

Keyifli Okumalar Dileriz

Binlerce kategoride milyonlarca PDF e-kitap, ders kitapları, dergiler ve romanlara platformumuz üzerinden ücretsiz ulaşabilirsiniz.

RESMİ WEB SİTEMİZ

<https://rantey.org>

Yedek ve Duyuru Kanallarımız

Sitemize erişim engeli gelmesi veya adres değişikliği durumunda aşağıdaki kanallardan güncel giriş adresine erişebilirsiniz:

- Telegram: <https://t.me/birkitapbir>
- WhatsApp Kanalımız : <https://whatsapp.com/channel/0029VbDHv8uE50Us4lvMoc0Y>

Attila Sönmez

Doğu Asya "Mucizesi"

VE BUNALIMI

TÜRKİYE İÇİN DERSLER

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI



ATTILA SÖNMEZ

1934'te Elazığ'ın Keban ilçesinde doğdu. Diyarbakır'da Ziya Gökalp Lisesi'ni bitirdikten sonra Fransa'da Grenoble Üniversitesi Hukuk ve İktisat Fakültesi'nden mezun oldu. 1959-61 yılları arasında Paris'te Institut de Sciences Economiques Appliquées'de araştırmacı olarak çalışan Sönmez, Paris Üniversitesi'nde devlet doktorasını tamamladıktan sonra yurda dönerek Devlet Planlama Teşkilâtı'nda çalışmaya başladı. DPT'de İktisadi Planlama Dairesi'nde iken Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlık çalışmalarına katılan Atilla Sönmez, uzman iktisatçı olarak görev yaptığı kurumda önce Uzun Vadeli Planlar şube başkanlığı daha sonra da İktisadi Planlama Dairesi'nin başkanlığında bulundu.

DPT'den ayrıldıktan sonra bir süre Somali hükümetinin Planlama Teşkilâtı'nda iktisadi ve sosyal planlama danışmanı olarak çalışan Sönmez, askerlik hizmetinden sonra ODTÜ Ekonomi ve İstatistik Bölümü'nde yardımcı profesör olarak görev yaptı, 1969-71 arasında rektör yardımcısı oldu. 1972'de ODTÜ'den ayrılan Atilla Sönmez aynı yıl Dünya Bankası'na girdi. İlk sekiz yıl çeşitli Afrika ülkeleri üzerinde iktisatçı olarak çalıştı. 1980-95 yılları arasında Hindistan, Filipinler, Endonezya ve Çin gibi Asya ülkelerinde yaşadı ve bu ülkelerde Dünya Bankası'nın iktisatçısı ve temsilcisi olarak görev yaptı. Dünya Bankası'nda en son görevi, Pekin'de Dünya Bankası Grubu başkanı (1990-92) ve Çin'den sorumlu dairenin İktisat Müşavirliği (1992-95) oldu. Sönmez'in *Doğu Asya "Mucizesi" ve Bunalımı* kitabı dışında Türkçe ve yabancı dillerde yazılmış birçok makalesi, rapor vb. çalışması bulunmaktadır.



ATTİLA SÖNMEZ
DOĞU ASYA "MUCİZE"Sİ VE BUNALIMI
TÜRKİYE İÇİN DERSLER

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI 12
EKONOMİ 2

ISBN 975-6857-00-5

KAPAK JAPONYA'DA BİR PROTESTO GÖSTERİSİ (ABC AJANSI)

1. BASKI
İSTANBUL, ŞUBAT 2001
2. BASKI
İSTANBUL, OCAK 2003

© BİLGİ İLETİŞİM GRUBU YAYINCILIK MÜZİK YAPIM VE HABER AJANSI LTD. ŞTİ.
YAZIŞMA ADRESİ: İNÖNÜ CADDESİ, No: 28 KUŞTEPE ŞİŞLİ 80310 İSTANBUL
TELEFON: 0212 217 2862/ FAKS: 0212 347 1011

www.bilgiyay.com
E-POSTA yayin@bilgiyay.com
DAĞITIM dagitim@bilgiyay.com

YAYINA HAZIRLAYAN KERİM DEĞERMENÇİ
TASARIM 2 TASARIM / MEHMET ULUSEL
DİZGİ VE UYGULAMA MARATON DİZGİEVİ
DÜZELTİ KERİM DEĞERMENÇİ
BASKI VE CİLT SENA OFSET

ATTILA SÖNMEZ

**DOĞU ASYA “MUCİZE”Sİ VE BUNALIMI
TÜRKİYE İÇİN DERSLER**

Sevgili Suna'ya, her şey için teşekkürlerimle

İçindekiler

- 9 Tablolar ve Grafikler
 - 13 Kısaltmalar
 - 15 Önsöz
 - 21 Giriş
 - 25 BİRİNCİ BÖLÜM Doğu Asya “Mucize”sini Anlamak:
Uzun Süreli, Hızlı ve Adaletli İktisadi Gelişme
 - 25 1. Açıklama Girişimleri
 - 35 2. İktisat Alanında Başarı Göstergeleri
 - 37 3. Tasarruf Düzeyi ve Enflasyon
 - 42 4. İhracat Alanında Başarı
 - 43 5. Sosyal Gelişme Alanında Başarı
 - 45 6. Bir Bütün Olarak Kalkınma Politikaları
 - 47 İKİNCİ BÖLÜM Doğu Asya ve Türkiye’de Başlangıç
Koşulları: Geçmiş Bakış
 - 47 1. Tarihsel Perspektif
 - 47 a. Çin’in İktisadi ve Sosyal Tarihinden Kalan Miras
 - 53 b. Tayvan
 - 54 c. Japonya
 - 56 ç. *Meiji* Reformları
 - 58 d. Türkiye’nin Tarihsel Mirası
 - 71 e. Tarihsel Miras: Özet ve Sonuç
 - 74 2. Doğu Asya’da Yakın Tarih:
Çin, Japonya ve ABD
 - 74 a. Çin Etkeni
 - 76 b. ABD Etkeni
 - 79 c. Japonya Etkeni
 - 81 ç. Türkiye’nin Konumu
 - 85 ÜÇÜNCÜ BÖLÜM Türkiye’de Ekonomik Yönetim:
1950-1997
 - 85 1. Giriş
 - 87 2. Türkiye’de Enflasyon
 - 88 3. 1950-1959 Dönemi
 - 96 a. 1958 İstikar Programı
 - 101 b. 1950’lerin Genel Değerlendirmesi
- Ücretsiz PDF Kitap Arsivi - <https://rantey.org>

- Ücretsiz PDF-Kitap Sarmayli-Örtüsü//rantey.org

- 244 (5) Ar-Ge Konsorsiyumları
 244 (6) Kartel Uygulamasının Ekonomik Kısa Değerlendirmesi
- 246 Ek 5.1. Japon Dış Ticaret ve Sanayi Bakanlığı'nın (MITI) Örgütlenmesi (1992)
- 247 ALTINCI BÖLÜM Kalkınmanın Akçalandırılması: Türkiye'de ve Doğu Asya Ülkelerinde Mali Kesim
- 247 1. Giriş
 250 a. Posta Tasarruf Bankacılığı
 251 b. Sosyal Güvenlik Sistemi ve Tasarruf
- 253 2. Doğu Asya'da Bankalar Kesimi ve Bankacılık Politikaları
- 259 3. Doğu Asya'da Banka ve Kredi: Kısa Tarihsel Not
- 263 4. Türkiye'de Bankacılık
- 278 5. Kredi Politikaları
- 279 6. Yönlendirilmiş Krediler: Başarı Koşulları
 281 a. Odaklı ve Belirli Süreli Kredi Programları
 282 b. Faiz Desteği
 283 c. Kredi Programlarının Akçalandırılması
 283 ç. Rekabetçi Bir Ortam Yaratma
 284 d. Uzun Vadeli Bakış
 287 e. İyi Yetişmiş, Özerk Karar Verecek Bankacılar
 287 f. Kredi Dağıtımında Objektif Ölçütler
 288 g. Programların Sorunlu Kredi Üretmemesi
 290 h. Devlet-Özel Kesim Diyaloğu
- 291 7. Sonuç
- 293 YEDİNCİ BÖLÜM Yabancı Sermaye: Dolaysız Yabancı Sermaye Yatırımları
- 293 1. Giriş
- 295 2. Türkiye'nin Yabancı Sermaye Deneyimi
- 302 3. Doğu Asya'da Yabancı Sermaye Deneyimi
 302 a. Endonezya
 304 b. Çin
 310 c. Singapur
- 315 4. Sonuç
- 317 SEKİZİNCİ BÖLÜM Türkiye'de ve Doğu Asya Ülkelerinde Kalkınmanın Toplumsal Dayanakları
- 317 1. Giriş

318	2. Doğu Asya'da Kalkınmaya Toplum Desteği: Genel
318	a. Gelir Dağıtmak Yerine, Gelir Yaratıcı Varlık Dağıtmak
321	b. Geniş Halk Kütlelerini Kalkınmada Çıkar Sahibi Yapmak
323	c. Pazar Mekanizmalarının Kullanılması
323	3. Türkiye
325	4. Doğu Asya'da ve Türkiye'de Varlık ve Gelir Dağılımı
337	5. Doğu Asya'da ve Türkiye'de Yoksulluk ve İnsani Gelişme
343	a. İnsani Gelişme Endeksi
344	6. Doğu Asya'da ve Türkiye'de Nüfus Politikası:
	Demografik Geçiş Süreci
346	a. Japonya
346	b. Çin
351	c. Türkiye
353	7. Doğu Asya'da ve Türkiye'de Eğitim
360	8. Doğu Asya'da ve Türkiye'de Sağlık
363	9. Doğu Asya'da ve Türkiye'de Altyapı
371	10. Doğu Asya'da ve Türkiye'de Çevre
374	11. Doğu Asya'da ve Türkiye'de Yolsuzluk, Rüşvet,
	Kayırmacılık ve Devlet Yönetimi
381	12. Dış Tehdit, Otoriter Yönetimler ve Demokrasi
385	DOKUZUNCU BÖLÜM Doğu Asya'da Bunalım,
	Durgunluk ve Büyüme
385	1. Giriş
386	2. Bunalımın Başlangıcı: Olayların Zaman Çizelgesi
396	3. Doğu Asya Bunalımını Anlamak
396	a. Japonya'da Deflasyon
409	b. Ekonomik Bütünleşme ve Bulaşıcı Bunalım
418	4. Bunalımın Yayılması
422	5. Bunalımın Sonuçları
424	6. Bunalım ve İktisat Politikası
428	a. İstikrar Programlarının Değerlendirmesi
435	b. Bunalımı Önleyici Düzenlemeler:
	Uluslararası Mali Yapıda Reform Önerileri
444	7. Bunalımdan Çıkarılabilecek Dersler
446	a. Türkiye İçin Dersler
451	Ek 1. Türkiye'de Önemli Siyasal Olaylar
	Kronolojisi, 1950-2000
455	Kaynakça
469	Konu Dizini
475	Kişî Dizini

Tablolar ve Grafikler

BİRİNCİ BÖLÜM Doğu Asya 'Mucize'sini Anlamak:

Uzun Süreli, Adaletli İktisadi Gelişme

Tablo 1.1. Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Ekonomik Başarı Göstergeleri, 1950-1995

Tablo 1.2. Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Enflasyon

Tablo 1.3. Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Tasarruf ve Yatırım

Tablo 1.4. Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de İhracat Artışı

Tablo 1.5. Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Seçme Sosyal Gelişme Göstergeleri

Tablo 1.6. Dört Doğu Asya Ülkesinde Yoksulluk

İKİNCİ BÖLÜM Doğu Asya ve Türkiye'de Başlangıç Koşulları:

Geçmişe Bakış

Tablo 2.1. Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Savunma ve Sosyal Hizmet Harcamaları

Tablo 2.2. Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'nin Aldığı Dış Yardım

Tablo 2.3. Japon Dolaysız Özel Sermaye Yatırımı

Tablo 2.4. Bazı Doğu Asya Ülkelerinin Emek-Yoğun İhracatında Japonya'nın Yeri

Tablo 2.5. Dört Doğu Asya Ülkesinde Yabancı Sermaye Stokunun Dağılımı, 1992

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM Türkiye'de Ekonomik Yönetim: 1950-1997

Grafik 3.1. Türkiye'de Enflasyon, 1950-1997

Grafik 3.2. Türkiye'de Tarım Katma Değeri ve GSMH, 1950-1960

Grafik 3.3. Türkiye'de Çiftçi Ticaret Hadleri, 1950-1960

Tablo 3.1. Türkiye: Ekonomik Göstergeler, 1960-1970

Tablo 3.2. Türkiye: İşçi Döviz Girişi

Tablo 3.3. Türkiye: Ekonomik Göstergeler, 1970-1980

Tablo 3.4. Türkiye: Döviz Çevrilebilir Mevduat Hesapları

Tablo 3.5. Türkiye: Ekonomik Göstergeler, 1980-1989

Tablo 3.6. Türkiye: Göreli Fiyat Hareketleri, 1978-1988

Tablo 3.7. Türkiye: Makro-ekonomik Düzeltmenin Göstergeleri

Tablo 3.8. Türkiye: Harcanabilir Gelir ve Düzeltme

Tablo 3.9. Türkiye: Ekonomik Göstergeler, 1990-1997

Grafik 3.4. Türkiye: 1987 Fiyatlarıyla Devlet Memurları Maaşları Endeksi

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM Türkiye’de Sanayileşme

Tablo 4.1. Türkiye Sanayi Kesiminde Sabit Sermaye Yatırımları, Büyüme ve Sermaye / Hasıla Katsayısı

Tablo 4.2. Türkiye İmalat Sanayii Göstergeleri

Tablo 4.3. İmalat Sanayiinde Büyümenin Kaynakları: Türkiye ve Kore

Tablo 4.4. İmalat Sanayiinde Verimlilik Değişmeleri

Tablo 4.5. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde İmalat Sanayii Ürünleri İhracatının Teknolojik İçeriği

Grafik 4.1. Türkiye Özel İmalat Sanayiinde Katma Değer ve Yatırım, 1968-1997

Grafik 4.2. Türkiye Özel İmalat Sanayiinde İşgücü Verimliliği ve Reel Ücretler, 1979-1997

BEŞİNCİ BÖLÜM Doğu Asya Ülkelerinde Sanayileşme

Tablo 5.1. Toplam Üretim Ögesi Verimliliği Karşılaştırması, 1975-1990

ALTINCI BÖLÜM Kalkınmanın Akçalandırılması: Türkiye’de ve Doğu Asya Ülkelerinde Mali Kesim

Tablo 6.1. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Bütçe, Faiz ve Enflasyon

Tablo 6.2. Türkiye’de ve Bazı Ülkelerde Bankacılık Göstergeleri

Tablo 6.3. Türkiye ve Bazı Ülkelerde Bankaların Yönetim Harcamaları ve Kâr Oranı

Tablo 6.4. Türkiye: İki Kamu Bankasının “Görev Zararları”

YEDİNCİ BÖLÜM Yabancı Sermaye: Dolaysız

Yabancı Sermaye Yatırımları

Tablo 7.1. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Dolaysız Yabancı Sermaye Yatırımları

Tablo 7.2. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde DYY’nin Toplam Yatırımlara Oranı

Tablo 7.3. Çin: DYY’nin Geldiği Ülkeler

Tablo 7.4. Singapur’da Mali Destek (Sübvansiyon) ve Altyapı Harcamaları

Tablo 7.5. Singapur: GSYİH ve Harcamalar, 1960-1995

SEKİZİNCİ BÖLÜM Türkiye’de ve Doğu Asya Ülkelerinde Kalkınmanın Toplumsal Dayanakları

Tablo 8.1. Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye’de Toprak ve Gelir Dağılımı

Tablo 8.2. Türkiye ve Doğu Asya’da Eşitsizlik

Tablo 8.3. Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye’de Gelir Dağılımı

Tablo 8.4. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Orta Sınıfın Gelir Payı

Tablo 8.5. Türkiye: Gelirin Bölgelerarası Dağılımı

Tablo 8.6. Türkiye’de Bölgelere Göre Toprak Dağılımı

Tablo 8.7. Türkiye’de Gelirden Alınan Efektif Vergi Yükleri

Tablo 8.8. Türkiye ve Bazı Doğu Asya Ülkelerinde Yoksulluk

Tablo 8.9. Türkiye’de Yoksulluğun Bölgesel Dağılımı

Tablo 8.10. Bazı Doğu Asya Ülkelerinde Yoksulluğun Ortalama Tüketim Düzeyine Esnekliği

Tablo 8.11. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde İnsani Gelişme Endeksi, 1970-1998

Tablo 8.12. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Doğurganlık Oranları

Tablo 8.13. Türkiye’de İşgücünün Okul Eğitimi Düzeyi

Tablo 8.14. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Ar-Ge İşlerinde Çalışan Bilim Adamı ve Mühendis Sayısı

Tablo 8.15. Bazı Doğu Asya Ülkelerinde Eğitim Düzeyi Dağılımının Gini Katsayıları

Tablo 8.16. Türkiye’de Eğitim Düzeyinin Bölgesel Dağılımı, 1970-1990

Tablo 8.17. Projelerin Ekonomik Getirisi

Tablo 8.18. Türkiye Doğu Asya Ülkelerinde Lise Düzeyinde Kız ve Erkek Çocukların Okullaşma Oranı

Tablo 8.19. Türkiye’de Orta Dereceli Okullarda Kız-Erkek Öğrenci Açığı, 1965-1994

Tablo 8.20. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Sağlık Kesimi Girdileri, 1990 Dolayları

Tablo 8.21. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Sağlık Durumu Göstergeleri, 1960-1990’lar

Tablo 8.22. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Altyapı, 1960-1990’lar

Tablo 8.23. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Algılanan Yolsuzluk Endeksi, 1998-1999

Tablo 8.24. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Özgürlük Endeksi, 1972-1999

DOKUZUNCU BÖLÜM Doğu Asya'da Bunalım, Durgunluk ve Büyüme

Tablo 9.1. Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Toplam Nüfus İçinde
65 Yaşından Yaşlı Nüfus Oranı

Tablo 9.2. Doğu Asya ve Latin Amerika Ülkelerinde Dışa Açıklık

Tablo 9.3. Dört Doğu Asya Ülkesinde Yatırım ve Verimlilik

Tablo 9.4. Dört Doğu Asya Ülkesinde Yabancı Bankalardan Alınan
Kısa Vadeli Borç

Tablo 9.5. Doğu Asya Ülkelerinde Bankaların Kırılganlığı

Tablo 9.6. Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Büyüme, 1997-2001

Tablo 9.7. Üç Doğu Asya Ülkesinde Bunalım ve Yoksulluk

Tablo 9.8. Bazı Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Seçme Ekonomik
Göstergeler

Tablo 9.9. Bazı Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Kısa Vadeli
Borcun Rezervlere Oranı

Tablo 9.10. Bunalım Geçiren Doğu Asya Ülkelerinde ve
Türkiye'de Seçilmiş Göstergeler

Kısaltmalar

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ASEAN	: Association of South-East Asian Nations
BAPEDAL	: Endonezya Çevre Kurumu
BIS	: Bank of International Settlements
BOJ	: Bank of Japan: Japonya Merkez Bankası
DA	: Doğu Asya
DYY	: Dolaysız Yabancı Yatırımı
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara
DPT	: TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
ESG	: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, DPT sürekli yayını
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasılası
IMF	: International Monetary Fund, Washington, D.C. (Uluslararası Para Fonu).
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülü
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KMT	: Kuo Mintang: Çin Milliyetçi Partisi
KOBİ	: Küçük ve Orta Boy İşlemeler
LDP	: Liberal Demokrat Parti (Japon)
METU	: Middle East Technical University, Ankara (Bkz. ODTÜ)
MITI	: Ministry of Trade and Industry (Japon)
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development, Paris (İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı).
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi (Ankara Üniversitesi).
SCOP	: Supreme Command of Occupying Powers (İşgal Kuvvetleri Yüksek Komutanlığı - Japonya)

STA	: SerbestTicaret Anlaşması
SEZ	: Special Economic Zone (Serbest Ticaret Bölgesi)
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara
TMO	: Toprak Mahsulleri Ofisi
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Ankara
TÜÖV	: Toplam Üretim Öğeleri Verimliliği (Total Factor Productivity: TFP)
UNCTAD	: United Nations Conference on Trade and Development, Cenevre (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı).
UNDP	: United Nations Development Programme, New York (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
WB	: The World Bank, Washington, D.C. (Dünya Bankası)
WBRO	: The World Bank Research Observer
WBPRWP	: The World Bank Policy Research Working Papers
WDR	: World Development Report

Neden bazı ülkeler kalkınıyor, diğerleri kalkınamıyor? Son 15-20 yıl öncesine kadar bu sorunun yanıtını gelişmiş ülkelerin iktisat tarihinde arıyorduk. İngiltere, Almanya, ABD gibi her gelişmiş ülke tarihi bazı öğretiler taşıyordu. “Gelişmiş ülke” dendiği zaman akla Batı Avrupa, Kuzey Amerika, Avustralya ve Yeni Zelanda geliyordu. Japonya daha II. Dünya Savaşı’ndan önce bile bir çok açıdan gelişmiş ülke idiyse de, savaşta gördüğü yıkımdan ne zaman ve nasıl kurtulacağı pek belli olmadığı için olacak, 1970’lere kadar genellikle bu mutlu azınlık listesine alınmıyordu.

Son yıllarda bu konudaki düşünceler köklü şekilde değişti. Şimdi önümüzde, daha dün bizim gibi yoksul olan fakat son 30-35 yılda hızla gelişen ve bu gelişmeyi devam ettirecek gibi görünen birçok ülke var. Ve bu ülkeler hem kültür hem coğrafya bakımından, Avrupa ve Kuzey Amerika’nın dışında. İşin bir başka ilginç tarafı bu ülkelerin hepsinin Doğu Asya (DA) ülkesi olması.

Acaba Türkiye veya Türkiye gibi bir ülkenin, kalkınma konusunda, DA¹ ülkelerinden öğrenebileceği bir şeyler var mı?

1 Bu çalışmada ele alacağım Doğu Asya (DA) ülkeleri, kuzeyden başlayarak: Japonya, Kore, Çin,

Gelişme iktisadında pek az konu bu kadar ilgi gördü. Konuyla ilgili uzun bir yayın listesi var ve her gün daha da uzuyor. Bunlardan benim inceleyebildiklerim -şüphesiz toplamın pek küçük bir kısmı-kaynakça bölümünde görülebilir.

Bu durumda bu çalışmaya girişmeye neden gerek duydum?

Birinci neden, Dünya Bankası'ndaki görevim nedeniyle 1980-1995 yılları arasında 15 yıl Asya ülkeleri üzerinde çalıştım. Bu arada, bu çalışmaya konu olan ülkelere ikisinde, Çin ve Endonezya'da, toplam beş yıl yaşadım. Bu ülkelerin iktisat politikalarını, bu politikaların doğuşu ve uygulanmasını yakından izleme olanağı buldum. Bu listedeki ülkelerin hepsine kısa veya uzun çok sayıda seyahat ettim. Yöneticileri, düşünürleri ve işadamlarıyla tanışma ve tartışma olanağı buldum. Umuyorum ki, yayınlanmış çok değerli eserlerden farklı olarak, kendi ölçümde, kişisel gözlem ve değerlendirmelerimi Türk okuyucusuna sunmak da bir katkı olabilir.²

İkinci olarak, 1995-96 ve 1996-97 ders yıllarında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi Bölümü, "Master" ve Dördüncü sınıf öğrencilerine, "Sanayileşme Ekonomisi" konusunda bir ders verirken, DA deneyiminin sistematik bir tartışmasının, Türk iktisat politikası tarihini incelemek için ne kadar elverişli bir mihenk taşı olduğunu gördüm.

Bu nedenler beni bu çalışmaya girişmeye cesaretlendirdi.

İktisat biliminde laboratuvarımız olmadığından, gerçekten kontrollü deneyim yapmak olanağımız da yok. Ama yine de her gün ister istemez birçok deneyim kazanılıyor. İktisat politikası ve özellikle de onun bir alt türü olan kalkınma politikası, değişen ölçülerde aydınlık bir ortamda, bir miktar el yordamıyla formüle edilip uygulanıyor.

Tayvan, Hong Kong, Tayland, Malezya, Singapur ve Endonezya'dır. Yukarda ve çalışmanın tümünde kullandığım ülke adları, her durumda bu ülkelerin resmi ve uluslararası hukuk gereği olan adları değildir. Bir kullanım kolaylığı olarak, Kore derken, Güney Kore veya Kore Cumhuriyeti'ni, Çin derken Çin Halk Cumhuriyeti'ni, Tayvan derken Çin'in Tayvan eyaletini, Hong Kong derken Çin'in Hong Kong özel bölgesini kastediyorum.

- 2 Türkçede, bu konuyu inceleyen, çok sayıda makale ve daha az sayıda kitap çıktı. Son olarak Cem Kozlu, DA deneyimini Türk iktisat politikası bağlamında tartışan birçok eser yayınladı. Bkz. Dr. Cem Kozlu, *Türkiye Mucizesi için Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1996.

Onun için, başarılı iktisat ve kalkınma politikası yürüten ülkeler, bu pozitif ve kesin bilgi eksikliğini gidermek için belli başlı iki yola başvuruyorlar: (a) Başka ülkelerin başarılı veya başarısız deneyimlerini anlayıp, kendi ülke koşullarının ışığı altında yorumlayarak iktisat politikalarına yön vermek; (b) Saptanan politikaları bir yandan kararlılıkla uygularken diğer yandan da, elde edilen sonuçları dikkatle ve objektif şekilde gözetleyerek, değerlendirmek, gerekliyse zaman kaybetmeden gözden geçirmek ve gereken değişiklikleri, saplantılara kapılmadan, yapmak.

Bu çalışmanın amacı kendi ölçüsünde yukardaki birinci yolu kolaylaştırmak, ilerde Türk iktisat politikasını yapacakların deneyim dağarcığını bir miktar genişletmektir.

Başkalarının deneyimlerinden yararlanmanın kolay bir iş olmadığını daha baştan kabul etmek gerek. Bir politikanın bir ülkede başarılı olması her ülkede başarılı olacağı anlamına gelmez. Körü körüne taklit, yüzeyde kalan ve konunun tümünü anlamadan yapılan uygulamalar fayda yerine zarar getirir.

DA ülkeleri başkalarının deneyimlerini kullanma konusunda da ilginç örnekler veriyorlar. Bir örnek olarak Çin'in konut politikası oluşturma sürecini vermek isterim.

1990'ların başında Çin'de konut sektörü tam bir çıkmaz içinde ve birçok önemli ekonomik reformların yapılmasına belli başlı engellerden birini teşkil ediyordu. Bunu anlayan Çin hükümeti bu konuda bilgi ve deneyimi olan uluslararası kuruluşların beyin gücünü sonuna kadar kullanarak bütün dünyadaki deneyimleri derledi. Uluslararası kuruluşların, örneğin Dünya Bankası'nın yardımıyla dünya çapında deneyim ve bilgi sahibi uzmanlar, çok sayıda Çinli uzmanla bir araya getirilerek, sabah kahvaltısında başlayıp gece geç vakitlere kadar, üç-dört gün süren seminerlerde bu deneyimleri tartışıp gözden geçirdiler. On dan sonra ülkenin çeşitli illerinde 10-11 formül ciddi olarak denendi ve yeniden değerlendirilip, bir başka seminerde tartışıldı. Bu yaklaşım her önemli konuda Çin hükümeti tarafından uygulanmaktadır.

DA ülkelerinden bu gibi örnekler verilebilir, bu ülkelerin örnek

ülkeler olduğu duygusunu vermek istemem. Kesin olarak bilmek gerekir ki, yeryüzünde ne mükemmel ülke ne de “ideal politika” var. Bu çalışmaya konu olacak ülkelerin hepsinin tarihinde büyük hata örnekleri bulmak mümkün. Bu hatalardan da ders çıkarmaya çalışmak gerek. Ayrıca DA ülkelerinde elde edilen bütün sonuçların bizim için de arzu edilir sonuçlar olması gerekmez. Ülkemizde ne Endonezya tipi şehirleşmeyi ne de Tayland tipi toplumsal yapı bozulmasını görmek istiyoruz.

1990’lı yıllar boyunca Japonya’nın yaşadığı deflasyon ve durağanlık olgusunu ve 1997-1998 yıllarında DA ülkelerinin yaşadığı şiddetli bunalımı bu çalışmanın son bölümünde inceleyeceğim. Burada göstermeye çalışacağım ki, iktisat politikası yanlışları, hiçbir ülkenin tekelinde değil.

Diğer yandan, DA deneyimine önyargılar merceği ile bakmak bu değerli bilgi kaynağından yoksun kalmayı göze almak demektir. Ülkemizde yayınlanan birçok çalışmanın bir tipik yaklaşımı şöyle: Doğu Asya “Kaplani” olmak için ne yapmak gerek?

İşte sırasıyla şunları: (a) Ne pahasına olursa olsun -kan dökmek dahil- siyasi istikrarı sağlamak; (b) Bürokrasiyi zengin sınıflarla kaynaştırmak; (c) İşçi sendikalarını baskı altında tutmak veya ortaya çıkarmalarını, siyasi görüş belirtmelerini önlemek; (d) Demokrasi, insan hakları, kamu yararı gibi kavramları “Batı kültürü”nün ürünleri olarak nitelendirip bir tarafa itmek; (e) Genellikle otoriter bir düzen kurup, kıt olan kaynakları devlet ve bürokrasi eliyle dağıtmak; (f) Bu uygulama az veya çok rüşvet, adam kayırma, vb. gibi durumlara yer verebilir; ancak bunu da, kalkınma maliyetinin bir parçası saymak gerekir; hatta bu, piyasa ekonomisinin daha hızlı çalışmasını sağlayabilir; (g) Sosyal harcamalar sonuna kadar kısılabılır, (elbet kalkınma için gerekli işgücünün milli kültür ve disiplin içinde yetişmesini sağlayacak olan eğitim harcamaları hariç); nihayet; (h) Doğal kaynakları tez elden değerlendirmek için yabancı sermayeye kapılar açılmalıdır.³

3 Konuyu açık-seçik işlediği için seçilmiş, çok sayıda örnekten sadece birisi: Ergin Yıldızoğlu, “Nasıl Kaplan Olunur?,” *Günümüz*, 26 Ağustos 1996. Ücretsiz PDF Kitap Arşivi - <https://rantey.org>

Bu bakış açısından bakıldığında şu soruya cevap verilemiyor: Üzücü fakat apaçık bir gerçek ki dünyada çok sayıda otoriter, demokrasiyi ve insan haklarını çiğneyen, özellikle fakir vatandaşlarını ezen, rüşvet ve yolsuzluğun kol gezdiği birçok ülke var. Neden bunlar kalkınamıyorlar? Bu soruyu yanıtlayamadığımız süre bugün dünyaya şekil veren gelişmelerin büyük bir kısmını anlayamayız.

* * *

Bu çalışma 2000 yılının ağustos ayında tamamlandı. Bu yılın sonunda bu önsöz'ü tamamlarken, yılın son aylarında ülkede yaşadığımız bankalar kesimi bunalımının etkileri hissediliyor. Bu bunalımın kısa zamanda yenilmesi ve etkilerinin çok derin olmaması umulur. Ancak yine de bu bunalımın doğru anlaşılması çok önemlidir. Bu bakımdan, 6. bölüm, kalkınmanın akçalandırılması bölümü, bankacılık sistemimizin zayıf taraflarını açıklığa kavuşturarak yardımcı olabilir. IMF'nin çabuk davranması da, son DA bunalımından ders çıkarıldığını göstermesi bakımından iç açıcudur. Bu çalışmanın son bölümünde tartışılan 1997-98 DA bunalımı, günümüz bunalımlarının başlama ve yayılma mekanizmalarını anlamak bakımından yararlı olabilir.

* * *

Bu çalışmayı gerçekleştirmemde çok kimsenin büyük yardımı oldu. ODTÜ Ekonomi Bölümü'nde verdiğim dersi alan öğrenciler, sordukları sorular, yaptıkları ev ödevi çalışmaları ve sınıftaki tartışmalarıyla birçok konuyu kafamda saydamlaştırdı. Eski ve sevgili arkadaşım Selim İlkin, Türk ekonomi tarihi konusundaki geniş birikimini her zamanki cömertliğiyle benimle paylaştı. Bu çalışmaya yansıyanlar ise, bütün eksiklik ve yanlışlıklarıyla, sadece benim alabildiğim ve anlayabildiğimdir.

Çalışmanın yazımında bilgilendirilme - gelmesinde İstanbul Bilgi Üni-

versitesi Yayın Yönetmeni Fahri Aral ve yardımcısı Kerim Değermenci, çağdaş anlamda editör olarak çok emek verdi ve büyük katkıda bulundular. Hepsine burada teşekkür ederim.

ATTILA SÖNMEZ
ANKARA, ARALIK 2000

“Le miracle doit se mériter”¹

Yeryüzünde 1965-1990 arasında en hızlı gelişen oniki ülkenin sekizi bu çalışmada incelenecek olan Doğu Asya (DA) ülkeleridir. Bunun bir rastlantı olması olasılığı, yaklaşık olarak bir milyonda bir olarak hesaplanmıştır.² Bu olağanüstü durum nasıl açıklanabilir? Sözkonusu olan bir rastlantı değilse bir “mucize” midir? Yoksa bu ülkelere has özel koşullar, “başlangıç koşulları” mı bu sonucu açıklamaktadır?

Yoksa bu ülkelerin izlediği iktisat ve kalkınma politikaları mı?

Bu incelemede benim savunmaya çalışacağım görüş bu sonucun bir mucize veya rastlantı eseri değil, genel çizgileriyle doğru, esnek, değişen koşullara zamanında uyum sağlayabilen, pragmatik politikaların bir sonucu olduğu görüşüdür.

Şüphesiz bir kişinin başına gelebileceği gibi, bir ulusun da şansının ters gittiği, doğal veya doğal olmayan felaketlerin birbirini izlediği

1 “Mucizeyi hak etmek gerekir.” Fransız TV5 televizyonunda, “Bouillon de Culture” programında, George Steiner'den aktarılan söz. Bkz. G. Steiner, *Errata: An Examined Life*, Yale University Press, New Haven, 1998.

2 Peter A. Petri, *The Lessons of East Asia: Common Foundations of East Asian Success*, The World Bank, Washington D.C., 1993.

dönemler olabiliyor. Aynı şekilde talihli dönemler olduğu gibi... Ancak, genellikle bu rastlantı eseri olgular uzun vadede bir ülke ekonomisinin gelişmesi üzerinde önemli veya kalıcı bir etken olarak görünmüyor. DA ülkeleri arasında sık sık deprem gören, her yıl birkaç tayfun ve su baskını veya kuraklık tehdidi altında yaşayan veya tropikal bir iklime sahip olduğu için daha son yıllara kadar gelişmeleri bir çok yazar tarafından olanaksız görünen ülkeler var.

DA ülkelerinin başlangıç koşullarının bazı özellikler gösterdiği kuşkusuzdur. 1950'lerde Japonya ve Kore'de nüfusun önemli bir kısmının, benzer gelir düzeyindeki diğer ülkelerden daha fazla eğitim görmüş olması, Tayvan'ın, Japon işgali döneminden kalma oldukça iyi bir altyapıya sahip olması, Hong Kong'un, ticaretin gelişmesi için çok elverişli kabul edilen İngiliz hukuk sistemiyle yönetilmesi gibi özellikler elbet kalkınma açısından gözardı edilemeyecek kozlardır. Ancak dikkatli bakılırsa yeryüzünde bu çeşit kozu olmayan ülke yok gibidir. Söz konusu DA ülkelerini diğer geri kalmış ülkelerden ayıran bir özellik de kozlarını, bu başlangıç koşullarını akıllı bir şekilde, kalkınma amacıyla kullanabilmiş olmalarıdır.

Türkiye ile iktisat politikalarını karşılaştırmaya çalışacağımız 9 DA ülkesi; Japonya, Kore, Çin, Tayvan, Hong Kong, Tayland, Malezya, Singapur ve Endonezya, yakından bakıldığında birbirinden çok farklı ülkeler. Her birinin kendine has siyasal, iktisadi ve kültürel tarihi ve coğrafyası ve bunların sonucu olarak da özgül toplumsal özellikleri var. Bugünkü Japonya'nın arkasında yüz yılı aşkın, ana çizgileriyle başarılı bir gelişme deneyimi vardır. Buna karşılık Endonezya 1960'lara kadar yeryüzünün en fakir ülkeleri arasındaydı ve hızlı gelişme ümidi vermekten çok uzak bir ülkeydi. Çin, gelmiş geçmiş en köklü sosyalist deneyimlerden birini yaşadı. Buna karşılık Hong Kong son yüz yıllık sürede kapitalist gelişme şemasına en yakın bir süreç yaşadı.

Aralarında Çin, Endonezya ve Japonya gibi nüfus bakımından dev ülkeler ve Singapur, Hong Kong gibi orta büyüklükte bir şehirden ibaret olan ülkeler var. Japonya ve Kore kültür ve ırk bakımından oldukça homojen ülkeler. Çin ve Endonezya ise çok etnik ve çok dilli, önemli oranlarda

azınlıklar barındırmaktalar. Japonya ve Tayland dışındaki yedi ülkenin hepsi kısa veya uzun bir sömürge veya yarı-sömürge deneyimi yaşadı. Bölge tümüyle çalkantılı bir tarihe sahiptir.

Doğal kaynaklar bakımından DA ülkelerinin çoğu fakir veya çok fakir ülkelerdir. İçlerinde Endonezya ve Malezya'nın zengin doğal kaynaklara sahip oldukları söylenebilir. Japonya ve Kore doğal kaynaklar bakımından belki de yeryüzünün en fakir ülkeleri arasındadır. Çin, toplam kaynaklar bakımından fakir olmasa bile büyük nüfusu hesaba katılınca kişi başına düşen doğal kaynak bakımından zengin değildir. Çin, dünya nüfusunun %23'ünü, dünyanın işlenebilir topraklarının %8'i üzerinde doyurmak zorundadır.

Acaba bu ülkelerin hızlı ve adil gelişmelerinin arkasında kültürel faktörler mi aranmalıdır? Bazı yazarlar bu başarıyı örneğin Konfüçyüs kültürünün etkisine bağlamaktadır. Aşağıda tartışacağım gibi, Konfüçyüs kültürü incelediğimiz ülkelerin çoğunda -hepsinde değil- önemli bir yer tutar. Ancak, yine biliyoruz ki, Konfüçyüs kültürü, bundan sadece 30-40 yıl önce, yaygın bir biçimde, bu bölgenin geri kalmışlığının baş sorumlusu sayılıyordu.

Bütün bunlar bizi, bu ülkelerde son 30-40 yılda izlenen iktisat politikalarının incelenmesine götürüyor.

Bu inceleme dokuz bölümden oluşuyor. Birinci bölüm, "DA mucize"sini anlamak, DA ekonomilerinde iktisadi büyüme, toplumsal kalkınma ve yoksulluk vb. gibi konuları ele alarak, bu ülkelerdeki son on yıllarda meydana gelen gelişmelerin ne kadar "mucize" ve ne kadar çalışma, özveri, tasarruf, yatırım ve yaklaşık olarak "doğru" politikaların sonucu olduğunu anlamaya yönelecek. İkinci bölüm, DA ülkelerinde ve Türkiye'de başlangıç koşullarını anlamayı sağlamak amacıyla kısa bir tarihsel perspektif denemesi olacak. Benim bu bölümde vardığım sonuç, tarihsel miras bakımından, bu ülkelerin çoğunun son dönem deneyiminin Türkiye için anlamlı bir deneyim olduğudur.

Üçüncü bölümde, 1950'den bu yana Türkiye'nin izlediği ekonomi politikasını inceleyeceğim. Dördüncü bölümde, Türkiye'de yine bu dönemde izlenen sanayileşme politikasını daha ayrıntılı biçimde ele

alacağım. Beşinci bölümü, DA ülkelerinin sanayileşme politikalarının tartışmasına ayırdım.

Altıncı bölümde, DA ülkeleri ve Türkiye’de mali kesimi, yani kalkınmanın nasıl akçalandırıldığını (finanse edildiğini); yedinci bölümde DA ülkelerinde ve Türkiye’de doğrudan (dolaysız veya direkt) yabancı sermaye yatırımlarını tartışacağım.

Sekizinci bölümde, DA ülkelerinde ve Türkiye’de kalkınmanın toplumsal dayanaklarını ele alacağım.

Dokuzuncu ve son bölümde, DA ülkelerinde 1997-98 bunalımı, durgunluk ve yeniden büyümeye geçiş konularını tartışacağım.

BİRİNCİ BÖLÜM

Doğu Asya “Mucize”sini Anlamak: Uzun Süreli, Hızlı ve Adaletli İktisadi Gelişme

GİRİŞ

Türkiye’nin olduğu gibi, bu çalışmada ele alınacak dokuz DA ülkesinden her birinin kendine has siyasal, iktisadi ve kültürel tarihi, coğrafyası ve bunların sonucu olarak da özgül toplumsal özellikleri, dolayısıyla olumlu veya olumsuz başlangıç koşulları vardır. Hiçbirinin ayrıntılı hikâyesi diğerlerinin aynı değildir. Bütün farklılıklarına karşın, aralarında ortak bir başarılı iktisadi kalkınma deneyimi vardır. Çok farklı başlangıç koşullarına karşın, son 30-35 yılda bu ülkeler, genel olarak hızlı, dengeli ve adil bir şekilde kalkınmıştır. Aralarında birkaçı artık gelişmiş ülkeler listesinde yer almaktadır. Acaba sırları nedir? Acaba bu sırları ülkemizde de kullanmak mümkün mü?

1. AÇIKLAMA GİRİŞİMLERİ

Bazı yazarlar bazı DA ülkelerinin başarısının¹ sırrını kültür alanında aramakta ve bunu Konfüçyüs kültürünün etkisiyle açıklamaktadır.

1 Bütün Doğu Asya ülkelerinin gelişme konusunda başarılı olduğunu söylemek yanlış olur. Pek başarılı olmayan ülke örneği Filipinler’dir.

Konfüçyüs felsefesi, toplumda büyüklere, dolayısıyla devlete, işverene, vb., sadakat ve itaati öven,² zengin olmayı önemli bir kişisel ve toplumsal meziyet sayan bir değer sistemi geliştirmiştir. Bu kültürel özelliklerin kalkınmayı kolaylaştırdığını kabul eden kimselere göre, bu ülkelerin deneyimi, bu sebepten, başka kültürden olan ülkelere aktarılamaz. Gerçekten de incelediğimiz dokuz ülkeden altısında Konfüçyüs geleneğinden gelen nüfus çoğunluktadır. Geri kalan üç ülkede de (Tayland, Malezya ve Endonezya) Çin kökenli önemli azınlıklar vardır ve ülkelerinin iktisadi hayatında nüfustaki oranlarının çok ötesinde önemli bir rol oynamaktadırlar. Bu üç ülkeden ikisinde, yani Endonezya ve Malezya'da çoğunluk Müslüman, Tayland'da ise Budisttir.

Halk kültürünün toplumun yapısı ve işleyişindeki önemli rolünün inkârı saçma olur. Ancak, kalkınma olgusunu yalnız kültürel faktörlerle açıklamak hiçbir zaman inandırıcı olmamıştır. Konfüçyüs felsefesi iki bin beş yüz yıldan beri var olduğu halde bu ülkelerde kalkınma neden sadece son onyıllarda hızlandı? Ayrıca, bundan sadece 30-40 yıl önce, kültürel faktörlere ağırlık veren yazarlar, bu ülkelerin geri kalmışlığını Konfüçyüs ahlâk sistemiyle açıklıyorlardı.³

Konfüçyüs dünya görüşünün bir başka özelliği de genel olarak eğitime önem vermesi ve bilgili insana büyük itibar göstermesidir. Bu da herhalde kalkınmayı kolaylaştıran, hızlandıran bir özelliktir. Ancak, yeryüzünde birçok ülkede halk kültürü, eğitimi ve bilgiyi el üstünde tutmaktadır. Örneğin, büyük çoğunluğu Müslüman bir ülke olan ülkemizde ailelerin çocuklarını eğitmek için ne kadar büyük özveriye razı oldukları bilinir. Bu olay yalnız bizde değil dünyanın birçok ülkesinde gözlenmektedir. Ancak DA ülkelerinde alınan sonuç her yerde alınamamaktadır. Çok ülkede devlet, halk arasında var olan bu gelişme potansiyelini gerçekleştirecek ve kalkınma için yararlı hale getirecek politikaları ortaya koyup uygulayamamaktadır.

2 Bu ideolojiyi, Türk alfabesi ve telaffuzuyla, "Cong": sadakat ve "şiao": evlatça başeğme, itaat ideolojisi olarak özetlemek mümkün.

3 Joseph E. Stiglitz, "Some Lessons from the East Asian Miracle," *The World Bank Research Observer*, Ağustos 1996.

Bu demek değil ki doğal zenginliklerin veya kültürel özelliklerin önemi yok. Endonezya bu konuda iyi bir örnek. Büyük olasılıkla, bol petrol gelirleri olmasaydı, Endonezya 1960'lardan başlayarak kırsal kesimde gerçekleştirdiği büyük birikimi gerçekleştiremezdi. Demek ki doğal kaynak varlığı önemsiz değildir. Ancak, diğer yanda, Nijerya, Cezayir gibi ülkeler de büyük petrol gelirleri sağladılar, fakat bunu uzun vadeli kalkınma için kullanamadılar.

Bazı yazarlar DA deneyiminin fazla bir özelliği olmadığı, bu ülkelerdeki büyümenin aşağı yukarı tamamını sermaye ve insan gücü girdilerindeki artışla açıklamanın mümkün olduğu görüşünü ileri sürmektedirler.⁴ Gerçekten de DA ülkelerinde tasarruf oranları çok yüksek olmuş (Tablo 1.3), dolayısıyla büyük oranda fiziksel sermaye birikimi sağlanabilmiştir. Buna bir de yetişkin insan gücündeki artış eklense, Toplam Faktör Verimliliği hesaplamalarında "açıklanmamış kalıntı" miktarının küçük olması şaşırtıcı olmayabilir. Özellikle bazı DA ülkelerinde kadın nüfusun eğitiminde gösterilen ilerleme bu bakımdan önemli olmuştur (Tablo 1.5).

Ancak, bu görüş de gerçek temel sorulara cevap veremiyor. Örneğin, 1991 öncesi Sosyalist Blok ülkeleri de uzun yıllar, yüksek tasarruf-yatırım oranları gerçekleştirmiş ve eğitim alanında da önemli başarılar kaydetmiştir. Neden DA ülkelerinin iktisadi kalkınma konusunda gösterdikleri başarıyı gösterememişlerdir? Buna cevap olarak Paul Krugman, DA ülkelerinde de büyüme hızının eski Sosyalist Blok ülkelerinde olduğu gibi, gittikçe yavaşlayacağı kehanetinde bulunmaktadır. Japonya'da son yıllarda yaşanan yavaşlamayı bunun ilk göstergesi olarak görmektedir. Bu kehanet doğru çıkabilir. Ancak DA ülkeleri; Japonya, Tayvan, Hong Kong ve Singapur'un yaptığı gibi, Batı'nın gelişmiş ülkeleriyle aynı veya mukayese edilebilir bir gelir düzeyine ulaştıktan sonra, gelişme hızlarının yavaşlayıp, gelişmiş ülkeler ortalamasına yaklaşmasından daha doğal ne olabilir?

Sonuç olarak Krugman argümanı şu sorulara cevap veremiyor:⁵ Neden DA ülkelerinde tasarruf oranı bu kadar yüksek olmuş ve uzun süre bu yüksek düzeyde kalmıştır? Bu tasarrufları bu kadar uzun bir süre nasıl bu kadar yüksek verimlilikle yatırıma dönüştürebilmişlerdir? Nasıl bu kadar kısa bir sürede teknolojik geriliklerini yenebilmişlerdir? Nasıl bu hızlı sermaye birikimi ve hızlı büyüme döneminde gelir dağılımını eskisinden daha adil hale getirebilmişlerdir?

Bu sorulara cevap verebilmek için bu çalışmada DA ülkeleri ve Türkiye'nin son 30-35 yılda izlediği iktisat politikasının mukayeseli tarihini incelemeye çalışacağım. Herşeyden önce ampirik verilere dayanan bu tartışmaya başlamadan önce, kısaca, tartışmanın kuramsal konumuna dokunmak yararlı olabilir.

İktisadi gelişme olayının tahlilinde, geleneksel olarak, iki zıt görüş olagelmıştır. Bir yanda, piyasa mekanizmalarının her derde deva olduğu ve kendi hallerine bırakılırlarsa gelecekte de deva olmaya devam edeceği görüşü; diğer yanda, piyasa mekanizmalarının büyük ve kaçınılabılır israf ve haksızlıklar yarattığı, bu yüzden, devlet müdahalesiyle daha iyi sonuçlar sağlanabileceği görüşü vardır. 1980'lerin başından beri "piyasacı" görüş üstün gelmeğe başladı ve 1990'larda Sovyetler Birliği'nin çözülmesinden sonra, bu görüş kalkınma yazınında nerdeyse tümüyle egemen hale geldi.

İktisadi kalkınmanın kuramıyla değil de tahlili ve uygulamasıyla uğraşan herkes hep biliyordu ki, gerçek hayatta ne saf halde piyasa kurallarına terk edilmiş ekonomi, ne de, bir zamanların bazı Sosyalist Blok ülkeleri dışında, tamamen devletin yönettiği iktisat düzeni vardır. Son yıllarda DA deneyiminin tahlil planında ayrıntılı bir şekilde tartışılıp anlaşılması bu gerçeğin kuramsal yazında da daha yaygın bir kabul görmesi sonucunu vermiştir.⁶ Gerçek hayatta devletler iktisadi gi-

5 Kaldı ki Krugman'ın verdiği sonuçlar geniş ölçüde teknik ilerlemenin nasıl ölçüldüğüne çok duyarlı. Dünya Bankası'nın bu konudaki bir çalışmasına göre DA ülkelerindeki büyümenin 1/3'ünü teknik ilerlemeyle açıklamak mümkün. Bkz. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. s.46-69. The World Bank, Washington, D.C. 1993.

6 R.R. Nelson ve H. Pack, "East Asia Miracle and Modern Growth Theories," *The World Bank Policy Research Papers*, No.188, Washington, D.C., 1998. <http://www.rantey.org>

dişe müdahale etmektedirler. Hiçbir yerde ne saf halde piyasa mekanizmaları ne de saf devlet yönetimi egemendir. Gerçek hayattaki ekonomik düzen karma ekonomi düzenidir.

Türkiye’de de 1961 yılında, yani bu çalışmanın yapıldığı tarihten yaklaşık 40 yıl önce, TBMM tarafından onaylanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve bu Plan’ın dayandığı *Plan Hedefleri ve Stratejisi* dokümanı, ayrıntılı ve açık bir şekilde, Türk ekonomisinin bir karma ekonomi olduğunu, esas olanın özel girişim ve piyasa kuralları olduğunu; devletin rolünün, özel teşebbüsün girmediği veya giremediği alanlara girmek ve piyasa kurallarının işlemlerini sağlamak olduğunu belirtmiştir.⁷ Daha önce, 1930’lu yıllarda Türkiye’de karma ekonomi uygulaması yapılmış ve birçok düşünür bu yaklaşımın kuramsal temellerini tutarlı bir şekilde ve dünya yazınında ilk olarak formüle etmiştir.⁸

Görülüyor ki kalkınmada devletin de, devlet dışı girişimlerin de önemli rolü olduğu açıktır. Tartışma konusu artık, ‘devlet mi, özel kesim mi?’ değil, devletin değişen koşullar altında iktisadi kalkınma bakımından rolünün ne olacağıdır.

Bu durumda DA ülkelerinin Türkiye açısından bir ders kaynağı olabileceği düşüncesi nereden geliyor?

İlk olarak, dikkatli incelenen her deneyden ders çıkarmak mümkün. Ancak, bu genel yararlılık ötesinde, DA deneyiminin Türkiye için özel bir anlamı var. DA ülkelerinin çoğu Türkiye gibi kalkınmaya geç başlamış ülkeler: İçinde kendilerine bir yer açmak zorunda oldukları dünya ekonomisi aynı veya benzer bir dünya ekonomisi. Teknoloji seçenekleri, dünya piyasalarında karşılaştıkları rekabet koşulları, bu piyasalarda karşılaştıkları kurumsal yapılaşma aynı veya benzer.

Ancak DA deneyiminden yararlanmanın bir güçlüğü bu deneyimin, uzun tartışma ve yayın konusu olmasına rağmen, henüz sistemli bir şekilde incelenmemiş ve kuramsal yapısının ortaya konamamış olmasıdır. A.W. Lewis’in “sınırsız işgücü arzı”na dayalı “İkili İktisadi

7 T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Kalkınma Planı - Birinci Beş Yıl, 1963-1967*, s.525. Ankara, Ocak 1963.

8 İlhan Tekeli ve Selim Çelik, *Bir Aydın Hareketi: Kadı, Toplum ve Bilim*, Kış 1984.

Yapı” modeli, İngiltere’nin, 18. yüzyıl sonu ve 19. yüzyıl başlarındaki sanayileşme sürecini kavramamızı sağlar. Gerschenkron’un “görelî geri kalmışlık” veya gelişme sürecine “geç gelen ülkeler” modeli, Almanya gibi 19. yüzyılın ikinci yarısına doğru sanayileşme sürecine giren ülkelerin sanayileşme deneyimini anlamaya yarar. Feldman’ın merkezi planlı sanayileşme modeli Sovyet tipi sanayileşme sürecini açıklar. Aynı şekilde bol doğal kaynaklarını ihraç etmekle kalkınma sürecine başlayan, daha sonra sanayileşen ABD, Kanada, Avustralya gibi ülkelerin deneyimlerini kavrayan modeller var. Buna karşılık henüz DA ülkelerinin deneyimlerini sistemleştiren, sanayileşme süreçlerinin temel mekanizmalarını ortaya koyan modeller yok.

İncelediğimiz dokuz DA ülkesi içinde sanayileşme deneyimi en eski ve yerleşmiş olan ülke kuşkusuz Japonya. Ayrıca, Japon deneyimi diğer DA ülkelerinin sanayileşmesinde örnek ve esin kaynağı olmuştur. Bu bakımdan kısaca Japon sanayileşme deneyiminin tarihçesini tartışmakta ve temel gelişme mekanizmalarının ne olduğunu anlamakta yarar var.⁹

İlerde göreceğimiz 1868 Meiji Reformları öncesi Japon ekonomisi, Lewis modelindeki İngiltere’ye benzer bir şekilde ikili bir iktisat yapısına sahipti. Bir yanda geleneksel ekonomi, esas olarak tarım, diğer yanda, modern ekonomi, yani tarım dışında kalan kesimler. Bu birbirinden çok farklı iki ekonomi, özellikle kurumsallaşma bakımından farklıydılar: Geleneksel tarım kesiminde egemen olan aile ve iktisadi faaliyetin temel amacı ailenin refahıydı. Halbuki tarım dışı kesim piyasa koşullarında çalışıyordu ve tek değilse de egemen amacı sermaye sahipleri için mümkün olan en yüksek kârı sağlamaktı.

Meiji öncesi Japonya’sının sanayileşmeyle ilgili temel koşulları şöyle özetlenebilir: (a) Doğal kaynaklar bakımından fakir olan ülkede ilk sorun oldukça kalabalık ada halkını doyurmaktı. Dolayısıyla tarım en önemli sektördü; (b) Tarım büyük ölçüde insan gücüne dayanıyor-

9 Shigeru Ishikawa, “Relevance of the Experiences of Japan to Contemporary Economic Development,” *Essays in Development Economics in Honor of Harry T. Oshima* içinde. Philippine Institute for Development Studies, Manila, 1982. <https://rantey.org>

du, yiyecek pahalılığı sebebiyle hayvan gücü bile göreceli olarak az kullanılırdı; (c) Yüzyıllarca süren bu koşullar ve toplumsal sınıflar arasındaki farkların kesin kurallar ve sert çizgilerle belirlenmiş olması, (örneğin nüfusun %7-8'ini teşkil eden Samuray'ların elleriyle iş yapmaması; köylü gelirinin %30-40'ının çeşitli şekillerde vergi olarak toplanması) Japon köylüsüne, bütün yıl her gün uzun saatler çalışma ve bütün kaynakları en iyi biçimde kullanma alışkanlığı kazandırmıştı; (ç) Çeşitli nedenlerden Japonya'da daha o zaman nüfus artış hızı düşüktü. Bu durumda, bir yandan çok emek-yoğun olan tarım, diğer yandan yavaş artan nüfus, sanayileşmenin önünde önemli bir engeldi: Sanayileşmenin gerektirdiği insan gücü fazlası yok gibiydi; (d) Japon toplumu dışa kapalı bir toplum olmakla birlikte, ekonomisi dışa açık bir ekonomiydi; bu durumda benzer ekonomilerin, sanayileşmek bir yana, var olan sanayilerini ayakta tutmaları bile mümkün olmamıştır.

Bu koşullarda Japon sanayileşme süreci nasıl bir çizgi izlemiştir?

Meiji döneminden önce tarımda, özellikle pirinç üretiminde sel ve su baskını kontrolü, sulama ve drenaj kanalları yapımı için önemli yatırımlar yapılmıştı. Meiji reformlarıyla gerçekleşen toprak reformu sayesinde toprak ve işletmelerin aileler arasındaki dağılımı daha eşit hale gelince ve belki daha da önemlisi köylü istediği ürünü ekmekte serbest bırakılınca, büyük sermaye yatırımı gerektirmeyen harcamalarla (gübre, yeni tohumlar, yeni ürünler) yüksek verim artışları elde edilmeye başlandı. Sonuç olarak, Meiji reformları yerleştikten sonra, önemli miktarlarda tarımsal ürün artışı ortaya çıktı. Tarımda önemli yatırım yapmadan geniş ve artan oranlarda, şehir piyasalarına tarımsal ürünler, ucuz fiyatla arz edilmeye başladı. Bu dönemde, I. Dünya Savaşı yıllarına kadar tarımın ticaret hadlerinde bir düşüş gözleniyor. Tarımın, tarım dışı ekonomiye net tasarruf transfer ettiği görülüyor. Bu transferin gerçekleşmesinde arazi vergisi önemli bir kaynak olmuştur.

Japon ekonomisinin ilginç yanlarından biri, bu aşamada büyük ölçüde insan gücü istihdam etmesidir. Bu olgu iki yoldan gerçekleşmekteydi. Birincisi, teknik ilerleme daha çok yeni tohumlar ve ürünle-

ri tarımda kullanmak veya yılda bir çeltik ürünü yerine iki ürün almak şeklinde olduğu için verim artışı (işçi başına veya dönüm başına), işgücü kullanımında ve talebinde bir azalmaya yol açmamaktaydı. Diğer yandan, az da olsa makineleşme başladığı zaman, aile işletmesinin amacı kâr değil aile refahının azamileştirilmesi olduğundan kırsal işsizlik sorunu ortaya çıkmıyordu.

Buna karşılık, sanayinin gereksinimi olan insan gücünü sağlayacak kadar, ağır tempolu ve büyük çaplı yatırımlar gerektirmeyen bir şehirleşme de oluyordu.

Demek oluyor ki, Japon tarımı sanayileşmenin ilk aşamalarında, yaklaşık ilk 30-40 yıl, sanayileşmek için gerekli tasarrufu, insan gücünü ve bu insan gücünün az bir ücretle verimli çalışmasını mümkün kılacak ucuz yiyecek ve diğer temel tüketim mallarını sağlamıştır. Bu suretle büyümeyle bağlantılı bir ithal talebi artışı olması önlenmişti.

Bu dönemin sonlarına doğru, 1895'ten başlayarak Tayvan, 1905'ten sonra Kore, Japon boyunduruğu altına girince, bu ülkelerde yaratılan tasarruf fazlası büyük ölçüde Japonya'ya gitmiş ve sanayileşme için ek kaynak sağlamış, Japon tarımının yükünü hafifletmiştir. Örneğin, Tayvan'da da 1895'ten 1940'lara kadar iç ticaret hadleri tarım aleyhine değişmiş, bu yolla tarım dışına kaynak transfer edilmiştir. Ancak bu dönemde Tayvan'da ciddi bir sanayileşme olmamış, bu tasarruf fazlası geniş ölçüde Japonya'ya aktarılmıştır. Böyle, "sömürge" tipi kaynak transferi Kore'de de meydana gelmiştir.

Japon sanayileşmesini diğer sanayileşme deneyimlerinden ayıran bir diğer özellik, sürecin başından beri küçük ve orta boy işletmelerin (KOBİ) önemli bir yer tutmuş olmasıdır. 1908'de yapılan ilk sanayi sayımında KOBİ'lerde çalışan işçi sayısının toplam sanayi işçisi içindeki yeri, 1958'de yapılan sayımda bulunan oranla aşağı yukarı aynıdır.¹⁰ Diğer ülkelerde sanayileşmenin ilk sonuçlarından biri küçük işletmelerin büyüklerle rekabet edemeyip ortadan kaybolmalarıdır. Japon KOBİ'lerinde de, diğer ülkelerde olduğu gibi, işçi başına sermaye

oranı ve işçi verimliliği büyük sanayilere oranla düşüktür. Buna rağmen önemlerinden bir şey kaybetmemişlerdir.

Bunun belli başlı üç nedeni var: (a) İlk ve belki en önemli neden KOBİ'lerin ödedikleri ücretin büyük işletmelerin ödedikleri ücretlere oranla son derece düşük olmasıydı; (b) Büyük işletmeler, teknik bakımdan işletme dışında yapılabilecek işlerini uzun vadeli anlaşmalarla KOBİ' lere yaptırmaktadırlar. Bu sanayileşme yapısının ortaya çıkışında devletin bir rol oynamış olması mümkündür. Fakat daha önemlisi, Japon Orta Çağı'ndan kalma klan kavramına dayalı toplumsal dayanışma, büyük bir işletmenin belli bir bölge halkının refahı konusunda sorumluluk duymasıdır. Sonuç olarak, bu anlaşmalar yazılı veya sözlü olarak yüzyüze yapılan ve gerçek hayatta çok güçlü alış-veriş ilişkileri oluşturmuşlardır; (c) Yirminci yüzyılın hemen başlarında Japonya'da ticaret şirketleri sanayileşmede çok önemli bir rol oynuyorlardı. Bu önemli rol ise devam edegelmektedir.¹¹

Japon "Ticaret şirketi" modeli diğer ülkelerde, bu arada Türkiye'de, görülen uygulamadan farklı olarak çok taraflı kuruluşlardır. Bunlar KOBİ'ler için yatırım sermayesi koymak veya bulmak, kredi sağlamak veya sağlanmasına aracı olmak, iç pazarda ve özellikle dış pazarda pazarlama, dışardan toptan ara mal ithali, dışardan yeni makine, bilgi, uzman getirme, teknoloji ithali gibi KOBİ'lerin tek başlarına kendilerinin yapamayacağı veya ancak çok pahalıya yapabileceği işleri yapmaktadırlar. Genellikle çok büyük ve hem yurtiçinde hem yurtdışında, çok sayıda ve iyi yetişmiş memurlar kullanan bu şirketler, bütün dünyada ve Japonya'da geniş bir temsilci bürolar ağı kurmuş ve bunları hem birbirleriyle hem de merkezle en ileri iletişim teknikleriyle bağlantılandırmıştır.

Bu şekilde Japonya'da, emek-yoğun ve sermaye esirgeyen bir kesim gelişmiş ve öneminden hiçbir şey kaybetmeden, büyük sanayinin yanı sıra son yıllara kadar varlığını sürdürebilmiştir.

11 Kunio Yoshihara, "Sogo Shosha and Japanese Industrialization," *Essays in Development Economics in Honor of Harry F. Oshima*, N. G. Llorensiz, P. O. E. Kitan, Arşivi - <https://rantey.org>

Teknoloji gelişmesinde de Japonya diğer ülkelerden önemli farklılıklar göstermektedir. Sanayileşme sürecinin başından başlayarak Japon sanayicileri yabancı teknolojiyi ithal ederken, gerekli gördükleri değişiklikleri uygulamışlardır. İlk zamanlarda bu, teknolojinin bir kısmını kullanmak bir kısmını kullanmamak şeklinde ve küçük ölçekte yapılmıştır. Örneğin, madenlerde kazma işini makineleştirirken taşıma/boşaltma işini elle yapmak gibi... Zamanla ülkedeki teknik beceri arttıkça teknolojinin adaptasyonu işi büyük ölçekte, büyük işletmeler tarafından yapılmıştır. Öyle ki 1914'e doğru Japon sanayiinin birçok dalında kullanılan teknoloji, Batı'da kullanılandan geri değil, sadece farklıydı.

Bu arada Japonya'da örgütlü eğitim konusunda sağlanan büyük sıçramanın bu sonucu almaya çok büyük katkısı olmuştur. İlk öğretimde okullaşma oranı 1873'te %28 iken, 1900-1905'te %98'e ulaşmıştır. Buna paralel olarak orta ve yüksek dereceli teknisyen eğitimi piyasadaki talebi karşılayacak oranlarda, yani büyük bir hızla artmıştır. Bu şekilde yalnız yeni teknolojileri en ileri olduğu yerlerden getirerek verimli şekilde kullanmak mümkün olmakla kalmıyor, bu teknolojilerin yerel koşullara uygun şekilde değiştirilmesi veya bunlardan hareketle yeni teknoloji geliştirilmesi de mümkün hale geliyordu.

Japon sanayileşmesinin bir diğer ayırıcı ve önemli özelliği devletin oynadığı roldür. Bu konuyu ilerde daha etraflı olarak tartışacağım için burada kısaca özetliyorum: *Meiji* öncesi Japonya'da da devletin rolü önemliydi. Fakat *Meiji* sonrasında çok farklıydı: *Meiji* öncesi devlet sadece ağır vergiler toplayan, büyük toprak sahipliğine dayalı; köylüye ne ekip biçeceği de dahil her şeyi emreden bir düzendi. *Meiji* hükümetleri güçlü ve aydın bir merkezi bürokrasi yönetiminde, piyasa ekonomisi ve özel girişime dayanan bir iktisat düzeni getirmişler ve bu yaklaşım, çeşitli şekiller altında günümüze kadar gelmiştir.

Sanayinin alacağı ana yön, teknoloji seçimleri, istihdam politikası gibi ana konular bürokrasinin öncülüğünde, siyasi iktidar / bürokrasi / büyük işadamları arasında devamlı yeralan, görüş alış-verişi sonunda ortaya konan ve uzun bir süre herkesin disiplinli bir şekilde uyduğu "bir ulusal görüş birliği" yoluyla kararlaştırılıp uygulanmıştır.

Japon sanayileşme deneyimi, diğer sanayileşme deneyimleri gibi açıkça gösteriyor ki, sanayileşme süreci bir ülkenin toplumsal yapı ve ilişkilerinin, eldeki kaynaklar ve uygulanan politikalarla karşılıklı etkileşmesinin bir sonucudur.

2. İKTİSAT ALANINDA "BAŞARI GÖSTERGELERİ"

Bir ülkenin ekonomi alanındaki başarısı, halkın gelir düzeyinde sağladığı artışla ölçülür. Bu ölçüyü yetersiz bulanlar var. Gelir düzeyinin ortalama bir rakam olarak, ülkedeki gelir dağılımı ve yoksulluğun yaygınlığı gibi olguları ölçmediği; gelir artışının uzun süre sürdürülebilir olup olmadığı gibi konuları aydınlatmadığı, haklı olarak, ortaya atılan eleştiriler arasındadır.

Dünya kamuoyunda bazı DA ülkelerinin "mucize" yaratan ülkeler gibi görünmesinin arkasında bu ülkelerin ekonomilerinin 30-40 yıl gibi uzun bir süre hızlı büyümesi olgusu yatmaktadır. Bu kadar uzun süren bir büyüme deneyimi "sürdürülebilirlik" konusunda hiç olmazsa iyimser beklentiler yaratıyor. Gelir dağılımı ve fakirliğin giderilmesi konularında da bu ülkelerin başarısı ortalamanın çok üstünde olmuştur.

Ekonomik büyüme olmadan sosyal adalet de olanaksız olduğuna göre, her şeyden önce büyüme olgusuna bakalım (Tablo 1.1).

İncelediğimiz dönemin ilk 20 yılında Japonya çok yüksek bir büyüme hızı sağlayarak bölgede öncülük etmiştir. Dönemin ikinci yarısında Japonya'nın fert başına gelirindeki büyüme hızı azalmışsa da, yine de, 1970'lerden başlayarak aralarına katıldığı gelişmiş ülkelere en yüksek büyüme hızını gerçekleştirenlerden birisidir. Kaldı ki bütün gelişmiş ülkeler için olduğu gibi, Japon ekonomisinin büyüme oranını mutlak rakamlar olarak alırsak gelir artışının önemli olmaya devam ettiği görülür: 1950'lerdeki %7-8 büyüme, yılda kişi başına 40-50 dolar gelir artışı sağlarken, 1980'lerdeki %3-4 büyüme kişi başına geliri 900-1100 dolar arttırmaktadır.

TABLO 1.1
Ekonomik Başarı Göstergeleri:
Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Büyüme, 1950-1995

	K.b. Gelir 1950(\$)*	K.b. Gelirin Yıllık Ortalama Büyüme hızı, % 1950-60	1960-70	1970-80	1980-93	K.b. Gelir 1995(\$)
Japonya	659	7,3	9,5	4,1	3,4	39.640
Kore	146	2,6	6,0	8,3	8,2	9.700
Çin	—	—	4,6	3,7	8,2	620
Tayvan	224	4,8	6,1	6,0**	—	—
H. Kong	470	3,6	7,5	8,7	5,4	22.990
Singapur	—	—	6,5	6,8	6,1	26.730
Malezya	350	0,8	3,6	5,5	3,5	3.890
Tayland	132	2,6	5,1	4,4	6,4	2.740
Endonezya	103	1,6	1,3	4,9	4,2	980
Türkiye	316	3,5	3,5	3,4	2,4	2.780

(*): 1950 kişi başına geliri 1974 doları ile. (**): 1970-1985.

Kaynak: İlk iki sütun için David Morawetz, *Twenty-five Years of Economic Development: 1950-1975*, s. 78-80. The World Bank, 1977. Diğer sütunlar için, The World Bank, *World Development Reports (WDR)*. Çeşitli yıllar.

1960 ve 1970'lerden başlayarak Kore, Tayvan, Hong Kong ve Singapur; 1980'lerden sonra Çin, Malezya, Tayland, nihayet 1980'lerin ikinci yarısından başlayarak Endonezya hızlı büyüme sürecine girdiler.

Türkiye'nin kişi başına gelirindeki büyüme hızı garip bir uzun vadeli kararlılık göstererek, incelediğimiz dönemin ilk 30 yılında %3,5 dolaylarında; son 15-16 yılda, yani liberal ekonomi döneminde %2,5 civarında dolaşmaktadır. Türkiye'nin Birinci Beş Yıllık Plan'ında gayri safi milli hasılda (GSMH) öngördüğü büyüme hızı on beş yıllık 1963-78 dönemi için %7'dir. Gerçekleşen oran 1960-80 dönemi için %6 civarındadır. Bu dönemde gerçekleşen nüfus artış hızı %2,5 civarında olduğundan, kişi başına gelir artışı %3,5 civarında kalmaktadır. Gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) 1980-90 döneminde %5,3; 1990-95 döneminde %3,2 oranında arttığına ve bu dönemlerde nüfus artışı sırasında %2,3 ve %1,7 olduğu göre, bu dönemlerde kişi başına ge-

lir artışı, sırasıyla, %3,0 ve %1,5 olmuştur.

Uzun vadede, ortalama gelir artışındaki %1 veya %2'lik bir fark çok önemli sonuçlar veriyor. Büyüme hızı yılda %3 olan bir ekonomide gelirler 24 yılda iki katına yükselirken, büyüme hızı %6 olan ekonomide gelirlerdeki aynı artış 12 yılda olur. Otuz yıl gibi bir sürede yılda %3 büyüyen bir ekonomi 1'den 2,4'e yükselirken, aynı dönem içinde %6 büyüyen bir ekonomi 1'den 5,7'ye ulaşır.

Nitekim, 1950'de Türkiye'de kişi başına gelir sadece Japonya, Hong Kong ve Malezya'nın kişi başına gelirinin altındayken, 1995'te Çin, Tayland ve Endonezya hariç incelediğimiz bütün DA ülkelerinin altındadır. 1950'de Japonya'da kişi başına gelir Türkiye'nin yaklaşık olarak iki katıyken, 1995'te 14 katından fazladır. Yine 1950'de Kore'nin kişi başına geliri Türkiye'nin yarısından azken, 1995'te 3,5 katıdır. Türkiye'de kişi başına gelir uzun vadeli ortalama %3 civarında değil ilk Kalkınma Planı'nda öngörüldüğü gibi %4,5 civarında artsaydı 1995 yılında kişi başına gelir seviyesi 6.600 dolar civarında; Kore'ninki gibi %7 civarında artsaydı 20.000 dolar civarında olacaktı.

Bu varsayımlı sayıları vermekle yapmak istediğim şu iki noktayı tam açıklığa kavuşturmak: (a) Kaçırılan iktisadi büyüme fırsatlarının maliyeti, halkın geçim düzeyi bakımından çok yüksektir; (b) Kaçırılan fırsatlar kesin olarak kaçırılmıştır; yeniden ele geçirilmesi olanaksızdır.

3. TASARRUF DÜZEYİ VE ENFLASYON

İllerdeki bölümlerde ayrıntılı olarak göreceğimiz gibi, Türkiye'de büyüme hızını arttırma istekleri ve girişimleri eksik olmamıştır. Ancak her girişim bir türlü aşılamayan bir duvara çarpmıştır: Yurtiçi tasarrufların yetersizliği ve yatırımların ortalama veriminin düşüklüğü. Dolayısıyla büyüme hızını arttırmak için yatırım düzeyini yukarı doğru zorlama girişimleri hep, fiyat enflasyonu sonucunu vermiş, ülke uzun süreli bir enflasyon dönemi yaşamıştır. Farklı dönemlerde enflasyon yaratan baskılar farklı şekiller almışsa da aslında olan şudur: Ekonomiyi yönetenler eldeki kaynaklardan daha fazlasını tüketim veya yatırım

şeklinde harcamaya kalkmışlar, bu şekilde piyasaya sürdükleri satınalma gücü, piyasadaki mal ve hizmet miktarının üstünde olunca, fiyatlar yükselerek piyasadaki arz ve talebi dengelemiştir. Bir başka deyişle, ekonomiyi yönetenler yapmak istedikleri harcamaları piyasadadan satınalma gücü çekerek (örneğin vergi alarak) karşılamak yerine, kendilerine siyasal bakımdan güç gelen bu işi, daha kolay görünen enflasyon yoluyla yapmayı yeğlemişlerdir. İncelemekte olduğumuz 47 yıldan 31'inde enflasyon, %10'un üstünde; 24'ünde %20'nin üstünde seyretmiştir. Ülke ekonomisi son 25-26 yılı istikrarsızlık ve son 22-23 yılı da şiddetli istikrarsızlık koşullarında yaşamıştır. (Grafik 3.1 Türkiye'de Toptan Eşya Fiyatları Endeksinde Artış: 1950-1997).

Dünya iktisat tarihinde böyle uzun süreli enflasyon deneyimleri var. Ancak bu deneyimlerin korkutucu yanı hepsinin şiddetli toplumsal çalkantılar, köklü rejim değişiklikleri ve bu deneyimi yaşayan ülkelerin, iktisadi gelişme açısından uzun süre diğer ülkelerin arkasında kalmasıyla sonuçlanmasıdır.¹²

Tablo 1.2'de görüldüğü gibi, incelediğimiz ülkelerin hiçbirinde (Çin'in 1980'lerdeki çok özel durumu dışında) Türkiye'deki gibi enflasyon oranında uzun vadeli bir artış eğilimi yoktur. 1950'lerin başında, savaştan harabeye dönmüş ve arkasından büyük bir sanayileşme ve hızlı büyüme sürecine girmiş olan Kore, 1980'lerde enflasyonu kontrol altına almıştır. 1960'ların başında çok kötü bir iktisadi yönetim dönemi ve 1960'ların ortalarında kanlı bir iç savaş ve kaos dönemi yaşayan Endonezya, 1960'ların sonlarına doğru enflasyonu kontrol altına almaya başlamıştır. 1970'lerin sonundan başlayarak önce ta-

12 Bilinen birkaç örnek: (1) Osmanlı İmparatorluğu'nda, 16. yüzyılın ikinci yarısı boyunca yaşanan uzun enflasyon ve arkasından gelen çift bozma olayları, köy ve şehirleri dehşete düşüren işsizler ve en şiddetli aşamasına 1600-1610 arasında ulaşan Celâli isyanları; ve o tarihe kadar dünyanın en güçlü devleti olan Osmanlı İmparatorluğu'nun o tarihten sonra bir daha toparlanamaması; (2) 1914-1923 Alman enflasyonu ve onu izleyen bunalım ve işsizlik yılları ve arkasından Hitler felaketi; (3) Roma İmparatorluğu'nun parçalanmasından önceki yıllarda buğday fiyatlarındaki şiddetli artışlar; (4) Çin'de Song hanedanının yıkılıp yerine Cengiz ve Kubilay'ın Moğol (Yüen) hanedanının (1276-1367) gelmesinden önceki yıllarda; Ming hanedanının devrilip yerine Mançu (Çing) hanedanının (1644-1911) yerleşmesi, yani yabancı milletlerin Çin'i egemenlikleri altına aldıkları dönemlerin öncesinde, hep uzun süreli enflasyon dönemleri yaşanmıştır.

TABLO 1.2
Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Enflasyon
(Ortalama Yıllık % Artış)

	1960-1970	1970-1980	1980-1993
Japonya	4,8	8,5	1,5
Kore	16,7	19,5	6,3
Çin	..	0,6	7,0
Tayvan	4,1	..	..
Hong Kong	2,3	9,2	7,9
Singapur	1,1	5,9	2,5
Malezya	-0,2	7,3	2,2
Tayland	1,9	9,2	4,3
Endonezya	180,0	21,5	8,5
Türkiye	5,5	29,6	53,5

Kaynak: Dünya Bankası, WDR, çeşitli yıllar. Enflasyon G.S.Yurtiçi Hasıla Deflatörü ile ölçülmüştür.

rım sektöründe, daha sonra bütün ekonomik yapısında köklü değişikliklere yönelen, dolayısıyla ekonomisinde şiddetli enflasyonist baskılar yaşayan Çin, yıllık enflasyon oranının uzun süre %15-20 düzeylerinde devam etmesine izin vermemiştir. Bu ülkelerin hepsinde enflasyon oranının %10'un üstüne çıkması ciddi sorunların bir göstergesi olarak görülmüş ve enflasyonla mücadele yöneticiler tarafından en yüksek öncelikli iş olarak ele alınmıştır.

Türkiye'de Toptan Eşya Fiyatları Endeksinin yıllık artışı 1976 yılından beri, yani 24 yıldır %20'nin altına inmedi. 1988-1997 döneminde yıllık ortalama fiyat artışları %73,5'tir. (1997: %85).

Türkiye'de ve DA ülkelerinde enflasyon olayı ve nedenleri ayrıntılı bir tartışma gerektirmektedir. Burada sadece DA ülkelerinin hızlı büyüme ve ihracat artışını enflasyonsuz bir ortamda gerçekleştirme-lerinde kilit değişken olan tasarruf konusuna değineceğim. Ülkeler arasındaki başarı karşılaştırmasını açıklamakta en önemli öge olarak tasarruf oranları görülmektedir (Tablo 1.3).

TABLO 13
Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye’de Tasarruf ve Yatırım
(GSYİH’nın %’si Olarak)

	1960		1970		1980		1995	
	tas.	yat.	tas.	yat.	tas.	yat.	tas.	yat.
Japonya	34	34	40	39	31	32	31	29
Kore	2	11	15	24	23	31	36	37
Çin	-	-	29	28	30	31	42	40
Hong Kong	1	19	25	21	24	29	33	35
Singapur	-3	11	18	39	30	43	33	32(a)
Tayland	14	16	21	26	22	27	36	43
Malezya	27	14	-	-	32	29	37	41
Endonezya	13	11	14	16	30	22	36	38
Türkiye	14	16	17	20	18	27	20	25

Tas.: Ulusal tasarruflar; Yat.: Yurtiçi yatırımlar. (a) 1994.

Kaynak: Dünya Bankası, WDR, çeşitli yıllar.

1960’larda, yalnız Japonya ve Malezya’nın tasarruf oranı Türkiye’ninkinin üstünde, diğer DA ülkelerinin oranları Türkiye’ninkine benzer veya daha aşağı düzeydedir. Yalnız zaman içinde, Türkiye’nin tasarruf oranı hep %20’nin altında kalmış; buna karşılık 1980’lerden başlayarak DA ülkelerinin hepsinin tasarruf oranları %20’nin üstünde ve 1990’lardan başlayarak da %30’un üstünde seyretmiştir. Bu yüksek tasarruf oranlarının DA ülkelerinin sosyal veya kültürel yapısından kaynaklandığı tezi, hiç olmazsa Türkiye ile karşılaştırılınca inandırıcı görünmemektedir: 1960’ta Türkiye’nin tasarruf oranı Japonya ve Malezya’dan sonra en yüksektir. Halbuki, 1970’te Endonezya ve Kore hariç bütün ülkeler Türkiye’yi geçmiştir ve 1980’den sonra, yani son 19-20 yılda bu ülkelerin hepsi Türkiye’nin tasarruf oranının çok üstünde oranlar gerçekleştirmişlerdir. Türkiye’nin tasarruf oranı ise 1986 yılına kadar her yıl %20’nin altında kalmış, ondan sonra da 1986-95 için ortalama %22’yi geçmemiştir.

Geçen bu 15-20 yılı içinde ne Türkiye’nin ne de bu ülkelerin kül-

türel yapısında bu kadar köklü bir değişiklik söz konusu olmadığına göre, izlenen politikaları incelemek gerek. DA ülkelerindeki düşük enflasyon - yüksek yatırım oranının arkasında bu ülkelerin sistemli olarak uyguladığı yüksek tasarruf politikası ve Türkiye'deki yüksek enflasyon - düşük yatırım oranı olayının arkasında bu politikaların yokluğu veya yetersizliği yatmaktadır.

Yine Tablo 1.3'te görüldüğü gibi, gözlem yıllarının hepsinde Türkiye'de yurtiçi yatırım oranı ulusal tasarruf oranının üstündedir. Bu demektir ki, ülke gerçekleştirdiği tasarruflardan daha fazla yatırım yapmış; aradaki fark (tasarruf - yatırım açığı) yurtdışı tasarruflarla kapatılmıştır. Bu açık (dış cari ödemeler açığı) 1980'lere kadar GSYİH'nın %2-3'ü dolaylarındayken 1980'lerden sonra %5-6 düzeyine yükselmiş, bazı yıllar %9-10'u bulmuştur. Türkiye'de, önce 1950'lerde, daha sonra 1977-78'den günümüze kadar, hükümetler, tüketimi yeterli oranda kısımadan (yani tasarrufları arttırmadan) yatırımları arttırma denemelerini, hep aynı başarısız sonucu almalarına rağmen, tekrarlamışlardır.

Doğal olarak DA ülkelerinde de yatırımların tasarrufları aştığı yıllar olmuştur. Ancak bunlar Türkiye'de olduğu gibi devamlı ve son 19-20 yılda olduğu kadar yüksek olmamış, zaman zaman dış borçları makul bir düzeye düşürmek için, dış açık oranı düşürülmüştür: 1982-85'te Kore'de olduğu gibi. Kore de, Türkiye gibi, uzun vadeli dış açık veren bir ülkedir. Gözlem yıllarının her birinde bu oran %10 civarındadır. Ancak Kore 1960'larda tasarruf açığının büyük kısmını dış yardım veya düşük faizli uzun vadeli kredilerle akçalandırmış, daha sonraki yıllarda gerçekleştirdiği yüksek ihracat gelirleri artışıyla dış borç ödeme güçlüğü çekmemiş, son yıllarda da yabancı sermaye yatırımlarındaki artıştan yararlanmış. Güç koşullarla karşılaştığı zaman, örneğin 1973-73 ve 1979-80 petrol bunalımı gibi zamanlarda, Kore vakit kaybetmeden gerekli önlemleri almış, kısa süre sonra yeni koşullara kendini uyumlamış ve daha da güçlenmiş bir ekonomik yapıyla ortaya çıkmıştır.

Buna tezat olarak Türkiye, değişen koşullara ayak uydurama-

diği için 1980'e kadar bir ödemeler bunalımından öbürüne sürüklenmiştir. 1980'den sonra ödemeler bunalımı olmamış; ancak bunun bedeli olarak günden güne hızla değer kaybeden bir ulusal parayla, ülkenin para politikası üzerindeki kontrolü zayıflamış; iç piyasada, günlük alış-veriş dışında, bütün ödemeler için ulusal para ölçü birimi olmaktan çıkmıştır. Birçok gözlemci, Türk ekonomisinin "dolarlaşma"sından şikayetçi ise de, dolarlaşma olayı ekonominin büyümeye devam etmesini mümkün kılmış ve ekonomide kıtlıkları önlemiştir. Fakat ortaya çıkan ekonomik yapının, üretim yapısı açısından ve tüketimin dağılımı açısından uzun vadede yaşayabilirliği kuşkuludur.

TABLO 1.4
Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de İhracatın Artışı, 1960-1995
(Yılda Ortalama, %)

	1960-69	1970-79	1980-89	1990- 95
Japonya	16,5	20,3	8,6	4,7
Kore	39,1	37,9	15,2	13,6
Çin	-0,6	21,8	12,6	18,3
Tayvan	22,9	30,9	14,3	10,7
Hong Kong	13,6	22,1	15,7	16,2
Singapur	3,5	27,9	9,7	17,2
Malezya	3,7	23,3	7,6	19,7
Tayland	6,2	25,0	13,3	19,3
Endonezya	0,2	34,2	0,1	12,4
Türkiye	4,5	17,3	21,1	11,0

Kaynak: Uluslararası Para Fonu, IMF, *International Financial Statistics* (IFS), çeşitli yıllar.

4. İHRACAT ALANINDA BAŞARI

DA ülkelerinin ihracat artışı konusundaki başarısı da örnek teşkil edecek düzeydedir ve bu ülkelerin kalkınma deneyimlerine ilk dikkatleri çeken nokta bu başarı olmuştur (Tablo 1.4). İncelediğimiz DA ülkelerinin hepsi, dönemin tamamı gözönüne alınınca, yüksek ihracat artış oranları göstermektedir. İlk dönemde Çin, Singapur, Malezya ve Endo-

nezya'nın Türkiye'nin ihracat artış hızına benzer veya daha düşük bir artış göstermesi bu ülkelerdeki özel tarihsel koşullar¹³ sonucudur. 1980'lerde Türkiye ihracat artış hızı bakımından bütün DA ülkelerinin önüne geçmiş, fakat 1990'larda bu hız kesilmiş, Türkiye bu listede Japonya dışında ihracatı en yavaş artan ülke olmuştur.

5. SOSYAL GELİŞME ALANINDA BAŞARI

İhracata dönük büyümenin, yani bir anlamda dünya ekonomisiyle bütünleşmenin sosyal adaletsiz bir büyüme olduğu; küreselleşmenin gelir dağılımını bozduğu gibi görüşler dünya basınında olduğu kadar Türk basınında da yaygın bir şekilde yer almaktadır. Burada sadece temel birkaç karşılaştırma yapmakla yetineceğim (Tablo 1.5).

Bir yaşımdan küçük çocuk ölümleri¹⁴ açısından 1960'ta Türkiye bütün DA ülkelerinin gerisinde bulunmaktaydı. Son 35 yılda Türkiye'de önemli ilerleme olmuşsa da, 1995'te Türkiye bu liste içinde yalnız bir ülkeyi, Endonezya'yı yakalayabilmiştir. Kore, Hong Kong,

13 Çin'de önce "Büyük İleri Atılım" (1959-60) ve onun sonucu olarak 20-30 milyon insanın ölümüne neden olan büyük kıtlık; daha sonra Külrür Devrimi döneminin (1965-69) yarattığı büyük ekonomik kargaşalıklar; genel olarak Mao rejiminin ihracata karşı tutumu; 1969-70 yıllarında Malezya'da çıkan ırklar arası çatışmalar ve 1965'te Singapur'un Malaya Federasyonu'ndan ayrılması gibi olaylar; Endonezya'da 1960'ların ortalarında meydana gelen karışıklıklar ve büyük katliam bu yıllarda, başka sebepler yanında, ihracat artışının daha hızlı olmasını önlemiştir.

14 Ülkelerin sağlık ve eğitim durumlarını bir rakamla özetlemek için, sırasıyla *çocuk ölümleri oranı* ve *kız çocukların orta eğitime katılma oranı* seçmemin sebepleri şöyle. Bir yaşımdan küçük bebeğin sağlık durumu birçok bakımdan annenin ve giderek bütün ailenin beslenmesi, sağlığı, sağlık hizmetlerine erişebilme olanakları gibi konuları özetlemektedir. Kız çocukların orta eğitime katılma oranı, benzer şekilde, birçok veriyi özetlemektedir. İlk olarak kız çocukların eğitim durumunda bir düzelme bütün çocukların eğitim durumunda bir düzelme anlamı taşımaktadır. Çünkü bildiğimiz hiçbir toplumda erkek çocuğun eğitimine kızinkinden daha az önem verilmiyor. Halbuki bunun tersi çok yaygın. İkinci olarak, ben o kanıdayım ki, kadın nüfusun eğitim düzeyi, iktisadi ve toplumsal kalkınma üzerinde doğrudan doğruya etki yapmaktadır. Çünkü: (a) Kadın veya erkek, bütün gelecek kuşakların kişilik ve davranış özelliklerinin şekillenmesinde annenin etkisi en temel öğedir; (b) Kız çocuğun okulda geçen yılları evlenme yaşını yükseltmektedir; daha çok okul görmüş kadınların, çeşitli sebeplerden daha geç evlenmesi ve daha az çocuk yapması, çocuklarının daha sağlıklı ve daha yüksek bir hayata kalma şansına sahip olması gibi nedenlerle, kız çocuklarının ilkökul ötesi eğitimi nüfusun artış oranını düşürmekte, buna karşılık yeni kuşakların daha sağlıklı ve verimli bir hayat yaşamasına olanak sağlamaktadır. Bu ve benzeri konular, Sekizinci Bölümde, kalkınmanın toplumsal düzeydeki etkileri olarak incelenecektir. <https://www.illeretisiz.org>

Singapur, Malezya gibi ülkelerde çocuk ölümü oranı Türkiye'ninkinin 1/10'u ile 1/4'ü arasında değişmektedir.

Kız çocukların eğitiminde Türkiye 1965'te, Tayland ve Endonezya ile birlikte en kötü durumda olan ülkelerdendi. Bu konuda Türkiye'de önemli gelişme olduğu, 1993'te ülkenin Çin, Singapur ve Malezya ile karşılaştırılabilir bir düzeye geldiği, Endonezya ve Tayland'ı geride bıraktığı görülmektedir.

Kuvvetli bir olasılıkla Türkiye'de Kasım 1997 Nüfus Sayımı'nda gözlenen nüfus artış hızındaki çok sağlıklı azalma bu gayretin bir sonucudur. Bu, gelecek için çok ümit verici bir gelişmedir.

TABLO 1.5
Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Seçme Sosyal Gelişme Göstergeleri

	Çocuk Ölümleri		Orta Eğitimdeki Kız Çocuk		
	1960	1995	1965	1980	1993
Japonya	31	4	81	94	97
Kore	85	10	25	74	92
Çin	150	34	–	37	51
Hong Kong	44	5	25	65	–
Singapur	36	4	41	59	–
Malezya	73	12	22	46	61
Tayland	103	35	11	28	37
Endonezya	139	51	7	23	39
Türkiye	190	48	9	24	48

Çocuk Ölümleri: Yıl içinde, canlı doğmuş 1000 çocuktan, bir yaşını bitirmeden ölen çocuk oranı.
Orta Eğitimdeki Kız Çocuk: Orta eğitimdeki kız çocukların, orta eğitim çağındaki kız çocuklarına oranı, % olarak.

Kaynak: Dünya Bankası, WDR, çeşitli yıllar.

Bu tablo (Tablo 1.5), DA ülkelerinin uzun süreli hızlı bir büyümeyi enflasyonsuz bir ortamda ve büyük ihracat sıçramaları yaparak gerçekleştirirken, sosyal ilerleme göstergelerinde de geri kalmadıkları, tam tersine, toplumun büyük kesimlerinin hayat kalitesinde çok önemli yükselmeye geçtiklerini göstermektedir.

TABLO 1.6
Dört Doğu Asya Ülkesinde Yoksul Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (%)

	İlk yıl	Son yıl
Tayland, 1975 - 1995	8	1
Malezya, 1975 - 1995	17	1
Singapur, 1972 - 1982	31	10
Endonezya, 1970 -1990	60	16

Kaynak: Endonezya için, A. Bhattacharya ve M. Pangestu, *Indonesia: Development Transformation and Public Policy*, Dünya Bankası, Washington, D. C., 1993, s. 2. Diğerleri için, V. Ahuja, B. Bidani, F. Ferreira, M. Walton, *Everyone's Miracle: Revisiting Poverty and Inequality in East Asia*, Dünya Bankası, Washington, D.C., 1997.

İktisatçılar arasında yaygınlaşan kanı o ki, bu kadar uzun süre bu kadar yüksek büyüme hızını sağlamak, ancak büyük halk kütlelerinin desteği ile mümkündür. İleri bölümlerde (Bölüm 8) daha ayrıntılı olarak tartışacağım gibi, bu destek de ancak, geniş kütlelerin gelir düzeylerinin gözle görülür bir şekilde ve adaletli yükselmesiyle sağlanabilir. İncelediğimiz DA ülkeleri arasında toplumsal adaleti sağlama konusunda gözlemciler arasında en fazla kuşku uyandıran dört ülke olan Tayland, Malezya, Singapur ve Endonezya'nın yoksullukla mücadele konusunda elde ettikleri başarı Tablo 1.6'da özetlenmiştir.

6. BİR BÜTÜN OLARAK KALKINMA POLİTİKALARI

Konumuz olan DA ülkelerinin, enflasyonsuz, uzun süreli ve adil büyüme gibi eşine az rastlanır başarısını açıklayan öğeleri ben şöyle sıralıyorum: (a) Makro ekonomik dengelerin uzun sürede korunması, genel olarak, değişen koşullara, özellikle, karşılaşılan dış şoklara zaman kaybetmeden uyum sağlanması; (b) Hızlı sanayileşme için gerekli sermaye birikimini ve kurulan sanayinin uzun vadede yaşayabilir, rekabet ve esneklik gücü yüksek bir yapıda olmasını sağlamak için gerekli sanayileşme politikası izlenmesi; (c) Böyle bir sanayileşmeyi sağlayacak teknoloji birikimini sağlamak için insan kaynaklarının gelişmesi; (d) Bütün bu politikaların zamanlama ve içerik bakımından birbirleriyle,

uzun vadede tutarlı olması.

Ancak iktisat politikaları bir siyasal ve toplumsal boşlukta oluşmazlar. Elbette, bütün bu etken öğeler listesinin başında ülkelerin iktisadi ve toplumsal tarihlerinden miras kalan toplumsal yapı ve kurumlar var. Bunlar bütün politikaların içinde yeraldıkları, yaşadıkları veya öldükleri ortamı teşkil ediyor; onların sadece arka planını değil. Bu politikaların başarılı olması, ihmal edilemez bir ölçüde, bunların formüle edilmesinde ve uygulanmasında, tarihsel miras olarak devralınan başlangıç koşullarının ne derece ve ne kadar başarıyla hesaba katıldığına bağlıdır.

Bu nedenle, konuya DA ülkeleri ve Türkiye'nin tarihsel mirasını tartışarak devam edeceğim.

İKİNCİ BÖLÜM

Doğu Asya Ülkelerinde ve Türkiye’de Başlangıç Koşulları: Geçmişe Bakış

GİRİŞ

Doğu Asya gibi geniş ve karmaşık bir bölgenin tarihsel perspektifini kısaca fakat anlaşılır bir şekilde ortaya koyabilmek, ancak uzun sürede önemli olan temel öğeler üzerinde durmakla mümkün olacaktır. Bu bakımdan, bölgenin iktisadi gelişmesi üzerinde en kalıcı ve köklü etkisi olan Çin’in toplumsal yapısının tarih içindeki evrimini (Japonya ve Tayvan’a kısaca değinerek) Türk tarihiyle karşılaştırmalı olarak incelemek bana yararlı geldi. Bu bölümün ilk kısmında bunu yapmaya çalışacağım.

Bu bölümün ikinci kısmında DA bölgesinin 20. yüzyıl tarihini, yine konumuz açısından, kısa fakat anlaşılır şekilde özetleyebilmek için konuyu üç ana eksen etrafında örgütlemeye çalışacağım. Bunlara kısaca, Çin etkeni, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) etkeni ve nihayet Japonya etkeni diyorum.

1. TARİHSEL PERSPEKTİF

a. Çin’in İktisadi ve Sosyal Tarihinden Kalan Miras

Çin’in nüfusu İ.S. 1080’le 1850 yılları arasında en az dört kat arttı. Buna karşılık, kişi başına pirinç tüketiminde bir azalma gözlenmediği-

ne göre tarımsal üretim aynı oranda, yani diğer ülkelerle karşılaştırılırsa, büyük artış göstermiştir. Bu arada işlenebilir toprak alanında önemli bir genişleme olmadığı da bilindiğine göre bu üretim artışı bir yandan teknolojik ilerleme, diğer yandan çiftçinin daha yoğun çalışmasıyla gerçekleşmiştir.

Teknolojik ilerlemede birçok değişik biçim gözlenebilir: Güney Doğu Asya ülkelerinden gelen yeni ve daha verimli pirinç cinslerinin yaygınlaşması; Kiangnan (Mavi Nehir, Yangtse'nin güneyi) bölgesinin daha yoğun şekilde tarımda kullanılması ve bu güney illerinde, iklim elverişli olduğundan, yılda üç ürün alınması; ipek üretiminin yaygınlaşması ve deniz aşırı ticaretin başlayıp, kısa bir süre için bile olsa, gelişmesi gibi...

Bu ilerlemelerin olmasına olanak veren sosyal değişimlerin başında toprak düzenindeki değişme gelir. 10. yüzyıldan 13. yüzyıla kadar meydana gelen köklü değişimler sonucu serflik sistemi zayıfladı ve onun yerine derece derece hem köy hem şehirlerde "küçük kapitalist" denebilecek, son derece canlı ve girişken bir sınıf belirdi.

Yaklaşık olarak İ.S. 1000 yıllarına kadar, yani, Song Hanedanı (960-1279) başlangıcına kadar, Çin çiftçisinin büyük çoğunluğu büyük çiftliklerde serf statüsünde üretim yapmaktaydı. 18. yüzyıla kadar süren bir süreç içinde bu oran azaldı ve eskiden serfler yardımıyla çalışan büyük çiftlikler yerine çok sayıda ve çeşitli büyüklükte, kimi devlete, kimi devlet memurlarına, çoğu ve gittikçe artan çoğunluğu küçük kapitalist çiftçi ailelerine ait çiftlikler ortaya çıktı.¹

Yalnız tarımda değil, aynı zamanda ticaret ve sanayide de gelişen bu sınıfın neden bir kapitalist gelişme göstermediği ve sonuç olarak, neden Çin'in dünya sanayi devrimine öncülük etmediği sorusu akla gelmektedir. 10-11. yüzyılda yükselmeye başlayan Çin küçük kapitalizmi neden diğer ülkelerdeki karşıtları gibi gelişip, gerçek anlamda kapitalizme dönüşmedi?

Atadan kalma sermayenin "ocak"²ta birikiminin, bir kapitalist

1 Hill Gates. *China's Motor: A Thousand Years of Petty Capitalism*, s. 38-41, Cornell University Press, Ithaca ve Londra, 1996.

2 Benim burada "Ocak" olarak Türkçeye çevirdiğim kavram ("cū"), Osmanlılardaki "çiftlik"

birikime dönüşmesi iki sebepten olanaksızdı: Birincisi, Çin ocağında çalışanlar ücretsiz çalışır ve yarattıkları değer üzerinde hiçbir kullanım yetkisi kazanamazdı. Ocak bireyleri sadece kendilerinin ve dar anlamda ailelerinin karın tokluğuna çalışırlardı. Olağanüstü durumlarda ücretli işçi tutulması mümkündü, ancak egemen olan üretim tarzının dayanağı ücretsiz çalışan ocak üyesi, kadın, erkek ve çocuk insan gücüydü. Genel olarak ocağın kullanabileceği insan gücü miktarı bu şekilde sınırlıydı. Ayrıca bu insan gücünün çalışma isteği kaçınılmaz olarak sınırlıydı. Çin ocağındaki göreceli olarak yüksek olan verimlilik Konfüçyüs ahlâk sisteminin sağladığı disiplin sayesindeydi. Çalışanın, üretimle doğrudan doğruya bir çıkar ilişkisi yoktu. Bu durumda kapitalist birikim yapmak güçtü.

İkincisi, Çin’de biriken servet kapitalist sınıfın elinde değil, gerçek egemen sınıf olan devlet memurlarının (Batı yazınında “Mandarin” sınıfı olarak bilinen sınıfın) elinde birikirdi. En az, 15-16. yüzyılda Roma hukukunun “yeniden-keşfinden” beri, Batı Avrupa’da egemen olan hukuk sisteminin ana konusu kişinin mülkiyet haklarını korumak iken, Çin hukuk sistemi başından beri ocak ve aile içi ilişkiler de dahil, hiyerarşik siyasal ilişkilerin tanımını ve devamlılığını sağlamaya yönelmişti.

Çeşitli nedenlerden, Çin toplumu temel ideolojisini çok eskiden beri, güçlü bir devlet kurmak ve bunu iç ve dış düşmanlara karşı korumak olarak şekillendirmiştir. Bunun sonucu olarak da eş zamanlı diğer Asya, Afrika veya Amerika devletlerinden farklı olarak, Çin devleti bugüne kadar yaşamış ve sadece geçici ve kısa sayılabilecek süreler için parçalanmıştır. Bu nedenle Çin, devletin kesintisiz tarihini bundan 2200 yıl öncesine çıkarabiliyor. Gerçi Çin çeşitli tarihlerde çeşitli Türk asıllı kabilelerin, Khitan Tatarlarının, Moğolların ve nihayet Mançuların istilasına uğramış, fakat bu gelip geçen sülaleler ne devlet yapısı ve işleyişini ne de temel ideolojiyi (“cong” ve “şiao”) köklü şekilde değiştirmişlerdir.

Devlet yapısının harcını askeri ve sivil bürokrasi, onun da temel hammaddesini sınav sistemi teşkil etmiştir. İ.S. 5. yüzyılda kurulan ve 1911 yılına kadar devam eden bu sınav sisteminde, her yıl belli zamanlarda bucak, ilçe, il, bölge ve ulusal başkent düzeyinde sınavlar açılır; bu sınavlara sınıf ve yaş ayrımı olmaksızın her erkek aday katılabilir. Alt idari düzeyde sınav kazananlar bir üst düzey sınavlarına aday kabul edilir; her düzeyde sınav kazananlar o düzeyde devlet görevlisi olarak ömür boyu hizmet etme hakkı kazanırdı. Bu şekilde merkezi hükümette hizmet edecek memurlar ülke ölçüsünde en yetenekli ve o zaman için çok büyük bir bilgi ve kültür bagajına sahip kimselerden oluşurdu. Sınav konuları daha çok edebiyata yönelik, klasik Çin metinlerinin yorumlanması şeklindeydi. Ancak bu arada ahlâk ve günlük konular da sınav konusuydu. Daha önemlisi, bu şekilde okur-yazar ve seçme insanlardan oluşan devlet bürokrasisi, yazılı kayıt tutma alışkanlığını yaygın hale getirmiş, bu da her türlü bilgi birikimini ve kuşaktan kuşağa aktarılmasını sağlamıştır.

Sınavlar genel olarak son derece ciddi ve gerçekten yüksek zekâyı seçmeye yönelikti. Dolayısıyla, Batılıların “Mandarin” diye adlandırdıkları devlet memuru sınıfı gerçek bir “elit” oluşturuyordu. Böyle eleyici bir sınav sistemiyle seçilen devlet memurları sınıfı toplumun yalnız en fazla sayılan ve korkulan insanları değil aynı zamanda son derece yüksek gelir sahibiydi.

Devlet maliyesi çok yaygın bir vergi sistemine dayanıyordu. Vergiler “Cia” denen her ocaktan, bir çeşit aile şirketine benzeyen birimlerden toplanırdı. Zaten yaygın ve egemen olan mülkiyet biçimi kişisel ve aile mülkiyeti değil, ocağa ait bir çeşit komünal mülkiyet biçimiydi. Toplum, ocak birimleri şeklinde örgütlenmişti. Ocak, bir başkanın (geniş ataerkil aile reisinin) mutlak egemenliği altında, yaşı ne olursa olsun bütün aile bireyleri, evlatlıklar, köleler, hayvanlar, arazi ve diğer mallardan oluşan ve devletin tek muhatap kabul ettiği temel toplumsal birimdi. Ocağın dağıtılmasına devlet izin vermezdi. Bu yüzden miras bırakacak erkek çocuğu olmayan ocak başkanının, gerekirse parayla, evlatlık alması yaygın ve olağandı.

Kadınlar hangi yaşta olurlarsa olsunlar bir erkeğin bağımlısı durumundaydılar. Ocak başkanı veya kocalarının izni olmadan seyahat etmeleri, önemli kararlar almaları olanaksızdı. Erkek çocukların da kişisel mülk edinme veya ocak için verdikleri emeğin karşılığını isteme hakları yoktu.

Devletin yalnız ideoloji ve kurumsal altyapısı değil, fiziksel altyapısı da devlet devamlılığını sağlamaya yönelikti. Tarımsal verimi yüksek güney eyaletlerinden, kuzeydeki başkentin ve daha önemlisi imparatorluk ordusunun beslenmesi için gerekli pirinç, yakacak ve hayvanları taşımak için binlerce kilometre uzunluğunda ve yer yer arazinin doğal eğiminin tersine akan, son zamanlara kadar çalışan ve bugün bile görülebilen kanallar kazılmıştı.

Devlet tarafından denetimi güç olduğu için, aynı ulaştırma işinin denizyoluyla yapılması yasaklanmıştı. Sadece sahil boyunca ticaret ve balıkçılık yapabilecek büyüklükte teknelerin yapımına izin verilir, daha büyüklerini yapmak yasaklanırdı. Dolayısıyla belli dönemler dışında ve katı devlet kontrolü olmadan, dış ticaret yasaktı.

Devletin haber almasını kolaylaştırmak ve hızlandırmak için yaygın bir yol ağı ve devlet postası sistemi geliştirilmişti. Devlet yazışmaları at sırtında bir günde 200-280 km yol alabiliyordu.

Çin'in iktisadi büyümesini sağlayan, ocağa dayalı küçük kapitalistlerdi. Fakat bu büyümeyi yönlendiren ve doğan zenginliği elinde toplayan devletti. Mülkiyet sistemi, teknolojik değişme, ekonominin büyüme hızı, hep devlet tarafından, devletin ihtiyaçlarını gözönünde bulundurarak belirlenirdi. Vergi ve haraç sistemi hiyerarşik ve yaygındı. Uygulamada, ocak başkanından imparatora kadar bütün hiyerarşik kademelerinin, yaratılan değerden kendi payını belirleme ve çok sert yaptırımlar altında talısil etme hakkı vardı. Dolayısıyla devlet, belli sınırlar içinde, büyüme hızını yükseltebilirdi. Bunun için, örneğin, istediği vergi miktarını arttırmak en kesin yoldu: Küçük kapitalist kendi elinde kalacak miktarın azalmamasını sağlamak için daha fazla üretmek zorunda kalır, dolayısıyla, ortalama olarak, daha fazla üretirdi. Bunun için de ocak bireylerini daha uzun saatler ve acımasızca çalış-

tırmak veya devletin teşvik ettiği yeni üretim teknolojilerini uygulamak zorundaydı.

Görülüyor ki bu koşullarda küçük kapitalistin, ne kadar çalışırsa çalışsın veya işini ne kadar akıllıca yönetirse yönetsin, sınırlı bir büyüklüğün ötesinde büyümesi mümkün değildi. Bir miktar servet biriktirmek, daha fazla vergi veya haracı davet etmek demektir. Bazı durumlarda fazla zenginleşmek resmen yasaktı. Örneğin bir ocağın çalıştırabileceği ipekli dokuma mekik sayısı devlet tarafından sınırlanmıştı. Bu sayıdan fazla mekik sahibi olmak ancak devlet imalathaneleri için mümkündü. Aynı şekilde belli kalitenin üstündeki porselen ancak devlete, yahut imparatora ait fırınlarda yapılabilirdi.

Bu şekilde, Çin iktisat tarihinin motoru küçük kapitalist olan üretici, dümeni ve sürücüsü ise devlettir. İyi seçilmiş, zeki ve derin kültürlü bir memurlar ordusu, üstelik kişisel çıkarlarını devletin devamlılığı ile özdeşleştirmiş bir sivil ve asker bürokrasisi zamanına göre büyük bilimsel ve teknik gelişmeleri örgütlemiştir. Ancak yakından bakıldığında, bütün bu icatların devletin tekelinde kaldığı ve sadece devletin çıkarı için kullanıldığı görülür.

Örneğin kağıt ve matbaa Çinliler tarafından Batı Avrupalılardan yüzyıllarca önce icat edilmiş ve kullanılmıştır. Ancak bu buluşlar sadece devletin ihtiyaçları için kullanılmış ve zaten bu güdüyle icad edilmiştir. Kağıt ve matbaanın, geniş halk kütlelerini eğitmek amacıyla kullanılması Batı Avrupa toplumlarında 15-16. yüzyıldan sonra olacak, Çin halkının yaygın şekilde eğitimi 20. yüzyılın ikinci yarısını bekleyecektir. Aynı şekilde Çinliler pusulayı çok erkenden icad etmiş fakat bunu açık denizlere açılıp dünyayı fethetmek isteyen kişisel girişimcilerin kullanmasını teşvik etmemiştir. Merkeziyetçi ve despotik rejimler denizcilik ve deniz ulaştırmasını sevmemişlerdir. Çünkü denizcinin kontrolü güçtür.

19. yüzyılda Avrupalı yatırımcıların etkisi altında bazı büyük sanayiler kurulmakla birlikte, Çin sisteminin birçok özellikleri devam etmiş, örneğin sınav sistemi yukarıda da belirttiğim gibi 1911'e kadar, yani Cumhuriyetin ilanına kadar devam etmiştir. Ancak 19. yüzyılda

Çin'in geleneksel sisteminin soysuzlaştığı, Avrupalı güçlerin etkisinin arttığı ve derece derece Çin'in bir yarı sömürge haline geldiği görülmektedir. 1840'tan başlayarak bu süreç somut bir şekil almaya başladı: Devletler arası eşitliğe dayanmayan ticari anlaşmalar, yabancı uluslara tanınan ayrıcalıklar, liman gümrükleri üzerinde yabancı kontrolü gibi gelişmeler geleneksel sistemi çok zayıflattı. Öyle ki, 1911'de bu gidişe karşı olan devrimciler başarılı oldu ve Cumhuriyet ilan edildi. Ancak yeni rejim, geçici olarak da olsa ülkenin parçalanmasına engel olmadı ve çok sayıda yerel despotlar, genellikle yerel ordu komutanları fiili olarak siyasal otoriteyi ele geçirdiler. İlginçtir ki bu merkezkaç güçler bile, ne yeni ve daha güçlü bir yerel burjuvazinin doğmasına veya gelişmesine yol açtı ne de siyasal bakımdan kendini Çin devletinden ayrı ve bağımsız bir siyasal birim olarak ilan etti. Bir bakıma 1911 devrimi eski düzenin gücünü ortaya çıkardı: Siyasal bakımdan Çin devletine bağlılık, sosyal bakımdan hareketsiz ve ağır yoğunluklu bir toplum...

1927-28'de Kuo Mintang (KMT) rejimi Çang Kayşek yönetiminde gevşek bir siyasi birlik sağlayabildi. Fakat başlayan iç savaş ve devam eden dış müdahaleler, Japon işgali, II. Dünya Savaşı, Çin'de kargaşalığın 1949-50'ye kadar devam etmesine neden oldu.

b. Tayvan

Şüphesiz, Çin'in her yanında "küçük kapitalist - haraççı devlet" (tributary state) ikilisi aynı güç ve şekilde ortaya çıkmıyordu. Bazı bölgelerde devlet gücü, bazı yerde küçük kapitalist gücü daha ağır basıyordu. Kıyı bölgelerinde, özellikle adalarda, örnek olarak 1949'a kadar Tayvan adasında küçük kapitalist sınıfın daha güçlü, mandarin sınıfının geleneksel olarak daha zayıf olduğu söylenebilir. Ancak 1949'da Milliyetçilerin Komünistler karşısında bozguna uğrayıp 2 milyon eski sivil ve asker bürokratla, 6 milyon nüfusu olan bu adaya sığınmasından sonra bu geleneksel denge değişmiş ve aynı zamanda Mandarin - küçük kapitalist çelişkisinin üstüne bir de Kıta Çinli asıllı yeni gelenler ve Tayvan yerlileri arasındaki çelişki eklenmiş, ortaya çıkan gerginlik

ve karışıklıklar KMT tarafından kanlı bir şekilde ve Kıta Çin'inden gelenler yararına çözümlenmiştir.

Çin'de Cumhuriyet rejimi ve onun Tayvan'daki uzantısı olan KMT, devletle üretici küçük kapitalist arasında başka sınıfların ve kurumların ortaya çıkmasını önlemek, küçük kapitalist çıkarlarını devlet çıkarlarına bağımlı tutmak gibi özellikleriyle eski "haraççı devlet" geleneğini uzun süre devam ettirmiştir. Tayvan'da iktisadi yapının belirlenmesinde devletin rolü çok büyük olmuştur. Bugün bile birçok gözlemci, Tayvan büyük sermayesinin "küçük kapitalist" gibi davrandığını, devletin en ufak işaretinin bu çevrelerde emir gibi algılandığını ve büyük dikkat ve endişeyle uygulandığını belirtir.

c. Japonya

Japonlar tarihte bilinen en ustalıkli sulama sistemlerinden birini çok eski zamanlardan beri kullandılar. Sulama sistemlerinin doğuşuyla Doğu Despotizmi arasında bir ilişki olduğunu düşünen yazarlar³ Japonya'da da klasik Çin sisteminin aynen tekrarlanmamasını hayret verici bulmuş fakat Japon adalarının coğrafyası ve tarihinde bu farklılığın açıklamasını bulmuşlardır. Gerçekten de, Çin kültüründen yaptıkları geniş ve yaygın alıntılara rağmen, başından beri Japon sosyal düzeni Çin'den önemli farklılıklar göstermiştir.

Japonya çok engebeli küçük adalardan meydana geldiği için sululu tarım ancak sulamaya elverişli küçük vadilerde ve yer yer sahil ovalarında uygulanabilmekteydi. Dolayısıyla Çin'de (veya Mısır, Mezopotamya veya Hindistan'da) olduğu gibi, merkezi bir sulama ve sel kontrolü sistemine gerek ve talep yoktu. Her ova veya vadi bir mikro-iklim teşkil ettiğinden, ne büyük bir astronomi uzmanı - takvimci ordusuna, ne merkezi yağış ve sel kayıt sistemine, ne büyük insan kütlelerini seferber etmeyi gerektiren devasa sulama veya sel kontrolü inşaatına ve dolayısıyla da bütün bunların gerektirdiği merkezi ordu, haberleşme,

3 K. A. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. Yale University Press. Vintage Books. New York, 1981.

vergi sistemleri gibi sistemlere gerek vardı. Bütün bu işler daha etkin bir şekilde yerel yöneticilerce yapılıyordu.

Japonya’da da Çin sisteminden ilham alan ve merkezi bir hükümet sistemi kurmayı hedef alan girişimler yok değildi. Bunların en çarpıcısı 646 yılında yayınlanan Taikwa Fermanı’nın getirdiği “reformlar”dı. Buna göre, aynen o zamanın Çin’inde olduğu gibi kanallar ve setler devletçe belirlenmiş standartlara göre yapılacak, bir imparatorluk yol ve posta sistemi kurulacak, nüfus belli aralıklarla sayılacak ve kayıtları tutulacak, çiftçiler devletin kendilerine tahsis ettiği toprak üzerinden vergilenecek, ayrıca devlet için yılda belli bir süre bayındırlık işlerinde çalışacak, bazı devlet memurlarına vergiden muaf toprak tahsis edilecekti. İşin ilginç tarafı, Çin’den farklı olarak bu işleri yapacak bir merkezi örgüt, bayındırlık işleri örgütü hiçbir zaman kurulmamıştı. Kısa bir süre sonra köylü halkın, kamu bayındırlık işlerinde çalışma zorunluluğu (“corvée”) para şeklinde bir ek vergiye çevrilebilir hale geldi. Çin kültürünün bütün egemenliğine rağmen, kendilerine devlet tarafından vergisiz toprak verilen devlet memurları zamanla toprağı bir varise bırakma hakkı kabul ettirerek, Batı Avrupa’nın feodal sistemine çok benzeyen bir sistem yarattılar. Nihayet merkeziyetçi mutlakîyetin en güçlü olduğu Tokugawa şogunları⁴ döneminde (1603-1867) bile devlet, gelirlerinin ancak %25-30’unu merkezi hükümete (imparator ve şogun) tahsis edebiliyor, geri kalanı derebeylerine (“daimyo”) gidiyordu. Şogunlar derebeylerinin yetki ve güçlerini kısıtlamak için çok uğraşmış fakat bunu başaramamışlardır.

Sonuç olarak da Japonya’da çok erken, taşrada iktisadi ve siyasal bakımdan güçlü bir sınıf ortaya çıkmıştı. Bu sınıfın, batı Avrupa’dakine benzer bir şekilde, yerel ekonomiyi canlı tutmakta, tarım ve sanayinin gelişmesinde, bir ölçüde halkın eğitim ve sağlık koşullarının düzelmesinde çıkarı vardı. Bunun birçok sonucundan biri de Japonya’da nüfus artış hızının, 19. yüzyıl başından beri (belki daha önce) düşüş göstermeye başlamasıdır.

4 Şogun, önceleri merkezi ordunun komutanı iken, sonraları sadece şeklen imparatora tâbi, fakat gerçekte imparator yetkilerini elinde toplayan, ünvan ve makamını varisine bırakabilen kimseler.

Bu sınıf, Japonya'nın iktisadi ve siyasal bakımdan asırlar boyu dışa kapalı yaşayabilmesinde önemli rol oynamış, zamanla soysuzlaşmış ve sonunda 1867 Meiji reformlarıyla ortadan kalkmıştır. 1867'den sonra bu yerel feodal aristokrat sınıfın, büyük sanayi ve ticarete hakim sınıf olarak, batı Avrupa toplumlarında burjuvazinin yüklendiği tarihi rolü yüklenmesi Japon tarihi koşulları ve dolayısıyla Japon toplumunun kendine has evrimi ile açıklanabilir.

ç. Japonya: Meiji Reformları

Birçok eserde 1868 Meiji reformlarından Meiji Restorasyonu olarak söz edilmesinin nedeni, 10. yüzyıldan beri süregelen "ikili egemenlik", yani bir yandan imparator diğer yandan şogun sülalesinin hüküm sürmesi düzenine son verilmesi, şogunluğun sona erdirilip imparatorun tek hükümdar olarak tahta çıkmasıdır. Bu köklü değişim uzun yıllardan beri halk arasında biriken ve "İmparator yeniden başa! Barbar yabancılar dışarı!" sloganında ifadesini bulan duyguların sonucuydu. Gittikçe artan, Japonya'yı dışarı açmaya yönelik batılı baskısının durdurulması için, 10 yüzyıl geri gidip imparatoru tek hükümdar kılmak gerektiğine inanılıyordu.

1868 "devrim"ini gerçekleştiren ittifak küçük rütbeli samuray ve tüccar sınıfı ittifakıydı. Arkalarında, onları destekleyen, o zamana kadar ağır vergiler altında ezilmiş, son derece tutucu ve imparatora yürekten bağlı köylü sınıfı vardı.⁵

Bu reform hareketinin çok ilginç birçok tarafından birincisi reform liderlerinin iktidarı ele geçirir geçirmez vadettiklerinin tam tersini yapmaya başlamalarıdır. Köylünün vergisi ilk 10 yıl hiç hafiflemeyen, sadece "daimyonun %40'ı" merkezi devlet hazinesine aktarıldı. Derebeyleri ("daimyo") ve samuraylara eskiden ellerine geçen gelirin yarısı kadar bir "emekli maaşı" bağlandı. Bir anayasa kabul edilerek, Halk Meclisi ("Diyet") yaratıldı; modern takvim kabul edildi; sosyal

5 Ruth Benedict, *The Chrysanthemum and the Sword. Patterns of Japanese Culture*. Bölüm 4. Charles E. Tuttle Co. Vermont ve Tokyo, 1946 ve 1983. Ayrıca, Kyoko Sheridan, *Governing the Japanese Economy*, s.20-32. Polity Press. Cambridge, MA. 1993.

sınıfları birbirinden ayırdetmeye yarayan mecburi kıyafet ve uzun saç yasaklandı; arazi satışını yasaklayan kanunlar yürürlükten kaldırıldı.

Yeni hükümet o zamana kadar örneği görülmemiş bir sanayileşme gayreti başlattı: Yabancı ülkelerden teknisyenler getirtildi; yurtdışına eğitim için çok sayıda teknisyen gönderildi; devlet parasıyla, devlet bürokrasisi tarafından yepyeni bir sanayi sektörü yaratıldı. Devlet bürokrasisinin belirlediği önceliklere göre önce ağır sanayi ile işe başlandı: Demir-çelik, silah ve cephane fabrikaları, tersaneler, demir yolları inşa edildi.

Birkaç yıl sonra bu sanayiler işlemeye ve para kazanır hale gelmeye başlayınca tesisler (silah fabrikaları hariç) gülünç derecede düşük fiyatlarla tanınmış ve bürokrasinin güvendiği zengin ailelere ("zaibatsu") devredildi. Bunların başında Mitsui ve Mitsubishi aileleri geliyordu. Yine bu sırada eski daimyo ve samuray'ların emekli maaşları bir defada ödenmek üzere bir ikramiyeye çevrildi. Bundan amaç bu sınıfların bu toplu parayla özelleştirilen sanayileri satın alıp işletmeleriydi. Bu şekilde hem bu sınıfların yeni rejime küskünlüğünü yenip desteklerini kazanmak hem de onların her şeye rağmen devam eden sosyal nüfuzunu ve teşebbüs yeteneğini sanayileşmenin emrine vermektir.

Bu arada yüzlerce köylü ve Samuray ayaklanması oluyordu. Yeni hükümet samuraylara karşı bir gönüllü ordusu topladı ve isyanları bastırdı. Bir süre sonra çiftçinin vergileri yarıya indirildi ve mecburi askerlik getirilerek, eski profesyonel askerlik sistemine son verildi.

Kimdi bu kadar yeniliği bu kadar beceri ve kararlılıkla yürüten insanlar?

Bunlar yukarda da belirttiğim gibi tüccar sınıfı ve küçük rütbeli samuray denen ve eski derebeylerinin geleneksel muhafızları olan bir asker sınıfıydı. Daimyo'ların çoğu şehirlerde oturan ve çiftliklerinin işleriyle uğraşma alışkanlığını çoktan kaybetmiş kimseler olduklarından, geniş arazilerini emirlerindeki samuray'lar, vekilharç olarak yönetirlerdi. Bu yolla geniş iş deneyimi ve geleneği kazanmışlardı. Zaten Samuray'ların bir kısmı bu ünvanı sosyal prestij için parayla satın almış, aslında tüccar sınıfına mensup ve o sınıftan hiç kopmamış kimselerdi. Bu

yüzden, yalnız iş hayatını içinden bilmekle kalmıyor aynı zamanda köylü-tüccar-samuray sınıflarının sabrının nereye kadar zorlanabileceğini, devlete ve hükümdara olan sadakat ve itaatkârlıklarının nasıl kullanılabileceğini de biliyorlardı. Gösterdikleri kararlılık, gerçekçilik ve pragmatizm bununla açıklanabilir. Meiji reformlarının yöneticileri tipik olarak ideolojik ön yargı ve saplantılardan uzak durmuşlardır.

Diğer yandan Meiji reformcuları eski Japon “hiyerarşiye bağlılık” duygusuna bağlı kalmıştır. Artık hakim sınıf olmaktan çıkmış olan şogun ve daimyo’lar aradan çıkınca toplumsal hiyerarşik merdiven daha saydam bir hal almış, imparatorun yeri daha kesin çizgilerle ortaya çıkmıştır. Eski Japon toplumu kişisel ve toplumsal güvenliği, herkesin “kendi yerinde” kalması ilkesinde bulmuştur. Bu yüzden devlet eliyle sanayilerin kurulup büyük ailelere verilmesi fazla tepki görmemiştir. Çünkü, o ailelerin “yeri” orasıdır. Eski daimyo’ların zengin olması da bu açıdan bakıldığı için olağan karşılanmış, kimsenin çalışma şevkini kırmamıştır. Bunların dışında, yeni ortaya çıkan sanayiciler daha çok köylerinde, büyük sanayi gurupları için, küçük atölyelerde veya evlerde parça başına iş yapan ailelerden oluşmuştur. 20. yüzyılın başından beri, sanayide çalışanların %50-55’i bu şekilde çalışıyordu.

Bütün bu politika ve uygulamalar, bütün “devrimci” görüşlerine rağmen, çok eski ve köklü Japon değerler sistemine dayandığı için kolay kabul görmüştür. Güçlük, Japonya kendi değerler sistemini zorla başka uluslara (önce Kore ve Çin; sonra başkaları) kabul ettirmeye, herkesi, Japonya tarafından belirlenmiş “yerlerini” almaya zorlamaya kalkışmasıyla başlamıştır.

d. Türkiye’nin Tarihsel Mirası

Türkiye’nin iktisadi ve toplumsal yapısını anlamak için incelenmesi gereken miras Çin’inkinden daha az karmaşık değildir. Bunun nedeni, bugünkü Türkiye’nin birçok medeniyetin mirascısı olması ve bütün bu medeniyetlerin kalıntılarının Türk kültürünü şekillendirmiş olmasıdır. Türkler Anadolu’yu 11. yüzyılda ele geçirdiklerine göre, ilk bakışta Çin devletinin 2200 yıl süren devamlılığı Türk devletinde yok gibi gö-

rünür. Ancak bu görüş sadece Selçuklu ve Osmanlı mirasını hesaba katmaktadır. Oysa bugün biliyoruz ki bu devamlılığı en az Bizans ve bazı açılardan Roma ve Bizans ve İran İmparatorluklarını kapsayacak şekilde anlamak gerekir.

Diğer yandan, Anadolu’da Selçuklu hükümdarlığını kurmadan önce Türk kabileleri birbirini izleyen dalgalar halinde Orta Asya’dan, yani Çin’in kuzeybatısından başlayıp yüzyıllarca batıya doğru devam eden akınlar ve göçler yapmışlardır. Bu şekilde, beraberlerinde temeldeki savaşçı-göçebe kültürünü getirmişlerdir. Bu arada Müslümanlığı kabul etmiş, İran’da Karahanlılar hanedanıyla ilk Müslüman-Türk devletini kurmuşlardır. Çin kültür bölgesinin sınırlarından getirdikleri temel kültürün üstüne, temasa geldikleri ve fethettikleri eski İran ve Abbasi-Arap kültürlerinin derin etkisi altında kalmışlardır. Selçuklular ve onlar gibi Anadolu’ya gelen Türk obaları oraya böyle karmaşık ve dünyada eşi az bulunur bir kültür zenginliği ile gelmişlerdir.

Yer ve zamana çabuk uyum sağlamalarının ve askeri ve siyasal başarılarının açıklaması belki de budur.

Selçuklular Anadolu’da buldukları Bizans kurumları ve hukuku, Osmanlılar da Batı Anadolu, Doğu Avrupa ve Balkanlar, daha sonraları Mısır’da buldukları kurumlar ve hukuk düzenini büyük ölçüde aynen devam ettirmişlerdir. Bu devletlerin hızlı yayılmalarının önemli sebeplerinden biri budur. Fatih ve Kanuni’nin kanunlarının çok önemli bir kısmı, imparatorluğun çeşitli yerlerindeki hukuk uygulamalarının, Hanedanın çıkarlarını koruyacak şekilde derlenmesi ve sistematikleştirilmesinden ibarettir. Aynen 19. yüzyıl Fransa’sında Napolyon’un yaptığı gibi... Dolayısıyla Osmanlı (büyük olasılıkla Selçuklu) toplumsal düzeniyle daha önce o coğrafi bölgede bulunan düzen arasında derinlemesine bir kopukluk yoktur. Elbette Osmanlılar fethettikleri yerlere kendi damgalarını vurmuşlardır. Fakat bu, hiç olmazsa başlangıç ve yükselme döneminde, iktisadi ve sosyal düzende devrimci bir kopukluk şeklini almamıştır.⁶ Örneğin Osmanlılar, ken-

6 Doç. Dr. Taner Timur, *Osmanlı Toplumsal Düzeni, Kuruluş ve Yükseliş Dönemi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No. 426. Ankara, 1979.

dilerinin Farsça deyimiyle Tımar ve Romalılar'ın "Beneficium", Bizanslıların "Pronoia", dedikleri sistemi, çeşitli derece ve şekillerde bütün imparatorlukta uygularken, Mısır'da ve aşağı Mezopotamya'da, bu ülkelerin uzun yıllardan beri var olan kurumsal yapısı ve coğrafyası bunu gerektirmediği için, uygulamamışlardır. Buna karşılık tımar sistemi en yaygın ve saf şekilde günümüzün Bulgaristan topraklarında uygulanmıştır.⁷

Yukarda da belirttiğim gibi, bu demek değildir ki Osmanlılar egemen oldukları alanda köklü bir iz bırakmamışlardır.⁸ Başından başlayarak, fakat özellikle imparatorluk yerleşip kökleştikçe Osmanlılar'a özgün kurumlar ve hukuk sentezi ortaya çıkmış, bu sentez zamanla değişmiştir. Örneğin 16. yüzyılın sonlarından başlayarak imparatorluğun miras aldığı, yerel adet ve geleneklere dayanan, "örfi" hukuk, yavaş yavaş "şer'i" hukuk karşısında gerilemiştir.

Bu inceleme açısından önemli olan ve Çin örneğini tartışırken de sorduğum soru şu: Hangi sebeplerden Osmanlılar gerçek bir feodal düzene ve oradan kapitalist düzene geçememiştir? Dolayısıyla, neden Osmanlılar sanayi devrimini gerçekleştirememişlerdir?

Bizans, Batı Roma ile Doğu uygarlıklarının bir senteziydi. Daha sonra Osmanlılar'da görüleceği gibi merkezi devlet toplum hayatında çok büyük bir yer tutuyordu. Batıya oranla daha fazla şehirleşmiş olmasına rağmen şehirlerin önemli bir bölümünü devletin askeri ve sivil bürokrasisi işgal ediyordu. Bizans kronikçilerinin ve daha sonra Osmanlı vakanüvislerinin anlattıklarına göre ordu sefere çıkınca şehirler, özellikle İstanbul, boşalmış gibi görünürdü.

Anadolu ve Balkanlar'da Osmanlı tarım ekonomisinin temelinde küçük çiftçi ailesi "hane" vardı. "Çift-hane sisteminin devamlılığı Osmanlı toplumsal ve siyasal yapısının bütünü açısından ha-

7 Taner Timur, (a.g.e.) bu sistemin bütün dünya tarihinde yaygın bir uygulama olduğunu ve genel olarak feodalizme geçişin bir aşaması olduğunu belirtiyor. Örneğin Japonya'daki buşi'lerin tımarlı sipahilerden farkı yoktur, s. 43.

8 L. C. Brown (Derleyen), *Imperial Legacy: The Ottoman Imprint on the Balkans and the Middle East*, Columbia University Press, New York, 1966.

yati önem taşıyordu. Çift-hane, bir çift öküzün işleyebileceği büyük-
lükte bir çiftliğe sahip bir köylü ailesini içeren, bu ailenin geçimini,
vergilerini ve bir sonraki yılın tohumunu karşılamaya yeterli bir ik-
tisadi ve mali birimdi. Osmanlı bürokrasisi bu tarımsal vergi birimi-
ni koruyup devam ettirmek için bütün tedbirleri alırdı ve genel ola-
rak bu küçük çiftliklerin büyük malikanelere dönüşmesi eğilimini alt
etmekte başarılı olmuştur.”⁹ Bu politikanın temel taşıını bütün arazi-
yi devletin malı (“miri”) sayan hukuki varsayım teşkil etmiştir. Bu
yüzden Osmanlı İmparatorluğu’nun sonlarına doğru Anadolu ve
Balkanlar’da tarımda egemen üretim tarzı küçük çiftçilikti. Halbuki
İran ve Arap ülkelerinde büyük mülkiyet hâkimdi. Çünkü Osmanlı-
lar, Arap ülkelerinde, kendilerinden çok önce belirmiş mülkiyet rej-
mine karışmamışlardır.

Bizans’ta olduğu gibi Osmanlılar’da da egemen sınıfı taşra ileri
gelenleri ve saray ileri gelenleri teşkil ediyordu. Bunlar merkezi devle-
tin bekçisiydi. Osmanlılarda taşra ileri gelenleri (ilerde açıklanacak se-
beplerden bunlara aristokrasi diyemiyorum) genellikle Oğuz-Türkmen
boyalarının fetihler sırasında gösterdikleri başarıları ödünlemek ve ye-
ni toprakların vergi, adalet, asayiş ve bir derece bayındırlık gibi işleri-
ni örgütlemek, savaş sırasında asker vermek için yaratılan “dirlik” sa-
hipleriydi. Tımar, zeamet, has gibi birçok büyüklük ve şekil alan dir-
likler Osmanlılar’la iş birliği yapan veya savaşmadan imparatorluğa
katılan Bizans tekfurlarına veya eski Balkan topraklarındaki asilzade-
lere de çeşitli isimler altında verilirdi.

Dirlikler merkezi hükümet açısından üretici köylüyü denetleme
ve merkezi hükümet için vergi toplama ve ihtiyaç halinde silah altına
çağrılmaya hazır silahlı süvari bulundurma aracıydı. Aşağı yukarı her
ülke tarihinin bir aşamasında rastlanan bu kurum Osmanlılar’da baş-
ka yerlerden daha uzun sürmüş görünüyor.

Saray ileri gelenleri Osmanlılar’ın ilk zamanlarında sultanların
yakınları veya taşra ileri gelenleri arasından özel olarak seçtikleri aile-

lerdi. Daha sonraları devşirme usulüyle Hristiyan ailelerin (İstanbul Hristiyanları hariç) fizik ve zihin olarak yetenekli görünen erkek çocuklarının toplanmasıyla meydana getirilen ve özel olarak eğitilen, padişah sülalesi dışında bir bağı ve sadakati olmayan kişilerden oluşan bir saray ileri gelenleri sınıfı ortaya çıktı. Öyle ki, Sokollu Mehmet Paşa'nın sadrazam olduğu yıllardan 1567'de, yani imparatorluğun en güçlü ve büyük olduğu yıllarda, Divan'daki 6 vezirden, Sokollu dahil, 4'ü Slav asıllıydı.¹⁰ Bu vezirler genel olarak kişisel yetenekleri, gayretleri, hanedana verdikleri hizmet ve gösterdikleri bağlılıkla bu yüksek mevki ve servete ulaşırlardı. Kendilerinin önemli Türk ailelerinden olmamaları da rastlantı değildi; aşırı ve bağımsız güçleri, padişah dışında güç dayanakları olmamalıydı.

Bu şekilde Osmanlı toplumsal ve siyasal düzeninin Batı Avrupa'da beliren düzenden büyük farkları vardı. Çok basitleştirilmiş olarak söylersek, Batı Avrupa'da feodal düzen, Frank "beneficium" sahiplerinin, yani Osmanlı tımar karşılığı olan sınıfın, çeşitli nedenlerle zaman içinde merkezi hükümete karşı güçlenmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Bu feodal beyler sınıfı, zamanla, sınıflarının hak ve yetkilerini düzenleyip garanti altına alan bir hukuk düzeni yaratabilmiş, bunu uygulayacak kurumlar örgütlemiş ve bütün bunların halk kütleleri arasında genel olarak kabulünü sağlamak için bir feodal düzen kültürü ve ideolojisi geliştirmiştir.

Güneydoğu Avrupa'da, Balkanlar ve Anadolu'da iktisadi ve toplumsal yapı batı Avrupa'dakinden farklı şekilde gelişmiştir. Bu bölgelere gelen göç ve akınlar (Slavlar ve Türkler), batı Avrupa'yı istila eden Cermenler gibi, beraberlerinde aşirete dayanan bir toplum yapısı getirmişlerdir. Her iki durumda da avcılığa ve hayvancılığa dayanan göçebe bir düzenden, yerleşik tarım toplumu düzenine geçerken aşiret yapısı çözülmüş, kan/aile bağı yerine bir toprak bağlılığı ile oluşan tarımsal topluluklar oluşmuştur. Bu tarımsal topluluklar, köyler ("Agrarian Communities"), Batı Avrupa'da zamanla, çok zaman güvenlik ne-

10 Radovan Samarcic, *Sokollu Mehmet Paşa: Dünyayı Avuçlarında Tutan Adam*, s. 195. Çeviren Meral Gaspıralı, Sabah Kitapları, İstanbul 1995.

deniyle, feodal düzen biçiminde bir toplumsal yapıya dönüşmüş ve bu yeni düzen 15-16. yüzyıla kadar sürmüştür. Halbuki Bizans ve arkasından gelen Selçuklu ve Osmanlılar, aynı feodalleşme (derebeyleşme) eğilimleriyle karşı karşıya oldukları halde bu eğilimleri başarıyla yenibilmiş ve gerçek bir feodalite veya derebeyliğin ve bunun egemen sınıfı olan yerel aristokrasinin ortaya çıkmasını büyük ölçüde önleyebilmiştir.

Bu farklı gelişme çizgisinin sebebi nedir?

Beşinci yüzyıldan sonra Batı Avrupa’ya, toplumsal yapıyı kökünden sarsan göçler ve akınlar kesilmiş, halbuki Doğu Avrupa, Balkanlar ve Anadolu 15. yüzyıla kadar bu akınlarla sarsılmıştır. Şüphesiz bu dönemde Batı Avrupa da çok uzun ve kanlı savaşlara sahne olmuştur ancak bunlar daha çok iç savaşları andıran iktidar mücadeleleri gibidir. Asayişsizlik yaygındır ve haydutluktan korunma ihtiyacında olan tarım topluluklarının en güçlü yerel ailenin “himayesini” isteyip serfleşmesi feodal düzenin doğuş ve yaygınlaşmasını sağlayan temel mekanizmalardan birisi olmuştur.

Batı Avrupa, Bizans’ın uzun süre hâkim olduğu topraklardan fiziksel coğrafya açısından da farklıdır. Birçok yazar, Batı Avrupa’nın alüvyonlu, ağır, nemli topraklarının kara sabanla sürülmesinin güçlü-ğü karşısında, toprağı daha derinlemesine işleyen, at veya güçlü öküz çifti tarafından çekilen demir pulluğun icadına dikkati çekiyor. Dokuz veya 10. yüzyılda Avrupa’da yaygınlaşan bu tarım devrimi hem yeni toprakların üretime açılmasıyla hem de birim toprak başına verimi artırarak büyük üretim artışlarına neden olmuştur. Tarımdaki bu “Yeşil Devrim” bir yandan büyük bir nüfus artışına olanak vermiş bir yandan da ailesinin tüketiminden daha fazla ürün elde eden köylü ve ondan vergi ve haraç alan feodal bey, tarım dışı mallara daha fazla ve çeşitli talep yaratmaya başlamış, bu şekilde sanayi mallarına talep doğmaya ve gerçek anlamda şehir ve bölge ekonomileri belirlemeye başlamıştır. Bu şekilde ortaya çıkan, iktisadi bakımdan büyük ölçüde kendine yeterli, zengin, gittikçe büyüyüp gelişen, ticarete açık bölgeler, feodal gelişmenin iktisadi temelini oluşturmuştur.

Buna karşılık, Bizans'ın 11 yüzyıllık uzun tarihi boyunca hanedanlar değişmiş ancak merkezi hükümetin “despotik”¹¹ özelliği değişmemiştir. Bizans'ın uzun süre hakim olduğu coğrafyada mesele yalnız yerel güvenlik ve asayiş değil, büyük göçlerin yarattığı daha büyük ölçekli tehditti. Bunu ancak güçlü bir merkezi kuvvet karşılayabilirdi. Bu kadar geniş bir ülkenin tamamen merkezden yönetimi mümkün olmadığından, Bizanslı merkezi yönetim, Osmanlı Tımar sisteminin öncüsü olan “Pronoia” sistemini uygulamıştır. Ancak merkezi hükümet devamlı olarak taşra ileri gelenlerinin fazla güçlenip, başlarına buyruk bir yerel yönetim kurmasını ve gerçek bir aristokrasi oluşturmalarını önlemeye çalışmıştır. Bunda Osmanlılar kadar başarılı olamamış ve halkla merkezi hükümet arasında bazı aracı kurumların, örneğin Ortodoks Kilisesi'nin, gelişmesini tamamen önleyememiştir de, Bizans, despotik ve merkezi özelliğini yine de büyük ölçüde koruyabilmiştir.

Osmanlılar'da da taşra ileri gelenlerinin çok güçlü derebeyleşme eğilimleri gösterdikleri şüphesizdir. Ancak Osmanlılar, Bizans'ın tecrübelerinden de ders çıkararak imparatorluğun başlangıcından başlayarak ezici güçte bir merkezi hükümet sistemi geliştirmişlerdir. Tımar sistemiyle taşradan topladıkları sipahi askeri gücünü dengelemek için, çok erkenden, güçlü bir merkezi ordu geliştirmişlerdir. I. Murat zamanından başlayarak (1362-1389) devşirme usulüyle kurulan yeniçeri ordusu yalnız zamanının en güçlü savaş örgütü değil, aynı zamanda çıkarları tamamiyle Osmanlı hanedanının devamıyla özdeşleşmiş bir güçtü. Bu güç bir yandan beliren feodal eğilimleri ezmek ve merkezi hükümetle reaya arasında gelişebilecek aracı güçlerin ve kurumların gelişmesini önlemek açısından, bir yandan da fetihleri devam ettirmek ve dış tehditleri (Batı'da Habsburglar, Doğu'da Şii İran hanedanları) yenme bakımından büyük rol oynamıştır.

Taner Timur, Osmanlı Devleti'nin feodal eğilimleri yenmesi ve

11 “Despot” sözcüğü Bizanslılar'ın saray ileri gelenlerine verdikleri bir ünvandı. Çok zaman bir arazi üzerinde beylik haklarını da beraberinde getirirdi. Bkz. John V.A. Fine, Jr., *The Late Medieval Balkans. A Critical Survey from the Late Twelfth Century to the Ottoman Conquest*, The University of Michigan Press. Ann Arbor, 1996, s. 622.

Batı Avrupa ülkelerinden farklı olarak devletin merkezi yapısını devam ettirebilmesini üç faktörle açıklamaktadır:¹² a) Osmanlı Devleti'ne göçebe aşiretlerin katılmasının 15. yüzyıla kadar sürmesi; b) yüzyıllar boyunca tarım teknolojisi ve toprağı dinlendirme usullerinde önemli yeniliklerin olmayışı ve c) Osmanlı mülkünde, 16. yüzyıl hariç, önemli bir nüfus artışı olmaması.

Osmanlı düzeninde egemen güç devlettir. Devletin başı, temel simgesi padişaktır ve iktisadi artık ürünün paylaşılmasında temel karar mekanizması padişahın etrafında örgütlenmiş olan merkezi hükümetin elindedir. Savaşlarda yararlık gösterenlere veya merkezi hükümetin uygun gördüğü kimselere verilen tımarlar ve bazı Batı Avrupa ülkeleri vatandaşlarına verilen kapitülasyonlar, tipik bir şekilde padişah fermanıyla verilmişti: Padişah bunları bir lütuf olarak veriyordu ve her zaman geri alabilirdi. Dolayısıyla dirlik sahipleri, 19. yüzyılda yer alan az etkili bir girişim dışında, hiçbir zaman, imparatorluğun çok zayıf düştüğü zamanlarda bile, dirlikleri üzerindeki "haklarını", karşılıklı yükümlülükler şeklinde bir hukuk düzeni haline dönüştürememişlerdir. Kapitülasyonlar ise, Memluklar zamanında Mısır'da ve Bizans zamanında da görülmüş bir uygulama olarak, imparatorluğun güçlü olduğu zamanlarda ticareti canlandırma aracı olarak Bâbüâli'nin işine yaramıştır. 16. yüzyıldan sonra ise kapitülasyonlar, okyanus yollarının¹³ keşfi sonucu gerileyen Akdeniz ticaretinin tamamen ölmesini önlemek için gerekli hale gelmişti.

Nitekim tımarlı ayrıcalıklarının sebep gösterme gereği olmak-sızın geri alınabilmesi, herhangi bir kimsenin bütün mallarına devlet-

12 Taner Timur, *a.g.e.*, s. 225.

13 Anadolu'dan geçen ticaret akımlarının zayıflaması yalnız okyanus yollarının bulunması yüzünden değildir. İranlılar doğrudan doğruya Venedik'le ticaret yapabilmek için Bender Abbas limanını geliştirmiş ve İran'dan gelen veya geçen ticaretin bir kısmını buradan Avrupa'ya ulaştırma-ya başlamıştır. Ruslar'ın Sibirya ve Orta Asya'ya doğru genişlemesi Asya ticaret akımlarının, Anadolu ve Karadeniz'den Rusya'ya kayması sonucunu vermiştir. Sadece, Hint ve Doğu Asya ticaretinin bir kısmı gerçekten, okyanus yollarının bulunmasıyla Anadolu'dan uzaklaşmıştır. Bkz. Halil İnalcık, *The Ottoman Empire. The Classical Age 1300-1600*, Phoenix Paperback. Londra, 1995, s. 121-139.

çe el konabilmesi olayı, yani “istirdadı”, olağan ve yaygındı. Tımar sahibinin dirlik üzerindeki hakkı teorik olarak babadan oğula geçiyordu. Fakat uygulamada böyle kesin bir güvenlik yoktu. Bazı durumlarda tımar sahiplerinin bu statüyü kaybedip, reaya haline gelmesi olağandı.

Gerçekte, hiyerarşinin en üstündeki padişahın kendisi ve ailesi de dahil hiç kimsenin can ve mal güvenliği yoktu. Osmanlı düzeninde, Asya’da köklü bütün sosyal düzenlerde de olduğu gibi, güvenli bir özel mülkiyet hakkı yoktu. Bu durumda kaçınılmaz olarak, öncelik, sanayi veya tarıma yatırım yapmak, esnaf veya çiftçinin refahını yükseltmek, sanayi ve bayındırlık işlerine kaynak ayırmak değil, kamu kaynaklarını ve devlet gücünü kullanarak en kısa zamanda yüksek gelir sağlamak olacaktı.

Diğer yandan padişah ve hiyerarşinin en üst tabakaları bir yana, hiç kimse, servetine dikkati çekmek korkusu yüzünden, yüksek seviyede tüketime cesaret edemezdi. Tasarruflar da daha çok, gizlenmesi kolay altın ve mücevherat biriktirmek, bazen de “öbür dünya” için bir çeşit yatırım olarak, cami, imaret ve mederese yaptırmak şeklinde alırdı. Bu sebeple İstanbul ve başka birkaç şehir dışında mimarlığın gelişmesi sınırlı kalmıştır. Bu şehirler dışında sanat olarak, askeri ve dinsel mimari, halkın Orta Asya’dan getirdiği halı-kilim dokumacılığı, daha önceki Anadolu imedeniyetlerinden devralınan katkılarla zenginleşen ozanlık gibi sözlü edebiyat ve güçlü bir halk müziği vardır. Devlet bu konularda, genel olarak, ya ilgisiz ya da aşağılayıcıdır.

15. yüzyılda Osmanlı bilimi oldukça parlaktır. 1450-1550 yıllarında Osmanlı topçuluğu Avrupa’dan ileridir.¹⁴ Ancak yaklaşık olarak Fatih döneminden sonra medreselerdeki eğitimin kalitesi düşmüş, yeni fikirlere özellikle Batı’dan gelen fikirlere karşı kapalı ve genel olarak dar görüşlü bir bilim politikası hâkim hale gelmiştir.¹⁵ Bu

14 Osman Bahadır, *Osmanlılarda Bilim*, Sarmal Yayınevi, İstanbul 1996.

15 Sevim Tekeli, *Osmanlılarda Bilim Politikası*, 1 Aralık 1971’de ODTÜ’de yaptığı konuşmadan.

politikanın sonuçları 16. yüzyıl sonlarından başarak ortaya çıkmaya başlamıştır. 16. yüzyıl, Osmanlının siyasal, askeri ve mali açıdan en güçlü olduğu dönemdir. Bunun verdiği üstünlük duygusu “Hristiyanların düşünsel ve kültürel etkinlikleri karşısında ilgisiz kalmalarına neden olabilir. Ama belki de bütün bunlardan önemlisi medreselerdeki matematik, astronomi, felsefe gibi derslerin kaldırılması yüzünden, Batı’daki bilimsel gelişmeleri izleyebilecek, ileri sürülen yeni görüşler üzerinde düşünebilecek ve araştırma yapabilecek bilimsel bir topluluğun bulunmamasıdır.”¹⁶ Son yüzyıllarında “Osmanlı devlet yöneticilerinin bilimin gerçek mahiyetini anlayamamış olmaları” 18. yüzyılda başlayan Batılılaşma hareketlerine rağmen bilimin gelişmesinin nedenidir. “Yöneticiler için önemli olan tek şey devleti güçlendirmek, yeni yerler fethetmektir. Bunun için de askeri eğitime öncelik verdiler. Bilim olmadan teknoloji olmayacağını hiçbir zaman anlayamadılar.”¹⁷

Tanzimat’a kadar, devletin eğitim konusunda doğrudan doğruya yaptığı tek iş Enderun okullarında saray ve merkezi hükümet için sivil ve askeri memur yetiştirmektir. Bu okullarda öğretilen de bilim değil, devlet yönetimidir. Bu sınırlı sistemin dışında, halkın eğitimi yerel dini kuruluşlara ve mahalle imamlarına bırakılmıştı ve genel olarak yüzeysel bir din eğitiminden başka bir şey verilmiyordu. Okur-yazarlık çok sınırlı bir nüfusun tekelindeydi.¹⁸

Yalnız yabancı uyrukluların değil, Osmanlı tebası Hristiyanların gelir seviyesinin de İmparatorluk ortalamasının üstünde olmasının arkasında eğitim düzeyindeki farklılık yatmaktadır. Hristiyan teba çok daha önceden görece olarak yaygın bir eğitim sistemine geçmiş, çok daha erken matbaayı kullanmaya başlamış ve genel olarak Batı’dan gelen fikirlere daha açık olmuştur. Rum ve Ermeniler kendi “Millet”lerine 18. yüzyıl sonlarına doğru, Museviler 19. yüzyıl ortala-

¹⁶ Osman Bahadır, *a.g.e.*, s. 31.

¹⁷ *a.g.e.*, s. 54.

¹⁸ İlhan Tekeli, *Toplumsal Dönüşüm ve Eğitim Tarihi Üzerine Konuşmalar*, TMMOB Mimarlar Odası yayını, Ankara 1980.

rına doğru, içeriği büyük ölçüde laik ve çağdaş olan bir eğitim vermeye başlamışlardı.¹⁹

Belki aynı derecede önemli olarak Müslüman nüfus arasında kız çocukların eğitiminin Müslüman olmayan nüfusununkinden daha fazla ihmal görmesi ve bu şekilde nüfusun yarısının aşağı yukarı tamamen eğitim dışı bırakılması, kaçınılmaz şekilde gelişme düzeyi üzerinde etkisini gösterecekti.

Örneğin, 18. yüzyıl sonlarına doğru kendisine Bâbîâli tarafından bir çeşit idari özerklik verilen bir Rum köyü olan Ayvalık²⁰ kısa bir süre sonra 30 bin nüfuslu (hemen hepsi Rum) zengin bir kasaba olmuştur. 1821'de 40 zeytin yağı değirmeni, 30 sabun atölyesi, iki hastane, çok sayıda okul ve yüksek öğrenim veren bir "Akademi", birisi doğrudan Paris'ten ilaç ithal eden 12 eczane vardır. Bu Akademi'de eski Yunanca, mantık, fizik, kimya, matematik, felsefe, konuşma sanatı öğretilirdi ve aletleri Fransa'dan ithal edilmiş zengin bir fizik-kimya laboratuvarı ve zengin bir kitaplık vardı. 20. yüzyıl başlarında Ayvalık'ta 80'e yakın tabakhane ve iki deri fabrikası vardı. Hindistan'dan ham deri ithal edip işledikten sonra Avrupa ülkelerine ihraç ederdi.²¹

19 İlhan Tekeli, *a.g.e.*, s. 35-46. İstanbul'da ilk matbaayı, İspanyol Enkizisyonundan kaçıp gelen Yahudiler 1494'te, İstanbullu Ermeniler 1567'de, Rumlar 1627'de kurdular. Bkz. İlhan Tekeli ve Selim İlkin, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Eğitim ve Bilgi Üretimi Sisteminin Oluşumu ve Dönüşümü*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1999. Osmanlı Türkçesiyle baskı yapan matbaa ilk defa ve büyük kısıtlamalarla, 1720'de çalışmaya başladı.

