

AVRUPA BİRLİĞİ ADAYLIK SÜRECİNDE TÜRKİYE'NİN GİRİŞİMCİLİK POLİTİKASI ANALİZİ

ANALYSIS OF TURKEY'S ENTREPRENEURSHIP POLICY IN THE EUROPEAN UNION CANDIDACY PROCESS

Erkan TUNCER

Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

erkan.tuncer@yahoo.com

ORCID No: 0000-0002-2059-3654

ÖZET

Geliş Tarihi:
23.12.2021
Kabul Tarihi:
29.03.2022
Yayın Tarihi:
31.03.2022
Anahtar Kelimeler
Kamu Politikası
Analizi, Politika
Değerlendirme,
Girişimcilik
Politikası, KOSGEB
Destekleri,
Inovasyon.
Keywords
Public Policy
Analysis, Policy
Evaluation,
Entrepreneurship
Policy, KOSGEB
Supports,
Innovation.

Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde birçok alanda olduğu gibi Türkiye'nin KOBİ politikasında da bir değişim yaşanmıştır. KOBİ politika ve destek programlarından sorumlu kuruluş olan KOSGEB'in imalat sanayi ile sınırlı olan hedef kitlesi, 2009 yılında yapılan bir mevzuat değişikliği ile tarım dışı tüm KOBİ'leri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu kanun değişikliği ile KOSGEB'in sorumluluklarına girişimcilik politikası da eklenmiştir. Yeni yasa doğrultusunda KOSGEB'in destek programları ciddi şekilde değişmiş ve 2010-2018 döneminde Girişimcilik Destek Programı başat olmuştur. Türkiye'de yüksek teknoloji sektörlerinde işletmelerin artması gerekliliği birçok üst düzey politika belgesinde belirtilmesine rağmen, yeni girişimler genellikle düşük teknoloji hizmet sektörlerinde yer almış ve imalat sanayinin bu destekten aldığı pay sürekli olarak azalmıştır. Türk sanayisinin dijital dönüşümünü hızlandırmak için insan kapasitesinin geliştirilmesine yönelik daha dönüştürücü bir yaklaşım ile yenilikçi girişimciliğin desteklenmesi birinci öncelik olmalıdır. Çalışmada bu yeni politika yapımı, çeşitli politika raporları üzerinden süreç analizi yaklaşımıyla, uygulanan politika sonuçları ise çeşitli ulusal ve uluslararası kuruluşların verileri üzerinden betimsel ve ilişkisel analiz yöntemleriyle incelenmektedir. Literatürde kamu politikası analizi ve girişimcilik politikası değerlendirmesine ilişkin ayrı ayrı birçok çalışma olmasına rağmen, her ikisini de içeren bir çalışma olmadığı için bu çalışma özgün bir nitelik kazanmaktadır.

SUMMARY

In the process of accession to the European Union, there has been a shift in Turkey's SME policy, as in many other areas. The target audience of KOSGEB, the institution responsible for SME policy and support programs, which was limited to the manufacturing industry, was expanded to include all non-agricultural SMEs with a legislative change in 2009. With this law amendment, entrepreneurship policy has also been added to KOSGEB's responsibilities. In this direction, KOSGEB's support programs changed seriously, and the Entrepreneurship Support Program became the dominant support in the 2010–2018 period. Though the necessity of new establishments in high-tech sectors in Turkey has been stated in many top policy documents, the new establishments have taken place generally in low-tech service sectors, and the share of the manufacturing industry from this support has decreased continuously. To accelerate the digital transformation of the Turkish industry, a more transformative approach to human capacity development, and supporting innovative entrepreneurship must be a top priority. In the study, this new policymaking is examined with a process analysis approach through various policy reports and the outcomes of policy implementation with descriptive and relational analysis methods based on the data of various national and international organizations. Although there are many separate studies in the literature on public policy analysis and entrepreneurship policy evaluation, since there is no study that includes both, this study gains a unique quality.

DOI: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/nevsosbilen/article/1040433>

Atf/Cite as: Tuncer, E. (2022). Avrupa Birliği Adaylık Sürecinde Türkiye'nin Girişimcilik Politikası Analizi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 12(1), 503-522.

Giriş

Türkiye, planlı dönemden 1970'lerin son çeyreğine kadar yaşanan sanayileşme sürecini takiben, küreselleşmenin özerk iktisat politikasına getirdiği kısıtlar sonucu ihracata dayalı büyüme modeline geçmiştir. KOBİ'ler de büyümenin motoru olarak kabul edilmiş, 90'lar boyunca kalkınma planları ve teşvik politikalarında KOBİ'lerin önemine sürekli vurgu yapılmıştır.

Ülkenin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin payını ve etkinliğini artırmak, rekabet güçlerini yükseltmek amacıyla 1990 yılında KOSGEB kurulmuştur. Başlangıçta sadece sanayi yoğun yörelerde örgütlenen KOSGEB daha sonra sürekli genişleyerek ülke çapında tüm illerde hizmet verebilir duruma gelmiştir. Bu dönemde; ihracat ve yatırım teşvikleri, KOBİ'lere yönelik politikalar ve işletmelerin teknoloji geliştirmelerine yönelik faaliyetlerin teşvikini amaçlayan bilim ve teknoloji politikaları başlıca politika konularını oluşturmuştur.

Türkiye'nin yüksek büyüme ve yenileşim potansiyeline sahip imalat sanayi işletmelerini destekleme çabaları, 2000'lerin başından itibaren uluslararası kuruluşlar tarafından eleştirilerek, tüm işletmeler için genel kapsamlı desteklerin daha faydalı olacağı önerisi getirilmiştir. KOBİ'ler ile ilgili hayata geçirilmesi öngörülen politika ve programların, hizmetlerin, nitelik ve nicelik açısından geliştirilmesi ve kurumlar arasında etkin bir koordinasyon sağlanmasının önemi, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları gibi dönemin AB politika belgelerinde de dile getirilmiştir.

“Küresel Ekonomide Girişimciliğin ve Yenilikçi KOBİ'lerin Geliştirilmesi” temasıyla 2004'de İstanbul'da düzenlenen OECD KOBİ'lerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda, KOBİ ve Girişimcilik Çalışma Grubu tarafından “Türkiye'deki Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler: Mevcut Durum ve Politikalar” (OECD, 2004) adlı rapor yayımlanmıştır. KOBİ politikalarında gelecekte yapılacak değişikliklere esin kaynağı olan bu raporda; Türkiye'de KOBİ politika ve programlarının yeterince etkin olmadığı ve ayrıca KOSGEB'in hedef kitesinin, tarım dışında tüm sektörlerde faaliyet gösteren KOBİ'leri destekleyecek şekilde genişletilmesi gerekliliği belirtilmiştir. Daha sonra aralarında G. Kore, Meksika, Norveç ve Türkiye'nin olduğu ülke incelemelerini içeren bir diğer raporda (OECD, 2008,122), girişimcilik ve yeni firma yaratmanın yenileşimi yönlendiren başlıca güç olduğu vurgulanmış ve hedef kitlenin genişletilmesi ve destek modellerinin zenginleştirilmesi önerisi yapılmıştır.

Bu gereklilik 2007-2009 dönemi KOBİ Stratejisi ve Eylem Planında da (KSEP) (KOSGEB, 2007) dile getirilmiştir. Ayrıca Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu çalışmaları kapsamında, KOBİ Teknik Komitesi tarafından hazırlanan 2008 yılı eylem planında, KOSGEB'in hedef kitlesi olan imalat sanayi dışındaki sektörlerde destek verebilmesine yönelik kanuni düzenleme yapılması gerekliliği belirtilmiştir. Benzer taleplere Kalkınma Programları ve Hükümet Programlarında da yer verilmiştir.

Söz konusu değişiklikleri içeren KOSGEB yasa tasarısı, dünya ekonomisinin durgunluk içine sürüklenmesi ve uluslararası finansman girişlerinin daralması nedeniyle 2009 yılında yaşanan küresel krizin, Türkiye'de reel sektörleri doğrudan etkilediği bir dönemde gündeme gelmiştir. Tasarı, piyasaların rahatlamaya çok ihtiyaç duyduğu bir zamanda gündeme getirildiğinden muhalefetin de itiraz etme şansı kalmamıştır. Ancak, bu değişiklikte yedi katına çıkarılan KOSGEB'in hedef kitesine, söz konusu kriz ortamında hangi finansman ve kurumsal kapasite ile hizmet götürüleceğinin hesabının yapılmamış olduğu eleştiri konusu olmuştur (TBMM, 2009:758).

Bu eleştirilere rağmen, hizmet ve ticaret sektörlerindeki KOBİ'leri de KOSGEB'in hedef kitesine dâhil eden 5891sayılı Kanun, 2009 yılında yürürlüğe girmiştir. Ayrıca destek ve hizmetlerden yararlanacak işletmelerin, KOSGEB kaynakları çerçevesinde yararlandırılmasına ilişkin sektörel ve bölgesel önceliklerin, günün koşullarına göre Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Böylece sadece hedef kitle genişleyerek tüm işletmeleri kapsamakla kalmamış; “işletme” tanımının yanı sıra “girişimci” tanımı da kapsama alınarak KOSGEB'e yeni görevlendirmeler yapılmıştır.

Çalışmada, AB sürecinde Türkiye'nin girişimcilik politikasının süreç analizi ile değişiklik sonrası bu politikaların en etkin uygulayıcısı olan KOSGEB tarafından 2010-2018 döneminde verilen girişimcilik desteklerinin değerlendirilmesi yapılmıştır. Sözü edilen politikaların uygulanması sonucunda, politika metinlerinde yer alan hedeflere ulaşma açısından açıklanan niceliksel ölçütler temelinde, resmi istatistiki veriler üzerinden yapılan

değerlendirmelerin yanı sıra, politika metinlerinin dikkate almadığı alternatiflere yönelik niteliksel analiz de yapılmıştır. ¹

Çalışmanın ilk bölümde kamu politikasının temel özellikleri, kamu politikalarının oluşturulmasında etkileşimler ve değerlendirme yöntemleri, ikinci bölümünde ise girişimcilik politikası, kökenleri ve ölçümleme yöntemleri konularında literatür taraması yapılmıştır. Üçüncü bölümde çalışmanın yöntemi açıklandıktan sonra elde edilen bulgular dördüncü bölümde üç alt başlıkta sunulmuştur. İlk önce politikanın inşası döneminde politikanın esin kaynağı olan AB ile Türkiye'nin girişimcilik potansiyelinin karşılaştırması yapılarak transfer edilen politikanın Türkiye için uygunluğu araştırılmıştır. Daha sonra yeni politika doğrultusunda oluşturulan KOSGEB girişimcilik desteklerinin, uygulandığı 2010-2018 döneminde, üst politika belgelerinde belirlenen amaçlar doğrultusunda sonuçlar üretip/üretmediği sorgulanmıştır. Üçüncü olarak, ülkelerarasında genel kabul görmüş “Küresel Girişimcilik Endeksi” kapsamında, bu politikanın söz konusu dönemde Türkiye'nin girişimcilik ekosisteminde ne tür etkiler yaptığı değerlendirilmiştir. Çalışma beşinci bölümde sonuç ve önerilerle son bulmuştur.

1. Kamu Politikası, Kamu Politika Analizi ve Politika Etkileşimleri

Örgütlenmiş her topluluğun, amaçları çerçevesinde faaliyet alanlarını belirleme, hedeflerine ulaşma amacıyla çeşitli kararlar alma ve uygulama yükümlülüğü olmuştur. En büyük örgütlü yapı olarak devletin kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla aldığı kararlar “kamu politikası” olarak ifade edilmektedir. Kamu politikasının kökenleri devletin ortaya çıkışından daha eskiye dayanmakla birlikte (Yıldız, 2017:1), özellikle modern ulus devletlerde toplumsal sorunların çözümünde bilginin esas alınmasıyla hızla gelişme göstermiş, 1960 sonrasında ² da sosyal bilimler içinde bir disiplin olarak ortaya çıkmıştır. Kamu politikası çalışmanın başlıca gerekçeleri (Güler, 2008:9);

- Kamu politikalarının daha derin araştırılarak, neden ve sonuçlarını anlama yolu ile, toplumla ilgili bilginin derinleşmesinin sağlanması (bilimsel neden),
- Yapılan kamu politikası analiz sonuçlarından elde edilecek bilgiyle, toplumsal pratik sorunların çözümüne destek sağlanması (mesleki neden),
- Disiplinin çalışılması sonucu oluşan bilgi ile siyasal bilinç düzeyinin gelişmesi, kamu politikası yapısının gelişmesi ve böylelikle ulusun “doğru” amaçlara erişmesinin “doğru” politikaları kabulünün güvence altına alınması (siyasal neden) olarak sıralanabilir.

