



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
DERNEĞİ
TÜRKİYE
TEMSİLCİLİĞİ

Bu görüş yazısı, 'Foreign Policy for the 21st Century; Peaceful, Equitable, and Dynamic Turkey' başlıklı proje kapsamında Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği tarafından [Uluslararası İlişkiler Konseyi](#) ve [Global Akademiye](#) sağlanan destek çerçevesinde hazırlanmıştır.

Bu yazıya atıf için: Emrah Karaoğuz, "Kurumlar, Ekonomik Kalkınma ve Dış Politika: Türkiye'nin Dış Politikası Üzerine Kurumsal Bir Değerlendirme" Panorama, Çevrimiçi Yayın, 24 Şubat 2023, <https://www.uikpanorama.com/blog/2023/02/24/ek-2/>

Telif@UIKPanorama. Çevrimiçi olarak yayımlanan yazıların tüm telif hakları Panorama dergisine aittir. Aksi belirtilmediği sürece, yayımlanan yazılarda belirtilen görüşler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK, Global Akademi, Panorama Yayın Kurulu ile editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

Kurumlar, Ekonomik Kalkınma ve Dış Politika: Türkiye'nin Dış Politikası Üzerine Kurumsal Bir Değerlendirme

H. Emrah Karaoğuz

Dış politika uzmanları genellikle kapsam dışında kaldığını düşündükleri için, dış politika analizlerini yaparken nadiren bir ülkenin ekonomik kalkınma dinamiklerini etkileyen kurumlara odaklanırlar. Her ne kadar ekonominin dış politika ile ilgili birçok boyutu tartışmalara dahil edilse de özellikle içeride ekonomik büyümeyi etkileyen kurumlara odaklanılması enderdir. Benzer şekilde iktisatçılar da Türkiye analizlerinde konunun dış politika düzlemine nadiren bakarlar. Her ne kadar dış faktörler ve ön plana çıkan dış politika tercihleri tartışmaların kapsamına dahil edilse de dış politika yapım süreçleri ve bu süreçlerin ekonomik kalkınmayı etkileyen kurumlar ile ilişkisi yoğunlaşılacak bir konu değildir. Fakat sayısı giderek artan çalışmaların vurguladığı gibi, bu ikisi arasında doğrudan bir etkileşim vardır ve bu etkileşim hem Türkiye'nin ekonomik kalkınma sürecini hem de dış politika tercihlerini etkilemektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse, "kalkınmacı dış politika" günümüz şartları altında başarılı kalkınmacılığın önemli bir bileşenidir.

Öncelikle hangi kurumların ekonomik kalkınmayı tetiklediğinin tartışılmalı bir konu olduğunu vurgulamak gerekir. Zaten, kurum kavramının kendisi üzerinde de bir uzlaşma yoktur. Bu yazı kapsamında kurumları Douglass North'un tabiriyle "oyunun kuralları" olarak tanımlayabiliriz. Bu şekilde tanımlanan kurumlar bir yandan aktörlerin tercihlerini ve davranışlarını şekillendirirken, bir yandan da bunlar tarafından şekillenir. Resmi (yasa, yönetmelik, vb.) veya değil (normlar, değerler, kültür, vb.), bir sistemde öngörülebilirliği sağlayan kurumlar organizasyonlardan fazlasına tekabül eder. Örneğin, genel kullanımda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bir devlet kurumudur. Fakat ekonomi-politik analizlerde bu bağlamda kullanılan kurum kavramı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın oluşturduğu, oluşmasına katkı sağladığı veya işleyişini etkileyen kurallar bütününe kapsar. Bu kapsamda Teknopark Yasası veya Ar-Ge Yasası da birer resmi kurumdur. Yasaların bir anlamda nasıl okunduğu, işletildiği ve yasa-uygulama farklılaşmalarının aktörlerin tercihlerini ve davranışlarını nasıl etkilediği ise resmi olmayan kurumlar ile ilgilidir.

Günümüz küresel konjonktüründe ön plana çıkan kalkınma modelleri devlet-odaklı kalkınmacılığın farklı çeşitleridir. Tanımlar ve bu tanımlar arasındaki farklar üzerinde bir uzlaşma olmasa da devlet kapitalizmi, kalkınmacı devlet, girişimci devlet, vb. kavramsallaştırmalar devlet-odaklı kalkınmacılığın farklı boyutlarına odaklanırlar. Bu kapsamdaki analizler de genel olarak kurumsalcı bir çerçeve ile yapılır. Ön plana çıkan kurumlar ise devlet yapısı ve devlet-toplum ilişkisi ile ilgilidir. Kalkınmayı hedefleyen siyasi iradenin varlığıyla birlikte ana hatlarıyla 21. yüzyıl kalkınmacılığının kapsayıcı kurumları şunlardır: (i) bürokraside profesyonelliği ve liyakati temin eden kurumlar; (ii) merkezi veya değil devlet-toplum ilişkisinde girişimciliğin ve yeniliğin önceliklendirilmesini sağlayan kurumlar; (iii) politika-yapım ve uygulama süreçlerinin sonuçlarıyla birlikte toplumun geneli tarafından meşru görülmesini sağlayan kurumlar. Kurumsalcı yaklaşıma göre ana hatlarıyla bu kurumların etkinliği bir ülkenin yüksek katma değerli üretime geçişini, küresel değer zincirlerinde yükselmesini ve ekonomik kalkınmasını sağlar.