20 Ahnet Yorulmaz, *Ayvalık'ı Gezerken*, Geylan Kitabevi. Ayvalık 1994, s. 35, 44 ve sonrası. Ayrıca, İlhan Tekeli, *a.g.e.*, s. 39.

21 Ekleyletim ki Ortodoks Kilisesi yönetimindeki bu "Akademi", zaman içinde Batı Anadolu'da Yunan bağımsızlığı için çalışan bir merkez haline dönüşmüş, hükümet tarafından kapatılmış, daha sonra başka kisve altında tekrar çalışmaya başlamıştır. Ayvalık Rumları bir çok defa Osmanlı Devleti'ne başkaldırmış, en sonuncusu olarak ta Balkan Savaşı sırasında Trakya'ya asker götürülen bir tekne bir gece açık denizde Ayvalıklı gençler tarafından batırılmıştır.

Geleneksel olarak Ortodokslar "Latin" Katoliklere karşı düşmanlık hisleri taşımış ve bu Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk zamanlarında Avrupa'ya yayılmasını kolaylaştırmıştır. Ancak İmparatorluğun gerileme döneminde, özellikle milli bağımsızlık hareketleri başladıktan sonra Hristiyan tebanın Avrupalılar'la yakınlaştığı, örneğin Avrupa'da tahsil gören Hristiyanların bu hareketlerde önemli rol oynadığı görülüyor. Bkz. Ergun Türkcan, "Makrotarih Açısından Tanzimat Hareketleri. Osmanlı Ortodokslarının İlk Tanzimat Denemesi", *O.D.T.Ü. Gelişme Dergisi*, Ankara 1996, s. 636.

Osmanlı merkezi hükümeti, halk arasında genel olarak, sosyal adaletçi, yani fakir halktan yana olan bir devlet izlenimi bırakmıştır. Bunun tarihsel gerçeğe dayanan tarafı şudur: Merkezi hükümet, vergilerde adaletsizliği, keyfiliği, rüşvet ve halk üzerindeki baskıyı en aza indirmeye gayret etmiştir. Özellikle genişleme yüzyıllarında bu özellik daha açıkça görülmektedir. Bunu yaparken merkezi hükümetin amacı yerel siyasal güçlerin aşırı derecede güçlenmesini engellemektir. Fakat sonuç olarak merkezi hükümet fakir halkı ezen aracı kurumların keyfi hareketlerini bir ölçüde frenlemiş ve bu mücadelede kendini küçük köylüyle aynı safta bulmuştur. Köylünün zaten el konulacak bir şeyi yoktur. Ancak devletin bu toplumsal adaleti, tutucu bir adalettir ve sadece hanedanın (ve onun etrafında yararlanan sınıfların) devamına yöneliktir.

Osmanlılar'ın, toplumsal düzenlerinin ve dolayısıyla hanedanın devamlılığını sağlama politikaları çok boyutludur. Bunların başında yurttaşları din esasına göre "millet"lere (Rum, Ermeni, Musevi gibi) ayırarak, milletlere din, dil, eğitim, aile hukuku gibi konularda geniş bir özerklik tanınması ve bu milletlerle devlet arasındaki ilişkilerin bu toplulukların dini liderleri aracılığıyla örgütlenip yürütülmesi gelir.²²

Ancak bir hanedanın bu kadar uzun (642 yıl) ve kesintisiz devamı bu kadarla açıklanamaz. Osmanlı toplumsal düzeni yalnız bu maddi dayanakla yetinmemiş, ayrıca güçlü bir ideolojik üst yapı da geliştirmiştir. Bu yapının temel harcını İslâm ve Osmanlı Hanedanının İslâmın en güçlü savunucusu olduğu fikri teşkil etmiştir. İslâm hiyerarşisi devletin koruması altında ülkede Müslüman nüfusun eğitim ve adalet sistemini yürütmüştür. Burada da hanedanla "ulema" arasında temelde bir çıkar birliği sağlanmıştır. Her ne kadar iki güç arasındaki hassas denge zaman zaman bozulmuşsa da, her iki kurumun da devamlılığı beraber varolmalarını gerektirmiştir. Ancak uzun vadeli eğilim olarak devletin güçlü olduğu ilk yüzyıllarda "örfi" hukuk daha önemli, devletin zayıfladığı son yüzyıllarda "şer'i" hukuk daha ağırlıklı olmuştur.

22 S. J. Shaw, *History of the Ottoman Empire. Vol 1 Empire of the Gazis. The Rise and Decline of the Ottoman Empire, 1280-1808*, Cambridge University Press, 1976, s. 151.

Sonuç olarak denebilir ki Osmanlı, kurduğu, kendi hedefleri açısından tutarlı toplumsal yapısı sayesinde devamlılığını sağlamıştır. Ancak bu başarının bedeli vardı: Osmanlı toplumu bu iç dinamiğiyle kendi kendini yenileme olanağını kaybetmiştir. Merkezi hükümet iktisadi gücünün önemli bir kısmını yerel güçlerin gelişmesini bastırmak için kullanmış ve zayıflamış; diğer yandan, baskı altındaki yerel güçler cılız kalmıştır. Çıkarını yerel ekonominin gelişmesinde bulan yerel hâkim sınıflar ortaya çıkamamış, yerel yöneticiler ve liderler yetişememiştir. Osmanlı İmparatorluğu, önceleri görelî, sonlara doğru mutlak olarak zayıf düşmüş, “bu yüzden giderek çevresindeki ve kendi kontrolü dışındaki evrimin etki alanı içine girmiştir”.²³

İngilizler’le yapılan, 1838 Serbest Ticaret Anlaşması, imparatorluğun temel yapısını değiştirdi. İhracata yönelik üretim önem kazanmaya başladı.²⁴ Yerli, Müslüman olmayan nüfusun, hızla gelişen Batı Avrupa ekonomileriyle doğrudan teması, eskisine göre daha etkin ve yaygın ticaret ve sermaye akımları doğurdu. Bu nüfus kısa zamanda güçlenmeye ve bu yeni güçler, gittikçe kurulu düzenle çelişmeye başladı. Siyasal düzenin bu değişmelere ayak uydurmakta gösterdiği gecikme, uzun zamandan beri zayıflamakta olan Osmanlı düzeninin çöküşünü hızlandırdı.

İsraf edilen dış borçlar, Düyun-ı Umumiye yönetimiyle yabancı devletlerin doğrudan devlet yönetimine el koyması, vb. sonucu, 20. yüzyıla girerken Osmanlı İmparatorluğu’ndan fazla birşey kalmamıştı.²⁵

23 Taner Timur, *a.g.e.* s. 226.

24 Şevket Pamuk, *Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme, (1820-1913)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Türkiye Araştırmaları, No. 8. İstanbul 1994, s. 139-148.

25 Zamanın bir Fransız yazarı durumu şöyle özetliyor: “Ana para ve faizleri ödemek için yeni borç alındığından, borç yükü gittikçe ödenemez hale geliyor” (s. 5). “İnsan, borçların büyük kısmını veren Fransız tasarrufçusunun zenginliğine mi, yoksa böyle bir servetin hiçbir iz bırakmadan nasıl harcadığına mı daha fazla şaşmak gerektiğini kestiremiyor. Bu muazzam sermayenin, en çok %10 kadarı kamu yararına bir işe harlandı: 1200 km demiryolu... Geriye kalan %90 için, Boğaz sahillerinde saraylar, işe yarayacağı çok kuşkuyla birkaç savaş gemisi ve (Paris’te) Parc Monceau civarındaki, eski Galata bankerlerine ait konaklar dışında birşey gösterilemez” (s. 52). Charles Morawitz, *Les Finances de la Turquie*, Guillaumin et Cie., Paris 1902.

e. Tarihsel Miras: Özet ve Sonuç²⁶

Bu çok kısa mukayeseli tarih tartışmasının amacı Doğu Asya ülkeleri ve Türkiye’de gelişme sürecinin gecikmesi olayını ait oldukları tarihsel perspektif içinde anlamaya çalışmak ve belki bu yolla bu ülkelerin deneyim birikimini daha verimli bir şekilde değerlendirmektir.

Türkiye’nin tarihsel birikimi o kadar çeşitli ve zengin ki, eğer istenirse aşağı yukarı her ülkenin tarihiyle ilginç olabilecek karşılaştırmalar yapmak mümkündür. Ancak iktisadi gelişmede geç kalma olayı DA ve Türkiye’de o kadar çok benzerlikler sunuyor ki, akla, acaba köklü tarihsel ve toplumsal ortak öğelerin sözkonusu olup olmadığı sorusu geliyor.

Osmanlılar’da da, Çin’de olduğu gibi, merkezi hükümet güçlü ve tek hedefi onun devamlılığını sağlamak olan güçlü, yaygın bir sivil ve askeri bürokrasi vardır. Ancak, bu iki bürokrasinin personel ve eğitim politikaları çok farklıdır. Bu farklar iki bürokrasinin temel özelliklerini açıklar: Çin bürokrasisi bilim ve teknolojiyi kendi amaçları doğrultusunda geliştirmek ve kullanmak açısından daha beceriklidir. Osmanlı’da devlet yönetiminin, Fatih’ten sonra, yazılı metinlerle işlediği bilinir. Bu yüzden geniş arşivler miras bırakmışlardır. Ancak yazılı yönetim kültürü ancak İstanbul’un fethinden sonra, yani beylik düzeninden imparatorluk düzenine geçildikten sonra şekillenmiştir. Daha önceki dönemlerle ilgili yazılı kaynak kıtlığı bu yüzden dir. Halbuki Çin’de devlet yönetimi, Çin bürokrasisinin doğası gereği çok eski zamanlardan beri yazılı kayıt, haberleşme ve komutlarla olmuştur. Kültürel ve bilgisel kazanımların birikimi açısından bunun önemi açıktır.

Osmanlı yönetimi büyük ölçüde fetih eğilimli, Çin yönetimi ana çizgi olarak savunma eğilimlidir. Osmanlı’nın hiçbir döneminde, Çin’in yaptığı gibi, ülkenin önemli kısmını savunma duvarları ile çevirmesi düşünülemezdi. Bunun tarihsel nedenlerinin ayrıntılarına girmeden, ekonomik gelişme açısından önemini anlamak mümkün. Osmanlı bü-

²⁶ Türkiye’nin sanayileşme konusundaki mirası, daha ayrıntılı olarak, “Sanayileşme” bölümünde ele alınacaktır.

rokrasisinde, fetihler devam ettiği süre genel olarak askeri kesim sivil kesimden daha önemli olmuş, yalnız gerileme döneminde durum açıklığını kaybetmiştir. Çin’de askeri yönetim dönemleri dışında genel olarak sivil bürokrasi hâkimdir; bu yüzden de tarım, bayındırlık ve bir anlamda eğitime verilen önem daha büyüktür. Osmanlı’da bayındırlık, Roma döneminden kalma yolların bakımı dahil, ulaştırma ve posta sistemi genellikle askeri amaçlıdır. Çin’in tarım ve sanayiye daha fazla ağırlık vermesi ve altyapı yatırımlarında daha dengeli bir politikayla iktisadi amaçları daha fazla gözönünde tutması, uzun vadede, ülke nüfusunun artması sonucunu vermiştir. Yalnız askeri amaçları ön planda tutan Osmanlı’da nüfusun artmayışı aynı şekilde açıklanabilir.²⁷

Çin’de iktisadi büyüme, devletin itmesiyle sağlanan verim artışıyla, Osmanlı’da fetihlerle elde edilmiştir.

Bu temel farklılık sebebiyle, fütuhata yönelik Osmanlı toplumu din, dil, kültür bakımından son derece heterojen; yerleşik savunmacı Çin toplumu da tam tersine homojendir. Osmanlı merkezi hükümeti bu zengin mozayığı bir arada tutabilmek için bir yandan bu farklılıklara oldukça geniş bir hoşgörü göstermek, diğer yandan da “reaya” ile merkezi hükümet arasında aracı güçlerin ve yönetim odaklarının gelişip güçlenmesini titizlikle önlemek zorundadır. Çin’de bu eğilim daha az kuvvetlidir. Çin’de merkezi hükümete dayalı devleti gerektiren etkenler daha çok fiziksel coğrafya koşullarından kaynaklandığı için (büyük sulama ve sel baskınından korunma projeleri ve buna dayalı çok uzun süreli yerleşik tarım ve dolayısıyla koruma ve savunmaya yönelik askerlik sistemi), eyaletlerde ve bazı ailelerde iktisadi gücün bir ölçüde birikmesine göz yumulabilirdi. Zamanla derinleşen kültürel homojenlik ve devletin güçlenen ideolojik dayanakları bu hoş görünün Osmanlı’dan daha fazla olmasını mümkün kılmıştır. Osmanlı’yı Osmanlı yapan temel ideoloji, doğuda Şii Müslümanlar, batıda Hristiyanlardan gelen devamlı ve köklü bir tehdit altındadır. Çin devletinin

27 19. yüzyıldaki nüfus artışı, büyük ölçüde, Rusya’nın genişlemesi ve Yunanistan’ın bağımsızlığa kavuşması sonucu, bu ülkelerdeki eski Osmanlı tebası Müslüman nüfusun Anadolu ve doğu Trakya’ya sığınmasından kaynaklanmıştır. Bkz. Şevket Pamuk, *a.g.e.*, s. 102-103.

temel ideolojisi, Han kökenli Çinli olmayan hanedanlar iktidarda olduğu zamanlar bile ciddi tehdit altında değildi.

Her iki ülkede de temel üretim birimi “Çiftlik/Hane” veya benim “Ocak” olarak Türkçeleştirdiğim, devletin dağılmasını önlemeye özen gösterdiği, ataerkil bir yaşam ve üretim birimidir. Vergileme, tımar veya ona benzer bir sistemle sağlanmakta, mülkiyetin kişiselliği ve veraset hakları devamlı tehdit altında tutulmakta, devlet dışında sermaye birikimi kısıtlanmaktadır. Her iki tarihsel mirasta da, gerçek feodal bir düzenin gelişip (Batı Avrupa ülkeleri ve bir ölçüde Japonya’da olduğu gibi) zamanla kapitalizm öncesi birikime ve sanayi devrimine geçişi bu temel mekanizmayla engellenmiştir. Bu toplumsal yapı, güçlü bir askeri ve sivil bürokrasiye dayanan merkezi hükümet tarafından sistemli bir şekilde devam ettirilmiştir.

18-19. yüzyılda Batı Avrupa’da sanayi devriminin olması, güçlü ve yayılmacı bir kapitalist düzenin ortaya çıkması her iki toplumu da zayıf durumda yakalamış, hem Osmanlı hem Çin İmparatorlukları 20. yüzyıla yarı sömürge olarak girmişlerdir. Ancak bu yarı-sömürgeleşme olayında bile toplumsal yapı farklılıkları kendini göstermiştir: Osmanlı’nın heterojen yapısı bu devletin parçalanarak zayıflatılmasını ve elinde kalan ekonomisinin çeşitli yollardan nüfuz altına alınmasını mümkün ve Avrupa’ya yakınlığı bu işi Batı Avrupalılar açısından ekonomik ve çekici kılmıştır. Halbuki Çin’in uzak olması ve homojen toplumsal ve etnik yapısı nedeniyle derinliğine nüfuz edilmesi daha güç olmuş, bu nedenle de sahil boyunca liman şehirleri her Batılı ülkeye ait arazi parçaları halinde onların fiili egemenliğine geçmiştir.

Her iki toplumda da ara sınıf ve kurumların daha oluşma halindeyken ezilmesi, toplumun Batı’daki gibi bir evrim geçirmesini, örneğin sermaye biriktirebilen bir burjuva sınıfının doğup güçlenmesini önlemiştir. Bu bir anlamda “sınıfsız” toplumun dünyada değişen iktisadi ve toplumsal koşullara ayak uydurması olanaksızdı.

Buna karşılık her zaman “sınıflı” bir toplum olmuş olan Japonya, Osmanlı’dan en az yarım yüzyıl daha sonra modernleşme hareketine başladığı halde ondan çok daha başarılı olmuş, Meiji reformlarının

dan 35-40 yıl sonra tek başına Rus ordusunu yenecek sanayiye ve ekonomik güce ulaşmıştır. Osmanlı, Meiji Japonyası'nın tersine, reformları ehliyet ve güvenle uygulayacak, gerici ve tutucu güçleri kendi yanına alabilecek veya onları yenebilecek yöneticiler üretememiştir.

2. DOĞU ASYA'DA YAKIN TARİH: ÇİN, ABD VE JAPONYA

Bu bölümün başında belirtildiği gibi, DA'nın yakın tarihini ayrıntılı şekilde tartışmak yerine, bu bölgede aşağı yukarı bütün ülkeleri derece derece etkileyen üç etkenden kısaca söz edilecektir: Çin, ABD ve Japonya.

a. Çin Etkeni

Bu üç erkenden şüphesiz en eski ve köklü olanı Çin etkenidir. 1949-1978 yılları arasında, yaklaşık 30 yıl boyunca Çin'in dış dünyayla ilişkilerini çok aza indirmesi sonucu, son yıllara kadar, bu nokta kolaylıkla gözden kaçabiliyordu. Ancak Çin'in dışı açılma politikasıyla birlikte, Çin etkeninin büyük önemi gittikçe artan bir açıklıkla ortaya çıkmaktadır.

İlk olarak, Çin çok büyük bir ülke. Bölgedeki önemi sadece fiziksel genişliği ve 1 milyar 250 milyon nüfus boyutlarına bakınca bile açıkça ortaya çıkıyor. Çin'in nüfusu Türkiye nüfusunun 20 katı, yüzölçümü Türkiye'ninkinin 12 katıdır. Fakat Çin'in, bölgesindeki önemi bu rakamsal verilerin de ötesindedir. İncelediğimiz ülkelerden Tayvan ve Hong Kong'un nüfuslarının neredeyse tamamı Çin asıllıdır ve tarihleri tamamen Çin tarihinin bir parçasıdır. Singapur'da nüfusun %80 kadarı Çin asıllıdır ve ülke Çin kültürünün devam etmesine özen göstermektedir. Malezya, Tayland ve Endonezya'da nüfusun %15-20'si kadarı Çin asıllıdır.²⁸ Fakat iktisadi ve sosyal gelişme açısından bakıldığında bu oranlar bu üç ülkedeki Çin etkeninin önemi hakkında tam bir fikir verememektedir. Çünkü bu azınlık, iktisadi ve ticari faaliyetin çok önemli bir kısmını yönetmektedir. Malezya, Endonezya, Tayland

²⁸ 1990'lı yıllarda, toplam deniz aşırı Çinli nüfus 55 milyon olarak tahmin edilmektedir.

gibi ülkelerde, tipik bir yılda özel sektör sanayi yatırımlarının %80 ve ya daha fazlasını Çin asıllı müteşebbisler yapmaktadır.

Çin'in bölgedeki önemi çok eski çağlara gitmektedir. Yüzyıllardan beri gerek göç, gerek ticaret yoluyla Çin, bu ülkelerle tarım teknolojisi, ileri çömlekçilik-porselen, diğer el sanatları, mutfak sanatları gibi bir çok dalda alış-veriş yapmış ve çok zaman önderlik etmiştir.

Japonya ve Kore'de önemli bir Çin asıllı azınlık olmamasına karşılık, bu ülkeler için de Çin, asırlardan beri dil, yazı, edebiyat, genel olarak sanat ve bilim açısından tek kaynak işlevi görmüştür. Dolayısıyla bu ülkelerin halk kültüründe Çin'in eşsiz bir yeri vardır. Son 20 yılda Çin'in dışa açılmasıyla ortaya koyduğu büyük mal, hizmet ve yatırım piyasası, Çin'in bu ülkeler için önemini daha da arttırmıştır.

Ayrıca incelediğimiz ülkeler dışında, bütün Kuzey Pasifik kıyılarında, Filipinler'de, Kanada ve ABD'nin Pasifik Okyanusu bölgelerinde de önemli ve gittikçe önemi artan Çin asıllı azınlıklar vardır.

Giriş bölümünde kısaca değindiğim gibi Çin kültürünün temel öğelerinden olan Konfüçyüs hayat tarzının iki temel taşı olan, *sadakat* (Cong) ve *evlatça baş eğme* (şiao), bütün bu topluluklara ortaktır. Bu toplulukların, toplumsal hayatını aile, köy topluluğu, kasaba topluluğu, nihayet imparatorun merkezini teşkil ettiği Çin Dünyası'na bağlılık ve sadakat fikri büyük ölçüde örgütler. Kamu bilincinde derin izleri olan, sadakat ve itaat kavramları sayesinde, denizaşırı göç eden Çinli toplulukları da, yüzyıllarca sonra bile, anayurtta kalan ailelerine ve yeryüzünün merkezi saydıkları Çin anavatanına, "Orta Krallığa" olan bağlılıklarından pek az birşey kaybederler. Hong Kong'da yaşayan bir ailenin, çocuklarını evlendirme zamanı gelince gidip uzun yıllar önce Kaliforniya'da yerleşmiş bir akraba aileden eş seçmesi çok olağandır. Yüz elli yıl önce terk ettikleri Çin kasabasına "dönüp" orada akrabalarını bulan, atalarının evini tamir ettiren veya başka türlü yatırımlar yapan, Malezyalı veya Amerikalı Çinli çoktur. Bu şekilde anavatandan kaynaklanan eski ilişkiler tazeliklerinden pek kaybetmeden sürer. Doğal olarak da Endonezya'da iş hayatına atılmaya hazırlanan bir genç için Singapur'daki bir amcazadeyle iş birliği aramak, Hong Kong'da-

ki dayıdan borç para almak, Kaliforniya'daki teyzenin yardımıyla Amerikan pazarına girişi sağlamak, teknoloji öğrenmek, vb. gibi iktisadi hayata büyük canlılık ve akıcılık getiren kolaylıklar vardır. Dolayısıyla bütün Kuzey Pasifik Okyanusu havzası büyük bir Çin kökenli alışveriş, haberleşme, dayanışma ağıyla canlıdır.

Benim Çin etkeni dediğim bu öge, zaman zaman bazı ülkelerde siyasal amaçlarla sömürülmüşse de,²⁹ benim görebildiğim kadarıyla her ülke için daha çok olumlu etkiler yaratmıştır. Bu anlamda bence DA “Mucize”sini açıklayan öğelerden biridir. Bu nedenle, ABD ve Japonya etkenlerine kısaca değindiğim halde Çin'in iktisadi ve sosyal tarihinin bıraktığı mirası daha ayrıntılı olarak tartışmak gerekti.

b. ABD Etkeni

ABD etkeni, 19. yüzyılın sonlarına doğru bu ülkenin Pasifik piyasalarına girmeye karar vermesiyle bölge tarihinde belirir. Belli nedenlerle deniz aşırı sömürgecilik yarışında geç kalmış olan ABD, 1900 yılında Filipinler'den İspanyollar'ı atarak, oldukça kanlı bir mücadeleden sonra bu adaları zaptedip, resmen sömürge statüsü verir. Mesele Filipinler'den çok, Çin ticaretinde ABD'nin “haklarını” korumak için, Çin kıyılarına yakın bu adalar dizisini elde bulundurmaktır.³⁰ Bu tarihten sonra da ABD Kuzey Pasifik'te önemli bir etkindir.

Fakat ABD'nin önemi, bütün dünyada olduğu gibi DA'da da II. Dünya Savaşı'ndan sonra çok arttı. Japonya bu savaşta yenilip kayı-

29 16-17. yüzyıldan başlayarak önce Portekizliler, sonra Holandalılar bugünkü Endonezya'da yerli halkın, özellikle Javalılar'ın gemicilik ve ticaretini engellemek, onun yerine kendi ticaret şirketlerinin tekeliini geliştirmek için, kendilerine yardımcı ve aracı olarak çalışan bol ve ucuz Çinli insangücü (“coolie”: hamal) ithal etmişlerdir. Bir ölçüde Malezya'da da İngiliz plantasyon tarununu geliştirmek amacıyla aynı iş yapılmıştır. Yoksul Çinli göçmen akımı sömürgeciliğin aracı olarak kullanılmıştır. Belki bu ülkelerde Çinli azınlığa karşı duyulan güvensizliğin tarihsel nedeni budur. Buna karşılık Çin kökenli azınlığın yüzyıllar boyunca kendiliğinden ve yavaş yavaş göç edip yerleştiği ülkelerde, yerli halk arasında bu azınlığa karşı düşmanlık duygularına pek rastlanmıyor. Dolayısıyla bu duyguların siyasal amaçlar için kötüye kullanılması olayı da daha az görülüyor. Bkz. Adam Schwartz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990's*, Westview Press. San Francisco, 1994, s. 102.

30 S. C. Miller, “Benevolent assimilation”: *The American Conquest of the Philippines, 1899-1903*, Yale University Press. New Haven, 1982, s. 4.

sız şartsız teslim olduktan sonra, bu bölgedeki savaşı büyük ölçüde tek başına kazanmış olan ABD, bölgede tek hâkim güç olmuştur. Bu hâkimiyet döneminin ayrıntılı bilançosunu çıkarmaya girişmeden, bunun genel olarak, bölge halklarınca olumlu bir bilanço olarak algılandığını söylemek gerekir. Uzun yıllar Amerikan Pasifik Filosu bölgenin, Sovyet ve Çin genişleme tehdidine karşı güvenlik şemsiyesini teşkil etmiş, özellikle Japonya'nın uzun süre askeri harcamalarını asgaride tutmasını mümkün kılmıştır.

TABLO 2.1

Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Savunma ve Sosyal Hizmet Harcamaları
(Toplam Kamu Harcamalarının %'si Olarak)

	Savunma				Sosyal Hizmet			
	1972	1980	1990	1995	1972	1980	1990	1995
Japonya	-	-	-	4,1	-	-	-	-
Kore	25,8	34,3	25,8	18,1	22,9	30,0	34,0	42,1
Çin	-	9,1	-	9,4	-	38,2	-	29,0
Singapur	35,3	25,2	21,6	37,4	27,4	37,5	34,5	47,5
Malezya	-	14,4	-	12,7	-	45,3	-	48,0
Tayland	20,2	21,7	17,3	-	30,6	37,8	32,7	57,7
Endonezya	18,6	13,5	8,0	6,2	9,7	23,7	11,9	70,4
Türkiye	15,5	15,2	11,7	15,8	24,4	33,0	26,4	21,6

Not: Sosyal hizmetler, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik harcamalarını içermektedir.

Kaynak: Dünya Bankası. *World Development Report. World Development Indicators*. Çeşitli sayılar.

Bunun ötesinde ve belki de daha önemlisi, Japonya'daki ABD işgal ordusu bir dizi demokratik reformu (demokratik ve barışçı bir anayasa, sendikalar kurulmasına izin veren kanunlar, büyük holdinglerin parçalanması, ordu ve aristokrasinin siyasal ve iktisadi gücünün kısıtlanması, vb. gibi) yeni Japon rejimine kabul ettirmiştir.³¹ Yine Amerikan teşviki ve yardımıyla Kore'de, Tayvan'da toprak reformları yapılmıştır. İlerde tartışacağım gibi, bu reformların bölge ekonomisinin modernleş-

mesi ve daha sonraki dinamizmde oynadığı rol küçümsenemez.

ABD bölgenin sanayileşmesinde doğrudan doğruya da rol oynamıştır. Kore'nin, 1950 savaşından sonra toparlanmasında Amerikan askeri ve iktisadi yardımı çok önemlidir. 1950 ve 1960'larda dış yardım, özellikle Amerikan yardımı Kore GSMH'nin %10'u dolaylarında seyretmiş ve yatırım programlarının %20-25'ini karşılamıştır. Japonya, Tayvan, Hong Kong ve Singapur'da Amerikan doğrudan sermaye yatırımları uzun süre iç tasarrufları destekleyen önemli bir finansman kaynağı olmuştur.

TABLO 2.2
Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'nin Aldığı Dış Yardım, 1960-1994
(GSMH'nin %'si Olarak)

	1960-61	1970-71	1982-83	1994
Kore	7,8	3,2	0	0
Çin	-	-	0,2	0,6
Tayvan	6,5	0,2	-	-
Hong Kong	0,4	0,1	-	-
Malezya	0,7	0,9	0,6	0,1
Singapur	-	1,4	0,1	-
Tayland	1,4	1,0	1,1	0,4
Endonezya	6,8	5,8	1,0	1,0
Türkiye	2,2	1,5	1,0	0,1

Kaynak: Dünya Bankası. *World Development Report. World Development Indicators*. 1997.
O.E.C.D. *Twenty Five Years of Development Cooperation*. Paris, 1985..

Sanayileşmelerinin ilk yıllarında bu ülkeler Amerikan piyasasına hızla artan oranda ihracat yaparak sanayilerine muhtaç olduğu büyük ölçeği verebilmiş, bu sayede kazandıkları rekabet gücüyle dünyanın diğer piyasalarına ihracat yapabilir hale gelmişlerdir. Japonya teknoloji ve sermaye bakımından Amerika'yla rekabet edecek hale gelinceye kadar, DA ülkeleri ileri teknoloji ihtiyaçlarını büyük ölçüde Amerikan piyasasından sağlamışlardır. Bugün de Amerikan piyasası DA ülkelerinin en büyük pazarı ve en önemli yeni teknoloji kaynağıdır.

c. Japonya Etkeni

Japonya etkeninin tarihi oldukça yenidir. 1860'lara, Meiji Restorasyonuna kadar Japonya büyük ölçüde içine kapanık bir toplumdur. DA sahnesinde ortaya çıkışı 20. yüzyılın başlarında, 1905 Rus-Japon Savaşıyla olmuştur. Ondan sonra ve II. Dünya Savaşı'nın sonuna kadar Japonya, bölgede önemli ve kanlı bir rol oynamıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra, Japonya uzun süre savaş yaralarını sarmak, reformları sindirip yeni bir yaşayış düzenine alışmak, tamamen yıkılmış altyapısını ve sanayiini yeniden inşa etmekle uğraşmak zorunda kalmıştır. Dolayısıyla DA ekonomisinde hissedilir bir rol oynaması ancak 1970'lerin sonlarına doğru mümkün olmuştur. O zamanlardan beri Japonya DA ülkeleri için en büyük iktisadi yardım kaynağı, önemli bir özel yabancı sermaye kaynağıdır.

TABLO 2.3
Japon Dolaysız Özel Sermaye Yatırımı (Milyar Dolar)

	1980	1985	1990	1994
Asya ülkelerindeki Japon sermaye stoku	9,8	19,5	47,6	76,0
Dünyada Japon sermaye stoku	36,5	83,6	310,8	463,6

Kaynak: Yılmaz Akyüz. *New Trends in Japanese Investment and Trade*. UNCTAD, Cenevre, 1966.

Japonya'nın DA ülkelerinin sanayi ürünleri için önemli bir pazar olması, Japon ekonomisinin son zamanlara kadar nisbeten korumalı bir ekonomi olması sebebiyle, daha sonra, ancak 1990'lara kadar beklemiştir (Tablo 2.4). Japonya'nın DA ülkeleri için en büyük katkısı belki de verdiği örnek ve bir "rol modeli" görevi yapmasıdır. Japon iktisadi büyümesi dalga dalga, önce Tayvan, Kore, Hong Kong, Singapur'a; daha sonra Malezya, Tayland, Endonezya gibi ülkelere yayılmıştır. Japon yöneticilerinin çok hoşlandığı bir benzetme kullanmak gerekirse, bu gelişme şeması bir "V" formasyonu biçiminde uçan turna sürüsünü andırmaktadır: En başta Japonya, arkasından birinci grup ülkeler, onların arkasından ikinci grup... Gerçek şu ki, Japonya

TABLO 2.4
Bazı Doğu Asya Ülkelerinin Emek-yoğun İhracatında
Japonya'nın Yeri (%)

Ülkeler	1975	1980	1990
Kore	35,2	22,8	49,1
Hong Kong	6,0	4,7	4,1
Singapur	2,8	2,4	14,4
Malezya	—	—	19,6
Tayland	—	6,9	19,2
Endonezya	—	—	6,1

Not: Emek-yoğun maddeler: Giyecek, oyuncak ve spor eşyası.

Kaynak: Rowthorn, a.g.e., s. 17.

diğer DA ülkelerine yalnız ilham, cesaret ve kendine güven kaynağı olarak değil, aynı zamanda adapte edilerek alınan kurumlar, politikalar konusunda da önderlik etmiştir.³²

Japon özel sermayesinin DA ülkelerinde oynadığı rol oldukça ilginçtir ve “Uçan Turnalar” benzetmesinin arkasında yatan bir gerçek varsa o da budur. Japonya’da hayat düzeyi, bu arada ücretler yükseldikçe tekstil, konfeksiyon, oyuncakçılık, spor malzemesi, ayakkabıcılık gibi emek-yoğun dallarda rekabet gücü zayıflamış ve bu sanayiler önce Kore gibi ücretlerin daha düşük olduğu ülkeye, daha sonra Kore’de de ücretler belli bir düzeye ulaştınca diğer ülkelere ve nihayet Malezya, Tayland, Endonezya gibi ülkelere yönelmişlerdir. Bir süre sonra Kore, daha küçük bir ölçekte, Japonya’nın yaptığını yapmaya başlamıştır. Bugün Japon şirketlerinin sanayi üretiminin önemli bir kısmı DA ülkelerinde üretilmekte, buralardan ihraç edilmektedir. Bu şekilde Japon etkeni pek yeni olmasına rağmen güçlü bir iktisadi büyüme modeli ve sanayileşme yönünde itici bir güç olmaktadır.

32 R. Rowthorn, “East Asian Development: The Flying Geese Paradigm Reconsidered,” UNCTAD, *East Asian Development: Lessons for a New Global Environment*, Study No. 8, Cenevre 1996.

TABLO 2.5**Dört Doğu Asya Ülkesinde Yabancı Sermaye Stokunun Dağılımı, 1992 (%)**

Sermaye Alan Ülkeler:	Çin	Endonezya	Malezya	Tayland
Veren Ülkeler				
Singapur	–	4,1	6,7	6,3
Hong Kong	62,0	7,4	3,0	6,6
Tayvan	8,2	7,7	22,8	9,2
Kore	0,9	5,7	2,9	1,5
Japonya	8,4	15,7	22,7	38,1
ABD	8,5	6,5	7,0	11,9
Diğer	12,0	52,9	35,0	26,4
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: Rowthorn, a.g.e. s. 25. (MITI ve Nomura Research Institute verileriyle).

Son yıllarda, 1990’ların başından beri, Japonya’nın DA ülke-
 rindeki özel sermaye yatırımlarının diğer bölgelere giden yatırımlara
 oranla hızlandığı gözlenmektedir. Bu, bir yandan bu ülkelerde yatırı-
 mın Japonya veya başka bölgelere oranla göreceli olarak daha kârlı
 hale geldiği ve Japon sanayicisinin DA ülkelerini bir ihracat platformu
 olarak kullanmaya başlaması olarak yorumlanabilir.³³

ç. Türkiye’nin Konumu

Türkiye için benzer etkenler sözkonusu mu? Bu kısa tartışma da açık-
 ça gösteriyor ki, Türkiye’nin durumu çok farklı.

Türkiye’nin içinde bulunduğu bölgede Japonya gibi yol açıcı ve
 destekleyici bir komşunun olması bir yana, incelediğimiz dönem bo-
 yunca Türkiye’nin aşağı yukarı bütün komşuları istikrarsızlık, çekişme
 ve Türkiye’ye karşı her zaman dostça olmayan bir tutum içinde olmuş-
 lardır. Ayrıca eski Sovyetler ve bugünkü Rusya Federasyonu bir yana
 bırakılırsa bölgede önderlik edebilecek iktisadi büyüklüğe sahip tek ül-

33 Yılmaz Akyüz, “New Trends in Japanese Trade and FDI: Post Industrial Transformation and Policy Challenges,” UNCTAD, *East Asian Development: Lessons for a New Global Environ-
 ment*, Study No. 1, Cenevre 1996.

ke Türkiye'dir. Bu bakımdan, olsa olsa bölgemizde Türkiye'nin "uçan turna" şemasındaki liderlik rolünü oynaması beklenirdi.

Amerikan etkenine gelince, gerçi 1940'ların sonundan başlayarak ve 1960'lara kadar Türkiye ihmal edilemeyecek miktarlarda Amerikan iktisadi ve askeri yardımı almıştır. Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı (NATO) Türkiye için Sovyet tehditlerine karşı bir güvence sağlamıştır. Ancak toplam olarak dış yardım Türk ekonomisinde bazı DA ülkelerinde olduğu kadar önemli bir yer tutmamıştır. En başta, NATO antlaşması gereği, Türkiye'nin ortak savunma harcamalarına katkısını belli çizginin altına düşürmemesi gerekmiştir. Zaten, yukarıda özetlediğim gibi, ülkenin coğrafi konumunun özel güçlükleri göz-önüne alınırsa, bütün savaş sonu Türk hükümetlerinin de siyasî eğilimi savunma bakımından belli bir bağımsızlığı koruyabilmek için savunma harcamalarını oldukça yüksek tutma yönünde olmuştur.

Belki daha önemlisi, ABD ile Türkiye arasındaki ilişkiler, DA ülkeleriyle ABD arasındaki ilişkilerden nitelik olarak çok farklı olmuştur. Gerçi Türkiye savaş döneminden ekonomik yönden çok zayıflamış olarak çıkmıştır. Fakat, hiç olmazsa resmen, savaştan galip taraf olarak çıkmış, NATO'ya ve çok partili bir siyasal düzene kendi isteği ve kararıyla geçmiştir. Türk hükümetleri, değil ABD (veya herhangi bir dış güç) dayatmasıyla yapısal değişiklik yapmak, yapılan dostça telkin ve tavsiyelere de kapalı kalmıştır.³⁴ İlerde de göreceğimiz gibi aslında yapılması kaçınılmaz hale gelmiş birçok yapısal değişiklik bile dış kaynaklar (örneğin Uluslararası Para Fonu - IMF) tarafından desteklendiği zaman, yurtiçindeki destekleri zayıflamıştır. Belki, bu husus, son 23 yılda enflasyonun alt edilememesinin sebeplerinden biridir. Bizans ve Osmanlılar'ın duraklama ve gerileme dönemlerinde görülen yurtdışında olan bitenden ders almayı reddetmek eğilimi bu topraklarda eski bir gelenektir. Savaş sonrası Türkiye'sinde bu geleneğin yeniden canlandığı, kısa dönemler dışında, iktisadi ve toplumsal yapının yenilen-

34 Bir örnek için bkz. Atilla Sönmez, "Türk Ekonomisinin Altın Yılları ve Chenery Raporu," *OD-TÜ Gelişme Dergisi*, cilt 23, sayı 4. Ankara 1996.

me ve dünyada meydana gelen değişmelere ayak uydurma gücünün frenlendiği ve bazen kırıldığı görülmektedir.

Acaba son 25-30 yılda Türkiye için, Çin etkenine benzer bir etkenin ortaya çıktığından söz edilebilir mi?

1960'ların ortalarından başlayarak Batı Avrupa ülkelerine, özellikle Almanya'ya giden ve önemli bir kısmı oralarda yerleşen Türk aileleri de, Çin diasporasına benzer bir şekilde ana vatana ve geride kalan yakınlarına bağlılıklarını devam ettiriyor görünüyorlar. Benzer şekilde bu ülkelerde yetişen yeni kuşakların önemli ölçüde kültürel uyum ve iktisadi başarı sağladığı görülüyor. Sayısal bakımdan Avrupa'da yaşayan 2,5-3 milyon Türk asıllı insan, oran olarak, Çin diasporasının Çin nüfusuna oranından daha az değildir.

1991'den sonra Sovyet İmparatorluğu'nun çözülmesiyle, Çin'in batı sınırlarından Kafkaslara kadar uzanan geniş bölgede Türkler'le ortak kökenli uluslar nüfusun çoğunluğunu ve çok yerde hâkim yerel kültürü ve siyasal gücü teşkil ediyor. Uzun yıllar süren tecrit edilmişlikten sonra bu cumhuriyetlerin görece de olsa bir siyasal ve iktisadi hareket serbetliği kazanması ortaya "Türk Dünyası" gibi yeni bir jeopolitik boyut çıkarıyor.

Bu boyutun Türkiye'nin ve dünyanın gidişi içinde öneminin ne olacağını kestirmek güç. Ancak, Türkiye'nin iktisadi kalkınması açısından bu boyutun önemli olması mümkündür. Ne var ki bu, sadece potansiyel bir olanaktır. Ekonomisi güçsüz, eşi az görülmüş kronik bir enflasyon sürecinden kurtulma iradesini ortaya koyamayan bir Türkiye'nin bu tarihsel fırsatı yeterince değerlendirmesi güç görünmektedir. Nitekim Çin de, zayıf ve iç sorunlarıyla bunalmış olduğu yıllarda deniz aşırı Çinliler'den ilgi görmemiştir.³⁵

35 Çin ve Tayvan'ın, Çin diasporasından bilim ve işadamlarını çekmek için aldıkları önlemler için bkz. The World Bank, *World Development Report*, 1998-1999, s. 98-99.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Türkiye’de Ekonomik Yönetim: 1950-1997

1. GİRİŞ

Makro düzeyde ekonominin iyi veya kötü yönetildiğini anlamak için birçok göstergeye bakmak, bunları çeşitli ölçütlerle karşılaştırmak olanağımız var. Örneğin, aşırı dış borç birikmesi, uzun süren bir dengesizlik, kötü yönetim göstergesi olarak alınabilir. Ancak, ne kadar borç “aşırı”dır? Örneğin, hiç borcu olmayan Kuzey Kore gibi veya pek az borcu olan Myanmar (eski adıyla Burma) gibi ülkelerin, makro-ekonomik dengelerinin sağlam olmasından değil kendilerine borç verecek kimse olmadığından borçları az veya yoktur. Ülkemizde de, ilerde göreceğimiz gibi, cari ödemeler açığının birden azalması, zaman zaman, örneğin 1957-58’de, dış kredimizin düşük olması sebebiyle borç alamayışımızdan ileri gelmiştir. Dolayısıyla, dış borçların evrimi, makro ekonominin yönetiminin kalitesi konusunda yanıltıcı olabilir. Benzer gözlemleri dış ödemeler dengesindeki dalgalanmalar, ekonominin büyüme hızındaki iniş-çıkışlar, kamu kesimi harcama açıkları, milli paranın yabancı paralarla karşılaştırmalı değeri gibi ölçülerin hepsi için yapmak mümkün.

Diğer yandan, bütün bu değişkenleri incelemeden makro-eko-

nomik yönetimin kalitesini anlamak olanaksız. Bu bölümde bu değişkenleri incelemeye çalışacağız. Önümüzde 30-40 yıllık bir süre olduğuna göre işimizin güçlüğü ortadadır. Dolayısıyla tartışmayı kolaylaştırmak için bana merkezi görünen bir değişkeni, enflasyonu, başlangıç gözlemi olarak almayı öneriyorum. Bu seçimin kusursuz bir seçim olmadığını biliyorum. Enflasyonu ölçmek için kullanılan fiyat endekslerinin mükemmel olmaktan uzak olması bir yana, örneğin fiyatların yapay bir şekilde dondurulması sonucu elde edilen fiyat istikrarının bir makro-iktisat yönetimi başarısı olarak görülmesi yanlış olur. Diğer yandan görelî fiyatların doğal olarak değişmesini, sağlıklı bir şekilde yansıtan genel fiyat düzeyi yükselmesinin bir başarısızlık göstergesi olamayacağı gibi...

Beni bu seçimi yapmaya yöneten iki etken var. Birincisi ve ben-
ce daha güçlü olan etken teorik ve ikincisi pratik gerekçeler.

İlk olarak, fiyatların genel düzeyindeki uzun süreli artış olayı, yani enflasyon, bir yandan para, maliye, dış ticaret, borçlanma, yatırım politikalarının etkilerinin ve diğer yandan bekleyişleri etkileyen psikolojik etkenlerin kesiştiği yer. Elbette, haklı olarak denebilir ki ekonomide herşey herşeyle ilişkilidir. Dolayısıyla enflasyonun da bütün bu politika olgularıyla ilişkili olmasının ne gibi özel anlamı var?

Piyasadaki mal ve hizmetlerin arz ve talebi üzerinde etkisi olan her etkenin (piyasadaki doğal dalgalanmalar, dış etkenler, çeşitli politikaların etkileri, vb. gibi) farklı zamanlarda farklı etkiler doğurduğunu biliyoruz. Bu böyle olduğu için doğru makro ekonomik politika saptamak ve uygulamak güç. Çünkü bu etkileri *ex ante* makul veya işe yarar bir kesinlikle tahmin etmek güç. Ancak gereken donanım ve bilgiye sahip olduğumuz zaman, bunları, *ex post* ölçebiliyor ve geçmiş deneyimlerden ders çıkarmaya çalışıyoruz. İşte genel fiyat düzeyi bize bu özet bilgiyi, en anlaşılır ve aldatmacasız bir dille veriyor. Ekonominin işleyişi konusunda daha kapsamlı ve daha somut bilgi kaynağımız yok.

İkinci ve pratik gerekçe dediğimiz gerekçe, Türkiye'nin son ya-

rım yüzyıllık iktisadi tarihiyle ilgili. 1950'lerden beri enflasyonun bir numaralı sorun olmadığı yıl sayısı pek azdır. Bu çalışmanın amacı da Türkiye için dersler çıkarmak olduğuna göre enflasyon olayını, tartışmamızın odak noktası olarak almak akla yakın geliyor.

Konunun karmaşıklığını gözönüne alarak, önce uzunca bir alt-bölümde 1950'den bu yana Türkiye'deki makro ekonomik gelişmeleri tartışacağız. Yer yer DA ülkelerindeki gelişmeleri hatırlatmakla beraber bunları sistemli ve ayrıntılı olarak tartışmak yerine bu ülkelerle ilgili makro-ekonomik politikalar, sadece dış "şok"lara verdikleri yanıt ve bunalım durumlarında aldıkları tedbirler çerçevesinde ele alınacak. Konumuz kendi başına DA ülkeleri değil, Türkiye için bu ülkelerden ders çıkarmak olduğuna göre bu yaklaşım daha tutarlı görünmektedir.

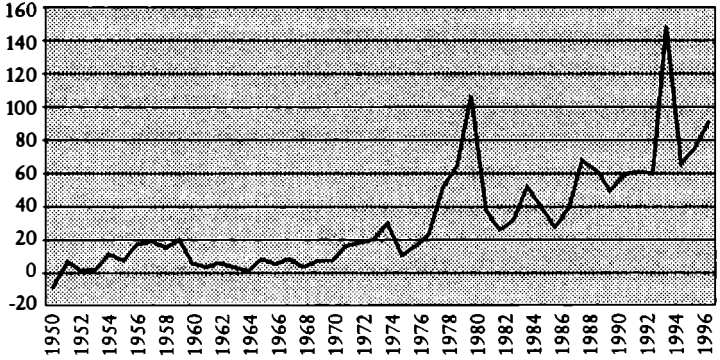
2. TÜRKİYE'DE ENFLASYON

Grafik 3.1 gösteriyor ki, 1950-1997 arasındaki 47 yıllık bir dönemde, 1960-1970 dönemi dışında, Türkiye'de enflasyon hüküm sürmüştür. Gerçi II. Dünya Savaşı ve sonrası yıllarda da şiddetli bir enflasyon yaşandığını biliyoruz. Ancak bunun, zamanında kontrol altına alındığı anlaşıyor, çünkü incelediğimiz dönemin ilk yılı olan 1950'de, küçük de olsa bir fiyat düşmesi görülüyor. Böyle birşeyin olduğu başka bir yılı bir daha, göremeyeceğiz.

Grafikte, 1980 ve 1994 yılları, sırasıyla %110 ve %150 artışlarla, bu yüksek enflasyon döneminde, olağanüstü kötü yıllar gibi görünüyor. İlerde göreceğimiz gibi bu gözlem gerçeği tam olarak yansıtmıyor: 1980 yılında, geçmiş yıllarda yapılması ihmal edilmiş veya yapılmasına cesaret edilememiş düzeltmelerin yapıldığı, örneğin kamu kesimi fiyatları arttırıldığı için olağanüstü fiyat artışı görüntüsü ortaya çıkmış; 1994'te de önceki yılların benzer günahları, 1994 yılında yapılan bazı hatalarla birlikte ödenmiştir. Nitekim, 1950-1959 dönemi ile 1970-1997 dönemi trend doğrularının eğimi aşağı yukarı aynıdır.

GRAFİK 3.1

Türkiye'de Enflasyon, 1950-1997. Toptan Eşya Fiyatları Endeksi
(Yıllık Değişmeler, %)



Grafiğin incelenmesinden, enflasyon açısından, üç belirgin dönem göze çarpmaktadır (yıllık ortalama artış):

1950-59 : % 9,8

1960-70 : % 5,1

1971-97 : %50,9.

1980 yılından sonraki köklü politika değişikliğini gözönüne alarak belki ayrı bir dönem olarak 1980-1997'yi (ortalama enflasyon: % 61,8) almak akla gelebilir. Fakat ilerde göreceğimiz gibi, makro ekonomik yönetim ve enflasyon açısından 1980 yılı ayırdedici bir özellik ortaya koymuyor; 1980 sonrası, 1970-79 arası yönetim hatalarının farklı derecelerde tekrarlandığını gösteriyor.¹ Bunu söylerken, elbette, 1980'lerde, kalkınma stratejisinde yapılan büyük yön değişikliğini görmezlikten gelmiyorum. Ancak bu stratejinin uygulamasına bakıldığında görülen, eski yönetim hatalarının devam ettiğidir. Bunun en açık ve tartışma götürmeyen göstergesi, birkaç yıl dışında makro-ekonomik dengesizliğin devam etmesi, bir başka deyişle enflasyonun devam etmesi veya şiddetlenmesidir.

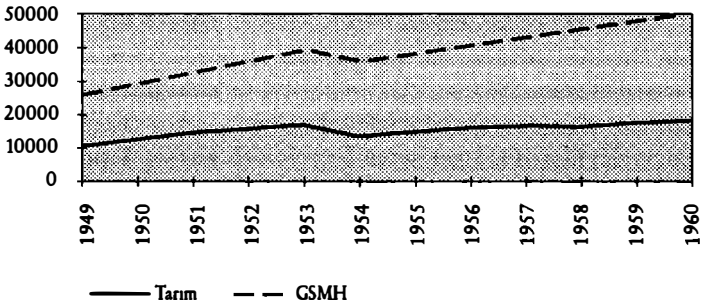
1 1950-1997 yıllık ortalama toptan fiyat artışı: %32,5.

3. 1950-59 DÖNEMİ

Mayıs 1950 seçimlerinde büyük bir çoğunluğun desteğini alarak iktidara gelen Demokrat Parti hükümetinin elinde büyük fırsatlar vardı. Halkta büyük ümit ve beklentiler yaratmıştı. Gerçekten, zamanın bir iktisatçısı tarafından “Altın Yıllar” olarak nitelenen DP iktidarının ilk yıllarının altın yıllar olmasına hem doğa, hem şans yardımcı olmuştu.

GRAFİK 3.2
Tarım Katma Değeri ve GSMH, 1950-1960

Milyon 1961 TL.



DP iktidarı makro-ekonomik açıdan istikrarlı, borçlarını ödeemiş, altyapısını kurma ve sanayileşme yönünde hatırı sayılır adımlar atmış bir iktisadi miras bulmuştu. Gerçi savaş yıllarında halk çok büyük sıkıntılar çekmişti. Fakat 1950’de bu yılların acıları artık büyük ölçüde arkada kalmış, Türkiye Avrupa’nın demokratik ülkeleri arasında saygın bir yere sahip, savunma açısından değeri ihmal edilmez güvenceleri olan, gelecek için büyük ümitler vadeden bir ülkeydi. İncelediğimiz DA ülkeleri arasında yalnız Japonya ve Hong Kong’un kişi başına geliri Türkiye’ninkinden daha yüksek, Malezya’nınki yaklaşık olarak Türkiye’ninki kadardı (Tablo 1.1). Yunanistan’ın kişi başına geliri sadece %76, İtalya’nınki %196 daha yüksekti.

DP iktidara, iktisadi politika alanında özel girişime, tarım ve köy

ekonomisine, serbest ticarete ağırlık vermek vaadiyle gelmişti. Bu vaatlerin ne kadar yerine getirildiğini aşağıda tartışacağım: Bu, dönemlere ve konulara göre farklılıklar göstermektedir. Ancak, bütün döneme en silinmez şekilde damgasını vuran *Ad hoc*'culuk denebilecek, günü gün etme, tutarsızlığı alışkanlık haline getirmiş, kararlar ve eylemler arasında ilişki ve eşgüdümü tamamen ihmal eden bir anlayıştır.

1950'leri kesin çizgilerle ayrılmış üç alt-bölüme ayırarak incelemek yararlı oluyor:

1950-1953: Tarıma dayalı hızlı büyüme dönemi;

1954-1958: *Ad Hoc* müdahaleler ve enflasyon dönemi;

1959-1960: Bunalım ve stabilizasyon girişimi dönemi.²

1950 yılı iyi bir mahsul yılıydı. Milli gelirinin %50'sinden fazlasını tarımdan sağlayan bir ekonomi için bu büyük önem taşıyordu. Arkasından gelen 1951 ve 1952, yağışların ve genel olarak hava koşullarının rekor düzeyde iyi gittiği yıllar olmuş, rekor düzeyde tarım üretimi alınmıştı. 1953 yılı bütün bu yılları da geçmiş, Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) siloları dolmuş, özel kişilerden kiralanan depolar da yetişmeyince, ürün açık havada depolanmıştı. Türkiye, dünyada sayılı tarımsal ürün (buğday, pamuk, tütün) ihracatçısı olmaya aday görünüyordu.

Haziran 1950'de patlayan Kore savaşı, dünya hammadde stoklarının acele yükseltilmesi baskısını yaratmış, bütün dünyada panik halinde yapılan satın almalarla hammadde fiyatları gerçek bir patlama göstermiş, ihracatının %99'u hammadde (tarım ve madenler) olan Türkiye bu furyadan büyük ölçüde yararlanmıştı. Bu arada, kısmen, şiddetlenen soğuk savaş ve Sovyet tehditleri sebebiyle ABD Türkiye'ye yardımlarını arttırmış, hibe ve ucuz krediler şeklindeki bu yardımların toplamı 1948-1953 yıllarında GSMH'nin %3 gibi yüksek bir oranı bulmuştu.³

Bu üç yılda kişi başına gelir %30 civarında arttı. Bu artışın

2 Ann O. Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Turkey*, National Bureau of Economic Research (NBER), Columbia University Press, New York 1974. s. 7 ve sonrası.

3 Hollis B. Chenery, George E. Brandow, Edwin J. Cohn, *Turkish Investment and Economic Development*, US Foreign Operations Administration, Ankara, Aralık 1953. s.6.

önemli bir kısmı, geçmiş dönemlerden farklı olarak kırsal nüfusun eline geçmiştir. Türkiye'de ekonomik yönetimin siyasal boyutlarını tartışırken bu noktanın önemi daha iyi ortaya çıkmaktadır: Bu tarihten sonra günümüze kadar yapılan 13 genel seçimde DP veya onun mirasçısı olarak kabul edilen parti veya partiler toplamı, yani "orta-sağ" partiler, genellikle çoğunluğu aldılar.

Fakat bu "altın yıllar" uzun süremezdi ve sürmedi; çünkü bu sonuç, uzun soluklu bir gayret veya alınmış olan iktisadi politika önlemlerine değil, rastlantılara dayanıyordu. Yine Türkiye'de o zamandan beri kötü bir gelenek halini alan bir anlayışla, durumun görüldüğü gibi iyi değil, tehlikeli bir şekilde dengesiz geliştiğini belirten görüşler dinlenmediği gibi, bu görüşlerin yayınlanması yasaklanmış, yazarları bir daha ülkeye sokulmamıştır.

Nitekim, 1952 ortalarından başlayarak dünya hammadde fiyatları düşmeye başlamış, liman yetersizliğinden zamanında ihraç edilemeyen tarım ürünlerinden çürümeyenler TMO tarafından düşük fiyatlarla, büyük ölçüde zararına ihraç edilmiştir.

Üstelik 1954'te hava koşulları olağanüstü kötü gitmiş, tarım üretimi 1953'ten 1954'e %20 düşmüştü. 1954'ten başlayarak enflasyon hissedilir hale gelmiş, %20'lere doğru tırmanmaya başlamıştı.⁴

Dövizin bol olduğu 1950-53 yıllarında, bir yandan karayolları inşaatında yapılan büyük hamle sonucu başlayan taşıt ithalatı, diğer yandan tarımda baş döndürücü bir hızla ve önceleri tarla tarımına alınan toprak genişlemesi, sonraları kırsal işsizlik yaratan makineleşme ve genel olarak artan yatırımların yarattığı ithalat patlaması 1953'ten başlayarak döviz kıtlığı ve ciddi dış ödeme dar boğazları yaratmaya başladı. Bu gelişme de 1980'lere kadar zaman zaman yaşanacak olan "döviz bunalımı" sendromunun prototipini oluşturmaktadır. Sonuç olarak 1956-57'ye gelindiğinde bütün rezervler tükenmiş, dış borç düzeyi 1950'deki 373 milyon dolardan, 1958'de 1.300 milyon dolara

4 Bu dönemin 1953 yılına kadar olan kısmının aydınlatıcı bir analizi için, Holis B. Chenery ve diğerleri, *a.g.e.*

çıkılmış, Merkez Bankası dış borç ödemelerini yapmadığı gibi günlük ithalat için gerekli döviz transferlerini yapacak kaynaklardan da yoksun hale gelmişti. Bu durumda daha birkaç yıl önce aşağılanan Uluslararası Para Fonuyla (IMF) anlaşma yapmak zorunda kalındı. Yapılan %320 devalüasyon ve sağlanan borç ertelemeleri ve mali destekle ithalat yeniden başladı ve fiyat artışlarında bir miktar ferahlama görüldü. Ancak yapılan çok yüzeysel bir düzeltmeydi; enflasyonun temel kaynağına dokunmak siyasal bakımdan yöneticilere pek çekici gelmiyordu. Enflasyonun yapısal kaynaklarına dokunmak, örneğin döviz kurunun dengesizliğini gidermek yöneticilerin, siyasetçi veya yönetici olarak kişisel tercihlerine ters düşüyor ve bu durum kamuoyuna bir “milli haysiyet” sorunu olarak sunuluyordu. Bu uygulama da, seyrek istisnalarla günümüze kadar gelmiştir.

1953 sonrası çözülmenin sebepleri nelerdi?

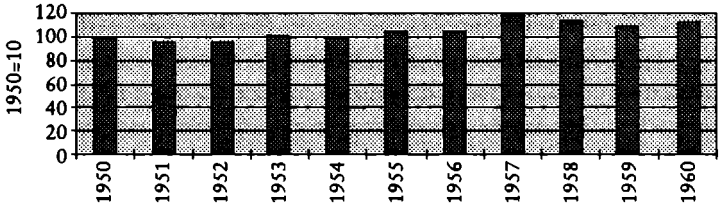
Şüphesiz, 1954’ün kötü bir tarım yılı olmasının bu gidişe önemli katkısı olmuştur. Ancak, Grafik 3.2’den görüleceği gibi, 1954 ürünü yine de gayet iyi yıllar olan 1950-51 yılları ortalamasının üstündedir. Ülkede yiyecek veya genel olarak tarım ürünleri sıkıntısı yoktur. Geniş stoklar varken enflasyonun parlaması tarım malları arzının yetersizliğinden gelmiş olamaz.

Enflasyoncu baskıları temelde yine de tarımla ilgili verilere bağlamak gerekiyor: Büyük üretim artışlarına rağmen, hem buğday, arpa gibi yiyecek üretiminde hem de sanayi hammaddesi ürünlerde hektar başına verim yerinde saymıştır.⁵ Bunun belli başlı sebebi, üretim artışının büyük ölçüde ekilen alanın artmasıyla sağlanması; hızlı makineleşme yardımıyla ormanlık, mera veya kıraç yamaçlar gibi alanların tarla tarımına alınması ve yeni ilave edilen arazinin tarım için gittikçe daha az elverişli arazi olmasıdır.⁶ 1948’de 1.750 olan traktör sayısı

5 Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), *Türkiye’de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı*, Ankara 1973, s. 118.

6 Eva ve Abraham Hirsch, meralardan hayvan üretiminin ve ormanlardan odun ve kereste üretiminin verdiği marjinal ürünün, mahl üretiminden alınan marjinal üründen yüksek olduğunu göstermiştir. Bu durumda, devletin büyük masraflarla özendirildiği mahl alanı genişlemesi, hayvan ve orman ürünleri üretimini de azaltarak yüksek ekonomik maliyet doğurmuştur. 1956’dan başla-

GRAFİK 3.3
Çiftçi Ticaret Hadleri, 1950-60



1953'te 35.000'e fırlamıştır. Verim artışı olmadan elde edilen bu üretim artışlarının tarımın iç ticaret hadlerinde önemli düşmeler doğurması beklenir. Halbuki bu olmamış, 1951 ve 1952'deki hafif düşme dışında çiftçinin ticaret hadleri korunmuştur⁷ (Grafik 3.3). Bu, bir yandan TMO eliyle tarım fiyatlarının desteklenmesi, diğer yandan da tarımda o zaman en büyük yatırımı teşkil eden makineleşmenin, gittikçe gerçekçiliğini yitiren ucuz döviz politikasıyla çiftçiye ucuza mal edilmesi sağlanıyordu.

Ancak bu politika, sürdürülmesi olanaksız bir politikaydı. Bu politikayı gerçekleştirmek için kamu kesimi büyük ve gittikçe büyüyen açıklar veriyordu. Ancak bu dönemin enflasyoncu baskı kaynağını bütçe açığı istatistiklerinde bulmak mümkün değildir. Gerçi bütçe açık finansmanı 1950'de GSMH'nin %0,5'inden seçim yılı olan 1954'te %1,1'e çıkmıştır. Fakat ekonomiye daha büyük hasar, fiyatlarının ayarlanmasına izin verilmeyen Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nden (KİT) geliyordu. Merkez Bankası'nın KİT'lere (TMO hariç) verdiği kredideki artış 1951'de GSMH'nin %2'sinden, 1954'te %2,4'e; 1957'de %2,5'e çıkmıştır. TMO'nun stok artışları yoluyla yarattığı enflasyoncu baskı

yarak toplam hayvan mahsulleri üretimi düşmüştür. Bkz. "Changes in Agricultural Output Per Capita of Rural Population in Turkey, 1927-60". *Economic Development and Cultural Change*, Temmuz 1963.

7 Eva Hirsch and Abraham Hirsch, "Changes in Terms of Trade of Farmers and their Effect on Real Farm Income per capita of Rural Population in Turkey, 1927-60", *Economic Development and Cultural Change*. Temmuz 1966, s. 453-454.

1951'de GSMH'nin %0.4'ten, 1952'de ihracattan sağladığı kâra rağmen 0,7'ye yükselmiş, 1953'te ihracattan yapılan zarar da eklenince bu baskı GSMH'nin %1,4'ünü bulmuştur.

Yukarda belirttiğim gibi toptan eşya fiyatları endeksi 1954'ten sonra yılda %20 artışlara doğru tırmanmıştır. Ancak bazı resmi istatistiklerin özellikle 1955-58 döneminde hükümetçe tespit edilmiş resmi fiyatlar üzerinden hesaplanması sebebiyle, gerçek fiyat artışlarının bu rakamların çok üstünde olduğu genellikle kabul edilmektedir.⁸

Bu fiyat artışları hemen dış ticareti etkilemeye başladı. Ancak 1950-53 döneminin olağanüstü iyi koşulları sebebiyle güçlükler hemen ortaya çıkmadı ve dolayısıyla hükümete yapılan uyarılar da bir sonuç vermedi. Nitekim 1953'te fiyat artışları için düzeltilmiş efektif döviz haddi ("Effective Exchange Rate") düzeltilmemiş döviz haddinden, geleneksel ve yeni mallar ihracatı ile yatırım ve tüketim malları ithalatı için %108 daha yüksekti. Yani Türk lirasının aşırı değerlenmesi bu orandaydı.⁹ Bu oran, fiili olarak farklı dış ticaret işlemleri için farklı nominal döviz hadleri uygulamasıyla (çoğul kur sistemi; ithalattan vergi alıp ihracata destek yardım vererek), yukarda saydığım işlemler için 1955'te %67'ye 1957'de %11'e kadar indirildi.

Bu arada, Türk lirasına uygulanan ve gerçekçi olmayan resmi kur politikası, dış ticareti güç bir çıkmaza sokmuştu. 1950'de 262 milyon dolardan (fob) 1953'te 396 milyon dolara (%51) yükselen ihracat, 1958'de 247 milyon dolar düzeyine düşmüştü. İthalat 1950'de 252 milyon dolardan 1952'de 489 milyon dolara (%94) çıkarak daha 1953'ten başlayarak, akçalandırılması (finansmanı) gittikçe güçleşen dış ticaret açığı yaratmaya başlamıştı. İlk yılların liberal yaklaşımı bir yana bırakılmış, 1953-54'ten başlayarak ithalat rejimine kısıtlamalar getirilmişti. Çeşitli ithalat ve ihracat kalemlerine farklı döviz kurları uygulanmış, döviz kaçakçılığını önleyeceği sanılan son derece karmaşık ithalat ve ihracat kontrolleri sistemi geliştirilmişti. İthalat ve ihracat çeşitli izin ve onaylara bağlanmıştı. İhracat gelirlerinin, az sayıda

8 Sevil Korum, *Türkiye'de Toptan Eşya Fiyatları Endeksi*, Sevinç Matbaası, Ankara 1968.

9 1958 döviz kurunu denge kuru varsayarak. Bkz. Anne O. Krueger, *a.g.e.*, s. 34.

istisnalar dışında %100'ünü ülkeye getirmek zorunluluğu vardı. Bürokratik engellerin ihracat ulaştırmasını aylarca geciktirdiği, alıcıların vazgeçtiği, ihraç edilecek malların bozulduğu haller yaygındı.

Gerçekte bütün bu zorlamalar boşunaydı. Ticaret yaptığımız ülkelerin istatistikleriyle karşılaştırıldığında Türk ithalatçısı ve ihracatçısının, ticaret hacmini, resmi makamlara gerçek rakamların altında beyan ederek yurtdışına döviz çıkarması yaygın bir hale gelmişti. Döviz kıtlığı sebebiyle, bir yandan iç pazarda ithal malları kıtlığı çekiliyor, makine ve yedek parça yokluğundan yatırım projeleri gecikiyor, fabrikalar düşük kapasiteyle, verimsiz çalışmak zorunda kalıyor, diğer yandan dış borçları ödeyecek döviz bulunamıyordu. Döviz karaborsası yüzünden ve her ithalat-ihracat işlemi için çok sayıda izin ve denetim gerektiğinden, rüşvet yaygınlaşmış ve işadamlığı, müteşebbislik olmaktan çıkmış, devlet dairelerinde iş takipçiliği haline gelmişti.

Bu dönemde Türkiye'nin dış borçlarının ne kadar olduğunu bilmiyoruz.¹⁰ Ancak biliniyor ki, ödeme güçlükleri 1952 sonundan itibaren başladı. O zaman henüz ticaret rejimi görece olarak serbest olduğundan, ithalat çok zaman satıcı kredileriyle ("Suppliers' Credits") akçalandırılıyordu: Hızla artan ithalat karşısında, Merkez Bankası çok zaman ithal izni olan özel, ithalatçıya hattâ KİT ithalatçılarına bile döviz verecek kaynaklara sahip değildi. Dolayısıyla kısa vadeli ticari satıcı kredisi dış ödemelerde büyük yer tutuyordu. Merkez Bankası'nın serbest kullanılabilir rezervleri yok gibiydi. Yeryüzünde, IMF'deki kotasından fazlasını kullanan ilk ülke Türkiye olmuş ve bunu ödeme zamanı geldiğinde ödeyemeyip, ek zaman isteyen ilk ülke de yine Türkiye olmuştu.¹¹

Dış borç istatistikleri, sonradan anlaşıldı ki, yayınlanmıyor değildi. Bu istatistikler tutulmuyordu. Bütün bu dönem için bilinen tek dış borç rakamı, 1958 başları itibariyle Merkez Bankası'nın "tahmin" ettiği 3.550 milyon TL'dir. Buna 644 milyon TL tahmin edilen "ariye-

¹⁰ Krueger, *a.g.e.*, s. 30.

¹¹ Keith Horsefield, *The International Monetary Fund, 1945-1965*, IMF, 1969. Bkz. Krueger, *a.g.e.*, s. 30.

reler” (ödeme vakti geçmiş borç) eklendiğinde, dış borç 1958 GSMH’ sinin % 10’u kadar, yalnız ariyereler neredeyse o yılın ihracatı kadardı.

Bozulan iktisadi durum, dış ticaret darboğazı, kaçınılmaz bir şekilde yolsuzlukların, rüşvet ve hırsızlığın aşırı bir düzeye çıkması ve genel olarak ekonominin yönetiminde gösterilen itinasızlık ve beceriksizlik, iç politikada olan gelişmelerle bir araya gelince, 1953-54’ten başlayarak, kentli nüfusta, özellikle öğrenciler, devlet memurları, sanayi işçileri, vb. arasında gittikçe artan bir hoşnutsuzluk yarattı. DP hükümeti bu hoşnutsuzluğu siyasi baskıları arttırarak, basın özgürlüğünü arttan bir oranda kısıtlayarak etkisiz bırakmaya çalıştı.

Bu gergin ve çekişmeli ortamda yapılan 1954 ve 1957 seçimleri ilginçtir. (Bkz. ek. 1) Türkiye’de Önemli Siyasal Olaylar Zaman Çizelgesi). 1954 seçimlerinde, ortaya çıkmaya başlayan güçlülere rağmen, DP iktidarı seçimlerden daha güçlenmiş olarak çıktı: DP 1950 seçimlerinde toplam oyların %53’ünü almışken 1954’te %57’sini aldı. Meclisteki sandalye oranını %86’dan % 93’e yükseltti. Üç yıl sonra, 1957 seçimlerinde DP oyları toplamın % 47’sine düştü. Ancak seçim kanununun özellikleri sebebiyle Meclis’teki sandalye oranı %70 olarak, ezi ci bir çoğunluk sağlamaya devam etti. Böyle bir çoğunlukla DP bütün temel yasaları (Anayasa, Seçim Kanunu, vb. gibi) değiştirmek olanağına sahipti. Bu durum DP yöneticileri tarafından her türlü keyfi karar ve davranışın siyasal bakımdan yapılabilir olduğu şeklinde algılandı. Çok açık bir şekilde bozulan iktisadi ve toplumsal ortamın düzelmesi için hiçbir tedbir almamış olmalarını başka türlü anlamak güçtür.

a. 1958 İstikrar Programı

En sonunda dış kredilerin kuruması DP yönetimini gerçekleri kabule zorladı. 1958 Ağustosunda IMF ile bir İstikrar Programı üzerinde anlaşmaya varıldı.

İstikrar Programı’nın belli başlı altı ögesi vardı: Devalüasyon; Dış Borç Ertelemesi; Yeni Dış Krediler; Para ve Maliye Politikasına Kısıtlamalar; Dış Ticaretin Serbestleşmesi; KİT Fiyatlarının Serbestleşmesi.

Devalüasyon

Programı açıklayan kararnamelerde veya sonradan ilan edilen metinlerde “devalüasyon” sözcüğü geçmez. Ondan sonra da DP iktidarda olduğu sürece bürokraside “Türk Lirası'nın devalüasyonu” sözü milli değerlere bir hakaret gibi sayılır ve ağza alınmazdı. Gerçek durumun kabulünden başka bir şey olmayan, bir anlamda geçmişteki politikaların başarısızlığını simgeleyen ve bir anlamda da gelecekteki iktisadi büyümeyi sağlayıp, işsizliğin artışı önlemek için çok gerekli bir adım olan bu basit iktisat politikası tedbiri, büyük bir şeref ve haysiyet sorunu haline getirilmişti.

Sonuçta devalüasyon hukuki bir değişiklik olarak değil, fiili bir uygulama olarak yapıldı: TL'nin değerini düşürmek yerine, bütün döviz çıktısı gerektiren işlemlerden 1 dolar başına 6,22 TL vergi alınması ve döviz girdisi sağlayan işlemlere aynı miktarda destek verilmesi kararlaştırıldı.

Devalüasyona karşı bu akıldışı direnişin sebebi neydi?

O zamanın koşulları altında, sorunun akılcı bir şekilde tartışılması mümkün değildi. Pek sık olmayan tartışmalarda ileri sürülen en ağırlıklı argüman, devalüasyonun enflasyon getireceği idi.

Bu görüş ne kadar geçerliydi? Bir kere, dolar kurunu 2,8 TL'den 9,0 TL'ye düşürmek, büyük ölçüde, birçok dış ticaret işleminde veya karaborsada zaten fiili olarak kullanılan kuru resmen kabul edip, döviz piyasasına açıklık getirmekten başka bir şey değildi. İkincisi, 1958 Ağustos'unu izleyen aylarda gözlenen enflasyon oranındaki artışın ne kadarı devalüasyonla ilgiliydi, ne kadarı ithalatın aylarca tamamen durmasıyla ilgiliydi? Çünkü 3 Ağustos Kararnamesi, devalüasyon yapıldığını halkın anlamasını önlemek (!) amacıyla, sadece yeni ithalat ve ihracat yönetmelikleri yayınlanıncaya kadar dış ticaretle ilgili bütün ödeme işlemlerinin durdurulduğunu ilan ediyordu. İthalatla ilgili yönetmeliklerin eylül ayı sonlarında, ihracatla ilgili yönetmeliklerin ise ekim ayında ilan edilmesi; zaten yıllardan beri bir kargaşa içinde olan ithalatçı ile ihracatçının yabancı alıcı ve satıcıyla ilişkilerinin yenilenip düzenlenmesi (üstelik o zamanlar yurtdışıyla haberleşme güç ve güven-

siz, dış seyahat son derece kısıtlıydı) aylar aldığından, ithal mallarının piyasaya çıkması 1959 Mayıs-Haziran aylarını bulmuştur. İthalatın en az 7-8 ay süreyle çok düşük bir düzeyde kalması doğal olarak enflasyoncu baskı yaratmıştır. Bir kere ithalat yapılmaya başladıktan sonra, çeşitli sebeplerden ortaya çıkan büyük liman tıkanıklıkları yine enflasyonu kamçılayan öğelerdendir. İthalatın fiili olarak piyasaya çıkmaya başlamasından sonra, başka sebeplerin de katkısıyla enflasyonun nihayet kontrol altına alındığını görüyoruz. Dolayısıyla, devalüasyonu, enflasyonun nedeni olarak görmek yanlıştı.

Dış Borç Ertelemesi

Dış borç miktarının bilinmemesi ve alacaklıların çok sayıda olması sebebiyle, ancak alacaklı ülke hükümetlerinin gazetelere ilan vererek alacaklıları baş vurmaya çağırması yoluyla borç miktarı ve alacaklılar belirlenmiş, 1959 ilkbaharında Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (o zamanki OEEC, şimdiki OECD) ülkelerine olan borçların ödenmesi 1959'dan 1970'e kadar yayılan bir takvime bağlanmıştı. Anlaşma 5 Ağustos tarihine kadar geri ödenmesi gereken borçları (422 milyon dolar) kapsıyordu. Bu şekilde bir yandan normal ticari işlemlerin çalışmaya başlaması sağlanmış, diğer yandan Türkiye'nin bundan böyle yalnız Hazine kanalıyla borç alabileceği ve Hazine'nin borçları bir düzen içinde kayda almaktan ve borç yönetiminden sorumlu olacağı konusunda anlaşmaya varılmıştır.

Dış Krediler

Borç ertelemesine ek olarak, Türkiye'ye 359 milyon dolar değerinde kredi açılıyordu: 25 milyon IMF'den, 250 milyon ABD'den 75 milyon diğer OEEC ülkelerinden. Bu krediler, devalüasyon öncesi hüküm süren kaos durumunun bir an önce düzelmesi, normal ticari ilişkilerin yeniden canlanması, sanayideki atıl kapasitenin bir an evvel harekete geçirilip büyümenin yeniden başlaması ve nihayet enflasyonun kontrol altına alınmasında önemli bir rol oynadılar.

Para ve Maliye Politikasında Kısıtlamalar

Türkiye, ithalatının bundan böyle satıcı kredileriyle akçalandırılmayacağını ve genel uluslararası uygulama gereğince, sadece bankalar arası kredi mektubu ("Letter of Credit") kullanarak bu işin yapılacağını kabul ediyordu. Bütçe açığı, bütçe harcamaları, Merkez Bankası kredileri, KİT'lerin cari ve yatırım harcamaları gibi büyüklüklere sınırlar konmuş, bu sınırların ancak IMF'nin oluruyla aşılabileceği Türk hükümetince kabul edilmişti. Tarım destekleme harcamaları bundan böyle bütçe harcamaları arasında gösterilecekti.

Dış Ticaretin Serbestleştirilmesi

İthalatın düzenli bir şekilde işlemesi, ekonominin çalışması için gerekli hammadde ve yedek parçaların öncelikle ithalinin sağlanması ve kıt döviz kaynaklarının lüks tüketim malları ithalatına gitmesinin önlenmesi için, bundan böyle ithalat üç aylık ithalat programları sınırları içinde verilecek ithal izinleriyle yapılacaktı. İlk üç aylık program 150 milyon dolarlık bir toplam öngörüyordu. Bunun 100 milyon dolardan fazlası otomobil ve kamyon parçaları, lastiği, akaryakıt ve makine yağları, demir-çelik, vb. gibi yedek parça ve ara mallara ayrılmıştı. Bu malların çoğu 1956-58 döneminde devlet kurumları tarafından ithal edilip piyasaya dağıtılırken, bundan böyle ihtiyaç sahipleri ithalatlarını doğrudan doğruya yapacaklardı. Ancak "ithal izni ticaretini" ve döviz kaçakçılığını önlemek için ithalat başvurusundan başlayarak bir hafta içinde Merkez Bankası'na ithal değerinin %100'ü kadar bir ithalat güvencesi yatırmak gerekiyordu. Bütün bu kısıtlamalara rağmen, ekonominin ithal mallı açlığı o dereceydi ki, ithal başvuruları verilen ithal izinlerinin birkaç katı oluyordu. Dolayısıyla devlet memurları hangi ithal başvurusunun hangisinden daha öncelikli olduğunu kararlaştırıyordu. Ayrıca ithal fiyat kontrolleri de bir süre devam etti: Aynı devlet memurları ithal belgelerinde gösterilen fiyatların gerçek fiyatlar olup olmadığını denetliyorlardı.

İhracat üzerindeki fiyat kontrolleri (bazı mallar için resmi en düşük fiyat uygulaması) devam etmekle beraber gittikçe daha gerçekçi bir şekilde uygulanmaya başladı. Fiyat kontrolleri 1959'dan başla-

arak *ex ante* olmak yerine *ex post* yapılmaya başladı. Bu değişiklikler ihracattaki en önemli dar boğaz olan bürokratik denetimleri bir derece hafifletti. İhracatçılar artık yaptıkları ihraç anlaşmalarının onaylanıp onaylanmayacağını bilmeden aylarca beklemekten kurtulmuşlardı; iş, sadece ihracatı yaptıktan sonra ilgili devlet memurunun fiyat denetimini başarıyla geçmeye kalıyordu.

KİT ve Özel Sektör Fiyat Kontrolleri

Ağustos 1958'den başlayarak bazı KİT fiyatları arttırıldı. Ancak bu zam, programdaki hedeflerin (KİT'lerin cari gelirleriyle giderlerini karşılaması) gerçekleşmesi için yeterli olmaktan uzaktı. Mayıs 1959'da KİT fiyatları %20 ve kamu sektöründe maaş ve ücretler %40 arttırıldı. 1954'ten bu yana, küçük ayarlamalar bir yana, kamu kesimi ücretleri arttırılmamış ve enflasyon karşısında memurların büyük kısmının reel gelirleri erimişti.

Aynı şekilde, kontrol düzeni devam etmekle birlikte, buğday, kömür, vb. dışında özel sektörün üretip sattığı mallar üzerindeki fiyat kontrolleri uygulanmaz oldu.

1958 İstikrar Programının Sonuçları

İthalattan alınan vergi ve ihracata verilen destek primleriyle, fiyat değişimleri de hesaba katılarak hesaplanan TL/dolar kurunun değişimi şu şekilde oldu:¹²

	Aralık 1957	Aralık 1959
İhracat için ağırlıklı ortalama :	4,23	7,50
- geleneksel ihracat :	3,93	6,54
- diğer ihracat :	3,74-6,67	8,70
İthalat için ağırlıklı ortalama :	7,93	13,83
- tüketim malları ithalatı :	9,97	18,03
- iç üretimle rekabet eden :	11,07	20,50
- yatırım/ara mallar :	7,15	12,20

¹² Krueger, a.g.e, s. 84.

Yukarda özetlediğim karmaşık sistem ve daha da karmaşık uygulamaya rağmen, Ağustos kararları ithalat ve ihracat üzerinde beklenen sonuçları verdi. Yıllar süren ithalat kısıtlamasından sonra, devalüasyonun ithalatı frenleyici etkisinden çok, serbestleşme etkisinin daha güçlü çıkması doğaldır. Nitekim dış krediler ve yeni ithalat rejimi işlemeye başladıktan sonra, liman kapasitesinin el verdiği ölçüde ithalatta artışlar olmuştur. Benzer şekilde ihracattaki artışlar da beklendiği gibi olmuştur.

Fiyatlarda da beklenen sonuçlar alındı: Devalüasyonun ithal fiyatları üzerindeki mekanik etkisine ek olarak KİT fiyatlarında yapılan artışlar 1959 yılı fiyat artışlarının önceki yıllar düzeyinde kalması sonucunu vermiştir. Ancak, önceki yıllarda fiyat endekslerinin kontrollü fiyatları kullanması ve 1959'da fiyat kontrollerinin ve karaborsanın azalması 1959 yılının fiyatlar bakımından başarılı bir yıl olduğunu düşündürmektedir. Gerçekten de 1959'dan sonra Türkiye, son elli yılın fiyatlar bakımından en uzun (11 yıl) istikrar dönemini yaşayacaktır.

b. 1950'lerin Genel Değerlendirmesi

1950-1960 döneminin makro-ekonomi yönetimini kısaca özetlemek mümkün değil. Özel girişimi teşvik edip, KİT'leri özel kesime devredeceğine söz vererek iktidara gelen DP hükümeti döneminde KİT'lerin payı 1950'de sanayi üretiminin %37'sinden, 1960'da %48'e yükseldi; kamu yatırımlarının toplam yatırımlardaki payı %38'den %50'ye çıktı; devletin özel kesim üzerindeki kontrol ve denetimleri savaş yıllarını aratacak düzeye yükseldi. Cumhuriyet tarihinde ilk defa Türkiye borçlarını ödeyemez, en basit ilaç ve hammadde gereksinmelerini karşılayacak döviz veya dış krediyi bulamaz hale geldi.

Belki bütün bunlardan daha önemlisi demokratik deneyimin ilk yılları herkes için düş kırıklığıyla kapandı. 1950'lerin ilk birkaç yılında ülkenin karşısına çıkan büyük şans ve büyük bekleyişler israf edildi. O zamanlar ekonominin en önemli kesimi olan tarımda gerçekleştirilen hızlı ve bilinçsiz makineleşme ve bunun yarattığı kırsal işsizlik, yıllarca Türk ekonomisi üzerinde karabasan gibi bir yük teş-

kil eden ölçüsüz şehirleşme ve şehirlerin köyleşmesi sonucunu doğurmuştur.

Hollis Chenery, 1953 yılında Türk hükümeti için hazırladığı bir raporda,¹³ şimdi bize çok basit gelen bir fikir ortaya atıyordu: 1948-53 dönemine bakınca Türkiye’de iç tasarrufların oldukça yüksek bir büyüme hızını mümkün kılacak bir düzeye çıkabileceği görülüyor. Ancak, bir yandan artan yatırımların yarattığı ithal talebinin diğer harcamaların ithal içeriğinden daha yüksek olması, diğer yandan artan üretimin sadece küçük bir kısmının ihraç edilebilir üretim olması sebebiyle, ilerde Türk ekonomisinin büyümesini yavaşlatacak olan dar boğaz, döviz dar boğazı olacaktır. Bu, Chenery’nin sonraki yıllarda geliştireceği “İki Açık” (Two-Gap) kuramının çekirdeğini oluşturuyordu. Tasarruf-yatırım açığı yanında bir de döviz gelir-gider açığı kavramını, iktisadi büyümenin ikili engelleri olarak ortaya koyuyordu. Chenery döviz açığının giderilmesi için tedbirler öneriyor, bu arada da Türk lirasının %30 civarında devalüasyonunun, diğer birçok tedbirlerle birlikte, ekonominin uzun vadeli büyümesini güvence altına almaya yarayacağını belirtiyordu.

Bu analiz ve öneriler Türkiye’de ilgi görmedi. Chenery raporunun Türkiye’de dağıtımı yasaklandı. Ancak, Doğu Asya’da birçok ülke yöneticileri bu yöndeki fikirlerin önemini anlamakta gecikmediler. İhracata dönük büyüme stratejileri bu yaklaşımdan esinlenerek birçok DA ülkesinde uzun vadeli gelişme stratejisi olarak kabul edildi; sabır, titizlik ve itina ile uygulandı. Ancak bu önerilerin o zaman DA ülkelere değil Türkiye’ye yapılmış olması, “İki Açık” analizinin, bildiğim doğruysa, ilk defa Türkiye ekonomisi incelenirken akla gelmiş olması ilginçtir. DA ülkeleri o zaman, henüz yaralarını sarmak ve altyapılarını geliştirmekle meşguldüler.

1953 yılı perspektifinde, gelecek vadeden ülke Türkiye idi.

13 Chenery ve diğer, *a.g.e.*, s. 49.

4. 1960-1970 DÖNEMİ: “PLANLI” DÖNEM

Ağustos 1958 kararlarının enflasyonu durdurmasında en etkili öge para arzı ve devlet harcamalarına konan sınırlamaydı. Arkasından, alınan dış krediler ve ticaret ve döviz kuru rejimindeki değişiklikler sayesinde sağlanan ithalat artışı gelmektedir.¹⁴ Ancak, bu kararların üstünden sadece bir yıl geçmişken, 1959 yaz-sonbaharından başlayarak, Menderes hükümeti para arzını sınırlayan kısıtlamaları hiçe saymaya başlamış, enflasyoncu baskılar yeniden başlamıştı.

a. Birinci Beş Yıllık Plan (BBYP)

Mayıs 1960'ta meydana gelen askeri müdahale, bir bakıma ekonominin içine sokulduğu batağa ve bu arada, istikrar programının uygulanmamasına bir tepkiydi. Genel olarak 27 Mayıs hareketinin iktisadi alandaki gerekçesi Menderes hükümetinin plansız, programsız ve keyfi yönetimi idi. Dolayısıyla, bundan böyle ekonominin yönetiminde planlı yaklaşımın esas olacağı temel bir ilke olarak kabul edilmiş, bu ilke 1961 Anayasa'sına konmuş ve bu amaçla Yüksek Planlama Kurulu (YPK) ve Devlet Planlama Teşkilatı'ndan (DPT) oluşan bir iktisadi ve sosyal planlama mekanizması yaratılmıştı.¹⁵ Bundan böyle ekonominin yönetiminde kararlar, 15 yıllık bir uzun vadeli perspektif içinde hazırlanan 5 Yıllık Planlar ve bu planları günün değişen koşullarına uyumlayarak uygulayan Yıllık Programlar ışığında alınacaktı. Amaç, ne Sovyetlerdeki gibi iktisadi hayatı cendere içine alan bir çerçeve yaratmaktı, ne de bazı Batı ülkelerinde olduğu gibi geleceğe ışık tutmaktan başka işlevi olmayan bir süreç geliştirmekti. 1960-62 yıllarında geliştirilen ve Birinci Beş Yıllık Plan'da (BBYP)¹⁶ uygulanan planlama yaklaşımı, zamanın iktisadi analiz ve planlama yaklaşımları içinde

14 Krueger, a.g.e., s. 97.

15 Osman Nuri Torun, “The Establishment and Structure of the State Planning Organization,” S. İlkin ve E. İnanc tarafından yayına hazırlanan *Planning in Turkey* adlı eser içinde. Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ), İdari İlimler Fakültesi yayını, Ankara 1967.

16 Resmi adı: *Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, 1963-1967*. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, Ocak 1963.

dünya ölçüsünde bilinen ve uygulanan teknikleri ve zamanın egemen sağ duyusunu dengeli bir şekilde bağdaştırdığı için öğülmüştür.¹⁷

BBYP yakın geçmişte yaşanan keyfi yönetim ve kaos ortamına bir tepki olarak, belli bir düzen ve ilkelere dayanan bir iktisat politikası uygulaması getirme girişimidir. Bu planla getirilen ilkelerin ve temel yapının hatasız olduğunu söylemek imkansız ve gereksizdir. Bu hataların bir kısmı planı hazırlayan teknisyenler tarafından daha plan kanunlaşmadan belirtilmiş ve bu konuda hükümetle aralarında çıkan anlaşmazlık sebebiyle, bu teknisyenlerin toptan istifa etmeleriyle sonuçlanmıştı. Diğer bazı eksiklikler sonradan iktisat yazınında eleştiri konusu yapılmıştı.

BBYP 1960'lı yıllara damgasını vuran, o dönemin iktisat politikasının belirlenmesinde iyi veya kötü büyük rol oynamış olan bir belgedir.¹⁸ Dolayısıyla bu eksiklik ve hataların kısa bir tartışması yararlı olabilir.

İlk "Plancılar"ın¹⁹ istifaları, İsmet İnönü hükümetini meydan getiren koalisyonun, vergi, KİT ve toprak reformu gibi yapısal değişimleri plana sokmaya yanaşmaması sonucuydu. Halbuki, teknisyen olarak plancıların kesin kanısı, bu adımlar atılmadan planda gösterilen hedeflerin gerçekleşmeyeceği, dolayısıyla planın bir göstermelik belge olarak ortaya çıkacağıydı.²⁰ Kamuoyunda plana ve planlama fikrine öyle güçlü bir inanç gelişmiş, halk plana öyle büyük ümitler bağlamıştı ki, böyle bir aldatmacaya alet olmak plancılara kabul edilemez bir seçenek gibi gelmişti. Hükümet plancıları istifadan vazgeçir-

17 Jan Tinbergen, "Methodological Background of the Plan", *Planning in Turkey* içinde, a.g.e., s. 73-74.

18 Ziya Öniş ve James Riedel, *Economic Crisis and Long-Term Growth in Turkey*, The World Bank, Washington, D.C. 1993, s. 99.

19 Bu deyim o zamanın basınında, BBYP'ı hazırlayan genç iktisatçı gurubuna verilen isimdi. Bunlara "bürokrat" denemezdi. Çünkü çoğunluğu bürokrasiden değil Üniversite'den geliyordu. Planın hem hazırlanmasında hem de daha sonra uygulanmasında geleneksel bürokrasiyle DPT arasında derinlemesine bir işbirliği sağlanamamasının arkasında bir ölçüde bu gerçek vardır.

20 Bu reformların kısa bir özeti için, Kenan Bulutoğlu, "Financing Turkey's Development Plan"; ve Attila Sönmez, "The Re-emergence of the Idea of Planning and the Scope and Targets of the 1963-1967 Plan", *Planning in Turkey*, a.g.e.

mek için, bütün bu reformlardan planda söz edilmese bile bunların en acil olanlarının, örneğin vergi reformunun 1963 Programı'yla birlikte ele alınacağını belirtiyordu.

Ancak 1963 Programı'nın hazırlanması sırasında da görüldü ki, hükümetin böyle bir niyeti yoktur. Bu arada, karar verme mekanizmalarında kendilerinin ikinci plana itilmeleri endişesi içinde olan geleneksel bürokrasi, özellikle o zamanlar Maliye Bakanlığı'nın bir parçası olan Hazine ve onun uzantısı olan Merkez Bankası, bir yandan DPT'nin çalışmalarını güçleştiriyor, bir yandan da vergi reformu ve KİT reformu gibi "köklü" reformların gereksiz ve olanaksız olduğu görüşünü hükümete yayıyordu. Plancılarının istifasından sonra boşalan yerlerin bir kısmına geleneksel bürokrasinin en tipik temsilcilerinin getirilmesi, hükümetin gerçek bir iktisat politikası değişikliği yapmak niyetinde olmadığını belgeliyordu. 1963 Yıllık Programı'nın hazırlanması sırasında hem hükümetin hem de bürokrasinin bu tutucu tavrının kesin olduğu ve bunun değişmeyeceği ortaya çıktı.²¹

Aradan geçen 40 yıla yakın zamanın verdiği perspektifle, Türkiye'nin ilk planı uygulamadan büyük bir olanağı heba etmiş olmasına hayıflanmamak mümkün değil. 1961-1962 yıllarında Türkiye Japonya'nın Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (MITI) gibi, iktisat politikasını bütünleştirip tutarlılaştıran, bürokratik çıkarların yarattığı sürtünme ve zaman kayıplarını önleme işlerini yapacak bir kurum geliştirme fırsatını kaçırmıştır.²²

BBYP'nın sonradan yapılan teknik tartışmalarında önemli noktalar ortaya çıktı. Bu çalışma bakımından önemli sayılabilecek sadece üç noktayı, bu noktaları en iyi belirttiklerini sandığım üç yazarı ele alarak inceleyeceğim.

BBYP, para ve kredi politikası konularını derinlemesine ele al-

21 Bu satırların yazarı, BBYP'da öngörülen vergi reformlarının 1963 Programı'nda gerçekleşmeyeceği, dolayısıyla Plan'ın esnek ve sağlam bir finansman kaynağının olamayacağı anlaşıncaya, İktisadi Planlama Dairesi Başkanlığı görevinden ve DPT'den istifa ederek ayrıldı.

22 Vedat Milor, *The Genesis of Planning in Turkey*, New Perspectives on Turkey içinde, 1990 Sonbaharı.

mamıştır. Bunun belli başlı iki nedeni vardı. Birincisi, yukarda sözünü ettiğim Hazine ve Merkez Bankası'nın bu gibi konulara DPT'yi karıştırmak istememesi, açıkça işbirliğini reddetmemekle birlikte, düzenli ve vakitli bilgi akımını sağlamamak, katılmak zorunda kaldıkları toplantılara hazırlıksız gelmek gibi taktiklerle DPT'yi bu konulardaki politika yapma mekanizmasının dışında tutmayı başarmış olmalarıdır.²³ Zaten, zaman bakımından çok kısıtlı koşullarda çalışan DPT yöneticileri de bu konuları Yıllık Programlarda ele almayı yeğlemiştir. Bu bakımdan, örneğin, Maxwell J. Fry ve Ercan Uygur tarafından yapılan eleştiriler, genel olarak yerindedir.²⁴ Plan mali sektör konusunda yeterli nitelik veya niceliksel bilgi sahibi olmadan formüle edilmiş, dolayısıyla da genel düzeyde planda öngörülen sektörel kredi politikası uygulanmamış, bankalar eski uygulamalarına devam etmiş ve KİT'ler eskiden olduğu gibi Hazine'nin kontrolü altında Merkez Bankası kaynaklarının tamamını kullanmaya devam etmişlerdi.

Bu eleştirilere rağmen, BBYP'nin kesin bir anti-enflasyoncu politika ortaya koymuş olması bir gerçektir. Nitekim, Maxwell Fry²⁵ BBYP'da yapılan zımni enflasyon varsayımının, gerçekleşen enflasyon oranı gözönüne alınınca "optimum" enflasyon oranına çok yakın olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, planda belirtilen ilkeye göre ekonomide faiz oranları, sektörler arasında ayırım yapmaksızın, mümkün olduğu ölçüde, iktisadi bakımdan gerekli oranlar olacaktı ve plan süresi içinde faiz hadlerinin serbest olarak, devlet müdahalesi olmadan şekillenmesi tam olarak gerçekleştirilecekti.²⁶

BBYP'a göre kamu harcamaları, bazı KİT'lerin mevsimlik ge-

23 Örneğin, o yıllarda kurulan ve ekonominin kısa vadeli yönetimi konusunda hükümete öneriler hazırlayan "Cari İşler Komitesi"ne DPT davet edilmemişti.

24 Maxwell J. Fry, "Financial Analysis and Economic Planning Application to Turkey", Türk İstatistikçiler Derneği Dergisi, *İstatistik*, Aralık 1969 - Mart 1970; ve Maxwell J. Fry ve Ercan Uygur, *Sectoral Investment and Credit Policies in Turkey - Another Case of Planning without Facts*. Tekiş, Eylül 1970. Az farklı bir metni için bkz. *METU Studies in Development*. Sayı 2, Ankara 1971.

25 *Financial Analysis... a.g.m.*, s. 16.

26 BBYP. *a.g.e.*, s. 501- 502.

reksinimleri dışında, Merkez Bankası kaynaklarına başvurmadan akçalandırılacaktı. Bu amaçla iç ve dış tasarrufların seferber edilmesi için politikalar belirlenmişti. Gerçekte, iç ve dış tasarrufların geliştirilmesinde planda öngörülen hedeflerin oldukça gerisinde kalındı ve 1964-65'ten başlayarak Merkez Bankası'na başvurma uygulaması yeniden başladı. Ancak yine de genellikle "planlı dönem". diye anılan '60'lı yıllarda enflasyon oranı ondan önceki ve özellikle sonraki dönemlerde gözlenen oranların çok altında kalmıştır. (Bkz. Grafik 3.1).

BBYP'a yönetilen ikinci bir eleştiri özel kesime daha fazla ağırlık ve serbestlik vermemiş olmasıdır. Bu eleştiriler çok çeşitli, dağınık ve her zaman tutarsızdır²⁷ ve ne planın metnini, ne hükümetin politikasını ve ne de plancıların açıklanmış veya açıklanmamış niyetlerini sadık bir şekilde yansıtmaktadır. Planda, özel sektörden beklenen, disiplinli, kendi uzun vadeli çıkarları açısından tutarlı ve ülkenin iktisadi gelişmesi açısından akılcı davranmasıydı.

BBYP'da, Keban Projesi dışında proje ismi belirlenmemiş, bu iş de yıllık programlara bırakılmıştır. Bunun özel sektör yatırımlarını baltaladığı gibi görüşlerin OECD dokümanlarına kadar girdiği olmuştur.²⁸ DPT'nin, devletin çeşitli karar organlarında Ereğli Demir-Çelik projesine karşı çıkması (teknolojisi geri ve maliyeti anormal derecede yüksek olduğu için), otomobil montaj fabrikasının kurulmasını desteklememesini (önerilen kuruluş kapasitesinin gülünç denecek ölçüde küçük ölçekli olması sebebiyle)²⁹ DPT'nin özel sektöre karşı olmasının delilleri olarak sunuluyordu.

BBYP'a yapılan ve belki de en temelli eleştirme ekonominin dışa dönük olma derecesiyle ilgilidir. Bu konuda en tutarlı ve ayrıntılı tahlili, bu çalışmada daha önce çeşitli yerlerde adı geçen, Anne O. Krueger'in 1974 tarihli kitabı vermektedir.

27 Bu tartışmaların en tutarlı ve ayrıntılı özeti için bkz. İbrahim Öngüt, "The Private Sector in the Five Year Plan," *Planning in Turkey* adlı eser içinde.

28 O.E.C.D. *Turkey, Country Report*, Mayıs 1963.

29 Vedat Milor, a.g.m. s. 21. İlginç bir yanlışlık olarak, sonradan, plancılar, "Devrim Otomobili"nin yapımından sorumlu tutulmuşlardır. Bkz. Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul 1996, s. 170.

Krueger'in değerlendirmesine göre, hem BBYP hem de İkinci Plan'ın (İBYP) getirdiği veya devam ettirdiği döviz kuru, ithalatta kotalar ve diğer kısıtlamalarla tamamen ithal ikamesine dayalı bir strateji izledi ve bu suretle ihracatı cezalandırdı. BBYP'da bu yaklaşım, sanayileşme stratejisinin bir parçasıydı. İKBP'da ise bu politika sadece ödemeler dengesi güçlüklerine bir cevap olarak izlendi.³⁰ Krueger'e göre, hangi perspektifte izlenmiş olursa olsun, bu yaklaşımın uzun vadede ekonomiye büyük zararları oldu. Mikro-ekonomi düzeyinde, izlenen ticaret ve döviz kuru rejimi, üretimin iç kaynak maliyetlerini (DRC) yükseltmiş, ürünler arasında büyük maliyet farklılıkları yaratmıştır. Bu rejim, işletmeleri yüksek düzeyde stok tutmak ve ihtiyaçlarının üstünde kapasite yaratmak zorunda bırakmıştır. Çünkü tahsisler kurulu kapasite üzerinden yapılmaktadır. Müteşebbis, iş olanaklarını genişletmeye uğraşmak yerine bürokrasinin çeşitli tabakalarıyla ilişki geliştirmek, derdini anlatmak için büroların kapısı önünde günlerce beklemek zorunda bırakılmıştır. İthalat ve döviz kuru rejiminde makine-teçhizat (yatırım malları) ithaline öncelik vererek planlar, aşırı derecede sermaye-yoğun yatırımları teşvik etmiş, bu şekilde işsizliğin artması veya ücretlerin düşmesi gibi, planların hedeflerine ters düşen sonuçlar doğurmuştur.

Krueger bu ithal ikamesi stratejisinin makro ekonomik düzeyde sebep olduğu kayıpları hesaplamıştır. Yirmi imalat sanayi dalında yatırımların dağılışının BBYP döneminde olduğu gibi değil de, ithal ikamesi ve ihracata eşit olanak tanıyan bir yatırım dağılımı olsaydı, Krueger'in hesaplamasına göre bu sektörlerde:

- Büyüme hızı %50-80 daha yüksek olacaktı;
- Yatırım malları ithal gereksinmesi %24 daha az olacaktı;
- Ara mallar ithal gereksinmesi %25 daha az olacaktı;
- Yaratılan iş sayısı %70 daha fazla olacaktı.³¹

Bu hesaplamalar, gerek BBYP gerekse İBYP döneminde, ithal ikamesi stratejisinin ne kadar yüksek maliyeti olduğunu ortaya koyuyor.

³⁰ Krueger, *a.g.e.*, s. 130.

³¹ Krueger, *a.g.e.*, s. 255-265.

Bu stratejinin BBYP'da nasıl ve neden ortaya çıkmış olduğu önemli bir soru. Çünkü birçok gözlemcinin kanısı o ki, BBYP'da ortaya konan bu yaklaşım, İBYP ve sonraki planlarda, hiç değerlendirip yeniden yönlendirmeden, 1980 yılına kadar olduğu gibi devam ettirildi. Bu yaklaşım ve ekonomide yarattığı rantlar, zamanla hem bürokraside hem de sanayide bir çeşit kazanılmış hak halini aldı.

Bu yaklaşımın kabulü hangi tarihi koşullar altında oldu?

İlk olarak, 1960'ların başında, "İhracat Kötümserliği" Türk Plancıları'na özel bir görüş değildi. İleri ülkelerde, gelişmekte olan ülkelerin ihraç edebileceği "sınai mamüller üzerindeki koruma duvarları, özellikle emek-yoğun, ileri teknoloji gerektirmeyen mallar için çok yüksekti. Pamuklu tekstil ihracatından alınan yüksek gümrük ve diğer vergiler bu ihracatı yeteri kadar frenleyemediği için bu ihracat uluslararası anlaşmalarla katı bir şekilde sınırlandırılmıştı".³² Harry Johnson'un verdiği rakamlara göre, gelişmiş ülkeler, kendi aralarında alıp sattıkları, daha çok ileri teknoloji gerektiren mallardan oldukça düşük, buna karşılık gelişmekte olan ülkelere gelmesi mümkün olan mallardan çok daha yüksek gümrük ve diğer vergiler almaktaydılar.³³

İkinci ve daha önemli olarak, BBYP plancıları ithal ikamesi stratejisinin, yüksek maliyetli bir strateji olduğunun farkındaydılar. O yüzden bu yaklaşımın gelecek 5-10 yıl içinde derece derece yumuşatılarak ortadan kaldırılmasını önermişlerdi. Gerçi BBYP Ağustos 1958 İstikrar Programı'yla yaratılan düzeni, ithal rejimi ve döviz kuru politikasını devam ettirmektedir. Ancak, *Plan Hedefleri ve Stratejisi* belgesi, büyüme hızının ülkede üretilen ve ithal edilen sermaye malları stoku ile doğrudan bağlantılı olduğunu belirterek "sermaye malları

32 Harry G. Johnson, *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, A Brookings Institution Study, Allen & Unwin, Londra 1967. s. 129. 1964 yılı ilkbaharında Cenevre'de 3 ay süreyle 120 ülke temsilcisinin katıldığı 1. GATT toplantısında yapılan tartışmaları da hesaba alarak, 1967'de yapılacak 2. toplantı için Amerikan hükümetinin görüşünü etkilemek amacıyla Brookings Institution tarafından hazırlatılan bu çalışma, zamanın gerçeklerinin nasıl algılandığı bakımından aydınlatıcıdır.

33 a.g.e. Tablo 10. s. 174.

ile ihraç malları endüstrileri yatırımlarına öncelik verilecektir”³⁴ demektedir.

BBYP’nın Dış Ticaret Politikası bölümü aynen şöyle der: “Az gelişmiş olmanın diğer gelişmiş memleketlerle dış ticaret münasebetlerindeki sakıncalarını gidermek için, çok yüksek olmayan bir *ad valorem* genel koruma gereklidir. Bu genel koruma zamanla azalma eğiliminde olmalıdır. Bunun yanında, yeni doğan sanayileri korumak ve geliştirmek için çok selektif bir özel koruma gereklidir. Ancak bu sanayilerin Plan hedeflerine uygun olması şarttır. Öte yandan, bu sanayilerin üretim maliyetlerinin zamanla düşeceği hususu, teknik ve mali yapıları gözönünde bulundurularak sağlanacaktır. Bu sanayilerin el verdiği kadar az sayıda olması ve (ekonominin bütününde³⁵) maliyetlerin geniş ölçüde yükselmesine yol açmaması sağlanacaktır.”

“Koruma dinamik bir görüşle uygulanmalı, bir üretim dalı yarışabilir hale geldiğinde koruma ortadan kalkmalıdır. Koruma derecesi, korunan sanayii rekabet edebilir bir duruma gelmeye sevk edecek şekilde ayarlanacaktır.”

“Selektif bir koruma düzeninin yanında selektif bir gümrük indirimi politikası da gerekebilir. Bu politika, yükselme eğilimi gösteren iç maliyet yapısına basınç yapmak ve yeni doğan sanayi kuruluş dönemi kısıltmak amacıyla kullanılabilir.”

“Himaye ve istikrar içinde gelişme politikası ile normal oyun kurallarının uygulanmasında kararlılık sağlanacak, böylece iş sahiplerinin gelecek hakkında daha sağlam tahminler yapması mümkün olacaktır.”

“Gümrük düzeninin hedefi, devlete gelir sağlamak değil iç sanayiinin korunması olacaktır.”³⁶

Bu ilkeler, aynı tarihlerde sanayileşme stratejilerini belirlemeye uğraşan ülkeler arasında, saydamlık ve tutarlılık bakımından örnek teşkil edecek bir strateji oluştuyordu. Ancak, bu stratejinin plan me-

³⁴ BBYP a.g.e., s. 527.

³⁵ Yazarın notu.

³⁶ BBYP, a.g.e., s. 521-522.

tinlerinde kaldığı, uygulamasının yapılmadığı da gerçektir. BBYP'nın hazırlanması ve kabulü zamanında İktisadi Planlama Dairesi Başkanı olan Attila Karaosmanoğlu, plandaki ilkelerle uygulama arasındaki tutarsızlıkları incelemek için, zamanın başbakanına kapsamlı bir çalışma başlatmayı önerdiğini ve özellikle sanayileşme ve dış ticaret alanında bu tutarsızlıkların örneklerini gösterdiğini, ancak bakanların böyle bir çalışmaya karşı çıktıklarını, Sanayi Bakanı'nın böyle bir çalışmanın bakanlığının yetkilerine gereksiz bir müdahale teşkil edeceğini söylediğini belirtmektedir.³⁷ Yukarda değindiğim gibi, korunan sanayiler, bu korumanın devamlı bir hal almasını sağlama yollarını buldular. Bu strateji gerçekten ve BBYP'da öngörüldüğü gibi uygulansaydı, şüphe yok ki, Türkiye 1970'lere güçlü ve gittikçe güçlenen bir sanayi yapısına kavuşmuş olarak girerdi; birçok sanayi dalında uluslararası planda rekabet edebilir hale gelmiş olurdu.

İkinci Beş Yıllık Plan döneminde DPT'nin görev ve yetkileri köklü bir şekilde değiştirilerek, kendisine "teşvik" tedbirlerinin uygulaması sorumluluğu da yüklendi. Bu şekilde DPT, uygulama bürokrasisinin en çekişmeli ve, kısa vadeli çıkar dağıtımı³⁸ söz konusu olduğu için, en gergin noktasına konumlandırılıyordu. Bu şekilde uzun vadeli politika üretmek ve bunun günden güne uygulamasının koordinasyonunu sağlamak ve bunu yapabilmek için de bürokratik "kazanılmış haklar" kavgasının dışında kalmak olanağını kaybediyordu. Plan metinlerinde yayınlanan ilkeler ne olursa olsun, uygulamada koruma politikası, Kore ve Japonya'nın başarılı bir şekilde yaptığı gibi, bir sanayileşme politikası aracı olarak değil, ekonomide yapay rantlar yaratıp bunları dağıtma aracı olarak kullanıldı. Bu durumda şaşmamak gere-

37 Attila Karaosmanoğlu, "Policy Challenges for the Turkish Economy: A Retrospective," *ODTÜ 2. Uluslararası İktisat Kongresi* bildirisi.

38 "Adamın tiri 1960'ların başında yurtdışından makine ithal eder. Makineler ve fabrikanın kapasitesi denetlenir ve kendisine ruhsat verilir. Sonra adam bu makineleri aldığı fiyattan üstünde bir fiyata, bir başkasına satar. Fakat, yine de, yıllarca, fabrikaya vaktiyle tahsis edilmiş olan aramalı ve hammadde için ithal izni almaya devam eder. Yıllarca, 1970 Ağustosuna kadar bu şekilde sağladığı kâr, makineleri ithal ederken yaptığı masrafin çok üstündeydi." Aktaran; Krueger, *a.g.e.*, s. 231.

kir ki, ekonomi 1960'ların sonuna doğru dış ödeme bunalımına doğru sürüklendi ve gene şaşırtıcı olmayan bir şekilde, plandaki koruma politikası, bu sefer, ödemeler bunalımını kontrol altına alma aracı haline geldi.³⁹

b. 1960-1970 Yıllarında Gelişmeler

Bütün bu olanlara rağmen 1960'lar, birçok açıdan, incelemekte olduğumuz 50 yıla yakın dönem içinde en başarılı on yıldır.

27 Mayıs müdahalesinden sonra, Ağustos 1958'de alınan fakat resmi ve hukuki bir dayanak verilmeyen istikrar politikası kararları *de jure* hale getirildi. Bu suretle doların resmi kuru 9 lira olarak ilan edildi. Bütçe ve KİT harcamaları disiplin altına alındı ve para arzı, beklenen nominal GSMH artışıyla tutarlı olarak arttırıldı. Yine de 1960 yazından başlayarak bir yıl kadar süren bir iktisadi duraklama (resesyon) dönemi yaşandı. Halbuki 1958 tedbirlerinden sonraki duraklama bundan daha az sürmüş ve daha az derin olmuştu. Bu ikinci duraklamanın genel olarak kabul edilen sebebi askeri müdahaleden sonra hem özel hem de kamu sektörünün yaşadığı belirsizlik durumudur. Özel sektör kârlı ithal kotası tahsisleri ve ihalelerin devlet eliyle dağıtıldığı, beceri ve gayret göstermeden kolay para kazanma koşullarına alışmıştı. Kamu kesiminde de köklü bir politika değişikliği korkusu ve böyle bir değişiklik olursa, üst tabaka bürokrasinin çıkarlarının nasıl bir işlem göreceği endişesi vardı. Siyasi yöneticiler gittikten sonra, bir çok üst dereceli bürokrat kendini korumasız hissetmiş, selameti mümkün olduğu kadar az karar vermekte, hiçbir iş için ön ayak olmamakta bulunmuştu.

1962-1963'ten başlayarak, politika değişikliğinin o kadar da köklü olmayacağı ortaya çıkınca işler yeniden açılmaya başladı. BBYP (1963-67) büyüme hızı (%6,8) planda öngörülen %7'ye yakın gerçekleşti. Yatırım oranı GSMH'nin %14-15'inden başlayarak %20-21'e kadar yükseldi.

³⁹ Daha sonraki planların karşılaştırmalı bir tartışması için bkz. Y. Kepenek ve N. Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul 1996. s. 129-175.

TABLO 3.1
Türkiye: Ekonomik Göstergeler, 1960-1970

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Büyüme	3,7	-1,6	6,1	7,7	5,1	4,6	10,2	6,2	6,7	6,2	5,8
Yatırım	15	15	14	15	14	15	16	17	18	20	21
Enflasyon	5,1	3,2	5,4	4,4	1,4	7,6	5,1	7,3	5,1	5,4	6,1
Bütçe açığı	2,3	2,6	2,4	2,6	3,1	3,6	3,1	2,9	3,1	4,4	3,3
Para arzı	6,4	8,3	9,3	10,9	15,1	17,4	20,4	14,7	14,5	16,2	17,1
İhracat	-7,4	8,6	9,3	0	9,6	10,6	3,1	7,3	-5,9	7,8	9,5
Reel kur	0,55	0,55	0,60	0,58	0,58	0,51	0,51	0,50	0,53	0,55	0,57

Kaynak ve not: Büyüme: GSMH yıllık artışı: Krueger, a.g.e. s.12 (DPT); Yatırım: Yatırım/GSMH oranı: 1960-68 için Krueger, s.12, 1969-70 için DPT, 1977 Programı; Enflasyon: Toptan Eşya Fiyatları endeksi, Konjonktür Dairesi; Bütçe açığı: Kamu kesimi açığı/GSMH: James W. Land, *Economic Accounts of Government of Turkey*. DİE, 1969. 1964-70 için Z. Öniş ve J. Riedel. A.g.e. s. 23; İhracat: Dolar olarak ihracat % artışı: IMF, *Balance of Payments Yearbook*, çeşitli yıllar; Reel kur: İhracat reel kurunun (EER) ithalat reel kuruna oranı: Krueger, a.g.e., s. 187.

Buna karşılık 1963 yılına kadar GSMH'nin %3'ünün altında tutulan kamu harcamaları açığı, siyasal dengelerdeki değişmelerin sonucu olarak, 1964'ten başlayarak⁴⁰ yükselme eğilimine girdi ve 1969'da %4.4'e yükseldi. Aynı şekilde para arzındaki artışlar da, Demirel başkanlığındaki hükümeti tek başına iktidara getirecek olan, 1965 genel seçimleri öncesinde hızlanmaya başladı ve bu yüksek hız 1960'ların sonuna kadar sürdü.

Enflasyon, dönemin sonuna kadar, göreceli olarak, ılımlı bir düzeyde kaldı. Ancak, yine de 1961-64 dönemi enflasyon oranı, 1965-70 dönemiyle karşılaştırılınca, ikinci dönemde enflasyon oranında bir hızlanma olduğu görülüyor.

İhracattaki gelişmeler dönem boyunca belirgin bir trend göster-

⁴⁰ Adalet Partisi hükümetinin iktidara gelmesi 1965 Ekim ayındadır. Ancak daha önceki İsmet İnönü başkanlığındaki koalisyon hükümetlerinde gittikçe artan bir şekilde, Türk politikasına has 'orta-sağ' yaklaşımları egemen hale gelmiştir.

Bu çalışmada, iktisat politikasındaki önemli dönemeçlerde iktidarda olan belli başlı siyasal kişiler belirtilecektir. 1950'den bu yana önemli siyasal gelişmelerin bir zaman çizelgesi Ek 1'de verilmiştir.

medi. Bütün dönem boyunca ihracattan kazanılan her doların getirdiği Türk lirasının, ithalat için gerekli doların lira olarak maliyetine oranı 0.5-0.6 civarında tutulmuştur (Tablo 3.1, son satır). Bu, yukarda sözünü ettiğim ithal ikamesi politikasının bir ölçüsüdür. Bütün dönem boyunca, ihracata yönelik yatırımların, ithal ikamesine yönelik yatırımlara oranla ne ölçüde cezalandırıldığını göstermektedir.

Halbuki 1950'lerin sonlarından başlayarak sistemli bir ithal ikamesi politikası güden Kore, ilerde daha ayrıntılı tartışacağımız gibi, 1964-65'ten başlayarak belli sanayi dallarında büyük ihracat artışları sağlamak için kolları sıvayacaktı.⁴¹

5. 1970-1980 DÖNEMİ

Enflasyon açısından 1960'lı yılların görece olarak başarılı yıllar olmasını sağlayan öğeler arasında, BBYP'da hiç öngörülmemiş olan işçi dövizleri olayını saymak gerekir. Ekonomisinin hızla büyüdüğü bu dönemde, Almanya (ve sonradan daha sınırlı ölçüde başka Batı Avrupa ülkeleri) insan gücü kıtlıklarıyla, bu arada, düşük vasıflı işçi kıtlığıyla karşı karşıyaydı. Güney Avrupa ülkelerinden gelen işçilerin maliyeti gittikçe yükseldiğinden ve Doğu Avrupa'dan insan gücü ithalinin o zamanın siyasal koşullarında düşünülmesi bile söz konusu olmadığından, Alman Hükümeti 1963-64 yıllarından başlayarak sistemli bir Türk işçisi ithali politikası izledi.

Bunun sonucu olarak 1960'ların ortalarından başlayarak işçi dövizini, Türkiye'nin ödemeler dengesinde hızla büyüyen bir yer tuttu (Tablo 3.2). Bu beklenmedik gelişme, yapısal reformların yapılmasına rağmen 1960'larda, görece olarak yüksek büyüme hızı ve düşük bir enflasyon oranı sağlanmış olmasını, kısmen de olsa açıklamaktadır.

41 Chung-yum Kim, *Policymaking on the Front Lines. Memoirs of a Korean Practitioner, 1945-79*, Economic Development Institute, Dünya Bankası, Washington 1994. İhracat için üretilecek ürünler şunlardı: İpekli, pamuklu dokuma, giyecek eşyası, deri eşya, seramik eşya, kauçuk eşya, radyo, küçük elektrikli ev eşyası, konserve deniz ürünleri, konserve mantar, kereste, kontrplak ve el sanatları. s.40.

TABLO 3.2
Türkiye: İşçi Döviz Girişi

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Milyon \$	9	70	115	93	107	141	273	471	741
İhracata oranı (%)	2,1	14,6	23,3	17,5	21,5	26,3	46,4	69,6	83,7

Kaynak: IMF, *Balance of Payments Yearbook*, çeşitli sayılar.

Aynı zamanda bu gelişme, Türkiye'de iktisat politikasını belirleyenler arasında, cesaretli reform tedbirleri alınmadan da iktisadi büyüme sağlanabileceği, ihracatı cezalandırarak da döviz sağlanabileceği duygusunu doğurarak, 1970'li yılların sonuna doğru karşımıza çıkan çetin bunalımlara yer hazırlıyacaktı.

TABLO 3.3
Türkiye: Ekonomik Göstergeler, 1970 - 1980

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Büyüme	7,0	9,2	4,9	3,2	6,1	9,0	3,0	1,2	-0,5	-2,8
Yatırım	19,7	20,8	20,4	19,0	21,5	24,6	25,9	22,6	21,0	19,6
Enflasyon	16	18	20	30	10	16	24	53	64	107
Bütçe açığı	3,4	2,1	2,0	5,1	6,1	6,6	10,6	7,9	8,9	9,9
Para arzı	28	26	28	26	29	24	34	35	61	67
İhracat	15	31	49	16	-9	39	-11	30	-1	29
Dolar karaborsa	6	4	2	5	13	11	35	36	46	18

Kaynak ve not: Büyüme: GSMH % artışı: DPT,ESG, s.4. Yatırım: Yatırım/GSYİH oranı: ES G s. 19. Enflasyon: Toptan Eşya Fiyatları Endeksi, ESG s. 97. Bütçe açığı: KKBG/GSMH, 1971-72 için İFS, 1973-80 için, M. Celâsun and D. Rodrik, Debt, Adjustment, and Growth: Turkey. National Bureau of Economic Research (NBER) için the Chicago University Press, Chicago ve Londra, 1989. Tablo A-7.; Para arzı artışı: Yıl sonu M2 % artışı.1971-73 için İFS, 1974-80 için Celâsun and Rodrik, a.g.e. Tablo 13.; İhracat % artışı: Dolar olarak mal ihracatı, İFS.; Dolar karaborsa: Amerikan dolarının yıl sonu karaborsada TL'nin resmi kuru üzerinden yaptığı prim, %, Celâsun and Rodrik, a.g.e. s.790.

1964-65'ten başlayarak para ve maliye politikasında baş gösteren gevşeme, iç fiyatlarda başlayan yükselme ve Demirel hükümetinin sabit döviz kuru ve ithal kısıtlamalarına dayanan dış ödemeler politikası, 1966-67'den başlayarak ekonomiyi bir çıkmaza sokuyordu.

1967'den başlayarak dış borç ödemelerinde güçlükler baş gösterdi. Buna cevap olarak hükümet ithalatı daha da kısıtlama yolunu seçti. Aynen 1950'lerin sonlarına doğru görüldüğü gibi, iç karışıklıklar ve siyasi belirsizlik yaygınlaştı. Yüksek oranlı bir devalüasyon ve onu destekleyecek istikrar tedbirleri yine kaçınılmaz hale gelmişti. Ancak kârının büyük kısmını ithal izinleri ile ve yüksek koruma duvarları arkasında sağlayan sanayici ve tüccar buna karşıydı.

Yine 1950'lerde olduğu gibi, dış borç ödeme güçlükleri hükümeti 1970 yılı Ağustos ayında %66 devalüasyon yapmaya zorladı: Türk lirasının değeri, 1 Amerikan dolarına 9 liradan 14 liraya düştü. Ancak ne kamu maliye politikasında, ne para politikasında ne de diğer temel politikalarda bir değişiklik oldu. Mart 1971'de meydana gelen askeri müdahale sonrasında, siyasi istikrarsızlık daha da arttı, düzenli ve sistemli bir iktisadi politika izlemek olanaksız hale geldi.

Yine de 1970 devalüasyonu ihracat üzerinde olumlu etki yaptı. Mal ihracatı 1970'de 588 milyon dolardan, 1972'de 885 milyon dolara, 1973'te 1.320 milyon dolara yükseldi. Doların karaborsada yaptığı prim azaldı. İşçi dövizleri girişi de 1973'te 1.184 milyon dolar, 1974'te 1.426 milyon doları buldu (ihracatın, sırasıyla, %90 ve 93'ü). 1966 ve 1967'de tükenme noktasına gelen uluslararası rezervler, 1970 sonunda 451 milyon dolara, 1973 sonunda 1.986 milyon dolara yükseldi.

Ancak yavaşça da olsa enflasyon oranı yükseliyor ve Türk lirasının döviz kuru sabit olduğundan, dış ticaret gittikçe güçleşen koşullarda yeralıyordu. Sanayi yapısı gittikçe daha çarpık, daha rekabet gücünden yoksun ve artan oranlarda iç kaynakları israfli kullanır bir şekil alıyordu. Bir yandan ekonomide marjinal sermaye/hasıla oranı yükselirken (bir birim büyüme sağlamak için artan miktarda sermaye yatırımı gerekmesi durumu), diğer yandan da artan oranda aşırı değerlenen sabit kurlu TL'nin neden olduğu döviz kıtlığı ve ithal güçlükleri karşısında stoklarda tutulan ithal malları nedeniyle ekonomide verimlilik düşmeye başlamıştı.⁴²

⁴² Jeffrey D. Lewis ve Shujiro Urata, "Turkey: Recent Economic Performance and Medium-term Prospects, 1978-1990", *World Bank Staff Working Papers*, Washington, D.C. 1983. s. 7.

Bu arada 12 Mart 1971 askeri müdahalesi sonucu iktidara gelen bir dizi hükümetler köklü önlem alacak siyasal güce sahip değillerdi. 27 Mayıs 1960'tan farklı olarak, iktisat politikaları konusunda, TBMM'deki çok sayıdaki siyasi partiyi memnun etmek isteğiyle, önemli kararlar alınamıyor, alınanlar da *statu quo*'yu korumaya yönelik kararlar oluyordu. Nihayet Ekim 1973'te yapılan genel seçimlerde hiçbir siyasi parti çoğunluk sağlayamadı. En fazla oy alan ve TBBM'de sandalyelerin %41'ini kazanan CHP Genel Başkanı olarak Bülent Ecevit, Milli Selamet Partisi (MSP) ile bir koalisyon hükümeti kurdu. Politika gündemleri her alanda farklı olan Bülent Ecevit ve Necmettin Erbakan, durumu kontrol altına alabilecek güç ve tutarlılıkta bir takım kuramadılar.

1973 yılı sonunda Petrol İhracatçısı Ülkeler Örgütü (OPEC) petrol fiyatlarını varil başına 3.7 dolardan 11.65 dolara yükseltti (%315). Daha sonraki artışlarla, fiyatlar 4 kattan fazla yükseldi. Büyük ölçüde ithal petrole bağımlı olan Türk ekonomisi, güç bir duruma düşmüştü. 1973'te 222 milyon dolar olan akaryakıt ithalatı, 1974'te 764 milyon dolara, 1977'de 1.471 milyon dolara tırmanmıştı. 1973'te toplam ithalatın %11'ini alan akaryakıt ithalatı 1974'te %21'e, 1977'de %26'ya fırlamıştı.⁴³

Bir yandan petrol fiyatlarındaki artış sebebiyle artan döviz harcamaları, diğer yandan resmi kuru gittikçe daha aşırı derecede gerçek değerinin üstünde kalan Türk lirasının dış ödemeler üzerinde baskı yaratması karşısında hükümetin önlemler alması beklenirdi. Bunlara ek olarak, petrol "şoku"nun yarattığı enflasyoncu baskıyı telafi etmek için, ABD, Almanya, Japonya gibi zengin ülkeler deflasyoncu önlemler alarak, iktisadi büyümelerini yavaşlatmışlardı: o zamanın deyimiyle "Stagflation" dönemi... Bu yüzden de, ihracatımızda yavaşlama vardı.

Türk hükümetinin bu dış "şok"lara tepkisi ilginç oldu. İç talebi kısmak yerine, daha önceki planlardan daha da iddialı olan Üçüncü Beş Yıllık Plan olduğu gibi uygulamaya kondu. Artan kamu harca-

maları, artan ölçüde, Merkez Bankası kaynaklarıyla, yani para basarak akçalandırıldı. Kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG), 1972-73'te GSMH'nin %'2'sinden, 1974'ten başlayarak %5'in üstüne, 1977'de %10;6'ya tırmandı.⁴⁴ Para arzı yılda %25-30 civarında artmaya devam etti. Yurtiçi petrol satış fiyatlarında ciddi bir ayarlama yapmaktan kaçınıldı.

Hükümetler, haklı olarak, toplumsal kargaşanın önlenmesinin en önemli aracı olarak gördükleri iktisadi büyümeyi devam ettirmek için, yatırımları, özellikle de kamu yatırımlarını arttırmaya devam ettiler. 1971-1976 arasında GSMH büyüme hızı %,7.5' in üstünde oldu. Yatırımların GSMH'ye oranı gittikçe yükselerek 1977'de %25'i buldu.

Ancak enflasyon oranı gittikçe yükselen bir trende girmişti. Gerçi 1977'ye kadar, 1970'lerin sonunda erişeceği düzeyin yine de çok altındaydı. Fakat enflasyon cephesindeki bu görece başarının sebebi alınan herhangi bir önlem değildi. Yüksek düzeyde devam eden işçi dövizleri girişi belli oranda bir rahatlık sağlıyordu. Buna ek olarak, 1973-74'te yüksek düzeyde olan rezervler eritilmişti. Rezervler 1974-75'te 1 milyar dolar civarında düşüş gösterdi.

1973-77 arasında aşağı yukarı yerinde sayan ihracat gelirleri karşısında mal ve hizmet ithalatı 2.450 milyon dolardan 6.540 milyon dolara çıkmıştı.

Bu geçici ve aldatıcı ekonomik rahatlık döneminin daha da önemli dayanağı dış borçlanmadaki patlamaydı. Türkiye, 1960'larda dış borçlarını konsolide ederek vadesini uzattığından, 1973'e kadar bir borç problemi yoktu. Ayrıca petrol ihracatçısı ülkelerin elinde biriken mali olanaklar, yatırım yapacak yer aramaktaydı. Faiz oranları bu yüzden düşüktü. Türkiye, az borçlu, hızla büyüyen, enflasyonun görece olarak kontrol altında olduğu bir ülke olarak, OPEC paralarını dağıtan yabancı mali kurumlara çekici geliyordu. Bütün bu sebeplerle Türkiye'nin uzun vadeli dış borcu 1973'te 3.3 milyar dolarken 1977'de 11.5 milyar dolara yükseldi. Bu arada 1973'te, normal ticaret

⁴⁴ M. Celâsun and D. Rodrik, *Debt, Adjustment, and Growth: Turkey*. National Bureau of Economic Research (NBER) için Chicago University Press, Chicago ve Londra, 1989, s. 637.

kredisi dışında, sıfır olan kısa vadeli borç 1977'de 6.1 milyar dolara yükselmişti. Artan yatırımların akçalandırılması için gerekli iç kaynakları sağlayacak güçte bir hükümet olmadığından, kolay çözüm gibi görünen dış borçlanmaya gidildi. 1973'le 1977 arasında iç tasarruf oranı % 20.3'ten % 18'e düştü. Dış borçlanmayla yapılan yatırımlar da rekabet gücü olan, ihraç edilebilir mal ve hizmet üretmediği için 1977'den başlayarak ödemeler dengesi güçlükleri ciddi bir hal aldı. Endişelenen alacaklılar, kısa vadeli borçların süresini uzatmamaya başlayınca, Merkez Bankası rezervleri hızla azalmış, tükenme noktasına yaklaşmıştı. Borçlar ödenemiyordu. Ekonomi, yüksek maliyetli kısa vadeli borçlanmayla bir günden bir güne yönetiliyordu. 1978 ve 1979'da katı ithal kısıtlamalarına gitmek zorunda kalındı. Sonuçta üretim yavaşladı; ekonomide kıtlıklar baş gösterdi. Dönem sonu olan 1979 ve 1980'de GSMH'nin büyümesi bir yana mutlak olarak küçülmesi görüldü.

Bu arada siyasal istikrarsızlık devam ediyordu. Temmuz 1974 Kıbrıs harekâtının ardından halk arasında artan desteğini değerlendirmek isteyen Bülent Ecevit, erken seçime gitmek için başbakanlıktan istifa etti. Ancak diğer partiler, TBMM'de yeni seçime gitmeyi önlediler ve Kasım 1974'te tarafsız Sadi Irmak geçici bir hükümet kurdu. Mart 1975'de, aradan 4-5 ay geçtikten sonra Süleyman Demirel bir sağ koalisyon hükümeti kurdu. Koalisyon üyeleri, değil IMF'den yardım istemek, IMF ile görüşmeye bile karşıydılar.

Demirel hükümeti, Mart 1975'ten Haziran 1977 Genel Seçimleri'ne kadar iktidarda kaldı. Seçimlerden yine CHP en çok oy alan ve TBMM'de oyların %47'sine sahip parti olarak çıktı. Ancak, Bülent Ecevit'in hükümet kurma girişimi TBMM'de başarısızlığa uğratıldı ve Temmuz 1977'de Süleyman Demirel ikinci sağ koalisyon hükümetini kurdu. Bu hükümet, Ocak 1978'de Bülent Ecevit'in, bazı bağımsızlar ve AP'den istifa eden (ve hepsi hükümette görev alan) 11 milletvekilinin desteğiyle kurduğu hükümetin Ocak 1978'de işe başlamasına kadar sürdü. Bülent Ecevit hükümeti Kasım 1979'a kadar dayandı. Kasım 1979'da yine Süleyman Demirel, bazı bağımsızların desteğiyle ik-

tidara geldi ve Eylül 1980 tarihindeki askeri müdahaleye kadar iktidarda kaldı. Bu dönemde Turgut Özal, Başbakanlık (ve vekâleten Planlama) Müsteşarlığı görevine getirildi.

6. 1977-1980 BUNALIMI

1977-1980 bunalımını doğru anlamak önemli. Çünkü bu tarihlerde kontrolden çıkan enflasyon, bugüne kadar, aradan geçen 20 yıldan fazla zamanda kontrol altına alınamadı. Ayrıca, bu bunalımın sebeplerini anlamak, o dönemin ve o dönemden şimdiye kadar Türk ekonomisinin nasıl yönetildiği konusunda bir fikir vermektedir.

Türkiye'nin 1977-80 dış ödemeler dengesi bunalımı olağanüstü derecede sarsıcı ve derin izler bırakan bir bunalım oldu. 1978-80 arası üç yılda, bütün dünyada ertelenen borç miktarının %70 kadarı Türk dış borçlarıydı.⁴⁵

Petrol fiyatları bunalımını, aşağı yukarı başarılı bir şekilde arkada bırakmış olan Türkiye, neden 1977'den sonra bir bunalıma girdi? Neden bunalım bu kadar şiddetli oldu?

Meksika başta olmak üzere, birçok ülkede "Dış Borç Bunalımı" 1982'de başlamıştı. Neden Türkiye'de borç bunalımı ve arkasından gelen ödemeler dengesi bunalımı 5 yıl erken ortaya çıktı?

Petrol fiyatlarının artışı şüphesiz makro-ekonomik dengeyi bozabilecek ölçüdeydi. Ancak, bu "şok" Türkiye'yi, diğer petrol ithal eden ülkelerden daha fazla sarsmamıştı. Petrol fiyatlarının 4 kat arttığı 1974-76 yıllarında, Türkiye'nin ticaret hadlerindeki bozulma sebebiyle kaybı GSMH'nin %7,1, diğer 24 az gelişmiş ülkenin kaybı %4,2 kadardı. Dünya ekonomisindeki yavaşlama yüzünden ihracattaki yavaşlama ve işçi döviz kayıpları da hesaba katılırsa bu oran Türkiye için % 9,2; diğer 24 ülke için %4,9'dur.⁴⁶ Bu fark önemli olmakla birlikte, abartılmaması gereken bir farktır. Çünkü bu 24 ülke ortalaması Türkiye'den çok daha şiddetli "şok" alan, fakat bunalıma girmeyen

⁴⁵ Celâsun ve Rodrik, *a.g.e.*, s. 631. 1978-80 bunalımının aşağıdaki çözümlemesinde büyük ölçüde bu eserden yararlanıldı.

⁴⁶ *y.a.g.e.*, s. 632.

ülkeleri gizlemektedir. Bu 24 ülkeden 9'u Türkiye'den daha şiddetli bir "şok" deneyimi yaşamış, ancak bunalıma girmemişlerdir. Bu 9 ülke arasında Yugoslavya, Filipinler, Portekiz, İsrail ve Kore de vardır. Bu ülkelerin de cari ödemeler açığı 1974-75'te büyüdü. Ancak 1975'ten sonra bu açığı %2 civarında tutabildiler. Halbuki Türkiye'nin açığı büyümeye devam etti ve 1977'de GSMH'nin %7,1'ine ulaştı.

Yukarda gördüğümüz gibi Türkiye'nin para politikası ve kamu maliyesi disiplinsiz ve kısa vadeli siyasal amaçlar gözönüne alınarak yürütülüyordu. Ancak, bunlar o zamana kadar o kadar aşırı derecede değillerdi. Kamu açığı ve para arzı artışı sonradan, bunalım yıllarında kontrolden çıktı. Daha önce değil.

Merih Celâsun ve Dani Rodrik Türkiye'deki bunalımın zaman ve şiddetini hükümetin izlediği, garip bir borçlanma politikasıyla açıklıyorlar. Demirel hükümeti iktidara geldikten iki ay sonra, 1975 Mayıs ayında, ödemeler dengesinde meydana gelmeye başlayan güçlüklerle "çare" olarak o zamana kadar pek kullanılmayan Döviz Çevrilebilir Mevduat Hesapları (DÇM) uygulamasına başladı. Sabit kur politikasıyla, Türk lirasının aşırı değer kazanması karşısında ihracat gelirleri yerinde sayıyor, işçi dövizleri de hükümetin istediği ölçüde artmıyordu. Bu durumda maliye bürokrasisi bu DÇM⁴⁷ mekanizmasını etkin bir şekilde kullanma fikrini ileri sürdü.

Bu ilginç ve tehlikeli mekanizmaya göre, Hazine adına TC Merkez Bankası, yurtdışından borçlanarak alınıp Türk bankalarına yatırılan döviz hesapları için kur garantisi veriyordu. Bu durumda, Türk bankası ve işadamı yurtdışından borç almaya (veya karaborsadan yurtdışına çıkardığı döviz içeri getirmeye) teşvik edilmiş oluyordu. Türk bankası için DÇM çok kârlı bir işti: Banka aldığı döviz Merkez Bankası'na devredip, Türk lirası olarak Merkez Bankası'na borçlanıyordu. Bu şekilde toplanan mevduat karşılığı olarak, hiçbir kur riski almadan, TL kredisi verme olanağı kazanıyordu. İşadamı açısından bu kredi, ne kadar yüksek faizli olursa olsun kârlı oluyordu. Çünkü ya-

47 Yabancı basında DÇM, İngilizce deyişle "Convertible Turkish Lira Deposits" (CTLD) olarak anılıyordu.

bancı kaynaktan alınan borçla yapılan ithalat, doların karaborsa değeri yükseldikçe, o kadar daha yüksek kâr sağlıyordu. Bu durumda yabancı bankaların kaynaklarına olan talep, doğal olarak, büyük artış gösteriyordu.

Bu güçlü talep karşısında, yabancı bankalar yalnız yüksek faiz almakla kalmıyorlar, %10-20 düzeyine varan komisyon da alıyorlardı. Alınan borçların çok büyük kısmı DM ve İsviçre frangı cinsinden oluyordu. Bunun nedeni, bu yıllarda, dalgalanan kur rejimine girmiş olan bu iki paranın Amerikan dolarına karşı değerinin yükselmesiydi. Dolayısıyla, dolar kaynaklı sermaye bile verdikleri borcu DM veya İsviçre frangı olarak vererek, örneğin DM/\$ döviz kuru riskini de Türk hükümetine yüklemiş oluyordu. Bu işlem, borçlanan Türk işadamları ve bankacıları açısından da kârlı bir işlemdi. Çünkü dolara karşı değeri yükselen paralar, doğal olarak, daha düşük faizle veriliyordu.

Merkez Bankası yurtdışından borç alan her kimseye, kur garantisini sağlayarak değeri en az %20 düzeyinde olan bir sübvansiyon vermiş oluyordu. Türk lirasının değerindeki düşme ne kadar yüksek olursa, sübvansiyon oranı da o kadar yüksek oluyordu. Bu oran alınan yabancı paranın cinsine göre de daha yüksek veya daha az olabiliyordu.

Bu sayede Türk hükümeti bir yandan kamu yatırımlarını yükseltirken diğer yandan özel yatırımları engellememiş oluyordu. Bu yolla, 1976-77'de yatırım/GSMH oranı %25'e kadar yükseldi. Bu, esas olarak kısa veya çok kısa vadeli kredilerle, uzun vadeli yatırımları akçalan-

TABLO 3.4
Türkiye: Dövizle Çevrilebilir Mevduat Hesapları (DÇM)
(Milyon \$)

	1975	1976	1977
Uzun vadeli borç	3.325	3.838	4.779
Kısa vadeli borç	1.155	3.051	6.093
- DÇM	999	1.781*	2.267*

(*): Dresdner Bank hesabı dışında.

Kaynak: Celâsun ve Rodrik, *a.g.e.*, s. 639.

dırmak, yani büyük risk almaktı. Bu risk, ne kadar bilinçli olduğunu bilmediğimiz bir şekilde alınmıştı. Ancak, bir kere mekanizma işletilme-ye başlayınca geri dönülmesi güçtü: Ödemeler dengesini sağlıklı hale getirmek için gerekli olan devalüasyonu yapmak, Merkez Bankası için çok ağır bir yük getirecekti. Diğer yandan devalüasyonu geciktirdikçe de DÇM mekanizmasının borçlanan açısından çekiciliği artıyordu; dolayısıyla Merkez Bankası'nın kısa vadeli borcu yükseliyordu.

Bu mekanizma, inanılması güç bir şekilde, iki yıl kadar sürdü. 1977 ortalarında, Merkez Bankası rezervleri kurumaya başlayınca ve Türk lirasının değerinin bu düzeyde tutulmasının olanaksız hale gelmesinin nihayet herkes tarafından anlaşılmasıyla, yabancı bankalar kredilerini yenilememeye ve paralarını, zaten kısa olan vadesi geldikçe çekmeye başladılar. Panik tepkiler, kısa sürede Merkez Bankası'nı borç ödemelerini yapamaz hale getirdi. Normal ithal kolaylıkları bile kesilmişti. Gerçi, bu bir çeşit resmi "Saadet Zinciri"nin, 1977 sonunda toplam borçların "sadece" %20'si kadar olduğu, bütün bir ödemeler sistemini çökertecek büyüklükte olmadığı düşünülebilir. Ancak, %20, bir "tetik mekanizması" olarak çok büyük bir oran. Zaten, dış borçlar gerçekten sağlıksız bir yapı kazanmıştı: 1974'te toplam dış borcun sadece %6'sı kısa vadeli borçken, 1977 sonunda %54'e çıkmıştı. Bunun içinde 1977 sonunda birikmiş ariyereler (vadesi geldiği halde ödemeyen borç ana para ve faizi), Merkez Bankası'nda transfer bekleyen ticari ödemeler, vb. vardı.

Konumuz bakımından önemli soru şu: Dış borç ve ödemeler dengesi yönetimine büyük bir istikrarsızlık getireceği ve Merkez Bankası'nı (ve Türk Devleti'ni) iflasa götürmesi olasılığı bu kadar yüksek olan bu mekanizma nasıl kabul edildi ve iki yıl boyunca uygulandı? Türk hükümeti bunu nasıl ve neden kabul etti? Yabancı bankalar bunu nasıl ve neden kabul etti?

Türk hükümeti için bu bir kolay yoldu. Bürokrasi açısından mevzuat elveriyordu ve siyasal kademe istekliydi. İkinci olarak, bu işe bir defa girilince, geri dönmek çok güçtü: Bu zincirleme işlemlere son verildiği zaman, daha önceki borçların ödenmesi için kaynak nereden

gelecekti? Zincirleme işlemin cazipliğini azaltmak için önemli bir devalüasyona gitmek gerekirdi. Bunun ne döviz ne de Türk lirası olarak maliyetini karşılayacak kaynak ortada yoktu.

Borç veren yabancı bankalara gelince, onlar başlangıçta her şeyden önce işlemin kârlılığına ve devlet garantisinin güvenilirliğine kendilerini kaptırmışlardı. Uluslararası piyasada, çok olmasa da gö-reli bir nakit bolluğu vardı. Kimse bu bol kârlı furyadan geri kalmak istemiyordu. Ayrıca, yabancı bankaların her birinin, işlemin tümünün boyutları hakkında tam bir fikri yoktu. Her halde ne Türk hükümeti ne de Merkez Bankası, kimseye bu konuda en ufak bilgi verecek de-ğillerdi.

Demirel hükümetinin soruna bakışı, büyük olasılıkla bürokrasi-nin “tahliline” dayanıyordu. Hükümet şiddetlenen siyasal olaylar, terorizm ve siyasal çatışmalarla çok yoğun şekilde doluydu. DÇM zin-ciri, yüksek yatırım, dolayısıyla iş olanakları sağlıyor belki de sosyal gerginliğin daha da derinleşmesini önlüyordu. Zaten hükümetlerin ömrü kısaydı; son, her an gelebilirdi. Son analizde, muhtemelen, “er geç gelecek olan rezaleti temizleme işi, bizden sonraki hükümete ka-lır”⁴⁸ görüşü egemendi.

Nitekim, Haziran 1977 Genel Seçimleri’nden CHP yine oy ora-nını arttırmış olarak çıktı; TBMM’de oyların %47’sini aldı. Bülent Ecevit, en fazla oy sahibi partinin başkanı olarak hükümeti kurmaya girişmiş fakat TBMM’de çoğunluk sağlayamamıştı. Bunun üzerine, yukarda belirttiğim gibi, yine Süleyman Demirel Temmuz 1977’de, ye-ni bir sağ partiler koalisyonu kurmuştu. Altı ay sonra, Ocak 1978’de Bülent Ecevit, partisine katılan bazı bağımsızlar ve AP’den istifa eden-lerle yeni bir hükümet kurmuştu. Bu hükümet 19-20 ay ömürlü oldu: Ekim 1979’da Süleyman Demirel yeni bir azınlık hükümeti kurdu ve bu arada, yukarda belirttiğim gibi, Turgut Özal Başbakanlık (ve vekâ-leten Planlama) Müsteşarlığı’na getirildi.

Sonunda, Ağustos 1977’de DÇM hesapları konsolide edildi ve

alacaklılarla yeni bir ödeme planı üzerinde anlaşmaya varıldı. Faizler hemen ödenmeye başladı. Fakat ana para ödenmesi 1984'e kadar, yani TL'nin çok hızlı değer kaybettiği bir dönem sonuna ertelendi. Dolayısıyla, bu borç ödemesi Merkez Bankası'na çok ağır bir yük yüklemiş oldu.

Bu yükü, Merkez Bankası'nın kendine has bir kaynağı olmadığına göre, kim taşıdı? O zamandan beri devam eden enflasyon vergisiyle, bu yükü vergi ödeyen halk çekti. 1977 yılının ikinci yarısında başlayan enflasyon, o zamandan beri geçen 22 yılda kontrol altına alınamadı.

Ağustos 1977'de dış borç ertelemeleri sırasında, IMF ile bir istikrar programı üzerinde anlaşmaya ulaşılmasını, bir hükümet üyesi olan Necmettin Erbakan'ın şiddetli muhalefeti engelledi. Bülent Ecevit, Ocak 1978'de iktidara geldikten sonra, bir istikrar programı hazırlayıp, IMF ile bir stand-by anlaşması imzaladı. Fakat bu anlaşma, çok geç ve yetersiz devalüasyonlar dışında, uygulanmadı. Özellikle kamu kesimi harcamaları ve kamu kesimine kredi genişlemesi frenlenmedi. İthalat olanakları kısıtlı olduğundan ve Ecevit hükümeti ithalatı piyasa koşullarına göre değil, idari önlemlerle kısıtlamaya çalıştığı için, kamu kesimine verilen ücret artışları sadece bu nominal satın alma gücü artışları olarak kaldı ve doğrudan doğruya enflasyon şeklinde kendini ifade etti.

Dönemin son iki yılında GSMH mutlak olarak azaldı.

Bu arada şiddeti artan siyasal kargaşa ve Kahramanmaraş'ta meydana gelen olaylar sonunda 11 Doğu ve Güneydoğu iliyle Ankara ve İstanbul'da sıkıyönetim ilan edildi.

Ecevit hükümeti Haziran 1979'da, IMF ile yeni bir Niyet Mektubu imzaladı. Ancak Ekim ayında yapılan ara seçimlerde oy kaybeden Ecevit, istifa etti ve yeni hükümeti kuran Demirel sağ koalisyon hükümeti bu niyet mektubunu uygulamadı. Turgut Özal'ın önemli bir rol oynadığı bu hükümet, Ocak 1980'de, bunalımı yenmek için yeni bir istikrar paketi hazırladı ve uygulamaya koydu. Haziran 1980'de IMF'yle yeni bir 3 yıllık "stand-by" anlaşması imzalandı ve 1.250 mil-

yon SDR (Special Drawing Rights - Özel Çekiş Hakları) değerinde yardım alındı.

Siyasal şiddet ve karışıklık devam etti. 12 Eylül 1980'de silahlı kuvvetler doğrudan doğruya yönetime el koyup, emekli amiral Bülent Ulusu başkanlığında bir hükümet kurdu. Turgut Özal ekonomik işlerden sorumlu Başbakan Yardımcısı olarak, Ocak ayında başlanan reformları uygulamaya devam etti.

7. 1980 SONRASI

Ocak 1980'den başlayarak yapılan köklü iktisat politikası değişiklikleri nedeniyle Türk ekonomisinin bugünkü yapısı ve işleyişini anlamak için 1980'lerin iyi anlaşılması önemlidir. Cumhuriyet'in kuruluşundan beri, Türkiye'nin kesintisiz uyguladığı ithal ikamesi politikasının tersine çevrildiği bu dönem,⁴⁹ bir yandan ekonominin geleceği açısından o zamana kadar hayal edilemeyecek olanakları gerçekçi seçenekler haline getirirken, diğer yandan kamu maliyesinde düzensiz ve disiplinsiz yönetimi yeniden başlatarak 1977 yılının ikinci yarısında başlamış olan enflasyonun, şiddetlenmesine ve kronikleşmesine neden oldu.

Ocak 1980'de alınan kararlarla başlatılan ve Ekim 1980'den sonraki hükümet tarafından uygulamasına devam edilen iktisat politikası değişiklikleri Türk ekonomisini geri dönülmez bir derinlikte şekillendirmiştir. Bu dönemi inceleyen birçok yazarın yaptığı gibi ben de alt-dönemleri ayırarak ele alacağım:

1980-83: Açık ekonomiye geçiş reformları: Makro-ekonomik stabilizasyon (Askeri yönetim dönemi).

1983-88: Reformların devamı, makro-ekonomik dengesizliklerin yeniden başlaması ve kronik enflasyona dönüş.

1989 sonrası: Kronik enflasyonun devamı ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi dönemi.

1980-1983 dönemi, 1980 Ocak ayında alınan bir dizi reform kararlarıyla başladı. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonucu sona

⁴⁹ Hasan Olgun, "Türkiye'de İthal İkamesi Bunalımı ve Dışa Açılma: Eleştiri", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, sayı 3-4, 1980.

eren Demirel hükümetini izleyen Bülend Ulusu başkanlığındaki hükümet, bu sefer başbakan yardımcısı olarak görev alan Turgut Özal'ın itmesiyle reformlara devam etti.

Makro-ekonomik stabilizasyon önlemi olarak, ilk aşamada KİT ürünlerinin fiyatlarında büyük artışlar yapıldı, sonra bu fiyat artışlarının kısa aralıklarla ve esnek bir şekilde yapılmasına izin verildi. Para politikasında disiplin sağlandı. Kamu harcamalarında kısıtlamalar yapıldı; bu bağlamda kamu kesimi ücret artışları donduruldu. Grevler yasaklandı. Özel sektör fiyatları üzerindeki kontroller kaldırıldı. Faiz hadleri yükseltilerek, enflasyon oranının üstüne çıkarıldı. Mali araçlara vergi kolaylıkları verildi. Bankaların denetimi bir ölçüde güçlendirildi. İstanbul'da bir Menkul Kıymetler Borsası kuruldu. Bu arada mali piyasaların ani ve hazırlıksız olarak serbestleşmesi kısa bir süre sonra mali skandallarla sonuçlandı.

IMF ile bir "Stand-by" anlaşması yapıldı ve Dünya Bankası'yla "Uyum Kredileri" olarak anılan bir dizi kredi konusunda anlaşmaya varıldı. Dış borç ödemelerinin ertelenmesi ve yeni, düşük faizli krediler sağlandı.

1981-82'den başlayarak kamu yatırımları yeniden düzenlenerek, ihracat gayretine destek olacağı gerekçesiyle altyapı yatırımlarına (limanlar, telekomünikasyon, turizm tesislerine) öncelik verildi.

Fakat en çarpıcı politika değişimleri dış ekonomik ilişkilerde meydana geldi. İthal kotaları kaldırıldı. 1980'de yapılan %90 ve 1981'de yapılan %45 devalüasyonun arkasından, TL'nin değerinin devamlı ve küçük dozlarda düşmesi politikası izlendi (managed float). Devalüasyonun ihracat için sağladığı avantajlara ek olarak büyük miktarlarda ihracat destek yardımları (sübvansiyonları) verildi.