Bakış açısına bağlı olarak değişiklik göstermekle birlikte en genel anlamda kamu politikası, devletin yasal otoritesi kapsamında herhangi bir konuda yetkili olan kamu kişi/kurum/kuruluşu tarafından bir sorunu çözmek amacıyla yapılan her türlü eylem ve işlemler olarak tanımlanmaktadır (Anderson, 1990:4). Herhangi bir ihtiyacın ya da sorunun gündeme gelmesi karşısında hükümetlerin karar alması ve bu kararları uygulaması olabildiği gibi hükümetlerin bazı durumlarda hiçbir şey yapmaması da kamu politikası olarak tanımlanmaktadır (Dye, 1984:3).

Kamu politikasını diğer politikalardan ayırt eden en önemli özelliklerden biri onun kaynağıdır. Kamu politikaları yasama, yürütme ya da yargı organları tarafından oluşturulmaktadır (Anderson, 1990:54). Yönetimin elinde, kanun, kararnameler ve benzeri idari düzenlemeler gibi toplumsal yaşamı etkileyebilecek birçok araç vardır. Ayrıca teşvikler, hibeler, destekler, krediler ve vergi uygulamaları gibi birçok ekonomik araç da bu amaçla kullanılabilir. Bu nedenle, kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesinde bürokrasi işlevsel bir araç haline gelmiştir (Akdoğan, 2012:4). Bu politikalar üzerinde siyasi partilerin, sermaye gruplarının, sendikaların, medyanın, meslek kuruluşlarının, derneklerin, üniversitelerin ya da başka çıkar gruplarının etkileri olması da kaçınılmazdır.

Politikanın temelde üç farklı kullanımını vardır: Birincisi, sağlık politikası, eğitim politikası, sanayi politikası ve benzeri politika alanını (policy field) ifade etmede kullanılır. İkincisi daha alt sektörler için kullanımdır. Örneğin sanayi politikası alanında imalat sanayi politikası, enerji sektörü politikası, madencilik sektörü politikası gibi

¹ Türkiye’de kamu politikasına ilişkin yayın sayısında artış görülmekle birlikte “veri temelli analizler” nadiren görülmektedir. Genellikle betimleyici çalışmalar ya da nitel analizlerin kullanıldığı görülmektedir (Yıldız ve Baboğlu 2017:33).

² Bilimsel kamu politikası çalışmalarının doğduğu ABD ve Avrupa’da bazı gelişmiş devletler dışında bu dönemde politika analizi çok gelişmemiştir (Arat, 2014:99-100).

politika alt alanlarını (policy sub-field) ifade eder. Üçüncü kullanım ise politika hedeflerine/yönüne (policy issue/target) işaret etmek için kullanılır. Örneğin KOBİ politikasının ihracat politikası, Ar-Ge politikası, istihdam politikası gibi hedeflerini ifade eder (Warwick, 2013:16).

Ülkeler arasındaki politika benzerlikleri daha çok yapısal güçlerin etkisiyle ortaya çıkmaktadır. Örneğin OECD ve AB gibi uluslar üstü kuruluşlar, uyum sağlanmasını istedikleri her bir politika başlığı ya da düzenleme için, üye ve aday ülkeler arasında politika yakınsamasına yol açma potansiyeli taşımaktadır (Sobacı, 2008:147). Kamu politikaları oluşturulurken, başka ülkeler ya da uluslararası örgütlerden etkilenme durumu genellikle politika yayılması (policy diffusion), ders çıkarma (lesson drawing) ve politika yakınsaması (policy convergence) gibi kuramlar ile politika transferi (policy transfer) çerçevesinde açıklanmaktadır (Akdoğan, 2014:238).

Politika transferi, herhangi bir siyasi sistemdeki politikalara, idari düzenlemelere, kurumlara ya da fikirlere ait bilginin, başka bir siyasi sistemde de benzer özellikler geliştirilmesi amacıyla kullanılması süreci olarak tanımlanmaktadır (Dolowitz, 2000:5). Politika transferinde devlet içinde, bürokratlar ve politikacılar kilit aktörler olmakla birlikte, uluslararası örgütler ve hükümet dışı kuruluşlar da etkin rol oynayabilmektedir. Transfer, ülke içinde ya da ülkeler arasında, zaman içinde gerçekleşebileceği gibi politik alanlar arasında da gerçekleşebilmektedir. Örneğin KİT'lerde ya da kamu hizmetlerinde kamudan özele transfer olabileceği gibi tersine, özel alandan kamu alanına da yapılabilmektedir (Arat, 2014:100). Transferin farklı dereceleri de mevcuttur. Bir politika, mevzuat ya da teknik, birebir kopyalanabileceği gibi benzeştirme, sentez ya da etkilenme de olabilmektedir. Ayrıca transfer gönüllü ya da zorunlu olabileceği gibi bunların birleşimi de mümkündür (Azak, 2014:1).

Politika değerlendirmesi, kamusal eylemlerden beklenen ile elde edilen arasındaki farkın ölçülmesi sonucunda politikaları iyileştirmeyi amaçlayan çalışmalardır. Doğal olarak bir sürü analiz gerektirir ve bunun sonucunda da stratejik ve operasyonel kararlara katkı sağlanır (Usta, 2014:14). Değerlendirme (*evaluation*) genellikle verimlilik ve etkililik kavramları üzerinden yapılmakta ve öne çıkarılan ilke/değer, etkililik olmaktadır. Ayrıca yönetsel prosedürün değerlendirilmesinden ziyade hükümetin yaptığı işlem ve eylemlerin etkisinin değerlendirilmesini ifade etmektedir (Zengin, 2011:167-168). Politika değerlendirmesi, politika oluşturma öncesinde, uygulama aşamasında ve sonrasında olmak üzere değişik aşamalarda yapılabilmektedir. Uygulama sonrası değerlendirme, uygulanan politikanın sonuçlarının, saptanan hedeflerle ne düzeyde örtüştüğünün belirlenmesini içerir. Uygulamanın işe yarayıp yaramadığı, toplum üzerinde etkileri, programın maliyeti ile yarattığı fayda arasındaki ilişkinin ne olduğu, daha etkin bir alternatif program uygulamanın mümkün olup olmadığı gibi sorulara yanıt arama çabası olarak değerlendirilebilir (Demir, 2011:116).

Kamu politikası analizi sadece uygulanan politikaların sonuçlarının değerlendirilmesinden ibaret değildir. Kamu politikasına konu olan sorun ya da ihtiyacın nedenlerinin araştırılması, bu sorun ya da ihtiyacın giderilmesi için farklı çözüm yolları varlığının belirlenmesi, uygulanmasına karar verilen politikaların izlenebilmesi ve etkilerinin değerlendirilebilmesi için gerekli verilerin toplanması ve yorumlanmasını içermektedir (Walker, 2013:158). Politikanın üretildiği çerçevenin bağlamı ile ilişkilendirilmeyen çözümlerlerin anlaşılması kolay olmamaktadır. Yönetsel bir olguyu araştırıp çözümlenmeye çalışmak, uygulamanın bilgisi ile bu bilginin kaynağını ve kaynağın niteliğini tüm ayrıntılarıyla analiz etmeye bağlıdır (Ciner, 2020:6).

2. Girişimcilik Politikası ve Değerlendirme Yöntemleri

2000'li yılların başlarında KOBİ politikasından girişimcilik politikasına geçiş yaşanmıştır (Iqbal, 2000:2). Geçmişte KOBİ politikasının bir alt bileşeni olarak ele alınan girişimcilik politikası ayrı bir politika alanı olarak kabul görünürken, KOBİ politikası ise piyasa başarısızlığını meşrulaştıran, iş ortamına odaklanan ve finansal önlemler yoluyla destek sağlayan bir politika olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (KOSGEB, 2014:15). Girişimcilik politikası, girişimcilerin karar verme sürecini şekillendiren çerçeve veya çevresel koşullara karşı daha fazla duyarlılık göstermektedir. KOBİ politikası, mevcut işletmelerin dışsallığı üzerine inşa edildiğinden, politika araçları genellikle KOBİ'lerin yaşamlarını sürdürmesine yöneliktir. Buna karşın özellikle OECD ve AB ülkelerinde uygulanan girişimcilik politikası, ülke ya da bölgelerde girişimci tutum, yetenek ve istekleri teşvik etmeye yönelik daha geniş bir odağa sahiptir (EC, 2002a:9).

Modern girişimciliğin babası olarak kabul edilen Schumpeter, dinamik ve proaktif bir güç olarak gördüğü girişimciliği, ekonomik gelişmenin asıl gücü olarak kabul etmiştir (Haroon, 2011:12). Girişimciliği, yenilik yapma

ve teknolojik buluşlar ile açıklamaya çalışan Schumpeter'e göre girişimciler, yaptıkları yeniliklerle piyasada yeni talepler yaratır, bu yenilikler mevcut piyasa sistemini tahrip eder, bu durum ise "yaratıcı yıkıcılık" olarak adlandırılır. Birçok akademisyen girişimciliği, bir kimsenin yaratıcı bir fikir kullanarak pazarın gereksinimine ve yeni olanaklara yanıt vermek için kaynakları yönetmesi, çevreyle uyum sağlaması ve risk alarak istediği sonucu almaya çalıştığı bir süreç olarak tanımlamaktadır (Audretsch, 2003:3).

Girişimcilik politikası için evrensel bir reçete olmamakla birlikte, istihdam yaratmayı, yenileşimi, sosyal refahı ve ekonomik büyümeyi teşvik etmeye yönelik olduğu genellikle kabul görmektedir (Henrekson ve Stenkula, 2010:602). Yeni girişimcilerin ortaya çıkmasını ve yeni firmaların başlangıç ve erken aşamada büyümesini teşvik edecek bir ortam ve destek sistemi yaratmakla ilgili olup, yenileşim politikasıyla da yakından bağlantılıdır (Dahlstrand, 2010:6). Özellikle yenilikçi, teknoloji tabanlı ve hızla büyüyen bilgi tabanlı girişimlerin başlatılmasını teşvik etmeye yönelik politikalarda, yenileşim ile girişimcilik politikası arasındaki ilişki açıkça gözlemlenebilmektedir. Bu politikalar, yüksek oranda iş giriş ve çıkış faaliyetinin ürettiği türbülans (yaratıcı yıkım) ile bir ekonomide yenileşim seviyesinin yükseltilmesine önemli katkı sağlamaktadır.

Hükümetlerin uyguladıkları makroekonomik politikalar, her çeşit işletmenin faaliyetlerini gerçekleştirdiği bir çerçeve sağladığından, girişimcilik üzerinde de etkili olmaktadır. Vergilendirme, işgücü piyasası düzenlemesi, sosyal güvenlik ve gelir politikası önde gelen örneklerdendir (Verheul ve diğerleri, 2001:30). Bu genel politikaların yanı sıra, belirli sektörlerle, bölgelere ya da dezavantajlı gruplar gibi farklı insan gruplarına odaklı girişimcilğe özel politikalar da mevcuttur. Bazı politikalar ise belirli kırsal/kentsel alanlara ya da yüksek teknolojik/hızlı büyüyen işletmelere yönelik girişimcilik faaliyetlerini teşvik etmeye odaklanılır. Ayrıca piyasa kusurlarını azaltmayı amaçlayan mali yardımlar; finansman eksikliği ve risk sermayesi piyasası gibi alternatif sermaye piyasalarının geliştirilmesi ya da girişimcilere hibe, kredi veya sübvansiyonların doğrudan ödenmesi şeklinde de olabilmektedir (Verheul ve diğerleri, 2001:32).

