

# Kalkınma Temelli Kamu Alımı Politikaları: Politika Deneyimleri ve Literatürden Seçilmiş Örnekler

Murat A. Yülek\*  
Murad Tiryakioğlu\*\*

## 1.Giriş

İktisadi kalkınma sürecinde yerli teknolojik kapasitenin inşası ve geliştirilmesi, kalkınmanın diğer iktisadi ve toplumsal unsurları ile birlikte özel bir öneme sahiptir. Ulusal teknolojik yetenekler başta ulusal teknolojik çaba olmak üzere teknoloji ve emek transferi gibi kaynaklarla edinilmektedir. Ulusal teknolojik çaba, teknoloji ve emek transferinin etkinliğini arttıran, tamamlayıcı bir unsur olarak değerlendirilmesi gereken bir süreci temsil etmektedir. Ulusal teknolojik çabanın kapasitesini şekillendiren ve geliştirilen kamu politikaları ise kalkınmacı bir devlet anlayışı ile ulusal teknolojik yetenek ve kapasitenin artışına ivme kazandırmaktadır. Tarihsel olarak, özellikle geç kalkınma tecrübeleri incelendiğinde, kalkınmacı devlet anlayışının yakalama başarısında belirgin bir rol oynadığı görülmektedir. Özellikle Almanya, Japonya ve Güney Kore gibi birinci ve ikinci nesil geç kalkınma başarısının önemli temsilcilerinin yakalama başarılarının ardında kalkınmacı devlet ve politikaları yatmaktadır. Johnson (1982) kalkınmacı devlet anlayışıyla hükümetin piyasalara, pek çok diğer sebeple birlikte, ulusal sanayileri korumak ve geliştirmek için müdahale ettiğini savunmaktadır<sup>1</sup>.

Kamu alımları, ulusal teknolojik yetenek ve kapasitenin inşası, geliştirilmesi ve dolayısıyla iktisadi kalkınmaya ivme kazandırması itibariyle özellikle analiz edilmesi gereken bir sanayi politikası aracıdır. Kamu alımlarının, iktisadi kalkınma amacıyla sanayi politikasının bir aracı olarak kalkınmacı devlet anlayışı içinde yer bulabilmesi, gelişmekte olan ülkelerinin yerli üretim kapasitelerinin yönlendirilmesi ve geliştirilmesi için hayati bir önem arz etmektedir. Destek ve teşviklerle yönlendirilecek teknolojik gelişme alanları kamu alımları ile tamamlandığında pazar(lama) ve dolayısıyla finansman sorununu minimize eden yerli sanayi, üretim kapasitesi ve yetenekleri itibariyle derinleşme yaşamaktadır. Nihayet kamu alımları, belli alanlardaki teknolojik gelişme ve faaliyetleri desteklemek ve teşvik etmekten daha kapsamlı ve sürdürülebilir bir sanayi politikası aracı olarak kullanılmaktadır.

Bu çalışma, kalkınmacı devlet anlayışı çerçevesinde, sanayi politikalarının kamu alımları aracının kalkınmaya olan etkisini inceleyerek “*kalkınma temelli kamu alımları*” kavramının çerçevesini çizmektedir. Birinci bölümde, iktisadi kalkınma ve kamu alımları

---

\* İstanbul Ticaret Üniversitesi, İktisat Bölümü, İstanbul, Türkiye  
E.posta: myulek@ticaret.edu.tr

\*\* İletişimden Sorumlu Yazar, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisat Bölümü, Afyonkarahisar-Türkiye  
E.posta: tiryakioğlu@aku.edu.tr

<sup>1</sup> Charlms Johnson (1982) Japonya'nın geç-kalkınma başarısını açıklarken ortaya koyduğu “kalkınmacı devlet” anlayışının “düzenleyici devlet” ile farklılıkları olduğunu ifade etmektedir. Kalkınmacı devlet anlayışına ilişkin bazı analiz ve değerlendirmeler için bakınız: Öniş (1991), Baghi (2000), Wong (2004), Routley (2012), Fine et.al. (2013).

arasındaki ilişki kavramsal olarak ele alınmaktadır. Bu kavramsal değerlendirmeyi, ikinci başlıkta yer alan literatür çalışması tamamlamaktadır. Yerli üretim kapasitesini ve teknolojik yetenek birikimini sağlayan kamu alım politika deneyimlerinin analiz edildiği bölümde ise kamu alımlarına ilişkin tespitlere yer verilmektedir.

## 2. Kamu Alımları ile Kalkınma Arasındaki İlişki

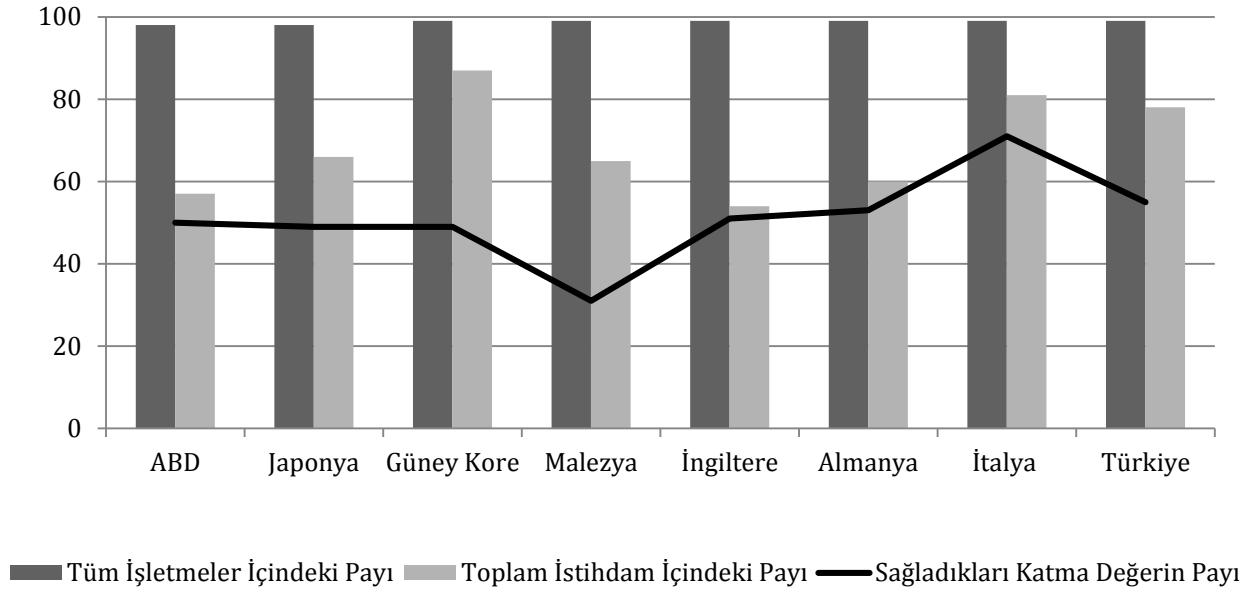
Kamu alımları, şirketlere rekabet gücü kazandırılması, ölçeklerinin büyütülmesi, bölgesel kalkınmanın sağlanması, küçük ve orta ölçekli işletmelerin yetenek ve rekabet güçlerinin artırılması, araştırma ve geliştirme faaliyetlerine ayrılan kaynakların şirketlerin pazar erişimini sağlayarak desteklenmesi, seçilmiş teknolojilerin desteklenmesi, öncelikli olarak belirlenen stratejik sektörlerin ve bu sektörlerle yapılan yatırımların yönlendirilmesi ve benzeri amaçlarla kullanılabilir önemli bir sanayi politikası aracıdır<sup>2</sup>. Özellikle ulusal teknolojik yetenek ve kapasitenin artırılması amacıyla kullanılabilir kamu alımları stratejik sektörlerin desteklenmesi ve teşvik edilmesi yoluyla yerli üretim kapasitesinin oluşuma imkân tanımaktadır. Bu çerçevede, kamu satın alımları, kamu teknoloji alımı (*public technology procurement*) (Edquist vd. 2000); yenilikçilik temelli satın alımlar (*innovation oriented procurement*) (Rothwell 1984) şeklinde de sınıflandırılmıştır.

Kamu alımlarının küçük ve orta ölçekli işletmelerin yetenek ve rekabet güçlerini arttırmak amacıyla kullanılması iktisadi kalkınmaya doğrudan ve dolaylı etkiler oluşturması itibarıyla özellikle incelenmesi gereken ilk etki alanını oluşturmaktadır. Küçük ve orta ölçekli işletmelerin ekonomi içindeki payları incelendiğinde, neredeyse tüm dünya ülkelerinde %90 ilâ %99 arasında değişim göstermektedir. Toplam istihdam üzerindeki etkileri ise ülkeler arasında farklılık göstermekle birlikte %60 ilâ %80 arasında bir ağırlık oluşturmaktadır. Grafik 1'den de izlenebileceği gibi, Güney Kore, Malezya gibi geç-geç kalkınan ülkelerde de Amerika Birleşik Devletleri, Almanya gibi geç kalkınan ülkelerde de KOBİ'lerin payı %99 düzeyindedir. İstihdam etkileri açısından değerlendirildiğinde ise, örnek olarak ele alınan ülkeler arasında en yüksek payın %87 ile Güney Kore'ye ait olduğu görülmektedir. %81'lik pay ile İtalya ikinci sırada ve %78'lik pay ile Türkiye üçüncü sırada yer almaktadır.

---

<sup>2</sup> Sanayi politikası araçları sektör seçimi ve yönlendirilmiş destekler; sanayinin karşılaştığı fiyat ve teşvikleri değiştiren araçlar; girdi maliyetlerinin azaltılması (sermaye, enerji, ithalat ve diğer önemli girdiler için sübvansiyonlarla) veya gelirlerin artırılması (yerli veya yabancı rekabetten korunma vs); Sanayi politikalarının verimli şekilde uygulanması, politika hedeflerinin belirlenmesi ve verimli araçlar için yönlendirici, izleyici, destekleyici kurumlar; kamu alımları; finansal destekler (yönlendirilmiş krediler, hibeler vs); teknoloji destekleri ve ölçek politikaları (zorunlu birleşmeler vs.) olarak sıralanabilir.

Grafik 1. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Ekonomik Önemi (2010)

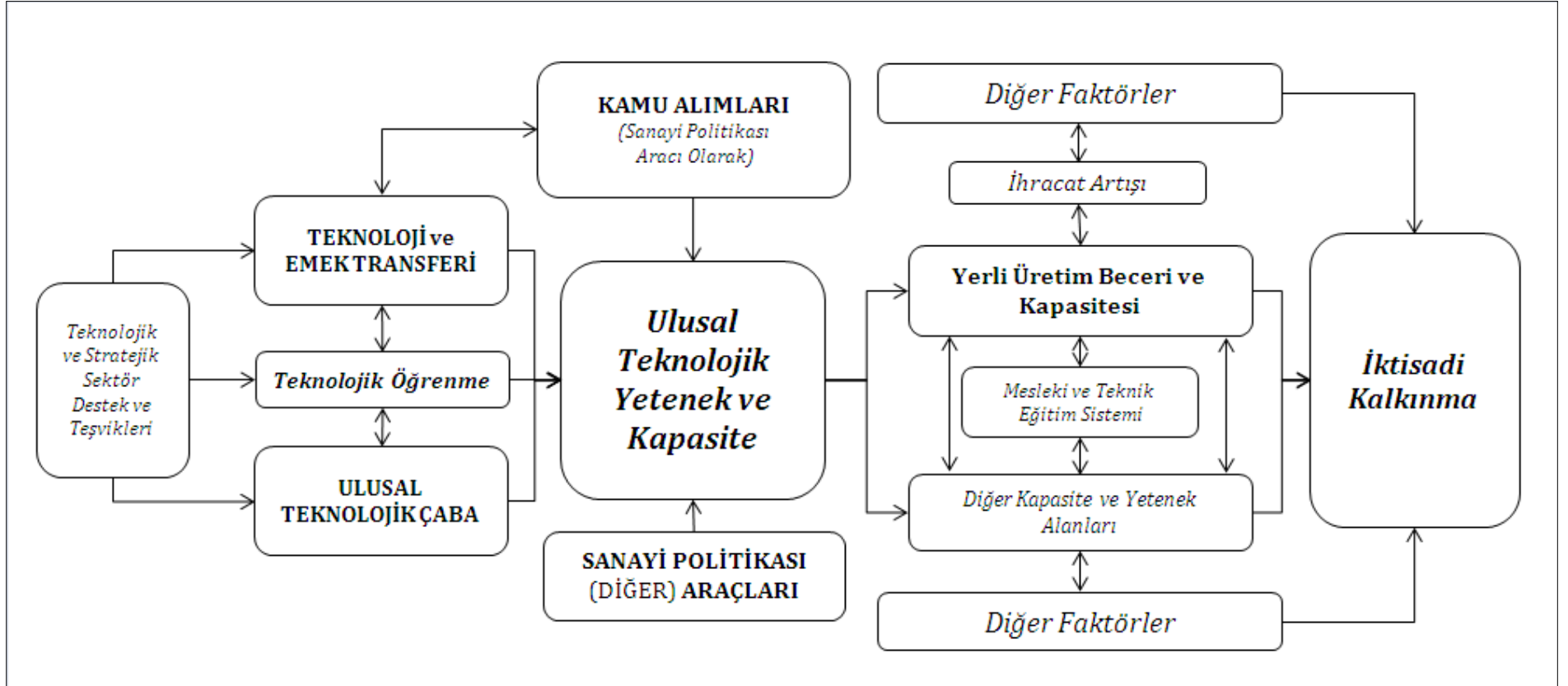


Kaynak: 2011-2013 KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı, Bilim, Teknoloji ve Sanayi Bakanlığı

KOBİ'ler, esnek yapıları sayesinde teknolojik gelişmelere, ürün farklılaştırma girişimlerine ve büyük işletmelere ara malı temini gibi özellikleriyle ekonomi için önemli bir yapıyı teşkil etmektedir. Bununla birlikte bürokratik olmayan yönetim tarzları, bu işletmelerin yenilikçilik potansiyellerini arttırmaktadır. KOBİ'lerin bu özelliklerinden dolayı KOBİ'ler günümüzde, "büyüyemediği için küçük kalmış" işletmeler olarak değil "ekonomik kalkınmanın itici gücü" olarak değerlendirilmekte ve ülkelerin gelişme stratejilerinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır (2011-2013 KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı). Bu öneminden dolayı kamu alımları ve iktisadi kalkınma arasındaki ilişkiyi çözümlerken KOBİ'lerin iktisadi ve sosyal işlevleri özellikle göz önünde bulundurulmalıdır.

Kamu alımlarının diğer sanayi politikası araçlarıyla birlikte ve özellikle KOBİ'ler temelinde iktisadi kalkınmaya yönelik etkisi ve diğer bileşenlerle olan ilişkisi Şekil 1. aracılığıyla açıklanmaktadır. Ulusal teknolojik yetenek ve kapasitesinin inşası (diğer faktörlerle birlikte) iktisadi kalkınmanın temel bileşeni olarak değerlendirildiğinde, özellikle gelişmekte olan ülkeler için stratejik teknoloji ve sektörlerin desteklenmesi amacıyla yapılan kamu alımları iktisadi kalkınma için belirleyici bir role sahip olmaktadır.

**Şekil 1.** İktisadi Kalkınma Sürecinde Kamu Alımlarının Rolü

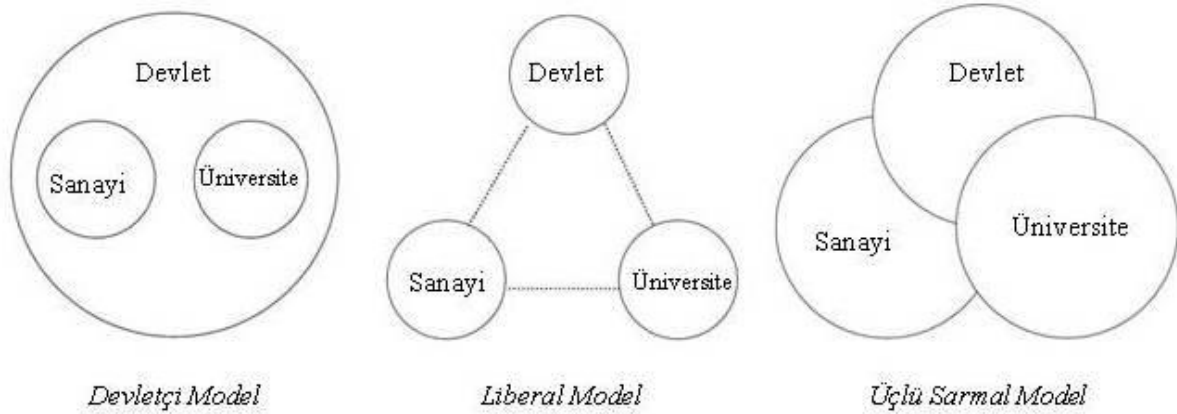


Kaynak: Yazarlar tarafından geliştirilmiştir.

Ulusal teknolojik yetenek ve kapasitenin inşasında teknoloji transferi, emek transferi ve ulusal teknolojik çaba olmak üzere üç temel kaynak, sanayi politikalarının şekillendirilmekte ve ülkelerin teknolojik gelişme hedeflerinin çerçevesini çizmektedir. Bu kapsamda kamu alımlarının (ve diğer sanayi politikası araçlarının) şekillendirdiği süreç stratejik olarak belirlenen sektörlere ilişkin bir altyapı oluşturmaktadır.

Ulusal teknolojik yetenek ve kapasitenin artışı temelde yerli üretim ve yenilikçilik kapasitesini geliştirirken aynı zamanda Şekil 1’de ayrıntılandırıldığı gibi sanayi politikası araçlarından etkilenmektedir. Yerli üretim kapasitesi, mesleki ve teknik eğitim sisteminin etkinliği ile de yakından ilişki içindedir. Bu süreçte üniversite-sanayi ve devlet işbirliği ilişkisi belirleyici bir hal almaktadır. Üniversite, sanayi ve devlet arasındaki ilişkinin en ideal işbirliği biçimini üçlü sarmal model ile tanımlayan Etzkowitz (2002; 2003) işbirliğinin üç farklı şekilde gerçekleşebileceğini ifade etmektedir. Şekil 2’de gösterildiği gibi, üniversite, sanayi, devlet işbirliğinin ilk türü devletçi işbirliği modelidir. Bu modelde devlet, üniversite ve sanayi üzerinde egemen bir yapıya sahiptir ve yönlendirici rol üstlenmektedir. Eski Sovyetler Birliği ve önceki dönem Latin Amerika ülkeleri, devletin sahip olduğu sanayi kuruluşları ile baskın olduğu bu yapıya örnek oluşturmaktadır. Liberal modelde ise devletin, sanayinin ve üniversitenin sınırları çok net bir biçimde belirlenmiştir. Bu modelde taraflar kurumsal yapı içinde mesafeli bir ilişki ağı oluşturmaktadır. Her bir tarafın birbirinin rolünü üstlendiği üçlü sarmal model olarak ifade edilen son model ise taraflar arasındaki yakınsamayı içermektedir. Viale ve Campodall’Orto (2000:14) üçlü sarmal modelin Amerika Birleşik Devletleri’ne kıyasla Avrupa’nın sanayileşmiş ülkelerinde daha belirgin bir biçimde uygulandığını vurgulamaktadır.

Şekil 2. Üniversite Sanayi ve Devlet İşbirliği Biçimleri



Kaynak: Etzkowitz, 2002

Üniversite, sanayi, devlet işbirliği, devletin düzenleyici ve denetleyici bir mekanizması altında bilgiyi üreten ve araştırma faaliyetlerini sürdüren üniversite ile bu araştırma sürecini ticari bir ürüne dönüştüren sanayi arasındaki karşılıklı fayda oluşturma ilişkisi olarak da tanımlamak mümkündür. Üniversite bu süreçten öğretim üyelerinin, araştırmacıların ve öğrencilerin bilgilerini pratikteki uygulamalarla desteklenmesi, sanayinin elindeki olanaklara ve teçhizata erişim, sanayi ile birlikte yapılan uygulamalı araştırma için hükümet fonlarından yararlanma imkânı gibi kazançlar sağlamaktadır. Sanayi ise, sofistike teknolojik bilgiye erişim, temel ve uygulamalı araştırma sonuçlarının sistematik olarak değerlendirilmesi, yüksek donanımlı bilimsel-teknik işgücüne ulaşma

imkanı gibi avantajlara sahip olmaktadır. Kamu alımları ve iktisadi kalkınma arasındaki ilişkinin çözülmesi açısından üniversite-sanayi ve devlet işbirliği ve iletişimi ele alındığında sadece mesleki ve teknik eğitimin üniversite eğitim sistemi ile entegre edilmesi değil aynı zamanda kamu alımı politikalarının etkin ve amaca yönelik olarak yapılandırılması da sözkonusu olabilmektedir.

Kamu alımları yoluyla yerli üretim beceri ve kapasitesinin artırılmasının bir diğer ilişkili olduğu alan uluslararası pazarlardaki rekabet gücüdür. İhracat artışı hem küresel rekabet düzeyinin artırılması hem de bilgi ve teknoloji rekabetinin gelişmesini sağlayacak önemli bir unsurdur. Ancak özellikle sınıai altyapısı ve rekabet gücü yeterince gelişmemiş ülke ekonomilerinin yerli üreticilerinin rekabet güçlerini belli politikalarla artırmadan dış pazara açmaları bu şirketlerin uluslararası pazarlarda rekabet edememe sorunlarını da beraberinde getirmektedir. Bugünün gelişmiş ülkelerinin de geçmişte yerli üretim becerilerini arttırmak amacıyla korumacı politikalar uyguladıkları bilinmektedir<sup>3</sup>.

Kamu alımı politikalarının, sosyal politika etkisi izlenmesi gereken bir diğer özelliktir. Hükümetlerin girişimcileri ve özel sektörü güçlendirmeye yönelik politikaları, iş çevriminin yukarı yönlü olmasını sağlayacaktır. Bu evrilme, istihdam artırıcı etkiler gibi iktisadi ve toplumsal boyutu yüksek etkiler ortaya koyarak hem iktisadi kalkınmaya doğrudan etki etmekte, hem de hükümetlerin sosyal politika yükünü azaltmaktadır.

Sanayi politikası aracı olarak kamu satın alımları kendi içinde bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Bu sınıflandırmaya göre, offset, yerli muhteva şartı, KOBİ politikaları ve ileri vadeli kamu satın alma taahhütleri gibi bir sınıflandırma yapmak mümkündür. Şekil 3'te açıklanan bu yaklaşım kamu satın alım politikaları ile iktisadi kalkınma arasındaki ilişkiyi çok daha anlaşılır kılmaktadır.

### Şekil 3. Sanayi Politikası Aracı Olarak Kamu Satın Alma Politikaları Sınıflandırması

Sanayi Politikası Aracı Olarak Kamu Satın Alım Türleri			
Offset	Yerli Muhteva Şartı	Özellikli KOBİ	İleri Vadeli Kamu
Birincil Yetenek Alanı		Destekleri	Satın Alma
İkincil Yetenek Alanı			Taahhütleri

Kaynak: Yazarlarca geliştirilmiştir.

<sup>3</sup> Hamilton'un ABD için öngördüğü korumacı önlemleri içeren "İmalât Üzerine" isimli raporu, List'in (1841) bebek endüstriyi koruma tezine fikri kaynaklık etmiştir. Rekabet gücü kazanan bugünün gelişmiş ülkeleri Chang'ın (2009) ifadesiyle 'merdiveni tekmeleşmişlerdir.' Daha açık bir ifade ile güçlü bir kalkınmacı devlet anlayışının desteklediği Doğu Asya modelinde, özellikle Güney Kore ve Tayvan tarafından uygulanan ve günümüzün gelişmiş ülkeleri tarafından uzak durulması gereken politikalar olarak 'tavsiye' edilen yatırım teşvik kredileri, dış ticaretin korunması, ihracat sübvansiyonları, vergi teşvikleri, sermaye girişlerine yönelik kısıtlamalar gibi politikalar gelişmiş ülkelerin "merdiveni tekmelemeden" önceki en önemli politika araçları olarak kullanılmıştır. Bu konuda ayrıntılı bir okuma için bakınız Chang (2003). Özet bir okuma için ise bakınız Chang (2009).

Özetle, kamu alımı politikalarının etkin bir şekilde yönetilmesi, iktisadi ve toplumsal kalkınma amacını sağlama amacına erişme yolunda, destek ve teşvik politikalarından daha hızlı ve etkili sonuçlar ortaya koyabilmektedir. Özellikle KOBİ'lerin pazara erişim ve finansman gibi iki temel sorunu, yürütülecek amaca yönelik kamu alımı politikalarıyla büyük ölçüde azaltılmakta ve bu işletmelerin finansal esneklik ve derinlikleri arttırılmaktadır.

### 3. Politika Deneyimleri: Literatürden Seçilmiş Örnekler

Kamu alımı politikaları, ülkelerin iktisadi, siyasi ve toplumsal kalkınmaları açısından çok önemli bir politika aracıdır. Dünya siyasi ve iktisadi tarihi incelendiğinde, kamu alımı politikalarıyla desteklenen bilim, teknoloji ve sanayi politikalarının etkinliklerinin çok yüksek düzeyde gerçekleştiği görülmektedir. Tarihsel tecrübeler incelendiğinde görülmektedir ki, bugünün gelişmiş ülkeleri kamu alımını stratejik bir politika aracı olarak kullanmayı başarmış, sınıai derinlik oluşumuna katkı sağlamıştır. Almanya'nın Kayzer II. Wilhelm (1888-1918) döneminde, savunma sanayini geliştirmek ve bu stratejik alanda yerli üretimi desteklemek amacıyla gerçekleştirdiği kamu alımları tarihsel olarak önemli bir stratejiye ve bugünün gelişmiş ülkelerinin sınıai tecrübelerine işaret etmektedir<sup>4</sup>. Bu ve benzer tecrübeler arasında İsviçre Saab-Gripen ve Brezilya-Embraer öne çıkan ve politika tecrübeleri itibariyle örnek olarak incelenmesi gereken kamu alımı stratejilerini oluşturmaktadır. Daha küçük ölçekli olmakla birlikte potansiyel ve örnek oluşturması itibariyle Türkiye'den, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yaptığı "lale soğanı" alımları da benzer bir vaka analizi niteliğindedir.

#### 3.1. Ülke Temelli Kamu Satın Alma Politikaları Deneyimleri

Kamu satın alma politikalarının İngiltere'de, Lordlar Kamarası'nın gündeminde, "sanayide yenilikçiliği tetikleyen" bir araç olarak algılandığı görülmektedir. Lordlar Kamarası "Seçilmiş Bilim ve Teknoloji Komitesi," kamu satın alımlarının yenilikçiliği güçlendirdiğine dair tespitleri paylaşmaktadır. Geçerli tedarik uygulamaları ve süreçleri üzerinde duran komite, yeniliklerin sanayi içinde "yayıma" etkisini de incelemektedir (House of Lords, 2010). Bu etkiyi incelerken, kurumsal işleyiş ve kurallara ilişkin çalışmalar yapan Lordlar Kamarası'nın Ocak-2012 tarihli notu kamu alımlarının Avrupa Birliği'nin ilgili kuralları çerçevesinde gerçekleştirilmesine dikkat çekmektedir<sup>5</sup>.

Kalkınma temelli kamu alımına ülke temelli verilebilecek önemli örneklerden biri, Ellison (2010) tarafından da ayrıntılı olarak analiz edilen İsveç Saab (Svenska Aeroplan) deneyimidir. Saab'ın geliştirdiği 1980'lerin başında geliştirdiği savaş uçağı Viggen'in yeterli olmaması üzerine ülke ekonomisi üçlü bir politika seçimi ile karşı karşıya kalmıştır: (1) Yabancı bir uçağın alınarak yerleştirilmesi, (2) Viggen'in geliştirilmesi ya da (3) Yeni bir modelin sıfırdan yerli tasarım olarak üretilmesi. İsveç'in üçüncü alternatifi seçerek, üretim ve yetenek becerilerini arttırmış olmasının altında yatan faktör Elliason (2010) tarafından, hedefleri net bir biçimde belirlenmiş kamu alımı ile yetenekli üretici olarak Saab'ın bir araya gelmesi olarak açıklanmaktadır.

<sup>4</sup> Bu konu ile ilgili anekdota Murat Yülek tarafından 16 Eylül 2012 tarihli Zaman gazetesinde yayımlanan "Krupp, Kayzer ve Kamu Alımları" başlıklı köşe yazısına bakılabilir. Bu yazıya çevrimiçi erişmek için bakınız: [http://www.zaman.com.tr/murat-yulek/krupp-kayzer-ve-kamu-alimlari\\_1345983.html](http://www.zaman.com.tr/murat-yulek/krupp-kayzer-ve-kamu-alimlari_1345983.html)

<sup>5</sup> Bu konu ile ilgili güncel tartışmalar için bakınız:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldsctech/148/14802.htm>

Birçok ülke, KOBİ'lere çeşitli destekler sağlamaktadır. Bu desteklerin bir kısmı kamu satın alma politikaları şeklinde ayırt edilebilir ve bir sanayi politikası aracı olarak ele alınabilir. Zira sanayi politikalarının geleneksel kapsam alanı, öncelik verilecek ve desteklenecek sektörlerin seçimi<sup>6</sup> olarak görülmektedir. KOBİ'lerin, sadece istihdam üretici yapılar değil, aynı zamanda yenilikçilik açısından önemli rol oynadığı bilinmektedir. Bu durumda, KOBİ'leri destekleyici politikaların sanayi politikası araçları olduğu düşünülebilir.

Yülek (2013) KOBİ desteklerini sanayi politikası çerçevesinde dolaylı ve dolaysız olmak üzere iki sınıfa ayırmaktadır: Dolaylı destekler, örneğin yenilikçilik projelerinin finansal desteklenmesini kapsamaktadır. Dolaysız desteklerin ise, kamu satın alma politikalarını kapsamaktadır. Bu politikalar, KOBİ'lere doğrudan "pazar erişimi" sağlayarak, yenilikçi ürünlerin geliştirilmesine imkân sağlamaktadır. Türkiye'de İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan Lale soğanı alımları bu konuda önemli bir örneği teşkil etmektedir. Bu şekilde çok sayıda lale soğanı üreticileri desteklenerek, ilgili alanda istihdam arttırılmakta, üretim becerileri geliştirilmektedir.

KOBİ'leri destekleyici kamu satın alma politikaları IFC tarafından, iki ana kategoriye ayrılmaktadır: Kamu ihalelerinde KOBİ'lere fiyat avantajları (price preference) ve satın alma kotaları (set-aside). Birincisinde, KOBİ'lere kamu ihalelerinde büyük şirketlere göre daha yüksek teklif vererek ihaleyi alma şansı tanınmaktadır. İkincisinde ise, kamu satın alma bütçesinin belli bir kısmı KOBİ'lere tahsis edilmektedir. Bu tür kota destekleri Amerika Birleşik Devletleri<sup>7</sup> ve İngiltere gibi ülkelerde uygulanmakta ya da tartışılmaktadır.<sup>8</sup>

Offset türü kamu satın alma yöntemleri genellikle savunma sanayinde kullanılmaktadır. Offsetlerin, istihdam, döviz birikimi gibi bilinen doğrudan getirilerine ilaveten, "birincil seviyedeki yetenek birikimi" ve "ikincil seviyedeki yetenek birikimini" sağladığı bilinmektedir. Birincil seviyedeki yetenek birikimi, offset kapsamında mal üretimini yapacak olan doğrudan tedarikçi nezdinde sağlanan yeteneklerdir. Türkiye'de 2012 yılından sonra Savunma Sanayi Müsteşarlığı tarafından yürürlüğe konulan politikalarda, birincil yerli tedarikçinin işin belli bir oranını KOBİ'lere saat bazında iş olarak sevk etmesi şartı getirilmiştir. Bu tip bir mekanizmada, ikincil yetenek birikimi süreci sağlanmış olmaktadır.

Güney Afrika'da uygulanmış olan Yeni Sanayi Politikası (New Industrial Policy-NIP), kamu satın alma politikaları çerçevesinde bir "yerli muhteva" politikası olarak sınıflandırılabilir. Bu ülkede, Yeni Sanayi Politikası çerçevesinde, 10 milyon doların üzerinde ithalat muhtevası olan alımlarda yerli muhteva şartı getirilmiştir (Haines, 2013). Planlı kamu alımları ya da "ileriye dönük satın alma taahhütleri" kamu otoritesinin, sınai/teknolojik bir alanda ileride satın alma yapacağına dair inandırıcı bir

---

<sup>6</sup> Bilimsel ve daha popüler eserlerde sanayi politikaları "picking the winner" şeklinde tanımlanmıştır.

<sup>7</sup> ABD'YE ilişkin tartışmalara ulaşmak için bakınız International Finance Corporation <http://www.ifc.org/>

<sup>8</sup> Bu konu ile ilgili güncel bir tartışma ve çalışma için İngiliz Parlemtosunun 2011 yılında yayınladığı "Public procurement as a tool to stimulate innovation" başlıklı çalışma izlenebilir. Bu yayına çevrimiçi olarak ulaşabilmek için:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldsctech/148/14802.htm>



taahhüde girmesi olarak tanımlanabilir. 1980’li yıllarda Amerika Birleşik Devletleri’nde tartışılmış olan bu araç, günümüzde İngiltere’de tartışılmaktadır<sup>9</sup>.

### 3.2. Literatürden Seçilmiş Örnekler

Literatürde, kamu satın alma politikalarının bir sanayi politikası aracı olarak kullanımı yeni yeni tartışılmaya başlanmıştır. Yülek ve Taylor (2012) bu konuda kapsamlı bir analiz bütünü ortaya koymaktadır. Taylor (2012) bu kapsamda kamu satın alma politikalarının ekonomik mantığını, offset ve bağlı ticaret yapıları çerçevesinde tartışmaktadır. Watermeyer (2013), kamu satın alma politikalarının, şeffaflık, verimlilik gibi “birincil” hedeflerine ilave olarak, “sosyal” veya “kalkıncı” hedeflere bağlanabileceğini tartışmakta ve bunun yöntemleri üzerinde durmaktadır.

Kettel ve Lember (2010) kamu alımlarının gelişmekte olan ülkeler için tavsiye edilebilir bir sanayi politikası aracı olup olmadığını tartıştıkları çalışmalarında, daha çok sayıda gelişmekte olan ülkenin Dünya Ticaret Örgütü’nün Kamu Alımı Anlaşmasına dahil olması gerekip gerekmediğini de sorgulamaktadır. Çalışma, kamu alımlarının, sadece dolaylı bir ölçüm aracı olarak görülmediğini aynı zamanda da yenilikçiliği ve dolayısıyla kalkınmanın ve büyümenin sağlayan bir araç olduğu üzerinde durmaktadır. Yenilik yönlü kamu alımlarının önemini vurgulayan Kettel ve Lember (2010) gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkeleri yakalayabilmek için kamu alımlarının ekonomi politikası karmalarına dahil etmeleri gerektiğini vurgulamaktadır. Edler ve Georghiou (2007) benzer şekilde kamu satın alımlarının yenilik ile olan ilişkisini talebin canlandırılması temelinde ele almaktadır. Diğer bir ifadeyle yeni teknolojik yeteneklerin edinilmesi ve yenilikçiliğin sağlanması için kamu alımları ve bu sürecin sağladığı talep artışı iktisadi kalkınma ile sonuçlanmaktadır.

Eliasson (2010), kamu alımlarını spesifik olarak havacılık sektörü açısından incelemekte ve bu sektöre yönelik kamu alımlarının ileri sanayi politikası aracı olarak iktisadi kalkınmanın stratejik bir aracı olduğu üzerinde durmaktadır. İleri üretim etrafındaki sınai yayılmaların ve pozitif dışsallıkların makroekonomik etkilerini inceleyen Eliasson (2010), İsveç havacılık sanayinin genel, uçak üretici Saab’ın spesifik bir analizini yapmaktadır.

Kamu alımlarının yaygın olarak dezavantajlı sosyal grupların iktisadi gelişmesini sağlamak için amacıyla kullanılabileceğini ifade eden Arrowsmith (2010) sözkonusu bu politikalara ilişkin bir sınıflandırmaya yer vermektedir. Bu sınıflandırmada üç temel ayrım üzerinde durmaktadır: (1) Yasal uyum sınırlılığı; (2) Politika uygulama mekanizmaları ve (3) Sözleşmenin yürürlüğe girme sınırlılığı. Bu taksonomi ile kamu alımlarının önemini vurgulayan Arrowsmith (2010) ayrıca bu politika aracının bölgesel kalkınma, daha adil çalışma koşulları ve özellikle dezavantajlı gruplar için iktisadi fırsatların sağlanması gibi amaçlar açısından incelenmesi gerektiğini savunmaktadır<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Örneğin, Harradence and Whyce (tarihsiz)

<sup>10</sup> Bu amaçlara ve özellikle de dezavantajlı gruplar için iktisadi fırsatların sağlanmasına yönelik çalışmalar için bakınız: Arrowsmith (2000); McCrudden (2007)

Yenilikçiliğin sağlanmasına destek olan önemli bir politika aracı olarak devlet desteklerinin uzun zamandır gündemde olmasına karşın özellikli bir araç olan kamu satın alma politikalarının Avrupa politika söyleminde akademik olarak yeniden tartışılmaya başlandığı görülmektedir. Kalvet ve Lember (2010) bu sürecin yüksek riskler ile bağlantılı olabileceği üzerinde durmaktadır. Özellikle yerel düzeyde yenilikçiliğin sağlanmasına-desteklenmesine yönelik yapılacak kamu satın alımlarının oluşturabileceği riskleri teknoloji, piyasa, finansal, organizasyonel ve toplumsal riskler olarak sınıflandırmaktadır. Kamu satın alımlarının sadece sanayi politikası çerçevesinde değil aynı zamanda risk yönetimi çerçevesinde de değerlendirilmesi gerektiğinin altını çizen çalışma örneklem olarak Kuzey Baltık denizine kıyı olan şehirleri incelemekte ve analiz etmektedir.

Preuss ve Walker (2011) kamu satın alımlarının psikolojik engellerden etkilenerek sürdürülebilir kalkınmanın bir aracı olarak kullanılmasına ilişkin aksaklıkları kavramsal bir çerçevede ele almaktadır. Bu kapsamda sürdürülebilir bir kamu satın alımının bireysel, örgütsel faktörlerden, küçük grup ve örgüt içi uyum süreçlerinden ve son olarak kuruluşlara arasındaki dış uyum süreçlerinden etkilenerek aksayabileceği üzerinde duran çalışma, bu risklerin aynı zamanda sürdürülebilir kalkınmaya yönelik riskler olduğunu vurgulamaktadır.

Taylor ve Yülek (2012) kalkınma hedeflerini sağlamak için kamu harcamalarını ve satın alımları inceledikleri çalışmada, gelişmekte olan ülkelere ilişkin tespitler yaparak Türkiye için çıkarımlarda bulunmaktadır. Türkiye’de, kamu harcamalarının ve uluslararası kamu alımlarının arttığına dikkat çeken çalışma aynı zamanda sanayileşmenin, teknolojik gelişmenin, ticaretin ve diğer kalkınma amaçlarının sağlanabilmesine ilişkin bir araç olarak kamu alımlarına ilişkin geniş bir literatüre yer vermektedir. Taylor ve Yülek (2012) iktisadi planlama aşamasında kamu satın alım sorumlularının işbirliğine ve üst amaçlara yönelik tutuma dikkat çekerek bu faktörlerin sürdürülebilir kalkınma için temel olduğunu vurgulamaktadır.

#### **4. Son Söz**

Kamu satın alımı politikaları, geçmişte ABD, Japonya gibi bugünün gelişmiş ülkeleri tarafından kullanılmış önemli bir sanayi politikası aracıdır. Bu araç, özellikle KOBİ’lerin geliştirilmesini sağlamak ve belirlenen stratejik sektörlerin desteklenmesine katkı sağlamak amacıyla etkin olarak kullanılacak bir araçtır. Ve bu konudaki akademik tartışmalar son dönemde gündemde yer bulmaya başlamıştır. Özellikle yenilik temelli kamu alımı politikaları aracılığıyla iktisadi kalkınma çok yönlü olarak desteklenmektedir. Bu politika aracı, aynı zamanda doğrudan destek mekanizmasını devreye sokarak kısa sürede belirgin sonuçlar elde edilmesini sağlamaktadır. Bu çalışma ile çerçevesi çizilen “*kalkınma temelli kamu alımı*” kavramı ve konusu özellikle gelişmekte olan ülkelerin gündeminde yer almaya başlamıştır, başlayacaktır. Ortaya çıkarttığı, iktisadi, toplumsal ve siyasal etkileri itibariyle *kalkınma temelli kamu alımı politikaları* geriden gelen avantajlarını arttıracak bir strateji olarak değerlendirilmelidir.

## Kaynakça

- Arrowsmith, S, Linarelli, J., Wallace, D. (2000). *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*. London: Kluwer Law International
- Arrowsmith, S. (2010). "Horizontal Policies in Public Procurement: A Taxonomy". *Journal of Public Procurement*, 10(2):149-186.
- Baghi, A.K. (2000). "The Past and The Future of Developmental State", *Journal of World Systems Research*, (6)2:398-442
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2011). *2011-2013 KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı*, Ankara
- Chang, HJ. (2009). *Merdiveni Tekmelemek: Tarihi Bir Perspektif içinde İyi Politikalar ve İyi Kurumlar*, içinde derl. Fikret Şenses, *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma*, İstanbul: İletişim Yayınları
- Chang, HJ. (2009). *Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü*. İstanbul: İletişim Yayınları
- Edler, J.; Georghiou, L. (2007). "Public Procurement and Innovation: Resurrecting the Demand Side". *Research Policy*, 36(7): 949-963.
- Edquist, C.; Hommen, L.; Tsipouri, L., (2000). *Public Technology Procurement and Innovation*. Norwell: Kluwer Academic
- Eliasson, G. (2010). *Advanced Public Procurement as Industrial Policy*. USA: Springer
- Eliasson, G. (2011), "Advanced Purchasing, Spillovers and Innovative Discovery". *Journal of Evolutionary Economics*, 21(1):121- 139.
- Etzkowitz, H. (2002). The Triple Helix of University-Industry-Government Implications for Policy and Evaluation. SISTER Working Paper Series, [http://www.sister.nu/pdf/wp\\_11.pdf](http://www.sister.nu/pdf/wp_11.pdf)
- Etzkowitz, H. (2003). "The Triple Helix of University-Industry-Government Relations". *Social Science Information*, 42(3): 293-337.
- Fine, B.; Saraswati, J.; Tavasci, D. (2013). *Beyond the Developmental State: Industrial Policy into the 21st Century*, London: Pluto Press
- Harradence, F.; Whyles, G. (Tarihsiz). Innovation Procurement Experience in the UK: Forward Commitment Procurement A Demand Side Public Procurement Approach, Çevrimiçi Erişim Adresi: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/files/conference/230316\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/files/conference/230316_en.pdf)
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*. Stanford, CA: Stanford University Press
- Kalvet, T.; Lember, V. (2010). "Risk Management in Public Procurement for Innovation: The Case of Nordic-Baltic Sea Cities". *The European Journal of Social Science Research*, 23(3):241-262.

- Kattel, R. ; Lember, V. (2010). "Public Procurement as an Industrial Policy Tool: An Option for Developing Countries?". *Journal of Public Procurement*, 10(3):368-404
- McCrudden, C. (2007). *Buying Social Justice: Equality, Government Procurement, and Legal Change*. Oxford: Oxford University Press
- Öniş, Z. (1991). "The Logic of the Developmental State". *Comparative Politics*, 24(1):109-126
- Preuss, L. ; Walker, H. (2011). "Psychological Barriers in the Road to Sustainable Development: Evidence from Public Sector Procurement". *Public Administration*, 89(2):493-521
- Rothwell, R. (1984). "Creating a Regional Innovation-oriented Infrastructure: The Role of Public Procurement". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 55 (2): 159-172.
- Routley, L. (2012). "Developmental States: A Review of the Literature", *ESID Working Paper No. 03*, February-2012
- Taylor, T. (2012). *Countertrade Offsets in International Procurement: Theory and Evidence*. içinde editörler Murat A. Yülek ve Travis Taylor, *Designing Public Procurement Policy in Developing Countries: How to Foster Technology Transfer and Industrialization in the Global Economy*, USA: Springer
- Taylor, T.K.; Yülek, M.A. (2012). "Leveraging International Public Procurement in Support Economic Development: Forecasting Public Sector Expenditures and Market Size in Turkey". 5<sup>th</sup> The International Public Procurement Conference, USA, Çevrimiçi Erişim Adresi: <http://www.ippa.org/IPPC5/Proceedings/Part9/PAPER9-6.pdf>
- Viale, R. & Campodall'Orto, S. (2000). "Neocorporations or Evolutionary Triple Helix? Suggestions Coming from European Regions." Presented at the Third Triple Helix Conference, Rio de Janeiro
- Watermeyer, R. (2013). "Linking Developmental Deliverables to Public Sector Contracts". içinde editörler Murat A. Yülek ve Travis Taylor, *Designing Public Procurement Policy in Developing Countries: How to Foster Technology Transfer and Industrialization in the Global Economy*, USA: Springer
- Wong, Joseph (2004). "The Adaptive Developmental State in East Asia". *Journal of East Asian Studies*, 4 (3):345-362.
- Yülek, M.A. ;Taylor, T. (2012). *Designing Public Procurement Policy in Developing Countries: How to Foster Technology Transfer and Industrialization in the Global Economy*, USA: Springer
- Yülek, M.A. (2013). SMEs in Qatar and Global Economy: Why and how to support them?. 8th World Chambers Congress, 24 April 2013, Doha, Qatar