Kasım 1983 seçimleri ve Turgut Özal'ın kısa bir süre önce kurduğu Anavatan Partisi'nin tek başına TBMM'de %53 oy elde edip, çoğunluk sağlamasıyla başlayan 1984-1988 dönemi, dışa açılma ve ihracata özendirme önlemlerinin daha da yoğunluk kazanarak devam ettiği, fakat mali disiplinin azaldığı, harcamaların ve özellikle bazı kamu yatırım harcamalarının yükseldiği dönemdir. Bu dönemde dış ticaret

politikasında önemli adımlar atılmıştır: İthal yasakları pozitif listeden negatif listeye alınmış,⁵⁰ gümrük tarifeleri yeniden düzenlenmiş, ihracat desteklerinin miktarı azaltılmıştır. Döviz kuru düşüşüne devam etmiş, yabancı sermaye girişleri artmıştır.

Buna karşılık, dönemin sonuna doğru, kamu maliyesi ve para politikası yönetiminde gevşeme başlamıştır. 1985 yılında başlayan kamu yatırımlarındaki sıçrama 1988'e kadar sürdü. Kamu maliyesinde yapılan önemli ve olumlu iş Katma Değer Vergisi'nin (KDV) kabul edilip uygulanması ve yerel yönetimlere verilen mali kaynakların bir ölçüde artırılmasıdır. Fakat artan kamu harcamalarının ve ertelenen veya yavaşlatılan KİT fiyat ayarlamalarının akçalandırılması için iç borçlanma hızla artmaya başlamış, para politikası enflasyoncu bir yola girmiştir.

Bütün bunların sonucu olarak, 1988 seçimlerine kadar baskı altında tutulan işçi ve memur gelirleri, 1984-85'ten başlayarak yükselmeye başlayan enflasyon oranı karşısında reel olarak büyük kayıplara uğradı (Bkz. Grafik 3.2). 1980-88 yılları arasında imalat sanayiinde İşgücü Maliyeti Reel Endeksi kamu kesiminde %32, özel kesimde %11 oranında düşmüştü.⁵¹

Bu dönemde iktisadi büyümenin lokomotifi ihracat oldu. 1981-84 yılları arasındaki imalat sanayii üretimindeki artışın %56'sının, talep yönünden kaynağı ihracattı.⁵² 1980-1990 arasında mal ihracatı 7.9 milyar dolardan (GSMH'nin %11.3'ünden) 22.3 milyar dolara yükseldi (%14.6). Kişi başına ihracat 1980'de 178 dolardan, 1990'da 398 dolara çıktı. Bu on yıllık dönemde Türkiye'nin ihracat artış hızı bütün DA ülkelerinkinden yüksektir.

İhracat artışının simgelediği dış ticaret politikasının başarısının

50 Yani, bu listeye giren sınırlı sayıda mal dışındaki malların ithali serbest hale getiriliyordu. Eski uygulamada bir malın ithal edilebilmesi için serbest ithal listesinde olması gerekiyordu. Bu listede olmayan malların ithali yasaktı.

51 DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-1995*, s. 132. Sözkonusu endeks, 10 veya daha fazla işçi çalıştıran iş yerlerini kapsamaktadır.

52 Merih Celâsun, "Trade and Industrialization in Turkey: Initial Conditions, Policy and Performance in the 1980's". Bu makale, *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times* (Ed. G.K. Helleiner) adlı kitapta yayınlanmıştır, Routledge, Londra ve New York 1994.

TABLO 3.5
Türkiye: Ekonomik Göstergeler, 1980-1989

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Büyüme	-2,8	4,8	3,1	4,2	7,1	4,3	6,8	9,8	1,5	1,6
Yatırım	20	19	18	19	18	20	23	25	26	23
Enflasyon	107	38	29	30	50	43	30	33	71	64
Bütçe açığı	8,8	4,0	3,5	4,9	5,4	3,6	3,7	6,1	4,8	5,3
Para arzı	-	-	-	-	-	-	43	45	54	73
İhracat	29	62	22	0	25	12	-6,3	35	14	-0,3
Reel kur	-	-	-	-6	-8	1	-4	-2	0	5

(Kaynak ve notlar:) Büyüme: GSMH yıllık % artışları, bkz. DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-1995. (ESG)* s. 4. Yatırım: Gayri safi sabit sermaye yatırımlarının, o yılın GSMH'sına oranı. Cari fiyatlar. ESG s. 19. Enflasyon: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının Toptan Eşya Fiyatları Endeksindeki (TEFE) yıllık % değişimler. ESG, s.87. Bütçe açığı: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya oranı. ESG, s.51-52. Para arzı: M2 yıllık % artışları. ESG, s.46. İhracat: fob mal ihracatı, dolar olarak, yıllık % artış. ESG, s. 37. Reel kur: Reel döviz kurunun yıllık % değişimi. Eksi işaret reel döviz kurunun düşmesi, yani TL'nin döviz cinsinden değerinin reel olarak yükselmesi anlamındır. 1982-86 dönemi için döviz ağırlıkları: \$ için 0.5, DM için 0.5 olarak; 1987 ve sonraki yıllar için: \$ için 0.75, DM için 0.25 olarak alınmıştır. Göreli fiyat hesaplarında ABD için Üretici Fiyatları Endeksi, Almanya için Sanayi Ürünleri Endeksi, Türkiye için TEFE kullanılmıştır. ESG.

ilk nedeni bu politikanın, diğer iktisat politikalarıyla birlikte tutarlı bir bütün olarak tasarlanmış ve, hiç olmazsa ilk yıllarında, kesin bir makro-ekonomik çerçeve içinde uygulanmış olmasıdır. Alınan iktisat politikası önlemlerinin zamanlaması ve sıralanışı da, ana çizgileriyle, tutarlıdır.⁵³ Önce makro-ekonomik ve mali stabilizasyon önlemleri alınmış, arkasından özendirme sistemini düzeltmek amacıyla dış ticaret ve iç mali sistem ve kamu harcamaları reformları yapılmıştır. Türk lirasının aşırı değerlenmesi ve para ikamesinin ortaya çıkmasını önlemek amacıyla sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi en sona bırakılmıştır.

Ancak 1986-87 yıllarına kadar, görece ve ana çizgileriyle de ol-

53 Yukarda, mali kesimde serbestleşmenin hazırlıksız ve erken yapıldığını ve bunun da mali skandallara yol açtığını belirtmiştim. Bkz. Korkut Boratav, Oktar Türel, Erinc Yeldan "The Turkish Economy in 1981-92: A Balance Sheet, Problems and Prospects", METU Studies in Development, Cilt 22, Sayı 1, 1995. Bu nedenle, "ana çizgileriyle" sınırlamasını getiriyorum.

TABLO 3.6
Türkiye: Görelî Fiyat Hareketleri, 1978-1988

	1978	1980	1982	1984	1986	1988
A. Artışlar:						
Reel döviz kuru (a)	100	116	136	148	149	152
Reel faiz oranı (%) (b)	-25	-38	8	4	12	-2
Reel net sektör fiyatları (c)						
Enerji & madencilik	100	126	160	178	207	195
İmalat	100	120	120	120	119	124
B. Düşüşler:						
Dış ticaret hadleri (\$) (d)	100	77	67	75	82	74
Reel ücret (üretici) (d)	100	61	61	51	41	33
Reel ücret (tüketici) (e)	100	62	65	61	64	56
Reel net sektör fiyatları (c)						
Tarım	100	84	79	79	72	68
Kamu hizmetleri (f)	100	74	97	48	49	50

Notlar: (a) Endeksteiki artış TL'nin değerinde düşme anlamındadır. (b) Vergiden sonra bir yıllık mevduat faizi, TEFE'yle fiyat artışından arıtılmış. (c) Sektör katma değer deflatorünün GSYİH deflatorüne oranı; net olan sektör katma değeridir. (d) Gayrı safi işçilik maliyeti bölü GSYİH deflatorü. (e) Vergi sonrası ücretli geçişme endeksiyle fiyat artışlarından arındırılmış. (f) Devlet memurları reel maaşı. Kaynak: M. Celâsun. "Trade and Industrialization in Turkey", a.g.y., s. 462.

sa tutarlı sayılabilecek bu politikaların bu yıllardan sonra tutarlılığından söz etmek güçleşmektedir: Yılda %50-70 düzeyine yükselen enflasyon koşullarında yapılan döviz ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi tipik bir tutarsız politika örneğidir. Nitekim bu kararların arkasından bir süre TL aşırı değerlenmiş ve bu da ihracat atılımının hızını kesmiş ve 1994 bunalımını hazırlamıştır. Diğer yandan bu güne kadar süregelen ve gittikçe güçlenen para ikamesi, dolarlaşma, doğrudan doğruya bu tutarsız politikanın sonucudur.

Bu reformlar sonucunda ortaya çıkan görelî fiyatlar yapısı yukardaki tabloda (Tablo 3.6) özetlenmiştir. Dışa dönük büyümenin sağlanması için, reel döviz kurunda önemli düşme sağlanmıştır. Nitekim 1985'teki TL'nin değer artışı, kısa süreli ve küçük olmasına rağmen

TABLO 3.7
Türkiye: Makro-ekonomik Düzeltmenin Göstergeleri

	Reform Öncesi		Reform Sonrası	
	1975-7	1978-80	1981-4	1985-8
GSMH, yıllık % artış	6,3	0,5	4,5	6
GSMH deflatörü, yıllık % artış	19,4	71,1	36,5	44,1
İthalat, % GSMH (a)	21,6	13,4	15,2	19,7
İhracat, % GSMH (a)	5,7	5,6	11,3	14,7
Yurtiçi tasarruf (a)	24,1	22,7	25,4	25,8
Kamu	8,5	8,7	12,3	10,8
Özel	15,6	14	13,1	15
Yurtdışı tasarruf (a) (b)	11,2	4,8	-0,1	0,2
Faktör payları:				
Tarımda çalışanlar	30	25	21	18
Tarım dışında çalışanlar:				
Ücret gelirleri	34	31	24	17
Ücret dışı gelirler	36	44	55	65

(a) 1988 sabit fiyatlarıyla. (b) Cari dış açık.

Kaynak: M. Celâsun, *a.g.y.*, s. 463.

men, 1986'daki ihracat azalmasının belli başlı nedeni olmuştur (Tablo 3.5). Mali sektör en tutarlı ve güçlü şekilde ödüllendirilen sektör olmuş, reel faiz oranı 1986'da, 1978-80 yıllarındaki negatif değerlerden aynı derecede devam ettirilmesi güç olan %12'ye yükselmiştir. Tablodan görüleceği gibi imalat sanayiinin fiyat artışları reel olarak pek yüksek olmamıştır. İlerde daha ayrıntılı olarak tartışacağımız gibi, imalat sanayiinde yatırımlar yavaşlamış ve işlenmiş ürünler ihracatında görülen büyük hamle, elde bulunan ve ithal ikamesi yıllarında yaratılmış olan fakat kullanılmayan kapasitenin devreye sokulmasıyla sağlanmıştır.

Bu rakamlar, reformların gerçekleştirilmesinde kullanılan araçları, görelî fiyatlarda sağlanan değişiklikleri gösteriyor. Sunduğumuz tablo (Tablo 3.7) reformların geride bıraktığı değişikliklerin büyüklüğünü göstermektedir.

Merih Celâsun yukarda sözünü ettiğim çalışmasında reform öncesi dönemi, iki alt- dönem olarak ele alıyor: Dış tasarruflarla hızlı büyüme

dönemi (1975-77) ve “Düzeltilmesiz Bunalım” dönemi (1978-80). Gerçekten de ilk alt-dönemde verilen ve GSMH’nin %11’ini aşan dış açık⁵⁴ sayesinde GSMH’nin %35’ini aşan oranda yatırım yapılmış, aynı zamanda ücret gelirlerinin ve tarım gelirlerinin GSMH içindeki payı rekor düzeylere yükselmiş, bu yükseklikte bir dış açığın devam ettirilemez olması nedeniyle 1978-80 bunalımına girilmiştir. Bu yatırım ve gelir dağılımı politikası sağlam bir iç tasarruf ve yapısal değişme politikasına dayanmadığı için çıkan -ve 20 yıldan fazla süren- enflasyon, hemen 1978-80 döneminde tarım ve ücret gelirlerinin payında gerileme sonucunu vermiştir.

1975-77 döneminden 1981-84 dönemine geçerken gerçekleştirilen “iktisadi düzeltme”⁵⁵ GSMH’nin %11’i gibi büyük bir düzeltmedir. Alınan dış destek ve borç ertelemelerine rağmen, dış tasarruflar 1981-84 döneminde negatif olmuş, yani bu düzeltme gayreti tamamen iç tasarruflardaki artışla sağlanmıştır. Bu da, büyük ölçüde, çalışan nüfusun reel gelirindeki düşüşle sağlanmıştır. İç tasarruflardaki bu artış sayesinde enflasyonda bir yavaşlama olmuş, diğer yandan yurtiçi harcamalardaki (tüketim + yatırım) kısılma ihracat artışı için gerekli üretim fazlasını yaratmıştır.

1981-84 döneminde, özel tasarruf oranının düşmesine rağmen iç tasarruf artışı kamu kesiminde kaynak yaratma gayretinin sonucudur.⁵⁶ Tablo 3.8’de kamu kesimi harcanabilir geliri, GSMH ile özel harcanabilir gelir arasındaki fark olarak tanımlanmıştır. Tablodan görüldüğü gibi 1978-80’den 1981-84’e, kamunun GSMH içindeki payı,

54 Tablo 3.7 dipnotunda işaret edildiği gibi, M. Celâsun tasarrufları ve bu arada dış tasarrufları (dış cari açık), 1988, yani reform sonrası sabit fiyatlarıyla ölçmektedir. Bu ölçme yöntemi, 1978 öncesi döviz kurunun yapay bir şekilde düşüklüğü yüzünden, büyüklüğü tam olarak ortaya çıkarmayan dış açığın gerçekte ne kadar büyük olduğunu göstermektedir.

55 Burada “düzeltme” deyimini İngilizce “adjustment” deyiminin karşılığı olarak kullanıyorum. Genel olarak “adjustment” sözcüğü Türkçeye “uyum” olarak çevrilmektedir. Örneğin “adjustment loan” deyiminin “uyum kredisi” olarak çevrilmesi başarılı bir çevirmedir. Ancak “uyum politikası” veya “uyum süreci” dendiği zaman “uyum” deyimini “adjustment” sözcüğünün içerdiği, kendisi veya ayarı bozulmuş bir mekanizmanın düzene sokulması anlamını tam olarak aktaramıyor. Bu bakımdan, bu bağlamda düzeltme deyiminin kullanılması bana yerinde bir kullanım gibi geldi.

56 M. Celâsun, a.g.y., s. 464.

TABLO 3.8
Türkiye: Harcanabilir Gelir ve Düzeltme
(GSMH %'si Olarak)

	Reform Öncesi		Reform Sonrası	
	1975-7	1978-80	1981-4	1985-8
Cari fiyatlarla:				
Kamu	19.3	19.0	17.9	18.1
Özel	80.7	81.0	82.1	81.9
1988 sabit fiyatlarıyla:				
Kamu	16.6	17.8	21.7	19.7
Özel	83.4	82.2	78.3	80.3

Kaynak: M. Celâsun, *a.g.ş.*, s. 463.

sabit fiyatlarla ölçüldüğü zaman artış, cari fiyatlarla ölçüldüğü zaman düşüş göstermektedir. Bu durum 1981-84 döneminde ticaret hadlerinin kamu kesimi lehine değiştiğini, bir başka deyişle özel kesimden kamu kesimine reel kaynak aktarımı olduğunu, yani kamu çalışanlarının maaş ve ücretlerinin baskı altında tutulduğunu göstermektedir.

1985-88 döneminde, GSMH artışları, mali kesimin serbestleşmesi ve sermaye gelirlerinin yükselmesi sonucu özel tasarruf oranında bir artış oldu. Ancak bu sefer kamu kesiminin mali durumu bozulmaya başladı. 1980'lerin sonuna doğru ortadan kalkmaya yüz tutan dış tasarruflar karşısında, kamu kesiminin tasarruf açığını akçalandırmanın tek yolu enflasyon oranını yükselterek faiz oranlarını yukarı çekmek, bu suretle özel tasarrufları arttırıp özel yatırımları caydırarak özel kesimde tasarruf fazlası yaratmaktır.

1987'den başlayarak kamu maliyesi bozuldu: Kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) 1982-86'da GSMH'nin %4,2'sinden, 1987-92'de %6,7'ye çıktı. 1991'de bu oran %10,2 oldu. 1980'lerin sonuna doğru KKBG'deki bu artış üç kaynaktan geliyordu: (a)artan faiz ödemeleri; (b)artan ücret ve maaş ödemeleri ve; (c)KİT fiyatlarındaki artışların geri bırakılması.

Faiz ödemeleri iki nedenle artıyordu. İlk olarak, 1980'lerin başla-

rında imzalanan dış borç ödemelerini erteleyen anlaşmalar 1980'lerin ortalarından başlayarak sona ermişti. Diğer yandan yurtiçinde mali piyasaların serbestleşmesi halkın parasını nakit olarak tutmak yerine vadeli hesaplara ve hükümet kâğıtlarına yatırarak faiz kazancı sağlaması sonucunu doğuruyordu. Bir yandan yükselen enflasyon oranı, diğer yandan 1989-90'da sermaye hareketlerinin serbestleşmesinin arkasından TL'nin kurunun yükselmesi karşısında faiz oranlarını yükseltmeye bırakmaktan başka çözüm kalmıyordu. Ayrıca nakit kullanımı azaldıkça hazinenin para basma harcından sağladığı kazanç ("seigniorage") da azalıyordu.

Enflasyonun yarattığı belirsizlik ortamında, ilerde işlenmiş sanayi ürünü ihracatını sağlayacak olan özel kesimin imalat sanayii yatırımları duraklamaya başladı. 1974-78 beş yıllık döneminde cari fiyatlarla özel kesim imalat sanayii sabit semaye yatırımlarının, özel kesimin toplam yatırımları içindeki payı % 40.5'ken, bu oran 1987-91 döneminde %23.5'e düştü. Diğer yandan, 1974-78'de %31.5 olan özel kesim konut yatırımları, 1987-91'de %49.6'ya yükseldi. Kronik enflasyonun bir sonucu olan, yatırım önceliklerindeki bu dönüşüm 1990'larda egemen bir eğilim halinde devam edecek, bu sebeple ihracat gayreti ancak devamlı olarak TL'nin değerini düşürmek ve reel ücretleri baskı altında tutmakla mümkün olacaktır.

1990'ların en belirgin özelliği makro-ekonomik dengesizlik ve yüksek enflasyon oldu. Bu dönemde enflasyonun kronik özelliği kesin çizgilerle ortaya çıktı. Enflasyonun yarattığı belirsizlik ortamına rağmen 1990'ların ilk 8 yılı kaotik bir iktisadi büyüme dönemi oldu: 1990-97 yılları arasında GSMH ortalama olarak %5'in üstünde büyüdü. Basra Körfezi Savaşı'nın etkisinde geçen 1991 yılı ve daha yerli üretim olan 1994 bunalımı hesaplama dışında bırakılırsa, geri kalan 6 yılın ortalama büyüme hızı %7,8 gibi yüksek bir orandır. Bütün bu gelişmeli gözlemler bu dönemin değerlendirilmesini güçleştirmekte ve karmaşıklştırmaktadır.

1990'ların bu özellikleri 1988-89'da ortaya çıkmıştı. 1988 seçimlerine hazırlık olarak 1987 yılında kamu transfer harcamalarında Turgut Özal hükümeti tarafından gerçekleştirilen önemli artış nedeniyle, kamu

TABLO 3.9
Türkiye: Ekonomik Göstergeler, 1990-97

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Büyüme	9.4	0.3	6.4	8.1	-6.1	8	7.1	7.7
Yatırım oranı	22.6	23.5	22.8	25.3	24.3	23.6	24.7	24.8
Enflasyon	52.3	55.3	62.1	58.4	120.7	88.5	75.9	81.8
Kamu açığı	7.4	10.2	10.6	12.2	8.1	5.2	9	9.5
Para arzı	51.8	63.6	62.5	48.1	123.2	97.7	120.5	87.9
İhracat	11.5	4.9	8.2	4.3	18	19.5	7.3	13
Reel döviz kuru	18.8	-1.7	-3.9	-1.1	-21.4	32.1	-1.7	-2.4

Kaynak ve Notlar: Bkz. Tablo 3.5. 1995-97 yılları için *Temel Ekonomik Göstergeler*, DPT, çeşitli sayılar.

kesimi borçlanma gereği (KKBG), GSMH'nin %6'sının üstüne çıktı. Daha önceki yıllarda yaratılan, çok sayıda özel hesaplar, fonlar, döner sermayeler, kamu harcamalarında disiplin sağlamayı güçleştirmiş, bütçe politikasında bütünlük bırakmamıştı. 1988 ve 1989 yıllarında KKBG görelili olarak kontrol altına alınarak %5 civarında tutulduysa da bu uzun sürmedi. 1990'dan başlayarak KKBG yeniden artarak 1993'te GSMH'nin %12,2'si düzeyine ulaştı. 1994 mali bunalımının 1987'de atılan tohumları bu şekilde meyvesini verdi ve kamu kesimi açığının yarattığı dengesizlik, başka etkenlerle birleşince 1994 bunalımı ortaya çıktı.

Bunalım sırasında IMF ile yapılan anlaşmaya kısa bir süre için uyuldu ve 1994-95 yıllarında KKBG bir miktar azaltıldı. Ancak, koalisyon hükümetinin küçük ortağı CHP'nin Genel Başkanlığı'na yeni seçilen Deniz Baykal erken seçimlerin partisi için kazançlı olacağı yanılgısına düşerek koalisyonu bozdu. Seçimlere "hazırlık" olarak 1995'te tarım destekleme fiyatlarına %100 civarında artış verildi, Konsolide Bütçe harcamaları %91 arttırıldı. Artışlar özellikle transfer harcamaları (borç ve faiz ödemeleri: %104), personel harcamaları dışındaki cari harcamalarda yüksek olmuş (%93), yatırım harcamaları %82 artmıştır. Para arzındaki artışlar, ekonomide KKBG'deki bu artış akçalandıracak reel tasarruflar bulunmadığından, ortaya çıkan enflasyona yer verecek büyüklükte olmuştur.

1994 bunalımını, 1989-90'da yapılan döviz hareketlerinin serbestleştirilmesinden sonra patlak veren ilk ciddi mali bunalım olarak incelemeye değer. Çünkü ödemeler dengesinin sermaye işlemlerine (yalnız cari işlemlere değil) verilen serbestlik, bütün ekonomide oyunun kurallarını değiştirdiğinden, bundan sonra olabilecek bunalımlar için 1994 bunalımı değerli bir ders kaynağıdır. Daha önceki bunalımlar, çok farklı kurallarla işleyen bir düzende ortaya çıktıklarından öğretici değerleri daha azdır.

Bunalım, 1988-89'dan başlayarak biriken sorunların, çözülmesinde gösterilen sakarlıkların sonucuydu. Yukarıda belirtilen KKBB artışı yanında sanayi üretiminin rekabet gücünde 1988 yılından sonra gözlenen düşme, 1993 sonu ve 1994 başında ihracat artışını çok yavaşlatmıştı. 1991'den başlayarak reel döviz kurundaki düşme sermaye hareketlerinde sinirli bir bekleyiş yaratmıştı. Yurtiçi enflasyon oranının yüksek, döviz girişi-çıkışının serbest olduğu bu koşullarda, doğal olarak faiz oranları yüksekti. Çiller hükümetinin faiz oranlarını hükümet kararıyla düşürebileceğini sanarak bu yönde attığı adımlar para piyasalarında panik yaratarak derin bir mali bunalım yarattı.

1991'den bu yana, faiz dışı bütçe açık veriyordu. İç borç stokunun GSMH'ye oranı o zamana kadar ulaşılan en yüksek düzeydeydi. 1993 sonunda iç borçların ortalama vadesi bir yılın altına düşmüştü. Bütçe gelirlerinin dörtte birinden fazlası iç borçların faiz ödemelerine gidiyordu. Enflasyon %60 civarında, cari işlemler açığının GSMH'ye oranı o zamana kadar ulaşılan en yüksek düzeydeydi.⁵⁷ Bu durumda Fatih Özatay, devletin mali yüklenimlerini karşılayamaz durumda ("insolvent") olduğunu hesaplamaktadır.⁵⁸ Ancak bu durum, Özatay'ın hesaplamalarına göre 1992 sonunda ve 1993 yılında da böyleydi.

Bunalım neden 1994 başında patladı?

1993 yılı ortalarında başbakan olan Tansu Çiller, iktisadi politikasının belli başlı sorunu olarak faiz oranlarının yüksek olmasını görüyordu. Çözüm olarak da nominal faiz oranlarının düşürülmesinden

57 Fatih Özatay, "The Lessons from the 1994 Crisis in Turkey: Public Debt (Mis)Management and Confidence Crisis", *The Yapı Kredi Economic Review*, Haziran 1996.

58 a.g.y., s. 26.

başka yol önermiyordu. Kamu harcamalarındaki dengesizlik ve enflasyon konusunda somut hiçbir şey yapmıyordu. Çiller hükümeti nominal faiz oranlarını düşürmek için, iç borçlanmayı en aza indirmeyi amaçlıyordu. Bu sebeple, kamu tüketim harcamalarını karşılamak için diğer iki seçeneği yeğliyordu: Dış borçlanma ve Merkez Bankası'ndan borçlanarak iç borcu parasallaştırmak.

1985 Mayıs ayından beri hükümetin belli başlı iç borçlanma aracı, her hafta çarşamba günleri yapılan devlet kâğıtları ihalesiydi. Çiller hükümeti iç borç stokunun ortalama vadesini uzatmak amacıyla Eylül ve Ekim aylarında bir yıldan az vadeli borç arzının %20'sinden azını kabul ederek ve Kasım ayında beş ihaleden dördünü iptal ederek iç borç piyasası üzerindeki baskısını arttırdı.

Ağustos 1993'te çıkarılan bir kanunla devletin, Merkez Bankası'na olan borçları iptal edildi ve daha sonra kabul edilen katma bütçeyle de Hazine'nin Merkez Bankası'ndan borçlanma sınırı %90 artırıldı. 1994 yılının ilk üç haftasında, 1994 bütçesinde ayrıca yükseltilmiş bulunan Merkez Bankası'ndan borçlanma sınırının %53'ü kullanılmıştı. Bu olanlar, para piyasalarında, açıkça iç borç stokunun parasallaştırılacağı, enflasyon oranının yükseleceği ve bu yolla Hazine'nin borç yükünün eritileceği şeklinde algılanıyordu. Ayrıca, para piyasasının hoşuna gitmesi beklenemeyecek diğer gelişmelerden olarak, 1 Ocak 1994'ten başlayarak devlet tahvilleri ve Hazine bonoları getirisinden gelir vergisi alma uygulaması başlayacaktı.

1994 yılına girerken açık bir şekilde ortadaydı ki, enflasyon oranı yükselmekte ve cari işlemler açığı büyümekteydi. Bu durumda Türk lirasının devalüasyonu kaçınılmaz hale geliyordu. Bekleyişler bu durumdayken, yabancı veya yerli tasarrufları TL cinsinden yatırım araçlarında tutabilmek için, verilen faizin, yabancı paralara verilen faiz, artı, borç vadesi süresince beklenen devalüasyon oranından daha yüksek olması gerekiyordu. 1994 yılı başlarken, Çiller hükümetinin bu kadar yüksek faizi vermeye hazır olmadığı anlaşılmıştı. Bunalımın başlaması için bütün koşullar yerindeydi: Türk lirası satıp, döviz cinsinden araçlara geçmenin zamanı gelmişti.

Türk Hazinesi teknik bakımdan, en az bir yıldan beri devletin mali yükümlülüklerini karşılayacak gelir kaynaklarına sahip değildi. Ancak o zamana kadar borçlarını yeni borçlanmayla ("rollover") erteleyebilmişti. 1994 yılı başında yeni olan şeydu: Yatırımcılar, aldıkları faizin, karşılaştıkları ve aniden yükselmiş bulunan riski karşılamadığı kanısına varmışlardı. Bu kanıyı doğuran ve besleyen, hükümetin politika hatalarıydı. Yerli ve yabancı tasarruf sahipleri TL cinsinden yatırım araçlarına, bu arada ve en başta devlet kâğıtlarına dokunmayacaklardı. Mali bunalım başlamıştı.

Bu hatalar, 5 Nisan 1994 kararlarıyla kabul edildi. Kamu harcamalarında köklü kısıtlamalar ve yeni vergiler getirilerek aşağı yukarı 10 yıldan beri biriktirilen temel sorunlara gerçek çözümler arandı. Kamu kesimi fiyatları yükseltildi. ABD dolarının ortalama değeri 1993'te TL olarak 11.000'dan 1995'te 45.700'e yükseldi.

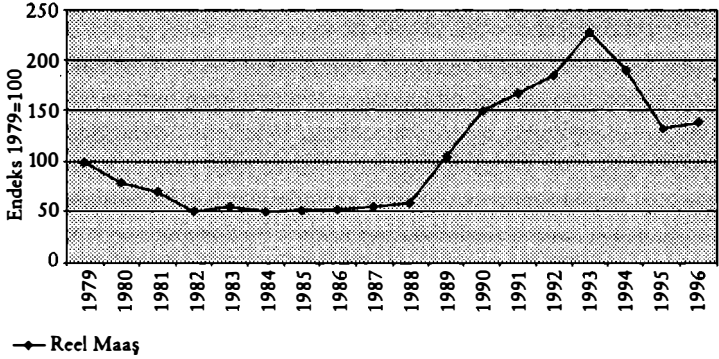
Ancak temel politikalarda yapılan bu düzeltme, kamu kesiminin harcamalarını akçalandırma sorununu çözmemişti. Devletin yeniden borçlanabilme yeteneği kazanması hemen sağlanamamıştı. Onun için mayıs ayı sonuna kadar beklemek ve borç alabilmek için %400'e yaklaşan faiz vermek gerekti. Oysa, Ocak-Şubat 1994'te 3 ay vadeli kâğıtların faizi %90-100 civarındaydı.

Sonuç olarak, faiz dışı bütçede fazlalık verilmesine rağmen, 1994 yılı Türk ekonomisinin bilinen en yüksek enflasyon yılı oldu. GSMH %6 azaldı. İşsizlik arttı. Halkın büyük kesimlerinin reel geliri derin bir şekilde azaldı. Bütün bu hakedilmeyen sıkıntılar karşılığında ekonominin temel dengelerinde hızla iyiye doğru bir gidiş gözlenmeye başlamışken, birkaç ay sonra, 5 Nisan İstikrar Programı bir yana bırakılıp, eski tutarsız politikalara dönüldü.

Bu deneyimden bir tek ders kaldı: Döviz hareketlerinin serbest olduğu bir ekonomide, borçları enflasyonla silmeye kalkmak tehlikeli ve verimsiz bir yaklaşımdır.

1981-92 döneminin iktisat politikalarının bir bilançosunu çık-

GRAFİK 3.4
1987 Fiyatlarıyla Devlet Memurları Maaşları Endeksi (1979=100)



Kaynak: Kesin hesaplardan Konsolide Bütçe "Personel Harcamaları" (DPT- ESG, s. 55), Emekli sandığı" aktif sigortalı sayısına (ESG s.119) bölünerek her yıl için memur başına ortalama personel harcaması hesaplanmış, bu rakam, DİE'nin Kentsel Geçinme Endeksiyle (ESG s. 119) 1987 fiyatlarına indirgenmiştir.

ran çalışmalarında K. Boratav, O. Türel ve E. Yeldan⁵⁹ bu dönemin belli başlı özelliğinin uzun vadeli perspektif yokluğu olduğunu belirtiyorlar. Bunu da genel anlamda kamu yönetim kadro ve örgütlerinin zayıflatılmasına, devlet memurluğu gelenek ve bilincinin yıkılması ve sonuç olarak devlet yönetiminde devamlılık ve uzun vadeli düşünme istek ve yeteneğinin azalmasına bağlıyorlar. 1994 bunalımından önce yapılan bu gözlem, bu bunalımın anlaşılmasını da kolaylaştırıyor. Gerçi 1970'lerde, Demirel hükümeti zamanında yaşanan, Dövizle Çevrilebilir Mevduat Hesapları bunalımında da devlet bürokrasisinin daha başarılı bir sınav vermediği söylenebilir. Son analizde, her iki bunalımda da siyasi yöneticiler gerçek sorumlulardır.

Boratav/Türel/Yeldan tezi, büyük bir olasılıkla olayların önemli bir kısmını açıklamaktadır. Grafik 3.4, devlet mekanizmasının zayıflama sürecinin maddi yönünü, geniş ölçüde, ortaya koymaktadır. Son yıllarda, maaşlar düzeyindeki küçük ve göreceli düzelme daha çok yük-

sek memurlara yapılan personel harcamalarından kaynaklanmaktadır. Alt ve orta kademe memurlar çok halde fakirlik çizgisine yakın bir yerde maaş almaktadırlar.

1980'den sonra izlenen devlet memurları maaş politikası, tek başına makro-ekonomik dengeleri belirleyen bir etken olmamakla birlikte, birçok konuya ışık tutmaktadır. 1980 yılından başlayarak ortalama reel maaş keskin bir şekilde azalmış, 1980'lerin ortalarında 1979 düzeyinin yarısına kadar düşmüştür. 1980 ve 1981 yıllarında personel sayısında yapılan mütevazı azalma ve enflasyon hesaba katılırsa devletin personel harcamalarındaki reel azalma bu dönemde sağlanan kamu kesimi mali durumundaki düzelmeye önemli bir kısmını oluşturduğu görülmektedir.

Gerçekte memur maaşlarının reel (enflasyondan arındırılmış) değerindeki bu derin dalgalanmalar, genel olarak gelir dağılımı olgularında da görülmektedir. Bu dönemde genel olarak ekonomide ve özellikle sanayi üretiminde ciddi bir verimlilik artışı olmadığından⁶⁰ ihracat piyasalarında ancak düşük işçi ücretleri ve genel olarak düşük yerli girdi fiyatlarıyla rekabet etmek mümkündü.

Sonuçta, 1980 sonrası iktisat politikasının bazı temel kavram karışıklıklarıyla yaralı olduğunu söylemek gerekiyor. Dış ticaret ve döviz üzerindeki kontrollerin kaldırılmış olması çok önemli kararlardı. Ancak bunları, ekonominin özünde rekabetçi piyasa ekonomisi haline gelmesiyle karıştırmamak gerekir. Tamamiyle piyasa dışı güçlerin -devlet harcamaları ve müdahalesi- yarattığı yüksek ve kronik enflasyon ortamında zaten böyle bir ekonominin ortaya çıkması bir mucize olurdu. Aynı şekilde, son 20 yıllık uygulamada “küçük devlet”le “zayıf devlet” birbiriyle karıştırıldı. Gerçekten serbest ve rekabetçi piyasa ekonomisinin gerektirdiği, ekonomik boyutları itibariyle küçük devlet yaratmak yerine, denetleme ve düzenleme görevlerini yapmaktan aciz “zayıf devlet” ortaya çıkarıldı.⁶¹

⁶⁰ K. Boratav ve diğer, *a.g.e.*, s. 16.

⁶¹ A. Karaosmanoğlu, *a.g.e.*, s.13.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Türkiye’de Sanayileşme¹

Cumhuriyet’e kalan miras, hiçbir alanda sanayi alanında olduğu kadar güçlüklerle dolu bir miras değildi. 1923 yılında ekonominin tümü gibi sanayi de yerle bir olmuştu. Ancak sanayi dalında, bir yeniden doğuş için gerekli olan öğeler de ortadan kaybolmuştu. Sanayileşme için gerekli işgücü I. Dünya Savaşı (1914-1918) sırasında, ondan önce Balkan ve sonra İstiklal Savaşı sırasında verilen büyük kayıplar nedeniyle çok azalmıştı. Sağ kalan erkek nüfusun çoğu bitkin, hasta ve bezgindi. Savaştan önce sanayideki parasal ve toplumsal sermaye² birikimi büyük ölçüde Müslüman olmayan nüfusun elindeydi. İmparatorluğun küçülmesi ve Anadolu’daki Rum ve Ermeni nüfusun göçü bu birikimi büyük ölçüde ortadan kaldırmıştı.

Kısa bir tarihsel hatırlatmadan sonra, Cumhuriyet dönemi sa-

-
- 1 Bu bölümün, 1950’den sonraki kısmını hazırlarken, “*Bilanço 1923-1998: Türkiye Cumhuriyeti’nin 75 Yılına Toplu Bakış*” Uluslararası Kongresi’ne sunduğum “Türkiye’de 1950 Sonrası Sanayileşme Politikası Üzerine Gözlemler” başlıklı bildiriden yararlandım. Bkz. *Bilanço 1923-1998*, II. cilt, ss.59-72. Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1999.
 - 2 Toplumsal sermaye, girişim deneyimi, iç ve dış, mal ve faktör piyasaları konusunda biriken bilgi, deneyim ve ilişkiler ağı, bu piyasalara güven veren bir şöhret, vb. gibi elle tutulmaz, ancak sanayinin gelişmesi açısından çok önemli öğelerden oluşur.

naayileşmesini dört alt-bölüm halinde inceleyeceğim. Bunlar, tarih sırasıyla, 1923-1932: Kuruluş yılları; 1932-1946: Devletçi ithal ikamesi yılları; 1946-1980: Liberal ithal ikamesi yılları; 1980 sonrası: Liberal ve ihracata dönük sanayileşme yılları. Metnin okunmasından anlaşılacağı gibi, bu dönemler bıçakla kesilmiş, birbirinden kopuk dönemler değildir. Bir dönemden diğerine önemli devamlılıklar vardır. Bu dönemleme denemesi, her dönemin egemen özelliklerini vurgulayarak tartışmayı kolaylaştırmak içindir.

1. TARİHSEL HATIRLATMA

16. yüzyıla kadar Osmanlı sanayi ve ticaret yapısı Avrupa'ninkinden pek farklı değildi. Uluslararası ticaret lüks tüketim malları yanında değerli madenler ve savaş malzemesinden ibaretti. Osmanlı ihracatında ipekli ve yünlü (Ankara "sof"u), pamuklu bez ve iplik önemli yer tutuyordu. 16. yüzyıldan sonra Avrupa'daki merkantilist korumacılık karşısında Osmanlı'nın serbest ticaret politikasına devam etmesi, diğer etkenlerle birlikte, büyük ithalat artışına neden oldu. Örneğin sof sanayiinin çöküşü bu yıllarda başladı. 17. yüzyıldan sonra kalelerdeki yabancı yapısı top ve silah arttı. Baharat ve boyalar artık Hint ve Çin'den değil Batı'dan gelir oldu. Ama bütün bunlar Osmanlı sanayiini temelinden sarsamadı. Temelden sarsılma, 19. yüzyılda, Avrupa'da başlayan sanayi devrimi ve Serbest Ticaret Anlaşmaları'yla ortaya çıktı. Pamuklu dokuma bu dönemden sonra çöktü. Pamuklu gibi kitleleri ilgilendiren ürünler yanında, yüksek gelirli tüketicilerin zevklerindeki değişme sonucu, örneğin atların eğer takımlarına kadar "Avrupa malı" aranır oldu. Sonuç olarak, örneğin deri sanayii de (özellikle yüksek kaliteli deri sanayii), ortadan silindi.³

Devlet, ayrıca sanayide sermaye birikimini doğrudan doğruya engelliyordu. Terekelerin incelenmesi gösteriyor ki esnaf ve zanaatkarların ("hurfet erbabının") biriktirebileceği en büyük servet 5000 altınla sınırlıdır, yani bir sancak beyinin bir yıllık geliri... İstanbul'un artan

3 Halil İnalçık, "Osmanlılarda Sermaye Birikimi ve Teşebbüs", 15 Ocak 1972'de O.D.T.Ü.'de düzenlenen bir seminerde aldığım notlar.

nüfusunun giyecek gereksinimi karşısında ortaya çıkan dokumacı tezgâhlarını devlet “kaçak” saydığı için bunları cezalandırıp kapatıyordu. Devletin aynı katılıkla denetleyemediği yerlerde, örneğin Bursa’da, Manisa’da 60 tezgâha kadar büyüyen, ihracata yönelik ipekli dokumacılar vardı. Ancak bunlar da yüksek kaliteli ipekli dokumakla birlikte, artizanal üretim ölçeğinin ötesine geçemiyorlardı. Çünkü, örneğin Fransızlar ipekli dokuma sanayilerini geliştirmek için, korumacılık dahil her türlü önlemi alırken, Osmanlı devleti yardım etmek bir yana büyümeyi cezalandırıyordu.⁴

Devlet, tarım ve ticarete sermaye birikimine daha fazla hoşgörüyle bakıyordu. Ancak bu gibi sermayenin, sanayi yatırımlarına yönelmesi, eski “kurulu düzeni bozar” korkusuyla kısıtlanıyordu. Şirketleşme temelde İslam hukukuna aykırıydı. Bu hukuk düzeninde şirketler ancak kişisel olduklarından, şirket sahibi gerçek kişinin ölümünde, şirket hukuksal varlık olarak ortadan kalkıyordu. Bu yüzden *vakıf* kurumu gelişmişti. Ancak bu kurum sanayiinin gelişmesine elverecek esneklik ve serbestliği sağlamıyordu. Daha çok toplumsal amaçlar ve hayır işleri için tasarlanmıştı.

Klasik dönem Osmanlı sanayii, şehirlerde loncalar, yani küçük esnaf ve sanatkâr (“hurfet erbabı”) toplulukları şeklinde, devletin sıkı denetimi altında örgütlenmişti. Bu düzen Osmanlı’ya has bir düzen olmayıp, bütün Ortaçağ toplumlarında bazı değişikliklerle gözlenen bir düzendir. Hatta ilk şekillerini eski Roma’da bulmak mümkündür. Osmanlılar’da uygulanan biçiminde, din ve tarikat belki diğer toplumlardaki biçiminden daha baskın derecede vardır. Fakat loncalar ana çizgileriyle çok uzun süreli bir devamlılığın göstergesidir.

Usta, kalfa ve çırak hiyerarşisinden oluşan iç örgütlenmesi, devlet adına kadı tarafından onaylanan fiyat ve kalite ölçüleri, devlet güvencesindeki piyasa ve hammadde tekeli ile bu sistem uzun geçmiş nedeniyle yerleşmiş bir düzendi. Ancak, bu düzen, 16. yüzyıldan başlayarak, Osmanlı İmparatorluğu’nda istikrarsız bir döneme girdi. Büyüyen

4 H. İnalçık, a.g. seminer notları.

şehirler, yeni teknolojiler, göçler, el değiştiren siyasi güç gibi nedenlerle, lonca düzeni, devamlı değişimler ve uyum gösteriyordu. Nitekim 16. yüzyılın ortalarından başlayarak, toprak düzeninde gözlenen bozulmaya benzer bozulma, lonca düzeninde de kendini gösterdi. Fetihlerin azalması ve sağladıkları gelir kaynaklarının kuruması sonucu, askerlere gelir sağlamak için kendileri, usta veya kalfa yeterlik koşullarını yerine getirmeden, loncaların başına getirildiler veya onlara katkısız ortak edildiler.⁵ Bunlar devlet desteği ile kadı veya diğer yerel yöneticileri sindirip, fiyat veya kalite ölçülerine uymamaya, hammadde ve mamul madde spekülasyonu yapmaya veya daha dolaysız şekilde loncalardan haraç toplamaya başladılar. O zamandan sonra loncalar uzun süren bir gerileme dönemine girdiler. Tamamen silinip ortadan kalkmaları ancak 1838'de, İngiltere'yle yapılan Ticaret Anlaşması'ndan sonra olacaktır.

Loncalar ne kadar önemli idilerse de, Osmanlı sanayii⁶ bunlardan ibaret değildi. Sanayinin ikinci ögesi olarak, küçük kasaba ve köylerde, çok zaman evlerde, bazen de küçük ölçekli dükkan ve atölyelerde, daha çok köylünün aile tüketimine ve yakınlardaki yerel pazarların gereksinimlerini karşılayan, görece olarak düşük gelirli tüketiciye hitap eden ev sanatları yaygındı. Bugün bile Anadolu'nun köy pazarlarında karşılaşılan çeşitli el dokumaları, çorap, sabun, vb. gibi maddelerin üretimi devam etmektedir. Bu sanayiler fakir halkın yaşamında önemli olmakla birlikte, sermaye birikimi veya büyük ölçekli üretime geçiş için gerekli olan beceri ve örgütlenme deneyimi birikimi açısından önemsiz kalmaktadırlar. Bu sanayiler, kendileri dışında gelişen teknolojilere uyum sağlamakla birlikte,⁷ teknoloji geliştirmek gücüne sahip değillerdi.

5 Halil İnalcık, *The Ottoman Empire: The Classical Age, 1300-1600*, Phoenix Paperback. Londra 1973, ss.150-162.

6 19. yüzyılın son çeyreğinden önce bir "Osmanlı sanayii"nden söz etmenin yanlış olduğunu, "sanayi" deyiminin makineleşmiş üretim için kullanılması gerektiğini not etmekle birlikte, ben burada "sanayi" sözcüğüyle tarım dışı mal üretimini kastediyorum. Bkz. Orhan Kurmuş, "Some Aspects of Handicrafts and Industrial Production in Ottoman Anatolia, 1800-1915", *Asian and African Studies*, Cilt 15, 1981.

7 Örneğin 19. yüzyılda Avrupa'dan gelen, daha ucuz ve kalite bakımından daha fazla tutarlılık gösteren pamuk ve yün ipliğinin, yerli ev üretimi ipliğinin yerini alması sonucu ithal ipliğin kullanımının yaygınlaşması ve hatta bu ipliği kullanan yeni sanayilerin yeni şehirlerde (örneğin Si-

Osmanlı sanayiinin üçüncü ögesi devlet sanayi işletmeleri idi. Bunlar genellikle ordunun barut, gülle, halat, yelken, vb. gibi gereksinimlerini karşılamak için birçok yerde kurulan işletmeler veya bahriyenin yelken bezi gereksinimini karşılamak için Gelibolu'da bu işi devlet adına yapan aile işletmeleri; Selanik'te Yeniçeriler'in giyecekleri için gerekli yünlü dokuma (çuha) yapan binlerce Yahudi ailesi bu bir çeşit devlet işletmeciliğinin örnekleridir. Askeri gereksinimler dışında da, devlet eliyle sanayi kurmak veya kurdurmak girişimlerinin örnekleri vardır: Sarayın veya yüksek bürokrasinin talebini karşılamak için, İran'dan getirtilen ustalar yardımıyla kurulan Hereke halı atölyeleri, İznik ve Kütahya çini işlikleri, daha yakın zamanlarda kurulan Beykoz'da ayakkabı, Paşabahçe'de cam fabrikaları gibi...

Osmanlı sanayiinin dördüncü ve uzun vadeli gelişme potansiyeli bakımından en önemli ögesi ise özel kişilerin sermayesini sağladığı ve örgütlediği bir çeşit kapitalist veya proto-kapitalist denebilecek sanayilerdi. Büyük çoğunluğu Rum ve Ermeni ailelerden oluşan bu sermaye sahipleri en çok İstanbul, İzmir gibi büyük sahil şehirlerinde belirgin bir biçimde 19. yüzyılda ortaya çıktılar. Sermaye birikimlerinin kaynağı, içeri bölgelerden topladıkları ürünlerin ihracatıyla sağladıkları kazançtı. Konumuz bakımından önemli olan, aslında tüccar olan bu ailelerin zamanla Ege Bölgesi'nde kuru incir ve üzüm, meyan kökü, keçi boynuzu gibi Avrupa piyasalarında talebi olan maddeleri toplatıp, ilkel bir işlem den geçirdikten sonra ihraç etmeye başlamalarıdır. Bunlar zamanla Uşak yöresinde evlerde veya irili ufaklı atölyelerde halı tezgâhlarının kurulması için kredi, yün, daha sonra iplik ve boya sağlamaya ve uyguladıkları sipariş ("putting out") sistemiyle daha çok kadın ve çocuk işgücünün ürettiği halıları dünya piyasalarında pazarlamaya başladılar. Yerli motiflerin dünya piyasalarında daha çok beğenilenlerini işletip talebi canlı tutan, gereğinde İran motiflerinin kopyalarını

vas'ın Gürün'ü, Malatya'nın Arapkir'i) ortaya çıkması bu uyumun örnekleridir. Bkz. Donald Quataert, "The Ottoman Manufacturing in the Nineteenth Century", Donald Quataert tarafından yayına hazırlanan *Manufacturing in the Ottoman Empire and Turkey, 1500-1950*. State University of New York Press, Albany 1994.

yaptıran bu ailelerdi. Öyle ki, 19. yüzyıla gelindiğinde dünya ölçüsünde önemi olan bir halı sanayii ve ticareti doğmuş, yabancı sermaye de yatırım yapmaya başlamıştı. Benzer biçimde Bursa yöresinde, İran'dan Ermeni tüccarlar tarafından getirilen ipek iplikleri ile, dünya piyasalarında ün salmış "Türk kırmızısı" renginde ipek kadife kumaşlar üretilip, Osmanlı piyasasının ihtiyaçları karşılandıktan sonra büyük ölçekte ihraç ediliyordu.⁸ Daha sonra Bursa civarında Rum ve Ermeni köylüler ipek kozası yetiştirmeye ve ipliğini çekmeye başladılar. Bursa, Fransız, İran ve Çin kumaşlarıyla kalite bakımından yarışan bir düzeyde üretim yapıyordu. 19. yüzyılın sonlarına doğru ihracattan alınan vergilerin azaltılması bu girişimcileri üretim ve ihracat artışına özendiriyordu. Teknoloji ithali, iç ve dış piyasaların geliştirilmesi, üretim ve pazarlamanın örgütlenmesi büyük ölçüde kapitalist benzeri girişimciler tarafından yapılıyordu.⁹ Bu örgütlenme yer yer ve zaman zaman lonca sistemi veya kabaca ona benzer örgütlenme düzenleriyle beraber işlemiştir. Ancak her bakımdan dünya pazarıyla ilişkili üretimin katı ve klasik anlamda bir lonca düzeniyle dönemeyeceği açıktır.

Sanayi yapısı ana çizgileriyle bu olan Osmanlı Devleti'nin sanayi politikası neydi?

Can alıcı bir dönem olan 18. yüzyılda Osmanlı sanayiini inceleyen Mehmet Genç¹⁰ Osmanlı politikasını üç ana ilkeyle özetliyor: (a) "ikmal ve iâşe" ilkesi ("provisionism"): Öncelikli iş, saray, ordu ve diğer yöneticilerin ve daha sonra da İstanbul halkının gereksinimlerinin en iyi biçimde karşılanmasıdır. Bunun güvenilir, kaliteli ve uygun fiyatla karşılanması en başta gelir. Dolayısıyla ithal ikamesi veya yerli üretimi özendirmek gibi konular ikinci plandadır; eğer ithalat bu önceliği daha

⁸ Fernand Braudel, *Civilisation Matérielle et Capitalisme* Tome 1er. Armand Colin, Paris 1967, s. 400.

⁹ Konumuz Cumhuriyet Türkiye'si'nin sanayi mirasını anlamak olduğu için burada yalnız bugünkü Anadolu ve Doğu Trakya'daki bölge ve şehirlerden söz ediyorum. Elbette Halep, Şam, İskenderiye, Kahire, Selanik gibi şehirlerde de benzer ve aynı d-recede ilginç gelişmeler oluyordu.

¹⁰ Mehmet Genç, "Ottoman Industry in the Eighteenth Century: General Framework, Characteristics, and Main Trends", *a.g. Manufacturing in the Ottoman Empire and Turkey, 1500-1950* içinde.

iyi koşullarda yerine getiriyorsa ithalat yeğlenir. Ancak savaş halinde veya bir yabancı ülkenin Osmanlı piyasasına ihracatı engellemesi durumunda yerli üretim daha çekici bulunur ve bunun gereği olarak ithal ikamesine gidilir. İç piyasanın yeterli olarak ikmal edilememesi sözkonusu olduğu zaman ihracat yasaklamaları veya ihracat vergisi konması sık rastlanan olaylardır. Örneğin silah ve cephane gibi gereksinimler için dışa bağımlılık tehlikeli bulunduğundan bu dallarda çok erkenden ithal ikamesi politikası güdülmüştür. Ancak, burada önemli olan yerli sanayii geliştirmek, yurtiçinde katma değer yaratmak gibi amaçlar değil, ordunun yabancı pazarlardan bağımsız olmasını sağlamak olmuştur. (b) Devletin mali çıkarlarının özel mali çıkarların üstünde sayılması ilkesine göre (“fiscalism”), devlete gelir sağlayacak veya devlet harcamalarını azaltacak eylem ve işlemler önceliklidir. İlk bakışta çok sağlıklı bir ilke gibi görünen bu ilke, Osmanlı uygulamasında sanayileşmenin geri kalmasında önemli rol oynamıştır. Bu ilke uyarınca, devlet, satınalmalarında (miri mübayaa), ilke olarak, piyasa fiyatının altında fiyat öderdi. Loncalar ve gedikler, sefer sırasında ordunun ihtiyaçlarını karşılamak için (ekmekçi, demirci, marangoz, nalbant, vb. gibi) bir üyesini vermek ve bunun masraflarını karşılamak zorundaydı. Avrupa ordularının gereksinimlerini karşılayan müteahhitler kısa zamanda zengin olur ve savaşlar bu yolla bir sermaye birikimi kaynağı olurken, Osmanlı’da bunun tersi olmuş, savaşlar lonca ve gedikleri iktisadi bakımdan zayıflatmıştır. Hele 17. yüzyıldan başlayarak sıklaşan ganimetsiz, geri çekilme ve savunma savaşları bütün ekonomi için bir yıkım olmuştur. Nihayet, bütün toplumu etkisi altında tutan ve devlet tarafından özendirilen, (c) “Gelenekçilik” ilkesine göre eskiden kalan uygulama ve kurumları değiştirmek, denememiş yöntemleri denemek şiddetle reddedilir.

Bazı istisnalar dışında ve bu çalışmada bizi ilgilendiren coğrafyada, Osmanlı toprak düzeni, küçük aile çiftlikleri düzeni olduğundan aşağı yukarı herkesin, çok düşük gelir düzeyinde de olsa, topraktan gelen bir geçim kaynağı vardı. Genellikle nüfus yoğunluğu ve artış hızı düşük olduğundan, işgücü/toprak oranı da düşük olmuş ve her zaman, tarımdan tarım dışına insan gücü ve artık ürün aktarmak güç olmuştur. Bu neden-

le yaygın bir biçimde, genel olarak tarım dışı işler ve özel olarak da sanayi için insan gücü kıtlığı çekiliyordu. Devletin bütün önemli yatırımlarında piyasa dışı mekanizmalarla insan gücü sağlanmaya çalışması bu yüzdendir. Devlet işletmelerinde örneğin tersanelerde köle ve mahkumların; dokuma atölyelerinde yetimhane çocuklarının, çok zaman ücretsiz veya düşük ücretlerle çalıştırılması olağan üstü durumlarla sınırlı değildi. Acemi oğlanlarının tophanede veya tersanede çalıştığını biliyoruz.¹¹

Bu durumda devlet işletmelerinin çok zaman verimsiz işletmeler olduğu ve genel olarak sermaye birikimine katkı sağlamak bir yana, hazine üzerinde bir yük teşkil etmesi kaçınılmazdı. Nitekim zaman zaman bu işletmelerin kapatıldığı, ancak askeri gereksinimler için çalışan işletmelerin, maliyetleri ne olursa olsun çalışır durumda tutuldukları biliniyor. Hazine bakımından daha düşük maliyetli olduğu için, devlet, gereksinimlerini mümkün olduğu kadar kendisi dışında, özel kişilere imal ettirmeyi yeğlemiştir. Bunun en iyi örneği, 15. yüzyılda İspanya ve Portekiz'deki dinsel baskılardan kaçıp Osmanlı'ya sığınan ve Selanik şehrine yerleşen Yahudi ailelerinin Yeniçeri üniformaları için imal ettikleri çuhadır. Pamuklu ve yünlü dokuma Anadolu'da eski zamanlardan beri bilinmekle birlikte, bu Yahudi ailelerinin daha üstün kaliteli ve, belki de daha önemlisi, büyük ölçekte mal üretimini örgütleme beceri ve deneyimi Osmanlı tarafından değerlendirilmiş, Selanikli üreticilere öncelikli yün satınalma ayrıcalığı tanınmış, imparatorluk içinde istedikleri yerde, ordunun gereksiniminden artan yünlü kumaşlarını serbestçe satma olanağı verilmişti.¹² Benzer bir örgütleme Gelibolu'da yelken bezi üretimi için de başarıyla uygulanmıştı.

18. yüzyılın başından başlayarak Batı Avrupa'da gözlenen hızlı refah artışının yarattığı talep Osmanlı ihracat olanaklarını arttırdı. 19. yüzyılda, önce küçük ölçekte ve gittikçe artan hacimlerde halı, ipekli doku-

11 Suraiya Faroqi, "Labor Recruitment and Control in the Ottoman Empire (Sixteenth and Seventeenth Centuries)", *a.g.e. Manufacturing in the Ottoman...* içinde.

12 Sliven (İslimye) ve Plovdiv'de (Filibe) aynı amaçla kurulan fabrikalar için bkz. N. Todorov, "The First Factories in the Balkan Provinces of the Ottoman Empire", *METU Studies in Development*, Bahar 1970.

ma, kuru incir ve üzüm, boya hammaddeleri, vb. gibi ürünlere artan talep, yukarda sözünü ettiğim özellikle İzmir gibi büyük sahil şehirlerinde zengin bir tüccar sınıfının doğmasına neden olmuştu. Bunlar zamanla talebin kendileri için daha elverişli koşullarda karşılanmasını sağlamak için Bursa ve yöresinde ipekçilik, Uşak ve yöresinde halıcılık, genel olarak Ege Bölgesinde kuru yemiş işleme, paketleme, depolama gibi birçok yönden kapitalist sanayi üretimi sayılabilecek işlemlere giriştiler. Ankara, Kayseri gibi belli bir nüfus yoğunluğu olan ve İstanbul’dan uzak olmaları nedeniyle merkez hükümetinin mali baskısının görece olarak daha az olduğu yerlerde de bazı kapitalist sermayeye dayanan işletmeler kuruldu.

1838’de İngiltere ile Serbest Ticaret Anlaşması (STA)¹³ imzalandı. Bu tarihe kadar Osmanlı gümrükleri ihracat ve ithalattan %3 gümrük resmi alırdı. Bu tümüyle devlete gelir sağlamaya yönelik bir vergiydi. STA ile;

(a) ihracat gümrük vergisi %3’ten %12’ye, ithalat vergisi %5 çıkarılıyordu;

(b) Osmanlı hükümeti dış ticarete devlet tekellerini (“Yed-i vahid”) yasaklıyordu;

(c) STA’dan önce bir malın imparatorluk içinde, yerli veya yabancı tüccar tarafından bir bölgeden bir bölgeye naklinden alınan “iç gümrük” %8’di (denizyoluyla %4). STA’dan sonra yabancı tüccarların, İmparatorluk içinde taşıdıkları mallardan alınan gümrük kaldırılmış, buna karşılık Osmanlı tüccarlarından alınan gümrük vergisi, karadan yapılan ulaştırma için %12’ye yükseltilmişti; belki bunlardan daha önemli olarak,

(d) Osmanlı hükümeti, STA’nın bu hükümlerini, İngiltere (veya diğer anlaşmalı ülkelerin) rızası olmadan, tek taraflı olarak değiştirme yetkisini kaybetmişti.¹⁴

13 İzleyen yıllarda diğer Avrupa ülkeleriyle de İngiltere’yle yapılan anlaşmayı örnek alan anlaşmalar imzalandı.

14 Şevket Pamuk, *Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi, (1820-1913)*, Yurt Yayıncılık, Ankara 1984. ss.18-20 ve 107-108. Bu kitabın, gözden geçirilmiş 2. baskısı, *Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1913)* başlığıyla, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı tarafından yayınlandı. İstanbul 1994.

Osmanlı İmparatorluğu'nun sanayileşme sürecini anlamak bakımından STA'nın tarihsel koşullarına kısaca bakmak gerekli. 1820'lerde İngiltere sanayi devrimini büyük ölçüde tamamlamış, üretim fazlasını pazarlamak için genişlemeci ve saldırgan bir dış politika güdüyordu. İngiltere, Napolyon Savaşları'ndan galip ve güçlenmiş olarak çıkmış, Avrupa'da kendisine, bir süre için meydan okuyacak güç kalmamıştı. Ancak, henüz sanayi devriminin ilk aşamalarında olan diğer Avrupa ülkeleri yeni gelişen sanayilerini koruyacak gümrük politikaları uyguluyorlar, İngiliz mallarının piyasalarına girişini engelliyorlardı. O yüzden, İngiltere, 1820-1840 yılları arasında, Latin Amerika'dan Çin'e dünyanın birçok ülkesine STA'ları kabul ettirmişti.

Osmanlı İmparatorluğu ise 1828-1829 Rus Savaşı'ndan yenilerek çıkmıştı. Bu sıralarda Mısır'da çıkan Mehmet Ali Paşa isyanı, yalnız Mısır değil Suriye ve Çukurova gibi Hazine için çok önemli vilayetlerin de elden çıkması tehlikesini ortaya koymuştu. Diğer yandan, Napolyon'un başarısızlıkla sonuçlanan Mısır'ı ele geçirme girişiminden sonra, İngiltere'nin Mısır'a karşı duyduğu iştah daha da artmıştı. Mehmet Ali Paşa, özellikle Yed-i Vahid sistemini (ticaret tekeli) kullanarak maliyesini güçlendirmiş, sanayileşme yönünde önemli adımlar atmaya başlamıştı. Buna dayanarak da güçlü bir ordu kurmuştu. Bu gelişmeler, Bâbîâli kadar İngilizler'i de tedirgin ediyordu. Bu yüzden ticaret tekellerinin bütün Osmanlı topraklarında, bu arada Mısır'da yasaklanması İngilizler için önemliydi. Bu yolla, Mısır'da beliren sanayileşme eğilimi durdurulmuş oluyor, orada şekil olarak Osmanlı'ya bağlı fakat uygulamada bağımsız güçlü bir devletin ortaya çıkması önlenmiş oluyordu.

Fakat Osmanlı sanayileşmesi açısından en yıkıcı olan, devletin iç ve dış gümrük politikasını belirleme özerkliğini kaybederek bir koruma politikası gütmeye yeteneğinden yoksun kalmasıdır. Güneyden Mısır, kuzeyden Rus tehdidi altındaki Osmanlı hükümeti, tek koruyucu olarak gördüğü İngiltere'nin mali, ticari ve dış politika isteklerine boyun eğmekten başka seçenek göremiyordu. Nitekim, örneğin gümrük oranlarında yapılan düzenlemelerin, hep, sadece Osmanlı maliyesinin iflas etmesini önleyecek kadar olmasına izin veriliyor, fakat gerçek bir

sanayinin doğuşuna elverecek bir politikaya izin verilmiyordu. Örneğin, 19. yüzyılın sonlarına doğru indirilmesine izin verilen ihracat gümrükleri, halıcılık, vb. gibi İngiliz piyasasında talebi olan, ancak yüksek ücretler nedeniyle orada üretilemeyen malların ihracatını sağlamaya yarıyordu. İthalattan alınan gümrükler I. Dünya Savaşı'na kadar STA hükümleriyle yönetildi ve ancak 1924 Lozan Antlaşması'yla yürürlükten kalktı. 1853-56 Kırım Savaşı'nın harcamalarını karşılamak için Bâbîâli ek vergi alamadığı için borçlanmak zorunda kalmış, sonunda mali sistemi üzerindeki egemenliğini kaybetmiştir.

19. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı pazarının serbest ticarete açılması, sanayinin yukarda saydığım üç ögenin her birini farklı biçimde etkiledi. Ortaçağ'dan kalma lonca düzeni tarihten silinmekle birlikte, küçük esnaf ve aile tipi küçük ölçekli üretim ortadan kalkmadı. Bu üretim sisteminin ürettiği malların (ucuz dokumalar, ev ve tarım aletleri, vb. gibi) tüketicisi çok fakir olduğundan, zaten ithal ürünleri pazarına çok kısıtlı oranda girebiliyordu. Ancak bu kesim yine de dış dünyada olan teknolojik ilerleme ve ticaret politikasındaki değişimlerden köklü bir biçimde etkilenmiştir. En başta, ithal mallarının fiyatları düştükçe, Osmanlı küçük sanayi ücretleri de uzun süreli düşme eğilimine girmiştir.¹⁵

Devlet sanayii diyebileceğimiz sanayi bakımından Batı Avrupa sanayi devrimi ve Osmanlı ekonomisinin dışa açılması önemli bir fark yaratmadı. Bu sanayi, eskiden beri, nerede olursa olsun var olan en iyi teknikleri kullanmaya açık, gerekli hammadde veya makineleri ithal etmeye hazırdı. Gerekli beceriye sahip usta ve diğer teknik elemanları Avrupa'dan getirtip onların yardımıyla modern sanayiler kurup çalıştırmak çok defa denenmişti. Bu kolay değildi. Çünkü bu sanayiler, her yerde teknik insan sıkıntısı çekiyordu ve bu sanayilerin ticaretinden büyük çıkar sağlayan Avrupalı devletler bu gibi "beyin gücü" akımını güçleştiriyorlardı. Daha önceki bir döneme ait olmakla birlikte ilginç bir örnek: 1714 yılında, yeni tekstil boyası tekniklerini uygulamak için

¹⁵ Donald Quataert, *a.g.y.*, s. 96.

Polonya'dan getirtilen Saksonyalı bir boyacı ustasının, İstanbul'daki Fransız büyükelçisinin yardımı ve desteğiyle zorla kaçırılıp, yurtdışına götürülmesi bu konularda Avrupalı ülkelerin ne kadar kararlı olduklarını göstermesi bakımından önemlidir.¹⁶ 19. yüzyılda İngiltere'nin serbest ticaret konusunda ne kadar baskıcı olduğu, Mısır'da yerli bir modern sanayinin doğmasını özendirmeye çalışan Mehmet Ali Paşa'nın İngiltere'nin düşmanlığını üzerine çekmesinde gözlenmektedir.¹⁷

Bütün bunlara rağmen Osmanlı Devleti, gerektiğinde bütün üretim öğelerini dışardan getirterek bazı sanayileri kurmuştur. Bu sanayiler, Avrupa'da kullanılan teknolojiyi kullanıyordu. Ancak, bunları Avrupalı sanayilerden ayıran birçok yanı vardı. Talep piyasadan değil, saray veya ordudan gelen bir talepti. Sanayi için gerekli sermaye, kâr amacıyla risk alan girişimcilerden değil, devlet kaynaklarından veya dış borçlanmayla sağlanmıştı. Teknisyen ve yöneticiler yurtdışından yüksek masraflarla; düz işgücü yurtiçinden farklı derecelerde zor kullanılarak; hammadde ihraç yasakları ve tekel konarak sağlanmıştı. Doğal olarak bu gibi yapay temellere dayalı sanayiler uzun ömürlü olamamış,¹⁸ uluslararası fiyatların düşmesi veya yeni veya daha yüksek kaliteli ürünlerin piyasaya çıkması sonucu, gerileyip batmaya terk edilmiştir.¹⁹ Buna karşılık, örneğin ordu için gerekli malzeme devlet desteğiyle, özel kişilerin kurduğu işletmelerde yaptırıldığı zaman daha başarılı sonuçlar alınmıştır.

İç pazar veya ihracat için üretim yapan kapitalist tip sanayiler genellikle, Avrupa'nın sanayileşmesi ve Avrupa'da ticaretin zaman içinde serbetleşmesinden güç kazandılar. Özellikle nüfus yoğunluğunun görece olarak yüksek olduğu yörelerde, 19. yüzyılın son çeyreğinde oldukça güçlü sanayilerin ortaya çıktığı görülüyor. Bu sanayiler, bü-

16 Mehmet Genç, "Ottoman Industry in the Eighteenth Century...", *a.g. Manufacturing in The Ottoman Empire...* adlı eserde; s. 73.

17 Donald Quatert, *a.g.y.*, s. 91.

18 Ö.C. Sarç, "Tanzimat ve Sanayimiz", *Tanzimat I* içinde, İstanbul 1940. Aktaran N. Todorov, "The First Factories in the Balkan Provinces of the Ottoman Empire", s. 315.

19 Çağlar Keyder, "Manufacturing in the Ottoman Empire and in Republican Turkey, ca. 1900-1950", *a.g. Manufacturing in the Ottoman Empire...* adlı eserde, s. 125.

yük çoğunlukla Rum ve Ermeni ve daha küçük ölçüde Yahudi girişimcilerin elindeydi.

Cumhuriyet Türkiye'si'ne kalacak olan miras açısından önemli olan bu olayı iyi anlamak gerekli. Osmanlı İmparatorluğu'nda, 18. yüzyıl sonlarına kadar, Müslüman ve gayrimüslim "millet"ler arasında büyük bir gelir düzeyi farklılığı yoktu. Şüphesiz, her toplumda olduğu gibi, ırk veya din farklarına dayalı bir iş bölümü vardı: Ermeniler kuyumcu ve duvarcı, Rumlar yiyecek ve giyecek sanayii ve denizcilikle ilgili meslekler, Yahudiler sarraflık gibi dallarda üstün sayılarda bulunuyordu. Ancak bu iş bölümü derin gelir farklılıkları yaratmıyordu. Gelir düzeyindeki farklılaşma, devlete yakınlık derecesine ve askeri veya sivil, "mülki" bürokrasiye ait olmayla ortaya çıkıyordu.

18. yüzyılın sonlarına doğru, Müslüman nüfusla gayrimüslim nüfus arasında hem gelir düzeyi hem de toplumsal bütünleşme açısından zanıanla büyüyen gedikler açılmaya başladı.

Bu tarihlerden başlayarak, artan biçimde, Müslüman olmayan nüfusun, Müslüman nüfusa göre zenginlik düzeyinin yükselmesi birçok nedenle açıklanabilir. Yukarda 3. Bölümde de tartıştığım gibi, Müslüman olmayan nüfusun eğitim düzeyi Müslüman nüfusunkinden çok daha erken tarihte yükselmeye başladı. Özellikle kız çocukların eğitiminde onlar çok daha hızlı ilerledi. Eğitimin içeriği sözkonusu olduğunda da, sanayileşmeyi kolaylaştıracak zihinsel hazırlık; kendi başına düşünme, kişi olarak deneme ve girişimde bulunma, risk alma gibi yetenekleri geliştirmeye daha elverişli eğitim daha önce gayrimüslimlerin eğitim kurumlarında verilmeye başladı. Avrupa dilleri eğitimi de bu nüfusta daha yüksekti.

Batı Avrupa ve Rus ekonomilerinin güçlenmeye başlaması, bu ülkelerden gelen çok sayıda tüccar, gezgin ve kutsal yerler ziyaretçilerinin Osmanlı topraklarında yaşayan gayrimüslim nüfusla temaslarını çoğalttı. Başlangıçta bu topluluklarla yabancı devletler arasında dikkate değer bir kültür yakınlığı olduğu söylenemez. Hatta, örneğin, Ortodoks dininden olan Rumların, Katolik "Latinlere" düşmanlık duyduğu biliniyor. Ancak zaman ilerledikçe, muhtemelen karşılıklı ti-

cari çıkarlar gereği, gayrimüslim Osmanlılar'la Hristiyan uluslar arasındaki ilişkiler yoğunlaşıp ısınmaya başladı. 1830 Yunan bağımsızlığı ve Yunanlı Mora krallığının kurulması çok geniş ölçüde bir İngiliz eseri idi.²⁰ Bu tarihlerden başlayarak, Hristiyan devletler, Osmanlı'nın Hristiyan nüfusu arasında başlayan milliyetçilik duygularını kamçılar için her türlü maddi ve manevi desteği sağladılar.

Konumuz bakımından önemli olan şu; güçlenen ekonomileri sayesinde, Avrupa devletleri, İmparatorluk'ta yaşayan gayrimüslim nüfusa yardım etme olanağına kavuşurken, aynı ekonomik güç bu nüfus için de Avrupa toplumlarıyla ilişkiyi çekici kılıyordu. Avrupa ülkelerinin Osmanlı topraklarında ticaret yapan vatandaşlarına tanınan "kapitülasyonlar" zamanla, çok zaman hileli bir şekilde, Osmanlı vatandaşları gayrimüslimlere de verildi. Bu şekilde onların Osmanlı kanunları, mahkemeleri ve vergilerinden bağışıklı olmaları sağlanıyordu. Avrupa devletleri konsoloslarının sağladığı koruma, iktisadi ve ticari hayatlarına, belki de Müslüman nüfusun sahip olduğundan daha fazla güven ve istikrar sağlıyordu. Bu şekilde, önce aracı tüccar olarak sermaye biriktiren bu sınıflar, zamanla, doğal olarak modern ve kapitalist anlamda sanayilerin de kurucusu oldular. Muhtemelen 19. yüzyılın ilk yarısından başlayarak Müslüman nüfusla gayrimüslim nüfus arasındaki gelir düzeyi farklılaşması hızlanma eğilimine girmişti.

20. yüzyılın başlarına gelindiğinde, ihmal edilemeyecek güçte bir Osmanlı sanayii vardı ve bu sanayi, büyük ölçüde gayrimüslim nüfusun mülkiyetinde ve yönetimindeydi. Bu sınıf gerek yaşam biçimi gerekse çıkarları açısından, kendisini imparatorluktan çok Avrupalı devletlere daha yakın görme eğilimindeydi.

Bu durum Müslüman ve gayrimüslim topluluklar arasındaki artarak giden uyumsuzluk ve zıtlığı hızlandırdı. 1909'da Müslüman olmayan erkeklere askerlik yükümlülüğü getirildikten sonra, Rum ve

20 18. yüzyıldan başlayarak, Yunan milliyetçilik duygularını kamçılar için Rus çarlarının gösterdiği özel gayretler için bkz. Franco Venturi, *The End of the Old Regime in Europe, 1768-1776, The First Crisis*, s. 23 ve sonrası. İngilizce'ye çeviren R. Burr Litchfield. Princeton University Press, New Jersey 1989.

Ermenilerin, özellikle hali vakti yerinde olanların, imparatorluktan göç etmeye başladığı görüldü.

1915 yılında Ermeni nüfusun acı koşullar altında sürgün edilmesi²¹ ve 1919'da Yunanistan'ın Batı Anadolu'yu işgali, Müslüman yerli halka yapılan zulüm ve bunu izleyen İstiklâl Savaşı'ndan sonra bu bölgede yaşayan Rum nüfusun önemli bir kısmının bölgeyi terketmesi, nihayet, iki hükümetin anlaşmasıyla, 1924-25 yıllarında Rum nüfusun, Yunanistan ve Ege adalarında yaşayan Türk nüfusla yer değiştirmesi,²² Anadolu'nun nüfus coğrafyasını köklü bir biçimde değiştirdi. 1925 yılında Anadolu ve Trakya'da yaşayan Rum ve Ermeni nüfus 1908 düzeyinin (2.5 milyon) onda biri kadar kalmıştı.²³ Anadolu'dan giden Rum ve Ermeni girişimcilerin, kısa bir süre sonra başka ülkelerde, dünya ölçeğinde işletmeler kurup büyük servet sahibi olmaları, uğranılan kaybın büyüklüğünü göstermek açısından önemlidir. Yunanistan veya Balkanlar ve Kafkaslar'dan gelen Müslüman nüfus daha çok çiftçi ve bahçeci nüfustu. Sanayi deneyimi yoktu.

21 Çarlık ordularının Anadolu içlerine kadar girmesi, Doğu Anadolu'da yaşayan yerli Ermeni nüfusta Rus koruması altında bağımsız bir devlet kurma hevesleri yarattı. Bu hedefi gerçekleştirmek için önlerinde model olarak Yunan bağımsızlığında izlenen örnek vardı: Bir Batılı devletin desteğini sağladıktan sonra, bölgenin Müslüman halkı arasında dehşet yaratarak yerlerinden kaçırıp göç ettirmek ve bu şekilde bölgede Ermeni çoğunluğu sağlamak. Yunanlılar'ın Mora yarımadasında, Ruslar'ın Kafkaslar ve Karadeniz'in kuzeyinde, Bulgarlar ve diğerlerinin Balkanlarda uyguladıkları bu yöntem, Osmanlı yöneticilerinin yakundan ve acı deneyimle bildikleri bir yöntemdi. Ermeni sürgünü, bu olayların Anadolu'da da tekrarlanmasını önlemeye yönelik bir girişimdi. Bkz. Justin McCarthy, *Death and Exile: The Ethnic Cleansing of Ottoman Muslims, 1821-1922*. The Darwin Press Inc. Princeton, New Jersey 1996.

Bu konuyu, benim bildiğim en derinlemesine ve nesnel olarak ele alan kaynak için bkz. "Türkler ve Ermeniler: 1915 ve Sonrası", Taner Timur'un, *Küreselleşme ve Demokrasi Krizi*, adlı eseri içinde. İmge Kitabevi, Ankara 1996.

22 İstanbul'da yaşayan Rumlar ve Batı Trakya'da yaşayan Türkler bu nüfus mübadelesinin dışından tutulmuştu.

23 Çağlar Keyder, *a.g.y.*, s. 129.

2. CUMHURİYET DÖNEMİ

a. Kuruluş Yılları: 1920-1932

Yeni Cumhuriyet bu girişimci, yönetici ve usta işgücü nüfustan yoksun olarak sanayisini kurmak zorundaydı. Bütün devlet özendirmelerine rağmen 1920'lerde yeterli bir Türk girişimci sınıfının ortaya çıkmaması,²⁴ başka nedenlerle birlikte, 1930'larda Devletçilik politikasını gerektirdi. Gerçek bir Türk girişimci sınıfının ortaya çıkması 1960-70'leri bekleyecektir. Müslüman olmayan girişimci sınıfın, zamanın koşulları içinde bakılınca kaçınılmaz olan kaybı, belki de Türkiye'nin sanayileşmesini birkaç kuşak geciktirmiştir.

Sanayileşme için gerekli öğeler açısından Cumhuriyet'in ilk yılları büyük kıtlıklarla başladı. Girişimci kıtlığının kaynaklarını daha önce tartışmıştık. İşgücü açısından durum da daha iyi değildi. On bir yıl süren kanlı savaşlarda verilen kayıplar sonucu çalışabilir yaşta erkek nüfus çok azalmıştı. Bağımsızlık savaşı sırasında kadın işgücü kullanılması zorunluluğunun ardında bu demografik gerçek yatar. Eskiden beri sanayileşme için gerekli nüfus yoğunluğu yetersiz olan Anadolu ve Doğu Trakya bu sefer daha da büyük bir işgücü açığıyla karşı karşıya kalmıştı. Balkanlar ve Kafkaslar'dan gelen göçler bir derece bu açığı kapatmaya yarıyordu. Ancak bu göçler de daha çok tarımla uğraşan, sanayi deneyimi olmayan köylü nüfustandı. Ayrıca tarımda da insan gücü açığı vardı. Cumhuriyet'in kurucularının, nüfus artışını özendirmeye yönelik politikalara verdikleri büyük ağırlık bu yüzdenydi.²⁵ Sermaye kıtlığı aslında uzun süreli ve kronik bir sorundu. Osmanlı hükümetinden sadece borçlar devralınmıştı. Halk arasında bir miktar sermaye sahibi olan azınlıklar sermayeleriyle birlikte ülkeden gitmişlerdi veya daha önceden sermayelerini daha güvende hissettikleri Batı ülkelerine göndermişlerdi.

24 Selim Ilkin, "Türkiye Milli İthalat ve İhracat Anonim Şirketi", *ODTU Gelişme Dergisi*, İlkbahar 1970.

25 1960'ların başında, Birinci Beş Yıllık Plan hazırlıkları sırasında, o zaman Başbakan olan İsmet İnönü'ye, iktisadi kalkınma için aile planlaması ve nüfus artış hızının düşürülmesi gereğini ilk anlattığımızda, çok hayret etmişti. Saatlerce, konuyu DPT'de, enine boyuna tartıştıktan sonra artık farklı bir nüfus politikası gerektiğine güçlükle inandırabilmiştik.

Bu durumda köklü bir sanayileşme politikası olanağı yoktu. Devletin bir koruma politikası izleme seçeneği bile yoktu. Gerçi Lozan Antlaşması'yla kapitülasyonlar çok taraflı bir biçimde kaldırılmıştı ancak yine bu antlaşma gereği 5 yıl süreyle Türk hükümetinin, İngiltere, Fransa, İsviçre, Yunanistan gibi ülkelerden gelen ithalattan alınan %5 dolayındaki gümrükleri arttırma yetkisi kısıtlandığından bir koruma politikası uygulamak olanaksızdı.²⁶ Daha Lozan Antlaşması sonuçlandırılmadan yapılan İzmir İktisat Kongresi'nde özel girişimi cesaretlendirmek, milli bir girişimci sınıfın ortaya çıkmasını özendirmek için bir sıra önlemler kabul edilmiş²⁷ ve dar olanaklar içinde yapılabilenler de yapılmıştır.

Bütün bu güçlüklerle rağmen, 1920'lerde Türk ekonomisi hatırı sayılır ilerlemeler kaydetmiş ve 1929 Dünya Bunalımı öncesinde GSYH aşağı yukarı savaş öncesi düzeyini bulmuştu.²⁸ Bu gelişmeyi tarım üretimindeki büyük artış ve altyapı yatırımları sağladı. Tarım üretimi devlet tarafından desteklendi. Aşar vergisi kaldırıldı. Gerçi kırsal kesimden alınan diğer vergi ve kesintiler devam ettiyse de, 1920'lerde tarımdan sanayileşmeye kaynak sağlanmadığı, muhtemelen dünya pazarlarındaki (1928-29'a kadar) yüksek tarım fiyatlarının da katkısıyla, tarıma kaynak aktarılmış olduğu söylenebilir.²⁹ Bir miktar dış borçlanma ve daha büyük ölçüde iç kaynakların çok dikkatli kullanılmasıyla, en başta demir yolları olmak üzere önemli altyapı yatırımları gerçekleştirildi. 1927 Teşvik-i Sanayi Kanunu ve 1929 Gümrük Kanunu özel sanayiye teşvik ve güçlendirmeye yönelikti. Ancak bekleneceği gibi, sanayi üretiminde önemli artış olmadı. Sanayi ürünleri tüketimi büyük ölçüde ithalat yoluyla karşılandı. Ancak, gerçekleşen altyapı ve yurtdışına yüksek öğrenim için gönderilen öğrencilerle 1930'larda yapılacak sanayileşme atılımının temelleri atılmıştı.

26 Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, 1919-1946, Doğan Yayınları, Ankara 1971.

27 A. Gündüz Ökçün, *Türkiye İktisat Kongresi*, 1923 İzmir: *Haberler-Belgeler-Yorumlar*, Ankara Üniversitesi, S.B.F. Yayınları, No. 262. Ankara 1968. Ayrıca, S.B.F. Dergisi, Cilt 23, Sayı 1. Ankara 1968.

28 Tuner Bulutay, Y. Tezel, N. Yıldırım, *Türkiye Milli Geliri*, 1923-1948, SBF, Ankara 1974. Aktaran Y. Kepenek, N. Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, 8. basım, Remzi Kitabevi, İstanbul 1996, s. 45.

29 Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası...* a.g.e. s. 104 ve sonra.

b. Devletçilik Yılları: 1932-1946

1930'ların başından başlayarak formüle edilen ve 1933-34'ten başlayarak uygulanan Devletçilik yoluyla sanayileşme politikası, Türkiye sanayileşme tarihinin önemli bir dönemecidir.³⁰ Bazı yazarların ileri sürdüğü gibi, bu politikanın, 1920'lerde ortaya çıkan İtalyan Faşist korporatist sanayileşme doktrini veya 1930'larda ortaya çıkan Alman Nasyonal-Sosyalizmi veya 1917'den sonra Sovyetler Birliği'nde uygulanan Bolşevik sanayileşme yaklaşımlarından esinlendiği görüşü inandırıcı değildir. Bu sanayileşme politikası tümüyle, Türkiye'nin o zamanki iç ve dış koşullarının çözümünden çıkmaktadır. Belki, dış koşullar bakımından, I. Dünya Savaşı'yla artık *Pax Britannica* sona ermiş ve henüz *Pax Americana* yerine geçmemiş olduğu için,³¹ dışardan yapılan zorlamaların görece olarak az olduğu bu dönemde, birçok ülkede kendi iç koşullarına dayalı politika arayışları olduğu gibi Atatürk Türkiye'si'nin de yeni yollar aradığı söylenebilir.

Bu arayışlar, 1929 Bunalımı'yla Türkiye'de ayrı bir ivme ve acelelik kazanmıştı. Dünya pazarlarında tarım fiyatları çökmüş, Türkiye'nin ihracat gelirleri 1928'den başlayarak her yıl üst üste düşüş göstermiş, 1928den 1932'ye %40 azalmıştı.³² Sanayileşmiş ülkeler de dahil bütün ülkelerde koruma politikaları uygulaması başlamıştı. İhracata yönelik sanayileşme gibi bir seçenek yoktu. Sermaye akımları durmuştu. Üretimi artmış olan tarım ürünlerinin yurtiçinde işlenmesi git-tikçe daha çekici bir seçenek olarak ortaya çıkıyordu.

Diğer yandan, 1929 Dünya Bunalımı nedeniyle yatırım malları fiyatları da düşmüştü; uygun koşullarda, teknik destekle birlikte anah-tar teslimi fabrika satınalma olanakları artmıştı. Altyapı, büyük eksikliklere rağmen eskisinden daha elverişli hale gelmiş, Anadolu ve Trak-

30 İlhan Tekeli ve Selim İlkin, *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu*, ODTÜ, Ankara 1982.

31 Bilsay Kuruç'un deyimiyle "ortada belirgin bir 'Dünya Ağası' yokken..." *Bilanço 1923-1998* toplantılarında yaptığı konuşmadan. Bkz. a.g., *Bilanço 1923-1998*, cilt II.

32 Bulutay, Tezel, Yıldırım. a.g.e. Tablo 9.5 ve 8.4A.

ya'da milli pazar sayılabilecek, eskisine göre daha bütünleşmiş bir pazar ortaya çıkmıştı.

Ülkede henüz ciddi bir yerli girişimci sınıfı yoktu. Yurtdışına gönderilen öğrencilerden geri dönenlerin sayısı çok azdı. Ancak Almanya'nın Yahudi vatandaşlarına uyguladığı zulüm karşısında kaçan bilim ve sanat adamlarından önemli bir kısmı Türkiye'ye davet edilmiş, kendilerinden yeni kurulan üniversite ve yüksek okullarda yararlanılmış ve yetişkin insan gücü arzı açısından büyük atılımlar yapılmıştı.

Kadro dergisi etrafında toplanan düşünürlerin, yurttaki ekonomik ve toplumsal koşulların tartışılıp anlaşılması ve belki de kamuoyu oluşturulması bakımından önemli bir rol oynadıkları düşünülebilir. Ancak Devletçilik olgusu, bu dergi etrafında oluşan siyasal kuramlama sonucu ortaya çıkmış bir olgu değildir.³³ Mustafa Kemal Atatürk ve arkadaşları çok kesin bir biçimde uygulamaya dönük insanlardı; somut koşullardan hareket ederek, pragmatik, sorun çözücü yaklaşımlar peşindeydiler. Ülke fakir ve ekonomik bakımdan dışa bağımlıydı; sanayileşme olmadan gelir düzeyini yükseltmenin olanaksız olduğunu anlamışlardı. Özel sermaye ve girişimin gelişip güçlenmesini bekleyecek zaman yoktu. 1929'dan sonra artık gümrükler konusunda tam özerklik kazanılmıştı. Dış borçlar artık büyük yük olmaktan çıkmıştı. TC Merkez Bankası kurulmuştu.³⁴ Bir sanayileşme atılımı için koşulların daha uygun olması beklenemezdi. O yıllardaki Sovyet sanayileşme deneyimi de cesaret vericiydi.

Atatürk, daha Lozan pazarlıkları sonuçlanmadan İzmir İktisat Kongresi'nde "iktisadi bağımsızlık" olmadan siyasal bağımsızlığın korunamayacağını belirtmişti. Hızlı kalkınma ilkesi Atatürk ve arkadaşlarının daha ilk gençliklerinden beri heyecanla bağlı oldukları bir ilkeydi.

Devletçilik uygulaması bir bütün halindeki önlemler dizisiydi.

³³ *Kadro* Dergisi 1932'de yayına başlamadan Devletçilik uygulaması için çalışmalar başlamıştı. Ekonomi Bakanlığı'nda Jeoloji Enstitüsü, Standardizasyon Bürosu, Dış Ticaret Bürosu kurulması, kurulacak sanayiler için insan gücü yetiştirilmesi gibi çalışmalar yapılmaktaydı. Bkz. Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, Savaş Yayınları, Ankara, 1982.

³⁴ İlhan Tekeli ve Selim İlkin, *Para ve Kredi Sisteminin oluşumunda bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, T.C. Merkez Bankası, Ankara 1997.

Çekirdeğini 1933 yılında yayınlanan Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı (BBYSP) oluştuyordu. Planın hazırlık çalışmalarında yabancı uzmanlardan (özellikle Sovyet) yararlanılmışsa da plan amaç ve araçlarının belirlenmesinde milli politika yapımcıların karar verdikleri açıktır. Uygulaması 1934'te başlayan bu sanayi sektör planı gereğince şu beş dalda öncelikli yatırımlar gerçekleştirilecekti: Dokuma (pamuk, yün ve kendir), maden işleme (demir-çelik, bakır, kükürt), kâğıt, kimya (fosforik asit, süperfosfat, yapay ipek, gülyağı), yapı malzemesi (cam, çimento). İlk tahminlere göre bu yatırımlar 45 milyon TL gerektirecekti. Sonra bu tahmin 100 milyon TL'ye kadar yükseldi. Bu yatırımların akçalandırılmasında büyük ölçüde iç kaynaklar kullanıldı. Dış kaynak olarak, dokuma sanayiinde kullanılan 10,5 milyon TL Sovyet kredisi ve Karabük Demir-Çelik tesisleri için İngiltere'den alınan 16 milyon İngiliz lirası vardı. İç kaynaklar bütçeden her yıl ayrılan 6 milyon TL ve Sümerbank ve İş Bankası'nın sağladığı kaynaklardan oluşuyordu.³⁵

Kurulan fabrikalar genellikle zamanın ileri teknolojisi ve etkin üretim ölçeğine uygun olarak yapılmıştı. Bu yüzden birim başına üretim maliyetleri düşüktü. Bu da, BBYSP metninde de belirtildiği gibi, yerli sanayiye ucuz ve güvenilir girdiler sağlayarak, özel sanayinin gelişmesine de hizmet edecekti.

BBYSP'nin uygulamasındaki başarı üzerine, 1936'da İkinci Sanayi Planını hazırlandı. Bu plan da BBYSP gibi ithal ikamesi hedefine yönelikti. Ancak bu sefer tüketim malları değil, yatırım ve sanayi ara malları üretimine öncelik veriliyordu. Mali yükü 105 milyon TL tahmin edilen bu plan, II. Dünya Savaşı'nın patlaması sonucu yürürlüğe konamadı.

Ana çizgileriyle, 1930'ların Devletçilik deneyiminin olumlu ve yapıcı bir deneyim olduğu açıktır. Gerçi 1930'lar boyunca sanayi üretiminin GSYİH içindeki payında belirgin bir artış yoktur; bu dönem daha çok yatırım dönemidir. Üretim artışı daha sonraki yıllarda olacaktır. Bu dönemde kurulan fabrikaların üretimi olmasaydı, Savaş boyunca çok

daha büyük kıtlıkların yaşanması kaçınılmaz olurdu. Bu fabrikalar, sanayinin gelişmesi için yaşamsal önemi olan uygulamalı bilgi ve deneyim sahibi usta, mühendis ve iş yöneticisi yetiştirdi. Uzun vadede, Devletçilik o zamanlar ekonomi bakanı olan Celâl Bayar'ın sonradan söylediği gibi, ilerde doğacak olan "özel sermayenin süt anası" işlevini yapmıştır.³⁶

Yeni sanayi kuruluşları için yapılan yer seçimi, o zamana kadar yapılan uygulamalardan ilginç farklar göstermektedir. O zamana kadar büyük ölçekli üretim yapan fabrikalar hep belirli nüfus yoğunluğuna sahip İstanbul, İzmir, Adana ve çevreleri gibi yerlerde kurulurken, Devletçilik dönemi fabrikaları ise nüfusu 15-20.000 kişi dolaylarındaki küçük Anadolu ve Trakya şehir ve kasabalarında kuruldu: Malatya'da pamuklu dokuma ve sigara, Nazilli'de basma, Turhal'da şeker fabrikaları gibi... Burada, benim kanımca, egemen olan düşünce yalnız sanayileşmede bölgeler arası dengeyi kollamak değil aynı zamanda gelir dağılımında aşırı bozulmayı önlemek de vardı.

Bu bölümde tartışılacağı gibi, 1930'larda sanayileşme tarımdan aktarılan artık değerle akçalandırıldı. Yeni sanayilerin kurulduğu küçük şehirlerde gerçek anlamda sanayi işçisi olmadığından, bu büyük ölçekli devlet fabrikalarında çalışanlar daha çok topraksız veya yetersiz topraklı köylü, geçim sıkıntısı çeken küçük esnaf veya küçük ticaret erbabının çocuklarıydı.³⁷ Modern sanayi için gerekli disiplin alışkanlığı olmayan bu işgücüyle başlangıç yıllarında devamsızlık ve disiplin yetersizliği gibi sorunlar yaşanmışsa da, genel olarak bu sanayi yerleşimi politikasının ekonomik sonuçları uzun vadede olumlu olmuştur.³⁸ Bu sanayiler kuruldukları şehir ve kasabalarda ortalama gelir düzeyinin yükselmesine, pazar ekonomisinin derinleşmesine, iktisadi faaliyetin çeşitlileşmesine ve en önemlisi, sanayiye eli yatkın insan gücü yetişmesine katkıda bulunmuştur.

36 Y. Kepenek, N. Yentürk, *a.g.e.*, s.74.

37 Ç. Keyder, *a.g.y.*, s. 142.

38 Bu konuda bir önemli istisna Karabük Demir-çelik İşletmeleri'dir. Amerikalı uzmanların Karadeniz Ereğlisi'ni tavsiye etmelerine rağmen bu işletmelerin, hem demir cevheri hem kömür kaynaklarından uzak olan Karabük'te kurulması o zamanlar bir askeri gereklilik olarak görülmüştür. Bkz. Falih Rifki Atay, *Çankaya, II.*, Cumhuriyet Yayınları, İstanbul 1999, s. 128.

Dönemin sanayileşme politikası devlet sanayilerinin kurulmasından ibaret değildi. 1927 yılında 15 yıl yürürlükte kalmak üzere kabul edilen Teşvik-i Sanayi Kanunu,³⁹ sanayi kuruluşlarına vergi muafiyetleri, demir ve denizyolu taşımasında indirimli tarife, primler, devlet satın alımlarında öncelik, yeni tesislere parasız arsa sağlamak gibi özendirme tedbirleri içeriyordu. 1924'te Hint Müslümanları'nın, Türk Devrimini desteklemek için aralarında toplayıp Mustafa Kemal'e gönderdikleri parayla, özel sanayinin kurulup gelişmesine öncelikli kredi vermek amacıyla İş Bankası kurulmuştu. 1929'dan sonra uygulanan korumacı dış ticaret politikası özel sanayinin kârlılığını arttırarak gelişmesini özendiriyordu. 1930 yılına kadar Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndan yararlanan 1200 sanayi işletmesinden 860 tanesi 1927-1930 yılları arasında kurulmuştu.⁴⁰

Bulutay, Tezel ve Yıldırım'ın⁴¹ yaptığı tahminlere göre, 1933 ve 1939 yılları arasında, 1938 fiyatlarıyla GSMH yılda ortalama %7 civarında artmıştır. 1929 Bunalımı sonrası ekonomideki gerilemeden sonra, 1933-34'ten sonra birçok ülkede büyüme görülmektedir. Ancak Türk ekonomisinin büyümesi dünya ortalamasının üstünde olmuştur. Sanayi ve tarım birbirine yakın hızlarda büyümüşlerdir: Dönem boyunca sanayinin GSMH içindeki payı %15-18 arasında, tarımdaki dalgalanmalara bağlı olarak, değişmekte ve belirli bir trend göstermemektedir.

GSMH'nin %40'ı kadarını sağlayan tarım, ekonominin en belirleyici kesimi olmaya devam etmektedir. Sanayi yatırımlarına gelen pek az yabancı sermaye önemli düzeyde olmadığı için, sanayileşme atılımının mali kaynağının sağlanabileceği tek kesim tarım kesimiydi. Bu kaynak aktarımı büyük ölçüde devlet bütçesi kanalıyla, dolaylı ve dolaysız vergiler ve tekel gelirleriyle (sigara, kibrit, alkollü içkiler, tuz gibi) sağlanıyordu.

1932 yılında Ziraat Bankası'nın bir yan kuruluşu olarak kuru-

³⁹ 1913 yılında Osmanlı Hükümeti tarafından kabul edilen geçici kanunun genişletilmiş şeklidir. Bkz. DİE, *Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı*, Ankara 1973, s. 148.

⁴⁰ a.g.e., s. 166.

⁴¹ *Türkiye Milli Geliri*, a.g.e.

lan Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO); 1938'de bağımsız bir kamu kuruluşu olarak, ilk yıllarda yalnız buğday, daha sonra bir çok tarım ürünü satın alma, gerekli stoklama ve pazarlamayı yapmakla görevlendirildi. Ancak ilk yıllarında TMO'nin alımları toplam üretimin %2'si dolaylarında kaldı ve bir fiyat politikası uygulama aracı olarak önemli değildi;⁴² 1941'den sonra savaş zamanı stokları gereksinimi karşısında TMO alımları üretimin %10'una yükseldi.

Ancak, 1930'lar boyunca Tarım Ticaret Hadleri (tarım ürünleri fiyatı/çiftiçinin satın aldığı mallar fiyatı) düşük bir düzeyde seyretti. Tarım dışına fiyat mekanizması yoluyla kaynak aktarımının bir ölçüsü olan bu gelişme, devletin doğrudan bir tarım fiyatı politikasından değil, piyasa koşullarından ileri geldi. Balkanlar ve Kafkaslar'dan gelen göçler ve doğal nüfus artışı sonucu, insan gücü/işlenebilir toprak oranı 1920'lere göre yükselmişti. Tarımda makine kullanımı özendirilmiş ve az da olsa makine kullanımında artış olmuştu. Tarımda işlenen arazi toplam ülke topraklarının yüzdesi olarak 1927'de %4,9'dan 1940'ta %12.2'ye yükselmişti. 1930'ların sonuna doğru tahıl ihracatı bile yapıldı. Ulaştırma alanında yapılan atılımlar sonucu köylü ürününü daha büyük ölçüde pazarlamaya başlamıştı. Bu sebeple de, aşar gibi üretimden alınan eski usul verginin yerine nakliye vergisi, rıhtım resmi, vb. gibi vergiler kondu. Bütün bunlar sanayileşme için gerekli sermaye birikiminin, devlet eliyle ve açık vermeyen, sağlam bir kamu maliyesiyle yapılmasına olanak sağladı.

Savaş yıllarında sanayileşme konusunda ne mali kaynak, ne insan gücü ne de yatırım malları veya ara malları ithal edecek döviz veya dünya pazarı vardı. Sadece savunmaya yönelik askeri fabrikalarda bir miktar yenileme ve genişleme yatırımı yapılabilmişti.

c. Liberal İthal İkamesi Yılları: 1946-1980

Savaş sonrası yıllarda uluslararası ilişkiler köklü biçimde değişti. Avrupa ekonomileri, savaş kazanan veya kaybeden ülkelerin hepsinde,

42 Nur Keyder, "Türkiye'de Tarımsal Reel Gelir ve Köylünün Refah Seviyesi, 1938-1968", *OD-TÜ Gelişme Dergisi*, sayı 1, Güz 1970, Tablo 6.

insan gücü ve altyapı bakımından harap durumdaydı. Bütün Avrupa ekonomileri, büyük borç yükü altındaydı. Buna karşılık, ABD savaş sırasında sanayiini hızla geliştirmiş, büyük sermaye birikimi sağlamıştı. Dolayısıyla, savaş sonrası ilişkilerde birinci güç durumuna gelmişti. ABD, yardım edeceği ülkelerde serbest ticarete açık, özel girişim ve rekabete dayalı pazar ekonomisi politikası izlenmesini istiyor ve vereceği yardım ve kredilerin dağıtımında böyle politikalar izleyen ülkelerin öncelik alacağını belirtiyordu.

Daha 1944'te, hükümet, aralarında *Kadro* yazarlarından Şevket Süreyya Aydemir ve İsmail Hüsrev Tökin'in de bulunduğu bir çalışma kuruluna, savaş sonrası ekonomisine geçişin nasıl olacağı konusunda bir seri raporlar hazırlatmıştı.⁴³ Bu öneriler, Sümerbank ve Etibank için öngörülen bazı projeler dışında uygulanmadı. 1947 yılında, yeni gelişmelere daha uygun olarak özel kesime eğilimli bir plan hazırlaması için Süleyman Vaner başkanlığında çeşitli bakanlık uzmanlarından kurulu bir çalışma grubu, Türkiye İktisadi Kalkınma Planı'nı hazırladı. Çok partili yaşama geçilen ve liberal ekonomi modasının egemen olmaya başladığı bu yıllarda, plan kavram ve sözcüğü gittikçe daha az çekici hale geliyordu. En sonunda "Vaner Planı" da bir yana bırakıldı. Ancak biçimlenmeye başlayan sanayileşme politikalarını anlamak bakımından Vaner Planı ilginçtir: Bu plana göre beş yıl için (1947-52) kamu yatırımlarının dağılımı şöyle olacaktır: %60 altyapı (ulaştırma, haberleşme ve enerji), % 16 tarım ve %8 sanayi.⁴⁴ Bu yatırımların yarısına yakın bir bölümü dış yardım ve kredilerle akçalandırılacaktı.

Bu dönemde, sanayileşme açısından yapılan en önemli atılım karayolları yapımına verilen hızlanma oldu.⁴⁵ Savaş öncesinde yapılan demiryolu atılımı ülkede pazar ekonomisinin derinleşmesinde önemli bir ilerleme sağlamıştı. Ancak demiryoluyla ulaşılabilen yerler sınırlı-

⁴³ Şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam*, c.II, s. 395 ve devamı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1968.

⁴⁴ İlhan Tekeli ve Selim İlkin, *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*, s.1 ve devamı, ODTÜ, Ankara, 1974.

⁴⁵ Dr. Cavit Orhan Tütengil, *İçtimai ve İktisadi Bakımdan Türkiye'nin Karayolları*, İstanbul Matbaası, İstanbul 1961.

dı. Ülkede 40.000 köy vardı ve zamanın deyimiyle, Türkiye sanki “40.000 ayrı ekonomi” gibiydi. Amerikan yardımıyla yeniden örgütlenen “Şose ve Köprüler Müdürlüğü”, bu günkü modern ve etken karayolları teşkilâtını ortaya çıkardı. Planlı ekonomi politikası istemeyen hükümetler nedeniyle oluşturulamayan, bütünleşmiş bir ulaştırma politikası yokluğu sonucu, bu sefer de demir ve denizyolları ihmal görmüş ve karayolları kullanımı akılcı olmayan bir biçimde gelişerek, sonraki yıllarda yüksek maliyetli bir ulaştırma sisteminin ortaya çıkması sonucunu vermiştir. Ancak bu durum, karayolları gelişmesinin gerekliliğini ve ekonomiye ve sanayiye getirdiği canlılığı gizleyemez.

Mayıs 1950 seçimleriyle iktidara gelen DP, liberal iktisat politikalarıyla sanayileşme konusunda, iktidardan düşürdüğü CHP'den daha iddialıydı. Ancak uygulamada, sanayi politikası açısından önemli bir değişiklik olmadı. 1940'ların başında yürürlükten kalkan Teşvik-i Sanayi Kanunu yerine yeni bir özel sanayiye teşvik kanunu çıkmadı. Bundan sonraki yasal teşvik kanunu planlı dönemde, 1963'te çıkacaktır. Özel sanayinin gelişmesi için kredi sağlamak amacıyla kurulan Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, 1950 yılında DP iktidara gelmeden hemen önce kurulmuştu.⁴⁶

Devletçi sanayileşme yılları da dahil, bütün Cumhuriyet döneminde özel sanayinin gelişmesi için özen gösterilmiştir. Ancak, 1946'dan sonraki çok partili dönemde özel kesimle kalkınma konusu, siyasi partiler arasında bir yarışma konusu haline geldi. DP program ve propagandasında kendini özel kesim şampiyonu olarak tanıtmış ve iktidarının ilk yıllarında, 1950'lerin başında geniş ölçüde bu söyleme uygun bir politika da izlemiştir. Ancak tarım gelirlerindeki hızlı artış, karayollarının hızlı gelişmesi sonucu hızlanan geçim ekonomisinden para ekonomisine geçiş, sanayi ürünleri talebini hızla arttırmaya baş-

⁴⁶ Dünya Bankası desteğiyle kurulan bu banka, Dünya Bankası'nın bu konudaki ilk deneyimidir. Daha sonra birçok ülkede kurulan “Sınai Kalkınma Bankaları”, yakın zamanlara kadar Dünya Bankası'nın önemli bir uğraşı alanı oldu. Bkz. E.S. Mason, R.E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Brookings Institution, Washington, D.C. 1973, s. 166. Aktaran Y. Kepenek ve N. Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, a.g.e., s.124.

ladı. 1950'lerin ilk yıllarının döviz bolluğu döneminde ithalatla karşılanan bu talep artışı, ticaret açığının sürdürülemez düzeye çıkıp, ithal malları kıtlığı yaratmasıyla enflasyoncu baskılar yaratmaya başladı. Bir yandan düzensiz ve sistemsiz olarak uygulanan ithal ikamesine dayalı sanayileşme politikaları, bir yandan da özel kesimde henüz yeterli bir sanayi girişimcisi sınıfının ve sermaye birikiminin ortaya çıkamamış olması nedeniyle özel kesimin sanayi yatırımları büyüyen talebi karşılamaya yetersiz kaldı. Bu yüzden hükümet yeni KİT'ler kurmaya ve sanayi kesiminde kamu yatırımlarını arttırmaya başladı.

1950'de %37 olan kamu kesiminin sanayi yatırımları içindeki payı, 1960'ta %48'e çıktı. Et ve Balık Kurumu (1952), Azot Sanayii (1953) kuruldu. Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (1950), Gübre Sanayii (1952), Türkiye Çimento Sanayii (1953), Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (1954), Devlet Malzeme Ofisi (1954), Selüloz ve Kâğıt Endüstrisi (1955), Demir-Çelik Endüstrisi (1955), Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (1957) gibi KİT'ler daha önce içinde bulundukları Sümerbank veya Etibank'tan çıkarılarak, (parantez içinde işaretlemediğim yıllarda) ayrı ve hukuki kişilik sahibi kurumlar olarak örgütlendiler.

DP'nin 1950'lerde ekonominin kamu kesimine verdiği ivme ilginç bir olaydır. Bunu "ideolojik" nedenlerle yaptıklarını ileri sürmek saçma olur çünkü bu politika kesin olarak siyasal felsefelerine ters düşüyordu. Dolayısıyla DP'nin seçtiği bu sanayileşme politikası ekonominin gerçekleriyle ilgili bazı ipuçları vermektedir.

Birinci olarak, yukarda da belirttiğim gibi, toplumdaki yerli özel girişimci sayı ve niteliği, artan sanayi ürünleri talebini karşılayacak düzey ve artış hızına ulaşamıyordu. Çıkarılan Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu (1954) ve Petrol Kanunu'na (1954) rağmen yabancı sermaye yatırımları ihmal edilebilir düzeylerde kalıyordu. Bunun bir çok sebebi vardı. Savaş yıllarında uygulanan Milli Korunma Kanunu ve Varlık Vergisi gibi olguların etkisi devam etmekteydi. Bu konuyu incelemek için 1960'tan sonra getirilen bir yabancı uzman, Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'nu, yabancı yatırımları özendirmek bakımından "dünyada en

önde gelen” kanunlardan biri olarak nitelemekte, ancak uygulamada başarısızlığını, “Türk parasının istikrarsızlığı ve memleketteki siyasi şartlar”la açıklamakta, “müstakar ve dürüst bir idari mekanizma sağlandığı takdirde” ülkeye çok yabancı sermaye geleceğini belirtmektedir.⁴⁷

İkinci olarak özel sanayi pek az istihdam yaratmakta ve tarımdaki hızlı makineleşme ve diğer nedenlerle boşalan işgücüne iş sağlamakta çok yetersiz kalmaktaydı. Yaratılan istihdam da özellikle İstanbul ve Marmara Bölgesi’nde gerçekleşiyordu. Kısa vadeli kârlılık hesabına dayanan özel yatırımlar için bu yer seçimi tutarlı bir yatırım davranışıydı. Nitekim, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası (TSKB) projelerinin çok önemli bir kısmı, uzun yıllar İstanbul ve civarında yeraldi. Hatta, Haliç’in sanayi atıklarıyla kirlenip dolmasına neden olan sanayiler arasında TSKB’nın kredileriyle kurulmuş birçok fabrika vardı. Özel sanayinin yeterli istihdam sağlayamaması ve İstanbul dışına yayılamaması, DP’nin siyasal tabanını teşkil eden kitlelerin desteğini kaybetmesine yol açabilecek nitelikteydi.

Kaldı ki, DP yöneticilerinin bazıları Devletçilik döneminde başarılmış olan sanayileşme atılımının içinde önemli görevler almış kimselerdi ve özel kesim sanayiinin gelişmesini hızlandırmak için devlet sanayi yatırımlarının artmasının ne kadar yararlı olduğunu yakından biliyorlardı. Özel sanayiye, ucuz ve bol ara mal ve hizmet sağlamanın daha kısa yolu yoktu.

Sonuç olarak, sanayinin GSMH içindeki payı 1950’de %14,6 dan 1955’te %16’ya ve 1960’ta %17.2’ye yükseldi.⁴⁸ Sanayide kullanılan elektrik enerjisi 1950’de 510 gigavat saatten 1960’ta 1750 gigavat saate yükseldi.⁴⁹ 1950’lerin ikinci yarısında özel sanayi yatırımları azalma eğiliminde olduğundan,⁵⁰ bu artışın büyük bölümünün kamu kesimi üretiminden geldiğini kabul etmek yanıltıcı olmaz.

47 N. M. Littell, 6224 Sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ve Bununla İlgili Meseleler Hakkında Muhtıra, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Ankara, Haziran 1961.

48 Y. Kepenek ve N. Yentürk, a.g.e., s. 106

49 DİE, Türkiye’de Toplumsal ve Ekonomik Gelişimin 50 Yılı, s. 398

50 DİE, a.g.e., s. 207.

1950'ler Türk ekonomisinde dış ödeme bunalımlarının başladığı dönemdir. Makro-ekonomik koşulların tartışıldığı bölümde bu konu genel çizgileriyle ele alındı, ancak sanayi politikası açısından da bu bunalımlar önemlidir. Sanayi, makine ve yedek parça açısından olduğu kadar bir çok ara mal açısından da ithalata bağımlıdır. Dönem boyunca izlenen ucuz döviz politikası sonucu, resmi kur üzerinden, ithal malları iç pazarda yerli üretimden daha ucuz olmuş, bu da ithal talebinin aşırı büyümesi sonucunu doğurmuş ve talep yapay önlemlerle kısıtlanmıştır. Aynı nedenle ihracatın dış alıcı bakımından pahalı olması ihracat talebinin düşük kalmasına neden olmuştur.

Bu durum, diğer yandan izlenen ithal ikamesi politikasıyla çelişir: İthal ikamesinin, özel yatırımcı bakımından kârlı olması için dövizin Türk lirası olarak pahalı olması (TL'nin aşırı değerlenmemiş olması) gerekirdi. Bu çelişkiyi ortadan kaldırmak yerine zamanın Türk hükümetleri, yapay idari önlemlerle ithalatı kısıtlamaya ve bu yolla yerli sanayinin gelişmesini sağlamaya yönelmişlerdi: Yüksek gümrük duvarları, kotalar, ithal yasaklamaları, döviz tahsisleri gibi. Bu kısıtlamalar yüzünden, bir yandan ekonomide ithal malı kıtlığı çekilirken, diğer yandan Türkiye'nin dünya ihracatı içindeki payı 1950'de binde 5'ten 1960'ta binde 2,5'e düştü.⁵¹ Bu arada toplam ihracat içinde mamul madde ihracatının payı artmıştı. Ancak bu anlamlı bir gelişme değildi. Çünkü bu, önemli bir ölçüde döviz kuru politikası yüzünden tarım üreticilerinin iç pazarı daha kârlı bulmaları nedeniyle tarımsal ürün ihracatının yerinde saymasından ileri geliyordu. Mamul madde ihracatındaki artışlar da, sistemli artışlar olmaktan çok, zaman zaman "kaza" sonucu ortaya çıkan üretim fazlasının, çok zaman kamu kuruluşları tarafından zararına elden çıkarılmasından ileri geliyordu.

1960'larla birlikte Türkiye, planlı döneme girdi. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, o zamana kadar izlenen ithal ikamesi yoluyla sanayileşme politikasını devam ettirdi. Şu farkla ki, planı hazırlayanlar, ithal ikamesi politikasını, uzun vadeli bir perspektif içinde ele alma gi-

51 DIE, a.g.e., s. 325.

rişiminde bulundular. Bölüm 3’te belirtildiği gibi, plan metnine göre, ithal ikamesi yaklaşımı bir “geçiş stratejisinin” parçasıydı. Esas hedef, dünya pazarlarında yarışabilir bir üretim yapısına ulaşmaktı. Bunu gerçekleştirmek için uygulanacak ithal ikamesi politikası, bir yandan yerli sanayii rekabetçi bir yapıya özendirecek, diğer yandan da böyle bir yapıya geçişi zorlayacaktı. Birinci Plan’a göre “Koruma dinamik bir görüşle uygulanmalı, bir üretim dalı yarışabilir hale geldiğinde koruma ortadan kalkmalıdır. Koruma derecesi, korunan sanayii rekabet edebilir bir duruma gelmeye sevk edecek şekilde ayarlanacaktır.”⁵² Güçlü bir sanayi kurulması hedefi, kısa vadeli diğer hedeflere feda edilmeyecekti: “Gümrük düzeninin hedefi, devlete gelir sağlamak değil, iç sanayinin korunması olacaktır.”⁵³

Ne yazık ki, Birinci Plan’ın önerdiği akılcı ve sürdürülebilir bir sanayileşme politikası sadece bir plan metni olarak kaldı; hiç yürürlüğe konmadı. Plan metni, zamanın hükümeti tarafından “kabul” edildikten sonra, yürürlükteki uygulamaların planda öngörülen düzenle uygunluğunun incelenmesi için bir çalışma başlatılmasına bile izin verilmedi (Bkz. Bölüm 3). Hükümetin içinden gelen bu muhalefetin, koalisyon hükümetinin gözetmek zorunda olduğu siyasal dengeler yüzünden yenilmesi mümkün olmamıştır.⁵⁴ Koruma politikası, köklü bir sanayi geliştirmek için bir alet gibi kullanılmak yerine, ekonomide rantlar yaratma ve dağıtma aracı olarak kullanılmıştır.

Dolayısıyla, 1960’lar ve 1970’ler boyunca, Ağustos 1958’de son şeklini alan koruma rejimi, bu rejimin bazı yönlerine daha fazla veya daha az ağırlık vermeye yönelik düzenlemelerle, aslında olduğu gibi devam etmiştir. İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planları (1968-72 ve 1973-77), her ne kadar sanayi kesiminin, ekonominin “sürükleyici” kesimi olacağını belirtmiş ve özel girişimin sanayi yatırımlarını arttırmak için ayrıntılı özendirme önlemleri getirmişse de, te-

52 T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, *Kalkınma Planı - Birinci Beş Yıl, 1963-1967*, Ankara 1963, s. 521.

53 T.C. Başbakanlık... a.g.e., s. 522.

54 Bkz. Bölüm 3; dipnot 37.

mel stratejik yaklaşım ithal ikamesi yaklaşımı olmaya devam etmiştir. Yine ucuz döviz politikası devam ettiği için, bu yaklaşım, ithalatı kısıtlayıcı idari önlemlerle uygulanmaya çalışılmış, dolayısıyla dış ödeme bunalımları (1970 ve 1978-80) ortaya çıkmıştır. Bunalım nedeniyle bir yıl gecikmeyle uygulamaya konan Dördüncü Plan (1979-83), bir yandan bunalımdan çıkış, bir yandan büyüme amacıyla tarım kesimine daha önceki planlardan daha fazla ağırlık vermekte, sanayide hızlı büyümeden çok yapısal değişikliği, yatırım ve ara mallar üretiminin ağırlık kazanmasını önermektedir. Yaşanan bunalım ve 1980 askeri müdahalesini izleyen köklü politika değişikliği sonucu bu planın tam olarak uygulamaya konduğu söylenemez.

1969 yılında DPT tarafından yapılan bir çalışma,⁵⁵ imalat sanayisinin, 1960'ların ortasındaki yapısı hakkında bir fikir vermektedir. Bu çalışmaya göre, 160.000'den fazla olan işyerlerinin %98'ini, 10 kişiden az işçi çalıştıran küçük iş yerleri meydana getirmekte, bu işletmeler toplam çalışanların % 52'sini istihdam etmekte ve toplam imalat sanayii üretiminin %25'ini üretmektedir. 1966 yılında, imalat sanayiindeki 3.262 büyük iş yerinin %91'i özel kesim kuruluşlarıdır ve bu kesim bu işyerlerinin üretiminin % 53'ünü sağlamaktadır. Bir başka deyişle sayıları 306 olan kamu kesimi iş yerleri üretimin yarısına yakın kısmını vermektedir. İmalat sanayiinde işçi başına katma değer, Almanya ve Fransa'dan %40, Hollanda'dan %15, İtalya ve Belçika'dan %10 daha düşüktür.⁵⁶

Tablo 4.1'de görüldüğü gibi, sanayiye giden yatırımlar ilk iki planda öngörülenin üstünde gerçekleşmiş, Üçüncü Plan'ın ise altında kalmıştır. Burada elbette önemli olan nokta, bütün bu 20 yıl boyunca sanayiye yapılan yatırımların çok sağlıklı bir hızla artmış olmasıdır. Bu yatırım gayretinde özel kesim artan önemde bir rol oynamıştır. Artan yatırım gayretine karşın, sanayinin büyüme hızı her planda öngörüle-

55 Necati Özırat, Vehbi Dinçerler, *Türk İmalat Sanayiinin Yapısı ve Etkenliği*, (Teksir), DPT, Ankara 1969. Bu çalışma, DİE tarafından yapılan, "1964 İmalat Sanayii Sayunu" ve "1966 İmalat Sanayii Anketi" sonuçlarına dayanmakta ve bütün kamu kesimi imalat sanayii kuruluşlarıyla 10 işçiden fazla işçi kullanan özel kesim kuruluşlarını kapsamaktadır.

56 Büyük olasılıkla resmi kur üzerinden bir karşılaştırma.

TABLO 4.1
Türkiye Sanayi Kesiminde Sabit Sermaye Yatırımları, Büyüme ve
Sermaye / Hasıla Katsayısı

	1.BYKP 1963-67	2.BYKP 1968-72	3.BYKP 1973-77	4.BYKP 1979-83
S.S. Yatırımı (Toplam Yatırımların %'si):				
Plan'da öngörülen	16,9	22,4	31,1	27,4
Gerçekleşen	20,4	26,8	28,2	29,5
Büyüme hızı (%):				
Plan'da öngörülen	12,3	12,0	11,2	8,8
Gerçekleşen	10,9	9,1	8,8	3,4
Sermaye/Hasıla katsayısı:	3,8	5,9	6,9	13,8

Kaynak: Yatırımlar: Gayrisafi sabit sermaye yatırımı DPT, *Üçüncü Kalkınma Planı*, s. 30; ve *Dördüncü Kalkınma Planı*, s. 34.

Büyüme hızı: Sanayi kesimi karma değer artış hızı. DPT, *ESG*, s. 5; Sermaye /Hasıla katsayıları: *ESG*, s. 18.

nin altında kalmış ve daha önemlisi, devamlı bir azalış göstermiştir. Tablo 4.1'in son satırında görüldüğü gibi, sermaye/hasıla katsayısı devamlı olarak yükselmiş; yani, bir birim üretim artışı elde etmek için gittikçe daha fazla yatırım gerekmiştir.

Sermaye/hasıla katsayısındaki değişmelerin yorumu karmaşık sorular ortaya çıkarmaktadır. Ancak, DPT tarafından hesaplanmış olan bu rakamlardaki kararlı yükselme, bütün diğer gözlemlerle de tutarlıdır. 1963 ve 1966 yıllarında çeşitli imalat sanayisi alt kesimlerinde "nisbi -görelî- emek verimliliği"ni hesaplayan Gülten Kazgan,⁵⁷ verimliliğin görelî olarak en düşük görüldüğü alt-dallarda, üretimin daha büyük bir oranının ihraç edildiğini, buna karşılık, görelî verimliliğin daha düşük görüldüğü alt-dalların daha çok ithal ikamesi yapan dallar olduğunu belirtiyor. Gülten Kazgan'ın tahlinden, bu görelî verimlilik rakamlarıyla, karşılaştırmalı maliyet konusunda sonuçlara va-

57 Gülten Kazgan, "İmalat Sanayiinde Ülkelerarası Katma Değer Karşılaştırmaları", *İstatistik*, 1/4-S, Ankara 1969. Türkiye'de çalışan başına katma değer, ABD'de aynı dalda çalışan başına katma değere oranı. Karşılaştırma, zamanın resmi kuru üzerinden, 1 \$=9 TL alınarak yapılmıştır.

rılamayacağı, çünkü, koruma ve yetersiz rekabet gibi nedenlerle üretici elinde kalan ve ekonomik bakımdan rant olarak nitelenmesi gereken yüksek kâr oranları nedeniyle bu karşılaştırmaların anlamsızlaştığı sonucu çıkmaktadır.

3. TÜRKİYE'DE İTHAL İKAMECİ SANAYİLEŞME

Cumhuriyet'in kuruluşundan, 1980 yılına kadar, Türkiye'de izlenen sanayileşme politikası, kesintisiz olarak ithal ikamesine dayanmıştır.⁵⁸ Kuruluş yıllarında koruma politikasında özerkliğin olmayışı nedeniyle ve dönemin iç ve dış siyasi koşulları gereği olarak, ithal ikamesi sınırlı kalmış ve mamul madde ithalatı bu dönemde önemli boyutlara ulaşmıştır. Ancak bu durum, dönemin tarihi koşullarından ileri geliyordu; bir sanayileşme politikası gereği değildi. İzmir İktisat Kongresi, Teşvik-i Sanayi Kanunu gibi belirtilerin bu konudaki anlamı son derece açıktır: Bir yerli girişimci sınıfı ortaya çıkarmak ve bunu, gerekirse, her türlü koruma yollarını deneyerek yapmak.

Devletçi sanayileşme döneminde ithal ikamesi, devletin dolaysız müdahalesiyle gerçekleşmiştir. Devlet, doğrudan ithal ikamesi amacıyla sanayiler kurmuş ve bu sanayilerin ürünlerini ithalata karşı korumasını, çeşitli önlemlerle sağlamıştır. Ancak, devletçi sanayileşme dönemi, farklı yöntemlerle, ithal ikamesi politikasının devamlılığını gösterir. Devletçilikten önceki liberal ekonomi politikaları, döneminde olduğu gibi, daha sonraki özel sektöre ve piyasa ekonomisine dayalı politika dönemlerinde de, sanayileşme politikasına ithal ikamesi yaklaşımı hâkim olmuştur.

İthal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisinin ekonomiye maliyetinin yüksek olduğunu biliyoruz. Daha önce tartışılan Kueger'in tahminine göre, 20 imalat sanayii dalında yatırımların dağılımı, Birinci Beş Yıllık Plan'da (1963-67) olduğu gibi değil de, ithal ikamesi ve ihracatı aynı derecede özendiren bir dağılım olsaydı, bu sanayi dallarında büyüme hızı %50-80 arasında daha yüksek olacaktı; yaratılan

⁵⁸ Hasan Olgun, "Türkiye'de İthal İkamesi Bunalımı ve Dışa Açılma: Eleştiri", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 7 (3 ve 4), Ankara 1980.

istihdam %70 daha yüksek ve ithalat gereksinimi %25 daha az olacaktı.⁵⁹ Daha sonraki yıllar için yapılan tahminler bu politikanın yüksek maliyetini doğruluyor.⁶⁰ Fahrettin Yağcı, 1981 yılı için (henüz Ocak 1980 politikalarının tam etkilerinin ortaya çıkmadığı bir yılda), imalat sanayiinde “iç kaynak maliyetini” (“Domestic Resource Cost”, DRC), 2’nin üstünde hesaplamaktadır. Bir başka deyişle, imalat sanayiinde yaratılan katma değer gerektirdiği iç kaynak, dünya fiyatlarıyla hesaplanan katma değer iki katından fazladır. Bu oran, kâğıt için 5,2; gübre için 5,1; demir-çelik için 3,2’dir.⁶¹

İthal ikamesi yoluyla sanayileşmenin yüksek maliyetli olmasının, artık iyi bilinen nedenleri var.

Ancak, uzun vadeli sanayileşme açısından bakıldığında, bu maliyetten de daha önemli olan nokta şu: Bu yüksek maliyetin, bilinçli bir biçimde, uzun vadeli bir perspektif içinde, ekonominin karşılaştırmalı maliyet yapısını yeniden şekillendirmek amacıyla göze alınması, akılcı bir politika olabilir. Bu söylediğimi somut olarak görmek için, bugün sanayileşmiş olan ülkelerin sanayileşme tarihine bakmak gerekli. Sanayileşmiş ülkeler arasında, sanayileşme sürecinin bir aşamasında ithal ikamesi politikası gütmemiş olanı yok gibidir. Yukarda sözkonusu ettiğim, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndaki sanayileşme politikası da bu anlayışla formüle edilmişti: Kuruluş ve güçlenme aşamasında dikkatli bir şekilde seçilmiş sanayileri korumak ve bunun gerektirdiği yüksek maliyeti göze almak gerekebilir. Fakat, bu koruma sınırlı sayıda kuruluş verilmeli ve geçici bir süre için verilmiş olduğu herkes (hem alan hem veren) tarafından açıkça anlaşılmalıdır. İşin başında bilinmelidir ki, bir geçiş döneminden sonra korumaya kesin olarak son verilecektir. Bu süre içinde, korumadan yararlanmış her sanayi kuruluşunun uluslararası rekabete dayanabilir güce ulaşması şarttır. Sana-

59 A. O. Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Turkey*, National Bureau of Economic Research, distributed by the Columbia University Press, New York 1974, ss. 255-265.

60 K. Derviş, S. Robinson, “The Foreign Exchange Gap, Growth and Industrial Strategy in Turkey: 1973-1983”, The World Bank, *Working Paper*, No. 306, Washington, D.C. 1978.

61 F. Yağcı, “Protection and Incentives in Turkish Manufacturing: An Evaluation of Policies and their Impact in 1981”, The World Bank, *Working Paper*, No. 660, Washington, D.C. 1984.

yi girişimcisi ile bu politikayı uygulamakla yükümlü devlet kuruluşu arasında, bu konular açık bir şekilde tartışılmalı ve kesin bir anlaşmaya varılmalıdır. Bu anlaşmanın, disiplin ve dürüstlikle uygulanması, ithalatı ikame politikası, sanayi kuruluşlarının dış üreticilerle yarışabilir üretim ölçeği ve teknolojisine kavuşmasını sağlar. Bu noktaya ulaşıldıktan sonra, korumaya gerek kalmaması gerekir. Bu noktadan sonra devam eden koruma, üreticiye ekonomik rant sağlayarak, bir yandan tüketiciyi cezalandırmak, diğer yandan ekonominin tümünün maliyet yapısını yükseltmekten başka sonuç vermez.

Diğer yandan, uzun yıllar süren koruma döneminden sonra, sanayi rekabet edebilir bir düzeye gelemiyor veya bu yönde inandırıcı ilerleme gösteremiyorsa, o zaman şu hatalardan biri veya bir kaç yapıyor demektir: (a) Aşırı sayıda ve büyüklükte sanayi koruma altına almıştır. Öyle ki bu yüksek maliyet kütesi, ekonominin tümünün maliyet yapısını yükseltmekte, dolayısıyla, rekabet yeteneği veya potansiyeli olan sanayiler de rekabet edemez duruma itilmektedir; (b) Koruma için yanlış sanayiler seçilmiştir: Örneğin, dünya pazarında talebi daralan ürün üreten sanayiler veya arzın ve rekabetin hızla artması beklenen sanayi dalları; (c) Bu seçimler doğru yapılmış, fakat uygulamada, siyasi karar vericilerin veya uygulamacı bürokrasinin, kişisel maddi veya siyasi çıkar uğruna koruma süresini haksız yere ve keyfi biçimde uzatması durumu.

Sürekli koruma yaklaşımını, bir devamlı ve zaman içinde değişmeyen sanayileşme stratejisi olarak uygulayan ülkeler, örneğin eski sosyalist blok ekonomileri, bir süre sonra yükselen maliyetlerin yükü altından kalkamaz hale gelmişlerdir.

Buna karşıt olarak, Doğu Asya ülkelerinin çoğu, örneğin Kore, ilerdeki bölümlerde ayrıntılı olarak tartışılacağı gibi, Kore Savaşı'ndan (1950-53) sonra, 1956-57'den başlayarak sistemli bir ithal ikamesi politikası gütmüş; 1964-65 yıllarından başlayarak, ithal ikamesi olanaklarının ekonomik açıdan verimli olanlarının azalmaya başladığını (ortadan kalktığını değil) görerek, sanayileşme atılımının gerektireceği döviz sağlamak amacıyla, belli sanayi dallarını ihracat için geliştirmeye

başlamıştır. Bu dallarda, göreli olarak az yatırımla ve büyük ölçek ve ileri teknolojiye gerek olmadan, önemli ihracat artışları sağlamayı beklemekteydiler. Bu ilk ihracat atılımı için seçilen dallar ilginçtir: İpekli ve pamuklu dokuma, giyecek eşyası, deri ve kauçuk eşya, seramik, radyo ve benzeri küçük elektrikli ev eşyası, kereste ve kontrplak, konserve deniz ürünleri ve mantar, el sanatları.⁶² Bu dalları seçtikten sonra, sistemli bir biçimde, ihracat artışı için gerekli altyapı, örgütlenme, mali kaynak, piyasa geliştirme gibi sorunları sistemli bir biçimde çözmeye koyuldular. Bu basit imalat kesimi ürünleri ihracatıyla, Kore, ilerde özenle seçeceği, büyük yatırım, geniş üretim ölçeği ve ileri teknoloji gerektiren dallara girmek için gerekli döviz ve belki daha önemlisi, yerli teknoloji ve girişim yeteneğini geliştirmek için gerekli zamanı kazanacak ve istikrarlı makro-ekonomik ortamı sağlayacaktır.

Türkiye'de ithal ikamesi yoluyla sanayileşme, uzun vadeli bir perspektif içinde ele alınmadı. 1930'ların sanayileşme atılımı zamanının olağanüstü koşullarına bir uyum stratejisiydi. O koşulların ötesinde, normal piyasa koşullarına dönüldüğünde ne yapılacağı konusunda açık bir görüş getirmesi beklenemezdi; eldeki zaman kısa ve deneyim birikimi sağlamak için fırsat yoktu. 1960'ların başında formüle edilen strateji ise, yukarda belirttiğim gibi, uygulanmadı. Türkiye'de ithal ikamesi politikası, geniş bir ufuk içinde değil, döneme göre değişen amaçlarla; ödemeler dengesi bunalımlarında döviz harcamalarını kısıtlamak, siyasi baskı gücü gösteren sanayi dallarını korumak gibi amaçlarla izlenmiştir. Bunun sonucu olarak da, koruma politikası, geniş ölçüde bir rant yaratma ve dağıtma aracı olmuştur.⁶³

Buna rağmen, imalat sanayiinde küçümsenemeyecek ilerleme kaydedilmiştir. 1950'lerde Türk imalat sanayii, GSMH içindeki pay bakımından, benzer ülkelerle karşılaştırıldığında, bütün ara mallar ve yatırım mallarında çok geri durumdaydı. Sadece gıda ve dokuma dal-

62 C.-y. Kim, *Policymaking on the Front Lines: Memoirs of a Korean Practitioner, 1945-79*, EDI (The World Bank), *Retrospectives on Policymaking*, Washington, D.C. 1994.

63 Bkz. Bölüm 3'te dipnot 38'de A. Krueger'den yapılan alıntı. İthal edilen maddeler, çok zaman karaborsada, çok yüksek kârlarla satılırdı. Bu dönemi hatırlayanlar, bu gibi örneklerin ne kadar yaygın olduğunu bilirler.

larında görece olarak ileri durumdaydı.⁶⁴ 1960 ve 1970'lerde gerçekleştirilen ilerleme sonucu, artan milli gelir ve iç talebe paralel olarak ara mallar, makine ve taşıt ve dayanıklı tüketici mallarının payında artış, gıda alt-kesiminin payında ise azalma olmuştur.⁶⁵

1970'lerin sonuna doğru imalat sanayiinin GSMH içindeki payı bir hayli yükselmiş, ancak ürünlerinin ihracat içindeki payı yetersiz kalmıştı (Tablo 4.2). 1978-80 dış ödemeler bunalımının temelinde bu gelişme yatar. Son elli yılın en derin ve uzun bunalımı olan bu bunalım, Ocak 1980 reformlarının arka planını teşkil eder.

TABLO 4.2
Türkiye İmalat Sanayii Göstergeleri

	1963-65	1978-80	1981-82	1989-90	1993-95	1996-97
Katma Değer (%)	12,4	17,1	16,7	22,3	21,3	20,9
Yatırım (%)	20,1	31,1	24,2	17,2	20,2	19,9
İstihdam (%)	7,8	10,3	10,4	14,9	14,9	15,8
İhracat (%)	20,6	31,2	54,7	79,3	84,5	87,6

Not: Katma Değer; GSYİH'nın, Yatırım; toplam yatırımın, İstihdam; toplam istihdamın ve İhracat; toplam ihracatın %'si olarak.

Kaynak: 1963-1982 dönemi için, F. Yağcı, a.g.e. ve son üç sütun DPT, ESG' den hesaplanmıştır.

1980'lere kadar, Türkiye'de sanayi istihdam yaratmak açısından kısır kaldı. İmalat sanayii, toplam yatırımların %30'undan çoğunu aldığı halde, 1978-80'de toplam istihdamın sadece %10'unu sağlıyordu. Bu yüzden, nüfusun yüksek bir oranı tarımda çalışmaya devam ediyor ve tarımda gelir artışı olanakları sınırlı olduğu için de, bu durum gelir dağılımının bozulmasına neden oluyordu. Diğer yandan, sanayi, şehirlere göç edenleri istihdam edemediği için, kentsel işsizlik ve düzensiz şehirleşmenin nedenlerinden biri oldu.

⁶⁴ Hollis Chenery ve Lance Taylor, "Development Patterns: Among Countries and Over Time", *Review of Economics and Statistics*, 50(4), 1968.

⁶⁵ Merih Celâsun, "Trade and Industrialisation in Turkey: Initial Conditions, Policy and Performance in the 1980's", G.K. Helleiner tarafından yayına hazırlanan *Trade Policy in Turbulent Times*, içinde. Routledge, Londra ve New York 1994.

TABLO 4.3
İmalat Sanayiinde Büyümenin Kaynakları: Türkiye ve Kore

	Yıllık Büyüme (%)	Büyümenin Kaynakları				Toplam
		İç T.	İhrac.	İthal.İk.	I-O Değ.	
Türkiye:						
1953-63	6,4	80,1	2,2	9,1	7,7	100
1963-68	9,9	75,2	4,5	10,4	9,9	100
1968-73	9,4	76,2	10,7	-1,5	14,6	100
1973-77(a)	7,0	100,4	-1,0	0,6	0	100
1977-81	-3,0	-36,7	81,5	-143,9	-1,0	100
1981-84	6,5	55,6	55,6	-6,8	-0,2	100
Kore:						
1955-63	10,4	57,3	11,5	42,2	-11,0	100
1963-70	18,9	70,3	30,4	-0,6	0,1	100
1970-73	23,8	39,0	61,6	-2,5	1,8	100

Not: İç T.: iç talep; İhrac.: ihracat; İthal.İk.: ithal ikamesi; I-O Değ.: Input-output katsayılarındaki değişme. (a)Bütün sektörler. Diğer bütün satırlar, imalat sanayii üretim artışının yüzdesi olarak hesaplanmıştır.

Kaynak: Merih Celâsun, "Trade and Industrialisation in Turkey..." *a.g.e.*, s. 458 ve Derviş and Robinson, *a.g.e.*, s. 132.

Sanayinin istihdam yaratmadaki kısırlığının nedeni, geniş ölçüde, izlenen sanayi politikalarıydı. Düşük ve çok zaman negatif faiz oranları, emek-yoğun değil, sermaye yoğun yatırımları özendiriyordu. Döviz ve kota tahsisleri gibi "teşvikler", üretim ve istihdam artışını değil, kapasite artışını özendiriyordu. 1981 yılında, henüz yeni dış ticaret ve koruma rejimi yerine oturmadan önce, Türkiye'de imalat sanayiine sağlanan etkin koruma oranı ("effective rate of protection", ERP), %81 idi.⁶⁶

İmalat sanayiine olan talebin kaynaklarına bakıldığında (Tablo 4.3), 1970'lerin ortalarına kadar Türkiye'de talep artışının iç pazar ve ithal ikamesinden geldiği görülüyor. 1960'ların sonuna doğru ithal ikamesinin büyümeye katkısı negatif veya çok küçük olduğu halde, ithal ikamesi politikasında ısrar edildi. Buna karşılık, Kore ilk dönem-

lerde ithal ikamesi yolunu, ihracattan da önemli bir olanak saymış ve kullanmış, ancak, erkenden, 1960'ların ortalarından başlayarak ihra-cata ağırlık vermiştir. Türk ekonomisinin, 1978-80 döviz kıtlığı dö-ne-mine uyum sağlayamayışının temel nedeni, ithal ikamesi olanaklarının artık tükenmiş olmasına rağmen, ithal ikamesi politikası uygulamasın-da ısrar edilmiş olmasıdır.

4. 1980 SONRASI SANAYİLEŞME

1980'den sonra, Türk imalat sanayiinin lokomotofi ihracat oldu. Bu durumda imalat sanayiinin dış pazarlarda rekabet gücü kritik öge ola-rak ortaya çıktı. 1980-88 yılları arasında ihracatın rekabet gücünü ko-ruması, sık sık yapılan devalüasyonlar, sermayenin verimliliğindeki ar-tışlar ve ücretlerin baskı altında tutulmasıyla sağlanmıştır (Tablo 4.4). İşgücü verimliliği artışında, 1968-77 dönemine oranla 1980-88 dö-ne-minde gözlenen azalma, 1980'lerde imalat sanayiindeki istihdam artı-şını (Tablo 4.2) açıklamaktadır.

1980'lerde gözlenen üretim artışı, geniş ölçüde, daha önceki yıl-larda yapılmış yatırımlarla yaratılmış olan fakat tam olarak kullanıl-mayan üretim kapasitesinin kullanılmasıyla oldu. Bu döneme kadar imalat sanayiinde büyüme, ana çizgileriyle, bu sanayide yapılan sabit sermaye yatırımlarına paralel bir gelişme gösterirken, 1980'den sonra bu iki değişken arasındaki ilişki kopmuş gibi görünüyor (Grafik 4.1): 1980-90 arasında sabit sermaye yatırımları yerinde sayarken, imalat sanayiinde katma değer artışı devam etmiştir.

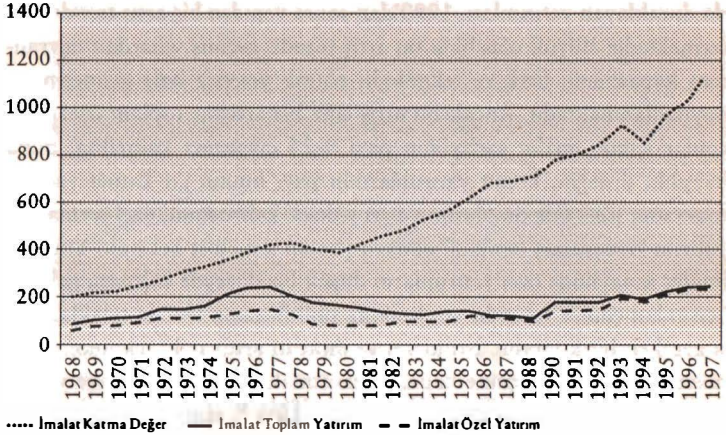
TABLO 4.4
Türkiye İmalat Sanayiinde Verimlilik Değişimleri
1968-1988 (Yılda %)

	1968-1977	1977-1980	1980-1988	1989-1997
İşgücü Verimliliği	5,0	-0,6	3,6	2,4
Sermaye Verimliliği	0,1	-8,6	5,7	-

Kaynak: 1968-88: Merih Celâsun, "Trade and Industrialisation in Turkey...", *a.g.e.* 1989-1997 iş-gücü verimlilik artışı DPT, ESG'den hesaplandı.

GRAFİK 4.5

Türkiye'de Özel İmalat Sanayiinde Katma Değer ve Yatırım, 1968-1997
(1994 Fiyatlarıyla, Trilyon TL.)



1980'lerde imalat sanayiine yapılan yatırımların yatay bir eğri izlemesinin bir çok nedeni var. Özel kesimin imalat sanayiine yaptığı yatırımlardaki yavaşlamasının en önemli nedeni, ithal ikamesi yıllarında yaratılan kapasitenin daha yüksek kullanım düzeyinde çalıştırılmasıdır. Bu tümüyle ticaret rejimi ve teşvik sistemindeki değişikliklerin doğurduğu ekonomik özendirmelerin bir sonucudur. Buna ek olarak, geçmiş yıllarda, gerek kamu kesiminde gerekse özel kesimde gerçekleştirilmiş olan teknolojik yetenek birikiminin, 1980'den sonra ortaya çıkan ekonomik koşullar altında meyvesini vermeye başlamış olması mümkündür.

İmalat sanayii yatırımlarındaki durağanlığın bir kaynağı da kamu yatırımlarıdır. Kamu kesiminin imalat sanayisine yaptığı yatırımlardaki azalma 1980'den sonraki hükümetlerin bir siyasi tercihidir. 1970'lerde ve 1980'lerin ilk yıllarında, toplam imalat sanayisi yatırımlarının %40-45 kadarı kamu kesimi tarafından gerçekleştirilirken, son yıllarda bu oran %5'in altına düşmüştür.

1980'den bu yana olduğu gibi, önümüzdeki yıllarda da, Türkiye'de sanayileşmenin ana çizgisini ihracata yönelik özel kesim imalat sanayisi belirleyecek gibi görünmektedir. Bu kesimin 1980-1990 arasında duraklayan yatırımları, 1990'dan sonra yeniden bir artış trendi göstermektedir. Büyük olasılıkla bu artış trendi, geçmiş yıllardan devralınan kapasitenin fizik ve teknolojik olarak yetersiz hale gelmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak bu artış cılız bir artıştır; toplam özel yatırımlar içinde imalat sanayiinin payı %25 civarında kalmakta, buna karşılık, örneğin, konut yatırımlarının payı bunun iki katına yaklaşmaktadır. Reel faiz oranlarının aşırı yüksek kalmasının, özel sermayeyi yatırım konusunda temkinli olmaya yöneltmesi elbet beklenir. Yine de, imalat sanayiinde özel yatırımların düşük bir düzeyde kalması, gelecek açısından endişe vericidir ve ekonomi politikasının üstüne odaklanması gereken bir konudur. İstihdamı ve ihracatı arttırmak, teknolojiyi yenilemek ve uygun ölçekte kapasite yaratmak hep sabit sermaye yatırımı gerektirmektedir. Bunun alternatifi ise Türk lirasının değerini düşürmeye ve bu yolla reel ücretleri baskı altında tutmaya devam etmektir.

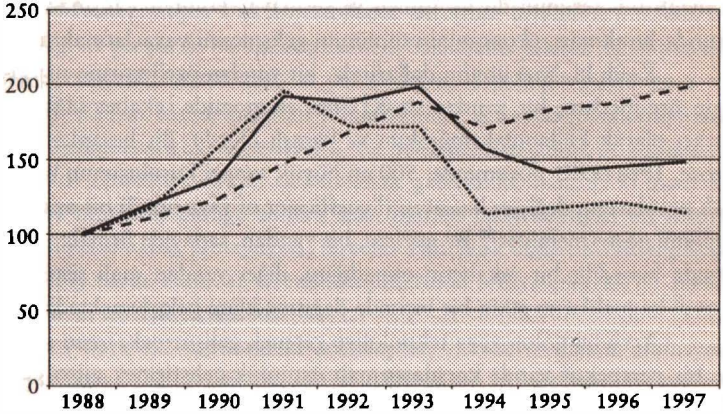
Özel kesimin (yerli ve yabancı) yatırım çekingenliğinin temel açıklamasını, ülkede 20 yıldan fazla zamandan beri hüküm süren, makro-ekonomik koşullarda aramak gerekiyor. Yüksek ve kronik enflasyon ve dünyada eşine az rastlanır yükseklikteki reel faiz ortamına uyum birçok şekil alıyor. Bu uyum şekillerinden biri de, yüksek yurtiçi tasarruf ve düşük yurtiçi yatırım eğilimi olarak ortaya çıkıyor. Sermayenin bu kadar kıt ve pahalı olduğu bir ülke olan Türkiye'nin, az da olsa küçümsenemeyecek miktarlarda sermaye ihraç etmesi, yurtiçi kârlı yatırım olanaklarının, yurtiçi tasarruf oranının gerisinde kaldığını göstermektedir.

1996-97'de, Türkiye'deki en büyük 500 sanayi kuruluşu arasındaki özel kuruluşların bilanço kârının %53'ünün "sanayi faaliyetleri dışı" gelirlerden,⁶⁷ yani büyük ölçüde faiz gelirlerinden, kaynaklanması da aynı hastalığın bir belirtisidir.

67 İstanbul Sanayi Odası, *Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu*, 1997, İSO Dergisi Özel Sayısı, s. 44.

GRAFİK 4.2

Türkiye'de Özel İmalat Sanayinde İşgücü Verimliliği ve Reel Ücretler, 1979-1997
(Endeks 1980=100)



..... Ücret (\$) — Ücret TL 92 - - Verimlilik

Dolayısıyla bu çok ciddi sorunun çözümü yalnız imalat sanayiinde değil, genel ekonomik politikalarda aranmalıdır.

Durağan yatırım koşullarına rağmen, özel imalat sanayii büyüme hızının yüksek sayılabilecek bir düzeyde olmasının belli başlı nedeni, oldukça yüksek işgücü verimliliği artışı karşısında reel ücretlerin (dolar veya sabit fiyatlarla Türk lirası olarak) baskı altında tutulmasıyla sağlanmış olan yüksek kâr oranlarıdır (Grafik 4.2). Bu politikanın, uzun sürede sağlıklı veya sürdürülebilir bir politika olmadığı açıktır.

İmalat sanayiinde düşük yatırım düzeyinin bir sorumlusu da, yukarda değindiğim gibi, kamu kesiminin imalat sanayiinde, neredeyse, artık yatırım yapmamasıdır. Çeşitli hükümetler tarafından izlenen özelleştirme politikasının bir sonucu gibi görünen bu yaklaşım birçok açıdan tutarsızdır. Son 10-12 yılda yatırımları durma noktasına getirilse de KİT'ler, imalat sanayii sermaye stokunun önemli bir kısmını ellerinde tutmaktadırlar. Özelleştirme sürecini bir türlü sağlam hukuki

temellere oturtamayan (1999-2000'e kadar) ve gerçekten saydam bir özelleştirme süreci sağlayamayan hükümetlerin, bu nedenle, ne zaman yapacaklarını bilemedikleri özelleştirme bekleyişi içinde, sanayinin önemli bir kesimini düşük işgücü ve sermaye verimiyle çalışmak zorunda bırakması, ekonominin tümünün gelişmesini yavaşlatmaktadır.

Kaldı ki, bazı üretim dallarında, bir yandan özelleştirme sürecinin örgütlerken, bir yandan da KİT'leri ekonomide rekabet sağlama aracı olarak kullanmak mümkün ve yararlı olurdu. Bir hesaplamaya göre, 1981-1991 döneminde, 500 en büyük sanayi kuruluşunun kârlılık oranlarının değişim katsayısı ("coefficient of variation") bir azalma eğilimi göstermemiştir.⁶⁸ Bu gözlem, bir yandan, sanayide firmalar arasında hissedilir bir rekabetin olmadığını, diğer yandan mali sistemin kredi kaynaklarını etkin bir biçimde dağıtmadığını belgelemektedir.

Yerli teknoloji veya teknolojiye yetenek geliştirmek, uzun süreli bir perspektif içinde karşılaştırmalı üstünlük geliştirmek gibi işleri KİT'lere yaptırmak mümkündür. Bu işler, Bölüm 5'te göreceğimiz gibi, böyle bir yaklaşımı mümkün kılan toplumsal ve siyasi koşullara sahip ülkelerde, KİT'lere başarıyla yaptırılmış işlerdir.

5. TÜRKİYE'DE SANAYİLEŞMENİN GELECEĞİ

Genel olarak cesaret kırıcı olarak kabul edilen makro-ekonomik koşullara rağmen, Türk imalat sanayii 1980'den bu yana çok yol katetti. Her şeyden önce, 1980-1996 yılları arasında, Türkiye'nin sanayi ürünleri ihracatı yılda ortalama %15 artış gösterdi. Bu dönemde dünya ihracatı yılda %8 artmıştır. Gerçi bu %15 ortalama büyüme hızı, azalan bir trendi gizlemektedir: 1980-85: %32; 1985-90: %11; 1990-95: %13; 1995-96: %5,5. Ayrıca ortalama yükselten ilk yıllardaki yüksek artış, anormal derecede düşük bir düzeyden başlanmış olması nedeniyle. Ancak, bütün bu dönem boyunca kontrol altına alınamayan enflasyon ortamının yarattığı belirsizlik ve yüksek reel faiz oranları hesaba katılırsa bu artış, yine de azımsanamaz.

⁶⁸ Korkut Boratav, Oktar Türel, Erinc Yeldan, "The Turkish Economy in 1981-92: A Balance Sheet, Problems, and Possibilities", *METU Studies in Development*, 22(1), Ankara 1995, s. 22.

İkinci olarak, 1980 sonrası çıkan bunalımların arkasından, imalat sanayiinin gösterdiği çabuk toparlanma ve uyum sağlama yeteneğini belirtmeliyim. Gerek 1991 Basra Körfezi bunalımı, gerekse 1994 bunalımı çok kısa sayılabilecek sürelerde atlatılmıştır. Gümrük Birliği'ne girişin de bu kadar az sancılı başlaması, gelecek açısından cesaret vericidir. 1980 sonrası reformların, dışa açık büyümenin ve 1989-90'dan sonra hızlanan "dolarlaşma" sürecinin ekonomiye kazandırdığı esneklik ve çevikliğin, bu bunalımların çabuk atlatılmasına katkısı olmuştur. Ancak unutmamak gerekir ki, hem 1991 hem de 1994 bunalımı olduğu zaman arka planda hızla büyüyen bir dünya ekonomisi vardı. Dolayısıyla, ihracatı arttırarak bunalımlardan çıkma olanağı vardı. Daha az elverişli koşullarında ortaya çıkacak bir bunalım aynı kolaylıkla aşılamayabilir.

Türk ekonomisindeki dolarlaşma, yüksek ve kronik enflasyon koşullarına rağmen, imalat sanayiinde yatırım ve büyümenin, potansiyelin altında da olsa, devam etmesinde önemli rol oynamıştır. İleriye dönük yatırım ve kârlılık hesaplarının Türk lirası ile yapılmasının olanaksızlığı karşısında, girişimcinin ileriye dönük bütün hesaplarını TL değil de dövizle yapması olanağı, sanayi yatırımlarında görece bir canlılık korunmasına izin vermiştir. Dolarlaşma süreci imalat kesiminde kârlılık ve yatırımı, TL ile ölçülen enflasyondan tecrit ederek enflasyonun şimdiye kadar olduğundan daha da yıkıcı olmasını engellemiştir. Şüphesiz ki TL'nin dış ve iç değeri istikrara kavuşmadıkça dolarlaşma sürecinin derinleşmesini önlemek olanaksızdır.

İmalat sanayiinin geleceğiyle ilgili sorunlar ve çözümleri iki başlık altında toplayabiliriz: İlk olarak, makro-ekonomi alanında alınacak önlemlerle, genel iktisadi koşulların bir düzene sokulması; ücret ve diğer sabit gelirlerin büyüme ve verimlilik artışından paylarına düşeni alması gereklidir. Bu sağlanmadan, dış pazarlarda rekabet edebilecek bir üretim yapısı yaratmak ve sürdürmek olanağı gittikçe azalacaktır.