Girişimcilik politikasının hükümetler için farklı anlamları olması nedeniyle politika uygulamalarında kullanılan araçlar ve önlemler de çeşitlilik gösterebilmektedir. Girişimcilik kültürünün yeterince gelişmemiş olması, işletme sahipliği yoğunluğunun çok düşük olması, eğitim desteğinin yeterli olmaması, bağımsız bir politika olarak 'yenilikçi girişimcilik' politikasının etkinliğini engelleyebilir. Ancak sadece yüksek teknoloji sektörlerdeki fırsatlara odaklanmak da düşük ve teknoloji dışı alanlardaki büyüme fırsatlarının gözden kaçmasına neden olabilmektedir.

Hükümetler, girişimcilik politikaları yoluyla girişim türünü, sayısını ve erişilebilirliğini etkileyerek gelir dağılımı politikasını, teknolojik gelişimin sağlanmasını ve rekabet koşullarının düzeltilmesini de amaçlayabilmektedir. Ayrıca bu politikalarla potansiyel girişimci sayısını etkileyerek göç, bölgesel kalkınma ve sosyal güvenlik alanlarında iyileşmeler de amaçlanabilmektedir (Tanrısever, 2004:9). Hem doğrudan destek politikaları ya da kuruluş mevzuatı yoluyla; hem de doğrudan girişimcilik seviyesini etkilemeyi amaçlamayan politikalar aracılığıyla dolaylı olarak girişimciliği etkileyebilmektedir. Örneğin piyasanın yapısını düzenlerken girişimcilik fırsatlarının büyüklüğünü ve türünü de etkileyebilmektedir. Bireyler, ücretli-serbest ve işletme sahibi olma arasında seçimlerini yaparken, fırsat algılarına ve kişisel özelliklerine dayalı olarak potansiyel ödülleri ve riskleri değerlendirmektedir.

Girişimciliğin kalitesini garanti altına almak da hükümetlerin sorumlulukları arasındadır. Bazen çok sayıda küçük işletme olması, tedarik edilen mal ve hizmetlerin kalitesini aşındıracağı düşüncesiyle hükümetler, kuruluş mevzuatı, rekabeti artıran önlemler (yani piyasa yoğunlaşmasını önleme gibi farklı yasa ve yönetmeliklerin uygulanması) yoluyla kaliteyi artırmaya çalışabilirler. Hükümet, politikalarını emek, finans ve bilgi tarafına ya da satış fırsatlarına yönlendirebilir. Bu politikaların yanı sıra hükümet, girişimci faaliyet koşulları yaratabildiği gibi zararlı etkileriyle de mücadele edebilir (Henrekson ve Stenkula, 2010:631).

Girişimciliğin ekonomik performansa olumlu bir şekilde katkı sağladığı kabulü, kamu politikası müdahalesini otomatik olarak haklı çıkarmamaktadır. Genellikle üç temel piyasa başarısızlığı; ağ dışsallıkları, bilgi dışsallıkları ve öğrenme dışsallıkları durumunda kamu müdahalesi kaçınılmaz olmaktadır (Audretsch, 2003:47-48):

- Ağ dışsallıkları, bir bireyin veya firmanın yeteneklerinin değerinin, tamamlayıcı firmaların ve bireylerin coğrafi yakınlığına bağlı olmasından kaynaklanır. (Ağlar, bilgi ve teknolojinin değişimini kolaylaştıran ve bir kümede çeşitli türden koordinasyon ve iş birliğini teşvik eden resmi/gayri resmi oluşumlardır. Teknoparklar, ticaret ya da sanayi odaları, birlikler ya da okul/firma mezun ağları vb.)

- Yeni fikirleri içeren bilgi, doğası gereği bir kamu malıdır, dolayısıyla üretimi dışsallık yaratır. (Ar-Ge çalışmaları)
- Başarısız olan girişimci ya da işletmelerin çabaları sonucu ortaya çıkan bilginin, üçüncü taraf işletmelere ve bireylere pozitif ekonomik değer sağlaması sonucunda öğrenme dışsallığı oluşmaktadır. (Özellikle bilgi temelli yeni girişim ya da işletmelerde başarısızlık oranları yüksektir. Bu başarısızlık işletmeye herhangi bir değer yaratmasa da ortaya çıkan fikirler, daha sonra başarılı işletmelerin, başarılı ürünleri ya da projelerinin ayrılmaz bir parçası olmaktadır (Wennekers ve Thurik, 1999:36).

Girişimciliğin en çarpıcı özelliklerinden biri, farklı analiz birimleri içermesidir. Analiz, tek başına veya bir grup bağlamında hareket edebilen bireylerin kararlarını ve eylemlerini içeren bir düzey olabilir. Endüstri düzeyinde olabileceği gibi şehirler, bölgeler ve (bu çalışma örneğinde olduğu üzere) ülkeler gibi mekânsal düzeylerde de analiz yapılabilmektedir. Ölçüt olarak kullanılan veri çeşitliliğinin çokluğunun yanı sıra ülkelere özgü farklılıklar, çelişkili bulgulara yol açabilmektedir. Bu durum, girişimcilik araştırmalarında büyük bir kafa karışıklığına neden olmuştur. Genellikle tek bir ülke içinde, belli zaman aralığında, serbest meslek oranları, işletme mülkiyeti oranları, yeni şirket kurulumları ya da eş zamanlı kurulum ve kapanmalar sonucu net girişleri içeren çalışmalar yapılmıştır (Audretsch, 2003:4).

Serbest meslek ölçütleri, en azından yeni bir işe başlayan birey için meydana gelen değişimi yansıtmakla birlikte birey için yeni ve farklı olan, endüstri veya küresel pazar için çok farklı olmayabilir. Birçok akademisyenin hem fikir olduğu bir diğer ölçüt ise işletme sahipliğidir. Tarım hariç tüm sektörlerde işletme sahiplerinin sayısının toplam işgücüne bölümü olarak hesaplanan bu ölçütün kullanımında, yüksek ya da düşük teknoloji sektör olduğuna bakılmaması eksiklik olarak görülmektedir (Audretsch, 2003:5). Ar-Ge faaliyetleri, patent alınan buluş sayıları, piyasaya sürülen yeni ürünler gibi göstergeler üzerinden yapılan yenileşim (inovasyon) odaklı ölçümleme ile “gazeller” olarak sınıflandırılan ve uzun süre olağanüstü yüksek büyüme sergileyen firmaları odaklanan ölçümlenmeler (Wong ve diğerleri, 2005:345) daha çok değişim odaklı olduklarından girişimcilik politikalarının asıl hedeflerinde yer almaktadır. Alternatif olarak, ülkedeki KOBİ’lerin sayısına da odaklanılabilir ancak net giriş oranı ve türbülans oranının (toplam giriş ve çıkışın farkı) önemi daha büyük olmaktadır. Sadece yeni işletme kurulumuna dayalı girişimcilik politikası, henüz gelişme sürecine yeni girmiş ekonomiler için uygun olabilir. Yükselen ekonomilerde kurulan işletmelerin, kısa vadede olmasa bile orta ya da uzun vadede kapanmalarını engelleyen ve hızla gelişimini sağlayan temel unsurların başında yenileşim gelmektedir (Audretsch, 2003:6).

Girişimciliğin ekonomik kalkınmadaki rolünün açıklığa kavuşturulması Küresel Girişimcilik Monitörü (Global Entrepreneurship Monitor-GEM) çalışmasının temel amacı olmuştur. Çalışmaya 1999 yılında 10 ülke katılım sağlarken bu sayı 2019 yılında 100’ü aşmıştır (Karadeniz, 2019:4). GEM çalışmalarında, girişimcilik sürecinin yaşam döngüsünde bireyin rolünün araştırılmasında sadece iş özellikleri değil, aynı zamanda insanların bir iş kurma motivasyonu, iş kurmak ve işletmek için atılan adımlar da odak noktası olmuştur (GEM, 2016). Ayrıca girişimcilik dinamiklerinin yeni iş yaratmayı artıran (veya engelleyen) koşullarla da bağlantılı olabileceği düşüncesiyle “girişimcilik çerçeve koşulları” olarak bilinen, girişimcilik üzerinde önemli etkisi olduğuna inanılan faktörler de tanımlanmıştır (GEM, 2016).

GEM çalışmalarının başlangıç dönemlerinde oluşturulan “Erken Dönem Girişimcilik Faaliyeti” (Total Early-stage entrepreneurial Activity-TEA) endeksi, girişimciliğin temel göstergesi olarak yaygın kabul görmüştür. Ancak 2009 yılından itibaren dünya çapında ülkelerin girişimcilik faaliyetlerinin durumunu değerlendirmek için Küresel Girişimcilik Endeksi (Global Entrepreneurship Index-GEI) adıyla yeni bir endeks oluşturulmuştur (Acs ve Szerb, 2009:4). Bu endeks ile birçok uluslararası kuruluş ve organizasyondan temin edilen veriler bir çatı altında toplanarak girişimcilik ekosistemini ve ekosistemi oluşturan bileşenlerin bütüncül bir yaklaşımla analizi amaçlanmıştır (Karadeniz, 2019:4). Girişimciliği etkileyen çevresel ve bireysel faktörleri içeren GEI endeksi, tek bir ülkenin girişimcilik ekosistemini derecelendirmede de yaygın olarak kullanılmıştır (Acs ve diğerleri, 2020a:27). GEI endeksinde nüfusun girişimcilğe yönelik davranış ve tutumları, faaliyetleri ve istekleri hakkındaki veriler; sosyal, ekonomik, kültürel norm ve tercihlerle birlikte değerlendirilmiştir.

Bu endeksler, 2020 yılına kadar gerek ülkelerarası karşılaştırma yapılan gerekse bir ülkenin yıllar içinde girişimcilik performansı değişimini ölçen çalışmalarda yaygın olarak kullanılmıştır. Türkiye, bu çalışmalara KOSGEB önderliğinde 2006 yılından itibaren 2009 ve 2017 yılları dışında katılım sağlamıştır (Karadeniz, 2019:4). Ancak 2020 yılı ve sonrası dönemde kullanılmak üzere, girişimcilik performansını ölçme ve değerlendirmede gelişen

teknolojinin özelliklerini dikkate alarak analiz yapmayı hedefleyen “Dijital Girişimcilik Ekosistem Endeksi (DEEI) isimli yeni bir endeks ve yöntem geliştirilmiştir (Acs ve diğerleri:2020b).

3. Yöntem

Politika analizi, araştırma ve verilere dayalı olarak anlama, tanımlama, betimleme, nitelendirme ve açıklamayı hedefleyen çalışmalardır. Kamu politikası analizi yapılırken, sadece tek bir bilimsel yöntemden ve araştırma türünden yararlanılmayıp bir ya da daha çok araştırma yöntemi/tekniki bir arada kullanılabilir. Hangi yöntem ya da tekniklerin bir arada kullanılacağı, yapılan çalışmaya, analiz edilen politikanın özelliklerine, koşullara, kullanılan kavram, kuram ve değişkenlere, politika yapıcılarının, karar vericilerin ve/veya araştırmacının tercihlerine göre belirlenmektedir (Gül, 2015:13). Bir politikanın sonuçlarını ve etkilerini inceleyen bir değerlendirme çalışması yapılıyorsa ve etkileri rakamlarla görülmek isteniyorsa, bu durumda nicel tekniklere ağırlık verilmesi gerekmektedir. Nitel araştırmalar ise, olayları, sorunları ve olguları doğal süreçlerinde ve ortamında, gerçekçi, kapsamlı ve bütüncül bir biçimde ortaya koymayı ve daha derinlemesine anlamayı hedefleyen, anlama, betimleme, yorumlama ve açıklamanın öne çıktığı araştırmalardır (Büyükoztürk, 2017:253).