Tüm bu hususların, yani bir ülkenin ekonomik kalkınma girişimlerinin ne ölçüde başarılı olacağını belirleyen ulusal düzlemdeki kurumların, dış politika ile ilgisi nedir? Bu konu Türkiye'nin dış politikası özelinde ne anlam ifade etmektedir? Bu iki soru Mustafa Kutlay ile ele aldığımız [akademik bir çalışmaya](#) dayanarak ve konunun bir boyutuna odaklanarak şu örneklerle irdelenebilir.

Yukarıda belirtildiği üzere bürokratik yapı, yapının işleyişi ve devlet-toplum ilişkisinin kurgulanış biçimi ekonomik kalkınmayı doğrudan etkilemektedir. Aynı husus dış politikanın amacı, sonucu ve politika-yapım süreçleri için de geçerlidir. Örneğin, Kasım 2019'da yayımlanan bir [haberde](#) Türkiye'nin diplomatik temsilcilikleri ile ilgili olarak, "Türk diplomasisi, 'Sahada ve Masada Güçlü Türkiye' hedefiyle dünyadaki ağını genişletmeye devam ediyor. Son 17 yılda 83 yeni dış temsilcilik açıldı. 2002 yılında 163 olan diplomatik temsilcilik sayısı 246'ya yükseldi" denilmekteydi. Türkiye'nin böylelikle dünyada en çok dış temsilciliğe sahip beşinci ülke olduğu da basında sıklıkla [vurgulanan](#) bir husustur. Öte yandan, dış temsilciliklerin önemli bir amacı da ihracatı artırmak ve böylelikle Türkiye'nin ekonomik kalkınmasına destek olmaktır. Nitekim, Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu da sayısı 255'i bulan temsilciliklerin bu amacını şu sözlerle [vurgulamıştır](#): "Her bir arkadaşımızın (büyükelçi) bir hedefi var. Buldukları ve akredite oldukları ülkeye yönelik Türkiye'nin ihracatını artırmak."

Dış temsilcilik sayısının artırılması olumlu bir adım ve önemli bir gelişmedir. Fakat Türkiye'nin hedeflediği şekilde ve örneğin "Asya Kaplanları" gibi ihracata dayalı istisnai bir ekonomik kalkınma başarısı sergileyebilmesi için kurumsalcı bakış açısı ile sorgulanması gereken hususlar da vardır. Örneğin dış temsilciliklerin ihracatı artırma hedefi doğrultusunda işleyişi nasıl kurgulanmaktadır? Görevliler hangi bölgede veya ülkede çalışacaklarını ne kadar süre öncesinden öğrenmekte ve ne kadarlık bir süre boyunca görevde kalmaktadırlar? Görevlilerin dil, gidilecek ülkenin kurumları, vb. gibi konularda yeterli donanıma sahip olabilmeleri için gerekli hazırlık süreleri olmakta mıdır? Bu gibi yapı ve işleyiş ile ilgili hususlar ne ölçüde diplomatların ve görevlilerin geri bildirimleri alınarak iyileştirilmektedir? İş dünyasını temsil eden şemsiye kuruluşların veya özel sektörün bu konulardaki beklentisi ve katkısı ne ölçüde dikkate alınmaktadır? Geri bildirim mekanizmaları ne ölçüde kapsayıcıdır ve kurumsallaşmıştır? Bu ve benzeri sorular son derece önemlidir.

Örneğin, 2018'de yayımlanan ve ticaret diplomasisinin ele aldığı bir [MÜSİAD raporunda](#) şu ifadeler yer verilmiştir: "ticaret diplomasisiyle ilgili aktarılan literatüre, uygulamaların olumlu ve olumsuz sonuçlarına ve iş dünyasının beklentilerine bakıldığında, Türkiye ekonomisinin hem kamu hem de özel sektörü de içine alacak şekilde ticaret diplomasisi eksenli yeni bir modele geçmesi büyük önem arz etmektedir." Yine ayrı rapordaki şu öneri de bu ifade ile ilişkilidir:

"Merkezi bürokrasi içerisinde izole bir şekilde görevlerini yapan klasik diplomatların yerini çok çeşitli kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde olan girişimci ve iş odaklı diplomatlar almalıdır. Ticaret diplomasisini koordine eden ofis devlet tarafından kurulsun bile, bu ofiste görev yapan iş dünyası temsilcilerinin kamu çalışanlarından fazla olması önemlidir. Böylelikle, iş dünyası sahip olduğu ve geliştirdiği yeni fikir ve stratejileri doğrudan bu birim üzerinden uygulamaya geçirebilme imkanına sahip olabilecektir. Yurtdışındaki ticari temsilciliklerin de bu şekilde yeniden organize edilmesi kritik öneme sahiptir."

MÜSİAD raporunda Türkiye'nin etkin bir kalkınmacı dış politika izleyebilmesine yönelik gündeme getirilen bu öneriler son derece önemlidir. Ülke içerisinde ekonomik kalkınmaya odaklanan devlet kurumları ile dış ilişkilere odaklanan kurumlar arasında etkin bir iş birliğinin olması şarttır. Yurt dışında uygun bir bürokratik yapıda ve yeterli sayıda görevlinin çalışıyor olması ve bu görevlilerin hem ilgili ülkedeki piyasa koşullarını (potansiyel sektörler, yatırım alanları, vb.) hem de Türkiye'deki koşulları (yatırımcı profili, vb.) takip edebiliyor olması gereklidir. Ayrıca yol gösterici bir devlet kurumunun bürokratik koordinasyonu sağlaması ve gerekli geri bildirim mekanizmaları ve etki analizleri ile sistemin işleyişini ve performansını takip etmesi de gerekir. Kısacası, ülke içerisinde ekonomik kalkınmayı etkileyen tüm kurumların dış politika alanında da çalışması ve dış politikanın ülkenin kalkınma hedefleri dikkate alınarak şekillendirilmesi gerekir. Nitekim, Almanya ve Güney Kore gibi "ticaret devleti" olarak kavramsallaştırılan başarılı ülke örneklerinde bu mekanizmaların büyük ölçüde hayata geçirildiği görülmektedir.

Tüm bu analiz ve bakış açısı şu sorunun gündeme getirilmesini gerekli kılmaktadır: 2002-2010 yılları arasında "ticaret devleti" olarak kavramsallaştırılan Türkiye, burada sunulan kurumsalcı bakış açısına göre ne oranda "kalıcı" bir ticaret devleti olmuştur? Bir başka ifade ile eğer Türkiye bu dönemde Almanya ve Güney Kore gibi kurumsallaşmış bir ticaret devletine dönüşebilseydi, 2010 sonrası küresel ve bölgesel şoklarla karşılaştığında (özellikle Arap ayaklanmaları) daha temkinli (ekonomik ilişkileri önceliklendiren) bir strateji izler miydi? Veyahut şu anda başarılı girişimlerin gözlemlendiği savunma sanayi sektöründe ihracatın artırılmasına yönelik devlet desteği ne ölçüde sistemli ve katılımcı süreçlerle işletilmektedir? Özel sektör yurt dışı ilişkilerinin kurulmasında ve geliştirilmesinde devlet desteğini ne oranda hissetmektedir? Tam da bu noktada dış temsilciliklerin rolü nedir? Ekonomik kalkınmayı dış (ekonomik) politika ile ilişkilendiren tüm bu soruların ayrıntılı irdelenmesi elzemdir.

Sonuç olarak, dış politika gibi çok boyutlu bir konuya kurumsalcı ve ekonomi-politik çerçeveden yaklaşılacak olunursa, Türkiye'nin özellikle neoliberal küreselleşmenin zayıfladığı ve daha devlet-odaklı ve korumacı bir küreselleşmenin baskın olduğu içinden geçmekte olduğumuz dönemde kalkınmacı bir dış politika izleme hedefinin olduğu görülebilir. Yine de Türkiye'nin arzu ettiği şekilde kalkınmacı dış politika izlemesi ve ekonomik kalkınmayı böylece desteklemesinin yukarıda değinilen kurumların ne ölçüde çalıştığı ile yakından ilgili olduğu da burada belirtilmelidir. Kurumsallaşmış katılımcı süreçler, değişen iç ve dış koşulların hem ekonomik kalkınma hem de dış politika alanlarında sebep olabilecekleri savrulmaları engelleyecek ve uzun vadeli stratejik planların tutarlılığını kuvvetlendirecektir. Atılan adımların ve girişimlerin bir de bu ekseninde değerlendirilmesinde fayda var.

* Mevcut değerlendirme şu akademik çalışmaya dayanmaktadır: Karaoğuz, Hüseyin Emrah, ve Mustafa Kutlay. 2022. "The Ties That Don't Bind: Trading State Debates and Role of State Capacity in Turkish Foreign Policy." *Southeast European and Black Sea Studies* 0 (0): 1–21, DOI: 10.1080/14683857.2022.2109828.



Dr. Emrah Karaoguz, Kadir Has Üniversitesi

H. Emrah Karaoguz, Kadir Has Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde Dr. Öğr. Üyesi'dir. Ağırlıklı olarak uluslararası/karşılaştırmalı ekonomi politik, kalkınmanın ekonomi politiği ve dış politikanın ekonomi politiği çalışmaktadır. Çalışmaları *Third World Quarterly*, *Globalizations*, *Southeast European and Black Sea Studies* ve *Turkish Studies* gibi dergilerde yer almıştır.