İkinci sorunlar kümesi, sanayinin teknolojik yapısı ve teknoloji geliştirme dinamizmiyle ilgili. Sıradan, homojen ve düşük teknoloji gerektiren mamul madde (basit giyecek, tekstil, deri ürünleri, vb.) üre-

timi ve ihracatındaki başarı uzun süremeyecektir. Türkiye'nin, en büyük pazarı olan Avrupa Birliği (AB) pazarında sahip olduğu özel koruma, 2005 yılında sona erecek, ücret düzeyi Türkiye'ninkinden de düşük olan ekonomilerden gelen ihracatla rekabet etmesi gerekecek ve pazar payı azalabilecektir.

Tablo 4.5, 1985 ve 1996 yıllarında, Türk ihracatının teknolojik içeriğini, gelişmekte olan 10 ülkeninkiyle karşılaştırmaktadır. Bu karşılaştırmada Türk ihracatının teknolojik içeriği, tablodaki bütün ülkelerin gerisinde görünmektedir. Son on yıldaki yapısal değişme, diğer ülkelerinkine göre zayıf kalmaktadır. 1996 yılında, petrol ihracatçısı Endonezya veya dışa açılması Türkiye'ninkinden de yeni olan Çin de dahil, hiçbir ülkenin doğal kaynaklara dayalı veya düşük teknoloji içerikli ihracatının toplam içindeki yeri Türkiye'ninki kadar yüksek (%82) değildir. Listedeki hiçbir ülkenin, yüksek teknoloji içerikli ihracatı da Türkiye'ninki kadar düşük (%6) değildir.⁶⁹

Geçmiş yıllarda, dünya ticaretinde, teknoloji-yoğun ihracat, diğer ihracattan çok daha hızlı arttı. Önümüzdeki yıllarda, uzun sürede, bu eğilimin devam edeceği kesinken, daha da hızlanması kuvvetle muhtemeldir. Bunun temel nedenleri var: Dünyada gelir düzeyi yükseldikçe, yüksek teknoloji mallarına olan talep de artmaktadır. Buna karşılık, arzadaki artış sadece sınırlı sayıda ve yüksek ücret ödeyen ekonomilerden gelmektedir. Yüksek teknoloji mallarının fiyatları düşse de bu olgu, bu dallarda çalışanların ücretlerinin baskı altında tutulmasından çok üretim teknolojisindeki sıçramalardan ileri gelecektir.

İleri teknolojiye sahip ihracatı yüksek olan ekonomilerde beceri çeşitliliği ve derinliği daha fazla olduğundan, değişen teknoloji ve talep koşullarına uyum sağlamak için gerekli olan esneklik daha yüksektir. Bu durumda olan ülkelerin, pazar paylarını koruma veya arttırma, dış şoklardan daha az etkilenme veya bu şoklardan yararlanma olanakları daha fazladır.⁷⁰

69 Sanjaya Lall, "Technology and Trade by Developing Countries: Recent Trends and Implications for Turkey", ERC/METU International Conference on Economics II, Ankara 1998.

70 Sanjaya Lall, *a.g.y.*

TABLO 4.5
Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde İmalat Sanayii Ürünleri İhracatının
Teknolojik İçeriği

	1985				1996			
	DK	DT	OT	YT	DK	DT	OT	YT
Türkiye	22	62	13	2	18	64	13	6
Hong Kong	2	64	14	19	4	53	14	29
Singapur	42	11	15	32	13	8	14	65
Kore	8	60	12	20	9	28	27	36
Tayvan	9	57	13	21	5	34	20	41
Endonezya	77	19	6	3	35	42	9	15
Malezya	54	10	6	31	18	11	9	60
Tayland	42	38	7	13	15	36	14	36
Çin	12	57	22	9	10	56	13	21
Brezilya	33	33	27	7	26	32	34	9
Meksika	20	15	29	36	7	21	35	37

Kaynak: Sanjaya Lall, *a.g.m.*

Not: DK: Doğal kaynaklara dayalı mamul madde ihracatı (petrol ürünleri gibi); DT: Düşük teknoloji içerikli ürünler (tekstil, giyecek, deri mamulleri gibi); OT: Orta teknoloji içeren ürünler (otomotiv sanayii ürünleri gibi); YT: Yüksek teknoloji içeren ürünler (karmaşık elektrik ve elektronik makine ve aygıt, ileri kimya sanayii ürünleri gibi). Rakamlar tarfımdan yuvarlatılmış olduğundan toplam tam 100 olmayabilir.

İmalat sanayii üretim ve ihracatının teknoloji düzeyini yükseltmek için Türkiye'nin seçenekleri nelerdir?

Kısa sürede, ilk yapılacak iş makro-ekonomik koşulları düzene sokmak, böylece girişimciye akılcı hesap yapma olanağı sağlamaktır. İkinci olarak, teşvikler sisteminin toptan gözden geçirilmesi gerekir. Türk teşvik sisteminin hedefleri çok sayıda olduğundan ve çoğu zaman iyi tarif edilmediğinden, bu hedeflere ulaşmak için alınan önlemlerin ne kadar başarılı olduğunu objektif bir şekilde değerlendirmek olanaksız gibidir. Bu durumda, iktisat politikası, karanlıkta, atış sonuçlarını görmeden atış talimi yapmak gibidir. Bu sistem değişmeli, teknoloji ve teknoloji yeteneğinin gelişmesi kesin ve hâkim hedef olmalıdır.

Türkiye'de ihracatın aşırı derecede büyük bir oranı büyük fir-

malar tarafından yapılmaktadır. Halbuki, teknoloji gelişiminde küçük veya orta büyüklükte işletmeler (KOBİ), örneğin, Tayvan'da çok önemli rol oynamıştır. Büyük firmaları hiçbir şekilde cezalandırmadan ve kösteklemeden, KOBİ'lere örgütlenme, teknoloji yatırımı yapma kolaylıkları ve teşvikler sağlanabilir.

1990 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı bir kuruluş olarak kurulan Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), yurt düzeyine yayılmış 30'a yakın şube ve benzeri yapılaşmasıyla, KOBİ'lere danışmanlık, laboratuvar test ve analizleri, eğitim, girişimcilik ve kalite geliştirme, uluslararası tanıtım, Ar-Ge desteği gibi konularda hizmet vermektedir. Çeşitli teknik üniversitelerle işbirliği yaparak sunduğu hizmetler birçok yerde KOBİ'lerin gelişmesi ve güçlenmesi için ihmal edilemeyecek etki göstermiştir. Ancak, genellikle kamu kesiminin harcanabilir kaynaklarının kuruması, ayrıca devletin sanayi kesiminden elini çekme politikası, KOSGEB'in para, malzeme ve en önemlisi iyi yetişmiş personel sahibi olmasını engellemiş ve sonuçta etkenliğini büyük ölçüde sınırlamıştır. Yapısı itibarıyla Japonya'daki örneğinden esinlenmiş olan bu kuruluş, ne yazık ki bu ülkedeki başarı derecesine ulaşamamıştır.

Nihayet, imalat sanayiine giden uzun ve orta vadeli kredi miktarının artması, özellikle yenilik getiren yatırımların bu yolla özendirilmesi gerekir.⁷¹

Bütün bunlar, Beş Yıllık Planlar'da tekrarlanan öneriler veya kâğıt üzerinde kalan mevzuat olmaktan çıkarılıp hayata geçirilmelidir.

Uzun vadede, yüksek teknolojiye dayalı olarak büyüyen bir imalat sanayii için kaliteli eğitim mutlak olarak gerekli fakat yeterli olmayan bir koşuldur. Teknik eğitim gören nüfus bakımından Türkiye, görece olarak, iyi bir durumdadır. Ancak, bütün eğitim sisteminde olduğu gibi, teknik eğitimin de niteliği yükseltilmeli ve kaliteli eğitim fırsat eşitliği içinde bütün vatandaşlara açık olmalıdır.

71 G. Caprio Jr. ve Aslı Demirgüç-Kunt, "The Role of Long-Term Finance: Theory and Evidence", *World Bank Research Observer*, Vol. 13, no. 2. Bu konu ilerde Bölüm 6'da daha ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

Yüksek nitelikli insan gücünün varlığı, ileri teknolojinin gelişmesi ve yaygınlaşması için sadece olanak sağlar. Bu olanağın, üretim, istihdam ve ihracat şeklinde ortaya çıkması için, sanayide ve üniversitelerde araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) çalışmaları büyük ölçüde artmalıdır. Ar-Ge harcamaları bu çalışmaların bir göstergesi olarak kabul edilirse Türkiye’nin alması gereken yol çok uzun görünmektedir. Tablo 4.5’teki ülkeler arasında yalnız Endonezya ve Tayland’ın Ar-Ge harcamalarının GSYİH’larına oranı Türkiye’ninkinden daha düşüktür.⁷²

İleri teknoloji geliştiren ve kullanan bir ekonomik yapı oluşturmak için birçok model var. İlerde daha ayrıntılı olarak tartışacağım gibi, çokuluslu şirketleri ülkeye çekerek, Ar-Ge dahil, bütün teknolojik devrim işini onlara, devletin gözetim ve özendirilmesiyle yapan Singapur veya Malezya bir model teşkil ediyor. Bir diğer model, çokuluslu şirketler yerine yerli şirket veya grupları, devlet desteğiyle geliştirerek teknolojik çağ atlama görevini onlara yaptıran Kore modeli. Tayvan’ın ileri teknoloji içeren ihracatının büyük kısmı KOBİ’lerden kaynaklanmaktadır. Kore veya Tayvan gibi ülkelerin geçmişte uyguladıkları yöntemler bugünkü uluslararası anlaşmalar ortamında, Türkiye için bir seçenek olmayabilir. Ancak gerekli yoğunluk ve titizlikle çalışan bir ülke için bu yöntemlerden bazıları veya onlara eşdeğerli yöntemler bir seçenek haline getirilebilir.

Devlet müdahalesini tümüyle dışlayarak, sadece serbest piyasaların işleyişiyle sanayileşme modeline en yaklaşan ekonomi, Hong Kong oldu. Ancak, tamamen kendine has koşullara sahip olması bir yana, Hong Kong, imalat sanayiinde teknolojik ilerlemesi görece olarak yüzeysel kalan, yüksek teknoloji içerikli ihracatı görece olarak düşük kalmış bir ekonomidir.

Türkiye’de sanayi teknolojisini geliştirmek için özveriyle çalışan kuruluşların başında 1963 yılında kurulan Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) gelir. Türk üniversitelerinden kaynaklanan ve dünya ölçüsünde saygın dergi ve kitaplar da yayınlanan bi-

limsel yayınların sayısında son yıllarda gözlenen artış⁷³ ve gönderme yapılan yayınlar dünya sıralamasında Türkiye'nin hızla iyileşen durumu, üniversitelerin çok dar olanaklarına karşın önemli bir araştırma potansiyeline sahip olduğunu göstermektedir. Ancak bu potansiyeli sanayide uygulamak için veya gerçek ve somut sorun çözümü için gösterilen araştırma gayretlerinin yeterli olduğunu söylemek güç. TÜBİTAK ve üniversitelerin bütün uğraşmalarına karşın, kamu kuruluşlarından, Avrupa'dan (EUREKA programında olduğu gibi) ve başka uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynaklar yetersiz kalmaktadır.

Temelde, bu konu devlet politikası düzeyinde gereken ilgiyi görmemektedir. En az yılda bir sefer toplanması gereken ve 1960'larda kurulmuş olan Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, 1997 yılında üçüncü toplantısını yapmıştır. Siyasi plandaki bu ilgisizlik, verilen kararların uygulanmasının kovuşturulup denetlenmemesi bu konudaki başarısızlığın temelinde yatmaktadır. 1981 yılında kanunlaşan Risk Sermayesi Yatırım Ortaklıkları'nın kurulması olanağı, şimdiye kadar sadece bir uygulama görmüştür. Onun da sanayide ne kadar etkili olduğu kuşkuludur.⁷⁴

Sanayileşme politikalarındaki başarısızlık bazı kurum veya kanunların yokluğundan veya eksikliğinden ileri gelmemektedir. Güçlük, var olan kanunların, var olan kurumlar tarafından yapıcı ve yaratıcı bir biçimde uygulanamaması ve sistemin verimle çalıştırılamamasından kaynaklanmaktadır. Temelde bu var olan kurumlar gerekli siyasal desteği gereken ölçüde görememektedirler.

Sanayi teknolojisi konusundaki geri kalmışlığımızın bütün sorumluluğunu kamu kaynaklarının yokluğuna ve yöneticilerin ilgisizliğine bağlamak yanıltıcı olur. Geniş ölçüde makro-ekonomi düzeyindeki belirsizlikler, yıkıcı düzeyde yüksek reel faiz oranları nedeniyle özel imalat sanayii de Ar-Ge konusunda ilgisiz ve başarısızdır. GSYİH'nin

73 TÜBİTAK, *Uluslararası Bilimsel Yayınlar Teşvik Programı*, Ankara 1997.

74 TÜBİTAK, *Türkiye'nin Bilim ve Teknoloji Politikası*, Ankara 1997. Bu yayın, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'nun 25 Ağustos 1997 günlü toplantısında kabul ettiği politikaları ve Kurul'un aynı toplantıda aldığı kararları içermektedir.

Ar-Ge'ye giden payı sıralamasında Türkiye çok gerilerde olduğu gibi, özel kesimin Ar-Ge'ye katkısı sıralamasında da oldukça gerilerdedir. Her yıl, KOBİ'ler, büyük sanayiler, lise öğrencileri, vb. için düzenlenen yarışmalar ve bunların yazılı ve sözlü basında bulunduğu geniş yankı, gerçek durumu gözlerden gizlememelidir. Ar-Ge'ye görelî olarak en fazla kaynak ayıran ve son iki yılda TÜBİTAK, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı (TTGV) ve Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) tarafından verilen Teknoloji Ödülü'nü kazanan, özel imalat sanayii kuruluşunun genel müdürü, Kore'ye yaptığı bir gezi dönüşü verdiği demeçte, Kore'de yapılan Ar-Ge çalışmalarını gördükten sonra, Türkiye'nin durumundan duyduğu utancı belirtmişti.

Türkiye'nin AB ile Gümrük Birliği'ne girmesi, şüphesiz, tümüyle özerk bir sanayileşme politikası uygulamak için gerekli bazı politik araçlarını sınırlamakta, ancak bazı kapıları da açmaktadır. Sonuçta, geçmişte olduğundan daha başarılı bir sanayileşmenin gerçekleşip, gerçekleşmemesi, büyük ölçüde Türkiye'de verilecek ve uygulanacak sanayi geliştirme politikası kararlarıyla belirlenecektir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Doğu Asya Ülkelerinde Sanayileşme

Doğu Asya (DA) ülkelerinde sanayileşme konusu beş alt-bölüm halinde incelenecektir. Birinci alt-bölümde bu ülkelerde son yıllarda sanayide verimlilik artışı gözden geçirilecek, ikinci alt-bölümde sanayileşme politikaları ve devlet müdahalesi konusu ele alınacak; üçüncü alt-bölümde, tek tek ülkelerde bu müdahalenin siyasal ve ekonomik ortamı tartışılacak, dördüncü alt-bölüm, özel durumu ve deneyiminin bütün DA için önemi bakımından Japonya'nın sanayileşme deneyimine ve politikalarına ayrılacaktır. Beşinci ve son alt-bölümde Japonya ve Tayvan'da sanayileşme sürecinin eşgüdümü, ortak eylem, karteller ve devlet müdahalesi sorunlarına değinilecektir.

1. DA ÜLKELERİNDE SANAYİLEŞME: VERİMLİLİK ARTIŞI

1950'lerden başlayarak Japonya'da, 1960'lardan sonra Kore ve Tayvan'da ve sonra Hong Kong, Singapur, Malezya, Tayland ve Endonezya'da gördüğümüz hızlı büyüme, sanayileşmeyle paralel olarak yer aldı. Bu gözlemden hareketle, iktisadi büyüme ve sanayileşmeyi özdeşleştirmek yanlış olur. Ne pahasına olursa olsun, zoraki biçimde sanayileşmeye çalışan ve başarısızlıkla karşılaşan birçok ülke örneği var.

Ancak, iktisadi büyüme sürecinin gizemini çözdüğümüzü veya bu sürecin gizli reçetesini bulduğumuzu ileri sürmeden, gelişmiş ülkelerin çoğunda olduğu gibi DA ülkelerinde de büyüme ve sanayileşmenin eş zamanlı olduğunu nesnel bir gözlem olarak söyleyebiliriz. Giriş bölümünde kısaca tartıştığımız gibi, günümüzde DA ülkelerindeki hızlı sanayileşme sürecinin kaynakları ve nedenleri geniş tartışma konusudur.

“Büyüme muhasebesi” (“growth accounting”) yöntemleriyle büyümenin kaynaklarını ölçmek mümkün, yeter ki üretim sürecinde kullanılan işgücü miktarını ve birikmiş sermaye değerini (makineler, binalar, vb.) hesaplayabilelim. Sanayileşmiş ülke ekonomileri üzerinde yapılan çalışmalar genellikle sermaye birikimi ve işgücü katılımındaki artışın büyümeye katkısının, büyümenin tamamını açıklayamadığı; açıklanamayan bu “kalıntının” (residue) teknik ilerlemenin bir ölçüsü olduğu sonucuna varmıştır. Uzun sürede, büyüme çizigisi bu şemaya uymayan, yani büyümesi için devamlı yatırım artışı ve işgücü katılım artışı gereken ekonomilerde, bir süre sonra büyüme hızını kaybeder. Çünkü bu üretim öğelerini uzun süre arttırmak olanaksızdır. Ayrıca, üretim öğeleri, doğal olarak ilk önce en verimli alanlarda kullanılmaları nedeniyle, zamanla azalan verim vermeye başlarlar. Çoğu yazarlar, Eski Sovyet bloku ekonomilerinin son 15-20 yılındaki yavaşlamanın ve sonunda çökmenin arkasında bu büyüme şemasının yattığını düşünmektedir.

Amerikan iktisatçısı Krugman aynı oluşumun DA ülkeleri için de geçerli olduğu kanısındadır: “1950’lerin Sovyetler Birliği gibi, yeni sanayileşen Asya ülkeleri de, hızlı büyümelerini, geniş ölçüde, şaşırtıcı bir kaynak seferberliği ile başardılar. Bu ülkelerin büyümesi için harcanan kaynaklar hesaba katılınca, geriye açıklanması gereken pek az bir şey kalıyor. Hızlı büyüme dönemindeki Sovyetler Birliği’nde olduğu gibi, (Doğu) Asya’nın büyümesini belirleyen öğenin de işgücü ve sermaye gibi girdilerdeki olağanüstü artış olduğu görünümü ortaya çıkmaktadır.”¹

Bu görüşü destekleyen başka çalışmalar da var. Ancak bu çalış-

maların sonuçları, sermaye ve işgücü girdilerinin büyüme hızı konusunda yapılan varsayımlara çok duyarlıdır. Ele alınan dönem, başlangıç ve bitiş yıllarının seçimi gibi sorunlar bir yana, daha büyük sorunlar sermaye stokunun ve işgücü katılım oranlarının tahmini konusunda çıkmaktadır. Eldeki istatistiklerin yetersizlikleri bilindiğine göre, 1960 öncesi sermaye stoku ne kadardı? Bu tarihten sonra yıllık aşınma-eskime payı ne kadar alınmalı? Yıllık yatırım rakamları başlangıç sermaye stoku rakamlarıyla tutarlı hale nasıl getirilebilir? Bir ülkeden diğerine sermaye stokunun yapısı değiştiği gibi zaman içinde de bu yapıda büyük değişimler olmaktadır. Dolayısıyla gerçekçi olmak için aşınma-eskime oranlarının da değişmesi gerekir. Bu değişme hangi oranlarda olmalıdır? İşgücünün eğitim düzeyindeki yükselmeyi hesaba katarken, sadece okulda geçirilen ortalama yıl sayısını hesaba katmak ne kadar yeterli? Fazla mesai acaba normal saatlerdeki çalışma kadar verimli mi?

Varılan sonuçların yapılan varsayımlara ne kadar duyarlı olduğunu göstermek için yapılan ve eldeki en yeni verileri ve bilinen en iyi yöntemleri kullanarak yapılan bir çalışma, Hong Kong, Kore, Singapur ve Tayvan'ın büyüme hızlarını dünyanın diğer ekonomilerini temsil etmek için seçilen 100 ülkenin büyüme hızları ve işgücü ve sermaye girdilerindeki artış hızlarını karşılaştırıyor.² Bu karşılaştırmaya göre, DA ülkelerinin büyüme hızı 1960-75 için diğer ülkelerin iki katı, 1975-90 için 5-6 katı kadardır. DA ekonomilerinin büyüme hızında bu 30 yıllık dönemde bir azalma yoktur.³ İşgücü katılımındaki artışlar, ilk dönemde DA ülkelerinde diğer 100 ülke ortalamasının 4-8 katı iken, ikinci dönemde 3-4 katına düşmektedir.

Tablo 5.1'de görüldüğü gibi, DA ülkelerindeki toplam üretim ögesi verimliliği (TÜÖV) artışı, dünyanın diğer 100 ekonomisi ortalamasının çok üstündedir. TÜÖV artışı en az olan Singapur'un artış hızı bile, olgun ekonomiler arasında teknik ilerleme hızı en yüksek olan

2 Michael Sarel, "Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer from It", *IMF Working Papers*, 95/98.

3 Singapur hariç: Bu ekonominin büyüme hızı 1960-75'te %8'e yakinken, 1975-90'da %5,6'ya gerilemiştir. 1990-97 arasında büyüme hızı %6,6 olmuştur.

TABLO 5.1
Toplam Üretim Ögesi Verimliliği Karşılaştırması, 1975-1990

	TÜÖ Verimliliği, Yıllık % Değişme	TÜÖV Artışı, Kişi Başına Üretim Artışının %'si Olarak
Japonya	2,0	54
Hong Kong	3,9	59
Kore	3,0	43
Singapur	1,9	38
Tayvan	3,7	57
ABD	0,9	45
Dünya ortalaması	0,0	–

Kaynak: M. Sarel, IMF, a.g.y.

TÜÖV: Toplam üretim ögesi verimliliği ("Total Factor Productivity"- TFP). Rakamlar metindeki grafiklerden okunduğu için yaklaşıktır. Ayrıntılı rakamlar için kaynaktaki makaleye bkz.

ABD'nin iki katına yakındır ve Japonya'ninkinden farklı değildir. 1975-90 döneminde Hong Kong, Tayvan ve Japonya'nın TÜÖV artışları, bu ülkelerdeki kişi başına üretim artışının %60'ına yakın bir kısmını açıklamaktadır.

Bu rakamlara göre, "bu dört ekonomi sermaye birikimlerini ve işgücü katılma oranlarını diğer ekonomilerden çok daha yüksek hızla arttırdılar. Ancak bu artış, olağanüstü büyüme hızlarını açıklamaktan uzaktır; yeni teknoloji kullanımından doğan verimlilik artışı büyümenin önemli bir kısmını açıklamaktadır. Hong Kong, Kore ve Tayvan'ın büyüme hızları kadar, TÜÖV artışları da olağanüstüdür. Singapur'un TÜÖV artışı daha az göz kamaştırıcı olmakla birlikte, dünya ortalamasının çok üstündedir. Kişi başına üretim artışının yüzdesi olarak, bu dört ekonomideki verimlilik artışı Japonya ve ABD'nin verimlilik katkısıyla başabaş gitmektedir".⁴

⁴ M. Sarel, a.g.y. Aşağıda, Bölüm 7'de tartışacağım gibi, Singapur'un büyümesinde yabancı sermaye yatırımlarının büyük rolünün olması ve bu yatırımlar içinde Amerikan ve Japon firmalarının büyük çoğunlukta olması bu sonucu şaşırtıcı olmaktan çıkarmaktadır. Bkz. J.Th. Lindblad, "Foreign Investment in SouthEast Asia in Historical Perspective", *Asian Economic Journal*, Vol 11, No.1, 1997, s. 73.

Duyarlılık testleri gösteriyor ki parametrelerin çoğunda teker teker yapılan değişiklikler bu sonuçları anlamlı ölçüde etkilememektedir. Ancak, sabit katsayıda, genellikle kabul edilen rakamlardan farklı bir varsayım ve *aynı zamanda* tahmin dönemi olarak farklı dönemler alındığında farklı sonuçlar elde edilebiliyor. Örneğin, sabit katsayı olarak genellikle kabul edilen 0,33 yerine 0,45 ve tahmin dönemi olarak incelediğimiz çalışmadaki 1975-90 yerine 1970-85 alan bir çalışma yukarda tartıştığım sonuçlardan farklı olarak, TÜÖV artışının rolünün daha az olduğu sonucunu vermektedir.

Çin üzerinde yapılmış bir başka çalışma, bu ülkede 1978 öncesi büyümenin %82'sinin üretim öğelerindeki artışla (%65 sermaye, %17 işgücü artışı) ve 1978 sonrası büyümenin %58'inin bu öğelerdeki artışla açıklandığını göstermektedir. 1978'den başlayarak bu ülkede yapılan iktisadi politika reformları, büyüme hızını yükseltmekle kalmamış, bu büyümeye verimlilik artışının katkısını %18'den %42'ye çıkarmıştır.⁵

Tayvan imalat sanayiinde, ortalama olarak beş yıllık bir süre sonunda, düşük verimli tesislerin yerini, yeni ve daha yüksek verimli tesislerin alması sonucu sağlanan verimlilik artışı, ölçülen TÜÖV artışının en az yarısını açıklamaktadır. 1991'de bu ülkedeki imalat sanayii üretiminin üçte biriyle yarısı arasında bir kısmı son beş yılda kurulmuş tesislerden kaynaklanıyordu.⁶

Tayvan imalat sanayiinin büyüme muhasebesi üzerine yapılmış bir başka çalışma, 1961-71 döneminden 1971-76 dönemine verimlilik artış hızında azalma olduğunu ortaya çıkarmakta ve bu azalmanın anlamına ışık tutmaktadır. 1970'lerin ilk yarısında Tayvan'da sermaye yatırımlarında büyük bir artış olmuş, bu artışın büyük kısmı metalürji, gemi inşa, ağır kimya, kâğıt ve kâğıt hamuru gibi ağır sanayi dalla-

5 Zulu Hu ve Mohsin S. Khan, *Why Is China Growing So Fast?* IMF Economic Issues No.8. Washington, D.C. 1997.

6 Aw, Bee-Yan, Xiaomin Chen ve Mark Roberts, "Firm-level Evidence on Productivity Differentials, Turnover, and Exports in Taiwanese Manufacturing", processed, Pennsylvania State University, 1997. Aktaran, James Tybout, "Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why?" *The World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1965, Washington, D.C. 1998.

rında olmuştur. Ayrıca bu dönemde büyük, pahalı ve inşa süresi uzun enerji projelerine, nükleer enerjiye, büyük harcamalar yapılmış ancak bunların sağladığı üretim artışları çok sonra olmuştur. Ek olarak, 1973-74 petrol bunalımı Tayvan ekonomisinde sert bir yavaşlamaya neden olmuş, büyüme hızı 1973'te %12,8'den, 1974'te %1,1'e düşmüştür. Çalışmanın ortaya koyduğu teknik ilerlemenin yavaşlamış görünmesinin arkasında bu önemli ayrıntılar yatmaktadır.⁷

Konunun teknik⁸ yanı sıra bir yandan,⁹ son 15-20 yılda bu ülkelerdeki gelişmeleri izleyen birisi olarak benim kanım, bu ülkelerin büyük bir verimlilik atılımı yapmakta olduklarıdır. Sermaye birikimi ve üretimde kullanılan insan kaynaklarının nicelik (kadınların doğrudan doğruya üretim hayatına artan oranda girmesi gibi¹⁰) ve nitelik olarak olağanüstü artmış olması kuşku götürmez. Ancak, ekonomilerin yapısındaki köklü ve gözle görünür değişimler büyük verimlilik sıçraması olgusunun kesin olduğu izlenimini vermektedir. Bu trendin uzun sürede devam edip etmeyeceği ayrı bir sorudur ve bence yukarıda özetlediğim, "verimlilik mi - üretim öğeleri artışı mı" tartışmasından ayrı olarak ele alınması mümkün ve gerekli bir tartışmadır. Bu konu üzerinde ayrıntılı olarak son bölümlerde duracağım: Kişisel kanıma göre gelecekte DA'da büyümenin devamlılığı konusunda önemli olan bu ülkelerdeki siyasal ve toplumsal değişim ve dünya ekonomisindeki gelişmelerdir.

DA'da sanayi üretiminin hızlı artışı ve bu hızlı artışın büyük bir kısmının teknik ilerlemeyle sağlanması nasıl açıklanmalı?

M. Sarel'in dediği gibi "başarının babası çoktur; başarısızlıkta

7 Shirley W.Y. Kuo, "Technical Change and Factor Utilization: The Case of Taiwan, 1952-1980", *Essays in Development Economics in Honor of Harry T. Oshima*, a.g.e., s. 307.

8 Ali Doğramacı (Ed.), *Measurement Issues and Behavior of Productivity Variables*. Kluwer Nijhoff Publishing, Boston 1986.

9 Bütün denemelere karşı bu metodolojilerin tam güvenilir sonuç verdiğini ileri sürmek istemiyorum. Bkz. Joseph E. Stiglitz, "Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, içinde dipnot 22. Derleyenler Boris Pleskovic ve Joseph E. Stiglitz, The World Bank, Washington, D.C. 1999.

10 Buna karşılık, okula devam yaşının ve okullaşma oranının yükselmesi, işgücüne katılma yaşı ortalamasını yükseltmiştir.

yetimdir.” Yukarıda İkinci Bölüm’de tartıştığımız, DA ekonomilerinin hızlı büyümesinin açıklamasına yönelen kanıtların hepsi hızlı sanayileşme için de geçerli. Belki tek fark, DA’nın sanayileşmesinde devletin çok önemli ve belki de belirleyici bir rol oynadığı konusunda gözlemler arasında geniş bir görüş birliği olmasıdır.

Çoğu zaman, DA ülkelerinin çoğunda devlet, klasik devlet görevlerinin ötesinde sanayinin hem stratejik ve hem de günbegün yönlendirilmesine (yönetimine değil) karışmıştır. Hong Kong dışında, incelediğimiz ülkelerin hepsinde devlet müdahalesi, çeşitli biçimler ve derecelerde sanayileşmede önemli rol oynamıştır.

DA ekonomilerinin sanayileşmelerinde devletin oynadığı rol çok tartışılmış ve karmaşık bir olaydır.¹¹ Devletin ekonomiye yersiz ve zamansız müdahalesinin ve zoraki sanayileşmenin yarattığı israf ve sefalet konusunda dünya ölçüsünde çok sayıda örnek var. Neden ve nasıl DA ülkelerinde devlet müdahalesi çoğunlukla başarılı sonuçlar verdi? DA’nın farkı nedir?

Bu soruların basit ve kısa bir cevabı yok. Her şeyden önce, birçok konuda olduğu gibi devlet müdahalesi konusunda da DA ülkeleri arasında büyük farklılıklar var: Devlet müdahalesinin fazla ve derinlemesine olduğu Japonya ve Kore’nin yanında, müdahalenin az olduğu Tayland veya hiç olmadığı Hong Kong var. Malezya’da devlet müdahalesi doğrudan doğruya servetin çeşitli etnik gruplar, ırklar arasındaki dağılımına kadar uzanırken, diğer ülkelerde gelir ve servet dağılımı genel piyasa mekanizmalarının çalışmasına bırakılmıştır. Endonezya ve Tayland’da kayırmacılık ve rüşvet yaygınken, Singapur ve bir dereceye kadar Kore ve Japonya’da oldukça güçlü, kişisel ve grup çıkarlarının üstünde kalabilen bürokrasiler var. Kore sanayileşmede büyük sanayi holdinglerine bel bağlamışken, Tayvan sanayileşmesinde KOBİ’lere daha çok yer verdi.

11 Genel olarak devletin ekonomideki rolü için bkz. *The State in a Changing World*; World Development Report 1997, World Bank, Washington, D.C. 1997. Prof. Dr. Gülten Kazgan. *Ekonomide Dış Açık Büyüme*, Altın Kitaplar, 2. basım, İstanbul 1988. DA sanayileşmesinde devletin rolü için bkz. Robert Wade, *Governing the Market*, Princeton University Press, 1990; ve, Yılmaz Akyüz (Ed.), *East Asian Development: New Perspectives*, Frank Cass, Londra, Portland (Oregon) 1999.

Demek oluyor ki, başarılı olan devlet politikaları, katı bir biçimde ve basit reçeteler halinde özetlenebilir cinsten değil. Çeşitli politikaların hangi koşullarda başarılı olduklarını bilmek bu politikaların ne olduğunu bilmek kadar önemli. Ayrıca, devletin sanayi politikasına etkisi, devlet kesiminin büyüklüğü veya küçüklüğüyle bağlantılı görünmemektedir.

Aşağıdaki iki alt-bölümde ise iki sanayileşme teması üzerinde durulacaktır: (a) DA'da sanayileşme politikaları ve devlet müdahalesi; (b) DA'da devlet müdahalesinin siyasi ve ekonomik ortamı.

2. DOĞU ASYA'DA SANAYİLEŞME POLİTİKALARI VE DEVLET MÜDAHALESİ¹²

DA ülkelerinin sanayileşmesinde devletin önemli bir rol oynadığı kanısı yaygın bir kanıdır. Bazı DA ülkeleri için, kimi aşamalarda doğru olan bu gözlem, DA ekonomileri üzerine yapılan birçok genelleme gibi, genelleme olarak kaldıkça fazla aydınlatıcı değildir.

Devletin sanayileşme sürecine müdahalesi için, kuramsal açıdan tümüyle akılcı gerekçeler var. Yeni sanayilerin yarattığı dışsal ekonomilerin ürettiği toplumsal fayda nedeniyle, kuruluş aşamasındaki sanayilerin maliyetlerinin bir kısmının kamu tarafından karşılanması haklı ve gerekli görülebilir. Yeni veya potansiyel girişimcinin bilgi açığı ve simetrik olmayan bilgi edinme olanakları¹³ devletin bu açıkları kapatmak için sanayi girişimcisine yardım etmesi iktisadi açıdan etken bir davranış olabilir.

Ekonomide veya sanayide bir yeniden yapılanmanın ve ekono-

12 Sanayileşme konusuyla ilgili İngilizce yayınlarda "Industrial Policy" özel bir anlamda kullanılmaktadır. Bu anlam, devletin bütün kamu araç ve olanaklarını yaygın ve sistemli bir biçimde kullanarak ekonominin hızlı sanayileşmesini sağlama politikası olarak kabul edilmektedir. Türkçeye "sanayi politikası" veya "sanayileşme politikası" olarak çevrildiğinde bu anlam tam olarak aktarılamamakta, Türkçe deyim İngilizcesinden daha "nötr" bir anlam taşımaktadır: Çünkü, Türkçe'de müdahalesiz, sadece rekabet koşullarının sağlanmasıyla yetinen bir politika da sanayi politikası olarak anlaşılabilir. Bu sebeple ben, konuya açıklık vermek bakımından "müdahaleci sanayi -veya sanayileşme- politikası" veya "devlet müdahalesi" deyinilerini ekliyorum.

13 Joseph Stiglitz, "Markets, Market Failures and Economic Development", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Mayıs 1989.

minin mukayeseli avantajının dinamik bir perspektif içinde uzun vadede yeniden şekillendirilmesinin sağladığı toplumsal çıkar, girişimcinin kişisel ve kısa vadeli çıkarından çok daha büyük ve yaygın olabilir. Bu ve benzer durumlarda toplum adına devletin müdahale etmesi ve yatırımları ve girişimcileri yönlendirmesi akılcı bir davranış olabilir.¹⁴

Ancak, uygulamaya gelindiğinde sorunlar çok daha karmaşıklaşmaktadır. Devletin yatırımları ve girişimciyi uzun sürede kazançlı olacak biçimde yönlendirmesi için devletin bu yönlerin ne olduğunu girişimciden daha iyi bilmesi gerekli. Bundan nasıl emin olabiliriz? Devletin yönlendirme amacıyla verdiği mali yardım bütün istekli girişimcilere verilemeyeceğine göre, yardım edilecek girişimci nasıl seçilecek? Rüşvet ve adam kayırmacılığın bu seçme sürecini amacından sapmasını nasıl önleyeceğiz?

Şüphesiz, devlet girişimciliği bir seçenektir. Ancak bunun da sınırlarını biliyoruz. Türkiye'nin 1930'lardaki Devletçilik deneyiminin gösterdiği gibi, özel koşullar altında KİT'ler, toplumsal gereksinimleri karşılamak ve ekonomiyi istenen yönde yapılandırmak için değerli araçlar olabilir. Üstelik özel girişimciyi özendirmek için gerekli olan kâr sağlama endişesi olmaması üretim maliyetlerinin daha düşük olmasını da sağlayabilir.¹⁵ Ancak, tarihsel deneyimler gösteriyor ki, KİT'leri uzun süre uluslararası ortamda rekabet edebilir işletmeler olarak çalıştırmak güç. Zamanla, devlet bürokrasisi ile aşırı kaynaşan KİT yönetiminin uyuşuklaşması ve KİT'lerin ekonominin tümüne bir yük haline gelmesi kaçınılmaz olmasa da yaygın bir gözlemdir. KİT'lerin siyasi iktidarlarca, çeşitli kesimlere gizli sübvansiyon dağıtma aracı veya demagogik bir "ücret ve istihdam politikası" aracı olarak kullanılmaları, bunların devamlı veya uzun süreli bir ekonomik örgütlenme modeli ol-

14 Paul Krugman, "Protection in Developing Countries", *Policymaking in the Open Economy: Concepts and Case Studies in Economic Performance*, Rudiger Dornbusch (Editor) içinde. EDI Series in Economic Development, World Bank, Oxford University Press, 1993.

15 Bu konularda çok sayıda yayın var. Kaynakça ve çeşitli açılardan bakış için bkz. Korkut Boratav, Ergun Türkcan (derleyenler), *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, 3. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1994.

madığını düşündürüyor. KİT'lerin özelleştirilmesi, özelleştirme sürecinin saydam ve rekabetçi koşullarda gerçekleştirilmesi ve özelleştirmeden sonra, söz konusu sektörde rekabetçi koşulların egemen olması koşuluyla, toplumsal faydayı arttırıyor görünmektedir.¹⁶

Sanayileşmede devlet müdahalesinin karmaşıklığı, bir ülkeden bir ülkeye ve bir dönemden bir döneme değişen özelliği karşısında belki de, güvenle yapılabilecek tek genelleme, başarılı politikaların çok zaman deneme-yanılma yoluyla bulunduğuudur. Başarılı politikalara varmak için, nesnel gözlemlere dayanarak sık sık değerlendirmeler yapmak ve bunların sonucu olarak da politikalarda ayarlamalar yapmak gerekmektedir. Soyut genellemelere bakarak somut politika sonuçları çıkarmak sakıncalı, hattâ tehlikeli olabilir.

DA deneyiminde KİT uygulaması yaygın veya her durumda başarılı bir uygulama değildir. DA ülkeleri içinde belki Tayvan KİT'leri bir sanayi politikası aracı olarak başarılı biçimde kullanan ülke örneğidir. Belli bir aşamadan sonra Tayvan da, yine başarılı bir özelleştirme politikası uygulamasına girişmiştir.

DA ülkelerinde devlet müdahalesi en yaygın olarak mali kaynakların sağlanması ve ucuza sağlanması şeklindedir. Kredi mekanizmasından sonra en çok kullanılan politikalar, dış rekabetten koruma, talebin düşmesi sonucu ortaya çıkan bunalımlardan çıkış için örgütlenmeye yardım, teknoloji geliştirme yardımları biçimlerini almaktadır.

Bu politikaların uygulanması, devletin bir şekilde belli sanayi dallarını geliştirme kararı alması ve belli şirketleri (özel veya kamu) bu işi yapmak için seçip görevlendirmesini gerektirmektedir. Ancak incelediğimiz her DA ülkesinin bu konulardaki yaklaşımı diğerlerinden farklılıklar göstermektedir. Ana çizgilerle belirtmek gerekirse, Japonya, Kore, Tayvan gibi ilk kuşak veya kuzeyli DA ülkelerinde devlet müdahalesi daha yoğun olmuştur. İlk kuşak ve "Kuzeyli" olmasına

16 (a) Ahmed Galal, Leroy Jones, Pankaj Tandon, Ingo Vogelsang, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*, Dünya Bankası adına, Oxford University Press, 1994. (b) *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 1995.

rağmen, Hong Kong bu genellemeye uymamaktadır. İkinci kuşak veya güney DA ülkelerinde (Tayland, Malezya, Endonezya) devlet müdahalesi, hiç olmazsa başarılı sanayileşme gerçekleştirdikleri dönemlerde, çok daha hafif olmuştur. Bu sefer de Singapur'u bu genellemenin dışında tutmak gerekir. Çünkü Singapur'da devlet müdahalesi daha çok Kuzey modeline benzerlikler göstermektedir.

Ancak, yukarda da belirttiğimiz gibi, bu politikalardan gerçekten aydınlatıcı ders çıkarabilmek için, genellemelerden çok, bunlara her ülkenin özgül tarihi koşulları içinde bakmak gerekli. Ülkelerin siyasal ve ekonomik koşullarındaki değişimler, devlet müdahalesinin temel değişkenlerinin başında görüldüğünden, bundan sonraki sayfalarda kısaca her DA ülkesinin son 50 yılda geçirdiği siyasal ve ekonomik değişim ana çizgileriyle gözden geçirilecektir.

3. DOĞU ASYA'DA DEVLET MÜDAHALESİNİN SİYASAL VE EKONOMİK ORTAMI

Japonya örneğini daha geniş bir perspektif içinde ayrı bir alt-bölüm olarak ele alacağımdan bu konuya Kore'den başlayorum.

a. Kore

1953 yılında bir silah bırakışma ile biten Kore Savaşı ülkeyi tam bir harabe halinde bırakmıştı. Kore'nin ikiye bölünmesinden önceki sanayi kuruluşlarının %80-85'i ve enerji kapasitesinin %90'dan fazlası kuzeyde bulunuyordu.¹⁷ Cumhurbaşkanı Syngman Rhee hükümeti dağınık, disiplinsiz, rüşvet, kayırma ve beceriksizliğin kol gezdiği bir bürokrasiye sahipti.¹⁸ 1950'lerin sonuna kadar, Amerikan yardımı ve etkisiyle yapılan toprak reformu ve altyapının tamir ve yapımı dışında belirgin, tutarlı ve devamlılık gösteren bir kalkınma politikası yoktu.

17 C. R. Frank, K. S. Kim, L. E. Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*. Columbia University Press, New York 1975.

18 Tun-Jan Cheng, S. Haggard ve D. Kang, "Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy", Yılmaz Akyüz'ün editörlüğünü yaptığı *East Asian Development: New Perspectives* içinde. Frank Cass, Londra ve Portland (Oregon, ABD), 1999. (Aynı başlıkla *The Journal of Development Studies* dergisinin Ağustos 1998 Özel Sayısı'nda da yayınlanmıştır.)

Hindistan planlamasından esinlenen, üç yıllık 1959 planı gerçek bir uygulama görmedi. Sadece, makro-ekonomi konusunda hedeflerin ne olabileceği, yatırım, istihdam gibi kavramların ilk defa olarak kamuoyu önüne çıkması, istatistik toplamının öneminin anlaşılmasına başlanması gibi yararları oldu. Planı hazırlayan genç plancılar, siyasi ve iktisadi iktidar çevrelerinin desteğine sahip Maliye Bakanlığı'nın muhalefetiyle etkisiz hale getirildi. 1960 talebe ayaklanmasıyla devrilen Syngman Rhee'nin Serbest Parti'si ("Liberal Party") ve yerine gelen askeri yönetimler uzun yıllar Kore'nin iktisadi politikasında belirleyici rolü oynadılar.

Syngman Rhee döneminde haksız servet sahibi oldukları kanısına varılan bankaların hisselerinin bir kısmına devlet, 1961'de el koydu. Bu şekilde mali sektör büyük ölçüde devlet kontrolüne geçti. Savaş ve Serbest Parti döneminde hızlı -ve kamuoyu ve ordunun gözünde haksız olarak- zenginleşen ve 1960'ta hapse atılan büyük imalat ve inşaat şirketleri sahibi olan işadamları, 1962-1963'te serbest bırakıldı.¹⁹ Çünkü, ülkede iktisadi bakımdan ayakta durabilecek, girişim, örgütlenme, sermaye ve yetişkin personeli olan başka grup yoktu. Hapisten çıkınca bunlara bir "Kore İşadamları Derneği" kurduruldu ve bu dernek hükümete, gerekli desteğin sağlanması koşuluyla, gerçekleştirmeye söz verdikleri bir sanayi gelişme planı sundular. Bu şekilde Kore'de uzun yıllar, çeşitli biçimlerde devam edecek devlet-işadamları işbirliğinin temelleri atılmıştı.

1961 askeri darbesini yapan General Park Çung Hi 1963'te cumhurbaşkanlığına seçilmesinden sonra, Kore, önceki dönemin tersine müdahaleci bir sanayileşme politikası izlemeye başladı. Ancak, 1970'lerin başına kadar müdahale, daha çok genel olarak ihracatı, üretkenliği özendirme biçiminde kalıyor, devletin bazı sanayi dallarını hızlı gelişme adayı seçip, onları bütün gücüyle destekleme ("picking winners") şeklini, henüz, almıyordu. Devlet sektör seçimini girişimciye bırakıyor, kendisi bu konuda nötr kalıyordu. Dolayısıyla, 1971 yılına kadar emek-yoğun sanayilerin üretimi ve ihracatı hızla arttı.

19 Danny M. Leipziger ve Vinod Thomas, *The Lessons of East Asia: An Overview of Country Experience*, The World Bank, Washington, D.C. 1993.

1971 yılında hükümet bir “Ağır Sanayi ve Kimya Sanayii” (“Heavy and Chemical Industries” -HCI-) kampanyası başlattı. Buna göre, on yıl içinde Kore, demir-çelik, gemi inşa, makine, elektronik, petrokimya ve metalürji dallarında dünya pazarlarında rekabet edebilecek düzeyde üretim yapar hale gelecekti. Buna benzer niyet beyanları bir çok ülkede, örneğin Brezilya veya Hindistan’da da yapılmış, Beş Yıllık Planlar buna benzer hedeflerle bezenmişti. Kore’nin bu ülkelerden farkı, bu sanayilerin kurulması sürecini dünya maliyet ve kalite standartlarını ölçü alarak başlatmasıydı. Diğer ülkeler, bu işi korumacı gümrük duvarları arkasında ve ithal ikamesi yoluyla yapmayı deniyorlardı. Kore’nin HCI programının hedefi tek ve basitti: 10 yıl sonunda bu dallarda devlet desteğine gerek olmadan ihracat yapmak. Bu hedefe doğru yapılan ilerlemeyi yıldan yıla ölçmek ve yol boyunca gerekli olduğu ortaya çıkan yeni önlemleri belirleyip uygulamak mümkündü.

Kore sanayileşme deneyiminin bir başka ayırdedici özelliği, devletin 1970’lerden başlayarak sistemli bir ulusal teknoloji politikası geliştirmiş ve uygulamış olmasıdır. Türkiye’de de ulusal bir bilim ve teknoloji geliştirme fikri Birinci Beş Yıllık Plan’da yer almış, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) bu yıllarda kurulmuştur. Ancak, Türkiye’de bu konudaki girişim ve gayretler büyük ölçüde burada duraklamışken, Kore, ülkesinde teknoloji gelişime konusunda sistemli ve uzun nefesli programlar uygulamıştır. 1990’lara gelindiğinde, Kore dünya ölçüsünde teknik ve bilimsel bir birikim sağlamışken, Türkiye gittikçe derinleşen bir teknolojik bağımlılık görünüşü vermektedir.²⁰

Kore’de devletin sanayiye yönlendirmek için sağladığı en önemli destek son derece ucuz kredi idi. Ancak, yardımı alan büyük özel şirketler veya şirket grupları (*Chaebol*) bu desteğin derece derece azalacağını ve 10 yıl gibi bir süre sonunda ortadan kalkacağını bilerek işe girişmişlerdi.

20 Prof. Dr. Namık Kemal Pak ve Prof. Dr. Ergun Türkcan, “Türkiye - Güney Kore kalkınma ve teknoloji politikaları: Karşılaştırmalı bir analiz”, *Cumhuriyet Bilim ve Teknik*, 1 Temmuz 2000. Pak ve Türkcan’ın, Hyundai otomobil sanayii ile Koç Grubunun önce Ford, sonra Fiat işbirliğiyle kurduğu otomobil sanayilerinin teknoloji konusundaki yaklaşımlarının karşılaştırması ilginçtir.

Bu programın ne kadar başarılı olduğu geniş tartışma konusudur. Ancak, bu dönem sonunda Kore'nin sanayi ve mukayeseli üstünlük yapısının dramatik bir biçimde değiştiği, bu altı sanayi dalının çoğunda ülkenin dünya ölçüsünde bir oyuncu durumuna geldiği ortadadır. Kuramsal planda, özel girişimci riskinin kamuya maledilip, sermaye birikiminin özel ellerde kalması ve bunun uzun sürede genel toplumsal maliyeti yükseltici etkisi elbet tartışılabilir. Üstelik, politikanın uygulamasındaki ayrıntılar söz götürür ve yol boyunca yapılan hatalar gösterilebilir. Ancak, eğer sanayileşme hedefse ve diğer hedefler bu hedefin yanında ikinci derecede önemli iseler, Kore sanayileşme modelinin başarılı olduğu şüphesizdir.

1960'larda yaratılan mali sistem, özellikle devlet bankacılığı ve devletin banka kredilerinin dağılımını belirlemesi, uzun süre Kore ekonomisinin zayıf tarafı olarak kalacak, sonunda 1997 mali bunalımının ana nedeni de bu olacaktır. Sözünü ettiğimiz toplumsal maliyetin bir parçası olarak ise bu zayıflık önemsiz değildi.

Kore'nin iktisat politikasının bir güçlü yanı, nesnel bir gözle olaylardan ders çıkarıp, zaman koşullarına uyum sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapma yeteneğidir.

1979-80 yıllarında, ikinci petrol fiyatları bunalımı,²¹ Kore ekonomisinde büyük sarsıntı yarattı. Aynı tarihte, Türkiye'dekine benzer bir makro-ekonomik dengesizlik ortaya çıktı. Kore hemen HCI kampanyasını bir yana bıraktı. Kısa bir süre içinde, alınan -ve uygulanan- önlemler sonucu, makro-ekonomik dengeler sağlandı ve enflasyon kontrol altına alındı. Bu tarihten sonra, Kore dış ticaretini serbetleştirmeye, hızlı büyüme adayı olabilecek sanayi dallarını seçme işini özel girişimcilere bırakmaya ve mali sektör üzerindeki etkisini bir ölçüde azaltmaya başladı.

1980'lerde Kore'de demokratikleşme süreci başladı. 1987'de yaygın protestolar sonucu yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçildi. 1998'de uzun yıllar muhalefet lideri olmuş olan ve hapis yatan Kim Dae Jung cumhurbaşkanı oldu.

21 Buna 1979'da Başkan Park'ın öldürülmesi de eklenebilir.

b. Çin

Çin'in sanayileşme politikası her zaman, incelediğimiz DA ülkelerinden farklı oldu. 1978'de Dang Şaoping²² iktidara gelinceye kadar bu politikada çok dalgalanmalar olduysa da, temelde piyasa mekanizmalarının yerine merkezden gelen plan veya Çin Komünist Partisi direktifleri yatırım, ölçek, teknoloji, fiyat, dağıtım ve pazarlama kararlarının hepsini belirledi. Şüphesiz bu belirleme, ancak Çin ekonomisi ve toplumunun kıt kaynaklarının sınırları içinde olabilirdi. Zaten fakir bir ülke olan Çin 1940'ların sonuna harap bir ekonomi ve altyapıyla gelmişti. Girişimci sermayedarların hayatlarını kaybetmesi veya yurtdışına kaçması sonucu, Çin'de kalan girişim deneyimi ve sermaye birikimi sifıra yakındı. Daha sonraki, "Büyük Sıçrama", "Kültür Devrimi" gibi, çok insan hayatına mal olmuş kampanyalar sırasında da yitkin insan gücünde, özellikle bilimsel ve teknik alanlardaki birikimde büyük kayıplar oldu. Ekonomi tam kapalı bir sistem olarak çalıştığından, özellikle Sovyetler Birliği'yle de ilişkiler kesildikten sonra teknoloji alış-verişi ortadan kalkmıştı. Bu arada, devasa yatırımlarla belirli dallarda sağlanan büyük üretim artışları, son derece geri tekniklerle ve düşük verimlilikle çalışan bir sanayi yapısını gizliyordu. Örneğin, Çin'in en büyük demir-çelik kuruluşu, kendi hastaneleri, okulları, üniversitesi, lojmanları, kendi emekli sandığı, mağaza ve dükkânlarıyla yarım milyon nüfuslu bir şehri geçindiren bir demir-çelik fabrikasıydı. Sadece, Japonya'da 4000 işçinin çalıştığı bir fabrika kadar demir-

- 22** Çince'de, soyadı önce yazılır. Dang Şaoping denince Dang soyadını (aile adını), Şaoping kişinin kendi adını gösterir. İngilizce yazımında bu ad "Deng Xiaoping" şeklinde yazılıyor. Türkçe basının genellikle kaynak olarak Batı basınıni kullandığından bu ad Türkçe basında -genel olarak; gerçekte tam oturmuş bir uygulama yok- "Deng Xiaoping" gibi veriliyor. Türk dilinde her kelime okunduğu gibi yazılır ilkesinden hareketle, Çince kelimeleri yapabildiğim ölçüde, İngiliz veya Amerikalılar'ın değil de, Çinliler'in söyledikleri gibi alıp Türk alfabesine uygun biçimde vermeye çalıştım. Böyle yapılıncı Çince isim ve kelimelerin Türkçe söyleniminin daha kolay ve rahat olduğu görülüyor.

Çince ve genellikle Doğu Asya dillerinde kişi isimlerinde ilk söylenen ad, soyadıdır. Örneğin Deng Şaoping için kısaca, Mr. Dang demek doğru ve Mr. Şaoping demek yanlıştır. Malezya Başbakanı Dr. Mahathir Muhammed için basınımızda kullanılan "Dr. Muhammed" deyimi, banna, Çin'de Batı dilleriyle aşinalığı olmayan kimselerin, Mr. Attila demesi gibi biraz da eğlencelidir (A. Sönmez).

çelik ürettiyordu. Demir-çelik üretmek, fabrikanın hedeflerinden sadece biri olduğundan, ürünün kalitesi, maliyeti, zamanında teslimi gibi sorunlar kimsenin sorunu değildi.

1970'lerin sonuna Çin böyle bir sanayi yapısıyla gelmişti.

1978'den sonra, merkezi planlar giderek daha çok yol gösterici bir özellik kazandılar. Yerel idarelerin yetkileri arttırıldı. 1979'da tarımda uygulanan "Aile Sorumluluk Sistemi" ("Family Responsibility System") tarımsal üretimde büyük artışlar sağladı. Bu yolla yiyecek maddelerinin bollaşması, reel ücretleri arttırarak çalışanların yaşam - ve özellikle beslenme- düzeyini yükseltti ve sanayide istihdamın arttırılmasına olanak sağladı.²³

Dang ve arkadaşları 1980'lerin başından başlayarak, tarımda uyguladıkları Aile Sorumluluk Sistemine benzer bir sistemi anlaşmalı sorumluluk sistemi adıyla sanayiye de uygulayınca, sanayinin cinsine ve büyüklüğüne bağlı olarak, sanayi yöneticileri kendilerini atayan merkez veya yerel hükümete karşı belli üretim miktarı, kalite, zamanlılık, sermaye birikimi, vb. gibi sorumluluklar yüklendi. Bu "anlaşmalar" etkili bir denetleme aracı olarak kullanıldı. Diğer yandan, satınalmalar ve satışlar, gittikçe artan ölçüde piyasa mekanizması yoluyla yapıldığından, bir ölçüde rekabet baskısı günlük hayatta bu anlaşmaların uygulanması yönünde baskı yapıyordu. Örneğin, anlaşma konusu olan üretimin üstünde yapılan üretimin, planda belirlenen fiyata değil, serbest piyasada beliren fiyata satılmasına izin verildiğinden verimli çalışan işletmeler önemli kâr sağlıyordu. Bu kâr, gerçekleştiren şirkette kalıyor ve belli kurallar içinde yöneticiler ve çalışanlara dağıtılıyordu. Bu yönetim ve denetleme yöntemi büyük üretim, ihracat ve genel olarak satış artışları sağladı.

1979 yılında Guangdong eyaletinde üç (Şencen, Cuhay, Şantu) ve Fucian eyaletinde bir (Şamen) olmak üzere dört "Serbest Ekonomi

23 1990'ların başına kadar Çin'de reform ve piyasa ekonomisine geçişle ilgili kaynaklar:

- Dünya Bankası, *China: Between Plan and Market*, Washington, D.C. 1990.
- Dünya Bankası, *China: Reform and the Role of the Plan in the 1990's*, 1992.
- Shahid Javed Burki, "Chinese Economy in 1992 and 2000", Aralık 1992'de, Londra'da, *The Chinese Economic Association* (UK), yıllık toplantısında yapılan konuşma.

Bölgesi" ("Special Economic Zone", SEZ) açıldı. Bu bölgelerde, yabancı veya yerli özel kişilerin hafif sanayi dallarında ihracata yönelik yatırım yapmalarına ve üretimlerinin bir kısmını iç piyasada satmalarına izin verildi. Hong Kong'un hemen bitişiğindeki Guangdong SEZ'leri ve Tayvan'ın hemen karşısındaki Fucian'daki Şamen SEZ'i, o zamana kadar az görülmüş bir hızla büyümeye başladılar. Büyüme Beicing'de²⁴ kararlaştırıldığı gibi küçük sanayiyle sınırlı kalmadı ve otellilik, ulaştırma, komisyonculuk gibi hizmet sektörlerine de sıçradı ve Beicing tarafından hoşgörüyle karşılandı. Sonunda bu büyüme İnci Nehri (Pearl River) boyunca içerilere ve Fucian sahili boyunca SEZ'lerin dışına taşı. İç eyaletlerden SEZ'lere büyük işgücü akını başlayınca, Beicing kuzeyde ve iç eyaletlerde 14 yeni SEZ kurdu. Tarım olanakları ve petrol rezervleri bol olan batıdaki Şincan eyaletine, yabancı sermayeyle doğrudan doğruya anlaşma yapma izni verildi ve 1991'de bağımsızlığa kavuşan diğer Türk asıllı Orta Asya cumhuriyetleriyle serbest sınır ticareti yapma olanakları tanındı. Bütün bunlar ülkenin büyük bir kısmında, bu arada Şanghay ve Vuhan şehirlerinden başlayarak Yangse nehri boyunca, kuzeyde Beicing-Tienşin koridorunda ve daha kuzeyde Laoning'de hızlı bir sanayileşme yarışı başlattı.

Çin'e gelen yabancı sermaye yatırımları 1980'de 3,5 milyar dolardan 1996'da 40,2 milyar dolara yükseldi.²⁵ Şimdi Çin, ABD'den sonra dünyanın en fazla özel yabancı sermaye çeken ülkesidir. Sanayi katma değeri 1980-90 arasında yılda ortalama %11,1; 1990-97 arasında %16,3 artmıştır. İhracat, 1996'da %84'ü imalat sanayii ürünleri olmak üzere, 1980-90 arasında yılda %11,5; 1990-97 arasında %15,8 oranında artmıştır. İhracatın bu patlama şeklindeki ve sürekli artışında,

24 Beicing, Türkçe'ye Batı dillerinden gelen Pekin şehrinin gerçek ismidir ve çok eskiden Batılı misyoner veya gezginlerin Çince kelimeyi yanlış duymuş olmalarından (veya artık pek kullanılmayan yöresel lehçelerden duymuş olmalarından) kaynaklanmaktadır. "Beijing" sözcüğü artık Batı dillerinde de gitirke yaygınlaşan bir kullanım görmektedir. Çince'de "bei" kuzey ve "cing" başkent anlamına gemektedir. Böylece, Beicing Kuzey Başkent demektir; nasıl ki Batılılar'ın eskiden Nankin dedikleri, Nancing şehrinin ismi de Güney Başkent anlamına gelir.

25 *World Development Report- Knowledge for Development*, s. 230. The World Bank, Washington, D.C. 1999.

ihracattan kazanılan dövizin önemli bir kısmının ihracatçıda döviz olarak kalması ve bunun yabancı bankalarda saklanmasına veya Çin'e getirilerek serbet piyasada, özel kurdan bozdurulmasına izin verilmesi önemli etken olmuştur.

1996'da Çin'in yaptığı 154 milyar dolar ithalatın, 50 milyar dolar kadarı makine ve teçhizat ithalatı olarak sanayinin modernleşmesi, yeni teknolojilere geçmesine yöneliktir.

Bu göz kamaştırıcı başarıları karşın Çin'in sanayileşmesi ciddi sorunlarla karşı karşıyadır.

İlk olarak, Çin'de, başka ülkelerde yapılan devlet sanayii - özel sanayi ayırımını yapmak güçtür. 1990'ların ortalarında, devlet malı olmayan sanayilerde 140-150 milyon kişi çalışıyordu. Sanayide çalışan nüfusun yarısına yakın kısmını istihdam eden bu sanayilere, bilinen anlamıyla "özel" sanayi demek güç: Kasaba ve köy şirketleri ("Township and Village Enterprises") denen bu şirketleri bildiğimiz Batı usulü şirketler hukuku terimleriyle tanımlamak güç. Bunlar çok zaman "üretim ve satış kooperatifi" denebilecek bir biçimde, bir veya birkaç köy veya kasaba ileri geleninin girişimiyle kurulan küçük fakat hızla büyüyen şirketler olarak ortaya çıkıyorlar. Ancak, çok zaman, belki de her zaman, köy veya kasabayı yöneten kamu veya Parti yöneticileriyle "özel" şirketin yöneticileri aynı kişilerdir. Şirketin hukuki statüsü, denetlenme yol ve yöntemleri belirsizdir. Şirketin sermaye biriktirmesi, yöneticilerin yaşam tarzı ve özel servet birikimleri, işe alma ve işten çıkarma uygulamaları ise tam olarak bir özel şirket uygulamasını düşündürür. Ancak, yönetiminden sorumlu oldukları köy veya kasabada başkaları tarafından sanayiye girişin kolay olduğunu, mal ve işgücü piyasalarında gerçek rekabetin olduğunu söylemek ve bu anlamda bu şirketleri devlet malı şirketlerden ayırdetmek güçtür. Buna karşılık, başka köy veya kasabalarda kurulu şirketlerle şiddetli rekabet olduğu bir gerçektir.

Şüphesiz özel yabancı sermaye yatırımlarını "özel" sermaye saymak gerekir. Ancak Çin'de pek az şey görüldüğü gibidir. Yabancı sermayenin büyük kısmı Denizaşırı Çin'li sermayesidir. Bunlar, uygulamada, her zaman "yerli" sermayeyle ortaklaşa yatırım yaparlar. Yer-

li sermayenin katkısı arsa, arazi olabileceği gibi, yerli kaynakların kullanımında öncelik sağlayacak “devlet ilişkilerini” yönetmek de olabilir. Örneğin yörede büyük elektrik ktlığı olsa bile bu işletmelerin elektiriği garantilidir. Bu durum, liman, demir yolu ve diğeri ulaştırma gibi yetersiz kalan bütün altyapı hizmetleri için de geçerlidir. Gerçek hayatta, bu durum, eş-dost, akrabalık veya hemşehrlik ilişkilerinin veya siyasi gücün, kişi veya şirket çıkarları için kullanılması demektir.

Bu arada, devlet kuruluşları “özel” girişimci kılığında ve davranışıyla sanayileşmeye katkıda bulunmaktadırlar. Ordunun çeşitli dallarının, kendi silah fabrikalarındaki deneyimlerinden yararlanarak “özel” sanayiler kurdukları, basında çıkan haberlerden anlaşılmaktadır. İleri teknoloji kullanan elektronik cihaz üretimi ve ihracatının ihmal edilemeyecek bir kısmı, gerçekte ordunun denetiminde olan şirketlerin elinde görünüyor.²⁶ Aynı mekanizmayla, Çin’e dönüşünden hemen önce Hong Kong’daki “yabancı” yatırımlarının çoğunluğu Çin şirketlerine aittir. Bu arada, Çin ordusuna ait şirketler silah ihracatından sağladıkları kârla Hong Kong’un (ve Beicing’in) en lüks büyük otellerine sahip oldular. Cezaevi yöneticileri cezaevlerindeki hükümlülerin el emeğiyle yapılan üretime dayalı büyük ihracat şirketleri kurdular.

Böylece Çin, devlet malı olmayan sanayinin inanılması güç dinamizmini (yılda %18-20 civarında büyüme) kullanarak, devlet sanayisini özelleştirmeden, sanayiye özelleştirmektedir.²⁷

İkinci Bölüm’de Çin’in tarihsel mirasından söz ederken, tarihsel olarak Çin küçük kapitalist girişimcisinin Çin’in büyümesinin motoru olduğunu belirtmiştim. Bugünkü gelişmeler tarihsel mirasın kolay kolay unutulmadığını ve beklenmedik biçim ve zamanlarda ortaya çıkabileceğini göstermektedir. Üstelik bu sefer, imparatorluk Çin’inden farklı olarak, küçük kapitalist girişimci devleti de arkasına almıştır.

26 Cu Rongci hükümetinin bu ve benzeri uygulamalara son vermeye çalıştığı belirtiliyor. Bu mücadelede amacın ne kadar iktisadi etkenlik, ne kadar ordunun, devletin mali kontrolünden çıkmasını önlemek olduğunu kestirmek güç.

27 John McMillan ve Barry Naughton, “How to Reform a Planned Economy: Lessons from China”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 8, No.1.

Belki Çin'in inanılması güç bir hızla sanayileşmesinin sırrı burada.

Tarihin cilvesi, bu yeni küçük kapitalist, çok zaman Kültür Devrimi'nin Kızıl Muhafızları'ndan birisi olarak da bazı deneyimlere sahiptir. Girişimciliğinin acımazlığı, alışılmış kurallar dışına çıkma konusundaki korkusuzluğu bu deneyimlerin bir tortusu gibi görünüyor. Diğer yandan, Çin'in son 15-20 yıldaki sanayileşme başarısı, kısmen de olsa, "endüstriyi ve tarımı kırsal bir endüstrileşme programı içinde birleştiren Maoist politikaların izlerini taşır".²⁸

Devlet malı şirketler, her şeye karşın, sanayi üretiminde ve istihdamda önemli bir yer tutmaya devam ediyorlar. Yetişkin teknik ve bilimsel insan gücü kaynaklarının büyük kısmını ellerinde bulunduruyorlar. Bu konumları yüzünden, Çin sanayiinde verimlilik artışına en büyük engeli oluşturuyorlar. Bu şirketler, Çin'deki deyimle, "yumuşak bütçe" veya bağlayıcı olmayan bütçeyle çalıştıklarından, yani, bütçeleri dışında harcama yaptıkları veya zarar ettikleri zaman devlet veya devlet bankaları bu şirketleri ayakta tutmaya yetecek kaynakları sağlamak zorunda kaldığından, devletin mali dengelerinin sağlanmasını güçleştiriyorlar.

Bu şirketler aynı zamanda siyasal otoritenin doğrudan denetimi (ve baskısı) altında olduğundan, iş için gerekli olandan daha çok işçi ve memur istihdam ediyor, dolayısıyla son derece şişkin kadrolara sahipler. Bu şirketler ayrıca, çalışanlarının yalnız ücretini vermekle sorumlu değiller; nakit ücret gerçek gelirin küçük bir kısmını teşkil ediyor. Devlet şirketleri çalışanlarının konut, emeklilik, ailelerinin sağlık, eğitim ve eğlence, tatil gibi günlük ihtiyaçlarını, hayatlarının sonuna kadar sağlıyorlar. Şanghay gibi sanayileşme tarihi en eski olan şehirlerde, ödedikleri emeklilik maaş toplamı, verdikleri ücret toplamından fazla tutan devlet şirketleri vardır. Şehirlerde bir konut piyasası olmadığından, diğer yandan merkezi bir emeklilik ve sosyal güvenlik sistemi olmadığından bu şirketleri, değil özelleştirmek, sıkı bir mali disipline sokmak, bağlayıcı bir bütçe disiplini altına almak bile güç olmaktadır.

Diğer yandan, 1997'de 1.227 milyon nüfusu, 726 milyon kişilik

²⁸ Arif Dirlik, "Tarihte ve Bellekte Devrimler: Tarihsel Perspektiften Kültür Devrimi'nin Politikası", kısaltarak çeviren: Asena Günel, s. 58. *Toplum ve Bilim*, Bahar 1999.

işgücü olan bir ülkede, geniş ölçüde, kişisel ilişkilere bağlı olmayan, nesnel olarak uygulanan piyasa kuralları disiplini olmadan bu düzeni sürdürmek de güç. Çin'in siyasal yöneticileri şimdiye kadar, büyük bir esneklik, öngörülü düşünce ve örgütlenme gücüyle bu çetin sorunların üstesinden geldiler.²⁹ Tarımda büyük başarıyla uygulanan reformlar sonucu önemli üretim ve verimlilik artışları sağlanmakta ve sonuç olarak tarım büyük sayılarda işgücünü açığa çıkarıp işsiz bırakmaktadır. Dolayısıyla Çin'in hızlı sanayileşmekten başka seçeneği de yoktur. Daha şimdiden bir yandan, çok verimsiz çalışan fakat bütün gereksinimleri devlet tarafından garanti altına alınmış, gittikçe küçülen bir memurlaşmış çalışanlar azınlığı, diğer yandan dinamik, bütün güçlükleri ve yasakları yenerek binlerce kilometre uzaklara iş aramaya giden, çok zaman yatacak yeri olmayan ve gittikçe büyüyen bir çalışanlar çoğunluğu karşı karşıya gelmektedir.

Çin sanayileşmesinin karşılaştığı (ve yarattığı) bir sorun da, yerel yönetimlerin yerel iktisadi çıkar merkezleri olarak örgütlenmesi sonucu, makro-ekonomik yönetimin güçleşmesidir. Zaman zaman “yerel koruma” girişimleriyle karşılaşılıyor, örneğin komşu kasabada üretilen çimentonun diğer kasabaya sokulması önleniyor. Ulusal bankaların (hatta merkez bankasının) yerel yöneticilerinin atama ve terfilerinde yerel yönetimler bir ölçüde söz sahibi olduğundan, yerel baskılara (veya özendirmelere) boyun eğerek, bu banka yöneticileri merkezlerinden gelen emirlere kulak asmadan kredi açmak, borç ertelemek, vb. gibi yollara başvurabiliyorlar.

Çin'in dışardan, çılgın gibi görünen bu, genellikle emek-yoğun sanayileşme temposunun arkasında bu derin çelişkiler yatıyor.

DA ülkeleri arasında, sanayileşme konusunda karşılaştığı ikilemler açısından Türkiye'yi en çok andıran ülke, kanımızca Çin'dir.

c. Tayvan

Tayvan'ın hızlı sanayileşmesinde de devlet politikalarının önemli rolü oldu. Bir Japon sömürgesi olduğu dönemden kalan oldukça ileri altya-

29 Peter Harrold, “No October Surprise in Beijing. The Buzzword: Socialist Market Economy”, *Transition*, The World Bank, Washington, D.C., October 1992.

pının üstüne, savaştan hemen sonra gerçekleştirilen toprak reformu, izlenen istikrarlı makro-ekonomi politikası³⁰ ve tasarruf-yatırım politikaları, Tayvan'daki hızlı sanayileşmenin temel itici gücünü oluşturdu. Tayvan da 1957-58 yıllarına kadar ithal ikamesi politikası izledi. Fakat bu tarihlerde ithal ikamesiyle sağlanabilecek büyümenin sınırına ulaşıldığı görüldü ve hükümet adım adım korumacı gümrükleri azaltmaya, ihracatçılara serbest ithalat izni ve diğer özendirici yardımlar sağlayarak ihracatı geliştirme programları uygulamaya başladı. 1972 yılına kadar, emek-yoğun sanayi ve ihracat hızla büyüdü.

Tayvan'da hükümet Çin'de Mao Çetung önderliğindeki Çin Komünist Partisi'ne yenik düşüp Tayvan'a sığınan Milliyetçi, Kuo Min-tang (KMT) partisinin elindeydi. 1920'lerde Leninist bir anlayışla kurulmuş olan bu parti, 1990'lara kadar Tayvan'ı tek parti olarak yönetti. Bu partinin, özel kesime fazla güven veya sempatisi yoktu. Parti örgütünün ticari ilişkiler içine girip milliyetçi saflığını kaybetmesi endişesi, diğer yandan KMT'ye egemen olan Çin'den kaçıp gelmiş Kıta Çinlileri'nin (özellikle Parti başkanı ve mutlak hâkimi Çang Kayşek ve 1972'den sonra oğlu Çang Çingkuo), Tayvan yerlisi Çinliler'in siyasal güç kazanmasından çekinmeleri sonucu, özel sanayi kesimiyle siyasal liderler, yani Çang ailesi ve yakınları arasında soğuk bir mesafe vardı. Bu yüzden uzun yıllar, rejimin sanayileşme politikası için önemli gördüğü sanayiler devlet veya KMT eliyle kuruldu ve geliştirildi.

1972'den sonra başlayan ABD-Çin yakınlaşmasına tepki olarak, Tayvan bu tarihten sonra daha içe dönük ve kendine yeterliliğe yönelik bir strateji izlemeye koyuldu: Büyük altyapı yatırımları, ithal ikamesi ve devlet veya KMT eliyle ağır sanayi ve kimya sanayii kurma ve var olan sanayilerin teknoloji düzeyinin yükseltilmesi gayretleri hız kazandı. Kurulan KİT'lerin bazıısı çok başarılı oldu, fakat başarısız olanları da oldu.

30 Kuo Min-tang (KMT), Çin'deki yenilgisini, fakir köylü ve işçilerin desteğini kaybetmesine yoruyordu. Bu yüzden toprak ve gelir dağılımı, enflasyon gibi konularda özellikle duyarlıydılar. Bkz. Tun-Jen Cheng, S. Haggard ve D. Kang, "Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy", *East Asian Development: New Perspectives*, Yılmaz Akyüz (Ed.), a.g.e., s. 89.

1980'lerin başında Tayvan ekonomisi dünya pazarında yarışabilirliğini kaybetmeye başlamıştı. Adada iktisadi güçlükler yaygın bir hal alıyordu. Bu tarihten sonra, önemli bir iktisat politikası değişikliğiyle, dış ticaret serbestleştirildi, ihracat özendirildi ve devlet sistemli bir ihracatı geliştirme politikası izlemeye başladı. Dinamik ve ileri teknoloji kullanan ve geliştiren KOBİ'ler özendirildi ve hızla gelişti. Devlet, Tayvan sanayilerinin dünya piyasalarında tanıtılması ve daha genel olarak, dünya kamuoyunda Tayvan görünümünün (imajının) olumlu bir görünüm olmasını sağlamak için kampanyalar örgütledi veya bunların sanayiciler tarafından yapılması için önderlik etti. Kısa sürede sonuçlar alındı. Tayvan büyük ticaret fazlaları vermeye başladı; dünyada en yüksek döviz rezervlerini biriktirdi. Ülke dışında -ve bu arada Çin'de- en fazla yatırım yapan ülkelerden biri haline geldi.

1986'da Tayvan çok partili rejime geçti. 1987'de adada sıkıyönetim kaldırıldı ve 1988'de Çang Çingkuo ölünce yerine Tayvan doğumlu Li Tanghüey devlet ve KMT başkanı seçildi. 1991-92 anayasa ve seçim sistemi reformlarından sonra Tayvan, Japonya'ninkine benzer çok partili düzene geçti. Çok partili düzene geçişle birlikte KOBİ'lerin gelişmesine verilen önem ve ağırlık arttı. Artık seçimlerde başarı için KOBİ sahiplerinin mali desteği ve seçim bölgelerinde yarattıkları istihdam önemli hale gelmişti. Eski ideolojik hırs ve kıta Çin kökenli KMT politikacılarının çağı geçmişti. Nihayet, 1997'de muhalefet partisi devlet başkanlığını ele geçirdi.

ç. Hong Kong

Hong Kong bu çalışmada sözkonusu ettiğimiz ülkeler içinde, kendine has koşullar nedeniyle, devlet müdahalesinden uzak duran bir sanayileşme politikası izleyen ve dolayısıyla diğer DA ülkelerinden farklı bir süreç yaşayan tek ülke oldu. Bir İngiliz kolonisi olarak Hong Kong, yerleşmiş bir hukuk ve yargı altyapısına, küçük ve iyi yetişmiş bir bürokrasiye sahipti. 1949'da Çin'de Komünist Partisi'nin iktidara gelmesiyle, Şanghay gibi büyük sanayi merkezlerinden kaçan sanayici ve işadamlarının önemli bir kısmı Hong Kong'da yerleşmişlerdi. Dolayısı-

la başından beri Hong Kong'un sanayileşmek için gerekli olan kurumsal yapı, girişimcilik ve sermaye açısından büyük kolaylıkları vardı. Yabancı yatırımları çekmek için de bütün olanaklara sahipti. Çin'in yakınlığı, Çin rejiminin özellikleri dolayısıyla bir antrepo limanına olan ihtiyacı ve Çin'den çeşitli yollarla ve nedenlerle gelen bol ve dolayısıyla ucuz işgücü, Hong Kong'un sanayileşmesi için olağanüstü olumlu başlangıç koşulları sağlıyordu. Bu, başka hiçbir DA ülkesinde olmayan olumlu bir durumdu.

Hong Kong'un sanayileşme süreci 1950'lerin başından başladı. Kendi piyasasının çok küçük olması bu sanayileşmenin ihracata dönük bir sanayileşme olmasını kaçınılmaz kılıyordu. Devlet müdahalesi yok gibiydi. Çünkü gerekli değildi. Devlet istikrarlı bir makro-ekonomik ortam sağlamakla yetiniyordu. Zamanla yerli küçük sanayici ve tüccar sınıfları belirdi ve zenginleşti.

Çin'in 1978'den başlayarak ekonomisini dış dünyaya açmasından sonra, Hong Kong'un sanayi yapısındaki hızlı değişme, hemen komşusu bulunan Çin'in Guangdong eyaletiyle olan ilişkilerinden kaynaklandı. 1980'den sonra Guangdong ekonomisinin büyümesi şimdiye kadar bilinen en yüksek hızla oldu. Hong Kong bu büyümede büyük rol oynadı: Girişim, sermaye, teknoloji, dış pazarlara girme kolaylığı sağlamak gibi.. Bu arada elbet Hong Kong ekonomisi de, düşük ücret gerektiren emek-yoğun sanayilerini Guangdong SEZ'lerine kaydırarak veya kendi ileri sanayilerinin gereksindiği emek-yoğun süreçlerin Guangdong'da yapılmasını sağlayarak, artık yavaşlamaya başlayan sanayileşmesini hızlandırma ve yenileme şansına kavuştu.

Temmuz 1997'den beri Hong Kong, 156 yıl İngiliz kolonisi olduktan sonra, yeniden Çin'e katıldı. Bundan sonra Hong Kong'un Çin ekonomisiyle daha fazla ve derinlemesine bütünleşmesi beklenir. Bu "yuvaya dönüş" sonucu Hong Kong, büyük ihracat-ithalat limanı olmakla kalmayıp, bir de hızla sanayileşen Çin'in ileri teknoloji geliştiren ve dağıtan bir teknoloji merkezi haline gelebilir.

Hong Kong'un, Guangdong, Makao ve İnci Nehri Deltası'nı içine alan büyük bir kentleşmiş bölgenin sınır sisteminin merkezi hali-

ne gelmesi, gerçek bir 21. yüzyıl metropolü olarak gelişmesi çok güçlü bir olasılıktır.³¹ Belki de kocaman Çin'in küçük Hong Kong'u "yutmasından" korkanların düşüncelerinin tersine, Hong Kong'un etkisi bütün Çin'de yankı bulacaktır.

Hong Kong'da olan ve Çin'de yaygın olmayan serbest tartışma, araştırma, sorgulama ve yayınlama ortamı devam ettikçe -devam etmemesi için de bir neden görülmemektedir-, Hong Kong, Çin için bir düşünce mayalanma merkezi görevini de yerine getirebilir. Bu iyimser bekleyişimin dayanağı, böyle bir düzenlemede en çok Çin'in çıkarı olduğu ve Çin yöneticilerinin bu büyüklükteki bir çıkarı görmezlikten gelmelerinin düşünülmemeyeceğidir. Ancak, bu düzenlemenin işleyebilmesi için Hong Kong aydınlarının artan bir açıklıkla Çin'i kendi ülkeleri olarak görüp, benimsemeleri gereklidir. Hong Kong'un Çin'e bağlanmasının üstünden sadece iki yıl geçti. Olayların ne yönde gelişeceğinin kestirmek için pek erken denebilir. Ancak kişisel izlenimim bu yönde bir gelişmenin başlamış olduğudur: Sokaktaki Hong Kong'luda olduğu kadar aydınlarda, eskiden Çin ve Çin'liyi aşağı gören tavırların bir değişme süreci içinde olduğunu sezinliyorum.

d. Singapur

1963'te Maley Federasyonu dağılınca, federasyondan ayrılan, Singapur'un ne doğal kaynağı ne yetişkin veya girişimci nüfusu ne de sermayesi vardı. Bu nedenle büyük pazarlara yakın ve yolüstü konumda olan bir küçük ada olmasını değerlendirmekten başka seçeneği yoktu. Uzun yıllar ülkeyi yöneten kadronun lideri olan Li Kvan-yeo, erkenden, Singapur'un tek kalkınma olanağının uluslararası büyük şirketler yardımıyla gerçekleşebileceği kanısına vardı. Bundan sonra Singapur'un bütün enerjisi kalkınmaya yöneldi ve kalkınma politikası büyük şirketleri adaya çekme üzerinde yoğunlaştı. Bu amaçla, 15-20 yıl içinde halkın eğitim düzeyi hızla yükseltildi. Özellikle ileri teknoloji yeteneği sağlayacak teknik ve bilimsel konular, yaygın ve kaliteli bir

31 Ackbar Abbas, "Hong Kong'u inşa etmek: Göç ve gözden yitir", *Toplum ve Bilim*, Bahar 1999, s. 81.

yabancı dil (İngilizce) eğitimi verildi. Sağlık sistemi, haberleşme ve ulaşım sistemleri ve bütün altyapı dünyanın en ileri ülkeleriyle yarışacak düzeye getirildi. Çok iyi denetlenen, etken ve dünyaya açık bir bankacılık ve mali hizmetler sektörü yaratıldı.

Yabancı yatırımcıları çekmek için çok etken tanıtım kampanyaları düzenlendi ve gelen yabancı yatırımcılara yol gösterecek, yardımcı olacak örgütlenme yapıldı. Başka ülkelerde, yabancı yatırımcının yatırım yapabilmek için 10-15 devlet dairesine başvurup gerekli belgeleri toplamak için aylar, bazen yıllar harcaması gerekirken, Singapur'da yalnız bir yere başvurmak yeterliydi ("one-stop procedure"): Bütün işlemleri bu büro kendisi kovuşturuyor, sonucu bir-iki hafta içinde alıyordu. Bu şekilde hem yabancı yatırımcı vakit kazanıyor hem de Singapur ilk günden yabancı yatırımcılara iyi niyet sergilemiş oluyordu. Diğer yandan, eğitim ve etkenlik düzeyi her zaman yüksek olmayan birçok devlet dairesinden çıkabilecek değerlendirme ve karar tutarsızlıkları önlenmiş oluyordu. Ancak bunu yaparken Singapurlular, diğer birçok ülkede yapıldığı gibi, yetkili devlet dairelerini devre dışı bırakmıyordu. Vergiler, çevre temizliği, imar planı, vb. gibi konularda kanunlara tam uygunluk, yetkili dairelerce denetleniyordu. Ancak bu yapılırken işi izleyen, hızlandıran ve ölçüt birliğini ve tutarlılığını sağlayan, yabancı yatırımlar konusuna bakan "Ekonomik Gelişme Dairesi"nin yetkili birimi oluyordu. Bu şekilde, hem iş görülüyor, hem devlet çarklarının işleyişi içerden denetlenmiş oluyor ve devlet memurlarının iş başında eğitimi de sağlanmış oluyordu.

Bütün bu başarılarda Singapur'un sırrı, "politikacı - iş çevreleri - işçi sendikaları - bürokrasi" arasında tam bir işbirliği sağlayabilmiş olmasıdır. 1967 İstihdam Kanunu işçi hak ve sorumluluklarını kesin çizgilerle belirleyerek, yabancı yatırımcılara bu konuda gerçek hak ve sorumluluklarını açık bir dille belirtti. 1972'de kurulan ve devlet - işçi - işveren temsilcilerinden oluşan "Ulusal Ücret Konseyi" ("National Wage Council"), üretkenlik artışı ve tüketici fiyatlarındaki gelişmelere bakarak, bütün ekonomide ücret artışları konusunda, genellikle herkes tarafından uyulan "önerilerde" bulunuyordu. Bu şekilde ücret po-

litikası, bir gelişme politikası aracı olarak kullanılıyordu. Buna benzer ve daha az demokratik yollarla önlenen işçi eylemleri ve iş hayatında barış, yabancı yatırımcı açısından Singapur'da iş yapmayı çekici kılıyordu. Ayrıca vergi indirimleri ve benzeri özendirmeler de hiç olmazsa ilk yıllarda Singapur'un yabancı sermaye açısından çekiciliğini artırdı.

1970'lerin sonuna doğru, petrol bunalımlarının arkasından Singapur hükümeti yüksek teknoloji ve yüksek katma değerli sanayilere yönelme kararı aldı. Bunun için atılan adımlardan biri yüksek ücret politikası izlemek oldu. O zamana kadar göreceli olarak düşük ücret politikasıyla yatırımları çekmeye çalışan Singapur, bundan sonra üretken işgücü politikasıyla, yetişkin işgücü gerektiren yatırımları çekmeye başladı. Emek-yoğun sanayileri komşu ülkelere kaydırmaya başladı. Bu geçiş dönemi olaysız olmadı: 1985'te Singapur ciddi bir iktisadi bunalımla karşı karşıya kaldı. Bu resesyonu yenmek için gerekli olan devalüasyonu yapıp, geçici de olsa bir enflasyon sürecinden geçmek yerine, Singapur ekonomisinin yöneticileri, iş verenlerin Merkez Yardımlaşma Fonu'na ("Central Provident Fund") katkılarını azalttı. Pratikte reel ücretlerin %12 azaltılması demek olan bu önlem, Singapur'un bu resesyonu büyük yara almadan atlatmasını sağladı. Bu arada Singapur makine sanayii, ileri elektronik, ilaç sanayii, hassas aletler sanayilerine önemli yatırımlar gerçekleştirdi ve rekabet gücünü büyük ölçüde arttırdı.

Singapur'un bütün bunları başarması, ancak işçi sendikalarının iktidar gruplarıyla işbirliği içinde olmasıyla mümkündü. İşçilere, yukarıda sözünü ettiğim yaygın ve üstün kaliteli eğitim ve sağlık hizmetleri yanında, tam istihdam, güvenli bir emeklilik geliri ve kaliteli ev mülkiyeti sağlandı. Bugün Singapur'da nüfusun %90-95'i ev sahibidir. Bu durumda işçi sendikalarını iktidar gruplarıyla uyumlu çalışmaya ikna etmek kolay oluyordu. Bu politika, küçük muhalif grupları çalışanların ana kitlesinden izole ediyor, yasal veya bazen de tam yasal olmayan yollarla yıldırıyordu.

Bütün bu olumsuz gelişmelerin yanı sıra, bugüne kadar Singapur hızlı, dengeli ve sosyal adaletli bir sanayileşme sağladı.

e. Malezya

Malezya, 1957 yılında bağımsızlığa kavuştuğunda büyük güçlüklerle karşı karşıyaydı: Hızlı artan ve az eğitilmiş nüfus, Maley (toplam nüfusun %65 kadarı), Çin (%30) ve Hindu, Tamil ve Hintli/Pakistanlı olmak üzere çeşitli ırk, din ve dillerden oluşan karmaşık bir toplumsal yapıya sahipti. İlk yıllar büyük toplumsal ve siyasi kargaşa içinde geçti. Komşu devletlerle savaş eşiğine gelen çatışmalar yaşandı. 1976 yılında, servet ve gelir dağılımını açıkça bir dille yerli Maley nüfus ("Bumiputra") yararına değiştirmeye yönelik kanunlar çıkarıldı. Örneğin, devlet kadrolarında, sanayi, ticaret ve serbest mesleklerde, üniversitelerde Bumiputra için kotalar ayrıldı.

Bu köklü önlemlerden sonra Malezya barışçıl ve istikrarlı bir dönem yaşadı. 1985 ortalarına kadar hükümetler oldukça katı bir ithal ikamesi politikası izledi. Ülke, Kore ve Japon usulü "kazanmaya aday sanayileri seçme" ("picking winners") politikası izlemeye başladı. Bu amaçla Kore'den uzmanlar getirtildi. Ancak, Malezya, Kore'den farklı olarak, seçilen dallarda yatırım yapmak için bir kamu kuruluşu yarattı ("Heavy Industries Corporation of Malaysia", HICOM). Bu KİT'in görevi makine, temel madenler, inşaat malzemesi, kâğıt, petrokimya ve otomobil dallarında bir ağır sanayi çekirdeği yaratıp, diğer yatırımcılara yol açmaktır. HICOM çok büyük rakamlara varan yatırımlar yaptı.

Malezya'nın bu sanayileşme yaklaşımının bir belirgin simgesi Proton otomobilleri oldu. Malezya hükümeti ve yabancı ortağı olan Mitsubishi önemli parasal destek vererek bu otomobillerin piyasaya çıkmasını sağladılar. Ancak Kore'den farklı olarak, Proton üreticisine belli bir zaman içinde dış piyasalarda rekabet edecek duruma gelme gibi bir hedef konulmamıştı. Dolayısıyla, zayıf yönetim, düşük kapasite kullanımı gibi sorunlar yüzünden, üretilen otomobil başına büyük zararlara uğranıldı. Bu proje hem devlete hem de Malezya tüketicisine çok pahalıya mal oldu. Proton deneyimi sadece bir örnekti. Gerçekte, bu dönemde, çoğu zararına çalışan başka yüzlerce KİT yaratıldı.

1980'lerin sonunda, yükselen kamu kesimi açıkları karşısında

Malezya hükümeti yön değiştirerek enerjik bir özelleştirme programı başlattı. Bu tarihten sonra Malezya sanayii ve ihracatı önemli ilerleme kaydetti.

Malezya'nın sanayileşme deneyimi, uzun yıllar kuruluş yıllarından miras kalan güçlüklerin etkisinde kaldı. KİT'lerin sıkı bir biçimde denetlenmesine karşın kendilerine açık ve seçik amaçlar verilemediği için sanayileşme süreci yavaş oldu. Amaçlar listesi, uzun süre, istihdam (özellikle Bumiputra istihdamı) yaratmak, Bumiputra mülkiyetinin ve yöneticiliğinin oranını yükseltmek, gibi amaçlar içeriyordu. Dolayısıyla, KİT'leri kısa sürede yarışabilir düzeye getirerek, ihracat yapabilme gibi konularda fazla zorlamak olanaksızdı.

f. Tayland

Tayland 1950'lerden beri özel girişim ve dışa yönelik sanayileşmeyi seçti. 1960 ve 1970'lerde bu amaçların, yerli sanayii korumak ve özendirme politikalarıyla gerçekleşmesi denendi. 1970'lerde sanayinin toplam GSMH içindeki payı büyük artış gösterdi, ancak istihdam içindeki payında önemli bir artış olmadı. Çünkü uygulanan ithal ikamesi politikaları sermaye-yoğun sanayilerin gelişmesini özendiriyordu. 1980'lerin başında, karşılaşılan ödemeler dengesi güçlüklerine yanıt olarak ithalatın serbestleşmesi ve rekabete dayalı ihracata yönelik sanayileşme politikalarına geçildi. 1980'lerin ortalarında koruma oranları bir hayli azaltıldı, ancak yine de Kore ve Malezya'nın çok üstündeydi. Buna karşılık, ihracat özendirici döviz kuru ve başka önlemlerle ihracatın artması sağlandı. Ayrıca dolaysız yabancı sermaye girişinin özendirecek etken önlemler alındı.

Tayland hükümeti makro dengeleri sağlayacak politikaları formüle edecek bürokrasi ve siyasal kadrolara sahip olmakla birlikte, Kore veya Tayvan'a benzer bir biçimde sanayileşme sürecine devlet müdahalesini eşgüdümlü ve etken bir biçimde uygulayacak devlet personel ve mekanizmalarına sahip değildi. Sanayileşme sürecine yön verici bir kişi veya bir grup yoktu. Yöneticilerin genel eğilimi serbest piyasa mekanizmalarını işletmektir. Pek ciddi olmayan bir biçimde ele alınan ve

Tayland için bir sermaye-yoğun sanayileşme denemesi olabilecek “Doğu Sahil Projesi” (“Eastern Seashore Project”), sonunda en pahalı ve en az vaatkâr kısımları çıkarılarak, zararları en aza indirilerek uygulanmıştı.

Tayland 1950’lerden bu yana oldukça hızlı bir sanayileşme temposu gerçekleştirdi. Son yıllarda bu daha da hızlandı. Başlangıçtan beri Tayland da, Kore veya Tayvan gibi daha müdahaleci bir sanayileşme politikası izleseydi, belki, daha hızlı sanayileşebilirdi. Ancak Tayland böyle bir devlet yapılanmasına sahip değildi.

g. Endonezya

Endonezya ise hızlı sanayileşme sürecine en geç giren DA ülkesi olarak birçok özel güçlükleri yenmek zorunda kaldı. Bu güçlüklerin bir kısmı bugüne kadar devam etmektedir. 1960’ların ortalarına kadar şiddetli enflasyon, toplumsal kargaşa ve iç savaşla çalkalanan Endonezya, 1965’te Suharto önderliğinde ordunun yönetime el koymasıyla uzun süren (1997 mali bunalımı ve 1998’de Suharto’nun başkanlıktan istifasına kadar süren) bir istikrar dönemi yaşadı. Demokratik kuralların uygulanmadığı, insan haklarının geniş ölçekte çiğnendiği ve eş-dost kayırma düzeninin ekonomik yaşamda büyük yer tuttuğu bu dönemde, Endonezya sanayileşme alanında yine de büyük ilerleme gösterdi.

1960’ların ikinci yarısını ekonomisini rayına oturtmakla geçen Endonezya, 1970’lerin başında Kore usulü bir “karşılaştırmalı üstünlüğünü yeniden şekillendirme” girişiminde bulundu. Kore’nin HCI programına benzer bir programla (“Investment Policy List”) Endonezya hükümeti demir-çelik, petrokimya, plastik sanayiini geliştirerek ülkede yaratılan katma değeri arttırma girişiminde bulundu. Petrol ihracat gelirleriyle yükselen kamu gelirleri kullanılarak bu dallarda büyük KİT’ler yaratıldı. Bu sanayi dallarına yeni sermayenin girmesi kontrol altına alındı. Yabancı sermayeden belli oranlarda yerli üretim içeriği sağlaması istendi (“local content requirement”). Bu şirketler, 1973-74 petrol fiyatları patlamasının arkasından gelen ve 1979’a kadar süren reel petrol fiyatlarındaki düşüşle uğranılan kaybı karşılayacaklardı. Bu

zoraki sanayileşme için kullanılan kaynaklar, yüksek gümrük koruması, devlet destekli ucuz kredi ve genel olarak kamuya ait olması gerekli kaynaklardan oluşuyordu.

1980'lerin başında Endonezya yöneticileri bu yaklaşımın çok pahalı olduğu ve başarı ümidi vadetmediği kanısına vardılar. 1980'lerin ortalarından sonra, sanayileşme politikasında tam bir yön değişikliğiyle devlet, yerli ve yabancı özel yatırımları özendirerek sanayideki payını hızla küçülttü, sanayideki yoğunlaşmayı azalttı. Sermaye-yoğun büyük kamu kesimi projeleri terkedildi veya çok küçültülüp rasyonalize edildi. İmalat sanayiinde en büyük dört şirketin üretimdeki payı 1985'te %54'ten 1989'da %32'ye indirildi. Dış ticaret hızla serbestleştirildi. 1988-91 arasında Toplam Öge Verimliliği büyük sıçrama gösterdi. Petrol-dışı ihracat, büyük ölçüde imalat sanayii ürünleri ihracatı yılda %25-30 artmaya başladı.

Bu arada ilk petrol fiyatları sıçraması (1973-74) döneminde artan kamu gelirleriyle gerçekleştirilen, pirinç üretimini arttırmaya yönelik tarım yatırımları, köy ve şehir halkının sağlık ve eğitim düzeyini yükseltmeye yönelik sosyal amaçlı yatırımlar meyvesini vermeye başlamıştı. Eskiden Endonezya adalarında kol gezen açlık ve hastalık büyük azalma göstermişti. Bütün bunların yarattığı toplumsal barış ortamı ve eğitim düzeyi hızlı artış gösteren işgücü, sanayide yatırımları çekici hale getiriyordu. Dolayısıyla 1990'larda Endonezya yabancı sermaye yatırımlarının yoğunlaştığı bir ekonomi oldu.

4. JAPONYA'NIN SANAYİLEŞME DENEYİMİ VE POLİTİKALARI

Japonya'nın sanayileşme deneyimi hem kendine has yönleri hem de diğer DA ülkelerinin birçoğunun sanayileşme politikaları üzerinde yaptığı etki açısından önemlidir.

a. Tarihsel Perspektif

Tarihçiler, sanayileşme deneyimi en eski DA ülkesi olan Japonya'nın sanayileşme tarihini genel olarak 1868'de başlayan ve yıllarca süren Meiji Reformları'yla başlatır. Elbet bu reformları etkili kılan tarihsel

birikim çok daha önce başlar.³² İkinci Bölüm’de tartıştığım gibi, tarımda altyapı yatırımları ve verimlilik artışları 16-17. yüzyıldan beri yükseliş halindeydi. Kırsal sağlık ve bir ölçüde eğitim koşullarındaki düzelme sonucu, kırsal nüfus artış hızı 19. yüzyıl başlarından beri azalmaktaydı. Tarımda gerçekleşen teknik ilerlemeler sonucu verimlilik artıyor, bu şekilde tarımda bir yandan işgücü fazlası ortaya çıkarken bir yandan da pazarlanabilir ürün fazlası çıkıyordu.³³

İşte bu birikim, Meiji rejiminin tarımı vergileyerek sanayileşme için kaynak yaratmasını mümkün kıldı. Bütün sanayi öncesi ekonomilerde olduğu gibi, Japonya’da da tarımsal üretim, toplam ekonominin çok büyük bir kısmını içerdiğinden sanayileşmeyi akçalandırmak için başka kaynak seçeneği de yoktu. Japon deneyiminin ilginç yanı, bu aşamada, tarımdan sanayileşmeye kaynak aktarımı, diğer birçok ülkede olduğu gibi, tarımın ticaret hadlerinde bir bozulma yoluyla değil vergileme yoluyla gerçekleşmiş olmasıdır. Bu deneyim, en az bir yüzyıl için Japon ekonomisinin temel özelliğini belirlemiştir. Çünkü bu politika, kaynak aktarımı sürecini, köylü nüfusun önemli bir kısmını fakirleştirme yoluyla değil, yaklaşık olarak da olsa, ödeme gücüne dayalı bir vergi sistemiyle sağlamıştır. Gerçi, Meiji Reformları’nı izleyen yıllarda ortaya çıkan yüzlerce köylü ve Samuray isyanı, vergilemenin ne kadar ağır olduğunu göstermektedir. Ayrıca, henüz önemini kaybetmemiş olan büyük toprak sahipleri ve asalak (parazit) çiftçiler, vergi yükünün belki de önemli bir kısmını sömürülen küçük topraklı veya topraksız çiftçilere aktarmış olmalılar. Ancak, devlet bu durumda, yine de köylünün ve genel olarak düşük gelirlinin gözünde, fakirin çıkarına çalışan bir kurum görünümünü kazanmıştır. Bu halk kitleleriyle devlet arasındaki güven ve

32 Tensui Okazaki, “Role of Holding Companies in Prewar Japanese Development: Rethinking *Zaibatsu* in Perspectives of Corporate Governance”, University of Tokyo, *Working Paper CIR-JE -74*, Haziran 2000. Daha fazla ayrıntı için, *Historical Origins of the Contemporary Japanese Economic System*, T. Okazaki ve M. Okuna-Fujiwara (ed.), Oxford University Press, New York 1999.

33 Shigeru Ishikawa, “Relevance of the Experiences of Japan to Contemporary Economic Development”, *Essays in Development Economics in Honor of Harry T. Oshima* içinde. Philippine Institute for Development Studies, Manila 1982.

saygınlık ilişkilerinin gelişmesi açısından bu çok önemli olmuştur.

İkinci olarak, ticaret hadleri (veya “fiyatlar makası”) yoluyla elde edilen kaynaklar genel olarak sanayi ürünleri üreten ve satan çok sayıda kimsenin elinde kaldığı halde, vergi yoluyla toplanan kaynaklar bir elde, devletin elinde toplanmış ve devlet kontrolünde harcanmıştır. Japonya’da güçlü devlet ve bürokrasinin modern temelleri böyle atılmıştır.

Meiji hükümetleri bu şekilde sistemli olarak yaratılan kaynakları kullanarak ülke dışından makine, teknisyen ve hammadde getirmiş, yeni sanayiler kurmuş ve bu sanayileri, devletin seçtiği özel girişimcilere devretmiştir.

O zamanlar Japon sömürgesi olan Tayvan’da da 1895’ten başlayarak, gerek vergileme gerekse fiyat politikası yoluyla tarımdan önemli kaynaklar çıkarılmıştır.³⁴ Ancak, Tayvan’da bu dönemde sanayileşme olmamıştır. Çünkü bu kaynaklar Tayvan’ın sanayileşmesine yatırılmamış, Japonya’ya aktarılmıştır.

Benzer biçimde, bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu’nda da tarım ciddi olarak vergilenmiş³⁵ ancak, bu şekilde elde edilen kaynaklar sanayiye değil, geçmiş yılların savaşlarının ve sarayın tüketim harcamalarının bıraktığı borçların ödenmesine ve askeri harcamalara gitmiştir. Osmanlı hükümetleri devlet gelirlerine hakim değildir: 1910 yılında vergilerin %30 kadarı Düyun-u Umumiye’ye,³⁶ geri kalanın büyük kısmı da askeri harcamalara gidiyordu. Bu yüzden Osmanlı’nın son 40-50 yılında meydana gelen sanayileşme, daha çok Müslüman olmayan ailelerin elinde toplanan ticaret sermayesi kanalıyla gerçekleşmiştir.

Meiji dönemi hükümetleri devlet eliyle kurdukları sanayi tesislerini kısa bir süre sonra büyük sermaye sahibi ailelere, genellikle eski

34 T.H. Lee, *Inter Sectoral Capital Flows in the Economic Development of Taiwan: 1895-1960*, Cornell University Press, Ithaca 1971. Aktaran S. Ishikawa, a.g.y. s.263.

35 Prof. Dr. Oğuz Oyan, “Meiji-Osmanlı-Türkiye Cumhuriyeti: Cumhuriyet’in Vergi Politikasına İktisadi Kalkınma Sorunsalından Bakış”, *Bilanço 1923-1998: Türkiye Cumhuriyeti’nin 75 Yılına Toplu Bakış Uluslararası Kongresi*, ODTÜ, Ankara, 11-12 Aralık 1998.

36 Batı Avrupalı alacaklıların yönettiği, Osmanlı hükümetinin bazı vergilerini doğrudan doğruya toplayan Genel Borçlar İdaresi.

büyük toprak sahibi ailelere devretti. Bu yolla başından beri Japon sanayiinde zamanın ileri teknolojisini kullanan, geniş ölçekli üretim yapan işletmelerin varlığı sağlandı ve bunlar, devletle yakın ilişki içinde, sanayileşme politikasının yapılanmasında ve uygulanmasında merkezi bir rol oynadılar.

Bunun yanında, Japon sanayileşmesinde çok erken bir aşamadan başlayarak küçük ve orta boy işletmelerin (KOBİ) önemli olduğu görülüyor. İlk sanayi sayımının yapıldığı 1909 yılından 1958 yılına kadar, küçük işletmeler (0-49 işçi çalıştıran) ve orta boy (50-400 işçi) işletmelerdeki istihdamın toplam içindeki payı pek değişmemiş görünüyor. Bu sanayileşme biçimi, bir yandan aşırı hızlı şehirleşmeyi önlemiş, bir yandan da, erken aşamalarda, sanayi ve sanayi dışı faaliyetin aynı topluluklarda yapılmasına izin vermiştir. Sanayileşmenin yerel topluluklar çerçevesinde gerçekleşmesi, yeni doğan sanayideki işçi-işveren ilişkilerinin, eski yarı-feodal ilişkilerden tam olarak kopmadan gelişmesine neden olmuştur. Bu özellik Japon sanayileşmesinin çok büyük nüfus dalgalanmaları olmadan, geleneksel toplum ilişkilerinin bir miktar şekil ve renk değiştirerek devam etmesi sonucunu vermiştir.

Halbuki Japon sanayiinde de diğer ülke sanayilerinde olduğu gibi, KOBİ'lerde işçi başına verimlilik büyük işletmelerin çok altındadır. Ancak Japonya'da KOBİ'lerdeki ücretler de büyük işletmelerin çok altında tutulduğundan KOBİ'lerin kârlılığı sağlanmış ve uzun sürede pazar paylarını korumaları mümkün olmuştur. Diğer yandan KOBİ'lerde işçi başına yatırım semayesi de çok düşük olduğundan, her zaman yeni işletmelerin sanayiye girişi kolay olmuştur. Bu şekilde sanayide canlılık ve rekabet sağlanmış, az yatırımla çok istihdam yaratıldığından ve emek-yoğun teknolojilerin kârlı bir biçimde kullanılması mümkün olduğundan Japonya'da yapısal işsizlik diğer ülkelerden daha az olmuştur.

Bu sonucun elde edilmesinde, başından beri devlet ve büyük şirket bürokrasileri önemli rol oynamıştır. Ancak burada önemli nokta bu rolün her zaman piyasa mekanizmalarının kullanılarak oynanmış olmasıdır. Bu yüzden elde edilen sonuçlar kalıcı ve uzun nefesli olmuştur. Örneğin, KOBİ'lerin her ülkede karşılaştığı engel, pazarlama, sa-

tış sonrası hizmetler, hammadde satınalmaları, vb. gibi konularda büyük şirketlerle rekabet etmelerinin güçlüğüdür. Sanayileşmenin daha ileri aşamalarında bu engellere üretim ölçeği ekonomileri, etkin teknolojik ilerleme için gerekli büyüklük gibi engeller de eklenmektedir. Bu yüzden bütün sanayileşmiş ülkelerde KOBİ'lerin rolü, önemli olmakla birlikte, azalma eğiliminde olmuştur. Örneğin 1970 yılında Japonya'da KOBİ'lerin sanayi dalında istihdamdaki payı %68, üretimdeki payı %50 idi. Aynı yıllarda ABD sanayisinde istihdamın %40'ı KOBİ'ler tarafından sağlanıyordu.

Japonya'nın KOBİ'leri önemli bir üretim ve istihdam sektörü olarak yaşatması, bunları aynı zamanda ileri tekniklerin yaygın olarak kullanıldığı ve geliştirildiği canlı sanayiler olarak geliştirmesi nasıl açıklanabilir? Yukarda tartıştığımız öğelere ek olarak, şu iki etken kümesi önemlidir.

Birincisine, Japonya'ya has toplumsal etkenler diyebiliriz. Japon halkı uzun yıllardan beri bir ulus olarak bütünleşmesini sağlamlaştırmış olmakla birlikte, -belki de bu nedenden- Japon toplumunda son zamanlara kadar belli bir yöreden gelen insanlar arasında dilimizde "hemşehrilik" diye tanımlayabileceğimiz güçlü bir, dayanışma ve bağlılık (sada- kat) duygusu vardır. Bir bölgede kurulan, gelişen ve büyüyen bir sanayi işletmesi, yöresindeki küçük işletmelerin de sağlıklı bir biçimde gelişmelerini sağlayacak ilişkilere önem verir. Örneğin, sözkonusu olan bir makine imalatıysa, çeşitli parçaların küçük işletmelerde üretilmesi ve büyük işletmeler tarafından bir araya getirilip nihai ürünün ortaya çıkarılıp pazarlanması sağlanır. Ekonomik olduğu ölçüde bu sistem dünyanın bütün sanayileşmiş ülkelerinde kullanılmaktadır. Hattâ günümüzde bu yaklaşım uluslararası ölçekte de uygulanmaktadır. Japonya'ya has olan durum, bu yaklaşımın sistemli biçimde, sanayileşme sürecinin başından beri, Meiji yıllarından başlayarak kullanılmış olması ve sistemin, geçici bir karşılıklı çıkarlar veya alış-veriş ilişkisi olmanın ötesinde yapısal, köklü bir kurum haline gelmiş olmasıdır.

İkinci ve belki daha geniş ölçüde Japonya'ya özgül bir kurum olan, Japonlar'ın Sogo Şoşa dedikleri, genel ticaret şirketleri-

dir.³⁷ Kuruluş tarihleri çok eskilere giden Suzuki, Mitsui Bussan, C. Itoh, Mitsubishi gibi dev ticaret şirketleri her dalda yüzlerce büyük sanayi kuruluşlarını kurmak ve yönetmekle yetinmemişler ayrıca ticaret şirketi olarak KOBİ'lerin gelişmesinde çok önemli rol oynamışlardır. Yukarda saydığım pazarlama, satış sonrası hizmetler, toptan hammadde satınalma gibi işlerin ötesinde, bu şirketler mali aracılık, teknoloji aracılığı, bilgi ve haber aracılığı gibi işlevleri de yerine getirmişlerdir.

Örneğin, bugün olduğu gibi geçmiş yıllarda da Japon KOBİ'leri anahtar teslim makina ve fabrika ihracatında önemli bir yer tutmuşlardır. Bir fabrikanın anahtar teslim üretimi kaçınılmaz olarak çok sayıda işletmenin katkılarıyla olur. Halbuki tipik olarak bir KOBİ'nin böyle ağır ve karmaşık bir yüklenim altına girmesi olanaksızdır. Japon ticaret şirketleri bu işlerde uzmanlaşmış bölümleriyle, dünyanın her yerinde ihalelere girer, projeyi kazanmaları halinde bunu Japonya'daki anlaşmalı oldukları KOBİ'ler arasında paylaştırır, yapılan parçaları veya makineleri toparlar, taşıma, sigorta, teslim ve montaj işini örgütler: Satış sonrası garanti hizmetlerinin eksiksiz yerine getirilmesini ve sürekliliğini sağlar. Bu arada, kendi mali gücünü ve ticari şöhretini kullanarak sağladığı banka kredilerini veya diğer mali olanakları, işbirliği yaptığı ve ihtiyacı olan KOBİ'lere aktarır.

Günümüzde ortalama büyüklükteki bir Sogo Şoşa yeryüzünde en az 100 temsilciliğe sahiptir. Bu temsilciliklerde yüksek ücretli, son derece iyi yetişmiş, şirketin yalnız işlem yöntemlerini iyi bilmekle kalmayan, aynı zamanda şirketin ahlak ve hizmet felsefesine inanmış elemanları vardır. Bunlar bütün dünyadaki piyasa gelişmelerini, teknolojik gelişmeleri ve şirketin "müşterilerine" yararlı olabilecek her türlü bilgiyi, en hızlı ve güvenilir şekilde merkezlerine bildirir. Merkezde de bu bilgileri çabuk değerlendirecek, bunlardan iktisadi ve ticari fırsat ve olanaklar çıkaracak servisler vardır. Bu bilgi, yorum, değerlendirme ve sonuçlar, somut ticari öneriler şeklinde gerekli yerlere ulaştırılır.

Günümüzde bilgi ve haberin iktisadi değeri gittikçe artmakta ve

37 Kunio Yoshihara, "Sogo Shosha and Japanese Industrialization", *Essays in Development Economics in Honor of Harry T. Oshima*, a.g.e.

giderek bilginin ne kadar değerli olduğu anlaşılmaktadır. Son yıllarda, teknik ve mesleki yayınların çoğalması ve bilginin hızla yayılmaya başlamasına rağmen KOBİ'ler, büyük şirketler kadar bilgi akımlarının içinde olamıyorlar. Çoğu zaman bu bilgilere sahip olsalar bile, bunları değerlendirecek, somut, pratik ve ticari bakımından işe yarar sonuçlar çıkarma yetenekleri sınırlı olmaktadır. Birçok ülkede küçük şirketleri verimlilik yarışının dışında bırakan bu gelişme, Japonya'da uzun yıllardan beri genel ticaret şirketlerinin yukarıda özetlediğim işleyişi sebebiyle, Japon KOBİ'lerinin yarış dışı kalmasını önlemiştir.

b. Japon Sanayileşmesi ve Teknolojik Gelişme

Japon sanayiinde teknolojik gelişme, Meiji hükümetleri tarafından Batı Avrupa ve bir ölçüde Kuzey Amerika ülkelerinden ithal edilen makinelerin nasıl çalıştığını öğrenmekle başladı. İlk makineler madencilik, demir yolları, demir-çelik gibi dallarda kullanıldı. İthal edilen makinelerde veya bunların kullanımında yapılan değişiklikler bunları hep emek-yoğun hale getirmeye yönelik değişikliklerdi. Başlangıçta amaç, sermayeden tasarruf veya istihdam yaratmak değil, bu makinelerin teknolojik düzeylerini eldeki insan gücünün teknolojik yeterliliği ile tutarlı hale getirmek ve bu şekilde makinelerin daha verimli kullanımını sağlamaktı.

Fakat, bir yandan işgücünün teknik yeterliğini yükseltme gayretleri, diğer yandan ithal edilen makineler üzerinde yapılan, başlangıçta ufak-tefek, fakat zaman geçtikçe daha kapsamlı, teknolojik adaptasyon çalışmaları sonucu, 1910'larda Japon sanayiinin teknolojik düzeyi, zamanın sanayi ülkelerinin teknolojik düzeyinden pek aşağı değildi.³⁸ Bu hızlı ilerleme, geniş ölçüde, eğitimde gerçekleştirilen sıçramayla açıklanmaktadır: 1873'te %28 olan ilk öğretim düzeyinde okullaşma oranı, 1900-1905 arasında %98'e ulaşmıştı. Orta ve yüksek öğretimde, özellikle teknik dallardaki okullaşma oranı artan talebi karşılayacak hızla geliyordu. Okul eğitimi görmüş işgücünün varlığı, teknik düzeyi gittikçe ve hızla yükselen üretilere geçmeyi ve çok

zaman yaparak öğrenmeyi mümkün kılıyordu.

Çin’le karşılaştırılınca, Japonya’nın sanayileşmesinde eğitimin rolü daha iyi ortaya çıkıyor. Her iki ülkede de makine sanayii 1860’larda, gemi tamir ve bakım atölyelerinde başladı. İlk yıllarda basit tamir işlerinden başlayarak gittikçe daha karmaşık işlemlere gidildi. İkinci aşamada, önce basit sonra gittikçe daha karmaşık parçaların yapımı sağlandı. Son aşamada, Japon atölyeleri bu parçaları kendi yedek parça gereksinimlerinin ötesinde piyasa için üretmeye ve pazarlamaya başladı. Sonuç olarak üretim ölçeğinin genişlemesi, uzmanlaşmayı ve sonunda bu parçaların yapımı için gerekli makinelerin yapımı da mümkün hale geldi. Ana çizgileriyle Japonya’da makine sanayii böyle doğdu.

Buna karşılık Çin’de üretim uzun yıllar birinci aşamada kaldı. Çin atölyeleri ikinci aşamaya geldiklerinde Japonya’da makine üretim sanayiinde uzmanlaşmış şirketler oluşmuştu. Aradaki fark şundan ileri geliyordu: Çin’de parça üreten atölye veya daha sonra fabrikaların işçileri, ustaları ve mühendisleri hep gemi sanayiinden gelen, hayat boyu teknik deneyimleri gemi sanayii ve tersanelerde bakım ve tamir deneyiminden ibaret kimselerdi. Halbuki Japonya’da kısa bir zaman içinde teknik okullardan iyi bir eğitim alarak çıkmış genç işçiler ve yöneticiler şirketlerin çoğunda çoğunluk olmuşlardı.

Nitekim, Çin’de de bazı sanayi dallarında geleneksel atölyeler değil de teknik okullardan gelen işçi ve yöneticilerin çoğunlukta olduğu, Şanghay tekstil makineleri sanayii (1928), benzin (1910) ve dizel motorları (1919), gibi dallarda modern imalat sanayii doğdu ve geliştirdi.

c. Japon Sanayileşme Deneyimi: Son 50 Yıl

Japonya, II. Dünya Savaşı’ndan, hiçbir ülkenin görmediği kadar harap çıktı. Savaşta, sivil ve asker 3 milyon kurban vermişti.³⁹ Limanlar, demir yolları, elektrik santralleri savaştan zarar görmüş, kaybolan kolonilerden gelen hammadde kaynakları kurumuş ve savaş öncesinde geliştirilmiş olan ticaret ilişkileri kopmuştu.

³⁹ Kyoko Sheridan, *Governing the Japanese Economy*, p. 122, Polity Press, Cambridge (UK) 1994.

Diğer yandan Amerikan işgal kuvvetleri ("Supreme Command of Occupying Powers" - SCOP), Japon ekonomisinin ve bir anlamda toplumunun yeniden şekillenmesini emrediyordu. Savaş öncesi Japon sanayisi özel kişilerin malı olmakla birlikte, tam anlamıyla bir savaş ekonomisi için seferber olmuş, devlet (ordu) tarafından belirlenen önceliklere göre üretim yapıyordu. Sanayi ve bankacılık *zaibatsu* denilen son derece büyük ve güçlü holdinglerin elinde toplanmıştı. SCOP yetkilileri, Japonya'nın bir daha bir askeri tehdit teşkil edebilecek güce sahip olmasını önlemek amacıyla, bu büyük para ve sanayi topluluklarının dağıtılmasını, grev hakkını tanıyan bir iş kanununun çıkarılmasını ve uygulanmasını, askeri amaçla kullanımı mümkün sanayi tesislerinin sökülmesini emretmişti. *Zaibatsu* sahibi büyük ailelerden gelen kişilerin, *zaibatsu*'ların dağılmasından doğan şirketlerde her ne sıfatla olursa olsun çalışmasını yasaklamıştı. Tekelleşmeyi önlemeye yönelik kanunlar çıkarılmıştı.

Ancak 1947'den sonra Sovyetler Birliği'nin Japonya'dan daha ciddi bir askeri tehdit olarak belirmesi, hele 1949'da Çin'de Komünist Parti'nin iktidara gelmesinden sonra, Asya'da komünist yayılmasını önlemek, Amerikan savunma ve dış politikalarında öncelik kazandı. Japon toplumu ve sanayiinin yeniden şekillendirilmesi gayretleri yavaşladı. Hattâ, bazı alanlarda ters yüz oldu.

1945 Kasım'ında dört büyük *zaibatsu* (Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo ve Yasuda) da dahil çok sayıda *zaibatsu*'nun dağıtılması ve küçük şirketler halinde halka satılması, 83 büyük şirketin askeri özelliklerini yokedecek biçimde yeniden yapılandırılması ("demilitarization") ve 325 büyük şirketin yeniden örgütlenerek, piyasadaki aşırı güçlerinin azaltılması kararlaştırılmıştı. Ancak, Amerikan politikasının odak alanının değişmesinden sonra sadece 10 *zaibatsu* dağıtıldı ve sadece 18 şirket yeniden örgütlenmeye zorlandı. Yine de Japon sanayii derinlemesine bir yeniden yapılanma yaşamış oldu. Örneğin, Mitsubishi 120, Mitsui 170 şirkete ayrılmış ve menkul kıymetler borsasında halka satılmıştı. Belki daha da önemlisi, *zaibatsu* sahibi ailelerin devreden çıkmasıyla, yeni bir profesyonel sanayi yöneticisi sınıfı, Ameri-

kan anlam ve stiline benzeyen bir “managerial” sınıf doğmuştu.

1945’ten hemen sonra Japon ekonomisinin karşılaştığı en çetin sorun, şiddetli enflasyon sorunuydu. Bunu önlemek için uygulanan resmi fiyat tesbitleri, karneyle tüketim maddeleri dağıtımı, vb. gibi önlemler yanında sanayide, son derece basit ve etkili önlemler alındı. İlk önce eldeki bütün kaynaklar (ulaştırma, enerji, işgücü, vb.) kömür üretimini yükseltmeye yöneltildi. Maden kömüründen başka yerli enerji kaynağı yoktu. Sonra demir-çelik üretimi ele alındı ve üretilen kömür ve demir-çelikle diğer ulaştırma ve sanayi tesisleri işler hale getirildi.

1951-52’de Japonya artık yaralarını aşağı yukarı sarmıştı. 1950 Haziranı’nda çıkan Kore Savaşı, Japonya’nın iktisadi kalkınmasını çok hızlandırdı: Bir yandan artan Amerikan yardımı, diğer yandan Japonya’daki Amerikan askeri harcamaları Japon sanayiine olan talebi kamçıladi. Bundan sonra Japonya’nın Amerika’yla imzaladığı barış antlaşması, IMF’ye ve arkasından GATT’a girmesi ekonominin çehresini değiştirdi.

1950’lerin ikinci yarısından başlayarak, devlet desteğiyle özel şirketler tarafından kurulmuş olan Japon Produktivite Merkezi, yurtdışına, özellikle ABD’ne, özel şirketlerden kendilerince özel olarak seçilmiş elemanlarını birkaç haftalık “gözlem” (“fact finding”) gezilerine göndermeye başladılar. Bu gezilere gönderilenlerin çoğunluğu, yüksek yöneticiler değil, atölye veya fabrika düzeyinde işlerin pratik olarak nasıl yapıldığını, teknik sorunların ne olduğunu bilen, usta, usta-başı gibi kimselerdi. 1955-60 yıllarını içeren altı yılda düzenlenen 306 geziye 3.133 gözlemci katıldı. Japonya’ya dönüşlerinde, bu kişilerin herbiri bir çok seminere katılarak, basit fakat uygulamalı raporlar yazıp dağıtarak Japon sanayiinin dışarı açılmasında büyük rol oynadılar. Bu tarihten sonra, Japon sanayii, bir yandan, sanayi mühendisliği, kalite kontrolü, pazar araştırması, yeni ürünler ve süreçler geliştirme gibi kavramları öğrenirken, bir yandan da yavaş yavaş, kendine güven kazanıyor ve kendine has, fakat savaş öncesi yaklaşımlarından farklı bir Japon yönetim yaklaşımı geliştiriyordu.

1954-55’ten sonra Japon sanayi politikası ve sanayii yeni bir

aşamaya girdi. O zamana kadar 360 Yen = 1 dolar sabit kuruyla gelişen sanayi, hızla artan iç tüketim talebi ve hammadde ve enerji ithali için gereken döviz nedeniyle sık sık ödemeler dengesi tıkanıklıklarıyla karşılaşılıyordu. Bu durum karşısında, sanayi politikası, o zamana kadar izlenen şirketleriçi yapılanma yerine sanayilerarası yeniden yapılanma kavramına yöneldi. Amaç eldeki sanayinin güçlendirilip dış piyasalarda rekabet edebilir hale gelmesine ek olarak, yeni sanayilerin kurulup hızla gelişmesiydi. Bu amaçla elektronik, makine, petro-kimya, otomobil, sentetik tekstil sanayileri kuruldu. Tekstil sanayii yeniden düzenlendi. Bütün bu sanayi dallarında ihracat özendirildi ve geliştirildi. Yüksek gelir esnekliği gösteren ve işgücü verimliliğini yükseltme potansiyeli gösteren sanayilere öncelik verildi.

Kullanılan sanayi geliştirme politikası aracı olarak düşük faizli, uzun vadeli sanayi kredisi, vergi kolaylıkları, özellikle yeni teknoloji geliştirmek amacıyla hızlandırılmış amortisman kolaylıkları sağlanıyordu. İhracatı özendirmek için ucuz ihracat kredisi, vergi indirimleri, ihracat sigortası ve ihracat mal ve hizmetlerinde kaliteyi yükseltmek ve güvenilir bir şekilde yüksek tutmak için ihracat kalite denetleme sistemi kuruldu.

Sanayide teknoloji seçimi ve geliştirilmesi, yalnız sanayinin uluslararası pazarda yarışma yeteneğini belirlemekle kalmadı, aynı zamanda ülkenin enerji tüketimini, ulaştırma, haberleşme, diğer hizmet kesimlerindeki modernleşme ve etkenlik düzeyini belirledi. Bu bakımdan, Meiji Restorasyonu'ndan başlayarak, Japonya devamlı ve tutarlı bir sanayi teknolojisi politikası izlemiştir. Japon sanayileşmesinin, devlet-bankalar-girişimci üçlüsünün karşılıklı etkilenimiyle gerçekleşmesi, uzun vadede tutarlı bir teknoloji politikası izlenmesini kolaylaştırmıştır.

Ancak hükümetlerin savaş öncesinde izlediği, tümüyle askeri amaç ve kendine yeterlik politikaları ve savaşta uğranılan büyük yıkım yüzünden 1940'ların sonunda Japon teknolojisi geri kalmıştı. Bu açığı kapatmak için, yukarda sözünü ettiğim, çok sayıda ileri ülke sanayilerine yapılan ziyaretler yapıldı. Savaştan hemen sonra hükümet Ar-Ge çalışmalarına doğrudan mali destek, vergi kolaylıkları, ucuz kredi gibi

kolaylıklar sağladı. 1950’de “Madencilik ve Sanayi Teknoloji ArGe çalışmaları için Koşullu Kredi” programı başlatıldı. 1964’te bu sistemin daha hızlı çalışmasını sağlayacak kolaylıklar getirildi.

Bu arada 1961’den başlayarak devlet kesiminde geliştirilen Ar-Ge yeteneği, savaş öncesinden kalma askeri kuruluşlar ve tersaneleri de kullanarak, özel kesimde yapılan Ar-Ge çalışmalarına destek oldu. Örneğin, yabancı sermaye girişlerine izin verilirken, getirilen teknolojinin uygunluğu veya arzu edilebilirliğini denetleyecek ve özel girişimciye tavsiyelerde bulunabilecek yetenekte devlet kuruluşları yaratıldı.

1970 ve 1980’lerde ortaya çıkan enerji bunalımına cevap olarak, çevre ve enerji esirgeyen teknolojilerin geliştirilmesi veya ithali konusunda devletin önemli yol gösterici rolü oldu.

**(1) Japon Sanayileşme Deneyimi:
KOBİ’leri Geliştirme Politikaları⁴⁰**

Japon hükümetleri, bir yandan Amerikan işgal yetkililerinin dayatmasıyla büyük sanayi ve ticaret kartellerini parçalayıp demokratik bir yapıya zorlarken, diğer yandan da KOBİ’lerin daha etken çalışmasını sağlayacak önlemleri alıyordu. Bu gayretler çok yönlü ve karmaşıktı. Ana amaç olarak KOBİ’lerin modern donanım ile modern üretim yöntemleri kullanarak verimliliklerini arttırmaktı. Çok zaman bu ancak, küçük şirketlerin büyümesiyle mümkündü. Bu şekilde yalnız ileri teknikleri içeren donanım satın almakla kalmıyorlar, aynı zamanda bu teknikleri verimli şekilde kullanacak ve hattâ geliştirecek teknisyen, mühendis ve iş yöneticisine gereken yüksek ücretleri verecek çalıştıracak büyüklüğe ulaşmaları sağlanıyordu. Bunun mümkün olmadığı durumlarda Japon hükümetleri küçük şirket dernekleri ve kooperatifleri kurdurarak küçük şirket olmanın sakıncalarını en aza

⁴⁰ Bu ve bunu izleyen iki alt-bölüm için Japon Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (MITI) tarafından Mart 1992’de yayınlanan *Japan’s Postwar Experience: Its Meaning and Implication for the Economic Transformation of the Former Soviet Republics* adlı eserden yararlandım. (Yazarlar: Noriyuki Yonemura, MITI Araştırma Enstitüsü Müdürü ve Hirishi Tsukamoto, MITI Politika Planlama Ofisi Müdürü).

indirmeyi sağlıyordu.

1948'de bu amaçlara yönelik olarak, Küçük ve Orta Boy Şirketler Dairesi kurulduğunda KOBİ'ler ülkede istihdamın %76'sını sağlıyorlardı. Dolayısıyla bu kesimin dinamik ve demokratik bir yapıya kavuşması, savaş öncesi ve savaş sırasında uygulanan, tümüyle anti-demokratik ve devlet kontrolünde mal, hizmet ve gelir dağıtım düzenine son verilmesi, bütün ekonomik ve toplumsal yapının değişmesi demek oluyordu.

1950'lerin başlarından itibaren KOBİ'lere yönelik teknoloji seminerleri, gece toplantıları, basit fakat ayrıntılı el kitap ve broşürleri yayını yapıldı. 1961'den başlayarak kamu kesiminde, KOBİ'ler federasyonunun işbirliğiyle, tümüyle KOBİ'lerin gereksinimlerine yönelik araştırma enstitüleri kuruldu.

KOBİ'lerin kredi alabilme olanakları, doğal olarak, büyük şirketlerin kredi değerinin altında olduğundan, devlet KOBİ'ler için özel finansman ve kredi sigortası olanakları yarattı. 1950'de küçük işletmelere özel kaynaklardan kredi sağlamak amacıyla Küçük İşletmeler Kredi Sigortası Şirketi, 1953'te, KOBİ'lere uzun vadeli kredi sağlamak amacıyla Küçük İşletmeler Kredi Şirketi kuruldu. 1951 yılında da Küçük Şirketler Kredi Birliği ve yine küçük şirketler için bir Karşılıklı Yardımlaşma ve Tasarruf Bankası kuruldu. Bu sandık ve bankaların işleyişinde küçük şirketlerin ve onların oluşturduğu dernek ve birliklerin etkin bir rol oynaması sağlandığından, bu kuruluşların çabucak bürokratikleşmeleri ve siyasal alet haline gelmesi önleni ve uzun süre küçük şirketler çıkarına hizmet vermeleri sağlandı.

Vergileme konusunda küçük şirketleri kayıran ve koruyan düşük vergi oranları, bu şirketlerin rezerv fonu kurmasını sağlamak için vergi muafiyetleri, özel amortisman indirimleri gibi çok ülkede görülen uygulamaların yanında, küçük şirketlerde çalışan aile üyelerinin ücret almasını özendirmek için tanınan özel vergi muafiyeti dikkati çekmektedir.

KOBİ'lerin belki de en büyük sorunları yüksek kaliteli danışman ve yönetici kullanma olanaklarının yetersizliği veya yokluğudur.

Bunu yenmek için daha 1949'da kurulan Küçük ve Orta Boy İşletmeler Kurumu, KOBİ'ler için danışmanlık hizmetleri için genelgeler ("guidelines") çıkardı. Daha sonra MITT'nin yerel bürolarında (Bkz. Ek 5.1), bütün valiliklerde ve KOBİ'lerin çok yoğun olduğu beş kentte "Yönetim Tahlil ve Danışmanlık" hizmetleri verilmesine başlandı.

(2) Japon Sanayileşme Deneyimi:

İhracatı Geliştirme Politikaları

1950'lerden başlayarak Japon ekonomisinin gösterdiği büyük ihracat başarısı geniş ölçüde özel kesimin başarısıydı. İlk iş olarak, Japonya'nın savaş sonrası dünya kamuoyunda, dolayısıyla tüketicisi gözündeki kötü çağrışımları yenmek gerekiyordu. Japon şirketleri, şirket olarak tüketici gözündeki görünümelerini düzelterip, güven kazanma kampanyaları yürüttüler. Markalarının "iyi çağrışımlar" yapmasını sağlayacak önlemler aldılar. Ürün kalitesinin tutarlı bir biçimde yüksek olmasını ve sürekli olarak rakiplerin önünden gitmesini sağladılar. Pazarlarını çeşitlendirmek için sürekli yeni pazarlara girmek veya yeni pazarlar geliştirmek için başarılı gayretler gösterdiler. Bunun için yabancı adet ve geleneklerini öğrenmek, bunlara saygılı olmak, yabancı müşterinin düşünce biçimini anlamak, talep eğilimlerindeki değişimleri herkesten önce sezinlemek, rakip veya rakip olabilecek ürünleri izlemek ve herşeyden önce fiyat ve kalite bakımından kimseden geri kalmamak için yoğun çalışma yaptılar. Yaygın ve kalite bakımından tutarlı satış sonrası hizmetleri kurdular. KOBİ'ler ve anahtar teslimi fabrika satan kuruluşlarda bu amaçla büyük ticaret şirketlerinin yabancı ülkelerdeki üslerini kullandı.

Son olarak, tüketicinin isteklerindeki gelişmeleri herkesten önce sezinleyip pazara yeni ürünler ve yaklaşımlar sürdüler. Bunun için yalnız kendi Ar-Ge çalışmalarından değil, bütün dünyada yapılan araştırmalardan yararlanmayı ve bu araştırmaların sonuçlarının ticari kullanımını sağlamayı bildiler.

Japon hükümetlerinin bu yöndeki en büyük katkısı ekonomide istikrar ve rekabet gücünü koruyucu makro-ekonomik ortamı yarat-

miş ve devam ettirmiş olmalarıdır. Bunun yanında modern teknoloji kullanan, etken üretim yapan temel kimya ve diğer ağır sanayilerin kurulmasını sağlamak için verdiği destek çok önemli olmuştur.

Japon hükümetlerinin ihracatı geliştirme politikalarını 5 bölümde özetlemek mümkün.

(1) İhracatı geliştirme politikasının örgütlenmesi ve geliştirilmesi: (a) İhracat Kurumu (1954-), devlet kuruluşlarının ihracat konusundaki politikalarının eşgüdümünü; düzenli ve hızlı bilgi alış-verişini sağlayan bir resmi forum. (b) Japon Dış Ticaret Kurumu (1954-): Dış pazarlarda piyasa araştırması yapan ve ihracatçı işadamlarının işini kolaylaştıran devlet kurumu.

(2) İhracatı akçalandırma kurumları: (a) Mal Yükleme Öncesi Finansmanı (1946-1972), kısa vadeli kredilerle ihracatçıların üretim, ulaştırma ve sigorta giderlerinin finansmanını sağladı. (b) Mal Yükleme Sonrası Finansmanı (1953-1972), mal yola çıktıktan sonra, ihracatçının sabit vadeli kâğıtlarının Japon Merkez Bankası tarafından iskonto edilmesi. 1972'den sonra bu görevler özel (veya karma) mali kuruluşlara devredildi. (c) Japon İhracat-İthalat Bankası (Eximbank) (1951-), diğer ülkelerin "eximbank"larına benzer biçimde, makine veya anahtar teslimi fabrika ihracatını özendirmek için, alıcıya orta ve uzun vadeli kredi verir.

(3) İhracatı özendirici vergileme politikası: (a) İhracat gelirinin bir kısmının vergi dışı bırakılması (1953-1964); (b) İhracattan doğan zararları karşılamak için rezerv (1952-1962); ihracat gelirlerinden yapılan kesintilerle yaratılan fon.

(4) Ticaret sigorta sistemi: (a) İhracat Sigortası (1950-): İhracatçının veya yabancı ülkelere yatırım yapan yatırımcının karşılaştığı riski karşılamak için kurulmuş sigorta sistemi.

(5) İhracat denetleme sistemi: (a) İhracat denetleme enstitüleri (1959-), çeşitli ihraç mallarının kalitesinin belirlenmiş ve zaman zaman yeniden belirlenen kalite standartlarına uygun olmasını sağlamak için uzmanlaşmış enstitülerin yaptığı sistemli denetleme. (b) İhracat İşlemleri Kanunu (1952-), ithal eden ülke kanun ve kurallarına uyumlu olma-

yı düzenleyen kanun; (c) İhraç Malları Tasarım Kanunu (1959-), belirlenmiş ihraç mallarında aranan tasarım özelliklerini belirleyen kanun.

Bunlar dışında, genel kamu yararı yanında ihracatı geliştirmeye yarayan, sanayi istatistiklerinin ayrıntılı ve çabuk toplanıp kamuya açıklanması, sanayi standartlarının tarifi ve uygulamasının denetlenmesi, sanayide ve ihracatta zaman zaman ortaya çıkan sorunları etrafı ve derinlemesine anlamak ve çözüm yolları önermek için özel araştırmalar yapmak veya yaptırmak gibi görevler de devlet organları tarafından yerine getirilmiştir.

(3) Japonya ve Tayvan'da Sanayileşme Sürecinin Eşgüdümü: Ortak Eylem ve Devlet Müdahalesi

DA ülkelerinde sanayileşme tarihini inceleyen yazarlar bu ülkelerde, özellikle sanayinin doğuş ve gelişme yıllarında uygulanan ortak eylem ("collective action") politikasına dikkati çekiyorlar. Gerçekte, yalnız sanayileşmenin ilk yıllarıyla sınırlı kalmayan, sanayinin ileri aşamalarında da gelişmesini hızlandırmak ve büyüme sürecinin toplumsal maliyetini mümkün olduğu kadar düşük tutmak için kullanılan yöntemler genel olarak sanayileşen bütün toplumlarda, çeşitli biçimlerde gözlenmiştir. Bu bölümde, Japonya ve Tayvan'da somut müdahale tekniklerini ve bunların hangi koşullarda başarılı olduklarını ele alacağız.

Ortak eylem ve eşgüdüm ("coordination") gereksinimi bütün ekonomilerde rastlanan ortak ikilemlerden ("collective dilemma") doğmaktadır. Örneğin, tam rekabetçi bir sistemde, şematik olarak, toplam talebin düştüğü resesyon veya bunalım dönemlerinde, üretim maliyeti en yüksek veya ürünleri piyasa koşullarına en az uyumlu şirketlerden başlayarak, iflaslar olması ve sanayideki şirket sayısı azaldıkça, hayatta kalan şirketlerin kârlılık durumunun düzelmesi ve bunalımın bu şekilde atlatılması gerekir. Halbuki, siyasal sistemce belirlenen toplumsal çıkar veya sanayinin ortak çıkarı, örneğin, kendi aralarında üretim kısıtlamalarını paylaştırarak ortak eyleme katılan bütün (veya belirlenmiş) şirketlerin hayatta kalmasını sağlamak şeklinde

görülebilir.

“Resesyon karteli” denen⁴¹ bu uygulamada, talep daralmasının geçici olduğu kanısıyla üretim kapasitesinin, serbest rekabet kurallarına göre değil, sanayinin tümünün veya bir kısmının katılımıyla açıkça veya üstü kapalı bir biçimde kararlaştıracağı kıstaslara göre piyasanın paylaşılması ve ortaya çıkacak kâr/zararın bölüşülmesi şeklini alabilir. Veya talep daralmasının, dünya pazarındaki birçok yabancı üreticiyi saf dışı edeceği kanısı varsa, bu durum bütün bir ülke sanayiinin birlikte hareket ederek, toplu halde dünya pazarındaki paylarını arttırmaları için bir fırsat olarak değerlendirilebilir.

Genel olarak kartellerin oluşumu, devlet yardımı veya hiç olmazsa göz yumması olmadan çok güçtür: Yapılan kartel anlaşmasına uymak, uzun sürede bütün kartel üyelerinin çıkarına bile olsa, kısa vadede sözkonusu olan kâr veya zararın paylaşılması olduğuna göre, bir şirketin açık veya kapalı biçimde anlaşmaya aykırı hareket etmekte büyük çıkarı olabilir. Bu yüzden genel olarak, DA ekonomilerinde bu gibi sorunların çözümü devlet yardımıyla veya durum ve sorunun çeşidine bağlı olarak, devlet öncülüğüyle olmuştur.

Japonya, Kore ve Tayvan’dan alınan ortak eylem örnekleri, devlet öncülüğünde örgütlenen resesyon kartelleri veya sektörün yeniden yapılanmasını hedef alan kartelleşmeler (“restructuring cartels”) olduğu gibi, Ar-Ge konsorsiyumları, standart belirleme anlaşmaları gibi ortak eylemler de olmuştur.

Bazı olgun piyasa ekonomilerinde bu gibi ikilemlere getirilen yanıt daha çok bir şirketin diğer şirketleri satın alması (“mergers and acquisitions”) veya şirketler arası anlaşmalar (“alliances”) yoluyla sağlanan dikey veya yatay bütünleşme şeklindedir. Bu açıdan bakıldığında, Batı ekonomilerinde büyük şirket sahip ve bürokrasilerinin oynadığı rol, DA ekonomilerinde devletin oynadığı arabulucu rolünden başka bir şey değildir.

Bu gibi ikilemlerin çözümü her zaman güçtür. Akılcı tahlil ve

⁴¹ Gregory W. Noble, *Collective Action in East Asia: How Ruling Parties Shape Industrial Policy*, Cornell Studies in Political Economy, Cornell University Press, Ithaca 1998.

objektif değerlendirmeden çok siyasi ve iktisadi güç ilişkilerinin ege-men olduğu bu çözümlemeler, işin içine devlet mekanizmaları girdiği zaman daha da karmaşık hal almaktadır. Bu işi becerebilecek siyasi gü-cü, teknik ve idari yeteneği ve dar kişi ve grup çıkarlarından yeterli ba-ğımsızlığı olmayan bir devletin bu arabulucu veya önderlik görevini, başarıya benzer bir görünümle yapması düşünülemez. Üretim koordi-nasyonunda, güçlü olan şirketlerin zayıf şirketler lehine fedakârlık yapmaya zorlanması nasıl sağlanacaktır? Üretim paylaşımı konusun-da bir anlaşma olsa bile buna gerçek ve içten uyum olup olmadığını kim, nasıl denetleyecektir? Benzer şekilde, araştırma konsorsiyumla-rında, hangi teknik bilginin orta malı ("generic"), hangisinin şirket malı ("proprietary") bilgi olduğuna kim karar verecektir? Konsorsiyu-ma her şirketin en iyi araştırma elemanlarını verdiğinden nasıl emin olunacaktır? Konsorsiyum halinde yapılan buluşların bir şirket tara-fından diğer şirketlerle uyumlu bir biçimde, hiç kimse kabul edilemez zararlara uğramadan uygulamaya geçirilmesini kim sağlayacaktır? Gerçek hayatta, ortak eylem yapmak bunlar gibi çok sayıda sorun ve güçlük yaratmaktadır.

Japonya, Tayvan ve Kore gibi ülkelerin bu sorunları çözüp her zaman değilse bile çok zaman başarılı ortak eylem programları uygu-ladıkları, bu programların, hızlı sanayi gelişmesi ve teknolojik ilerleme sağlanmasında önemli rolü olduğu anlaşılmaktadır.

Bu eylemler başarılı olduğu zaman hangi koşullarda başarılı ol-muştur?

İlk olarak, siyasi koşulların elverişli olması gereklidir: Karar ve-ren siyasi organlarla sanayi arasında makul bir ölçüde çıkar birliği olma-lıdır. İkinci olarak da bu eylem programlarını formüle edecek, taraflar arasındaki çok hassas pazarlıkları yönlendirecek ve sonunda üzerinde anlaşmaya varılan programların uygulanmasını sağlayacak teknik ve si-yasi güce ve güvenilirliğe sahip bir bürokrasinin var olması gerekir.

Japonya ve Tayvan incelediğimiz dönem boyunca uzun süre ik-tidarda kalan partiler tarafından yönetildiler. Japonya'da Liberal De-mokrat Parti (LDP) 1955'te iktidara geldiği zaman aldığı oylar köylü

ve küçük esnaf/sanayici oylarıydı. Fakat mali kaynağı büyük sanayicilerdi. Bu garip görünen durumu ancak Japon seçim sistemiyle açıklamak mümkün. Bu sistemde oylar parti adaylarına verilir ve oylar bir adaydan diğerine aktarılamaz. Dolayısıyla bir parti adayları arasında yerel nüfuz sahibi kişi ve kuruluşların oylarını kazanmak için kıyasıya bir rekabet vardır. Bugün Türk seçim sisteminde parti liderinin bir adayı parti listesine alıp, almaması veya listede ona verdiği sıra nasıl can alıcı öneme sahipse ve dolayısıyla liderler egemenliği sonucunu doğuruyorsa, Japonya'da bu egemenlik yerel güçlere aittir.

Diğer yandan, parti genel merkezlerinin büyük sanayicilere olan mali bağımlılığı katı bir bağımlılıktır. Çünkü büyük sanayici dışında partilerin ihtiyacı olan büyük para gereksinimini karşılayacak kaynak yoktur. Dolayısıyla, partiler parti olarak başarılı olabilmek için büyük sanayicileri hoş tutmak zorundadır. Buna karşı, kişi olarak adaylar başarılı olabilmek için yerel çıkarları, yani çiftçi, küçük sanayici ve esnafı korumak zorundadır. Bu sebeple, Liberal Demokrat Parti, yani siyasi iktidar, devamlı olarak büyük ve küçük sanayicilerin çıkarlarını olabildiğince bağdaştırmak gayreti içinde olmuştur.

Japonya'da bürokrasi, çok yüksek maaş almayan fakat toplumsal prestiji son derece yüksek bir sınıftır. Bu yüzden en iyi okullardan, en parlak mezunlar devlet hizmetini tercih eder. Ancak, bu tümüyle prestij uğruna fakirliği seçmek anlamına da gelmez. Çünkü, Japonya'da yüksek memurlar çok erken emekli olur ve emekli olunca özel sanayide çok yüksek maaşlı görevlere geçerler.⁴² İlginç bir ayrıntı: Emekli oluncaya kadar devlet memuru hangi özel sektör işine gireceğini bilemez. Hangi şirkete gireceği ancak emekliliğinden sonra bir komisyon tarafından belirlenir. Resmi olarak bunun nedeni girilecek işin o andaki koşullar ve gereksinimlere göre belirlenmesidir. Ancak, bu şekilde devlet memurunun gelecekte hizmet edeceği şirkete özel çıkar sağlaması önlenmiş ve bürokrasinin bütün özel sektör şirketlerine aynı şekilde iyi davranması özendirilmiş olur.

⁴² Japonya'da devlet hizmetinin prestiji o kadar yüksektir ki, çok yüksek bir maaşla rahat bir özel sektör işine giriş için bile Japonca'da kullanılan deyim "cennetten iniş" deyimidir.

(4) *Demir-Çelik Sanayii Örneği*

Japonya'da ortak eylem örneği olarak demir-çelik sanayii ilginç bir örnek olarak gösterilebilir. 1970'lerin başında Japon demir-çelik sanayiinde 5 büyük entegre tesis egemendi. Bunlar yüksek fırınlarda, demir cevheri, kömür ve kireçtaşını ısıtarak ham demir elde eder, sonra bunu oksijen fırınlarında çeliğe dönüştürerek, döküm ve haddehanelerde yassı ürünler, boru, vb. gibi ürünler olarak pazara çıkarırdı. Bu teknoloji ve bu tip üretimde ölçek ekonomileri çok yüksek olduğundan bu entegre birimlerin herbiri yıllık ortalama 7 milyon ton çelik kapasiteli devlerdi.

Buna karşılık hurda demiri alıp elektrik arkı fırınlarında eritip yuvarlak ürünler, köşe, kiriş gibi inşaat sanayiinde kullanılan ürünler üreten küçük kuruluşlarda önemli bir ölçek ekonomisi söz konusu değildir. Bunların sayıları 1970'lerin başında 60 kadardı. Üretimi azaltıp çoğaltmak, hattâ geçici süreler için durdurmak bunlar için ciddi bir sorun olmadığından, talep dalgalanmaları karşısında büyük entegre kuruluşlardan çok daha büyük esnekliğe sahiptiler. Bu işletmeler daha çok hurdanın ithal edildiği limanlara veya tüketicimin yoğun olduğu büyük kentlere yakın yerlerde kuruluyor, gereğinde bir yerden sökülüp başka yerde kurulabiliyorlardı. Ancak bunlar yarattıkları istihdam dolayısıyla yerel ekonomiler için önemlidirler; bir yerden taşınmaları yerel ölçekte büyük toplumsal ve siyasi sorunlar yaratıyordu. Bu "minimill" denen işletmelerin çoğu, büyük ticaret şirketleri, sogo şoşa'larla veya büyük demir-çelik fabrikalarıyla ilişkili olmakla birlikte, politikacılar üzerindeki baskılarının önemi yerel ekonomilerde oynadıkları rolden kaynaklanır.

1973-74 petrol bunalımından sonra enerji fiyatlarının yükselmesi ve ekonomik büyümedeki yavaşlama, özellikle inşaat sektöründeki durağanlık, Japon demir-çelik sanayiinde derin bir bunalıma yol açtı. Küçük demir-çelik işletmeleri, LDP kanalıyla hükümet üzerinde baskı yapmaya ve yardım istemeye başladı. Çıkarılan "Bunalımdaki Sanayiler" kanunu ile, MITI'ye üretimi düzenlemek, rekabeti sınırlamak yoluyla kartel kurma yetkisi verildi. Üretimi azaltan şirketlere yapılan bütçe yardımı yetersiz kalınca, MITI'nin isteği üzerine bankalar, üretimini kısıtlayan firmaların borçlarını ertelemeye, stoklarını akça-

landırmak için aldıkları borçlardan faiz almamaya karar verdiler. Büyük demir tüccarları Kansai bölgesinde (Osaka yöresi) demir-çelik stoklarının bir kısmını üreticilerden devraldılar veya stoklama masraflarını üstlendiler. Bu arada durumu ümitsiz derecede kötü olan bazı küçük işletmeler büyüklerce satın alındı, kapatıldı veya yeniden örgütlendi. Kurulan “rasyonalizasyon karteli” için bütün şirketlerden toplanan paralarla kapasite veya satışları kısıtlamaktan ileri gelen mali zararları (örneğin işten çıkarılan işçilere verilen tazminat veya eğitim ve yer değiştirme yardımı gibi harcamaları) karşılamak için bir fon kuruldu. MITI yeni kapasite yaratılmasına ancak eski kapasitenin kapatılması koşulu ve o ölçüde izin verdi. Şirketlerin elindeki stokları eritmek için geri kalmış ülkelere “malzeme yardımı” (“commodity assistance”) olarak demir-çelik ürünleri verildi.

Tokyo Steel gibi şirketlerin kartel uygulamasına ilke olarak karşı çıkmasına rağmen üretim önemli ölçüde azaltıldı ve fiyat düşmeleri durduruldu. İkinci (1989) petrol fiyatları şokundan sonra, sanayicilerin çoğunluğunun isteği üzerine yeniden toplanan komisyonlar kartel mevzuatının daha da genişletilmesini önerdiler. Adil Ticaret Komisyonu’nun (“Fair Trade Commission”) itirazlarına rağmen Diet’te kabul edilen yeni kanun MITI’ye eskisinden daha geniş yetkiler tanıdı.

Bütün bu önlemler daha çok küçük üreticilerin ve onların bulunduğu yerlerin yöresel çıkarlarını korumayı hedefliyordu. 1980’lerde, büyük entegre kuruluşların sahibi olan güçlü şirketler pazar paylarını korumak için birlikte harekete geçtiler. 1988’de Japon Demir-Çelik Federasyonu (büyük işverenler birliği), üretim maliyetlerini düşürecek teknolojiler geliştirmek amacıyla ilk büyük ortak Ar-Ge projesini başlattı. MITI’nin verdiği 3 milyar yen yardımın da desteğiyle, yedi yıl süren araştırmalardan sonra, demir cevherini doğrudan doğruya doğal gazla zenginleştirilmiş kömür fırınlarında işleyerek çevre kirliliğine yol açan ve maliyetleri yükselten kok ocaklarını ve dev yüksek fırınları devreden çıkarmayı başardılar. Bu ortak Ar-Ge projesinin başarısından sonra, 1996’da MITI yeni bir ortak araştırma projesi örgütledi. Yine yedi yıl sürecek olan bu projenin amacı hurdadan iktisadi bir yolla yüksek kaliteli çelik

üretmenin teknolojisini geliştirmekti. MITI ve başka ilgili bakanlıkların para yardımı ve başka yardımlarla desteklediği bir diğer ortak araştırma projesi, “rheo-casting” denen yöntemle sıvı halde yoğun alaşımların doğrudan doğruya kalıplara dökülerek otomobil ve trenler için fren ve amortissör parçalarını çok düşük maliyetle ve az enerji tüketimiyle üretme yollarını araştırarak. Altı milyar yen tahmin edilen araştırma bütçesinin %70’ini MITI ve diğer devlet kuruluşları karşılayacaklar.

