ve yüksek tasarruf oranlarına da-

3 Bu bölümdeki tüm ekonomik veriler aksi belirtilmedikçe CEIC Data veri tabanından temin edilmiştir. https://insights.ceicdata.com/Untitled-insight/views.

yalı bir modelden, ihracatın yanında iç tüketimi artırmayı hedefleyen, bunun için tasarrufun yerine hanehalkı harcamalarının arttığı, yatırımda nicelikten çok niteliğe ağırlık veren, maliyet tarafında yitirilen avantajı içerik ve yüksek katma değer ile telafi eden ve bunun için de teknoloji ve inovasyonu ön planda tutan bir modele geçilmesi hedefleniyor. David Shambaugh'un bildirdiği üzere, bugüne değin Çin'de kalkınmanın itici gücü başta altyapıya olmak üzere sabit varlık yatırımları ve düşük maliyetli ve düşük katma değerli, ihracata yönelik imalat iken, kalkınmanın "yeni" itici gücü iç pazarda tüketim harcamaları ve yerel inovasyon ile hizmet sektörü olacak (Shambaugh, 2016: 27-30). Çinli politika yapıcılar ise Çin'in hedeflediği bu yeni kalkınma modelini ülkenin "yeni normal"i olarak nitelendiriyorlar. Bu kavramsal nitelendirmeye göre Çin ekonomisi hız kesiyor, ancak bu ekonominin bir çöküntü ya da kriz içerisinde olmasından değil bahsi geçen şekilde farklı bir yapısal modele geçiyor olmasından kaynaklanıyor. Eskisi gibi çift haneli değil ama mütevazı olmakla birlikte gücünü koruyan büyüme oranları, bununla birlikte büyümenin sayısal göstergelerine değil içeriğine ve kalitesine verilen öncelik Çin ekonomisinin "yeni normal"ini tanımlıyor.

"Yeni normal" kavramı ilk olarak Çin Devlet Başkanı Xi Jinping tarafından 9 Kasım 2014 tarihinde Pekin'de düzenlenen Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC) CEO Zirvesi'nde yaptığı konuşmada dile getirildi.[4] Burada Çin'in ekonomide yeni bir normale geçtiğini söyleyen Xi, bu yeni normal ile birlikte Çin'in "hızlı büyümeden orta/hızlı büyümeye doğru vites değiştirdiğini", "ekonomik yapının sürekli olarak geliştirildiğini" ve ekonomi için "itici gücün artık girdiler ve yatırım ile değil inovasyon ile sağlanacağını" ifade etti.[5] Xi'nin bu konuşma-

4 "Yeni normal" kavramını aslında ilk olarak küresel yatırım firması Pimco'nun o dönemki CEO'su Mohammed el-Erian, Batı'nın liberal piyasa ekonomilerinin 2007-2008 küresel krizinden sonraki zorlu toparlanma süreçlerini tanımlamak için kullanmıştı. Xi ise aynı kavramı daha farklı bir bağlam içerisinde, Çin ekonomisinin yapısal dönüşümünü tanımlamak için kullandı (Hu, 2015).

5 Xi Jinping'in APEC CEO Zirvesi'nde yaptığı konuşmasının tam metnine Çin Halk Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı web sitesinden ulaşılabilir. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/ytjhzzdrsrcldrfzshyjxghd/t1210456.shtml

sında değindiği konulardan belki de en önemlisi Çin'in değişen ekonomisinde devlet ve piyasanın rollerinin ne olacağı ile ilgiliydi. Şöyle konuştu Xi:

> Yeni normalin şartları uyarınca Çin hükümeti idari mekanizmaları etkin bir şekilde düzenlemiş ve yetki devrinde bulunmuştur; bu sayede piyasa canlılığının açığa çıkarılması sağlanmıştır. En basit ifadeyle, piyasanın "görünmez eli" karşısındaki kısıtlamaları kaldırıyoruz ve devletin "görünür elinin" de kendisine uygun rolü oynamasını sağlıyoruz... Reformların kapsamlı bir şekilde derinleştirilebilmesi için piyasa canlılığını artırmamız gerekiyor. Bu canlılık bireylerden ve özellikle de iş dünyasının liderlerinden ve müteşebbislerden gelecektir.

İlk olarak Devlet Başkanı Xi Jinping tarafından ileri sürülen "yeni normal" kavramına paralel olarak Çin'de ekonominin yönetiminde piyasa dinamiklerinin daha fazla belirleyici olmasına yönelik bir söylem de 2013 yılında gerçekleştirilen 18. Komünist Parti Ulusal Kongresi'nden beri gündemdeki yerini koruyor ve Çin'in tüm politika belgeleri ve merkezî planlarında tekrar ediliyor. Başka bir deyişle, Çin görünürde "yeni normal"ine devletin ekonomideki müdahalesini azaltıp piyasayı güçlendirerek ulaşmayı hedefliyor.

Bununla birlikte Çin'de yine son yıllarda güçlenen bir "sosyalizm" vurgusu, partinin ve devlet başkanı olarak Xi Jinping'in giderek güçlenen bir konumu söz konusu. Xi, 18 Ekim 2017 tarihinde 19. Komünist Parti Ulusal Kongresi'nde yaptığı açılış konuşmasında kongrenin temasını şu şekilde ifade etti: "Asli hedeflerimize bağlı kalarak ve misyonumuzu sıkı bir şekilde hatırımızda tutarak, Çin özelliklerine sahip sosyalizmin bayrağını yüksekte tutmak, orta derecede refaha ulaşmış bir toplumun inşasında her anlamda nihai zafere ulaşmak, yeni bir çağ için Çin özelliklerine sahip sosyalizmin büyük başarısı için çaba sarf etmek, ve ulusal yeniden doğuşa yönelik Çin Rüyası'nı[6]

6 Çin Rüyası, Devlet Başkanı Xi Jinping tarafından ileri sürülmüş olan, Çin'in "yeniden doğuşuna", başka bir ifadeyle tarih boyunca dünyada birçok alanda lider konumunda bulunmuş ülkenin tekrar bu konuma ulaşmasını hedefleyen

gerçekleştirmek için yorulmadan çalışmak."[7]

Bu noktada şöyle bir soru önem kazanıyor: Bahsi geçen "Çin özelliklerine sahip sosyalizm" sisteminde ekonomide devletin ve piyasanın rolleri tam olarak nedir? Barry Naughton, Çin'deki sosyalizmi tartıştığı makalesinde sosyalist bir sistemin dört özelliğini sıralıyor: i) Devlet, ekonomiyi şekillendirmesini sağlayacak şekilde kaynakların yeterli bir kısmını kontrol eder; ii) Devlet, müdahaleci olmayan bir piyasanın sağlayabileceğinden farklı sonuçlara ulaşmak amacıyla ekonomiyi şekillendirme niyetini taşır; iii) Devlet muhtaç durumda olan vatandaşların çıkarlarını koruma yoluyla kendisini meşrulaştırdığı için uygulanan politikaların büyüme, sosyal güvenlik ve fakir kesime avantaj sağlayacak şekilde bir yeniden paylaşımı sağlayıp sağlamadığına bakılır; iv) Devlet kısmen de olsa vatandaşların ekonomik ve sosyal politikalar üzerinde söz sahibi olabilecekleri bir mekanizma sağlamalı ve böylelikle hayata geçirilen politikalar halkın değişen tercihlerine karşılık vermelidir (Naughton, 2017: 3-4). Naughton, Çin'deki sosyalizm anlayışının 1978'den bu yana değiştiğini, ancak devletin ağırlığının devam ettiğini hatırlatıyor: "Bugün Çin, 40 yıl öncesinin komuta ekonomisinden de yirmi yıl öncesinin 'Vahşi Batı kapitalizminden' de çok farklı bir konumda. Çin'de devlet diğer orta gelir seviyesindeki ya da kalkınmış ülkelere göre ekonomi üzerinde çok daha fazla etkiye sahip. Kamu şirketleri ve kamu bankaları öncelikli bir konumdalar. Devletin beş yıllık planları gerek ülke içerisinde gerekse uluslararası alanda ilgi çekmeye devam ediyor. Komünist Parti halen iktidarda. Peki o zaman Çin'de devlet ile ekonomi arasındaki ilişki nedir?" (Naughton, 2017: 4).

bir vizyon. Bu vizyona göre Çin'in ekonomik, siyasi, kültürel, sosyal ve çevre ile ilgili konularda atılım yapması sağlanarak ülke genelinde 2020 yılına kadar orta derecede bir refah düzeyi sağlanması, 2035'e kadar Çin'in "modern bir sosyalist ülke" haline gelmesi ve 2050 yılına kadar da dünyanın en güçlü ülkelerinden birisi olması hedefleniyor (Pao, 2017).

7 Xi Jinping'in 19. Komünist Parti Ulusal Kongresi'nde yaptığı konuşmanın tam metnine *China Daily* gazetesinin web sitesinden ulaşılabilir. http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm

Bu makale, Barry Naughton'un sorduğu soruya Çin ekonomisindeki yapısal dönüşümü ve "yeni normal" kavramını inceleyerek ve bu süreç içerisinde devletin ve piyasanın ekonomideki konumlarının ne ölçüde değiştiğini değerlendirerek bir yanıt bulmaya çalışacak. Makalenin ilk bölümünde Çin ekonomisindeki "yeni normal"in ne olduğu ve bu kapsamda ne gibi reformlar gerçekleştirildiği ele alındıktan sonra, ikinci bölümde ise değerlendirilen bu süreç içerisinde devletin ve piyasanın konumlarının ne olduğu incelenecek. Makalenin sonuç bölümünde ise temel argümanlar özetlenirken, Çin ekonomisinin mevcut durumunda karşı karşıya olduğu meydan okumalar da not düşülecek.

Çin ekonomisinin "yeni normal"i

"Yeni normal" kavramı, yukarıda bahsedildiği üzere Çin ekonomisinin artık sürdürülebilirliğini yitirmiş olan bir büyüme modelinden, günün şartlarına, Çin'in ve küresel ekonominin değişen koşullarına daha uygun bir modele doğru geçirmekte olduğu yapısal dönüşüm sürecine işaret ediyor ve bu süreç devlet tarafından planlanarak, yine devlet tarafından icra ediliyor. Xi'nin 2014'teki konuşmasından bu yana söz konusu kavram Çinli politika yapıcılar tarafından sıklıkla dile getirildi ve bu şekilde Çin ekonomisinin yaşamakta olduğu büyüme oranındaki yavaşlama sürecinin bir krize işaret etmediği, durumun yapısal bir dönüşüm ve bir reform süreci olduğuna vurgu yapıldı. Örneğin, Başbakan Li Keqiang, 23 Ocak 2015 tarihinde Davos'ta düzenlenen Dünya Ekonomik Forumu oturumunda bu hususa dikkat çekiyordu: "Çin ekonomisi yeni bir normal duruma geçmiştir. Büyümenin vitesi yüksek hızdan, orta/yüksek hıza geçerken, kalkınmanın da düşük/orta seviyeden orta/yüksek seviyeye geçmesi gerekiyor. Bu yüzden de yapısal reformları sürdürmek daha fazla önem kazanıyor."[8] Xi Jinping

8 Li Keqiang'ın Dünya Ekonomik Forumu'nda yaptığı konuşmanın tam metnine forumun web sitesinden ulaşılabilir. https://www.weforum.org/agenda/2015/01/chinese-premier-li-keqiangs-speech-at-davos-2015/

de "yeni normal"in bir reform ve yapısal dönüşüm süreci olduğuna defalarca dikkat çekti, 3 Eylül 2016'da Hangzhou'da düzenlenen B20 Zirvesi'nde yaptığı konuşmada olduğu gibi: "Bu, Çin için kapsamlı ve derinliğe sahip bir reform sürecini geliştirmek, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sürdürmek, kalkınma modelini dönüştürerek yeni normale uyum sağlamak ve sürekli olarak dışa açık bir şekilde dünyayla etkileşimimizi sürdürmek için bir başlangıç noktasıdır."[9]

"Yeni normal"in uygulamadaki altı temel prensibi, Devlet Başkanı Xi Jinping tarafından 19. Komünist Parti Ulusal Kongresi'nde yaptığı konuşmada "Yeni bir kalkınma vizyonunun uygulanması ve modern bir ekonominin geliştirilmesi" başlığı altında detaylı bir şekilde değerlendirildi. 2016-2020 dönemini kapsayan 13. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da geniş yer bulan ve Çin ekonomisinin "yeni normal"ine kavuşmasını sağlayacak olan araçlar şunlar:

- Arz tarafındaki yapısal reformların devam ettirilmesi.
- Çin'in bir inovasyon ülkesi haline getirilmesi.
- Kırsal bir canlanma vizyonunun izlenmesi.
- Koordine edilmiş bir bölgesel kalkınma stratejisinin uygulanması.
- Sosyalist piyasa ekonomisini geliştirmeye yönelik çabaların hızlandırılması.
- Tüm alanlarda dışa açılımların devam ettirilmesi.

Arz tarafındaki reformlar, Çin ekonomisindeki yapısal dönüşümün ve dolayısıyla "yeni normal"in temelini oluşturuyor. Talep tarafında özellikle küresel krizin etkileri nedeniyle yaşanan zayıflama, arz tarafında bir yenilenmeyi gerektiriyor. Arz tarafındaki reformlar kısa vadede âtıl kapasitenin azaltılmasını ve mevcut faaliyetlerdeki verimliliğin azaltılmasını hedeflerken, uzun vadede ise büyüme için yeni kaynakların ve Çin

9 Xi Jinping'in B20 Zirvesi'nde yaptığı konuşmanın tam metnine *China Daily* gazetesinin web sitesinden ulaşılabilir. http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2016hangzhoug20/2016-09/03/content_26689105.htm

ekonomisi için yeni rekabet avantajı unsurlarının sağlanması amaçlanıyor.

Birçok sektörde söz konusu âtıl kapasite sorunu için 13. Beş Yıllık Plan'da "aktif ve ihtiyatlı bir yaklaşım" sergileneceği ifade ediliyor ve bu soruna karşı piyasa mekanizmalarının daha etkin kullanılması, ekonomik ve yasal önlemlerin alınması ve gerekirse de idari tedbirlerin de devreye sokulması suretiyle mücadele edileceği belirtiliyor (ÇKP, 2016: 62). Ancak bu mücadele hassas dengelerin korunmasını gerektiriyor. Her ne kadar burada amaç büyümenin kalitesini artırmak ise de âtıl kapasiteyi oluşturan fabrikaların kapatılması ya da küçültülmesi, ekonomik büyümenin rakamsal verilerini aşağıya çekecek, vergi gelirlerini olumsuz etkileyecek, işsizlik sorununu ve bu sorundan kaynaklanan sosyal güvenlik alanında sıkıntıları ortaya çıkartacak (Wildau ve Feng, 2017). Bu nedenle sürecin tamamıyla piyasa mekanizmalarına bırakılmadan, oluşan olumsuz etkilerin kontrol altında tutulması ve mümkün olduğunca önlemler alınması için devletin burada ağırlıklı bir rol oynaması gerekiyor. Âtıl kapasitenin giderilmesi yönünde son birkaç yıldır da önemli bir gelişme kaydedilmiş durumda. Örneğin bu sorunun en ağır yaşandığı sektörlerde 2016 yılında çelik üretim kapasitesi 50 milyon ton, kömür kapasitesi ise 290 milyon ton oranında azaltıldı. Bu süreçte işlerinden olan yaklaşık 700 bin fabrika işçisi de yeniden bir eğitimden geçirilerek farklı sektörlerde istihdam edildi (Hui, 2017). 2021 yılına kadar çelikte 90 milyon ton, kömürde ise 650 milyon tonluk ek bir kapasite kısıtlamasına gidilmesi hedefleniyor (Wildau ve Feng, 2017). Âtıl kapasite olan sektörlerde bu anlamda bir normalleşmeye gidilmesi, üretim faktörlerinin daha verimli bir şekilde akışını ve tahsis edilmesini, dolayısıyla fiyatların da daha rasyonel seviyelere getirilmesini sağlıyor.

Âtıl kapasitenin azaltılması, Çin ekonomisinin arz tarafındaki mevcut verimsizliklerini gidermeyi amaçlıyor. Ancak uzun vadede esas önemli olan yeni verimlilikler yaratmak. Bu nedenle Çin üretiminde yeni rekabet avantajları, büyümenin devamı ve sürdürülebilirliği için yeni kaynaklar yaratmayı hedef-

liyor. Bu da katma değeri artırıp, düşük katma değerli emek yoğun üretimden, daha yüksek katma değerli sermaye ve teknoloji yoğun ürünlerin üretimine geçerek mümkün olabilecek bir dönüşüme işaret ediyor. Devlet Başkanı Xi Jinping'in 19. Komünist Parti Ulusal Kongresi'nde yaptığı konuşmada da altını çizdiği gibi Çin, "kaliteli imalat yapan, gelişmiş imalata yönelen, internet, büyük veri ve yapay zekâyı reel ekonomiyle bir araya getiren" bir ülke olmayı hedefliyor. Bu doğrultuda, başta orta/üst uçta tüketim, inovasyonun yönlendirdiği kalkınma, yeşil ve düşük karbon ekonomileri, paylaşım ekonomisi, modern tedarik zincirleri ve insan sermayesi hizmetleri gibi alanlar üzerinden yeni büyüme kaynaklarının yaratılması, geleneksel sektörlerin kendilerini yenilemelerinin sağlanması, modern hizmet sektörlerinin geliştirilen uluslararası standartlara yükseltilmesi, Çin sanayilerinin küresel tedarik zincirinde orta-üst kademelere çıkartılması ve dünya seviyesinde gelişmiş imalat kümelerinin oluşturulması, Çin'in öncelikleri arasında yer alıyor. 13. Beş Yıllık Plan'da belirtildiği üzere yüksek katma değerli stratejik sektörlerin Çin ekonomisindeki payının GSYH'nin % 15'ine tekabül edecek şekilde artırılması hedefleniyor (ÇKP, 2016: 65).

Bu çerçevede öncelik taşıyan sektörler, Çin'in imalat kalite ve kapasitesini artırmayı ve üretimin her aşamasında teknoloji içeriğini artırarak dünya çapında rekabet gücü yüksek ürünler üretilmesini hedefleyen "Made in China 2025" programı çerçevesinde ortaya konuldu. 20 Mayıs 2015 tarihinde Çin Devlet Konseyi tarafından açıklanan program Çin'i teknoloji ve sürdürülebilir gelişme açısından kalkınmış ülkelerin seviyesine getirmeyi amaçlıyor ve on öncelikli sektör üzerine odaklanıyor:

- Bilişim teknolojileri.
- Sayısal kontrol araçları ve robotlar.
- Havacılık teçhizatı.
- Okyanus mühendisliği teçhizatı ve yüksek teknolojili gemiler.

- Demiryolu teçhizatı.
- Enerjide yüksek tasarruf sağlayan taşıtlar.
- Enerji teçhizatı.
- Yeni malzemeler.
- Tıbbi teçhizat.
- Tarım makineleri.

Made in China 2025, Çin'i "yeni normal"e ve ötesine taşımayı hedefleyen, Çin'in bir dönem düşük maliyetten sağladığı rekabet avantajını bu sefer yüksek katma değer üzerinden kazanmasını sağlayacak bir yol haritası olarak görülebilir. Söz konusu proje ile Çin'in 2020'ye kadar inovasyon yapabilen bir ülke, 2030'a kadar dünyanın öncü inovasyon ülkelerinden birisi ve Çin Halk Cumhuriyeti'nin kuruluşunun yüzüncü yılına denk gelen 2049'a kadar da küresel bir bilim ve teknoloji süper gücü olması hedefleniyor. Başka bir deyişle, Çin artık ürettiği ürünün ucuzluğu ile değil, yüksek teknolojisi ve inovatif özellikleri ile dünya pazarlarında yer edinmeyi planlıyor.