Tek bir çalışmada nicel ve nitel yöntemlerin birlikte kullanılmasını içeren karma yöntem araştırması, her iki yaklaşımı farklı şekillerde birleştirerek araştırma sorusunun daha iyi anlaşılmasını amaçlamaktadır (Mazlum, 2017:11). Nitel ve nicel yöntemlerin farklılıklarına rağmen yöntem olarak birleştirilmesi ile araştırmanın birbirini tamamlayıcı ve kapsamlı bir bakışla yürütülmesi mümkün olabilmektedir (Creswell, 2014:6). Bu sayede bir yöntemin sınırlılıkları, diğer yöntemin güçlü yanları ile telafi edilebilmekte; nitel ve nicel verilerin bileşimi sonucunda, bu yaklaşımların tek başlarına sağladığından çok daha geniş bir bakış açısı sağlanabilmektedir (Creswell, 2014:8-10).

Politika analizi yapmak üzere dönemin kalkınma planları, KOBİ strateji ve eylem planları, Girişimcilik strateji ve eylem planı ³ ile AB ve OECD tarafından yayımlanmış çeşitli KOBİ ve girişimcilik politika belgeleri kullanılmıştır. Politika değerlendirmesinde ise, politikaların esin kaynağı olan AB ile Türkiye'nin girişimcilik potansiyeli karşılaştırmasını yapmak üzere çeşitli ikincil verilerden yararlanılmıştır. Söz konusu transferin hemen öncesinin verilerini içeren Avrupa Küçük İşletmeler Yasası (2010-2011) Bilgi Formları ve KOSGEB'in web sitesinde yayımlanan “Strateji ve Eylem Planları” ve “Faaliyet Raporları” başta olmak üzere çeşitli veriler kullanılmıştır. İstihdam verileri için ILO, OECD ve TÜİK; beceri ve eğitim verileri için OECD ve TÜİK; işletme açılma ve kapanma verileri için Eurostat, TOBB ve TÜİK'in ilgili veri tabanlarından yararlanılmıştır.

Girişimcilik ekosistemi kavramı, nitel ve nicel değerlendirme için çeşitli göstergeler belirleyen kavramsal analiz çerçeveleri biçiminde önem kazanmıştır (Arenal ve diğerleri, 2021:247). KOSGEB destekleri sonucunda Türkiye'nin girişimcilik ekosisteminin değerlendirmesine yönelik; gerek ülke içi girişimcilik performansı değişimi gerekse aynı grupta yer alan benzer ülke gruplarıyla karşılaştırılması amacıyla, Küresel Girişimcilik ve Kalkınma Enstitüsü'nün (GEDİ) yıllık raporları ve veri tabanları ile Küresel Girişimcilik Endeksi (GEI) verileri kullanılmıştır.

4. Bulgular

Ülkelerin farklı özelliklere ve koşullara sahip olması ve her bedene uygun tek tip politika olamayacağı düşüncesiyle transferin gündeme geldiği dönemde, tarafların girişimcilik potansiyelleri ve bu politikaya ne denli ihtiyaç duyduklarının incelenmesi gerekmiştir. Bunu takiben Türkiye'de KOBİ politikalarından sorumlu kurum KOSGEB'in hedef kitesinde ve politikalarında meydana gelen bu değişikliğin (politikaların Türkiye'de inşası ve meşruluğunun sağlanmasının) süreç analizi yapılmıştır. Daha sonra değişiklik sonrası uygulanan KOSGEB girişimcilik desteklerinin 2010-2018 döneminin değerlendirmesi ile uluslararası kabul görmüş endeksler üzerinden Türkiye'nin girişimcilik ekosisteminin değerlendirilmesi sunulmuştur.

³ Kalkınma planlarında saptanmış olan girişimcilik hedeflerinin, stratejik hedef ve aksiyonlara dönüştürülmesi, 2015 yılından itibaren KSEP'lerden çıkarılarak, yine KOSGEB koordinasyonunda hazırlanan 2015-2018 Dönemi Girişimcilik Stratejisi ve Eylem Planı'nda (GİSEP) toplanmıştır.

4.1. Türkiye ve AB'nin Girişimcilik Potansiyeli Karşılaştırması

Uzun yıllar birbirinden bağımsız politikalar olarak geliştirilen AB sanayi ve KOBİ politikaları, 2000 yılından itibaren AB işletme politikası (Enterprise Policy) adı altında toplanmıştır (Schmahl ve Koch, 2001:7). Bilgi temelli ekonomiye geçiş stratejisiyle birlikte, girişimcilik ve KOBİ politikasında önemli değişiklikler olmuş ve verimlilik artışına önemle vurgu yapılmaya başlanmıştır. Bu yeni yaklaşımda, yüksek büyüme potansiyeli olan yeni girişimler ile iş birliğine dayalı yenileşim öncelikli alanlar olarak seçilmiştir. Girişimcilikle ilgili olan sanayi politikaları, rekabet gücü yüksek teknoloji üretimi ve istihdam yaratıcı küçük ve özellikle yenilikçi işletmeler, AB Lizbon Stratejisi'nin temel öğeleri arasında yer almıştır (EC, 2002b:66). Gelişmiş ekonomilerle rekabet edebilmek için, yeni ve özellikle kaliteli (yüksek teknoloji) işler oluşturmanın önemi vurgulanmıştır.

AB'de girişimcilik oranı en düşük olanların çoğu gelişmiş İskandinav ülkeleri olup, en yüksek olanlar Akdeniz ülkeleridir. 2010 yılı itibarıyla AB'de işveren olarak, kendi hesabına ya da ailesinin yanında çalışanların oranı %17 düzeyinde olup, %83'ü ücretli olarak çalışmaktadır (ILO, 2017). 2004 yılındaki büyük genişleme ile AB'ye katılan eski doğu bloğu üyesi ülkelerde yeterli girişimcilik geçmişinin olmayışı ve ayrıca AB'yi kuran ve erken katılım sağlayan üyelerde yaşanan kuşağın yerini alması beklenen yeni kuşağın girişimcilik arzusu eksikliği, AB için yeni girişimcilik desteğinin önemini artırmıştır. Türkiye'de ise işveren olarak, kendi hesabına ya da ailesinin yanında çalışanların oranı %40 düzeyinde olup AB'nin iki katından fazladır. AB-28'de %10 düzeyinde olan kendi hesabına çalışan oranı, Türkiye'de %20'den fazladır. AB-28'de %1 düzeyine inmiş olan aile çalışanı oranı, Türkiye'de % hala 10'un üzerindedir (ILO, 2017).

İşletmelerin büyümesi için en uygun ortamı oluşturma, AB tarafından oluşturulan tüm politikalarda işletmelerin ihtiyaçlarını ön planda tutma ve hükümetlere KOBİ vizyonu kazandırma amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından 2008'te yürürlüğe giren Avrupa Küçük İşletmeler Şartına (Small Business Act) Türkiye, 2011'de resmi katılım sağlamıştır.

Yeni girişimcilik politikaları uygulamaya alınmadan önce Türkiye ile AB'nin girişimcilik potansiyellerinin karşılaştırılmasında, AB Yapısal İş İstatistikleri (EU Structural Business Statistics) Girişimcilik verileri ile Avrupa Küçük İşletmeler Şartı 2010-2011 Türkiye Bilgi Formu verilerinden yararlanılmıştır. "Girişimcilik tutum ve davranışlar" Tablo 1'de, "Duyarlı yönetim" Tablo 2'de, "Beşerî vasıf ve yenilik kapasitesi" göstergeleri ise Tablo 3'de sunulmuştur.

Türkiye, "Fırsat odaklı girişimcilik" dışında tüm "Girişimcilik tutum ve davranış" göstergelerinde (Tablo 1) AB ortalamasından daha yüksek puana sahiptir. Literatürde, fırsatlardan yararlanmak için bir iş kurma (fırsat girişimciliği), diğer istihdam seçeneklerinin olmaması veya yetersiz olması nedeniyle bir iş kurmaktan (zorunlu girişimcilik) ayrı tutulmaktadır (Henrekson ve Stenkula, 2010:598).

Tablo 1: Küçük İşletmeler Yasası - Girişimcilik Tutum ve Davranış Göstergeleri, 2010

Açıklama	TR	AB
Yeni iş kurmuş ya da kurmak üzere olan yetişkin oranı (<i>Girişimcilik oranı</i>)	23,0	12,0
3 yıl içerisinde iş kurmak niyetinde olan yetişkin oranı (<i>Girişimcilik niyeti</i>)	19,5	11,0
Kendi işinin patronu olmak isteyenlerin oranı (<i>Kendi işini yapma isteği</i>)	50,6	45,1
Serbest meslek mensubu olmanın daha uygun olduğunu düşünenlerin oranı (<i>Serbest meslek sahibi olmaya uygunluk</i>)	40,3	28,3
Okul eğitiminin girişimcilik davranışlarına katkı sağladığına inanan yetişkin oranı	73,0	49,0
Başarılı girişimciliğin yüksek statü sağladığına inanan yetişkinlerin oranı	76,4	71,3
2010 yılında girişimcilik için medyada yeterli ilginin varlığı oranı	67,7	51,4
<i>Fırsat odaklı girişimcilik</i> oranı	54,0	55,0

Not. SBA FactSheet TURKEY 2010-2011 ve EU Eurostat SBS verilerinden oluşturulmuştur.

"Duyarlı yönetim" göstergelerinde de (Tablo 2) Türkiye AB'den daha ileri düzeydedir. 2005 yılından itibaren yeni iş kurma süre ve maliyetleri sürekli azaltılarak AB ortalamalarının altına çekilmiştir. Bu dönemde çoğu AB destekli e-devlet projeleri ile kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunumu üst düzeye erişmiştir. Ancak iflas/kapanış işlemlerinin hala AB ortalamasının iki katından daha fazla süre gerektirmesi (EC, 2010), yaklaşık 1,5 kat daha fazla maliyet doğurmaktadır.

Tablo 2: Küçük İşletmeler Yasası - Duyarlı Yönetim Göstergeleri, 2010

Açıklama	TR	AB
Yeni bir iş kurma için gerekli süre (gün)	6,0	14,3
Ödenmiş aşgari sermayenin kişi başı GSYH'ye oranı	9,9	18,8
Mülkiyet transferi için gerekli zaman (takvim günü)	6,0	34,0
Mülkiyet transferi için gereken maliyet (mülkiyetin değerine oranı)	3,0	4,7
Bir yılda ödenmesi gereken vergi sayısı	15,0	16,7
Sözleşmeleri uygulatma maliyeti	18,8	20,8
İş dünyası için temel 8 kamu hizmetinin on-line sunulmuş olması	100	89,3
İşe başlamada gerekli sermayenin kişi başı GSYH'ye oranı	17,2	5,5
Ana vergileri yerine getirmek için gerekli zaman (saat/yıl)	223	218

Not. SBA FactSheet TURKEY 2010-2011 ve EU Eurostat SBS verilerinden oluşturulmuştur.

“Beşerî vasıf ve yenilik kapasitesi” göstergelerinde ise Türkiye'nin, AB'den daha düşük performansa sahip olduğu Tablo 3'de görülmektedir.

Tablo 3: Küçük İşletmeler Yasası - Beşerî Vasıf ve Yenilik Göstergeleri, 2010

Açıklama	TR	AB
Ürün ya da süreç yeniliği geliştiren KOBİ'lerin oranı	29,5	34,2
Pazarlama ya da organizasyonel yenilik geliştiren KOBİ'lerin oranı	50,3	39,0
Evde yenilik geliştiren KOBİ'lerin oranı	28,1	30,3
İşbirliği içerisinde yenilik geliştiren KOBİ'lerin oranı	5,3	11,2
Yenilik içeren (pazar ya da firma için yeni olan) satışın ciroya oranı	15,8	13,3
AB fonlu araştırmalara katılan KOBİ'lerin sayısı (sayı/100.000)	1,4	21,0
Online satış yapan KOBİ oranı	8,0	13,0
Online alış yapan KOBİ oranı	11,0	28,0
Eğitim ve öğretime katılan çalışan oranı (sadece mikro işletmelerde)	6,1	12,6

Not. SBA FactSheet TURKEY 2010-2011 ve EU Eurostat SBS verilerinden oluşturulmuştur. Tabloda ilk dört maddede 2006 yılı verileri, son üçünde ise 2010 verileri kullanılmıştır.