Tayvan’daki siyasi iktidarın yapısını yukarda kısaca tartışmıştık. Sanayileşmenin ilk yıllarında Tayvan siyasal iktidarının küçük sanayicilere şüphe ve endişeyle bakması doğaldı. Buna karşılık, koca Çin’i iyi veya kötü yönetmiş olan bürokrasinin ufacık Tayvan’a çekilmesi kaçınılmaz olarak, otoriter ve gelenekçi fakat güçlü bir bürokrasi yaratıyordu. Ayrıca o zamanki Çin’de ve 1949’dan sonra Tayvan’da askeri ve sivil bürokrasi arasındaki sınır da çok kesin çizgilerle belirlenmemişti. Askeri bürokrasi silah sanayiini ve giderek demir-çelik ve başka ağır sanayileri geliştirmek için gerekli fedakârlıkların yapılmasından yanaydı.

1970’lerin ortalarından bu yana Tayvan’da meydana gelen siyasi değişimler, 1992’de ilk defa demokratik seçimlerin yapılması ve bu arada çok iyi eğitim görmüş bir devlet ve özel kesim bürokrasisinin ortaya çıkması oyunun kurallarını da değiştirdi. Tayvan, küçük sanayinin yaratıcılığıyla büyük şirketlerin mali ve pazarlama gücünü bağdaştıran formüller bularak dünya pazarlarına girmeyi başardı. Eski kamu kesimi - özel kesim zıtlaşmasından iz kalmadı.

1945’te KMT Tayvan’ı Japonlar’dan devraldığı zaman, demir-çelik kesiminde küçük ve ilkel tesislerden başka birşey yoktu. Hükümet özel sanayinin aşırı güç kazanmasından çekindiği için kartellerin kurulmasını katı bir biçimde önliyordu. Sanayiye giriş izinleri kısıtlanıyor, elektrik ve döviz tahsislerinde kamu kesimine kurdurulan tesislere öncelik veriliyordu. Sadece dış ticaret kartellerine izin veriliyordu. Uzun yıllar Güney Vietnam, Tayland, Endonezya gibi ülkelerin demir-çelik gereksinimini Tayvan ihracat karteli, gereğinde zararına satış yaparak karşıladı.

Tayvan hükümeti uzun süre kamu kesiminde büyük entegre bir demir-çelik kapasitesi yaratmak için çalışmıştı. Bu amaç, 1977’de US

Steel'in işbirliğiyle kurulan 6 milyon ton çelik kapasiteli, özellikle gemi inşa sanayiinde kullanılan ağır yassı ürünlere ağırlık veren, fakat yuvarlak ürünler de üreten *China Steel* projesiyle gerçekleşti. Birkaç ay sonra İktisadi İşler Bakanlığı, bundan sonra yeni küçük ve orta büyüklükte demir-çelik tesislerinin kurulmasına izin verilmeyeceğini açıkladı. Aynı zamanda, mevcut tesislere verilen elektrik miktarına kısıtlamalar getirildi. Bu sırada dünya çelik fiyatlarındaki yükselmeye *China Steel* kısa sürede kâr durumuna geçti.

Ancak ikinci petrol fiyatları şoku Tayvan'ı da sarstı. 1980 yılında enflasyon %20'lere ulaşınca telaşlanan Çang Çingkuo hükümeti enflasyonun derhal kontrol altına alınmasını kararlaştırdı. Taşınmaz varlık, özellikle kullanılmayan arsalar üzerindeki vergiler büyük ölçüde yükseltildi. Kamu harcamaları kısıtlanırken Merkez Bankası da para arzını kısıtladı. Enflasyon hemen düştü. Bu arada yatırımlar ve büyüme, doğal olarak durma noktasına geldi.

Yine doğal olarak demir-çelik ürünlerine olan talep de durdu. Küçük ve orta boy işletmeler iflasın eşiğindeydi. Bu arada, eskiden beri varolan fakat hiçbir etkinlik gösteremeyen küçük ve orta boy demir-çelik işletmeleri derneğinin başına iyi eğitim görmüş ve ABD'de iş ilişkileri olan birisi geldi ve ilk iş olarak -ve dernek tarihinde ilk defa olarak- üyelerin çalışmaları ve sorunları üzerine bilgi ve istatistik toplama-ya başladı. Nixon idaresinin Çin'le ilişki kurmasından sonra yalnızlığı artan Tayvan için büyük Amerikan şirketleriyle ilişki önemli bir koz haline gelmişti. Derneğin başkanı hemen ortak eylem planları yapmaya başladı. İlk olarak bir hurda gemi alma karteli kuruldu. O yıllarda Tayvan'lı işletmeler dünyanın en büyük hurda gemi alıcıları durumuna gelmişlerdi. Ancak devamlı biribirleriyle rekabet halinde olduklarından hurdayı pahalıya alıyorlardı ve dolayısıyla maliyetleri yüksekti. Üyeler tek tek hurda gemi almaktan vazgeçmeye ikna edildi ve dernek, hurda satın alan tek alıcı olarak dünya pazarına çıktı. Ucuza aldığı hurdayı Tayvan'a getirerek üyelerine açık arttırmayla sattı. Bu yolla sağlanan kâr üyelerce kabul edilen bir formüle göre dağıtıldı.

Ancak resesyon kartelleri konusunda Tayvan hükümetinin katı

tutumu 1984'e kadar sürdü. Bu tarihten sonra, siyasi yapıdaki değişmeye ve demokratikleşmeye paralel olarak, hükümetin özel çelik üreticilerine karşı tutumu da değişmeye başladı. 1984'te ilk defa olarak İktisadi işler bakanı küçük demir-çelik işletmecileriyle bir toplantı yapmayı kabul etti. 1980'lerin sonuna doğru *China Steel*'in çelik ithalini kontrol etme tekeli kaldırıldı. 1993'te hükümet sanayicilerle danışmalı olarak uzun vadeli bir çelik sektörü gelişme programı hazırladı. 1995'te *China Steel* özelleştirildi. Bu arada küçük çelik üreticileri önemli teknik ilerlemeler gerçekleştirdiler ve pazar paylarını arttırmaya başladılar.

(5) Ar-Ge Konsorsiyumları

Diğer ikilem örnekleri Ar-Ge alanında ortaya çıkıyor. Rekabetçi ekonomi modelinde, yeni bir ürün veya süreç buluşu yapan şirket bu buluşunun karşılığını, yüksek kâr sağlayarak ve rakiplerini zarar etmeye ve iflasa zorlayarak görür. Teknik ve iktisadi ilerleme bu yolla sağlanır. Halbuki, hiç olmazsa teknolojik gelişmelerinin bir aşamasında, bir dalda çalışan şirketler veya bunların birkaçı araştırma için gerekli para, insan gücü, laboratuvar, vb. gibi kaynaklarını bir araya getirerek Ar-Ge yapmakta ortak çıkar bulabilirler.

Avrupa'da da örnekleri yaygın olan Ar-Ge konsorsiyumlarının DA'da birçok başarılı örnekleri gösterilebilir. Japonya'da elektronik sanayiinde ürün standardizasyonu için yapılan ortak çalışmalar, video sistemlerini geliştirmek için kurulan Ar-Ge konsorsiyumları; Tayvan'da Çin yazı sisteminin bilgisayar ortamına uygulanması için devlet, üniversiteler ve bilgisayar sanayiinin ortak gayretleri ve yine Tayvan'da kişisel bilgisayar teknolojisini geliştirmek için kurulan Ar-Ge konsorsiyumları bu örneklerdendir.⁴³

(6) Kartel Uygulamasının Kısa Ekonomik Değerlendirmesi

Kartelleşme, genel olarak, tüketimi kısıtlayıp, iktisadi maliyetlerin yükselmesine neden olduğundan tüketici çıkarına ters düşer. Bu bağlamda, buna, piyasa mekanizmasının işlememesi ("market failu-

43 Noble, a.g.e., 6. ve 7. bölümler.

re”) durumu deniyor. Çünkü bu durumda, piyasa toplum açısından en yüksek iktisadi etkenliği sağlamamaktadır. Ancak, belirsizliklerin çok büyük olduğu ve belirsizliğin çözümü için taraflardan bir veya birçoğunun sırf bu çözüm için özgül yatırımlar yapmak zorunda olması durumunda, tam rekabetin sağlayacağı çözüm, iktisadi etkenlik açısından en etken çözüm olmayabilir.⁴⁴ Somut piyasa işleyişi incelendiğinde bu optimum-altı dengenin yaygın olduğu görülüyor. Bütün piyasa ekonomilerinde karşılaşılan bu duruma verilen yanıtlar, her ülkenin ve her dönemin siyasi koşullarına bağlı olarak değişik olmaktadır. Bütün ekonomilerde siyasi ve toplumsal amaçlarla tüketici rantından fedakârlık yapılıyor. Bu fedakârlığın dağılımı ülkeden ülkeye, siyasi ve toplumsal koşullar ve dengelere bağlı olarak değişimler gösteriyor.

Avrupa ekonomilerinde gemi inşa sanayileri uzun zamandan beri, geri dönülmez bir biçimde, iktisadi olmaktan çıkmıştır. Buna rağmen bu ülkelerin hükümetleri, uzun yıllar, bu sanayileri ve onların etrafındaki bağımlı sanayileri yapay olarak yaşatmak için büyük sübvansiyonlar vermişlerdir. Yani meydana gelen tüketici rantı kaybı vergi mükellefine ödetilmiştir.

Halbuki Japon hükümeti aşağı yukarı hiç sübvansiyon vermeden, gemi inşa sanayiinde “kapasite azaltma kartelleri” kurulmasını özendirdi. Bu karteller pek sıkı olmayan bir çerçeve içinde oldukça etken rasyonalizasyon programları uyguladılar. Rasyonalizasyon planlarına ayak uyduramayan şirketlerin kapanıp, çok zaman, işe yarar donanımlarının daha güçlü şirketler tarafından satın alınmasıyla ve personellerine iş verilmesiyle bütün sektörün güçlenmesi sağlanmıştır. Petrol bunalımlarından yirmi yıl sonra, Japonya’da ücretlerin hızla yükselmesine rağmen, en emek-yoğun sanayilerden biri olan gemi yapımında Japonya’nın hâlâ dünyanın sayılı ülkelerden biri olmasını bu etkili kartel uygulaması açıklamaktadır. Japonya’nın yaklaşımı, tüketici rantındaki kaybın üreticiler arasında paylaştırılmasından ibarettir.

EK 5.1

Japon Dış Ticaret ve Sanayi Bakanlığı'nın (MITI) Örgütlenmesi (1992)

Bakan

Müsteşarlar (Devlet Bakanları) : Meclisle ilişkiler
: İdari işler
: Uluslararası işler

İç Bürolar:

- Bakanlık Sekreteryası
 - Araştırma ve İstatistik
- Uluslararası Ticaret Politikası
 - Uluslararası İktisadi İlişkiler
 - Uluslararası İşbirliği
- Uluslararası Ticaret Yöntemi
- Sanayileşme Politikası
- Sanayi Yerleşimi ve Çevre Koruma
- Temel Sanayiler
- Makina ve Bilgi İşlem
- Tüketici Malları Sanayii

Dış Örgüt ve Kurumlar:

- Doğal Kaynaklar ve Enerji Kurumu
 - Genel Müdür Sekreteryası
 - Petrol Müdürlüğü
 - Kömür Müdürlüğü
 - Altyapı Müdürlüğü

- Patent Ofisi
 - Genel Müdür Sekreteryası
 - İnceleme Müdürlüğü
 - İtirazlar Müdürlüğü
 - Sınai Mülkiyet Arşivi
 - Sınai Mülkiyet Enstitüsü
- KOBİ'ler Ofisi
 - Genel Md. Sekreteryası
 - Planlama Müdürlüğü
 - Yönlendirme Müdürlüğü
 - Küçük İşlemeler Müdürlüğü
- Sanayi Bilimleri ve Teknoloji Kurumu
 - Gn. Md. Koordinasyon İşl.
 - Standartlar Koordinasyon İşl.
 - Araştırma Enstitüleri (16 yerde)
- MITI Araştırma Enstitüsü
- MITI Denetleme Kurulu
- Ölçü ve Ağırlıklar Enstitüsü
- Konsey ve Komiteler (İhtiyaca göre)

Bölgesel Büro ve Müdürlükler:

- MITI Bölge Bürosu (8 bölgede)
 - Madenler Güvenliği ve Denetimi Bürosu (8 yerde)
-

ALTINCI BÖLÜM

Kalkınmanın Akçalandırılması: Türkiye ve Doğu Asya'da Mali Kesim

1. GİRİŞ

1997 bunalımından sonra, dikkatler özellikle Doğu Asya (DA) mali sistemi ve bu sistemin işleyişi üzerinde yoğunlaştı. Bunalımın doğuşunda mali güçlüklerin etken olması, biraz da ilginç olmak amacıyla abartma gereksinimi olan dünya basınında, DA ülkelerinin mali sistemlerinin toptan bozuk olduğu izlenimini yarattı. Gerçekte, kusursuz bir toplumsal kurum elbette yok; DA hükümetleri de önemli bir kusur payına sahipler. Ekonomi politikaları ve bunları uygulayan kurumlar, çeşitli çıkar baskılarının uzlaştırılması için bulunmuş orta yollar olduğu için, kusursuz olmaktan elbet uzaktır. Ancak bu genel gözlem, DA ülkelerinin çoğunda son 50 yılda uygulanan kalkınmanın akçalandırılması (finansmanı) politikaları ile bunları uygulayan mali kurumların iktisadi gelişmeye yaptığı katkıları unutturmamalıdır. DA ülkelerinin makro-ekonomik politikalarında ve kalkınma akçalandırılmasında iç tasarruflar ve tasarruf politikaları, bu arada, vergiler ve vergi politikaları önemli bir yer tutmuştur.

Ancak, kalkınmada özel kesimin çalışma alanı ve iktisadi önemi arttıkça, kamu maliyesi dışındaki mali kesimin iyi işlemesi yaşamsal

önem kazanıyor. Mali özel kesimin sağlıklı işleminin ilk koşulu da devlet maliyesinin sağlıklı olması, bütçe açıklarının mali kaynaklar üzerinde aşırı baskı yapıp faizleri yapay bir biçimde yükseltmemesidir. Tablo 6.1 Türkiye'nin bu bakımdan olağanüstü kötü bir örnek teşkil ettiğini göstermektedir. Tartışacağımız mali kesim sorunlarını ve reformlarını anlamak, bu noktayı gözden uzak tutmamakla mümkündür.

Bu bölümde DA ülkelerinin mali sektörlerinin ayrıntılı tartışması yerine, bu ülkelerde izlenen bazı özel olarak seçtiğimiz mali politikaların eleştirici bir tartışmasını yaparak Türkiye için dersler çıkarmaya çalışacağız.

DA'da sanayileşme konusunu tartışırken, devlet müdahalesinin yaygınlığını ve bunun aldığı biçimleri özetlemeye çalışmıştık. Hong Kong dışında, bütün DA ülkelerinde devlet müdahalesinin önemli araçlarından biri mali akımların devlet tarafından yönlendirilmesi olmuştur. Bu bakımdan mali politikaları, kalkınmanın akçalandırılması politikalarını ayrı bir konu olarak ele almakta yarar var. Kaldı ki, sa-

TABLO 6.1
Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Bütçe, Faiz ve
Enflasyon Oranı (%)

	Bütçe dengesi/GSMH	Reel faiz	Enflasyon
Japonya	-6,0	0 (a)	-1,3 (b)
Kore	-5,6	7,0	0,6
Çin	-2,2	6,8	-2,2
Tayvan	-7,5	5,8	-0,8
Hong Kong	-2,5	10,2	-4,1
Tayland	-7,9	5,5	-0,5
Malezya	-4,5	1,2	2,1
Singapur	-0,5	1,8	0,1
Endonezya	-7,1	19,0	-5,0
Türkiye	-11,5	28,7	64,3

Kaynak: *Euromoney*, Eylül 1999. Aktaran: Mahfi Eğilmez, *Radikal*, 30 Eylül 1999. Sayılar eldeki en son yıl veya 12 aya ait. Japonya için, *The Economist*, October 2 - 8 1999.

Not: (a) Banks' prime rate. (b) Producer prices: 1999 Ağustos ayında biten 12 ay için.

nayileşme konusu dışında da mali politikalar, en azından makro-ekonomik sonuçları nedeniyle, bütün ekonominin yapısı ve büyüme hızı üzerinde derin ve yaygın etkileri nedeniyle incelemeye değer.

Diğer yandan mali sistemi, ekonominin tümünün işleyişini bilmeden anlamak mümkün değil. Türkiye örneğinin çok açık ve üzücü biçimde ortaya koyduğu gibi, makro-ekonomi politikaları aksayan bir ülkede sağlıklı bir mali kesim düşünmek güç. Bu bakımdan mali sistemi, bir canlının kan dolaşımına benzetmek boş bir benzetme değil.

Mali sistemin görevi yatırılabilir kaynakları, tasarrufları toplayıp, bunları yatırım yapma niyeti olanlara aktarmaktır. Etken bir mali sistem bu işi düşük maliyetle yapan, yani kaynağı yaratan tasarruf sahibine verdiği faizle, tasarrufu kullananın aldığı faiz arasındaki fark ("spread") en az olan sistemdir. Bu şekilde mali sistem bir yandan, tasarrufları özendirecek yükseklikte bir reel faiz verirken, diğer yandan kredi kullanımını çekici kılacak kadar düşük reel faiz alır.

Tasarruf kaynakları, yurtiçi kaynaklar olduğu gibi yurtdışından gelen kaynaklar da olabilir. Yurtdışı tasarruflar aşağı yukarı her zaman gönüllü tasarruflardır; ancak koşulları çekici buldukları zaman ve kârlı buldukları ölçüde gelirler. Ancak yurtiçi tasarruflar gönüllü olduğu gibi zorunlu da (devletin cari bütçe fazlası veya sosyal sigorta sisteminin fazlası gibi) olabilir. Her durumda, doğru çalışan, etken bir mali sistemin görevi bu kaynakları en yüksek düzeyde toplayıp en verimli yatırımlara, en düşük maliyetle yönetmektir.

Bu bakımdan, bu bölümde, önce mali sisteme kaynak sağlayan tasarruf politikalarını, daha sonra banka sistemini ve kredi politikalarını karşılaştırmalı olarak gözden geçireceğiz. Gittikçe önemi artan bir kalkınma finansman kaynağı olan sermaye piyasası konusuna girmeyeceğiz. Çünkü, DA ülkelerindeki sermaye piyasalarının ve politikalarının gelişmesi, Türkiye için özellikle ilginç bir deneyim kaynağı gibi görünmüyor. Diğer yandan, 1980'lerin ikinci yarısından bu yana, Türkiye modern anlamda bir sermaye piyasası deneyimi yaşamaktadır. 1970'lerin son yıllarından bu yana yaşanan makro-ekonomik dengesizlik, iktisadi ve siyasi istikrarsızlık ortamında bu piyasanın daha faz-

la gelişip derinleşmesini, daha fazla tasarrufu çeker hale gelmesini beklemek aşırı iyimserlik olurdu.

Daha önceki bölümlerde değindiğimiz gibi DA ülkelerinin son 50 yıldaki deneyimlerinin bir özelliği, gerçekleştirdikleri yüksek tasarruf oranıdır. Bu gözlem hem kamu, hem özel tasarruflar için geçerlidir. Aynı süre içinde gerçekleştirdikleri yüksek yatırım oranı ve yüksek büyüme hızı, bu ülkelerin izlediği mali politikaların ve yarattığı mali kurumlarının, ana çizgileriyle başarılı olduğunu düşündürmektedir.

İç tasarruf düzeyiyle yatırım düzeyi arasında bir ilişki olduğunu biliyoruz. Aynı şekilde yatırım düzeyiyle büyüme hızı arasında da bir ilişki olduğu kabul ediliyor. Bu ilişkiler silsilesinden, tasarruf düzeyiyle büyüme hızı arasında bir ilişki olduğu sonucuna varmak kolaydır. Ancak, bu ilişkinin yönünün ne olduğunu kestirip atmak hiç de kolay değil. Acaba gelir düzeyindeki hızlı artış mı tasarruf düzeyinin yükselmesini etkiliyor, yoksa yüksek tasarruf düzeyi mi yüksek gelir artış hızı sonucunu doğuruyor? Stiglitz ve Uy'un yaptığı testlere göre¹ şu ülkelerde gelir artışı tasarruf düzeyini açıklamakta daha etkili: Japonya, Kore, Tayvan, Tayland ve Endonezya. Buna karşılık Hong Kong ve Malezya için sebep-sonuç ilişkisinin yönünü kesin olarak belirlemek mümkün değil. Singapur'da ise iki değişken arasındaki ilişki zayıf: Bu ülkede tasarruf düzeyini daha çok izlenen tasarruf politikası ve ülkenin demografik özellikleri belirlemektedir.

a. Posta Tasarruf Bankacılığı

Japonya, Kore, Tayvan, Malezya ve Singapur'da devletin tasarrufları özendirmek için yarattığı en önemli kurum Posta Tasarruf sistemi oldu.² Bu sistemin sağladığı kolaylık ve güvenlik, küçük tasarrufların değerlendirilmesinde yaşamsal bir rol oynadı. 1875'te Japonya bu sistemi kurduğunda, bankalar, bu ülkede veya başka ülkelerde, belli büyüklüğün altında tasarruf hesabı açmıyordu. Bütün mali sistem yüksek gelirli kimselerle ilgiliydi. Halbuki Japon posta bankacılığı sistemi

1 Joseph E. Stiglitz and Marilou Uy, "Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle", *The World Bank Research Observer*, Vol.11, No. 2, 1996, s.254.

2 Stiglitz ve Uy, a.g.y., s.251.

az gelirli köylü ve işçinin tasarruflarını toplamak için ülkenin en uzak ve ulaşılması güç kırsal yerlerine kadar ulaşan yaygın bir şebeke kurmuştu. 1988 yılına kadar posta tasarruf hesaplarından kazanılan faiz gelirlerinden gelir vergisi alınmıyordu. Tayvan ve Kore ancak belli bir büyüklükten sonra bu gelirlerden vergi almaktadır. Bu sistem, 1950'den beri Japonya'da toplam milli tasarrufun %25'ini, Tayvan'da %20'sini, Singapur'da %12'sini toplamaktadır.

b. Sosyal Güvenlik Sistemi ve Tasarruf

Singapur ve Malezya, Emeklilik Fonu ("Provident Fund" - Yardımlaşma Fonu) adıyla bir zorunlu tasarruf fonu kurdular. Bu fonların kurulmasının gerekçesi şu: Gelişmekte olan ülkelerde yaşlılık yıllarında düzenli bir gelir düzeyi sağlayan özel emeklilik sistemleri yok. Bu nedenle, yaşlılıklarında geçimlerini sağlayacak birikim yapmamış veya yapmamış olanlar, ya büyük sıkıntı yaşıyorlar veya toplumun tümü için, özellikle de bu birikimi kendi olanaklarıyla sağlayanlar için, bir mali yük teşkil etmekte ve böylece tasarruf yapmak cezalandırılmış, yapmamak ödüllendirilmiş olmaktadır. Bunları önlemek için, herkesin belli bir tasarruf düzeyini gerçekleştirmesi zorunlu kılınmalıdır.

Türkiye'de kullanılan sosyal güvenlik sistemi, genellikle Kuzey Amerika ve Batı Avrupa'da kullanılan "Önceden Belirlenmiş Katkı ve Dağıtım" sistemidir ("Pay-as-you-go").³ Bu sistemde bugün ödenen emekli aylıkları ve diğer harcamalar, bugün çalışanların yaptıkları katkılarla karşılanmaktadır. DA ülkelerinin genel olarak izledikleri sosyal güvenlik sistemiyse "fully funded" denen, peşin olarak akçalandırılmış sistemdir. Bu sistemde esas olarak emeklilerin aylığı ve sağlık vb. gibi harcamaları, kendilerinin çalıştıkları yıllarda yaptıkları tasarruflar ve bu tasarrufların bu arada biriken getirisiyle akçalandırılır. Bu sistem nüfus ve istihdamda meydana gelen değişimlerden bağımsız olarak kararlı bir kaynak akımı sağlar. Ancak toplam yurtiçi tasarrufların düzeyi açısından daha önemlisi, peşin akçalandırılmış sistem, iç tasarruf

3. Prof. Dr. Erdiñ Yeldan ve Yrd. Doç. Dr. Ahmet H. Köse, "Türk Sosyal Güvenlik sisteminin yapısal sorunları üzerine gözlemler", *Cumhuriyet*, 6-7-8 Temmuz 1999.

düzeyini yükseltici bir etki yapmaktadır. İki sistem arasındaki tasarrufları arttırıcı etki farkının büyüklüğü, zorunlu tasarrufla gönüllü tasarruf arasındaki ikame ilişkisine bağlıdır. Malezya ve Singapur'da çalışanlardan alınan katkı payı çok yüksektir: Singapur'da gelirin %50'si, Malezya'da %28'i. Ancak, örneğin Singapur'da bu katkı yalnız emekli aylığı değil ayrıca çok ileri bir sağlık sigortası ve mesken sahibi olmak için de kaynak sağlıyor. Diğer DA ülkelerinde, örneğin Japonya'da özel emeklilik fonları, kamu sosyal güvenlik sistemi yanı sıra sağlıklı bir biçimde yaşamakta ve gelişmektedir.

DA ülkelerinin çoğunda tasarruf politikasının önemli bir ayağı, tüketimi kısıtlamaya yönelik faiz ve kredi politikaları oldu. Konut kredisi yok veya çok kısıtlı olduğundan, konut sahibi olmak için konut maliyetinin tümünü karşılayacak birikimi gerçekleştirmek gerekiyordu. Bu da toplam tasarrufları yükseltici bir etki yaratıyordu. Genellikle tüketici kredileri devletin veya bankaların kredi politikalarında önemli bir yere sahip değildi. Tüketici kredilerinin toplam tasarruf düzeyi üzerinde ihmal edilemeyecek etkisi olduğu anlaşıyor; örneğin, tüketici kredilerinin olmadığı ülkelerde, aşağı yukarı bütün aileler dayanıklı eşya sahibi olduktan sonra toplam tasarruf düzeyinde ölçülebilir bir düşme oluyor.⁴

Son zamanlara kadar yerleşik olan görüşlere göre tasarruf mevduatına verilen faizler ne kadar yüksek olursa toplam tasarrufların o kadar yüksek olması gerekirdi. Yapılan araştırmalar, yüksek faiz oranlarıyla tasarruf düzeyi arasında güvenilir bir ilişki olmadığını gösteriyor.⁵ DA ülkelerinin çoğunda olduğu gibi faizlerin düşük, hatta hafif negatif tutulması, özel kişilerden yatırımcılara gelir aktarması anlamına gelmektedir. Hemen her zaman yatırımcı şirketlerin marjinal tasarruf eğilimi, özel kişilerinkinden daha yüksek olduğundan, düşük mevduat faizi durumunda toplam tasarruflarda bir yükselme gözlenebilir. Aynı ça-

4 T. Japelli ve M. Pagano, "Savings, Growth, and Liquidity Constraints." *Quarterly Journal of Economics*, February 1994. Aktaran, Stiglitz ve Uy, *y.a.g.y.*

5 Oriana Bandiera, Gerard Caprio Jr., Patrick Honohan, Fabio Schiantarelli, "Does Financial Reform Increase or Reduce Savings? ", *The World Bank Policy Research Working Papers*. No. 2062, Washington, D.C. 1999.

lışmalar, faiz oranlarının yükselmesini de içeren, daha kapsamlı mali düzen reformlarının da genellikle toplam tasarruf düzeyi üzerinde ölçülebilir bir etkisi olmadığını gösteriyor. Örneğin Kore'de 1984-1992 yılları arasında uygulanan reformların tasarruf düzeyini etkilemediği görülüyor. Aynı gözlem Endonezya ve Malezya için de yapılabilir.

Ancak, Türkiye'de 1980'lerde yapılan reformlardan sonra tasarruf oranında önemli bir artış olduğu ve bu artışın, faiz oranlarındaki artışı da içeren mali reformlarla ilişkili olduğu anlaşıyor.⁶ İlk olarak, 1980 öncesi Türkiye'sinde faiz oranları hafif derecede negatif değil aşırı derecede negatifti. Bu derece baskı altında tutulan tasarrufların, birden bire pozitif oranlara geçilmesi durumunda sıçrama yapması doğaldır. Ayrıca, uzun vadede tasarruf düzeyini etkileyen değişkenlerin uzun vadeli politikalar ve yapısal özelliklerle ilgili olduğu görülüyor. Benim kanımcı, Türkiye'de uzun süre, reel tasarruf mevduatı faizlerinin negatif olması, genel olarak tasarruf araçlarının sınırlı olması ve 1980'den başlayarak bütün bunların ters-yüz edilmiş olması Türkiye'de tasarrufların, mali kesim reformlarına tepki olarak yükselmesini açıklamaktadır. Buna karşılık Kore ve Malezya'da reform öncesi faizler ılımlı derecede baskı altındaydı; Türkiye'deki gibi tasarruflar ağır bir enflasyon vergisine tabi değildi.

2. DA ÜLKELERİNDE BANKALAR KESİMİ VE BANKACILIK POLİTİKALARI

DA ülkelerinin mali sistemlerine genellikle Türkiye'de olduğu gibi bankalar hâkim durumdadır. Japonya ve Hong Kong dışında, sermaye piyasalarının gelişmesi ise yeni bir oluşum ve dolayısıyla etkileri hızla artmakla birlikte henüz bankalarınki kadar güçlü değil.

Ana çizgileriyle söylersek, Hong Kong, Anglo-Sakson banka yapısından, Japonya Kıta Avrupası, özellikle Alman banka sisteminin esinlenmiştir. Birçok konuda olduğu gibi, bu konuda da Japonya'dan esinlenen diğer DA ülkelerinde, saf halde olmasa da, Avrupa bankacılığını hatırlatan özellikler vardır. Bu özelliklerin başında, ban-

kaların iştirakler ve benzer yollarla mali olmayan şirketler üzerinde etkili bir denetleme gücüne sahip olmaları gelir. Bu sistemde borçlu-alacaklı ilişkisine ek olarak, bir de hisse sahibi-ortak ilişkisi vardır. Bu sistem, fazla saydam olmayan, bilgi ve veri akımlarının bir çeşit “ticari sır” özelliği taşıdığı, kamuoyunun şirketlerin veya bankaların mali durumu ve işleyişi hakkında ayrıntılı bilgi sahibi olmadığı bir sistemdir. Güçlü bankaların, ortak oldukları veya özel ilişkiler içinde oldukları şirketlerin kârlılığını korumada doğrudan doğruya çıkarları olduğundan, rakip şirketlerin doğuşuna yardımcı olmaları beklenmez. Bu durumda üretim sektörlerine giriş engellenmiş veya hiç olmazsa güçleştirilmiş olur. Aynı nedenlerle, bankaların, ortak oldukları şirketlerin iflasını bir şekilde önlemesi sonucu, çıkış da güçtür. Böyle bir mali sistemin zamanla ekonomide verim artışlarını yavaşlatması beklenir.

Buna karşılık, yine ana çizgileriyle ele alırsak ve kuramsal olarak, Anglo-Sakson mali sisteminde bankalar sadece kamu⁷ tasarruflarının bir kısmının süre dönüşümünü (“term transformation”) sağlayan, yani kendilerine emanet edilen kısa süreli parayı orta veya uzun süreli mali kaynağa çevirerek bu vadelerde borç veren kuruluşlardır. Borç alan işletmeciler şirketlerin mali durumunu inceler ve izlerler; ancak bunların yönetimi üzerinde fazla bir etkileri yoktur. Çünkü bu sistemde, işletmeciler şirketler gereksinim duydukları mali kaynakların önemli bir kısmını, doğrudan doğruya kamuya hisse senedi veya bono satarak kendileri toplarlar. Bu şirketlerin denetimi dolaylı olarak sermaye piyasaları tarafından da sağlanır. Bu şekilde, hiç olmazsa kavram olarak, bu sistemde bankacılık kesiminin işleyişi bir değil, bir çok “göz” tarafından gözlenir ve denetlenir.

Bu sınıflandırma, biraz da anlatma kolaylığı için yapılmış bir ayırımdır. Çünkü her iki sistem de değişen ekonominin gereksinimlerini sağlayacak biçimde zaman içinde değişmiştir. Nitekim bugün Fransa ve Almanya’da olduğu gibi Japonya’da da gelişmiş bir sermaye piyasası vardır.

7 “Kamu tasarrufu” derken, halkın gönüllü olarak yaptığı tasarrufları kastediyorum, “kamu kesimi” tasarruflarını değil. Karışıklığı önlemek için, bu sonuncudan “devlet tasarrufları” veya “kamu kesimi tasarrufları” diye söz ediyorum.

Singapur, Malezya, Tayland, Tayvan, Kore ve Endonezya etken bir sermaye piyasası geliştirme yönünde farklı aşamalarda olmakla birlikte, her biri son yıllarda bu yönde önemli adımlar atıldılar. Singapur, Malezya ve Tayvan'da bu piyasalar ihmal edilemeyecek derinlik de kazandılar.⁸

Ancak, gerçek şu ki, DA ülkelerinin son 50 yılda gerçekleştirdikleri sanayileşme gayreti büyük ölçüde bankalar ve benzeri kuruluşlar tarafından akçalandırıldı.

Sermaye piyasalarının DA'da görece olarak geç gelişmesinin birçok nedeni var. Şirketlerin önemli bir kısmının büyük sanayici gruplarına ait olması, ülkenin, sermaye piyasalarının gelişmesi için gerekli olan açıklık, düzenli ve güvenilir bilgi varlığından yoksun olması sonucunu vermiştir. Güvenilir ve ucuz mali bilgi değerlendirme kuruluşlarının ("rating agencies") yokluğu da bu gecikmede etken olmuştur. Belki en önemlisi, sermaye piyasalarının gelişmesine öncülük eden bono piyasasının DA ülkelerinde az gelişmiş olması, bu ülkelerde kamu kesimi açıkların az veya hiç olmaması nedeniyle devletin bono ihraç edip bir bono piyasası oluşturmamış olmasıdır.

Diğer yandan, DA mali sistemini doğru anlamak için, bir tek DA bankacılık modeli olmadığını bilmek gerek. Şüphesiz bir Japon özel ilişkiler bankacılığı denebilecek ("Main bank") modeli var ve Kore bankacılığı da bir çok yanlarıyla bu modele benzer. Çin ve Endonezya'da KİT'leri akçalandıran büyük devlet bankaları banka kesimine egemendir; ancak Endonezya'da özel banka kurmak görece olarak kolaydır ve

8 Aslı Demirgüç-Kunt ve Ross Levine, "Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons", *The World Bank Policy Research Working Papers*, No. 2143, The World Bank, Washington, D.C., July 1999. Demirgüç-Kunt ve Levine, benim incelediğim gruptan sadece Japonya ve Endonezya'yı "banka'ya dayalı mali sistem" olarak, buna karşılık Kore, Hong Kong, Singapur, Tayland ve Malezya'yı "gelişmiş gayri menkul piyasasına dayalı" ve Türkiye'yi "gelişmemiş gayri menkul piyasasına dayalı" mali sistem olarak sınıflandırıyorlar. Bkz. Tablo 12. Türkiye'nin böyle tanımlanmasının nedeni, hem banka hem piyasa açısından dünya medyan değerlerinin altında olması, ancak bankacılık açısından bu normların daha fazla altında olmasından kaynaklanıyor; s.18 ve 20. Diğer yandan, Kore'nin "piyasaya dayalı mali sistem" olarak tanımlanmasının nedeni, banka olmayan mali araçların (sigorta şirketleri, tasarruf ve kredi kooperatifleri, yatırım bankaları, vb. gibi), bankalardan ayrı hesaplanmasıdır. Kore'de bu kuruluşların özel sektöre sağladığı kredi miktarı, bankaların sağladığı kadardır.

özel bankacılık son yıllarda hızla gelişmiştir. Malezya’da özel bankalar çoğunluktadır. Ancak, borç verme kararlarında devletin rolü önemlidir. Tayland’da bankacılık sektöründe birkaç özel banka önemli yer tutar.

Buna karşılık DA bankacılık sisteminin ortak tarafları da vardır. İlk olarak, bütün DA ülkelerinde devlet, bütün mali kesime olduğu gibi bankacılık kesimine de müdahale etti. Bu müdahalelerin bir kısmı bankaların güvenilirliğini sağlamak için yapılan hukuki ve yönetsel düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler genel olarak banka veya daha genel olarak mali kesim bunalımları sonrasında alındı. Ancak, Singapur özellikle güçlü bir mali kesim yaratmak amacıyla çok ileri bir banka ve mali kesim gözetim ve denetim sistemi kurdu. Sonuçta Singapur böyle bir gayretten çok kârlı çıktı: Bugün Singapur GSYİH’sinin % 17’si mali hizmetlerden gelmektedir.

DA ülkelerinin birçoğunda (örneğin Japonya, Kore, Tayvan gibi) son zamanlara kadar, yabancı bankaların açılması son derece kısıtlanmıştı. Burada belli başlı amacın, bir yandan, bankaların devletin yönlendirmelerine başeğip uymasını sağlamak, diğer yandan yerli bankaların fazla rekabetle karşılaşmadan, güçlü bir sermaye temeli kurmak için yüksek kâr yapmalarını mümkün kılmaktır. Bu kârlılığın aşırılığını, devlet, doğrudan doğruya, mevduat faizleriyle kredi faizleri arasındaki farkı belirleyerek veya etkileyerek önlemiştir.

Mali kesime devlet müdahalesi son zamanlarda geliştirilen “Mükemmel Olmayan Bilgi Akımları” kuramıyla açıklanmaktadır. Gerçek dünyada bilgi son derece eşit olmayan biçimde dağılmaktadır. Şirketlerin mali durumu, projelerinin beklenen getirileri gibi birçok konuda bilgi sahibi olmak güç ve çok pahalıdır. Buna karşılık, örneğin şirket yöneticileri kendi şirketleriyle ilgili olarak sağlıklı bilgi sahibi olmak için hiçbir maliyet yüklenmezler. Bu ve buna benzer çok yaygın haller nedeniyle ortaya çıkan “bilgi asimetrisi” nedeniyle kaynakların, örneğin kredi kaynaklarının dağılımı, en akılcı biçimde olmaktan uzak kalabilir. Halbuki kredinin “en verimli” işlere dağılmaması durumunda, gümrük politikası, kur politikası, ticaret politikası gibi toplum için yaşamsal önemi olan politikalar işlemez hale gelir.

Devlet birçok açıdan, iktisadi sektörlerin geleceği konusunda daha iyi ve tarafsız bilgi sahibi olabilir. Özellikle devlet iş dünyasıyla devamlı ve düzenli görüş alış-verişinde bulunuyorsa ve kendine has araştırma ve bilgi değerlendirme ve biriktirme kapasitesi varsa, bu yolla elde edilen bilgi, piyasadaki bilgi yokluğu veya pahalılığının ortaya çıkardığı iktisadi kayıpları en aza indirir.

Müdahale biçimlerinden biri, bankaların borç vermelerine konan kısıtlamalardır. Örneğin birçok DA ülkesinde emlak alımına, özel ilişkili şirketlere verilebilecek krediler sınırlanmıştı. Ancak bu sınırlamalar uygulamada düzenli olarak hayata geçirilemedi. Gözetim ve denetim mekanizmaları gerektiği gibi işlemedi. Japonya, Kore, Tayland ve Endonezya gibi ülkelerde bankaların büyük gruplarla olan ilişkilerinden soyutlamak uygulamada gerçekleştirilemedi. Denetim kuruluşlarıyla, denetlenen bankalar arasındaki devamlı diyalog, bir yandan çok yararlı bilgi ve değerlendirme alış-verişi sağlarken, diğer yandan bu ilişkilerin oldukça yakın ve sıcak olması, denetimcilerin, banka çalışmalarında kanun ve yönetmeliklerden sapmaları gözardı etme veya hoşgörülü davranmaları sonucunu verdi. 1980'lerde Kore, Hong Kong, Malezya ve Endonezya'da yaşanan bankacılık kesimi güçlükleri bu denetleme yetersizliğinden kaynaklanıyordu.

Kamu kesimi bankacılığı Kore (1983 özelleştirmesine kadar), Tayvan ve Endonezya'da ve elbette Çin'de önemli bir yer tutmaktadır. Genellikle, DA ülkeleri kamu kesimi bankalarının kısa vadeli kişi veya parti politika çıkarları için kullanılmasını önleyecek önlemleri aldılar. Tayvan'da kamu bankalarına teminatsız kredi vermek yasaktır: Bu ve benzeri kurallara her ne nedenle olursa olsun uymayan memurlar kişisel olarak sorumlu tutulur. Kore'de devlet bankalarının çok yüksek başarı ölçütlerine ("performance criteria") uyma zorunluluğu getirilmiştir. Malezya'da devlet memurlarının kamu bankalarının yönetim kurulu üyesi olması yasaktır. Ancak yine de Malezya ve Endonezya'da kamu bankaları, başarılı bir biçimde denetlenmedikleri için büyük sorunlu kredi portföyleri oluşmuştur. Çin'de sorunlu kredilerin oranı çok yüksek, bazı tahminlere göre toplam alacakların %20'si ölçөгündedir.

1997-98 bunalımı bu denetim zayıflığı sorununun daha kapsamlı olduğunu, Tayland ve Kore’de de benzer sorunlar olduğunu ortaya çıkardı.

Yeni sanayi kuruluşlarının ve küçük ve orta boy işletmelerin uzun vadeli kredi gereksinimlerini karşılamak için dünya ülkelerinin çoğunda “Kalkınma Bankaları” kuruldu. Sermaye piyasalarının olmadığı veya yetersiz olduğu, yerleşmiş ve güvenilir mali değerlendirme kuruluşlarının (“rating agencies”) bulunmadığı bütün gelişmekte olan ülkelerde böyle kuruluşlara gerek duyuldu. Çünkü bu bankalar, ticari bankaların küçük müşteriler için bilgi toplama ve değerlendirme yapma, kredi verip onu izleme yükünden kaçınması gibi durumla karşı karşıya olmayacaklardı. Ancak, Türkiye’de de olduğu gibi bu bankalar birçok ülkede önemli bir katkıda bulunamadı. Yeni ve küçük işletmelere kredi verme amacıyla kurulduklarından, kaçınılmaz olarak, normal ticari bankalardan daha fazla riskli işlere kredi vermeleri gerekiyordu. Ama bunu dikkatli bir biçimde yapıp, yalnız hesaplı ve kabul edilebilir riskleri alıp, bankanın geleceğini tehlikeye atmayacak risk toplamını geçmemeleri gerekirken, yine birçok ülkede görülen denetim eksikliği ve siyasi amaçlı baskılar nedeniyle, bu bankalar bir süre sonra iflas eşiğine geldiler.

Japonya, Tayland gibi ülkelerde de özel sermayeli fakat devletin desteği olan Kalkınma Bankaları kuruldu. Japon hükümeti, 1902’de kurduğu “Industrial Bank of Japan” ile öncü oldu. Bu banka devlet sermayesiyle kurulmuş ve ancak devletin öncelikli saydığı dallara yardım etmekle yükümlü olmasına karşın kredilerine normal ticari değerlendirme kriterlerini uygulamak zorundaydı. Buna karşılık “Japan Development Bank” kredilerini deniz ulaştırması, ulaştırma araçları, elektrik enerjisi ve madencilik gibi dallarda yoğunlaştırır ve önemli devlet yardımı alarak bu kredileri destekli (sübvansiyonlu) olarak akçalandırırdı. Sonuçta Japonya, Kore, Tayvan, Singapur kalkınma bankaları piyasada oldukça etkili oldular ve iyi bir şöhret yaptılar. Buna karşılık Hong Kong’da kalkınma bankası yoktur.

Bu ülkelerde kalkınma bankalarının güvenilirlik şöhreti önemli “işaret etkisi” yaratır: Bir şirket bu ülkelerden birindeki kalkınma bankasından kredi almışsa ticari kredi piyasasında kaynak sağlaması ko-

laylaşır ve ödemek zorunda kaldığı risk primi azalır. Bunun yeni piyasaya giren şirketler için büyük önemi vardır. Bu şekilde, genellikle kamu kalkınma bankalarının sağlanan kredi, ticari bankaların işini engellemek değil onların iş alanlarını genişletmek ve karşılaştıkları riskleri azaltmak gibi bir sonuç vermiştir.

Bu dört DA ülkesinde kalkınma bankalarının başarısının temel nedeni, başarılı kalkınma bankalarının, hükümetlerin belirlediği öncelikler çerçevesi içinde kalarak, devamlı olarak ticari ölçütler uygulamış olmalarıdır. İkinci olarak bu ülkelerde, hükümet denetimi genellikle iyi uygulanmış, hükümet müdahalesi en azda tutulmuştur. Tayvan'da bir banka memurunun sorunlu kredi vermesi suç olarak tanımlanmış; Tayland'da kalkınma bankalarının kamu kesimi kuruluşlarına kredi vermeleri yasaklanmıştır.

3. DOĞU ASYA'DA BANKA VE KREDİ - KISA TARİHSEL NOT

DA bankacılığının bir anlamda prototipini oluşturan Japon mali sisteminin ve bankacılığının doğuşu bu ülke bankacılığının özellikleri konusunda ilginç ipuçları vermektedir. 1868 Meiji restorasyonundan 10 yıl sonra başlayan ve 9 yıl süren hiper-enflasyon dönemi sonunda Japon hükümeti mali sistemin sanayileşmedeki önemini anlamıştı. İlginçtir ki, 1870 yılında Sanayi Bakanlığı; 1871'de sanayiye destek olmak için yaygın bir genel ve teknik eğitim sistemi; 1872-73'te demiryolları, limanlar ve madencilik için devlet kuruluşları; 1872-1880'de devlet eliyle örnek fabrikalar, hep gerçek anlamda bir mali sistem kurulmadan önce gerçekleştirilmişti. Bütün bu yatırımları devlet vergi yoluyla sağladığı kaynaklarla karşılamıştı. Ancak bu hummalı çalışma için kamu kesimi kaynakları yetersiz kaldığından, başka nedenlerin de katkısıyla, devletin bütçe açıkları yukarıda sözünü ettiğim hiper-enflasyona yol açmıştı.⁹

9 Japonya ve diğer DA ülkelerinin mali sistemlerinin tarihçesiyle ilgili gözlemler, Kyoko Sheridan'un y.a.g. *Governing the Japanese Economy* adlı eserinden ve Frank Packer'in "Before the Main Banks: A Selective Historical Overview of Japan's Prewar Financial System", *The World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1537, Washington, D.C. 1995, başlıklı yazısından özetlenmiştir.

Japonya'da modern bir mali sistemin kurulmasının gereği, bu koşullarda anlaşıldı. 1880 yılında Merkez Bankası (Bank of Japan) sistemi kuruldu. 1880'lerde küçük tasarrufları seferber etmek için tasarruf sandıkları kurularak, sistemi düşük maliyetle köy ve kasabalara kadar yaymak için posta örgütü kullanıldı.

Japon bankacılık sistemi başından beri tümüyle sanayileşmeyi akçalandırmak için tasarlanmış ve buna göre kurulmuştu. Örnek aldığı Avrupa bankacılık sistemindeki ipotekli konut finansmanı, tüketim kredileri gibi konularla son zamanlara kadar pek ilgilenmedi. Tek ilgi alanı sanayi ve sanayinin gereksinimi olan altyapıydı. Hükümet, bankalara doğrudan sahip olarak veya özel sermayeli bankaları da kamu bankaları gibi hareket etmeye ikna ederek bu sonucu sağladı. Aradan geçen yüzyıl zamana karşın Japon bankacılığı ve genel olarak mali sistemi bu özelliğini bir ölçüde korumaktadır.

İlk sanayileşme döneminin kredi politikası, ana çizgileriyle şöyleydi: Sanayi girişimcilerine devlet uzun vadeli kredi sağlıyordu. Bu krediler, pirinç tarlaları, otlaklar, tuzlalar, ormanlar, su hakları, avlanma veya balık avlama hakları gibi taşınmaz varlıkların ipoteği karşılığı veriliyordu. Başlangıçta kredi miktarları küçüktü. Ancak zamanla önemli boyutlara ulaştı. 1910'da toplam sanayi sermayesinin %15-20 kadarı bu yolla akçalandırılmıştı.

Bu kredi kaynaklarının tamamına yakın bir kısmı Maliye Bakanlığı'nda kurulan bir Mevduat Bürosu tarafından karşılanıyordu. Bu büronun tek kaynağı posta örgütü kanalıyla toplanan küçük tasarruflardı. Bu şekilde Japonya'da sanayi girişimcisi için uzun vadeli, düşük faizli kredi geleneği doğmuş oldu.

Bu dönemde ticari bankacılıkta da olağanüstü hızlı gelişme oldu. Hükümetin sanayileşme konusunda kararlı olduğu, bu konuda bütün engelleri yenebileceği anlaşıncı, hem küçük tasarrufçuda hem de girişimci sınıfında sanayi kurmanın ilerde kârlı bir iş olacağı kanısı güçlenmişti. Dolayısıyla tasarrufların ticari bankalara yönelmesi de hızlandı. Ancak yine Japonya'ya özgü bir durum olarak, bankalar, özel ilişkileri olan sanayicilere, ellerindeki mevduatın, örneğin Avru-

pa'da normal sayılabilecek oranından çok ötede bol kredi verme gele-neği başlattılar. Zamanın İngiltere'sinde bankalar yaklaşık olarak an-cak ellerindeki mevduat kadar borç verirken, Japonya'da bu oran bu-nun iki katına kadar varabiliyordu. Dolayısıyla Japon bankaları başın-dan beri, devletin sanayiye verdiği öncelik nedeniyle, zayıf bir mali ya-pıyla çalıştılar. Sistemin etken bir biçimde uzun yıllar işlemesi, Merkez Bankası'nın desteği sayesinde mümkün oldu.

Diğer yandan, bankalarla özel ilişkiler kurabilen sanayiciler hız-la büyüyüp, sanayi dışında da önemli konuma geldiler. Bu nedenle *Za-ibatsu* ailelerinin doğuşu bu yıllarda, yani 1890'larda başladı.

Japon mali sistemi I. Dünya Savaşı yıllarında hızla büyüdü. Ja-ponya bu savaşa girmiş, ancak savaştan az harcama yaparak çıkmış, bu arada Avrupalı gelişmiş ülkelerin, savaş nedeniyle boş bıraktığı Do-ğu Asya ihraç pazarlarına girmek için sanayide büyük kapasite artışı-la rı yapmıştı. Kolay ve ucuz para politikası, bir yatırım furyası yaratmış-tı. Savaştan sonra, Avrupalı ihracatçıların yeniden piyasaya dönmesi ve koloni piyasalarının Japon ihracatına kapanması gibi nedenlerle şiddetli bir satış güçlüğü, resesyon dönemi yaşandı. 1923 Büyük Dep-remi durumu daha da güçleştirdi. 1927'ye kadar süren bunalım bo-yunca mali sistem büyük sarsıntı geçirdi. Önce hisse senetleri fiyatları düştü. Borçlu şirketler, özellikle *zaibatsu*'lar borçlarını ödeyemez hale geldiler. Hükümet, Merkez Bankası'nın iskonto haddini yükselterek if-lasları daha da hızlandırdı.

Sonunda, hükümet, panik halinde yapılan işlemleri durdurmak ve bankaların batmasını önlemek için kurtarma yardımları yapmak zorunda kaldı. Bütün bankalar ve bütün krediler devlet garantisi altı-na alındı. Ancak buna devletin kaynaklarının da yetmeyeceği anlaşı-lınca ve yakın geçmişte yaşanmış olan hiper-enflasyonun korkusuyla para basarak bu açıkları akçalandırmanın gerçekçi bir seçenek olma-dığı görüldü ve en kötü yönetilmiş olan ve devlete en fazla mali yük getiren banka ve şirketler iflasa terkedildi. Örneğin büyük Suzuki gru-bu, beraberinde birçok bankayı da alarak battı.

Japon devleti, banka kurtarma işlemlerini gelir vergisi, sake de-

dikleri içkiden alınan tüketim vergisi ve bono ihracıyla akçalandırdı. New York ve Londra borsalarında yapılan borçlanmalar çok pahalı bulunduğundan, bu borsalarda satılması planlanan bonolar sonunda Japon küçük tasarrufcusuna, yine posta örgütü kullanılarak satıldı.

Bu sürecin sonunda bütün banka sistemi, Merkez Bankası'ndan en küçük köy tasarruf sandığına kadar, hükümetin kontrolü altına girmiş oluyordu.

Bu deneyimlerin sonucu olarak Japonya, bankaların varlıklarını çeşitlendirerek risklerini azaltmak amacıyla, bankalara, belli bir gruba aktiflerinin %8'inden fazla borç vermelerini yasakladı.¹⁰ Kore'de de, kanuna göre, *Chaebol*'lerin bir bankadaki hissesi veya toplam kredi hacmindeki payı %8'i geçmemesi kısıtlanması kondu.

Kore ve Japonya'daki bu sınırlamaların ne kadar etkili ve başarılı olduğu tartışma konusudur. Ayrıca, bu sınırlamaların uygulamada ne ölçüde bankaları ve şirketleri rekabete özendirmek, ne ölçüde devletin kredi kaynaklarını serbestçe yönlendirebilmesini sağlamak sonucunu verdiği şüphelidir. Kore'de devlet, bankacılık sektörünün önemli bir kısmının sahibidir. Daha da önemlisi, en yüksek özel banka yöneticilerinin atamalarına da devletin olur vermesi gerekir.

Ancak Japonya ve Kore'de olduğu gibi, Tayvan, Singapur, Malezya ve Endonezya'da devletin mali sektöre müdahalesi, zaman zaman ortaya çıkan skandallara karşın, sanayileşme hedeflerini gerçekleştirme amacından sapmamıştır. Son zamanlara kadar, Japonya ve Kore'de banka kredilerinin önemli bir kısmı, belki yarısı kadarı devlet tarafından yönlendirilen kredilerdi ("directed credit").¹¹ Yukarda saydığım ülkelerde devlet, hiç olmazsa son yıllara kadar, çeşitli yollarla kredi dağılımını, dış pazarlara yönelik sanayileşme hedefini gerçekleştirme ve teknolojik sıçrama aracı olarak kullanmıştır.

10 Frank Packer, *a.g.y.*

11 Danny M. Leipziger ve Peter A. Petri, "Korean Industrial Policy: Legacies of the Past and Directions for the Future", *Discussion Papers*, No. 197, The World Bank, Washington, D.C. 1993.

4. TÜRKİYE'DE BANKACILIK

Türkiye'de 1980 sonrası yapısal değişimin bel kemiğini mali kesim reformları teşkil etti.

1970'lerin sonuna kadar Türkiye'de mali kesim görece olarak geri kalmıştı. Birinci Beş Yıllık Plan (1963-67), ağırlıkla reel kesimi örgütlemeye öncelik vermişti. Akçalandırma sorunlarının sadece genel ilkeleri belirlenmiş, ayrıntılı uygulama düzeninin yıllık programlarda ele alınması öngörülmüştü. Mali kesimle ilgili yapısal sorunların ele alınması için gerekli olan, DPT ile işbirliği anlayışı ne Merkez Bankası'nda, ne Maliye Bakanlığı veya Hazine'de vardı. Bu nedenlerle ve zaman darlığı sonucu olarak mali kesim reformları daha sonraki yıllarda ele alınacaktı. Ancak, planın hazırlanıp kabulünden kısa bir süre sonra, bu planı hazırlayan grup görevden ayrılmak zorunda kaldı. Sonraki planlarda bu konu, 1980 yılına kadar ciddi biçimde ele alınmadı. 1970'lerin ilk yıllarına kadar aşırı güçlük çıkarmayan mali düzen, 1973-74 petrol bunalımından sonra yetersizliğini daha açıkça ortaya koydu. 1971-1981 döneminde mali sistemin işleyişi üzerine yapılan çalışmalar, sistemin, iktisadi kaynakların akılcı biçimde dağılmasının önünde önemli bir engel olduğunu gösteriyor.¹² Mali sistemin işlemez hale gelmesi 1977'den sonra yaşanan bunalımın kaynaklarından biriydi. Bu bunalım, Türkiye mali sisteminin nasıl bir çıkmazda olduğunu gösterdi.

1980'lerde yapılan mali sistem reformlarının temel felsefesi, sistem üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması ve bankacılık sektörüne girişin kolaylaştırılması yoluyla rekabetin özendirilmesiydi. Zaten sistemde egemen olan bankaların çalışma alanları daha da genişledi. Bankalar bu ortamda daha da güçlendiler. Bankalarla rekabet etmek için ortaya çıkan ve neredeyse tümüyle denetsiz olan "bankerler" in doğuş ve yükselişi böyle bir ortamda oluştu. 1982 mali bunalımı, bu yolda aşırı hızlı gidildiğini, gerekli altyapı olmadan mali kurumların kısa sürede ortaya çıkmasının güç olduğunu gösterdi. Bundan sonra ban-

12 İzak Atiyas ve Hasan Ersel, "The Impact of Financial Reform: The Turkish Experience", *The World Bank Industry and Energy Department Working Paper*, No. 65. Washington, D.C. 1992.

kaların konumu daha da güçlendi. Çünkü bir ölçüde denetlenen ve güvenilen mali kurumlar bunlardı.

Mali kesimde serbestleşme, Temmuz 1980’de kredi ve mevduat faizlerinin serbest bırakılmasıyla başladı.¹³ Aynı zamanda başlatılan sıkı para politikası sonucu faiz oranları yükseldi ve düşen enflasyon oranının da etkisiyle reel faizler %20’lere ulaştı. Üretici şirketlerin böyle bir durumla başetme konusunda bir deneyimi yoktu. Küçük ve zayıf bankalar durumlarını kurtarabilmek için faiz rekabetine giriştiler ve aşırı yüksek faiz politikası sonucu iflaslar daha çoğaldı. Merkez Bankası’nın da bankacılık sektörünü gözetlemek ve denetlemek konusunda deneyim ve örgütlenmesi yoktu. Sonuçta beş özel banka iflas etti ve negatif olan net varlıkları kamu bankalarına devredildi. 1983’te Merkez Bankası yeniden faiz oranlarını belirlemeye başladı. Bu şekilde, reformların “çocukluk çağı” sona ermiş oldu. Bunu izleyen ikinci reform döneminde, genel olarak, reform adımları atılmadan önce kurumsal altyapının oluşturulması gerektiği, güncel iktisadi koşulların elverişli olmasının kolların kullanılması gerektiği anlaşıldı. Veya anlaşıldığı sanıldı.

1983’te Sermaye Piyasası Kurumu (SPK) işlerlik kazandı. Bu kurumun görevi hisse senetleri ve bono alış-satışının gerçekleşeceği piyasayı düzenlemek ve denetlemek olarak belirlendi. Uyguladığı sistem, senet veya bono çıkaran kuruluşların mali yapısına ilişkin bilgilerin yayınlanmasına ve alıcıların bu bilgiler ışığında kendi başlarına karar vermelerine değil, SPK uzmanlarının yaptıkları incelemeler sonucu yaptıkları değerlendirmeye dayanarak senet veya bono çıkarma izni vermeye dayanmaktadır. Sisteme yeni olan bir ülkede bu seçim yerindedir. 1983’te bir kararnameyle ikincil sermaye piyasası düzenlendi ve bu çerçeve içinde İstanbul Menkul Kıymetler Borsası kuruldu ve 1986’da çalışmaya başladı. Bankalara bu borsada, kendi adlarına veya müşterileri adına birincil ve ikincil alış-satış yapma yetkisi, senet ve bonolara dayalı “fon”lar kurup bunların hisselerinin pazarlama tekelini veriyordu.

13 1980 Mali kesim reformlarının özeti için Atıyas ve Ersel’in adı geçen yazısından yararlandım.

1983'te Mevduat Sigorta Fonu, 1982 bunalımı gibi durumların ortaya çıkmasını önlemek amacıyla kuruldu. Hükümete (Hazine), sorunlu bankaların yöneticilerini değiştirme ve gerekli diğer önlemleri alma yetkisi verildi.

1985 Bankalar Kanunu, 1982 bunalımında ortaya çıkan zayıflıkları gidermek amacıyla sermaye oranı, tek müşteriye kredi, iştiraklere sınırlamalar koydu. Bankaların tek tip hesap tutma zorunluluğunu getirdi. Hazine Müsteşarlığı yapısında kurulan, Yeminli Banka Denetçileri'nin yetkileri belirlendi. Bunun dışında hem Hazine Müsteşarlığında hem de Merkez Bankası'nda bankaların gidişini çeşitli açılardan gözetleme ve denetleme yetkisi olan örgütlenme yapıldı.

Mayıs 1985'ten başlayarak, Merkez Bankası, hükümet bonolarını her hafta açık arttırmayla piyasaya sürmeye başladı. 1986'da, Merkez Bankası Bankalararası Para Piyasası'nı kurdu. Çeşitli vadelerde işlemlerin mümkün olduğu bu piyasada büyük çoğunlukla "bir gecelik" ("overnight") işlemler yapılır oldu. 1987'de Merkez Bankası "açık pazar" ("Open Market") işlemleri yapmaya başladı.

Döviz işlemleri konusunda, 1984'te yurtiçinde yerleşik kişi ve kuruluşlara bankalarda döviz hesabı açma olanağı verildi. Bankalara yurtdışında hesap açma ve Merkez Bankası kuru etrafında belli sınırlar içinde döviz kurlarını belirleme yetkisi verildi.

Mali reformların üçüncü aşaması 1987'den başlayarak yeniden şiddetlenen enflasyon ortamında yeraldı. 1988'de Merkez Bankası döviz ve yabancı banknot piyasasını açtı ve döviz kurunun bu piyasada belirlenmesi ilkesini kabul etti. 1989'da döviz işlemleri ve sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasıyla, 1990'dan sonra Türk lirası tam olarak dövize çevrilebilir ("convertible") hale geldi.

1980'lerin başından başlayarak yapılan mali kesim reformları ancak 1986'dan sonra, kurumsal altyapı yerine konmaya başladıktan sonra etkilerini -hiç olmazsa olumlu etkilerini- göstermeye başladı. Menkul değerlerin (hisse senetleri+ bonolar), toplam mali varlık (dolaşımdaki para+toplam mevduat+menkul değerler) içindeki payı 1982'de %22'den 1986'da sadece %25'e çıktı; 1990'da %43'e ulaştı. Banka

aktiflerinin GSMH'ye oranı 1980'de %28,5'tan 1987'de %54'e çıktı. Ancak bu tarihten sonra bankaların daha disiplinli bir düzene sokulması sonucu bu oran 1990'da %43,2'de kaldı.

Aşağıda Türk bankacılığının yapısını incelerken göreceğimiz gibi bu mali derinleşmenin arkasında, bir ölçüde ne yazık ki kamu kesimi açıklarının akçalandırılması yatıyordu. 1980'ler, GSMH'nin %10'u büyüklüğünde bir kamu kesimi finansman gereği ile başladı. 1985'te bu oran %5'in altına inmişti. Ancak 1990'da bu oran yine %10 düzeyine tırmandı.

Türkiye'de de, kamu maliyesi dışındaki mali sektöre büyük ölçüde bankalar hakim görünmektedir.¹⁴ 1975 ve 1980'de banka mevduatı, toplam mali araçların % 55-60'ını oluştururken, bu oran 1985'te % 70,¹⁵ 1990'dan bu yana %80 civarındadır. Sigorta, mali kiralama ("leasing"), ipotekli uzun vadeli konut kredisi, yatırım bankaları gibi mevduat kabul etmeyen mali araçların zayıf ve derinlikten yoksun olması, bankacılık sektörünü rekabetsiz bırakmakta ve bu, başka nedenlerle de birleşince, sektörün sağlıklı gelişmesini önlemektedir.

Türk banka sistemi, orta derecede yüksek bir yoğunlaşma oranı göstermektedir. 3-Banka yoğunlaşma oranı açısından, (en büyük üç bankanın, toplam bankalar içindeki yeri, yüzde olarak) Türk bankacılığı DA veya Batı Avrupa örneklerinden pek farklı görünmemektedir (Tablo 6.2- Sütun 4). Hong Kong'un güneyindeki DA ülkeleri bankacılığıyla ortak özellik olarak, Türkiye'de bankaların mali kesime hakim olması olayı, bankacılık kesiminde birkaç büyük bankanın hakim olmasıyla daha da dikkat gerektiren bir hale gelmektedir. Dört büyük banka 1980'de toplam banka varlıklarının %57'sini, 1987'de %49'unu ellerin-

14 Bu, belki de bir görünüş veya algılama sorunudur. Demirgüç-Kunt ve Levine'in hesaplamalarına göre, (Bkz. Tablo 6.2; Kaynak'taki yazı) Türkiye'de 1990-1995 ortalaması olarak, Menkul Kıymetler Borsası'nda işlem gören hisselerin değeri GSYİH'nin % 14'ünü, buna karşılık mevduat kabul eden bankaların özel sektöre kredileri GSYİH'nin %13'ünü teşkil ediyordu. Menkul Kıymetler Borsası az sayıda fakat büyük grup ve işletmelere kaynak sağladığı için görece olarak küçükmüş gibi, buna karşılık bankacılık sistemi bütün ekonomiye kaynak sağladığı için daha büyükmüş gibi bir izlenim doğmuş olabilir. Bkz. bu bölümde dipnot 8.

15 Ziya Öniş ve James Riedel, *Economic Crises and Long-Term Growth in Turkey*, a.g.e., s. 72.

TABLO 6.2
Türkiye'de ve Bazı Ülkelerde Bankacılık Göstergeleri, 1990-1995
 (%)

	1 Özel Sektöre Kredi/GSYİH	2 Yönetim Harcama	3 Faiz Farkı	4 Yoğun- laşma	5 Yabancı Banka	6 Kamu Bankası
Japonya	1,17	1	2	22	0	0
Kore	0,75	2	2	31	-	13 (a)
Tayvan (a)	-	1	2	-	-	57
Hong Kong	1,42	2	2	72	-	0 (a)
Singapur	0,83	1	2	71	33	0 (a)
Tayland	0,78	2	3	53	5	17
Malezya	0,75	2	3	49	6	8 (a)
Endonezya	0,46	3	4	42	23	57
Türkiye	0,13	6	10	44	1	51
Fransa	0,89	4	3	41	6	74
Almanya	0,94	3	2	45	4	50 (b)
A.B.D.	0,64	4	4	19	4	0

Not: 1. Mevduat kabul eden bankalarca özel sektöre verilen kredilerin, GSYİH'na oranı. 2. Yönetim harcamalarının, bankaların toplam varlıklarına oranı. 3. Banka faiz gelirlerinin faiz ödemeleriyle farkının, toplam varlıklara oranı. 4. En büyük 3 banka varlıkları toplamının, toplam banka varlıklarına oranı. 5. Yabancı banka varlıkları toplamının, toplam banka varlıklarına oranı. 6. Kamu sektörü bankaları varlıkları toplamının, toplam banka varlıklarına oranı. (-) Bilinmiyor. (a) işaretli sayılar ve Tayvan'la ilgili sayılar için, Morris Goldstein ve Philip Turner, "Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options", *BIS Working Papers* No.46, Ekim 1996. (b) Almanya'da kamu bankası oranı, Goldstein ve Turner'e göre %50. Ancak, yazarlar, bu sayının diğer ülkeler için verilen sayılarla tam karşılaştırılamayacağını belirtiyor.

Kaynak: Aslı Demirgüç-Kunt ve Ross Levine, "Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons", Table 1. *The World Bank, Policy Research Working Papers*, No. 2143, Washington, D.C., July 1999.

de bulunduruyorlardı. Beş büyük banka 1998-99'da toplam banka mevduatının % 52-53'ünü elinde toplamıştı.

1980'lerde Türkiye'de gerçekleştirilen mali sektör reformlarının yoğunlaşma oranını düşürdüğü görülüyor. Yoğunlaşma oranları, gerek mevduat açısından, gerek verilen krediler açısından, gerekse banka varlıkları açısından ölçüldüğünde, 3 banka, 5 banka, 8 banka veya 10 en

büyük banka üzerinde yoğunlaşma oranları azalma göstermektedir.¹⁶ Örneğin, mevduat açısından en büyük 3 banka üzerinde yoğunlaşma, 1980: %53; 1983: %57; 1986: %57; 1989: %45 ve 1991: %40 olarak ölçülmektedir. Bu oranlar, verilen krediler, banka varlıkları açısından bakıldığında da benzer bir seyir göstermektedir. Yalnız, 8 ve 10 en büyük banka için hesaplanan yoğunlaşmanın azalması daha yavaştır.

Buna karşılık Denizer'in hesaplamalarına göre, yoğunluk ölçümü tasarruf mevduatı açısından yapıldığında, yoğunluk oranı, hemen her banka sayısı için 1986'ya kadar artış, ondan sonra hafif bir azalış göstermektedir. Hesaplama, tasarruf mevduatı *hesap sayısı* için yapıldığında yoğunlaşma oranlarında bir artış olduğu gözlenmektedir. Bu, belki, 1980 öncesi yıllarda çok düşük tutulan mevduat faizleri nedeniyle bankaların daha fazla nakit toplayarak sağladıkları yüksek kârların itmesiyle şube sayılarını aşırı derecede arttırmış olmasının bir sonucudur; genellikle küçük tasarruflar, fizik olarak yakın bankalara gider.

Sonuç olarak, yoğunlaşma oranlarında genel olarak bir azalma olmasına karşın rekabet koşullarında fazla bir değişme olduğu kuşkuludur. Atiyas ve Ersel'in araştırmalarına göre,¹⁷ küçük bankalar müşterileri hesaplarını arttırmaya çalışmamakta ve büyük bankalarla rekabet etmeden çalışmayı yeğlemektedirler. Bu nedenle üç büyük şehir dışında şube açma eğilimleri zayıftır.

Türkiye bankacılık sektöründe oligopolleşmenin bir göstergesi, resmen serbest olan faiz oranlarının, büyük bankalarca kendi aralarında belirlenerek zaman zaman ilan edilmesidir.¹⁸

Rekabetçi ve etken bir bankacılık kesiminin gelişmesini engelleyen yalnız bu oligopolleşme durumu değildir. Sözünü ettiğim büyük bankaların en büyüğü bir devlet bankasıdır. Çok yüksek maliyetle çalışan bu bankanın, diğer, daha küçük devlet bankalarında olduğu gibi,

16 Cevdet Denizer, "The Effects of Financial Liberalization and New Bank Entry on Market Structure and Competition in Turkey", *The World Bank Policy Research Working Paper*, Table 1, Washington, D.C. 1997.

17 İzak Atiyas ve Hasan Ersel, "The Impact of Financial Reform: The Turkish Experience", *y.a.g.y.*, s.19. Ayrıca, Cevdet Denizer, *a.g.y.*, s. 39.

18 Cevdet Denizer, *a.g.y.*, s. 38.

kredi dağıtımında uzun yıllardan beri siyasi yönlendirmenin egemen olduğu, devlet hazinesinin uzantısı gibi, bütçe dışı ödemeler için kullanıldığı bütün gözlemcilerce belirtilmektedir. Mali varlık açısından sistemin yarısı devlet (Tablo 6.2.; sütun 6), geri kalanın önemli bir kısmı da kişi veya ailelere ait grupların malıdır. Türkiye’de özel banka sahipleri çoğunlukla sanayi ve ticaret gruplarıdır. Her önemli sanayici ve tüccar grubunun bir veya birçok bankası vardır.

Bu durum kendi başına sakıncalı olmayabilir. Büyük sanayi gruplarının doğuşunun verimlilik açısından bir rasyoneli olduğu gibi, bankacılık dalında yatırım yapmasının da etkin olduğu durumlar düşünmek mümkündür. Ancak, özel bankaların ait bulundukları grubun hazinesi ve kaynak toplama aracı gibi çalışması ve bir banka olarak risk değerlendirmesi ve denetimi yapma özerkliğinin sınırlı olması mali sistemin etkenliğini azaltmaktadır. Bu durumda, şirketleri etken bir yönetime özendirme, verimli çalışmaya itme gibi işlevleri yapacak mali kurum kalmamaktadır.

Kamu kesimi bankalarının, devlet tarafından gelişme amacından çok, bütçe dışı harcama yapma aracı olarak kullanılması da sağlıklı bir bankacılığın gelişmesini engellemektedir. Kamu kesimi bankalarında genel olarak rekabetçi bir ortamda çalışma geleneği olmadığından, bankacılık sektöründe asgari rekabet koşullarının sağlanması ancak rekabetçi bir özel bankacılık kesiminin varlığıyla sağlanabilir. Banka mevduat faizleri konusunda belirttiğim gibi, bankalar fiyat rekabetinden kaçınmaktadır. Yaptıkları rekabet, ekonomiye katkıları büyüklüğüne oranla çok büyük olan bankacılık kârı pastasının aralarında paylaşılması için yapılan, reklam, şube sayısını çoğaltma, modern donanımlara yatırım, “imaj” yaratmak şeklini almaktadır. Şüphesiz, bankalar arasında sağlıklı, kaliteli ve yaratıcı bankacılık hizmeti vermeye yönelik bankalar yok değildir. Ancak, bankacılık kesimi genelinde fiyat rekabeti yok gibidir.¹⁹

19 Türkiye’de bankalar arası fiyat dışı rekabetin bir örneği, bir bankadaki hesaptan bir başka bankadaki hesaba para aktarma işleminin yüksek maliyetidir. Bu durum alış-verişlerdeki esnekliği azaltmakta, birçok bankada günlük hesap açma veya büyük miktarlarda nakit paranın taşınması zorunluluğu yaratmakta ve sonuç olarak ekonominin tümünde işlem maliyetlerini yükseltmektedir.

Türk bankacılığı yüksek maliyetlidir. Tablo 6.2’de görüldüğü gibi, Türk bankalarında ortalama yönetim giderleri toplam varlıkların, yüzde olarak DA ülkelerinden 3-6 kat daha yüksektir. Çeşitli nedenlerle “pahalı bankacılık” olarak bilinen Batı Avrupa veya ABD bankacılığı bile Türk bankacılığı kadar yüksek maliyetle çalışmamaktadır. Tablo 6.2’ye kaynak teşkil eden Demirgüç-Kunt ve Levine’in tablosundaki 65 ülkeden sadece 8 Latin Amerika ve Karayip ülkesinin yönetim harcamaları oranı Türkiye’ninkinden daha yüksektir. Benzer biçimde net faiz farkı oranında 65 ülke arasında yalnız Brezilya’nın oranı (%11), Türkiye’ninkinden (%10) daha yüksektir.

Türkiye’de gerçekten rekabetçi ve sağlıklı bir bankacılık kesiminin doğması için çözüm olarak, devlet bankalarının özelleştirilmesi önerilmektedir. Ancak bunun, tek başına ne ölçüde bir çözüm getireceği şüphelidir. Gerekli önlemler alınmadan, örneğin bankacılıktaki yoğunlaşmayı, oligopolleşmeyi ve grup bankacılığını sınırlamaya yönelik yasaklamalar uygulanmadan yapılacak bir özelleştirme, özel bankalardaki oligopolleşme eğilimini daha da güçlendirip, daha ciddi bir sorun haline getirebilir.

Çünkü, Türk özel bankacılığındaki oligopolleşme, sadece bir banka büyüklüğü olayı değildir. Büyüklük olgusuna ek olarak, yukarıda belirttiğim gibi, özel bankacılık kesimindeki grup bankacılığı olgusu nedeniyle bu bankalar, kamudan topladıkları mevduatla yarattıkları kredilerin önemli bir kısmını²⁰ ait bulundukları grubun işlemlerinin akçalandırılmasına ayırmaktadırlar. Bu durumda, yalnız kamu bankalarında değil, özel bankalarda da kredi dağılımı, en verimli yatırımlara değil, grup içi kârın dağılımı stratejisine bağlı olarak yapılır. Ayrıca bu krediler, yine grup stratejisine bağlı olarak, düşük faiz veya yüksek riskle dağıtılabilir ve böylece bütün bankacılık sisteminde maliyetleri yükseltebilir.

Grup bankacılığının yaygınlaşmasının bir nedeni, 1980’lere kadar, uzun yıllar izlenen negatif reel mevduat faiz oranı politikalarının, kredi kullanıcısı lehine yarattığı yüksek rantın grup içinde kalmasını

20 Bu konularda sayısal bilgi yokluğu, bu yapıdaki sistemlerde tipik olan saydamlık yokluğunun bir göstergesidir.

sağlama isteğidir. 1980'lerde yapılan faiz politikası reformları da, bu sefer tersine bir yoldan giderek grup bankacılığını güçlendirdi. 1980'den sonra faiz oranları serbest bırakıldığı zaman, banka sektöründe rekabetçi koşullar sağlanmadığından, bankalar açıkça kendi aralarında faiz oranlarını belirleme yoluna gittiler. Hem mevduat faizleri hem kredi faizleri yükseldi. 1980'lerin ortalarında, enflasyon oranının azalmasıyla, kredi faizleri reel olarak pozitif olmaya başladı. Ancak bu sefer reel faiz oranları aşırı derecede, dünyada pek örneği olmayan düzeylere yükseldi. Nitekim nominal mevduat faizleriyle verilen kredi faizleri arasındaki farkın ("spread") ortalaması 1983'te 34 puan, 1988'de 57 puan gibi inanılmaz rakamlardı.²¹ 1990'larda da 3 aylık mevduat faiziyle, orta vadeli işletme kredisi faizi arasındaki fark 1995'te 70 puan, 1998'de 40 puan arasında oynadı.

Bütün bu bankacılık politikalarının sonucu olarak, Türk bankacılığı son derece yüksek maliyetle çalışmasına karşın yüksek kâr sağlayan bir sistem haline geldi (Tablo 6.2. Sütun 2 ve 3; ve Tablo 6.3). Bu koşullarda doğal olarak, son yıllarda bankacılık kesimi hızla büyüdü²² ve birkaç Türk bankası dünya sınıflandırmalarına girecek büyüklüğe ulaştı. Şüphesiz, büyük Amerikan, Batı Avrupa ve Japon bankalarının yanında en büyük Türk bankaları bile cüce kalmaktadır. Bütün Türk bankalarının öz varlıklarının toplamı, dünya sıralamasında 37. sıradaki bir İspanyol bankasınınkindi kadardır. Ancak, ekonomiye yükledikleri maliyet hesaba katıldığında bu kadar büyümenin bile sağlıksız bir büyüme sayılması gerekir.

1987 yılından bu yana, bu sağlıksız büyümenin belli başlı kaynağı, yüksek kamu kesimi açıkları ve bu açıkları akçalandırmak için devletin ödediği şimdiye kadar görülmedik yükseklikteki reel faizlerdir. Tablo 6.1'de görülen, bu derece yüksek açıklar ve bunun neden olduğu yüksek reel faizler, Türk bankacılığının kârlılığını garantileyerek etkin bir banka sisteminin gelişmesini önledi.

²¹ Öniş ve Riedel, *a.g.e.*, s. 74.

²² 1980 yılında toplam banka mevduatı GSYİH'nin %14,5'ini oluştururken, 1996'da bu oran %35,1 oldu. Bkz. DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*, Tablo 4.2.

TABLO 6.3

Türkiye ve Bazı Ülkelerde Bankaların Yönetim Harcamaları ve Kâr Oranı
(Banka Aktiflerinin %'si Olarak)

	Yönetim harcamaları	Vergi öncesi cari yıl kâr
Türkiye (1981)	7,1	1,9
Türkiye (1986)	5,3	2,0
Türkiye (1990)	5,1	3,6
Fransa (1981)	2,0	0,4
B. Almanya (1981)	2,2	0,5
Almanya (1990)	2,0	0,6
İtalya (1981)	2,4	0,7
İtalya (1990)	2,7	0,8
İsveç (1981)	1,5	1,2
A.B.D.(1981)	2,8	0,8 (a)
OECD (1990)	2,0	0,7

Kaynak: Öniş ve Riedel, *a.g.e.*, s. 73. 1990 yılı sayıları Cevdet Denizer, *a.g.y.* Tablo 3. (a) 1979'den beri.

Bütün bu nedenlerle, düşük risk karşılığı yüksek kâr sağlayan bankacılık sektörü bu sefer sermaye grupları için kendi başına çekici bir yatırım alanı haline geldi. Bu da doğal olarak eskiden beri var olan grup bankacılığı eğilimini güçlendirdi.

Grup bankacılığı veya özel ilişki bankacılığı olayı başka ülkelerde de banka sistemini denetlemekle görevli kurumların görevinin güçleştirmektedir. Çünkü bankacılık hizmetleri verilirken, çok karmaşık ve duyarlı olması gereken kararlar verilmektedir. Denetleme organları, özel ilişki bankacılığını önlemeye çalışırken, bu kararları daha da güçleştirmemek, iyi niyetli kararları töhmet altında bulundurmamak gibi karmaşık bir durumla karşı karşıyadır.

Bu gibi durumlarda uluslararası normlar oluşturmak ve en iyi uygulamaları yaygınlaştırmak için, Uluslararası Ödemeler Bankası (Bank for International Settlements - BIS) öneriler geliştirip ve yayınlamıştır. BIS'in, işlevsel olarak en yararlı *özel ilişki* bankacılık işlemi tanımını şöyle: "Birbiriyle normal iş ilişkisi içinde olan tarafların, bu ko-

şul ve fiyatlara yapmayacakları işlemler" ("Operations that at-arm's length parties would not do at such terms and conditions"). Başka de-yişle, kanunlar ve yönetmeliklerle getirilen yasaklar ve sınırlamalar ye-terli olmayabilir. Bunların ötesinde, en önce banka yöneticisinin, son-ra da denetleyicinin, yapılan işlemin genellikle uygulanan ölçülere uy-gun olup olmadığı konusunda bir değerlendirme yetkisi kalmaktadır. Bu yetkinin anlamlı biçimde kullanılmasını sağlamak için de, yalnız bankacılıkta değil, bütün sistemde, güvenilir, bağımsız kuruluşlarca denetlenmiş mali durum tabloları, standartlara uygun, ayrıntılı muha-sebe kayıtları olması gerekir. Bilanço dışı varlık, gelir veya risk trans-feri yasaklarına uymayan yöneticilerin kişisel olarak sorumlu tutulma-sı sağlanmalıdır.²³

Yeni Zelanda bütün bankacılık işlemlerini serbestleştirdiği ve denetleme işini büyük ölçüde piyasaya bıraktığı halde, özel ilişki işlemlerinin denetleyici kuruma bildirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bir adım daha ileri giderek, Yeni Zelanda banka denetleme örgütü, henüz yö-netmeliklerde belirlenen eşiklere ulaşmadan, ara eşikler aşıldığında kendisine bilgi verilmesini istemektedir. Bu yolla denetleyici kurumun hazırlıklı olması, iş işten geçtikten sonra değil, zamanında harekete geçme olanağı sağlanmaktadır.²⁴ Müşterinin denetleme işini yapması-nı kolaylaştırmak düşüncesiyle, Yeni Zelanda'da her banka şubesinde her müşterinin kolaylıkla okuyup anlayacağı bir biçimde o bankanın en son ve bir önceki kredi notunun ilan edilmesi gerekmektedir. Bunu yapmayan bankanın, aynı biçimde, bunu yapmadığını ilan etmesi ge-rekmektedir. ABD'de bankalara uygulanan, CAMEL değerlendirmesi denen (Capital, Assets, Management, Earnings, Liquidity) ayrıntılı de-ğerlendirme bütün basında yayınlanmaktadır.²⁵

Türkiye'de bankacılık sektöründe rekabeti arttırmak ve banka-ların üretim sektörleri üzerindeki maliyet yükseltici ve sonuçta büyüme-

23 Bkz.: www.bis.com The Joint Forum: *Intra group Transactions and Exposure Principles*.

24 Morris Goldstein ve Philip Turner, "Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options", *BIS Economic Papers* No. 46, Basel, Ekim 1996.

25 Goldstein ve Turner, *y.a.g.y.*

yi frenleyici etkisini azaltmak için bazı öneriler ileri sürülmektedir. Bunlardan birincisi, yukarda değindiğim gibi, kamu bankalarını özelleştirerek bankacılık sektöründe rekabet ortamı yaratmaktır. Özelleştirmenin kavram olarak bankacılık sektöründe etkinliği artırıcı, kamu maliyesine disiplin getirici etkileri olacağı şüphesizdir. Aşağıda tartışılacağı gibi, yeni Bankalar Kanunu'ndaki grup bankacılığını sınırlamaya yönelik hükümler tam olarak uygulanırsa, özelleştirme sırasında bankaların, holdinglerin eline geçmesi önlenmiş olacaktır. Bu durumda gerçekten rekabetçi bir bankacılık kesiminin doğuşu mümkün hale gelecektir.

İkinci bir reform önerisi, banka sektörünü yabancı bankaların rekabetine açmaktır. Singapur'un başarıyla uyguladığı bu yaklaşım,²⁶ diğer DA ülkelerinde son zamanlara kadar fazla uygulanmadı (Tablo 6.2; sütun 6). Örneğin Endonezya, ülkede yabancı bankaların açılmasına izin vermekle birlikte, yabancı bankaların şube sayısını sınırlamak, mevduat kabul etmelerini yasaklamak, KİT'lere kredi vermelerini engellemek gibi kısıtlamalarla bunların etkili bir rekabet yapmalarına olanak vermedi.²⁷ 1980 ve 1991 yılları arasında Türkiye'de kamu bankalarının sayısı değişmezken (sekiz) ve özel bankaların sayısı sadece 24'ten 26'ya yükselirken, yabancı bankaların sayısı 4'ten 21'e yükseldi.²⁸ Ancak bunların, banka sektörünün verimliliğini yükseltme yönünde bir etki yaptıkları söylenemez. Yabancı bankalar, çeşitli nedenlerle, sistemin tümü üzerinde olumlu bir etki yapacak büyüklüğe, şube sayısına ulaşmadılar.²⁹ En kârlı işlemler olan büyük sanayi grupları ve KİT'lerle bankacılık ilişkilerinden dışlandıkları için, belki de yabancı bankaların Türkiye'de önemli yatırım yapması beklenemezdi.

1999 yılında kabul edilen yeni Bankalar Kanunu bu konularda

26 Yabancı bankaların toplam banka varlıkları içindeki payı Singapur'da %80, Hong Kong'da %78'dir (1995). Goldstein ve Turner, *a.g.y.*, s. 35. Bu sayıların Tablo 6.2'dekilerden farkı yabancı banka tanımından ve göndermede bulunulan yıldan kaynaklanmaktadır.

27 Donald P. Hanna, "Indonesian Experience with Financial Sector Reform", *The World Bank Discussion Papers*. No. 237, 1994.

28 Cevdet Deniz, *a.g.y.* Tablo 1, s.44.

29 Cevdet Deniz, rekabetçi bir yapıya ulaşabilmesi için Türk banka sektörüne, her biri en az 40-50 şubeye sahip, 15-20 yeni bankanın katılması gerektiğini söylemektedir. *y.a.g.y.*, s.40.

ümit verici değişiklikler getirmektedir. Kredi politikası bölümünde tartışılacağı gibi, yasayla büyük kredilere, özel ilişki kredilerine ve iştiraklere sınırlamalar getirilmektedir. Belki daha önemlisi, bankacılık sektörünü düzenlemek ve denetlemekle görevli, mali ve idari özerkliğe sahip Banka Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmakta, başına ilgili bütün kesimlerin katkısıyla, bağımsız karar verebilecek bir Kurul getirilmektedir. Ayrıca, banka kurmak için gerekli sermaye miktarı arttırılmakta, büyük ortakların paylarını arttırmak için BDDK'nun izni gerekli hale gelmekte, yeni şube açmanın maliyeti yükseltilmekte, banka kaynaklarını kötüye kullanan ortak ve yöneticilere yeni ve ağırlaştırılmış cezalar getirilmektedir.³⁰

Bankacılık kesimi reformu güç ve karmaşık bir konudur. Bankacılık bunalımları en gelişmiş ekonomilerden en fakir ülkelere kadar her ülkede yaşanmıştır. 1980'lerde ABD'de baş gösteren "Savings and Loan Associations" bunalımı Amerikan hazinesine 150-225 milyar dolara (GSMH'nin %4'ü) mal oldu. İsveç, Japonya benzer maliyetlerle karşılaştılar.³¹ Temel sorunların kaynakları her yerde aynı: "Güvenilmemesi gereken kimselere verilen banka açma izni hırsızlık yapma izni gibidir."³² Dolayısıyla, bankacılık izni dikkatli şekilde ve az sayıda kimseye verilmelidir. Bu şekilde, bankaların korumak isteyecekleri bir net varlıkları ve iyi isimleri olacaktır. Bu yolla banka sahiplerinin ve yöneticilerinin, bankanın mali sağlığını korumada ilk savunma hattı olması sağlanmış olur.

Ancak sorun bu kadar basit değil. Banka kurma izinlerinin kısıtlanması sonucu ortaya çıkacak, sınırlı bir "bankacılar kulübü"nün, kısa zamanda rekabeti ortadan kaldırması, aşırı tekel kârı sağlaması ve hizmet kalitesini düşmesi kaçınılmaz olur. Japonya ve Kore'de son zamanlara kadar karşılaşılan bu durum banka hizmetlerinin kalitesinin düşük kal-

30 Bkz.: www.tcmb.gov.tr. "Yeni Bankalar Kanunun Getirdiği Yenilikler" ve www.treasury.gov.tr, "Yeni Bankalar Kanunu".

31 Gerard Caprio, Jr. ve Lawrence H. Summers, "Finance and its Reform: Beyond the Laissez-Faire", *The World Bank Policy Research Working Papers*, No.1171. Washington, D.C. 1993, s.2.

32 Caprio ve Summers, *a.g.y.*, s.11.

ması sonucunu vermiş, ancak bankaların genel kalkınma gayretlerini olumsuz olarak etkilemesi, başarılı devlet müdahalesiyle önlenmiştir.

Üstelik, bugün Türkiye’de olduğu gibi birçok ülkede, devlet, mevduat garantisi vermektedir. Bu durum, bankacıyı, tedbirsizce, riskli işlere borç vermeye veya kişisel çıkarları için kullanmaya özendirir. Sonuçta, tasarruf sahiplerinin tasarruflarını korumak için düşünülmüş bu garanti sistemi müşteri tasarruflarını tehlikeye atmaya özendirme mekanizması gibi işleyebilir. Buna karşılık, devlet mevduat garantisini kaldırmak veya sadece küçük hesaplara sınırlamak da tam bir çözüm değildir. Çünkü, özellikle büyük bankaların iflası veya çok sayıda tasarruf sahibini ilgilendiren bankaların batması halinde, devlet garantisi olsun veya olmasın, devletin kayıtsız kalması politik açıdan güçtür. Devlet garantisi olmasa bile, çoğu zaman devlet duruma el koymak, tasarruf sahiplerinin kayıplarını karşılamak zorunda kalmaktadır. Böylece, resmen bir mevduat garantisi olamasa bile, hem bankacıların hem de banka müşterilerinin, “zımnen” böyle bir garanti varmış gibi davranmaları eğilimi vardır. Bu nedenle, devletin bankacılık iznini sıkı koşullara bağlaması ve yüksek bir net öz varlık konusunda titiz davranması en sağlıklı yol gibi görünüyor. Devletin, bir yandan her şeye karşın rekabeti sağlayacak yolları bulması ve diğer yandan, toplumun da bütün bunların ekonomik maliyetine katlanması gerekir.

Güvenli bir bankacılık düzeni için bir diğer yol olarak, mevduat karşılıklarını yüksek tutmak düşünülebilir. Bu önlem de bankanın, sahipleri tarafından içinin boşaltılması ve kasıtlı olarak batırılması riskini azaltabilir. Ancak bu da, işlem maliyetlerini yükselterek ekonominin tümüne bir maliyet yüklemektedir. Daha da beteri, mevduat karşılıklarını uluslararası piyasada uygulanan oranların çok üstüne çıkarmak, mevduatın, bankacılıkta “off shore” denen sınırdışı bankalara taşınması sonucunu verir. Bu da en büyük hesapların ve en iyi bilgi sahibi ve çekici müşterilerin yurtiçi bankalarını terk etmesi ve sonuç olarak korumak istediğimiz yerli bankaların daha da zayıflaması demektir.

Bütün bunlar, bankaların ve faiz oranlarının serbestleştirilmesinin aşırı hızlı yapılmasının sakıncalarını ortaya koymaktadır. Bankala-

rın gerçekten özerk bir biçimde değerlendirme yapıp karar verme geleneği yoksa, bu yeteneklerin geliştirilmesi vakit alabilir. Bu yetenekler gelişmeden serbet bırakılan faizler, akılcı olmayan dalgalanmalar veya banka sektöründe en kısa vadede en yüksek kâr ilkesi dışında ilkeler egemen değilse, daha büyük felaketler doğurur. Genellikle rekabetin ekonomi yönetiminde en iyi politika seçeneği olduğunu kabul edenler bile, bankacılıkta ve genellikle mali kesimde sınırsız ve denetimsiz rekabetin toplum refahına zarar vereceğini kabul etmektedirler.³³

Bankaların üzerinde çok yönlü bir devlet denetiminin gerekli olduğu konusunda oybirliği olmakla birlikte, bu denetimin etkinliğinin sınırlı olduğu da kabul edilmektedir. Çok ayrıntılı ve katı denetim sistemleri olan ülkelerde de banka bunalımları olması bunu göstermektedir. Sonunda bir memur olan denetçiler siyasi ve iktisadi nedenlerle, işleri kötü giden bir bankanın durumunu kamuya açıklamaktan çekinirler. Çünkü her zaman iyileşme ümidi olabilir. Banka sahipleri işleri düzeltme konusunda sonu gelmeyen vaatler yapabilirler. Sonuç olarak, denetimciler kesin denetleme sonuçlarını açıkladıkları zaman bazen çok geç olabilir.

Bu nedenlerle, bankacılık kesiminin yapılanmasının başından sağlam tutulması gerekir. Bu da, ancak banka sahip ve yöneticilerinin dürüst ve sağlam bankacılık yapma konusunda doğrudan ve dolaylı çıkarları olmasıyla sağlanabilir. Yüksek öz sermaye oranı yararlı bir ilk adımdır. Kötü niyetli iflas ve dolandırıcılık durumunda, sahip ve yöneticilerin kişisel ve aile servetinin alacaklılara dağıtılabilmesi öngörülebilir. Banka sahip, yönetici ve yetkilileri kamu tasarruflarının korunmasında ilk savunma çizgisini teşkil etmeli. Devlet, banka müşterilerinin bilinçli karar vermesini kolaylaştırmak için bankaların gerçek mali durumları hakkında, düzenli, ayrıntılı ve güvenilir bilgileri, vakitli olarak kamuya açıklamalıdır. Devletin denetim sistemi ancak en son savunma çizgisi olmalı ve devletin esas görevi bütün savunma mekanizmalarının iyi işlemlerini garantilemek olmalıdır.

5. KREDİ POLİTİKALARI

1980'li yıllara kadar gelişmekte olan ülkelerin çoğunda devlet çeşitli yollarla banka kredilerinin dağılımını etkiledi. Türkiye'de olduğu gibi, birçok ülkede bu kredi politikasının, çoğu zaman yaygın bir ithal ikamesi rejiminde uygulandığı ve sonuçta kaynakların büyük ölçüde, üretim ve istihdam yaratmaktan çok, sadece kapasite yaratmaya gittiği görüldü.

DA ülkeleri dışında kalan, gelişmekte olan ülkelere devletin kredi dağılımına müdahalesi deneyimi, genellikle başarısız oldu. Latin Amerika, Afrika ve Batı Asya ülkelerinin aşağı yukarı hepsinde, bu yolla gerçekleştirilen projelerin çoğu hesapsız derecede büyük, pahalı ve sermaye-yoğun yatırımlardı. Seçilen projeler, uzun vadede tutarlı ve sürdürülebilir bir programın parçası olarak değil, genellikle piyasa gerçeklerinden soyutlanmış amaçlara yönelik veya küçük grup çıkarlarına göre seçilmişlerdi. Sonuçta, düşük getirileri nedeniyle bu yatırımlar, alınan kredileri geri ödeyemediler. Bunlara borç veren bankaların mali durumu da kaçınılmaz olarak bozuldu ve mali sistem tümüyle zayıf, disiplinsiz ve etkisiz hale geldi. Çok sayıda kimsenin veya az sayıda fakat siyasi bakımdan güçlü kimselerin çıkarlarına dokunduğu için bu yatırımlarla gerçekleşen işletmeleri kapatmak güç veya olanaksız hale geldi. Devlet araya girip, büyük miktarlarda mali kaynak harcayarak bankaları batmaktan kurtarmak zorunda kaldı.

Buna karşılık, Japonya ve diğer DA ülkelerinin devletin kredi dağıtımına müdahale deneyimi, ana çizgileriyle farklı oldu. Japonya'nın savaş öncesi deneyimi gösteriyordu ki, banka ve kredi sistemini düzeltmeden, batık bankaları³⁴ kurtarmak, bunalımları ertelemekten başka işe yaramıyordu: 1920 ve 1922 yıllarında reform yapmadan banka kurtarma girişimleri, çok daha derin 1927 mali bunalımına ve büyük kaynak israfına yol açmıştı.

Japon yetkililerine göre, iyi odaklanmış, iyi yönetilen kredi programlarının büyük yararları olabilir; toplumsal yararlar kişisel yarar arasında büyük farklar olduğu zaman ve büyük dış ekonomiler ya-

34 Nakit sıkıntısı çeken bankayla iflas etmiş bankayı aynı etmek gerek. Bu çalışmada, "batık banka" deyimiyle, net varlıkları negatif hale gelmiş banka kastedilmektedir.

ratabilecek projeler için gerekli yatırımın özel yatırımcı bakımından olağanüstü risk taşıması halinde, devletin kredi kaynaklarını bu yatırımlara yönlendirmek için araya girmesi toplumsal faydayı arttırır. Örneğin, ticari banka sisteminin normal kredi dağıtımını için gereken veri tabanını küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ) için geliştirmesi hem bankalar hem de KOBİ'ler için pahalıya mal olacağından, ortaya çıkan bilgi eksikliği yüzünden, KOBİ'lerin kredi kıtlığı çekmesi, ancak devletin araya girmesiyle önlenabilir. Aynı veya benzer sav ve kanıtlar kredilerin bölgesel dağılımı için de ileri sürülebilir.

Görüldüğü gibi DA ülkelerinin çoğunda, özellikle Japonya'da bankalar ve sanayici grupları arasında, Türkiye'de olduğu gibi, girift ilişkiler vardır. Orada da, Türkiye'de olduğu gibi, kanunlar ve yönetmeliklerle, bankaların bir şirket veya projeye verebileceği kredi miktarına sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamanın etkin bir biçimde uygulanması DA ülkelerinde de güçlüklerle karşılaşmaktadır. Türkiye'de yaygın kanı, bu sınırlamaların aşağı yukarı hiç uygulanmadığı yönündedir.³⁵ Ancak, Japonya, Kore ve başka bazı DA ülkelerinde devletin, aşağıda sıralanan ilkelere uyarak uyguladığı kredi dağılımını yönlendirme politikası bu noktada işe yaramaktadır. Başarıyla uygulandığı zaman bu politikalar, bu ülkelerdeki *özel ilişki* bankalarının ortaya çıkardığı, kredi dağılımındaki çarpıklıkların üretim sektörleri üzerindeki etkilerini bir ölçüde düzeltmektedir.

6. YÖNLENDİRİLMİŞ KREDİLER: BAŞARI KOŞULLARI

Yönlendirilmiş kredi yaklaşımının başarılı olması için birçok koşul yerine getirilmelidir. Bu koşullar, DA deneyiminin ışığında³⁶ şöyle özetlenebilir:

(1)Yönlendirilmiş kredi programları küçük, keskin biçimde

35 Doğal olarak, bankaların ait oldukları gruplara verdiği kredi miktarı konusunda güvenilir bilgi yayınlanmamaktadır.

36 Dimitri Vittas ve Yoon Je Cho, "Credit Policies: Lessons from East Asia", *The World Bank Working Papers*, No. 1458, Mayıs 1995. Veya, aynı yazarların, "Credit Policies: Lessons from Japan and Korea", *The World Bank Research Observer*, Ağustos 1996.

odaklanmış ve belirli bir süreyle sınırlandırılmış olmalıdır. Böyle bir program açıklandığında, bu programın ne zaman sona ereceği de kesinlikle belirtilmeli ve bu sınırlamaya katı bir biçimde uyulmalıdır. Aksi halde sonradan belirlenecek sınırlamalar inandırıcı olmaz. Japonya 1950'lerde bu gibi kredileri savaş sonrasında ekonominin yeniden yapılanmasında gemi inşa, enerji, kömür üretimi için kullandı. Daha sonra odak noktası yeni teknolojiler ve ihracatı geliştirmek gibi amaçlara yöneldi. Sosyal odak noktalı krediler doğrudan devlet kuruluşları (merkezi veya yerel) tarafından dağıtıldı.

(2) Faizlere verilen destek (sübvansiyon) oranı aşırı yüksek olmamalı; aksi halde düzeltilmesi güç çarpıklıklar yaratılmış olur ve kamu maliyesi veya banka sistemi aşırı zayıflatılmış olur. Endonezya'da desteğin yüksek olduğu kredi programları başarısız oldu ve devam edemedi. Buna karşılık, az bir devlet yardımıyla kendini devam ettirecek biçimde yapılandırılan programlar başarılı oldu.³⁷

(3) Kredi programları uzun erimli (vadeli) kaynaklarla akçalan-
dırılmalıdır; kısa erimli kaynakların uzun süre gerektiren yatırımlara bağlanması mali sistemi istikrarsızlığa iter;

(4) Programlar Merkez Bankası kredileriyle akçalandırılmama-
lı; sanayileşmenin ilk yıllarında ve kısa bir süre için -İngilizce deyimiy-
le- su pompasına ilk itmeyi vermek ("pump priming") amacı dışında,
para basarak kredi vermek makro-ekonomik dengesizlik ve istikrarsız-
lık yaratır;

(5) Bu krediler dış ekonomiler yaratmalı veya hiç olmazsa dış is-
raf yaratmamalı. Örneğin gerileme halindeki ve kapanmaya mahkûm
sanayilere ("sunset industries") verilecek destekli kredi programları,
kesin bir bitiş tarihi veya sözkonusu sanayi için bir kapanma takvimi
içermelidir;

(6) Bu krediler, rekabetçi bir ortamda, bir aşamadan sonra dış
piyasalarda rekabet edebilecek işletmelere verilmelidir;

37 Richard H. Patten ve Jay K. Rosengard, *Progress with Profits: The Deveelopment of Rural Banking in Indonesia*, A Copublication of the International Center for Economic Growth and the Harvard Institute for International Development, ICS Press, San Francisco, CA. 1991.

(7) Bu krediler, uzun vadeli bir kalkınma yaklaşımının (Japonların “vision” dedikleri) bir ögesi olmalı, adaletli büyüme, sağlam bir mali sistem geliştirme gibi kamuoyunun uzun süreli desteğini alabilecek hedeflere yönelmelidir;

(8) Bu krediler, güçlü bir sermaye temeli olan, iyi yetişmiş kadrolara sahip ve özerk bir biçimde karar verme yetenek ve alışkanlığı olan kişilerin yönettiği mali kuruluşlar tarafından dağıtılmalıdır;

(9) Kredilerin dağıtımı, açık-seçik, objektif olarak ölçülüp gözetlenebilir kriterlere dayanmalıdır;

(10) Kredi alan proje veya programların, borçlarını, büyük ölçüde ödeyebilecek proje ve programlar olması sağlanmalı, kayıplar az ve mali sisteme aşırı yük olmayacak sınırlarda kalmalıdır;

(11) Bu kredi programları devlet ve özel kesim arasında saydam, sık sık yapılan ve sorun çözmeye yönelik bilgi alış-verişi ortamında tasarlanmalı ve uygulanmalıdır.

Türkiye’de kredi politikası bu ölçütlere (kriterlere) ne ölçüde uymaktadır?

a. Odaklı ve Belirli Süreli Programlar

(1) Türkiye’de yönlendirilmiş kredi programları çoğunlukla sürekli programlar olduğundan bir bitiş tarihi belirlemek sözkonusu olmaz. Programın kapsamını, devletin bu işe ayırabileceği, her zaman sınırlı olan kaynaklar belirler. Sürekli olmayan programların süre ve kapsamı da genellikle bu programa ayrılacak kredi miktarıyla belirlenir. Bu nedenle, bir anlamda “ilk gelen alır” ilkesine göre bir dağılım sözkonusu olduğundan, kullanıcı için öncelik, program kriterlerine uygun proje geliştirmek değil, kredi kaynağına ulaşmanın daha kısa ve emin yolu olan kişisel veya siyasi ilişkiler geliştirmek ve kullanmaktır. Krediyi dağıtan banka, hemen her zaman kamu bankası olduğundan, kâr etme veya hiç olmazsa zarar etmeme baskısı yoktur. Bu durumda doğal olarak, programın parasal büyüklüğüne göre krediyi odaklamak, daha güç eleme kuralları koymak için sistemde bir özendirme yoktur.

Diğer yandan, bu krediler her bakımdan yetersiz olmakla beraber, kredi toplamı içinde tuttıkları yer bakımından küçük değillerdir. Yönlendirilmiş kredi kavramının nasıl tanımlandığına bağlı olarak bu yer belki % 30-40'tan az değildir. Japonya'da da, 1970'lerin ilk yarısına kadar yöneltilmiş krediler bu civardaydı. 1980'lerde bu oran iyice azaldı.³⁸ Japonya'da bu kaynakların yarısına yakın kısmı bankalar ve diğer mali kuruluşlar eliyle, geri kalanı doğrudan devlet tarafından dağıtılıyordu.

b. Faiz Desteği

(2) Türkiye'de yöneltilmiş kredilere verilen faiz desteği, geleneksel olarak yüksek olmuştur. Daha 1950'lerde patlak veren enflasyonun arka planında TMO'ne verilen ucuz krediler vardı. 1978-80 bunalımıyla son bulan, dış borçlanmayı özendirici devlet desteği (dövizle çevrilebilir mevduat hesapları), yine yabancı kredilerin döviz kuru riskini hazineye yükleyerek, borçlu açısından dış borçların maliyetini aşağı çekmekten başka birşey değildi.

Mahfi Eğilmez'in tahminine göre, 1999 yılı sonunda, T.C. Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın görev zararı toplamı GSMH'nin %10'una yaklaşacaktır (Tablo 6.4; Kaynak). Türkiye'de kredi faizlerine verilen devlet desteği bu iki banka dışında da yer aldığından, kredi fiyatlarında devlet desteği yoluyla yaratılan çarpıklığın ne kadar büyük olduğu anlaşılır.

Banka kredisi dağıtımında ve faiz oranlarının belirlenmesinde devlet önemli rol oynar ve birçok ülkede bu rol devam etmektedir. Ancak faiz politikası, genel olarak, keyfi biçimde ve kısa süreli iktisadi veya siyasi hedefleri gerçekleştirmek için değil uzun süreli sanayileşme ve adil kalkınma amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılmıştır. Örneğin, bir yandan mevduat faizleri tasarrufları özendirecek düzeyde yüksek, diğer yandan, kredi faizleri yatırımları özendirecek kadar düşük tutul-

38 Kozo Kato, *et. al.* (The Japan Development Bank and the Japan Economic Development Research Institute), "Policy-Based Finance: The Experience of Postwar Japan, *The World Bank Discussion Paper*. No. 221, Washington, D.C. 1994, s. 20.

TABLO 6.4**Türkiye: İki Kamu Kesimi Bankasının "Görev Zararları", 1997-1999 (Trilyon TL)**

	1997	1998	1999(a)
T.C. Ziraat Bankası	526	1.440	2.449
Halk Bankası	365	773	1.377
Toplam	891	2.213	3.826
Toplam (Milyar \$)	4,3	7,0	7,9
Toplam/GSMH	3,0	4,2	-

(a) Tahmin.

Kaynak: Mahfi Eğilmez, "Görev Zararı", *Radikal*, 12 Ağustos 1999.

muştur. Bir başka deyişle mevduat faizleri hafif derecede negatif tutulmuştur, yani tasarruflar enflasyonun neden olduğu aşınmaya karşı, yaklaşık olarak korunmuştur. Diğer yandan kredi faizleri de devlet tarafından baskı altında tutularak, bankacılık kesiminde aşırı kâr toplanması önlenmiş, kârın yatırım, üretim ve ihracat yapan ve istihdam yaratan kesimlerde yoğunlaşması sağlanmıştır.

ç. Kredi Programlarının Akçalandırılması

(3) ve (4) Türkiye'de kamu bankalarının veya özel bankaların sermayesi, bu ölçüde düşük faizli krediyle bu genişlikte yönlendirilmiş, destekli kredi vermeye elverecek büyüklükte değildir. Bu durumda kaçınılmaz olarak kötü bir gelenek yaratılmış, Merkez Bankası kaynakları kullanılmıştır. Destekli kredi programları parasal genişlemenin temel itici gücü haline gelmiş, enflasyonun kronikleşmesinin temel nedeni bu olmuştur. Doğal olarak, bu ortamda uzun vadeli kaynak seferber etmek güçtür.

d. Rekabetçi Bir Ortam Yaratma

(5) ve (6) Bankacılık kesiminin yapısı nedeniyle, Türkiye'de banka kredisi dağıtımı rekabetçi bir ortamda olmamaktadır. Bankacılık kesiminde yoğunlaşma oranı, aşırı olmamakla birlikte yüksektir. Yukarda tartıştı-

ğım gibi, devlet bankaları ve grup bankaları, yaygın şube ağılarıyla ve özel ilişkileriyle yeni bankaların etken ve sağlıklı bir biçimde kurulmasını veya sağlıklı bankaların kapanmasını önlemektedir. Bu durumda, kredi dağılımının rekabetçi bir ortamda yeralması olanağı yoktur.

Bu durum Türkiye'ye özel bir durum olmadığından, gerek Avrupa Birliği (AB), gerekse Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS - "Bank for International Settlements") geliştirdikleri önerilerde, grup bankacılığı, büyük krediler, önemli ortaklarla kredi ilişkileri konusunda ayrıntılı çözümler getiriyorlar. Türkiye'de de 1999 yılında kabul edilen yeni Bankalar Kanunu bu konularda, büyük ölçüde BIS ve AB önerileri yönünde, önemli değişiklikler getirmektedir.³⁹ Örneğin, bu kanun gereğince, bir büyük kredi, banka öz kaynakların %10'unu aşamayacak; büyük krediler toplamı banka öz kaynaklarının 8 katından fazla olamayacak. Tek bir müşteriye verilen kredi öz kaynakların %25'ini, dolaylı kredi ilişkisi olan müşterilere, hissedar ve alacaklı kuruluşlara verilecek kredi toplamı öz kaynakların %50'sini geçmeyecek. İştiraklere açılacak kredi öz kaynakların en çok iki katı kadar olacak.

Uygulamanın nasıl olacağını görmeden, bu yeni Kanun hükümlerinin ne kadar etkili olacağını söylemek olanaksız. Bu yeni kurallar, kamu bankalarındaki (Özel Kanunla Kurulmuş Bankalar) siyasal amaç yönelimli kredi dağılımını önlemeyecektir. Yine de, bu kuralların titizlikle uygulanması, bankacılıkta daha rekabetçi bir ortam yaratabilir. Böyle bir ortam, kamu kesimi bankalarının bazılarının özelleştirilmesine yer hazırlayarak, ilerde gerçekten rekabetçi bir bankacılık sisteminin ortaya çıkmasına yarayacaktır.

e. Uzun Vadeli Bakış

(7) Türkiye'de yönlendirilmiş kredi politikası en keskin çizgileriyle İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1967-72) döneminde uygulamaya

39 Bkz.: www.treasury.gov.tr "Yeni Bankalar Kanunu" ve www.tcmb.gov.tr "Yeni Bankalar Kanunu ile Avrupa Birliği Temel Direktiflerinin Özet Karşılaştırması"; "Yeni Bankalar Kanununun, BIS'in Belirlediği Bankaların Etkin Denetimi için Temel Prensipler'e Uyumu".

kondu. Bu sistem bütün diğer teşvik tedbirleri gibi kredi dağılımı yetkilerini de DPT'de bu amaçla kurulan bir daireye verdi. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın öngördüğü yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman ve ihracatta vergi indirimi gibi teşvikleri yetersiz ve "dağınık" bulan İkinci Plan dönemi hükümetleri, orta vadeli kredi, selektif kredi, işletme rehini gibi kredi kolaylıklarının yanında, sanayici ve ihracatçı senetlerinin TCMB tarafından reeskontunu da uygulamaya koydular. Bu kredilere uygulanacak faiz oranı en fazla %9 olacak ve bu senetler %5,25 faizle Merkez Bankası'nca reeskont edilecekti.⁴⁰ Ayrıca Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Halk Bankası, daha sonra kurulan Turizm Bankası da sanayi ve turizm yatırımları için, büyük ölçüde Merkez Bankası kaynaklarına dayalı ucuz, bazen negatif faizli kredi sağladılar. Faizlerin aşırı düşük olması ve kredi kaynaklarının sürdürülemez kaynaklar olması, bir yandan gerçekten rekabetçi ve ihracata yönelik bir sanayi üretimini yeterli ölçüde teşvik edemedi, diğer yandan makro-ekonomik dengeleri bozdu.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın önerdiği düzen, bir anlamda, Japonya ve Kore'de uygulanan uzun vadeli bir kalkınma görüşü, daha sonra moda olan bir deyimle, bir "vision" içinde tasarlanmış bir kredi programına yaklaşıyordu. Nitekim, 1966-67'den başlayarak sanayinin büyüme hızı artış gösterdi. Ancak, Türkiye'de yönlendirilmiş kredi uygulaması, DA'dan farklı bir anlam taşıdı. Örneğin, Türkiye'deki tarım ve KOBİ kredileri bir anlamda yönlendirilmiş kredilerdir. Ancak bunlar hem amaç hem de uygulayan araçlar bakımından Japonya-Kore uygulamalarından ayrılır. Bu ülkelerde genellikle, yönlendirilmiş kredi programlarını özel bankaları da içeren bütün banka sistemi veya sistemin önemli bir kesimi uygular. Türkiye'de bu programlar, genellikle, kamu bankaları tarafından yürütülür. DA'da bu programlar, her zaman olmasa da çok zaman, kabul edilmiş stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yöneliktir. Türkiye'de bu programlar, çoğunlukla bazı seçmen kitlelerini hoşnut etmek için yapılan gelir trans-

40 T. Güngör Uras, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 1968 Yılı Programında Sanayiciler için Teşvik Tedbirleri*, İstanbul Sanayi Odası, Temmuz 1968, s. 28 ve sonrası.

ferleridir; tarım ürünlerinin fiyatlarını yüksek tutmak, kamu hizmeti yapan kuruluşların ve bankaların zararlarını karşılamak gibi... Kredi programları çoğunlukla kalkınma amaçlı olmadığından, dağıtım kriterlerinin olup, olmaması anlamlı bir konu olmaktan çıkmaktadır.

Kredi mekanizmasıyla ayakta tutulan, tarım ürünleri fiyatlarını destekleme politikası, verimsiz çalışan KİT'leri ayakta tutma politikası birçok gözlemci tarafından, tarımdaki ve KİT'lerdeki düşük üretkenliğin önemli nedenlerinden biri olarak kabul edilmektedir.⁴¹

Geçmiş yıllarda, Türkiye'nin geri kalmış bölgelerini kalkındırma amacıyla özel kredi programları uygulandı. Bunlar, birçok etkenin katkısıyla başarısız oldular. 1999 yılının ortalarında yeni bir kredi ve yardım programı uygulamaya kondu. Bu özel kredi programı henüz çok yeni olduğu için etkinliğinin değerlendirmesi mümkün değil.⁴² Elbet, geçmiş yıllarda uygulanan programların başarısız olmuş olması bu programın da başarısız olacağı anlamına gelmez. Ancak bütün bu programlarda eksik olan, bütün toplumun uzun vadeli bir yüklenimi (taahhüdü) anlamını verecek ve toplumun heyecan ve güvenini seferber edecek bir içerikten ve saydam bir uygulamadan yoksun olmasıdır. Rakamlar küçük, özendirmeler zayıftır. Ne kadar sürecekleri, ne gibi kalkınma süreçlerinin arkasında oldukları açık değildir. Bütün bunlar elbette giderilmesi olanaksız olan eksiklikler değildir. Ancak, böyle programların başarılı programlar haline getirilmesi, bölgede yatırım deneyimi olanların deneyimlerinin objektif ve yapıcı bir biçimde değerlendirilerek hazırlanmış, kamuoyunun anlayabileceği, açık seçik hedefleri olan, saydam, iyi denetlenen programlar ortaya koymakla mümkündür.

41 Neşe Düzel, "Prof. Güneli Akalın'la Konuşma", *Milliyet*, 3 kasım 1997.

42 Güney Doğu ve Doğu illeri için öngörülen önlemler paketi, kredi programları dışında başka programlar da içermektedir. Bkz. www.treasury.gov.tr "Yarım Kalmış, İşletme Sermayesi Yetersizliği Nedeniyle İşletmeye Geçememiş Yatırımlar....". Bu program, 1999-2000 yıllarında, 26 il için 30 trilyon TL (yaklaşık 70 milyon dolar) ayırmakta ve bu kaynakların Türkiye Kalkınma Bankası ve Türkiye Vakıflar Bankası tarafından en çok 4 puan komisyon alarak, %20-30 faizle, 5-7 yıl vadeyle dağıtılmasını öngörmektedir.

e. İyi Yetişmiş Özerk Karar Verecek Bankacılar

(8) Türk bankalarının güçlü bir sermaye temeli olmaması, birinci derecede, uzun süren kronik ve şiddetli enflasyon ortamıyla ve ikinci olarak sektörün yapısıyla ilgilidir. Buna karşılık, bankacılık sektöründe her düzeyde çalışan, iyi yetişmiş, genç ve dinamik bir insan kaynağı bulunduğu ve bu kaynağın uluslararası alanda da kullanılabileceği (ve kullanıldığı) biliniyor. Ancak, bu kadroların proje seçiminde özerk karar verme alışkanlığı olduğunu ileri sürmek güç. Bu durum bu kadroların yetenek ve yetiştirme koşullarından çok sektörün temel işleyiş kurallarından kaynaklanmaktadır. Kamu bankalarındaki kredi dağılımı, hükümet tarafından kararlaştırılmış sınırlar içinde ve bir yandan katı kurallara bağlı olarak, bir yandan da günden güne yapılan müdahalelerle; özel bankaların çoğunda holding yönetiminin kararlaştırdığı yönde yapılmaktadır. Şube müdürü veya diğer orta derece yöneticilerin, bir miktar takdir hakkı kullanarak, reel iktisadi hedeflere yönelik kredi vermesi durumu istisna durumlarıdır. Bu bakımdan, Türk bankacılık sistemi Japonya veya Kore bankacılığından farklıdır.

f. Kredi Dağıtımında Objektif Ölçütler

(9) Türkiye'de yönlendirilmiş kredi dağıtımında kriterler uygulaması vardır. Örneğin ihracat kredileri, KOBİ kredileri, tarım kredileri bu çeşit kredilerdir. Ancak Türkiye'de uygulanan kriterler sistemi, DA ülkelerindeki uygulamalardan önemli farklılıklar göstermektedir. En iyi (ne yazık ki her DA ülkesinde en yaygın olmayan) DA uygulamasında, kredi yönlendirmesi, genel olarak uzun vadeli bir perspektif içinde ekonominin yapısına yeni bir şekil vermek gibi amaçlarla yapılır. Dolayısıyla, gelişme stratejisini kararlaştıran devlet organları bu stratejiyi uygulamak için kredi mekanizmasını kullanırlar. Bunu yapmak için de kredi dağılım kriterlerini belirlemekle yetinirler. Çünkü daha ayrıntılı bir kredi dağıtım işini yapmaya örgüt yapıları ve yetkileri elvermez. Proje bazında dağıtım işini, belirlenen kriterler ışığında, bankalar yapar ve bu akçalama kararlarının sorumluluğu bankalarda kalır. Projenin başarısız olmasının yükünü banka taşır. Çok büyük projelerde

devletin üst düzeylerinin devreye girmesi, müdahalelerde bulunması kaçınılmaz ve belki de doğaldır. Ancak bu durumda bile, krediyi uygulayıp yönetecek banka veya bankalar grubunun görüşü önem taşır.

Kore bu konuda eleştirilen bir örnektir. Çünkü bir çok idari kararlar bankaların takdir yetkisini sınırlamaktadır. 1984'te Kore hükümeti en büyük 30 firmanın kredi payını dondurmuş ve borç/sermaye oranı 5'i aşan şirketlere kredi verilmesini toptan yasaklamıştı. Bir süre sonra bu katı kararların uygulama güçlüğü anlaşıncı bu kararlar yürürlükten kaldırıldı. Ancak emlak alış-verişi ve 49 *chaebol*'ün şirket satınalmak için kullandığı kredilere kısıtlamalar yürürlükte kaldı.⁴³ Bu örnekte bile, kamu yöneticilerinde, tek tek kredi işlemlerine müdahalenin ötesinde, ekonominin ve bankacılığın yapısını değiştirmek gibi bir amaç sezilmektedir.

g. Programların Sorunlu Kredi Üretmemesi

(10) Türk bankacılığının yapısı ve kredi politikaları uygulaması sonucu, banka sisteminin kredi kaynakları, ya verimi düşük ve dış ekonomiler yaratmayan alanlara hapsolmakta ya da büyük grupların rekabetçi olmayan yollarla daha hızlı büyümesine yaramaktadır. Gerçekten desteklenmesi ve özendirilmesi gereken dallara verecek kaynak kalmamaktadır.

1999 yılı Nisan ayında Gaziantep'te ziyaret ettiğim KOBİ'ler arasında, sanayi tipi halı dokuma makineleri yapan bir, "sentetik iplik makinesi üreten" ve oldukça etken bir teknoloji geliştirmiş olan bir başka işletme, kredi yokluğundan kapanmak veya büyümelerini durdurmak noktasındaydılar. Halbuki bu işletmeler, TÜBİTAK ve Gaziantep Üniversitesi'nin desteğini alan, ispatlanmış ihracat potansiyeli olan işletmeler olarak bölgenin diğer işletmelerine oranla kredi alma olanakları daha yüksek olması gereken işletmelerdir. Bu, kabulü güç durumun temel nedeni, bu gibi şirketlere verilebilecek kredi olanaklarının kısıtlılığıdır.

⁴³ Danny M. Leipziger ve Peter A. Petri, "Korean Industrial Policy: Legacies of the Past and Directions for the Future", *World Bank Discussion Papers*, No. 197, Washington, D.C. 1993, s. 24.

Bütün bu gözlemler, Türkiye'de kredi sisteminin, ekonomide rekabeti özendirmekte, yeni piyasalar açan, teknolojik yenilikler getiren girişimlerin büyümesini desteklemekte yetersiz kaldığını göstermektedir.

1986-87'de resmi banka kayıtlarına göre, zamanında geri ödenmeyen ve tasfiyeye alınan *sorunlu krediler*'in toplam krediler içindeki payının % 6-7 kadar olduğu belirtiliyor. 1999 ortalarında bu oranın %9 olduğu tahmin ediliyor.⁴⁴ Ancak, Öniş ve Riedel'in belirttiği gibi bu oranın gerçekte çok daha yüksek olması beklenir. Bu yazarların 1980'lerin sonunda, banka yöneticileriyle yaptıkları resmi olmayan görüşmelerden, geri ödenmesi geciken kredilerin sık sık "alacaklar ve diğer varlıklar" hesabına aktarıldığı izlenimini edinmişlerdir.⁴⁵ Bu oranları beyan edildikleri gibi alırsak DA ülkelerindeki oranlardan çok farklı olmadıkları görülmektedir. 1995 yılında ödenmesi gecikmiş kredilerin oranı Endonezya'da %12, Tayland'da %8-9, Malezya'da %7-8, Japonya'da %4, Hong Kong'da %3, Kore'de %2 civarındaydı. Yalnız Çin'de bu oran %20 kadar tahmin ediliyordu.⁴⁶

Ancak bütün bu rakamları dikkatli yorumlamak gerekir. Örneğin, Kore'de, toplam kredi hacminin yarısına yakın bir kısmını meydana getiren yönlendirilmiş krediler, Merkez Bankası'nın bankalara açtığı özel Reeskont Gişesinden veya özel kredi ayrıcalığı desteğiyle akçalandırılıyordu. Bu durumda çok zaman, bankalar geri ödenmeyen kredileri veya sorunlu kredileri tahsil etmek için müşterilerini sıkıştırmak yerine, sorunu Merkez Bankası'na aktardılar. Bu şekilde, bankaların takdir yanlışları veya doğal bankacılık riskleri büyük ölçüde, sistemin en az saydam olan bölümüne, yani Merkez Bankası'nın gelir tablosuna gizlenmiş oldu.⁴⁷

Yönlendirilmiş kredi programlarını bu açıdan değerlendirmek ve uluslararası karşılaştırma yapmak güç. İyi yönlendirilmiş bir kredi

⁴⁴ ANKA Ajansı. *Cumhuriyet*, 23 Temmuz 1999.

⁴⁵ Öniş ve Riedel, *y.a.g.e.*, s. 74.

⁴⁶ Stijn Cleassens ve Thomas Glaessner, *Are Financial Weaknesses Undermining the East Asian Miracle?* The World Bank, 1997, s. 61. Çin rakamı bu ülke hükümetinin tahmini, diğer rakamlar BIS tahminleridir.

⁴⁷ Lepziger ve Petri, *y.a.g.y.*, s. 26.

programı da bir ölçüde risk alır. Bu demektir ki, kaçınılmaz olarak, programdan yararlanan başarısız projeler de olacaktır. Sadece başarisından yüzde yüz emin olunan projelere kredi verilseydi, yönlendirilmiş kredi programlarına gerek olmazdı. Dolayısıyla, programın uygulanmasının sonunda bir miktar sorunlu kredi olması doğaldır. Önemli olan sorunlu kredi oranının çok yüksek olmaması, uygulayan mali kuruluşun, dolayısıyla yeni programların geleceğini tehlikeye düşürecek oranlara ulaşmamasıdır.

Sorunlu krediler konusunda bir güçlük de projelerin başarılı olmak için gerektirdiği süredir. 1980'li yılların başında Kore ağır kimya ve makine sanayilerinin başarılı olduğunu söylemek olanaksızdı. 1990'ların sonunda bunların başarısız olduğunu söylemek olanaksız. Benzer şekilde, "başarısızlık", bir resesyon dönemine rastlamış olabilir. Bunun gerçek başarısızlık mı, yoksa geçici ekonomik koşulların bir sonucu mu olduğunu araştırmak gerekir.

h. Devlet-Özel Kesim Diyalogu

(11) Türkiye'de, kredi programlarının tasarlanması veya uygulanması konusunda, kamu görevlileri ve özel kesim temsilcileri arasında sistemli ve saydam görüşme ve danışma olduğu konusunda bilgimiz yok. Eğer bu gibi görüşmeler oluyorsa, çok sınırlı çevreleri içeren ve kesinlikle saydamlıktan yoksun bir ortamda yapıldıkları söylenebilir. Bu gibi fikir ve görüş alış-verişinde toplumsal tarafları bir araya getirmek için düşünülmüş olan Ekonomik ve Sosyal Konsey, Türkiye'de henüz gerçek anlamda işleyen bir mekanizma olmadı. Bazı kredi programları uygulamaya konmadan önce bazı birliklerin (Esnaf ve Sanatkarlar Birliği, vb. gibi), görüşlerine başvurulur. Ancak bu çok zaman son anda, resmi bir gereği yerine getirmek amacıyla yazılı olarak istenen bir "görüş"ten ibarettir. Türk bürokrasisinde ve bankacılık sisteminde, devlet dışı kesimlerle gerçek bir görüş alış-verişi, sorun çözmeye yönelik bir ortak çaba geleneği henüz gelişme aşamasındadır.

7. SONUÇ

DA ülkeleri ve Türkiye'nin deneyimlerinin ışığı altında, iktisadi gelişme açısından mali kesime devlet müdahalesi olgusunu nasıl değerlendirmek gerekir?

DA ülkelerinin hızlı geliştiğini biliyoruz. Ancak mali kesime devlet müdahalesi olmasaydı veya daha az olsaydı acaba gelişme daha da hızlı olabilir miydi? Bunu bilmiyoruz. DA deneyiminden bildiğimiz, devlet müdahalesinin kaynakların yatırım-tüketim arasındaki dağılımını etkilediği; bunun da ötesinde, yatırım projeleri arasında da, uzun vadeli toplumsal faydası özel kârlılığından daha yüksek olan projelere, müdahalesiz duruma oranla daha fazla kaynak aktardığını görüyoruz.⁴⁸ Savaş sonrasında Japonya hükümetinin bütün kaynakları toparlayıp darboğaz teşkil eden ulaştırma, kömür ve demir-çelik yatırımlarına yoğunlaştırması, uzun vadede bütün toplum için hızlı kalkınma yolunu açmıştır. Devlet müdahalesi olmadan, bu çeşit bir kaynak dağılımının, hiç olmazsa böyle kısa sürede sağlanması olanaksızdı. Bu müdahale olmasaydı uzun yıllar Japonya geri, düşük gelirli bir ülke olarak kalırdı. Savaş öncesi gerçekleştirdiği insan sermayesi birikimi ya düşük düzeyde kullanılır veya dış ülkelere göç ederdi. Benzer biçimde, Kore'de devlet müdahalesi olmasaydı, çok muhtemeldir ki sanayi yapısı bugünkü gibi değil, örneğin Türkiye'de olduğu gibi teknoloji geliştirme, sermaye biriktirme ve büyüme hızı bakımından özerkliği sınırlı; gelir düzeyi düşük ve büyüme hızı yavaş bir ülke olabilirdi.

Buna karşılık bu DA devlet müdahalesi deneyimlerinin 1997-98 bunalımında ortaya çıkan ve aşağıda 9. Bölüm'de tartışacağımız zayıflıkları var. Daha da önemlisi, mali kesimde DA deneyiminin büyük ölçüde bu ülkelerin toplumsal, kültürel yapılarıyla, bürokrasileri ve genel olarak ülkenin eğitim düzeyiyle ilgili yanları belirleyici önem taşıyor olabilir. Bu durumda bu deneyimin Türkiye için uygulanabilirliği tartışılabilir. Ancak, bu deneyimin her ülkede geçerli yanları da var.⁴⁹

İlk olarak, yapılan müdahalenin uygulamasının yakından ve

⁴⁸ Vittas ve Cho, *a.g.y.*

⁴⁹ Stiglitz ve Uy, *a.g.y.*, s. 271.

objektif biçimde izlenmesiyle, yapılan işin yanlış olduğu, istenen amaç hizmet etmediği anlaşılınca, vakit kaybetmeden terkedilmesi veya düzeltilmesi her ülkede olanaklıdır. İkinci olarak, müdahalenin, siyasal etkilere ve baskılara açık olan devlet eliyle değil, devletin denetiminde özel bankalar ve diğer kuruluşlar aracılığıyla yapılması bürokratik zayıflıkların zararını her ülkede en aza indirgeyebilir. Son olarak, posta tasarruf şebekesi kurmak, faiz desteğini ılımlı tutmak gibi önlemler her yerde alınabilecek önlemlerdir.

YEDİNCİ BÖLÜM

Yabancı Sermaye: Dolaysız Yabancı Sermaye Yatırımları

1. GİRİŞ

Bir ülkeye yabancı sermaye birçok şekilde ve farklı yollarla gelebiliyor. Dış yardımlar, dış krediler veya yabancı ülkede açılmış hesaplardan yapılan “portföy” yatırımları, hep yabancı sermaye girişidir. Bu bölümde sadece Dolaysız Yabancı Yatırımları (DYY) (“Foreign Direct Investment” - FDI) üzerinde duracağız. Uzun vadeli kalkınma finansman kaynağı olarak son yıllarda¹ kazandığı önem ve gelecek yıllarda artacak görünen ağırlığı nedeniyle bu konu önemli görünmektedir. Ayrıca DA ülkelerinin bu konuda paylaşılacak, hem iyi hem kötü, ilginç deneyimleri var.

Küresel olarak, 1983-1987 yıllarında, yılda ortalama 77 milyar dolar olan DYY, 1997 yılında 400 milyar dolara ulaştı.² Bunun sade-

1 Savaş öncesi yılları için bkz. J. Th. Lindblad, “Foreign Investment in Southeast Asia in Historical Perspective” *Asian Economic Journal*, vol 11, No.1, 1997.

2 En sık kullanılan DYY sayıları, Ödemeler Dengesi sermaye hesaplarında görülen doğrudan yatırım sermayesi akımlarıdır. Bunun üç ögesi, (a)yabancı şirketin yerli şirket ana sermayesine katkısı, (b)dağıtılmayan kârın yatırımı ve (c)yabancı şirket merkeziyle bağımlı şirketler arasındaki diğer sermaye akımlarıdır. Ne var ki, çok zaman DYY sayılarını yayınlayan yetkililer tutarlı bir şekilde bu tanıma uyamamaktadırlar.

ce gelişmekte olan ülkelere giden kısmı aynı dönemde 18 milyar dolar-dan 150 milyar dolara yükseldi.³ Günümüzde, DYY gelişmekte olan ülkeler için en büyük dış kaynak oldu. 1970-1996 yılları arasında DYY yılda ortalama %10 reel artış gösterdi. Yabancı sermaye yatırımları, 1996'da, gelişmekte olan ülkelerin sabit sermaye yatırımlarının %9'una yakın bir kısmını akçalandırmaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler küresel DYY hareketlerinin 1/3'ü kadarını almaktadırlar. Bu ülkelerin payındaki artışın bir kısmı, yeni yatırımlardaki artıştan değil, özelleştirmeler nedeniyle, mevcut varlıkların el değiştirmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak özelleştirmelerden kaynaklanan DYY daha çok Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğundan, DA ve Türkiye'ye gelen DYY çoğunlukla yeni yatırımlar şeklindedir.⁴

DA ülkeleri bir grup olarak 1970'lerden bu yana, çok DYY alan ülkeler arasında oldular. 1970-1989 arasında Tayland, Malezya ve Endonezya hep dünyada en fazla DYY alan 10 ülke arasındaydılar. 1990-96 döneminde bu listeye Çin de katıldı. 1984'te Çin, Brezilya'dan sonra dünyanın en çok DYY alan ikinci gelişmekte olan ülkesi oldu; 1985'ten sonra, her yıl bu konuda birinciliği korudu. 1990-96 yılları arasında Çin toplam olarak 167 milyar dolar DYY aldı. Çin'de özelleştirme yok denecek kadar az olduğundan, bu yabancı sermaye girişinin hemen tamamı yeni yatırımlar için girmiştir.

Diğer yandan DA ülkeleri arasında Japonya gibi büyük sermaye ihracatçısı ülkeler de var. Hong Kong ve Tayvan 1980'lerden başlayarak net sermaye ihracatçısı ekonomiler sırasına katıldılar. Özellikle Hong Kong ve Singapur önemli sermaye pazarı haline geldiklerinden, bir yandan yabancı sermaye çekerek, bir yandan da ihraç ederek, geniş ve yüksek katma değer yaratan mali sektörler yarattılar.

3 International Finance Corporation (IFC), *Foreign Direct Investment, Lessons of Experience*, No.5, Washington, D.C. 1997; ve Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), *World Investment Report, 1998 - Trends and Determinants*. New York ve Cenevre, 1998.

4 1988-95 yılları arasında Doğu Avrupa ülkelerine giden DYY'nın %45'i, Latin Amerika ülkelere gidenin %15'i özelleştirme sırasında satılan KİT'lerin satışından elde edildi. Bkz. IFC, *Foreign Direct Investment, a.g.e.*, s.44.

TABLO 7.1
Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde
Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları, 1986-1997 (Milyon \$)

		1986-91	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Japonya	A:	556	2.756	210	888	41	228	3.224
	B:	-32.539	-14.634	-13.620	-17.202	-22.467	-23.200	-22.770
Kore	A:	863	727	588	809	1.776	2.325	2.341
	B:	-60	-481	-852	-1.652	-1.786	-2.345	-1.944
Çin	A:	3.105	11.156	27.515	33.787	35.849	40.300	45.300
	B:	2.360	8.844	23.115	31.787	33.849	38.714	42.800
Tayvan	A:	1.034	879	917	1.375	1.559	1.864	2.248
	B:	-1.157	-1.098	-1.794	-1.229	-1.432	-1.979	-2.984
Hong Kong	A:	1.711	2.051	1.667	2.000	2.100	2.500	2.600
	B:	-1.662	-6.203	-16.046	-19.437	-22.900	-22.856	-23.400
Tayland	A:	1.325	2.114	1.804	1.322	2.002	2.268	3.600
	B:	1.233	1.967	1.571	930	1.116	1.337	3.100
Singapur	A:	3.592	2.204	4.686	8.368	8.210	9.440	10.000
	B:	2.934	-1.113	2.665	4.622	4.222	4.635	4.100
Malezya	A:	1.605	5.183	5.006	4.342	4.132	4.672	3.754
	B:	1.294	4.669	3.671	2.525	2.557	972	654
Endonezya	A:	746	1.777	2.004	2.109	4.348	6.194	5.350
	B:	739	1.725	1.648	1.500	3.745	5.682	2.950
Türkiye	A:	459	844	636	608	885	722	606
	B:	456	779	622	559	772	612	490

Not: A: Yabancı sermaye girişi (yatırımların kâr dahil). B: Net yabancı sermaye girişi (yerli şirketlerin ihraç ettiği sermaye hariç).

Kaynak: UNCTAD, *World Investment Report*-, 1998 - *Trends and Determinants*. a.g.e.

2. TÜRKİYE'NİN DYY DENEYİMİ

Türkiye'nin oldukça eski bir DYY deneyimi vardır. Batı Avrupa ülkeleri dışındaki ilk demiryolu inşaatı, yabancı sermaye tarafından Osmanlı İmparatorluğu'nda, Ege bölgesinde, İzmir limanını Aydın ovasına ve diğer Ege bölgesi ovalarına bağlamak amacıyla yapıldı.⁵ İmparatorluğun büyük kentlerinin birçoğunda altyapı yatırımları (gaz, su,

5 Reşat Kasaba, "İzmir"; s. 13, *Doğu Akdeniz'de Liman Kentleri (1800-1914)* adlı eserde. Yayına hazırlayanlar: Ç. Keyder, Y. E. Özveren, D. Quataert. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1994.

TABLO 7.2
Türkiye ve DA Ülkelerinde Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının
Toplam Yatırımlara Oranı, 1971-1993 (%)

	1971-80	1981-90	1991-93
Japonya	0,1	0,1	0,1
Kore	1,2	0,9	0,5
Çin	0,0	1,5	10,4
Tayvan	1,3	2,6	2,6
Hong Kong	5,1	9,9	5,7
Tayland	2,3	4,8	5,0
Malezya	13,6	11,3	24,6
Singapur	15,8	26,2	37,4
Endonezya	3,5	1,5	4,5
Türkiye	0,8(a)	1,8	2,7

(a) İlk üç Plan dönemi: 1963-1977. Buna karşılık 1973-77 dönemi için: %0,6.

Kaynak: -Doğu Asya ülkeleri için, Yılmaz Akyüz, Ha-Joon Chang ve Richard Kozul-Wright, "New Perspectives on East Asian Development", in *East Asian Development: New Perspectives*, p. 16, Yılmaz Akyüz (ed.), UNCTAD, Londra 1999.

- Türkiye için, DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*, DYY sayılarını, yıl ortalaması döviz kurlarıyla cari Türk lirasına çevirdim. 1980 öncesi dönem için; Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, 8. basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1996, s. 154.

elektrik, tramvay, vb.) yabancı sermaye tarafından yapılip işletiliyordu. Yabancı sermayeli şirketler, yürürlükteki kapitülasyonlara ek olarak, kuruluş sözleşmelerinde verilmiş olan özel ayrıcalıklarla ("imtiyazlar") çalışıyorlardı.

Lozan Antlaşması'yla (1923) kapitülasyonları kaldırmış olan Cumhuriyet hükümetleri, başından beri yabancı sermayeyi özendir-mek istemişlerdir. Ancak, bir süre siyasal koşulların elverişli olmama-sı, daha sonra bilinçli bir biçimde bir "milli sermayedar sınıfı" yarat-ma politikası, Dünya Bunalımı ve savaş, yabancı sermaye yatırımları-nın önemli bir kaynak haline gelmesini önledi.

1954 yılında çıkarılan Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ve Petrol Kanunu yabancı uzmanlara danışılarak çıkarılmış, yabancı ser-maye için cömert sayılan kanunlardır. Buna karşın, DYY Türkiye'de

sermaye birikimi, teknolojik gelişme veya dış pazarlara açılma açısından belirgin bir rol oynayamadı. Tablo 7.2'de görüldüğü gibi, Türkiye'ye gelen net DYY'nin toplam yatırımlara katkısı, yıllar boyunca artış eğiliminde olmakla birlikte, önemli olmadı.

Toplam sabit sermaye yatırımları içindeki yer bakımından, Türkiye'de DYY'nin durumu kuzey DA ülkelerinininkinden (Japonya, Kore ve Tayvan) çok farklı değildir (Tablo 7.2). Ancak, Türkiye 1950'lerden başlayarak, yabancı sermayeyi ülkeye çekmek için gayret göstermiş ve bunun için gerekli kanunları çıkarmış bir ülke olarak DYY çekmek bakımından daha ileri bir durumda olabilirdi. Belki 1980'lere kadar bu kanunların uygulamasından sorumlu olan bürokrasi, yabancı sermayeye bakış açısından şüpheli, isteksiz veya teknik bakımdan hazırlıksız olmuş olabilir. Ancak 1980'den sonra, hiç olmazsa isteksizlik ve şüphelilik konusunda büyük değişimler olmuştur. 1980'lerde döviz mevzuatında yapılan köklü değişiklikler, gümrük dışı serbest bölgeler gibi DYY'yi çekmek bakımından önemli olduğu sanılan bütün önlemler alındı.⁶ Sonuçta Tablo 7.1 ve 7.2'de görülen artışlar oldu. Ancak, son on yılda yıllık DYY girişleri 1 milyar doların altında kaldı.⁷ DYY'nin toplam sabit sermaye yatırımları içindeki payı %3'ü geçmedi.

Bu oranlar Japonya, Kore veya Tayvan'ın gerçekleştirdiği oranlardan farklı değil. Ancak bu ülkelerin farkı şu ki bu ülkeler, aşağıda daha ayrıntılı tartışacağım gibi, stratejik yaklaşım olarak yabancı sermaye girişini, belirli alanlara yatırım yapmak, belirli teknolojileri getirmek gibi koşullar getirerek, sınırlamak yoluna gittiler. Genel eğilim olarak bu ülkeler, yerel sermaye birikimine öncelik verdiler ve yabancı sermaye girişini bu amacın gerçekleşmesi için bir araç olarak kullan-

6 İlhan Tekeli ve Selim İlkin, *Dünyada ve Türkiye'de Serbest Üretim Bölgelerinin Doğuş ve Dönüşümü*, Yurt Yayınları, Ankara 1987. Bu kitap, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yabancı sermayeyi çekmek için gösterilen gayretler için değerli bir kaynaktır.

7 Türkiye için, Tablo 7.1'de verdiğim sayılarla, Hazine Müsteşarlığı tarafından yayınlanan "gerçekleşen yabancı sermaye girişleri" arasında önemli farklılıklar var. Ben burada, diğer ülkelerle karşılaştırmayı sağlamak için, UNCTAD sayılarını kullanıyorum. Hazine Müsteşarlığı sayıları şöyle (Milyon dolar olarak): 1980: 35; 1985: 158; 1990: 1 005; 1995: 1 127; 1996: 964; 1997: 1 032; 1998: 976. Bkz. www.treasury.gov.tr. "Türkiye'de Yıllara Göre Yabancı Sermaye Yatırımları. Fiili Giriş".

dılar, kendi başına bir amaç saymadılar. Nitekim, bu ülkeler şimdi net sermaye ihracatçısı durumundalar.

Çok uzun bir DYY deneyimi olmasına rağmen ve genellikle devlet politikasında yabancı sermayeye olumlu bir tavır gösterildiği halde, Türkiye’de DYY politikasının, kalkınma stratejisindeki yerini kestirmek güçtür. Bu konudaki tartışmalar genellikle peşin yargılar ve genellemelerle sürdürülmüştür. Yabancı sermayeye verilen büyük kolaylıklara bakılırsa, yabancı sermaye daha çok yerli sermayeyi tamamlayıcı, ek sermaye kaynağı olarak arzulanmaktadır. Çünkü, yabancı sermayenin teknoloji getirme ve adapte etme, araştırma ve geliştirmeye yönelme, yerli sanayiyle girdi-çıkı ilişkileri geliştirme ve dış pazar ilişkileri kurmaya yardım gibi katkılarını sağlamak veya arttırmak için belirgin bir politika yoktur.

Bu politika belirsizliğine karşın, yabancı sermayenin bazı katkılarının olduğu alanlar vardır. Örneğin, 1970’lerden başlayarak, tarımsal ürün tohum ithali ve daha sonra yabancı sermayenin tohum üretim ve dağıtımına girişi, son 20 yıldaki tarımsal büyümeye katkı yaptı.⁸ İmalat sanayiinde de bu yönde birçok örnek göstermek mümkündür.

Ancak, Türkiye’de DYY genel özellikleriyle, düşük ücret ve vergi harcamaları, coğrafi yakınlık avantajı gibi nedenlerle gelmektedir. Şüphesiz, yabancı sermayenin bir ülkeye gelmesi için, o ülkede diğer seçeneklerden daha fazla kâr beklentisi olması gerekir. Ancak Türkiye’ye gelen yabancı sermaye, -genellikle yerli sermaye gibi- uzun vadeli değil, kısa süreli yüksek kâr amacıyla gelmektedir. Böyle bir bekleyle gelen yabancı sermayenin, Ar-Ge yatırımları yapması, yerli sanayiyle bütünleşme, yeni teknoloji getirme ve adapte edip yayma yatırımları yapmasını beklemek temelsiz bir bekleyiş olur. Bu anlamda Türk DYY politikasının başarılı olduğunu söylemek güçtür.

Bu başarısızlığın doğru anlaşılması önemlidir. Bunun nedeni yü-

8 David Gisselquist ve Carl Pray, “Deregulating Technology Transfer in Agriculture: Refrom’s Impact on Turkey in the 1980’s”, *The World Bank Policy Research Working paper*. No. 2086. Washington, D.C. 1999.

rürlükteki kanunların yetersizliği veya bürokrasinin kolayca giderilebilecek katılığı değildir. Türkiye'nin yabancı sermayeye tanıdığı vergi kolaylıkları yeryüzündeki çok DYY çeken birçok ülkeden geri değildir.

Hiç şüphe yok ki, bu başarısızlığın birinci ve temel nedeni, 1970'lerin son yıllarından bu yana, yani dünyada yabancı sermaye akımlarının hızla artış gösterdiği dönemde, Türkiye'nin devamlı ve şiddetli bir enflasyon baskısı altında yaşamış olmasıdır. Bu istikrarsızlık ve belirsizlik koşullarında uzun vadeli akılcı hesaplama olanaksız olduğundan, ancak aşırı derecede çekici koşullar sağlanırsa ve o zaman bile ancak çok kısa sürede yüksek kâr olanağı varsa yabancı sermaye yatırımı beklenebilir. Bir başka deyişle, DYY ancak genel olarak bütün yatırımlar için elverişli ortamlarda artar ve verimli olur.

Ayrıca Maxwell Fry'ın, içinde Türkiye ve 4 DA ülkesi de bulunan 16 gelişmekte olan ülkeye giren DYY konusunda yaptığı çalışma, ekonomide faiz oranları ve döviz kuru gibi alanlarda çarpıklıklar olması halinde, DYY, ülkede "ölçülen" iç tasarruf oranının düşmesine neden olmaktadır. Çünkü, bu çarpık koşullar altında DYY çekmek için verilen özel özendirmeler, sadece iç tasarrufların yurtdışına çıkıp, sonra yabancı sermaye kılığıyla geri dönmesi sonucunu vermektedir. Böyle durumlarda, DYY geldiği ülkenin gelişmesine katkı yapmamakta; tersine fakirleştirici bir rol oynamaktadır.⁹

DYY'nin, genellikle, portfolio yatırımlarının tersine, uzun vadeli hesaplara dayalı olarak bir ülkeyi seçtiği genellikle kabul edilen bir olgudur. 1997-98 yıllarında bir çok DA ülkesinde yaşanan mali bunalım sırasında bu olgu bir defa daha gözlemlendi. Bu ülkelere bol miktarda gelen portfolio yatırımları, banka kredileri gibi yabancı sermaye kaynakları, bunalımla birlikte hemen kururken, DYY akımlarında pek az bir düşüş gözlemlendi.¹⁰

Genellikle, yabancı yatırımcı, yatırım yapacağı ülke seçiminde, projenin kârlılığını sağlayacak peşin koşullara daha fazla ağırlık ver-

9 Maxwell Fry, "Some Lessons for South Asia from Developing Country Experience with Foreign Direct Investment", World Bank, *South Asia Discussion Paper*, Washington, D.C. 1993.

10 UNCTAD, *World Investment Report*, 1998, y.a.g.e., s. XX.

mekte, yatırım kararı sonrası gerçekleşecek koşulları daha az önemsemektedir. Örneğin, ancak belli bir gelir veya kâr sağlanması durumunda elde edilecek vergi indirimleri, bu nedenle fazla çekicilik yaratmamaktadır. Vergi sistemini “esnek” bir biçimde uygulayarak yabancı sermaye çekebileceğini sanan ülkeler de uğradıkları vergi kayıplarıyla, sonunda zararlı çıkıyorlar. Çünkü genellikle birçok ülke ve yer seçimi olanağına sahip olan yabancı yatırımcı, vergi konusundaki bu esnekliği, istikrarsızlık ve güvensizlik kaynağı olarak algılamaktadır. Buna karşılık, ılımlı ve açık-seçik bir vergi sistemi olan ve bu sistemi zaman içinde tutarlı bir biçimde uygulayan ülke, yatırımcı bakımından daha çekici olmaktadır. Çünkü bu ülkede yatırımcı, ileriye dönük hesap yapma ve akılcı bir yolla -kumar oynar gibi değil- karar verme olanağı bulmaktadır.

Yapılan araştırmaların sonucu şu ki, bir ülkede genel olarak yatırım koşulları elverişliyse, o ülke yabancı yatırımcı açısından da çekicidir.¹¹

Makro-ekonomik yönetimin niteliği, piyasanın büyüklüğü, ihracat olanak ve kolaylıkları, işgücü verimliliği ve ücret düzeyi, toplumsal, siyasi ve iktisadi koşulların istikrar derecesi, hukuki ve idari düzenin güvenilirliği ve etkinliği, asayiş ve genel altyapının elverişliliği ve sonunda ülkede genel olarak hükümet ve halk tarafından yabancı sermayeye nasıl bir gözle bakıldığı gibi karmaşık öğeler temel belirleyici etki olarak ortaya çıkmaktadır.

Hiçbir ülke bu ölçütlerin hepsinde tam not almayabilir. Ancak, en fazla yabancı yatırım çeken ülke bu ölçütler ışığında diğer ülkelerle karşılaştırılınca ortaya çıkan sıralamada iyi bir yer tutan ülke oluyor.

Kuşkusuz, kolaylıkla bir yerden bir yere göçebilen, fazla eğitilmiş işgücü gereksinimi olmayan bazı üretim dalları (“footloose industries”), örneğin giyim ve ayakkabı sanayileri, vergi ve ücret düzeyinin dü-

11 Osamu Kawaguchi, “Foreign Direct Investment in East Asia: Trends, Determinants and Policy Implications”, World Bank, *East Asia Region Discussion Paper*, Washington, D.C. 1994. Ayrıca, Maxwell Fry, “Some Lessons for South Asia from Developing Country Experience with Foreign Direct Investment”, a.g.y.

şöklüğüne duyarlı olabilirler. Ancak kalıcı ve köklü bir sanayileşme stratejisi güden, Singapur dışındaki, DA ülkeleri bu sanayileri zaten bir geçiş dönemi veya atlama tahtası sanayileri olarak algıladılar.

Bir yabancı şirketin kurulması için verilen bir vergisiz dönem özendirme ("tax holidays"), diğer koşullar elverişsizse, ülkeye hiçbir yatırım getirmeyebilir. Çünkü verilen özendirme, yatırımı çekmek için değil, yatırım da arkadan gelir bekleyişiyle, şirketi çekmek için verilmiştir. Bazen yatırım arkadan gelmediği gibi şirket vergisiz dönemin bitiminde varlığına son verip, yeniden aynı ülkede veya bir başka ülkede ortaya çıkabilir. Veya vergisiz dönem boyunca çok gelir ve kâr getiren fakat az yatırım gerektiren işler yapıp, sonra başka bir yere taşınabilir.