Çin hükümeti, ekonomideki yavaşlamanın kontrol altında tutulabilmesi, büyümenin sürdürülebilirliği ve "yeni normal"e geçiş için teknoloji ve inovasyonun olmazsa olmaz bir koşul olduğunun bilincinde. Bu alanda birtakım somut inisiyatifler de hayata geçiriliyor. Made in China 2025 programı henüz ilk aşamalarında olsa da bu konuda iyi bir örnek. Pekin'deki Zhongguancun ve Şanghay'daki Zhangjiang bölgeleri ile birlikte Fujian ve Anhui eyaletlerindeki "ulusal inovasyon özel bölgelerinde" teknoloji, araştırma geliştirme (Ar-Ge) ve inovasyona yönelik faaliyetlere teşvikler sağlanıyor. Diğer yandan tüm bu faaliyetleri destekleyen geniş bir finansman tabanı da söz konusu. Çin, Ar-Ge faaliyetlerine dünyada en fazla kaynak ayıran ülkelerden birisi durumunda. OECD verilerine göre Çin, 2018 yılında bu alana toplam 462,6 milyar dolarlık yatırım yaptı. Bir kıyaslama yapılacak olursa söz konusu tutar, Japonya için 173,3 milyar dolar, Almanya için 129,6 milyar dolar, Avrupa Birliği'nin (AB) 28 ülkesi için toplamda 428,5 milyar dolar, Türkiye için ise 23,7 milyar dolar olarak

gerçekleşti. Ar-Ge'ye Çin'den daha fazla yatırım yapan tek bir ülke var, o da 2018 yılındaki toplam 551,5 milyar dolarlık yatırımıyla ABD.[10-11]

Çin'in teknoloji ve inovasyon konusunda güçlü tarafları olduğu kadar zayıf yanları da mevcut. İlk olarak, yukarıda bahsedilen harcamaların ekonomiye katma değer sağlayabilmesi için, yapılan inovasyonun ticarileşmesi, başka bir deyişle, piyasaya sunulabilecek nihai ürünler haline getirilmesi gerekiyor. Çin ekonomisinde iç tüketimin artması, özellikle de yeni gelişmekte olan ve nispeten yüksek alım gücüne sahip bir orta sınıfın varlığı, geliştirilecek olan ürünlere talebin oluşması açısından olumlu bir durum. Ancak ticarileşme sürecinde, işin doğası gereği, özel sektörün, girişimcilerin ve piyasa dinamiklerinin ön planda olduğu bir eko-sistem gerekiyor ki Çin bu konuda henüz istenen seviyeye gelmiş değil. Ar-Ge, inovasyon, teknoloji araştırmaları halen devletin planı çerçevesinde, devletin finansmanı ve yönlendirmesiyle, devletin kurumları tarafından yapılıyor.

İkinci olarak, fikri mülkiyet haklarının korunmasında devam eden zayıflıklar Çin'de Ar-Ge, teknoloji ve inovasyona yönelik çalışmalar açısından kırılgan bir durum yaratıyor. Yakın bir geçmişe kadar fikri mülkiyet hırsızlığının ve sahte ürünlerin çok yaygın olduğu Çin, son dönemlerde fikri mülkiyet haklarının korunmasına yönelik hukuki altyapıyı kuvvetlendirdi. Ancak kâğıt üzerindeki kanunlarla sahadaki uygulama eşit ölçüde gelişmiyor; kanunlar yeterli iken kanunların uygulanma-

10 Bu bölümde yer alan Ar-Ge yatırım verileri OECD Data veri tabanından temin edilmiştir. https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm.

11 Çin'in Ar-Ge çalışmalarına ve inovasyona yönelik yatırımlara geniş kaynaklar ayırabiliyor olması önemli bir avantaj. Bunun yanı sıra ülkede bilim ve mühendislik alanında her yıl 30 bin öğrenci doktora derecesini tamamlıyor ve bu mezunlar Çin'in ekonomisini "yeni normal"e taşıyacak insan gücünü oluşturuyor. Diğer yandan Çinli bilim insanları ve araştırmacılar da yoğun bir şekilde çalışıyorlar. Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü (WIPO) verilerine göre Çin, dünyada en fazla patent başvurusunun yapıldığı ülke konumunda. 2018 yılında tüm dünyada toplam 3,32 milyon başvuru gerçekleştirilirken, bu başvuruların 1,54 milyonu Çin'de yapıldı. Çin'i 597 bin başvuru ile ABD, onu da 313 bin başvuru ile Japonya takip etti (WIPO, 2019).

sında yetersizlikler yaşanabiliyor. Bu durum da Çin içerisindeki inovasyona yönelik faaliyetleri ve Çin'e yapılacak teknoloji ve bilgi (*know-how*) transferini olumsuz yönde etkiliyor.

Çin, "yeni normal"in gereği olarak düşük maliyetle ucuz mal üreten bir ülke olmaktan çıkıyor ve yüksek katma değerli, teknolojik içeriğe sahip ürünleri üreten bir ülke olma yönünde ilerliyor. Bu sürece paralel olarak kırsal kalkınma da "yeni normal"in hayati önem taşıyan temel taşlarından birisi. 2018 verilerine göre Çin'de 564 milyon kişi, başka bir deyişle nüfusun % 40,4'ü kırsal bölgelerde yaşıyor (Statista, 11 Mart 2020), ve bu nedenle kırsal kesimde yaşayan nüfusun hayat şartlarının iyileştirilmesi, şehirler ile kırsal kesim arasındaki uçurumların kapatılması, kırsal kesimdeki nüfusun ağırlıklı olarak iştigal ettiği tarım sektörünün kalkındırılması, bu sektörde üretkenliğin ve verimliliğin artırılması "yeni normal" çerçevesinde öncelik kazanıyor. 4 Şubat 2018 tarihinde yürürlüğe giren ve 2018-2022 yılları arasındaki dönemi kapsamakla birlikte uzun vadeli bir vizyonu da ortaya koyan Kırsal Canlanma Ulusal Stratejik Planı, önümüzdeki dönemde bu alandaki çalışmaların seyrini belirleyecek bir belge. Buna göre 2020 yılına kadar kırsal canlanma için kurumsal bir çerçeve ile politika sisteminin tesis edilmesi ve bu tarihe kadar hiçbir Çin vatandaşının fakirlik sınırının altında kalmamasının ve kırsal kesimde üretkenliğin ve zirai üretimin artırılmasının temini hedefleniyor. 2035'e kadar tüm bu alanlarda ilerleme sağlanacak ve tarım sektörü ile kırsal kesimlerin temel modernizasyonu tamamlanacak. Şehirlerde ve kırsal kesimde yaşayan tüm Çin vatandaşları devletin sunduğu hizmetlerden eşit miktarda yararlanıyor olacak ve şehirler ile kırsal kesimin entegrasyonunda mesafe kaydedilecek. 2050'ye kadar da Çin'in tüm kırsal bölgelerinde güçlü bir tarım ve yüksek hayat standartlarına sahip çiftçiler olması sağlanacak (*China Daily*, 4 Şubat 2018). Çin'in "yeni normal"i yüksek teknolojili imalatın yapıldığı, modern hizmet sektörlerinin geliştiği şehirlerin yanında tarımın da yine modern yöntemlerle ve üretken bir şekilde yapıldığı bir kırsal kesime ihtiyaç duyuyor. Çin'in bu alanda başarılı olabilmesi için ise Uluslarara-

sı Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü'nün (IFPRI), Çinli genel müdürü Fan Shenggen'e göre şu koşulların yerine getirilmesi gerekiyor:

- Nispeten daha yüksek refah seviyesine sahip kırsal bölgelerde çevresel meselelere karşı tutum, bu meselelere karşı alınacak kolektif tedbirler ve çevre ile sağlık arasındaki ilişkiye yönelik eğitimler başta olmak üzere çevre konuları ile ilgili faaliyetler gerçekleştirilmesi.
- Daha fakir bölgelerde temel ihtiyaçların karşılanması, yüksek kaliteli eğitim imkânlarının sağlanması, altyapının geliştirilmesi ve göçün düzenlenmesi.
- Kırsal bölgelerde üretilen yerel, niş ürünlerin, besleyici ve sağlıklı gıda ürünlerinin tanıtılması ve yaygınlaştırılması için kırsal toplulukların ve köylerin teşvik edilmesi.
- Teşvik politikalarının reform, üretim teşviklerinin gelir desteğine ve çevre ile yaşam standartlarının yükseltilmesine kanalize edilmesi.
- Şehirler ile kırsal kesim arasındaki bağların, fiziksel bağlantıların, değer zincirlerinin ve internet bağlantılarının geliştirilmesi suretiyle güçlendirilmesi.
- Tarım ile kırsal kalkınma strateji, politika ve yatırımlarının entegre edilmesi (Shang, 2018).

Bölgesel kalkınma konusu, Çin'in "yeni normal"inde şehir-kırsal kesim ayrımının ötesine geçen, Çin genelinde bölgeler arasındaki gelir dağılımındaki eşitsizlikleri gidermeyi amaçlayan bir konumda yer alıyor. Çin'in sanayileşmiş doğu kesimlerinden daha yüksek bir ortalama gelir seviyesi söz konusuyken, batıya doğru gidildikçe bu seviye düşüyor.[12] Çin'in "ye-

12 Örneğin 2019 yılı verilerine göre doğudaki kıyı kesiminde yer alan Zhejiang eyaletinde kişi başına düşen yıllık brüt milli gelir 107.624 yuan, Shandong'da 70.653 yuan, Guangdong'da 94.172 yuan iken batıya doğru gidildikçe bu rakam ciddi bir oranda düşüyor, Shanxi'de 45.724 yuan, Şincan Uygur Özerk Bölgesi'nde 54.280 yuan, Tibet'te ise 48.902 yuan'a kadar iniyor. Kaynak: Çin Ulusal Istatistik Bürosu web sitesi, https://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=E0103

ni normal"i bir yandan büyüme oranlarına orta/yüksek seviyelerde istikrar ve sürdürülebilirlik kazandırılırken, diğer yandan da büyümenin Çin'in tüm bölgelerine eşit ölçekte fayda sağlamasını öngörüyor. Xi Jinping, 19. Komünist Parti Ulusal Kongresi'nde yaptığı konuşmada önceliğin "Çin devriminin tabanını oluşturan bölgeler, büyük ölçekli etnik azınlık gruplarının yaşadığı bölgeler, sınır bölgeleri ve fakir bölgelerin kalkınmasına" verileceğini ifade etti. Burada temel amaç, batı bölgelerinin kalkınmasına ivme kazandırmak, orta bölgelerin sahip oldukları yerel kaynaklara ağırlık vermek ve doğu bölgelerinin de inovasyon ve teknolojide kaydedeceği gelişimin ülkenin tüm bölgelerine fayda getirmesini sağlamak. Bu doğrultuda Çin, şehir kümeleri oluşturmak yoluyla farklı ölçeklerdeki şehirlerin ve kasabaların koordineli bir şekilde kalkınmalarını sağlamayı ve bu sürece paralel olarak kırsal kesimlerden kentlere göç eden bireylere oturma ve çalışma izni vererek şehirlerdeki gelişimi desteklemeyi amaçlıyor. 13. Beş Yıllık Plan'da belirtildiği gibi başkent Pekin ile birlikte Tianjin ve Hebei'yi de içine alacak şekilde oluşturulan şehir kümesi ile birlikte Yangtze Nehri deltası, İnci Nehri deltası, Shandong yarımadası ve Tayvan Boğazı'nın batısında oluşturulan şehir kümeleri bu anlamda birer öncül olma özelliğini taşıyorlar ve bir yandan bunların "daha açık ve rekabetçi" hale getirilmesi planlanırken, diğer yandan tamamı ülkenin doğusunda yer alan bu kümelere benzer şekilde yeni kümelerin ülkenin orta ve batı kesimlerinde de oluşturulması hedefleniyor (ÇKP, 2016: 94). Bu kümelerin merkezinde tüm bölgeye hizmet verecek olan, yüksek derecede sanayileşmiş ve dış dünya ile güçlü bağlantılara sahip "mega-şehirler" ve "süper-şehirler" oluşturulacak; aynı zamanda küçük ve orta ölçekli şehirler de sanayileşme ile çevre arasındaki denge gözetilerek kalkındırılacak.

Çin ekonomisinin "yeni normal"i kapsamında "sosyalist piyasa ekonomisine" yapılan vurgunun giderek arttığı gözlemleniyor. Devlet Başkanı Xi Jinping'in 19. Komünist Parti Ulusal Kongresi'nde yaptığı konuşmada bu başlık altında sıraladığı hedefler, söz konusu paradigmanın bir yandan devletin eko-

nomideki varlığını güçlendirir ve kamu sektörünün üretkenlik ve verimliliğini artırırken, bir yandan da piyasa dinamiklerine daha belirleyici bir rol tanınmasını öngördüğüne işaret ediyor. Xi, sosyalist piyasa ekonomisinin geliştirilmesi amacına yönelik olarak şu hedeflerin altını çiziyor:

- Mülkiyet hakkı sisteminin geliştirilmesi ve üretim faktörlerinin piyasa koşullarına göre tahsis edilmesinin sağlanması.
- Kamu varlıklarının yönetimini sağlayan sistemlerin geliştirilmesi ve kamu sermayesi kullanımının reformu. Kamu sektöründe bölüşümün geliştirilmesi, yapısal düzenleme ve stratejik yeniden yapılanmasının sağlanması.
- Kamu iktisadi teşekküllerinin (KİT) reformu, kamu-özel ortaklığında karma mülkiyetli şirketlerin yaratılması, Çin firmalarının küresel anlamda rekabet gücüne sahip hale getirilmeleri.
- İş dünyasında reformların derinleştirilmesi, idari tekellerin kırılması, piyasa tekellerinin oluşmasının önlenmesi, üretim faktörlerinin fiyatlarının piyasaya göre belirlenmesinin sağlanması, hizmet sektöründe pazara erişim üzerindeki kontrolün azaltılması, piyasa denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi.
- Tüketim harcamalarının artırılması için oluşturulan sistem ve mekanizmaların geliştirilmesi. Yatırım ve finansman sistemlerinin reformu.
- Modern bir kamu maliyesi sisteminin hayata geçirilmesi. Merkezî hükümet ile yerel yönetimler arasında yetkilerin ve sorumlulukların net olarak belirlenmiş olduğu bir mali ilişki tesis edilmesi.
- Kabul edilmiş standartları kullanan ve etkin kısıtlamalar getiren kapsamlı, prosedür temelinde, şeffaf bir bütçe sisteminin kurulması.
- Vergi sisteminin reformu.
- Para politikası ile makro-ihtiyati politikaları temel alacak şekilde düzenleme çerçevesinin geliştirilmesi. Faiz oranla-

rı ile döviz kurunun daha fazla piyasa dinamikleri üzerinden belirlenmesinin sağlanması. Sistemik mali riskleri önlemek için mali düzenleme sisteminin geliştirilmesi.

Çinli politika yapıcıların "sosyalist piyasa ekonomisi" anlayışı, bir yandan piyasayı geliştirir, ekonominin daha fazla piyasa dinamikleri üzerinden şekillenmesini sağlarken, diğer yandan da devletin merkezî konumunu pekiştiriyor, kamu sektöründeki verimsizlikleri gidermek için çaba gösterirken, piyasanın gelişimini devletin belirlediği sınırlar içerisinde devletin düzenleyici rolünü kullanarak ve devletin kuracağı "sistem ve mekanizmalar" üzerinden sağlamayı ve piyasadan kaynaklanan bölüşümdeki eşitsizlikleri de yine devletin eliyle düzeltmeyi hedefliyor.

Çin, bugün ulaşmış olduğu ekonomik büyüklüğe, 1978'de başlayan ve halen devam etmekte olan reform süreci boyunca dışa açılımını sürdürerek, küresel ekonomiyle bütünleşerek geldi. Günümüzde de dünya genelinde korumacılığın arttığı, ülkelerin ve ekonomilerin daha fazla içe kapandığı ve Donald Trump'ın başkanlığa gelmesinden bu yana ABD'de olduğu gibi küresellik karşıtı söylemlerin ağırlık kazandığı bir dönemde, Çin dışa açılımın sürmesi gerektiğini savunuyor. Bugüne kadar küreselleşmeden ve küresel entegrasyondan en fazla fayda sağlayan ülkelerin başında yer alan Çin'in bugün de bu tutumunu sürdürmesi ve ABD'nin giderek izolasyonist bir tavır içerisinde olduğu bu dönemde küreselleşmenin savunuculuğunu yapıyor olması aslında şaşırtıcı değil.[13] Çin ekonomisinin "yeni nor-

13 Çin Devlet Başkanı Xi Jinping, 17 Ocak 2017 tarihinde İsviçre'nin Davos kentinde düzenlenen Dünya Ekonomik Forumu'nda yaptığı konuşmada küreselleşme karşıtlığını ve korumacılığı eleştirmiş, "dünyanın yaşamakta olduğu sorunların küreselleşmeden kaynaklanmadığını" ileri sürmüş ve küreselleşmenin ekonomik büyüme, ticaret artışı, bilim, teknoloji ve medeniyet anlamında gelişim sağladığını savunarak, Çin'in de "küresel piyasanın dev okyanusunda yüzmeye cesareti olduğunu", ifade etmişti (Xi'nin Dünya Ekonomik Forumu'nda yaptığı konuşmanın tam metnine CGTN web sitesi üzerinden ulaşılabilir. https://america.cgtn.com/2017/01/17/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum). Xi, 10 Nisan 2018 tarihinde Hainan'da düzenlenen Boao Forum'da aynı tema üzerinde durarak şu ifadeleri kullandı: "Açıklık ve bağlantılığa doğru güçlü bir eğilim olduğu bir dönemde yaşıyoruz. İnsan-

mal"i, ihracatı bir yandan arz tarafında geliştirirken diğer yandan da yeni pazarlara açılmayı, Çin'de birçok sektörde âtıl kapasitenin oluştuğu bir dönemde mevcut sermaye birikimini dış pazarlarda yatırıma çevirmeyi; ekonomi % 6-7 arasında büyümeye devam ederken bu büyümenin getirdiği artan hammadde ve kaynak ihtiyacını dış pazarlardan karşılamayı öngörüyor. Dolayısıyla, Çin'in mevcut yapısal dönüşümünü sürdürebilmesi için ABD gibi korumacılığa yönelmesi ve içe kapanması değil, tam tersine dış dünyaya açılımını, küresel ekonomiyle entegrasyonunu daha üst seviyelere taşıması gerekiyor.

İlk olarak 2013 yılında ileri sürülen, popüler olarak "Modern İpek Yolu" olarak da adlandırılan "Kuşak ve Yol İnisiyatifi", günümüzde Çin'in güçlenen dışa açılımının temel enstrümanı olarak işlev görüyor. Çin'i demiryolları, karayolları ve deniz hatları üzerinden Avrupa'ya bağlayacak olan, altmışın üzerinde ülkenin katıldığı ve güzergâh boyunca ortak yatırımlarla altyapı gelişiminin ve refah artışının hedeflendiği bu proje,[14] Çin devletinin planladığı, Çin devletinin diğer dev-

---

lık tarihi gösteriyor ki açıklık daima ilerleme getirirken içe kapanmak da geride kalmaya yol açar. Dünya küresel bir köy haline geldi, çıkarlarımız iç içe geçmiş durumda, ekonomik ve sosyal ilerleme açısından da birbirimize bağlıyız. Bugünün dünyasında ortak refah ve kalkınmayı sağlamak için bağlantılığımızı güçlendirmeli kalkınmamızı bütünleştirmeliyiz." (Xi'nin Boao Forum'da yaptığı konuşmanın tam metnine *China Daily* web sitesi üzerinden ulaşılabilir. http://www.chinadaily.com.cn/a/201804/10/WS5acc515ca3105cdcf6517425_2.html).

14 İpek Yolu'nun yeniden hayata geçirilmesi konusunu ilk olarak Çin Devlet Başkanı Xi Jinping, Eylül 2013'te Kazakistan'da yaptığı bir konuşmada dile getirdi; Xi'den birkaç hafta sonra da Başbakan Li Keqiang, Endonezya'da verdiği bir demeçte "Deniz İpek Yolu"nun gerekliliğine değindi. Mayıs 2014'ün başında ise Çin devlet haber ajansı Xinhua'nın yayınladığı bir haber dosyası ve haritayla projenin ana hatları belirlilik kazandı. Xinhua'nın haritasına göre Kara İpek Yolu, Çin'den başlayıp Orta Asya ve İran üzerinden Türkiye'ye geldikten sonra Avrupa'ya devam ediyor; Rotterdam'a kadar gidip güneye iniyor ve Venedik'te son buluyor. Deniz İpek Yolu ise Güney Çin Denizi'nden inip Kalküta'ya uğradıktan sonra Hint Okyanusu'nu kat ediyor, Kenya'ya uğrayıp Kızıl Deniz ve Akdeniz'i geçerek Venedik'te Kara İpek Yolu ile birleşiyor (Tiezzi, 2014). 14-15 Mayıs 2017 tarihinde Pekin'de gerçekleştirilen Kuşak ve Yol Uluslararası Forumu'nda ise projeye dahil ülkeler devlet ve hükümet başkanları seviyesinde bir araya geldiler ve bu forum projenin hayata geçirilmesi yönünde önemli bir dönüm noktası oldu.

letlerle işbirliği yaptığı ve finansman sağladığı, projelerin büyük bir kısmında Çin'in devlet şirketlerinin rol aldığı bir proje. Proje henüz fikir aşamasından yeni çıkıp somut sonuçlar üretmeye başlamışsa da Kuşak ve Yol İnisiyatifi'nin Çin'in devlet eliyle şekillenen ve sürdürülen bir dışa açılım girişimi; sadece küresel bir strateji ya da Çin'in bölgesel ve küresel anlamda nüfuz oluşturma çabası değil aynı zamanda ve belki de daha önemli olarak, "yeni normal"i destekleyen bir girişim olduğunu söylemek mümkün. Kuşak ve Yol İnisiyatifi'ne ek olarak, Çin'in öncülüğünde kurularak Ocak 2016 itibariyle faaliyete başlayan, 64 üyeli ve 100 milyar dolar sermayeli Asya Altyapı Yatırım Bankası (AIIB) ve yine Çin hükümeti tarafından oluşturulan 40 milyar dolarlık İpek Yolu Fonu da hesaba katıldığında Çin'in "yeni normal"ini destekleyecek şekilde ekonomik dışa açılımının boyutları iyice belirginleşiyor. Çin bir anlamda "açık bir tutumla yeni bir dünya ekonomik düzeni oluşturuyor" (*China Daily*, 5 Ekim 2017).

Çin ekonomisinin "yeni normal"i devlet tarafından planlanan ve icra edilen bir süreç. Ancak sürecin kendisi, piyasaların güçlenmesini gerektiriyor ve özel teşebbüsün sağlayacağı dinamizm, yaratıcılık ve üretkenliğe de ihtiyaç duyuyor. Bu nedenle "yeni normal" sürecinde Çin'de devlet-piyasa dengesinin nasıl şekillendiğini yakından incelemek gerekiyor.

Çin'de yeniden tanımlanan devlet-piyasa dengesi

Çin ekonomisinin halen iki temel sacayağından birisi parti devleti, diğeri de bu devletin (yani partinin) kontrolü altında, stratejik önem taşıyan telekomünikasyon, enerji, iletişim gibi sektörlerde faaliyet gösteren, sayıları yüzün üzerinde olan ve ülke içerisinde olduğu kadar yurtdışında da yaygın bir şekilde faaliyet gösteren büyük ölçekli KİT'ler. Devlet kapitalizmi kavramı üzerinden tanımlanabilecek bu modelde Çin örneğini Rusya ya da Hindistan gibi benzer bir model uygulayan diğer ülkelerden ayıran temel özellik ise parti devletinin ekonomi üzerinde mutlak kontrole sahip olması; ekonominin kurumsal organizasyo-

nun bu kontrolü sağlayacak ve sürdürecek şekilde tasarlanmış olması ve dolayısıyla toprak, doğal kaynak, sermaye ve teknoloji gibi üretim faktörlerinin dağılımında devletin belirleyici olması. Bununla birlikte "yeni normal", Çin'de devletin ekonomideki rolünü piyasa ve özel teşebbüs ile paylaşmasını, bir yetki transferi gerçekleştirmesini gerektiriyor. Bu ihtiyaç farklı dinamikler üzerinden ortaya çıkıyor.

Öncelikle, devlet eliyle üretilen refahın "yeni normal"in gerektirdiği şekilde daha verimli ve etkin bir şekilde kullanımı için mevcut mevzuat ve kurumlar yetersiz kalıyor ve bu noktada piyasaların sağlayacağı etkiye ihtiyaç duyuluyor. Niall Ferguson'un altını çizdiği gibi hızlı bir ekonomik büyümenin yanı sıra bu büyümenin sağladığı refahın paylaşımı da çok önemli ve bu da ancak bu amaca yönelik mevzuat ve kurumların geliştirilmesiyle sağlanabiliyor (Ferguson, 2012). Bu noktada, piyasa kurumlarının gelişmesi ve piyasa dinamikleri üzerinden bir kaynak tahsis ve paylaşım sisteminin olgunlaşması hayati önem taşıyor. Çin'de uygulanan model çerçevesinde parti devleti, büyük KİT'lerle ortak hareket ederek yüksek bir ekonomik performans sağladı, ancak uzun vadede bu performansın sürdürülebilmesi için elde edilen refahın eşit olarak dağılımını ve daha verimli bir şekilde değerlendirilecek şekilde yönetimini sağlayacak altyapının tesisi gerekiyor ve bunun için de piyasaya ihtiyaç duyuluyor.

İkinci olarak ise "yeni normal"in belki de en önemli unsuru olan arz tarafındaki yapısal reformların hayata geçirilmesi, başka bir deyişle Çin'de üretimin kalitesinin, katma değerinin artırılması, içerikte teknolojiye, inovasyona ve yaratıcılığa daha dazla yer verilmesi ve yeni büyüme kaynaklarının oluşturulması, her ne kadar planlaması devlet tarafından yapılsa da uygulama aşamasında piyasa dinamikleri ve özel teşebbüsün girişimci enerjisi olmadan mümkün olabilecek bir konu değil. Hyun Sang Baek, Batılı ülkelerde devletin arz tarafında yapabileceği çok fazla bir şey olmadığını çünkü arzı sağlayan esas aktörlerin hane halkları ve özel sektör şirketleri olduğunu, ancak Çin'de durumun farklılaştığını, arzı sağlayan da devlet olduğu

için, arz tarafından yapılacak reformun tamamıyla devlet tarafından oluşturulan bir makroekonomik politika çerçevesinden ibaret olduğunu ifade ediyor (Hyun, 2018: 3). Hyun tespitinde haklı olsa da bahsettiği çerçevenin içinin orta ve uzun vadede piyasa dinamikleri üzerinden hareket eden özel teşebbüs tarafından doldurulmasından başka çare görülmüyor.

Arz tarafında gerçekleştirilen reformlarla hedeflenen inovasyonun artırılması, üretim zincirinde daha yüksek katma değer sağlanması ve büyüme için yeni kaynaklar yaratılması, özel teşebbüsün girişimciliğini gerektiriyor, bu da ancak piyasa mekanizmaları üzerinden ortaya çıkartılabilir. Piyasaların verimli bir şekilde çalışabilmesi için girişimcilik ruhuna ihtiyaç duyulduğunu bildiren Zhang Weiying'a göre Çin'de uzun vadede sürdürülebilir büyümenin sağlanması için girişimci inovasyona ihtiyaç duyuluyor ve bunun için de devletin ekonomideki rolünün gözden geçirilerek inovasyon yapacak girişimci için daha uygun, piyasa dinamikleri üzerinden şekillenen bir ortam yaratılması gerekiyor (Zhang, 2017). Zhang'ın bu anlamda önerdiği yol haritasına göre öncelikle ilgili alanlarda devlet denetiminin azaltılması, tüketicilerin ve diğer ekonomik aktörlerin haklarının korunması için sıkı denetim uygulamak yerine rekabetin daha yoğun olduğu bir ortam yaratılması gerekiyor. Bununla birlikte, anti-tekel yasalarının gözden geçirilmesi, devlet eliyle yaratılan tekellere karşı çıkılırken, piyasa rekabeti üzerinden oluşan tekellere izin verilmesi gerekiyor; "piyasa rekabeti üzerinden kazanılan avantajlara karşı çıkmak, inovasyona karşı çıkmaktır," diyor Zhang. Öte yandan pazara erişim, vergi, kredi gibi unsurların devlet tarafından devletin tercihlerine göre dağıtılmasını sağlayan sanayi politikalarının inovasyonu değil rantçılığı teşvik ettiğini bildiren Zhang, sanayi politikalarının kaldırılması gerektiğini, Çinli girişimcilerin inovasyon yapmak için sanayi politikalarına değil hukukun üstünlüğü çerçevesinde özgür ve adil bir rekabet ortamına ihtiyaç duyduklarını savunuyor.

Girişimciliğin ve inovasyonun ağırlık kazandığı bir Çin ekonomisinin karşısındaki diğer önemli bir engel de KİT'lerin eko-

nomide devam eden ağırlığı. Halen Çin'de 280 binin üzerinde KİT var ve bunların içinden büyük ölçekli olan 115 tanesi Kamu Varlıkları Denetim ve İdare Komisyonu (SASAC) tarafından yönetiliyor ve bunlar toplam 10,5 trilyon dolarlık varlıklara sahipler (Shambaugh, 2016: 43). Sorun, KİT'lerin inovasyona açık olmamaları. Zhang Weiying'in bildirdiği üzere inovasyon kısa vadede getiri sağlamayacak, ancak faydası uzun vadede ortaya çıkacak bir süreç ve KİT'leri yönetenler de kısa vadeye odaklı oldukları için inovasyona yönelme ihtiyacı hissetmiyorlar. Bununla birlikte KİT'ler faaliyet gösterdikleri sektörlerde tekelleşerek, aynı alanda faal olan özel şirketlerin de inovasyon yapmalarını engelliyorlar (Zhang, 2017: 37). Bu durumda "yeni normal"in öngördüğü büyüme ve inovasyon, ancak "Çin genelindeki 6,5 milyon özel şirket ve 40,6 milyon hanehalkı işletmesinden" kaynaklanabiliyor (Shambaugh, 2016: 43).

Yaklaşık 2000 yılından beridir Çin'de KİT'lerin üretkenlik ve kârlılık oranları özel sektör şirketlerinin oldukça gerisinde kalmış durumda (Lardy, 2014). Mevcut durumda Çin hükümetinin yaklaşımı bu KİT'leri kapatmak ya da özelleştirmek değil, kamu mülkiyetini koruyarak bu KİT'leri reforme etmek ve daha fazla piyasa koşulları üzerinden çalışacak şekilde yeniden yapılandırmak olarak şekilleniyor. 13. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da KİT'lerin "daha güçlü, daha iyi ve daha büyük hale gelmelerinin ve inovasyon kapasitelerini artırarak uluslararası anlamda rekabetçi olmalarının" amaçlandığı bildirilirken, KİT'lerin temel amacı "kamu sektörünü canlandırmak, kamu sermayesini daha etkin kılmak, kamu varlıklarının değerini artırmak" olarak tanımlanıyor (ÇKP, 2016: 34). Amaç, KİT'leri daha rekabetçi yapmak, daha fazla piyasa dinamikleri üzerinden çalışmalarını sağlamak ve tekelleşmelerini önlemek. Ancak bu kolay bir süreç olmayacak, çünkü KİT yönetimlerinin parti ve hükümet ile yakın ilişkileri ortaya birtakım reform karşıtı çıkar gruplarının çıkmasına yol açıyor; bu da süreci zorlaştırıyor (Shambaugh, 2016: 42). 2015 yılından beri bu alanda yapılan iyileştirmeler, kamu ile özel sektör arasında karma mülkiyet modellerinin geliştirilebilmesinin yolunu açtı, ancak esas

önem taşıyan KİT'lerin maliyetlerinin azaltılması ve kârlılıklarının artırılması gibi konularda pek de bir mesafe kaydedilemedi (Hsu, 2017).

"Yeni normal"e geçiş için olmazsa olmaz bir koşul olan arz tarafındaki reformlar, ekonomide devletin rolünün azaltılarak piyasaya ve özel girişime daha fazla bir rol verilmesini gerektiriyor. Şu anda Çinli politika yapıcılarının konuya yaklaşımı ise piyasanın ve özel girişimin tabandan gelişimini sağlayacak koşulları yaratmak yerine piyasalaşmayı tepeden inme politikalar ve kaynak aktarımlarıyla temin etmek yönünde şekilleniyor. Diğer yandan da KİT'ler gibi ekonomideki kamu kuruluşlarının da birer piyasa aktörü olarak çalışmaları amaçlanıyor.

Devlet eliyle piyasanın güçlendirilmesi yönündeki çabalar açısından Kasım 2013'te gerçekleştirilen 18. Komünist Parti Ulusal Kongresi'nin üçüncü genel kurulu bir dönüm noktası sayılabilir. İlk kez bu toplantıda Çin yönetimi, piyasanın belirleyici rolüne vurgu yaptı ve kamu sektörü ile özel sektör birbirinin eşiti olarak ele alındı. Toplantı sonu açıklanan bildiride şöyle denildi: "Piyasanın kaynakların tahsisindeki belirleyici rolüne odaklanarak ekonomik sistem reformunu derinleştirmeli, temel ekonomik sisteme bağlı kalmalı ve bu sistemi geliştirmeli, modern piyasa sisteminin, makro-kontrol sisteminin ve açık bir ekonomik sistemin gelişimini hızlandırmalıyız. Büyüme modelinin dönüşümünü hızlandırmalı ve Çin'i inovatif bir ülke haline getirmeliyiz. Daha etkin, eşitlikçi ve sürdürülebilir bir ekonomik kalkınma sağlamalıyız."[15] Her ne kadar söz konusu toplantının temel hedefi doğru bir şekilde ortaya konduysa da somut olarak ne yapılması gerektiğine yönelik fazla bir veri sunmadığı yönünde haklı sayılabilecek eleştiriler olsa da (Shambaugh, 2016: 24-25), piyasaya ağırlık verilmesine yapılan vurgu 2013'ten bu yana devam ediyor. Örneğin, Şubat 2018'de yapılan Komünist Parti Merkez Komite toplantısında da "devletin işlevlerinin dönüştürülmesine" ve "piyasanın kay-

15 18. Komünist Parti Ulusal Kongresi üçüncü genel kurulu bildirisinin tam metnine China.org.cn web sitesi üzerinden ulaşılabilir. http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/15/content_31203056.htm.

nakların tahsisinde belirleyici bir rol oynayabilmesi için engellerin kaldırılmasına ve devletin de üzerine düşen görevi daha iyi yapmasına" vurgu yapıldı.[16]

Özetle, Çinli politika yapıcılar "yeni normal"e geçiş için ekonomide piyasa kurallarının daha fazla belirleyici olması gerektiğinin ve ihtiyaç duyulan inovasyon ve yüksek katma değer gibi unsuların da KİT'lerden değil ancak özel teşebbüsün yaratıcılığı ve girişimciliğinden geleceğinin bilincindeler. Ancak piyasa ve girişimcilik kavramları, doğaları gereği tabandan gelişmesi gereken birer olgu iken ve devletin buradaki rolü de ancak söz konusu gelişim için uygun zemini hazırlamak olabilecekken, Çin'de söz konusu süreçlerin tepeden inme bir şekilde, beş yıllık planlar ya da Komünist Parti bildirileriyle hayata geçirilmesi için çaba sarf ediliyor.

Diğer taraftan, "yeni normal"e geçiş sürecinde aslında güçlü bir devlet rolünü gerektiren unsurlar da söz konusu. Öncelikle bu süreç sadece ekonomik bir süreç değil; "yeni normal"in sosyal boyutları da var ve bu boyutların yönetimi için de devletin rolüne ihtiyaç duyuluyor. Artan refahın eşit dağılımının sağlanması, "yeni normal"in gerektirdiği ekonomik yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkacak olan başta işsizlik olmak üzere olumsuz etkilerin giderilmesi, kırsal kesimlerden şehirlere göçün yönetimi gibi konularda görev doğal olarak devlete düşüyor. Diğer yandan Nele Noesselt'in yazdığı gibi, "yeni normal" çeşitli sosyoekonomik grupların, parti içerisindeki fraksiyonların ve ülkenin epistemik topluluklarının farklı ve çoğunlukla da birbiriyle rekabet içerisinde olan çıkar ve beklentileri arasında bir uzlaşı sağlanmasını gerektiriyor, ki bu da yine ancak devlet tarafından sağlanabilecek bir durum (Noesselt, 2017: 342).

"Yeni normal" uzun vadeli bir vizyon; Çin ekonomisinin uzun vadede yapısal dönüşümünü amaçlıyor ve bu süreç içerisinde piyasanın belirleyici olmasını, yüksek katma değeri, inovasyonu, teknoloji içeriğini artırmayı öngörüyor. Ancak

16 19. Komünist Parti Merkez Komite toplantısından sonra açıklanan bildirinin tam metnine *China Daily* web sitesi üzerinden ulaşılabilir. http://www.chinadaily.com.cn/a/201803/01/WS5a96e8c8a3106e7dcc13eb69.html

bununla birlikte Çin ekonomisinin kısa vadedeki gidişatı da önemli ve ciddi oranda kırılganlıklar barındırıyor. Uzun vadede "yeni normal"e geçilirken, kısa vadede de hem bu geçiş için gerekli şartların olgunlaştırılması, hem de büyümedeki yavaşlamanın artarak ekonomiyi bir kriz ortamına sürüklemesinin engellenmesi gerekiyor.

Bu noktada öncelikli olarak uygulanan mali politikalar ve para politikaları önem kazanıyor. Yıllarca uygulanan genişlemeci mali politikalar sayesinde Çin'in altyapı ve sanayi yatırımları desteklendi, sağlanan teşviklerle büyük projeler finanse edildi. Ancak bugün gelinen noktada bu sektörler yeterince bir doyuma ulaştıkları gibi üstüne âtıl kapasite sorunu da oluşmaya başladı. Diğer yandan bu mali genişleme ve teşvikler, Çin'de ciddi bir borç birikimine yol açtı. 2008 yılında Çin'in toplam borcu ülke GSYH'sinin % 141'ine tekabül ederken bu oran 2017 itibariyle % 256'ya kadar çıktı (Orlik vd., 2018). Bu borç yükü, Çin ekonomisi üzerinde bir Demokles kılıcı olarak sallanıyor.

Ancak bu borca rağmen Çin'in kısa vadede mali teşviklere devam etme gibi bir zorunluluğu da mevcut. Yu Yongding'e göre Çin ekonomisi karşısında iki farklı meydan okuma var: Uzun vadede potansiyel büyüme oranının korunması, kısa vadede ise mevcut büyümenin potansiyelin altında olması (Yu, 2016). Yu (2016), arz tarafındaki reformların uzun vadede faydalı olduğunu, ancak kısa vadede fayda sağlamadıklarını, çünkü burada esas olanın talebi canlandırmak olduğunu yazıyor. Çin, bu nedenle bir yandan "yeni normal"e doğru reformlarını yaparken, diğer yandan da kısa vadede bir krizi önlemek için mali teşvikler yoluyla talebi canlı tutmaya devam etmesi gerekiyor. Bunu yapmanın yolu da diğer sektörlerde âtıl kapasite sorununun ve genelde de deflasyon tehdidinin olduğu bir ortamda büyük ölçekli altyapı projelerine yönelmek, bu alanlara yatırım yapmak ve bu sayede büyümeyi kısa vadede de canlı tutmak. Yu Yongding, Çin'in büyük bankalarının kamuya ait olmaları ve halen sermaye kontrollerinin uygulanıyor olması nedeniyle devam edecek mali genişlemenin bir krize yol aç-

ma riskinin düşük olduğunu savunuyor (Yu, 2016). Ancak bu, Çin ekonomisi için hassas bir denge gözetilmesi gerektiği, "yeni normal"e giden yolda reformlar yapılırken, bir yandan talebin canlı tutulması için mali teşviklerin devam etmesi, diğer yandan da borç yükünün kontrol altında tutulması gerektiği gerçeğini değiştirmiyor. Bu dengenin korunmasında da rol piyasaya değil devlete düşüyor.

Sonuç

Çin ekonomisi, reformların ve dışa açılmanın başladığı 1978 yılından bu yana göz alıcı bir performans sergiledi ve dünyanın en büyük ikinci ekonomisi konumuna ulaştı. Ancak yaklaşık otuz yıl boyunca Çin'e çift haneli büyüme oranları getiren düşük maliyet avantajı, ihracat, yüksek ölçekli yatırım ve yüksek tasarruf oranlarına dayalı büyüme modeli artık sürdürülebilirliğini yitirmiş durumda. Çin, artık daha mütevazı büyüme oranlarına sahip olmakla birlikte nicelikten çok niteliği ön plana çıkartan, ihracatın yanında iç tüketimi artırmayı hedefleyen, bunun için tasarrufun yerine hanehalkı harcamalarının arttığı, maliyet tarafında yitirilen avantajı içerik ve yüksek katma değer ile telafi eden ve bunun için de teknoloji ve inovasyonu ön planda tutan bir modele geçmeyi hedefliyor ve bu da Çin'in "yeni normal"i olarak nitelendiriliyor.

"Yeni normal", Çin'in üretiminde katma değerin, verimliliğin ve üretkenliğin artırılmasını gerektiriyor ve bunun için de da piyasaya dinamiklerine ve özel teşebbüsünün girişimciliğine daha geniş bir alan açılması şart. Çinli politika yapıcılar uyguladıkları sistemi "sosyalist piyasa ekonomisi" olarak nitelendiriyorlar ve devletin ekonomide merkezî konumunu muhafaza ederken bir yandan piyasanın ve kamu dışı sektörlerin geliştirildiğine vurgu yapıyorlar. Gelinen noktada Çin'de piyasanın gelişimi ve özel sektörün olgunlaşması, tabandan filizlenen bir hareket olarak değil tepeden inen, içeriği ve sınırları devlet tarafından belirlenen bir süreç olarak devam ediyor. Özellikle 2013 yılından itibaren hız kazanan piyasa yanlısı söylemlere

rağmen Çin ekonomisinde hâlâ devlet doğrudan ve dolaylı olarak ağırlığını koruyor.

Devlet-piyasa dengesinin şekillenmesinin yanı sıra, "yeni normal" sürecinde diğer bir önemli soru da bu sürecin devlet aygıtını ne ölçüde şekillendireceği konusunda ortaya çıkıyor. "Yeni normal"in hayata geçirilmesi, "daha reaktif, duyarlı, kapsayıcı, süreçleri kolaylaştırıcı, uzlaşıcı, hoşgörülü, şeffaf ve ademi merkeziyetçi bir devlet" gerektiriyor (Shambaugh, 2016: 22). Çin'de parti devletinin kendisini nasıl yenileyeceği ve yeniden yapılandıracağı önemli bir konu ve "yeni normal"in başarısında da belirleyici olacak.

Çin'de devlet-piyasa dengesi değişmeye devam ediyor ve "yeni normal" sürecinde piyasanın ağırlığı giderek artacak, özel sektör giderek güçlenecek. Ancak bu piyasalaşma sürecinin de bütünüyle devlet tarafından planlanıp, uygulamaya konulduğunun da mutlaka altını çizmek gerekiyor. Bununla birlikte, "yeni normal"in sosyal ve siyasi boyutlarının yönetilmesi, borç yükü gibi makroekonomik sorunların ve hava kirliliği ya da yaşlanan bir nüfus gibi ekonomiyi etkileyen diğer sorunların çözülmesi ya da en azından çözümleri yolunda belirli bir plan dahilinde ilerleme sağlanabilmesi için devletin rolüne ihtiyaç duyuluyor. Ekonomi dönüştükçe, devletin de kendisini dönüştürmesi beklenebilir. Çin'deki siyasi sistemin bugünden yarına değişmesi, Komünist Parti öncülüğündeki parti devlet sisteminin bugünden yarına yerini başka, alternatif bir sisteme bırakmasını beklemek gerçekçi değil. Ancak "yeni normal" ile birlikte parti devletin kendisi de, ekonomik modelin ihtiyaçlarına karşılık verecek şekilde kendisini yenileyecektir.

KAYNAKÇA

Atlı, A. (2013), "Değişen Çin ve Kriz Sonrası Dünya Düzenindeki Rolü", *Ülke Deneyimleri Işığında Küresel Kriz ve Yeni Ekonomik Düzen*, der. F. Şenses, Z. Öniş ve C. Bakır, İletişim Yayınları, İstanbul.

Bremmer, I. (2010), *The End of the Free Market*, New York: Portfolio-Penguin.

Çin Komünist Partisi (ÇKP), *Merkez Komitesi, The 13th Five Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China*, Central Compilation and Translation Press, Pekin, 2016.

Ferguson, N. (2012), "We"re All State Capitalists Now", *Foreign Policy*, 9 Şubat 2012.

Hu, A. (2015), "Embracing China's 'New Normal'", *Foreign Affairs*, cilt 94, sayı 3, Mayıs/Haziran 2015.

Hsu, S. (2017), "China Goes In Circles: Another Attempt To Reform State-Owned Enterprises Doesn't Do Enough", *Forbes*, 13 Haziran 2017, https://www.forbes.com/sites/sarahsu/2017/06/13/china-goes-in-circles-another-attempt-to-reform-state-owned-enterprises-doesnt-do-enough.

Hui, Z. (2017), "Supply Side Structural Reform: New Practice Under the 'New Normal'", *China Today*, 31 Temmuz 2017.

Hyun, S.B. (2018), *China's Supply-side Structural Reforms for Sustainable Growth in the New Normal Era*, Kore Uluslararası Ekonomi Politikaları Enstitüsü, 14 Şubat 2018.

IMF (2019), *World Economic Outlook*, Ekim 2019.

Kurlantzick, J. (2016), *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*, Oxford University Press, New York, 2016.

Lardy, N. (2014), *Markets Over Mao: The Rise of Private Business in China*, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C.

Naughton, B. (2017), "Is China Socialist?", *Journal of Economic Perspectives*, 31(1), s. 3-24.

"New Normal in Economic Development", *China Daily*, 5 Ekim 2017, http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-10/05/content_32869258.htm

Noesselt, N. (2017), "Governance Change and Patterns of Continuity: Assessing China's 'New Normal'", *Journal of Chinese Political Science*, 22(3), s. 341-355.

Orlik, T.; Chen, F.; Wan, Q. ve Jimenez, J. (2018), "Sizing Up China's Debt Bubble: Bloomberg Economics", *Bloomberg*, 9 Şubat 2018, https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-08/sizing-up-china-s-debt-bubble-bloomberg-economics.

Pao, J. (2017), "Xi Outlines His Vision to Achieve 'China Dream' by 2050", *Asia Times*, 18 Ekim 2017, http://www.atimes.com/article/xi-outlines-vision-achieve-china-dream-2050

"Policies Released on China's Rural Vitalization", *China Daily*, 4 Şubat 2018, http://www.chinadaily.com.cn/a/201802/04/WS5a76c0fda3106e7dcc13aa28.html.

Shambaugh, D. (2016), *China's Future*, Polity Press, Cambridge.

Shang, X. (2018), "Rural Vitalization: What Lessons Can China Learn From International Experiences?", IFPRI Blog, 5 Nisan 2018, http://www.ifpri.org/blog/rural-vitalization-what-lessons-can-china-learn-international-experiences

"Urban and Rural Population of China from 2008 to 2018", Statista, 11 Mart 2020, https://www. statista.com/statistics/278566/urban-and-rural-population-of-china

WIPO (2019), *World Intellectual Property Indicators 2019*, Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü, Cenevre.

Wildau, G. ve Feng, E. (2017), "China Broadens Campaign Against Overcapacity", *Financial Times*, 23 Kasım 2017.

Yu, Y. (2016), "China's Incomplete Growth Strategy", *Project Syndicate*, 25 Mayıs 2016, https://www.project-syndicate.org/commentary/china-incomplete-growth-strategy-by-yu-yongding-2016-05

Zhang, W. (2017), "China's Future Growth Depends on Innovation Entrepreneurs", *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 15(1), 19-40.

Siyasi İktisat Perspektifinden Yeni-Kalkınmacı Devlet: Türkiye Üzerine Bir İnceleme

MUSTAFA KUTLAY - HÜSEYİN EMRAH KARAOĞUZ

Giriş[1]

2008 küresel ekonomik krizini takiben liberal piyasa ekonomisine dayalı modellerin meşruiyet problemleri yaşamasıyla birlikte ekonomi teorisi ve politika yapım süreçlerinde devletin daha fazla ön planda olduğu alternatif paradigmalar tekrar ağırlık kazanmaya başladı. Küresel kriz, son otuz yıldır ana-akım politika reçetelerinin temel unsuru olan neoliberal ekonomik paradigmanın yükselişine darbe vurdu. Devletin ekonomiden mümkün olduğu kadar çekilmesini öneren ve serbest çalışan piyasaların dengeye ulaşma konusunda en etkin araçları sağladığı varsayımına dayanan neoliberalizmin üç temel sacayağı üzerine kurulduğunu söylemek mümkün: liberalleştirme, özelleştirme ve minimal devlet prensibi. Söz konusu konvansiyonel yaklaşım, IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar tarafından benimsenerek 1980 sonrası süreçte yaygınlaştırıldı.

1 Bu çalışmanın daha farklı ve daha kapsamlı bir versiyonu İngilizce olarak *Turkish Studies* dergisinde yayınlanmıştır. Bkz. Mustafa Kutlay ve Hüseyin Emrah Karaoğuz, "Neo-developmentalist turn in the global political economy? The Turkish case", *Turkish Studies*, 19(2), s. 289-316.

Bununla beraber, gelişmekte olan ülkelerin geçmiş otuz yıllık performansı incelendiğinde görülüyor ki neoliberal politikalar beklenen gelişmeyi sağlamak konusunda beklenen performansı veremedi (Rodrik, 2007). 2008 küresel ekonomik krizi ise devlet kapasitesi üzerine olan tartışmaları yeniden canlandırdı. Ancak, gelişmekte olan ülkeler açısından kalkınmacı alanın oldukça daralmış olması, tartışmanın ana eksenini liberal ekonomik sistemde sanayi politikalarının nasıl dizayn edileceği ve ülkelerin rekabetçi gücünün kurumsal çerçevesi üzerine kaydırdı (Wade, 2003, 2014). Bu çerçevede kriz sonrası literatür devletin ekonomideki rolünü, bilgi ekonomisinin artan önemini dikkate alarak, teknolojik gelişmeyi mümkün kılan araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) faaliyetleri merkezinde incelemeye başladı. Bir açıdan, Ar-Ge politikaları günümüzün yeni sanayi politikaları olarak öne çıktı (Mazzucato, 2013). Bu nedenle, "girişimci devlet", uzun vadeli teknolojik programların inşasında ve sistemli bir şekilde uygulanmasında risk alan ve oyun kuran aktör olarak ön plana çıkıyor. Yani devlet piyasa düzenleyicisi olmanın ötesinde, teknoloji alanında, piyasa kurucu bir aktör olarak önemli roller üstlenmekte. Her ne kadar kalkınma alanında önemi artan bir konu olsa da gelişmekte olan ülkelerde teknoloji alanında devlet politikalarının siyasi çerçevesi, uygulamaları ve olası sonuçları yeterince detaylı analiz edilmiş değil.

Bu eksende, bu kitap bölümü, gelişmekte olan ülkelere bir örnek olarak Türkiye'nin Ar-Ge politikalarını devlet kapasitesi ve yeni-kalkınmacı politikalar bağlamında inceliyor. Birinci kısımda kavramsal çerçeve ele alınıyor, ikinci kısımda Türkiye'nin bu eksende performansı inceleniyor. Sonuç kısmında ise elde edilen bulgular genel literatür ile bağlantılı olarak değerlendiriliyor.

Devlet kapasitesi: Kavramsal çerçeve

Devletin ekonomideki kalkınmacı rolünün temel bir soru etrafında şekillendiği söylenebilir: Güçlü fakat ceberut olmayan (hukuki normlar ve çerçeve dışına çıkmayan), özel sektörle iliş-

kilerinde kredibilitesi yüksek fakat özel çıkarlar tarafından ele geçirilmeyecek bir devlet nasıl inşa edilebilir? (Haggard, 2015: 49). Kalkınmacı devlet çerçevesi, başarılı devlet müdahalesinin kurumsal temelleri açısından devlet kapasitesinin iki temel sütun üzerine yükseldiğini ortaya koymaktadır: devletin iç kapasitesi ve dış kapasitesi. Devletin iç kapasitesi ekonomik bürokrasinin otonomisi ile ilgili. Ekonomik bürokrasinin meritokratik temelde dizayn edilmiş olması ve özel çıkar grupları ve siyasi elitlere karşı korunaklı konumu, devletin iç kapasitesinin temel parametrelerini oluşturuyor. Bürokratik elitin meritokratik prensiplere göre istihdamı, atama-yükseltme kriterlerinin objektif olması ve performans-temelli denetim mekanizmalarının inşa edilmesi, bürokratik otonomiyi genişleterek rantiye motivasyonları azaltan bir unsur oluşturuyor. Bu noktada önemli olan husus, bürokratik izolasyon (*isolation*) ile bürokrasinin özel çıkarlara karşı korunaklı olması (*insulation*) arasındaki fark. Hem Evans (1995) hem de Weiss (2001), ekonomi bürokrasisinin özel sektör ile iş birliği içinde olması ve kurumsal bilgi değişimi mekanizmalarını hayata geçirmesi gerektiğini vurguluyor. Ancak bu etkileşimin devlet-piyasa ilişkilerinde bürokrasinin ele geçirilmesi ve rant-kovalayıcı pratiklerin baskın hale gelmesine müsaade etmemesi gerekiyor. Bunun sağlanabilmesi açısından özel sektör ile iç içe ancak kendi otonom ajandasını uygulayabilecek bürokratik kapasite temel önemde (Evans, 1995).

Devletin dış kapasitesi, politika yapım süreçlerinin koordinasyonu ve bu bağlamda devletin özel sektör ile ilişkilerini koordine edebilmesini içeriyor. Bu eksende devlet-piyasa ilişkilerine dair, analitik kolaylık sağlaması açısından, iki ideal modelin varlığından bahsedilebilir. Birinci uçta "entegrasyonist devlet-özel sektör modeli" yer alıyor. Bu model, karşılıklı kurumsal istişare mekanizmalarının önemine vurgu yaparak, özel sektörü temsil eden iş adamı örgütlerinin organizasyon kapasitesi ve üyelerinin tercih fonksiyonlarını etkileme kapasitesini öne çıkarıyor. İkinci uçta ise "rantiye devlet-özel sektör modeli" yer alıyor. Buna göre, kamu kaynakları kişisel çıkarlar için verimsiz alanlara aktarılıyor, verilen krediler ve teşvikler sektörel rekabet

kapasitesini önceleyen ve performans-temelli olmaktan ziyade kişisel siyasi ilişkilere göre dizayn ediliyor (Bhagwati, 1982).

Üç temel parametre devlet-özel sektör ilişkilerinin çerçevesini belirlemek açısından önemli. Birincisi, *bilgi akışı*. Yüksek kaliteli bilgi akışı, aktörler arasında ortak eylem problemlerinin çözülebilmesi, uygulanabilir hedeflerin oluşturulabilmesi ve etkin stratejilerin geliştirilebilmesi açısından önemli. Yüksek kaliteli bilgi akışının yoğun network ağları içerisinde gerçekleşmediği durumlarda, aktörlerin bireysel çıkarları ekseninde kamu kaynaklarını verimsiz alanlara yönlendirmeyi başarması daha olası bir durum. İkinci faktör *kredibilite*. Devlet kurumlarının kredibilitesi yüksek sinyaller gönderememesi ve sık politika değişikliğine gitmesi durumunda piyasa aktörlerinin devletin makro politikalarına olumlu tepki vermesi düşük bir ihtimal olarak ortaya çıkmakta. Devlet müdahalesinin kuralları iyi belirlenmiş bir çerçevede ve üretkenlik-merkezli olmaması durumunda devletin müdahalesi kaynak verimliliği açısından optimal olmayan sonuçlara yol açabilir (Maxfield ve Schneider, 1997). Üçüncüsü *mütekabiliyet*. Devletin dış kapasitesini belirleyen kurumsal çerçeve, bürokrasinin performans temelli teşvik mekanizmaları dizayn edebilmesi, karşılığında ise özel sektör aktörlerinin üretkenliğinin artırılabilmesi esasına dayanıyor. Her ne kadar günümüzde geçerli olmaya devam etse de geleneksel kalkınmacı devlet çerçevesinin "bit-temelli" küresel ekonomide güncellenmesi gerekiyor (Evans, 2008). Bu eksende Ar-Ge sektörünün, yukarıda belirtildiği üzere, merkezî bir rolünün olduğunu belirtmek yerinde olur. Bu bölümün geri kalan kısmında, Türkiye örneği üzerinden söz konusu politika alanı detaylı inceleniyor.

Türkiye Devleti'nin kalkınmacı girişimlerinin değerlendirilmesi

Geçtiğimiz on yıl içerisinde Türkiye hükümetleri ekonominin teknolojik kapasitesini arttırmaya yönelik somut ve önemli adımlar attılar. Bu adımlardan ilkini kalkınmacı vizyonun Ar-

Ge sektöründe kurumsallaştırılmasına yönelik yapılan değişiklikler oluşturdu. Öncelikle, bilim, teknoloji ve inovasyon alanında ülkedeki en üst düzey politika-yapıcı oluşum olan Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu (BTYK) işlevsel hale getirildi. Kurulduğu günden itibaren yılda iki kez toplanması öngörülen kurul 1997 yılına kadar geçen on dört yıl içerisinde yalnızca üç kere toplanabilmişti. 1997-2004 yılları arasında ise yılda bir kez toplanabildi. AKP hükümetlerinin kurulu canlandırması ile birlikte Kurul 2005 yılından itibaren olması gerektiği gibi yılda iki kez bir araya geliyor. Buna ek olarak, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 2011 yılında Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (BSTB) adı altında yeniden yapılandırılarak ekonomi alanında faaliyet gösteren devlet kurumlarının kendi aralarında daha iyi organize olmaları amaçlandı. İnovasyon sisteminin önemli aktörleri olan Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) ve Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) bu yeni yapılandırılan bakanlığa bağlandı.

İkinci olarak, Ar-Ge'yi körüklemek ve uygulanan politikaların daha iyi gözlemlenip etkinliklerini arttırmak için yeni yasal düzenlemelerde bulunuldu. "Ar-Ge Yasası" olarak bilinen düzenlemenin 2008 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte özel sektörün kendi bünyesinde faaliyet gösteren Ar-Ge merkezlerini kurması sağlandı. Teknopark yasasında yapılan değişiklikler ile birlikte teknoloji yoğun üretimin daha da desteklenmesi amaçlandı. Kalkınmacı devletlerde üniversite-sanayi işbirliğini teşvik etmek amacıyla kullanılan yöntemlerden bir tanesi olan teknoloji transfer ofislerinin kurulması yasa ile teknoparklara zorunluluk olarak getirildi. Üçüncü olarak, Avrupa Birliği (AB) uyum süreci çerçevesinde devlet yardımlarının nasıl gerçekleştirilmesi gerektiğini belirleyen yeni yasal düzenleme yürürlüğe girdi. Yasa ile Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu kuruldu ve Kurul'un sekretaryasını yapmak üzere Hazine Müsteşarlığı altında Devlet Destekleri Genel Müdürlüğü oluşturuldu. Dördüncü olarak, BSTB bünyesinde Ar-Ge alanında yapılan devlet yardımlarının etki analizini gerçekleştirmek üzere yeni

bir birim kuruldu. Bunun yanı sıra, inovasyon sisteminde yer alan başlıca aktörlerin performanslarını ölçmek için yeni endeksler de oluşturuldu. Buna göre, "Girişimci ve Yenilikçi Üniversite Endeksi" 2012'den beri TÜBİTAK liderliğinde ve "Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Performans Endeksi" de BSTB bünyesinde 2013 yılından itibaren oluşturuldu.

Türkiye Devleti'nin kalkınmacı vizyonunu ve girişimlerini yansıtan tüm bu gelişmelere rağmen birçok faktör devletin kalkınmacı ve dönüştürücü kapasitesini törpüleyerek istenilen sonuçlara ulaşılmasını güçleştirdi. Bu faktörlerden bazıları AKP hükümetlerinin uyguladıkları politikalardan kaynaklanırken, diğer bir kısmı Türkiye inovasyon sisteminde gözlenen uzun vadeli kalıcı sorunlar nedeniyle ortaya çıkıyor. Bu faktörleri bürokratik özerklik, Ar-Ge'ye ayrılan kaynakların gözetimi ve idaresi ve kamu-özel ortaklığının usulleri başlıkları altında incelemek mümkün.

Bürokratik özerklik sorunsalı

Mülakat verileri[2] ve diğer ampirik veriler gösteriyor ki hükümetler dahil olmak üzere Türkiye'deki geniş bir kesimin dile getirdiği ve görmeyi arzu ettiği inovasyon sisteminde bürokratik özerklik tam anlamıyla sağlanabilmiş değil. İnovasyon sistemine yapılan siyasi müdahaleler kaynakların verimli kullanılması ve ekonominin katma değeri yüksek üretime geçişi hususlarında özellikle ihtiyaç duyulan devlet kapasitesini olumsuz yönde etkiliyor. Örnek olarak, 1963 yılında kurulan, BTYK'nın sekretaryasını yürüten, birçok uluslararası platformda Türkiye'yi temsil eden ve ülkenin inovasyon politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında etkin roller oynayan TÜBİTAK'ı ele alabiliriz. TÜBİTAK, ilgili mevzuatta idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olarak tanımlanıyor. Kurumu hem kendi üyelerini hem de kurumun başkanını seçen Bilim Kurulu

2 Kasım 2014 ve Haziran 2016 dönemleri arasında Türkiye'nin inovasyon sistemi hakkında bilgi sahibi bürokratlar ve uzmanlar ile yirmi bir mülakat yapılmıştır. Mülakatlar ile ilgili daha fazla bilgi için Karaoğuz (2017) incelenebilir.

yönetiyor. Seçilen üyeler Başbakan tarafından atanıyor ve kurum başkanı ise Başbakan'ın onayının ardından Cumhurbaşkanı tarafından atanıyor. 2011 yılından önce Başbakanlığa bağlı olan TÜBİTAK, yeni düzenleme ile birlikte BSTB bünyesinde faaliyet gösteriyor.

Öncelikle, TÜBİTAK'ı yöneten kadronun belirlenmesi sürecinde Başbakan'ın ve Cumhurbaşkanı'nın rol alıyor olması kurumun özerkliği hakkında endişeler doğuruyor. Her ne kadar yapı tek başına böylesine bir müdahalenin varlığını şart koşmasa da veriler 2000'li yıllarda kuruma siyasi müdahalelerin olduğunu ortaya koyuyor. Bu durum ilk ve öncelikli olarak çok tartışılan ve medyada da gündeme gelen TÜBİTAK'ın kuruluş yasasındaki değişiklik sürecinde gözlendi. 2002 yılında tek başına iktidara gelen AKP hükümeti, TÜBİTAK yasasında değişiklik yapma yoluna gitti. Öngörülen değişiklik Başbakan'a bir defaya mahsus olmak üzere TÜBİTAK'ın Bilim Kurulu üyelerini atama yetkisini veriyordu. 12 Ekim 2003'te TBMM'de tartışılan bu değişiklik muhalefetin şiddetli itirazına rağmen kabul edildi ve onaylanması için Cumhurbaşkanı'na gönderildi. Muhalefet ile aynı kaygıları paylaşan Cumhurbaşkanı yasa değişikliğinin Başbakan'a olması gerekenden fazla yetki verdiğini ve bunun TÜBİTAK'ın özerkliğine gölge düşürdüğünü savunarak tasarıyı veto etti.[3] Hükümet aynı tasarıyı iki ay sonra tekrar meclise taşıdı ve yoğun muhalefete rağmen tasarı AKP oyları ile yine meclisten geçerek Cumhurbaşkanı'na iletildi. İkinci defa tasarıyı veto edemeyen Cumhurbaşkanı tasarıyı onaylamak durumunda kaldı ve böylelikle yeni yasa yürürlüğe girdi (5016). Fakat, bu yasa iki aydan az bir süreliğine yürürlükte kalabildi. Yüzden fazla milletvekilinin Anayasa Mahkemesi'ne itirazı ile birlikte Mahkeme yürütmeyi durdurdu. Bu sürecin aynısı 2005 yılında kendisini tekrar etti. TÜBİTAK'ın kuruluş yasasında değişiklik öngören benzer tasarı bir veto ve iki kez meclise gelmesinin ardından yürürlüğe girdi; fakat, Anayasa Mahkemesi iti-

3 Konu ile ilgili basın açıklamasına şu adresten ulaşılabilir: http://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6028/5001-sayili-kanun.html (erişim tarihi 23 Şubat 2018).

razların akabinde yasayı yürürlükten kaldırdı.[4] Nihayet, 2007 yılında AKP'nin o dönem önde gelen isimlerinden olan bir adayın Cumhurbaşkanı olmasıyla yasa 2008 yılında yürürlüğe girdi. Anayasa Mahkemesi bu sefer yapılan itirazları kabul etmedi.

Hükümetin TÜBİTAK'a müdahalesinin en önemli sonuçlarından biri 2000'li yılların başında kurumun üst-düzey yönetici kadrosunda meydana gelen köklü değişiklik oldu. Süreç şu şekilde gelişti. 2003 yılı Şubat'ında TÜBİTAK'ın o dönemki Bilim Kurulu görev süresi dolmakta olan dönemin mevcut TÜBİTAK başkanını tekrar başkanlığa seçti. Daha sonra, Kurul yine görev süreleri dolmakta olan altı üyesinin yerine altı yeni üye seçti. Alınan kararlar Başbakanlığa iletildi. Fakat, dönemin başbakanı TÜBİTAK başkanının ikinci defa seçilmesi kararını Cumhurbaşkanı'na iletmedi ve yeni seçilen kurul üyelerini de onaylamadı.[5] Böylelikle, kurul toplanma yeter sayısını ve dolayısıyla işlevselliğini kaybetti. Bu arada, TÜBİTAK kuruluş yasasında yapılan değişikliğin iki ay süre zarfıyla yürürlükte kaldığı dönemde Başbakan görev süreleri dolan altı bilim kurulu üyesi yerine yeni üyeler atadı. Her ne kadar bu atamaların dayandığı yasa Anayasa Mahkemesi tarafından kısa süre içerisinde iptal edilse de yeni atanan üyeler görevlerinde kaldılar. Yeni Bilim Kurulu ilk toplantısını Ocak 2004'te gerçekleştirdi ve bu toplantıda önceki üyelerin çoğunluğu kurumdan ayrıldı (Pak, 2005). Yeni üyeler TÜBİTAK'ın yeni başkanını da seçtiler (*a.g.e.*). Bu gelişmeler eşliğinde TÜBİTAK'ın tamamen siyasallaştığını ileri süren TÜBİTAK'ın dört başkan yardımcısı görevlerinden istifa ettiler (Grüner, 2005: 1055).

Siyasi müdahaleler TÜBİTAK ile sınırlı kalmadı. Önemli bir örnek olarak, TÜBA üyelerinin seçim usulünde de önemli değişikliklere gidildi. Önceden kendi üyelerini kendi seçen TÜBA 2011 yılında ilgili mevzuatta yapılan değişiklik ile üyelerinin yalnızca üçte birini kendisi seçer konuma geldi. Üyelerin

4 Pak (2005) de bu süreci ele alıyor.

5 Konu ile ilgili basın açıklamasına şu adresten ulaşılabilir: http://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6028/5001-sayili-kanun.html (erişim tarihi 23 Şubat 2018).

kalan üçte ikilik kısmının Bakanlar Kurulu ve YÖK tarafından eşit olarak seçilmesi öngörülüyordu. Bu değişikliğin muhalefet tarafından sert bir dille eleştirilmesinin ve TÜBA'nın siyasallaştırıldığının öne sürülmesinin ardından yeni bir düzenlemeye gidildi. Bu defa Bakanlar Kurulu'nun TÜBA üyelerinin üçte birini seçme yetkisi TÜBİTAK'a devredildi. Yetkideki bu değişiklik muhalefetin kaygılarını gidermedi. TÜBİTAK'ın halihazırda siyasallaştırıldığını öne süren muhalefet yapılan yeni düzenlemenin uygulamada hiçbir değişiklik sağlamayacağının altını çizdi. Bu tartışmalar esnasında elliye yakın TÜBA üyesi kuruma yapılan siyasi müdahaleyi protesto ederek istifalarını sundular.

Genel itibariyle bürokrasinin siyasi irade karşısında yaşadığı özerklik sorunsalı Türkiye devlet yapısının tarihsel süreçte öne çıkan bir özelliğidir (Biddle ve Milor, 1997; Buğra, 1994; Heper, 1985). 2000'li yıllar öncesinde de mevcut olan bu sorunsal yeni milenyumda da hem bağımsız düzenleyici kurumlar (Çetin vd., 2013; Özel, 2012) hem de ekonomik bürokrasi (Luca, 2016) genelinde kendisini göstermeye devam etti. Bu anlamda, inovasyon sisteminde gözlenen gelişmeler diğer alanlarda da vuku bulan bu geçmişin devamı niteliğinde oldu. Bu noktada sorulması gereken önemli bir soru şu: siyasi müdahaleler Ar-Ge politikasını ve onun yapım sürecini tam olarak nasıl etkiledi? Mülakat verileri gösteriyor ki inovasyon sistemindeki kurumlara yapılan müdahaleler politika-yapım sürecini birbirleri ile bağlantılı olan birçok şekilde etkiliyor. Öncelikle, Türkiye'deki bir kurumun üst-düzey yönetici kadrosu değiştiği zaman, siyasi olsun ya da olmasın, yeni gelen kadro uygulanmakta olan politikalardan radikal bir şekilde vazgeçip tamamıyla yeni bir gündem ile kurumu yönetme anlayışını benimsiyor. Çoğunlukla, bu yeni gündem ne eskisi üzerine inşa ediliyor ne de var olan uygulamaların artılarının ve eksilerinin değerlendirildiği ve değerlendirmelere göre adımların atıldığı bir süreci yansıtıyor. Hal böyle olunca, politika-yapım sürecinde çok önemli bir yer teşkil etmesi gereken öğrenme süreci göz ardı edilmiş oluyor. Örneğin, 2002 yılında yeni hükümetin başa gelmesinin ve akabinde TÜBİTAK'ın üst düzey kadrosunun

değişmesinin ardından Ar-Ge politikalarının önemli alanlarında (Ar-Ge kaynaklarının bölgesel dağılımı ve öncelikli sektör vurgusu) böylesine değişiklikler gözlendi (Karaoğuz, 2018).

2000'li yılların ilk yarısında geniş katılım eşliğinde başarıyla oluşturulan fakat sonrasında rafa kaldırılan Vizyon 2023 projesi bu duruma güzel bir örnek teşkil ediyor. Türkiye'de bilim ve teknoloji alanında bir ilki temsil eden Vizyon 2023 Teknoloji Öngörü Projesi 2000'lerin başında TÜBİTAK'ın önderliğinde oluşturulmaya başladı (Sarıtaş vd., 2007). Projenin iki temel hedefi ülkenin uzun dönemli bilim, teknoloji ve inovasyon politikalarının oluşturulmasına katkı sağlamak ve Ar-Ge yatırımlarının yönlendirileceği, potansiyele sahip öncelikli sektörleri belirlemek idi. Vizyon 2023 projesi hem kamu hem de özel sektörden iki binden fazla katılımcının yer almasıyla politika-yapım sürecinin katılımcı ve çoğulcu olması bakımından Türkiye'de bir istisnayı teşkil etti. Proje ile farklı sektörlerin temsil edildiği, katılımın yoğun olduğu ve kanıta dayalı analizlerin yapıldığı bir süreç gerçekleşti ve birçok politika önerisinin yanı sıra Türkiye için potansiyel vaat eden öncelikli sektörler belirlendi. BTYK projeyi 2005 yılında onayladı. Fakat, hükümetin ve TÜBİTAK üst-düzey kadrosunun değişmesi ile birlikte bu proje sözde olmasa da uygulamada göz ardı edildi. Projenin öne sürdüğü temel öncelikler, projeksiyonlar ve öneriler BTYK'nın sonraki kararlarına yansımadı ve ülkenin öncül politika dokümanlarında kendilerine yer bulamadı. Sürece tanıklık etmiş bir üst-düzey bürokrat durumu şu şekilde izah ediyor:[6]

> Hükümet değişti, [Vizyon 2023 projesini] yok ettiler.. 1.500-2.000 ya da daha fazla insanın emek vererek geliştirdiği, ortaya koyduğu [bir proje] ... Tabii bu dinamik bir durum, yani [projeyi] güncellersiniz, gözden geçirirsiniz, dünya şartlarına, konjonktüre, ülke şartlarına bakarsınız, uymayanları revize edersiniz, hiç uymayanları kaldırırsınız, yenilerini koyarsınız, bunlar olur. Ama bir çalışmayı toptan yok saymak doğru değil.

6 Aralık 2015 tarihinde gerçekleştirilen mülakat.

İkinci olarak, bürokratik özerkliğin tam sağlanamadığı ortamda beliren plansız ve keyfi müdahaleler "yukarıdan-aşağı" bir politika yapım sürecine evirilerek işlerlik kazandırılmaya çalışılan kalkınmacı girişimlerine sekte vurdu. Aynı bürokrat yukarıdan-aşağı gerçekleşen politika yapım sürecinin baskınlığını şu sözlerle ifade ediyor:[7] "bizdeki politikaların büyük bir kısmı politikacıların ana fikri vermesi, bürokratların alttan ona uygun hazırlık yapmasıyla ortaya çıkıyor. Politikacının aklına gece bir şey geliyor diyelim ki, diyor ki bunu yapalım. Bu olur mu olmaz mı etki analizini çok iyi yapamıyoruz." Bir başka bürokrat durumu şu şekilde ortaya koyuyor:[8] "idari konularda özerkliğin olduğuna inanmıyorum. Yani yok öyle bir şey. Diyor ki mesela, bir bakan çıkıyor, tekstil konusunda yeniliğe destek veriyoruz diyor. Neden tekstil de başka bir şey olmadığının cevabını vermesi lazım. Madem öyle bir karar aldın değil mi? Dolayısıyla... idari özerklik yok ama devlet açısından mali özerklik olduğunu düşünüyorum." Yukarıdan-aşağı politika yapım süreci öyle noktalara varıyor ki bazen ilgili programlardan sorumlu bürokratlar bile gelişmelerden son dakika haber sahibi oluyor.[9]

Üçüncü olarak, inovasyon sistemindeki kurumlara yapılan müdahaleler ile hükümetler kendilerine göre doğru olan politikaları gerekli filtrelerden geçirmeden (kanıta dayalı politika yapım süreci) uyguladı. Örnek vermek gerekirse, Türkiye hükümetleri Ar-Ge kaynaklarının dağıtılması hususunda 2000'li yıllar boyunca esnek bir tavır takınmayı (kalite yerine nicel artış) tercih ettiler. Açıklanan amaç inovasyon kültürünün toplum genelinde yayılması oldu. Hükümetler aynı zamanda dikey politikalar yerine (öncelikli sektörler) yatay politikaları tercih ettiler. Her ne kadar birçok bürokratın ve ana muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) bu tercihler konusunda derin kaygıları olsa da hükümetler inovasyon sistemi üzerindeki hâkimiyeti sayesinde tercihlerini uygulamaya rahatça koyabildiler (Karaoğuz, 2018). Son olarak, kurumlara yapılan siyasi

7 Aralık 2015 tarihinde gerçekleştirilen mülakat.

8 Ekim 2014 tarihinde gerçekleştirilen mülakat.

9 Aralık 2015 tarihinde bir bürokrat ile gerçekleştirilen mülakat.

müdahaleler kanıta dayalı politika yapım sürecinin gelenekselleştirilmesi ve içselleştirilmesi sürecini olumsuz yönde etkiledi. TÜBİTAK özelinden bir örnek durumu izah edebilir. 1990'lı yılların ortalarında TÜBİTAK özel sektöre ilk kez Ar-Ge alanında kaynak aktarımına başladığında destek programlarının katma değerini ölçmek adına mekanizmalar oluşturdu. Bu amaçla, TÜBİTAK kurum dışından uzmanlarla çalıştı. Her ne kadar dönemin bürokratları Ar-Ge'ye ayrılan kaynakların işin doğası gereği kısa vadede sonuç vermeyeceğini bilse ve etkinin verimli değerlendirilebilmesi için belirli bir sürenin geçmesi gerektiğinin farkında olsa da Türkiye'de etki analizi disiplinini oturtabilmek için bu uygulamalara hemen başladılar.[10] Fakat, TÜBİTAK'ta yukarıda bahsi geçen çalkantılı süreç bu alandaki politika devamlılığını sekteye uğrattı. Ar-Ge'ye ayrılan kaynakların iyi izlenmesi ve denetlenmesi kalkınmacı devletlerin en önde gelen özelliklerinden ve bu süreci siyasi müdahaleler dışında diğer faktörler de etkileyebilir. Bir sonraki bölüm Türkiye inovasyon sistemi özelinde bu konuya odaklanıyor.

Araştırma-geliştirmeye ayrılan kaynakların izlenmesi ve değerlendirilmesi

Kaynakların performans odaklı izlenmesi ve etkinliklerinin değerlendirilmesi devletin içsel kapasitesinin ikinci ana unsurunu oluşturuyor. Bu unsur devletin inovasyona dayalı büyümeyi kaynakların verimli dağıtılması ve kullanılması sayesinde yönetmesinin tek yolu olarak öne çıkıyor. Beklenildiği üzere inovasyon alanında iddialı tüm ülkelerde verilerin etkin toplanması, analiz edilmesi ve sonuçların içselleştirilmesi politika-yapım sürecinin tüm aşamalarında görülen bir akışkanlık. Her ne kadar bu alanda Türkiye'de de son on yıl içerisinde önemli adımlar atılsa da ivedilikle çözülmesi gereken sorunlar mevcut. İlk olarak, Ar-Ge alanında kaynak dağılımını etkin takip edecek ve devlet kurumları arasında gereken koordinasyonu sağlayacak yeterlikte bir devlet kurumu veya birimi henüz yok. İşin

10 Şubat 2016 tarihinde eski bir bürokrat ile gerçekleştirilen mülakat.

aslı, sadece bu alana yoğunlaşmış ve etki analizi konusunu olmazsa olmaz önceliği haline getiren bir kurum mevcut değil. Hem Bakanlık hem de Hazine Müsteşarlığı altında oluşturulan birimler her ne kadar doğru yolda atılan adımlar olsa da bu birimler ölçekleri ve yetki sınırları gereği kaynak dağılımının sürekli, kapsayıcı ve etkin yönetimini yapabilecek birimler değiller. Örneğin, mülakat sürecinde iki bürokrat Türkiye ile Güney Kore'yi karşılaştırarak Güney Kore'de yalnızca etki analizine odaklanmış yeterli ölçeğe, insan gücüne ve yetkiye sahip devlet kurumunun olduğunu belirtirken böyle bir oluşumun Türkiye'de henüz var olmadığını not ettiler.[11] Ek olarak, Türkiye'de özel sektöre Ar-Ge alanında kaynak aktaran kurumların da kendi içlerinde sistematik olarak kanıta dayalı politika oluşturulmasında çok başarılı ve istekli olduklarını söylemek güç. Bir yandan, kurumlar kendi tercihlerinin sonucu olarak etki analizi konusunu geri plana atabiliyor. Örnek vermek gerekirse, her ne kadar Türkiye inovasyon sisteminde önemli rol oynayan bir devlet kurumu özerk bir kuruluş ile anlaşarak kendi programlarını objektif bir şekilde etki analizine tabi tutsa da ve kendi bürokratlarını bu alanda eğitmek için çaba sarf etse de tüm bu süreçler devam ederken kurumun üst-düzey bürokratları kurumun tüm destek sistemini etki analizinin sonuçlarını beklemeden revize edebiliyor.[12] Diğer bir yandan, kurumsal hafıza ile ilişkili konularda yaşanan sorunlar performansa dayalı gözlem sürecinin kurumsallaşmasını olumsuz etkiliyor. Bazı durumlarda bürokratlar inisiyatif alarak destek programlarının etki analizinin yapılmasını ve sonuçların sonraki programların oluşturulmasında girdi olarak kullanılmasını sağlayabiliyor. Fakat, kurumun üst-düzey yönetiminde bir değişiklik olduğu zaman bu inisiyatifler büyük oranda kurumsallaşamadan önce uygulamadan kaldırılıyor ve böylece politika yapımında süreklilik sağlanamıyor.[13] Etki analizinin başlı başı-

11 Ekim 2014 ve Kasım 2015 tarihlerinde gerçekleştirilen mülakatlar.

12 Aralık 2015 tarihinde bir bürokrat ile gerçekleştirilen mülakat.

13 Kasım 2015 ve Şubat 2016 tarihlerinde eski bürokratlar ile gerçekleştirilen mülakatlar.

na teknik bir konu olması ve uygulamada yaşanan anlaşmazlıklar zaten zor olan durumu daha da zorlaştırıyor. Sonuç olarak, mülakat verileri gösteriyor ki atılan olumlu adımlara rağmen Türkiye inovasyon sistemi henüz kanıta dayalı politika yapım sürecini kalkınmacı devletin başarılı örneklerinde olduğu gibi sistematik olarak uygulamaya koyamıyor.[14]

Türkiye'de politika-yapım kültüründe gözlenen bir özellik delile dayalı politika üretiminin kurumsallaşmasına önemli bir engel teşkil ediyor. Mülakat verileri gösteriyor ki hem politikacılar hem de bürokratlar halen etki analizini öğrenme sürecinin bir gereği ve olumlu bir geri-bildirim mekanizması yerine "cezalandırma aracı" olarak görüyorlar. Bürokraside geleneksel olarak etki analizini en aza indirmeye yönelik bir refleks var çünkü etki analizlerinin ilgili kuruma veya birime bütçe kısıntıları şeklinde döneceği kanısı mevcut. Kısa vadede arzu edilmeyen bir sonuçla karşılaşıldığında bazı karar-vericiler "biz sana [niye] para veriyoruz? Gider sulama kanalına daha çok para veririz," diyebiliyor.[15] Bazı durumlarda politikacılar en başta gerçekçi olmayan hedefler koyabiliyor ve bunun sonucu olarak aslında kıt kaynaklarla elde edilen başarılar gözden kaçabiliyor.[16]

Politika-yapım kültürünün bu özelliğine ek olarak, Ar-Ge mevzuatının yoruma son derece açık olması da ayrı bir problematiğin doğmasına sebebiyet veriyor. Örneğin, Türkiye'de teknopark kurmak için aranan koşullardan ilki ilgili yasada (4691) şu şekilde belirlenmiş: "Bölge kurulması için öngörülen alanda veya Bölgenin bulunduğu ilin sınırları içinde üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü veya kamu Ar-Ge merkez veya enstitüsünün bulunması ve yörede yeterli Ar-Ge, sanayi potansiyelinin bulunması ve finansal yeterlilik şartı aranır." Türkiye'de her şehirde en az bir üniversite olduğu için ilgili koşulun seçici olmadığını söylemek mümkün. Buradaki asıl nokta

14 Türkiye inovasyon sistemi üzerine yazılmış bazı raporlar da kanıta dayalı politika yapım sürecinde gözlenen temel problemlerin altını çiziyor (Elçi, 2009; Elçi, 2001; Erdil ve Çetin, 2012).

15 Kasım 2015 tarihinde bir bürokrat ile gerçekleştirilen mülakat.

16 Kasım 2015 tarihinde eski bir bürokrat ile gerçekleştirilen mülakat.

"yeterli Ar-Ge potansiyeli" tabiri. Teknopark mevzuatında teknoparkın nerelerde kurulması gerektiğine dair birçok kriter sıralanmakla birlikte bu kriterlerden hiçbiri "yeterli Ar-Ge potansiyelini" somut kriterler ile tanımlamıyor. "Yeterli Ar-Ge" potansiyelinin olup olmadığının tahlilini birçok bakanlığın ve inovasyon sisteminin önde gelen kurumların temsilcileri ile oluşturulan Teknopark Değerlendirme Kurulu yapıyor. Bu kurul da değerlendirmenin teknik yönüne, başvurunun prosedüre uygunluğuna bakıyor. Bu hususta, Devlet Denetleme Kurulu'nun Türkiye'deki teknoparklar hakkında oluşturmuş olduğu rapor önemli bilgiler sunuyor (DDK, 2009). Raporda belirtildiği üzere, Değerlendirme Kurulu'nun bazı kararları Kurul'un yaklaşımının sistematik olmaktan uzak olduğunu ve zaman zaman çelişkili kararların alındığını gösteriyor. Not edildiği üzere, "değerlendirme kurulunca kuruluş izni verilen kimi bölgeler aradan uzun zaman geçmesine rağmen faaliyete başlayamamışlardır. Öte yandan önceden kuruluş izni verilmediği halde kısa süre sonra ve karardaki ret gerekçeleri ortadan kalkmadan, her nasılsa, ikinci müracaat ile izin verilen bazı bölgeler hızlı bir şekilde kuruluşlarını tamamlayarak iyi bir performans yakalamışlardır" (s. 146). Buna ek olarak, raporda "kaynak dağıtımında kriterlerin olmaması ve kaynakların ihtiyaca göre dağıtılmaması" ve "Bakanlık desteğinin ödenmesindeki belirsizlikler (miktar, zaman, yöntem)" hususları teknoparkların fiziki altyapılarının finansmanında karşılaşılan sorunlar olarak not ediliyor (s. 186). Bu ve ek tespitlere dayanarak, raporda Değerlendirme Kurulu'nun kararlarını verirken "sonuç odaklı bir analiz ile... daha ayrıntılı inceleme yapması ve ortaya konulan kriterlerin objektif olarak uygulanmasını sağlayacak tedbirlerin alınması, gerekirse kurulun yapısında değişikliğe gidilmesi" öneriliyor (s. 146).

Belirtildiği üzere, Türkiye hükümetleri 2000'li yıllarda özel sektöre aktarılan Ar-Ge kaynaklarının değerlendirme kriterlerinde, diğer bir deyişle aranan kalitede, esnekliğe gitme yolunu seçti. Örneğin, 2002 yılından beri yapılan hemen hemen bütün teknopark başvuruları ve 2008 yılından beri Ar-Ge merkezi

başvurularının büyük bir kısmı devlet kurumlarınca onaylandı. Daha önce incelenen kanıta dayalı politika-yapım sürecinde gözlenen sorunlar düşünüldüğünde kaynak dağılımındaki bu esneklik kaynakların etkin kullanımı açısından büyük soru işaretleri doğuruyor (Karaoğuz, 2018). Bununla birlikte, şunun altını çizmek gerekir ki politika-yapım sürecinde gözlenen bu noksanlık ekonomi-politiğin genelinde var olan bir durum. Bu sorun yalnızca Ar-Ge sektörüne (Luca, 2016) veya 2002 sonrası döneme ait değil (Biddle ve Milor, 1997). Bu noktanın altını çizmesi adına bir bürokratın Türkiye'de ilk teknoparkların kurulması ve sonrasında yayılması sürecinde aşağıda belirttiği nokta son derece önemli.[17]

> [Turgut] Özal zamanıydı. Özal ve ekibi yurt dışında teknopark görüyor. Dönünce diyorlar ki biz de teknopark kuralım. Daha kimse bilmiyor teknopark nedir, ne oluyor... Ondan sonra Türkiye UNIDO'ya başvuruyor. Diyor ki bize uzman yollayın biz teknopark kuracağız... [İlk teknoparklar kuruluyor.] Beş yıl sonra [uzmanlar] yine geliyor projeyi takip etmek için. Ne yaptınız diyorlar, işte biz böyle yapıyoruz diyoruz. Diyorlar ki iş planınız nerede, başarı kriterleriniz nerede? Hiç birisi yok... Neye göre çalışıyorsunuz [diye soruyorlar.] [İşte] yapıyoruz diyoruz... O zaman çok güzel bir laf söylemişti. Dedi ki... sizler Osmanlı'dan kalmış bir nesilsiniz... Mimar Sinan Süleymaniye Camii'ni yaparken... plansız mı yaptı zannediyorsunuz dedi, kafasına göre mi yaptı o kadar eseri, sizin nasıl olmaz dedi iş planınız... başarı kriterleriniz...[Bugün de] halen doğru dürüst yoktur.

Bürokratik koordinasyon sorunsalı

Mülakat verileri gösteriyor ki her ne kadar 2000'li yıllarda devlet kurumları arasındaki etkin iletişimi destekleyici adımlar atılmış olsa da bu alanda halen ciddi sıkıntılar mevcut. Öncelikle, inovasyon sisteminde faaliyet gösteren farklı devlet ku-

17 Ocak 2016 tarihinde gerçekleştirilen mülakat.

rumları hedef kitlesi aynı olan benzer programları eş zamanlı yürütebiliyor. Bazen kurumlar bu durumdan haberdar oluyor. Fakat, kurumlar arasındaki çekişme ve Güneydoğu Asya ülkelerinde gözlendiği gibi eşgüdümü sağlayabilecek yeterlilik ve yetkiye sahip bir öncü kurumun olmaması benzer programların farklı kurumlar tarafından aynı anda yürütülmesine olanak sağlıyor. Bazen kurumlar paralel programlar işlettiklerinin dahi farkında olmuyor.[18] Genel olarak, bürokratik koordinasyonun etkin gerçekleştirilememesi destek programlarında gereksiz bir enflasyona yol açıyor, bilgi kirliliği yaratarak özel sektörün işini zorlaştırıyor, kurumlar arasındaki çekişmeyi ateşliyor ve kaynakların etkisinin verimli değerlendirilmesini daha da güç hale getiriyor. Bir bürokrat kaynaklardaki enflasyonu diğer sorunlar ile ilişkilendirerek şu şekilde dile getiriyor:[19] "Bütçenin kullanılıp kullanılmaması değil problem. Yani Türkiye'de yeterince para var. Önemli olan ortamı paraya da boğmak değil. Şu anda [yoğun] destek programından bir destek cangılı şeklinde ortalık. Çok fazla sayıda destek var fakat bu desteklerin neyi amaçladığı bence çok belirsiz." Bu sıkıntılar son yıllarda birçok bakanlığın da yeterli uzmanlığı haiz olmamasına rağmen kendi bünyesinde birimler kurup özel sektöre Ar-Ge başlığı altında kaynak aktarmaya başlamasıyla daha da kendisini gösteriyor. Fakat, bürokratik koordinasyonun problemli olması kalkınmacı devlet kurumlarının tam olarak oturmadığı Türkiye'de paradoksal olarak amaçlanmamış olumlu bir sonuca da yol açıyor. İnovasyon sistemindeki kurumların yoğun olarak siyasi müdahalelere maruz kaldığı ve "yukarıdan-aşağı" politika-yapım sürecinin hâkim olduğu bir ortamda kaynakların tek noktada toplanması ideal olmayabilir çünkü kaynakların toplandığı kurum herhangi bir müdahaleye maruz kalırsa sistem işlevselliğini tamamen kaybedebilir.[20] Böylece, her ne kadar fark-

18 Aralık 2015 tarihinde eski bir bürokrat ile gerçekleştirilen mülakat.

19 Kasım 2014 tarihinde gerçekleştirilen mülakat.

20 Şunu belirtmek önemli ki yalnızca bir eski bürokrat bu argümanı öne sürmüştür. Çoğunluk destek programlarındaki artışı bürokratik koordinasyonda bir zaaf olarak yorumlamış ve bu hususa değinmemiştir.

lı devlet kurumlarının benzer kitleleri hedefleyen benzer programları işletmeleri koordinasyon zaafını gösterse de, bu durum planlanmamış bir risk dağılımına tekabül ederek en azından kısa vadede amaçlanmamış bir pozitif etki yaratabilir.

Bürokratik koordinasyonun bir diğer yönü de devlet ile özel sektör arasındaki ilişkiyi kapsıyor. Yazında belirtildiği üzere devlet-iş dünyası ilişkilerinin konfigürasyonu devletin dışsal kapasitesini ve bu dışsal kapasite de kalkınma performansındaki başarıyı etkiliyor (Evans, 1995). Dolayısıyla, bürokratlar ve iş insanları etkileşimindeki kurumsallaşmış koordinasyon mekanizmaları, Linda Weiss'in tabiri ile "yönetilen bağımlılık", bir ülkenin üretim ve ticaret yapısının yüksek teknoloji odaklı hale getirilmesinde önemli rol oynuyor (Weiss, 1998). Fakat, tarihsel süreç gösteriyor ki Türkiye'de devlet-iş dünyası iş birliği "piyasayı tetikleyici" olmaktan ziyade "piyasayı baskılayıcı" bir denge üzerinde yoğunlaştı ve bu durum kurallara dayalı şeffaf bir iş ortamının oluşmasını zedeledi (Buğra, 1994).

Mülakat verilerine göre kamu-özel sektör iş birliğindeki bu sorunlar Türkiye'nin inovasyon sisteminde de mevcut ve bu durum devletin dışsal kapasitesini zayıflatıyor. Bir taraftan, yoğun söylemine karşın özel sektörün yüksek teknoloji içerikli üretimde özelleşmek gibi öncelikli bir kaygısının olmadığını geneli itibariyle söylemek mümkün. 1990'lı yıllarda çok daha net olan bu durum dış şartların Türkiye'deki üreticileri daha rekabetçi olmaya zorlamasıyla onların teknolojiyi içselleştirme ve geliştirme anlamında devlet ile işbirliği yapma hevesini arttırdığını söyleyebiliriz.[21] Fakat, inovasyon konusunda büyük atılımlar yapmış ülkelerde gözlendiği seviyedeki kadar değil. Diğer taraftan, özel sektörün politika-yapım sürecine müdahil olabileceği resmî mekanizmalar zayıf ve kurumsallaşma sağlanamamış durumda. Kamu-özel sektör işbirliği resmi ve kurumsallaşmış mekanizmalardan ziyade resmî olmayan fikir alışverişleri ve kontratlar üzerinden yürüyor. Bazı durumlarda özel sektör bu konuda girişimlerde bulunsa dahi somut sonuçlar elde edemiyor. Örneğin, Türk Sanayicileri ve İş İnsanla-

21 Bu husus birçok çalışmada da dile getirilmiştir. Göker (2013) incelenebilir.

rı Derneği'nin (TÜSİAD) teknopark başvurularını değerlendiren ve ilgili devlet kurumlarından birer temsilcinin katılımıyla oluşan değerlendirme kuruluna iki ek üye ekleme talebi (üyelerin teknoloji ve enformatik alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları tarafından ortak olarak aday gösterilip bakanlık tarafından seçilmesi öngörülüyordu) 2008 yılında dikkate alınmamıştı.

Öyle görünüyor ki Ar-Ge alanındaki zayıf kamu-özel sektör işbirliği Türkiye ekonomi-politiğinde son yıllarda gözlenen dönüşüm ile oldukça bağlantılı. 2013 yılının ortalarından itibaren hükümetlerin TÜSİAD'a yönelik sert politik eleştirileri yeni bir istikrarsızlık ve polarizasyon dalgası eklerken, bu durum kalkınmacı ittifakın kurulması için gerekli olan sinerjinin oluşmasını olumsuz yönde etkiliyor. Bir taraftan, 1980 sonrası dönem Türkiye'de muhafazakâr bir iş sınıfının oluşmasına ve ülkedeki baskın iş sınıfı karşısında hızlıca konsolide olmasına tanıklık etti. Anadolu'da yükselen bu yeni aktör, diğer bir deyişle "Anadolu Kaplanları", sınai üretim ve dış ticarete yeni bir soluk getirdi. İş dünyasının bu yeni oyuncuları, özellikle büyük firmalar, devlet teşviklerinden, kamu ihalelerinden ve siyasi destekten oldukça yararlandılar. Fakat, bu aktörler Türkiye'nin üretim ve dış ticaret yapısını değiştirme anlamında beklenilen performansı gösteremediler. Buğra ve Savaşkan'ın (2014) ayrıntıyla incelediği gibi siyasi iradenin desteklediği iş dünyasının yeni oyuncuları yoğun olarak katma değeri düşük sektörlerde faaliyet gösterdiler ve inşaat sektörü zenginliği getiren başlıca sektör oldu. Böylece, son on yıldır gözlenen sermaye birikimi modeli gittikçe artan bir şekilde inşaat ile ilgili aktivitelere; yani teknolojik ve sınai üretim pahasına dayanır oldu. Yeni milenyumda Türkiye gibi bir ülkede yoğun olarak geleneksel sektörlere odaklanmış bir kalkınmacı devlet anlayışının inşa edilmesinin oldukça güç olduğunu belirtmek mümkün. Sonuç olarak, şu ana kadar yapılan analiz şunu gösteriyor ki özellikle 2008 küresel ekonomik krizinden sonra Türkiye'de kalkınmacı devlet anlayışını yaymak ve uygulamaya geçirmek için önemli girişimlerde bulunulmuş olsa da Türkiye ekonomisi devletin iç-

sel ve dışsal dönüştürücü gücü ile ilgili yapısal sorunlar yaşamaktadır.

Sonuç

Devletin kalkınma sürecinde üstlenebileceği sorumluluklar ve kalkınmayı tetikleyici rolü 2008 küresel ekonomik krizinden sonra daha sık tartışılmaya başladı. Aslında, son otuz yıl içerisinde heterodoks yaklaşımın öngördüğü politika sepeti ile hareket eden ülkelerin ortodoks politikalara sıkı sıkıya bağlı kalan ülkelerden daha başarılı olduğu biliniyordu. Kalkınmacı devlet yazınında altı çizilen kurumsal kapasitelerin kritik olduğu ortaya çıktı. Bu böyle olsa da 21. yüzyılın kendine has koşulları kalkınmacı devletin tekrar analiz edilmesini ve devletin rolünün tekrar kalibre edilmesini gerektirdi (Evans, 2014; Williams, 2014). Böylece, her ne kadar gündemde olan ilk soru kalkınmacı devlet anlayışı günümüz gelişmekte olan ülkeleri için halen değerli mi olurken ikinci soru kalkınmacı devletin yeni milenyumda hangi ek zorluklar ile yüzleştiği ve yüzleşeceği oldu. Bu çalışma, Türkiye özeline odaklanarak bu iki soru etrafında şekillenen kalkınmacı devlet yazınına katkı yapmayı amaçladı. Öncelikle, kalkınmacı devletin ana unsurları 20. yüzyılda olduğu gibi bugün de son derece önemli. Devletin "içsel" ve "dışsal" kapasiteleri (bürokratik özerklik, liyakate dayalı bürokrasi, kanıta/performansa dayalı politika yapım süreci ve bürokratik koordinasyon) düzenleyici politikaların ve kalkınmacı girişimlerin işlerlik kazanmasında ve gerçekleşmesinde büyük rol oynuyor. Bu anlamda, Türkiye hükümetleri 2000'li yıllar boyunca Ar-Ge sektöründe kalkınmacı anlayışı kurumsallaştırmaya yönelik somut adımlar atmış olmalarına karşın bu adımlar devlet kapasitesi ile ilgili sorunlar sebebiyle etkili politika-yapım sürecine çok büyük katkı sağlayamamıştır. Bununla ilgili olarak, bürokrasinin birçok sebepten ötürü siyasi irade karşısında özerkliğe sahip olamaması çok önemli. Siyasi iradenin inovasyon sisteminde kilit rol oynayan kurumlara yaptığı müdahaleler devlet kapasitesini (1) kanıta/performansa dayalı

politika yapım sürecinin kurumsallaşmasını, (2) liyakate dayalı bürokrasinin oluşmasını ve (3) gerekli olan uzun-dönemli politikaların oluşturulabilmesini engelleyerek zedeliyor.

Türkiye Devleti'nin Ar-Ge sektöründeki dönüştürücü kapasitesi ile ilgili belirlenen sorunlar hem ülkenin 2000'li yılların öncesine dayanan uzun dönemli büyük bir sorununu teşkil ediyor (Biddle ve Milor, 1997) hem de 2000'li yıllarda diğer sektörlerde gözlenen sıkıntılarla paralellik gösteriyor (Luca, 2016). Ar-Ge sektörünün derinlemesine incelenmesi aynı zamanda politika-yapım sürecinde popülist eğilimler olduğuna da işaret ediyor.[22] Kanıta dayalı politika yapım sürecinde yaşanan problemler eşliğinde Ar-Ge kaynaklarının özel sektöre aktarımında gözlenen esneklikler ve kalite beklentisindeki azalmalar ile "yukarıdan aşağı" politika-yapımı bu durumun belirleyici unsurları olarak ön plana çıkıyor. Özellikle etki analizinin olumlu gelişmelere karşın halen sistematik bir şekilde yapılamaması ve bunun bilinmesine karşın kaynak dağılımının sıkı kriterlere göre yapılmaması önemli bir nokta olarak karşımıza çıkıyor.

KAYNAKÇA

Acemoglu, D. ve Robinson, J. (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Londra, Profile Books.

Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.

Bakır, C., ve Öniş, Z. (2010), "The Regulatory State and Turkish Banking Reforms in the Age of Post-Washington Consensus", *Development and Change*, 41(1), s. 77-106.

Bhagwati, J.N. (1982), "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP), Activities", *Journal of Political Economy*, 90(5), s. 988-1002.

Biddle, J. ve Milor, V. (1997), "Economic Governance in Turkey: Bureaucratic Capacity, Policy Networks, and Business Associations", *Business and the State in Developing Countries*, ed. S. Maxfield ve B.R. Schneider, Ithaca ve Londra, Cornell University Press, s. 277-309.

Buğra, A. (1994), *State and Business in Modern Turkey: A Comparative Study*, Albany, State University of New York Press.

22 Popülizm kavramının diğer ilişkili kavramlar ile ilişkilendirilmiş daha detaylı analizi için Karaoğuz (2017: 140-162) incelenebilir.

Buğra, A., ve Savaşkan, O. (2014), *New Capitalism in Turkey: The Relationship Between Politics, Religion and Business*, Cheltenham, Edward Elgar.

Çetin, T.; Sobacı, M.Z. ve Nargeleçekenler, M. (2013), "Independence and Accountability of Independent Regulatory Agencies: The Case of Turkey", *European Journal of Law and Economics*, 41(3), s. 601-620.

Chang, H.J. (2004), *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Londra ve New York, Zed Books.

—, (2011), "Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History", *Journal of Institutional Economics*, 7(4), s. 473-498.

—, (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, 1. baskı, Londra, Anthem Press.

Doner, R.F.; Hicken, A. ve Ritchie, B.K. (2009), "Political Challenges of Innovation in the Developing World", *Review of Policy Research*, 26(1-2), s. 151-171.

Evans, P (1995), *Embedded Autonomy*, Princeton, N.J, Princeton University Press.

—, (2008), "In Search of the 21st Century Developmental State", Working Paper, University of Sussex The Center for Global Political Economy, No. 4.

—, (1992), "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment", *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, ed. S. Haggard ve R. R. Kaufman, Princeton, NJ, Princeton University Press, s. 139-181.

—, (1998), "Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies", *The Journal of Development Studies*, 34(6), s. 66-86.

Flyvbjerg, B. (2006), "Five Misunderstandings About Case-Study Research", *Qualitative Inquiry*, 12(2), s. 219-245.

Fukuyama, F. (2013), "What Is Governance", *Governance*, 26(3), s. 347-368.

Göker, A. (2013), "Yaratıcılık ve Yenilikçiliğin Kültürel Kökenleri ve Bizim Toplumumuz Çözümleme Denemesi", http://www.inovasyon.org/pdf/AYK.Yar.Yen.II.Surum.pdf (erişim 21.10.2016).

Grüner, T. (2005), "Turkish Government Accused of Hijacking Boosted Science Budget", *Nature*, 434, no. 7037, s. 1055-1055. https://doi.org/10.1038/4341055a

Haggard, S. (2015), "The Developmental State Is Dead: Long Live the Developmental State!", *Advances in Comparative-Historical Analysis*, ed. J. Mahoney ve K. Thelen, Cambridge University Press, s. 39-66.

Heper, M (1985), *The State Tradition in Turkey*, Tallahassee, FL, Eothen Press.

Hicken, A. ve Ritchie, B.K. (2002), "The Origin of Credibility Enhancing Institutions in Southeast Asia", Paper Presented at the Annual APSA Meeting, Boston, MA.

Hundt, D. (2009), *Korea's Developmental Alliance: State, Capital and the Politics of Rapid Development*, 1. baskı, Londra, Routledge.

Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, 1. baskı, Stanford University Press.

Karaoğuz, H.E. (2018), "The political dynamics of R&D policy in Turkey: Party differences and executive interference during the AKP period", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20(4), s. 388-404 doi:10.1080/19448953.2018.1385928.

—, (2017), *The Political Economy of Innovation: Technological Nationalism, Executive Interference, and Neo-populism in the R&D Sector in Turkey*, yüksek lisans tezi, Central European University.

Kohli, A. (2004), *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kutlay, M. (2012), "Internationalization of Finance Capital in Spain and Turkey: Neoliberal Globalization and the Political Economy of State Policies", *New Perspectives on Turkey*, 47, s. 115-137.

Lagendijk, A., Kayasu, S. ve Yasar, S. (2009), "The Role of Regional Development Agencies in Turkey from Implementing EU Directives to Supporting Regional Business Communities?", *European Urban and Regional Studies*, 16(4), s. 383-396.

Luca, D. (2016), "Do Bureaucracies Enhance or Constrain Policy Effectiveness? Evidence from Turkey"s Central Management of Public Investment", LEQS Paper No. 109/2016, s. 1-49.

Maxfield, S. ve Schneider, B.R. (ed.) (1997), *Business and the State in Developing Countries, Cornell Studies in Political Economy*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Mazzucato, M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, 1. baskı, Anthem Press.

Öniş, Z. (1991), "The Logic of the Developmental State", *Comparative Politics*, 24(1), s. 109-126.

Öniş, Z. ve Keyman, F. (2003), "Turkey at the Polls: New Path Emerges", *Journal of Democracy*, 14(2), s. 95-107.

Öniş, Z. ve Şenses, F. (2007), "Global Dynamics, Domestic Coalitions and Reactive State: Major Policy Shifts in Post-War Turkish Economic Development", *METU Studies in Development*, 34(2), s. 251-286.

Özel, I. (2012), "The Politics of de-Delegation: Regulatory (In)dependence in Turkey", *Regulation & Governance*, 6(1), s. 119-129.

Pak, N.K. (2005), "TÜBİTAK Nereden Nereye: Siyasallaştırılan Bilim", *Hukuk Gündemi Dergisi*, 1(2), s. 11-17.

Raquiza, A.R. (2012), *State Structure, Policy Formation, and Economic Development in Southeast Asia: The Political Economy of Thailand and the Philippines*, 1. baskı, Milton Park, Abingdon, Oxon, New York, Routledge.

Rodrik, D. (2007), "How to Save Globalization from Its Cheerleaders", *The Journal of International Trade and Diplomacy*, 1(2), s. 1-33.

Romer, P.M. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 94(5), s. 1002-1037.

—, (1994), "The Origins of Endogenous Growth", *The Journal of Economic Perspectives*, 8(1), s. 3-22.

Sarıtaş, O., Taymaz, E. ve Tümer, T. (2007), "Vision 2023: Turkey's National Technology Foresight Program: A Contextualist Analysis and Discussion", *Technological Forecasting and Social Change*, 74 (8), s. 1374-1393.

Schrank, A. ve Whitford, J. (2009), "Industrial Policy in the United States: A Neo-Polanyian Interpretation", *Politics & Society*, 37(4), s. 521-553.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, yeni baskı, New York, Knopf.

Stiglitz, J.E. (2002), *Globalization and Its Discontents*, 1. baskı, New York, W. W. Norton & Company.

Taymaz, E. ve Voyvoda E. (2012), "Marching to the Beat of a Late Drummer: Turkey's Experience of Neoliberal Industrialization since 1980", *New Perspectives on Turkey*, 47, s. 83-113.

Wade, R. (2003), *Governing the Market*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

—, (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.

—, (2014), "'Market versus State' or 'Market with State': How to Impart Directional Thrust", *Development and Change*, 45 (4), s. 777-798.

—, (2003), "What Strategies Are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of "Development Space"", *Review of International Political Economy*, 10(4), s. 621-644.

Weiss, L. (1998), *The Myth of the Powerless State; Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge, UK, Polity Press.

—, (2010), "The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist?", *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, ed. M. Glenn, J. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen ve R. Whitley, Oxford, Oxford University Press, s. 183-209.

Williams, M. (2014), "Rethinking the Developmental State in the 21st Century", *The End of the Developmental State?*, ed. M. Williams, New York, Routledge, s. 1-29.

—, (ed.) (2014), *The End of the Developmental State?*, New York, Routledge.

Williamson, J (ed.) (1990), *Latin American Adjustment How Much Has Happened?*, Washington D.C, Institute for International Economics.

Woo-Cumings, M. (ed.) (1999), *The Developmental State*, 1. baskı, Ithaca, N.Y, Cornell University Press.

A. AYŞEN KAYA Lisans, yüksek lisans ve doktora derecesini Anadolu Üniversitesi'nden almıştır. Aynı üniversitede 1986 yılında Uluslararası İktisat ve İktisadi Gelişme ABD'de araştırma görevlisi olarak başlamıştır. 1999 yılından bu yana Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi İktisat Bölümü'nde öğretim üyesidir. Kalkınma Ekonomisi alanında kitapları, ekonomik büyüme ve kalkınma, teknoloji seçimi ve iklim değişikliği alanında kitap bölümleri, bölgesel kalkınma, teknolojik gelişme, yenilik ve Ar-Ge harcamaları üzerine çok sayıda yayımlanmış ulusal ve uluslararası makaleleri ve bildirileri bulunmaktadır. Halen aynı üniversitede iktisat bölüm başkanlığı görevini sürdürmektedir.

ALTAY ATLI Boğaziçi Üniversitesi Asya Çalışmaları programında öğretim görevlisi ve İstanbul merkezli danışmanlık şirketi Atlı Global'ın kurucu direktörüdür. İstanbul Özel Alman Lisesi mezunu olan Dr. Atlı, lisans derecesini Boğaziçi Üniversitesi İktisat Bölümü'nde tamamlamış, Avustralya'nın Melbourne kentindeki Deakin University'de Uluslararası İşletme üzerine yüksek lisans yapmış ve doktorasını da yine Boğaziçi Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden almıştır. Daha önce Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu'nda (DEİK) araştırma koordinatörü ve Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi'nde de proje uzmanı olarak görev yapan Dr. Atlı, Torino World Affairs Institu-

te tarafından, German Marshall Fund of the United States, Australian National University, ve Stiftung Mercator işbirliğiyle düzenlenen bir program kapsamında "Global Emerging Voices Fellow" olarak seçilmiş ve merkezi İstanbul'da yer alan Global İlişkiler Forumu'nda da "Young Academics Fellow" olarak kabul edilmiştir. Dr. Atlı, halen Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği'nin (TÜSİAD) Çin Network'ü uzman üyesidir ve Ekotürk TV kanalında her hafta yayınlanan "Yükselen Asya" programını hazırlayarak sunmaktadır.

AYÇA TEKİN-KORU Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İktisat Bölümü'nden lisans derecesini 1994, yüksek lisans derecesini 1997 yılında aldı. Purdue Üniversitesi, İktisat Bölümü'nde doktorasını 2001 yılında tamamladı. 2001-2003 yılları arasında Krannert School of Management bünyesinde konuk öğretim üyesi olarak MBA ve İktisat programlarında ders verdi. 2003-2011 yılları arasında Oregon State Üniversitesi, İktisat Bölümü'nde görev yapan Tekin-Koru 2012-2016 yılları arasında TED Üniversitesi, İşletme Bölümü'nün kurucu bölüm başkanlığı görevini yürüttü. Araştırma konuları arasında, uluslararası ticaret, doğrudan yabancı yatırımlar ve iktisadi bütünleşme bulunmaktadır. Akademik araştırmalarının yanı sıra, 2012 yılından bu yana, *İktisat ve Toplum* dergisinde eleştirel bir bakışla, teknik jargondan uzak durmaya çalışarak, Sardunya adlı köşede Türkiye ve dünya ekonomisi üzerine yazılar yazmaktadır. Prof. Tekin-Koru, halen, TED Üniversitesi Ekonomi Bölümü öğretim üyesidir.

FİKRET ADAMAN Lisans ve lisansüstü derecelerini Boğaziçi ve doktora payesini Manchester Üniversiteleri'nden alan Fikret Adaman, Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde profesör olarak görev yapmaktadır. Alternatif ekonomiler, çevre iktisadı, iktisadi düşünce tarihi, politik ekoloji, Türkiye'nin ekonomi politiği ve sosyal politikalar üzerine çalışmaktadır. Sosyal dışlanma konusunda Avrupa Komisyonu'nda Türkiye uzmanı olarak çalışmaktadır. Ekonomi bölüm başkanlığı ve rektör danışmanlığı görevlerini icra etmiştir. Misafir eğitmen/araştırmacı olarak Bologna, Erasmus, UTAH, Purdue ve UMASS Üniversiteleri'nde bulunmuştur.

HÜSEYİN EMRAH KARAOĞUZ Kadir Has Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Lisansını ODTÜ İktisat Bölümü'nde, yüksek lisansını ODTÜ TEKPOL'de (Bilim ve Teknoloji Politikası Çalışmaları) ve doktorasını CEU (Central European University) Siyaset Bilimi Bölümü'nde (politik ekonomi uzmanlık alanında) tamamlamıştır. Bilimsel çalışmaları aralarında *Turkish Studies* ve *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* gibi dergilerin bulunduğu uluslararası/ulusal eserlerde yayımlanmıştır. Kalkınmanın ve inovasyon politikalarının ekonomi politiği ve uluslararası ekonomi politik şu anki ilgi alanlarını oluşturmaktadır.

İ. SEMİH AKÇOMAK Lisans ve yüksek lisans eğitimini ODTÜ İktisat Bölümü'nde tamamlayan Akçomak, doktora çalışmasını sosyal sermaye, yenilik ve ekonomik büyüme üzerine 2009 yılında Maastricht Üniversitesi'nde tamamlamıştır. Daha sonra Hollanda Planlama Teşkilatı'nda (Centraal Plan Bureau) Uluslararası İktisat Bölümü'nde iki yıl süreyle görev yapmıştır. 2012 yılından itibaren ODTÜ, Bilim ve Teknoloji Politikası Çalışmaları ABD'de öğretim üyesi olarak görev yapan Akçomak'ın *Economic Journal, European Economic Review* ve *Regional Science and Urban Economics* gibi akademik dergilerde makaleleri yayınlanmıştır. Çalışma alanında Türkçe yazın oluşturma konusunda önemli bir yeri olan *Bilim, Teknoloji, Yenilik: Kavramlar, Kuramlar ve Politika* başlıklı kitabın derleyenleri arasındadır. Akçomak Uluslararası Schumpeter Cemiyeti'nde (International Schumpeter Society) 2014-2018 yılları arasında Yönetim Kurulu Üyesi olarak görev yapmıştır.

K. ALİ AKKEMİK Prof. Dr., Eylül 2017 tarihinden itibaren Japonya'da Yamaguchi Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde çalışmaktadır. Ekonomi alanında lisans eğitimini 1999 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nden tamamladıktan sonra 2006 yılında Japonya'da Nagoya Üniversitesi'nden uluslararası kalkınma alanında doktora derecesini almıştır. 2007-2011 yılları arasında Başkent Üniversitesi Ekonomi Bölümü ve ODTÜ Asya Çalışmaları Programı'nda, 2011-2017 yılları arasında Kadir Has Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmış, Boğaziçi Üniversitesi Asya Çalışmaları programında dersler vermiştir. Çalışma alanları arasında kalkınma iktisadı, uluslararası iktisat, Asya ekonomileri, Japon ekonomisi ve davranışsal iktisat bulunmaktadır.

M. AYKUT ATTAR İktisat lisansını 2003 yılında Hacettepe Üniversitesi'nden ve iktisat yüksek lisansını 2005 yılında Ankara Üniversitesi'nden almıştır. İktisat doktorasını ise 2011 yılı Aralık ayında University of North Carolina at Chapel Hill'de tamamlamıştır. 2012 yılından bu yana Hacettepe Üniversitesi'nde ders vermekte olan Dr. Attar'ın ana araştırma alanları, iktisadi büyüme ve gelişme, iktisadi tarih, iktisadi demografi ve evrimsel iktisattır. Dr. Attar'ın Türkiye ekonomisi üzerine yaptığı çalışmalar, 2013 yılında Celasun Ailesi Özel Ödülü'ne, 2018 yılında ise Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilim Teşvik Ödülü'ne layık görülmüştür.

M. MUSTAFA ERDOĞDU Lisans eğitimini Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü'nde tamamlamış, 1990 yılında aynı üniversitenin Maliye Bölümü'nde araştırma görevlisi olmuştur. Birinci yüksek lisansını 1992 yılında aynı üniversitede Maliye alanında, ikinci yüksek lisansını ise 1994 yılında YÖK bursuyla gittiği Manchester Üniversitesi'nde Kalkınma Çalışmaları alanında tamamlamıştır. Doktora tezini yine Manchester Üniversitesi'nde bu kez Kalkınma İktisadı alanında 1999 yılında tamamlayan yazar, 2000 yılında Marmara Üniversitesi'nde yardımcı doçentliğe, 2006 yılında Doçentliğe ve 2012 yılında profesörlüğe yükseltilmiş olup halen aynı üniversitede öğretim üyeliği görevine devam etmektedir. Yazarın çalışma alanları, ekonomik ve sürdürülebilir kalkınma, davranışsal maliye, sanayi politikası, teknoloji politikası, eğitim politikası, istihdam politikası, yenilenebilir enerjiler, sosyal politika, göç ve mülteci sorunları ile finansal krizlerdir. Yazarın birisi tek yazarlı Türkçe telif, sekizi İngilizce derleme olmak üzere toplam dokuz adet kitabı ve 50 civarında ulusal ve uluslararası makale ile kitap bölümü bulunmaktadır.

MURAD TİRYAKİOĞLU İlk ve orta öğrenimini Afyonkarahisar'da tamamladı, lisans derecesini Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisat Bölümü'nden 2000 yılında aldı. Aynı üniversitede İşletme (2003) ve İktisat (2006) bölümlerinde yüksek lisans yapan Tiryakioğlu, 2013 yılında teknoloji transferinin teknolojik yetenek edinimi için stratejik bir kaynak olduğunu ve bu kaynağın Türkiye için nasıl kullanılabileceğini araştıran tezi ile doktor unvanını almıştır. 2018 yılında doçentliğini alan ve 2001 yılından bu yana Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisat Bölümü'nde çalışan Tiryakioğlu'nun akademik çalışma alanları yenilik ve yerli üretim ekonomisi, afet ve mülteci

ekonomisi konularına odaklanmaktadır. *Teknolojik Yetenek Transferi: Türkiye İçin Bir Politika Arayışı* (Orion, 2015) başlıklı kitabın yazarı, *Afetlerle Kalkınma: Tecrübeler, Politikalar ve Beklentiler* (Efil, 2016) başlıklı kitabın editörü ve *Bilim, Teknoloji ve Yenilik: Kavramlar, Kuramlar ve Politika* (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016) başlıklı kitabın eş-editörü olan Tiryakioğlu, ilgili alanlarda dünyanın önde gelen yayınevlerince yayımlanan derleme kitaplara da katkıda bulunmuştur. Tiryakioğlu, aynı zamanda kuruculuğunu yaptığı Afet Bilinci Derneği aracılığıyla ulusal düzeyde gerçekleştirilen faaliyetlerde tamamlayıcı ve destekleyici bir rol üstlenmekte ve Afetlerle Kalkınma Platformu'nun ve Yerli Yeşil Yeni Platformu'nun koordinatörlüğünü sürdürmektedir.

MUSTAFA KUTLAY City University of London Uluslararası Siyaset Bölümünde öğretim üyesidir. Çalışma alanları karşılaştırmalı siyaset, siyasi iktisat, Güney Avrupa ve uluslararası düzende yükselen güçlerdir. Çalışma alanlarına ilişkin araştırmaları *Government & Opposition, Third World Quarterly, Australian Journal of International Affairs, Journal of Contemporary European Studies, Turkish Studies* gibi akademik dergilerde yayınlanmıştır.

MUSTAFA YAĞCI Lisans eğitimini İstanbul Bilgi Üniversitesi Ekonomi Bölümü Üstün Başarı Programı'nda 2007 yılında tamamlayan Mustafa Yağcı, aynı yıl London School of Economics and Political Science'dan da uzaktan eğitim vasıtası ile Ekonomi Lisans Diploması almaya hak kazanmıştır. Yüksek Lisans eğitimini Amerika'da University of Iowa'da Ekonomi Bölümü'nde 2009 yılında tamamlamış, aynı üniversitede öğretim görevlisi olarak çalışmıştır. Finans sektörü tecrübesinden sonra başladığı Koç Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler doktora programından 2016 yılında mezun olmuştur. Araştırma alanlarını Uluslararası ve Karşılaştırmalı Politik Ekonomi, Kalkınmanın Ekonomi Politiği, Kamu Politikaları, Merkez Bankacılığı, Kurumsal Teori gibi konu başlıkları ve Türkiye, Çin, Endonezya, Malezya gibi yükselen ülkeler oluşturmaktadır. Eylül 2017'den itibaren İstinye Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde Dr. Öğretim Üyesi olarak görev yapmaktadır. Makaleleri *South European Society and Politics, Policy and Society, Uluslararası İlişkiler, Insight Turkey, Perceptions* gibi dergilerde yayınlanmış ve çeşitli akademik kitaplara yazar olarak katkıda bulunmuştur. Ha-

cettepe, İstanbul Bilgi ve Boğaziçi Üniversiteleri'nde İstatistik, Politik Ekonomi, Sosyal Bilim Yöntemleri ve Asya'nın Karşılaştırmalı Politik Ekonomisi alanında lisans ve yüksek lisans seviyesinde dersler vermiş, Iowa ve Koç Üniversiteleri'nde çeşitli derslere araştırma ve öğretim görevlisi olarak katkıda bulunmuştur. Akademik çalışmalarının yanında Birleşmiş Milletler Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu'nda (UN IFAD) danışman olarak görev almıştır.

NURHAN YENTÜRK 1988 yılında İTÜ'de doktora unvanı alan Nurhan Yentürk, 1998 yılında İTÜ'de profesörlük unvanı aldı. 1985-1986 yıllarında Imperial College, Londra; 1989-1990 yıllarında Paris-I Sorbonne Üniversitesi'nde Misafir Araştırmacı olarak bulundu. Türkiye Ekonomisi ve Ekonomik Krizler üzerine yayınlar yaptı. 2003 yılında İstanbul Bilgi Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde Profesör olarak göreve başlayan Nurhan Yentürk halen aynı üniversitenin Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi'nin direktörü olarak çalışmaktadır. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları'ndan Sivil Toplum Kuruluşlarına yönelik yayımlanan STK Çalışmaları Eğitim Dizisi'nin yayın yönetmenliğini yapmakta, STK Eğitim ve Sertifika programlarında çeşitli dersler vermektedir. 2009 yılından itibaren sivil toplum kuruluşlarının kamu harcamalarını izlemelerini kolaylaştırmak konusunda çalışmalar yapmakta ve eğitim programları düzenlemektedir. Bu kapsamda, STK'lar için *Kamu Harcamaları Okuma Yazma Kılavuzu, Askeri Harcamaları İzleme Kılavuzu ve Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*'nun yazarıdır. Kamu harcamalarını izlemek ve savunuculuk yapmak üzere kurulan ve 60'a yakın hak temelli STK'nın üye olduğu Kamu Harcamaları İzleme Platformu'nun sözcülerindendir.

ORKUN DOĞAN 2010 yılında Boğaziçi Üniversitesi İktisat Bölümü'nden mezun olduktan sonra İstanbul Bilgi Üniversitesi ve Barcelona Graduate School of Economics'te ekonomi ve kamu politikaları iktisadı alanında yüksek lisans derecesi aldı. İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde Ekonomi Bölümü'nde doktor adayı ve araştırma görevlisidir. Yüksek Lisans ve Doktora öğrenimi boyunca politik ekonomi, kalkınma iktisadı, tarım ekonomisi, ekolojik iktisat ve davranışsal iktisat alanlarına ilgi duyarak öğrenimi sürdürdü ve bu alanda araştırmalar yürüttü. Farklı araştırma projelerinde proje koordinatörü, saha araştırmacısı ve veri analisti olarak görev al-

dı. Tarım ve gıda sistemleri alanındaki akademik çalışmalarını tarım ve kooperatifçilik alanında aldığı eğitim ve dahil olduğu üretim pratikleri ile desteklemektedir.

ULAŞ EMİROĞLU Profesyonel yaşamında telekom ve sağlık sektörlerinde üst düzey yöneticilik yapmaktadır. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Bilim ve Teknoloji Politikası Çalışmaları Ana Bilim Dalı'nda yarı zamanlı öğretim görevlisidir. Hacettepe Üniversitesi İşletme Bölümü'nden 2004 yılında mezun olmuştur. 2007 yılında "Yazılım Endüstrileri Gelişim Stratejilerinin Karşılaştırmalı Analizi: Hindistan, İrlanda ve Türkiye" başlıklı tez çalışması ile Yüksek Lisans derecesini, 2014 yılında "Devlet Kaynaklı Yakalama: Çin Telekom Ekipmanları Endüstrisi" başlıklı tez çalışması ile Doktora derecesini Orta Doğu Teknik Üniversitesi Bilim ve Teknoloji Politikası Çalışmaları Ana Bilim Dalı'ndan almıştır. Akademik ilgi alanları, gelişmekte olan ülkelerde teknoloji politikaları ve devlet destekli yakalama modelleri, yenilik, bilim ve teknoloji politikalarıdır. Yazarın, devlet kaynaklı teknolojik gelişme ve telekom sektörü üzerine yayınlanmış kitap bölümleri, makale ve ulusal konferanslarda sunulmuş bildirileri vardır.

VOLKAN YILMAZ Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Anabilim Dalı'nda öğretim üyesi ve Sosyal Politika Forumu'nun merkez müdürü olarak görev yapmaktadır. Lisans derecelerini Boğaziçi Üniversitesi'nden Siyaset Bilimi ile Uluslararası İlişkiler ve Sosyoloji bölümlerinden alan Volkan Yılmaz, Modern Türkiye Tarihi alanındaki yüksek lisans derecesini aynı üniversitenin Atatürk Enstitüsü'nden ve siyaset bilimi alanındaki doktora derecesini ise Leeds Üniversitesi'nden almıştır. Yılmaz'ın *Türkiye'de Sağlık Reformunun Siyaseti (The Politics of Healthcare Reform)* başlıklı kitabı ise 2017 yılında Palgrave Macmillan tarafından yayınlanmıştır. Yılmaz'ın akademik ilgi alanları arasında sosyal politikaların siyaseti; sağlık politikaları, göç, insanî yardım ve sosyal politikalar; dezavantajlı gruplar ve sosyal politikalar bulunmaktadır.

2008 Küresel Krizi 9, 10, 138, 211-215, 220, 222, 227, 229, 230, 240, 352

AB 104, 114, 218, 223-225, 257-261, 271, 359, 383
ABD 57, 62, 68, 94, 150, 151, 165, 168, 170, 173, 187, 188, 190-192, 196, 198-200, 211, 213-215, 218, 222, 225, 230, 238, 323, 330-332, 345, 349, 360, 365, 366
Abenomics 307
akıllı uzmanlaşma 105, 127-129, 133-135, 137, 139
Almanya 62, 74, 79, 82, 159, 161, 166, 168, 171, 172, 214, 299, 345, 359
altın standardı 288
Amerikan Merkez Bankası (FED) 189-191, 193, 199-201, 203
araç bağımsızlığı 194
Ar-Ge faaliyetleri 78, 91, 96, 359, 380
asimetrik faiz koridoru 202
aşırı rekabet 286, 289, 291, 292, 300
Avrupa Merkez Bankası (AMB) 193, 199, 200
aynı standart kurallar 120

Bağımlılık Okulu 81
bağlama-özgü 100, 109, 119
balon ekonomisi 280, 298, 300
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) 195, 202
Bank-ı Osmanî 189
bebek endüstriler 335
belirsizlik 61, 75-79, 90, 97, 98, 113, 202, 218, 225, 312, 341, 393
Beş Yıllık Plan 354, 357, 358, 363, 372
beşerî birikim 324
beşerî sermaye 108, 110, 138, 148, 155, 157, 158, 162, 167, 168, 171, 177, 178, 219, 234, 235, 325, 328, 334, 345, 346
Bilgi ve İletişim Teknolojileri (BİT) 74, 77, 79, 84-90, 97, 135
bilim ve teknoloji politikası 343
Birleşmiş Milletler Afrika Ekonomik Kurulu (UNECA) 236, 237
Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) 236, 237
bölgesel büyüme 107, 109, 120, 121, 128
bölgesel kalkınma 10, 103-107, 110, 111, 115, 117-129, 132, 134, 137-139, 235, 356, 362
Bretton Woods Sistemi 191

bureaupluralism 306, 307, 314
bürokratik koordinasyon 240, 395, 396, 398
Büyük Buhran 187, 191, 192, 203, 211, 214, 215, 230, 239

chabol 329, 343

çalışma hayatı 16, 30, 31, 35
Çin 11, 55, 57, 58, 77-79, 82, 83, 90-97, 100, 163, 165, 166, 177, 217, 299, 311, 325, 326, 334, 349-367, 369-375
Çin Komünist Partisi 349
Çin Rüyası 353

Daewoo 345
demokratik kurumlar 330
devlet kapasitesi 17, 236, 240, 341, 380, 381, 384, 398
devlet kapitalizmi 349, 350, 367
devlet müdahalesi 19, 23, 98, 111, 112, 123, 212, 226, 228, 284, 324, 335, 381, 382
devletçilik ilkesi 73
dış tehditler 235, 341
dinamik karşılaştırmalı üstünlükler 335, 337, 342
doğal kaynaklar 254, 298, 324, 334, 341
Doğu Asya krizi 344
doğurgan devlet 10, 74-77, 82, 83, 94, 95, 97-100
Dünya Bankası 39, 41, 75, 113, 123, 124, 127, 213, 214, 219, 221-223, 226-229, 285, 299, 324, 379
Dünya Ticaret Örgütü 75, 114, 285, 379

eğitim 17, 19, 20, 28, 43, 46, 67, 69, 76, 86, 87, 112, 121, 132, 136, 153, 157, 158, 160, 165, 167, 171, 176, 178, 205, 220, 235, 282, 283, 288, 324, 327, 328, 332-334, 343, 357, 362
Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) 31-33, 35, 104, 108, 112, 113, 119-122, 124, 127, 130, 132-134, 136-138, 223, 299, 331, 359, 360
emeklilik 16, 28, 31, 33, 35-37, 45-48, 305, 313
emek-yoğun 162
enflasyon 113, 187, 188, 192-197, 203, 218, 219, 229, 281, 282, 298, 307, 332, 395
enflasyon hedeflemesi 188, 196, 203
esnek üretim modeli 116
eşitlik 120, 122, 340
etkinlik 26, 47, 86, 111, 114, 120, 126, 133, 148, 218, 231, 233, 254, 256, 279, 297, 300, 336, 342, 383, 390
Evans, Peter 82, 232-234, 240, 333, 335-340, 342, 381, 382, 396, 398

fırsat eşitliği 340
fırsat penceresi 167, 168, 177
finansal istikrar 197, 198, 201-203, 205
Finansal İstikrar Komitesi 202
Finansallaşma 11, 20, 38, 254, 280, 281, 311-319
fiyat istikrarı 188, 193-196, 203, 282
fiyat mekanizması 335
Fordist Üretim 112, 113, 115

geç sanayileşme 204
geleneksel bölgesel kalkınma 105, 110, 111, 137
geleneksel olmayan para politikaları 188, 198, 199, 201
gelir dağılımı 28, 57, 159, 235, 325, 330, 362
gevşek para politikası 199, 208
girişim sermayesi 79, 80
girişimci aktörler 131
girişimci devlet 74-80, 97-100, 380
girişimci keşif süreci 130, 131, 136, 139
göç 27, 146, 147, 153, 158, 159, 174, 178, 219-222, 239, 362, 363, 372

göreli özerklik 339-341
gösterme etkisi 328
Güney Kore 11, 73, 74, 76, 78, 166, 177, 199, 204, 232, 238, 299, 323-325, 330-332, 336, 339, 342-345, 391

Hee, Park Chung 332
hedef sanayiler 344
Hyundai 344, 345

içsel bölgesel kalkınma politikaları 118, 138
içselleşmiş özerklik 339
İkinci Dünya Savaşı 16, 23, 61, 81, 85, 88, 137, 172, 176, 191, 192, 215, 222, 231, 247, 259, 325, 327, 329, 330
İngiltere Merkez Bankası (İMB) 188, 199, 203
inovasyon (yenilik) 74, 77-80, 84, 85, 91, 95-99, 109, 112, 117, 118, 121, 125, 127-131, 133-139, 279, 310, 334, 343, 344, 352, 356, 358-361, 363, 368-370, 372, 374, 383, 384, 387-396, 398
İpek Yolu 366, 367
istihdam 17, 25, 34, 35, 37, 43, 44, 111, 112, 133, 193, 195, 205, 248, 253, 285, 294, 299, 301, 303, 305, 309, 313, 357, 381
ithâl ikameci politika 111, 225, 228

Japonya 11, 166, 169, 172, 177, 199, 200, 204, 215, 232, 279-283, 285, 297, 299, 307, 313, 314, 319, 324, 325, 327, 334, 337, 349, 359, 360
Japonya Merkez Bankası (JMB) 199
jeopolitik 55, 334, 340, 341
Junichirō, Koizumi 299, 303, 304, 307

kalkınma için motivasyon 339
kalkınma modelleri 81, 82, 90, 110, 213
kalkınmacı devlet 11, 80, 204, 212, 213, 222, 228, 231-241, 280, 281, 286, 287, 289, 290, 292, 319, 324, 336-339, 381-383, 390, 392, 395, 397, 398
kalkınmacı merkez bankacılığı 188, 203, 204
kamu iktisadi teşekkülleri 194, 254, 364
kamu sosyal harcamaları 16, 28, 31-33, 44
karşılıklılık esası 343
Kayıp Onyıl 298, 300, 309, 311
keiretsu 289, 291, 295, 296, 300, 301, 303, 314
Keynesçi politikalar 192
Keynesyen politikalar 123, 229, 230, 240
kırsal kalkınma 248, 250-252, 255, 258, 361, 362
kişi başına düşen gelir 331, 332
Koizumi Reformları 305, 307, 315
Konfüçyanizm 326, 327, 334
konut 16, 22, 28, 31, 39, 40, 46, 47, 213, 238, 251, 263, 266, 304
konvoy sistemi 296
Kore Savaşı 323, 329-331
korumacı dönem 73
kritik kütle 130, 136
kurumlar 23, 27, 32, 65, 70, 71, 82, 87-89, 92, 97, 100, 104, 109, 110, 112, 113, 115-119, 122, 124-126, 128, 131-133, 135-137, 139, 153, 160, 161, 175, 189, 203, 204, 206, 211, 214, 223, 225, 227, 228, 233, 234, 237, 238, 248, 254, 256, 260, 268, 280, 281, 285, 288, 294, 295, 300, 303, 306, 314, 319, 324, 325, 327, 330, 360, 368, 382, 383, 387, 389-391, 393-398
kurumsal reform 253, 257, 327
Kuşak ve Yol İnisiyatifi 366, 367
Küçük ve Orta Boy İşletmeler (KOBİ) 79, 116, 118, 206
Kültürel Evrenseller 145, 149
kümelenme 109, 112, 116, 117, 125, 126, 139, 344
küresel finansal kriz 196, 205
küresel katma değer zinciri 115
küresel üretim ağı 126

küreselleşme 31, 56, 58, 70, 71, 97, 105, 107, 114-116, 123, 138, 146, 174, 214, 344, 365

LG 344
Liberal Demokrat Parti (LDP) 283, 290, 298, 299, 301, 303, 304, 307
liyakat 233, 240, 340, 398, 399

Made in China 2025 358, 359
makro ihtiyati tedbirler 197, 198, 201-203
Malthus 145, 155-157, 177
Mao Dönemi 91
melek yatırımcı 84
merkez bankacılığı 10, 187, 188, 190, 192-197, 202-204, 407
merkez bankası bağımsızlığı 188, 193-195, 206
merkezî hükümet 111, 122, 124, 364
meşru politikalar 339
miktarsal genişleme 199, 201

neoliberal politikalar 83, 192, 380
neoliberalizm 18, 28, 123, 379
NUTS (Nomenclature Of Territorial Units for Statistics) 104

optimal nüfus 146, 147, 175, 176
Ortodoks ekol 212, 213, 222-224, 226-229, 239
Osmanlı Bankası (Bank-ı Osmanî Şahane) 189
Osmanlı İtibar-ı Millî Bankası 189

öncelikli faaliyetler 130-132
örgütsel kapasite 206
özelleştirilmiş Keynesçilik 21, 44
özerk politikalar 333, 340

para politikası 193-195, 197, 199, 201
parasalcılık 188, 191, 192
pasif neo-liberal devlet 98, 99
piyasa ekonomisi 74, 212, 223-226, 229, 232, 233, 239, 286, 289, 299, 304, 306, 308, 319, 356, 363-365, 374
piyasa-rasyonel 335
plan-rasyonel 337
politika hedefi 194
politika tasarımı 205, 118, 178
politika uygulaması 165
Post-Fordist üretim 138
pro-natalist politikalar 167, 171, 172, 176, 177

rant arayışı 338
reel para doktrini 190, 191
refah rejimi 22, 27, 29
rezerv opsiyon mekanizması 201, 202
risk 18-20, 23, 36, 39, 41, 43, 45, 47, 75-77, 79, 86, 97, 98, 133, 197, 198, 201, 225-228, 256, 260, 291, 295-297, 306, 313, 365, 374, 380, 396
risk sermayesi 79, 84

sağlık 16-20, 22, 25, 28, 31, 33, 37-39, 43, 45-47, 67, 69, 111, 146, 154, 155, 157, 158, 160, 167, 176, 178, 328, 362
Samsung 344, 345
sanayi devrimi 56, 66, 115, 126, 149, 154
sanayi politikaları 139, 203, 204, 280, 283, 284, 286-291, 293, 294, 296, 300, 304, 314, 315, 319, 369, 380
sanayi politikası 139, 204, 335, 343-345
sanayileşme 17, 23, 73, 75, 76, 103, 111, 112, 115, 149, 157, 160, 165, 203, 204, 225, 228, 248, 279, 283, 285, 286, 289, 294, 319, 324, 337, 341, 345, 363
seçici müdahale 324, 335
seçici sanayi politikası 343
Shinzō, Abe 307
Solow 106, 108, 161, 169
sosyal bakım 18-20, 25, 33, 38, 46, 47
sosyal politika 10, 15, 16, 18-28, 30-33, 35, 44-48, 192, 354
sosyal sınıflar 333
sosyal yardım 16, 22, 24, 27-31, 33, 40-43, 46, 260

sosyalist piyasa ekonomisi 356, 363-365, 374
sosyalizm 353, 354
Sovyetler Birliği 282, 288, 329, 334, 350
sömürge mirası 413
sömürge yönetimi 327-329
spin-off şirketler (firmalar) 87, 88
statik karşılaştırmalı üstünlükler 238, 335

şehirleşme 148, 153, 154, 158, 165, 177
şirket yönetişimi 280, 281, 290, 291, 295, 296, 301, 303, 306, 308, 309, 312, 314, 317, 319

tarımsal dönüşüm 253, 264, 269
Taylor Kuralı 193
teknoloji 11, 56, 64, 65, 74, 75, 77, 80, 82-87, 89, 90, 92, 93, 95-100, 107, 108, 110, 114, 115, 117, 118, 121, 126-131, 134-136, 139, 148, 149, 154, 157, 161, 162, 171, 177, 272, 279, 280, 284, 298, 300, 302, 305, 309-311, 319, 324, 328, 332, 342-345, 352, 358-361, 363, 365, 368, 372, 374, 380, 383, 384, 388, 392, 396, 397
teknoloji politikası 343
teknoloji transferi 98, 284, 332, 343
teknolojik yetenek 344, 346
teknoloji yoğun 118, 324, 358, 383
telekom sektörü 77, 92-95, 97
ticaret politikası 57, 58, 61, 66, 87
toplumsal refah 10, 146-148, 175, 176, 178
toplumsal uzlaşma 340
toprak reformu 267, 282, 283, 330, 333
TÜBİTAK 85, 383-388, 390
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) 189, 194, 195, 197, 198, 201

Uluslararası Ödemeler Bankası (Bank for International Settlements-BIS) 197, 199
Uluslararası Para Fonu (IMF) 75, 196, 200, 202, 203, 211, 215, 216, 221, 223, 229, 255, 285, 290, 299, 349, 379
uluslararası rezerv para birimi 192

vasat devlet 336
vergi 12, 16, 18, 19, 21, 31, 32, 37, 38, 44, 45, 48, 59, 63, 69, 71, 78, 112, 125, 159, 168, 171, 172, 177, 201, 230, 256, 282, 290, 303, 307, 342, 357, 364, 369

Washington Uzlaşısı 75, 224, 225, 228

yağmacı devlet 335, 336
yapısal dönüşüm 253, 298, 313, 323, 351, 352, 355, 356, 366, 372
yapısal reformlar 218, 255, 299, 301, 303, 307, 308, 355, 356, 368
Yapısalcı Okul 81-83
yeni normal 11, 352, 353, 355, 356, 359-363, 367, 368, 370-375
yeniden dağıtım 10, 19, 20, 45, 48, 111, 330
yenilik (inovasyon) 74, 77-80, 84, 85, 91, 95-99, 109, 112, 117, 118, 121, 125, 127-131, 133-139, 279, 310, 334, 343, 344, 352, 356, 358-361, 363, 368-370, 372, 374, 383, 384, 387-396, 398
yeşil kalkınma 346
yönetişim 119, 124, 135-138, 255, 272, 280, 281, 285, 287, 290, 291, 295, 296, 301, 303, 305, 306, 308, 309, 311-314, 317, 319

zaibatsu 283, 289, 290, 295, 329
zeytincilik 250-253, 256-262, 265-270, 272, 273
zeytinyağı 10, 249-252, 257-266, 274

Devletle Kalkınma, devletlerin iktisadi kalkınma süreçlerindeki rollerinin yeniden gündeme geldiği günümüzde Türkiye örneğini merkeze alıyor ve farklı ülke deneyimleriyle zenginleştirerek çok boyutlu bir yaklaşım sunuyor.

"Değerli bir yazar grubunun katkılarıyla, devletin kalkınma süreçlerindeki rolünü farklı boyutlarıyla ve ülke örnekleriyle inceleyen önemli bir çalışma. Bu alanda Türkçe yazına öncü nitelikte bir katkı olduğunu düşünüyorum. Kitabın Fikret Şenses'e armağan edilmiş olması ayrı bir anlam taşıyor."

Ziya Öniş, Koç Üniversitesi

"Türkiye'nin yetiştirdiği en değerli iktisatçılarından Fikret Şenses'e armağan olarak hazırlanan bu zengin derleme, değişik boyutlarıyla devlet-ekonomi ilişkisini irdeliyor. Sosyal politikalardan küreselleşmeye, teknolojik gelişmeden bölgesel kalkınmaya, para politikasından tarım politikalarına, Türkiye'nin yakın geçmişinden Japonya, Güney Kore, Çin örneklerine uzanan bu çalışmalar, devletin değişen fakat önemini yitirmeyen rolünü gözler önüne seriyor. Bu kitaptan siyasal ekonomi ile ilgilenen herkesin faydalanabileceğini düşünüyorum."

Dani Rodrik, Harvard Üniversitesi

"'Bir ülkenin ticaret stratejisi, aynı zamanda sanayi stratejisidir' görüşünü kalkınma iktisadı yazınına bayrak edinen Fikret Şenses hocaya adanmış on iki seçki. Devletin iktisadi kalkınmadaki olmazsa olmaz rolü; küresel ticaret, yeni normal ve kalkınmacı devlet, çarpıcı örnekler, dersler... Her sayfasında Fikret hocanın sesi, soluğu, adımları..."

A. Erinç Yeldan, Kadir Has Üniversitesi

THG
0175623
SGU

iletişim

ISBN-13: 978-975-05-2994-8
9 789750 529948
KDV'DEN MUAFTIR