Türkiye'de yüksek girişimcilik potansiyeline sahip, düşük eğitilmiş adaylar “zorunlu” girişimciliğe yönelmekte ve kurulan girişimlerin yenileşim yönü eksik kalmaktadır. İşsizlik, kişilerin girişimci olmalarının başlıca nedeni olmaya başlamış, 2013 yılında %6 olan “bir işte çalışmayan kişilerin girişimcilik faaliyetine katılım oranı” (2014 yılında %31,6'ya yükselmiştir (Karadeniz, 2014:9). İşgücünün eğitim deseni değişmeden uygulanacak politikalar (örneğin iş kurma amaçlı hibe vermek) geçici süre ile istihdama katkı sağlamakta, uzun vadede ise girişimciliğin denge oranını bozmaktadır. Geleneksel denge modelinde bir sektörde kazançlar iyiye o sektöre girişlerde artış olmaktadır. Ancak belli bir süre sonra fiyatlar baskılanınca, kârlar düşmeye ve girişler azalmaya başlamakta ve böylece giriş çıkışlar dengeye oturmaktadır.

Düşük girişimcilik potansiyeli AB'nin ana sorunlarından biri olup özellikle, ileri teknoloji içeren yenilikçi ve fırsatçı girişimlerin desteklenmesi, 2000 yılı Lizbon stratejisinden günümüze kadar önemini korumaktadır. Söz konusu politikaların Türkiye'ye uygulanmaya alındığı dönem başında AB'de “yüksek oranda kurulum-yüksek oranda kapanma” gerçekleşirken (KOSGEB, 2010), Türkiye'de “yüksek oranda kurulum-düşük oranda kapanma” gerçekleşmiştir (TOBB, 2019). İmalat sanayi sektörü düşüşe geçen AB'de yeni girişimcilik çok önem kazanmış; özellikle yüksek katma değer, yüksek teknoloji ve kaliteli iş yaratan girişimcilik özendirilmiştir.

Türkiye'de açılan kapanan işletmeler sonucu artışlar sektörel incelendiğinde, ilk iki sırayı düşük vasıf gerektiren toptan ticaret sektörü ile inşaat sektörünün aldığı; ekonomide beklenen dinamizmi sağlayacak yüksek verimli sektörlerden olan BT ve imalat sanayi sektörlerinde artışın ise oldukça az olduğu görülmektedir (TOBB, 2019). Bu dönemde Türkiye'de kişi başı yeni start-up yatırım miktarı AB'nin onda biri düzeyindedir. Start-uplar daha çok yazılım ve teknoloji üzerine olan ve yatırımın ardından hızla büyüyerek büyük şirketler tarafından satın

alınma potansiyeli taşıyan işletmelerdir. G. Kore’de bu tür yatırımların %70’i imalat sektörüne, %20’si ise yazılım sektörüne yapılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:32). Türkiye’de ise imalat sanayinde 2011-2020 kurulan girişimlerin sadece %10’u orta yüksek ve yüksek teknoloji grubunda yer almıştır.

4.2. 2010-2018 Dönemi KOSGEB Girişimcilik Desteklerinin Değerlendirmesi

Yasa değişikliğini takiben 2010 yılından itibaren, 90’larda krizle karşılaşan AB’nin işsizliği aşmaya yönelik çabalarına benzer KOSGEB girişimcilik destekleri yurt genelinde başlatılmıştır. Bu yeni girişimcilik desteği, İngiltere’de Thatcher hükümeti tarafından başlatılan ve kendi işini kuran işsizlere gelir sağlayan (Enterprise Allowance Scheme) modeliyle benzerlik taşımaktadır.⁴ Türkiye’de, Kalkınma Ajansları, TÜBİTAK ya da çeşitli bakanlıklar tarafından çeşitli girişimcilik destekleri veriliyor olmasına karşın girişimcilik politika ve desteklerinde ulusal düzeyde etkin olan KOSGEB destekleri dönem boyunca başat olmuştur.

15.06.2010 tarih ve 27612 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “KOSGEB Destek Programları Yönetmeliği” kapsamında uygulanan programların, KOSGEB 2010-2018 yılları faaliyet raporlarından oluşturulan özeti aşağıda sunulmuştur. Yıllar itibariyle her bir destek programının toplam içindeki payları, değişim grafikleri ve dönem sonu toplamları Şekil 1’de gösterilmiştir. Buna göre başlangıçta %44,5’lik payla ilk sırayı alan “Genel Destek Programı” dönem sonunda %28,4’lük payla ikinciliğe gerilemiştir. Çok değişik destek bileşenlerini bünyesinde barındıran “Genel Destek Programı”nı, tek bir konuda değerlendirmek çok anlamlı olmayacağı için, diğer destek programları üzerine odaklanılmıştır.

KOSGEB DESTEK PROGRAMLARI	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2010-2018 Yıllar İtibariyle Değişim	2010-18 Toplam (%)
Ar-Ge İnovasyon Endüstriyel Uygulama Destek Programı	37,4	25,4	22,4	19,2	18,2	15,4	9,8	6,2	5,2		10,9
Genel Destek Programı	44,5	39,7	33,0	38,9	41,5	45,4	32,6	29,1	28,4		33,0
KOBİ Proje Destek Programı	2,6	12,1	19,5	12,8	1,7	0,7	3,1	1,0	0,2		3,6
İşbirliği-Güçbirliği Destek Programı	12,3	7,3	7,2	3,9	4,0	2,4	1,0	1,0	0,7		2,2
Girişimcilik Destek Programı	3,2	15,4	17,8	24,9	34,5	36,2	47,3	46,5	43,6		39,0
Tematik Destek Programı	0,0	0,1	0,2	0,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0		0,1
Gelişen İşletmeler Piyasası KOBİ Destek Programı	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0
KOBİGEL - KOBİ Gelişim Destek Programı	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	15,7	18,8		10,2
Teminat Giderleri Desteği	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0
Uluslararası Kuluçka Merkezi ve Hızlandırıcı Destek Progra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3		0,2
Teknolojik Ürün Tanıtım ve Pazarlama Destek Programı	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2		0,1
Stratejik Ürün Destek Programı	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5		0,8
İşletme Geliştirme Destekleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0
Genel Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100

Şekil 1: KOSGEB Destek Programlarının Yıllar İtibariyle Dağılımı ve Grafiği (2010-2018).

⁴ 1983-1991 arasında İngiltere'deki kitlesel işsizliğe karşı çare görülen bu destek 500 binden daha fazla kişiyi (haftada 40£ garantili) finanse etmiştir. 1991 yılına geldiğinde 1983 yılında 2.4 milyon olan işletme sayısı 1991’de 3.6 milyona çıkmıştır. Bu dönemde işletme sayısının artırılmasına odaklanılırken, 1990’larda kalitenin artırılması ön plana çıkmıştır (Greene, 2013:9-10). Daha sonra çeşitli zamanlarda değişikliklere uğrayan bu destek günümüzde hala kullanılmaktadır (Simple Business, 2021).

2020-2018 döneminde sunulan KOSGEB destekleri, kamu müdahalesini haklı kılan 3 temel piyasa başarısızlığı temelinde değerlendirildiğinde;

- Ağ dışsallığına yönelik “İşbirliği-Güçbirliği Destek” programının payının %12,3’den %0,7’ye düştüğü (~17 kat azalma),
- Bilgi dışsallığına yönelik “Ar-ge, İnovasyon Endüstriyel Uygulama Destek Programı” payının %37,4’den %5’e düştüğü (~7 kat azalma),
- Öğrenme dışsallığı kapsamında değerlendirilmeye en uygun olabilecek “Girişimcilik Destek Programı” payının %3,2’den %43,6’ye çıktığı (~13 kat artış) görülmektedir.

Yenilikçi girişimcilik politikalarının en önemli gerekçelerinden olan “Bilgi dışsallığına” yönelik “Ar-Ge ve İnovasyon” desteği bu dönemde çok geri plana itilmiş, mevcut işletmelerin ayakta kalmalarına ve özellikle yeni girişimcilerin oluşturulmasına yönelik politika yürütülmüştür.

Yeni girişimlerin yetersiz insan gücü ve teknolojik altyapısı nedeniyle, kendi başlarına ortaya çıkan fırsatları değerlendirme potansiyelleri oldukça düşük olduğundan aynı ya da bağlantılı sektörlerde diğer işletmelerle işbirliğine gereksinim duymaları kaçınılmazdır. Söz konusu dönemde Türkiye’de imalat sanayi sektöründe kurulan genç (42 aydan daha önce kurulan) işletmelerin kendi aralarında ekonomik aktivitesi azalmıştır (Akçığıt, 2019:16). Türk işletmelerinin temel problemlerinden biri olan işbirliği geleneğinin zayıf olması nedeniyle işbirliğine yönelik olanaklardan yeterince yararlanılmamıştır. Yeterli bilgi ve destek alamayan *girişimciler, hemşericilik ya da cemiyet ilişkilerine dayalı güven mekanizmaları içerisinde faaliyetlerini sürdürme* zorunda bırakılmıştır.

2010 yılında “KOSGEB Destekleri Yönetmeliği” ve “KOSGEB Destek Programları Yönetmeliği” kapsamında verilen desteklerin toplamında imalat sanayi işletmeleri payı %89,3 iken (KOSGEB, 2011:34), 2010-2018 döneminde verilen Girişimcilik Destek Programı desteği toplamında imalat sanayi işletmelerinin payı sadece %24 olmuştur (Tablo 4).

Tablo 4: 2010-2018 Dönemi KOSGEB Yeni Girişimcilik Destekleri Toplamının Sektörel Dağılımı

Sektör *	İşletme Sayısı	Destek Tutarı (₺)
Toptan ve Perakende Ticaret; Motorlu Kara Taşıtlarının ve Motosikletlerin Onarımı	22.263	537.596.622
İmalat	15.227	409.588.207
Konaklama ve Yiyecek Hizmeti Faaliyetleri	9.377	264.682.759
Diğer Hizmet Faaliyetleri	6.965	185.548.588
Mesleki Bilimsel ve Teknik Faaliyetler	5.600	135.726.493
İnşaat	2.657	58.378.245
İdari ve Destek Hizmet Faaliyetleri	2.026	47.690.284
Bilgi ve İletişim	1.325	24.064.883
Ulaştırma ve Depolama	284	7.221.759
Finans ve Sigorta Faaliyetleri	159	3.095.078
Su Temini; Kanalizasyon, Atık Yönetimi ve İyileştirme Faaliyetleri	102	3.647.796
Elektrik, Gaz, Buhar ve İklimlendirme Üretimi ve Dağıtım	85	1.630.982
Madencilik ve Taş Ocakçılığı	41	1.261.477
Diğer Sektörler **	5	61.869
Diğer ***	32	247.152
Genel Toplam	66.148	1.680.442.193

Not. KOSGEB Yeni Girişimci Desteği Nihai Değerlendirme Raporu Yönetici Özeti.

* NACE Rev.2’ye göre harf bazında sektörleri ifade etmektedir.

** Gayrimenkul faaliyetleri, tarım, ormancılık ve balıkçılık, insan sağlığı ve sosyal hizmet faaliyetleri kültür, sanat, eğlence, dinlenme ve spor

*** Sektör bilgisine ulaşılamayan işletmeleri ifade etmektedir.

Sektörler, daha detaylı incelendiğinde, ilk sırayı %12,2 ile “Lokanta ve seyyar yemek hizmetleri”, ikinci sırayı %7,3 ile “Kuaförlük ve diğer güzellik salonlarının faaliyetleri” aldığı ve her ikisinin de düşük teknoloji ve düşük yenileşim düzeyli sektörler oldukları görülmektedir (KOSGEB, 2020:3). Destek olarak kurulan yeni girişimlere ödenen ortalama destek miktarı, açıklanan destek üst miktarının yarısına dahi ulaşamamıştır. Bu denli düşük olan destekle kurulan girişimlerin rekabet gücü ve teknolojisi yüksek, iddialı girişimler olması mümkün değildir. Sonuç olarak *bu destek, yeni bir gelecek inşa edecek girişimcilik politikası aracı olmaktan ziyade, işsizlikle mücadelede aktif istihdam politikası araçlarından biri olarak değerlendirilebilir.*

2010 yılında KOSGEB desteklerinden yararlananların sadece %5’i TESK üyesi iken dönem sonunda bu oran üçte iki düzeyine ulaşmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:45). Girişimcilik desteklerinden yararlanan işletmelerin %84’ü “şahıs işletmesi”, %14,1’i ise “limited şirket” yapısındadır. Şahıs işletmelerinin dörtte birinde kapanma gerçekleşirken bu oran limited şirketlerde onda bir, anonim şirketlerde ise yirmide bir olarak gerçekleşmiştir (KOSGEB, 2020:4). Yeni girişimci adaylarının projelerinde sektörel ve coğrafi olarak uygunluğun önemsizlenmesi, sektörlerin ya da coğrafyaların girişim dengesinin bozulmasına neden olmuştur. Destekten faydalanarak kurulan işletmelerin çoğunlukla teknoloji düzeyi düşük ve ağır rekabet baskısı altında olan sektörlerde yer alması, bu sektörlerde destek almayan birçok işletmenin kapanmasına neden olmuştur.

Girişimcilik Destek Programı Yeni Girişimci Desteği Nihai Değerlendirme Raporunda, 2010-2018 döneminde destekten faydalanarak kurulan işletmelerin, dörtte üçünde en az bir istihdam gerçekleştiği ve bu işletmelerde 500 bini aşkın farklı çalışanın istihdam edildiği belirtilmiştir. Ancak her türlü girişimcilik ekonomik ya da sosyal fayda sağlamamakta, her yeni kurulan girişim de istihdam yaratmamaktadır. Örneğin OECD ülkelerinin çoğunluğunda, işletmelerin yarısından fazlasında hiç istihdam sağlanamamaktadır (OECD, 2020:12).

KOBİ’lere yönelik desteklerin, yüksek nitelikli/verimli yeni girişimlerin kurulmasına yönelik olması gerektiği 2011-2013 dönemi KSEP ⁵ ve dönemin kalkınma planında ⁶ özellikle belirtilmiştir. Ancak, desteklenen girişimcilerin seçiminde izlenen kapsayıcı ve eşitlikçi ⁷ tutum sonucu girişimcilik destekleri, verimlilik ve yenilikçilik artışlarını özendirici ve hızlandırıcı bir işlev üstlenememiştir.

Programın hedefleri amaç gibi algılanmış; “eğitilen kişi sayısı”, “desteklenen girişimci sayısı” ve “verilen destek miktarı” göstergelerinin başlangıçta öngörülenlerden daha yüksek çıkması başarı olarak kabul edilmiş, destekler bir etki analizine tabi tutulmamıştır. Kurulacak girişimlerin yer alacağı sektörler ya da teknoloji düzeyleri dikkate alınmamış, destek olarak kurulan yeni girişimlerin mevcut işletmelerin kapanmasına yol açıp açmadığı (girişimcilik dengesi) göz ardı edilmiştir. Buna karşın yeni kurulan işletmelerde yaratılan istihdam ve buna bağlı devlete geri dönen vergiler ile bu işletmeler tarafından yapılan ihracat değerlendirilmeye tabi tutulmuştur (KOSGEB, 2019:3).

4.3. Türkiye Girişimcilik Ekosisteminin Değerlendirilmesi

Türkiye’nin Küresel Girişimcilik Endeksi (GEI) ile alt endekslerinde 2010-2019 yıllarında meydana gelen değişimler Şekil 2’de sunulmuştur. Çubuk grafikte gösterilen GEI endeks değerlerine paralel olan çizgi grafiklerde “girişimcilik davranış ve tutumları” (koyu kalın), “girişimcilik faaliyetleri” (noktalı çizgi) ve “Girişimcilik tutku ve istekleri” (kesik çizgi) endekslerindeki değişim sunulmuştur. Grafiğin en altında da “erken dönem girişimcilik” (2018’de sona eren çizgi) endeksindeki gelişmeler görülmektedir.

Genel olarak erken dönem girişimcilik, yenilik odaklı ekonomilerde büyüme üzerinde önemli ölçüde olumlu bir etkiye sahipken, verimlilik odaklı ekonomilerde olumsuz etki de yaratabilmektedir (Crnogaj, 2015:405). Örneğin erken dönem girişimcilik endeksinin yüksek olduğu Latin Amerika ülkeleri için düşük katma değerli firmalar

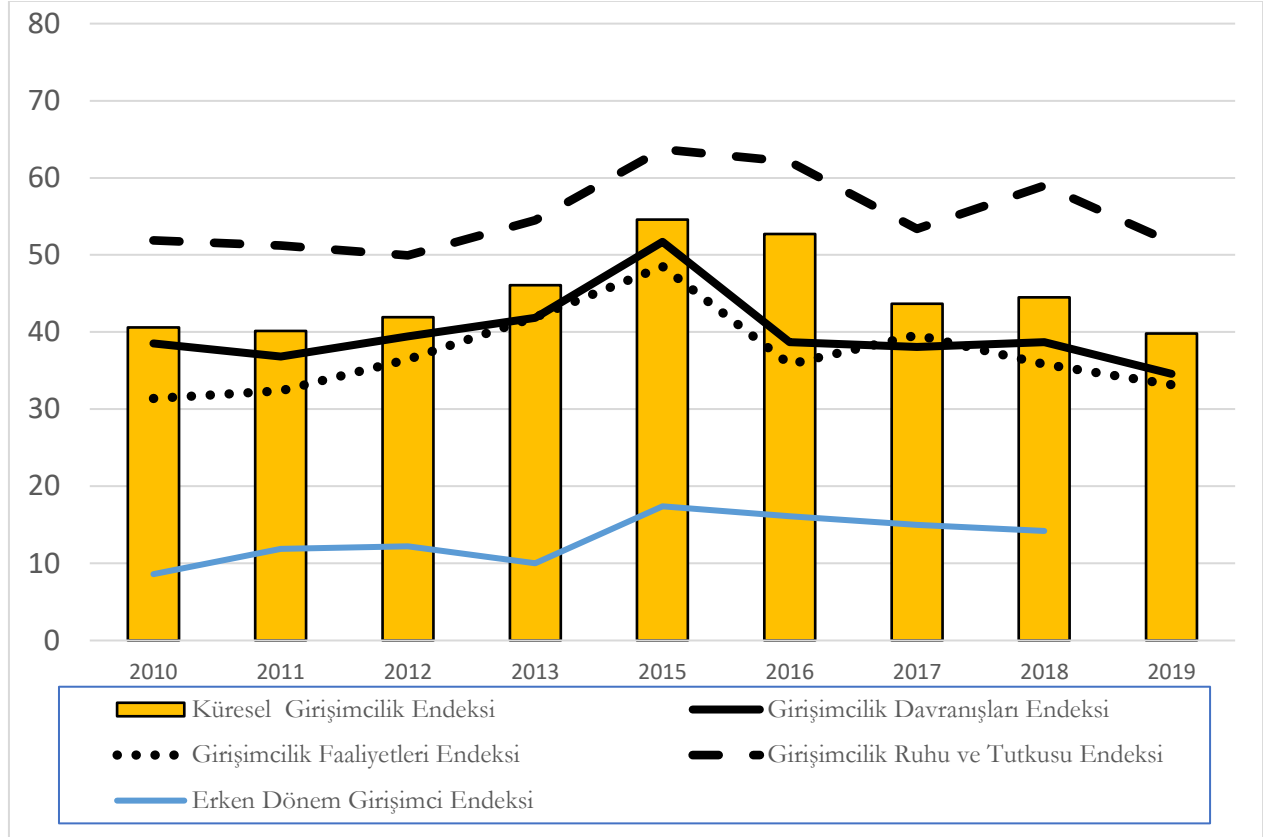
⁵ Benzer vurgular 2007-2009 dönemi KSEP’te de yapılmış, KOBİ’lerin verimliliğinin, katma değer içindeki payının ve uluslararası rekabet gücünün artırılması hedeflerine, *nitelikli girişimcilerin sayısının artmasıyla* ulaşılabileceği belirtilmiştir.

⁶ Türkiye’de yenilikçi girişimciliğin yeterli gelişim gösteremediği ve yeni kurulan işletmelerin ulusal sanayinin daha yenilikçi bir yapıya dönüşümü için katkısının gereken düzeye ulaşamadığı” ulusal belgelerde birçok kez dile getirilmiştir (Çolakoğlu, 2018:15).

⁷ KOSGEB tarafından desteklenecek girişimci adaylarında, imalat sanayi/yüksek teknoloji/yüksek katma değer içeren ya da ileri geri beslemeye katkısı nedeniyle tüm ekonomiye pozitif katkı sağlayan kilit sektörlerde yer alması önkoşulunun aranmamış olması.

değil, sadece yenilikçi girişimciliğin teşvik edilmesi gerektiği saptanmıştır (Acs ve Amoros, 2008:319). Karşıt olarak endeks puanı uzun dönemdir düşük olan (%4,5'i geçmemiş) yenilikçi ve gelişmiş bir ekonomi olan Japonya için her türlü erken dönem girişimciliği artırıcı politikaların anlamlı olduğu ortaya konulmuştur (Lubbadeh, 2019:30).

2010 yılında 40 düzeyinde olan GEI endeksi, 2015 yılına kadar artarak 55 düzeyine ulaştıktan sonra 2019 yılında tekrar 40 düzeyine gerilemiştir. Bu dalgalanma, KOSGEB Girişimcilik Desteklerinin uygulamasının kaçınılmaz sonucu olmuştur. Herhangi bir sektörel ya da teknolojik bir önkoşul içermeden hızla ve sürekli artan sayıda yeni girişimlerin kurulmasının desteklenmesi sonucunda 2010 yılında 8,6 olan “erken dönem girişimcilik” endeksi sürekli artarak 2015 yılında 17.5 düzeyine ulaşmış ve bu tarihten sonra azalarak 2018 yılında 14’e gerilemiştir.



Şekil 2: Yıllar İtibariyle Türkiye'nin Küresel Girişimcilik Endeksinde Değişim (2010-2018)

Not. <https://thegedi.org> sitesindeki yıllık raporların verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Küresel Girişimcilik endeksini oluşturan üç alt endeksten puanı en yüksek olan “Girişimcilik Arzusu” endeksi, Türkiye’de girişimcilik istekliliğinin ne kadar yüksek olduğunu göstermektedir. Bu endeks değeri de önce artarak 2015’de en yüksek değerine ulaşmış ve daha sonra azalarak dönem sonunda tekrar başlangıç değerine düşmüştür. İşsizliğe çözüm olarak zorunlu girişimcilğe yönelimin artması sonucunda, zaten yeterince güçlü olan bu özellik, ileri teknoloji içeren yenilikçi girişimcilğe (fırsatçı girişimcilik) yönettilememiş, düşük katma değerli hizmet sektörlerinde işletmeler çoğalmıştır. Sektör planlaması yapılmadığından genel denge bozulmuş, yeni kurulan işletmeler ya kısa sürede kapanmış ya da aynı sektördeki diğer işletmelerin kapanmasına sebep olmuştur. Daha yüksek derecede girişimcilik ya da yeni iş yaratma yaygınlığı, gelişmiş ekonomik performansı ya da daha hızlı ekonomik büyüme oranını garanti etmemektedir (Wong ve diğerleri, 2005:344).

KOSGEB Girişimcilik Destekleri ve Küresel Girişimcilik Endeksi (GEI) ve alt endeksleri arasında ilişkinin test edildiği Tablo 5’de görüldüğü üzere KOSGEB Girişimcilik Destekleri ile en yüksek ilişkisi görünen veri “Girişimcilik Arzusu” endeksidir (0,61). İkinci sırada (0,57) ile “Erken Dönem Girişimcilik” ve üçüncü sırada (0,42) ile “Küresel girişimcilik” endeksi gelmektedir. “Girişimcilik Davranışları” endeksiyle ilişki (0,02) ise yok

denecek kadar azdır. Bu bilgi önceki bulgularla paralellik göstermektedir. Türkiye’de girişimcilik arzusu ve erken dönem girişimcilik potansiyelinin yüksek olduğu ve KOSGEB desteklerinin de zaten yüksek olan bu değerleri iyice güçlü hale getirdiği anlaşılmaktadır. Çevre, girişimciliğin ortaya çıkışını ve gelişimini etkileyen bir faktör olduğundan, uygun düzeyde girişimcilik faaliyetine yol açan politikaların belirlenmesi önemlidir. Çalışma, girişimcilik politikasının, sadece yeni girişimci sayısını artırmaya değil, ekonomiye gerekli dinamikleri getirmek için teknolojik gelişme ve ürün yenilikçiliği düzeyi ile girişimcilerin eğitim düzeyine de odaklanması gerektiğini göstermektedir.

Tablo 5: Yıllar itibariyle KOSGEB Girişimcilik Destekleri ile GEI Endeksleri İlişkisi

Yıl	Girişimcilik Davranışları Endeksi	Girişimcilik Faaliyetleri Endeksi	Girişimcilik Arzusu Endeksi	Küresel Girişimcilik Endeksi	Erken Dönem Girişimcilik Endeksi	KOSGEB Girişimcilik Desteği (\$) *
2010	38,5	31,4	51,9	40,6	8,6	238.861
2011	36,8	32,4	51,2	40,1	11,9	15.720.332
2012	39,4	36,4	49,9	41,9	12,2	29.152.275
2013	41,8	41,9	54,5	46,1	10,0	45.062.324
2015	51,7	48,5	63,7	54,6	17,4	46.568.157
2016	38,7	35,8	59,0	52,7	16,1	79.687.257
2018	38,7	35,8	59,0	44,5	14,2	123.977.672
Korelasyon (Destekler→Endeksler)	0,02	0,18	0,61	0,42	0,57	

Not. GEI 2006-2016 Dataset verileri ile GEI 2017-2020 arası Global Report raporlarından oluşturulmuştur.

(*) KOSGEB Yıllık Faaliyet Raporlarından elde edilen TL cinsi tutarlar, TCMB EVDS’den yıllık ortalama döviz kurları esas alınarak USD’ye dönüştürülmüştür.

5. Sonuç ve Öneriler

Türkiye’nin, yüksek büyüme ve yenileşim potansiyeline sahip imalat sanayi işletmelerini destekleme politikası 2000’li yılların ilk yarısından itibaren, başta OECD ve AB olmak üzere, uluslararası kuruluşlar tarafından eleştirilerek, mikro ve küçük işletmeler için genel kapsamlı desteklerin daha faydalı olacağı önerisi getirilmiştir. İlk defa 2004 yılında İstanbul’da yapılan KOBİ’lerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’nda dile getirilen bu değişiklik önerisi hemen kabul görmese de dünyadaki olumsuz ekonomik gelişmelerin yaşandığı 2009 yılında yeniden gündeme gelerek yasalaşmıştır.

Yarı zorunlu/yarı gönüllü bir politika transferi olarak değerlendirilebilecek olan bu yasa değişikliği sonrasında, politikanın önde gelen uygulayıcısı olan KOSGEB’in destek modellerinde ciddi değişiklik yapılmıştır. İmalat sanayi ile sınırlı olan hedef kitlesi, tarım ve finans dışı iş dünyasını kapsayacak şekilde genişletilen ve ayrıca sorumluluklarına girişimcilik politikası da eklenen KOSGEB’in desteklerinde bu dönemden itibaren girişimcilik destekleri başat duruma gelmiştir. 2010-2018 dönemi boyunca, tüm ekonomiye pozitif katkı sağlayan yüksek teknoloji içeren imalat sanayi gibi kilit sektörler yerine, seçim yapılmaksızın “kapsayıcı ve eşitlikçi” tutumla sunulan girişimcilik destekleri, özellikle işsizlik ve sosyal patlamanın engellenmesine yönelik etkin bir araç olarak uzun süre kullanılmıştır. Uygulanan bu destek politikasının, dönemin üst politika belgelerinde ⁸ yer verilen, sanayiye yüksek teknoloji içerecek şekilde dönüştürmeye yönelik sonuçlar üretmediği açıktır.

Bu politika değişikliği sırasında Türkiye’nin girişimci tutum ve istekle ilgili göstergelerin çoğunda AB ortalamasının çok önünde, insan becerileri ve yenilik parametreleri açısından AB’den daha geride olduğu görülmüştür. Buna rağmen transfer edilen politikanın önde gelen uygulama aracı olan KOSGEB girişimcilik desteğinin tasarımında 'inovasyon' ihmal edilmiş ve özellikle istihdamı artırmaya yönelik yeni işletmelerin

⁸ Dokuzuncu Kalkınma Planının, Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporunda; *Türkiye’nin girişimcilik kapasitesinin yüksek olduğu* saptaması yapılmış ve sanayide, *özellikle yenilikçi, yaratıcı girişimciliğin hayata geçirilmesini sağlayarak ülkemizin genç nüfus potansiyelinin istihdam olanaklarını artırmak gerekliliği* vurgulanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014:55).

kurulması desteklenmiştir. Türkiye’de, küresel pazarlarda rekabet edebilecek girişimcilik ruhuna ihtiyaç olduğu şüphesizdir. Ancak girişimlerin verimlilik ve yenileşim potansiyellerinin, politika uygulamalarının en etkin araçlarından olan *destek programlarının başarısı* ile doğrudan ilgili olduğu göz ardı edilmiştir.

Yeni bin yılda yaşadığı “sanayisizleşme”, krizlerde artan işsizlik ve yenilikçilik açısından rakiplerinden geride kalması, AB için girişimcilik politikalarını öncelikli hale getirmiştir. AB gibi gelişkin ve yeterince çeşitlenmiş ekonomiler için, sektörel seçicilik olmaksızın her türlü girişimciliği destekleme anlamlı bir tercih olarak kabul edilebilirken, Türkiye gibi gelişen ekonomilerde bu durum, piyasaya hibe aktarmaktan öteye gitmemektedir. Yeterince fizibilite çalışması yapılmadan girişimciliğin desteklenmesi sonucunda hem destek alanlar başarısız olmakta hem de haksız rekabet koşulları dolayısıyla mevcut işletmeler zarar görmektedir.

Türkiye’de yüksek teknoloji sektörlerinde yeni işletmelerin gerekliliği birçok üst düzey politika belgesinde belirtilmiş olmasına rağmen, yeni kurulan girişimler genellikle düşük teknolojili hizmet sektörlerinde yer almış ve imalat sektörünün destekten yararlanma düzeyi sürekli azalmıştır. Hangi girişimcilerin destekleneceğinin belirlenmesinde izlenen “kapsayıcı ve seçici olmayan” tutum sonucunda girişimcilik destekleri, üretkenliği ve inovasyon artışlarını teşvik etme ve hızlandırma işlevini üstlenememiştir.

KOSGEB desteği olarak işini kuran lise ve altı eğitimliler, ön-lisans ve üstü eğitimlilerin iki katıdır. Bu oran girişimcilik politikasında kurulan işletmelerin bilgi ve teknoloji düzeylerinin öncelikli tercih olmadığını göstermektedir. Hızla gelişen Sanayi 4.0’a geçiş stratejilerine paralel, imalat sanayi/yüksek teknoloji/yüksek katma değer içeren ya da ileri geri beslemeye katkısı yüksek kilit sektörlerle yönelik, bilgi ve becerisi yüksek girişimcilerin desteklenmesi gerekmektedir. Girişimcilik hakkında eğitim değil, girişimcilik için eğitim düzenlenmeli, özellikle, mesleki eğitim veren liselerde girişimcilik eğitimleri zorunlu, genel liselerde ise seçmeli ders olarak verilmelidir.

Türk girişimcilik politikalarında her türlü yeni girişim kurulmasına yönelik anlayış yerine, beşerî kapasite geliştirilmesi, büyüme ve yenileşim potansiyeli olan girişimlerin desteklenmesine öncelik verilmelidir. Üretken girişimcilik ödüllendirilmeli, verimsiz girişimcilik caydırılmalıdır. Yeni girişimlerin kuruluş öncesinde uygunluğu tespit edilmeli, kuruluş sonrası takip sistemiyle ciddi şekilde izlenerek kapanan işletmelerin varsa yoğunlaştığı sektör/coğrafyanın dışında uygun sektör/coğrafyalar desteklenmelidir. Dezavantajlı guruplara yönelik pozitif ayrımcılık anlamlı olmakla birlikte bu girişimcilerin çoğunluğunun “zorunlu girişimcilik” grubunda yer aldığı, asıl öneme haiz olanın yenilikleri ticarileştiren ya da yıkıcı atılımlar yaratan, büyümeyi ve istihdamı teşvik eden, “fırsatçı girişimcilik” olduğu unutulmamalıdır.

6. Kaynakça

- Acs, Z.J. & Amoros, J.E. (2008). Entrepreneurship and competitiveness dynamics in Latin America. *Small Business Economics*, 31, 305–322.
- Acs, Z.J. & Szerb L. (2009). The global entrepreneurship index (GEINDEX). *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 5(5), 341-435.
- Acs, Z.J., Szerb, L., Lafuente, E. & Márkus, G. (2020a), *The global entrepreneurship index 2019*. GEDI, [http://GEI_2019_Final-1.pdf\(thegedi.org\)](http://GEI_2019_Final-1.pdf(thegedi.org)).
- Acs, Z.J., Szerb L. & Komlosi E. (2020b). *Measuring digital entrepreneurship ecosystems: The digital entrepreneurship index*, GEDI, [http://Digital_Entrepreneurship_Index_report_v0.pdf\(thegedi.org\)](http://Digital_Entrepreneurship_Index_report_v0.pdf(thegedi.org)).
- Anderson, J.E. (1990). *Public policy making*. Thomas Nelson and Son.
- Akçığit, U., Akgündüz, Y.E., Cilasun, S.M. ve diğerleri, (2019). Facts on business dynamism in Turkey. *Working Paper*, 19(30), Merkez Bankası.
- Akdoğan, A.A. (2012). Aydınlanmadan neoliberalizme kamu politikasının sarsı(a)mayan egemenliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(4), 1-25.
- Akdoğan, A.A., Yıldız M. ve Çiner, C.U. (2014). An analysis of policy transfer: The policy about protecting women against domestic violence in Turkey. In: K. Göymen. & R. Lewis (Eds), *Public Policymaking in a Globalized World* (pp. 235-251). İstanbul Policy Centre.

- Arat, V. (2014). Türkiye’de kamu politikası alan yazını üzerine bir inceleme. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi*, 10, 92-117.
- Atay, E. ve Karsan, G. (2013). Is Turkey ready to join EU? A human capital perspective. *WEI International Academic Conference Proceedings, Jan 14-16, 2013, Antalya*, 178-188.
- Arenal, A., Feijoo, C. ve diğerleri. (2021). Entrepreneurship policy agenda in the European Union: A text mining perspective. *Review of Policy Research*, 38, (2), 243-271.
- Audretsch, D.B. (2003). Entrepreneurship: A survey of the literature. *Enterprise Paper*, 14, European Commission.
- Azak, S. (2014). *Bir kamu politikası analizi olarak Türkiye’de uyuşturucu ile mücadele* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Büyüköztürk, Ş., Çakmak, E.K. ve diğerleri (2017). *Bilimsel araştırma yöntemleri*, PEGEM Akademi.
- Ciner, C.U. (2020). Kamu politikaları: Perspektifler, temalar ve tezler. *Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler* içinde (ss. 1-34). Ankara Üniversitesi.
- Çolakoğlu, M.H. (2018). *Rekabetçi Değişim Modeli*, PEGEM Akademi.
- Creswell, J.W. & Clark, V.L.P. (2014). *Karma yöntem araştırmaları: Tasarımı ve yürütülmesi*. Dede, Y. ve Demir, Ş.B. (Eds), Anı Yayıncılık.
- Crnogaj, K., Rebernik, M. & Hojnik, B.B. (2015). Supporting economic growth with innovation-oriented entrepreneurship. *Ekonomicky Casopis*, 63(4), 395–409.
- Dahlstrand, A.L. & Stevenson, L. (2010). Innovative entrepreneurship policy: Linking innovation and entrepreneurship in a European context. *Annals of Innovation & Entrepreneurship*, 1(1). DOI: 10.3402/aie.v1i1.5845.
- Demir, F. (2011). Kamu politikası ve politika analizi çalışmalarının teorik çerçevesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 107-120.
- Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policymaking. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Dye, T.R. (1984). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- EC (2002a). Final report of the expert group best procedure project on education and training for entrepreneurship. *Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*, European Commission.
- EC (2002b). Council Decision of 18 February 2002 on guidelines for member states’ employment policies for the year 2002, 2002/177/EC, OJ L 60, European Commission.
- EC (2010). *SBA Fact-Sheet TURKEY 2010-2011*, European Commission.
- Haroön, M. (2011). Dinamik çevrede girişimci odaklılık, dinamik kabiliyetler ve işletme performansı arasındaki ilişki [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Henrekson, M. & Stenkula, M. (2010). Entrepreneurship and public policy. Z.J. Acs, & D.B. Audretsch (Eds), *Handbook of Entrepreneurship Research: An Interdisciplinary Survey and Introduction*, Springer, 595-637.
- GEM (2016). Global entrepreneurship monitor, global report 2016-2017, <https://www.gemconsortium.org/report/gem-2016-2017-global-report>.
- Greene, F. & Patel, O. (2013). Enterprise 2050 getting UK enterprise policy right. *FSB Discussion Paper*, Federation of Small Businesses.
- Güler, B.A. (2008). *Kamu Politikası Analiz Dersi Tanıtımлығы*, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara Üniversitesi.
- ILO (2017). *Status in Employment - ILO Modelled Estimates*, ILOstat.
- Iqbal, K.M. (2000). Shifting the centre of gravity from SME policy to entrepreneurship policy, *The Labour Journal of Economics*, 5(2).
- Kalkınma Bakanlığı (2014). 10. Kalkınma Planı 2014-2018 ÖİK raporu, https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/10_GirisimciliginGelistirilmesi.pdf.

- Kalkınma Bakanlığı (2018). *11. Kalkınma Planı (2019-2023), girişimcilik, KOBİ'ler, esnaf ve sanatkarlar ÖİK raporu*, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/GirisimcilikKOB%C4%B0lerEsnaf_ve_SanatkarlarOzellhtisasKomisyonuRaporu
- Karadeniz, E. ve Yılmaz, Ö.Ö. (2009). Entrepreneurial activities in Turkey: An international comparison using GEM data. *Boğaziçi Journal*, 23(1, 2), 19-36.
- Karadeniz, E. (2014). *Türkiye'de bölgelerde girişimcilik*, GEM.
- Karadeniz, E. (2019). *Türkiye'de girişimcilik ve uluslararası karşılaştırma 2019*, GEM, Yeditepe Üniversitesi.
- KOSGEB (2007). *KOBİ stratejisi ve eylem planı (2007-2009)*, https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/KOBİ_Stratejisi_ve_Eylem_Planı_2007-2009%e2%80%8b.pdf.
- KOSGEB (2010). *KOBİ stratejisi ve eylem planı 2011-2013*, KOSGEB.
- KOSGEB (2011). *2010 yılı faaliyet raporu*, www.kosgeb.gov.tr.
- KOSGEB (2014). *Türkiye girişimcilik stratejisi ve eylem planı (2015-2018)*, https://webdosya.kosgeb.gov.tr/Content/Upload/Dosya/Mali%20Tablolar/Gisep_2015-2018_TR.pdf.
- KOSGEB (2020). *Yeni girişimci desteği nihai değerlendirme raporu yönetici özeti*, www.kosgeb.gov.tr.
- Lubbadeh, T. (2019). Entrepreneurship development in Japan: An empirical analysis. *International Entrepreneurship Review*, 5(3), 19-33.
- Mazlum, A.A. ve Mazlum, M.M. (2017). Sosyal bilimlerde araştırma yönteminin belirlenmesi. *Route Educational and Social Science Journal*, 4(4), June, 1-21.
- OECD (2004). *Türkiye'deki küçük ve orta ölçekli işletmeler: Mevcut durum ve politikalar*, <http://www.oecd.org/dataoecd/37/37/33705673.pdf>.
- OECD (2008). Fostering entrepreneurship for innovation. *STI Working Paper 2008/5*, OECD.
- OECD (2016). *Education at a glance 2016: OECD indicators*, <https://doi.org/10.1787/eag-2016-en>.
- OECD (2020). *International compendium of entrepreneurship policies*, Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities, OECD.
- Schmahl, M. ve Koch, M. (2001). *Avrupa Birliği'nin bütünleştirilmiş girişimcilik politikası: Sanayi politikası ve KOBİ'ler*, İKV.
- Simple Business, <https://www.simplybusiness.co.uk/knowledge/articles/2021/04/national-enterprise-allowance-scheme/>.
- Sobacı, Z. (2008). Uluslararası politika yakınsaması: Kavramsal çerçeve. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(3), 145-159.
- Tanrısever, N.H. (2004). AB'de girişimciliğin teşvik edilmesi için izlenen politikalar ve Türkiye'deki politikaların AB uygulamalarına uyumu [Uzmanlık Tezi]. AB Genel Sekreterliği.
- TBMM (2009). *23. Dönem Tutanak Dergisi*, 43. Cilt, 77. Birleşim, Nisan.
- TOBB (2019). *Kurulan/ kapanan şirket istatistikleri (2010-2018)*, <https://www.tobb.org.tr/BilgiErisimMudurlugu/Sayfalar/KurulanKapananSirketistatistikleri.php>.
- Usta, A. (2014). Yeni kamu yönetiminde politikaların değerlendirilmesi: Tipolojiler, boyutlar ve ölçütler. *Sayıstay Dergisi*, 94(Temmuz –Eylül), 5-27.
- Walker, W.E. & Van Daale, C.E. (2013). System models for policy analysis. In W.A.H. Thissen & W.E. Walker (Eds.), *Public Policy Analysis: New Developments* (pp. 157-184), Springer.
- Warwick, K. (2013). Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 2, OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.
- Wennekers, S. & Thurik, R. (1999). Linking entrepreneurship and economic growth. *Small Business Economics*, 13(1), 27-55.
- Verheul, I., Wennekers, S., Audretsch, D.B. & Thurik, R. (2001). An eclectic theory of entrepreneurship: policies, institutions and culture. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, TI 2001-030/3.

- Wong, P.K., Ho, Y.P. & Autio, E. (2005). Entrepreneurship, innovation and economic growth: Evidence from GEM data. *Small Business Economics*, 24(3), 335–350.
- Yıldız, M. (2017). Kamu politikası dersi 2. hafta: Kamu politikası çalışmalarının doğuşu, <http://kamupolitikalari.org/index.php/Kpanedir>.
- Yıldız, M. ve Baboğlu, C. (2017). Türkiye’de Kamu Politikası Öğretimi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi SBE Dergisi, Kamu Yönetimi Özel Sayısı, Kayfor’14 Özel Sayı: 4*, 29-34.
- Zengin, O. (2011). Verimlilik: kuramsal bir çözümleme ve kamu yönetimi disiplini [Yayımlanmamış doktora tezi]. Ankara Üniversitesi.

EXTENDED SUMMARY

Purpose

In the process of accession to the European Union, there has been a shift in Turkey's SME policy, as in many other areas. Turkey's policy to support manufacturing industry SMEs with high productivity and innovation potential was left, and a transition to a policy without any selectivity was experienced. This study aimed to analyse the entrepreneurship policy of Turkey in the European Union Candidacy Process. The policymaking and implementation process in Turkey, and evaluation of KOSGEB entrepreneurship support, the leading implementation tool, are discussed in detail.

Methodology

The formulation and implementation stages of entrepreneurship policy were analysed with a process approach, and descriptive and relational analysis methods were preferred to evaluate policy results. Various SME and entrepreneurship policy documents published by the OECD and EU, national development plans, SME strategy and action plans and parliamentary minutes were examined to analyse the agenda-setting and legitimation process of new entrepreneurship policy. Reports by a majority published on the KOSGEB website were utilised to analyse the implementation process.

Secondary data belonging to various SMEs related organizations was used to evaluate the implementation process. To compare the entrepreneurial potentials of the EU and Turkey, which is the inspiration for the policy, the European Small Business Act information forms, including the entrepreneurship indicators of the parties, were used just before the transfer.

Data from several national and international organizations were used for comparisons throughout the study: ILO, OECD and TÜİK for Employment; OECD and TÜİK for skills and training; Eurostat, TOBB and TURKSTAT databases for business opening and closing statistics. In the evaluation of KOSGEB supports for 2010-2018, SME Strategy and Action Plans, Entrepreneurship Strategy and Action Plans and KOSGEB's Activity Reports were exploited.

In addition, the data of the Global Entrepreneurship and Development Institute (GEDİ) and the Global Entrepreneurship Index (GEI) were used to make comparisons with Turkey's entrepreneurial performance changes over the period and with similar country groups in the same group as Turkey. Finally, the existence of a relationship between KOSGEB supports and GEI and its sub-indices was investigated by the correlation analysis method.

Findings

In the first half of the 2000s, the OECD criticized Turkey's policy to support manufacturing industry enterprises with high growth and innovation potential and suggested that non-selective horizontal supports would be more convenient. Similarly, it has been stated in the EU Progress Report and some national policy documents that SME policy and support programs in Turkey were not effective because they were limited only to the manufacturing industry.

Partly these criticisms and as a result of increasing unemployment since the 2008 crisis, with a law amendment in 2009, the target audience of KOSGEB was expanded to support SMEs operating in all sectors except agriculture. With this law amendment, KOSGEB has been assigned as one of the institutions responsible for entrepreneurship policy. KOSGEB's support programs changed significantly in this direction, and the Entrepreneurship Support Program became the leader between 2010 and 2018.

At the time of this policy change, Turkey, while far ahead of the EU average in most of the indicators related to entrepreneurial attitude and desire, was weaker than the EU in terms of human skills and innovation parameters. However, "innovation" was neglected in the design of KOSGEB entrepreneurship support, the leading implementation tool for this new policy, and the establishment of new businesses were supported, especially to increase employment.

Though the necessity of new establishments in high-tech sectors in Turkey has been stated in many top policy documents, the new establishments have taken place generally in low-tech service sectors, and the share of the manufacturing sector has decreased continuously. As a result of the "inclusive and nonselective" attitude followed in determining which entrepreneurs to be supported, entrepreneurship supports had not been able to undertake the function of encouraging and accelerating productivity and innovation increases.

Therefore, the Turkey Global Entrepreneurship Index value has increased continuously since 2010, reaching its highest level in 2015, and then regressed to its 2010 value again in 2018. The "Total early-stage entrepreneurial activity" index values showed similar behaviour also. Moreover, no significant relationship could be determined between KOSGEB Entrepreneurship Support and the Turkey Global Entrepreneurship Indices due to the correlation analysis applied.

Conclusion and Discussion

This policy change, formed as a semi-mandatory semi-voluntary transfer in line with the recommendations of international organizations, has not made the expected contribution to strengthening the weaknesses of the country's entrepreneurship ecosystem. Because the essential aspect of entrepreneurship, innovation, has been largely ignored, a perception has emerged that entrepreneurship is identical to craftsmanship. While all kind of new business establishments is critical for the developed EU economies, which is the source of this policy transfer, the problem is not the quantity of entrepreneurship but the quality in Turkey.

There is no doubt that Turkey needs an entrepreneurial spirit to compete in global markets. However, productivity and innovation are directly related to the success of support programs, the crucial tool of policy implementation. Therefore, Turkish entrepreneurship policies should be designed to reward only productive entrepreneurship and to discourage inefficient entrepreneurship. The fundamental aspect of entrepreneurship must be how the entrepreneurial activity contributes to direct resources into the economy, not the number of new ventures created.

This study shows that Turkish entrepreneurship policy should focus on encouraging more educated, high tech start-ups and should enhance the opportunity perception of potential entrepreneurs.