Elbet, telekomünikasyon, elektrik üretimi ve dağıtımı gibi doğal tekel özelliği olan veya petrol üretimi gibi tükenen kaynakları kullanan iş kollarında özel vergileme veya başka türlü kârın paylaşımını sağlayan, tekel kâr fazlasının ekonominin tümünün maliyet yapısını yükseltmesini önleyen yasal veya idari önlemlerin alınması doğaldır. Bu gibi önlemler, DYY'yi korkutup kaçırmak bir yana, ciddi bir hükümetle iş yapmakta olduğunu gören yabancı yatırımcı açısından, ülkenin çekiciliğini arttırmak gibi bir etki yapmaktadır.

Yukarda yaptığım, genel bir düzeyde yabancı sermaye girişini belirleyen etkenleri sıralamak oldu. Bunları sıralamak, özgül bir durumda yabancı sermaye girişini belirleyen nedenleri göstermez. Birçok ülke deneyiminden biliyoruz ki, belirli koşullar altında bazı etkenler önem kazanırken, bazı etkenler belirleyici olmayabiliyorlar.

Güneyli DA ülkeleri, özellikle Singapur, Malezya ve bir ölçüde Tayland ve Endonezya, DYY'ye kuzeyli DA ülkelere oranla daha fazla önem verdiler. Kuzeylilere oranla daha zengin doğal kaynaklara sahip olan Tayland, Malezya ve Endonezya, ithal ikamesine dayalı sanayileşmelerini, kuzeylilere oranla daha uzun bir süre devam ettirebildiler. Ancak onlar da, 1980'lerde, ithal ikamesi yoluyla sanayileşmenin sınırlarına geldiklerini gördüler. Kuzeyli DA ülkelere oranla daha kıt idari ve teknik yönetim, girişimci ve teknik eleman kaynaklarına sahip olan güneyli DA ülkeleri, doğal olarak DYY'ya kuzeylilerden

daha fazla ağırlık vermek zorundaydılar.¹² Doğal kaynak bakımından fakir bir ada kent-ülke olan Singapur, yabancı sermayeye dayalı sanayileşmeyi temel bir kalkınma stratejisi olarak, tutarlı bir biçimde başından beri uyguladı. Singapur, eğitim, sağlık, gibi tüm insan gücü politikalarını, işgücü ve sermaye piyasalarının örgütlenmesini, teknoloji ve ölçek seçimi gibi bütün seçeneklerini bu kalkınma stratejisiyle tutarlı olarak yaptı. Yine de, genel kanının tersine, güneyli DA ülkelerinin bile, Malezya ve Singapur dışında, DYY'ye olağanüstü geniş bir yer verdikleri söylenemez. Çin, değineceğimiz gibi, özel bir durum teşkil ediyor. Çin, bir yandan DYY'ye her bakımdan gereksinim duyan bir ülkeydi. Diğer yandan da Çin yönetimi, DYY'yi, Çin için deniz aşırı Çin sermaye ve girişimciliğini, ülke ekonomisini yeniden yapılandırmak ve canlandırmak için büyük bir olanak görüyordu.

3. DOĞU ASYA'DA DYY DENEYİMİ

a. Endonezya

Endonezya, 1996-97 yıllarına kadar gittikçe artan ölçüde yabancı sermaye alan bir ülke oldu. Bu gelişmenin nedeni çok büyük ölçüde Endonezya hükümetinin izlediği yabancı sermaye politikasıydı. 1967 yılında çıkarılan Yabancı Sermaye Kanunu daha önceki tutuma göre serbestlik getiren bir kanundu. Daha önce bir şirkette en çok %20 hisse sahibi olmakla sınırlanan yabancı sermayenin yüzde yüz sahipliğine izin verildi. Yabancı sermayenin girebileceği alanları gösteren ve bu liste dışındaki alanlara girmeyi yasaklayan liste yerine (pozitif liste), yabancı sermayenin giremeyeceği alanları sıralayan ve bunlar dışındaki alanları serbest bırakan liste (negatif liste), sisteme büyük bir esneklik getirdi. Sonuç olarak, DYY'nin çok kıt olduğu bu yıllarda bile Endonezya'ya hatırı sayılır ölçüde yabancı sermaye girdi. Ancak bu yatırımlar petrol kesiminde yoğunlaşmıştı. Endonezya'nın iç politika dengeleri ve 1973-74'te dünya petrol fiyatlarındaki sıçrama ve Endonezya'nın ihracat ve devlet gelirlerindeki büyük artışlar sonucu olarak, 1970'le-

12 Yılmaz Akyüz, *et. al. a.g.y.*, s. 20.

rin ortalarından başlayarak DYY konusundaki politikalar ve uygulamalar değişmeye başladı. Yabancı sermayeye karşı daha mesafeli bir tutum baş gösterdi. 1973'te kurulan Yatırımlar Kurulu ("Board of Investments") bütün DYY başvurularını tek tek değerlendirmeye başladı. Yabancı sermayenin girebileceği alanlar kısıtlandı. 10 yıl içinde mülkiyetin Endonezyalılaştırılması koşulu getirildi. Yüzde 100 yabancı mülkiyet yasaklandı. Bütün bunların sonucu olarak yabancı sermaye girişleri çok azaldı. O kadar ki 1977'de, Singapur örneğinden esinlenerek Yatırımlar Kurulu, yabancı sermayenin girişi için gerekli bütün izinleri veren "Bir Tek Durak" kuruluşu haline getirildiği halde, bu bile DYY girişlerini canlandırmaya yetmedi.

1980'lerin ortalarından başlayarak Endonezya hükümeti, ekonominin petrol gelirlerine aşırı bağımlılığını azaltmak amacıyla petrol dışı dallarda sanayileşme ve ihracat yapma gayretlerine ağırlık verdi. Bu arada, doğal olarak DYY yeniden önemli bir konu olarak ele alındı ve gerekli adımlar atıldı. Bu sefer DYY'den beklenen sadece sermaye değildi. Artık, girişim ve örgütlenme bilgisi, ileri teknoloji, ihracat pazarlarıyla ilişki gibi görünmez katkılar bekleniyordu. Negatif liste, Uluslararası Dış Ticaret İstatistikleri Sınıflandırma Sistemi'ne göre yapılarak saydam hale getirildi ve devlet bürokrasisinin keyfi karar verme alanı daraltıldı. Yabancı sermayeye açık olan iş dalları genişletildi ve turizm, kimya, makine ve giyim eşyası dalları gibi dallar yabancı sermayeye açıldı.

Bu politika değişikliği zamanlama açısından da uygun koşullarda yapılmıştı. Japonya'dan sonra diğer Kuzey DA ülkelerindeki hızlı sanayileşme sonucu reel ücretler de hızla yükselmışti. Emek-yoğun birçok sanayi dalı, işgücünün daha bol ve ücretlerin daha düşük olduğu, yabancı sermaye yatırımları için elverişli ülke aramaktaydı. Endonezya, yaptığı yabancı sermaye politikası değişikliğiyle böyle bir fırsatı da değerlendirmiş oluyordu.

Sonuç olarak, 1979-80'de 200-300 milyon dolar düzeylerine gerileyen DYY girişleri, 1995-96'da 4.5-5.0 milyar dolar düzeyine yükseldi. Belki daha da önemlisi, 1986 öncesi DYY, petrol gibi tüke-

nir doğal kaynaklarda yoğunlaşmışken, bu tarihten sonraki yatırımlar ihracata yönelik imalat sanayiinde yoğunlaştılar. Endonezya'nın 1990'larda gerçekleştirdiği petrol dışı ihracat sıçramasında, DYY'nin rolü belirleyici derecede önemli oldu.

b. Çin

Çin, tamamen farklı ve kendine has koşullar ve politikalar sonucu, yukarda belirtildiği gibi, Dünya'da ABD'den sonra en fazla DYY alan ve gelişmekte olan ülkelere giden yabancı sermayenin yarısından fazlasını emen ülke oldu. Ancak, Çin'e gelen yabancı sermayenin bir önemli özelliği, görüldüğü kadar yabancı olmamasıdır. Tablo 7.3'te görüldüğü gibi, Çin'e 1979-1993 yılları arasında gelen yabancı sermayenin %88'inden fazlası Hog Kong, Tayvan, Makao ve Singapur gibi Çin kökenli nüfusun büyük çoğunluk olarak yaşadığı veya Tayland gibi önemli ve varlıklı bir Çin kökenli azınlığı olan ülkelerden gelmektedir. ABD ve Kanada'dan kaynaklanan yabancı sermayenin de önemli bir kısmının bu ülkelerde yerleşik ve orada iş yapan Çin asıllı sermaye sahiplerinin yatırımları olduğunu güçlü bir hipotez olarak ileri sürmek akıl dışı olmaz.

Hong Kong, Çin'e gelen yabancı sermayenin dörtte üçüne yakın bir kısmını sağlamaktadır. Bunun içinde şüphesiz Hong Kong kaynaklı sermaye de vardır. Ancak bu toplamın bilinmeyen fakat önemli bir kısmı, siyasi nedenlerle Hong Kong üzerinden Çin'e girmeyi yeğleyen Tayvan sermayesidir. Ayrıca, Çin'de 1980'lerin ortalarından beri gerçekleşen ihracat sıçraması ve Çin hükümetinin ihracatı özendirmek amacıyla, ihracat kazancının bir kısmını yurtdışında tutma olanağı tanınması sonucu, birçok ihracatçı firma, bu arada büyük KİT'ler, silah ve başka malzeme ihraç eden Çin Halk Ordusu, kazandıkları dövizini Hong Kong bankaları ve yatırım şirketlerinde değerlendirmektedirler. Çin hükümetince uygun koşullar sağlandığında, bu sermaye Çin'e "yabancı" sermaye olarak gelmektedir.

Bu olgunun da dışında, Bölüm 1'de belirtildiği gibi, bütün DA'da ve Kuzey Pasifik kıyılarında önemli ve zengin bir Çin asıllı nü-

TABLO 7.3

Çin: Dolaysız Yabancı Sermaye Yatırımlarının Geldiği Ülkeler, 1979-1993 (%)

Hong Kong	72,7
Tayvan	9,3
Makao	2,9
Singapur	2,3
Tayland	1,1
Ara toplam	88,3
ABD	5,7
Japonya	3,6
Kore	0,9
Kanada	0,8
Avustralya	0,7
Ara toplam	11,7
Toplam	100,0

Kaynak: Chengze Simon Fan, *a.g.y.*

fus yaşamaktadır.¹³ Bunlar, anavatan Çin’le dil ve kültür ilişkilerini devam ettiren, bulundukları ülkede de bir ölçüde Çin usulü iş yapma alışkanlıklarını ve geleneklerini devam ettiren topluluklardır.¹⁴

Çin, gerçekte, yukarda sıraladığım, yabancı sermayeyi çekmek için önemli olan öğelerin bazılarına sahip bir ülkedir: İşgücü bol, beceri düzeyi yüksek ve ücretler düşük. İç pazar, dışardan görüldüğü kadar büyük olmamakla birlikte küçük de değildir. Geliştirdiği Serbet Ticaret Bölgeleri, sağladığı vergi ayrıcalıkları ve çok esnek, tek tek pazarlığa tabi yatırım anlaşmaları nedeniyle de, bir çeşit yabancı sermaye için çekici bir pazardır.

Buna karşılık, Çin’de fiziksel altyapı, hızla düzelmekle birlikte, henüz çok yetersizdir. Bütün ulaşım altyapısı büyük baskı altında, ka-

13 İkinci Bölümde “Çin etkeni” olarak adlandırılan olgu.

14 Chengze Simon Fan, “Çin Doğrudan Sermaye Yatırımlarını Çekmede Neden Başarılıdır? İşlem Maliyeti Yaklaşımı”, Çeviren: Bekir Gövdere, *Dış Ticaret Dergisi*, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, Temmuz 1999.

pasitesinin çok üstünde çalışmaktadır. Örneğin, demiryolları ve limanlarda uzun süre sıra beklemeden yükleme ve taşıma yapma olanağı, yabancı sermayeye verilen önemli ayrıcalıklar arasındadır. Elektrik enerjisine uzun süre sıra beklemeden devlet tarafından bağlanma önceliği, yine önemli bir ayrıcalıktır.

Çin’de politika, yönetim ve hukuk altyapısı modern bir sanayi kurulması için çok yetersizdir. 1990’larda Çin, henüz tam oturmuş bir borçlar hukuku, icra-iflas kanunu, şirketler kanunu gibi temel hukuk altyapısına sahip değildi. Özel mülkiyet kavramı net olarak tanımlanmış ve herkes için aynı anlama gelen bir kavram değildi. Yabancı yatırımcı ancak devletin önerdiği işçi veya memuru işe alabilirdi. İşçi tutmak için devlet kuruluşlarının aracılığı, çok zaman Çin Komünist Partisi’nin oluru (en azından “olmaz” dememesi) gerekliydi. 1990’ların sonunda bu konularda küçük ölçüde de olsa bir açıklık ve esneklik belirdi. Ancak başka DA ülkeleriyle karşılaştırıldığında Çin’de yabancı olarak yatırım yapmak deveye hendek atlatmak kadar güçtür. Bugün bile, hangi ilde iş yapıldığına bağlı olarak, yatırıma başlamak için 20-30 devlet kuruluşunun olurlarını almak gerekir.

Bütün bunların altında yatan temel sorun şudur: Çin’de “plan” kavramı ve planla ilgili kuruluşlar devam etmektedirler. Birçok Doğu Asya toplumlarında olduğu gibi, Çin’de de eski kuruluşları kaldırıp atmak geleneklere ve temel içgüdülere aykırı bir davranıştır. Dolayısıyla, planlama kuruluşları, eski güçlerine sahip olmamak ve eskiden olduğu gibi katı bir biçimde uygulanması gerekli komutlar verememekle birlikte, var olmaya devam ediyorlar. Ekonomide, hâlâ önemi azımsanamayacak bir “planlı” kesim var. Daha da önemlisi, bir Çinli için, devlet kuruluşlarının izni veya hiç olmazsa zımni bir oluru, hoşgörüsü olmadan en ufak bir girişimde bulunmak, düşünülemez. Devlet hem üretici olarak hem de düzenleyici, denetleyici, cezalandırıcı, ödüllendirici olarak ekonomide çok büyük bir alanı doldurmaktadır.

Bunun yanında kırsal alanda tarım üretimi, sanayide “köy ve kasaba sanayileri” denen sanayiler, hiç olmazsa biçimsel olarak devlet kontrolü dışındadır ve büyük bir hızla büyümektedir. Aynı biçimde sa-

nayı, turizm ve diğer kesimlerde hızla büyüyen bir yabancı yatırım kesimi belirlemektedir. İstihdam artışı sadece bu devlet-dışı kesimlerde (özel kesim demek istemiyorum) olmakta, yaşam koşulları bu kesimde hızlı bir düzelme göstermektedir.

Çin’de artık mal ve hizmet fiyatlarının çok büyük bir kısmı pazar ekonomisi koşullarında belirlenmektedir. Yalnız ihracat pazarlarında değil, iç pazarda da arz ve talep koşullarının belirlediği alan gittikçe genişlemektedir. Buna karşılık, üretim ögesi fiyatlarını (ücretler, faizler, vb.) devlet, kendince önemli olan amaçları gözönüne alarak, piyasa koşullarından büyük ölçüde bağımsız bir biçimde belirlemektedir. Bir Çin uzmanı iktisatçının deyimiyle bu “iki yivli yol” (“two-track road”)¹⁵ yaklaşımı, Çin’in iktisadi reformlarını, diğer eski sosyalist blok ülkelerinin reform yaklaşımından ayırdeden en önemli özelliştir.

Bu iki alan (Plan ve piyasa alanı) arasındaki ilişkileri belirleyen, düzenleyen kurallar veya yetkileri açık-seçik belirlenmiş kurumlar olmadığından bu iki alan devamlı sürtüşme halindedir. Böyle bir ülkenin dünyada en çok DYY alan gelişen ülke olması, her yıl 50 milyar dolar civarında (Türkiye GSYİH’sının yaklaşık dörtte biri kadar!) yabancı sermaye çekmesi, ancak özel koşulların varlığıyla açıklanabilir.

Yukarda tanımlamaya çalıştığım ve doğal olarak sürtüşme halinde olduklarını belirttiğim iki alanın, bütün güçlükler ve sürtüşmelere karşın çalışmasını sağlayan, Çin kültüründe eskiden beri varolan fakat kırk yıllık Komünist deneyiminin daha da geliştirip güçlendirdiği bir “kurum”dur. Plan döneminde her üretim biriminin neyi ne kadar üreteceği, bunu yapmak için hangi aramaları nereden, hangi fiyata sağlayacağı, kesin emirler olarak belirlenirdi. Çin gibi büyük, kalabalık ve karmaşık bir ülkede bu sistemin yürüyebilmesi için, denetleyici ve cezalandırıcı devletle, üretimi yönetenlerin kişisel ilişkiler geliştirmesi gerekti. Tipik bir durumda, üretim biriminin yöneticisi, plan veya devlet sorumlusuna, “devletin” veya “Parti’nin” yanlış bir karar verdiğini, bunun uygulanmasının olanaksız olduğunu söylemez. Eğer işinin tıkanıp

15 Barry Naughton, *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform: 1978-1993*, Cambridge University Press, 1995.

kalmasını önlemek istiyorsa, onunla kendine özgü bir kişisel ilişki geliştirir. Sonuçta çok zaman, devlet temsilcisi yanlış kararı değiştirir veya yumuşatır. Ancak bunu kişisel bir armağan olarak yaptığının kabul edilmesi gerekir. Örneğin: Plancı: “Bu yıl için veya şimdilik üretim hedefinizi yarıya indiriyoruz, ancak bunu sizin sözünüze güvenerek yapıyoruz; elbet gelecek yıl bunu telafi etmeniz gerekir.” Fabrika yöneticisi: “Elbette, bu yaptığınız yardımdan sonra sizi mahcup edeceğimizi mi sanıyorsunuz. Daha fazlasını bile yaparız. Bu yıl çok özel koşullarda yaşıyoruz...” Gerçekte her iki taraf da bilmektedir ki gelecek yıl ne biri ne öteki aynı görevde olacaktır, ne de varılan bu “anlaşmayı” hatırlayan olacaktır. Gelecek yıl yeni sorunlar ve yeni aktörler getirecektir.

“Guan şî” denen bu kurum veya sistemde, her zaman rüşvet veya kişisel çıkar sözkonusu olmayabilir. Gerçi son zamanlarda, artan ölçüde rüşvet ve kayırma olaylarının yaygınlaştığı, şiddetli cezalara rağmen büyük mafya gibi şebekelerin olduğu basında çıkan haberlerden anlaşılıyor. Fakat, Guan şî sisteminin işleyişi her zaman kişisel çıkar sağlanmasına bağlı değildir. Bu ilişki sadece dostluk, hemşehrilik, komşuluk, özel sempati, vb. gibi temellere dayanabileceği gibi, ufak, maddi değeri az olan bir hediye alış-verişi ile de mühürlenebilir. Veya, ilerde, benzer bir durumda, karşı taraftan da aynı “iyi niyetli” davranışın beklenmesi biçimini alabilir.

Çin dışında yaşayan ve iş yapan Çin asıllı sermaye sahipleri genellikle Çin’de dil ve kültür açısından fazla yabancılık çekmemektedirler. Genellikle, bunlar anavatan dili ve kültürüyle ilişkilerini devam ettiren topluluklardır. Çalıştıkları ülkelerde, çoğu zaman kendilerini topluluk olarak dışlanmış hissettiklerinden, biraz Avrupa ülkelerinde yerleşmiş Yahudi toplulukları gibi, eski kültürü devam ettirmek için güçlü topluluk ilişkileri geliştirmeleri, kendi aralarında alış-verişi yeğlemeleri, doğal olgulardır. Dolayısıyla, hayatında ilk defa Çin toprağına ayak basan bir Çin asıllı Tayland veya Kanada vatandaşı, Çin’de fazla yabancılık çekmeyecektir. Kısa bir süre sonra, hemşehrilere, eski ve uzak akrabalar bularak, suda yüzen balık misali, kendi Guan şî şebekesini geliştirecektir.

Halbuki bir “gerçek” yabancı açısından, Çin bürokrasisi tek parça bir beton duvar gibidir. Hiçbir sorunun çözümü yoktur. Buna karşılık, Guan şii formüllerini bilen, bunu hayatı boyunca uygulamış olan Çin asıllı “yabancı” işadamları için çözümsüz sorun yoktur. Sadece, gerekli ilişkileri kurmak ve geliştirmek için zaman, sabır, istek ve olanak gereklidir. Geniş bir Guan şii şebekesi olan işadamları, ne ulaştırma ne elektrik sıkıntısı çeker; istediği kişiyi istediği koşullarda işe alır. Bu nedenle, Çin bu işadamları için çok çekici bir ülkedir.

Guan şii uygulaması Çin’de yatırım ve iş yapmanın işlem maliyetlerini (“transaction costs”) azaltarak, Çin’i DYY açısından çok çekici bir ülke haline getirmektedir.

Ancak konunun bir de çok önemli bir olumsuz yanı vardır. Çin asıllı olmayan bir yabancı yatırımcının bu koşullarda iş yapabilmesi için, Guan şii şebekesi mümkün olduğu kadar geniş olan yerli Çinlilerle işbirliği yapması gerekli, hatta zorunludur. Aksi halde, işlem maliyetleri çok yüksek olur. Ancak, bu işbirliğine karşın, yabancı yatırımcının işlem maliyeti, normal koşullarda Çin asıllı yabancı yatırımcınınkinden, yine de daha yüksek olacaktır. Çünkü, bürokratik engelleri kesin ve devamlı biçimde ortadan kaldırmak, Guan şii olanaklarını pazarlayan Çinli aracının çıkarına değildir. Onun çıkarı, yabancı ortaklarla ilişkilerinde, kendi katkısının piyasa değerini yükseltmek için, bürokrasiyle sürtüşme noktalarının sayısını, süresini ve şiddetini arttırmak, sonra da bu anlaşmazlıkları yenerek, kendi konumunu güçlendirmektir. Aynı zamanda, gerçek yabancı yatırımcı için çok yüksek olan işlem maliyetleri, bu yatırımcıların Çin pazarına girişini sınırlamakta ve bu şekilde Çin asıllı yatırımcılarla rekabet olanaklarını kısıtlamaktadır.

Dolayısıyla, Guan şii sistemi işledikçe, hem araçlar hem de Çin asıllı yabancı yatırımcılar Çin’de idari reform yanlısı olamazlar. İşlemlerin karmaşıklığı ve kurumsal çözüm yokluğu, hem bürokrasinin hem de Çin asıllı yabancı yatırımcının çıkarına çalışmaktadır.

c. Singapur

DYY konusunda bir diğer uç örnek Singapur'dur. 1950'lerde dünyanın fakir ülkeleri arasında olan bu ada-şehir-devlet, 1995 yılı sonunda kişi başına gelir düzeyi bakımından İngiltere, Kanada ve İtalya'yı geride bırakmıştı. Hiçbir doğal kaynak üstünlüğü olmayan bu ülke, bu başarıyı büyük ölçüde DYY çekme stratejisiyle sağladı. 1975'te, çoğunluğu yabancı sermayeye ait şirketler, adanın toplam üretiminin %71'ini üretiyor, ihracatının %84'ünü gerçekleştiriyordu. 1995'te 5 kat daha artmış olan GSYİH'nın %76'sını, 22 kat artmış olan ihracatın %86'sını yine bu şirketler gerçekleştiriyordu.

Singapur "mucize"sini bu ülkenin hükümeti belli başlı iki yolla gerçekleştirdi: (a) Yabancı sermayeye çok "cömert" vergi bağışıklıkları vererek, (b) Ulaştırma, haberleşme, eğitim, sağlık, şehirleşme gibi temel altyapıyı kısa zamanda ve dünya ölçütleriyle en üst kalite düzeyinde sağlayarak.

Singapur hükümetinin yabancı sermayeye verdiği mali destek 1967 yılında, "öncü" ("pioneer") statüsü verilen yabancı yatırımcılara tanınan, kârın 3-5 yıl kurumlar vergisi bağışıklığıyla başladı.¹⁶ Bu bağışıklık, 1967'de yatırım maliyetini %20 azaltıyordu. Genellikle imalat sanayiinde yapılan yatırımlara uygulanan destekleme programı, 1970'den sonra, gerek öncü statüsünün yaygınlaştırılması, gerekse bağışıklık döneminin uzatılmasıyla, %30'a çıktı. Yıldan yıla daha çekici hale getirilen bu program, 1983'ten sonra hizmet sektörüne, özellikle bankalara ve turizme de uygulanır oldu.

Belki kârın kurumlar vergisinden bağışlanması kadar veya daha önemli katkı, yatırımcının sermaye yatırımına Singapur hükümetinin yaptığı "sermaye" katkısıydı. *Jurong* sanayi sitesinde hükümetin geliştirdiği, bütün altyapısı hazır fabrika yerinin son derece ucuz bir fiyatla yabancı yatırımcıya verilmesi durumunda bu katkı açıkça görülmektedir. Katkının daha az görünür olmakla birlikte, uzun vadeli kararlar açısından daha az önemli olmayanları da vardı. Çok iyi eğitilmiş, iş göre-

16 J.F. Ermisch ve W.G. Huff, "Hypergrowth in an East Asian NIC: Public Policy and Capital Accumulation in Singapore", *World Development* (UK), Vol.27 no.1, Ocak 1999.

cek kadar iyi İngilizce bilen, disiplinli, becerikli ve karşılaştırmalı olarak düşük ücretle çalışmaya hazır bir işgücü böyle bir katkıydı. Bu işgücünün her gün fazla yorulmadan ve aşırı zaman kaybetmeden işe gelmesini sağlayan ulaştırma sistemi; 1970'li yıllardan başlayarak dünyada bilinen en ileri teknolojiyi kullanarak donatılmış bir telefon sistemi, “dünyada en iyi” olarak isim yapmış bir havaalanı, yabancı sermaye sahibinin yaptığı yatırımın değerini *peşin olarak* yükselten katkılardı.

Bunların yanında iyi yönetilen, enflasyonsuz bir ekonomi; etkin, gayretli ve hırsızlık yapmayan bir bürokrasi; herşeye karışan fakat titizlikle pazar ekonomisi kurallarını ve ülkenin kanun ve yönetmeliklerini tarafsızca uygulayan bir hükümet, şüphesiz yabancı yatırımları çekmek için önemli öğelerdi. Yatırımcılarla devamlı bir diyalog içinde olan, sistemli bir biçimde gelişmeleri gözetleyen, şikâyetleri değerlendiren devlet yöneticileri de yabancı yatırımcı açısından ülkenin çekiciliğini arttırıyordu.

Singapur'un 1966-1970 yıllarından bu yana, sistemli olarak izlediği kalkınma stratejisi yabancı yatırım için ideal koşulları sağlamaya dayandı. Ancak, Singapur usulü kalkınmanın sınırları ve maliyetlerini de iyi anlamak önemli. Birinci olarak, bu kalkınma deneyiminde baskın olan öğe yatırım oldu. Tablo 7.4'te görüldüğü gibi DYY'lerin çoğunluğuna hükümetin verdiği destek, yatırılan her dolar başına yarım dolar kadardı. Diğer özendirmeler de hesaba katılırsa Singapur'a DYY hücumunu anlamak kolay. Yalnız bu büyüme modelinde, büyümenin bu hızla devam etmesi olanaksız. Bu büyüme hızının devam edebilmesi için, verilen özendirmelerin artarak devam etmesi gerekir. “Singapur'un gerçekleştirdiği kaynak seferberliğinden, Stalin gurur duyardı”.¹⁷ Singapur'un gerçekleştirdiği GSYİH'nın 1/3'ü dolaylarındaki tasarruf oranı ne kadar sürdürülebilir?

Singapur bu olağanüstü seferberliği bir yandan enflasyon çıkarmadan, diğer yandan da dış borçlanmaya başvurmada yaptı. Bir başka deyişle, Singapur milli tasarrufları olağanüstü yüksek düzeylerde

TABLO 7.4
Singapur'da Mali Destek (Sübvansiyon) ve Altyapı Harcamaları
(1990 Sin.\$)

	\$1 "Öncü" yatırım başına yardım(a)	Çalışabilir kişi başına gelişme harcaması (b)	5-24 yaşlarındaki kişi başına eğitim harcamaları
1967	0,19	972	4,22
1970	0,30	1.286	4,42
1975	0,51	3.019	6,13
1983	0,51	5.726	19,75
1990	0,50	3.202	23,99
1995	0,52	7.920	33,29

Not: 1990 Singapur doları = 0,55 Amerikan doları. Ayrıntılı tanınlar ve kaynaklar için bkz. Kaynak; Tablo 1.

(a) "Öncü" yatırım ("Pioneer Investment") statüsündeki yatırımcıların, (çok büyük oranı yabancı) yaptığı 1 (bir) dolar yatırım başına aldığı mali destek. Vergi bağışıklığı ve kâr akımlarının bugünkü değerinin hesabında %7 iskonto oranı ve %18 yatırım getirisi var sayılmıştır.

(b) Hükümetin "gelişme harcamaları", mali desteğe ek olarak, gelişmeyle ilgili bütün inşaat ve satınalmayı (eğitim, sağlık, ulaştırma, haberleşme) ve o zamana kadar insan barındırmayan komşu adacıkların (*Jurong* gibi) yatırım yapmak isteyen sanayi kuruluşlarının hemen kullanmasına hazır hale getirilmesi için yaptığı altyapı yatırım harcamalarını içermektedir. 1990 Singapur doları.

Kaynak: Ermisch ve Huff, *a.g.y.*, s. 26.

tutarak, yarattığı tasarruf fazlasını DYY'yi çekmek için kullandı. Bu-
nu yukarda tartıştığımız Yardımlaşma Fonu, yüksek dolaylı vergiler,
yüksek telefon ve akaryakıt ücretleri ve benzeri yollarla gerçekleştirdi.

Diğer yandan, dış borçlanma bir yana Singapur 1980'lerden be-
ri önemli bir net ihracat fazlası gerçekleştirerek ve ihracat fazlasını
dünya piyasasında yatırarak gelecek için önemli bir döviz geliri kayna-
ğı yarattı (Tablo 7.5).

Büyük bir siyasal devamlılık gösteren Singapur hükümetleri, bir
yandan herkese yüksek kaliteli eğitim, sağlık ve ulaştırma hizmetleri
sağlayarak ve nüfusun %90'ını konforlu bir ev sahibi yaparak; diğer
yandan da siyasal muhalefeti, sendikaları baskı altında tutarak bu po-
litika devamlılığını sağladılar. Ancak herkes ev sahibi olduktan ve yük-
sek bir gelir ve yaşam düzeyine alıştıktan sonra, sağlam ve nitelikli bir

TABLO 7.5
Singapur: GSYİH ve Harcamalar, 1960-95 (%)

	1960	1966	1970	1979	1994	1995
Özel tüketim	89,4	76,7	67,5	55,0	42,9	40,9
Kamu tüketimi	7,5	10,6	11,9	9,9	8,3	8,2
G.S. sermaye birikimi	11,4	21,9	38,7	41,8	32,7	33,1
Net mal ve hizmet ihracı	-14,0	-8,2	-20,3	-7,1	17,0	17,7

Kaynak: Singapore, Department of Statistics and Ministry of Trade and Industry. Aktaran: Ermisch and Huff, a.g.y., s. 30.

eğitim görmüş, sağlığı yerinde, eski fakirlik günlerinin acısını yaşamamış yeni kuşaklar bu baskıları ne ölçüde kabul etmeye devam edecek? Olağanüstü ikna yetenekleri olan yöneticilerin varlığı, bu yöneticilerin Singapur halkının çoğunluğunun ruhsal yapısını iyi anlamış olması ve bu bilgiyi ustalıklı kullanabilmiş olması, yeniden bir araya getirilebilir öğeler midir? Bütün önemli kararları devlet yöneticilerinin verdiği son 35-40 yılın başarısı, ne kadar uzun bir süre devam ettirilebilir?

Singapur büyümesinin kaynaklarını inceleyen birçok çalışma, Singapur'da, büyümenin büyük ölçüde sermaye birikimiyle sağlandığı, toplam üretim ögesi verimliliği (TÜÖV) ("Total Factor Productivity" TFP) konusunda Singapur'un diğer DA ülkeleri kadar başarılı olmadığını göstermektedir. Yukarda sözünü ettiğim yazar Krugman, Singapur tipi büyümenin, aynen Sovyet Birliği'nin son yıllarında olduğu gibi, teknik ilerleme içermeyen, sadece sermaye birikimine dayalı hızlı büyüme olması ve bu tip büyümenin gittikçe yükselen ve sonunda altından kalkılamaz yatırım maliyeti gerektiren bir büyüme olması nedeniyle sürdürülemez olduğu kanısında. Başka araştırmacılar da Singapur'un 1967 sonrası büyümesinin artan oranlarda yatırımı gerektiren tipten bir büyüme olduğu sonucuna varıyorlar.¹⁸ Singapur'da, ya-

18 Örneğin, A. Young, "Lessons from the East Asian NIC's: A contrarian view", *European Economic Review* 38, 1994. Aynı araştırmacının, "The Tyranny of numbers: Confronting the statistical realities of the East Asian growth experience", *Quarterly Journal of Economics* 110 (3), 1995. Aktaran: Ermisch ve Huff, a.g.y. s. 22.

tırım getirisinin, hükümet desteği hesaba katılmazsa, son derece düşük olması, yatırım artışının aşırı olduğu kanısını güçlendirmektedir. Şimdiye kadar sermaye birikiminin büyüklüğü ve hızı, teknik ilerleme sürecini gölgede bırakmış olabilir. İktisadi kalkınma politikasını tümüyle yabancı sermaye kontrolüne bırakan, sosyal politikasını bile yabancı sermayeye odaklı kalkınma amacına yönelten hükümet politikası da, teknik ilerleme sürecini yavaşlatmış olabilir.

Bütün bu gözlemler en olumsuz ışık altında incelenirse ve yorumlansa da yine Singapur'un bu derece yüksek *milli tasarrufu* gerçekleştirme konusundaki başarısının küçümsenemeyecek bir başarı olduğunu kabul etmek gerekiyor. Tablo 7.5'de görüldüğü gibi her 1 dolarlık DYY'yi çekmek için Singapur hükümeti 3 dolar harcamıştır. 1967'den 1995'e Singapur'un, eğitim yaşındaki kişi başına yaptığı eğitim harcamaları 8 kat artmıştır. Gerçi bütün bunlar büyük ölçüde DYY çekmek amacıyla yapılmıştır. Ancak ne amaçla olursa olsun, bu arada son derece ileri ve sağlam bir fizik ve insan sermayesi birikmiştir. Bu sermaye birikimi, ilerde teknik ilerlemeye dayalı büyüme politikaları için bir temel hazırlamaktadır. Şimdiye kadar, eşine rastlanmamış bir hızlı ekonomik ve toplumsal kalkınma gerçekleştirmiş olan Singapur yönetiminin, yeni koşullara aynı etkenlikle uyum sağlaması, büyümenin daha büyük ölçüde teknik ilerlemeye dayalı verimlilik artışıyla sağlanması yolunda da aynı başarıyı göstermesi beklenir.

Nitekim, Singapur hükümeti 1990'ların başında, yılda %2 TÜÖV artışı sağlamayı hedef kabul etti ve bu hedefi gerçekleştirmek için gerekli politikayı yürütecek örgütü kurdu. Singapur, dünyada böyle bir "plan hedefi" olan tek ülke. Diğer yandan, 1987-1994 döneminde Singapur'un TÜÖV göstergelerinde düzelme olduğunu gösteren çalışmalar var.¹⁹

19 B.V.V. Rao ve C. Lee, "Sources of growth in Singapore economy and in its manufacturing and services sectors", *Singapore Economic Review* 40(1), 1995. Aktaran: Ermisch ve Huff, a.g.y. s.22.

4. SONUÇ

Tartışılan dört örnekle DYY'nin ülkeye özel koşullara ne kadar duyarlı olduğunu belirtmeye çalıştım. Ama yine de, her ülke için derece derece geçerli olduğunu sandığım bazı temel iktisat politikası-yaklaşımlarını özetlemekte yarar var.

(1) DYY ödemeler dengesine ek destek veya sermaye birikimine katkı görevi yapabilir. Ancak bu iki görevi aynı zamanda yapamaz. Kronik bir ödemeler dengesi açığı durumu, gerçek yabancı sermaye yatırımcısına o ülkede iktisadi koşulların gelecekte istikrarsız olacağı işaretini verir. Ödemeler dengesini düzeltir beklentisiyle, kısa vadeli spekülasyon amaçlı yabancı sermayeyi çekmek için verilen ödünler, yerli sermayenin yurtdışına çıkıp, bu ödünlerden yararlanmak için geri dönmesi sonucunu vermekte ve bu durumu gören gerçek yabancı yatırımcının iktisadi koşulların gelecek vadedemediği kanısını güçlendirmektedir.

(2) Mali kesim ve dış ticaret kesiminde fiyat çarpıklıkları eğermen ise DYY, alan ülke için zenginleştirici değil, fakirleştirici bir rol oynayabilir.

(3) DYY girişini özendirmek için en etkili yol, ülkede genel olarak, yerli veya yabancı, yatırım ortamını sağlıklı ve çekici kılmaktır. İş kaynaklarla beslenen yatırımlar yüksekse, DYY de gelmeye çalışacaktır.

(4) Yerli ve yabancı yatırımcı arasında bir ayırım yapmamak, gerek yerli sermayenin dışarı kaçmasını önlemede, gerekse gelen DYY'nin fakirleştirici etkiler yaratmasını engellemede de en güvenilir yoldur.

(5) Singapur usulü büyük (belki birçok ülke için) aşırı ölçüde yabancı sermayeye dayalı büyüme, bir defalık ("one shot") yatırım ve teknoloji sıçraması sağlayarak çok hızlı büyüme sağlayabilir. Ancak iş ekonomi sistemi, ithal teknolojinin ötesinde kendi teknik ilerlemesini sağlayamazsa, uzun vadede büyüme devam ettirilemez. Çünkü yabancı sermayenin devamlı artan oranlarda gelmesini sağlayacak mali desteği sağlamak, yatırımların getirisi düşme eğilimine girdiğinden, gittikçe güçleşecek ve sonunda olanaksız hale gelecektir.

(6) Gittikçe bütünleşen dünya pazarında, artan sayıda ülke DYY çekmeye yönelik önlemler aldığından, bir ülkeye giren DYY birimi başına verilmesi gereken destek, diğer koşullar aynı kalmak koşuluyla, gittikçe artacaktır.

SEKİZİNCİ BÖLÜM

Türkiye ve Doğu Asya'da Kalkınmanın Toplumsal Dayanakları

1. GİRİŞ

Bu bölüme kadar, Doğu Asya (DA) ülkelerinin hızlı büyümesini sağlayan kalkınma politikalarını, Türkiye'ninkiyle karşılaştırmalı olarak inceledik. Bu politikaların hızlı kalkınma sağlayan politikalar olduğunu, DA ülkelerinde olduğu kadar başka ülkelerde de bilen çok kimse vardı. Ancak, DA ülkeleri bu politikaları başarıyla uygulayabildiler. Bu demektir ki bu ülkeler, hızlı kalkınma sağlayan politikaların izlenmesini engelleyen ve geri kalmışlığı belirleyen ve tanımlayan yapısal, kültürel, tarihsel ve siyasal engelleri aşabildiler.

DA ülkelerinin bu başarısının bir toplumsal dayanağı olması gerek. Hiçbir toplumu, geniş halk kitlelerinin desteği olmadan kaldırmak mümkün değildir. Kalkınan ülkelerde halk çoğunluğunun, hızlı kalkınma hedeflerinin uzun vadede kendi çıkarları doğrultusunda olduğuna inanıp onları desteklemesi, hızlı kalkınma politikalarının başarısının temelindeki harçtır. DA ülkeleri bu desteği nasıl sağladılar? Bu bölümün konusu bu sorunun cevabını aramak olacak. Bu arada, DA deneyimini incelerken, Türkiye'nin aynı dönemdeki deneyimiyle karşılaştırmaya çalışacağız.

DA ülkelerinin hızlı kalkınma politikaları için sağladıkları toplum desteğinin temelinde, toplumun önemli bir kısmına kalkınma sürecinin nimetlerinden yararlanma güvencesinin sağlanması vardır. Nimetlerin paylaşılmasında olumlu beklentiler yaratıldığı için, külfetlerin paylaşılması konusunda da toplumsal kabul ve destek daha büyük kolaylık ve devamlılıkla sağlanabilmektedir.

2. DOĞU ASYA KALKINMASINDA TOPLUM DESTEĞİ

Birçok geri kalmış ülkede, bu arada Türkiye’de de devletin önemli işlevlerinden biri nimetleri dağıtmaktır. Ancak örneğin Türkiye kalkınma nimetlerinin dağılımı konusunda yaygın bir toplumsal görüş birliği kuramamış ve bu nedenle 20. yüzyılın son çeyreğini Türkiye, ağır enflasyon koşullarında yaşamıştır. DA ülkeleri nasıl bu konuda daha başarılı oldular? Uzun vadeli kalkınmaya kamuoyunun desteği nasıl sağlandı?

Bu sorunun yanıtı üç noktada toplanabilir: (a) Kısa vadeli, günlük politikalarla gelir dağıtmak yerine, uzun vadeyi gözeterek, gelir yaratıcı varlık dağıtmak; (b) Bunu yaparken küçük grupları değil, geniş halk kütlelerini, kalkınan bir ekonomide çıkar sahibi kılmak; (c) Kalkınmada geniş ölçüde, pazar mekanizması gibi yaygın, herkese açık mekanizmaları kullanmak.

a. Gelir Dağıtmak Yerine, Gelir Yaratıcı Varlık Dağıtmak

DA ülkelerindeki nimet dağıtımını, ana çizgileriyle ve çok zaman gelirin dağıtımını biçiminde değil, gelir yaratıcı varlıkların dağıtımını biçiminde olmuştur. Örneğin tarımın önemli ve toprağın kıt kaynak olduğu toplumlarda ve dönemlerde bu politika, toprak reformu gerçekleştirerek, toprak dağılımındaki tarihsel kökenli çarpıklığı gidermek şeklinde (Japonya, Kore, Tayvan, Çin) olmuştur. Tarımın ekonomideki yerinin büyük olmadığı toplumlarda konut mülkiyetini yaygınlaştırmak biçiminde (Hong Kong, Singapur) gerçekleştirilmiştir. Toprak/nüfus oranının yüksek olduğu ülkelerde (Endonezya, Malezya, bir ölçüde Tayland), toprak dağıtımını yerine, köylüye toprağı tarıma elverişli hale getirecek sermaye ve girdiler için gerekli kredi ve teknik bilgi sağlamak yolu izlen-

miştir. 1939-40'ta Tayvan'da, toprağı işleyenlerin %44'ü mal sahibi, %56'sı yarıciyken, 1959-60'ta bu oranlar %86 ve %14 olmuştur.¹

Japonya'da savaş sonrası yapılan toprak reformu tarihte en başarılı reformlardan sayılır.² İşgal güçleri ("Supreme Command for the Occupying Powers" -SCOP-) komutanı General MacArthur'un yazılı emriyle, 1945'te başlayan reform çalışması 1946-50 yılları arasında gerçekleşti ve yaklaşık 2 milyon toprak sahibinin topraklarının ellerinden alınıp, 4 milyon çiftiye dağıtılmasıyla sonuçlandı. Toprak sahiplerine devlet tazminat olarak arazilerinin 1945 yılı resmi fiyatı üzerinden, 30 yıl vadeli bonolar verdi. Toprak alan çiftçiler de 30 yıl taksitle devlete ödeme yapmak için senet imzaladılar. Şiddetli enflasyon nedeniyle iki yıl sonra bir hektarlık arazi için ödenen tazminat ancak 13 paket sigara almaya yetiyordu.

Japon toprak reformunun ana amacı toplumsal ve siyasaldı: Toprak sahipleri gibi tutucu ve aşırı milliyetçi grupların ortadan kaldırılması yoluyla Japon militarizminin yeniden canlanmasını önlemek. Reformun çiftlik büyüklüklerini rasyonelleştirmek, üretimi arttırmak gibi bir amacı yoktu. Başarısının bir nedeni, belki de, çok amaçlı olması ve amacının belirgin ve açık olmasıydı.³ Gerçekten de savaş öncesi 0,50 civarında olan tarımsal toprak dağılımı Gini katsayısı, 1950'lerde 0,35 civarına düştü. Savaş öncesinde tarım topraklarının %50'si yarıcılıkla işlenirken, 1950'den sonra bu oran %9'un altındaydı.

Bu reformun iktisadi sonuçları pek belirgin değil. Gerçi savaş sonrası Japon tarımı hızlı büyüme gösterdiyse de, bunun ne ölçüde toprak reformu sayesinde olduğunu gösteren ampirik bir çalışma bulunmamaktadır.⁴ Buna karşılık, reformun toplumsal ve siyasal sonuç-

1 Jose Edgardo Campos ve Hilton L. Root, *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1996.

2 Toshihiko Kawagoe, "Agricultural Land Reform in Japan: Experiences and Issues", World Bank ve Seikei University, *The World Bank Policy Research Papers* No. 2111. Washington, D.C. 1999.

3 Japon toprak reformunun başarısının başka nedenleri: (a) Savaş yıllarında mali durumları iyice zayıflamış olan toprak sahiplerinin, SCOP'un baskısı karşısında tümüyle sinmesi ve (b)Eski toprak vergisi sayesinde hazır olan düzenli toprak mülkiyeti ve yarıcılık tapu kayıt sistemi.

4 Kawagoe, a.g.y., s. 36.

ları çok güçlü oldu. Reform için önderlik yaptığına köylü seçmenleri inandıran muhafazakâr Liberal Parti, bütün savaş sonrası Japon siyasal hayatına egemen oldu. Bütün siyasal ve iktisadi çalkalanmalara karşın Japon köylüsü tutarlı bir biçimde istikrar kaynağı oldu.

Japonya, Kore, Tayvan gibi, kuzeyli DA ülkelerinde ve daha sonra güneylilerde, yüksek iç tasarruf oranı ve tutumlu devlet bütçeleri, özel kesimde hızlı bir sermaye birikimi sağladı. Özel kesimin, izlenen politikalar konusundaki güven duygusu, bu birikimin yurtdışına çıkmak yerine ülke içinde yatırıma dönüşmesine yaradı. İzlenen istikrarlı ekonomi politikası, yatırımcının uzun vadeli düşünmesine yardım etti. Sermaye ve girişim sahibi, devletin gelişme hedeflerinin sürekliliğine güvenmesi sayesinde, kârlılığı ancak uzun vadede mümkün olan yatırımlara girişti.

Bu yolla, yeni varlık sahipleri, örneğin geniş köylü toplulukları, küçük ve büyük tasarruf sahipleri, girişimciler ekonominin tümünün sağlıklı gelişmesi yönünde ortak çıkarları olduğuna inandı. Dönem başında, yeni toprak sahipleri veya fabrika sahipleri için gelir akımları henüz ortaya çıkmamıştır; bunlar ilerdeki yıllarda gerçekleşecektir. Bunun olması için ekonomide düzenli büyüme gerçekleşirken, bu büyümeyi engelleyecek veya yavaşlatacak kargaşa ve düzensizlik olmamalıdır. Bunları sağlayacak politikalar, yani uzun vadeli gelişme politikaları bu nedenle bu kitlelerce kendi çıkarına olarak algılanır ve onların desteğini sağlar. Halbuki, hazır geliri dağıtan, örneğin, tarım ürünlerine piyasa fiyatının, yapay olarak ve devam ettirilemez derecede üstünde fiyat vererek sağlanan gelir dağılımı politikası, tam tersine, köylü için geleceğe değil bu güne dönük çıkar ilişkileri yaratmaktadır. Bu yolla gelir transferi sağlayan köylü için gelir dağılımı politikasının çarpık ve sürdürülemez olmasının önemi yoktur. Çünkü çıkar, bugün dağıtılmakta ve dağıtım sürecinin etkileri bugün son bulmaktadır. Gelecek dönemde aynı baskıları yenileyerek, politikanın çarpıklığının devamını sağlamak gerekmektedir.

Benzer biçimde, çabuk ve yüksek kazancın, devlet ihalelerini “uygun” fiyatla kazanmak, banka açma izinlerini düşük maliyetle elde

etmek ve benzeri yollarla sağlandığı ortamda, gerçekten uzun vadeli kalkınma politikalarına destek bulmak güçtür. Etkili, yani sesini duyurabilen kesimlerin enflasyondan kazançlı çıktığı, kazançlı çıkmayanların da çeşitli yollarla “memnun” edildiği veya susturulduğu bir ortamda enflasyonsuz, istikrarlı bir politika çizgisine destek sağlanamaz.

b. Geniş Halk Kitlelerini Kalkınmada Çıkar Sahibi Yapmak

İkinci olarak, DA ülkelerindeki varlık dağıtımı, küçük grupları değil, büyük kitleleri ilgilendirmiştir. Örneğin toprak dağıtımının etkileri, sadece köylüyü kalkınma politikalarının destekçisi kılmakla kalmamıştır. Eski toprak sahiplerine verilen ve sanayi kuruluşlarında hisse satın almak için geçerli olan bonolar, onları ve arkadan gelen kuşakları sanayiciliğe özendirerek sanayinin gelişmesinde çıkar sahibi kimseler haline getirmiştir. Devletin, artan tarım gelirleri üzerinden aldığı vergilerle akçalandırdığı yardımlarla KOBİ'leri destekleyerek, çok sayıda aileye yeni iş ve istihdam olanakları sağlaması mümkün hale gelmiştir. Artan istihdam olanakları, yetişmiş insan gücünün yurtdışına göçünü önlemiş, eğitim ve sağlık konusunda yapılan yatırımların doğrudan doğruya ekonomik büyüme amacına yaramasını sağlamıştır.

DA'da devletin dağıttığı varlıklar -toprak veya konut mülkiyeti veya hisse senedi gibi- geniş halk kütlelerini ulusun sabit sermaye stokuna ortak etmekteydi. Uzun vadeli büyümeden çok kimseye bir pay alma olanağı sağlıyordu. Ancak dağıtılan sadece maddi varlık değildi.

İstikrarlı ve tutarlı iktisat ve maliye politikaları sonucu olarak, DA'da devlet gelirleri iktisadi büyümeye paralel olarak artış gösterdi. Bu kaynaklarla devlet, yaygın bir biçimde herkese açık ve nitelikli bir eğitim ve sağlık sistemi kurup işletebilmiş, bu yolla aşağı yukarı bütün vatandaşların eğitim ve sağlık düzeyi yükselmiştir. Üretici varlık birikimi olan maddi sermaye stoku kadar önemli olan bu insan sermayesi birikimi, bir yandan iktisadi büyümeyi kolaylaştırıp hızlandırırken, bir yandan da vatandaşta, ekonominin gelişmesinde bir çıkarı olduğu duygusunu güçlendirmiştir.

Büyüme konusundaki çıkar birliği ve uzun vadede iyi yaşam ko-

şulları bekleyişi, DA rejimlerine süreklilik ve sanayileşme politikalarına zaman içinde tutarlılık vermiştir. Örneğin Kore veya Tayland gibi ülkelerde, hükümetler, darbeler ve başka karışıklıklarla birçok defa değişmiş ama rejimin genel iktisadi politika yönelimi fazla değişmemiştir.

Diğer yandan, genel olarak, DA'da devlet aşırı dış borçlanmaya gitmeden, modern ve yeterli bir altyapı geliştirebilmiş, eğitim ve sağlık düzeyi yükselen işgücünün verimli çalışabilmesi için gereksinimi olan bu araçları sağlayabilmiştir.

Büyüyen ekonominin yarattığı katma değerın nüfusun büyük kısmına dağılmasının sağlanması, iktisadi faaliyetin coğrafi dağılımının da düzensiz olmasını önlemiştir. Sanayinin yurt düzeyinde dengeli yayılması, hızlı şehirleşmeyi ve aşırı bölgesel dengesizliklerini ortaya çıkmasını engellemiştir.

Halbuki, doğrudan gelir dağıtımını politikası izleyen ülkelerde, kaçınılmaz olarak ancak sınırlı sayıda insana sınırlı çıkarlar sağlanabilir. Çünkü çok zaman devletin elindeki mali olanaklar daha fazlasını dağıtmaya yetmez. Tanındığı ayrıcalıklar sonucu, devletin giderleri gelirlerinden daha hızlı artar. Bu durumda devletin vergileyebildiği vergi mükelleflerinin vergi yükü gittikçe ağırlaşır. Dolayısıyla, kayıt dışı ekonomiye geçmek için güçlü ve gittikçe artan bir özendirme vardır. Kayıt dışı ekonominin yaygınlığı ve diğer nedenlerle, çok zaman, Türkiye'de olduğu gibi, devlet, doğrudan gelir dağılımı yarışmasının yarattığı şiddetli ve devamlı baskılar altında, elindeki olanakların ötesinde nimet dağıtarak enflasyon yaratmak, bu yolla kısa bir süre önce dağıttığı nominal nimeti bir sonraki dönemde reel olarak azaltmak ve anlamsız hale getirmek zorunda kalmıştır.

Birçok DA ülkesinde devlet politikalarının belirlenmesinde bu politikaların başarısında çıkarı olan bütün gruplarla (işverenler, işçiler, tarım üreticileri, tüketici grupları, basın, vb.) sık sık, ayrıntılı ve sistemli fikir ve görüş alış-verişi yapmıştır. Bu alış-veriş bir şekilci zorunluluğu yerine getirmek için değil, bir yandan, gerçekten en uygun politikaları saptayıp onların en verimli biçimde uygulanmasını sağlamak, iyi sonuç vermeyen politikaları zaman kaybetmeden ortaya çıkarıp gerekli düzelt-

meleri zamanında yapmak için kullanıldı. Diğer yandan, bu danışma - tartışma mekanizmaları, birçok toplum katmanlarına bu politikalar konusunda bilgi sahibi olmak ve onları kendilerine maletmek, gerektiğinde onlara sahip çıkmak olanağı sağladı. Bu konuda, Kore'de devlet başkanının "Aylık İhracat Geliştirme Toplantıları" meşhur oldu.⁵

c. Pazar Mekanizmalarının Kullanılması

Üçüncü olarak, en başarılı DA ülkelerinde devlet, ilk aşamadaki varlık dağılımını sağlayan müdahalesinden sonra, bu varlıkların doğrudan doğruya gelirin büyüme tarzını geniş ölçüde pazar mekanizmasına bırakmıştır. Dolayısıyla varlık dağılımından yararlananların çıkarı, pazar mekanizmasının doğru dürüst işlemesi, yani enflasyon ve ekonomik bunalımların olmaması yönündeydi. Sonuç olarak, bunalımların önlenmesi için gerekli olan tutarlı, sorumlu ve uzun görüşlü iktisat politikaları kamunun genel desteğini sağlamıştır.

3. TÜRKİYE

Son 50 yıllık Türkiye deneyiminde, gelir dağılımı sürecinin önemli bir kısmı, doğrudan doğruya devlet müdahalesi veya diğer pazar-dışı mekanizmalarla yereldi. Devletin yaptığı dağılımda geniş halk kitlelerine önemli pay düşmesi sözkonusu olmadığından, devletin yöneteceği bir dağıtım öncelikleri ve paylaşırma düzeni ("rationing") kurmak gerekti. Bu durumda, devlet politikalarını ve kararlarını bir biçimde etkileyebilecek durumda olanlar aslan payını aldı. Dolayısıyla, ekonomide yarışma, piyasa koşullarında emek veya girişim yoluyla sağlanmış güvenli bir gelir sağlamak için değil, yasal veya yasadışı siyasi mekanizmaları kullanarak, kısa vadede, başkaları aleyhine kendi payını arttırma yarışması halini aldı. Bu yarışmada herkesin kazanması sözkonusu değildir. Çünkü dağıtılan şey, devamlı büyüyen bir pasta değil, sınırları verili bir kaynak havuzuydu.

5 Yung Whee Rhee, Bruce Ross-Larson, Gary Purcell, *Korea's Competitive Edge: Managing the Entry into World Markets*, A World Bank Research Publication, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1980.

Bu yarışma, siyasal yarışma mekanizmalarını da soysuzlaştırarak, uzun vadede toplum çıkarlarını öne alan politikaları değil, kısa vadeli, günlük çıkarları diğer amaçların üstünde tutan, küçük grup çıkarlarına öncelik veren iktisat politikalarını doğurdu. Bu ortamda siyasal yönetimin uzun vadeli politika üretmesi olanaksız olduğu kadar, siyasal yarışmayı kazanma açısından da gereksizdi. Önemli olan, yeterli sayıda siyasal destek sağlayacak biçimde “çıkar sağlama sözü” vermektir. İktidara gelmesi halinde bu sözlerin sadece az sayıda kimseyi ilgilendiren kısmı yerine getirilebileceğinden, iktidar sınırlı bir toplumsal desteğe sahip olacak ve kısa süreli olacaktır. Yeni iktidar yeni gruplara gelir fazlası sağlayacak, böylece ortaya kendi kendini besleyen bir istikrarsızlık süreci çıkacaktır.

Bu yıkıcı yarışmanın sonuçları ortadadır: küçük fakat etkili azınlıklar dışında hiç kimse, payına düşen gelirden memnun değildir; çoğunluğun gelecekte beklediği, kendi emek ve girişiminden kaynaklanan güvenli bir gelir akımı değil, siyasal dalgalanmaların ve rastlantıların egemen olduğu belirsiz bir ortamda, eline geçebilecek ve büyüklüğünü kendi katkılarının etkileyemeyeceği bir paydır. Devlet, çoğunluğun yaşam düzeyini gereken hızla yükseltecek eğitim ve sağlık hizmetlerini verememekte; sağlam bir büyüme sürecini destekleyebilecek altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek bir yana, yaptığı kadarını da aşırı borçlanmayla ve ancak kısıtlı bir ölçüde yerine getirecektir. Zamanla günlük işlemlerini bile iç ve dış borçlanmayla, gelecek kuşaklara yüklemenin sonucu, doğal olarak ortaya çıkan istikrarsız bir siyasal ve iktisadi ortamdır.

Bu bölümün ilerdeki sayfalarında, yazdıklarımızın bir genelleme olduğunu, DA ülkelerinde de her şeyin her zaman pespembe olmadığını anlatmaya çalışacağız. Bu genelleme, çok karmaşık konuları anlatmada yardımcı olacağı için gereklidir. Yoksa, Mao Çedung Çin’inde gerçekleşen toprak dağıtımıyla, Japonya, Kore veya Tayvan’daki toprak reformunun aynı şey olduğunu söylemiyoruz. Benzer biçimde, Türkiye’yle ilgili örnek ve yorumların, incelediğimiz son 50 yılın tümüne ve tekbiçim olarak uyduğunu ileri sürmek elbette aldatıcı olur.

Bu nedenle, konuları tek tek ele alırken, her ülkenin tarihi koşullarında uygulamanın nasıl olduğunu belirtmeye çalışacağız.

Bu genellemelerden sonra, daha ayrıntılı olarak, (a) varlık ve gelir dağılımı; (b) yoksulluk ve insani gelişme; (c) nüfus, eğitim ve sağlık; (d) altyapı ve çevre; (e) yolsuzluk ve bürokrasi; (f) dış tehdit, otoriter yönetim ve demokrasi konularına değineceğiz.

4. DA ÜLKELERİ VE TÜRKİYE'DE VARLIK VE GELİR DAĞILIMI

Gelişme ekonomisinde Kuznets argümanı olarak bilinen ve Simon Kuznets'in gelişmiş ülkeler iktisat tarihinden çıkardığı sonuçlara göre, büyüme sürecinin başlangıcında gelir dağılımının bozulması, yani eşitsizliğin artması beklenir. Ancak büyüme sürecinin ileri aşamalarında gelir eşitsizlikleri, azalma eğilimine girer.⁶ Bunun nedeni, Kuznets'in bulgularına göre, büyüme sürecinin başlarında, henüz ekonomi derin yapısal değişim aşamasındayken; işgücü, düşük verimli (ve düşük gelirli) işlerden (tarımdan) daha yüksek verimli işlere (sanayiye) kaydıkça, doğal olarak gelir dağılımı bozulur. Ancak, ekonomideki yapısal değişim süreci tamamlandıktan, örneğin tarımın ekonomideki yeri belli oranlara düştükten sonra gelir dağılımında da düzelme eğilimi başlar.

Ayrıca, bu görüşe göre, gelişme sürecinin başlangıç döneminde gerekli olan yüksek yatırım oranlarını gerçekleştirmek için gerekli olan yüksek iç tasarruf ancak tasarruf eğilimi daha yüksek olan yüksek gelir gruplarının gelirinin daha hızlı artmasıyla mümkündür.

Tablo 8.1'deki sayılar ışığında, DA deneyimi, genel çizgileriyle, Kuznets hipotezini doğrulamıyor izlenimini vermektedir. Gerçi, Kore, Tayvan ve daha az ölçüde Endonezya'da 1970'lerde gelir dağılımında, 1960'lara oranla bir bozulma gözleniyor. 1980'lerde, Çin ve Tayland'da da gelir dağılımı bozulmuştur. Ancak, kısa süreli ve hafif olması nedeniyle, bu bozulmanın Kuznetsvari bir bozulma olduğu söylenebilir mi?

6 Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, Mart 1955.

TABLO 8.1
Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye’de Toprak ve Gelir Dağılımı
(1960-1990)

	Toprak dağılımı Gini katsayısı	Gelir dağılımı Gini katsayısı		
	1960’lar	1965-70	1971-80	1981-90
Japonya	0,47	0,31	0,28	...
Kore	0,39	0,34	0,38	0,33
Çin	...	...	0,30(a)	0,39(b)
Tayvan	0,46	0,32	0,36	0,30
Hong Kong	...	0,49	0,42	0,39
Tayland	0,46	0,44	0,38	0,46
Malezya	0,47	0,50	0,48	0,42
Singapur	..	0,50	0,45	0,41
Endonezya	...	0,40	0,41	0,30
Türkiye	0,59	0,55(c)	0,51(d)	0,43(c)

Not: (...) işareti, elde bilgi olunadığını belirtir. (a) 1985. (b) 1995. (c) DPT 1963 Gelir Dağılımı çalışması. (d) DPT 1973 Gelir Dağılımı çalışması. (e) DİE 1987 Gelir Dağılımı çalışması.

Gini katsayısı, sıfırla bir (0-1) arasında değişen katsayı. Değer 1’e yaklaştıkça dağılımın eşitsizliği artar. Kaynaklar: Campos ve Root, *a.g.e.*, s. 9; Toprak mülkiyeti dağılımı katsayıları: Dani Rodrik, “King Kong Meets Godzilla: The World Bank and The East Asian Miracle”, s. 18. *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience* adlı yayın içinde. Overseas Development Council, Washington, D.C. 1994; Türkiye gelir dağılımı katsayıları: DPT, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, “Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Aralık 1994; Çin’le ilgili gelir dağılımı katsayıları, V. Ahuja, B. Bidani, F. Ferreira, M. Walton’un *Everyone’s Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia* adlı kitabından, s. 27, Dünya Bankası, 1997.

Konuyla ilgilenenlerin bildiği gibi, gelir dağılımı istatistiklerinin uluslararası karşılaştırması büyük güçlüklerle doludur. Bir ülke için bile, önemli metod, tanım ve kapsam farklılıkları nedeniyle, çeşitli tarihlerde yapılan bir çalışmadan diğerine, kesin sonuçlar çıkarmaya yarayacak nitelikte bilgi edinmek güç. Bu nedenle yapılacak karşılaştırma ve genellemelerde dikkatli ve ölçülü olmak gereklidir.

Eğer, DA ülkelerinde gelir dağılımı Kuznets çizgisini izlemeden geçiş sürecini çabuk atlatmışsa, yukarda yapılan genellemeler bunu açıklayabilir. Hızlı kalkınma döneminin başlarında geniş kitleleri gelir

üretici varlık sahibi yapmak veya Endonezya ve özellikle Malezya'da olduğu gibi çoğunluk olan yerli etnik grupları sanayi, ticaret sermayesi sahibi haline getirmek ve bu yolla servet dağılımının tarihsel eşitsizliklerini, sürecin başından başlayarak azaltmak, hızlı büyüme süreci boyunca gelir dağılımının bozulmasını önleme açısından yararlı olmuş olabilir. Ancak, hızlı sabit sermaye birikimi süreci boyunca bu "düzeltmenin" fazla bozulmamasını -eğer bozulmamışsa- açıklamak gerekir. Bu açıklamayı da ancak her ülkenin deneyimini ayrıntılı olarak inceleyerek yapmak mümkündür. Örneğin, Kore ve Singapur uzun yıllar iç tasarruf düzeylerinin çok üstünde sabit sermaye yatırımı gerçekleştirdiler.⁷ Bunu yapabilmek için Kore dış yardımlara ve dış borçlanmaya, Singapur yabancı sermaye yatırımlarına başvurdu. Böylece sermaye birikimini hızlandırmak için, dış tasarrufları kullanarak, içerde gelir dağılımını bozmak zorunda kalmadılar. Ayrıca, bu ülkeler, düşük gelirlielerin tasarruflarını özendirerek, toplam tasarruf eğilimini arttırmayı da başardı.

Diğer yandan, önümüzdeki yıllarda, DA ülkelerinde de, belki bir gecikmeyle, bir çeşit Kuznets eğrisi gözlenecektir.

Tablo 8.2, birçok DA ülkesinde son yıllarda gelir dağılımında bir bozulma olduğunu göstermektedir. Bu bozulma Çin ve Tayland'da şiddetli; Tayvan ve Hong Kong'da hissedilir ölçüde olmuş görünüyor. Bu bozulmanın arkasında yatan etkenlerin ayrıntılı olarak anlaşılmasını mümkün kılacak bilgiler henüz elimizde bulunmamaktadır. Ancak, Tayland için yapılan tahlillere göre iki temel mekanizma işlemekte olabilir: Birincisi, ileri teknoloji kullanan sanayi dallarında yapılan yatırımlar arttıkça, eğitim düzeyinin getirisi yükselmekte, bu yolla yüksek veya piyasa koşullarına uygun eğitime sahip kişilerin gelirinde (ve tüketiminde) meydana gelen artış, daha az eğitilmiş kimselerin gelirindeki artıştan hızlı olmaktadır. DA ülkelerinin birçoğunda olduğu gibi, Tayland'da da, hükümet temel (ve orta) eğitimi parasız yapıp, bütün topluma yayarak, orta ve alt düzey teknik eleman arzını çok arttırdı. Bu arz artışı, bu dü-

7 Dani Rodrik, "Saving Transitions" (Draft), Temmuz 1998, Harvard University. Bu metin şu adreste okunabilir: http://www.dani_rodrik@harvard.edu.

TABLO 8.2
Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Eşitsizlik (Gini katsayıları)

	Gelir dağılımı ölçüsü	İlk yıl	Son yıl
Kore, 1970-88	Hane halkı geliri	0,33	0,34
Çin, 1985-95	Kişi başına gelir	0,30	0,39
Tayvan, 1985-95	Hane halkı geliri	0,29	0,32
Hong Kong, 1971-91	Hane halkı geliri	0,41	0,45
Tayland, 1975-92	Kişi başına tüketim	0,36	0,46
Malezya, 1973-89	Kişi başına gelir	0,50	0,46
Singapur, 1973-89	Hane halkı geliri	0,41	0,39
Endonezya, 1970-95	Kişi başına tüketim	0,35	0,34
Türkiye, 1987-94	Hane halkı geliri	0,43	0,49

Kaynak: Ahuja, Bidani, Ferreira, Walton, *a.g.e.*, s.27. Türkiye için DIE, 1987 ve 1994 Gelir Dağılımı çalışmaları.

zey çalışanın ortalama olarak ücretinin artış hızını düşürmüş olabilir. Buna karşılık, yüksek öğretimin büyük ölçüde paralı olması, yüksek düzey teknik ve yönetici eleman arzının daha yavaş artması ve bunların ücretlerinin daha hızlı artması sonucunu da vermiş olabilir.

İkinci ve belki daha önemli olarak sanayileşme, Tayland'ın bazı bölgelerinde diğer bölgelerine göre daha hızlı olmakta ve bozulan bölgesel gelir dağılımının sonucunda kişiler arası gelir dağılımı da dengeye hale gelmiş olabilir.

Eğer Tayland'da gözlenen eğilim doğrulanır ve bölgede yaygınlaşırsa, yüksek gelirli ülkelerde (Hong Kong, Tayvan) birinci mekanizmanın işlemesi beklenir. İkinci mekanizma ise Çin'de etkili olmuş görünüyor.

Çin'de bu dönemde gelir dağılımının bozulması olgusunu anlamak daha kolay. Dünya Bankası'nda yapılan bir araştırma, bu bozulmanın iki kaynağı olduğunu gösteriyor. Birincisi, 1985-1995 arasında, şehirli nüfusun gelirinin kır nüfusunun gelirinden daha hızlı artması; ikincisi, aynı dönemde, bölgeler arası gelir dağılımının bozulmasıdır⁸

Çin uzun yıllar, kendine has nedenlerle, sanayileşmesini, yabancı sermayeye açtığı “Serbest Ekonomik Bölgeler”de gerçekleştirdi. Son yıllara kadar bu bölgeler, Tayvan’a ve Hong Kong’a yakın sahil ovalarındaki illerin şehirlerindeydi. Doğal olarak bu bölgeler diğer bölgelerden çok daha hızlı gelişti ve kentlerde kişisel gelirler de bu bölgelerde diğer bölgelerden daha hızlı arttı. Buna ek olarak, Çin’de işgücünün bir il den bir ile göç etmesini yasaklayan kurallar ve bu kurallara rağmen yeralan göçü güçleştiren ve pahalılaştıran düzenlemeler de (şehirlerde konut yokluğu, karneyle dağıtılan ucuz yiyecek alabilmek için şehirde oturma izni olduğunu ispatlama gereği gibi) gelir dağılımının bozulmasını açıklamaktadır.⁹

Bu tahlil doğruysa, Kore’de hükümetlerin sanayinin yurt düzeyine yayılmasını özendiren veya zorlayan veya Tayvan’ın KOBİ’lere ağırlık veren politikaları ya da Endonezya’da işgücü dolaşımının kolaylığı gibi etkenler, bu ülkeler gelir dağılımındaki bozulmayı daha hafif atlatmaları sonucunu verebilir.

Türkiye, Tablo 8.1’deki sayılar ışığında, DA ülkelerinin çoğunluğunda olduğu gibi, geçmiş yıllarda, Kuznets kavramına meydan okumuş gibi görünüyor. Ancak örneğin, Tuncer Bulutay, Serim Timur ve Hasan Ersel’in 1968 çalışması Türkiye gelir dağılımı için Gini katsayısını 0,56 ve toprak dağılımı için Gini katsayısını 0,67 göstermektedir.¹⁰ Bu gözlemlere dayanarak, 1963 ve 1968 yılları arasında Türkiye’de gelir dağılımında bir bozulma olmuş olduğunu söylemek mümkün. Sabit sermaye yatırımlarının GSYİH’ya oranının 1963’ten %17’den 1968’de %21’e sıçraması bu durumu açıklayabilir.

9 Çin’de kırsal kesimde gelir dağılımının bozulmasının küçümsenmeyecek bir oranda, hiç olmazsa yazarların derinlemesine inceledikleri 4 ilin kırsal kesimlerinde, istatistiklerde kullanılan değerlendirme sorunlarından ileri geldiği anlaşılmaktadır. Özellikle, gelir düzeyi hesaplamasında, aile tüketimine giden pirinç fiyatlarının piyasa değerlerinin altında alınmasının ve bu düşük değerlendirmenin zaman içinde artması, Gini oranlarındaki yükselmenin %58’ini açıkladığı anlaşılmaktadır. Bkz. Martin Ravallion ve Shaohua Chen, “When Economic Reform is Faster than Statistical Reform: Measuring and Explaining Inequality in Rural China”, *World Bank Policy Research Working Paper* 1902, Washington, D.C. 1998.

10 Tuncer Bulutay, Serim Timur, Hasan Ersel, *Türkiye’de Gelir Dağılımı 1968*. Tablo 1.C. ve Tablo 1.1.B. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No. 325. Ankara 1971.

TABLO 8.3
Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Gelir Dağılımı (a)

	Yıllar	İlk yıl	Son yıl
Japonya	1969 ve 1979	5,2	4,3
Kore	1976 ve 1988	8,0	5,7
Çin	1990	..	6,5
Tayvan	1976 ve 1985	3,7	4,5
Hong Kong	1980	..	8,7
Tayland	1987	..	8,5
Malezya	1973 ve 1989	16,0	11,7
Singapur	1982/83	..	9,6
Endonezya	1976 ve 1990	7,4	4,9
Türkiye	1987 ve 1994	9,6	11,2

Not: (a) En yüksek 1/5 gelir dilimine girenlerin toplam gelirdeki payının, en düşük 1/5 gelir dilimindekilerin payına oranı. (...) işareti, o dönem için bilgi bulamadığımızı göstermektedir.

Kaynaklar: Dünya Bankası, *World Development Report 1995. Workers in an Integrating World*. Tablo 30. Washington. D.C. 1995; Campos and Root, *a.g.e.* Tablo 1.2; Devlet İstatistik Enstitüsü, 1987 ve 1994 Gelir Dağılımı çalışmaları.

Daha önemlisi, Devlet İstatistik Enstitüsünün 1994 Gelir Dağılımı çalışması, bu yıl için gelir dağılımı Gini katsayısını 0,49 olarak vermektedir¹¹ (Tablo 8.2). 1987-88'den sonra iyice şiddetlenen enflasyon karşısında, 1990'larda Türkiye'de gelir dağılımının bozulmuş olması şaşırtıcı bir olgu değildir. 1987'de, en yüksek %20 gelir diliminde bulunanların toplam gelir içindeki payının, en düşük %20 gelir dilimindekilerin payına oranla 9,6 kat yüksekken, 1994'te bu oranın 11,2 kat olması da (Tablo 8.3), bu bulguları doğrular niteliktedir.

Gelirin üretim faktörlerine (Tarım geliri, tarım dışı ücret ve diğer) dağılımını, 1980-91 yılları için inceleyen Süleyman Özmucur'un çalışması ile 1980-90 yılları için inceleyen Adil Temel'in çalışması da bu sonuçları, temel eğilimler olarak doğrulamaktadır.¹²

Uzun vadeli gelişme politikalarına toplumsal destek için

¹¹ Bkz. <http://www.die.gov.tr/>.

¹² Aktaran, DPT Gelir Dağılımı Özel İhtisas Komisyon Raporu, *a.g.e.*

TABLO 8.4
Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Orta Sınıfların Gelir Payı (a), (%)

	1963	1973	1987	1994
Kore	–	48,4	–	–
Hong Kong	–	46,0	–	–
Tayland	–	44,8	–	–
Malezya	–	37,5	–	–
Endonezya	–	48,4	–	–
Türkiye	30,0	32,0	35,3	31,6

Not: (a) Gelir düzeyi, üçüncü ve dördüncü, 1/5'lik gelir dilimlerinde olanların toplam gelir içindeki payı.

Kaynak: DİE, 1987 ve 1994 Gelir Dağılımı. DA ülkeleri için Campos ve Root, *a.g.e.*, s.46.

önemli¹³ sayılan, orta sınıfların gelir dağılımından aldığı pay ise Tablo 8.4'te gösterilmiştir. Türkiye'de, orta sınıfların payının genel olarak DA ülkelerinde gözlenen oranların altında olduğu görülmekte, ayrıca, 1994 yılı da ciddi bir gerileme izlenimi vermektedir.

Uzun vadeli gelişme politikalarına destek, toplumsal barışın sağlanması ve aşırı derecede büyük göçlerin önlenmesi açısından önemli görünen gelirin bölgeler arası dağılımı da Tablo 8.5'te gösterilmiştir. Bu sayıları daha önceki yıllarla veya başka ülkelerle karşılaştırmak için elde yeterli veri bulunmamaktadır.

Türkiye, DA ülkelerinin hızlı kalkınma sürecinin başlangıcında gerçekleştirdiği, üretilemeyen varlık¹⁴ dağılımını devlet eliyle düzeltme işini yapmadı. 1960'ların başında Türkiye'de gelir ve toprak mülkiyeti büyük eşitsizlikle dağılmıştı. Bu yıllarda, hükümetler, ülkenin gün-

¹³ Alesina ve Parotti'nin 64 ülke kesiti üzerinde yaptığı ekonometrik çalışma, 3. ve 4. 1/5'lik gelir dilimlerinin toplam içindeki payıyla siyasi istikrar ve yatırım oranları arasında bir ilişki olduğunu gösteriyor. Bkz. A. Alesina ve R. Perotti, "Income Distribution, Political Instability, and Investment" *Working Paper 53*, Institute for Policy Reform, Washington 1992. Aktaran, Campos ve Root, *a.g.e.*, s.45.

¹⁴ "Üretilemeyen varlık" deyimiyle, toprak ve su gibi, doğal olarak var olan, insan tarafından üretilmesi olanaksız doğal kaynakları, bina, makine veya mali sermaye gibi üretilmesi mümkün varlıktan ayırdetmek istiyorum.

TABLO 8.5
Türkiye: Gelirin Bölgelerarası Dağılımı, 1987
(Türkiye Ortalaması: 100)

Ege-Marmara	Akdeniz	İç Anadolu	Karadeniz	Doğu-Güneydoğu
144	79	92	78	68

Kaynak: DİE, 1987 Gelir Dağılımı.

demine gelen toprak reformunu yapmaktan kaçındı. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-67) hazırlıkları sırasında yapılan Toprak Reformu önerileri, Yüksek Planlama Kurulu'nda ele alınmadı.¹⁵ Halbuki, Tablo 8.1'de görüldüğü ve Bulutay - Timur - Ersel çalışmasının doğruladığı gibi, bu tarihlerde Türkiye'de toprak dağılımında büyük eşitsizlik vardı. Daha sonra hazırlanan toprak reformu tasarıları TBMM'de uzun süre komisyonlardan öteye geçemedi.¹⁶ Meclisten geçen reformlar temel sorunları (topraksız köylüler, aşırı küçük ve aşırı büyük mülkler, tarımda düşük teknoloji kullanımı ve düşük verim düzeyi) çözmedi.¹⁷ Bu direncin toplumsal temelinde Mübaccel Kıray'ın¹⁸ belirttiği gibi, büyük toprak sahiplerinin hiç olmazsa bazı bölgelerde, siyasal süreçler üzerinde belirleyici etkisi bulunmaktaydı.¹⁹ 1973 yılına ait toprak dağılımı sayıları, bu yıla kadar dağılımın bozulmaya devam ettiğini ve birçok bölgede de ciddi biçimde bozuk olduğunu göstermektedir (Tablo 8.6).

- 15 A. Sönmez, "The Re-emergence of the Idea of Planning and the Scope and Targets of the 1963-1967 Plan", *Planning in Turkey (Selected Papers)* içinde, s.41. Yayına hazırlayanlar S. İlkin ve E. İnanç. ODTÜ Yayını, Ankara 1967.
- 16 Doğan Kayran, "The Plan and the Agricultural Sector", s. 128, y.a.g. *Planning in Turkey* içinde.
- 17 Bu sorunların 1960'ların başındaki görünüşü için bkz. 1962 yılında FAO'nun toprak işlerinden sorumlu bölümünün başkanı Erich H. Jakoby'nin DPT'ye verdiği rapor taslağı: "Report on Land Reform in Turkey", Ankara 1962.
- 18 Mübaccel B. Kıray, "On Certain Aspects of the Social Planning of the First-Five Year Plan", s. 172, y.a.g. *Planning in Turkey* içinde.
- 19 Türkiye'de yaygın olarak kullanılan resmi istatistik yayınlarında, en son yumurta üretimine kadar tarım istatistikleri yeralırken, toprak mülkiyeti konusunda bilgilerin genel yayınlarda yeralmaması ilginçtir.

TABLO 8.6
Türkiye'de Bölgelere Göre Toprak Mülkiyeti Dağılımı, 1973
(Gini Katsayıları)

Ege ve Marmara	İç Anadolu	Karadeniz	Akdeniz	Doğu Anadolu
0,53	0,63	0,64	0,64	0,60

Kaynak: Oktay Varlıer, *Türkiye Tarımında Yapısal Değişme, Teknoloji ve Toprak Bölüşümü*. Tablo II-7a. DPT yayın No. 1636. Ankara, 1978.

Birinci Beş Yıllık Plan'ın hazırlık yıllarından sonra geçen 40 yıl içinde büyük sulama yatırımlarının yapıldığı Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) bölgesi dışında, Türkiye genelinde toprak dağılımı konusu, hiç olmazsa kalkınma sorunu olarak, önemini kaybetmiş görünüyor. Kırsal alandaki nüfus artışının yol açtığı arazi parçalanması, tarım üretiminin HSYİH içindeki payının azalması, topraksız köylünün şehirlere göçü gibi güçlü olgular bu sorunu "çözdü". Ancak, bu sorun bilinçli bir politikayla 1960'larda çözüleseydi, kanımca, Türkiye'de iktisadi büyüme çok daha hızlı ve adilce olacak, aşırı hızlı ve düzensiz şehirleşme, ekonominin tümüne bu kadar ağır bir ekonomik ve toplumsal yük yüklemeyecekti.²⁰

Bu durumda, gelir dağılımının, 1980'lerin ikinci yarısına kadar bozulmamış olması nasıl anlaşılmalı? Eğer, gerçekten bu dönemde, Türkiye gelir dağılımında önemli bir bozulma olmamışsa, bunun en belirgin nedeni, köylerden şehirlere göç edenlerin gelir düzeylerinde hissedilir bir yükselme görülmemesidir. 1960'larda başlayan yurtdışı-na göç olayı ise, bir yandan tarımda toprak üzerindeki nüfus baskısını azaltarak, bir yandan da yurtdışından gönderilen yardımlarla köylünün gelir payının azalmasını yavaşlatmış veya önlemiş olabilir.

20 Son yıllarda yapılan araştırmalar, toprak dağılımındaki aşırı eşitsizliğin iktisadi büyümeyi belli başlı üç yoldan geri bıraktığını gösteriyor: a. Kredi mekanizmalarını çarpıtarak; b. Siyasal katılımı sınırlayarak; c. Toplumsal gerginlik ve çatışmaları kamçılarak. Bkz. Arne Birgsten and Jörgen Levin, "Growth Income Distribution and Poverty: A Review", Göteborg University, 2000. (<http://swapec.hks.se/gunwpe/papers/gunwepe0032.pdf>).

Türkiye’de sanayinin Marmara bölgesinde yoğunlaşması, şüphesiz bölgelerarası gelir dağılımını bozucu bir etki yapmıştır. Ancak, düşük gelirli bölgelerden yüksek gelirli bölgelere göç, göreceli olarak kolay ve ucuz olduğundan eşitsizlik aşırı derecelere varmamıştır. Kurulan sanayiler genellikle yüksek teknoloji kullanan sanayiler olmadığından her beceri düzeyindeki işgücü için de iş imkânları varolmuştur. Diğer yandan, konut sağlama konusunda bir politika olmadığından, hızlı şehirleşmenin yarattığı şiddetli arsa talebi artışı, şehirlerin etrafındaki arazinin hızla yükselen oranlarda iktisadi rant yaratmasına yol açmıştır. Köylerden şehirlere göç edenlerin, gecekondu yaparak, bu ranttan pay almaları, bir yandan DA ülkelerindeki varlık dağılımına benzer bir biçimde, gelir dağılımındaki bozulmayı hafifletmiş, diğer yandan köyden göç olgusunu daha da çekici kılarak bu olguyu hızlandırmıştır. Bir ölçüde Endonezya’da da karşılaşılan bu süreci olgunun maliyeti, büyük şehirlerin köyleşmesi; altyapı, eğitim, sağlık, güvenlik gibi hizmetlerin çökmesi olmuştur.

1980’lerin ikinci yarısından sonra, bir yandan şiddetlenen enflasyon, diğer yandan yavaşlayan sanayi yatırımları ve sanayide kapasite artışının düşmesi bu tarihten sonra meydana gelen gelir dağılımındaki bozulmayı açıklayabilir.

Türkiye’de gelirin vergiler ve desteklemeler yoluyla yeniden dağılımı konusunda elde ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır. Gelir vergisi gibi müterakki (“progressive”) vergiler bir yandan kapsamlarının sınırlı olması, bir yandan vergi uygulama örgütünün zayıflığı yüzünden toplam kamu gelirleri içinde gerektiği kadar önemli yer tutmamakta, bu yüzden genel gelirlerin gelir esnekliği düşük (1,1-1,3 civarında) kalmaktadır. Diğer yandan kamu harcamalarındaki artışı frenleyecek siyasi disiplin gösterilemediğinden, 1970’lerin son yıllarından sonra kamu açıkları büyümüş ve enflasyon olgusunun temel nedeni olmuştur. Türk vergi sistemi, tarım gelirlerinin büyük bir kısmını kapsam dışı bırakarak, ekonomideki gelir artışlarıyla vergi gelirleri artışı arasında olması gereken ilişkiyi zayıflatmıştır. Gelir vergisinin yükü büyük ölçüde maaş ve ücretliler üzerindedir (Tablo 8.7). Bu tablodaki dağılım sadece gelir üzerinden alınan vergileri (gelir vergisi, kurumlar ver-

TABLO 8.7
Türkiye: Gelirden Alınan Efektif Vergi Yükleri (%)

	Tarım	Maaş-ücret	Kira	Faiz	Diğer
1987	1,5	16,3	2,0	3,3	11,9
1990	1,2	18,7	2,9	4,0	15,9

Not: Efektif vergi yükü: Her kesimin ödediği gelirden alınan verginin, o kesimin net faktör gelirine oranı.

Kaynak: DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, y.a.g.e.

gisi) kapsamaktadır. Müterakki oranlı olmadıkları için, dolaylı vergiler, örneğin Katma Değer Vergisi hesaba katıldığında vergi sisteminin, gelir dağılımını düzeltici etkisinin olmadığı görülür.

Uzun süreli bir enflasyon ortamının egemen olmasının temel nedeni olan vergi gelirlerinin gelir esnekliğinin düşüklüğü ise birçok kazancın, yasal ve yasal olmayan yöntemlerle vergi kapsamı dışı kalmasından kaynaklanmaktadır. Vergi yükü dağılımının adaletsizliği de, büyüme politikalarına halk desteğinin zayıf kalmasında etkili olmuştur.

Daha planlı dönemin başında, o zaman GSYİH'nın yarısına yakın bir kısmını üreten tarımın vergi sisteminin dışında bırakılmasının, düşük esneklikli bir sistem yaratacağı görülmüş ve gerekli öneriler yapılmıştı. Ancak bu önerileri siyasal kararlara dönüştürecek siyasal irade sağlanamamıştı.

Bu yöndeki en önemli öneri, DPT tarafından, Nicholas Kaldor yardımıyla geliştirilen tarım vergisi önerisiydi.²¹ Bu verginin "matrahı, milli muhasebe için yapılan tahminlerde olduğu gibi, her bir bölgenin, her bir arazi tipinin (sulak, kurak, vb. gibi) ortalama safi tarımsal ürünün olacaktır. Diğer bir deyişle, ne şimdiki arazi vergisinde olduğu gibi

21 Nicholas Kaldor, *Report on the Turkish Tax System*, A Confidential Report to the Prime Ministry of Turkey, 21 Nisan 1962. Yine N. Kaldor'un, "Taxation for Economic Development" başlıklı, *The Journal of Modern African Studies*, V1, 1994. Bkz. Kenan Bulutoğlu, "Financing Turkey's Development Plan", *Planning in Turkey*, a.g.e. içinde.

piyasa değerlerine ne de Osmanlı devrinde olduğu gibi (âşar) toprağın gayrisafi ürününe dayanacaktır”.²²

Vergi konusu olarak önerilen tarımsal gelir, önceden il ölçüsünde belirlenen ortalama potansiyel gelir olduğundan, uygulaması kolay ve yıldan yıla değişen tarımsal gelir düzeyine ayarlanması düşük maliyetli olacaktı. Söz konusu potansiyel gelir ortalama iklim koşullarında, ortalama gayret ve etkinlikle elde edilmesi mümkün olan gelir olarak tanımlandığından, yüksek etkinlikle işletilen toprağın vergi yükü daha az, işlenmeyen veya düşük verimle işlenen toprağın vergi yükü daha yüksek olacaktı. Bu, bir yandan verim artışlarını özendirecek, bir yandan da toprağın verimli çalışan ellere geçmesi eğilimini güçlendirecekti.

1950 Tarım Sayımı verileri esas alınır, Kaldor’un önerisine göre, arazisi 2 hektardan küçük olan ve tarımla geçinen ailelerin %30,5’ini teşkil eden küçük topraklı aileler vergiden muaf olacak; ailelerin %53’ünden %5; 14,3’ünden %10 ve 50 hektardan fazla toprağı olan ve ailelerin %1,5’ini teşkil eden büyük topraklı ailelerden %15 vergi alınacaktı.²³

Kaldor’un önerdiği vergi oranları çok ılımlı da olsa müterakki olduğundan, toprakları çok geniş olan ve bunları ortalamanın altında verimlilikle işleten büyük toprak sahipleri toprağı elden çıkarmaya özendirilmiş olacaktı. Bu mekanizma, toprak fiyatlarını düşürerek, o zaman gündemde olan Toprak Reformu’nun devlete maliyetini makul düzeylere indirecek, toprak piyasasına canlılık getirecek, toprak mülkiyeti dağılımındaki eşitsizliği azaltacaktı. Çiftçinin toprağı daha fazla sermaye ve emek yatırımı yapmasını özendirecek, böylece dar kaynak olan ve üretilmesi mümkün olmayan toprak ve su kaynaklarının daha verimli kullanılmasını, tarımın hızla modernleşmesini sağlayacaktı.

Bu öneri Yüksek Planlama Kurulu’nda oldukça ayrıntılı olarak tartışıldıktan sonra, kurulun siyasi üyelerince toptan reddedildi. Onun yerine hükümet tarım gelirlerinin de diğer gelirler gibi vergilenmesi il-

²² Parantez içindeki sözcükleri ben ekledim.

²³ Kaldor Raporu, *a.g.e.*, s.11.

kesini kabul etti. Tarımsal gelirden normal gelir vergisi toplamının, vergi idaresi ve arazi kayıtları Türkiye'den çok daha ileri olan ülkelerde bile büyük güçlüklerle karşılaştığını herkes biliyordu. 1960'larda Batı Avrupa ülkelerinde klasik vergi kaçakçılığı veya vergiden kaçınma yolu, bir bankacı veya sanayicinin bir çiftlik satın alarak gelirini, çiftlikten kaynaklanan "zararlarla" verginin alt dilimlerine indirmesiydi. Başka deyişle, gelir vergisinin tarım gelirlerini etken bir biçimde kapsamayı aşağı yukarı olanaksızdı. Nitekim, Tablo 8.5'te görüldüğü gibi, 1990'larda bile tarımdan kaynaklanan gelir vergisi gelirleri ihmal edilebilir oranlardaydı.

Tarımdan alınan arazi vergileri ise, 1960'larda hâlâ 1936 değerleri üzerinden toplanıyordu.²⁴

20. yüzyılın ikinci yarısı boyunca, Türkiye'de, vergiler, fiyat destek politikaları, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan mali transferleri tümüyle ele alarak, devlet politikalarının gelir dağılımını ne yönde ve ne ölçüde etkilediğini değerlendiren bir çalışma bilmiyorum. Benim genel olarak eldeki sayılara bakarak vardığım kanı, Türkiye'de bu dönem içinde sistemli bir gelir politikası olmadığıdır. Zaman zaman, özellikle siyasi yarışmanın kızıştığı seçim yıllarında tarım destek fiyatlarında aşırı artışlar, 1980'lerin sonuna doğru maaş ve ücretlerde meydana gelen aşırı hızlı artışlar geçici ve tutarsız gelir dağılımı önlemleri olarak kalmıştır.

5. DA ÜLKELERİ VE TÜRKİYE'DE YOKSULLUK VE İNSANİ GELİŞME

Tablo 8.8'de elimizde yoksulluk göstergeleri bulunan DA ülkelerinde, 1975-95 arası, 20 yılda gerçekleşen ilerleme görülüyor. Elbet yoksul insan sayısındaki en büyük azalmalar, yüksek nüfuslu ve fakir Çin ve Endonezya'da görülüyor. Oran olarak da, yoksulluğu yenme konusunda bu ülkeler büyük ilerleme gösterdiler. 1990'ların ortalarında, Tayland ve Malezya oran olarak yoksulluk olayını artık sınırlı bir sorun haline getirmişlerdi. Elimizde bilgi bulunmayan Japonya, Hong Kong,

²⁴ Kanun, en geç her 10 yılda bir, arazi değerlerinin yeniden saptanmasını emrettiği halde... Bkz. K. Bulutoğlu, a.g.y., s.196.

TABLO 8.8
Türkiye ve Bazı Doğu Asya Ülkelerinde Yoksulluk, 1975-1995

	Yoksul kişi sayısı (milyon kişi)			Yoksulluk oranı (%)			Yoksulluk açığı (%)		
	1975	1985	1995	1975	1985	1995	1975	1985	1995
Kore	..	..	..	..	16,0(a)	..	..	..	..
Çin	569(b)	398	269	59,5(b)	37,9	22,2	..	10,9	7
Tayland	3,5	5,1	0,5	8,1	10	1	1,2	1,5	1
Malezya	2,1	1,7	0,2	17,4	10,8	1	5,4	2,5	1
Endonezya	87,2	52,8	21,9	64,3	32,2	11,4	23,7	8,5	1,7
Doğu Asya (c)	717	524	346	58	37	21	..	11	6
Türkiye (d)	..	6,4	..	..	12,2	..	..	..	..

Not: Yoksulluk açığı: yoksul kişi sayısı çarpı her yoksul kişinin tüketim düzeyinin yoksulluk çizgisinden farkı. Yoksulluk çizgisindeki gelirin yüzdesi olarak. Bu ölçü, bir ülkedeki yoksulların ne kadar yoksul olduğunun ölçüsüdür. Çin, Tayland, Malezya ve Endonezya için, yoksulluk çizgisi, kişi başına günde, satınalma gücü eşdeğerine göre hesaplanmış US\$1 (bir 1985 ABD doları) olarak tanımlanmıştır. Kore ve Türkiye için ulusal tanımlar kullanılmış görünüyor (..) işareti elimde bilgi olmadığını göstermektedir. (a) 1980-88. (b) Sayılar 1978 yılına ve yalnız kırsal kesime aittir. (c) Tablodaki DA ülkelerine ek olarak Filipinler, Papua Yeni Gine, Laos, Vietnam ve Moğolistan'ı içermektedir. Kore toplamın dışındadır. (d) Sayılar 1987 yılına aittir.

Kaynak: Kore dışında, Doğu Asya ülkeleri için Ahuja, Bidani, Ferreira, Walton, "Everyone's Miracle? y.a.g.e., s.6. Kore: UNDP, Human Development Report, 1991. s.152. Türkiye için DPT, Yedinci Plan, Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r.

Singapur gibi ülkeler, yoksulluk sorununu, gelişmiş ülkelerdeki boyutlarına indirgemiş olmalıdır.

Elimizde Türkiye'de yıllar içinde yoksulluğun izlediği çizgiyi gösteren sayıların bulunmaması nedeniyle, kalkınma politikalarının yoksulluk üzerindeki etkisi üzerine yorum yapmak mümkün değil. Yalnız, yoksulluğun bölgesel dağılımı büyük eşitsizlik gösteriyor (Tablo 8.9). Aynı kaynağa göre, 1987'de Türkiye'de kırsal alanda yoksulluk oranı %30, kentsel alanda %10 olarak görünmektedir.

1970'lerin başında, DA'da yoksulluk oranının en yüksek ve kişi başına gelirin en düşük olduğu bir ülke olarak Endonezya'nın yoksulluğu yenme konusundaki politikaları ilginç bir örnektir.

TABLO 8.9
Türkiye'de Yoksulluğun Bölgesel Dağılımı, 1987
(Bölge Nüfusunun %'si Olarak)

Ege ve Marmara	Akdeniz	İç Anadolu	Karadeniz	Doğu ve Güneydoğu
3,9	22,0	16,2	10,6	25,0

Kaynak: DPT, Yedinci Plan Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Y.a.g.e.

Endonezya'da yoksulluğun hızla azaltılmasının başlıca açıklayıcısı ekonominin hızlı büyümesidir. Büyümenin, istikrarlı bir fiyat ortamında gerçekleşmesi, hükümetin bir gelir dağılımı politikası izlemesini mümkün kılmıştır. Bu politikanın iki ayrı dönemi vardır.²⁵ İlk dönem olan 1970-85 yıllarında, ekonominin makro-ekonomik dengeleri sağlandıktan sonra, halkın temel yiyecek maddesi olan pirinç üretiminin artışına ağırlık verildi: Yüksek verimli tohum dağıtımı, gübre ve ilaç dağıtımı, fiyat ve pazarlama desteği ve kırsal altyapıda büyük atılım bu dönemde gerçekleştirildi. Sulama, drenaj, su baskınlarıyla mücadele, köy yolları gibi altyapı yatırımları bu dönemde büyük ölçüde gerçekleştirildi. 1971-83 arasında pirinç üretimi yılda ortalama %5,3 arttı. Bu başarının, Endonezya'da yoksulluğun gerilemesine büyük katkısı oldu.

Bunun yanı sıra, Endonezya kırsal bölgelerde hem sağlık ve beslenme hem de aile planlaması konusunda çalışan köy sağlık merkezleri sistemini geliştirildi. Çocuk ölümlerinde büyük düşme sağlandı. Diğer yandan doğurganlık oranı 1970'te % 5,5'ten, 1990'da %3,0'a düştü. Çocuk ölümlerinde ve doğurganlık oranındaki düşüşün en önemli nedenleri, yaygınlaştırılan aşı programları, iyileşen beslenme koşulları ve en önemli olarak, kadın nüfusun eğitim düzeyindeki sıçramaydı.

Endonezya ilk dönemdeki bu atılımı büyük ölçüde petrol gelirlerindeki artışı kullanarak akçalandırmıştı. Diğer petrol ihracatçısı ülkelerin birçoğundan farklı olarak Endonezya, petrol gelirlerinin önem-

25 Dr. Widjojo Nitisasro, "Reduction of Poverty: The Indonesian Experience", a presentation to the IMF-World Bank Conference *Fifty Years after Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank*, Madrid 1994.

li bir kısmını, başlangıç yıllarındaki bazı yanlışlara karşın (örneğin meşhur PERTAMINA bunalımı gibi) yoksulluğu yenme programlarına yönlendirebildi.

Ancak 1980'lerin ortalarına doğru, petrol fiyatlarındaki reel düşüşle Endonezya'nın dış borç durumundaki ani bozulma²⁶ yoksullukla mücadelenin ikinci aşamasına geçişe neden oldu.

İkinci döneme geçiş, oldukça sert uyum sağlama önlemleri gerektirdi: Devlet harcamalarını kısmak, büyük yatırım projelerini ertelemek, vergi gelirlerini arttırmak gibi. Buna rağmen, 1984 ve 1987 yılları arasında yoksulluk oranı %22'den %18'e indirildi. Endonezya hükümetinin bu başarısını açıklayan öğeler şunlardır: Bütçe kısıtlamaları yapılırken, yoksulluğu azalttığı bilinen kalemlere (köy okulları, köy sağlık-beslenme- aile planlaması merkezleri, vb. gibi) dokunulmadı. Daha önceki yıllarda gerçekleşmiş bulunan kırsal altyapı ve kurumlar artık yerleşmiş ve halktan kabul görmüş olduğu için çalışma devam etti. Alınan dış yardımlar da özellikle bu alanlara kaydırıldı.

Bu dönemde, Endonezya, yabancı sermayeye açık ve ihracata dönük bir büyüme stratejisine geçti. Yapılan reformlarla çok miktarda yabancı sermayenin gelişi sağlandı. Bu yatırımlar sanayi kesimindeki hızlı ve büyük ölçüde emek-yoğun büyümeye, istihdam yaratarak kırsal alandan nüfus fazlasını emmeye ve kentlerdeki işsizliği azaltmaya yaradı. Dolayısıyla, yoksulluk göstergelerindeki hızlı düzelme 1997 yılına kadar devam etti.

Endonezya'da gözlenen, fakat belki başka ülkelerde de geçerli olması mümkün bir diğer ilişki de, toplumsal sermaye ve yoksulluğun azalması arasındaki ilişkidir. Endonezya'da yapılan bir araştırmaya

26 Bu dönemde, Endonezya'nın dış borçlarının önemli bir kısmı yen olarak, buna karşılık, ihracat gelirlerinin büyük kısmı dolar olarak gerçekleşiyordu. Bu yıllarda, doların yen karşısında büyük değer kaybına uğraması başka etkenlere eklenince Endonezya'nın borç servis oranı tehlikeli düzeylere yükselmisti. Bkz. Attila Sönmez, "Indonesia's External Debt Management", University of Indonesia, Faculty of Economics, tarafından yayınlanmış Prof. Widjojo'nun 70. doğum gününü anmak için hazırlanan: *Widjojo Nitisastr 70 Tahun. Pempanguan Nasional: Teori, Kebijakan, dan Pelaksanaan* adlı eserin 2. cildi içinde. Yayına hazırlayanlar: Moh. Arsjad Anwar, Aris Ananta, Ari Kuncoro. Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta 1997.

göre,²⁷ dernek, kooperatif veya benzeri topluluklara üye olmanın önemli bir gelir arttırıcı etkisi bulunmaktadır. Bu etki, ailelerin kişi başına fiziki veya insan sermayesi varlığının ötesinde bir gelir artışı olarak kendini göstermektedir. Bu etkinin işleyişi, ailelerin daha fazla bilgi sahibi olması, ortaklaşa karar ve eylemlerle bir ailenin karar ve eylemlerinin diğer ailelerinkiyle çatışmasının önlenmesi ve eylemlerin birbirini desteklemesi yoluyla olmaktadır. İlginç olarak, toplumsal sermayenin yoğunluğu ne kadar yüksekse, yani bir ailenin üye olduğu dernek, kooperatif, vb. gibi toplulukların sayısı ne kadar çoksa topluluk üyeleri ne kadar çok heterojense yani din, etnik köken, zenginlik derecesi, kadın-erkek karışımı ne kadar yüksek ve katılım derecesi ne kadar yüksekse, yani toplantılara ve tartışmalara katılım arttıkça refah yükseltici etkinin de o kadar arttığı görülmektedir. Diğer yandan, kendiliğinden ("spontane") oluşan toplulukların, devlet (özellikle merkezi hükümet) aracılığı ve itmesiyle kurulan topluluklardan 5-6 kat daha etkili olduğu; devletten esinlenen kuruluşlarda, karar mekanizmasına katılımcı aileler hâkim olduğu ölçüde etkinliğin de yükseldiği gözlenmektedir. Bu toplulukların, kişi başına geliri yükseltme etkisinin, yoksul ailelerde zengin ailelere oranla daha fazla olduğu da görülmektedir.

Başka ülkelerin deneyimi de, bu yaklaşımların yoksulluğu yenmek konusunda güçlü araçlar olduğunu göstermektedir.²⁸ Varılan sonuçların ne kadarının bu ülkelerin özel koşullarından kaynaklandığı ve bu yaklaşımın, başka toplumsal ortamlarda ne kadar etkili olabileceğini anlamak gerekiyor.

Hızlı büyüme, yani kişi başına ortalama gelir artışı, yalnız Endonezya'da değil başka ülkelerde de yoksulluğu azaltmak için en önemli öğelerden biri görünüyor. Ancak bu, gerekli, fakat yeterli olmayan koşul olarak ortaya çıkıyor. Dört DA ülkesinde gözlenen yok-

27 C. Grootaert, "Social Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2148, Washington, D.C. 1999.

28 A.O. Hirschman, *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experience in Latin America*, Pergamon Press, New York 1984.

TABLO 8.10

Bazı Doğu Asya Ülkelerinde Yoksulluk Oranının Ortalama Tüketim Düzeyine Esnekliği

	1975-85	1985-95
Çin	..	-0,98
Tayland	0,83	-1,86(a)
Malezya	-0,95	..
Endonezya	-0,66	-1,42

Not: (..) işareti, elde veri olmadığını belirtmektedir. (a) 1985-92.

Kaynak: Ahuja, Bidani, Ferreira ve Walton, *a.g.e.*, s. 96.

sulluk - büyüme ilişkisi, bu açıdan ilginçtir (Tablo 8.10). Bu sayılara göre, yoksulluk oranıyla ülkenin genel gelir düzeyindeki artış arasında negatif bir esneklik ilişkisi vardır: 1985-95 döneminde, yoksulluk oranındaki azalma,²⁹ ortalama tüketim düzeyindeki artıştan daha hızlı olmaktadır. Ancak daha önceki dönemde yoksulluk oranındaki azalma büyüme hızının gerisinde kalmakta, hattâ Tayland'da bu oran artmaktadır.

Çin, çok sayıda yoksul insan barındıran ülke olarak, yoksullukla savaş konusunda büyük önem gösteriyor. 1980 sonrası Çin'de gerçekleşen hızlı büyüme yoksulluğun gerilemesinde en önemli etken oldu. Orada da, Endonezya'da olduğu gibi, ilk dönemde, 1978-85 döneminde, tarımsal üretimde ve tarım ürünlerinin dağıtımında gerçekleşen büyük ilerleme yoksulluğun azalmasında önemli bir rol oynadı. Daha sonraki yıllarda sanayileşme, özellikle geniş ölçüde emek-yoğun teknolojiye dayalı üretim, kasaba ve köy sanayilerinde gerçekleşen hızlı büyüme yüksek sayılara ulaşan istihdam yarattı. Ancak, Çin'de yoksullukla savaşın sonu çok yakın görünmemektedir. Yoksulluk oranları azaldıkça, geriye kalan yoksul aileler, bu durumlarından kurtulması daha güç olanlar oluyor. Şimdi Çin'de yoksulluğun sığındığı yerler daha çok dağ-

29 Çin için bkz. Martin Ravallion ve Shaohua Chen, "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty", *World Bank Policy Research Working Papers*, No. 1694, Washington, D.C. 1996.

lık, ulaşılması güç yerlerde yaşayan, çoğunlukla Han etnik grubunun dışında olan etnik gruplara ait kimselerdir. Bunun yanı sıra Çin hükümeti yoksulluk konusuna büyük bir ciddiyetle eğilen hükümetlerden birisidir.

Çin'in güney batısındaki dört ilin kırsal kesiminde yoksulluk konusunda yapılan bir araştırma,³⁰ burada görülen yoksulluğun yarısı kadarının geçici, diğer yarısının kronik nedenlere bağlı yoksulluk olduğunu göstermektedir. Bu ve bu gibi araştırmalar yoksullukla mücadele politikalarının hazırlanması ve doğrudan yoksul aileler ve kimselere uygulanması için büyük önem taşımaktadır. Gerçi her iki tip yoksullukta da fiziksel varlık yetersizliği temel etkindir. Ancak bunun ötesinde önemli farklılıklar var. Genel bölgesel kalkınma programları, tüketim düzeyinde görülen felaket boyutlarındaki ("catastrophic") dalgalanmaları önleyemeyebiliyor. Bunlar için özel bayındırlık işleri yoluyla acele istihdam yaratmak, özel kredi programları, basit ve ucuz bir sigorta sistemi ve yiyecek stokları bulundurmak gibi önlemler gerekli oluyor. Halbuki, kronik yoksullukla mücadelede daha genel, fizik ve insani sermayeyi arttırıcı önlemler, aileleri piyasayla ilişkilendirmek, piyasaların işleyişini sağlamak gibi önlemler gerekli ve yeterli olabiliyor.

a. İnsani Gelişme Endeksi

Yoksullukla mücadele konusundaki başarılar, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) örgütünün her yıl hazırladığı "İnsani Gelişme Endeksleri"nde (İGE) de gözlenmektedir.³¹ Doğuşta ömür uzunluğu beklentisi, eğitim düzeyi ve kişi başına gelir düzeyi gibi göstergeleri hesaba katan bu endekslerin bir özeti, son 30 yıla yakın zamanda gerçekleşen ilerlemenin büyüklüğünü göstermektedir (Tablo 8.11).

30 J. Jalan ve M. Ravallion, "Determinants of Transient and Chronic Poverty: Evidence from Rural China." *Policy Research Working Paper*, No. 1936, The World Bank, 1998. Birbirine komşu olan bu dört il, Guangdong, Guangşi, Guizhou ve Yunnan illeridir.

31 UNDP, *Human Development Reports*, çeşitli sayılar. Ayrıca www.undp.org "web" sayfasında, en son yıl dışında, endekslerin önemli bir kısmı yayınlanmaktadır. Bu sayfada, 1999 yılı için yalnız sıralama yayınlanmıştır.

TABLO 8.11
Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde İnsani Gelişme Endeksi, 1970-1998

	1999'da yeri(a)	1998 end.	1990 end.	1970 end.	1970-90 %(b)	1990-98 %(b)	1970-98 %(b)
Japonya	4	940	993	853	16	-5	10
Singapur	22	896	879	730	20	2	23
Hong Kong	24	909	934	762	23	-3	19
Kore	30	894	884	587	51	1	42
Malezya	56	834	802	538	49	4	55
Tayland	67	838	713	535	33	18	57
Türkiye	86	782	694	492	41	13	59
Çin	98	650	614	-	-	6	-
Endonezya	105	679	449	316	42	51	115

Not: (a) UNDP'nin 1999 yılı için, 174 ülkenin İnsan Gelişme Endeksine ("Human Development Index") göre yaptığı, dünya ülkeleri sıralamasında ülkenin yeri. (b) İki yıl arasında, endeks değerindeki % değişme.

Kaynak: UNDP, *Human Development Report*, çeşitli yıllar. Bkz. www.undp.org.

Tablo 8.11'deki dokuz ülkeden ilk altısı (Japonya'dan Tayland'a) Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının sınıflandırmasında "Yüksek İGE" sahibi ülkeler; içinde Türkiye'nin de bulunduğu son üç ülke "Orta İGE" sahibi ülkelerdir. 1970-1998 yılları arasında, sıralamadaki yeri aşağılarda olan ülkelerin % olarak kaydettiği ilerleme diğer ülkelerin gerçekleştirdiği ilerlemeden daha yüksektir.

Son 30 yıla yakın zamanda oran olarak en fazla ilerlemeyi Endonezya ve Türkiye kaydetti.

6. DA ÜLKELERİ VE TÜRKİYE'DE NÜFUS POLİTİKASI: DEMOGRAFİK GEÇİŞ SÜRECİ

DA ülkelerinde eğitim düzeyinin yükselmesi, teknik eğitim, sağlık, altyapı gibi alanlarda yapılan büyük sıçramalar, hiç şüphesiz, sistemli devlet politikaları sonucu elde edilmişti. Ancak, birbiri arkasından gelen hükümetlerin, bazan aralarında derin görüş ayrılıkları olmasına karşın bu büyüme yönelimli politikaları izleyebilmiş olmaları, ülkede

derinlemesine yeralan nüfus dinamikleri değişmesiyle mümkün olmuş veya hiç olmazsa kolaylaşmıştır.

Nüfus incelemelerinde, demografik geçiş³² (“demographic transition”) diye adlandırılan bu süreç, sanayileşen Batı Avrupa ülkelerinde 18. yüzyılda başlayıp 19. yüzyılda (bazen 20. yüzyılda) tamamlanan uzun ve yumuşak bir geçiş süreci oldu. Başlangıçta, yüksek doğum ve ölüm oranlarıyla, nüfus çok az bir artış gösteriyordu. (Birinci aşama: Başlangıç denge durumu). Gelir düzeyindeki yükselme, halk sağlığı, yeni bulunan aşilar gibi sağlık konusundaki buluşlar, hastalıkla temizlik ve korunma arasındaki ilişkilerin halk tarafından anlaşılması gibi gelişmeler sonucu ölüm oranlarındaki azalma, bir nüfus patlamasına neden oldu (İkinci aşama). Ortaya çıkan “nüfus fazlası”nın Batı Avrupa’dan göçerek Kuzey Amerika, Avustralya, Yeni Zelanda, Güney Afrika gibi yerlere yerleşmesi bu döneme rastlar. Sanayileşme, kentleşme ve kadın nüfusun eğitim düzeyindeki yükselme ve kadının ev dışında çalışma hayatına artan ölçüde katılmaya başlaması sonucu meydana gelen doğurganlık oranındaki düşme, yavaş yavaş üçüncü aşamayı getirdi. 20. yüzyılda, Batı Avrupa toplumları büyük ölçüde geçiş sürecini tamamlamış, yani, yeniden düşük nüfus artış hızlarına dönmüşlerdi.

DA ülkeleri demografik geçiş sürecini, sanayileşmiş Batı Avrupa ülkelerinden çok daha hızlı ve büyük dış göçlere gerek duymadan gerçekleştirdiler.

32 Demografik geçiş süreci, genel olarak dört aşamayla, yüksek doğum ve ölüm oranları sonucu egemen olan bir düşük nüfus artışı oranından, düşük doğum ve ölüm oranları sonucu ortaya çıkan bir düşük nüfus artışı rejimine geçiş olarak anlaşılar. Bu aşamalar şöyle özetlenebilir: (1)Yüksek kaba ölüm oranları ve yüksek doğurganlık sonucu düşük nüfus artış hızı; doğurganlık yıllarını so..una kadar yaşayan bir kadının ortalama 6 veya daha fazla çocuk yaptığı ve ortalama ömür uzunluğu beklentisinin 45 yıldan az olduğu aşama; (2)Ölüm oranlarının düşmeye başladığı, ancak doğurganlığın 4,5 ve 6 çocuk arasında olduğu, ömür uzunluğunun 45-55 yıl arasına yükseldiği ve nüfus artışının hızlandığı dönem; (3)Doğurganlığın 3-4,5 çocuk arasına düştüğü, ömür uzunluğu beklentisinin 55-65 yaş arasına yükseldiği ve nüfus artış hızının azalmaya başladığı aşama; (4)Son aşamada doğurganlık 3 çocuk altına düşer; ömür uzunluğu beklentisi 65 yılın üzerine çıkar ve yeniden nüfus artış hızı düşük bir düzeye iner. Bkz. UNDP, “Demographic Transition”, www.undp.org; ve Dünya Bankası, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press, New York 1993.

a. Japonya

Japonya, birçok konuda olduğu gibi bu konuda da DA'da öncü ve örnek oldu. "Son yıllarda (yani 1950'lerde) Japon doğum oranlarındaki keskin düşme, Japon hükümetinin 'nüfus sorununu çözme' gibi bir politikası sonucu değildir. Bu düşüşün nedeni, uzak Hokkaido balıkçı köylerinde; Tokyo ve Osaka madenlerinde çalışan kadın ve erkeklerin, çocuk sayısını sınırlamak gerektiği kanısına varmasıdır. Hükümet sadece, ruhsatlı doktorların çocuk düşürme (son yıllarda Türkçe'de yanlış olarak kullanılan deyimle "kürtaj") ve kısırlaştırma yapmalarına izin verdi. Bu işlemleri ne mali açıdan destekledi ne de bu işlemleri yapanları özel olarak ödüllendirdi."³³

Savaş sonrası Japon toplumu büyük ölçüde, uzun yıllardan beri sanayileşmiş ve kentleşmiş bir toplumdu. Bütün nüfusun, bu arada kadın nüfusun eğitim düzeyi bir hayli yüksekti. Ayrıca, hükümetin belki bir "aile planlaması politikası" yoktu. Ancak, Halk Sağlığı Enstitüsü gibi kurumlar, doğum kontrol araçları konusunda halkı aydınlatmak için sistemli ve kapsamlı programlar uyguluyorlardı. Diğer bir deyişle, Japonya, aynen Batı Avrupa ülkelerinde bir süre önce olduğu gibi, toplumsal ve ekonomik koşulların değişmesi sonucu, doğal bir çizgi izleyerek demografik geçiş sürecini gerçekleştiriyordu. Aradaki tek fark Japon toplumunun bu işi, daha kısa bir sürede ve önemli bir dış göç gereksinimi duymadan yapmış olmasıdır. Japonya, savaşı izleyen yıllarda demografik geçiş sürecinin 4. aşamasına ulaşmıştı.

b. Çin

Çin'de ve diğer DA ülkelerinde, aşağı yukarı bütün az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, II. Dünya Savaşı sonrasında sağlık konusunda hızlı ilerlemeler sağlandı. Bu ilerlemelerin büyük bir kısmını sağlayan, yeni bulunan ve uygulaması ucuz ve kolay olan ilaçlardı. Örneğin, antibiyotiklerle verem, diğer solunum yolları hastalıkları gibi fakir ülke-

33 I. Taeuber, *The Population of Japan*, Princeton, 1958. Aktaran Benjamin Higgins, *Economic Development. Principles, Problems and Policies*, W.W. Norton and Co. 1959. Parantez içindekileri ben ekledim - A. Sönmez.

lerde çok hayat kaybına neden olan iltihaplı hastalıklardan ölüm sayısı çok önemli oranlarda azaltılabilirdi. Benzer biçimde DDT'nin bulunuşu ve fakir ülkelerde yaygın biçimde uygulanması sayesinde sıtma ve onun neden olduğu ölümler kontrol altına alındı. Buna ek olarak, Çin Komünist Partisi ve hükümeti, halk sağlığı ve çevre temizliği konularına, geçmiş hükümetlere kıyasla çok daha fazla önem verdiler. Böylece, ölüm oranlarındaki düşme sonucu, Çin ve Endonezya gibi büyük nüfuslu ülkeler de dahil, bütün DA ülkeleri demografik geçişte 2. aşamaya geçmişlerdi.

Yılda % 2,5-3 dolayındaki nüfus artış oranları, her türlü iktisadi ilerleme ümidini sıfıra indiriyor, yalnız bu bölgenin değil bütün dünyanın karabasanı haline geliyordu. 1950'lerde, demografya uzmanlarının ve diğer birçok düşünürün uğraştığı konu, Japonya dışındaki DA ülkelerinin, bir nüfus patlaması felaketi yaşamadan ve sanayileşme ve kentleşme sürecini tamamlamayı beklemeden Japonya'nın izlediği süreci izleyip izleyemeyeceği sorusuydu. Yukarda sözünü ettiğim Irene Taueber ender iyimserler arasındaydı: "Hindistan ve Endonezya'da yapılan köy araştırmaları gösteriyor ki, köy toplumlarında bile kadınlar doğum kontrolü araçlarına, ucuz ve elverişli olması koşuluyla, ilgi duyuyorlar ve ailenin büyüklüğünü sınırlama isteği hepsinde var."³⁴ Bir diğer yazısında, Irene Taueber şunları söylüyordu: "Sanayileşmiş Japonya'nın, tarımsal Asya'nın gelecekteki nüfusu için bir gösterge olabileceğini ileri sürmek için fazla bir dayanak yok. Ancak şunu not etmeli ki, Japonya'da doğurganlık oranındaki sert düşmeler, bu ülkenin hem sanayileşmiş topluluklarında hem de köylü topluluklarında oldu. Bu düşüşleri ne devlet adamları ne de Japonya içindeki veya dışındaki demografyacılar önceden görebildiler. Yine bildiğim kadarıyla, hiçbir bilim adamı Kıta Çini'nde bütün doğum kontrolü metodlarının yasallaştırılacağını, Markist bir devletin bütün siyasal ve eğitim gayretlerini bu amaca yönlendireceğini önceden kestiremedi. Bu ve buna benzer gözlemler gösteriyor ki, 18. ve 19. yüzyıl Avrupa deneyimleri Asya ülkele-

TABLO 8.12
Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Doğurganlık Oranları, (%)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994	1997
Japonya	..	2,0	1,9	1,7	1,7	1,5	1,5	1,4
Kore	..	4,3	3,2	2,7	1,7	1,6	1,7	1,7
Çin	6,4	..	3,6	2,3	2,2	2,3	1,9	1,9
Hong Kong	..	3,3	2,8	2,1	1,5	1,2	1,2	1,3
Tayland	6,3	5,5	..	3,5	3,2	2,5	2,1	1,7
Malezya	6,3	5,5	..	4,2	3,7	3,8	3,5	3,2
Singapur	..	3,0	2,1	1,7	1,6	1,7	1,8	1,7
Endonezya	5,5	5,5..	4,3	4,1	3,0	2,8	2,8	2,8
Türkiye (a)	5,7	5,3	4,4	4,3	4,1	3,5	2,8	2,5

Not: (a) Türkiye için, bitiş yılı, gösterilen yıl olan 5 yıl ortalaması. Örneğin, 1970 yılı 1965-70 dönemi ortalamasını göstermektedir. 1990; 1994 ve 1997 verileri bu yıllar için yapılan tahminler. Koyu renkte (bold) gösterilen, doğurganlık oranının ilk defa %3'ün altına indiğinin gözlemlendiği yıla aittir. Kaynak: Japonya, Kore, Çin, Hong Kong ve Singapur için 1975-94 verileri: The World Bank, "Demographic Transition in East Asia", bkz. www.worldbank.org. ve WDR, *World Development Indicators*, çeşitli yıllar; Türkiye için 1965-1990 verileri: DPT Sosyal ve Ekonomik Göstergeler, 1950-1999. Bkz. www.dpt.gov.tr 1990; 1994 ve 1997 için WDR, *World Development Indicators*, çeşitli yıllar.

rinin gelecekteki nüfusu konusunda güvenilir bir rehber olmayabilir."

"Aşırı nüfus artışına karşı ilk saldırı, Mart 1957 başlarında, (Çin'de yayınlanan) *People's Daily* gazetesinde çıkan bir makaleyle başladı. Bu yazı, iktisadi kalkınma programlarının, yılda %2,2'yi bulan nüfus artış hızının üstesinden gelebileceği konusunda şüphe belirttikten sonra, doğum kontrol araçlarının kullanılmasını sağlık veriyor ve evlenme yaşının 25 yaşına yükseltilmesini öneriyordu."³⁵

20. yüzyılın ikinci yarısında, DA ülkelerinin deneyimi iyimserleri haklı çıkardı (Tablo 8.12). Doğurganlık oranı, Hong Kong ve Singapur'da 1975'ten önce, Çin ve Kore'de 1975-80 arasında, Tayland'da 1980'lerin ikinci yarısında ve Endonezya'da 1990'lı yılların başlarında %3'ün altına indi. Malezya, 1990'ların sonuna kadar, doğurganlık oranını %3'ün altına düşürememiş tek ülke görünüyor.

Türkiye’de de doğurganlık oranı, 1990’ların ilk yıllarında %3’-in altına inmiş ve oldukça hızlı bir azalma eğilimine girmiş görünüyor.

DA ülkeleri bir yandan sanayileşme ve kentleşme sürecini hızla gerçekleştirirken bir yandan da, Batı Avrupa’da 100-150 yıl alan ve önemli ölçüde dış göç yardımıyla kolaylaşan demografik geçiş sürecini 20-25 yıl gibi kısa bir süreye sığdırdılar. Bu sonuç, büyük ölçüde izlenen hızlı sanayileşme ve nüfus politikalarıyla sağlandı. Sanayileşme alanında olduğu gibi, sağlık ve nüfus politikası konusunda da DA ülkeleri, sanayileşmiş toplumların buluş ve teknolojik ilerlemelerini, kendi koşullarına uyumlu hale getirerek, zaman kaybetmeden uyguladılar. Böylece, nüfus politikası konusunda da teknolojik sıçramalar gerçekleştirdiler. Doğum kontrolünde kullanılan araçlar konusunda yapılan araştırmalar kısa bir süre sonra bu ülkelerde uygulamasını buldu. Bu politikaların uygulanması ve halk arasında yaygınlaşmasının sağlanması için gerekli örgütlenme modelleri geliştirildi; bu uygulamaları etkin kılmak için gerekli toplumbilim araştırmaları başarıyla uygulandı. Hatta bu ülkeler, bu konuların birçoğunda öncülük ettiler. Örneğin, Endonezya’nın Nüfus Enstitüsü dünya ölçüsünde öncü bir kuruluş haline geldi.

Diğer yandan Çin’de uygulanan ve bazı çevrelerde, özellikle tutucu Hristiyan çevrelerde şiddetle eleştirilen “Her Aileye Bir Çocuk” politikası, Çin’de nüfus artış hızının bu kadar çabuk düşmesinin ana nedenidir. Bu politikanın bazen kaba baskı yoluyla uygulandığı da doğrudur. Ancak, ben Çin halkının çok büyük çoğunluğunun bu politikayı isteyerek (ille de severek değil) uyguladığı kanısındayım. Yaşam koşulları (konut darlığı, evlendikten sonra bile yıllarca ayrı yatakhanelerde kalmak zorunda olan çiftler, ev dışında çalışmak zorunda olan anneler, vb.) bunu zorunlu kılmaktadır. Elbette yeni yetişen kuşakların kardeşsiz (ve halasız, teyzesiz, dayısız, vb.) büyümesinin ne gibi toplumsal veya ruhsal sorunlar çıkaracağını bilmiyoruz.

Ayrıca, Çin’de kırsal topluluklarda 2 çocuğa, hattâ azınlık kökenli kırsal topluluklarda, ilk iki çocuğun kız olması halinde 3 çocuğa kadar izin verilmektedir.

DA’da nüfus hareketlerinden söz ederken, bazı DA ülkelerinde

görülen kız çocuğuna karşı toplumsal tutumun nüfus yapısı üzerindeki etkisini belirtmek gerekir.

Özellikle Kore ve Çin’de geleneksel olarak erkek çocuklar kız çocuklara tercih edilir. Bu tutumun temelinde, ailenin zaman içinde devamlılığını erkek çocukların sağladığı, kadının ürettiği herşey ve doğurduğu yeni kuşaklar kendisinin veya biyolojik ailesinin değil kocasının ve onun ailesinin malı olduğu geleneksel görüşüdür. Dolayısıyla, bu inanış sisteminde, anne-babanın kız çocuğuna yaptığı yatırım bir kayıp gibi algılanmaktadır. Özellikle, savaş, kıtlık, salgın hastalık dönemlerinde ilk feda edilenlerin kız çocuklar olduğu görülmüştür.

Bütün insan topluluklarında, doğum sayısında erkek/kız nüfus oranı 1,06 olarak hesaplanıyor. Ancak, erkek bebeklerde ve çocuklarda ölüm oranı daha yüksek olduğundan zaman içinde, yetişkin nüfus içinde cinsiyet dengesi sağlanır. Buna karşılık, Çin ve Kore nüfus istatistikleri, kız çocukların ortalama %2’sinin “eksik” olduğunu gösteriyor.³⁶ İç savaş, savaş veya kıtlık yıllarında cinsiyet oranının 1,15’e kadar yükseldiği görülmüştür. Çin’de Komünist Partisi’nin, iktidara geldikten sonra, bu gibi geleneksel tutumlarla mücadele etmesi sonucu cinsiyet oranında düzelme görüldü. Ancak, üç yıl süren 1959-61 kıtlık yıllarında eski eğilim yine ortaya çıktı. Kız bebeklerin nehirlerle atılması, terk edilmesi, aç bırakılmaları sonucu, cinsiyet oranı yine yükseldi.

Doğurganlık oranlarındaki düşme de, erkek çocuk sahibi olma şansını azaltarak, cinsiyet oranının bozulması sonucunu verdi. Doğumdan önce çocuğun cinsiyetini gösteren teknolojilerin gelişmesi, Kore’de ve Çin’de kız çocuk düşürme oranlarını yükseltti.

Ancak genel olarak, özellikle hızla şehirleşen nüfusta kız çocukların eğitimi büyük ilerlemeler göstermektedir. Daha önce de belirtildiği gibi (Birinci Bölüm), kız çocukların ilk eğitimi ve daha da önemlisi orta ve yüksek eğitimi konusunda sağlanan ilerleme, doğurganlık oranlarındaki düşüşün temelinde yatan öğedir. Bu ilerleme, yeni do-

36 M. Das Gupta ve Li Shizhuo, “Gender Bias in China, South Korea and India, 1920-90: Effects of War, Famine and Fertility Decline”, *World Bank Policy Research Working Papers*, No. 2140. Washington D.C. 1999.

ğum kontrolü araçlarının etken biçimde kullanılmasının yaygınlaşması gibi ilerlemelerin itici gücü ve öncü göstergesidir. Kız çocukların temel eğitim ve onun ötesi eğitimi, ülke ölçüsünde bebek ve çocuk ölümlü oranlarını düşürerek, ortalama ömrü uzatmıştır. Ancak, bu öğrenin, doğurganlık üzerindeki etkisi o kadar köklü ve kalıcı olmuştur ki, kısa bir süre içinde nüfus artış hızı azalmaya başlamıştır.

Bu nedenle, demografik geçişin 3. aşamasından başlayarak, eğitim kalitesinde, toplumun genel temizlik, sağlık koşullarında hızlı düzelmeler, bir başka deyişle insan sermayesinde hızlı bir birikim gözleniyor. Bu nedenle, genel olarak temel eğitime ve özellikle kız çocuklarının eğitimine yapılan yatırım, uzun vadede yapılabilecek en yüksek getirili yatırım olarak ortaya çıkıyor.

c. Türkiye

Türkiye'de, 1960'lara kadar, nüfus politikası, nüfus artışı yanlısı bir politikaydı. O zamana kadar çağdaş anlamda bir nüfus politikası olmadı. Balkan Savaşları'yla başlayıp Kurtuluş Savaşı'yla biten 11 yıllık bir ekonomik yıkım ve erkek nüfus kaybı, o koşullarda yetişmiş devlet yöneticilerinde doğal olarak nüfusun hızlı artmasını bir milli hedef olarak görme eğilimi yaratmıştı. 1927 yılında Hıfzıssıha Okulu'na doğum kontrolü alet ve malzemesinin ithalini yasaklama görevi verilmişti. 1930'larda çocuk düşürmeyi yasaklayan, cezalandıran ve başka yollarla caydıran politikalar getirilmişti. O zamana kadar Hıfzıssıha Okulu tarafından yapılan ve ilgi yokluğundan hiçbir zaman yayınlanmayan, dar kapsamlı araştırmalar³⁷ dışında, konu, bir kalkınma sorunu olarak ele alınmamıştı.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-67) ilk defa olarak nüfus sorununu bir kalkınma sorunu olarak gündeme getirmiştir. Halbuki, Türkiye de, DA ülkeleri gibi, savaştan hemen sonra demografik geçiş sürecinin 2. aşamasına girmiş, yıllık nüfus artış hızı 1950-60 yıllarında

37 Bkz. Dr. Nusret H. Fişek, "Türkiye'de Nüfus Araştırmaları", Bozkurt Güvenç ve Frederic C. Shorter tarafından yayına hazırlanan *Türkiye Demografyası* adlı eserde. Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara 1971.

%3'e yakın bir düzeye yükselmiş; 1965-70 döneminde ölüm oranı % 1,35'e düşmüştü. 1950-55'te 44 yıl olan doğuşta ömür uzunluğu bekleyişi, 1960-65'te 52 yıla, 1965-70'te 55 yıla yükselmişti. Yine de 1965 yılı dolaylarında doğurganlık oranı hâlâ 5,7 çocuk düzeyinde³⁸ ve nüfus artış hızı yılda %2,5 düzeyindeydi.³⁹ Halbuki DA ülkelerinde gözlemlendiği gibi Türkiye'de de hem kent hem de kırsal topluluklar ortamında, özellikle kadınlar arasında aile planlamasına ilgi vardı. 1980'lerin sonlarında yapılan bir çalışma evli kadınların %74'ünün iki çocuktan fazla çocuk istemediğini göstermektedir. Şehirli ve köylü kadınlar arasında bu bakımdan az fark vardı. En önemli etken, kadınların eğitim düzeyiydi: Liseyi bitirmiş kadınlarda bu oran %89, okur-yazar olmayanlarda %58 kadardır.⁴⁰ Hıfzıssıha Okulu'nun bir araştırmasına göre⁴¹ 1962 yılında Yozgat İli genelinde kaba ölüm hızı % 1,98; köylerde %2,20; ilçe merkezlerinde % 1,36 idi. Kaba doğum hızı ise, sırasıyla 4,72; 4,89; ve 4,36 idi.

Sonunda, Türkiye'de de doğurganlık oranı sadece 1990'larda %3'ün altına düştü ve nüfus artışı yavaşlayarak 1990-95'te %1,85 düzeyine indi. Böylece, Türkiye demografik geçiş sürecini 40 yıla yakın bir süre içinde gerçekleştirmiş, 1990'larda sürecin 3. aşamasında yerini almıştır. Bu süreçte, doğum kontrolü araçlarının bir derece de olsa yaygınlaşmasının yanında, olağanüstü hızlı kentleşme,⁴² kadın nüfusun eğitim düzeyindeki artış önemli rol oynamıştır. Nüfus artış hızının düşmesinde, dış göçler de önemli rol oynamıştır.

Bu hesaba göre, Türkiye, DA ülkeleri ortalamasına göre demografik geçişini 15-20 yıl kadar bir gecikmeyle gerçekleştirmiştir. Türkiye'de, eğitim, sağlık, genellikle altyapı ve özellikle şehir altyapısı konusunda yaşanan sıkışıklık ve kalite düşüklüğünün temel nedeni bu-

³⁸ 1960 yılı civarında Toplam doğurganlık oranı %6,18 olarak tahmin ediliyordu. Frederic C. Shorter, "Türkiye'de Doğurganlık, Ölüm Seviyeleri ve Nüfus Artışı", s.34, y.a.g. Bozkurt Güvenç ve F.C. Shorter'in yayına hazırladığı *Türkiye Demografyası* adlı eserde.

³⁹ DPT *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*, y.a.g.e.

⁴⁰ Hacettepe Üniversitesi, Nüfus Edüdleri Enstitüsü 1989 Çalışması. Aktaran, Dünya Bankası, *Turkey- Women in Development*, Washington, D.C. 1993.

⁴¹ N.H. Fişek, y.a.g.y., s. 7.

⁴² Özellikle 1985'ten sonra.

dur. Demografik geçişin 3. aşamasında ilerledikçe, diğer koşulların da gerçekleşmesiyle, önümüzdeki yıllarda bu konularda hızlı düzeltilmeler bekleyebiliriz.

7. DA ÜLKELERİ VE TÜRKİYE'DE EĞİTİM

1992 yılında, toplam işgücü Çin'de 5,9 yıl; Kore'de 8,7 yıl; Malezya'da 6,9 yıl; ve Tayland'da 6,3 yıl eğitim görmüştü.⁴³

TABLO 8.13
Türkiye'de İşgücünün Okul Eğitimi Düzeyi
(Ortalama Öğretim Yılı Sayısı)

	1970	1975	1980	1985	1990
Kadın	1,6	2,1	2,8	3,5	4,1
Erkek	3,6	4,2	5,0	5,5	6,0
Toplam	2,7	3,5	4,1	4,9	5,3

Kaynak: Aysıt Tansel ve Nil D. Güngör, "The Educational Attainment of Turkey's Labor Force: A Comparison across Provinces and over Time", *METU Studies in Development*, 24: 4, 1997.

Türkiye'de son 50 yılda okul eğitiminde önemli ilerleme gerçekleşti (Tablo 8.13). 1970-1990 arasında toplam işgücünün okul eğitimi düzeyi 2,7 yıldan 5,3 yıla, neredeyse iki katına yükseldi. Bu ilerlemenin kadın işgücü için daha da hızlı olması ayrıca önemlidir (aynı dönemde 1,6 yıldan 4,1 yıla); demografik geçiş sürecinde bu artışın rolü büyüktür. Belki de, Türkiye'de demografik geçişin DA ülkeleri ortalamasından daha yavaş olması, Türkiye'de, başlangıç yıllarında kadın nüfusun eğitim düzeyinin düşük olması ve bu düzeyde gerçekleşen artışın DA ülkelerine oranla yavaş olmasıyla ilgilidir.

Demografik geçişte eğitim düzeyinin rolü önemli olduğu gibi, belli bir aşamadan sonra demografik geçiş, eğitim düzeyinin, nitelik ve nicelik olarak düzeltilmesini kolaylaştırıyor. Okul çağındaki çocuk ora-

43 R. Lopez, V. Thomas, Y. Wang, "Addressing the Education Puzzle: The Distribution of Education and Economic Reforms", *World Bank Policy Research Working Papers*, No. 2031, Washington, D.C. 1999.

TABLO 8.14

Türkiye'de ve Doğu Asya Ülkelerinde Ar-Ge İşlerinde Çalışan
Bilim Adamı ve Mühendis Sayısı
(1985-1995 Ortalaması, Milyon Nüfus Başına)

	Kişi/milyon nüfus
Japonya	6.309
Kore	2.636
Çin	350
Hong Kong	98
Tayland	119
Malezya	87
Singapur	2.728
Türkiye	261

Kaynak: The World Bank, *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, s.266-267, Washington, D.C. 1999.

nının azalması, genel olarak, eğitim düzeyinin daha hızlı yükselmesi ve eğitim niteliğinin yükselmesi sonucunu veriyor. Bu perspektifte, Türkiye'de 2000'li yıllarda, eğitim konusunda, özellikle nitelik bakımından hızlı ilerleme olmasını beklemek gerekir.

Kalkınmaya katkı bakımından, eğitilmiş işgücünün dağılımı da önem taşıyor. Örneğin, 1985-95 yılları arasında, her milyon nüfus başına, Ar-Ge işlerinde çalışan bilim adamı ve mühendis sayısı, (Tablo 8.14) bu bakımdan incelediğimiz ülkeler arasında büyük farklar olduğunu ve bu farklılıkların bir ölçüde ülkelerin sanayileşme sürecinin derinliği ve biçiminde de önemli farklar olduğunu gösteriyor.⁴⁴

Eğitim düzeyinin iktisadi kalkınma açısından önemi artık genel kabul görüyor. Ancak, yeni çalışmalar bu iki değişken arasındaki ilişkinin bire bir ve basit bir doğrusal ilişki olmadığını gösteriyor. Bu ça-

44 Bu gibi işgücü istatistiklerinde güvenilirlik derecesinin sınırlı olduğu kanısındayım. Milli istatistiklerin kullandıkları tanımların uyumlu hale getirilmesi güç olduğundan, uluslararası karşılaştırmalardan ancak kaba taslak sonuçlar çıkarmak gerekir. Ayrıca, eğitimin, kendi başına bir insan hakkı olduğunu, kendi başına insan yaşamına katkısı olduğunu biliyorum. Ben burada sadece eğitimin büyümeyle ilişkisini tartışıyorum.

lışmalar, bazı ülkelerde ve bazı zamanlarda, ne türlü tanımlanırsa tanımlansın, eğitim düzeyindeki yükselmenin iktisadi kalkınmada hızlanma sonucunu vermediğini göstermektedir.⁴⁵ Tarihsel olarak da, eski Sovyet bloku ülkelerinde eğitim hem nitelik hem nicelik olarak yüksek düzeylere ulaşmışsa da bu durum, sürdürülebilir bir yüksek büyüme hızı sağlamaya yetmemiştir. Aynı gözlemi başka yerlerde, örneğin Filipinler'de, Sri Lanka'da, Hindistan'ın Kerala ve Batı Bengal eyaletlerinde de yapabiliyoruz.

Elbet, eğitimin, öğrenciyi, şimdiki ve gelecek yaşam koşullarına hazırlayacak nitelikte olması; yetişkinlerin devamlı eğitim olanaklarına sahip olması gibi noktalar eğitimin büyüme etkisi açısından önemli. Ancak, veriler, bu özellikler açısından da kontrol edildiğinde yine, eğitimin her zaman ve otomatik olarak yüksek büyüme hız yaratmadığı görülmektedir.

Yukarda andığım çalışmanın yazarları Lopez, Thomas ve Wang, bu durumu iki değişkenle açıklamaktadırlar.

İlk olarak eğitimin dağılımındaki eşitsizlik, eğitimin büyüme etkisini yakından etkilemektedir. Doğal yeteneklerin her yerde ve her zaman "normal" dağılıma yakın bir dağılım gösterdiği düşünülürse, bu sonucun gerçeği yansıtması olasılığı yüksektir. En basit deyişle, eğitimin fırsat eşitliğiyle dağıtılmaması, bir birim eğitim gayretinin sağlayacağı toplumsal bilgi, düşünme, anlama, beceri, uyum yeteneği, vb. gibi özellikler stokunun en yüksek düzeyde olmasını önlemektedir. 1970-95 yıllarında, aşağıdaki dört DA ülkesinde, genellikle, eğitim düzeyinin dağılımı eşitliğe doğru bir eğilim göstermektedir (Tablo 8.15). Ancak, Kore'nin hızla sağladığı eşitlik derecesi ilgi çekicidir.

Türkiye'de eğitimin dağılımındaki eşitliğin ölçüsünü gösteren bir kaynağa rastlanmadı. Ancak 1990 yılında, işgücünün eğitim düzeyinin bölgesel dağılımı, kişilerarası dağılımda da önemli eşitsizlikler olabileceği kanısını uyandırmaktadır (Tablo 8.16).

İkinci olarak, eğitimin kalkınma sağlayabilmesi için, kalkınma-

45 Bu konudaki yayınlar için bkz. Lopez, Thomas, Wang, *y.a.g.e.*

TABLO 8.15
Eğitim Düzeyi Dağılımının Gini Katsayıları, (1970-1995)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Çin	0,45	0,45	0,45	0,44	0,41	0,38
Kore	0,44	0,38	0,35	0,30	0,24	0,19
Malezya	0,44	0,44	0,43	0,41	0,40	0,38
Tayland	0,38	0,37	0,27	0,33	0,35	0,37

Kaynak: Lopez, Thomas, Wang, *a.g.e.*

ya yönelik iktisat politikalarının ve kalkınma ortamının bulunması gerekmektedir. En nitelikli eğitim görmüş kişi bile, eğer bilgi ve becerilerini kullanabileceği, yeteneğe önem veren, genel olarak rekabetçi ve açık bir ekonomi ortamı ve yapısı bulamazsa, eğitim iktisadi kalkınma hızını olumlu olarak etkilemeyebilir. Hattâ, yüksek maliyetlerle yetişen bu eğitilmiş kişilerin, beyin göçü dediğimiz olgu sonucu başka ülkelerde çalışmaya gitmesi, eğitimin iktisadi büyüme üzerinde olumsuz bir etki yaratması sonucunu bile verebilir.

Dünya Bankası'nın yardımıyla, aşağı yukarı bütün dünyada uygulanan, 1265 projenin, uygulama tamamlandıktan sonra ölçülen ekonomik getirisi, eğitim düzeyi ve dışa açıklık derecesi yüksek ekono-

TABLO 8.16
Türkiye'de İnsan Gücünün Eğitim Düzeyinin Bölgesel Dağılımı, 1970-1990
(Ortalama öğretim yılı sayısı)

	1970	1975	1980	1985	1990
Marmara	3,9	4,6	5,3	5,8	6,3
Ege	3,1	3,7	4,4	5,0	5,4
Akdeniz	2,8	3,5	4,2	4,8	5,3
Karadeniz	2,1	2,9	3,6	4,3	4,7
Orta Anadolu	3,1	3,9	4,7	5,2	5,8
Doğu Anadolu	2,0	2,5	3,0	3,7	4,1
G. Doğu Anadolu	1,5	2,0	2,6	3,6	3,7

Kaynak: Aysıt Tansel ve Nil D. Güngör, *y.a.g.y.*, s. 541.

TABLO 8.17
Projelerin Ekonomik Getirisi (%)

	Az açık ekonomi	Çok açık ekonomi
Düşük eğitim düzeyi	14,8	15,2
Yüksek eğitim düzeyi	15,0	18,0

Not: Dünya Bankası yardımıyla tamamlanmış, ekonomik getirisi ölçülebilir 1265 proje üzerinden hesaplanmıştır.

Kaynak: Lopez, Thomas, Wang. *y.a.g.e.*

milerde, ölçülebilir oranda daha yüksek olduğunu göstermektedir (Tablo 8.17). Genellikle, bütün ekonomik ve sosyal kesimlerde yeralan Dünya Bankası destekli projelerde, ekonomik getirinin (mali getiri veya kârlılık değil) yüksekliği anlamlı bir göstergedir. Ancak, bunun, eğitimin verimliliği konusunda kesin bir karine olduğunu ileri sürmeye gerek yok. Sadece, Tablo 8.17'deki sayılar, her birimizin akıl yordamıyla kavrayacağı ve çıplak gözle yapabileceği gözlemleri doğrulamaları bakımından anlamlıdır.

Başından beri kız çocukların eğitiminin toplumsal ve iktisadi getirisinin yüksekliğinden söz etmiştik. Bütün araştırmalar kadın nüfusun eğitim düzeyinin 9-11 yıllık eğitim düzeyine yükseltilmesinin çok yüksek getiri sağladığını, bu getirinin erkek çocuklarinkinden daha yüksek olabileceğini göstermektedir.⁴⁶ Eğitimli kadınlar daha az çocuk yapıyor. Annesi eğitimli olan insanlar ömürleri boyunca daha eğitimli, daha sağlıklı ve daha üretken oluyor. Bir ülke kız çocuklarını eğiterek nüfus baskısını ve fakirliği azaltmak ve verimliliğini yükseltme olanağına sahiptir. Bu durumda neden kız çocukların lise düzeyi okula katılma oranı, aşağı yukarı bütün az gelişmiş ülkelerde, erkeklerinkinden daha azdır? (Tablo 8.18)⁴⁷ Bu büyük paradoksu sadece din, vb. gibi

⁴⁶ Barbara Herz, K. Subharao, M. Habib, L. Roney, "Letting Girls Learn: Promising Approaches in Primary and Secondary Education". *World Bank Discussion Papers*, No.133, 1991.

⁴⁷ Singapur ve Hong Kong'un bu gözlemin dışında kalması ilginçtir. Singapur'da, 1970'lerden başlayarak, Hong Kong'da 1980'lerden başlayarak, kız çocukların lise düzeyli okullara gitme ora-

TABLO 8.18

Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Lise Düzeyinde Kız ve Erkek Çocukların Okullaşma Oranı, 1965-1987 (%)

	Kız			Erkek		
	1965	1975	1987	1965	1975	1987
Kore	25	48	86	44	64	91
Çin	..	38	32	..	55	50
Hong Kong	25	47	76	32	51	71
Tayland	11	23	28	16	28	30
Malezya	22	38	59	34	46	59
Singapur 41	52	73	49	51	70	
Endonezya	7	15	42	18	25	53
Türkiye	9	19	34	22	40	57

Kaynak: B. Herz, *et al.* Y.a.g.y.

toplumsal tutum, inanış gibi öğelerle açıklamak inandırıcı değil.

Gerçekte bu “geleneksel tutumların” arkasındaki iktisadi gerçek çok daha açık ve inandırıcı. Kız çocukların eğitiminin toplumsal faydası çok yüksek olabilir. Ancak bu fayda hem uzun vadeli hem de anne-babaya değil, büyük ölçüde topluma giden bir faydadır. Özellikle fakir bir aile için, kız çocuğu okula göndererek katlanılan maliyet veya fayda kaybı, çok yüksektir. Bu ailenin toplumsal faydayı hesaba katarak hareket etme lüksü yoktur. Dolayısıyla, toplumun, kız çocukların eğitiminin ailelere yüklediği yükü paylaşması akılcı bir politikadır.

Araştırmalar gösteriyor ki, kız çocukların eğitime katılımının düşük olduğu toplumlarda, 7 yaşından büyük kız çocukların ev işlerine harcadığı zaman günde 3,5 saatken, aynı yaştaki erkek çocukların harcadığı zaman 1,5 saattir. Üstelik okulu bitiren kız çocukların gelir getiren iş bulma olanaklarının sınırlı olması, iş bulsalar bile sağladık-

nının erkeklerinkinden yüksek olması bu ülkelerde bu tarihlerden başlayarak hizmet sektöründe (bankacılık, turizm, eğitim, sağlık, haberleşme, vb. gibi) gözlenen hızlı gelişmeyle açıklanabilir. Bu sektörlerde, kadın işgücü istihdamı oranı sanayi sektörlerinden daha yüksektir.

ları gelirin eğitim düzeyleriyle ilişkisinin zayıf olması, kız çocukları için eğitim talebini düşürmektedir.

Bu kısır döngüden kurtulmak için ilginç yaklaşımlar denenmektedir.

Kız çocuklardan okul harcı alınmaması,⁴⁸ kitap-defterin parasız sağlanması, kız çocuklarını okula gönderen fakir ailelere her okul yılı için maddi yardım yapılması, parasız yatılı okullar açmak gibi önlemler iyi sonuçlar vermektedir.

Çin'de 1986'da, zorunlu eğitim süresi 9 yıla çıkarıldığı zaman, yerel düzeyde, kız çocukların, özellikle yüksek sınıflarda okullaşma oranını yükseltmekte güçlük çekildiği görüldü. Yerel yönlendiricilerin (din adamları da dahil) desteğiyle, yerel koşullara uyumlu aydınlatma kampanyaları açıldı. Okul müdürleri ve öğretmenlere kız çocukları okullara çekme konusunda sorumluluklar verildi. Kız öğrenciler için, okul ücretlerinden bağışıklık, parasız defter-kitap, okul saatlerinde esneklik (akşam dersleri), evde bakmakla sorumlu oldukları küçük kardeşlerini okula getirmelerine izin gibi önlemler, kız çocukların okula devamı ve başarılı olarak okuması yönünde çok iyi sonuçlar verdi.

Kız çocuklara özellikle, anne-babanın da evde hemen işine yarayacak beceriler vermek (basit hastalık tanılama, yara bakımı, temizlik-hastalık ilişkisi bilinci, vb. gibi) çok yararlı oldu.

Okullarda kadın öğretmen oranının yüksek olması, bir yandan kız çocukları okula gönderme kararını, birçok tutucu aile için kolaylaştırmakta, bir yandan da kadınlara iş alanları açarak kız çocukları okulu bitirmeye özendirilmektedir.

⁴⁸ Çin'de, 1980'lerden sonra, özellikle orta dereceli okullardan başlayarak, yüksek okullarda öğrenci ailelerinden önemli oranlarda okul masraflarına katılma payı alındı. Lise düzeyinde okullaşma oranındaki düşüş bununla ilgilidir. DA ülkelerinin çoğunda okul düzeyi yükseldikçe ailelerden alınan katılım payı artmaktadır. Bu politika, temel eğitimin toplumsal faydasının özel faydasından daha yüksek olması; yüksek öğrenimin özel getirisinin toplumsal getirisinden yüksek olması görüşüne dayanmaktadır. Bu yolla seferber edilen kaynaklarla, temel eğitimin bütün nüfusa yaygınlaşmasını akçalandırmak mümkün olmuştur. Nitekim, 1996'da Çin'de 5. Sınıfa ulaşan kız çocukların oranı, erkek çocukların %93'üne karşılık %94'e yükselmiştir. Bkz. Dünya Bankası, *World Development Report*, World Development Indicators, 1999/2000.

Türkiye’de 1940’larda uygulanmış olan Köy Enstitüleri, kız-erkek çocuk ayrımı yapmaksızın parasız yatılı eğitim vererek ve kadın öğretmen-eğitmen yetiştirerek, dünya ölçüsünde öncü bir deneyim oldu. Kısa sürmesine karşın Köy Enstitüleri deneyimi, Türkiye’nin daha sonraki yıllarda, birçok toplumsal ilerleme göstergesinde kendini hissettirdi. Ancak, 1965-94 arasında, orta dereceli okul düzeyinde kız-erkek öğrenci açığı artmış görünüyor (Tablo 8.19). Bu açık, ailenin gelir düzeyi ve öğrencinin bulunduğu ilin kişi başına gelir düzeyiyle bağlantılı olarak artmaktadır.⁴⁹

TABLO 8.19
Türkiye’de Orta Dereceli Okullarda Kız-Erkek Öğrenci Açığı

	1965	1987	1994
Kız okullaşma	9	34	48
Erkek okullaşma	23	57	74
Açık	14	23	26

Not: Açık: Kız çocukların okullaşma oranıyla erkek çocukların okullaşma oranı arasındaki fark.

Kaynak: 1965 ve 1994 için Güngör, *a.g.e.* Tablo 4.6. ve 1987 için Herz, *et. al., a.g.y.*

Bu deneyimlerden çıkan önemli bir sonuç, bu yaklaşımların her birinin tek başlarına anlamlı ve sürekli sonuçlar vermeyebileceği, konunun tümüyle ele alınarak, bir önlemler paketi halinde, genel politikalarla bütünleştirilmesi gereğidir.

8. DA ÜLKELERİ VE TÜRKİYE’DE SAĞLIK

Bir ülkenin sağlık durumunu etkileyen çok sayıda değişken var. Sağlık politikalarının ve kamu harcamalarının önemli etkisi olabilir. Ancak bu politikaların birbiriyle nasıl ilişkilendirildiği, nasıl zaman içinde sıralandığı, harcamaların ne derece etken ve eşitlikçi biçimde dağıldığı alınan sonuçları derinden etkilemektedir. Örneğin, yapılan araştırmalar gösteriyor ki, gelir dağılımı, annelerin eğitim düzeyi, sağlık hizmet-

⁴⁹ A. Deniz Güngör, *The Gender Gap in Turkish Education*, s.45 ve Tablo 4.6. MS Thesis, METU, Department of Economics, 1997.

TABLO 8.20
Türkiye ve DA Ülkelerinde Sağlık Sektörü Girdileri
(1990 Dolayları)

	Kişi başına Sağlık Harc.	Sağlık Harcamaları/GSYİH Kamu	Özel	Toplam	Bin kişi/ Doktor	Bin kişi/ Yatak
Japonya	1538	4,8	1,6	6,5	1,6	16
Kore	377	2,7	3,9	6,6	0,7	3
Çin	11	2,1	1,4	3,5	1,4	3
Hong Kong	699	1,1	4,6	5,7	0,9	4
Tayland	73	1,1	3,9	5,0	0,2	2
Malezya	67	1,3	1,7	3,0	0,4	2
Singapur	219	1,1	0,8	1,9	1,1	3
Endonezya	12	1,0	1,0	2,0	0,2	1
Türkiye	76	1,5	2,5	4,0	0,7	2

Kısaltmalar: Kişi başına sağlık harc.: 1990'da kişi başına sağlık harcamaları; 1960 doları olarak. Sağlık harcamaları/GSYİH: % olarak. Bin kişi/doktor: Bin kişilik nüfus başına doktor sayısı. Bin kişi/yatak: Bin nüfus başına hastane yatak sayısı.

Kaynak: Dünya Bankası, *World Development Report, 1993. Investing in Health*.

lerinin dağılımındaki eşitlik ve etkinlik gibi değişkenler çocuk ölüm oranlarındaki farklılıkların %95'ini açıklamaktadır.⁵⁰

Tablo 8.20'deki sayılar, bir ülkeden bir ülkeye yaklaşımların ne kadar değişik, politikaların ne kadar farklı olduğunu göstermektedir.

DA ülkelerinin çoğunun sağlık konusundaki sorunları Türkiye'ninkilerden çok farklı değildir. Sadece, Singapur'un yüksek nitelikli bir sağlık sektörünü bu kadar az harcamayla sağlaması ilginç bir farklılıktır. Burada Singapur'un izlediği çok sıkı halk ve çevre sağlığı programlarının izini görmek mümkündür. Kesin ve katı şekilde uygulanan kamuya açık yerlerde sigara içme yasağı; genellikle sigara tüketimini caydırıcı önlemler; hava ve su temizliği, özel sağlık sigortalarının hastalığı önleyici yaşamı benimsetmesi (örneğin, her yıl parasız doktor ve dişi muayenesi, gereksiz röntgen veya MR çekirme veya ilaç tüketimi-

50 D. Filmer, L. Pritchett, "Child Mortality and Public Spending: How Much Money Does Matter?", *The World Bank Policy Research Working Papers*, No. 1864, Washington, D.C. 1997.

TABLO 8.21
Türkiye ve DA Ülkelerinde Sağlık Durumu Göstergeleri

	Yaşam Uzunluğu		Çocuk Ölüm Oranı		Verem	DTB Aşı
	1960	1997	1960	1997	1990	1990-91
Japonya	68	80	37	4	42	87
Kore	53	73	133	9	162	74
Çin	43	69	210	32	166	95
Hong Kong	64	79	53	5	140	83
Tayland	52	69	149	33	173	69
Malezya	58	73	106	11	67	90
Singapur	65	76	48	4	82	91
Endonezya	46	65	214	47	220	86
Türkiye	47	69	217	40	57	72

Not: Yaşam uzunluğu: Doğuşta yaşam uzunluğu bekleyişi, yıl. Çocuk ölüm oranı: Canlı doğan çocukların 5 yaşından önce ölüm oranı, % olarak. Verem: Yılda tanılanan veremli hasta sayısı, 100.000 kişide. DTB aşı: Aşı yaşındaki çocukların difteri, tetanoz, boğmacaya karşı aşılama oranı. Kaynak: Dünya Bankası, *World Development Report 1995, Investing in Health*; ve WDR 1999/2000.

minin önlenmesi, bebeklerin, hamile ve yeni doğum yapmış kadınların yakından izlenmesi, vb.) gibi uygulamalar yüksek nitelikli sağlık hizmetlerinin kaçınılmaz olarak pahalı olmadığını göstermektedir.

Türkiye de dahil bütün ülkelerde gerçekleşen insan yaşamındaki artış, 20. yüzyıldan geriye kalacak en derin iz olabilir. Çocuk ölüm oranlarındaki azalma da sağlık koşullarında gerçekleşen büyük sıçramayı göstermektedir. Bu konuda Endonezya, Türkiye ve Çin'in alması gereken yol var. Ancak 30 yılda gerçekleşen ilerleme küçümsenemez. Verem konusunda Türkiye'nin, hemen Japonya'dan sonra gelen sırası, hemen II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlatılan Veremle Savaş programının ne kadar verimli olduğunu göstermektedir. Verem, sıtma gibi temel sağlık sorunlarındaki ilerleme, en köklü toplumsal kaygılara cevap vermektedir.

Çin'de piyasa ekonomisine geçiş sürecinde, eğitimde olduğu gibi, sağlık alanında da, hizmetlerin mümkün olduğu ölçüde paralı hale

getirilmesi bazı hastalıklarla mücadele konusunda gerilemelere neden oldu. 1978 öncesi parasız verilen sağlık hizmetleri, son derece ilkel koşullarda yaşayan fakir Çin halkının sağlık durumunda büyük düzeltilmeler sağlamıştı. Ancak bu hizmetler çok basit, ilkel, ilerlemeyi sadece belli bir noktaya getiren ve sonuçta ucuz olmayan yöntemlere dayanıyordu. Daha bilimsel ve ileri teknolojilere dayalı hizmetler için Çin devletin mali gücü yoktu. Dolayısıyla, sağlık hizmetlerinin hem kalitesini yükseltmek hem de genel ve yaygın özelliğini mümkün olduğu kadar korumak ancak, gücü yetenlerin mali katkılarını almakla mümkündü. Çin bürokrasisinin bir özelliği, belki bütün bürokrasilerde olan bir özellik, uygulamada aşırıya kaçmak ve hizmetlerin yaygınlığını farkına vararak veya varmayarak kısıtlamak sonucunu verdi. Son yıllarda gerekli uygulama düzeltmelerinin yapıldığı ve durumun iyileştiği belirtiliyor.

9. DA ÜLKELERİ VE TÜRKİYE'DE ALTYAPI

Hükümetlerin, kalkınma politikalarına toplumun desteğini sağlamalarında önemli öğelerden biri de bu politikalarda önceliklerinin ne olduğudur. Önceliklerin ne olduğu, hükümet programlarından, verilen sözler ve beyanlardan çok, gerçekleşen işlerde ortaya çıkar. Devletin öncelikleri, en somut biçimde izledikleri genel harcama ve yatırım harcamaları politikalarında kendini gösterir. Bu bakımdan, altyapının ve çevrenin ne durumda olduğu elle tutulur ve gözle görülür biçimde, geçmiş yıllarda izlenmiş olan harcama (yatırım harcaması veya cari harcama) politikalarının birikimini gösterir.

Ancak, bu konuda ülkelerarası karşılaştırma yapmak özellikle güç. Örneğin, kamu kesiminin altyapı yatırımları veya daha genel olarak harcamaları düzeyine bakarak, insan gelişmesinin toplumda taşıdığı öncelik konusunda kesin sonuçlara varmak bazı durumlarda yanıltıcı olabilir. Çünkü, yatırımların veya harcamaların etkinliği bir ülkeden diğerine değişiyor. Toplumda yerleşik olan, ortak eşyayı iyi veya kötü kullanma alışkanlıkları farklıdır. Örneğin belediyenin yaptığı yolları veya parkları temiz tutmak, otobüs koltuklarını, okul malzemesini kırmamak, kitaplıktaki kitapları zarar vermeden kullanmak gi-

bi toplumsal veriler de altyapının durumu ve harcamaların etkinliğini farklılaştıran etkenlerdir. Harcamaların düzeyi yanında, bölgesel, işlevsel veya kişiler arasında dengeli dağılımı gibi birçok farklılıklar da harcama düzeylerinin ülkelerarası karşılaştırmalarını güçleştiriyor.

Elektrik üretim kapasitesi açısından Türkiye, 1970'te Kore ve Malezya'ya yakın bir düzeydeydi (Tablo 8.22). Birinci ve İkinci Plan yıllarında oldukça önemli yatırımlar gerçekleşmişti. 1992'de Kore Türkiye'nin iki katı daha fazla kapasiteye sahip hale geldi. Büyüme hızı olarak, Türkiye'nin büyüme hızı sadece Çin'ininkinden daha yüksektir. Diğer bütün DA ülkelerinin, Japonya da dahil, kapasite artış hızı daha yüksek oldu. Çin'de olduğu gibi, Türkiye'de de elektrik üretimi, zaman zaman sanayileşme hızını sınırlayan ve genel olarak refah artışını yavaşlatan öğelerden biri oldu.

Buna karşılık telefon bağlantısı sayısında, Türkiye, hemen Japonya, Kore, Singapur ve Hong Kong gibi ülkelerin arkasından gel-

TABLO 8.22
Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Altyapı

	Elektrik Üretim Kapasite			Telefon Bağlantısı			Asfalt Yol		
	1970	1992	Artış	1975	1993	Artış	1970	1990	Artış
Japonya	66,1	165,4	8,0	30,8	46,8	2,4	146,1	630,7	7,6
Kore	8,8	61,7	17,6	4,0	37,8	13,3	11,5	79,9	10,2
Çin	2,9	12,2	7,5	0,4	0,6	2,8	..	..	..
Hong Kong	34,0	154,0	13,4	6,7	51,0	11,9	23,0	26,0	0,6
Tayland	3,7	22,1	16,0	0,6	3,7	10,9	27,0	70,9	4,9
Malezya	8,7	36,0	12,5	1,6	12,6	12,2	143,1	156,1	0,4
Singapur	31,0	126,8	12,4	12,3	43,5	7,3	58,3	101,9	2,8
Endonezya	0,8	6,8	11,3	0,2(a)	0,6	8,2	17,6	65,4	6,8
Türkiye	6,5	28,9(b)	7,8	1,6	18,3	14,5	53,9	122,7	4,2

Not: Elektrik üretim kapasitesi: Yüz kişi başına milyon kilovat. Telefon bağlantısı: Yüz kişi başına bağlantı sayısı. Asfalt yol: Yüz kişi başına metre. Artış: İki yıl arasında % olarak büyüme hızı. (a) 1976. (b) 1990.

Kaynak: *Infrastructure Strategies in East Asia: The Untold Story*. Editör: Ashoka Mody, The World Bank, (ED1), Washington, D.C. 1997. Ayrıca, *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*.

mektedir. Büyüme hızı olarak en yüksek hızı sağlamıştır. Bu gelişme tümüyle, 1980'lerden başlayarak yapılan büyük telekomünikasyon yatırımları sayesinde gerçekleşti.

Asfaltlanmış yol uzunluğu bakımından yapılan karşılaştırma, ülkeler arasındaki büyük fizik coğrafya farklılıkları nedeniyle daha az anlamlı. Ancak, Türkiye'de, karayolu gelişmesi konusundaki hamleler 1950'lerde başladığı için 1970 yılında da, 1990 yılında da ülkenin karşılaştırmalı yeri iyidir. Buna karşılık, çevre bakımından daha az yıpratıcı ve ekonomi bakımından uzun mesafe taşımacılığında genel olarak daha etkin olan demir ve denizyolu ulaştırmasında Türkiye bu dönemde pek az yatırım yapmıştır. Ancak bu verileri karşılaştırmak, bu ulaştırma türleri tümüyle fizik coğrafya koşullarına bağımlı olduğundan, güçtür. Örneğin, 1960-1980 yılları arasında, Japonya'da toplam demiryolu uzunluğu azalmıştır. Ancak Japonya, demiryolculukta dünya önderliğini koruyacak büyük yatırımları yapmış ve aşağıda tartışacağım gibi, ilginç politikalar geliştirmiştir.

DA ülkelerinin altyapı yatırımları konusundaki felsefesi önemli farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Japonya'da tarihsel nedenlerle elektrik üretimi oligopolcü bir yapıya sahiptir. DA ülkelerinin çoğunda altyapı yatırımlarında devlet baş rolü oynamış, yalnız Hong Kong'da özel şirketler, devletin sıkı denetim ve gözetimi altında, altyapı hizmetlerini sağlamıştır. Malezya da 1980'lerden beri, altyapı hizmetlerini yap-işlet-devret modeli veya özelleştirme yöntemleriyle, özel kesime devretmektedir.

DA ülkeleri arasında bir ortak nokta, dönemin ilk yıllarında altyapı yatırımlarında önceliğin ekonomide üretim artışına verilmiş olmasıdır. Bu bakımdan, çevreye verilen zarar veya yerleşim yerlerinden ayırmak zorunda kalan insan sayısı gibi konular ikinci planda kalmıştır. Son yıllarda, Japonya, Singapur, Hong Kong, Kore gibi ülkelerde bu gibi konular öne çıkmaya başlamıştır. Çin, Endonezya gibi ülkeleri hâlâ ilk aşamada saymak gerekir. Türkiye, belki bu iki kutup arasında, bir geçiş döneminde bulunuyor. Dolayısıyla DA deneyimlerinden öğrenilebilecek çok şeyi olabilir.

DA ülkeleri arasında altyapı politikası açısından başka ortak noktalar vardır. İlk olarak bu ülkelerde altyapı yatırımlarının yüksekliği dikkati çekmektedir. Bu dönem boyunca gelişmekte olan ülkelerin altyapı yatırımları GSYİH'larının %4-5'i dolaylarındayken, DA ülkelerinde bu oran %7-8 oranındadır. Türkiye'de bu oran şöyledir: 1970: %4,1; 1975: 6,0; 1980: %5,8; 1985: %7,3; 1990: %6,5; 1994: %5,2. Bu farklılık, bir yandan, DA ülkelerinin bu konudaki gayretinin yoğunluğunu, bir yandan da altyapıda en ileri teknolojiyi ve en yüksek kaliteyi sağlama isteklerinden kaynaklanmaktadır.

İkinci olarak, DA ülkeleri genellikle, altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek için oldukça karmaşık fakat yenilikten korkmayan kurumsal yapılaşma modellerini denemişlerdir. Aşağı yukarı hepsi, genel düzeyde tutarlılığı ve eşgüdümü sağlayacak merkezi planlama kurumları oluşturdular. Büyük projeler söz konusu olduğu zaman, kararlar siyasi otorite, çok zaman devlet başkanının kendisi tarafından verilmekle birlikte, programın tümü sağlam ve eşyumlu bir teknik temele ve finansman planına dayanmıştır. Bu yüzden, ilk bakışta bir kumar gibi görünen projeler bile planlanan zaman ve bütçe içinde gerçekleşmiş ve çok zaman başarılı olmuşlardır.

Üçüncü olarak, bir kere siyasi karar verildikten sonra altyapı projelerini yapacak veya yaptıracak, işletecek, bakım ve tamirini düzenli biçimde sağlayacak sektör kurumları geliştirilmiş ve bunların, büyük ölçüde siyasi müdahaleler dışında çalışması sağlanmıştır. Genellikle piyasa koşullarında yarışmaları söz konusu olmayan bu kurumlarda, yüksek verimle çalışmayı sağlamak için özgün, yerel koşullara uygun ve esnek yaklaşımlar geliştirilmiştir. Kore'de yalnız KİT'lerin değil, KİT yöneticilerinin de, yönetici olarak başarı derecelerinin, bütün çalışma hayatları boyunca bağımsız dış değerlendirme kuruluşlarınca değerlendirilmesi önemli bir uygulama olmuştur. Yine Kore sulama projelerinde geliştirilen, kanal devriyeleri ("canal patrollers") modeli iyi bir örnektir. Bu kanal devriye memurlarının, "memurlaşmasını" önlemek için denetledikleri bölgede yarı-zamanlı çiftçi olarak çalışmaları, kanal boyunca yerleşik köylerin muhtarları tarafından her yıl yeniden seçilmeleri ve ka-

nal yönetiminin bu seçimi her yıl yeniden onaylaması, maaş ve primlerin çiftçiden toplanan su parasından ödenmesi ve katkıların yetersiz kalması durumunda primin azaltılması gibi koşullar bu ülkede sulama projelerinin başarısında önemli rol oynamıştır.⁵¹ Ayrıca her görevli gibi, devriye memurları da sulama teşkilatı tarafından sürekli ve disiplinli bir biçimde denetlenir. Böylece hem aşağıdan yukarı hem de yukardan aşağı bir bilgi, deneyim ve denetim akımı sağlanmış olmaktadır.

Dördüncü olarak, altyapı projelerinin gerçekleşmesinde ağırlık yerli mali kaynak kullanımına verilmiş, getirisi yerli parayla olacak projelerde dış borçlanmadan uzak durulmuştur. Ancak, her konuda olduğu gibi bu konuda da gerekli esneklik politikası izlenmiştir. Örneğin, Japonya ve Kore'de uzun yıllar, ileri teknoloji gerektiren veya ülkede ilk defa gerçekleşecek projeler için, mali kaynak gereksinimi olmasa bile, Dünya Bankası akçalandırması yoluna gidilmiş, bu yolla en yeni teknikleri kullanma ve örgütsel-kurumsal yapılanma konularında, dünya ölçüsünde deneyimi olan uzmanlarla beraber çalışma ve onlardan öğrenme yolları aranmıştır.

Çin, son zamanlara kadar mümkün olduğu kadar yüksek miktarda Dünya Bankası finansmanı istemesine karşın, Dünya Bankası'yla ortaklaşa olarak, her sektörde veya her eyalette, bir projeden fazlasını gerçekleştirmek istemezdi. Çünkü Çin bu projeleri ve proje uygulamasını bir öğrenim ve teknoloji transferi aracı olarak kullanıyordu. Bu projelerde görevlendirilen yerli teknisyenlerden beklenen, öğrenilecek ne varsa bir (en fazla iki) projede öğrenmek ve öğrendiklerini başka projelerin yöneticilerine veya başka illere öğretmek olmuştur. Bu amaçla, en yetenekli teknisyenler görevlendirilir ve hem kendilerine hem de beraber çalışacakları Dünya Bankası uzmanlarına, projenin bitiminde sağlanacak teknoloji veya daha genel olarak bilgi-deneyim transferinin düzeyi konusunda açık hedefler verilirdi. Bu yolla, gerçekleşen yüksek altyapı yatırımı programları, aşırı borçlanmaya gitmeden gerçekleşmiştir.

51 Robert Wade, "How Infrastructure Agencies Motivate Staff: Canal Irrigation in India and the Republic of Korea", *Infrastructure Strategies in East Asia: The Untold Story*, içinde ss.109-130. Yayına hazırlayan A. Mody, The World Bank (EDI), Washington, D.C. 1997.

DA ülkelerinin çoğunda altyapı hizmetlerinin, kullanıcıya, mümkün olduğu kadar ücret karşılığı verilmesi yaygın bir kuraldır. Japonya'da karayollarını işleten bir devlet kuruluşu olduğu halde şehirlerarası otoyollar başından beri paralı olmuştur. Bu uygulama, bir yandan devletin dış borçlanmasını en aza indirmiş, diğer yandan demiryollarının çökmesini önlemiştir. Ayrıca, altyapı hizmetleri kullanıcısının, parası cebinden çıktığı için, altyapıyı dikkatli ve ekonomik olarak kullanması, kaliteli hizmet beklentisini güçlendirerek işletmeciler kurumlar üzerindeki kullanıcı baskısının artmasını ve nihayet, işletmecilere güvenilir mali kaynak sağlayarak bakım ve tamir işlerinin düzenli yapılmasını ve yeni yatırımlar için kaynak yaratılmasını sağladı. Diğer birçok DA ülkesi de bu sistemi çeşitli derecelerde başarılı olarak kullandılar.

Son olarak, altyapı programları, çoklukla, peşin hükümler ve saplantılardan uzak, esneklik ve değişen koşullara uyuma ağırlık verilerek hazırlanmış ve uygulanmıştır. Makro-ekonomi düzeyinde, harcamaları kısmak gerektiğinde programların çok sert biçimde kısılmasından kaçınılmamıştır. İyi bir örnek: 1980'lerde Endonezya bir dış ödeme bunalımının eşiğindeyken hükümetin yaptığı ilk iş, büyük projeler programını acımasız bir biçimde budamak olmuş ve bu kararlı tutum bunalımdan kaçınmada çok önemli olmuştur.

Yatırım programının bileşimi, ekonominin ileride beklenen gereksinimlerine göre ayarlanmış, koşullar ve bekleyişler değiştikçe verilen ağırlıklar köklü biçimde değiştirilmiştir. İyi bir örnek olarak, Singapur'un yabancı sermaye yatırımlarıyla kalkınma stratejisini kabul edince, kısa zamanda bunun gerektirdiği, dünyanın en ileri ve geniş konteyner limanını, en modern telekomünikasyon sistemini, en ileri havaalanını ve havayolu şirketini kurmuş ve en ileri ülkelerdeki standartların üstünde işletmiş olmasını gösterebiliriz.

Altyapı sektör önceliklerinde, bütün ülkelerde ulaştırma yatırımları büyük yer tutmuştur. Karayolu ulaştırması kısa zamanda en fazla yatırım yapılan alan olmuş, sadece son yıllarda, karayolu ulaştırmasının yarattığı çevresorunları anlaşılmaya başlayınca demiryolu yatırımları yine artan bir öncelik kazanmıştır. Japonya, karayollarını

devlet eliyle işletmesine karşın, paralı büyük şehirlerarası otoyollar programını ilk başlatan ülke oldu. Tayvan ve Malezya önceliği köy yollarına verdiler ve Tayvan'da bu yaklaşım küçük sanayilerin gelişip yaygınlaşmasına yaradı. Ancak Malezya'da bu yaklaşım o derece başarılı olamadı ve karayolu yatırımlarının verimi düşük oldu.

Büyük karayolu projeleri ise bazan ekonomik hesapların ötesinde sonuçlar verdi. Japonların Kobe-Nagoya karayolu aşırı yüksek maliyeti ve ücretli geçişlerle finansmanın olanaksız görüldüğü gerekçesiyle Dünya Bankası tarafından yardım programına alınmamıştı. Yolu Japonya kendi olanaklarıyla gerçekleştirdi ve bu yol Toyota fabrikalarının, parça üreticileriyle hızlı ve güvenilir ulaşımını sağlayarak dünya çapında bir otomobil üreticisi olmasında belli bir rol oynadı. Benzer biçimde, Kore'nin Seul-Pusan otoyolu için ekonomik gerekçeler zayıftı. Ancak, bu yol da ülkenin bir ucundan bir ucuna hızlı ulaşım sağlayıp maliyetlerini düşürerek, ülkenin iç kısımlarındaki illerde yeni sanayilerin doğmasını kolaylaştırdı. Bu yol, sonradan yetersiz hale geldi ve aynı güzergâhta bir hızlı demiryolu projesi geliştirmek gerekti. Ayrıca, bu otoyolun inşası sırasında, yüksek teknolojiye yol yapımı deneyimi kazanan Kore inşaat firmaları kısa bir süre sonra bütün dünyada büyük inşaat projelerini yükledi ve dev şirketler haline geldi.

DA'da son bunalıma kadar altyapı hizmetlerinin özelleştirme programları yavaş ilerledi.

İlk özelleştirme örneklerinden birisi, 1970'lerde Japon Ulusal Demiryolları'nın (JNR), hızla ucuzlayan kara ulaştırması karşısında rekabet edemez duruma düşmesi sonucu, altı bölgesel şirket ve bir yük taşımacılığı şirketi şeklinde yeniden yapılandırılması sonucu gerçekleşti. Bu yapılanma başarılı oldu. Buna karşılık Japon Telgraf ve Telefon şirketinin (NTT) özelleştirilmesi başarılı olmadı. Buna neden olarak, hükümetin NTT'nin mali yapısını güçlendirecek önlemleri almasını önlemesi gösterilmektedir.

1980'lerin ikinci yarısından başlayarak, altyapı yatırımlarında, özelleştirme, yap-işlet-devret veya özel şirketlere işletme imtiyazları yoluyla yatırıma özendirme yolları denenmeye başladı. Bu zamana kadar,

devlet finansmanı altyapı yatırımlarının temel ögesi idi. Devlet bu kaynağı özel vergiler (taşıt, akaryakıt vergileri gibi) veya genel gelirler veya kamu kesimi sigorta ve emeklilik fonlarını, posta tasarruf sandıklarını kullanarak akçalandırıyordu. Devlet dolaysız olarak kendi kuruluşları veya yerel idare veya özel olarak kurulmuş “özel kanunlu kuruluşlar” (“Chartered Companies”) eliyle altyapı yatırımlarını gerçekleştiriyordu.

Malezya, 1984-85’ten başlayarak, altyapı inşası ve işletmesinde özel sermayeyi kullanma politikası uyguladı. 1986’da 869 kilometrelik Kuzey-Güney Otoyolu, “yap-işlet-devret” (“BOT: Build-Operate-Transfer”) imtiyazıyla bir özel konsorsiyuma 30 yıllık bir süre için verildi. Proje, planlanan zamandan 15 ay önce tamamlandı ve işlemeye başladı. Maliyeti ve kamu bütçesine getirdiği yük konusunda tartışmalar olduysa da başka ülkelerde de bu formülü deneme girişimleri oldu. Bir örnek olarak, son zamanlara kadar, Çin’de Guandong-Şencen otoyolu, yabancı yatırımcılarla tartışma halindeydi. En son Endonezya’da, bazı otoyolların “özel” sektörce yapılıp paralı işletilmesi, fazla başarılı olmadı: Genel basındaki bilgilere göre, yatırımcılar cumhurbaşkanının ailesi ve yakınlarından kurulu bir şirketti!..

Altyapının özel sektöre yaptırılması veya işlettirilmesi, devletin *gözetim, denetleme ve kural koyma* yetkilerinin (“Regulatory powers”) önemini arttırdı. Gittikçe karmaşık hale gelen ileri teknolojiler, denetleyici devlet kurumlarının aynı zamanda hızla değişen teknolojilere hakim olmasını ve bunların kamu yararına kullanılmasını sağlamak için titiz ve uyanık olmasını gerektiriyor. Diğer yandan hızlı teknik değişme ve altyapı sektörünün de diğer birçok sektör gibi uluslararası şirketlerin güçlü rekabetine açık olması, kamunun koyduğu yönetmeliklerin, “oyun kurallarının” ve denetleyici devlet örgütlerinin büyük esnekliğe sahip olmasını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, gittikçe yaygınlaşan bir uygulama, kural koyma ve denetleme işinin klasik devlet kuruluşları yerine, bu iş için özel olarak örgütlenmiş, yetkisi bir özel kanunla belirlenmiş, teknik açıdan nitelikli ve tarafsız kişilerden oluşan “kurullar” tarafından yapılmasıdır.

Türkiye de, 1980’lerden başlayarak, birçok DA ülkesinde oldu-

ğu gibi, biraz da onlardan esinlenerek, altyapı programlarını özel sektör yardımı veya yaklaşımlarıyla gerçekleştirmeye girişti. Paralı yollar ve köprüler uygulaması o zaman başladı. Telekomünikasyon konusundaki atılım 1980'lerde gerçekleşti. Büyük inşaat projelerinde yurtiçinde deneyim kazanan inşaat şirketleri sonradan yurtdışında başarılı işler yaptılar. Ancak, yap-işlet-devret ve özelleştirme konularında gereken başarı sağlanamadı. Bu işlerin saydam ve tutarlı biçimde yapılmasını sağlayacak yasal ve kurumsal yapılanma uzun süre gerçekleştirilemedi. Anayasa'da gerekli olan değişiklikleri yapmak yerine, Anayasa'ya uygun olmayan uygulama denemeleriyle çok zaman kaybedildi. Ancak 2000 yılında bu konularda ümit verici gelişmeler olmaya başladı.

Özelleştirme politikasının temel gerekçesi, gelişen teknolojiler sayesinde, altyapı hizmetlerinin özel sektör tarafından devletten daha etkin verilebileceğidir. Özel şirketlerin kamu çıkarı aleyhine çıkar sağlaması olasılığını, yine gerçekleşen teknolojik ilerlemelerle devletin etkin bir denetleme sistemiyle donatılması önleyebilir. Ancak bunun böyle olması için devletin, oyun kurallarını açık seçik belirlemesi, denetleme işini yapacak kurumları sağlıklı bir biçimde kurması, bunların bir yandan siyasal müdahalelerden, bir yandan da rüşvet ve kayırmacılık gibi afetlerden uzak çalışmasını sağlayacak ortamı sağlaması gerekir.

10. DA ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE ÇEVRE SORUNLARI

Sanayileşme ve şehirleşme bütün dünyada, özellikle su ve hava kirlenmesi biçiminde çevre sorunları yaratmaktadır. DA ülkeleri de Türkiye de bu konuda güç sorunlarla karşı karşıyalar.

Çevre kirlenmesiyle mücadele etmek için bütün hükümetler belli başlı iki sorunla karşılaşılıyorlar. Birincisi, çevre kirlenmesine neden olmadan sanayileşmek için ne yapılması gerektiği, hangi politika araçlarının az gelişmiş ülke koşullarında kullanılabilir olduğu konusundaki belirsizliktir. İkincisi, bilinen çözümlerin çok zaman pahalı olduğu, fakirlik, işsizlik, yüksek çocuk ölümleri gibi yüksek öncelikli sorunlar çözüm beklerken, kıt kaynakları çevre temizliğine ayırmanın güçlüğüdür.

Türkiye gibi bütün DA ülkeleri de çevre temizliği konusunda öl-

çütler koymak, yönetmelikler yayınlamak ve bunları uygulamakla sorumlu devlet örgütleri kurdular. Çok zaman, bu örgütler çıkardıkları çevre yönetmeliklerini uygulamakta güçlük çekiyorlar. Bu nedenle bazı başarılı uygulamalara bakarak, onlardan ne gibi dersler çıkarılabileceğini incelemek yararlıdır.

1990'ların ilk yıllarında, Endonezya'nın Çevre Etkilenme Yönetimi Örgütü BAPEDAL, diğer birçok çevre örgütü gibi, su kirlenmesini önlemek amacıyla bir seri yönetmelikler yayınladı. Ancak, ne elindeki yetkiler ne de kendi denetleme teknik kapasitesi, akar suları ve denizleri kirleten binlerce fabrikanın atıklarını durdurma veya azaltmaya yeterliydi. Bunun üzerine BAPEDAL, önce en fazla kirlilik üreten 187 fabrikayı sistemli biçimde denetlemeye ve bulgularını görüntülü ve yazılı basın yoluyla kamuoyuna açıklamaya karar verdi. Bu kararını da kamuoyuna duyurdu. Bu yolla kamuoyunun ve mali piyasaların baskısıyla şirketleri, suları kirlletmekten caydırmak amaçlanıyordu. Diğer yandan, çevrelerini kirlletmeyen şirketleri de kamuoyuna açıklayarak ödüllendirmiş olacaklardı. Halkın, yapılacak açıklamaları kolayca izleyebilmesi için, verilecek not renkli bayraklarla belirlenecek, temizlik-kirlilik dereceleri, altın renginden ve yeşilden karaya giden renklerle ifade edilecekti.

BAPEDAL, program daha yerleşmeden çok fazla düşman edinmemek için, bu programı aşamalı olarak uygulamaya koydu. İlk altı aylık dönemde sadece iyi not alanlar (yani yeşil renkler; çünkü hiç kimse altın rengine hak kazanmamıştı!) kamuoyuna açıklandı; kötü not alanlara sonuç gizli bir mektupla bildirildi. İlginç olarak, konuya en büyük ilgi kötü not alan şirket sahiplerinden geldi. Daha yerel gönüllü dernekleri veya basın veya mali piyasalar tepki göstermeden sermaye sahipleri konuya eğildiler. Altı ay gibi kısa sürede kirlletme oranlarında ciddi iyileşme oldu. Altı aydan sonra, söz verildiği gibi, sonuçlar yayınlanmaya başladı. İki yıl içinde, pilot programdaki fabrikaların yarısı ulusal yönetmeliklere uymaya başlamıştı ve sulara dökülen zehirli madde miktarı %43 azalmıştı. BAPEDAL bu programı genişleterek 2000 yılına kadar yeni 2000 fabrikayı programa almayı planlıyordu.

BAPEDAL deneyiminden çıkarılabilecek sonuçlar şunlardır. İlk olarak, kural koyucu çevre yöneticileri, sistemli olarak, neyin sonuç verdiğini ve neyin sonuç vermediğini öğrenmeye hazır olmalı ve devamlı olarak sistemli deneyler yapmalı. Bu deneyleri sistemli olarak değerlendirip sonuçlar çıkarmalı. Bu programın sonunda BAPEDAL personeli, bir felaketten bir felakete koşmak yerine, sorunlara çok daha iyi odaklanmış olarak yaklaşıyorlardı.

İkinci olarak, çevreci kuruluşlar, çevreyi koruma isteğinin yalnız kendilerinde olduğu duygusundan kaçınmalılar. Çevreye değer verme, konu doğru terimlerle ortaya konabilirse, çoğunluğun istediği bir şeydir. Çevreci, yatırımcıyı düşman olarak görmemeli, onu yıldırma ve yeni yatırımları başka yerlere kaçırmaktan kaçınmalıdır. Bu da, çevre koruma uygulamalarının, esneklikle, diyaloga açık biçimde, şiddet, zor kullanımından uzak durarak yapılmasını gerektirmektedir. Kamuoyu ve mali piyasaların tepkisi, çevre kirliliği yaratmanın maliyetini yükselterek, kirliliğe son verici uygulamaları şirketler için cazip hale getirebilir.

BAPEDAL yetkilileri, bu programın uygulaması sırasında hayretle farketmişlerdir ki, fabrikaların bir kısmında, akarsuları kirletmekten sorumlu olan personel, kirlletici uygulamaları nasıl durduracaklarını bilmemektedir. Bu durumda yapılabilecek işlerden biri, şirketlerin de parasal katkısıyla, kapsamlı bir eğitim programı uygulamaktır.⁵²

Çin'de su kirlenmesi korkunç boyutlara ulaşmıştır. 1980 sonrası sanayileşmenin hızı ve denetimsizliği sonucu, nehirlerin aşağı yukarı hepsi biyolojik ölüm eşiğinde, sanayi şehirlerinde hava kirliliğinden ileri gelen kaçınılabılır erken ölümler ve solunum yolları hastalıkları büyük toplumsal maliyet yaratmaktadır.

Su kirliliğini önlemek için yerel idarelerin "su kirlletme vergisi" alma yetkisi var. Bu verginin, yerel yönetimler tarafından bir vergi geliri kaynağı olarak algılandığı ve kullanıldığı ileri sürülmektedir. Vergi oranları bir ilden diğerine büyük değişiklikler göstermekte ve uygula-

52 D. Shaman ve D. Wheeler, "Controlling Industrial Pollution in the Developing World", *Environmental Regulation and Permitting*, Bahar 1998.

manın keyfi ve etkisiz olduğu izlenimini vermektedir. Ancak, yakından bakıldığında, bu uygulamanın, merkezden gelen katı yönetmeliklerden daha etkili olduğu görülüyor. Efektif vergi oranlarının, bir yandan yerel planda algılanan kirletme maliyetini, bir yandan da yerel düzeyde denetleme ve cezalandırma kapasitesini yansıttığı anlaşıyor. Bir ilde sanayileşme oranı yükseldikçe, efektif kirletme vergi oranlarının da yükseldiği görülüyor. Diğer yandan, kirlilik yoğunluğunun,⁵³ kirliliği önleme programlarının başlangıcında, vergi oranına duyarlı olduğu, çünkü kirliliği önleme harcamalarının vergi miktarının altında kaldığı görülüyor. Bu uygulamayla, Çin'de 1987 den 1993'e, il düzeyinde su kirlilik yoğunluğu oranının medyan değeri %50, suya akıtılan kir toplamı %22 azalmıştır.

Ancak bu ilerleme, sadece denetlenebilen, yani genel olarak belli bir ölçeğin üstündeki, genellikle devlet veya yabancı sermaye fabrikalarını kapsamakta, çoğu küçük ve denetimsiz "köy ve kasaba sanayileri"ni kapsam dışı bırakmaktadır.

Hava kirlenmesinin doğurduğu sağlık sorunları, su kirlenmesinden daha tehlikeli düzeydedir. Çin Ulusal Çevre Koruma Kurumu'nun (NEPA) hesaplarına göre, hava kirleten kuruluşlardan alınan vergilerin, yerine göre, 10-50 kat arttırılması ekonomik olacaktır.

11. DA ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE YOLSUZLUK, RÜŞVET, KAYIRMACILIK VE DEVLET YÖNETİMİ

Toplunun, izlenen kalkınma politikalarına desteği, devletin "ellerinin temiz" olarak algılanmasıyla yakından ilgilidir. Geçen 50 yıl içinde DA ülkeleri bu konuda büyük iniş-çıkışlar gösterdi. Belki de, DA ülkelerinin bu dönemde en zayıf olduğu konular bu konular oldu. Kişisel ilişkilerin hâlâ yaygın ve güçlü olduğu DA toplumlarında, toplumsal yapı ve ilişkiler, hızla değişen ekonomik yapı ve ilişkiye bu bakımdan tam ayak uyduramadı. Kişisel bağıllık ve sadakat ilişkileri, zaman zaman

53 Bir birim üretim başına üretilen kirlilik. Bkz. Hua Wang ve D. Wheeler, "Pricing Industrial Pollution in China: An Econometric Analysis of the Levy System", *The World Bank Policy Research Working Papers*, No. 1644, Washington, D.C. 1996.

yasadışı işlemlere göz yumulması, rüşvet ve kayırmacılık gibi uygulamaların çoğalmasına yol açtı. Bu gibi toplumsal uyumsuzluk olaylarının, Batı toplumlarında, gelişme süreçlerinin aynı aşamasında daha az veya daha çok olduğu tartışılabilir. Benim kanım DA toplumlarının özellikle yolsuzluk eğilimli toplumlar olmadığı, hızla değişen özendirme sistemleri ("incentives systems") ve daha yavaş değişen toplumsal alışkanlık ve gelenekler, devletin denetleme ve yargılama sistemlerinin hızla değişen yaşam koşullarının arkasında kalması; nihayet geleneksel denetleme ve cezalandırma mekanizmalarının, yerlerini başka mekanizmalar doldurmadan işlevsizleşmesi, uzaktan bakılınca toplumsal çözülme gibi görünüyor.

Bütün DA ülkelerinde bu noktayı aydınlatacak örnekler var. Belki Çin bu konuda en göz kamaştırıcı örnekleri sunmaktadır. 1990'ların başında Hainan adasında, daha sonra Beijing'de ve 2000'lerin başında Şiamen şehrinde, düzinelerle üst düzey yetkilinin adının karıştığı, milyarlarca dolarlık kaçakçılık olayları meydana çıkarıldı ve suçlular cezalandırıldı veya yargılanmakta. Çin'in bu konularda ön sırada olması bir raslantı olmayabilir. En başta, Çin büyük bir ülke ve orada iyi veya kötü herşey yüksek sayılarda oluyor. İkinci olarak, Çin reform süreci içinde, yerel yönetimlere ekonomik yönetim konusunda büyük yetkiler verdi. Yerel yönetimlerin birçoğunda yeterli denetim örgütlenmesi sağlanamadı. Son olarak, Çin'in geleneksel olarak, bu konularda sert önlemler alan ve şiddetli cezalar uygulayan bir ülke olduğu bilinmektedir. Bu şekilde cezalandırılan insanlar basına ilginç malzeme oluşturduğundan, basında bu ülkeden gelen yolsuzluk haberleri daha geniş yer tutuyor. Batı basınının Çin'de kolayca bilgi toplayabilmesi de bu haberlerin çok olması sonucunu veriyor. Bu süreç, şüphesiz sağlıklı bir süreç. Örneğin Myanmar'da veya Kuzey Kore'de neler olduğunu pek bilmiyoruz.

Uzun zamandan beri rüşvetin aslında bazı koşullarda kalkınmayı yavaşlatıcı değil hızlandırıcı bir rol oynadığını ileri sürenler oldu. Bu görüşe göre kuralcı, katı ve dürüst bir bürokrasiye kıyasla, kurallar ve kanunlar karşısında daha esnek, fakat tam dürüst olmayan kişi-

lerden oluşan bir bürokrasi daha hızlı iktisadi kalkınma aracı olabilir.⁵⁴ Bir başka yazar, rüşvet olgusunun, şirketlerin, idari kararlara olan gerçek talebini ortaya çıkararak, toplam faydayı en fazlaya çıkardığını göstermiştir.⁵⁵

Kanımızca bu yazarları yanlış sonuçlara götüren varsayım, rüşvet olayını, bürokrasiye içsel (endojen) değil, dışsal (egzojen) bir olay saymalarıdır. Bu görüşe göre, rüşvet, bürokrasinin iç yapısı, işleyişi, denetim mekanizmaları, siyasi yapıyla ilişkileri gibi etkenler sonucu, bürokrasinin kendisinin ürettiği bir olgu değil, bürokrasinin dışından kaynaklanan bir olaydır. Örneğin, memurların maaşları “yetersiz” olduğu için veya genel ahlâk düzeyi “düşüğü” için rüşvet vardır. Dolayısıyla, bu etkenler veri olduğu sürece, rüşvet, işlerin bir şekilde yürütmesine, geç ve pahalı da olsa idari kararların verilmesine yaramaktadır.

Halbuki, gerçek olayları inceleyerek yapılan bütün araştırmalar gösteriyor ki rüşvet olayı, en önce, bir bürokrasi içi olgudur; bürokrasinin işleyişi ve kendi iç kültüründen kaynaklanır. Dolayısıyla, sözkonusu olan, sadece rüşvet vererek zaten yapılması gereken bir işi bir an evvel yaptırmak değildir. Rüşvet sadece bir ek, resmi olmayan vergi değildir. Çünkü rüşvetçi memur, genellikle, rüşvet miktarını bir vadede elde edebileceği en yüksek miktar olarak gerçekleştirmek ister. Bu amacı gerçekleştirmek için de birçok araca sahiptir. Bu araçlar, kanun ve yönetmelikleri, işleri yavaşlatıcı, işlemleri güçleştirici, savsaklayıp uzatıcı yorum ve yöntemler geliştirmek; iş hayatını kısıtlayıcı denetimleri arttırıcı, kişisel ve keyfi (“discretionary”) değerlendirmeler gerektiren kanun ve yönetmeliklerin çıkarılması veya var olanların kaldırılmasını önleyici baskılar yapmak gibi araçlardır. Bu yolla, iş dünyasına belirsizlik, güvensizlik ve, sonuç olarak, etkinlik kaybı getirir.

Elbette, Danimarka’dan Yeni Zelanda’ya ve Singapur’a kadar dürüst, etkin ve yapıcı biçimde çalışan bürokrasiler var. Dolayısıyla,

54 Örneğin, Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven 1968.

55 Francis Lui, “An Equilibrium Queuing Model of Bribing”, *Journal of Political Economy*, Ağustos 1985.

“rüşvet bir bürokrasi için içsel bir olgudur” derken, “bütün bürokrasilerde rüşvet kaçınılmaz olarak vardır” demek istemiyoruz. Ancak, koşullar buna izin veriyorsa, genel olarak, bürokrasilerde rüşvet olgusu da gelişebilir.

Birçok yazar ve araştırmacı bu kanıyı doğrulamaktadır. Konuya derinlemesine bakan Myrdal, rüşvet ve yolsuzluğun Asya toplumlarında kalkınmaya engel olduğu kanısındaydı.⁵⁶ Yanlış politikaların nasıl hem bürokrasinin hem de ekonominin yapısını çarpıttığını ve nasıl bu yolla, bürokrasi ve ekonomide beliren çıkar gruplarının politika reformlarına engel olduğunu gösteren yazarlar oldu.⁵⁷

Yeryüzünün birçok ülkesinde çalışan binlerce şirket yöneticileriyle yapılan anketlere dayanarak yapılan bir inceleme,⁵⁸ rüşvet ve yolsuzluğun önemli bir etkinlik kaybı nedeni olduğunu ortaya koymaktadır. Şirketin büyük veya küçük olmasına, yabancı veya yerli olmasına bakmaksızın, rüşvet olayı yaygınlaştıkça, bütün şirketlerde sermaye maliyeti yükselmekte, yöneticilerin bürokrasiyle geçirdikleri zaman artmakta ve bürokratik yük çoğalmaktadır. Halbuki, rüşveti “ticaret çarklarının yağı” gibi gören, “etkinlik yağı” hipotezine göre, rüşvetçilik arttıkça rüşvet veren şirketlerin sermaye maliyetleri düşmesi (ucuz kredi ve diğer destekler), şirket yöneticilerinin, işlerini yürütmek yerine bürokratların kapısında bekleme sürelerinin azalması ve iş hayatının yürüyüşünü güçleştirici kuralların azalması gerekirdi.

Özellikle günlük basın ve sözlü ve yazılı magazin basınında sıkça görülen bir basmakalıp görüşe göre, DA ülkelerinde rüşvetçilik geleneksel bir olgudur. Hatta, bu olgunun, DA ülkelerinin hızlı gelişmesinde bir etken olduğunu sananlar bile vardır.

Halbuki DA ülkelerinin iktisat tarihi, bu hipotezin tersinin doğru olduğunu göstermektedir.

56 Gunnar Myrdal, *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. Pantheon Books, New York 1968.

57 Anne O. Krueger, “The Political Economy of Rent-seeking Society”, *American Economic Review*, Haziran 1974.

58 Daniel Kaufmann ve Shang-Jin Wei, “Does ‘Grease Money’ Speed Up the Wheels of Commerce?”, *World Bank Policy Research Working Papers* No. 2254, Washington, D.C. 1999.

Kore’de, Cumhurbaşkanı Syngman Rhee dönemi (1948-1960) boyunca bürokrasi çok yaygın yolsuzluk ve hırsızlık yeri idi. Kökleri 13. yüzyıla giden, Çin’deki sınav sistemine benzer bir geleneği olmasına karşın, Amerikan yardımlarının dağıtımı, döviz tahsisi gibi rüşvet kaynakları, Kore bürokrasisini belki de dünyada eşî az bulunur derecede içinden çürütmüştü. 1960’tan başlayarak, çeşitli formüller altında ülkeyi yöneten askeri rejimler, binlerce devlet memurunu işten atarak, yüzlerce memur ve işadamını hapsederek devlet hizmetlerini temizlemeye çalıştılar. Bütün 1960’lar ve 1970’ler bir anlamda bürokrasi reformlarıyla geçti.⁵⁹ Bütçe hazırlama ve uygulama, dış borçlanmalara izin verme yetkileri de dahil geniş yetkileri olan bir İktisadi Planlama Kurulu; gene geniş yetkileri olan bir Denetleme Kurulu gibi kurullar bir yandan bürokrasinin etkinliğini arttırırken bir yandan da yolsuzluk olaylarını çok büyük ölçüde azalttılar. Bugün dünyada, Kore bürokrasisinin en etkin ve en temiz bürokrasiler arasında sayılması, Kore ekonomisinin hızlı büyümesiyle ilişkili olmalıdır.

Endonezya’da bürokrasi genel olarak ne fazla etkin ne de özellikle elleri temiz bir bürokrasi olarak bilinir. Doğal olarak orada da, her ülkede olduğu gibi, bürokrasinin içinde etkinlik ve temizlik örneği olabilecek ada veya adacıklar vardır. Ancak 1980’lerin ortalarına kadar Endonezya gümrük örgütü böyle bir ada değildi. Yasal yollardan ülkeye gelen malların gümrükten geçmesi 3-6 ay vakit alıyor, gittikçe genişleyen gümrük depoları ithal işlemleri için bekleyen mallarla dolup taşıyordu. Gümrük yöneticileri büyük servet sahibi oluyor, delil yetersizliğinden cezalandırılmıyorlardı. İşten çıkarılan yöneticilerin yerine gelenler aynı düzeni sürdürüyor ve onlar da kısa zamanda servet sahibi oluyorlardı. Bu örgüt kültürü, örgütün en alt basamaklarına kadar sızdığı için, iş sahiplerinin, aşağı yukarı her basamaktaki memurla ayrı ayrı pazarlık etmesi, her birini tatmin edecek rakam üzerinde anlaşması gerekiyordu. Gümrük bürokrasisi, hükümetin her reform

59 Tun-jen Cheng, S. Haggard ve D. Kang, “Institutions, Economic Policy and Growth in the Republic of Korea and Taiwan Province of China”, UNCTAD tarafından yayımlanan, *East Asian Development: Lessons for a New Global Environment* serisi içinde. Cenevre 1996.

girişimini fırsat bilerek, gümrük mevzuatını daha karmaşık, daha fazla yorum gerektiren hale getiriyordu.

Reform veya temizlik girişimleri sonuç vermeyince, hükümet, zamanın devlet başkanının desteğiyle, gümrük denetim ve belgeleme işini, ücret karşılığı, bu konuda deneyimli bir yabancı denetim şirketine devretti. Hükümet, gümrük memurlarına bir tarihten başlayarak artık işe gelmemelerini, gelirlerse iş yerlerine giremeyeceklerini, emekliliklerine kadar aydan aya maaşlarını maliye veznelerinden almaya devam edeceklerini bildirdi.

Bu sefer vatansever özelliklerini hatırlayan gümrük memurları, gümrükler gibi devlet egemenliğinin simgesi olan bir görevin, bir yabancı şirkete devredilmesini şiddetle protesto ettilerse de, hükümet halkın da desteğiyle ödün vermedi. Birkaç ay içinde gümrük depoları temizlenmiş, gümrük işlemleri birkaç gün içinde yapılır olmuştu. Devletin gümrük vergisi gelirleri birkaç kat artmıştı. Diğer yandan, gümrük işlerini yürüten yabancı şirket, anlaşma uyarınca, tümüyle bilgisayar ortamına taşınmış, yeni işe alınıp eğitilmiş genç Endonezya'lı elemanları eğitmeye, yeni bir iş kültürü olan yeni bir gümrük örgütü yaratmak için çalışmaya da başlamıştı.

1980'lere kadar, Endonezya'nın iktisadi büyümesi petrol gelirlerine bağlı olarak dalgalanırdı. Tutarlı ve derinliğine bir sanayileşme bu tarihlerden sonra başladı. Bu değişmeyi tümüyle gümrük reformuyla açıklamak doğru olmaz. Ancak, bu örnek bir DA ülkesi olan Endonezya'da rüşvetin, ticaretin çarklarını hızlandırmak değil yavaşlatmak yönünde etki yaptığını gösteren bir örnek olarak değerlidir.

Yedinci Bölüm'de Çin'de, *guanxi* olgusunun etkilerini, yabancı sermaye ve bürokrasi ilişkileri ele alınırken değinilmişti.

Türkiye'de yolsuzluk derecesi ve biçimi, ekonominin işleyiş kurallarına bağlı olarak değişiklik göstermiştir. 1980 öncesi tipik yolsuzluk döviz tahsisleri ve gümrüklerle ilgiliydi. 1980 sonrasında ağırlık, ihracatı özendirici önlemlere ve ucuz kredi dağıtımına geçti.

Yolsuzluk olayı, tarifi gereği, ölçülmesi güç bir kavramdır. Yine de son yıllarda, Berlin'de yerleşik bir gönüllü örgütü olan Transpa-

rency International bu konuda, dünya ölçüsünde bilgi toplayarak her yıl bir "Algılanan Yolsuzluk Endeksi" ("Corruption Perception Index") yayınlamaktadır. İncelediğimiz 10 ülkenin, son iki yıl için yolsuzluk derecesi notu ve sıralaması Tablo 8.23'te verilmiştir.

TABLO 8.23
Türkiye ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Algılanan Yolsuzluk Endeksi

	1999		1998	
	Sıra	Not	Sıra	Not
Singapur	7	9,1	7	9,1
Hong Kong	15	7,7	16	7,8
Japonya	25	6,0	25	5,8
Tayvan	28	5,6	30	5,3
Malezya	32	5,1	29	5,3
Kore	50	3,8	43	4,2
Türkiye	54	3,6	54	3,4
Çin	58	3,4	52	3,5
Tayland	68	3,2	61	3,0
Endonezya	96	1,7	80	2,0

Not: Sıra: Ülkenin 1999 ve 1998 yılında 99 ülke arasında yapılan sıralamadaki yeri. Not: Yolsuzluğun en az olduğu ülkeye 10; en fazla olana 0 üzerinden, 17 değerlendirme kuruluşunun verdiği notların ve Görüngen Üniversitesi tarafından 10.000 kadar işadamlıyla yapılan ankettan toplanan notların normalleştirilmesiyle elde edilen not.

Tablodaki ülkeler sıralaması 1999 notu üzerinden yapılmıştır.

Kaynak: *Transparency International*, "Corruption Perception Index". <http://www.gwgd.de>.

Yolsuzluk sadece iş çevrelerini, dolayısıyla sadece yüksek gelirli kimseleri ilgilendiren bir olay değildir. Küçük düzeyli yolsuzluk herkesi ve belki de en fazla savunmasız, yoksul kimseleri etkilemektedir.⁶⁰ Kentlerin girişinde yol kenarına konan, otomobiller için hız sınırını gösteren yol işaretleri vardır. Bu hız sınırlaması, bazı ülkelerde hiç veya genellikle uygulanmaz. Dolayısıyla, bu sınırlamaya uyan pek az sürücü vardır. Ancak, bu sınırlama, bazı ülkelerde polisin o kentin taksi

⁶⁰ World Bank, *World Development Report, The State in a Changing World*, Oxford University Press, New York 1997.

şoförlerini istediği zaman cezalandırma tehdidi altında tutması, istediği zaman rüşvet istemesi için yeterli bir araçtır.

12. DIŞ TEHDİT, OTORİTER YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ

DA ülkelerinin hızlı kalkınma dönemi olan 20. yüzyılın ikinci yarısının önemli bir kısmı bu bölgede Sovyetler Birliği, Kuzey Kore ve özellikle Çin'in askeri tehdidi altında veya tehdit algısı içinde geçti. Bu tehdit özellikle Kore ve Tayvan için doğrudan askeri tehdit; Hong Kong, Singapur, Malezya, Tayland ve Endonezya için zaman zaman ve değişik biçim ve derecede genellikle Maocu Çin tarafından beslendiği kabul edilen iç ayaklanmalar şeklini aldı. Japonya dolaylı olarak kendini tehdit altında ve kurulu düzenini sürdürebilmek için dış askeri desteğe bağımlı hissetti.

Birçok yazar, DA ülkelerinin birçoğunda otoriter, çok zaman askeri rejimlerin iktidara gelmesini, uzun yıllar iktidarda kalmasını bu dış tehditlerle açıklamaktadır. Bu tehdit durumu, bir ölçüde, bazı DA ülkelerinde halk çoğunluğunun otoriter veya askeri rejimlere destek vermesini ve bunların uzun süre iktidarda kalmasını sağlamış olabilir. Ancak ülkelerin her birinin tarihsel mirası, önemli noktalarda farklılıklar göstermektedir. Tayvan'daki otoriter rejim, Kıta Çin'inden gelenlerce, dış tehdit gerekçesiyle detekleniyordu. Ancak, Tayvan adasının yerli halkının çoğunluğunun bu rejimi desteklemediği, sık sık şiddetle bastırılan isyanlar çıktığı biliniyor. Çin'in kendi ülkesinde uyguladığı otoriter rejim, dış tehditlerden çok, iç toplumsal, siyasal dengelerden ve ideolojik liderlik kavgalarından kaynaklanmaktaydı. Kore, belki, dış tehditlere yanıt otoriter rejim modeline en yakın bir deneyimdi.

Diğer yandan, bu rejimler halk çoğunluğunun desteğini devam ettirmek ve çoğunluğun Komünist ideolojilerin çekimine kapılmasını önlemek için, kendilerini, varlık dağılımı ve gelir dağılımı gibi konularda vaatlerini yerine getirmek zorunda hissettiler. Hatırlamak gerekir ki, 1960'lara kadar Kuzey Kore, Güney Kore'den daha zengin bir ülkeydi ve daha hızlı büyüyen bir ekonomiye sahipti. Sovyetler Birliği

ve Çin hızla büyüyen, geniş halk kitlelerinin refahı konusunda büyük atılımlar yapan ülkelerdi.

Bu gözlemlerden hareketle, DA ülkelerindeki hızlı büyümenin gerçek itici gücünün, otoriter, çok zaman askeri rejimlerin sağladığı disiplin ve toplumsal uysallık olduğu görüşünü ileri sürenler oldu. Uzun vadeli kamu çıkarlarına ağırlık veren politikaların, sık sık siyasi seçim sınavı vermek zorunda olmayan, otoriter rejimler tarafından izlenmesi daha kolay veya daha sık rastlanan olgular olabilir. Bu görüşü ileri sürenlerin yaptığı gözlemlerde ana çizgileriyle bir gerçek payı olabilir. Ancak bu gözlemlerden çıkarılan sonuçlar genellikle aşırı derecede basite indirgenmiş, mekanik bir tahlile dayanmakta ve böylece, tarihsel olgularla bağdaşmamaktadır. Afrika ve Güney Amerika'da, DA ülkeleri kadar otoriter ve uzun süreli askeri rejimler çok görüldü. Bunların hepsi arkalarında yıkılmış bir ekonomi, gelir dağılımı sömürgeci döne-

TABLO 8.24
Türkiye ve Doğu Asya Ülkeleri Özgürlük Endeksi, 1972-1999

1998-99 sıralamasına göre	1972-73	1982-83	1998-99
En özgür ülkeler:			
Japonya	2,1	1,1	1,2
Kore	5,6	5,6	2,2
Tayvan	6,5	5,5	2,2
Tayland	7,5	3,4	2,3
Orta derecede özgür ülkeler:			
Türkiye	3,4	4,5	4,5
Malezya	2,3	3,4	5,5
Singapur	5,5	4,5	5,5
En az özgür ülkeler:			
Endonezya	5,5	5,5	6,4
Çin	7,7	6,6	7,6

Not: "Freedom House" tarafından her ülke için çok sayıda kriterlere bakarak uzmanlarca hazırlanmış, insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin değerlendirilmesine dayanan ve 1'le 10 arasında değişen endeks. 1: en özgür; 10: en az özgür toplumu göstermektedir.

Kaynak: Freedom House, www.freedomhouse.org.

mi aratan, yoksulluk oranı yükselmiş ülkeler bıraktılar. Bu rejimler otoritelerini, sadece kendilerini ve taraftarlarını zenginleştirmek ve halk kitlelerini sömürmek için kullandılar.⁶¹ Bu ülkelerle, DA ülkeleri arasındaki farkı görmemek, DA deneyiminin bütün insanlığın iktisadi gelişme tarihi için içerdği dersleri anlamayı reddetmek demek olur.

20. yüzyılın son 10-15 yılında, DA ülkelerinin birçoğunda güçlü bir demokratikleşme eğilimi gözlemlendi. ABD'de kurulu bir gönüllü örgütün ("Freedom House"), uluslararası uzmanlara her ülkenin, temel insan hakları, siyasal haklar ve yargı dahil devlet organlarının demokratik normlara uyması gibi ölçütlere dayanarak her yıl düzenlediği "Özgürlük Endeksi" alınan yol bakımından bir fikir vermektedir (Tablo 8.24).

61 Bir Doğu Asya ülkesi olan ve doğal kaynaklar ve insan kaynakları açısından, incelediğimiz DA ülkelerin çoğundan daha zengin olan Filipinler, toprak dağılımı çok eşitsiz olmasına karşın toprak reformunu gerçekleştiremedi. 1960'lara Kore'den çok daha yüksek bir kişi başına gelir düzeyiyle giren Filipinler, geniş halk kitlelerini düzenli piyasaların işlemesi konusunda çıkar sahibi kılamadı ve uzun soluklu kalkınma politikalarına destek sağlayamadı. Ferdinand Marcos iktidarıyla, Doğu Asya ülkeleri arasında en baskıcı ve en uzun diktatörlükle, en uzun "rejim devamlılığı" gösteren bir ülke olmasına karşın, Filipinler gelişme düzeyi açısından çok gerilerde kaldı.

DOKUZUNCU BÖLÜM

Doğu Asya'da Bunalım, Durgunluk ve Büyüme

1. GİRİŞ

Buraya kadar, Doğu Asya (DA) ülkelerinin deneyiminden çıkarmaya çalıştığımız derslerde, daha çok, bu ülkelerin kalkınmalarında ve kalkınma politikalarındaki olumlu gelişmeler ve politikalar ön planda oldu. Bu ekonomilerin yapısal olarak zayıf tarafları arka planda kaldı. Bu bölümde, 1997 yılı ortalarında, Tayland'da baş gösteren, sonra diğer DA ülkelerinin birçoğuna sıçrayan bunalımı tartışırken bu zayıf tarafları ön plana çıkaracağım. Bu kitabın konusu Türkiye için dersler çıkarmak olduğuna göre, DA ülkelerinin bu olumsuz deneyiminde de Türkiye için yararlı ve çıkarılması gereken çok dersler var.

“Çıkarılması gereken” diyoruz, çünkü DA bunalımı dünya’da ciltler dolusu kitap ve yazıya konu oldu. Ancak, Batı kamuoyunda gerekli derslerin çıkarıldığı ve hazmedildiği söylenemez. Türkiye’de de, son yıllarda, bu konu moda konuların başında geldi. Fakat, konu büyük çoğunlukla “Asya kaplanları kedi mi oldu?” gibi ilkel bir tartışma çerçevesi içinde ele alındı.

Ülkemiz üniversitelerinde, DA’yla ilgili sistemli eğitim ve araştırma merkezleri olmadığından, Türk yorumcular, Türk basını ve dolaylı-

ısıyla kamuoyu, DA ile ilgili konuları tümüyle Batı basınından naklen veriyor. Batı kitle basını ise DA bunalımını, büyük çoğunluğuyla, abartılı ve alaycı bir tavırla verdi. Haberler, genel olarak, mümkün olan en olumsuz, en kötümser açıdan seçilerek verildi. Yorumlarda egemen olan hava da, bu “meşhur Uzak Doğu mucizesinin” artık bittiği havasıydı.¹

2. BUNALIMIN BAŞLANGICI: OLAYLARIN ZAMAN ÇİZELGESİ

25 Haziran 1997 günü, Tayland’da yeni Maliye Bakanı’nın görevi devralması sırasında, çok yüksek (30 milyar dolar dolayında) olduğu sanılan Merkez Bankası rezervlerinin, gerçekte sadece iki günlük ithalatı karşılayacak düzeyde (1,1 milyar dolar) olduğu ortaya çıktı. Bu haberin piyasaya sızmasıyla, Tayland bankalarının dış kredileri donmuş, borsada yabancı fon yöneticileri ellerindeki Tayland parası baht’tan ve baht cinsinden değerlerden kurtulmak için birbiriyle yarışa girmişti.

Tayland ekonomisi 1997’den önceki on yılda ortalama %10 büyüyerek dünyanın en hızlı büyüyen ekonomileri arasına girmişti. 25 baht=1 Amerikan doları paritesi yıllardan beri korunuyordu. Büyümenin merkezinde ihracat artışı olduğundan, yabancı sermaye Tayland’ı düşük riskli bir ülke olarak görüyordu. Buna ek olarak, Tayland hükümeti ve Merkez Bankası, uzun zamandan beri, zımnen Tayland bankalarına ve mali kuruluşlarına verilen kredilerin arkasında olduğu duygusunu yaygın biçimde vermişti. Dolayısıyla, Tayland’da kime borç verilirse verilsin, bu bir devlet borcu (“sovereign risk”) gibi algılanmaktaydı. Sonuç olarak, yıllardan beri Tayland’a, kredi veya sermaye yatırımı olarak yabancı sermaye akıyordu. İç tasarruf düzeyinin

1 Yüzlerce örnekten biri: R. Garran, *Tigers Tamed: The End of the Asian Miracle*, University of Hawai Press, Honolulu 1998. Bu kitaptan birkaç bölüm başlığı: “Japan stumbles”; “Melt-down”; “Korea crashes”; “Indonesia implodes”, vb. Bu kafiyeyle bölüm başlıklarının sezinleteceği gibi, yazar, kitabı, sanki bu bunalımdan haz duyuyormuş gibi kaleme almıştır. Bu kitap, araştırma veya kendi başına düşünme zahmetine katlanmayan birçok Türk ve yabancı köşe yazarına esin kaynağı teşkil etmiş görünüyor. Bir Avustralyalı “iktisatçı”nın, bu bunalımı eğlence-i bulması, zevksiz ama anlaşılabilir bir olgu sayılabilir. Türk yazar ve iktisatçıların böyle bir tutum içinde olması, tümüyle anlaşılabilir bir nokta. Doğu Asya ülkeleri konusunda uzmanlaşmış az sayıda Türk düşünürü, ne yazık ki, yurtdışında çalışmaktadır.

çok yüksek olmasına karşın, dış cari açık, yani dış tasarruf girişleri de yüksekti. Kredi ve öz kaynak bolluğunun yarattığı bu yatırım patlaması, zamanla ekonominin hazmedebileceği sınırları aşmaya başladı. Büyük altyapı yatırımları, lüks konut ve işyeri inşaatı fazla bir enflasyon yaratmıyordu; çünkü bunlar hep bol mali kaynaklarla akçalandırılıyordu. Ancak, ücretler ve diğer maliyetlerdeki alttan alta artış, Tayland ihracatının rekabet gücünü aşındırıyordu. Yabancı sermayenin girişini özendiren öğelerden biri olan sabit baht/dolar paritesi ihracatı frenlemeye başlamıştı. 1996-97'de Amerikan dolarının Japon yeni ve diğer paralara kıyasla değer kazanması, dolara bağlı olan baht'ın aşırı değer kazanması sonucunu vermişti. Dolayısıyla 1996'nın son aylarından başlayarak, Tayland ihracatının artışı yavaşlamıştı.

İhracattaki kârlılığın azalması, bol olan sermayeyi spekülatif lüks yapı ve borsa yatırımlarına yönlendirdi. Bankalar yurtdışından borçlanarak lüks bina ve borsa yatırımlarını finanse ediyorlardı. Taşınmaz mallardaki ve borsa değerlerindeki yüksek fiyat artışları, bu pazarlara aşırı şişmiş, patlamaya hazır bir balon görünümü vermişti. İhracattaki yavaşlama ve taşınmaz mallar pazarındaki aşırılıklar, yatırımcılar arasında bir tedirginlik yaratmaya başlamıştı.

Merkez Bankası rezervlerindeki erime bu gelişmelerle ilgiliydi. Çok fazla açılarak nakit sıkıntısına düşen banka ve diğer mali kuruluşlara² Merkez Bankası'nın "Mali Kuruluşları Geliştirme Fonu"ndan 8 milyar dolar kadar "borç" verilmişti. Devlet bütçesinin son 7 yılda biriktirdiği bütçe fazlası bu işte kullanılmış, ancak bu kaynak çabuk tükenmiş ve Merkez Bankası para basmaya başlamıştı. Bütün bu gelişmeler, kamuoyuna yansımıyordu. Kötü haberler ya basından gizleniyor veya yanıltıcı parçalar halinde durumu aydınlatmaktan uzak yorumlarla birlikte veriliyordu. Yıllardır süren "Doğu Asya Mucizesi" mistiği, bu yönlendirme işini kolaylaştırıyordu.

Kötü haberlere alışkın olmayan bu ortamda, Merkez Banka-

2 Yatırım bankaları, "Leasing" şirketleri, sigorta şirketleri gibi kuruluşlar, Tayland'da, mali kesimde önemi yer tutuyordu. Hızlı gelişmelerinin nedenlerinden birisi, bunların bankalar kadar sıkı denetlenmemesi, dolayısıyla daha fazla risk alma olanaklarına sahip olmasıydı.

sı'nın, mali kesimin açıklarını karşılayacak durumda olmadığı haberi- nin piyasaya sızmasıyla birlikte, birden kredi kaynakları kurudu, taşınmazlar ve hisse senedi fiyatları hızla düşmeye başladı. Faizlerin birden yükselmesi sonucu çok borçlu olanlar borcunu ödeyemez hale geldi. Normal koşullarda mali durumu fena olmayan kuruluşlar da birden kendilerini bir nakit bunalımı içinde buldular. Birdenbire yapay olduğu ortaya çıkan ve büyük servetlerin elden ele dolaşmasına neden olan "güven" duygusu bir anda buharlaşmış, kaybolmuştu.

Beş gün sonra, Tayland'ı dış borçlarını ödeyememe ("moratorium" istemek) durumundan kurtarmak için hükümet Uluslararası Para Fonu'ndan (IMF) yardım istedi. Baht'ın dolarla olan bağıni kopardı ve paranın değerini serbest bıraktı. Birkaç hafta içinde milli para değerinin yarısını kaybetti. 58 mali kuruluş kapatıldı veya işlemlerine el kondu. 11 Ağustos'ta IMF ve Japonya, Tayland'la 16 milyar dolar değerinde bir yardım paketi anlaşması imzaladılar. Piyasalarda durum bir ölçüde sakinleşti. Ancak, kısa bir süre sonra durumun, hem IMF'nin hem de hükümetin tahmin ettiğinden daha ciddi olduğu ortaya çıktı: Özellikle mali kesimde daha köklü reformlar yapmadan IMF'yle yapılan anlaşmalara uyulanamayacağı ve gereken dış kredi desteğinin sağlanamayacağı ortaya çıktı.³

Tayland, DA bunalımının ilk kurbanıydı. Ancak, DA'da Tayland'ın durumu tek değildi. Uluslararası kuruluşlar yıllardan beri, Kore ve Japonya'dan Malezya ve Endonezya'ya kadar bütün DA ekonomilerinde mali kesimin, zincirin zayıf halkası olduğunu söylüyorlardı. Dolayısıyla, Tayland'ın başına gelenlerin diğer ülkelerde de tekrarlanmaması için neden yoktu.

Bu sonuca ilk varan ülke, mali kesimi en zayıf ülke olan Endonezya oldu. Endonezya, bunalım kendi kapılarına gelmeden, önleyici girişim olarak IMF'ye gitti; 14 Ağustos'ta parası rupiyayı serbestçe değer kaybetmeye bıraktı. Bu hemen %20-30 devalüasyon demekti. 10 Ekim'de Endonezya IMF'ye 10 milyar dolar değerinde bir acil yardım

3 T. Bardacke, "The Day the Miracle came to an End", *Financial Times*, Special Report, 12 Ocak 1998. K. B. Richburg ve S. Mufson, "In Hindsight, Signs of Asian Crisis Appear Clear", *The Washington Post*, 4-5 Ocak 1998.

talebi yaptı. Endonezya'da bunalım, Suharto rejiminin artık inandırıcılığını kaybetmesi, kamuoyunda desteğinin kalmaması gibi siyasal gelişmelerle daha karmaşık hale gelmişti. Jakarta'da ve Java Adası'nın doğu kentlerinde toplumsal patlamalar sonucu kamu düzeni alt-üst olmuştu. IMF'yle yapılan anlaşmaları tekrar tekrar müzakere etmek, yenilemek gerekti. Sonunda Suharto, cumhurbaşkanlığından istifa ederek yerini yardımcısı Habibi'ye bırakmak zorunda kaldı. Bu da siyasi durumu düzene sokmaya yetmedi. En sonunda 1999'da yapılan genel seçimleri muhalefet kazandı. Muhalefet liderlerinden biri, Abdurrahman Wahid cumhurbaşkanı, bir diğeri Bayan Megawati Sukarnoputri başkan yardımcısı oldu.

Endonezya'daki siyasal olaylar, sadece DA iktisadi bunalımının doğurduğu bir sonuç değildir. Elbet, iktisadi bunalımın yarattığı fakirleşme, siyasal bunalımı başlatan tetik mekanizması olmuş olabilir. Ancak, Suharto rejimi, bütün geçmiş başarılarına karşın, yıllardan beri artık eskimiş, yıpranmıştı. Suharto'nun çocuklarının ve diğer yakınlarının büyük yolsuzlukları yıllardan beri gözler önündeydi. Yıllardan beri, Endonezya ekonomisini inceleyen analizciler, genellikle her şeyin iyi gittiğini, ancak Suharto döneminin sonunun sancılı olabileceğini belirtiyorlardı. Suharto 1999'da seksen yaşına yaklaşan, sağlığı bozuk ve gerçek hayatta olan bitenle ilişkisi zayıflamış, ancak hâlâ siyasal dizginleri bırakmak istemeyen birisiydi. Dolayısıyla, Endonezya iki bunalımı aynı yıllarda yaşamak zorunda kaldı. Bu bakımdan, konuya 2000 yılının ilk aylarında bakıldığında, Endonezya bu çok güç olması uzun zamandan beri beklenen dönemi ucuz atlatmış sayılabilir. Ülkeyi iyi bilen bir iktisatçının dediği gibi, "Endonezya çetin bir mücadeleden sonra suyun yüzüne çıktı. Şimdi sahile kadar çok uzun bir 15-20 km yüzmek kalıyor."⁴ Konuya 2000 yılı sonunda bakıldığında bu yüzmek, uzun ve zorlu olacak gibi görünüyor.

Malezya bunalımının ikinci durağı oldu. Endonezya'nın tersine, Malezya, ancak bunalımı yaşamaya başladıktan sonra önlemler alma-

4 Mark Baird, aktaran M. Landler, *The New York Times*, 23 Ekim 1999.

ya başladı. Malezya'nın mali durumu Tayland'inkinden sadece derece olarak farklıydı. Malezya da 1996 yılında GSYİH'sının %43'ü kadar yatırım yapmıştı. İç tasarruf düzeyi de yüksek olmakla birlikte, bu yatırımların önemli kısmı dış borçlanma ve yabancı sermayeyle akçalan-
dırılmıştı. Halbuki yatırımların büyük -ve artan- bir kısmı döviz kazan-
dırmayan altyapı projelerine gidiyordu: Putrajaya adıyla yeni bir baş-
kent, dünyanın en yüksek binası, ülkenin en pahalı ve en yüksek fiyata
enerji üretecek olan Bakun Barajı gibi... Dolayısıyla iktisadi büyümenin
kalitesi gittikçe düşüyor, birçok kesimde işgücü darlığı çekiliyor ve eko-
nominin rekabet gücü azalıyordu. Çin, Hindistan, Vietnam gibi ülkeler
düşük ücrete dayalı, ucuz ve yüksek teknoloji gerektirmeyen mal ihra-
catıyla Malezya gibi ülkelerin piyasa payını alıyorlardı. Buna karşılık,
milli para riggitin değeri, bol yabancı sermaye girişleri sayesinde düş-
mekten kurtuluyor, aşırı yüksek düzeyde kalıyordu. Gerçi Malezya, sa-
nayisini gittikçe daha yüksek katma değerli üretim dallarına terfi ettir-
mek için gayret ediyordu. Fakat, bu gayretler yetersiz kalıyordu.

Tayland deneyiminden ağzı yanan yabancı sermaye, riggit ve
riggit cinsinden menkul değer satma yarışına başladı. Temmuz ayında
Malezya başbakanı Dr. Mahathir, yabancı sermaye sahiplerini Malez-
ya'yı (veya daha genel olarak gelişmekte olan DA ülkelerini) hedef
alan bir komplo yapmakla suçlamaya başladı ve zaten tetikte olan ya-
abancı fonların kaçıışı daha da hızlandı.

Endonezya'nın aldığı, yukarda özetlediğim önlemler de yeterli
olmadı. Kısa bir süre sonra, Jakarta menkul kıymetler borsasında bü-
tün şirket kâğıtları, özellikle mali kuruluş hisse senetleri ve bonoları
hızla değer kaybetmeye başladı. Rupianın değer kaybetmesi ve faiz
oranlarının hızla yükselmesi sonucu dış borçlar ve iç borçların yabancı
para cinsinden anlaşılmaya bağlanmış büyük kısmı ödenemez hale geldi.
IMF'yle yapılmış olan anlaşma çorap söküğü gibi çözülmeye başladı.

Japon mali kuruluşlarının bütün bu ülkelerde büyük yatırımla-
rı ve yüksek miktarlarda alacakları vardı. Zaten 1990'ların başından
beri, iç talep yetersizliğinden bir büyüme resesyonu yaşamakta olan
Japon ekonomisi ve buna bağlı olarak mali kesim güç kaybetmişti.

Şimdi, Endonezya, Malezya, Tayland gibi ülkelerin borçlarını ödeyemez hale gelmeleri, piyasalarının Japon mal, hizmet ve sermaye ihracına kapanması, dış talebin de kaybolması demek olacaktı.

Bunalımdan çıkışı hızlandırmak için, Japon hükümeti bir çeşit “Bölgesel Para Fonu” kurarak bunalımdaki DA ülkelerine kısa yoldan ve IMF’den daha çabuk yardım etmek fikrini ortaya attı. Bir yandan Amerikan muhalefeti, bir yandan da Japon mali kesimindeki sorunların artarak gitmesi, pek de etraflı düşünülmeden ortaya atıldığı anlaşılan bu önerinin bir yana bırakılması sonucunu verdi. Zaten IMF paketlerinin işe yarar büyüklükte olması için büyük ölçekli Japon katkısı gerekecekti. Yardımın iki ayrı gişeden yapılmasının, bunalımdaki ülkelerle varılan anlaşmaların sulandırılması sonucunu vermesi olasılığı, makro-ekonomik konularda dağınıklığın ortaya çıkabileceği gibi gerekçelerle bu öneri bir daha masaya gelmedi. Japonya bu amaç için 30 milyar dolarlık bir fon kurdu. Ancak, bunalımla mücadelede aracın “direksiyonu” IMF’de kaldı.

1997 Kasım ayına kadar Japon yöneticileri, Tayland, Malezya ve Endonezya’yı kasıp kavuran bunalımın kendilerine de bulaşacağını beklemiyorlardı. Japonya 6-7 yıldan beri eski yüksek büyüme hızını kaybetmişti. Ancak, dünyanın ikinci büyük ekonomisi hâlâ bol rezervlere sahipti; en büyük dış pazarı olan ABD pazarı büyümeye ve Japonya’nın ticaret fazlası artmaya devam ediyordu. Hattâ, Japonya 1996 yılında, sonradan geçici olduğu ortaya çıkan bir iktisadi canlanma da yaşamıştı.

Kasım ayında, Japonya’nın en büyük on bankasından biri olan Hokkaido Takoshoku ve bir büyük mali kuruluş olan Sanyo Securities iflas etti. Bu sarsıcı olayların arkasından, Japonya’nın en güvenilir mali aracı firması (“Bokerage firm”) Yamaichi Securities de yasal sorumluluklarını yerine getiremeyeceğini açıklayınca, Japonya’nın o zamana kadar koruduğu soğukkanlı güven duygusu sarsılmaya başladı. Fuji grubu, sahibi olduğu Yamaichi’yi kurtaramayacağını açıklayınca, bir Japon geleneğinin daha yıkıldığı ortaya çıktı.⁵ Bu olaylar, Savaş

5 G. Tett, “The Day Japan let a Flagship go under”, *Financial Times-Special Report*, 14 Ocak 1998.

sonrası Japonya'sında alışılmamış olaylardı. O zamana kadar, böyle büyük banka ve mali kuruluşların batmasına izin verilmezdi. Hükümet, yani Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası duruma el koyar ve bir şekilde, bir can kurtarma işlemiyle iflasları önlerdi. Genellikle, bankalar bir büyük holding veya grubun parçası olduğundan, bunlar bir miktar fedakârlık yapmaya zorlanır ve hükümet de bir miktar kamu parası koyarak durumu geçirirlerdi. Bu sefer bu olmuyordu.

Bu politika değişikliğinin çeşitli açıklamaları var. Bu aşamada sadece olayları yorumsuz tartıştığımız için, olayların anlaşılmasını kolaylaştırmak amacıyla sadece şu noktayı belirtelim. 1980'lerde ABD'yi sarsan "Savings and Loans" skandalları, arkasından 1994 Meksika bunalımı sonucu, mali kesim reformları dünya kamuoyunun ve politikacıların gündemindeydi. Uluslararası Ödemeler Bankası, BIS, bankalar için ayrıntılı güvenlik standartları yayınlıyordu. Özellikle Japon hükümeti, mali kesimde piyasa disiplini sağlamak için büyük baskı altındaydı. Muhtemelen bu nedenle, büyük Japon mali kuruluşları iflasa terkedildi.

Ancak, Japon siyasal sistemi bu acıyı daha uzun süre çekmeye hazır değildi. Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası ortak bir bildiriyle "paniğe gerek olmadığı"nı ilan ettiler. Bu cümle maalesef pek aşınmıştı: Tayland, Malezya ve Endonezya hükümetleri haftalardır bunu söylüyorlardı ve arkasından gelen haberler, gerçekte panik için pek çok neden olduğunu gösteriyordu. Ancak, Japonya'nın bu ülkelerden farkı, elinde çok geniş rezervler bulunması ve Japon banka veya sigorta şirketlerinin, dünyanın en büyük mali kuruluşları olmasıydı. Nitekim, Merkez Bankası hemen para piyasasına 6-7 milyar dolar karşılığı yen sürdü. Bu da piyasayı yatıştırmaya yetmeyince, doğrudan doğruya banka gruplarına kredi musluklarını açmaya başladı.

Japon mali sistemi bu yolla genel patlamadan kurtulmuştu: Ancak sistemin yapısal sorunlarının, sorunlu krediler portföyü sorununun çözümlendiği söylenemezdi.

Kore'nin sorunlarının kaynağı da aşırı özel sektör borçlanması ve yatırımdı. 1993 seçimlerini, o sırada yaşanan hafif resesyondan çık-

ma vaatleriyle kazanan Başkan Kim Young-sam, Kore sanayi ve ticaret grupları Chaebol'ları çok büyük ve iddialı yatırımlar yapmaya itmişti. Zaten borç parayla risk alma alışkanlığı olan Chaebol'lar, bu sefer öz sermayelerinin 4-5 katı borç alarak yeni fabrikalar kurmaya ve son derece büyük bir kullanılmayan kapasite yaratmaya başladılar. 1995-96'dan başlayarak, doğal olarak şirketlerin kârlılık oranlarında ve kredi notlarında düşme oldu. Otomobil, demir-çelik, gemi yapımı ve petrokimya kesimlerinde kazanç oranları çok azaldı. Dünyanın büyük bilgisayar bellek yongası ihracatçısı olan Kore, bu kesimdeki kârlılığın % 90 düştüğünü gördü.⁶ Mali güçlüklerini ertelemek için Chaebol'lar, daha ucuz buldukları dış borçlanmaya başvurdular. Dolayısıyla dış mali çevreler Kore'nin kredi notunu daha bir yakından izlemeye başladı.

Bu arada Başkan Kim'in kararıyla bir gece yarısı parlamentodan geçirilen ve işçi sendikalarını baskı altına alan kanunlardan sonra başlayan işçi protestoları ve polisin uyguladığı şiddet, Başkan Kim'in yaklaşan Aralık 1997 seçimlerinden başarısız çıkması olasılığını yükselterek, hükümetin piyasadaki otoritesini sarstı. 1997 Ocak ayında, ülkenin en büyük çelik üreticisi ve Başkan Kim'in ahabplarının malı olan Hanbo Steel iflasın eşiğindeyken, bankalar, Başkan'ın baskılarını kulak ardı ederek Hanbo'yu kurtarmayı reddettiler. Bundan sonrası çorap söküğü gibi gitti. IMF'yle anlaşma yapma girişimleri, bazen bürokrasinin direnci, bazan, Başkan'ın otoritesinin kalmaması sonucu parlamentonun anlaşmayı reddetmesi sonucu başarısız oldu.

Tayland olaylarının yarattığı genel huzursuzluk ortamında, Kore wonu büyük değer kaybına uğrarken ve yabancı bankalar Kore borçlarını yenilemeyi reddederken, Kore'li yetkililer, seçimlerden birkaç gün önce IMF'yle anlaşmaya vardılar. Buna göre Kore hükümeti mali kurumların denetim ve gözetimini güçlendirecek kanunları hemen yürürlüğe koyacak, Merkez Bankası'nın bağımsız bir para politikası izlemesini sağlayacak, Chaebol'lardan düzenli olarak konsolide bilanço isteyecekti. Diğer yandan, yabancı mali kuruluşların Kore bor-

6 J. Burton ve G. Baker, "The Country that Invested its Way into Trouble", *Financial Times*, Special Report, 15 Ocak 1998.

rasında iş görmesine izin verilerek piyasa rekabete açılacak ve bunun değerinin daha geniş bir bant içinde dalgalanmasına izin verilecekti.

Bu arada seçim kampanyası sırasında, orta-sol adayı Kim Dae-jung IMF anlaşması konusunda duyduğu şüpheleri açıklayarak belirsizliğin artmasına katkı yapmış oldu. Ancak, Aralık seçimlerinde küçük bir farkla iktidara gelince, kısa süren bir kararsızlıktan sonra, rezervlerin hızla eridiğini gördü. Hemen, IMF anlaşmasını tam olarak uygulayacağını açıkladı. Böylece, Kore daha dengeli biçimde dışa açık, iç piyasasında daha rekabetçi ve eş-dost ilişkilerine dayalı iktisadi kararları önlemeye daha fazla kararlı bir hükümetle 1998 yılına girdi.

Çin, çok yüksek büyüme hızından kaynaklanan enflasyoncu baskıları durdurmak için uyguladığı iç talebi düşürme politikası nedeniyle, ekonominin büyümesini tümüyle ihracat artışına bağlamıştı. Bu nedenle, etrafındaki ülkelerde kopan bunalım ve ulusal paraların büyük değer kaybı, Çin ekonomik büyümesini tehlikeye sokuyordu. İşsizliğin daha büyük bir toplumsal sorun olmasını önlemek zorunda olan Çin hükümeti, etrafındaki ülkelerin ihracatıyla rekabet edebilmek için milli para yueni (veya renminbiyi) devalüe etmek baskısı altındaydı. Temelde politik nedenlerle Çin hükümeti bunu yapmadı. Çin'in 1998 yılında devalüasyona gitmesi, yalnız bölgede değil dünya ölçüsünde bir devalüasyonlar fırtınası yaratarak bunalımı çok daha yıkıcı hale getirebilirdi.

Japonya'nın çaresiz bir duruma girmesi; bağımsız olarak durumu kavrayıp önlem almada gösterdiği yetersizlik, Çin için bir bölgesel liderlik rolü yaratmıştı. Hong Kong Temmuz 1997'de İngiliz İmparatorluğu'ndan ayrılıp Çin egemenliğine dönmüştü. Bir yuen devalüasyonu, Hong Kong dolarının Amerikan dolarıyla sabit paritesini korumasını olanaksız hale getirirdi. Halbuki, Hong Kong'un güçlü bir ekonomi olarak devam etmesi, hiç olmazsa ilk aylardan başlayarak bir darbe yememesi, Çin hükümeti için önemliydi. Sonuçta DA ülkelerinin bunalımdan çıkışında, Çin'in devalüasyondan kaçınarak sağladığı destek, IMF'nin para ve politika desteği ve Japonya'nın para desteğinden, daha önemsiz değildi.

Hong Kong'da bunalım farklı bir biçim aldı. Burada sabit kur politikasının Hong Kong (ve Çin) hükümeti tarafından hangi noktaya kadar izlenebileceği, yatırımcılar bakımından önemli bir soruydu. Bu sorunun cevabını bulmak için, Hong Kong hükümetinin kararlılığı para piyasalarında şiddetli bir teste sokuldu. Hong Kong hükümetinin elinde, doları korumak için yeterli rezerv vardı: 90 milyar Amerikan doları, dolaşımdaki Hong Kong parasından daha fazlaydı. Dolayısıyla, sadece Hong Kong doları satarak sabit kuru devirmek olanaksızdı. Ancak, hükümetin, büyük ölçekte ve uzunca süreli bir sermaye kaçışı-na karşı durması olanaksızdı. Hong Kong hükümeti, bir yandan bütün rezervleri ortaya koydu, bir yandan da faiz oranlarını çok yüksek düzeylere çıkardı. Piyasalar, Hong Kong hükümetinin kararlı olduğunu ve Beijing hükümetinin de Hong Kong'un arkasında olduğunu açık biçimde anlayınca bunalım atlatılmıştı.

Singapur bunalımı iç önlemler olarak ve ihracatın rekabet gücünü koruyarak önledi. Yabancı sermayenin Singapur dolarının değeri veya Singapur borsasının güvenilirliği konusunda en küçük bir kararsızlığa kapılmasına meydan vermedi.

Tayvan da çok büyük rezervleri ve son yıllarda çeki düzen verdiği mali kesimi sayesinde bunalımı ucuz atlattı.

1998 yılı boyunca genel olarak DA'yı gözetleyen yorumcuların kanısı bu bunalımın uzun süreceği ve çok acı çekileceği yönündeydi. Endonezya'da bunalımdan çıkmak için, "eş-dost kapitalizmi"nin ("crony capitalism") yıkılmasının gerekli olduğu, bunun için de "en az bir kuşak" gerekli olduğu belirtiliyordu.⁷ Eğer Kore sorunlarına cesaret ve kararlılıkla çare ararsa en az iki yıl çok acı çekerek çalışması gerekecek, deniyordu.

Bereket versin, bu öngörülerin aşırı kötümser olduğu ortaya çıktı (Tablo 9.6).

7 P. Montagnon, "Recovery Hangs of Reform and Refinancing", *Financial Times*, Special Report, 16 Ocak 1998.

2. DOĞU ASYA BUNALIMINI ANLAMAK

Buraya kadar bunalımın bir tarihçesini çıkardık. Bu, elbette bunalımı anlamak demek değil. Bunalımı anlamak için olayların arkasındaki güçleri ve onları harekete geçiren mekanizmaların işleyişini anlamak gerekli. Bunalım neden 1997 yılının ortalarında başladı ve daha önce veya sonra başlamadı? Neden bu ülkelerde oldu ve başka yerde olmadı? Neden bazı ülkelerde daha şiddetli ve bazı ülkelerde hafif oldu? Bu soruların cevabını vermek için, yalnız DA ülkelerinde değil dünya ekonomisinde yeralan temel yapı değişikliklerine, bu değişiklikler karşısında, bir ülkeden bir ülkeye, derece derece ortaya çıkan uyum gecikmelerine ve bunların etkilerine bakmak gerek. Bu bağlamda, 1990'lı yıllar boyunca uzayıp giden Japon bunalımı bence en önemli konudur.

a. Japonya'da Deflasyon

Japonya'nın, 1990'ların başından başlayarak yaşadığı resesyon DA bunalımını anlamak için doğru çözümlenmesi gereken bir olgudur. Japon ekonomisinde yaşanan durgunluk, yerleşik ve geleneksel Japon kurumlarının yeni ortaya çıkan sorunları çözmede yetersiz kalması ve bütün bunların Japon toplumunda yarattığı huzursuzluk ve "bir şeylerin yolunda gitmediği" duygusu ve korkusu, DA bunalımının arka planını teşkil ediyordu. Daha önceki bölümlerde anlatmaya çalıştığımız, Japon önderliği ve örnek oluşu, sermayesi, yatırımları, teknoloji transferi, ticareti gibi "görünür" parçalardan oluşan DA'daki, Japon ögesi, bu dönemde kendini bir olumsuz Japon örneği olarak gösterdi. Japon "angst"ı, DA bunalımı dramının oynandığı sahnenin "toile de fond"u oldu.

Japon ekonomisi, 1990'lara kadar, hızlı büyüyen bir ekonomiydi. Gerçi zaman içinde büyümede bir yavaşlama, diğer sanayileşmiş ülkelerin büyüme hızına yaklaşıma eğilimi gözleniyordu. Ancak, 1996 yılında görülen geçici bir düzelme de hesaba katılırsa 1990-1998 yılları arasındaki büyüme hızı sadece %1,3 oldu. Halbuki bu oran ABD'de 2,9; AB'de %2,0 dolayındaydı. Dünyanın ikinci büyük ekonomisinin on yıla yakın bir süre şiddetli bir resesyon yaşaması; 20. yüzyılın ikinci yarısında ilk defa olarak bir deflasyon sorununun ortaya çıkması, bü-

tün dünyayı ilgilendirmesi gereken bir konudur. Japon deflasyonunun, DA ülkelerinde yatırım yapanları yakından ilgilendirmemiş olması düşülemez. Fon yöneticilerinin ve yatırım kararlarını veren genç ve orta yaşlı kuşakların, sadece bir-iki yıl süren resesyon deneyimleri vardı. Japon ekonomisinde gördükleri şiddet ve süreklilikteki bunalımı anlamakta güçlük çekmeleri ve bunun yatırım ve harcama kararlarında belirsizlik ve çekingenlik yaratması; genelde küçük ve önemsiz sayılabilecek olaylar karşısında paniğe kapılmaları ve bu tepkinin bir "sürü içgüdü" biçiminde yaygınlaşma eğilimi göstermesi anlaşılabilir şeylerdir.

Tayland'da 1997 yılı Haziran ayında başgösteren olaylar karşısında "piyasanın" gösterdiği tepkiyi bu psikolojik çerçeve içinde görmek gerekir.

Japon bunalımını açıklamak için birçok hipotezler ileri sürülmektedir: Japon ekonomisinde rekabet eksikliği; ekonominin aşırı derecede kanunlar, yönetmelikler ve geleneklerle elinin kolunun bağlı olması; mali sektörün kırılganlığı; imalat sanayiinin Güney-Doğu Asya'ya kaçması, vb. gibi. Dikkat edilirse bütün bu açıklama girişimleri sadece sorunun yanından geçiyor. Çünkü, bütün bu sayılanlar Japonya'da arz yetersizliği yaratması gereken öğelerdir. Halbuki ülkede söz konusu olan arz yetersizliği değil, arz fazlalığıdır. Yetersiz kalan taleptir. Ekonomide talep açığı vardır. Aşağı yukarı bütün sanayide büyük ve gittikçe artan fazla kapasite vardır. Kullanılmayan bu üretim kapasitesinin cins ve nitelik olarak da talebe cevap verecek durumda olduğundan şüphesi olan yoktur.

Bu uzun süreli Japon resesyonu özel yatırım ve tüketim talebinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Fakat bu yetersizliği gidermek için, II. Dünya Savaşı'ndan bu yana kullanılagelen makro-ekonomik reçeteler yetersiz kalmaktadır. İlk akla gelen Keynesci çözüm, kamu yatırımlarını veya daha genel olarak kamu harcamalarını arttırmaktır. Kamu açıkları veya bu açıkların doğurduğu parasal genişleme, bir süre sonra, kendi kendini sürdüren bir özel tüketim ve yatırım talebi yaratmalıdır.

Ancak Japon hükümetinin, yıllarca GSYİH'nin %10'ununu üs-

tünde açık vermesine rağmen özel talep düzeyinde bir canlanma görülmemektedir. Bu düzeyde kamu açıklarının daha uzun sürmesi, ilerisi için göze alınması güç riskler yaratmaktadır. Kamu yatırım kararlarında, kısa vadeli makro-ekonomik amaçların kollanması, orta veya uzun vadede telafisi güç sorunlar yaratabilir. Osaka yakınlarındaki, denizden doldurularak yaratılan Kansai uluslararası havaalanının temellerinin Pasifik Okyanusu'nun dalgaları karşısında yetersiz kaldığı, yapay yarımadanın yer yer çökme eğiliminde olduğu belirtilmektedir. Bilinen Japon mühendislik ve işçilik kalitesi gözönünde bulundurulursa anlaşılması güç olan bu olguyu, ben zoraki kamu harcaması sendromu olarak yorumluyorum. Basın, "hiçbir yere gitmeyen pahalı yollar ve köprüler" den söz etmektedir.

Para politikası çıkmazdadır. Japon Merkez Bankası (Bank of Japan-BOJ), nominal faiz oranlarını düşürerek talebi canlandıramamaktadır. Faiz oranları zaten 0 (sıfır) dolaylarındadır. Faiz oranlarının negatif olması düşünülemez: Halkın ve bankaların elinde zaten bol, hattâ fazla miktarda nakit bulunmaktadır. Negatif faiz, elde nakit tutmayı, menkul kıymetlere yatırım yapmaktan daha kârlı hale getirerek, nakit talebini daha da kamçılacaktır. Dolayısıyla nominal faiz oranları aşağıda sıfırla sınırlıdır. Keynes'in deyimiyle, deflasyoncu bir ortamda, para politikası uygulamaya kalkışmak, bir nesneyi "iple itmeye" benzer. Bir şeyi iple ancak çekebilirsiniz; itemezsiniz.

Diğer yandan Japon yenini devalüe ederek, ihracatı kamçılar ve bu yolla ekonomiyi canlandırmak da kolay değildir: Japon dış ödemeleri zaten çok büyük fazlalık vermektedir.

Para politikasının işlemez hale gelmesi "nakit kapanı" ("liquidity trap") denen durumla açıklanabilir. Bu durumda ekonomideki fiyatlar, Merkez Bankası'nın parasal bazda yaptığı oynamalara karşı duyarlılığını kaybetmiştir. Japonya'da 1991-92'den beri parasal bazın, nominal GSYİH'den çok daha yüksek hızla artmasına karşın toptan eşya fiyatlarında bir artış olmamakta, yani paranın dolaşım hızı düşmekte ve parasal genişleme talep genişlemesini sağlamamaktadır. Nakit bolluğunun bir sonucu olarak da faiz oranları sıfıra çok yakındır.

Tokyo ve Osaka piyasasında bankalar yıllık %1,4 faizle kredi vermektedir. Yine de kredi talebi çok düşük kalmakta, bankaların en canlı iş alanı müşterilerine kasa kiralamak oluyor. Kâr oranı çok düşük olan ve zaten mali durumları oldukça kırılgan olan bankalar, ekonomiyi canlandıracak girişimlerden çekinmektedirler. Sonuçta devlet, posta bankacılığını da kullanarak, doğrudan doğruya küçük girişimcilere veya yerel idarelere ucuz kredi vermekte, bu yolla kredi piyasası devletleştirilmekte ve banka kesimi gittikçe güç kaybetmektedir. Bütün bunlara rağmen, talep yetersizliği sürüp gitmekte ve toptan eşya fiyatları ve taşınmaz mallar fiyatları düşmeye devam etmektedir.

Bu “deflasyon psikolojisi”ni çeşitli yollardan açıklayan yazarlar var. McKinnon,⁸ gerçekte, nominal faiz oranları düşük olsa da, uzun vade reel faiz oranlarının, Japon tüketicisi ve yatırımcısı tarafından çok yüksek olarak algılanmasıyla açıklamaktadır. Öyle olmasaydı yani riski hesaba katılmış uzun vadeli reel faiz oranı, Japonya’da Amerikan faizlerinin altında olsaydı, Japonya’dan Amerika’ya büyük bir para akımı olması ve bu yolla Japonya’nın parasal dengeye dönmesi gerekirdi. Reel faizi çok yüksek bulduğu için Japon tüketicisi larcamalarını, Japon yatırımcısı yatırımlarını ertelemekte, uzun vadede en kârlı davranışın parayı nakit olarak tutmak olduğuna inanmaktadır.

Krugman⁹ nakit kapanı olgusunu Japon ekonomisinde, yapısal olarak tasarruf eğiliminin toplam yatırım olanaklarından daha yüksek olmasıyla açıklamaktadır. Bu dengesizlik, bir süre sonra toplumda bir deflasyon psikolojisi yaratarak, uzun vadede yen olarak fiyatların düşmeye devam edeceği ve yenin dolar karşısında değerinin yükseleceği beklentisini yerleştirmektedir. Sonuçta Krugman’a göre, bugünkü koşullarda Japon ekonomisinin doğal reel faiz oranı negatif bir faiz ora-

8 R. McKinnon, “Wading in the Yen Trap”, *The Economist*, 24 Temmuz 1999. Daha ayrıntılı tartışma için bkz. Ronald McKinnon ve Kenichi Ohno, *Dollar and Yen: Resolving Economic Conflict Between United States and Japan*, MIT Press, 1997.

9 P. Krugman, “The Japan Syndrome”, *The New York Times*, 9 Şubat 2000. “What is Wrong with Japan?”. Nikkei ajansı tarafından dağıtılan yazı. “Japan’s Trap”; “Thinking about the Liquidity Trap”; “Inflation Targeting in a Liquidity Trap: The Law of the Excluded Middle” ve konuyla ilgili başka yazılar için bkz. web.mit.edu/krugman/www.

nıdır. İç tasarruf düzeyini toplam yatırım düzeyine eşitleyecek faiz oranı sıfırın altında bir orandır. Dolayısıyla, nominal faiz oranı sıfır dolaylarında takılıp kalmış olduğundan, ekonomide tasarruf fazlası vardır. Ekonomi, reel faiz oranını doğal faiz oranına yaklaştırmak, yani sıfırın altına doğru çekmek için zorladığından fiyatlar düşmekte ve talep zayıflamaktadır. Bir başka deyişle, Japon yatırımcısı ve tüketicisi, gelecekle ilgili risk ve getiri beklentilerini hesaba kattığında, elinde nakit tutmayı, diğer yatırım veya tüketim seçeneklerinden daha üstün getirili bulmaktadır. Bu nedenle, para politikası işlevsiz hale gelmektedir: BOJ piyasaya ne kadar nakit sürerse sürsün, bu sadece kişilerin ve kurumların nakit varlıklarını şişirmeye yararmaktadır.

Yenin nominal faiz oranı sıfıra yakın bir düzeyde kapana sıkışmıştır ve Japon ekonomisi resesyondan çıkamamaktadır. Çünkü Japon yatırımcısı ve tüketicisi, ilerdeki yıllarda, toptan eşya fiyatlarının daha da düşeceği kanısındadır.¹⁰

Diğer yandan, ekonomiyi dış taleple canlandırmak için, yenin dolar karşısındaki değerinin düşürülmesi, yani bir yen devalüasyonu da, birçok nedenle, başarısız olmaya mahkûm görünüyor. Japonya'nın net ihracatı (veya dış ticaret fazlasının büyüklüğü) büyük ölçüde yenin reel kurunun bir fonksiyonudur. Bu da, ilk yaklaşımda Japon ekonomisindeki enflasyon oranıyla dünya ekonomisindeki enflasyon oranı arasındaki farkla belirlenmektedir. Başından beri tartışıldığı gibi, Japonya'da fiyat deflasyonu oldukça ve bu deflasyoncu eğilimin uzun süreli olduğu kanısı egemen oldukça, yen/dolar paritesinin, yeterli derecede daha büyük bir Japon ihracat fazlası yaratacak yönde gelişmesi beklenemez.

Kaldı ki gerçek dünyada bir yen devalüasyonu çetin engellerle karşılaşır. İlk olarak, yen devalüasyonu Japon ekonomisinin büyüklü-

10 Tüketici fiyatları endeksinde hafif bir yükselme görülmektedir. Bu, ilk yıllarda BOJ'm yanıltmış, ekonominin bir deflasyoncu baskıda olduğu bilincinin saydamlaşmasını geciktirmiştir. Halbuki, tüketici fiyatlarındaki artış tamamen, dış ticaret konusu olmayan, hizmet fiyatlarında olmaktadır. Örneğin ev kiralari artmaktadır, çünkü konut inşaat ve satılmalma talebi düşmüştür: Kimse konut fiyatlarının nereye kadar düşeceğini kestiremediği için konut inşaat çok düşük bir düzeye inmiştir. Bu nedenlerle, deflasyoncu baskıları, toptan eşya fiyatları endeksi daha iyi ölçmektedir.

ğü gözönüne alınırsa, bir “domino etkisi”yle, bölgenin diğer paralarının da devalüasyonu sonucunu verecektir. Özellikle, Çin, yueni, kaçınılmaz olarak devalüe etmek zorunda kalacaktır. ABD ve AB gibi ekonomiler başta olmak üzere birçok ülkede korumacı politikalar getirilmesi için baskılar artacaktır. Belki konumuz bakımından daha da önemlisi, yukarıda da belirttiğim gibi, zorla gerçekleştirilen, yapay bir devalüasyon, Japon tüketici ve yatırımcısının kafasında, artan ödemeler fazlasının ileride yeni daha da güçlü kılacağı beklentisini güçlendirecek, bu da Krugman’ın doğal reel faiz oranını daha da düşürecek (örneğin % -4’ten % -6 veya -7’ye) ve nakit kapanının daha da sertleşmesi sonucunu verecektir.

Böylece Japon para politikası iki ucundan kapana sıkışmış durumdadır. Bir yandan sifıra gelmiş dayanmış olan nominal faizi daha da düşürmek sözkonusu değildir. Diğer yandan, yenin “spot” değerini, yani yenin dolar karşısındaki nominal günbegün değerini düşürmek seçeneği yoktur. Dolayısıyla para politikası yoluyla resesyonu yenmek, ekonomiyi canlandırmak olanağı yoktur.

Acaba, 1930’larda Keynes’in açıklığa kavuşturduğu, “genelleşmiş deflasyon ortamında para politikası işlemez hale gelir” kavramı, 60 yıl sonra yeniden karşımıza mı çıkıyor? 60 yıldan beri iktisadi durgunluğu iyi-kötü yenmemize yarayan para politikası işlevsiz hale mi geliyor? Bugün Japonya’da olan yarın başka ülkelerde de olabilir mi? Japon ekonomisinin derin bir resesyon yaşadığı 1990’larda, Amerikan ekonomisi olağanüstü bir canlılık gösterdi. Bu yıllarda Amerikan ekonomisi de bir uzun süreli resesyon yaşasaydı, dünya ekonomisinin tümüyle derin bir bunalıma girmesi kaçınılmaz hale gelmez miydi? Bu sorular gösteriyor ki Japon bunalımını anlamak önemli. Kaldı ki Japonya’daki uzun süreli iktisadi durgunluğun anlaşılması, bu ekonominin büyüklüğü ve dünya (özellikle de DA) ticaretindeki yeri bakımından tek başına önemli bir konudur.

Gerçekte, Japon bunalımının, McKinnon-Ohno tanımıyla Krugman tanımı büyük ölçüde örtüşmektedir. Her iki yaklaşımda da, Japon bunalımının orta yerinde, Japon toplumunun gelecekle ilgili

bekleyişleri, bu bekleyişlerin tasarruf-yatırım eğilimleri ve likidite tercihleri üzerindeki etkileri vardır. Her iki yaklaşımda da sorun temelde parasal bir sorundur.

Çözüm önerilerine gelince, Krugman'a kalırsa sorunun çözümü de büyük ölçüde parasaldır. Gerekli olan, BOJ ve Japon Maliye Bakanlığı'nın, geçmiş yıllardan kalma tedbirli ve sorumluluk duygusuyla yüklü davranışlarını bir yana bırakıp, Japon kamuoyunun uzun vadeli bekleyişlerini kökünden değiştirecek biçimde parasal genişlemeci bir politika izlemeleridir.¹¹ Bu görüşe göre, parasal genişleme kadar önemli olan, bu genişlemenin, Japon yatırımcı ve tüketicisinin zihninde uzun süreli olacağı fikrinin yerleşmesidir. Bunun için de Japon makamları bir uzun vadeli enflasyon hedefi belirlemeli ve bunun gerektirdiği parasal genişlemeyi uygulamalıdır. Örneğin, Japon kamuoyunun önümüzdeki yıllarda -diyelim gelecek 15-20 yılda- Japonya'da yıllık %4-5 dolaylarında bir enflasyon olacağına; yenin Amerikan doları karşısında hiç olmazsa değer artışı göstermeyeceğine inanması sağlanmalıdır. Önemli olan Japon kamuoyunun, parasal genişlemeyi uzun vadeli bir politika olarak algılamasıdır. Çünkü, bu politikanın kısa vadeli bir araç olarak algılanması durumunda, bir süre sonra yeniden eski muhafazakâr politikalara dönüleceği beklentisiyle, nakit tercihleri daha da güçlenecektir. Krugman'a göre, Japon harcama eğilimleri yapısal, köklü bir özellik kazanmış olduğuna göre, politika değişikliğinin de yapısal, sürekli bir özelliği olmalıdır.

Krugman yorumlamasında devlet harcamalarıyla sağlanacak kamçılama yeterli olamaz. Çünkü ekonomiye verilmesi gereken itme o kadar yüksek oranlarda ve uzun süreli olmalıdır ki (örneğin, belki 5-10 yıl, GSYİH'nin % 10-15'i büyüklüğünde kamu harcama açıkları), bu uzun vadede kamu maliyesini iflasa sürükleyebilir. Gerçi, faizlerin sıfır dolaylarında olduğu bir ortamda iflas tehlikesi zayıftır. Ancak böyle bir programın başarıya ulaşmasıyla birlikte faizler de yükselecek ve kamu maliyesini, altından kalkılamaz bir faiz yükü altında bıraka-

11 Örneğin, Türkiye'den, eski bir maliye sorumlusunun bir süre Japon maliyesinin başına getirilmesi yoluyla?!

caktır. Bunu bilen piyasayı, kamu açıklarının uzun süreceğine inandırmak güç olacaktır.

Gerçek hayatta, enflasyon hedeflemesi (“inflation targeting”) politikası, durum ve koşullara bağlı olarak bir politika aracına ağırlık vermekle birlikte, bütün araçları derece derece ve yerine göre kullanmayı gerektirir. Krugman, para politikasına ağırlık vererek, teorik açıdan en “temiz” yöntemi, kaynakların dağılımını en az bozan müdahaleyi belirtiyor. Ancak, bence Japon sendromunun gerçek yapısal nedenlerinin ne olduğu, zaman içinde ve enflasyon hedefleri gerçekleştiği ölçüde ortaya çıkacağından, bu nedenlerin hangisinin daha baskın olduğu sorusuna verilecek yanıtla bağlı olarak müdahale araçlarının seçimi ve harmanlaması yapılmalıdır.

Talep eğrisindeki bu ani kaymanın nedenleri genellikle üç grupta özetlenmektedir. İlk olarak, nüfusun yaşlanması sonucu konut ve dayanıklı tüketim mallarına talep doğal olarak azalmaktadır. Aynı biçimde, şirket yöneticilerinin ve toplum önderlerinin yaşlanması sonucu geleceğe dönük düşünce ve yaratıcı enerji azalmaktadır. Teknolojik yaratıcılık ve pazarlamada eskiden gösterilen hareketlilik ve risk alma istek ve yeteneği azalmaktadır.

İkinci olarak 1980'lerin sonuna doğru, arazi ve menkul kıymetler piyasasındaki aşırı şişkinliğin birden sönmesi, toplumda yaygın bir kötümserlik havası yarattı. Yatırımın uzun vadede yüksek risk taşıdığı, en tedbirli davranışın elde nakit tutmak olduğu görüşü yerleşti. Sonuçta, ekonomi bir düşük düzey dengesine yerleşti.

Üçüncü olarak, arazi ve menkul kıymetler fiyatlarındaki çöküş, birçok şirketi büyük borç altında ve birçok bankayı birden bozulan bir mali durumda bıraktı. Japonya'da yatırımların getirisindeki düşme, tasarrufların başka ülkelere kaymasına neden oldu. ABD'de Japon yatırımlarının artması siyasal bakımdan güçleştiği için, yatırımlar DA ülkelerine yoğunlaştı. Gelişmekte olan, dolayısıyla yatırımları daha sıkı bir risk değerlendirmesi gerektiren bu ülkelerde, bir bölümü iyi hesaplama yapılmaksızın büyük yatırımlara girildi. Bu ülkelerde baş gösteren 1997 bunalımı Japon şirketlerinin ve bankalarının sorunlarını

daha da kötü hale getirdi.

Bu uzun vadeli öğelerin her biri bir başka çözüm yaklaşımı gerektirebilir. İlk durumda, sorun yalnız gelecekle ilgili bekleyişleri yenmek değil, belki kuşaklararası gelir transferi yolları aramak olabilir. Çalışanlardan alınan emeklilik sigortası kesintilerini azaltarak, ortaya çıkacak açığı devletin karşılaması, talebin artışına katkıda bulunabilir. Bankalar ve büyük şirketlerin yabancı gruplar tarafından satın alınması kolaylaştırılarak, bunların yönetici kadrolarının yenilenmesi sağlanabilir. Yönetici kadroların yaşlanması durumu, gerçek anlamda, gelecekle ilgili bekleyişlerin yenilmesiyle açılabilcek bir kapan teşkil etmektedir. Üçüncü durumda, BOJ temelde sağlıklı olan bankalara kredi kolaylıkları yanında, yeni KOBİ'lerin doğması ve büyümesi için bankaları özel programlara özendirebilir.

McKinnon-Ohno analizi, Japon tüketici ve yatırımcısının davranışını daha çok dış ve özellikle Amerikan baskılarıyla açıklıyor. Onlara göre, 1990'lara kadar yıllarca Amerikan hükümetleri yüksek harcamalarla büyük bütçe açıkları verdiler. Halkın tasarruf eğilimlerini yükseltecek hiçbir önlem almadıkları gibi iktisadi büyümeyi özel borçlanma ve tüketimi kamçılıyarak sağladılar. ABD, 1990'ların başlarına kadar, ciddi bir enflasyonla mücadele politikası gütmeydi. Dolayısıyla Amerikan hükümetleri ekonomide yapısal hale gelen iç tasarruf açığını dış tasarruflarla, özellikle Japon tasarrufuyla karşıladılar. Yıllardan beri ABD-Japon cari ödemeleri Japonya lehine fazlalık verdi. Bunun karşılığında, ABD'deki Japon sermaye yatırımlarının aşırı bir düzeye gelmesinin Amerikan iç politikasında sorunlar yaratması sonucu, Amerikan hükümetleri, ödemeler açığının azalmasını sağlamak ümidiyle, yenin değerinin yükselmesi yönünde Japonya üzerinde baskı yaptı. Gerçi, 1990'larda, ABD'nin enflasyonsuz büyüme yıllarında yeniden "güçlü dolar" politikası güdüldü ve yen/dolar paritesi 80-85'ten 120-130'a düştü. Ancak, Japon kamuoyu geçmiş dersleri unutmadı: 1970-71'de 350 olan yen/dolar oranı, 1995'te 80-85 düzeyine kadar yükselmişti. Japon kamuoyunda, dünyadaki (özellikle ABD'deki) enflasyon oranının, Japon enflasyon oranından daha yüksek olacağı; do-

layısıyla, yenin yabancı paralar (özellikle ABD doları) cinsinden değerinin, genel olarak, artma eğiliminde olacağı beklentisi yerleşmiştir. Kaldı ki, 1985'ten bu yana Japon toptan eşya fiyatları ve gayrimenkul fiyatları mutlak rakam olarak düşüş halindedir.

Dolayısıyla bu beklentilerin kimsenin hayal gücünden kaynaklandığı söylenemez. Bunları güçlendiren ve doğrulayan gerçek gözlemler vardır. Biraz basitleştirerek ve genelleştirerek söylersek, Japon tüketicisinin gözünde, Japon enflasyonu genellikle diğer ülkelerden düşük olmuştur. Japon iç tasarruf oranı diğer ülkelerden daha yüksek düzeyde olmuş; sonuç olarak Japon dış ödemeleri yapısal olarak fazlalık vermiştir. Daha da ötesi: Japonya enerji ve hammadde bakımından % 100'e yakın bir oranda dışa bağımlı olduğuna göre bu tasarruf ve dış ödeme fazlalıkları kaçınılmaz olduğu kadar da gereklidir. Bütün bu nedenlerle, 1979-80'den bu yana, 10 yıl vadeli Japon hazine bonolarının nominal getirisi, dolar cinsinden bonolardan, aşağı yukarı sürekli olarak, 2-6 puan daha düşük seyretmiştir.

Mc-Kinnon-Ohno, çözüm olarak, ABD ve Japonya arasında önce bir ticaret anlaşması ve arkasından da bir parasal anlaşma yapılmasını önermektedir. Ticaret anlaşmasıyla iki tarafilerde çıkacak ticari anlaşmazlıklarda birbirlerine karşı ticari yaptırıma başvurmamayı veya bu yaptırımların koşullarını ve sınırlarını bu anlaşmada açıkça ve bağlayıcı bir biçimde belirleyecekler. Bu şekilde ABD'nin, Japonya üzerinde ticari yaptırım tehdidiyle baskı yapma olasılığı ortadan kalkacaktır.

Para anlaşmasıyla iki taraf yen/dolar paritesinin uzun vadeli istikrarını sağlamaya kendilerini bağlayacaklar. Uzun vadeli bir yen/dolar kurunun inandırıcı olabilmesi için önce yukarda tanımlandığı gibi bir ticari anlaşmanın yapılması ve uygulamaya konması gereklidir. Bu kurun, kısa vade dalgalanmaları pek önemli olmayabilir, ancak uzun vadede büyük sapmaların BOJ ve Federal Reserve'in ("Fed") ortak ve eşgüdümlü müdahalesiyle düzeltilmesi garantisi verilmelidir. Uzun vadede, elbet, böyle bir anlaşmanın gerçekte işler olması için iki ülkenin para politikalarında da eşgüdümlü hareket etmeleri gerekecektir.

Bu anlaşmalar Japonya’da uzun vadeli bekleyişleri değiştirerek aşağıdaki sonuçları verecektir. İlk önce, Japonya’da nominal faiz oranları dünya piyasalarındaki düzeylere yükselecek, reel faiz oranları düşecek ve toptan eşya fiyatlarındaki düşme duracaktır. İkinci olarak, yenin birdenbire aşırı değer kazanması korkusu ortadan kalkacağından, özel yatırım talebi yükselecektir. Konut fiyatlarındaki düşme durduğundan yeni konut talebi ortaya çıkacak, yıllardan beri biriken konut talebi piyasayı canlandıracaktır. Üçüncü olarak, bankalar için yeni borç vermek yeniden kârlı hale gelecek, kredi mekanizması yeniden özelleşecektir. Bankaların bilanço durumları fena bile olsa, böyle bir ortamda bankacılık reformu ve bu sektörde bir temizlik işlemi anlamlı hale gelecektir.

Bunlar sağlandıktan sonra, BOJ, Fed’le işbirliği halinde, yenin değerini kollayarak, yeni durumun gerektirdiği para politikasını izlemeye başlayabilir.

Gerçekte, bu çözüm önerileri henüz sadece öneri halindedir ve ortada benim burada tartışmadığım -ve varlığından habersiz olduğum- birçok öneri vardır. Japonya’nın, 1860’larda, “Ren Nehri modeli” veya Kıta Avrupası modelini seçmesiyle başlayıp, kendi toplumunun geleneksel özellikleriyle bağdaştırarak geliştirdiği Japon modelinde yapısal değişiklikler gerektiğini ileri süren Japonlar çoğunlukta.¹² 1950’den sonra yerleşen Japon modeli üç temel taş dayanıyordu. Siyasal bakımdan Liberal Demokrat Parti’nin sürekli iktidarı siyasal istikrar sağlayarak Japon kalkınmasında önemli rol oynadı. İdari bakımdan, hükümet ve büyük şirket bürokrasileri, zaman zaman temiz olmayan ilişkiler içinde olmakla birlikte, ekonomiyi başarılı biçimde yönettiler. Toplum-

12 *The Japan Times* (Tokyo) gazetesinin 100. yıldönümü dolayısıyla örgütlediği “100 Years, 100 Views” adlı seride yazan, Japon ekonomi ve siyasal yaşamında önemli kimselerin görüşleri için bkz. www.japantimes.co.jp/100/100. Özellikle, bkz. Toyoo Gyohten, “New Century Poses Critical Challenges for Japan” (No.36) ve Masaya Miyoshi, “Japanese Capitalism needs Overhaul” (No.70). Yazarlar sırasıyla Gyohten: Eski uluslararası ilişkilerden sorumlu Maliye Bakanlığı Müsteşarı ve sonra Bank of Tokyo ve “Institute for International Monetary Affairs” başkanı. Miyoshi: Uzun yıllar Japonya İktisadi Kuruluşlar Federasyonu (Keidanren) Başkanı ve sonra Japonya Toplumsal ve İktisadi Sorunlar Enstitüsü Başkanı.

sal ve iktisadi açıdan, Japonya uysal bir işgücü ve tüketici kütlesi, sesi çıkmayan hissedarlara dayanarak enflasyonsuz ve ihracata dönük hızlı büyüme, düşük işsizlik ve toplumsal barış sağladı.

Ancak 1980'lere gelindiğinde, artık Japon ekonomisinin eriştiği büyüklük, olgunlaşma ve değişen dünya ekonomisi içindeki yeri bakımından bu siyasal sistem artık eskimiş, diriliğini kaybetmişti. Yeni sorunlar, bu siyasal sistem için fazla karmaşık ve çözümlenemez hale gelmiş, iktisadi-siyasal denge artık sürdürülemez bir hal almıştı. Liberal Parti'nin iktidar üzerindeki tekeli sona ermişti. Bürokrasi ve iş dünyası arasındaki içli-dışlı ilişkiler zamanla fazla rahat ve zahmetsiz bir iş ortamı yaratmış, zamanla, "devlet baba"nın devamlı yol göstericiliği büyük şirketlerin rekabet gücünü azaltmıştı.

Öyle ki, yenin değerinin yükselmesi sonucu, sistem birden güvenilirliğini yitirdi. Her kuruluşta yaşlılığa ve "kıdem"e öncelik veren Japon toplumsal değerler sistemi, insan ömrü uzadıkça ve nüfus içinde yaşlıların oranı yükseldikçe (Tablo 9.1), bu eski değer sistemleri ekonomiye ayak bağı olmaya başladı. Japonya'da işsizlik oranı görece olarak düşük, %5 dolaylarında; ancak gençler için bu oran %8'e kadar yükseliyor.¹³

Japon bankaları için, geleneksel olarak, toprak ve genel olarak taşınmaz mallar, kredi vermek için aranan en geçerli garanti olmuştur. Savaştan sonra 30-35 yıl boyunca arazi ve arsa fiyatlarındaki artış kredi hacminin genişlemesine ve büyümeyi akçalandırmaya yaradı. Ancak, 1980'lerde arazi ve arsa spekülasyon konusu olmaya başladı ve fiyatlar inanılmaz düzeylere yükseldi. Bu derece şişmiş olan balonun nihayet patlaması, Japon banka sisteminin bugün içinde bulunduğu büyük güçlüklerin temelinde yatmaktadır.¹⁴

Geçmiş Japon "mucize"sinde rolü ve sorumluluğu olan çok kimse dahil, birçok Japon yazarı reform zamanının geldiği kanısında-

13 Genel olarak Japon bunalımının tarihsel ve iktisat politikası kökenleri için bkz. Richard Katz, *Japan: The System that Soured: The Rise and Fall of the Japanese Economic Miracle*. M.E. Sharpe, New York ve Londra 1998.

14 Masaya Miyoshi, a.g.y.

TABLO 9.1
Türkiye ve Doğu Asya Ülkelerinde Toplam Nüfus İçinde
65 Yaşından Yaşlı Nüfusun Oranı
(% Olarak)

	1988	2010
Japonya	16	22
Kore	7	10
Çin	6	8
Tayvan	8	11
Tayland	6	9
Malezya	4	5
Endonezya	4	5
Türkiye	6	7

Kaynak: *The Economist*, 4 Mart 2000.

dır. Ancak, hükümetin müdahalesine son vermek, terfilerde kıdem ve yaşa değil, başarı ve sonuçlara ağırlık vermek, birçok sanayi dalını, bu arada en önemli, mali sektörü yabancı sermaye rekabetine açmak kolay olmayacaktır. Reformlara karşı olan güçlü gruplar vardır.

Yine de, değişiklik kaçınılmaz görünüyor: Yakın zamanda, büyük Japon otomobil şirketlerinden Mazda'yı Fransız Renault satın aldı ve yönetim hemen Japon usulü olmaktan çıkıp Fransız usulü olmaya başladı. Mitsubishi'nin binek otomobil şirketi, Daimler-Crysler'in eline geçmekte. Japon sanayileşmesinin temel direklerinden biri olan bir banka yabancı gruplar tarafından satın alındı. Yavaş yavaş da olsa, Japonlar, özellikle gençler daha rahat evlerde yaşamak, daha az saat çalışmak, daha çok seyahat etmek, okumak, eğlence yerlerine gitmek, aileleriyle vakit geçirmek gibi eğilimler gösteriyorlar. Tiyatrolar, sinemalar, eğlence yerleri ve her türlü kültürel ve turistik girişim büyük bir genişleme ve gelişme süreci içindedir.¹⁵

Değişme ve reform, Japonya gibi, dünyadaki değişimleri seçe-

rek alan bir toplumda kaçınılmaz olarak ileri-geri hareketlerle gerçekleşecektir.¹⁶ Belki, uzun vadeli, yapısal reformların bir parçası olarak geleneksel işveren-işçi ilişkilerini değiştirmek ve daha “Batılı”, hattâ Anglo-Sakson modellerini uygulamak gerekecek. Örneğin, hayat boyu istihdam garantisine son vermek gerekecek gibi görünüyor. Halbuki, iç talebi canlandırmak için işçi-tüketicinin geleceğe olan güvenini sarsmak değil güçlendirmek gerekli.

Bütün hayat felsefesi, istikrar, süreklilik, öngörülebilirlik gibi niteliklerin fazilet olduğuna dayanan ve son zamanlara kadar bu felsefeyi uygulayarak başarılı olmuş olan Japon yönetici kadrolarından, acaba, bu köklü davranışsal değişme beklenebilir mi? Belki en güç durumda olanlar, hükümet veya sanayideki bu Japon yöneticileridir. Alışık olmadıkları, kendilerine derinden derine garip gelen çözümleri uygulamak zorundalar. Engelleri ve güçlükleri küçümsemek gerek, ancak, bu güçlükler, Japonya'nın 1940'lı yıllarda yaşadıklarının yanında herhalde çok küçük kalır.

b. Ekonomik Bütünleşme ve Bulaşıcı Bunalım

Bu bölümde DA bunalımının patlak vermesinden başlayarak, bölge ülkelerinin birçoğuna yayılması ve bu kadar şiddetli olmasının nedenlerini tartışacağız.

DA bunalımının başlangıç noktası nedeni, mali piyasalarda risk yönetiminin yetersizliğidir. Bu ülkelerin banka, sigorta, yatırım şirketi vb. gibi banka olmayan mali kuruluşlarında, çoğu zaman eş-dost ilişkileri ağır basmıştır. Gerçek bir risk değerlendirme yerine, devletin sanayileşme stratejisine dayalı yol göstericiliği, büyük sanayi-ticaret ve bankacılık özel gruplarının kendi “grup içi” stratejileri, kişisel veya siyasi nüfuz etkenlerinin ağır basması birçok ülkede görülen ve yaşanan bir olgudur. Ancak, bu etkenlerin, gerçek bir risk değerlendirmesine oranla aşırı bir derecede yaygın hale gelmesi, mali sistemi kırılgan hale getirir. DA bunalımının başlamasından, derece derece ve farklı oranlarda Japon-

16 Erol Emed, “Japonya'yı bekleyen tehlike”, *Radikal*, 15 Ocak 2000.

ya'dan başlayarak, Kore, Tayland, Malezya, Endonezya'da (ve başka ülkelerde) olan, bu gibi "eş-dost" ilişkilerine dayalı mali kararların, sistemi kırılgan kılabacak kadar yaygınlaşıp egemen hale gelmesi sorumludur.

Mali sistemin kırılganlığını bu derece tehlikeli hale getiren temel dış neden dünya mali piyasalarının bütünleşmesi, mali akımların yüksek derecede akıcılık kazanılması, DA ülkelerinin de, büyük ölçüde, dış piyasalarla bütünleşmiş olmasıdır. Mali akımların, bir bunalımı önleyecek biçimde denetimi, bugün var olan denetim mekanizmaları ve kurumlarıyla, olanaksız hale gelmiştir.

Ancak bu nedenler uzun zamandan beri vardı. İçsel olarak sıraladığımız nedenlerin çoğu, DA ülkelerinin yapısal özellikleri olarak bu ülkelerin hızlı sanayileşmesini açıklayan öğeler arasındaydı. Dünya piyasalarının küreselleşmesi de uzun yıllardan beri olagelen ve yine bu ülkelerin kalkınma stratejilerinde önemli yeri olan bir olgudur. 1997 yılında, bunlar neden birden bunalım nedeni oldular?

Akla gelen bir soru dışa açıklık sorusudur. Özellikle Türkiye'de oldukça yaygın bir görüşe göre, DA bunalımı bu ülke ekonomilerinin dışa açık olması ve küreselleşmenin bir sonucudur. Bu görüş, bir anlamda, doğrudur: Bu ülkelerin ekonomileri dışa kapalı olsaydı, bu çeşit bir bunalımla karşılaşmazlardı. Ekonomileri kuvvetli bir olasılıkla, şimdikinden çok daha düşük bir gelir düzeyinde, durağan bir dengede ve kuvvetli bir olasılıkla başka türlü bir bunalımın içinde olurdu.

Dışa açıklık derecesiyle, bunalım geçirme olgusu arasındaki inandırıcı bir ilişki kuramıyoruz. Tam tersine, en açık ekonomiler olan Hong Kong, Singapur ve bir ölçüde Tayvan gibi DA ekonomileri bunalımı ucuz atlattılar. Kaldı ki, bunalım öncesi yıllarda DA ülkeleri en fazla dışa açık olan ekonomiler değillerdi (Tablo 9.2).¹⁷

¹⁷ Dışa açıklığı birçok farklı şekilde tanımlamak mümkün. Dövizin karaborsadaki değerini bir ölçü olarak kullananlar var. Ancak, döviz primini, açıklık derecesinden başka etkileyen birçok öğe sayılabilir. Yabancı sermayeye açıklık bugün aşağı yukarı bütün ülkelerde kabul edilen bir politika. Bu bakımdan, bu artık bir açıklık ölçüsü olmaktan çıkmıştır. Genel olarak ticaret rejimindeki gümrük tarifesı ve diğer engellerin en anlamlı ölçü olduğunu sanıyoruz. Ancak bunun da kesin bir ölçü olmadığını, bir ortalama olarak bu ölçütle belli alanlardaki kısıtlamaları olan bir rejimin de açıkması gibi görünmesinin mümkün olduğunu kabul etmek gerekir.

TABLO 9.2
Doğu Asya ve Latin Amerika'da Dışa Açıklık

	1984-87	1988-90	1991-93
1) Gümrük tarifeleri ağırlıklı ortalaması (%):			
Doğu Asya:			
Mamul ürünler	18,1	18,1	17,1
Bütün ürünler	15,8	15,7	14,7
Latin Amerika:			
Mamul ürünler	25,1	22,7	12,5
Bütün ürünler	23,9	20,9	11,6
2) Tarife dışı engellerin gümrük etkisi (%):			
Doğu Asya:			
Mamul ürünler	23,1	8,3	5,5
Bütün ürünler	25,6	11,8	7,4
Latin Amerika:			
Mamul ürünler	28,4	20,9	1,8
Bütün ürünler	32,9	30,3	6,6

Kaynak: Dani Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Washington, D.C. Distributed by the Johns Hopkins University Press, Baltimore 1999, s.10-11.

Bunalımlar genellikle bir iç veya dış şok sonucudur.¹⁸ Yurtiçinde uygulanan yanlış yatırım politikaları, büyük kamu açıkları, para veya döviz kuru politikaları bir ülkeyi bunalıma sürükler. Bu çalışma-

18 1997 Doğu Asya bunalımından önce gelişmiş, oldukça geniş bir "bunalım kuramları" yazını vardı. Bu yeni bunalım, bu kuramların yeniden tartışılmasına ve yeni boyutların ortaya çıkmasına neden oldu. Bana önemli gelen, eski ve yeni katkılara örnekler şunlar: P. Krugman, "A Model of Balance of Payments Crisis", *Journal of Money, Credit and Banking*. IV.11.1979. M. Obstfeld, "Models of Currency Crises with Self-Fulfilling Features", *European Economic Review*, 1996. Diamond ve Dybvig, "Bank Runs, deposit insurance, and liquidity", *Journal of Political Economy*, Haziran 1983. O. Blanchard ve M. Watson, "Bubbles, Rational Expectations and Financial Markets", P. Wachtel'in *Crises in the Economic and Financial Structure* adlı eserinde, Lexington Books, 1982. G. Akerlof ve P. Romer, "Looting the Economic Underworld of Bankruptcy for Profit", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1993. M. Miller ve Zhang, "Sovereign Liquidity Crises: The Strategic Case for a Payments Standstill", Kasım 1997, Mimeo, University of Warwick. S. Radelet ve J. Sachs, "The East Asian Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects", *Brookings Papers on Economic Activity*, Mart 1998.

nın daha önceki bölümlerinde gördüğümüz gibi, DA ülkeleri bütün bu konularda oldukça başarılı politikalar uyguladılar. Tayland bahtının, Endonezya rupiyasının ve Kore Wonu'nun, uygulamada Amerikan dolarına kilitlenmiş olması, önemli bir sorun yaratmış gibi görünmüyor. Çünkü bu durum, kısa bir süre Tayland hariç, ülkelerin ticaret dengelelerini fazla etkilemedi. Olsa olsa, döviz kurunun katılığı, bunalımdan çıkışı güçleştirmiş olabilir ama onun nedeni olamaz.

Dış şoklar açısından da belirgin bir neden bulmak mümkün değildir. 1990'ların ilk yarısında, Kore dış ticaret hadlerindeki hafif sayılabilecek bozulma, Kore ihraç ürünlerinin üretimindeki hızlı teknik değişme sonucudur.¹⁹ Japon yeninin 1997 öncesinde dolar karşısında değer kaybetmesi, Japon ihraç mallarının diğer DA ülkelerin ihracatına rekabetini arttırmış olması mümkündür. Ancak, bu durum bu sonuncu ülkelerin ticaret hadlerini fazla etkilemiş görünmüyor.

Belirli iç veya dış şokların olmaması yüzünden, DA bunalımının ortaya çıkışı beklenmedik biçimde oldu. Havacılıkta kullanılan deyimle bu bir "açık hava fırtınası"ydı²⁰ ve bu yüzden de, bunalımın başlangıcında gereken politika reçetelerinin uygulanmasında kararsızlıklar oldu. Bu bunalım, alışık olduğumuz bunalımlardan değildi.

Bu durumda bunalımın başlaması için birçok özel koşulun bir araya gelmesi gerekliydi. Bu koşullar nelerdi?

Bunalımı başlatan, "tetik" mekanizması, uluslararası mali kaynakların, birdenbire, önce Tayland'dan başlayarak, DA ülkelerinin çoğunda yaptıkları mali yatırımların aşırı riskli olduğu kanısına varmış olmalarıdır. Bunalım, bu yatırımların, aniden geri çekilmesiyle başlayan ve kendi kendini besleyen mekanizmaların harekete geçmesi olgusuydu. Bu olgu, önce mali piyasalarda güveni yıkmış, arkasından reel ekonomide yatırımları durdurmuş, üretimi yavaşlatmış ve istihdamı düşürmüştür.

Japonya'da 5-6 yıldan beri yaşanan duraklama, bu mekanizma-

19 W. McKibbin ve W. Martin, "The East Asian Crisis: Investigating Causes and Policy Responses", *The World Bank Policy Research Working Papers*, No.2171, 1999.

20 Y.a.g.y., s.1.

nın harekete geçmesi için gerekli psikolojik ortamı hazırlamıştı. 1980'lerin sonuna kadar, Japonya'da yapılan mali yatırımlar yüksek getiri sağlamıştı. 1990'ların başından başlayarak, bu getirilerin çökmesi, birçok fon yöneticisinin ağızını yakmıştı. Gerçi hiç kimse DA ülkelerinde bir bunalım öngörmüyordu ama Japon deneyimi herkesi, en ufak bir mali güçlük görünümü karşısında parasını alıp kaçırmaya şartlandırmıştı. DA ülkelerinde, hemen alıp kaçırılacak büyük miktarlarda para yatırılmıştı.²¹

Dolayısıyla DA bunalımını başlatan olaylara yer hazırlayan olgu, özel kişi ve şirketlerin yaptığı aşırı dış borçlanmadır. 1975-78 yıllarında Türkiye'de yaşanan "Dövizle çevrilebilir mevduat hesabı" uygulamasını andıran bir biçimde (bkz. Bölüm 3), özel kişi ve şirketleri dış borçlanmaya özendiren güçlü etkenler vardı. Bu etkenler şöyle sıralanabilir: (a) DA ülkelerinin çoğunda iç piyasalarda taşınabilir ve taşınmaz varlık değerlerindeki aşırı şişkinlik, (b) yurtiçi reel faiz oranlarının dünya piyasalarındaki oranlardan yüksek olması, (c) İstikrarlı ve hızlı büyüyen bu ekonomilere olan güven nedeniyle mali dış kaynakların borç vermeye aşırı derecede hevesli olması ve (d) O zamana kadar DA hükümetlerinin, bazan geçerli bazan geçersiz nedenlerle, yerli büyük banka ve şirketlerin batmasını önlemiş ve bunların yaptığı borçlanmanın arkasında zımni devlet garantisi olduğu inancını yaratmış olması.

Bunalım neden 1997 yılı ortalarında Tayland'da patlak verdi? Bunalımın bu noktada olup, daha önce olmamasının nedeni, 1996'dan beri, Tayland'da ihracatın yavaşlaması, döviz kurunun katılığı nedeniyle Tayi ihracatının rekabet gücünde hissedilir bir azalma olması, Japon ekonomisinin yarattığı endişeli havada, Tayi bankalarının durumunun iyi olmayıp, Merkez Bankası'nın rezervlerinin sanıldığı kadar altında olduğunun ortaya çıkması ve en sonunda devletin bütün borçları zımnen garanti edecek güce sahip bulunmadığının ortaya çıkmasıdır.

21 Bunalım sırasında ülkeyi terkeden, daha çok, borç ve portföy yatırımı cinsinden mali yatırımlardı. Doğrudan yabancı sermaye yatırım stokunda ani bir azalma olmadı. Elbette, bunalımı izleyen aylarda, doğrudan yabancı sermaye girişlerinde bir azalma oldu. Bkz. UNCTAD, *World Investment Report, 1998: Trends and Determinants*, New York ve Cenevre, 1998.

DA ülkelerinin makro-ekonomik politikaları ana çizgileriyle sağladı. Bütçe açıkları ortadan kalkmış, çok yerde bütçe fazlalıkları vardı. Yatırım oranları son derece yüksek düzeylere çıkmıştı (Tablo 9.3). Yine çok yüksek iç tasarruf oranlarına karşın, talep fazlalığı nedeniyle talebin bir kısmı dışa taşmış ve cari açık artmaya başlamıştı: Tayland ve Malezya'da cari açık/GSYİH oranı 1995'te, sırasıyla % 8 ve %8,5; Kore'de, 1996'da: %5 düzeyindeydi.

TABLO 9.3
Dört Doğu Asya Ülkesinde Yatırım ve Verimlilik

	Yatırım		Çalışan başına GSYİH		TÜÖV	
	1985-89	1990-96	1973-84	1984-94	1973-84	1984-94
Kore	30	37	5,3	6,2	1,1	2,1
Tayland	30	42	3,6	6,9	1,1	3,3
Malezya	26	37	3,6	3,8	0,4	1,4
Endonezya	25	32	4,3	3,7	0,5	0,9

Not: Yatırım, GSYİH'nin %'si olarak. Çalışan başına GSYİH, yıllık ortalama % değişme, TÜÖV (Toplam Üretim Ögesi Verimliliği), yıllık ortalama % değişme.

Kaynak: Yatırım için: P. Alba ve A. Bhattacharya, *et al.*, a.g.y., s.16.

Çalışan başına Gayrisafi Yurt İçi Hasıla ve TÜÖV için: Dani Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, a.g.e., s.72.

Bunalım yılına doğru, artan iç talebin iktisadi büyümeye katkısı her dört ülkede de artış halindeydi. Hükümetler kızışan iç talebi yavaşlatmak için büyük ölçüde para politikasına güvendiler. Yurtiçi faiz oranları hepsinde yükseldi. Bu durum, bir yandan, yerli şirket ve bankaları dış borçlanmaya özendirirken, bir yandan da kârlılık koşullarını yabancı sermaye için çekici hale getiriyordu. Talep fazlasından doğan enflasyoncu baskılardan çekinen hükümetler, döviz kurunu genellikle Amerikan dolarını izleyen bir düzeyde tuttular. Halbuki tam bu sırada, Japon yeninin değer kaybetmesi sonucu, Tayland, Malezya, Endonezya ve Kore gibi ülkelerin rekabet gücü azalıyordu. Ancak, hükümetlerin döviz kurunu yüksek tutmaktaki kararlı görünümü ve her türlü borç için sözde vermekte olduğu zımni güvence, ya-

TABLO 9.4
Dört Doğu Asya Ülkesinde Yabancı Bankalardan Alınan Kısa Vadeli (1)
Borç, (%)

	1996	1997
Kore	67,5	63,1
Tayland	65,2	65,9
Malezya	50,3	53,1
Endonezya	61,7	60,6

(1) Bir yıl veya daha az vadeli borç, bu bankalardan alınan toplam borcun %'si olarak.

Kaynak: Bisignano (BIS), *a.g.y.*, s. 32-33.

bancı alacaklıların borçları erteleme veya yeni borç verme konusunda endişeye kapılmasını önüyor, ülke riskini olduğundan küçük gösteriyordu.²²

Bu makro-ekonomik koşullar, bir seri mikro-ekonomik koşullarla birleşince sonuçta aşırı ve tedbirsiz dış borçlanma eğilimleri ortaya çıktı. Bu mikro-ekonomik ortamı, yurtiçinde, iyi denetlenmeyen banka ve şirketlerin ufuktaki döviz kuru ve vade riskini ihmal etmesi ve gittikçe daha yüksek riskli yatırımlara girişmesi yarattı. Yurtdışında ise, ayrıntılı ve doğru-dürüst risk araştırması yapmadan, sadece geçmişte sağlanan yüksek kâr oranlarına ve ekonominin sağlıklı işleyişi hakkındaki genel bilgilere dayanarak kredi açma kararı veren mali çevrelerin oluşturduğu mikro-ekonomik koşullar,²³ bunalımın kaynaklarından bir diğerini oluşturdu.

Gelen dış tasarruf, tüketime değil yatırıma gidiyordu. Ancak yatırımların verimliliği yükselme eğiliminde olmakla birlikte (Tablo 9.3), yatırımlar, artan oranlarda daha riskli alanlara yöneliyordu: Çok rekabetçi ve talebi değişken otomobil, elektronik parça ve montaj, bilgisayar yonga ve ekran üretimi, vb. gibi. Üstelik, gelen dış tasarrufların önemli ve artan bir oranı kısa vadeli borç (Tablo 9.4) veya portföy ya-

22 J. Bisignano, "Precarious Credit Equilibria: Reflections on the asian Financial Crisis", *Bank for International Settlements (BIS), Working Paper*, Basel 1999.

23 İngilizce deyimle "lack of due diligence".

tırımı şeklindeydi. Yani bir güçlük durumunda kolay ve çabuk yurtdışına çıkabilecek cinsten yatırımlardı.

Bunalım geçiren ülkelerin en zayıf noktası mali kesimdeydi.

Tablo 9.5’de görüldüğü gibi Kore, Tayland ve Endonezya’da bankaların kırılabilirlik endeksi çok yüksekti. Bu üç ülkede kırılabilirliğe neden olan etkenlerin başında, grup içi şirket ve kişilere verilen kredi oranının, kredi toplamı içinde aşırı yer tutması gelmekteydi. Bu oranın yüksekliği, bir yandan sistemde saydamlık olmadığının ve hem banka hem de şirket yönetimlerinin kişisel, keyfi ve eş-dost ilişkilerine dayalı olduğunun göstergesidir.²⁴ Diğer yandan, bu durum kırılabilirliğin nedeni ve kırılabilirliğin ortadan kaldırılmasına engeldir de. Çünkü, genellikle, böyle büyük grupların sahip-yöneticileri büyük siyasal güce sahip olduklarından, sistemin gittikçe daha fazla opaklaşmasını sağlamak ve sistemde reform yapmayı engellemek gücüne de sahiptirler. Bu nedenle, bu ülkelerde sistem reformu, bir bunalım çıkmadan ve ülke IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan yardım istemek zorunda kalmadan ve bu kuruluşların yardım ve desteği olmadan yapılamamaktadır.

Yine Tablo 9.5’te görüldüğü gibi, Tayland, Malezya ve Endonezya’da banka sistemi aşırı derecede lüks konut-işyeri gibi büyük emlak projelerine kaynak bağlamıştı. Bu tek başına bir zayıflık nedeni olmayabilirdi. Ancak, emlak sektörünün spekülasyon ve aşırı borçlanmasının emlak piyasalarında yarattığı enflasyon, her zaman patlamaya hazır bir aşırı şişkin balon gibi, bankaları yüksek ve aşırı risklere sokuyordu. Yüzeyde, ipotek karşılığı emlak kredisi güvenli bir kredi gibi görünse de, bu ülke bankalarının çoğu, emlak değerini şişkin piyasa değeri üzerinden hesaba kattığından, balonun sönmeye başlaması durumunda, bu sektöre yaptıkları aşırı yatırım birdenbire karşılıksız hale gelmişti. Ayrıca, bu krediler için kullanılan kaynaklar kısa vadeli, buna karşılık bankaların verdikleri emlak kredileri, tarif gereği, orta veya uzun vadeli olduğundan, bir güçlük durumunda kısa vadeli kredilerin yenilenmemesi hemen bir banka bunalımı haline gelmişti.

24 İngilizce deyimle “moral hazard” sorunu.

TABLO 9.5
Doğu Asya Ülkelerinde Bankaların Kırılganlığı

	Emlak Payı (1)	Menkul Kıymet (2)	Döviz Açığı (3)	Kırılganlık Endeksi (4)
Çin	-	8	-	-
Kore	5	19	140	10
Hong Kong	-	-	-	1
Tayland	18	8	700	9
Malezya	18	4	280	6
Singapur	-	-	-	2
Endonezya	20	17	190	8

Not: (1) Bankaların, bunalım öncesinde, emlak kredilerinin toplam kredilerine oranı, %. (2) Bankaların özel sektör hisse senedi ve bono varlıklarının toplam varlıklarına oranı, %. (3) Bankaların döviz olarak borçlarının döviz varlıklarına oranı, %. (4) 1996 yılı için, şu ölçütleri (kriterleri) kullanarak yapılan, 1'den 10'a değişen bir ölçek üzerinden değerlendirme (10 en kötü): grup içi kredi oranı, zayıf yönetmelikler, muhasebe sonuçlarının düzenli olarak açıklanmaması, zayıf sermaye ve rezervler, zayıf denetim, kanun ve yönetmeliklere uyum.

Kaynak: P. Alba, A. Bhattacharya, *et.al.*, *a.g.y.*, s. 39 ve sonra.

Aynı biçimde, bankaların borçlanmalarının önemli bir kısmını yabancı parayla yapması ve kredilerini yerli parayla vermesi sonucu, döviz açıkları son derece yüksekti. Dolayısıyla bir devalüasyon karşısında büyük sıkıntılarla karşılaşmaları kaçınılmaz olmuştu. Bu durumları nedeniyle de, büyük grup sahip-yöneticileri, yerli paranın paritesinin aşırı derecede ve yapay olarak yüksek tutulması için siyasal ağırlıklarını kullanıyorlardı.

Bütün bu zayıflıkların uzun süre devam edebilmesi, hattâ uzun süre başarılı bir biçimde işlemesi, siyasi iktisat düzeyinde, iş hayatına egemen olan kişi ve grupların, siyasi hayatta da aşırı güç sahibi olmalarıyla açıklanabilir. Teknik planda bu durumun uzun ömürlü olması, sistemde saydamlık olmaması, muhasebe sistemlerinin opaklığı, kısaca gerçek ve güvenilir bilgilerin, yerli ve yabancı kamuoyundan gizlenmesi veya çarpıtılmasıyla mümkün olmuştur. Bisignano'nun dediği gibi,²⁵

bu yolla, mali kuruluş sahip ve yöneticileri, sağladıkları kârı kendi hesaplarına geçiriyorlar; buna karşılık, zarar sözkonusu olduğu zaman bunu devlete yani kamuya ödetiyorlardı.

Görüldüğü gibi, DA bunalımı karmaşık ve basit formüllerle açıklanması güç bir tarihsel deneyim. Belki, durumu en iyi özetleyen, Kore Merkez Bankası'nın şu cümleleridir:²⁶ "Eğer bunalımın temel nedeni olarak bir neden göstermek gerekirse, bu, ülkenin (Kore'nin) yabancı yatırımcılar gözünde güvenini kaybetmiş olmasıdır. Bu güven kaybının nedeni yetersiz saydamlıktır... En başta, muhasebe kayıtlarımıza olan güven kayboldu... Şirketlerin gerçek mali durumunu görmek güçleşti... Kârlar, grup içi alış-verişlerle, gerçekte olduğundan daha yüksek gösteriliyordu... Mali kuruluşlar sorunlu kredilerini olduğundan az gösteriyordu. Gerçi, denetleme kurulları, bankaların sorunlu kredi durumunu açıklıyorlardı. Ancak, bu açıklama, her yerde geçerli standartların altındaki kredileri içermiyordu... Böylece, bankaların görünürdeki sağlamlığı, gerçekte güvenilmez rakamlara dayanıyordu... Saydamlık yoksunluğu, Kore ekonomisinde yeni bir olay değildi ve 30 küsur yıl süren hızlı büyüme döneminde bir gelenek haline gelmişti... Ancak, daha önce uluslararası yatırımcılar durumun ne kadar ciddi olduğunu farketmemişlerdi."

Benzer yorumlar Tayland ve Endonezya için de yapılabilirdi.

4. BUNALIMIN YAYILMASI

Bunalım Tayland'dan sonra neden DA ülkelerine bulaştı?

Bu sorunun yanıtı, ilk yaklaşım olarak, kolay: Bunalımın yayıldığı ülkelerin temel iktisadi yapıları, bunalımın ilk ortaya çıktığı Tayland'dan çok farklı değildi. Malezya, Endonezya ve Kore ekonomileri Tayland'la birçok ortak zayıflık içeriyordu. Mali kesimdeki zayıflıklar, derece farklılıkları göstermekle birlikte benzer zayıflıklardı. Taşınır ve taşınmaz değerler piyasaları, farklı derecelerde her ülkede aşırı şişkindi. Zımnî devlet garantisi hepsinde vardı ve hepsinde sağlam görünüyordu.

Hong Kong, Singapur ve bir ölçüde Tayvan'ın bunalım döneminden fazla yara almadan çıkmaları bu görüşü doğruluyor. Çin'in bunalımı ucuz atlatmış olması farklı etkenlerle, en başta dışa açıklık derecesinin azlığıyla açıklanabilir.

Tayland, Malezya, Endonezya ve Kore dörtlüsünde ortak olan başka özellikler vardı: Gittikçe artan cari açık, döviz kurundaki katılık, yatırımların artan oranda yüksek riskli sektörlere gitmesi ve dış borçlarla bunların kullanıldıkları yerler arasında hem vade hem de kullanılan para cinsi bakımından gittikçe büyüyen zıtlıklar. Makro-ekonomik politikalar, bu zayıflıkların etkilerini genişletmek ve birbirini karşılıklı destekleyen etkiler yaratmak bakımından da benzerlikler gösteriyordu.

Bunalımın yayılmasında ikinci önemli öge, 1997'de dünya piyasalarında nakit fazlalığı olması ve yatırımcıların arasındaki sert rekabet sonucu, DA ülkelerine fazla araştırma yapmadan borç vermiş olmalarıydı. Bunun sonucu olarak, yatırımcılar, Tayland bunalımından sonra paniğe kapılarak, Tayland koşullarına benzer ülkelerden fonlarını çekmeye başladılar. Bunalım bu yüzden bulaşıcı hale geldi.

Yapılan hesaplara göre, 1997 yılının ikinci çeyreğinde gelişmekte olan menkul değerler borsalarına giden mali kaynakları yönetenler risk ögesini aşırı düşük değerlendiriyordu. Gelişmekte olan 14 menkul değerler borsasına giden fonların maliyetiyle, verilen kredilerin faizi arasındaki fark ("spread"), 1997 yılının ikinci ayında 130 puandı. Halbuki, eğer bu ülkelerin iktisadi performansı ile "spread" arasındaki ilişki, 1992-96 yılları arası için hesaplanan istatistik ilişki gibi olsaydı, "spread"ın 245 puan olması gerekirdi.²⁷ 1997 yılı Mayıs ayında, yabancı yatırımcılar, büyük miktarlarda Endonezya kısa vadeli kâğıtlarını, sadece birkaç günlük bir "due diligence" göstererek kapıyorlardı.

27 P. Alba, A. Bhattacharya, S. Claessens, S. Ghosh, L. Hernandez, "Volatility and Contagion in a Financially Integrated World: Lessons from East Asia's Recent Experience", s. 36. Mayıs 20-22 1998 tarihinde, Çangmai'de (Tayland) toplanan "Asia Pacific Financial Liberalization and Reform" adlı seminerde tartışılan ve *The World Bank Policy Research Papers*, No. 2008 olarak dağıtılan çalışma.

Görülüyor ki, bunalımın yayılması için gereken ortam hazırды. Bunalımın yayılmasını sağlayan mekanizma neydi?

Eylül 1997'de Tayland'da olan olay şuydu: Mali kaynak sahipleri (veya fon yöneticileri) birden, bu ülkedeki yatırımların, daha önce varsayılan riskten daha yüksek risk taşıdığı yargısına vardılar. Dolayısıyla, mali yapıları benzer biçimde kırılganlıklar içerdiğini bildikleri ülkeler için de aynı risk değerlendirmesini yapmaları doğaldı. Bunalımı yayan ve bulaşıcı hale getiren temel mekanizma buydu. Yoksa, bu ülkeler arasında oldukça önemli olan ticaret akımları bunalımın “transmisyon kemeri” rolünü oynamadı.²⁸

Borçlu şirket, mali kuruluş veya hükümetin borcunu, borç anlaşması koşullarına uygun biçimde ödeyeceği konusunda çıkan kuşku risk primini yükselttiğinden, önce Tayland'da daha sonra da diğer DA ülkelerinde, kısa vadeli borçlar yenilenmemeye başladı. 1997'de bunalıma giren ülkelerin, 1993-1996 döneminde kısa vadeli borçları, tipik olarak, GSYİ hasıllarının %2'sini aşmıştı.²⁹

Kısa vadeli borçların yenilenmemesi ve yeni borç alma olanaklarının kuruması ilk şok dalgasını teşkil etti. Bunun arkasından ülkede faiz oranlarının yükselmesi ve sermaye kaçıışı sonucu döviz kurunun kısa bir süre çökmesi, hemen artçı veya ikincil şoklar (“secondary shocks”) yarattı. Bir yandan, birçok şirket ve mali kuruluş yabancı para ile borçlanmış olduğundan, döviz kurunun çökmesi, altından kalkması güç bir yük yaratmıştı. Mali kuruluşlar, aynı şekilde borçlarını ödeme güçlüğü içinde olduklarından kendi mali durumlarını kurtarmak endişesi içinde, kredi musluklarını kapatmışlardı.³⁰ Bu durumda iflaslar salgın haline geldi. Bu yollarla bunalım kendi kendini besleyen ve hızla daha kötüye giden bir hal aldı.

Risk primindeki birden artış, potansiyel mali kaynakların, yeni

²⁸ McKibbin ve Martin, *ya.g.y.*

²⁹ 1985-88 döneminde %0,1 dolaylarındayken. P. Alba, A. Bhattacharya, et al., *a.g.y.*

³⁰ 1996'da Endonezya'da şirket ve banka borçlarının %98'i yabancı para cinsindendi. Bkz. R. Chang ve A. Velasco, “The Asian Financial Crisis in Perspective”, Mayıs 1998. Aktaran: McKibbin ve Martin.

borç vermek veya vadesi gelen eski borçları yenilemek için eskisinden daha yüksek bir faiz beklemesi demektir. Bunalımı başlatan ve yayan olayların başlangıç noktasında risk primindeki bu artış olduğuna göre, bunalımı durdurmak veya yayılmasını önlemek için bu primi hangi olayların nasıl etkilediğini anlamak gerekiyor.

Döviz kurunun ve yurtiçi faiz oranlarının gelecekte alması beklenen değer, risk primini yakından etkileyen öğelerdir. Bu demektir ki, gelecekteki enflasyon düzeyi ve bunu etkileyen para politikası ve kamu açıkları, risk değerlendirmesinde önemli rol oynamaktadır.

Bu noktada, risk priminin doğasını doğru anlamak önemli oluyor.

Bir düşünce okuluna göre, risk priminin kaynağı, ekonomideki yapısal zayıflıklar ve izlenen makro-ekonomik politikaların tutarsızlığı veya sürdürülemezliğidir. Örneğin, mali sistemin kırılganlığı, ergeç, ekonominin tümünü bir bunalıma götürecektir. Bir diğer görüşe göre, yapısal zayıflıklar her veya çok zaman vardır, fakat bunların bir bunalıma dönüşmesi, ancak ulusal paraya veya ulusal borsa değerlerine karşı yapılan bir spekülâtif hücumla olur. Sonuçta, bu bunalım ekonomiyi eskisinden daha düşük, yani, yapısal zayıflıkların gerektirdiği düzeyde bir dengeye iter. Bir başka deyişle, bunalımı başlatan ve yayan mekanizmalar kısa vade olgularıdır. Bu olgular, yapısal zayıflıklar, vb. gibi uzun vade öğelerinin teşkil ettiği bir arka plan önünde oluşur ve gelişir. Böyle kaynaklanan bunalımlar, ekonomiyi eskisinden farklı bir yapısal dengeye zorlar.

Bu iki görüş, ancak kuram düzeyinde birbirine karşıt görüşlerdir. Gerçek hayatta, çok geniş ölçüde birbiriyle çakışan ve birbirlerini tamamlayan tarafları zıt taraflarına baskındır. Ayrıca, ülkelerden birinde yapısal zayıflıklar daha önemli, diğerinde talihsiz bir ortamın yarattığı havada, panik ögesi daha baskın halde olabilir. Bir genelleme gerekirse, denebilir ki, yapısal dengesizlikler ve makro-ekonomi politikası hataları olduğu zaman, panik şeklinde tepkiler olasılığı yükselir ve spekülâtif davranış fırsatları artar.

DA deneyimi bu genellemeyi doğruluyor. Temel verileri sağlam olan Singapur, Hong Kong ve Tayvan, spekülâtif girişimlere karşın bunalımı fazla sarsıntı geçirmeden atlatabilmişlerdir.

5. BUNALIMIN SONUÇLARI

Bunalım, her ne kadar mali kesimden kaynaklanmış olsa da, birçok kanallardan reel ekonomiyi derinden etkilememiş olması beklenemezdi.

1997 yılının son çeyreğinden sonra bunalımlı DA ülkelerinde, paranın mali kuruluşlara maliyetiyle, kredi faizleri arasındaki fark, "spread", büyük artış gösterdi. Domaç ve Ferri'nin³¹ bulgularına göre, bu "kredi kanalları" etkisi Kore'de, imalat sanayii üretiminde büyük düşüslere ve özellikle banka kredilerine daha bağımlı olan küçük ve orta ölçekli şirketlerde daha geniş ölçüde üretim azalmasına yol açmıştır. Kore için ölçülebilen bu ilişkinin, ilk bakışta Tayland, Malezya ve Endonezya için de geçerli olmaması için bir neden yoktur.

Ayrıca, mali durumu bozulan veya önlerinde güçlükler gören bankaların, "spread"deki artışın ötesinde, kredi kanallarını kısıtlama veya tümüyle kapatma eğilimine girdikleri görülmektedir. Çünkü yüksek faizlerin, "iyi" yani borcunu geri ödemeye önem veren müşterileri kredi almaktan caydırdığı ve "kötü", yani krediyi geri ödeme konusuna fazla ağırlık vermeyen müşterileri çektiği bilinmektedir.³² Sonuç olarak, mali piyasalar ile mal ve hizmetler piyasaları, eskisine oranla daha aşağı bir üretim düzeyinde bir dengeye yerleşip kalabilirler. Küçük ve orta boy işletmelerin bu durumda daha fazla üretim kaybına uğramaları doğaldır. Bunların menkul kıymetler borsasına girme olanakları olmadığı için banka kredilerine bağımlılıkları daha fazladır. Diğer yandan, gösterebilecekleri kefalet veya karşılık büyük şirketlerinkine oranla daha zayıftır. Belki en önemlisi, çoğu zaman bir bankayla aynı büyük grupta bulunmanın verdiği rahatlık ve kolaylıklardan yoksundurlar.

Döviz kurunun büyük ve ani düşüşü, yabancı parayla borcu olan şirketleri güç durumda bırakıp, iflasları çoğaltarak sonuçta işsizliği arttırmaktadır. Devalüasyonların ve üretim düşüşlerinin kamçıladığı enflasyon

31 İlker Domaç ve Giovanni Ferri, "The Real Impact of Financial Shocks: Evidence from Korea", *The World Bank Policy Research Working Papers*, 1998.

32 Bisignano, a.g.y. Benzer bir mekanizma, "off shore" banka hesaplarının işlemesiyle de ortaya çıkmaktadır. Az riskli ve kâr sağlayan hesaplar, büyük şirket hesapları "off shore" bankalara kayarak, yurtiçi bankaları zayıflatmaktadır.

TABLO 9.6
Doğu Asya Ülkelerinde ve Türkiye'de Büyüme:
Yıllık GSYİH Artışları, 1997-2001 (%)

	1997	1998	1999		2000		2001
			(1)	(2)	(1)	(2)	
Japonya	1,4	-2,8	-1,4	0	-	1,3	2,1
Çin	8,8	7,8	6,6	6,0	-	7,4	7,4
Kore	5,0	-5,8	-1,0	9,0	4,0	7,6	6,0
Tayvan	6,8	4,8	3,9	5,8	-	6,3	5,9
Hong Kong	5,3	-5,1	-1,3	2,0	1,8	5,6	4,3
Tayland	-1,8	-10,4	-1,0	4,0	2,6	5,4	5,4
Malezya	7,7	-6,7	-1,5	5,6	2,1	6,3	5,9
Singapur	8,0	1,5	0,2	5,8	2,8	6,1	5,7
Endonezya	4,6	-13,7	-4,0	-0,8	1,9	4,3	4,7
Türkiye	7,5	3,1	-2,1	-5,6	4,4	5,2	5,2

Not: 1999 ve 2000 yılları için verilen ilk talunin, yılın başından önce veya yılın ilk aylarında yapılan, ikinci tahmin yıl ortalarından veya yıl bittikten sonra yapılan tahmindir. 2001 yılı rakamları projeksiyondur.

Kaynak: IMF ve *The Economist*. Ülkelerin IMF'yle, IMF Kuruluş anlaşması'nın "Dördüncü Madde"si gereği yaptıkları, çok zaman yıllık, görüşme raporları ("Article 4 Consultations") veya eğer varsa, Stand-by kredi anlaşması veya Niyet Mektubu. Genellikle, IMF'nin WEB sitesinde (www.imf.org) yayınlanmaktadır. İkinci kaynak, *The Economist* dergisinin üç ayda bir, belli başlı iktisadi tahmin kuruluşlarından topladığı taluninlerin ortalaması.

herkesten önce yoksul halkın sıkıntıya düşmesi sonucunu vermektedir.

1997-98 yıllarında Kore, Malezya, Tayland ve özellikle Endonezya'nın yaşadığı büyüme kaybı (Tablo 9.6), bu ülkelerin, yıllardan beri yoksulluğa karşı verdiği mücadeleyi aksatmış, belki de yoksulluk düzeyini 10-15 yıl önceki düzeye itmiştir (Tablo 9.7). Endonezya'da bunalımın 10 milyon kişiyi işsiz bıraktığı tahmin ediliyor. Bu sayı Kore için 1,5 milyon kişi, Tayland için 750 bin kişi olarak tahmin ediliyor. Endonezya'da, Java Adası'nın doğu illerinde kırsal kesimde ücretler, sadece Ağustos 1997 ve Aralık 1997 arasında, reel olarak %10 azaldı.³³ Ekim 1997 ve

33 The World Bank, *East Asia: The Road to Recovery...* Dünya Bankası, Washington, D.C.1998, .80 ve sonrası.

TABLO 9.7
Üç Doğu Asya Ülkesinde Bunalım ve Yoksulluk
1997 ve 2000 (%)

	1997	2000
Tayland	11,1	16,8
Malezya	13,6	19,2
Endonezya	6,7	13,9

Not: Endonezya'da kişi başına geliri günde (\$1) bir dolardan, Tayland ve Malezya'da (\$2) iki dolardan az olanların toplam nüfusa oranı. Dünya Bankası tahminlerine dayanmaktadır.

Kaynak: The World Bank, *East Asia: The Road to Recovery*, a.g.e., s.84.

Mart 1998 arasında antibiyotik ilaçların fiyatı iki katına çıktı. Besin maddeleri fiyatı %50 arttı. Bunalımın başlangıcında kamu harcamalarında yapılan kısıntılar, birçok sosyal hizmetlerin aksamasına, örneğin çocuklara parasız aşı programlarının geri bırakılmasına neden oldu.

Uzun süren bir hızlı büyüme döneminden sonra, toplumda beliren bekleyişler ve dışa açılmış toplumların bunalım karşısında geçirdiği şok, çetin toplumsal sarsıntılara neden oldu. Tayland'da 260 nüfuslu Sap Pu Pan köyünde, 1998 başında, 40 kişi şehirde işsiz kaldıklarından köye dönmüştü. Endonezya'da Güney Sulawesi'de, öğretmenler, çocukların büyük kısmının sabah okula aç geldikleri için dersleri izlemekte güçlük çektiklerini belirtiyorlardı. Tayland'da yoksul aile çocukları, artan oranlarda, uyuşturucu satmak ve kadın ticareti yoluna düşüyorlardı.³⁴

6. BUNALIM VE İKTİSAT POLİTİKASI

Doğu Asya bunalımı, tarihte ilk bunalım değildi. Son elli yılda, gelişmiş sanayi ülkeleri de dahil dünya ekonomisi gözönüne alınırsa, her on yıl bir veya iki bunalım deneyimi yaşandı. Ancak DA bunalımı bir bakıma yeni bir deneyimdi, dolayısıyla da izlenecek politikalar konu-

³⁴ Caroline Robb, "Social Impacts of the East Asia Crisis: Perceptions from Poor Communities", Institute of Development Studies, Sussex University, 1998. Aktaran, *The Road to Recovery*, a.g.e., s. 83.

sunda ilk zamanlarda bazı kararsızlıklar oldu. Bunların tartışması uzun zaman sürecek.

DA bunalımının çarpıcı tarafı bu ülkelerin, o zamana kadar, ana çizgileriyle “doğru” politikalar izlemiş olmalarıydı. Elbette, her şeyin mükemmel olmadığı, hükümetlerle iş dünyası, özellikle mali kesim arasındaki ilişkilerin ideal olmaktan uzak olduğu hep biliniyor ve sık sık dile getiriliyordu. Ancak, yine de bir bunalım bekleyen yoktu. Bu ülkeler, şimdi çok kusurlu bulunan toplumsal-siyasi yapıları ve iktisat politikalarıyla, 30 yıl süren başarılı bir gelişme deneyimi yaşamışlardı. Bu deneyimin dünya iktisat tarihinde bir benzeri yoktu. Bu bakımdan bunalım, herkesi hazırlıksız yakaladı.

İlk olarak, bunalımın kaynağını kavramak vakit aldı. Bunalımın kaynağı yurtiçinde mi, yoksa yurtdışında mıydı? Bunalım gerçekte, küreselleşen para ve mal piyasalarının bir sonucu muydu, yoksa, bu ülkelere has koşulların bir sonucu mu?

Yılmaz Akyüz'ün yazdığı gibi, “DA bunalımını, bu ülkeler özel sektörünün yurtdışında aşırı borçlanması olarak tanımlayabileceğimiz gibi, uluslararası para piyasalarının bu ülkelere aşırı borç vermesi olarak da tanımlayabiliriz.”³⁵ Sonuçta, her iki taraf da, bu ülkelere yapılan yatırımların riskini hafife almış ve aşırı miktarda yatırım akçalandırmıştır. Kabul edilen veya ettirilen, bunalımdan çıkış ve istikrar politikaları, neredeyse tümüyle, ülke içi politikalar ve önlemlerdi. İşin uluslararası boyutu şimdiye kadar sadece uzun tartışmalara ve önerilere konu oldu.

Ülke içi iktisat politikalarının çözmesi gereken iki sorun vardı. İlk olarak, piyasalara güven duygusunun dönmesini sağlayarak, para ve taşınır-taşınmaz değerler piyasalarındaki fırtınayı durdurmak gerekiyordu. Sonra da, ekonomiyi bunalıma götüren temel dengesizlikleri düzeltmek geliyordu.

Güven duygusu konusunda, Tayland'dan başlayarak, bunalım

35 Yılmaz Akyüz, “The East Asian Financial Crisis: Back to the Future”, s. 5. 1998 yılı Ocak ayında, Brüksel’de, European Institute for Asian Studies tarafından örgütlenen *Impacts of the Asian Currency Crisis on Europe's Growth Prospects* adlı seminere yazarın sunduğu tebliğin gözden geçirilmiş, yayınlanmamış metni.

geçiren ülkelerde, IMF'nin genel reçeteleri uygulandı. Tayland'da önce Tayi bahtının Amerikan dolarıyla bağlantısına son verildi. Merkez Bankası rezervleri tükenmeye yakın olduğundan baht serbest piyasada değer kaybetti. Devalüasyonun arkasından paranın değerini istikrara kavuşturmak için, kısıtlayıcı para ve maliye politikaları izlendi (Tablo 9.8). Ancak, ilk aylarda ülkedeki siyasal dalgalanmalar ve istikrar programı konusunda kısa süren bir tereddüt nedeniyle mali disiplin tam sağlanamadı ve birkaç ay zaman kaybedildi. Ulusal para cinsinden borç yükü, devalüasyon sonrasında daha da arttı ve çok sayıda şirketle banka iflas etti ve kapandı. Sonuçta, şiddetli bir resesyonla 1998'de Tayland GSYİH'si %10'u aşan bir düşüş gösterdi. Bir yandan, mali politika ve para politikasında disiplinin sağlanmasında gösterilen başarı, bir yandan yapısal düzenlemelerin etkisini göstermeye başlamasıyla, Tayland ekonomisi 1999'da yeniden büyümeye başladı. Büyüme eğiliminin 2000 yılında da devam etmesi ve hızlanması bekleniyor.

Malezya ve Kore'de de benzer gelişmeler gözlemlendi. İstikrar programlarının uygulanmasında gösterilen kararlılık ve çabuk hareket etme yeteneği, bunalımdan çıkış için gerekli zaman ve dolayısıyla reel ekonominin gördüğü zarar bakımından farklılıklar yarattı. Endonezya ise bu konuda özel güçlükler çekti. Çünkü bu ülkede, mali ve iktisadi bunalım bir siyasi bunalımla sonuçlandı. Daha önce de belirtildiği gibi, uzun yıllardan beri temelleri sallanan ve ancak eş-dost kayırma ve bazı gruplara özel ayrıcalıklar tanıyarak ayakta kalan Suharto düzeni, böylesi bir bunalımdan ayakta çıkamazdı. Sonuçta, kısa süren bir geçiş hükümetinden sonra seçimleri daha demokratik güçler kazandı. Zaten, bunalım geçiren ülkeler arasında en fakir ve toplumsal yapısı en kırılgan olan Endonezya, istikrar programını uygulamakta en fazla güçlük çeken ülkeydi. Dolayısıyla, bunalımın ekonomik ve toplumsal fiyatı bu ülke için çok yüksek oldu. Fakat, kanıma göre, Endonezya bir çırpıda iki büyük bunalımı birden atlatma sürecindedir. Eğer bu dönemden fazla derin yara almadan, siyasal ve toplumsal bütünlüğünü koruyarak çıkarsa, yeniden uzun süreli bir büyüme sürecine girecektir.

Temel dengesizliklerin düzeltilmesi yolunda vakit alan girişimler

TABLO 9.8
Bazı Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye’de Seçme Ekonomik Göstergeler

	1996	1997	1998	1999
Kore:				
Kamu kesimi dengesi	0,3	-1,5	-4,2	-3,9
Para arzı	16,7	13,9	12,5	11,0
Enflasyon	4,9	4,4	7,5	0,9
Tayland:				
Kamu kesimi dengesi	1,7	-2,7	-5,8	-6,6
Para arzı	12,7	2,0	6,1	3,3
Enflasyon	4,8	2,7	4,3	0,7
Malezya:				
Kamu kesimi dengesi	4,8	2,5	-1,8	-
Para arzı	23,7	20,2	-1,6	-
Enflasyon	3,5	2,7	5,3	1,1
Endonezya:				
Kamu kesimi dengesi	1,2	-0,5	-2,2	-5,0
Para arzı	-	-	33,8	16,0
Enflasyon	-	12,2	45,4	0
Türkiye:				
Kamu kesimi dengesi	-8,4	-7,6	-7,7	-12,1
Para arzı	113,1	117,6	76,0	82,6
Enflasyon	79,8	99,1	69,7	68,8

Not: Kamu kesimi dengesi şunları içermektedir: Genel ve katma bütçeler, yerel yönetim bütçeleri, KIT konsolide dengesi, özelleştirme gelirleri ve mali kesime yapılan olağanüstü ödemeler. GSYİH'nin %'si olarak.

Para arzı: Kore ve Malezya için M3, Tayland için M2A, Endonezya için geniş anlamda para ve Türkiye için geniş anlamda nakit; döviz mevduatı ve repo dahil ("broad liquidity"). Yılda % artışı. Enflasyon: Bütün ülkeler için tüketici fiyatları endeksi. Kore ve Malezya için dönem ortalaması. Tayland, Endonezya ve Türkiye için dönem sonu. Yılda % olarak.

Kaynak: IMF, Article IV Consultations. *Public Information Notices*. www.imf.org. Çeşitli tarihler.

ise şöyle gelişti: Ancak bunalımın başlamasından 12-18 ay sonra ülkelerin tümünde, mali kesimde tasarrufçuyu koruyucu yönetmelikleri ("prudential regulations") güçlendirme, denetim organlarının yetki alanlarını genişletme ve yaptırım uygulama güçlerini arttırma yönünde

önemli adımlar atıldı. Bu düzenlemeler kamu ekonomisine büyük yükler yükledi. Tayland'da, mali sektörün düzene sokulması sırasında, batık banka ortaklarının sermayelerinin tümünü kaybetmesine rağmen bankalarda mevduatı olan tasarruf sahiplerini korumak için devletin yaptığı harcamalar 1998 ve 1999'da ortalama GSYİH'nin % 2'si kadar oldu. Genel olarak ekonominin ve özellikle mali kesimin dış rekabete açılması yönünde önemli adımlar atıldı. Kore'de özelleştirme gelirleri, 1998 ve 1999'da ortalama GSYİH'nin % 4,4'ünü sağladı. Bu arada sanayi kuruluşlarında olduğu gibi mali kuruluşlarda da önemli yabancı yatırımlar yapıldı ve birçok örnekte kontrol yabancılara geçti.

a. İstikrar Programlarının Değerlendirmesi

DA bunalımını yenmek için izlenen politikaları değerlendirmek, erken olabilir. Özellikle yapısal düzenlemeler henüz tamamlanmış değildir. Ancak, bir anlamda, yapısal düzeltmeler her ekonomide, değişen koşullara uyum için sürekli yapılan işlerdir. Ancak bunalımın başlamasından 3-3,5 yıl sonra, hiç olmazsa bunalımın ilk yıllarında alınan önlemleri değerlendirmek de mümkün olmalıdır.

IMF'nin yol göstermesi ve mali desteğiyle yapılan istikrar programları, iktisatçılar arasında, hemen başından beri tartışma konusu oldu. Eleştirilerin temel noktası, "Ortodoks IMF reçetelerinin" piyasalara gereken güveni getirmediğiydi. Örneğin Tayland ve Endonezya, faiz oranlarını Malezya'dan daha fazla yükselttiler. Halbuki bu iki ülke para ve menkul değerler piyasalarında, Malezya'dan daha çok güçlüklerle karşılaştılar.³⁶ Belki, Tayi baht'ı, Kore von'u ve Endonezya rupiya'sı bunalımdan önce aşırı değerlenmiş olabilirler. Ancak, bunalımdan sonraki devalüasyonlar aşırı gitti ve bu paraların değeri, ödemeler

36 Y. Akyüz, *a.g.y.*, s. 6. Akyüz, ayrıca, IMF'nin ortodoks formüllerine en fazla bağlılık gösteren Filipinler'in bunalına karşı bağışık kalamadığını belirtiyor. Gerçekte Filipinler bunalımı hafif atlattı. Bunun birinci nedeni, bunalım geçiren ülkeler arasında Filipinler'in, resesyondan geçen Japonya ile ticaret ve sermaye akımı ilişkilerinin en az olmasıdır. Buna karşılık Filipinler'in, bu dönemde çok hızlı büyüyen ABD ekonomisiyle ilişkileri en yoğundur. İkinci olarak, Filipinler, diğer DA ülkeleri kadar yabancı sermaye çekememişti. Bu çalışmada Filipinler'i, başından beri, konu dışı bıraktığımız için bu ülkeyi daha fazla tartışmıyoruz.

dengesinin gerektirdiği düzeyin altına düştü. Yüksek devalüasyonlar, ekonomilerde aşırı derecede iflaslar ve işsizliğe neden oldu.

Bu eleştirilere göre, IMF bu bunalımı ülke koşulları içinde değerlendirceği yerde, ülkeleri IMF'nin her zamanki tutucu ve kısıtlayıcı reçetelerini uygulamaya zorladı. Sorunları, daha önceki bunalımlarda, özellikle Latin Amerika bunalımlarında uyguladığı reçetelerle çözmeye kalkıştı. Oysa DA ülkelerinde büyük kamu açıkları yoktu ve para politikaları aşırıktan uzaktı. Enflasyon ise yok denecek gibiydi.

2000 yılında, Endonezya da dahil DA ülkelerinde iktisadi büyüme yeniden başladığı için bu eleştirilerin azalacağı beklenirken, yeni ve gittikçe şiddeti artan eleştiriler gelmektedir. Bunları belki en iyi özetleyen, Dünya Bankası eski baş iktisatçısı Joseph Stiglitz'in kısa yazısıdır.³⁷ Stiglitz'e göre, DA ülkeleri, eğer para ve sermaye piyasalarını dışa açmasalardı, bu bunalım olmazdı. Bu ülkeler bu piyasalarını, ihtiyaçları olduğu için değil (çünkü tasarruf ve yatırım oranları yeter derecede yüksekti), Amerikan hükümetinin baskısı karşısında dışa açtılar. Para ve sermaye piyasalarını dışa açtıkları için, büyük miktarda kısa vadeli kaynak bu ekonomilere doluştu, menkul ve gayrimenkul sermaye değerleri enflasyonu yarattı. Menkul ve gayrimenkul değerlerdeki aşırı şişme ise kaçınılmaz olarak bunalıma götürdü. Mal piyasalarında enflasyon yoktu: Dolayısıyla para ve bütçe vanalarını kapatmak gereksizdi. Bunu yapmak, kaçınılabilecek veya daha ucuz atlatılabilecek bir resasyona yol açtı.

1999 yılında sadece Endonezya'da resesyon, o da hafiflemiş olarak devam ediyordu (Tablo 9.7). 2000 yılında, Endonezya da dahil bütün ülkelerde sağlıklı bir büyüme bekleniyor. Endonezya'nın büyük bir siyasal ve toplumsal kargaşa döneminden geçmesine rağmen, enflasyon kontrol altındadır (Tablo 9.8). Dornbusch'a göre, IMF reçetelerinin başarılı olduğunu gösteren daha iyi kanıt bulunamaz. 1997-98 bunalımında en fazla sarsılan ülkelerden olan Kore'nin 2000 yılı için beklenen GSYİH düzeyi, bunalım öncesi düzeyin %12 üstündedir.³⁸ Dornbusch şu

37 J. Stiglitz, "What I Learned at the World Economic Crisis: The Insider", *The New Republic*, 17 Nisan 2000.

38 R. Dornbusch, "Stiglitz vs. the IMF: Another View", *The New Republic*, 17 Nisan 2000.

soruları soruyor: Sermayenin kütle halinde ülkeyi terkettiği sırada, faiz oranlarını düşürmek bu kaçışı daha da kamçılar mıydı? Batan bankaların mevduat sahiplerini korumak için büyük miktarlarda kamu harcamaları gerekirken, devlet harcamalarını daha da yukarı doğru itmek, tedbirli bir davranış olur muydu? Kaldı ki, bunalımın hemen başında alınan kısıtlayıcı bütçe ve para politikaları, piyasalara güvenin dönmesini sağladı. Döviz piyasası durulduktan ve ülkeye sermaye dönüşü başladıktan sonra, bütçe politikaları gevşetildi ve para politikaları sağlıklı bir büyümeye elverecek oranda -daha fazla değil- genişlemeye yöneldi.

Yalnız rakamlara bakarsak, bu tartışmada Dornbusch'a hak vermek gerekiyor. Sözkonusu dört ülkeden üçü, sadece bir yılda, 1998'de negatif bir büyüme hızı gösterdi. Endonezya'da resesyon daha uzun, iki yıl kadar sürmüş görünüyor. Bu sonuçları başarılı saymak gerekir. Çünkü, ülkeler gerçek ve derin yapısal dengesizliklerle karşı karşıyadırlar. Bu dengesizlikleri, bir maliyet ödemedi düzeltmek mümkün değildi. Başka ülkelerde, örneğin Meksika ve Brezilya bunalımlarında çok daha yüksek fiyat ödendi.

Tablo 9.6'da görüldüğü gibi, Çin hariç, DA ülkelerinin hepsinde, 1999 ve 2000 yılları için ilk yapılan büyüme hızı tahminleri, daha sonra yapılan tahminlerin çok altındadır. Bence ilk tahminlerdeki sistematik kötümserliğin nedeni, DA ülkelerinin bunalımdan, o zamana kadar deneyimlerin ışığında beklenen sürelerden daha erken çıkmış olmasıdır.

Üstelik DA ülkelerinin bunalımı alt etmeleri, pek de elverişli olmayan bir uluslararası ortamda gerçekleşti. Bu ülkelerin ticaretinin yarısı kadarı Japonya ile yapılmaktadır. Üstelik Japonya bütün bu dönem boyunca derin bir yavaşlama süreci yaşadı. Avrupa ekonomileri de duraklamaya yakın bir büyüme hızıyla yetindiler. Dolayısıyla bunalımdaki DA ülkelerinin ihracatla bunalımdan çıkmaları için sadece hızla büyüyen ABD piyasası vardı. Bütün bu olumsuz koşullara karşın, ülkelerde makro-ekonomik dengelerin yeniden kurulmuş ve yabancı sermayenin yeniden gelmeye başlamış olması bir başarı sayılmalıdır.

Ancak, denebilir ki GSYİH ve ihracat artışları, yabancı sermaye girişleri tek başına hikâyenin tamamını anlatmıyor. 1997-2000 yıl-

larını içeren 4 yılın ortalamasını alırsak, Kore de dahil bütün dört ülkenin büyüme hızı, potansiyel büyüme hızlarının veya geçmişte gerçekleştirdikleri hızın çok altındadır. Dolayısıyla önemli iktisadi kayıp sözkonusudur. Şüphesiz bunalımdan kurtulmak için bir bedel ödemek gerekebilir. Ancak, bu bedel bu kadar yüksek olmak zorunda mıydı? Ayrıca, makro-okonomik dengeler her dört ülkede de henüz çok kırılmıştır. Kore, *Chaebol*'lar konusunda büyük adımlar attı. Ancak, henüz özel sektörün iş yönetiminde ve iş ahlakında ("corporate governance") gerçekten köklü değişimlerin kalıcı biçimde hayata geçtiğini söylemek için çok erken. Tayland ve Malezya'da mali kesim reformları büyük ölçüde politika olarak ortaya kondu. Ancak uygulamanın nereye kadar gideceğini zaman gösterecek. Endonezya hâlâ, 2000 yılı boyunca, IMF'yle yaptığı anlaşmaları uygulamakta güçlük çekiyor ve sık sık anlaşma metinlerinde değişiklik pazarlığı yapıyor.

Malezya, incelediğimiz bunalım geçiren dört ülke arasında ortodoks formüllere en az uyan ülke oldu. Başbakan Dr. Mahathir, bunalımın başından başlayarak ülkesinin (ve diğer DA ülkelerinin) bir uluslararası komployla karşı karşıya olduğu, spekülâtörlerin sadece çıkar sağlamak amacıyla bu ülkelerin ulusal para ve sermaye piyasalarına saldırdığı ve sonuçta ekonomilerinin büyümesini engelledikleri kanısıyla hareket etti. Malezya hükümeti, 1 Eylül 1998'de Malezya ringit'inin değerini ABD dolarına bağladı (MR 3,8=1 USD) ve Malezya sermaye piyasasına portföy yatırımı olarak girmiş olan yabancı sermayenin çıkışını bir yıl için yasakladı. Buna karşı doğrudan yabancı yatırımların kâr transferi ve cari işlemler için gereken transferler üzerinde bir kısıtlama koymadı.

Kesin bir değerlendirme için zaman çok erken olmakla birlikte, yaygın kanıya göre Malezya'nın aldığı bu önlemler başarılı oldu. Sermaye çıkışlarının geçici bir süre için³⁹ "dondurulması", Malezya'ya nefes

39 Malezya hükümeti uygulamada bir yılın geçmesini beklemeden bu önlemleri yumuşattı. Şubat 1999'da çıkış yasağı yerine, çıkmak isteyen sermayeden alınan bir harç sistemi getirildi. Harcın oranı sermayenin Malezya'da ne kadar uzun süre kalnuş olduğuna bağlı olarak azalan bir ölçek izliyordu.

alacak zaman kazandırdı ve bu arada mali sistem reformlarının daha sakin bir atmosferde yapılması olanağı verdi. Ancak, bu deneyimi değerlendiren gözden uzak tutmamak gereken önemli nokta şu: Malezya hükümeti, bütün bu dönem boyunca, son derece disiplinli bir maliye ve para politikası izledi. Yani, sermaye için konan çıkış yasağı başlangıçta belki sermaye kaçışını engellemiştir. Fakat, zaten hükümetin izlediği alabildiğine ortodoks maliye ve para politikası, kısa bir süre sonra piyasalardaki panik duygusunu silip atmıştır. Dolayısıyla, çıkış yasağı biraz da, kimsenin pek zorlamadığı bir kapıyı kapamak gibi oldu. Bu nedenle, 7 ay sonra önlemlerin yumuşatılmasında artık bir sakınca kalmamıştır.

Bunalımdan çıkış politikaları konusundaki tartışmayı değerlendirmek belki çok erken olabilir. Yapısal değişikliklerin ne ölçüde kalıcı olacağı bu politika deneyimlerinin ne kadar doğru değerlendirildiğini gösterecek.

1996 yılında, Kore, Tayland, Malezya, Endonezya ve Filipinler'e toplam net 93 milyar dolar yabancı sermaye girişi oldu. 1997'de, net 12 milyar dolar çıkış oldu. Bu demektir ki, bir yıl içinde, bu ekonomileri etkileyen sermaye akımlarında 105 milyar dolarlık bir değişme oldu. Bu miktar, bu ülkelerin toplam GSYİH'sinin %10'u büyüklüğünde kocaman bir şoktur.⁴⁰

Bir yıl içinde bu ülkelerin iktisadi koşullarında veya politikalarında temelli bir değişim olmadığına göre, uluslararası sermaye piyasalarının davranışını tam anlamıyla akılcı veya gerçek bilgiye dayanan bir politika sayamayız. Ya, 1996 yılındaki atılgan ve savurgan davranış yanlış bir çözümlemeye dayanıyordu veya, 1997'deki panik halindeki kaçış... Ne var ki, daha üstün bir uluslararası kaynak dağıtım mekanizması bilmiyoruz.

Konuya bu perspektiften bakıldığında, bunalım, teknik anlamda, bu ülkelere borç olarak verilmiş veya portföy yatırımı olarak yatırılmış mali kaynakların taşıdığı risk priminin, yabancı yatırımcı gözünde birden ve büyük ölçüde yükselmiş olması demektir.

⁴⁰ Institute of International Finance, *Capital Flows to Emerging Market Economies*, 1998. Aktaran, D. Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, a.g.e.

Yukarıda kısaca tartıştığımız, risk priminin doğası ve kaynağı konusundaki görüşleri hatırlamak, izlenecek “doğru” politikanın ne olması gerektiğini kararlaştırmak için önemlidir.

Eğer, risk primindeki fırlayış, bir çeşit “sürü içgüdüsü”nden kaynaklanan, parasını herkesten önce alıp kaçmak gibi bir itmeye dayanıyorsa, bunalımın reel ekonomide üretim ve istihdam üzerinde derin ve kalıcı bir etki yapmadan atlatılması olasılığı vardır. Bunun için, gerekirse kamu açığının geçici bir süre için artmasını göze alarak, mali kuruluşları hızla, nakit kaybetmeden, yeniden kredi verebilir hale getirmek, şirketlerin borçlarını konsolide ederek bunalım kördüğümünü çözmek en akla yakın politika olabilir.

Yok, eğer risk primi, ülke ekonomisinin rasyonel bir değerlendirilmesinden doğan, çeşitli borçluların farklı durumlarını hesaba katan, gerçek ve ayrıntılı bir risk değerlendirmesine dayanıyorsa; o zaman, sermayenin kaçışı sonucunda, verimli şirketlerin bile kredi kaynaklarından yararlanamadığı, uzun süren bir üretim ve istihdam azalması tehlikesi vardır. Bu durumda, bir yandan yapısal aksaklıkları düzeltirken, diğer yandan da para ve maliye politikasının olabileceği kadar tutucu olması, gelecek enflasyon, faiz ve kur oranları konusunda, uluslararası piyasaların endişelerini gidererek, risk primini düşürmek, olabildiğince eski düzeyine yaklaştırmak tutarlı bir politika olur.⁴¹

Üretim ve istihdamdan yapılan fedakârlık yüksek bir fiyattır. Ancak bu fiyatı ödemek, piyasada güven yaratmak için gerekli hattâ kaçınılmaz olabilir. Öyle ki, bu fedakârlığın yapılmasını, örneğin iç

41 Yukarda özetlediğimiz, Stiglitz ve Dornbusch tartışması, bu ayrımlar yapılmadığı için bir kör dövişü halini aldı. Stiglitz'in, IMF'yi bunalımla mücadelede, bütün DA ülkelerini sıkı bir para ve bütçe politikası izlemeye zorlamakla suçlarken haklı olduğu durumlar ve ülkeler var. Bu kadarını IMF'nin kendi sözcükleri de kabullendiler (bkz. T. Lane, *et. al.*, *IMF-Supported Programs Indonesia, Korea and Thailand: A Preliminary Assessment*, IMF Ocassional Paper No.178. Washington, D.C. 1999). Ancak, genel olarak, IMF'nin körü körüne hep aynı formülleri uyguladığı suçlaması, birçok durum için doğru değil. Son derece karmaşık, çok sayıda rasyonel olan ve olmayan öğenin işe karıştığı ve birbirini, patlayıcı bir ortamda etkilediği bir bunalımda politika üretmek kolay iş değil. Böyle durumlarda, insanların geçmiş deneyimlere başvurması çok gerekli olduğu kadar, onların etkisinde kalması da bazan kaçınılmaz ve doğal. Ayrıca, IMF'nin yarım yüzyıllık uygulama deneyimi ve statülerinin dayandığı kuramsal temeller hafife alınmaz.

politika çıkarlarını düşünerek gerçekleştirmeyen hükümetler, sonunda ülkeyi çok daha yüksek bir fiyat ödemeye sürükler.

Güven ve güven kaybı konusu bunalım çözümlemesinin merkezindedir. Risk priminin yükselmesinin temelinde, hemen her zaman, hükümetlerin durumu düzeltebileceklerine olan güvenin kaybolması vardır. Kısıtlayıcı bir maliye ve para politikasının ana hedefi, elbette, dış şokla sarsılmış olan makro-ekonomik dengeyi yeniden sağlamaktır. Ancak, eğer hükümet dış piyasaları, bütçe ve para politikalarında yapacağı fedakârlığın, şokun büyüklüğüyle tutarlı olacağına inandırabilirse, iş çok kolaylaşacaktır. Çünkü, uygulamada yapmak zorunda kalacağı fedakârlığın süresi ve yoğunluğu çok azalacaktır.

Bu bakımdan, sicili kötü olan hükümetlerin, yani geçmişte, örneğin makro-ekonomik dengeleri yeniden kurma konusunda uzun süre başarısız olmuş, ilan ettiği hedefleri gerçekleştirememiş hükümetlerin piyasalarda güven uyandırması da o derece güç olacaktır. Karşılaşılabilecek en güç durum budur. Çünkü, piyasalar güven duyabilmek için, bu gibi hükümetlerin, uzun süre daha çetin testlerden geçmesini bekleyeceklerdir. Çok zaman, uluslararası piyasalarda karar veren yatırımcı veya fon yöneticilerinin ülke ekonomisindeki gidiş hakkında ayrıntılı, güncel bilgisi olmadığı ölçüde, piyasa en kötü hipotezden hareket ederek risk değerlendirmesi yapacaktır.

Böyle durumlarda uluslararası kuruluşların araya girmesi, ekonominin gidişi ve izlenen politikalar hakkındaki bilgilerin bir ölçüde de olsa tarafsız uzmanlarca değerlendirildiği, yayınlanan sayıların belli ölçüde güvenilirlik kazandığı kanısını yaratır. Bunalımın atlatılması için bu gerekli olmuştur. IMF'yle yapılan bir anlaşma, genellikle güven ögesinin piyasalara dönüşünü sağlamıştır.⁴² Hele, DA ülkelerinin çoğunun, geçmişte imzaladıkları anlaşmaları titizlikle uygulama konusundaki geçmiş deneyleri, piyasaların güven dengesine dönmesi ve risk priminin makul bir düzeye inmesi için gereken süreyi çok kısaltmıştır. DA bunalımının çözümünde IMF'nin çok merkezi bir rol oynamasının

⁴² G.L. Kaminsky ve S.L. Schmukler, "What Triggers Market Jitters? A Chronicle of the Asian Crisis", *The World Bank Policy Research Papers*. No. 2094, Washington, D.C. 1999.

nedeni budur. Yoksa, IMF'nin kendi mali katkısı, ülkelerin gereksinimi olan toplam mali kaynaklar yanında pek azdı.

b. Bunalımları Önleyici ve Giderici Düzenlemeler:

Uluslararası Mali Yapı Reform Önerileri

DA bunalımının kaynağında mali akımların olması ve bunalımın mali akımlar yoluyla bir ülkeden başka ülkelere bulaşması, uluslararası piyasaların reformu konusunu gündeme getirdi. 1997 yılı sonlarında ve 1998 yılı boyunca, hele Rusya Federasyonu'nun borç moratoryumu ilan etmesinden sonra, mali bunalımın küreselleşmesi korkusu yaygınlaşmıştı. Bu dönemde, uluslararası resmi toplantılarda ve akademik ortamda çok sayıda reform önerileri ortaya atıldı.⁴³ Belki bunalımın hiç olmazsa sistem reformu konusunda en çok söz sahibi çevreler bakımından ucuz atlatılması sonucu, 2000 yılında reform tartışmaları ve önerilerinin acele özelliği bir nebze azalmış gibi görünüyor.

Son yıllarda, birçok ülkede yurtiçi mali sistemlerin liberalleşmesi ve iletişim konusundaki teknik ve kurumsal ilerlemeler, geri dönüşmesi olanaksız süreçler olarak ortaya çıkıyor. Bu durumda uluslararası piyasaların ortadan kalkması, hattâ yaygınlaşmasının engellenmesi de düşünülemez hale geldi. Gerçekçi olmak gerekirse, bu süreçlerin giderek daha güçleneceğini ve piyasaların bütünleşmesinin hızla devam edeceğini kabul etmek gerek. Mali kuruluşların ve denetim mekanizmalarının birçok ülkede zayıf olduğunu ve uluslararası piyasalarda büyük miktarda nakit paranın büyük hızla dolaştığını düşünürsek, mali bunalımların da kaçınılmaz olduğu anlaşılacaktır. Kaldı ki, Sana-yi Devrimi'nden bu yana mali bunalımlar her ülkede oldu. Bundan sonra da olacağı kesindir.

Uluslararası mali piyasalarda reform önerileri, bu piyasaların

⁴³ Yirmiye yakın önerinin tartışması ve değerlendirmesi için, bkz. B. Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture-A Practical Post-Asia Agenda*. Institute for International Economics, Washington, D.C. 1999.

Konunun, tümüyle farklı bir perspektiften, bir genel tartışması için bkz. Yılmaz Akyüz, "The Debate on the International Financial Architecture: Reforming the Reformers", UNCTAD *Discussion Papers*, No.148, Nisan 2000.

daha etkin ve istikrarlı çalışmasını sağlayarak, bunalımları en aza indirecek ve bunalımların sonuçlarını en az yıkıcı hale getirecek önlemler bulmaya yöneliktir. Öneriler arasında, bir “Dünya Parası” yaratmak ve “Dünya Merkez Bankası” kurmaktan uluslararası icra-iflas mahkemeleri kurmaya kadar giden ve çoğu gerçekçi olmayanlar var.

Barry Eichengreen’in yöntemini izleyerek, bize uygulama olanağı gerçekçi görünen önerileri iki grup halinde tartışacağız: Bunalımları önlemeye yönelik öneriler ve bunalımların yönetimini kolaylaştırıcı öneriler.

Elbet bunalımları öngörmek ve patlak vermeden bastırmak en ideal çözüm olurdu. Bazı “öncü göstergeler” (“leading indicators”) çalışmalarına karşın, bu yolla büyük başarı sağlanabileceği kuşkuludur. Bugünkü piyasa koşullarında, bunalımı önceden haber vermek, onu yaratmakla eşanlamli olabilir. Öngörü eğer inandırıcı değilse yararsızdır. Yok eğer inandırıcıysa bunalımın tetik mekanizması olur. Buna karşılık, bunalımların doğasını ve sonuçlarını daha iyi anlamak için yapılacak araştırmalar, bunalımları önlemek ve onları daha etkin ve daha az zararlı olacak biçimde yönetmek için son derece yararlıdır.

Bunalımları önlemeye yarayacak önlemler en önce ulusal düzeyde alınabilecek önlemlerdir: (a) Öncelikle bankalarda ve banka olmayan mali kuruluşlarda ve arkasından bütün şirketlerde, uluslararası standartlara uygun muhasebe, hesap denetimi (“auditing”) standartları geliştirmek ve uygulamak; (b) Yatırımcının özellikle azınlık pay sahiplerinin haklarını koruyacak güçlü ve uygulanması tarafsız yargının denetiminde olan mevzuat geliştirmek; (c) İcra-iflas hukukuna kesinlik ve hız kazandırarak bir yandan alacaklıları korumak ve daha önemlisi, iflasların borçludan borçluya sıçramasını önleyerek borç sorununun etrafına bir çeper çekmek, böylece bunalımın yayılıp büyümesini önlemek.

Uluslararası düzeydeki önlemler, özünde, ulusal düzeyde alınması gerekli önlemleri desteklemek, özendirmek ve hızlandırmak olarak özetlenebilir. Bu konuda IMF gibi kuruluşlara önemli görevler düşmektedir. Ancak, IMF’nin bu çok kapsamlı görevi yerine getirecek

genişlikte ve çeşitlilikte bir kadro bulundurması hem gereksiz hem de sakıncalı olacaktır. Onun için, IMF'nin ulusal ve uluslararası meslek kuruluşlarıyla birlikte çalışması, kabul edilebilir uluslararası standartların tasarımına katkıda bulunması, ülkelerde olan ilişkilerinde bu standartların yaygın biçimde uygulanmasını desteklemesi ve gerekirse yardım koşulları arasına alması düşünülebilir. Bunların çoğu IMF'nin "ikinci kuşak reformlar" dediği reformlardır.⁴⁴ Bu reformların kısa zamanda gerçekleşmesi ve piyasalarda etkinliği arttırması için IMF bu reformların gerçekleşme sürecini ve etkenliğini izlemeli ve kamuoyunu gerçekleştiren ilerleme konusunda bilgilendirmelidir.

Uluslararası özel derecelendirme kuruluşlarının ("Rating Agencies") yaptığı kredi riski değerlendirmesi bir ölçüde kamuoyunu bilgilendirme görevini yapmaktadır. Ancak kaçınılmaz olarak çok sayıda olan bu kuruluşlar, uyguladıkları standartlar ve ölçütler konusundaki belirsizlikleri sonucu piyasaya verdikleri bilgi gerektiği kadar saydam, sağlıklı ve güvenilir olamıyor. Konuya tümüyle alacaklı açısından baktıklarından, uzmanlarının birçoğu alacaklı kuruluşların memurları olduklarından, borçlu ülkenin uzun vadeli çıkarlarını tarafsız biçimde hesaba katmadıkları duygusu yaygındır. İlginçtir ki, bu kuruluşların en güvenilirleri, bunalımdan birkaç hafta önce Tayland bankalarına verilebilecek en yüksek notu vermişti. Diğer yandan, bunalımın Kore'ye sıçramasında derecelendirme kuruluşlarının küçümsenemez etkisi oldu.

Her şeye karşın, bu kuruluşlar bugün başka kimsenin yapmadığı bir işlevi yerine getirmektedir. Yukarıda sayılan yurtiçi reformların (güvenilir muhasebe ve denetim sistemleri, vb.) bir etkisi de bu kuruluşların derecelendirmelerinin de daha güvenilir hale gelmesi olacaktır. Ayrıca, derecelendirme kuruluşlarının, grup ilişkileri, personellerinin yetişkinlik standartları, kullandıkları bilgi bankasının standartları da reform programlarında ele alınmalıdır.

⁴⁴ Birinci kuşak reformlar, mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, esnek döviz kuruna geçiş gibi reformlardır. Bkz. M. Camdessus, "Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges", Opening Remarks to IMF Conference on Second Generation Reforms. Bu konuşma ve sözkonusu konferansla ilgili olarak bkz. www.imf.org, Kasım 1999.

Bu noktada önemli bir sorun, IMF'nin devreye girmesi için bir ülkenin bunalımda olması ve IMF'den yardım istemesi gerekliliğidir. Bu nedenle, eğer yukarda sayılan konularda IMF gereken rolü oynayacaksa, IMF'nin yeni mekanizmalar geliştirmesi veya şimdi var olanlarını örneğin "IV. Madde Görüşmelerini" bu amaçla kullanılabilir hale getirmesi gerekir.

IMF'nin geliştirmeye başladığı "saydamlık raporları" bu yönde atılmış, fakat daha fazla geliştirilmesi gerekli olan bir adımdır.

IMF'nin bunalımları önleme konusudaki rolüne en büyük sınırlama, borç veren ülkeler üzerinde etkisinin olmamasıdır. Halbuki, bunalım önlemede bu ülkelerin almaları gereken önemli kararlar var. Bu ülkeler, bankalarının sermaye oranlarını yükseltmeli, gelişmekte olan piyasalara verilen kredilere, IMF'nin saydamlık raporlarıyla ilişkili olarak, değişen oranlarda, özgül risk primi uygulanmasını sağlayacak önlemler almalıdır. Gelişmiş ülkelerin sermaye piyasalarında da gözetim ve denetleme organları üzerindeki siyasal etkiler önlenmeli, uluslararası planda grup içi borç verme oranları sınırlanmalıdır. Bir yandan, bir ülkenin, borcunu ödeyemediği için borçlarının affı konusu tartışılırken, diğer yandan bu ülke cumhurbaşkanının gezilerinde kullanması için uçak almasını sağlamak, daha doğrusu belli şirketin uçak satmasını sağlamak için, o ülkeye yüksek miktarda kredi açmak yasaklanmasa bile pahalılaştırılmalıdır.

Malezya'nın sermaye çıkışlarına koyduğu geçici yasaklama, sermaye hareketlerini geçici bir süre için istikrara kavuşturmuşsa da, uzun vadeli etkilerinin ne olacağını henüz bilmiyoruz. Ayrıca, bu konuda Malezya iyi bir örnek olmayabilir. Çünkü, uluslararası piyasalarda inanırlılığı yüksek bir yönetime sahip olduğu için, Malezya uzun vadede de fazla zarar görmeyebilir. Ancak, ortalama bir gelişmekte olan ülkenin böyle bir önleme başvurusu, bu ülkenin uzun süre uluslararası piyasaya girmesini güçleştirebilir.

Birçok araştırma, spekülatif sermaye hareketlerini caydırmak ve kısa vadeli sermaye giriş-çıkışını daha istikrarlı kılmak için en iyi yolun, sermaye çıkışlarını yasaklamak değil, sermaye girişlerini vergi-

lemek olduğunu gösteriyor. Şili'nin görünürde başarıyla uyguladığı bu yol da, yine her ülkenin uygulayabileceği bir yöntem olmayabilir. Ülkelerin çoğu yabancı sermayeyi çekmenin yollarını araştırırken sermaye girişine vergi koymayı güç bir seçenek bulabilirler. Ancak, bu konuda uluslararası bir standart geliştirebilse bu önlem birçok ülke için gerçekçi bir seçenek olabilir. Böyle bir standardın kabulü ve örneğin IMF tarafından, açıkça bazı ülkeler için belli koşullarda geçerli bir seçenek olarak belirlenmesi, gelecek bunalımları önlemekte yardımcı olabilir.

Bunalımların çoğunda, dış borç alan bankaların "çok büyük oldukları" veya güçlü siyasal koruyucu ilişkileri olduğu için, bütün borçlarının zımnen devlet garantisi altında sayılması rol oynamıştır. Çünkü, sonuçta devletin bunların yardımına geleceği ve iflaslarına izin vermeyeceği bütün kredi kuruluşlarınca var sayılmıştı. Böylece, bu bankaların ne kadar etkin ve dürüst biçimde yönetildiğine bakılmaksızın bunlara kredi açılmıştı. Borçlanmanın bankalar aracılığıyla değil de, doğrudan şirketler tarafından yapılması aynı sonucu verebilir. Bu bakımdan, eğer yurtiçi düzenlemelerle bu gibi aşırı borçlanmanın önüne geçilemeyeceği bekleniyorsa, dış borçlanmaların her türlüünden bir çeşit vergi almak akılcı bir politika olabilir. Burada da yine tek bir ülkenin, ortalama koşullarda, bu gibi bir kısıtlayıcı önlem alması, o ülke için aşırı bir yük olabilir. Ancak, bu kabul edilebilir uluslararası bir uygulama haline getirilebilirse, sermaye piyasalarının daha güvenli çalışmasına katkıda bulunabilir.

Yeni işlemeye başlayan ve G-7 mali kuruluşlarının başarıyla, IMF, Dünya Bankası ve BIS yetkililerini bir araya getiren, Mali İstikrar Forum'u ("Financial Stability Forum") bu önlemlerin uluslararası planda hayata geçirilmesini kolaylaştırabilir. Daha etkili ve daha dengeli olması için, bu önlemlerin daha geniş bir forum olan G-20 gibi daha kapsamlı forumlarda da tartışılması yararlı olur.

IMF'nin bundan böyle, üye ülkeler için Mali Kesim İstikrar Değerlendirmesi raporları hazırlaması ve bunların mümkün olduğu ölçüde kamuya açıklanması, ileri bir adım olacaktır.

Yakın zamanda, Japonya, Çin, Kore ve ASEAN ülkelerinin kurmayı kararlaştırdıkları “bilateral curency swap-and-repurchase arrangements”, bu ülkelerin ulusal paralarına karşı yapılacak spekülative hücumlara karşı ortak savunma mekanizması kurulmasını öngörmektedir.⁴⁵ Bu inisiyatifin arkasındaki fikir, ortak bir kaynak havuzu meydana getirerek, bir yandan bunalımlara neden olabilecek spekülative hücumları caydırmak, bir yandan da böyle bir durum gerçekleştiğinde, hükümetlere önlem almak için vakit kazandırmaktır. Ancak, henüz ayrıntılı mekanizmalar ve işleyiş kuralları belirlenmemiş olduğu için, bu fikrin başarı şansını değerlendirmek mümkün değil.

Patlak verdikten sonra, DA bunalımının yönetiminde ve çözümünde IMF başrolü oynadı.⁴⁶ Bu yüzden de ağır eleştirilere uğradı. Bu eleştirilere göre IMF'nin hemen yardıma koşması, hükümetlerin yapmaları gerekli reformları geri bırakmalarını özendirmekte, reform olmadan da işlerin yürüyüp gidebileceği düşüncesini güçlendirmektedir. Diğer yandan, IMF'nin yardımı, devlet borcunun artması demek olduğuna göre, tedbirsiz veya kötü niyetli banka ve şirketlerin borcu, sonunda kamunun sırtına yüklenmektedir. Adaletsizliği bir yana, bu durum, ilerde yeni bunalımların çıkmasına yol açmakta, onları sanki, hazırlamaktadır.

DA bunalımından bir yıl kadar sonra Rusya Federasyonu'nda patlak veren bunalımda IMF hemen yardıma koşmadı. Sonuçta, Rusya büyük bir devalüasyondan sonra borç ödemelerini askıya aldı. Bu da, hem Rusya'da hem de dünya piyasalarında, örneğin Türkiye'de, büyük kayıplara neden oldu. Bu sefer de IMF, hemen yardıma gelmediği için eleştirildi.

Her iki eleştirinin de doğru olması olanaksızdır. Ancak, belki her ikisinde de doğru olan taraflar vardır. Rus borçlarının ertelenmesi çok uzun süren ve pahalı hazırlıklar gerektirdi. Elbette, borçların, ko-

⁴⁵ T. Crampton, “East Asia Unites to Fight Speculators”, *International Herald Tribune*, Paris, 8 Mayıs 2000. ASEAN: Association of East Asian Nation. Üyeleri: Tayland, Malezya, Singapur, Filipinler, Endonezya ve Brunei. Son yıllarda Vietnam ve Myanmar da üye oldu.

⁴⁶ IMF, “report of the Managing Director to the Interim Committee on Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System,” Washington, D.C., Eylül 1999.

laylıkla ertelenmesi özendirilmemeli. Ancak sonuçta devletlerin iflası gibi bir kavram uluslararası ilişkilerde artık pratik ve gerçekçi bir çözüm değil: Bilebildiğimiz son örnekler, 19. yüzyılda Osmanlı devletine kabul ettirilen Düyun-ı Umumiye yönetimi ve yine 19. yüzyılda Çin'de Batılı devletlerin benzer uygulamalarıdır.

Yine de, vaktinde ödenemeyen devlet borçları konusunda ara formüller bulunabilir. Örneğin, Eichengreen'in önerisi,⁴⁷ devlete veya devlet garantisiyle verilen kredilerde, bir ödeme bunalımı halinde alacaklıların örgütlenmesini (alacaklıların eşgüdümünü sağlayacak mekanizma ve kuruluşları belirleme, oylama kurallarını belirleme, ödemelerin sıraya konması, vb.) sağlayacak maddelerin konmasıdır. Böyle bir uygulamanın bir devlete yapılması, şüphesiz bu devlete karşı bir güvensizlik gösterisi gibi algılanacağından, bütün devlet borçlarına ve garantilerine de uygulanmalıdır. Diğer yandan, alacaklı kuruluşların devletleri az sayıda olduğundan, bu ülke devletleri (örneğin ABD, AB ve Japonya) bir araya gelip, ulusal mevzuat olarak, bu veya buna benzer kurallar koyabilirler. Böylece, bir ödeme bunalımı durumunda panik halinde, herkesten önce kaçıp kurtulmak için meydana gelen itiş-kakış önlenmiş olabilir.

Benzer biçimde, "off-shore" mali kuruluşların denetim altına alınması, uluslararası anlaşmalarla, yaptırımların konusu olabilir.

Özel banka veya şirketlere verilen krediler için, bir ödeme bunalımı durumunda en sağlıklı bunalım yönetim yolu, ulusal icra-iflas sisteminde reform yaparak, bunu çabuk devreye giren, hızlı çalışan ve tutarlı bir biçimde işleyen bir sistem haline getirmektir.

Bunalımlarda, özel sektör borçlularının ucuz kurtuldukları, borçlarının büyük kısmını vergi verenlerin sırtına yükledikleri acı bir gerçektir. Bu konuda, en anlamlı önlemler, hiç kuşkusuz, yukarda sayılan önlemlerdir. Ulusal devletler, kendi kanunları çerçevesinde, zaman içinde, batan şirket ve bankaları tasfiye ederek, alacaklarını tahsil etmek, böylelikle, bu yükü azaltmak olanağına sahiptirler.

Belki daha ciddi sorun, tam anlamıyla sorumsuz şekilde borç veren yabancı mali kuruluşların, bunalım durumunda bu davranışları için bir bedel ödemediği kurtulmaları ve bunun da gelecek bunalımları özendirme tehlikesidir. Bir anlamda IMF'nin yardımı, hükümetlerin piyasa mekanizmalarının işleyişini önlemesine, tedbirsiz hattâ sorumsuz biçimde borç veren mali kuruluşların, bu kurallara göre ceza görmesini önlemesine imkân sağlamaktadır.

Ancak, sorunun çözümü güçlüklerle doludur. Bankaların sorumluluğu mevduat sahiplerinin ve ortaklarının çıkarlarını korumaktır. Bu nedenle, eğer kısa vadeli borç verme seçeneği varsa, o seçeneği tercih ederler. Çünkü bu onlara, bir güçlük durumunda alacaklarını kurtarma olanağı sağlar. Bu olanakları ortadan kaldırmak demek, bankaları, kendilerine güvenmiş olan mevduat sahiplerinin tasarruflarını korumalarını engellemek demek olur ki, bu tutum mali piyasaların felce uğraması sonucunu doğurur. Sonuçta bütün toplum zararlı çıkar.

Onun için, yukarıda sözünü ettiğimiz Şili uygulaması en uygun uygulama görünüyor. Şili bütün sermaye girişlerini, borçlanan kim olursa olsun, vergilemektedir. Ancak giren sermaye sahibine, Şili piyasasında kalma süresini kendisinin seçmesi imkânı verilmiştir. Vergi oranları öyle ayarlanmıştır ki, kısa vadeli sermaye girişi en yüksek oranda vergi ödemekte, buna karşılık uzun vadeli girişlerde oran sıfıra düşmektedir. Yapılan araştırmalar bu uygulamanın başarılı olduğunu, verginin, ülkeye giren sermaye miktarını anlamlı ölçüde azaltmadığını, ancak sermayenin vadesini uzattığını gösteriyor.⁴⁸ Bu şekilde, sermaye piyasasında hisse senetlerine veya uzun vadeli diğer değerlere yönelen sermaye, bir döviz kuru bunalımında, kayba uğramakta ve böylece riski ve ortaya çıkan zararı paylaşmak zorunda kalmaktadır.

Ancak, bu çok çekici görünen formül ne kolay ne de her ülke-

⁴⁸ J. De Gregorio, S. Edwards, et al. "Capital Controls in Chile: An Assessment", Photocopy, Universidad de Chile, UCLA ve Central Bank of Chile, 1998. Aktaran, Eichengreen, *a.g.e.*, s.53. Eklemek gerekir ki, Şili'nin yaptığı sadece, kısa vadeli sermaye girişlerini vergilemek değildir. Bu arada Şili bütün mali sistemine çekidüzen vermiş, denetleme mekanizmalarını en yüksek dünya standartlarına yaklaştırmış, dolayısıyla da sermaye yatırımları bakımından çekici bir ulusal piyasa haline gelmiştir.

nin uygulayabileceği bir formüldür. Her şeyden önce, bunun, bir “üçüncü savunma çizgisi” olduğunu anlamak gerekir. Birinci ve ikinci savunma çizgileri, bankaların iç denetim, proje seçme yöntem ve uygulamaları ile devletin gözetim ve denetim mekanizmalarıdır. Eğer, bunlar işlemiyorsa, üçüncü savunma çizgisine aşırı yük binecek ve büyük olasılıkla vergi sistemi başarıyla uygulanamayacaktır. Şili usulü sermaye girişinin vergilenmesi, en başta vergi bürokrasisi olmak üzere çok iyi işleyen bir bürokrasi gerektirmektedir. Bu formül, böyle bürokrasisi olmayan ülkeler için kullanılabilir bir formül değildir.

Malezya tipi, sermaye çıkışlarını yasaklama veya vergileme formülü daha ağır yönetim sorunlarını ortaya atmaktadır. Örneğin, önümüzdeki 10 gün içinde, %90 olasılıkla, %10 devalüasyon bekleniyorsa, sermaye sahibi için 10 gün içinde o paradan çıkmak, yıllık bazda %700 kâr demektir.⁴⁹ Bu çeşit kaçışı ancak çok ağır vergiler önleyebilir. Bunların pratikte başarılı uygulaması olanaksızdır.

Ek olarak, sermaye çıkışından alınan vergiler, sadece hastalığın görüntülerini tedavi etmeye çalışmaktır. Halbuki, girişte alınan vergiler hastalığı önleyici veya giderici etki yapabilir.

Bunalımın önlenmesi için, yabancı alacaklıların, bunalımın yarattığı külfetlere ortak olacağı ve böylece yeni bunalımlardan zararlı çıkacağı veya hiç olmazsa kârlı çıkamayacağı beklentisini yaratmak gibi başka yöntemler de düşünülebilir. Örneğin borç alan ülke hükümeti, borç alınacak bankalarda kullanılmaya hazır bir kredi hesabı (“line of credit”) açarak, bir yandan bir bunalım durumunda başvurulabilecek bir miktar kaynak sağlarken, bir yandan da, kredi açan bankanın ulusal paranın değerini korunmasında çıkarı olması sağlayabilir. Elbette bu çözüm maliyetsiz değildir. Böyle bir hesap, bir bekleme komisyonu (“commitment fee”) ödenmesini gerektirir. Bir başka yaklaşım, IMF’nin, bir zamanlar yaptığı gibi, ancak, alacaklıların bir araya gelip, ülke borçlarını erteleme konusunda sözkonusu ülkeyle bir anlaşmaya varmasından sonra yardım yapacağını bildirmesi olabilir.

49 Eichengreen, *a.g.e.*, s. 55.

7. BUNALIMDAN ÇIKARILABİLECEK DERSLER

Uluslararası sermaye en yüksek kârı sağlamak için, büyük bir hızla bir ekonomiden diğerine geçerken, risk değerlendirme hataları yapmakta, buna karşı kendi güvenliğini sağlamak için de olabildiği kadar kısa vadeli borç vermeyi yeğlemektedir.

Öte yandan da, birçok ülke çeşitli nedenlerle ulusal para kurlarını piyasa koşullarının belirlediği esnek para kuru politikasına göre ayarlamakta; yanyana ve birbiriyle bağlantılı olarak işleyen bu iki kararsız dengeli mekanizma, mali bunalım riskini çok yükseltmektedir. Genellikle, alacaklıların veya elinde ulusal para tutan ve bunu yabancı paraya çevirme olanağı olan herkesin, bir an için sistemin dengesini bozabilecek politikalar veya başka şoklar bekleyişine girmesi, bir bunalıma yolaçabilmektedir.

Yukarda saydığımız önleyici ve giderici önlemlerin ötesinde, bunalımı önleyici veya hafif atlatmaya yarayan yapısal özellikler nelerdir?

Dani Rodrik'e göre, bekleyişlerde meydana gelen ani değişimlerin şokunu en ucuz atlatan ülkeler, iyi işleyen "çıkar zıtlıklarını bağdaştırıcı kurumlara" sahip olan ülkelerdir.⁵⁰ Bunalım başladığı zaman, çoğu kimse Tayland ve Kore'deki demokratik hükümetlerin bunalımla başetmekte güçlük çecekleri, buna karşılık Endonezya'nın, demokratik olmayan hükümeti sayesinde çabuk ve kolayca bunalımdan çıkacağını sandılar. Sonuç tam tersine oldu. Tayland ve Kore'de, demokratik kurum ve kuralların işlemesi, hükümetlerin "toplumsal ortaklarla" (işçi ve işveren kuruluşları, siyasi partiler, basın, üniversiteler, vb.) geniş kapsamlı ve içtenlikli olarak danışması, bunalımı Endonezya'dan daha çabuk ve kolay atlatmalarını sağladı. Bu kurumların işlemesi, yanlış politikalarından dönmeyi ve bu politikaların mimarlarının iktidardan uzaklaştırılmasını sağladı.

Tayland'da, sokak gösterileri ve arkasından Meclis'in yolsuzluk ve adam kayırma uygulamalarını mahkûm eden Anayasa değişikliklerini kabulünden sonra, Kasım 1997'de Başbakan Çavalit Yongçaiyut

50 D. Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, a.g.e., s. 90 ve sonrası.

istifa etmek zorunda kaldı. Üç gün sonra, sekiz partiyi içeren bir koalisyon hükümeti güvenoyu alarak, halkın geniş desteğiyle iktidara geldi. Kısa bir süre sonra, piyasalara güven gelmeye ve ulusal para güçlenmeye başladı.

Kore'de, Aralık 1997'ye kadar kargaşalıktan göz gözü görmezken, bu tarihte yapılan seçimlerde iktidara gelen muhalefet lideri Kim Dae Jung, 50 yıl süren eski iktidar partisinin egemenliğine son verdi. Yolsuzluklardan sorumlu yöneticiler de dahil, geçmişte siyasi iktidarlarını kötüye kullananlar yargılandı ve cezalandırıldı. Yeni başkan bütün toplumsal ortaklarla işbirliği isteğini somut politikalarla ispatlamaya başladı. İşsiz kalanlara yardım sistemleri, yeni iş yetenekleri vermek için ciddi ve kapsamlı eğitim programları uygulandı. Ekonomik uyum programları sonucu işini kaybedenlerin gösterileri yapıldıysa da, bunlar eski grev ve gösterilere oranla çok daha barışçıl bir havada geçti. Şubat 1998'de iş kanununda, bazı durumlarda işçilerin işten çıkarılmasını kolaylaştıran değişikliklerin yapılması vesilesiyle başlayan grevler, işçi sendikalarının "ülke ekonomisinin bu kırılgan toparlanışını tehlikeye sokmamak için" geri bırakıldı.

Buna karşılık Endonezya'da, makro-ekonomik dengeler daha iyi olmakla birlikte, ne halkın güvenebileceği hükümet ve siyasi partiler, ne işçilerin güvenebilecekleri sendikalar vardı. Sonuç, toplumsal patlamalar ve ekonomik yıkım oldu. Endonezyalı sivil toplum örgütlerinin yaptığı saptamalara göre, halkı Çinli azınlığa karşı kışkırtan, hükümet görevlileriydi. Amaçları ise halkın kızgınlığını savunmasız azınlıklara yönelterek, kendilerini kurtarmaktı.

Kore'de, Singapur, Malezya ve bir ölçüde Tayland'da, siyasal demokrasi olmadığı zamanlarda da, toplumsal çıkar zıtlıklarını bağdaştırıcı mekanizmalar çalışmaktaydı. Bunların başında, genel olarak güven duyulan, teknik bakımdan iyi yetişmiş bürokrasi geliyordu. Birçok çıkar çatışmasında bürokrasi taraflarca bilgi, bağımsızlık ve dürüstlük bakımından aracı olabilecek nitelikte kabul edilmiştir. İkinci olarak, günlük hayatta kanun egemenliği, halkın geniş çoğunluğuna, siyasal ve idari kurumlara karşı güven duygusu vermiştir. Bu da zıtlaşmaların fazla sertleş-

mesini önlemiş, yapısal değişmelerin daha düşük toplumsal maliyetle gerçekleşmesini mümkün kılmıştır. Üçüncü olarak, bu ülkelerde işsiz, yoksul ve genel olarak yardıma muhtaç kimselerin bir ölçüde de olsa korunmasını sağlayacak mekanizmalar vardı. Singapur'da bunlar en yaygın ve kapsamlıydı. Singapur, bütün bunalımlı ülkelerin ortasında ve onların hepsiyle yoğun ticaret ilişkileri ve sermaye alışverişi içinde olduğu halde bunalım dönemini sadece hafif bir iktisadi yavaşlamayla atlattı. Yurtiçinde mali bunalım olmadı. Diğer ülkelerde, işsizliğin kabul edilebilir düzeylerde olması, geleneksel iş güvenliği ve diğer toplumsal dayanışma mekanizmaları bunalımın zararlarını sınırladı.

Genel olarak, Doğu Asya bunalımı, iktisadi gelişmenin yanı sıra sosyal güvenlik boyutunun ne kadar önemli olduğunu ortaya çıkarmıştır.

a. Türkiye İçin Dersler

Türk ekonomisi, DA bunalımından doğrudan doğruya etkilenmedi. Bunun birçok nedeni vardı. Birincisi, Türkiye'nin DA ülkeleriyle ticareti ve sermaye ilişkileri sınırlıydı. DA bunalımından bir yıl kadar sonra gelen Rus bunalımı Türkiye'yi çok daha fazla sarstı.

TABLO 9.9

Bazı Doğu Asya Ülkeleri ve Türkiye'de Kısa Vadeli Borcun Rezervlere Oranı, %

	1997
Kore	198
Tayvan	21
Tayland	145
Malezya	42
Endonezya	168
Türkiye	83

Not: DA ülkeleri için, 1997 yılının ikinci çeyreği, Türkiye için 1997 yılı sonu itibarıyla "Vulnerability index".

Kaynak: DA ülkeleri için, Eichengreen, *a.g.e.*, s. 148. Türkiye için, DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler*, s. 73 ve 77. Ankara, Aralık 1999.

İkinci olarak, 1994 bunalımından sonra Türkiye kısa vadeli borçlanmasını sınırlamıştı (Tablo 9.9). Kısa vadeli borçların rezervlere oranı, "Vulnerability Index" olarak bilinen katsayı, Kore, Tayland ve Endonezya'nın oranlarının çok altında, sadece Tayvan ve Malezya'nın üstündeydi. Türkiye'nin rezervleri ise 1997 yılı sonunda 1998 yılının 7 aylık ithalatını karşılayacak düzeydeydi.

Türkiye'de, 1994 bunalımında mali sektör sarsılmış ve sonuç olarak kısa vadeli borçların temizlenmesi işi, sancılı bir biçimde de olsa, yapılmıştı. Türk mali sisteminde kalan sorunlar, grup içi krediler, nüfuz kullanma, kötü yönetim gibi yapısal sorunlardı. Bunlar da zaten uluslararası piyasalarda bilinen, yıllardan beri hesaba katılmış olan özelliklerdi. Dolayısıyla, sürpriz ve şok durumu sözkonusu değildi. Durum, bu konularda oldukça özgür olan Türk basını sayesinde, olabileceği kadar "saydam"dı.

Malezya gibi, "Vulnerability Index"i, Türkiye'ninkinin yarısından daha az olan bir ülkede bile şiddetli mali bunalımın doğmasını, buna karşılık Türkiye'de böyle bir şey olmamasını ancak başka nedenlerle açıklamak mümkün.

TABLO 9.10
Bunalım Geçiren Doğu Asya Ülkelerinde ve Türkiye'de Seçilmiş Göstergeler

	Enflasyon	Döviz Kuru	Menkul Değer	Kredi Notu
Kore	8	-37	-65	BB+
Tayland	11	-37	-67	BBB-
Malezya	6	-35	-69	A-
Endonezya	60	-78	-87	CCC+
Türkiye	91	-46	29	B

Not: Enflasyon: 1998 Haziran ayı tüketici fiyatları endeksi, bir yıl öncesine oranla, % olarak. Döviz kuru: 1998 Mayıs ayı, bir yıl öncesine oranla Amerikan dolarına oranla değer kaybı, %. Menkul değer: En çok kullanılan menkul değer borsası endeksi Mayıs 1998 değerinin bir önceki yıla oranı, %. Kredi notu: Standard and Poor, 1997 yılı ikinci veya üçüncü çeyreğinde, uzun vadeli devlet borcu notu.

Kaynak: Enflasyon: *The Economist*, Ağustos 1998. Diğer veriler: Union Bank of Switzerland, *International Finance*, Haziran 1998.

Üçüncü olarak, 1997’de Türkiye, 21 yıl süren bir şiddetli enflasyon dönemi yaşamaktaydı. Kamu açıkları GSYİH’nin %10’u dolayındaydı. Türk lirası yıllardan beri, bunalım geçiren DA ülkelerinin paralarının, her yıl, bunalım sırasındaki değer kaybına yakın bir hızla değer kaybediyordu (Tablo 9.10). Dolayısıyla, DA bunalımının temelinde yatan, “güven kaybı” ögesinin Türkiye için bir işlerliği yoktu.

Bu makro-ekonomik koşullar ve uzun vadeli olarak en düşük düzeyde olan güven nedeniyle, yabancı sermaye girişi çok sınırlı olmuştu. Dolayısıyla, mali sistemi alt-üst edecek kadar önemli miktarda, yabancı paraya sığınacak, önemli dengesizlik yaratacak büyüklükte bir sermaye yoktu.

Dördüncü olarak, Türkiye’de döviz kurunun göreceli olarak serbest olması, döviz alım-satımının ve bankalarda döviz mevduat hesabı açmanın serbest olması gibi esneklikler, panik halinde Türk lirasından kaçmayı kârsız ve gereksiz kıldı. Piyasa koşullarının gerektirdiği uyumlar, zaman içinde, derece derece yapılmıştı. Halbuki, Kore, Tayland, Endonezya⁵¹ gibi ülkeler, bunalım öncesinde, paralarının değerini, uygulamada Amerikan dolarına bağlamışlardı. Bu nedenle bunalımın zorla yaptırdığı uyum için ağır bedel ödediler.⁵² Hong Kong doları da Amerikan dolarına bağlıydı. Ancak, Hong Kong⁵³ bir yandan izlediği “para kurulu” (“Currency Board”) politikası, diğer yandan elindeki büyük rezervler (ve Beijing’in desteği) sayesinde, bunalımı az zararla atlattı.

Bu satırları yazdığım Mayıs 2000’de, Türkiye, 5 aydan beri, IMF ile şimdiye kadar yapılan en kapsamlı ve belki de en iyi anlaşmayı uygulamaktadır. Bu anlaşma, son 30-40 yılda, yalnız Türkiye’de değil, fakat bütün dünyada, ekonomi yönetimi konusunda kazanılan deneyimleri kullanmaktadır. Bugüne kadar bu anlaşmanın uygulaması

51 Bunlara Rusya ve Brezilya’yı da ekleyebiliriz.

52 S. Fischer, “Global Markets and Global Village in the 21st Century: Are International Organizations Prepared for the Challenge?”, *German Society for Foreign Affairs*, önünde yaptığı konuşma. Berlin, 1999. www.imf.org.

53 Arjantin’i de katabiliriz.

da çok başarılı oldu. Henüz sonuçların belli olması için vakit çok erken olmasına rağmen, gidişin iyiye doğru olduğundan kuşku duymamak gerekir.

Şimdiye kadar Türkiye, IMF ile en az 15-16 anlaşma imzaladı. Bunların kalıcı bir başarı sağlayamamasının nedeni, Türk hükümetlerinin gereken sabır, siyasi cesaret ve ileri görüşlülüğü gösterememesi olmuştur. Alınan önlemlerin, kamuoyunda biraz eleştirilmesi karşısında terkedilip, eski yıkıcı politikalara dönülmesi, ülke ekonomisinde çok yüksek kayıplara neden olmuştur. Bu sefer, bunun böyle olmaması, bu programın, 3 yıl kadar sabır ve titizlikle uygulanması, Türkiye için yepyeni ufuklar açacaktır.

Ek 1: Türkiye’de Önemli Siyasal Olaylar Kronolojisi, 1950-2000

14 Mayıs 1950	Milletvekili genel seçimleri yapıldı. DP oyların %53 ‘ünü, mecliste sandalye sayısının % 86’sını; CHP oyların %39’unu, sandalye sayısının %13’ünü aldı.
22 Mayıs 1950	Adnan Menderes hükümeti kuruldu.
2 Mayıs 1954	Milletvekili genel seçimleri yapıldı. Sonuçlar: DP:%57, (%93); CHP:%35, (%6)
17 Mayıs 1954	Adnan Menderes yeniden hükümeti kurdu.
27 Ekim 1957	Milletvekili genel seçimleri yapıldı. Sonuçlar: DP:%47, (%70); CHP:%41, (%29)
25 Kasım 1957	Menderes’in başbakanlığında yeni hükümet kuruldu.
27 Mayıs 1960	Ordu müdahalede bulunarak yönetime el koydu.
28 Mayıs 1960	Milli Birlik Komitesi başkanı Orgeneral Cemal Gürsel’in başbakanlığında yeni hükümet kuruldu.
15 Ekim 1961	Yeni Anayasa’dan sonra genel seçimler yapıldı. Sonuçlar: CHP: %38 (%38); AP: %35, (%35)
16 Kasım 1961	Cumhuriyet tarihinde ilk kez İsmet İnönü’nün başbakanlığında bir koalisyon hükümeti kuruldu.
25 Haziran 1962	İsmet İnönü’nün başbakanlığında ikinci koalisyon hükümeti kuruldu.
25 Aralık 1963	İnönü’nün başbakanlığında üçüncü koalisyon hükümeti kuruldu.
20 Şubat 1965	Suat Hayri Ürgüplü’nün başbakan olduğu yeni bir koalisyon hükümeti kuruldu.
10 Ekim 1965	Genel seçimler yapıldı. Sonuçlar:AP:% 53, (%53); CHP:% 29 (%30)
27 Ekim 1965	Süleyman Demirel’in başbakanlığında yeni hükümet kuruldu.
12 Ekim 1969	Genel seçimler yapıldı. Sonuçlar: AP:% 47, (%57); CHP:% 27, (%31)
3 Kasım 1969	Süleyman Demirel yeni hükümeti kurdu.
6 Mart 1970	Süleyman Demirel’in başbakanlığında yeni hükümet kuruldu.
12 Mart 1971	Ordu bir muhtıra vererek, yönetime müdahalede bulundu.
19 Mart 1971	Nihat Erim’in başbakan olduğu bir hükümet kuruldu.
26 Nisan 1971	Yeni hükümet 11 ilde sıkıyönetim ilan etti.
11 Aralık 1971	İkinci Nihat Erim hükümeti kuruldu.

- 22 Mayıs 1971 Ferit melen başbakanlığında bir hükümet kuruldu.
- 14 Mayıs 1972 CHP'de önemli bir değişim gerçekleşti. Bülent Ecevit, İnönü'nün yerine genel başkan seçildi.
- 6 Nisan 1973 Görev süresi biten Cevdet Sunay'ın yerine emekli amiral Fahri Korutürk cumhurbaşkanı seçildi.
- 14 Nisan 1973 Naim Talu'nun başbakanlığında yeni bir hükümet kuruldu.
- 26 Eylül 1973 Onbir ilde devam eden sıkıyönetim sona erdi.
- 14 Ekim 1973 Genel seçimler yapıldı. Sonuçlar: CHP: % 33, (%41); AP:% 30 (%33); MSP %12(%11)
- 26 Ocak 1974 CHP lideri Bülent Ecevit'in başbakan ve MSP lideri Necmettin Erbakan'ın başbakan yardımcısı olduğu bir koalisyon hükümeti kuruldu.
- 20 Temmuz 1974 Ordu Kıbrıs'ta askeri bir hareket başlattı.
- 18 Eylül 1974 Bülent Ecevit hükümeti istifa etti. CHP-MSP koalisyonu bozuldu.
- 17 Kasım 1974 Sadi Irmak başbakanlığında yeni bir hükümet kuruldu.
- 11 Aralık 1974 ABD, Türkiye'ye silah ambargosu uygulamaya başladı.
- 31 Mart 1975 Süleyman Demirel'in başbakanlığında Milliyetçi Cephe (MC) hükümeti kuruldu.
- 25 Temmuz '75 Ambargoya karşılık olarak Türkiye Amerikan askeri üslerine el koydu.
- 5 Haziran 1977 Genel seçimler yapıldı. Sonuçlar:CHP:%41 (%47); AP:%37 (%42); MSP:%9 (%5), MHP:%6 (%3).
- 21 Haziran 1977 Bülent Ecevit başbakanlığında yeni bir hükümet kuruldu.
- 21 Temmuz 1977 Süleyman Demirel'in başbakan, MSP lideri Necmettin Erbakan ve MHP lideri Alparslan Türkeş'in başbakan yardımcıları olduğu İkinci Milliyetçi Cephe(MC) hükümeti kuruldu.
- 5 Ocak 1978 CHP lideri Bülent Ecevit, 11 bağımsız milletvekilinin desteği ile bir azınlık hükümeti kurdu.
- 24 Nisan 1978 IMF'yle Stand-by anlaşması imzalandı.
- 26 Eylül 1978 ABD Kongresi silah ambargosunu kaldırma kararı aldı.
- 21 Aralık 1978 Kahramanmaraş'ta yüzü aşkın kişinin hayatını kaybettiği olaylar meydana geldi. Ankara ve İstanbul dahil birçok Doğu ve Güneydoğu ilinde sıkıyönetim ilan edildi.
- 12 Kasım 1979 AP lideri Süleyman Demirel, bağımsız milletvekillerinin desteği ile bir azınlık hükümeti kurdu.
- 24 Ocak 1980 "24 Ocak kararları" olarak ünlenen iktisat politikası paketi açıklandı.

- 12 Eylül 1980 Genelkurmay başkanı Orgeneral Kenan Evren'in liderliğinde dört kuvvet komutanı askeri bir darbe yaparak yönetime elkoymdu.
- 21 Eylül 1980 Emekli amiral Bülend Ulusu'nun başbakanlığında yeni bir hükümet kuruldu. Turgut Özal başbakan yardımcısı olarak görev aldı.
- 1 Mayıs 1981 Döviz kurlarının hergün açıklanmasına başlandı.
- 16 Ekim 1981 Müdahale yapan generallerden oluşan Milli Güvenlik Konseyi, tüm siyasi partilerin kapatılıp, mallarına elkonulmasını kararlaştırdı.
- 22 Haziran 1982 Banker skandalı patlak verdi. Turgut Özal istifa etti.
- 7 Kasım 1982 Askeri yönetimin hazırladığı yeni Anayasa bir referandumla kabul edildi. Aynı referandumla Kenan Evren cumhurbaşkanı oldu.
- Haziran 1983 IMF'yle Stand-by anlaşması imzalandı.
- 6 Kasım 1983 Genel seçimler yapıldı. Sonuçlar: ANAP:%45 (%53); HP:%31(%29); MDP:%23(%18)
- 13 Aralık 1983 ANAP lideri Turgut Özal başbakanlığında yeni bir hükümet kuruldu. Döviz hesabı açmanın da serbest bırakıldığı bir dizi ekonomik karar alındı.
- Nisan 1984 IMF'yle yeni Stand-by anlaşması imzalandı.
- 1 Ocak 1985 Katma Değer Vergisi (KDV) kabul edildi.
- Şubat 1985 İstanbul'da sıkıyönetim kalktı.
- Eylül 1986 Yerel seçimlerde ANAP başarı sağladı. DYP ikinci parti oldu.
- 14 Nisan 1987 Avrupa Birliği'ne üyelik için başvuru yapıldı.
- 25 Temmuz 1987 Başbakan Turgut Özal, Silahlı Kuvvetlerin genel kurmay başkanlığı için önerdiği adayı reddetti.
- 6 Eylül 1987 Askeri darbe ile siyasi yaşamlarına son verilen eski liderlere siyasi hakları yapılan bir referandumla geri verildi.
- 29 Kasım 1987 Genel seçimler yapıldı. Sonuçlar: ANAP:%36 (%65); SHP:%24 (22); DYP: %20 (%13); DSP: %9 (0).
- 21 Aralık 1987 Turgut Özal'ın başbakanlığında yeni hükümet kuruldu.
- 31 Ekim 1989 Süresi dolan Kenan Evren'in yerine cumhurbaşkanlığına Turgut Özal getirildi.
- 9 Kasım 1989 Yıldırım Akbulut hükümeti kuruldu.
- 23 Haziran 1991 Mesut Yılmaz hükümeti kuruldu.
- 20 Ekim 1991 Genel seçimler yapıldı. Sonuçlar: DYP:%27 (%40); ANAP:%24(26); SHP %21 (%20); DSP %11(%2); RP(İttifak) %17(%13).

- 19 Kasım 1991 DYP lideri Süleyman Demirel'in başbakanlığında kurulan hükümette SHP lideri Erdal İnönü de başbakan yardımcılığına getirildi.
- 16 Mayıs 1993 Ölen cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın yerine Süleyman Demirel cumhurbaşkanı seçildi.
- 25 Haziran 1993 DYP lideri Tansu Çiller'in başbakanlığında SHP'nin katılımıyla yeni bir koalisyon hükümeti kuruldu.
- 24 Aralık 1995 Genel seçimler yapıldı. Sonuçlar: RP:%21(%29); ANAP:%20(%24); DYP:%19(%25); DSP:%15(%14); CHP:%11(%9).
- 6 Mart 1996 ANAP lideri Mesut Yılmaz'ın başbakanlığında kurulan yeni hükümette DYP lideri Tansu Çiller başbakan yardımcısı olarak görev aldı.
- 28 Haziran 1996 RP lideri Necmettin Erbakan'ın kurduğu hükümette, başbakan yardımcılığına Tansu Çiller getirildi.
- 30 Haziran 1997 Mesut Yılmaz'ın başbakan Bülent Ecevit'in başbakan yardımcısı olduğu yeni bir hükümet kuruldu.
- 11 Ocak 1999 Bülent Ecevit'in başbakanlığında bir azınlık hükümeti kuruldu.
- 18 Nisan 1999 Milletvekili genel seçimleri yapıldı. Sonuçlar: DSP: %22 (%25); MHP: %18 (%23); FP: 15 (%19); ANAP: %13 (%16); DYP: %13 (%16).
- 28 Mayıs 1999 Bülent Ecevit'in başbakanlığında, 3 partili koalisyon hükümeti (DSP, MHP, ANAP)
- 12 Aralık 1999 Türkiye, Avrupa Birliği üyeliğine aday oldu.

Kısaltmalar: DP: Demokrat Parti, CHP: Cumhuriyet Halk Partisi, AP: Adalet Partisi, MSP: Milli Selamet Partisi, MC: Milliyetçi Cephe, MHP: Milliyetçi Hareket Partisi, ANAP: Anavatan Partisi, HP: Halkçı Parti, MDP: Milliyetçi Demokrat Parti, SHP: Sosyal Demokrat Halkçı Parti, DYP: Doğru Yol Partisi, DSP: Demokratik Sol Parti, RP: Refah Partisi, FP: Fazilet Partisi.

Kaynakça

- Abbas, Ackbar. "Hong Kong'u İnşa Etmek: Göç ve gözden yitiş", *Toplum ve Bilim*, 1999.
- Ahuja, V., B. Bidani, F. Ferreira, M. Walton. *Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia*, World Bank, 1997.
- Akerlof, G. P. Romer. "Looting the Economic Underworld of Bankruptcy for Profit", *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, D.C., 1993.
- Akyüz, Yılmaz. "New Trends in Japanese Trade and Foreign Direct Investment (FDI): Post-Industrial Transformation and Policy Challenges", *East Asian Development: Lessons for a New Global Environment*, UNCTAD, 1996.
- . "The East Asian Financial Crisis: Back to the Future", European Institute for Asian Studies tarafından düzenlenen *Impacts of the Asian Currency Crisis on Europe's Growth Prospects* başlıklı seminerde sunulan tebliğ, Brüksel, 1998.
- . "The Debate on International Financial Architecture: Reforming the Reformers", *UNCTAD Discussion Papers*, 2000.
- . (ed.) *East Asian Development: New Perspectives*, Frank Cass, Portland, Oregon, 1999.
- Alba, P., Amar Bhattacharya, S. Claessens, S. Ghosh, L. Hernandez. "Volatility and Contagion in a Financially Integrated World: Lessons from East Asia's Recent Experience", *WBPRWP*, 1999.
- Alesina, A., R. Perotti. "Income Distribution, Political Instability and Investment", *Institute for Policy Reform, Working Paper*, Washington, D.C., 1992.
- ANKA Ajansı. "Sorunlu Krediler", *Cumhuriyet*, 23 Temmuz 1999.
- Atay, Falih Rıfkı. *Çankaya II*, Cumhuriyet Yayınları, İstanbul, 1999.
- Atiyas, İzak., Hasan Ersel, "The Impact of Financial reform: The Turkish Experience", *WB Industry and Energy Department Working Paper*, 1992.
- Aw, Bee-Yan., Xiaomin Chen, Mark Roberts. *Firm-level Evidence on Productivity Differentials, Turnover, and Exports in Taiwanese Manufacturing*, Pennsylvania State University, 1997.
- Aydemir, Şevket Süreyya. *İkinci Adam II*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1968.
- Bahadır, Osman. *Osmanlılarda Bilim*, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1996.
- Baird, Mark. Alıntılanan: M. Landler, *The New York Times*, 23 Ekim 1999.
- Bandiera, Oriana., G. Caprio, Jr., P. Honahan, F. Schiantarelli, "Does Financial Reform Increase or Reduce Savings?", *WBPRWP*, 1999.
- Bardacke, T. "The Day the Miracle came to an end", *Financial Times, Special Report*, 12 Ocak 1998.

- Benedict, Ruth. *The Chrysanthemum and the Sword: Patterns of Japanese Culture*, Charles E. Tuttle Co., Vermont, Tokyo, 1946.
- Bhattacharya, Amar., Mari Pangestu. *Indonesia: Development Transformation and Public Policy*, WB, 1993.
- Birgsten, A. ve J. Levin., "Growth, Income Distribution and Poverty: A Review", Göteborg Üniversitesi, 2000. (<http://swapec.hks.se/gunwpe/papers/gunwpe0032.pdf>.)
- B.I.S., The Joint Forum. "Intra-group Transactions and Exposure Principles", www.bis.com, 1999.
- Bisingnaro, Joseph. "Precarious Credit Equilibria: Reflections on the Asian Financial Crisis", *BIS Working Papers*, 1999.
- Blanchard, O., M. Watson. "Bubbles, Rational Expectations and Financial Markets", *Crisis in Economic and Financial Structure*, Lexington Books, 1982.
- Boratav, Korkut. *Türkiye'de Devletçilik*, Savaş Yayınları, Ankara, 1982.
- Boratav, Korkut., Oktar Türel, Erinc Yeldan, "The Turkish Economy in 1981-1992: A Balance Sheet, Problems and Prospects", *METU Studies in Development*, 1995.
- Boratav, Korkut., Ergun Türkcan (der). *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994.
- Braudel, Fernand. *Civilisation Matérielle et Capitalisme*, Tome 1er. Armand Colin, Paris, 1967.
- Brown, L.C. (ed.). *Imperial Legacy: The Ottoman Imprint on the Balkans and the Middle East*, Columbia University Press, New York, 1966.
- Bulutay, Tuncer., Serim Timur, Hasan Ersel, *Türkiye'de Gelir Dağılımı*, 1968. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1971.
- Bulutay, Tuncer., Y.Teze, N. Yıldırım. *Türkiye Milli Geliri, 1923-1948*. Ankara Üniversitesi, SBF Yayınları, Ankara, 1982.
- Bulutoğlu, Kenan. "Financing Turkey's Development Plan", *Planning in Turkey (Selected apers)*, Selim İlkin, E. İnanç (ed.), METU, Ankara, 1967.
- Burki, Shahid J. "Chinese Economy in 1992 and in 2000" başlıklı konuşma, *The Chinese Economic Association (UK)*, Kasım 1992.
- Burton, J., G. Baker. "The Country that invested its way into trouble", *Financial Times, Special Report*, 15 Ocak 1998.
- Camdessus, Michel. "Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges", *IMF, Second Generation Reforms*, başlıklı konferansın açılış konuşması, www.imf.org, 1999.
- Campos, Jose E., Hilton L. Root. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1996.
- Caprio, Gerard, Jr., Lawrence H. Summers. "Finance and its Reform: Beyond the Laissez-Faire", *WBPRWP*, 1993.

- Caprio, Gerard, Jr., Aslı Demirgüç-Kunt. "The Role of Long-Term Finance: Theory and Evidence", *WBRO*, Vol.13, no. 2.
- Celâsun, Merih. "Trade and Industrialization in Turkey: Initial Conditions, Policy, and Performance in the 1980's", *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, G.K.Helleiner (ed.), Routledge, New York, London, 1994.
- Celâsun, Merih., Dani Rodrik. *Dept, Adjustment and Growth: Turkey*, National Bureau of Economic Research, Chicago University Press, Chicago, Londra, 1989.
- Chenery, Hollis B., G.E. Brandow, E.J. Cohn. *Turkish Investment and Economic Development*, (Mimeo) US Foreign Operations Administration, Ankara, 1953.
- Chenery, H.B., L. Taylor. "Development Patterns: Among Countries and Over Time", *Review of Economics and Statistics*, 1968.
- Cheng, Tun-jan., S. Haggard, D. Kang. "Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The bureaucracy", *East Asian Development: New Perspectives*, Yılmaz Akyüz (ed.), Frank Cass, Londra, Portland (Oregon), 1999. Ayrıca bakınız: *The Journal of Development Studies, Special Issue*, Ağustos 1998.
- Chengze, Simon Fan. "Çin Doğrudan Sermaye Yatırımlarını çekmede neden başarılıdır? İşlem Maliyeti yaklaşımı", Bekir Gövdere (çev.), *Dış Ticaret Müsteşarlığı- Dış Ticaret Dergisi*, 1999.
- Cleassens, Stijn., Thomas Glaessner. *Are Financial Weaknesses Undermining the East Asian Miracle?* WB, 1997.
- Crampton, T. "East Asia Unites to Fight Speculators", *International Herald Tribune*, 8 Mayıs 2000.
- Das Gupta, M. ve Li Shizhuo, "Gender Bias in China, South Korea and India, 1920-90: Effects of War, Famine and Fertility Decline", *WBPRWP*, 1999.
- Diamond, Dybvig. "Bank Runs, deposit insurance, and liquidity", *Journal of Political Economy*, 1983.
- DiE. *Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişimin 50 Yılı*, Ankara, 1973.
- . 1994 Gelir Dağılımı Çalışması. www.die.gov.tr, 1999.
- . 1987 Gelir Dağılımı. www.die.gov.tr, 1999.
- Demirgüç-Kunt, Aslı., Ross Levine, "Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons", *WBPRWP*, 1999.
- Denizer, Cevdet. "The Effects of Financial Liberalization and New Bank Entry on Market Structure and Competition in Turkey", *WBPRWP*, 1997.
- Derviş, Kemal., S. Robinson. "The Foreign Exchange Gap, Growth and Industrial Strategy in Turkey: 1973-1983", *WB Working Paper*, 1978.
- Dirlik, Arif. "Tarihte ve bellekte devrimler: Tarihsel perspektiften Kültür Devrimi'nin politikası", *Toplum ve Bilim*, 1999.
- Doğramacı, Ali (ed.). *Measurement Issues and Behavior of Productivity Variables*, Kluwer Nijhoff Publishing, Boston, 1986.

- Domaş, İlker, Giovanni Ferri. "The Real Impact of Financial Shocks: Evidence from Korea", *WBPRWP*, 1998.
- Dornbusch, R. "Stiglitz vs. the IMF: Another View", *The New Republic*, 17 Nisan 2000.
- DPT. *Kalkınma Planı. Birinci Beş Yıl, 1963-1967*, Ankara, 1963.
- . *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*, çeşitli yıllar.
- . "7. Beş Yıllık Kalkınma Planı", *Gelir Dağılımı ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 1994.
- . *Gelir Dağılımı Araştırması* (1963), (Teksir) Ankara, 1966.
- . *Gelir Dağılımı 1973*, Ankara, 1976.
- Düzel, Neşe. "Prof. Güneli Akalın'la Konuşma", *Milliyet*, 3 Kasım 1997.
- Eichengreen, B. *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1999.
- Emed, Erol. "Japonya'yı bekleyen tehlike", *Radikal*, 15 Ocak 2000.
- Ermisch, J.F., W.G.Huff. "Hypergrowth in an East Asian NIC: Public Policy and Capital Accumulation in Singapore", *World Development*, (UK), 1999.
- Faroqi, Suraiya. "Labor Recruitment and Control in the Ottoman Empire (Sixteenth and Seventeenth Centuries)", *Manufacturing in the Ottoman Empire and Turkey, 1500-1950*, Donald Quataert (ed.), State University of New York Press, Albany, 1994.
- Filmer, D., L. Pritchett. "Child Mortality and Public Spending: How Much Money Does Matter?", *WBPRWP*, 1997.
- Fine, John V.A., Jr. *The Late Medieval Balkans: A Critical Survey from the Late Twelfth Century to the Ottoman Conquest*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1996.
- Fischer, S. "Global Markets and Global Village in the 21st Century: Are International Organizations Prepared for the Challenge?", German Society for Foreign Affairs'deki konuşması, Berlin, 1999. (www.imf.org).
- Fişek, Nusret H. (Dr.). "Türkiye'de Nüfus Araştırmaları", *Türkiye Demografyası*, Bozkurt Güvenç, F.C. Shorter (ed.), Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1971.
- Frank, C.R., K.S. Kim, L.E. Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development : South Korea*, Columbia University Press, New York, 1975.
- Freedom House. *Freedom Index*, www.freedomhouse.org, 2000.
- Fry, Maxwell J. "Financial Analysis and Economic Planning: Application to Turkey", *İstatistik Dergisi*, 1969, 1970.
- . "Some Lessons for South Asia from Developing Country Experience with Foreign Direct Investment Experience", *WB South Asia Discussion Papers*, 1993.
- Fry, Maxwell J., Ercan Uygur. "Sectoral Investment and Credit Policies in Turkey: Another Case of Planning without Facts", (Mimeo) *METU Department of Economics and Statistics*. Biraz farklı bir baskısı için bakınız: *METU Studies in Development*, 1971.

- Galal, A., Leroy Jones, Pankaj Tandon, Ingo Vogelsang. *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*, Oxford University Press, New York, 1994.
- Garran, R. *Tigers tamed: The End of the Asian Miracle*. University of Hawai'i Press, Honolulu, 1998.
- Gates, Hill. *China's Motor: A Thousand Years of Petty Capitalism*. Cornell University Press, Ithaca, Londra, 1996.
- Genç, Mehmet. "Ottoman Industry in the Eighteenth Century: General Framework, Characteristics and Main Trends", *Manufacturing in the Ottoman Empire and Turkey: 1500-1950*, Donald Quataert (ed.), State University of New York Press, Albany, 1994.
- Gisselquist, David., Carl Proy. "Deregulating Technology Transfer in Agriculture: Reform's Impact on Turkey in the 1980's", *WBPRWP*, 1999.
- Goldstein, Morris, Philip Turner. "Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options", *BIS Economic Papers*, 1996.
- Grootaert, C. "Social Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia", *WBPRWP*, 1999.
- Güngör, A. Deniz. *The Gender Gap in Turkish Education*, MS Tezi, METU, Department of Economics, Ankara, 1997.
- Gyohten, Toyoo. "New Century Poses Critical Challenges for Japan", *The Japan Times, 100 Years, 100 Views Series*, No. 36., 1999.
- Hanna, Donald P. "Indonesian Experience with Financial Sector Reform", *WB Discussion Papers*, 1994.
- Harrold, Peter. "No October Surprise in Beijing. The Buzzword: Socialist Market Economy", *Transition*, WB, 1992.
- Hazine Müsteşarlığı. "Yarım Kalmış, İşletme Sermayesi Yetersizliği nedeniyle İşletmeye Girmemiş Yatırımlar", www.treasury.gov.tr, 1999.
- . "Türkiye'de yıllara göre yabancı sermaye yatırımları. Fiili girişler", www.treasury.gov.tr, 1999.
- Herz, Barbara., K. Subharao, M. Habib, L. Roney. "Letting Girls Learn: Promising Approaches to Primary and Secondary Education", *World Bank Discussion Papers*, 1991.
- Higgins, Benjamin. *Economic Development: Principles, Problems and Policies*, W. W. Norton and Co., Londra, 1959.
- Hirsch, Eva., Abraham Hirsch. "Changes in Agricultural Output per capita of Rural Population in Turkey: 1927-1960", *Economic Development and Cultural Change*, 1963.
- . "Changes in Terms of Trade and their Effect on Real Farm Income per capita of Rural Population in Turkey, 1927-1960", *Economic Development and Cultural Change*, 1966 .

- Hirschman, A.O. *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experience in Latin America*, Pergamon Press, New York, 1984.
- Horsfield, Keith. *The International Monetary Fund, 1945-1965*, IMF, 1969.
- Hu, Zuli., Mohsin S. Khan. *Why is China Growing so Fast?*, IMF Economic Issues, Washington, D.C., 1997.
- Hua, Wang., D. Wheeler. "Pricing Industrial Pollution in China: An Econometric Analysis of the Levy System", WBPRWP, 1996.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.
- IFC (International Finance Corporation), *Foreign Direct Investment: Lessons of Experience*, Washington, D.C., 1997.
- İlkin, Selim. "Türkiye Milli İthalat ve İhracat Anonim Şirketi", ODTÜ Gelişme Dergisi, 1970.
- . ve E. İnanc (ed), *Planning in Turkey*, METU, Ankara, 1967.
- IMF. *International Financial Statistics (IFS)*. Çeşitli yıllar.
- . "Article IV Consultation Reports", *Public Information Notices*. www.imf.org.
- . *Report of the Managing Director to the Interim Committee on Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*, Washington, D.C., 1999.
- İnalcık, Halil. *The Ottoman Empire: The Classical Age, 1300-1600*, Phoenix Paperback, Londra, 1995.
- . "The Meaning of Legacy: The Ottoman Case", *Imperial Legacy: The Imprint of the Ottoman Empire on the Balkans and the Middle East*, L.C. Brown (ed.), Columbia University Press, New York, 1966.
- . "Osmanlılarda Sermaye Birikimi ve Teşebbüs", ODTÜ İdari İlimler Fakültesinde yaptığı seminer konuşmasından notlar, 15 Ocak 1972.
- Ishikawa, Shigeru. "Relevance of the Experiences of Japan to Contemporary Economic Development", *Essays in Development Economics in Honor of Harry T. Oshima*, Philippine Institute for Development Studies, Manila, 1982.
- . *Economic Development in Asian Perspective*, Kinokuniya, Tokyo, 1967.
- İstanbul Sanayi Odası, *Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu*, 1997.
- Jakoby, Erich H. *Report on Land Reform in Turkey*, (Mimeo), DPT, Ankara, 1962.
- Jalan, J., Martin Ravallion. "Determinants of Transient and Chronic Poverty : Evidence from Rural China", WBPRWP, 1998.
- Japelli, T., M. Pagano, "Savings, Growth and Liquidity Constraints", *Quarterly Journal of Economics*, 1994.
- Johnson, Harry G. *Economic Policies towards Less Developed Countries*, A Brookings Institution Study, Allen and Unwin, Londra, 1967.
- Kaldor, Nicholas. *Report on the Turkish Tax System. A Confidential Report to the*

- Prime Minister of Turkey*, (Mimeo) DPT, Ankara, 1962.
- . "Taxation for Economic Development", *The Journal of Modern African Studies*, 1964.
- Kaminski, G.L., S. L. Schmukler. "What Triggers Market Jitters? A Chronicle of the Asian Crisis", *WBPRWP*, 1999.
- Karaosmanoğlu, Attila. "Policy Challenges for the Turkish Economy: A Retrospective", *METU 2. International Economics Conference*, 1998.
- Kasaba, Reşat. "İzmir", *Doğu Akdeniz'de Liman Kentleri, (1800-1914)*, Çağlar Keyder, Y.E. Özveren, D. Quataert (ed.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994.
- Katz, Richard. *Japan: The System that Soured. The Rise and Fall of the Japanese Economic Miracle*, M.E. Sharpe, New York, Londra, 1998.
- Kaufmann, Daniel., Shang-jin Wei, "Does 'Grease Money ' Speed the Wheels of Commerce?", *WBPRWP*, 1999.
- Kawagae, Toshihiko. "Agricultural Land Reform in Japan: Experiences and Issues", (Seikei Üniversitesi), *WBPRWP*, 1999.
- Kawagushi, Osamu. "Foreign Direct Investment in East Asia: Trends, Determinants, and Policy Implications", *WB East Asia Discussion Paper*, 1994.
- Kayran, Doğan. "The Plan and the Agricultural Sector", *Planning in Turkey (Selected Papers)*, Selim İlkin, E. İnanc (ed.), METU, Ankara, 1967.
- Kazgan, Gülten. "İmalat Sanayiinde Ülkelerarası Katma Değer Karşılaştırmaları", *İstatistik*, 1969.
- . *Ekonomide Dışa Açık Büyüme*, Altın Kitaplar, II.Basım, İstanbul, 1988.
- Kepenek, Yakup., Nurhan Yentürk. *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1996.
- Keyder, Çağlar. "Manufacturing in the Ottoman Empire and Republican Turkey, ca. 1900-1950", *Manufacturing in the Ottoman Empire and Turkey, 1500-1950*, Donald Quataert (ed.), State University of New York Press, Albany, 1994.
- Keyder, Nur. "Türkiye'de Tarımsal Reel Gelir ve Köylünün Refah Seviyesi, 1938-1968", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1970.
- Kim, Chung-yum. *Policymaking in the Front Lines: Memories of a Korean Practitioner, 1945-1979*. WB/Economic Development Institute, 1994.
- Kıray, Mübeccel. "On Certain Aspects of the Social Planning of the First Five Year Plan", *Planning in Turkey (Selected Papers)*, Selim İlkin, E. İnanc (ed.), METU, Ankara, 1967.
- Korum, Sevim. *Türkiye'de Toptan Eşya Fiyatları Endeksi*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1968.
- Koto, Kozo, et al., "Policy-Based Finance: The Experience of Postwar Japan", *WB Discussion Paper*, 1994.
- Kozlu, Cem (Dr.), *Türkiye Mucizesi için Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri*, Tür-

- kiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1996.
- Krueger, Ann O. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Turkey*, National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, New York, 1974.
- . "The Political Economy of Rent-seeking Society", *American Economic Review*, 1974.
- Krugman, Paul. "The Myth of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, 1994.
- . "The Japan Syndrome", *The New York Times*, 9 Şubat 2000.
- . "What is Wrong with Japan?", web.mit.edu/krugman/www.
- . "Japan's Trap", web.mit.edu/krugman/www.
- . "Thinking about the Liquidity Trap", web.mit.edu/krugman/www.
- . "Inflation Targeting in a Liquidity Trap: The Law of the Excluded Middle", web.mit.edu/krugman/www.
- . "A Model of Balance of Payments Crisis", *Journal of Money, Credit and Banking*, 1979.
- . "Protection in Developing Countries", *Policymaking in the Open Economy: Concepts and Case Studies in Economic Performance*, Rudiger Dornbusch (ed.), Oxford University Press, 1993.
- Kuo, W. Y. Shirley. "Technical Change and Factor Utilization: The Case of Taiwan, 1952-1980", *Essays in Development Economics in Honor of Harry T. Oshima*, Philippine Institute for Development Studies, Manila, 1982.
- Kurmuş, Orhan. "Some Aspects of Handicrafts and Industrial Production in Ottoman Anatolia, 1800-1915", *Asian and African Studies*, 1981.
- Kuznets, Simon. "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 1955.
- Lall, Sanjaya. "Technology and Trade by Developing Countries: Recent Trends and Implications for Turkey", *Economic Research Center/METU, International Conference on Economics II'de sunulan tebliğ*, Ankara, 1998.
- Lane, T. et.al. "IMF-Supported Programs: Indonesia, Korea and Thailand – A Preliminary Assessment", *IMF Occasional Paper*, Washington, D.C., 1999.
- Lee, T.H. *Inter Sectoral Capital Flows in the Economic Development of Taiwan: 1895-1960*, Cornell University Press, Ithaca, 1971.
- Leipziger, Danny M., Peter P. Petri, "Korean Industrial Policy: Legacies of the Past and Directions for the Future", *WB Discussion Papers*, 1993.
- Leipziger, Danny M., Vinod Thomas. *The Lessons of East Asia: An Overview of Country Experience*, WB, Washington, D.C., 1993.
- Lewis, Jeffrey D., Shujiro Urata. "Turkey: Recent Economic Performance and Medium-Term Prospects", *WBSWP*, 1983.
- Lindblad, J.Th. "Foreign Direct Investment in South East Asia in Historical Perspective", *Asian Economic Journal*, 1997.
- Littell, N.M. 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununu ve Bununla İlgili

- Meseleler Hakkında Muhtıra*, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Ankara, 1961.
- Lopez, R., V. Thomas, Y. Wang. "Addressing the Education Puzzle: The Distribution of Education and Economic Reforms", *WBPRWP*, 1999.
- Lui, Francis. "An Equilibrium Queuing Model of Bribing", *Journal of Political Economy*, 1985.
- Mason, E.S., R.E. Asher. *The World Bank Since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1973.
- McCarthy, Justin. *Death and Exile: The Ethnic Cleansing of Ottoman Muslims, 1821-1922*, The Darwin Press, Princeton, New Jersey, 1996.
- McKibbin, W., W. Martin. "The East Asian Crisis: Investigating Causes, and Policy Responses", *WBPRWP*, 1999.
- McKinnon, R. "Wading in the Yen Trap", *The Economist*, 24 Temmuz 1999.
- McKinnon, Ronald, Kenichi Ohno. *Dollar and Yen: Resolving Economic Conflict between United States and Japan*, MIT Press, Cambridge, (Massachusetts) 1997.
- McMillan, John., Barry Naughton. "How to Reform a Planned Economy: Lessons from China", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.8, No.1.
- Miller, M., Zhang. "Sovereign Liquidity Crises: The Strategic Case for a Payments Standstill" (Mimeo), University of Warwick, 1997.
- Miller, S.C. 'Benevolent Assimilation': *The American Conquest of the Philippines, 1899-1903*, Yale University Press, New Haven, 1982.
- Milor, Vedat. "The Genesis of Planning in Turkey", *New Perspectives on Turkey*, 1990.
- Miyoshi, Masaya. "Japanese Capitalism needs Overhaul", *The Japan Times*, 100 Years, 100 Views Series, No. 70, 1999.
- Mody, Ashoka. (Ed.) *Infrastructure Strategies in East Asia: The Untold Story*, World Bank (EDI), Washington, D.C., 1997.
- Montagnon, P. "Recovery hangs on Reform and Refinancing", *Financial Times, Special Report*, 16 Ocak 1998.
- Morawitz, Charles. *Les Finances de la Turquie*, Guillaumin et Cie., Paris, 1902.
- Myrdal, Gunnar. *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*, Pantheon Books, New York, 1968.
- Naughton, Barry. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge University Press, 1995.
- Nelson, R.R., H. Pack, "East Asian Miracle and Modern Growth Theories", *WBPRWP*, 1998.
- Noble, Gregory W. *Collective Action in East Asia: How Ruling Parties Shape Industrial Policy*, Cornell Studies in Political Economy, Cornell University Press, Ithaca, Londra, 1998.
- Obsfeld, M. "Models of Currency Crises with Self-fulfilling Features", *European Economic Review*, 1996.

- OECD. *Twenty Five Years of Development Cooperation*, Paris, 1985.
- . *Turkey*, Country Report, Paris, 1963.
- Okazaki, Tansui. "Role of Holding Companies in Prewar Japanese Development: Rethinking Zaibatsu in Perspectives of Corporate Governance", University of Tokyo, *Working Paper CIRJE – 74*, 2000.
- Okazaki, Tansui., M. Okuna-Fujiwara (ed.). *Historical Origines of the Contemporary Japanese Economic System*, Oxford University Press, New York, 1999.
- Olgun, Hasan. "Türkiye'de İthal İkameleri Bunalımı ve Dışa Açılma: Eleştiri", *OD-TÜ Gelişme Dergisi*, 1980.
- Oyan, Oğuz (Prof. Dr.). "Meiji-Osmanlı-Türkiye Cumhuriyeti: Cumhuriyet'in Vergi Politikasına İktisadi Kalkınma Sorunsalından Bakış", *Bilanço 1923-1998: Türkiye Cumhuriyeti'nin 75 Yılına Toplu Bakış Uluslararası Kongresi*, ODTÜ, Ankara, 11-12 Aralık 1998.
- Ökçün, A. Gündüz. *Türkiye İktisat Kongresi, 1923, İzmir: Haberler, Belgeler, Yorumalar*, Ankara Üniversitesi, SBF Yayınları, Ankara, 1968.
- Öniş, Ziya., James Riedel, *Economic Crisis and Long Term Growth in Turkey*, WB, 1993.
- Öngüt, İbrahim. "The Private Sector in the Five Year Plan", *Planning in Turkey (Selected Papers)*, Selim İlkin E. İnanç (ed.), METU, 1967.
- Özatay, Fatih. "The Lessons from the 1994 Crisis in Turkey: Public Debt (Mis)Management and Confidence Crisis", *The Yapı Kredi Economic Review*, 1996.
- Özfrat, Necati ve Vehbi Dinçerler. *Türk İmalat Sanayiinin Yapısı ve Etkenliği*, (tek-sir) DPT, Ankara, 1969.
- Packet, Frank "Before the Main Banks: A Selective Historical Overview of Japan's Prewar Financial System", *WBPRWP*, 1995.
- Pak, Namık Kemal, Ergun Türkcan. "Türkiye-Güney Kore kalkınma ve teknoloji politikaları. Karşılaştırmalı bir analiz", *Cumhuriyet Bilim ve Teknik*, 1 Temmuz 2000.
- Pamuk, Şevket, *Osmanlı ekonomisinde bağımlılık ve büyüme (1820-1913)*, Tarih Vakfı, Türkiye Araştırmaları, No 8. İstanbul, 1994.
- Patten, Richard H., Jay K. Rosengard. *Progress with Profits: The Development of Rural Banking in Indonesia*, International Center of Economic Growth and Harvard Institute for International Development, ICS Press, San Francisco, 1991.
- Petri, Peter A., *The Lessons of East Asia: Common Foundations of East Asian Success*. WB, 1993.
- Quataert, Donald. "The Ottoman Manufacturing in the Nineteenth Century", *Manufacturing in the Ottoman Empire and Turkey, 1500-1950*, Donald Quataert, State University of New York Press, Albany, 1994.
- Radelet, S., J. Sacks. "The East Asian Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects", *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, D.C., 1998.

- Rao, B. V. V., C. Lee. "Sources of Growth in Singapore economy in its manufacturing and services sectors", *Singapore Economic Review*, 1995.
- Ravaillon, Martin., Shaohua Chen. "When Economic Reform is Faster than the Statistical Reform: Measuring and Explaining Inequality in Rural China", *WBPRWP*, 1998.
- . "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty", *WBPRWP*, 1996.
- Rawthorn, R. "East Asian Development: The Flying Geese Paradigm Reconsidered", *East Asian Development: Lessons for a New Global Environment*, UNCTAD, 1996.
- Rhee, Young Whee, Bruce Ross-Larson, Gary Purcell. *Korea's Competitive Edge: Managing the Entry into World Markets*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1980.
- Richburg, K.B., S. Mufson. "In Hindsight, Signs of Asian Crisis Appear Clear", *The Washington Post*, 4-5 Ocak 1998.
- Robb, Caroline. *Social Impacts of the East Asian Crisis: Perceptions from Poor Communities*, Institute of Development Studies, Sussex University, 1998.
- Rodrik, Dani. "Saving Transitions" (Draft), www.dani_rodrik@harvard.edu, 1998.
- . "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asia Miracle", *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Overseas Development Council, Washington, D.C., 1994.
- . *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999.
- Samarçic, Radovan. *Sokollu Mehmet Paşa: Dünyayı Elinde Tutan Adam*, Meral Gaspıralı (çev.), Sabah Kitapları, İstanbul, 1995.
- Sarel, Michael. "Growth in East Asia: What we can and What We cannot Infer from it", *IMF Working Papers*, 1998.
- Sarç, Ömer Celâl. "Tanzimat ve Sanayiimiz", *Tanzimat I*, İstanbul, 1940.
- Schwartz, Adam. *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990's*, Westview Press, San Francisco, 1994.
- Shaman, D., D. Wheeler. "Controlling Industrial Pollution in the Developing World", *Environmental Regulation and Permitting*, 1998.
- Shaw, S.J., *History of the Ottoman Empire. Vol 1. Empire of the Gazis. The Rise and Fall of the Ottoman Empire, 1280-1808*, Cambridge University Press, 1976.
- Sheridan, Kyoko. *Governing the Japanese Economy*, Polity Press, Cambridge, UK, 1994.
- Shorter, Frederic C. "Türkiye'de Doğurganlık, Ölüm Seviyeleri ve Nüfus Artışı", *Türkiye Demografyası*, Bozkurt Güvenç, F.C. Shorter (ed.), Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1971.

- Sönmez, Attila. "Türk Ekonomisinin 'Altın Yılları' ve Chenery Raporu", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1996.
- . "The Re-emergence of the Idea of Planning and the Scope and Targets of the 1963-1967 Plan", *Planning in Turkey (Selected Papers)*, Selim İlkin, E. İnanç (ed.), METU, 1967.
- . "Indonesia's External Debt Management", *Widjojo Nitisaastro 70 Tahun. Pempanguan Nasional: Teori, Kebijakan, dan Pelaksanaan*. Volume II., Moh. Arsjad Anwar, Aris Ananta Ari Kuncoro (ed.), Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- . "Türkiye'de 1950 Sonrası Sanayileşme Politikası Üzerine Gözlemler", *Bilanço 1923-1928, cilt II*, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul 1999.
- Steiner, George. *Errata: An Examined Life*, Yale University Press, New Haven, 1998.
- Stiglitz, Joseph E. "Some Lessons from the East Asian Miracle", *WBRO*, 1996.
- . "What I learned at the World Economic Crisis: The Insider", *The New Republic*, 17 Nisan 2000.
- . "Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, WB, Washington, D.C., 1999.
- . "Markets, Market Failures, and Economic Development", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1989.
- Stiglitz, Joseph E., Marilou Uy, "Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle", *WBRO*, 1996.
- Strom, S. "And You Thought Japan Was Stuck in a Rut", *The New York Times*, 24 Ekim 1998.
- Tansel, Aysıt., N.D. Güngör. "The Educational Attainment of Turkey's Labor Force: A Comparison across Provinces and over Time", *METU Studies in Development*, 1997.
- Taueber, Irene. *Population of Japan*, Princeton, New Jersey, 1958.
- TCMB, "Yeni Bankalar Kanunu" ve "Yeni Bankalar Kanununun getirdikleri", www.tcmb.gov.tr, 1999.
- Tekeli, İlhan. *Toplumsal Dönüşüm ve Eğitim Tarihi Üzerine Konuşmalar*, Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliği Yayını, Ankara, 1980.
- Tekeli, İlhan., Selim İlkin. "Bir aydın hareketi: Kadro", *Toplum ve Bilim*, 1984.
- . *Dünyada ve Türkiye'de Serbet Üretim Bölgelerinin Doğuş ve Dönüşümü*, Yurt Yayınları, Ankara, 1987.
- . *Osmanlı İmparatorluğunda Eğitim ve Bilgi Üretimi Sisteminin Oluşumu ve Dönüşümü*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1999.
- . *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu*, ODTÜ, Ankara, 1982.
- . *Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, TCMB, Ankara, 1997.

- . *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*, ODTÜ, Ankara, 1974.
- Tekeli, Sevim. "Osmanlılarda bilim politikası", ODTÜ, *Ekonomi ve İstatistik Bölümünde*, 1 Aralık 1971 tarihinde yapılan seminer konuşması notları.
- Tett, G. "The Day Japan let a Flagship go under", *Financial Times, Special Report*, 14 Ocak 1998.
- Timur, Taner. *Osmanlı Toplumsal Düzeni: Kuruluş ve Yükseliş Dönemi*, Ankara Üniversitesi, SBF Yayınları, Ankara, 1979.
- . "Türkler ve Ermeniler: 1915 ve sonrası", *Küreselleşme ve Demokrasi Krizi*. İmge Kitabevi, Ankara, 1996.
- . *Türk Devrimi ve Sonrası, 1919-1946*, Doğan Yayınları, Ankara, 1971.
- Tinbergen, Jan. "Methodological Background of the Plan", *Planning in Turkey (Selected Papers)*, Selim İlkin, E. İnanç (ed.), METU, 1967.
- Todorov, Nikolai. "The First factories in the Balkan Provinces of the Ottoman Empire", *METU Studies in Development*, 1970.
- Torun, Osman Nuri. "The Establishment and Structure of the State Planning Organization", *Planning in Turkey (Selected Papers)*, Selim İlkin, E. İnanç (ed.), METU, 1967.
- Transparency International. *Corruption Perception Index*, www.gwgd.de.
- Tun-jen Cheng, S. Haggard, D. Kang. "Institutions, Economic Policy and Growth in the Republic of Korea and Taiwan Province of China", *East Asian Development: Lessons a New Global Environment*, UNCTAD, 1996.
- TÜBİTAK. *Uluslararası Bilimsel Yayınlar Teşvik Programı*, 1997.
- . *Türkiye'nin Bilim ve Teknoloji Politikası*, 1997.
- Türkcan, Ergun. "Makrotarih açısından Tanzimat hareketleri: Osmanlı Ortodokslarının ilk Tanzimat denemesi", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1996.
- Tütengil, Cavit Orhan. *İçtimai ve İktisadi Bakımdan Türkiye'nin Karayolları*, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1961.
- Tybout, James. "Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do and Why?", *WBPRWP*, 1998.
- UNCTAD. *World Investment Report*, 1998, New York, Cenevre, 1998.
- UNDP. *Human Development Report*, New York, 1998.
- . *Demographic Transition*. www.undp.org.
- Uras, Güngör. *İkinci Beş Yıllık Plan ve 1968 Yılı Programında Sanayiciler için Teşvikler*, İstanbul Sanayi Odası, İstanbul, 1968.
- Ventury, Franco. *The End of the Old Regime in Europe, 1768-1776: The First Crisis*, Princeton University Press, New Jersey, 1989.
- Vittas, Dimitri. "Credit Policies: Lessons from Japan and Korea", *WBRO*, 1996.
- Vittas, Dimitri., Yoon Je Cho, "Credit Policies: Lessons from East Asia", *WBPRWP*, 1995.

- Wade, Robert. "How Infrastructure Agencies Motivate Staff: Canal Irrigation in India and the Republic of Korea", *Infrastructure Strategies in East Asia: The Untold Story*, Ashoka Mody (ed.), World Bank (EDI), Washington, D.C., 1997.
- . *Governing the Market*, Princeton University Press, 1990.
- Widjojo, Nitisastro. "Reduction of Poverty: The Indonesian Experience", *Fifty Years after the Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank* konulu konferansta sunduğu tebliğ, Madrid, 1994.
- Wittfogel, K.A. *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, Yale University Press, New Haven, 1957.
- World Bank, The. *Income Inequality in China*, Washington, D.C., 1997.
- . *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C., 1993.
- . "World Development Report", *World Development Indicators*. Oxford University Press, çeşitli yıllar.
- . *East Asia: The Road to Recovery*, Washington, D.C., 1998.
- . *Bureaucrats in Business: Economics and Politics of Government Ownership-A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press, 1995.
- . *China: Between Plan and Market*, Washington, D.C., 1990.
- . *China: Reform and the Role of the Plan in the 1990's*, Washington, D.C., 1992.
- Yağcı, F. "Protection and Incentives in Turkish Manufacturing: An Evaluation of Policies, and their impact in 1981", *WB Working Paper*, 1984.
- Yeldan, Erdiñç (Prof. Dr.), Ahmet H. Köse (Yrd. Doç. Dr.), "Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin yapısal sorunları üzerine gözlemler", *Cumhuriyet*, 6-7-8 Temmuz 1999.
- Yıldızoğlu, Ergin. "Nasıl Kaplan Olunur?", *Cumhuriyet*, 26 Ağustos 1996.
- Yorulmaz, Ahmet. *Ayvalık'ı Gezerken*, Geylan Yayınevi, Ayvalık, 1994.
- Yonemura, Noriyuki; Hirishi Tsukamoto. *Japan's Postwar Experience: Its Meaning and Implications for the Economic Transformation of the Former Soviet Republics*, Ministry of Trade and Industry (MITI), Tokyo, 1992.
- Yoshihara, Kunio. "Sogo Shosha and Japanese Industrialization", *Essays in Development Economics in Honor of Harry T. Oshima*. Philippine Institute for Development Studies, Manila, 1982.
- Young, A. "Lessons from the East Asian NIC's: A Conrarian View", *European Economic Review*, 1994.
- . "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience", *Quarterly Journal of Economics*, 1995.

Konu Dizini

ABD sanayiinde KOBİ'lerin rolü, 225

Alman enflasyonu, 38

Amerikan etkeni, 47, 76, 82

Amerikan yardımı, 78

Avustralya, 30

Batı Avrupa, insan gücü kıtlığı, 114

yeşil devrim, 63

Basra Körfezi bunalımı, 183

Basra Körfezi Savaşı, 134

Birinci Dünya Savaşı, 31, 141, 151, 158

Bizans, 60, 61, 63, 64

Cezayir 27

Çin,

ABD ile yakınlaşma, 212

Anlaşmalı Sorumluluk Sistemi, 206

askeri yönetim dönemleri, 72

büyük sıçrama, 205

cumhuriyet rejimi, 54

cumhuriyetin ilanı, 52, 53

çift-hane sistemi, 60, 61

çiftlik-hane sistemi, 73

Çin etkeni, 47, 74, 76, 83, 305

çocuk ölümleri, 43, 44

deniz aşırı çinli sermaye, 208

Dolaysız Yabancı Yatırımlar (DYY), 304, 307, 309

enflasyon, 38, 39, 394

ekonomik büyüme, 195, 394

gelir dağılımı, 37, 328

hızlı büyüme, 36

hızlı sanayileşme, 210

II. Dünya Savaşı, 346

ihracat artış hızı, 43, 207

iktisadi büyüme, 72

iktisadi politika reformları, 16, 195

imalat sanayii, 207

istihdam artışı, 307

ithalat, 208

Japon işgali, 53

kız çocuklarının eğitimi, 44

KİT'ler, 255, 304

Konfüçyüs kültürü, 23, 25, 26, 49, 75

konut politikası, 17

konut sektörü, 17

Kuo Mintang rejimi, 53, 54

küçük kapitalist girişimci, 209

küçük kapitalizm, 48, 51, 52

kültür devrimi, 21, 43, 205

mandarin, 49

Meiji reformları, 73, 74

nüfusu, 23, 47, 74, 346, 347, 348

ocak sistemi, 48, 49, 52, 73

sanayileşme politikası, 205, 208, 211

serflik sistemi, 48

sınav sistemi, 50

tarımsal üretim, 48

tasarruf oranı, 40

Tayvan sermayesi, 304, 308

toprak reformu, 324

yabancı sermaye yatırımları, 207, 208

yarı sömürgeleşme, 73

yoksulluk sorunu, 342, 343

DA (Doğu Asya) ülkeleri

1997-98 bunalımı, 19, 24

altyapı yatırımları, 363, 364, 365,
 366, 368, 369, 370
 bankacılık sistemi, 256
 bankalar, 253
 başlangıç koşulları, 13, 21
 bunalımdan çıkışı, 430, 431, 432
 bunalımın kaynağı, 425
 büyüme muhasebesi, 192
 büyüme politikaları, 344
 büyümenin devamlılığı, 196
 demokratikleşme, 381, 382, 383
 devalüasyon, 417, 422
 devlet müdahalesi, 197, 198, 200,
 201, 248
 dış borçlanma, 322
 doğal kaynaklar, 23
 dolaysız yabancı yatırımları, 293,
 294, 295, 297, 298, 301, 315, 316
 döviz kurunun ani düşüşü, 422
 eğitim, 357, 358, 359
 emeklilik fonları, 251, 252
 enflasyon, 248, 429
 hızlı büyüme, 191, 192, 194, 197,
 321, 382
 ihracat artışı, 42
 iktisadi büyüme, toplumsal yakınma
 ve yoksulluk, 23
 iktisadi kalkınma, 27
 işgücü katılımı, 193
 kadın nüfusu, 27
 kalkınma bankaları, 259
 kalkınmanın toplumsal dayanakları,
 24
 KİT'ler, 200
 KOBİ'ler, 279, 321
 küreselleşme, 416
 mali kesim, 24
 nüfus, 344, 345, 349, 350
 rüşvet ve yolsuzluk, 374, 375, 377,
 380

sağlık, 361
 sanayi üretiminin hızlı artışı, 196
 sanayileşme politikaları, 24, 198
 sanayileşmede devletin rolü, 197
 sermaye piyasaları, 254, 255
 tarım, 318
 tasarruf oranı, 40, 320

Endonezya,

artan cari açık, 419
 azınlıklar, 26
 çocuk ölümleri, 43
 dış borçlar, 340
 doğal kaynaklar, 23, 27
 dolaysız yabancı yatırımları (DYY),
 302
 Endonezya tipi şehirleşme, 18
 enflasyon, 38, 220
 gelir dağılımı, 37
 hızlı büyüme, 36, 341
 hızlı sanayileşme, 220, 221
 ihracattaki artış, 43, 302, 303, 304
 iktisat politikaları, 16, 22
 işsizlik, 423
 kayırmacılık ve rüşvet, 197
 kız çocuklarının eğitimi, 44
 KİT'lerin akçalandırılması, 255
 nüfus, 22
 toplumsal kargaşa, 220
 yabancı sermaye, 220
 yoksullukla mücadele, 45, 338, 339,
 340

Filipinler, 25, 76, 355

yabancı sermaye girişi, 432

Hong Kong,

büyüme hızı, 193
 Çin'e katılması, 214
 hızlı büyüme, 36

imalat sanayii, 187
 sanayi yapısındaki değişim, 214
 sanayileşme politikası, 213, 214
 teknolojik ilerlemesi, 187
 yabancı yatırımlar, 209
 yoksulluk sorunu, 337

İngiliz hukuk sistemi, 22
 İkinci Dünya Savaşı, 15, 160

Japonya,

Amerikan yardımı, 230
 bankacılık sistemi, 260, 262
 bürokrasinin temelleri, 223
 Çin sistemi, 54
 deflasyon ve durağanlık, 18
 demir-çelik sanayii, 240, 241, 242, 243
 derebeyleri ("daimyolar"), 55, 56, 57, 58
 devlet müdahalesi, 291
 doğal kaynaklar, 23, 30
 ekonomide durgunluk, 396, 397, 398, 400, 401
 I. Dünya Savaşı, 31, 261
 II. Dünya Savaşı, 76, 77, 79, 228, 397
 iç tasarruf düzeyi, 400
 ihracatın gelişmesi, 234, 235
 Japon "ticaret şirketi" modeli, 33
 Japon etkeni, 47, 79
 Japon sanayileşme deneyimi, 30
 kartelleşme, 244
 KOBİ'lerin rolü, 32, 225, 226, 227, 233, 234, 404
 Kore savaşı, 230
 Meiji reformu (restorasyonu), 30, 31, 34, 56, 58, 221, 222, 223, 227, 259
 nüfus artış hızı, 22, 31

nüfus sorunu, 346
 örgütlü eğitim, 34
 özelleştirme, 369
 posta tasarruf sistemi, 250
 reel faizin yükselmesi, 399
 Samuray ayaklanması, 31, 57, 222
 sanayileşme, 32, 221, 224, 231, 408
 sanayileşmede eğitimin rolü, 228
 sogo şoşa, 33, 226
 sosyal odak noktalı krediler, 280
 şiddetli enflasyon, 230, 319, 404, 405
 Taikwa fermarı, 55
 tarım, 30, 31, 32, 319
 tasarruf oranı, 320
 teknoloji politikası, 23
 teknolojinin adaptasyonu, 34
 Togugawa Şogunları, 55
 toprak reformu, 31, 319, 324
 yen'in aşırı değerlenmesi, 406
 yen'in değer kaybetmesi, 398, 412, 414
 yoksulluk sorunu, 337
 zaibatsu, 229, 261

Kanada, 30

Kore,

1997 mali bunalımı, 204
 artan cari açık, 419
 büyüme hızı, 193
 devlet müdahalesi, 291
 dış borçlar, 41, 327
 doğal kaynaklar, 23
 enflasyon, 38, 204
 faizler, 253
 hızlı büyüme, 36
 imalat kesimi, 175
 ithal ikamesi politikası, 174, 178
 kamu kesimi bankacılığı, 257, 262
 KİT'ler, 366

Konfüçyüs ahlak sistemi, 23, 25, 26, 49
 Kore sanayileşme modeli, 204
 Kore Savaşı, 174, 201
 Kuznets kuramı, 325, 329
 küreselleşme, 43
 nüfus, 22
 özelleştirme, 428
 posta tasarruf sistemi, 250
 rüşvet ve kayırma, 201, 378
 sanayileşme, 197, 202, 203
 teknoloji geliştirme, 203
 toprak reformu, 324

Malezya

azınlıklar, 26
 devlet müdahalesi, 197
 doğal kaynaklar, 23
 faizler, 253
 hızlı büyüme, 36
 ithal ikamesi politikası, 218
 artan cari açık, 419
 KİT'ler, 219
 mali kesim reformları, 431
 özelleştirme, 218
 posta tasarruf sistemi, 250
 Proton deneyimi, 218
 sermaye çıkışları, 438, 443
 sermaye kaçışının engellenmesi, 431, 432
 yoksullukla mücadele, 45, 337

NATO, 82

Nijerya, 27

OPEC, 117

Osmanlı,

bayındırlık, 72
 devşirme sistemi, 62
 ithal ikamesi, 146, 147

kapitülasyonlar, 65, 154, 157, 296
 millet sistemi, 68, 69
 ocak sistemi, 73
 sanayi politikası, 145, 146, 147, 150
 tımar sistemi, 64
 ticaret tekeli, 150
 yarı sömürgeleşme, 73

Rusya Federasyonu,

devalüasyon, 440

Rus bunalımı, 435, 440, 446

Singapur,

bankacılık sektörü, 216, 256
 büyüme hızı, 193, 194
 dış borçlanma, 312
 dolaysız yabancı yatırımlar (DYY), 310
 enflasyon, 217
 hızlı büyüme, 36
 kalkınma politikası, 215, 311
 posta tasarruf sistemi, 250
 sosyal adalet, 217
 üretken işgücü politikası, 217
 yabancı sermaye, 216, 217
 yoksullukla mücadele, 45, 337

Sovyetler tipi sanayileşme, 30

Şili,

sermaye girişleri, 441, 442

Tayland,

artan cari açık, 419
 azınlıklar, 26
 bankacılık sektörü, 256
 devalüasyon, 426
 doğu sahil projesi, 220
 hızlı büyüme, 36
 ithal ikamesi politikaları, 219

ithalatın serbestleşmesi, 219
 kayırmacılık ve rüşvet, 197
 mali kesim reformları, 431
 sanayileşme, 219
 sömürge, 23
 yabancı sermaye, 219
 yoksullukla mücadele, 45, 337, 444

Tayvan,

altyapı, 22
 büyüme hızı, 193
 büyüme hızının düşmesi, 196
 çok partili düzene geçiş, 213
 dış ticaretin serbestleşmesi, 213
 hızlı büyüme, 36
 hızlı sanayileşme, 211, 212
 ileri teknoloji imalatı, 187
 imalat sanayiinin büyümesi, 195
 Japon sömürge dönemi, 211
 KİT'ler, 212
 Kuo Mintang Partisi, 212, 213
 küçük kapitalizm, 53, 54
 Mandarin sınıfı, 53
 posta tasarruf sistemi, 250
 sanayileşme, 32
 sermaye yatırımlarında artış, 195
 toprak reformu, 212

Türkiye,

5 Nisan 1994 kararları, 138
 1994 bunalımı, 136, 138
 ABD yardımları, 90
 altyapı yatırımları, 363, 364, 365, 371
 bankacılık sektörü, 268, 271, 273
 bankacılık sistemi, 266, 270, 271, 287, 288
 başlangıç koşulları, 23
 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 29, 36, 37, 103, 104, 105, 106,

107, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 160, 168, 169, 172, 173, 186, 203, 263, 285, 332, 333, 351
 bütçe açığı, 99
 cari işlemler açığı, 136, 137
 cari ödemeler açığı, 121
 çocuk ölümleri, 43
 Demokrat Parti hükümeti, 89, 96, 97, 101, 103
 devalüasyon, 96, 97, 101, 116, 123, 127, 137, 178
 dış borç krizi, 116, 117, 118, 119, 120, 125
 dış borçlar, 41, 96, 98
 dış ticaret darboğazı, 96, 99
 dolarlaşma süreci, 183
 dolaysız yabancı yatırımlar (DYY), 295, 296, 297, 298, 299
 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 170
 döviz kurları, 95, 102, 115, 116
 düzensiz şehirleşme, 176
 ekonominin "dolarlaşma"sı, 42
 enflasyon, 37, 38, 39, 41, 86, 87, 88, 92, 106, 114, 116, 118, 126, 128, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 248, 264
 faiz ödemeleri, 133
 gelir dağılımının bozulması, 330, 331, 332, 333
 girişimci kurları, 156
 gümrük birliği, 183
 II. Dünya savaşı, 87, 362
 ihracat artış hızı, 43, 128
 ihracatın teknoloji düzeyi, 184, 185
 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 108, 109, 111, 160, 169, 186, 285.
 iktisadi kalkınma planı, 164
 imalat sanayii, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186.

işçi döviz, 114, 116, 121
ithal ikamesi politikası, 114, 126, 168, 169, 172, 173, 175, 177, 178, 278
ithal kotaları, 127
İzmir İktisat Kongresi, 157, 159, 172
kalkınmanın toplumsal dayanakları, 24
karma ekonomi, 29
kentsel işsizlik, 176
kişi başına gelir, 37
KİT'ler, 181, 182, 199, 286
KOBİ'ler, 279, 285, 287, 288
konsolide bütçe harcamaları, 135
Kore Savaşı, 90
liranın aşırı değerlenmesi, 94, 129, 130, 168
liranın değerinin düşürülmesi, 180, 448
liranın konvertibilitesi, 265
mali kesim reformları, 263, 265, 266, 267
mali kesim, 24
mevduat sigorta fonu, 265
milli koruma kanunu, 166
nüfus artışı, 44, 156, 349, 351, 352
ödemeler dengesi, 123
özelleştirme politikası, 181, 182, 371
sanayileşme, 23, 156, 158, 163, 164, 165, 188, 189
seigniorage, 134

Selçuklu ve Osmanlı mirası, 59
sermaye birikimi, 166
sermaye hareketlerinin serbest bırakılması, 265
sermaye-hasıla katsayısı, 171
Sovyet tehdidi (soğuk savaş), 90
stagflation dönemi, 47
tarım, 335, 336, 337
tasarruf oranı, 40
teknik eğitim gören nüfus, 186
teknolojik bağımlılık, 203
teknolojinin gelişmesi, 183, 186, 187
terörizm ve siyasal olaylar, 124, 125
tımar sistemi, 60
toplam faktör verimliliği, 27
toprak reformu önerileri, 332
Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 117, 169, 170, 186
üniversitenin rolü, 188
vakıf kurumu, 143
varlık vergisi, 166
yabancı sermaye, 166
yerli teknoloji, 182
yolsuzluk, 338, 379
yönlendirilmiş kredi programları, 281, 282, 284, 289
yüksek reel faiz oranı, 180, 182, 188, 264, 271
yüksek ve kronik enflasyon, 180, 182, 183, 265, 282, 283, 287, 299, 318, 334

Kişi Dizini

- Abbas, Ackbar, 215
Ahuja, V., 45
Akerlof, G., 411
Akyüz, Yılmaz, 82, 201, 212, 302, 425, 428, 435
Alba, P., 414, 417, 419, 420
Asena, Günel, 210
Asher, R.E., 165
Atatürk, 159, 162
Atiyas, İzak, 263, 264, 268
Aydemir, Şevket Süreyya, 164

Bahadır, Osman, 66, 67
Baird, Mark, 389
Baker, G., 393
Bandiera, Oriana, 252, 253
Bardacke, T., 388
Bayar, Celal, 161
Baykal, Deniz, 135
Bee-Yan, Aw, 195
Benedict, Ruth, 56
Bhattacharya, A., 45
Bidani, B., 45, 328
Bisignano, J., 415, 417, 418, 422
Blanchard, O., 411
Boratav, Korkut, 129, 138, 139, 140, 182, 199
Braudel, Fernand, 146
Brown, L.C., 60, 61
Bulutay, Tuncer, 157, 158, 162, 329
Bulutoğlu, Kenan, 337
Burki, Shahid Javed, 206
Burton, J., 393

Camdessus, Michel, 437
Campos, Jose E., 319, 330

Caprio, Gerard Jr., 186, 252, 275, 277
Cass, Frank, 197, 201
Celâsun, Merih, 118, 120, 121, 122, 124, 128, 131, 132, 133, 176, 178
Chang, R., 420
Chen, Xiaomin, 195
Chenery, Hollis, 90, 102, 176
Cheng, Tunjen, 212
Chengze, Simon Fan, 305
Cho, Yoon Je, 279, 291
Crampton, T., 440
Cu, Rongci, 109

Çang, Çingkuo, 213
Çang, Kayşek, 53
Çiller, Tansu, 137

Dang, Şaoping, 205
Dae Jung, Kim, 394, 445
Demirel, Süleyman, 119, 124
Demirgüç-Kunt, Aslı, 186, 255, 267, 270
Denizer, Cevdet, 268, 272, 274
Derviş, Kemal, 173
Dinçerler, Vehbi, 170
Dirlik, Arif, 220
Doğramacı, Ali, 196
Domaç, İlker, 422
Dornbusch, R., 429, 433
Düzel, Neşe, 286

Ecevit, Bülent, 117, 119, 124, 125
Eğilmez, Mahfi, 282, 283
Eichengreen, Barry, 435, 441, 443
Emed, Erol, 409
Erbakan, Necmettin, 117

Ermisch, J. F., 310, 312, 313, 314
Ersel, Hasan, 263, 264, 268, 329

Faroghi, Suraija, 148
Ferreira, F., 45, 328
Ferri, Giovanni, 422
Filmer, D., 361
Fischer, Stanley, 448
Fişek, Nusret H., 351, 352
Frank, C.R., 201
Fry, Maxwell, J., 106, 299, 300
Fujiwara, M. Okuna, 222

Galal, Ahmet, 200
Gates, Hill, 48
Genç, Mehmet, 146, 152
Gisselquist, David, 298
Goldstein, Morris, 273, 274
Grootaert, C., 341
Güngör, A. Deniz, 360
Güngör, Nil D., 353, 356
Güvenç, Bozkurt, 352

Habib, M., 357
Haggard, S., 212, 378
Hanna, Donald, 274
Harrold, Peter, 211
Helleiner, G.K., 128, 176
Herz, Barbara, 357
Hi, General Park Çung, 202
Hirsch, Abraham, 92, 93
Hirsch, Eva, 92, 93
Honohan, Patrick, 252
Horsefield, Keith, 95
Hu, Zuli, 195
Huff, W. G., 310, 312, 313, 314
Huntington, Samuel P., 376

İlkin, Selim, 29, 156, 158, 164, 297
İlkin, Tekeli, 159

İnalçık, Halil, 61, 65, 142, 143, 144
İnönü, İsmet, 104

Irmak, Sadi, 119
Ishikawa, Shigeru, 30, 32, 222

Jakoby, Erich H., 332
Jalan, J., 343
Japelli, T., 252
Johnson, Herry G., 109
Jones, Leroy, 200
Jung, Kim Dae, 204

Kaldor, Nicholas, 335, 336
Kaminsky, G. L., 434
Kang, D., 212, 378
Karaosmanoğlu, Attila, 111, 140
Kasaba, Reşat, 295
Kato, Kozo, 282
Kaufmann, Daniel, 377
Kawagae, Toshihiko, 319
Kawaguchi, Osamu, 300
Kayran, Doğan, 332
Kazgan, Gülten, 171, 197
Kepenek, Yakup, 107, 112, 157, 160, 161, 165, 167, 296
Keyder, Çağlar, 155, 161
Keyder, Nur, 163
Khan, Mohsin, 195
Kıray, Mübeccel B., 332
Kim, C.y., 175
Kim, Chung-yum, 114
Kim, L.E., 201
Korum, Sevil, 94
Köse, Ahmet H., 251
Kozlu, Cem, 16
Krueger, Anne O., 90, 94, 95, 100, 103, 107, 108, 111, 172, 173, 377
Krugman, Paul, 27, 28, 192, 199, 311, 313, 399, 401, 402, 403, 411

- Kuruç, Bilsay, 158
 Kuznets, Simon, 325, 326
- Lee, C. 314
 Lee, T.H., 223
 Leipziger, Danny M., 202, 262, 288, 289
 Levine, Ross, 255, 267, 270
 Lewis, A.W., 29
 Lewis, Jeffrey D., 116
 Li, Kvanyev, 215
 Li, Shizhuo, 350
 Li, Tanghuy, 213
 Lindblad, J. Th., 293
 Littell, N.M., 167
 Lopez, R., 353, 355, 356
 Lui, Francis, 376
 Lall, Sanjaya, 184, 187
- Mahathir, Muhammed, 390
 Mao, Çetung, 212, 324
 Masaya, Miyoshi, 407
 Mason, E.S., 165
 McCarthy, Justin, 155
 McKibbin, W., 412, 420
 McMillan, John, 209
 McKinnon, R., 399
 Miller, S.C., 76
 Milor, Vedat, 105, 107
 Montagnon, P., 395
 Morawetz, David, 36
 Morawitz, Charles, 70
 Myrdal, Gunnar, 377
- Naughton, Barry, 209, 307
 Nelson, R.R., 28
 Widjojo, Nitisastro, 339
 Noble, Gregory W., 237, 244.
 Obsfield, M., 411
 Okazaki, Tensui, 222
- Olgun, Hasan, 126, 172
 Oyan, Oğuz, 223
- Ökçün, Gündüz A., 157
 Öniş, Ziya, 104, 266, 271, 272, 289
 Özal, Turgut, 120, 124, 125, 126, 127, 134
 Özatay, Fatih, 136
 Özfirat, Necati, 170
 Özmucur, Süleyman, 330
- Pack, H., 28
 Packer, Frank, 262
 Paganu, M., 252
 Pak, Namık Kemal, 203
 Pamuk, Şevket, 70, 72, 149
 Pangestu, M., 45
 Patten, Richard H., 280
 Petri, Peter A., 21, 262, 288, 289
 Pray, Carl, 298
 Pritchett, L., 361
 Purcell, Gary, 323
- Quataert, Donald, 145, 151, 152
- Radelet, J., 411
 Rao, B. V. V., 314
 Ravallion, Martin, 342, 343
 Rhee, Syngman, 201, 202, 378
 Riedel, James, 104, 266, 271, 272, 289
 Robb, Caroline, 424
 Roberts, Mark, 195
 Robinson, S., 173
 Rodrik, Dani, 118, 120, 121, 122, 124, 327, 411, 432, 444
 Romer, P., 411
 Roney, L. 357
 Root, Hilton L., 319, 330
 Rosengard, Jay K., 280
 Ross-Larson, Bruce, 323

Rowthorn, R., 80, 81

Sachs, J., 411

Samaric, Radovan, 62

Sarel, Michael, 193, 194, 196

Shaman, D., 373

Shang-Jin, Wei, 377

Shaohua, Chen, 342

Shorter, F. C., 352

Schiantavelli, Fabio, 252

Schmukler, S. L., 434

Schwartz, Adam, 76

Shaw, S.J., 69

Sheridan, Kyoko, 56, 77, 228

Sönmez, Attila, 82, 104, 332

Steiner, George, 21

Stiglitz, Joseph, 26, 196, 198, 250,
252, 291, 429, 433

Subharao, K., 357

Summers, Lawrence, 275, 277

Tandon, Pankaj, 200

Tansel, Aysit, 353, 356

Taueber, Irene, 346, 347, 348

Taylor, Lance, 176

Tekeli, İlhan, 29, 67, 68, 158, 159,
164, 297

Tekeli, Sevim, 66

Temel, Adil, 330

Tezel, Y., 157, 158, 162

Thomas, Vinod, 202, 353, 355, 356

Timur, Serim, 329

Timur, Taner, 59, 64, 65, 70, 157

Tökin, İsmail Hüsrev, 164

Torun, Osman Nuri, 103

Tsukamoto, Yonemura, 232

Türel, Oktar, 129, 138, 139, 182

Türkcan, Ergun, 68, 199, 203

Turner, Philip, 273, 274

Tütengil, Cavit Orhan, 164

Ulus, Bülend, 126, 127

Uras, Güngör T., 285

Uy, M., 291, 250, 252

Uygur, Ercan, 106

Vaner, Süleyman, 164

Venturi, Franco, 154

Vittas, Dimitri, 279, 291

Vogelsang, Ingo, 200

Wade, Robert, 197, 367

Wahid, Abdurrahman, 389

Walton, M., 45, 328, 411

Wang, Y., 353, 355, 356

Westphal, L.E., 201

Wheeler, D., 373, 374

Wittfogel, K.A., 54

Wolf, Martin, 412, 420

Yağcı, Fahrettin, 173, 176, 177

Yeldan, Erinc, 129, 138, 139, 182, 251

Yentürk, Nurhan, 107, 112, 157, 160,
161, 165, 167, 296

Yıldırım, N., 157, 158, 162

Yıldızoglu, Ergin, 18

Yonemura, Noriyuki, 232

Yongçaiyut, Çavalit, 444

Yorulmaz, Ahmet, 68

Yoshihara, Kunio, 33, 226

Young, A., 313

Yung, Whee Rhee, 323

İktisadi gelişme alanında 20. yüzyılın ikinci yarısına damgasını vuranlar, Doğu Asya ülkeleri oldu. Bir dönem yarattıkları “mucize” ve ardından geçirdikleri bunalımlarla dünyanın ilgi odağı olan bu ülkeleri ne kadar tanıyoruz?

Bu ülkelerin, tüm dünyada ekonomi uzmanları tarafından ilgiyle izlenen deneyimlerinden Türkiye için ne gibi dersler çıkarılabilir?

Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kuruluş yıllarında kurumda görev yapan, uzun yıllar birçok Doğu Asya ülkesinde Dünya Bankası uzmanı olarak bulunan, bu anlamda birinci elden bir deneyime sahip Attila Sönmez bu kitabında, sözkonusu ülkelerde ekonomik sıçrama ya da “mucize” diye tanımlanan modelin dinamiklerini, her ülkenin tarihsel süreç içindeki özgün özelliklerini vurgulayarak irdeliyor. Kalkınmaya yönelik ekonomik gelişmelerin hangi sonuçlara yol açarak, bunalımlara dönüştüğünü farklı yöntemlerle ele alan Sönmez’in istatistiki veriler, çok sayıda tablo ve grafikte desteklediği eserinin en önemli yanı ise, bu deneyimden Türkiye’nin çıkarması gereken dersleri tartışması. Yazar bunu yaparken, Türkiye’nin kalkınma sorununu geniş bir tarihsel ve ekonomik perspektifle gündeme getiriyor.

ISBN: 975-6857-00-5



www.bilgiyay.com



İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYI