

# 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>

Kuram / İktisat

Oktar Türel

# geç barbarlık çağı

## 2

planlama,  
kurumsal yapıda  
dönüşüm ve  
sanayileşme





***Oktar Türel (doğ. 1937)***

ODTÜ İktisat Bölümü Emekli Öğretim Üyesi Prof. Dr. Türel, 1960'da İTÜ İnşaat Fakültesi'nden mezun oldu. İktisat yüksek lisans derecesini 1969'da Southampton Üniversitesi'nden (İngiltere), doktora derecesini 1976'da Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden (SBF) aldı. 1986'da doçentliğe, 1996'da profesörlüğe yükseldi. 2004 yılında ODTÜ'den emekliye ayrıldı.

1960 sonrasında kısa bir süre inşaat mühendisliği alanında çalışmakla birlikte, emeklilik öncesindeki meslek hayatının hemen tümünü iki kamu kuruluşunda geçirdi: Devlet Planlama Teşkilatı (1965-75; 1978-79) ve ODTÜ İktisat Bölümü (1975-77; 1980-2004). 1993-94 ve 1994-95 akademik yıllarında ODTÜ'den izinli olarak Londra'da yerleşik School of Oriental and African Studies'de konuk öğretim üyeliğinde bulundu.

Türel, emeklilik dönemindeki mesleki çalışmalarını, esas itibarıyla, mensubu bulunduğu Türk Sosyal Bilimler Derneği ve Bağımsız Sosyal Bilimciler Grubu bünyesinde sürdürmektedir. Bunlara ek olarak 2005-06 ve 2006-07 akademik yıllarında Ankara Üniversitesi/SBF'de, 2008-09 ve 2009-10 akademik yıllarında İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde, 2009-2010 akademik yılında ise ODTÜ'de konuk öğretim üyesi olarak hizmet vermiştir.

Türel'in mesleki ilgileri makroiktisat, teknolojik gelişme ve sanayileşmenin iktisadi ile uluslararası siyasal iktisat üzerinde yoğunlaşmaktadır.

**Yordam Kitap: 123 • Geç Barbarlık Çağı-II: Planlama, Kurumsal Yapıda Dönüşüm ve Sanayileşme**  
**Oktar Türel • ISBN-978-605-5541-27-9 • 978-605-5541-17-0 (takım)**  
**Kapak ve İç Tasarım: Savaş Çekiç • Sayfa Düzeni: Gönül Göner**  
**Birinci Basım: Şubat 2011 • Yayın Yönetmeni: Hayri Erdoğan**

---

**Yordam Kitap Basın ve Yayın Tic. Ltd. Şti.**  
**Çatalçeşme Sokağı Gendaş Han No: 19 Kat: 3 34110 Cağaloğlu - İstanbul**  
**Tel: 0212 528 19 10 Fax: 0212 528 19 09**  
**www.yordamkitap.com info@yordamkitap.com**

---

**Baskı: Pasiflik Ofset**  
**Baha İş Merkezi**  
**Haramidere - İstanbul**  
**Tel: 0212 412 17 77**

# GEÇ BARBARLIK ÇAĞI-II

Planlama, Kurumsal Yapıda Dönüşüm  
ve Sanayileşme



# İçindekiler

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ÖNSÖZ .....                                                                                                 | 9   |
| ÖNDEYİ .....                                                                                                | 15  |
| <b>A. PLANLAMA VE KURUMSAL YAPIDA DÖNÜŞÜM</b>                                                               |     |
| 1 1980 PROGRAMI ÜZERİNE .....                                                                               | 19  |
| 1. Giriş .....                                                                                              | 19  |
| 2. Bunalım ve Sonrası .....                                                                                 | 20  |
| 3. DPT Çalışmaları Üzerine .....                                                                            | 24  |
| 4. 1980 Programı .....                                                                                      | 27  |
| 2 TÜRKİYE'DE MERKEZİ İKTİSADİ PLANLAMA ÜZERİNE BİR DENEME ..                                                | 38  |
| 3 TÜRKİYE'DE 1978-79 BUNALIMI VE MERKEZİ İKTİSADİ PLANLAMA ..                                               | 54  |
| 1. Giriş .....                                                                                              | 54  |
| 2. Kaynak Tahsisi Sorunsalı ve Ekonomik Bunalım .....                                                       | 55  |
| 3. Bir İstikrarlandırma Girişiminin Kısa Öyküsü .....                                                       | 66  |
| 4. 1970'lerde Fonksiyonel Bölüşümün Seyri Üzerine Notlar .....                                              | 74  |
| 5. 1978-79'da Dış ve İç Siyasal Konjonktür .....                                                            | 83  |
| 6. Son Sözler .....                                                                                         | 90  |
| 4 1980 SONRASI TÜRKİYE'SİNDE KAMU KESİMİNİN<br>YENİDEN YAPILANMASI .....                                    | 94  |
| Giriş .....                                                                                                 | 94  |
| 1980'li ve 1990'lı Yıllarda Kamu Kesimi Finansmanı .....                                                    | 95  |
| Kamu Kesiminde Üretim ve Etkinlik .....                                                                     | 103 |
| KİT'ler .....                                                                                               | 104 |
| Kamu Kesiminin Değişen Sınırları: Beklentiler .....                                                         | 121 |
| Sonuçlar .....                                                                                              | 124 |
| 5 T.C. MERKEZ BANKASI'NA YENİ YASAL ÇERÇEVE: 4651 SAYILI<br>KANUN ÜZERİNE GÖZLEM VE DEĞERLENDİRMELER .....  | 127 |
| 6 TÜRKİYE EKONOMİSİNİN NEOLİBERAL YAPILANMA SÜRECİNDE<br>BANKACILIĞIN YENİDEN DÜZENLENMESİ, 1980-2007 ..... | 140 |
| 1. Giriş .....                                                                                              | 140 |
| 2. Türkiye'de Bankacılığı Yeniden Düzenleme Girişimleri .....                                               | 141 |
| 3. Dünya Ekonomisinde Finansallaşma ve Türkiye Bankacılığı .....                                            | 149 |
| 4. Bankacılıkta İhtiyati Kural ve Standartlar .....                                                         | 161 |
| 5. Kapanış Sözcükleri: Bir Siyasal İktisat Perspektifi .....                                                | 167 |



## **B. BÜYÜME VE SANAYİLEŞME**

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>7 PAFLAGONYA'NIN EKONOMİ POLİTİĞİ ÜZERİNE<br/>BİR DENEME BAŞLANGICI</b> .....                              | 181 |
| Giriş.....                                                                                                    | 181 |
| Paflagonya'da Genişletilmiş Yeniden Üretim: Tek Kesimde Büyüme .....                                          | 183 |
| Başka Bir Gelişme Çizgisi mi? .....                                                                           | 185 |
| Değer Aktarımı Sorunu .....                                                                                   | 186 |
| Sonuç .....                                                                                                   | 187 |
| <b>8 EKONOMİK BÜYÜME, İSTİHDAM VE SENDİKALAR:<br/>UZUN DÖNEME BAKIŞ</b> .....                                 | 194 |
| 1. Savaş Sonrası Uzun Dönemli Ekonomik Dalga Üzerine Saptamalar .....                                         | 194 |
| 2. Ekonomide Devrevi Hareketler İle Çalışma Hayatı<br>Arasındaki Etkileşim Üzerine .....                      | 201 |
| 3. Evrensel Büyüme Şemaları ve Türkiye Gerçeği .....                                                          | 205 |
| 4. Sendikal Hareketin Önündeki Tercihler .....                                                                | 208 |
| 5. Sonuç .....                                                                                                | 212 |
| <b>9 "DÜŞLER PANELİ"NE KATKI</b> .....                                                                        | 214 |
| <b>10 1970'Lİ YILLARDA MÜHENDİSLİK SANAYİLERİNDEKİ KAMU<br/>YATIRIMLARI: GÖZLEM VE DEĞERLENDİRMELER</b> ..... | 225 |
| 1. Giriş .....                                                                                                | 225 |
| 2. Engeller .....                                                                                             | 226 |
| 3. Kıssalar .....                                                                                             | 240 |
| 4. Hisseler .....                                                                                             | 250 |
| <b>11 SANAYİLEŞME: NEREDEN, NEREYE, NASIL?</b> .....                                                          | 254 |
| 1. Giriş .....                                                                                                | 254 |
| 2. Türkiye'nin 1976 Sonrasındaki Sınai Gelişmesi Üzerine Gözlem ve<br>Değerlendirmeler .....                  | 255 |
| 3. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sanayileşme, 1970 – 1990 .....                                                   | 260 |
| 4. Sanayileşme Politikaları Üzerine Spekülasyonlar .....                                                      | 265 |
| <b>12 POLİTİKALARI ÜZERİNE GÖZLEM VE DEĞERLENDİRMELER</b> .....                                               | 286 |
| 1. Giriş .....                                                                                                | 286 |
| 2. Tanım ve Kavramlar .....                                                                                   | 287 |
| 3. Planlı Dönem Sonrasında Sanayi Politikalarına Genel Bir Bakış .....                                        | 288 |
| 4. Sanayi Politikalarının Güncel Uluslararası Çerçevesi .....                                                 | 290 |
| 5. 2000'li Yıllarda Türkiye'de Sanayi Politikalarının Biçimlenmesi .....                                      | 295 |
| 6. 2000'li Yıllarda Sanayi Politikalarının Yasal Çerçevesi .....                                              | 303 |
| 7. Sonuç Niyetine Gözlem ve Yorumlar .....                                                                    | 310 |
| <b>SONDEYİ</b> .....                                                                                          | 317 |

## ÖNSÖZ



Yordam Kitap'ın yöneticisi, dost ve arkadaş Hayri Erdoğan'ın inceliği, *Geç Barbarlık Çağı (I / II)*'nda derlenen yirmi üç yazımı okurlarla yeniden buluşturuyor. Soluksuzluğuma mazeret bulmaya çalışmıyorum; ama şunu söylemeliyim ki tüm meslek hayatım boyunca **makale** yazarı olmaya özendim, **kitap** yazarı olmaya değil. Makale yazarı, öykü yazarı gibi, bir **tema** dolayımındaki çeşitlemelerini bitirdiğinde diyeceğini demiş, işini tamamlamıştır. Oysa kitap (roman?) yazarı, **konu** bütünlüğü uğruna kişisel olarak önemsemediği, belki pek iyi kavramadığı olgular üzerine de kalem oynamak zorundadır. Bu bedel karşılığında kazandığı şeyler ise topluma sağladığı eğitici hizmet dolayısıyla hak ettiği itibar ve (makale yazarının çoğu kez erişemediği) kalıcılıktır. Erdoğan'a sadece çalışmalarına yayın imkânı tanıdığı için değil, bu seçkide yer alan yirmi üç yazımın zamanla ne ölçüde yıprandığını sinama fırsatı verdiği için de teşekkür borçluyum.

Kırk yılı aşkın bir meslek hayatına yayılmış, sayıları yüze yakın makale, konferans ve panel katkısı arasından seçim yaparken, iki ölçütü göz önünde bulundurmaya çalıştım: "Güncel"e yakınlık ve okunabilirlik. Güncelce yakın olma kaygısı, *Geç Barbarlık Çağı (I / II)*'nda yer alan yirmi üç yazıdan on beşinin 2000'li yıllarda yazdıklarımın seçilmesinde somutlaştı. Daha önceki on yıllardan kalan yazılar, ya belirli bir tarih kesitine tanıklık etmek, ya da bu kesitte yapılmış öngörülerin geçerliliğini tartışmaya açmak üzere seçildi.

Okunabilirlik (özellikle meslekten iktisatçı olmayanlar tarafından okunabilirlik) seçilecek yazılardaki "teknik" incelik ve ayrıntıların makul ölçülerde olmasını gerektiriyordu. Başlıca bu nedenle, makroekonomik yönetim ve istikrarlandırma üzerine yazdıklarım seçki dışında kaldı. Okunabilirliğin bir başka gereği ise, yazıda kullanılan üslubun akademik "kasıntı" ve bilgiçliklerden uzak ve kolay anlaşılır nitelikte olması idi. Ne yazık ki, bu alanda iyi bir sınav verdiğimi ileri süremem. İktisat yazınında XX. yüzyılın ikinci yarısından bu yana hızla artan profesyonelleşme eğilimi, belirli bir üslup deformasyonuna yol açtı; bundan kurtulmak bizler

için kolay değil. Kullandıkları sözlük ne kadar soyut ve karmaşık olursa olsun, eski ustaların yazıları aynı zamanda seçkin edebiyat ürünleri idi; ama artık bunlar geçmişin güzel anıları sayılır.

\* \* \*

Meslek hayatımın akademik camia dışında geçen ilk on yılı, Keynesgil Altın Çağ (1945-73)'ın son on yılı ile hemen hemen çakışmıştı. Yeniyetme bir iktisatçının ana akım iktisadında 1970'lerin ortalarında gerçekleşecek "paradigma kayması"nı kestirmesi beklenemezdi. Kapitalizmin savaş sonrası yıllarına özgü birikim tarzı ve düzenleme rejimi, Fordist iş organizasyonu, tam istihdama yakınlaşma ve bölüşüm adaletini gözetme kaygıları, güçlü emekçi sınıf örgüt ve partileri onun için veri sayılırdı. İktisatçıdan beklenen, bu sınır şartları içinde ekonomik sorunlara akılcı ve "optimal" çözümler aramasıydı; nicel teknikleri iyi bilmek ve kullanmak, bu arayışın vazgeçilmez parçası idi.

ODTÜ'de akademik hayata katıldığım 1975 yılında "paradigma kayması"nın sert rüzgârları esmeye başlamıştı. ODTÜ'deki ilk yıllarım, bir anlamda, öğrenciliğe dönüş yılları oldu. Hem uluslararası, hem de ulusal düzlemde eşitlik ve adalet özelemlerini bir on yıl içinde yerle bir edecek "geç barbarlık çağı"nın doğuşuna tanık oluyorduk. Kimimizin içine sinmese de, bu çağın ekonomisinin işlerlik kuralları ile kullandığı analiz araç ve yöntemlerini öğrenmemek olmazdı. İyi bir öğrenci olup olmadığına okurlar karar verecek; çünkü bu seçkide yer alan yazıların tümü 1979 sonrasında kaleme alındı. "İç karartıcı" bir mesleği daha da iç karartıcı hale getiren, eşitlikçi bir toplum umutlarımızı durmadan uzak geleceğe erteleyen bu yıllardan kalma ürünlerde yer yer hüznün, acı alay ve öfkenin dışavurumu şaşırtıcı sayılamaz.

\* \* \*

Derlemenin birinci kitabında yer alan on bir yazının ilk üçünde (I/1, I/2, I/3 sayılı olanlar) Türkiye'nin Avrupa ile temel parametreleri XIX. yüzyıl başında belirlenen ve o tarihten bu yana "sorunlu" olmaya devam eden ilişkileri ele alınıyor. Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerimizi "Bizi ne yapsak AB'ye almazlar", ya da "Reformlarda ayak sürüyen bir toplumu AB niye içine alsın?" şematizmine indirgeyenlerin, AB'nin XX. yüzyıl kapitalizminin özgün bir tarihsel ve kültürel miras üzerinde serpilten bir

versiyonu olduğunu unutarak, AB'yi bir emekçiler cenneti sayanların bu yazıları okumak zahmetine katlanmamaları önerilir. AB Bakanlar Konseyi'nin 2000'de Lizbon'da koyduğu rekabet gücü, teknolojik önderlik ve istihdam hedeflerinden epey uzakta kalmış, içinde bulunduğumuz yüzyılda dünyanın sanayi "işliği" (workshop) olamayacağı açıkça ortaya çıkmış bir uluslar topluluğunun Türkiye için *desideratum* konumuna yükseltilmesinde yukarıda eleştirdiğimiz öznal tutumların büyük payı vardır. Bu yazılarla amaçladığım şey, okuru düşünmeye çağırmaktır; yandaşlık / karşıtlık ikileminde pozisyon almak değil. Birinci kitabın I / 4 sayılı makalesi ise önce Avrupa, sonra "Batı" yörüngesindeki mali bağımlılığımızın acıklı öyküsüdür ve bu yazı grubu içinde mütalaa edilebilir.

Birinci Kitap'taki ikinci yazı grubu "Bretton Woods İkizleri", yani Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF)'na ilişkindir. Bunlardan 1982 tarihli I/5, DB - Türkiye ilişkilerinin ötesine geçerek, DB'nin sergilemeye başladığı uluslarüstü bir planlama örgütü olma heveslerine de değiniyordu. Küresel bir perspektife bağlı kalan 2009 tarihli I/6, bu hevesin hangi aşamalardan geçerek nereye ulaştığını sergiliyor ve varlık nedenini yitirmiş bir kuruluşa işlevsel bir gelecek öneriyor. I/7 sayılı yazı ise kapitalizmi veri alan bir küresel finansal mimaride IMF'nin yükümlülüklerini özellikle geliştirmekte olan ülkeler (GOÜ) açısından tartışıyor: Gerçekçi ve istikrarlı bir dünya para sisteminin kurulması, IMF'ye küresel son ikraz mercii olma işlevinin kazandırılması, uluslararası krizler öncesi gözetim ve uluslararası krizlerin yönetimi. Tahmin edilebileceği gibi, IMF'nin bu yükümlülükleri taşıyabilmesi için ciddi bir reformdan geçmesi gerek.

Bu yazıları izleyen ikili grup (I/8 ve I/9), Türkiye'nin yakın çevresine, Kuzey'e ve Doğu Akdeniz'e açılan denemelerden oluşuyor. Avrupa'nın "çevresi"nde, geç çağdaşlaşan ve geç sanayileşen iki büyük ülkenin, yani Türkiye ve Rusya'nın XIX. yüzyıldan bu yana kesişen bazı kader çizgileri I/8'de sergileniyor. I/9'un konusu ise Doğu Akdeniz'de yüzyıllar boyunca süren güç mücadelesinde önce Osmanlı İmparatorluğu'nun, daha sonra da Türkiye Cumhuriyeti'nin oynadığı roller. Kıbrıs, bu mücadelenin sahnelerinden biriydi; hâlâ da öyledir. Türkiye, bir bölge gücü olma iddiasını sürdürdükçe, bu sahnenin hesaba katılması gereken aktörlerinden biri olacaktır.

Birinci Kitap'ın Türkiye'ye özel vurgusu olmayan son iki yazısından ilki (I/10), geçmiş çeyrek yüzyıl (1975-2000)'da sanayi sektörünün dünya ölçeğindeki gelişmesini ele almaktadır. Okur bu yazıda XXI. yüzyıl

başlangıcında ivme kazanan dünya sınai coğrafyası değişiminin başlangıç adımlarını izleyecektir. Yazıda betimlenen sanayileşme örüntüsünün sürdürülebilirliği ve dünya emekçilerinin refahına olumsuz yansımaları, güncellenmiş ve daha kapsamlı bir incelemeye değer. Sonraki yazı (I/11) 1980’li yıllar başında GOÜ’yü çok yıpratın borç krizlerinden esinlenmiştir. Bu yazı, sadece o yılların Latin Amerika’sına özgü bir “collage” sayılmamalıdır; sergilenen siyaset adamı ve yüksek bürokrat portrelerinin benzerlerine GOÜ’de çokça rastlanacağı için. Neoliberal ekonomik düzene farklı bağıllık derecelerinde uyum gösteren, ancak sermaye çıkarlarını savunma ve oportünizm ortak paydalarında birleşen bu kadroların ülkelerini kalıcı başarılarla ulaştırdıkları kuşkuludur. En azından, Latin Amerika için: Son otuz yılda Latin Amerika’nın hem dünya ekonomisi, hem de yükselen piyasa ekonomileri içinde gerileyen payı, yeterince öğretici sayılmalıdır.

\* \* \*

Yakında yayımlanacağını umduğum İkinci Kitap, iki kesimden oluşacak. Planlama ve Kurumsal Yapıda Dönüşüm başlığını taşıyan A kesiminin ilk üç yazısı Türkiye’de merkezi iktisadi planlama (MİP) deneyimine ilişkin.

II/1 sayılı yazı, “akademik” özellikte değil; bu seçkide yer almasının nedeni, belge niteliği taşıyan bir konuşma metni olması. Yazarın Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Planlama Dairesi (İPD) Başkanlığı görevinde bulunduğu 1979 yılında ve 1980 Yılı Programı çalışmaları öncesinde İPD teknik kadrolarına hitaben yaptığı bu konuşmanın özeleştirici öğeleri içerdiği görülecektir. Türkiye’de MİP’in çöküşünü başlatan 24 Ocak 1980 kararlarını ve Eylül 1980 rejimini öngörmese de, konuşmacının geçmişten devralınan ekonomik yönetim modelinin sürdürülemezliğini algıladığına ve Dördüncü Plan (1979-83)’daki kaynak tahsislerini ve MİP sistemini özde koruyabilmek için yapılması gerekenleri sorguladığına bu vesile ile işaret edilmelidir. 1980 ve izleyen yıllar yönetimlerinin böyle bir “koruma”ya değil, “yıkma”ya niyetli oldukları kısa sürede anlaşılmış, “ithal ikameci” olarak yaftalanan ve lanetlenen Dördüncü Plan, resmen değil, ama fiilen terk edilmiştir.

II/2 sayılı yazı Türkiye’nin “Planlı Dönem” (1960-80)’inde benimsediği MİP’in hangi amaçlara, hangi araçları kullanarak erişmeye çalıştığını anlamamıza yardımcı olacak bir kavramsal çerçeve sunuyor. Söz konusu

araçların 1978-79 bunalım yıllarında niye ve nasıl kullanıldığı ise II/3 sayılı yazıda ayrıntıları ile ele alınmaktadır.

A Kesiminin ikinci üçlüsünde (II/4, II/5 ve II/6 sayılı yazılar), 1980 sonrası Türkiye’de kurumsal değişimin üç boyutu sırasıyla incelenmektedir: “Yapısal değişim” gerekçesiyle kamu kesiminin ekonomik analizde vurgulanan işlevlerinden pek çoğunun fiilen ortadan kaldırılması, T.C. Merkez Bankası (TCMB)’na yeni bir yasal çerçeve çizilmesi ve böylece TCMB’nin neoliberal tutuculuğa kökten bağlanması, bankacılığa (çeşitli ara aşamalardan geçilerek) neoliberal öğretiyle uyumlu bir düzenleme getirilmesi. Kuşkusuz, Türkiye’de kamu kesiminin yeniden yapılandırılması, yazının kaleme alındığı günlerde (yani yaklaşık on yıl önce) bugünkü sonuçlarına ulaşmamıştı. Ancak okur, II/4 sayılı yazının günümüzü öngörmekte yanılmadığını herhalde teslim edecektir.

İkinci Kitabın B Kesimi, büyüme sorunsalına odaklı üç yazı (II/7, II/8 ve II/9) ile başlıyor. Bunlardan Marxgil iki sektörlü büyüme modelini GOÜ bağlamında formüle etmeye ve büyüme sürecinde sektörler arası değer aktarım ilişkilerine açıklık getirmeye çalışan II/7, beni meslek hayatımda en çok keyiflendiren deneyimlerden biri olmuştur; herhalde iktisadı kara mizahla harmanladığı için.

Keynesgil Altın Çağ sonrasındaki büyüme örüntülerinin istihdama ve emek - sermaye ilişkisine nasıl yansıdığı ve bunun Türkiye’deki emekçi örgütler açısından neleri ima ettiği II /8 sayılı yazıda yer alıyor. Bu yazı bir sendika yıllığı için ısmarlanmış, ancak sendikanın ileri sürülen görüşleri benimsememesi nedeniyle, akademik bir dergide okura ulaşmıştı. Yazıyı ısmarlayan ve ne yazık ki artık aramızda olmayan sendikacı dostumuzun, sağ olsaydı, bugün bana hak vereceğine eminim.

II/9 sayılı yazı, Türkiye’nin “topallayan altın çağ”ı olarak adlandırdığım 1948 - 76 dönemini izleyen otuz yılda niye tatminkâr bir büyüme performansına erişemediğini sorguluyor. Olay salt makroekonomik istikrarın yokluğu ile ya da düşük tasarruf ve yatırım eğilimleriyle açıklanacak kadar basit değil; işin içinde başka toplumsal ve siyasal faktörler de var.

\* \* \*

B Kesiminin son üç yazısında Türkiye’nin sanayileşmesi üç farklı tarih kesitinde ve farklı bağlamlarda ele alınıyor. II/10 sayılı yazı, 1970’li yılların sanayide yapısal dönüşüm amaçlı kamu yatırımları paketi üzerine teknik ve ekonomik bir değerlendirme. Bir anlamda *post mortem* ince-

leme sayılır; çünkü 1980'lerin egemen iktisat anlayışı, bu yatırım paketini kısa sürede yok etti. Söz konusu yatırımların çoğu programlardan çıkarıldı; "kerhen" tamamlananlar da 1990'lı ve 2000'li yılların özelleştirme depremlerine diremedi. Güncelliği kalmamış bu yazının seçkiye katılması, "ithal ikameciliği" suçlamasıyla toptan karalanmak istenen bu yatırım paketi ardındaki ekonomik mantığı (yani verimlilik, teknolojik gelişme, bağlantı etkileri ve net döviz tasarrufunu) genç (ve gelecek) kuşaklara tanıtmaya arzusundan kaynaklanıyor. "Yazı, kalır". Umudum bu.

II/11 sayılı yazı, 1990'lı yılların başındaki bir durum saptamasıdır. Dünyaya sınai coğrafyasında başlayan köklü değişimin de, Türkiye'nin görece emek-yoğun, teknolojisi basit veya standartlaşmaya yönelmiş, kişi başına düşük katma değer yaratan sektörlerde uzmanlaşmaya gidişinin de ilk aşamaları bu yazıda gözlemlenebilmektedir. II/12 sayılı yazı ise günümüz sanayi politikalarının (kaynak tahsisini yönlendirici etkisi tartışmalı) yatırım politikası bileşenini geçmiştekilerle karşılaştırarak irdeliyor ve Türkiye'nin 1990'lar ve sonrasındaki uluslararası taahhütleriyle sanayi politikalarındaki manevra alanını kendi kararlarıyla daralttığını hatırlatıyor. Bu manevra alanını yeniden kazanmaya çalışmak, hiç kuşkusuz, yakın gelecekteki sanayi politikaları gündeminin en önemli hedefi olmalıdır.

\* \* \*

Önsöz'ü bitirirken, Hayri Erdoğan'a teşekkürümü yinelemek isterim. Yordam Kitap'ın basımda emeği geçen çalışanlarına ve basılacak metinlerin derlenmesi ve dizilmesine katkısı dolayısıyla Türk Sosyal Bilimler Derneği Sekreteri Ergün Altuntaş'a da teşekkür borçluyum. Derlenen yazılarda görüş, eleştiri ve katkılarını kaydetmiş olsam da, olmasam da, kendilerinden çok şey öğrendiğim meslektaşlarıma ayrıca teşekkür ediyorum. Teşekkürün ötesinde, minnet borçlu olduğum kişilerin başında eşim ve hayat arkadaşım Figen Türel'i anmalıyım; onun desteği, hoşgörüsü ve yüreklendirmesi olmasa idi, bu yazılar da olmazdı.

\* \* \*

Okurumu (yeniden) düşündürebilirim mutluluk duyacağım.

*Eylül 2010*

*Ankara*

## ÖNDEYİ

### *geç barbarlık çağı*

çok iyidir demokrasi  
örneğin meselâ  
ben çoğunlukta olursam  
sen azınlıkta kalırsan

ben sayıları bilirim  
borumu öttürürüm  
bir-ki diyerek yürürüm

ne güzeldir hoşgörü  
örneğin meselâ  
benim dediğim olursa  
sen bana uyarsan

ben geleneği bilirim  
borumu öttürürüm  
rap rap diyerek yürürüm

çok hoştur özgürlük  
örneğin meselâ  
ben girişimde özgür  
sen bana çalışmakta

ben çıkarımı bilirim  
borumu öttürürüm  
sağ-sol diyerek yürürüm  
.....

*Haziran 1991*





A

---

PLANLAMA VE  
KURUMSAL YAPIDA DÖNÜŞÜM

---





## 1980 PROGRAMI ÜZERİNE<sup>1</sup>



### 1. GİRİŞ

1980 Yılı Programı hazırlıkları içinde bulunduğumuz bugünlerde değerli çalışma arkadaşlarıma 1980 Programı ile ilgili düşüncelerimi topluca ve özet olarak iletmeyi yararlı gördüm. Bunu yaparken de Teşkilatta gelenekleşmesini arzuladığım bir olayı yinelemiş oluyorum. Selefilerimden Dr. Merih Celâsun, on yıl önce “1970 Yılı Program Hazırlıklarına Başlarken”<sup>2</sup> adlı notu yazdığı zaman nedenlerini tahmin edeceğiniz kaygılarla hareket etmişti: 1970 öncesinde Türkiye ekonomisi belirli bir bunalım döneminin eşiğindeydi. Yine Dr. Celâsun’un deyişiyle “1970 Yılı Program hazırlıklarına başlarken iktisadi durumun ve politikaların objektif bir değerlendirilmesinin yapılması özel bir önem taşımakta” ve “1970’ler Türk iktisadi kalkınmasına 1960’lardan farklı olarak bir takım yeni şartlar, zaruretlar ve imkânlar getirmekte” idi.<sup>3</sup> Dr. Celâsun aktarmalar yaptığım notunda açıkça Türkiye’nin zor kararlar eşiğinde olduğuna değiniyordu. Yaklaşımı sadece 1970 Yılı Programı için düşündüklerini iletmek ve tedbirler önermek değil, 70’li yılların iktisat politikalarındaki temel değişme doğrultularını teşhis etmeye çalışmaktı.

1980 Yılı Program çalışmalarına başlarken, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı olarak belirli bir gelenek oluşturmak isteyişimde iki ayrı neden var. Bunlardan biri, kolaylıkla tahmin edeceğiniz gibi, 1970 ve 1977-1979 bunalımlarının nedeni ve bunalımların gelişme biçimi ile ilgili bazı benzerlikler. 1970 Programı, bir bunalıma giriş yılının programı idi. 1980 Programı ise 1977-1979 bunalımından çıkış yılı programı olmak durumundadır ve 1980’de kritik bazı ekonomik kararların alınması hepimizin sezdiği gibi zorunlu olacaktır.

1 DPT/ İPD (Hizmete Özel), tek., 32 s., Ekim 1979.

2 DPT 788 – İPD 274 sayılı teksir notu (37 sayfa), Haziran 1969, Ankara.

3 a.g. not., s.1.

İkinci neden ise, kısa dönemli benzetmeler ve yorumlar ötesinde, uzun dönemle ilgili olarak da düşüncelerimi dile getirmek isteyişimdir. 1977-1979 konjonktürü içinde kısa dönem, çoğu zaman bizi uzun döneme daha geniş ve daha kapsamlı bir şekilde bakmaktan alıkoyan sorunlarla yüklü idi. Ancak perspektifimizi yitirmemek için uzun dönemi de sık sık düşünmemiz gerek. 1980’li yıllarda Türkiye ne gibi sorunlarla karşı karşıya-dır ve 1980’deki gelişmeler böyle bir bağlam (context) içinde ne olabilir? Bu soruyu ben kendi yorumumla cevaplamak istiyorum.

## 2. BUNALIM VE SONRASI

1977-1979 bunalımının 1970’deki bunalıma benzer özellikler taşıdığına işaret ettim. 1958 bunalımına da büyük benzerlikler gösteren bu bunalımın temelinde hepinizin de çok yakından izlediği ve 1970 Yılı Programı ile ilgili olarak Dr. Celâsun’un da teşhis ettiği gibi “ekonomi-nin gelişmesini tehdit eden en kritik darboğazın ödemeler dengesinde” oluşması yatıyor.<sup>4</sup> Geçmiş zaman serileri, bu darboğazın az veya çok hızlı tempolarda gelişen dış ticaret hadleri kötüleşmesiyle birlikte oluştuğunu göstermektedir. Bu kötüleşme, 1970’li yılların sonunda özellikle petrol ve sınaî hammadde fiyatları konusundaki gelişmelerle belirginleşmiştir.

1958 ve 1970 bunalımlarının nasıl aşıldığını iktisat tarihimizden izleyebiliyoruz. 1977-1979 bunalımı da bundan önceki bunalımlar gibi beraberinde bir seri sorunu getirmekte ve bunların çözümlerini de “embri-yonik” olarak içinde taşımaktadır. 1958 ve 1970’deki bunalım sonrasında Türkiye’de bir “restorasyon dönemi” yaşanmıştır. “Restorasyon dönemi” deyimiyle “idare edilemez”, “şirazesinden çıkmış” olarak nitelenen bazı ekonomik ve sosyal değişkenlerin kontrol edilmesini amaçlayan bir yönetim dönemini kastediyorum.

Restorasyon dönemlerinde Türkiye’de ya tek başına, ya birlikte gerçekleşen üç grup olaya tanık oluruz. Bunlardan birincisi, **kurumsal değişimler**dir. Örneğin, 1961 Anayasası 1958 sonrası restorasyonunun bir ürünüdür. Benzer şekilde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 440 sayılı çerçeve yasası da 1958 sonrası restorasyonunun bir ürünü olmuştur. İkinci bir grup değişme, **iktisat politikası değişimleridir**. Bunun en ilginç örneğini 1950’lerde görüyoruz: 1946 devalüasyonundan sonra, bildiğiniz gibi Türkiye’de iktisat politikasında anlamlı bir değişiklik izlenmiştir.

4 a. g. not, s.4.

Üçüncü bir grup değişme de Türkiye'nin dış alemle olan ilişkilerinde dönüm noktası özelliği taşıyan kritik bazı kararların alınmasıdır: Hepimiz Türkiye'nin gelişmiş Batı ülkeleriyle bugünkü ilişkiler biçiminin 1940'lı yılların sonunda ve 1950'lerde şekillendiğini biliyoruz; Ankara Anlaşması 1958 sonrası restorasyonunun bir ürünüdür; benzer şekilde Katma Protokol da bildiğiniz gibi 1971 yılında imzalanmıştır. Örnekleri dilediğinizce artırabilirsiniz.

1977-1979 bunalımı sonrasında ortaya çıkacak gelişmeleri kestirmeye çalışırken bu temel eğilimler arasında bizi çok yakından ilgilendiren bir konuya değinmeden geçemeyiz: 1980 yıllarındaki "restorasyon" tartışmalarının özü, bizi çok yakından ilgilendiren bir kavram ve bir kurum üzerinde olmaktadır ve olacaktır. Bu kavram ve kurum, planlama kavramı ve planlama kurumudur.

Özellikle 1979 Programının yürürlüğe girişinden itibaren şiddetlenmek üzere Plan kavramına ve planlama örgütünde somutlaşan iktisadi ve sosyal kalkınma felsefesine bazı iç ve dış çevrelerden yoğun eleştirilerin yöneltildiğini biliyoruz. Bu eleştirilerin en çok revaçta olan sözcüklerini de hepimiz hatırlıyoruz: "Piyasa güçlerine daha fazla güvenme" (OECD patentli bir söz); "orta dönemli politikaların tartışılması" (yine OECD patentli bir söz); "iki yıllık geçiş programı" (daha çok özel kesimin bazı temsilcilerinden kaynaklanan bir öneri); "gerçekçi plan" (bazı özel kesim temsilcileriyle Dünya Bankası çıkışlı bir öneri).

Türkiye, hızlı bir büyüme ve gelişme sürecine girmeden dinmeyecek olan bu eleştiriler karşısında bizim her şeyden önce Planlama örgütü olarak ne yaptığımızı bir yerde hatırlamamız ve yapmış olduğumuz doğru şeyleri savunmamız, eksik kaldığımız, yeterli olmadığımız noktalarda da özeleştiriyile kendi yanlışlarımızı düzeltmemiz gereklidir. Planlama Teşkilatımıza ve Planlama kavramına yönelen eleştiriler önünde, bir noktada açıkça görüşümü belirtmek istiyorum: Büyük Millet Meclisinin bir kararı olan Plan ve Plan doğrultusundaki siyasal tercihleri yansıtan Programlar üzerinde yetkili olmayan çevreler tarafından açılacak tartışma, "akademik" olmaktan öteye geçmez. Planın nasıl yapılacağı, planın nasıl değiştirileceği, yıllık programların nasıl ve hangi içerikte hazırlanacağı yasalarla belirlenmiştir. Hiçbir çevre, hiçbir dış etki bizi bu yasalara ters düşen bir uygulamaya yöneltemez.

1980'li yılların özellikleri ile ilgili olarak, bazı bekleyişlerimi de açıkça ifade etmemde yarar var:

- (i) Önümüzdeki yıllar Türkiye'nin sürekli olarak dış kaynak darlığı çekeceği yıllar olacaktır. Bu konuda fazla iyimser olmanın anlamı yoktur; ayrıca Türkiye'nin 1978 ve 1979'da dış alemle olan ilişkilerinde izlemiş olduğu politikalar 1978 öncesi borçlanma kalıbına dönmeyi imkânsız kılmış durumdadır. Dolayısıyla 1980'li yıllarda dış kaynak, deyimimi bağışlarsanız, aslanın ağzındadır. İster piyasa ekonomilerini, ister merkezi planlı ekonomileri ele alalım, belli bir kaynağın tek kıt üretim faktörü haline gelmesi durumunda bu kıt kaynağın kontrol edilmesinden doğal hiçbir şey yoktur. Dolayısıyla 1980'li yıllar dış kaynağın ve dövizin çok yakından kontrol edileceği ve kaynakların yönlendirilmesinde temel araç olarak kullanılacağı bir dönem olacaktır. Bu araçtan vazgeçmek, kalkınma amaç ve hedeflerinden vazgeçmekle eş anlamlıdır.
- (ii) Türkiye'nin hâlihazırdaki borç yükü ile ilgili olarak aşırı kötümser bazı yorumlardan sakınmanızı istiyorum. 1974-1978 döneminde Avrupa kredi piyasalarından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler 321 milyar \$ borçlanmışlardır. Türkiye'nin bu dönem içinde Avrupa kredi piyasalarından borçlandığı miktar (DÇM borçlanmaları dahil) 3157 milyon \$'dır. Yani Türkiye Avrupa kredi piyasalarından 4 yılda borçlanılan miktarın sadece yüzde 0,98'ini almış durumdadır.<sup>5</sup> Türkiye'nin gelişme potansiyelindeki bir ülke için bu büyüklükler abartılmamalıdır. Türkiye'nin karşı karşıya kalmış olduğu borç yükünün hangi yapısal ve konjonktürel nedenler dolayısıyla ortaya çıktığını ve bunun gelişmekte olan ülkelerle bir kıyaslamasını yapmamız her zaman gerekli olacaktır. Dolayısıyla önümüzdeki yıllarda, her ne kadar kıt olmaya devam etse de, Türkiye'nin basiretli ve hesabını bilen bir politikayla borçlanmaktan kaçınmaması ve "borç idaresi"ni başarması temel önemde bir iktisat politikası unsuru olacaktır.
- (iii) Bugün Türkiye'nin içinde bulunduğu bunalım, gelişmiş piyasa ekonomilerinin yaşayageldiği bunalımlardan soyutlanamaz. Türkiye, özellikle 1960'lardan sonra bu ekonomilerle organik bağlarını artırdıkça sözü geçen etkileşim daha da güçlenmiştir. 1974 petrol bunalımı ile can derdine düşen ve hızla merkantilizme ve korumacılığa yönelen dünya ekonomisi koşullarında gelişmiş pazar ekonomilerinin kontrolündeki finansman kuruluşlarının, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki organik ilişkiyi kolay değiştirmeyecek bir veri sayarak reçeteler hazırladıklarını görüyoruz. Bu reçetelerin ortak özelliği, yapısal uyarılama (adjustment)'nın yükünü gelişmekte olan ülkelere taşımasıdır. Gelişme yolundaki ülkelere statik karşılaştırmalı üstünlüğe sahip oldukları alanlarda büyük ihraç

5 DÇM borçlanmaları hariç tutulursa, bu oran %0,25'dir.

pazarlarına sahip olamayacakları, bizzat bu kuruluşlarca itiraf edilmekte<sup>6</sup>, gelişmenin dış kaynak gereklerini sağlamak için “ihtiraslı” büyüme hızlarından vazgeçilmesi istenmektedir. Reel büyüme temposundaki yavaşlamayı toplumunuza kabul ettiremez, toplam talebi canlı tutmaya devam ederseniz, bunun varacağı sonuç hiperenflasyon, sürekli devalüasyonlar ve ticaret hadlerinin durmadan aleyhinize dönmesidir.

Dördüncü Planın ödemeler dengesi ve sanayileşme hedefleri, gelişmiş piyasa ülkelerinin halen içine düştükleri merkantilist hummanın uzun sürmeyeceği ve uluslararası işbirliği ve ticaretten Türkiye’nin geniş ölçüde yararlanacağı varsayımı ile hazırlanmıştır. Türkiye, IV. Plan’ı değiştirmeye zorlanırsa, meşru nefis müdafaası dolayısıyla gideceği doğrultu, daha açık bir ekonomi değil, daha kapalı bir ekonomidir.

- (iv) Devlet Planlama Teşkilâtı olmadan 1980’li yıllarda Türkiye ekonomisini yönetmek kabil değildir. Değerlendirmelerimde kurum ya da meslek taassubuyla hareket etmediğimi birçok arkadaşım yakından bilir. Nesnel bir gerçeği söylüyorum, “DPT olmadan Türkiye ekonomisi 1980’li yıllarda yönetilemez” derken. Bu gerçeğin en fazla farkında olanlar Türkiye’ye çeşitli telkinler yönelten dış çevrelerdir. Nedeni de çok açık: Eğer ekonomide kıt ve kritik unsurlar varsa ve ekonomi gitgide daha karmaşık bir yapı almaya doğru yöneliyorsa ekonomik yönetim merkezi bir planın yönlendirici ışı-ğı olmadan başarılı olamaz. Bu nedenle 1979 yılı içinde siyasi otoritenin DPT’nin önerilerini ve tavsiyelerini bazen duymazlıktan gelmesi biçiminde beliren bir eğilim, arkadaşlarımı yılgınlığa düşürmemelidir. 1979 yılı bir hükümet üyesinin, Prof. Bulutoğlu’nun deyimiyle “seçim tercihlerinin ekonomik tercihlerin önüne geçtiği” bir yıldır.<sup>7</sup> Dolayısıyla böyle dönemler ister istemez teknisyen öğütlerinin politikacı tercihlerine göre ikinci planda kaldığı dönemler olacaktır; ancak bu dönemler çok uzun süremez.

6 Bkz. *World Economic Report*, 1979, Bölüm 1, 3 ve 5 (IBRD).

7 18 Eylül 1979 günlü beyanattan.



Tevfik Fikret'in "Promete" şiiri adeta plancılar için yazılmışa benziyor:

.....

ne varsa yüklen getir bilimin dört bucağından

gelecek günlerinin bilinmeyen elektrikçisi

aydınlığa, bolluğa susamış halkın.

Uyuşukluğu yok eden ne varsa getir

yüreği, özü, kafayı besleyen,

durma, onlara can ver, can.

O masallar kahramanı örnek olsun sana,

hani kutsal ateşi çalmış getirmişti gökten

Kimsin, nesin bilmesin varsın seni bir tek insan!<sup>8</sup>

Plancılar da tıpkı efsanedeki ateşi çalan Promete gibi çoğu zaman horlanan, ama her zaman toplumu ileriye götürücü önerileri geliştiren insanlar olma durumundadırlar. Kısa dönemli unutkanlıklarla karşı karşıya kaldığımız zaman kendimizi ümitsizliğe ve yalınlığa kaptırmamamız gerek. DPT'nin 1978 ve 1979 da önerdiklerinin geçerliliği ya da geçersizliği konusundaki yargıyı gelecek kuşakların iktisat tarihçileri verecektir.

### 3. DPT ÇALIŞMALARI ÜZERİNE

"DPT olmadan Türkiye ekonomisi yönetilemez" yargısına varsak da, gelecekteki çalışma yöntemlerimizi ve çalışma programımızı ciddi olarak gözden geçirmemizi gerektiren bazı durumlarla da karşı karşıya kaldığımızı açıkça, dürüstçe söylememiz gerek. Bunların ilki çalışma yöntemlerimizle ilgili. Çalışma yöntemleriyle ilgili görüşlerimi şu başlıklarda toplamak istiyorum:

- (i) **Bürokrasi ile ilişkilerimiz:** 1980 Yılı Programı süresinde ülkenin bürokratik atalete tahammülü olmadığını hepimiz izliyoruz ve seziyoruz. Bu saptama, bizi uygulamada ilgili kurumlarla müzakere ederek ve uzlaşarak varacağımız, optimal olmayan, ama bürokrasiyi işletmekte başarılı olacağımız ikinci en iyi (second best) çözümlere götürebilir. Bu konuda gerçekçi bir noktada durmalıyız. Bürokrasi ile ilişkilerimizde onların uzmanlık alanlarına aşırı müdahalelerden kaçınmamız ve onları devamlı yanımıza alacak saygılı bir üslupla davranmamız gerektiğini hepimiz gayet iyi değerlendirmeliyiz.
- (ii) **Kendimize "rol vermemiz":** DPT bir icra kuruluşu değildir. DPT icradaki organları yönlendiren, onları harekete geçiren ve onlardan destek alarak

belli görüş ve önerileri formüle eden bir kuruluş olma durumundadır. Doğayla kendimize rol yazmaktan çok diğer kuruluşları belli rollere ikna etmek, 1980'li yıllarda özenle dikkat etmemiz gereken bir konu gibi görünüyor bana. Bunun doğal bir uzantısı da kendi dışımızdaki bürokratik organlardan alabileceğimiz teknik ve manevi desteği almakta çaba göstermemizdir. Basit bir örnek vermem gerekirse, bizim DPT'de geliştirmeye çalıştığımız pek çok konu için kuruluş yasamızın bize verdiği bir imkândan yararlanarak, daimi veya geçici özel ihtisas komisyonları çalıştırmamız ve sürekli olarak bizim dışımızdaki kurumların düşünce ve eğilimlerini plan diline aktarma konusunda çaba göstermemiz uygun olacaktır.

- (iii) **Ağırlık merkezi ilkesinin uygulanışı:** 1980'li yıllarda hangi konuya ağırlıkla yöneleceğimizi bilmeliyiz. Çoğu zaman kullanılan bir deyişle, 45 milyonluk Türkiye'yi Ankara'dan tek başına, merkezi bürokrasi eliyle yönetmek nasıl kabil değilse, 45 milyonluk bir Türkiye'de tüm ekonomik faaliyetleri Ankara'dan, bir tek merkezden, sayıları 300'ü bile bulmayan teknisyenlerin ve yine o kadar sayıda destek personelinin çabasıyla yönetmek kabil değildir. Önümüzdeki yıllarda ağırlık merkezi ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalmalıyız. Hangi konuya vuracaksak oradan ses getirmeliyiz. Birinci önceliği olmayan konularda elden geldikince diğer kurumları etkilene yoluna başvurmalıyız.
- (iv) **Kamu kesiminde proje değerlendirmesi ve kamu kesiminde verimlilik:** Kamu kesiminde proje değerlendirmesi üzerinde bundan önceki dönemlere kıyasla çok daha fazla duyarlı olmak zorundayız. 1970'li yıllarda kamu parasını bahası olmayan bir mal, adeta bir serbest mal gibi değerlendirme eğilimlerinin güçlendiğine tanık olduk. Bu eğilimi önümüzdeki günlerde ve yıllarda sürdürmeye hakkımız yoktur. Kamu projesi şu veya bu şekilde Programa girmiş olabilir; projenin programdan çıkarılması siyasal nedenlerle mümkün olmayabilir. Ama ürün bileşimi, kapasite seçimi ve projenin zamanlaması her zaman DPT'deki teknisyenin bilinçle müdahale edebileceği alanlar olarak görünmektedir. Benzer şekilde kamu kesiminin verimliliği ile ilgili bir çalışma veya çalışma grubunu duyarlılıkla geliştirmeliyiz ve kamu kesimine gerekliliği tartışmalı, ikincil görevler vererek bu kesimin ağırlık merkezi ilkesini yitirmesine yol açmamalıyız. Dr. Celâsun'un 1970'de yazdığı notta ilginç bir öneri, özellikle 1960'lı yılların sonlarına doğru faaliyetleri sorunlar yaratan, verimliliği çok düşük olan bazı KİT'lerde verimlilik konusunda çalışmaların yapılmasıdır. Aradan 10 yıl geçmesine rağmen daha aynı kuruluşların ve

rimlilik ve etkinliğini tartışmamız düşündürücüdür. Önümüzdeki yıllarda kamu kesimindeki kuruluşlarda verimlilik sorunu, genelde DPT'nin, özelde de İPD'deki teknisyen arkadaşlarımızın önemle üzerinde durduğu bir konu olmalıdır.

- (v) **Kaynak tahsisleri ve öncelikler:** 1977-1979 bunalım döneminde bazı temel tercihler yapılmıştır. Türk Lirası kayda değer ölçüde devalüe edilmiştir. Dış ekonomik ilişkilerde bazı girişimler yapılmış ve Türkiye 1978-1979'da büyük çapta iki borç erteleme operasyonu gerçekleştirmiştir. Türkiye'nin dış alemle ilişkileri konusunda bazı siyasal tercihler belirmeye başlamıştır. Bundan sonra Teşkilâtımızın özellikle üzerinde durması gereken sorun dış çevrelerin de sık sık vurguladıkları şu ikilemden yansımaktadır: Türkiye özellikle dış kaynak konusunda belli kayıtlamalarla karşı karşıya kaldığına göre Türkiye ya büyüme hızını ve büyüme temposunu gözden geçirecektir, ya da bu yapılmadığı takdirde Türkiye çok hızlı bir enflasyonla yaşayacaktır. Çok hızlı enflasyon ortamında çoğu zaman öngörülen gönüllü tasarruf hacmi gerçekleşmeyeceği gibi, enflasyonun yol açtığı "cebri" tasarruf da tasarruf hacmini gerçekleştirmekte yetersiz kalacaktır. Bu tuzağın tehlikelerini size ayrıca söylememe gerek yok. Bu tuzaktan kaçınmanın biricik çözümü, bizim Programdaki ve Plandaki konularda ağırlık merkezi ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalmamızdır. Belirli bir bunalım anında neyi kurtaracağız, ne üzerinde ağırlıkla duracağız? Bu konu üzerinde açıklığa varmadığımız sürece bizim gelecek günlerdeki bir kaynak daralması önünde rotamızı şaşdırmamız kaçınılmaz bir olay olur. Bu açıdan, önümüzdeki günlerde ağırlık merkezi ilkesini hiç aklımızdan çıkarmamız gerekmektedir.

Çalışma yöntemlerimiz yanında, gelecek yıllara ilişkin çalışma programlarımızın da çok önemli bazı boyutlarıyla yetinmek istiyorum:

- (i) **Dış ticaret planlamasının önemi:** Dış ticaret sektörünü arzı taleple dengeleyen bir kalıntı olarak düşünmememiz şarttır. Hangi sektörlerde hangi malları ihraç edeceğimiz konusunda Program çalışmaları sırasında son derece duyarlı ve titiz olmalıyız. Dış ticaret planlaması ayrıca daha geniş çaplı bir araştırma projemizin de konusu olmalıdır ve olacaktır.
- (ii) **Konjonktür izlemesi:** Konjonktür izlememize daha büyük ağırlık vermemiz gereklidir. Çünkü 1978-1979'daki Program çalışmaları, ekonomi ile ilgili kararların güncelliği ve yoğunluğu, bizi iktisadi konjonktörü yakından izleme ve değerlendirme konusunda umulanın gerisinde bırakmıştır. Oysa kamuoyu konjonktür izlemesini sadece belli bir takım rakamların sıralaması olarak değil, Plan'ını emanet ettiği insanların ekonomik ve sos-

yal gelişmeyi nasıl yorumladığını öğrenmek için de istemektedir. Bunu yapmadığımız takdirde ortadaki boşluğun kimlerce ve nasıl doldurulduğunu hepimiz çok iyi biliyoruz.

- (iii) Üretim ve yatırım izlemeleri: Üretim faaliyetlerini ve özellikle özel kesimdeki üretim ve yatırım kararlarını izleyebilmek için DİE ile ve Odalarla ilişkili belirli bir enformasyon akış sistemini geliştirmemiz gereklidir. Özellikle sınıai üretimin çok büyük bir kısmını kapsayan özel kesimle ilgili bilgilerimizin bugünkü yetersizlik düzeyinde, konjonktür izlememiz de, ekonominin genel gidişi üzerindeki yorumlarımız da ister istemez eksik kalacaktır.

#### 4. 1980 PROGRAMI

Bu genel değerlendirme ışığında “1980 Yılı Programı nasıl bir program olacaktır?” sorusuna, ya da nasıl bir program olmalıdır sorusuna değinmek istiyorum.

Bana öyle geliyor ki, programın kritik unsurlarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- (i) **Hedefler ve “gerçekçilik”:** 1980 Programı Plandaki hedeflerin ve içinde bulunduğumuz somut koşulların anlamlı bir bileşimi olmalıdır. IV. Plandaki temel yaklaşımı ve IV. Plandaki temel hedefleri göz ardı etmemiz mümkün değildir. Bize Planın vermiş olduğu görev kapsam ve tanımı dışında herhangi bir görev yapmamız kabil değildir. Ancak, 1980 Programını hazırlarken içinde bulunduğumuz somut koşulları da yeterince değerlendirmemiz ve daha önce de andığım ağırlık merkezi ilkesine ciddiyetle bağlı kalmamız gerekecektir.
- (ii) **Teknik ve politik niteliği karışık olan kurumların çalışma biçimi:** 1980, güçlü bir olasılıkla siyasi kadroların ekonomi dışı ilgilerinin ve kaygılarının çok yoğun olduğu bir yıl olarak geçecektir. Böyle yıllarda mümkün olduğu ölçüde bürokrasi içi görüş ayrılıklarımızı Yüksek Planlama Kurulunun ya da Bakanlıklararası Ekonomik Kurulun gündemine getirmeden, siyasi kadroların zamanını teknik ayrıntılarla israf etmeden çözmek ve siyasi karar organına iyi düşünülmüş, iyi tasarlanmış karar önerileri ile gelmek gereklidir.
- (iii) **Bölgesel Gelişme ve İstihdam:** Ülkenin içinde bulunduğu somut koşullar dolayısıyla bölgesel gelişme ve istihdama geçmiş programlara kıyasla daha fazla önem ve ağırlık vermeliyiz. Planın öngördüğü temel doğrultulardan sapmadan, yatırımların yöreler ve sektörler/alt sektörler itibariyle dağılımını bu açıdan da değerlendirmeliyiz.

- (iv) **Kaynak tahsislerinde “denge”:** 1980 Programında gözteceğimiz önemli bir husus, alt sektörler ayırımında kaynak tahsisleri yaparken, geçmişteki kaynak dağılım kalıbından ayrılmak ve bazı dengesizlikleri bilerek yaratmakta tereddüt etmememiz gereğidir. Türkiye bugünkü “ dengeli” kaynak kullanımı ile sorunlarının hiçbirini çözemeyen, hepsini bir yumak haline getirip ölçeğini büyüterek geleceğe aktaran bir görünümde dir. Bunun yerine bazı alt sektörlerde sorunları daha kısa sürede çözecek ağırlık merkezleri yaratmayı düşünmeliyiz. Aksi takdirde hiçbir şeyi değıştirmeyen, *status quo*’yu sürdüren bir program yapmış oluruz.

1980 Programının bazı teknik özellikleri üzerinde de kısaca durmak istiyorum:

- (i) **Büyüme Hedefi:** 1980 Programının gayrisafi yurtiçi hasıla artış hedefi için ilk ekzersizlerde alacağımız hedef, Planın 1980 için öngördüğü büyüklüktür. İlk kaynak-harcama tahminlerini ve ilk sektörel gelişme tahminlerini bu hedefe göre inşa edeceğiz.
- (ii) **Enflasyon:** 1979 yılında Uluslararası Para Fonuyla varılan anlaşmaya ekli teknik belgede zımnî olarak yer alan %35 dolayındaki bir fiyat artışı, 1980 Programının parasal büyüklüklerinin hazırlanmasında bir gösterge olacak niteliktedir. Burada biraz da şakaya yönelerek bir başka gözlemimi dile getirmek istiyorum. Osmanlı nüktedanlarından biri “Kalkın ey ehl-i vatan dediler; kalktık, bir de baktık ki yerimize başkaları oturmuş” der. DPT, 1979 Yatırım Programını % 20-25 dolayında bir fiyat artışı düşünerek ölçülü bir büyüklükte hazırlamış ve 1979 yılı içinde fiyatları çığırından çıkaran önerilere destek olmamıştır. Ama bu olay bizi 1979 yılında yatırım harcamalarının reel olarak %10 dolayında gerilemesi gibi bir sonuçla karşılaşmaktan alıkoyamamıştır. Dolayısıyla enflasyonun bahasını sermaye birikimi programlarına ödetmek gibi bir yaklaşımdan uzak durmamız gereklidir.
- (iii) **Dış ekonomik ilişkiler:** Ödemeler dengesinde ihracatı 3,5 milyar \$, ithalatı 6 milyar \$ düzeyinde tutan bir denemeyle ekzersizlerimizi başlatalım. Bu sayılar Planda öngörülen dış ticaret açığından 150 Milyon \$ düzeyinde bir fazlalık göstermektedir. Bu 150 milyon \$ fazlalık, 1978-1979 da ticaret hadlerinde kaydedilen gerilemenin kısmi bir yansımasıdır. Hedeflerle ilgili olarak, çalışmalar ilerledikçe bazı esneklik noktalarını birlikte tartışacağız. Ödemeler dengesi ile ilgili olarak daha önce değindiğim bir konuyu tekrarlamak istiyorum; o da, dış ticaret sektörünün çok dikkatle değ erlendirilmesi ve ithalat ve ihracat kalemlerinin özenle planlanması gereğidir. 1979’da haksız bir değ erlendirmeye bazı ücret mallarının kıtlığı DPT’ye yüklenmek istenmiştir. Teşkilâtımızın bu konuda çeşitli tarihlerde vermiş olduğu görüşler devlet arşivlerinde yer almasına ve çok açık seçik belli ol-

masına rağmen, bazı basın organlarıncı yayılmak istenen fikir DPT'nin kıtlıklara neden olduğudur. Özellikle temel ücret malları ile temel girdilerin ithalatının ve ihracatının planlanmasında olağanüstü titiz olmamız gerekmektedir. Haketmediğimiz eleştirilerin bize yönelmemesi için biz de elimizden gelen bütün titizliği baştan göstermeliyiz.

Burada uzun bir parantez açarak, dış ekonomik ilişkilerimizdeki iki önemli soruna ayrıca değinmek istiyorum. Dış ticaret sektörünün önemli sorunlarından biri, ihracat kesimindeki engellerdir. 1978 ve 1979 Programında çeşitli hükümler getirilmesine rağmen ihraç mallarının düzensiz ve gereksiz olarak lisansa bağlanma uygulaması ve ihracatçı birliklerine üye olma mecburiyeti konusundaki uygulama sürdürülmektedir ve bu uygulamanın kaldırılması için 1980 Programında çaba harcamamız gerekmektedir. Bir başka genel sorun da Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ve bu kanuna ilişkin 17. Sayılı Kararla ilgilidir. Anılan kanun ve karar, iktisat politikası araçlarının azlığı ile kıvranan Türk yöneticisinin elindeki tek ciddi manipölasyon araçlarından biridir. Bu kanun ve kararın eğer Türkiye gelişme ve sanayileşme hedeflerine bağlı kalacaksa 1980'li yıllarda da sürdürülmesi ve korunması şarttır. Piyasa mekanizmasının usanmak bilmeyen çığırkanları ne derse desin, Türkiye 1980'li yılları Türk Parası Kıymetini Koruma Kanunuyla ve 17. Sayılı Kararla geçirecektir. Ancak bizde kendi kendimizi eleştirmekten geri kalmamalıyız: İtiraf etmeliyiz ki Türk Parasını Koruma Kanunu ve 17. sayılı Karar ile ilgili olarak aklımıza gelen her tedbiri hemen uygulamaktan vazgeçmemiz; elden geldiğince kararlı, uzun süreli, iyi planlanmış, iyi hesaplanmış uygulamalara bağlı kalmamız kesinlikle gereklidir.

- (iv) Sektörel kaynak tahsisleri: 1980 Programı için yapılacak ilk "tatonnement" da sektörel kaynak tahsislerinin 1979'daki sayılara oranla çok büyük değişiklikler göstermesi söz konusu değildir. Çünkü 1979 Programındaki temel üretim sorunları, pek çoğu ile 1980'e aktarılmıştır. Dolaısıyla kaynak tahsisinin genel oranları içinde büyük manevra imkânımız olduğunu söylemek güçtür. "Kamu kuruluşlarına geçen yıl yaptığımız kaynak tahsislerinin çevresinde kalalım" görüşüyle değil, ama içinde bulunduğumuz somut nedenlerle çok büyük kaynak tahsisi kaymaları beklenmemelidir. Ancak bu genel görünüm, bize sektör içi önceliklerini ve bazı anahtar noktaları unutmaya götürmemelidir.

Genel kurallar olarak şunları söylemek istiyorum: Devam eden işlere öncelik vereceğimiz açıktır. İkinci olarak mevcut tesislerin idame-yenileme-modernizasyonu için ödenekleri esirgememeliyiz. Çoğu zaman bazı yeni tesisleri düşündüğümüzde mevcut tesislerin üretimdeki geri kalmalarını

görmez oluyoruz. Bu eğilimden kesinlikle vazgeçmemiz şarttır. Üçüncü bir sorun, Teşkilât içi bir sorun olmaktan çok Daire içi bir sorundur. 15000 civarında projeyle şişmiş bir pakette, proje önceliğini teşhis etmek mümkün değildir. Kamu kuruluşlarını bizim müdahalemiz olmadan hep kabahat işlemeye yatkın çocuklar olarak telâkki etmekten vazgeçmeliyiz. Kuruluşlara belli bir karar esnekliği tanınmalı, bunun karşılığında sorumluluklarına sahip çıkmalarını istemeliyiz. Bu yıl imzaladığımız yazılar arasında 100000 liralık kaynak aktarmaları vardı. Programda İPD'ne ilişkin kesimlerde 1 milyon liranın altında proje tahsisi rakamı istemiyorum. Arkadaşlar lütfen buna göre projeleri toplulaştırırsınlar. 2000 proje üzerinde çalışmak biçim hedefimiz olmalıdır, öyle ki ağırlıklı noktaları seçebilelim. Kaldı ki, böyle bir toplulaştırma ileride sektör kurumları oluşturulduğunda bizim uymamız gereken bir disipline bugünden geçmemizi de kolaylaştıracaktır. Eğer arkadaşlarımız, ileride kamu iktisadi teşebbüslerinin sektör kurumu başkanlarına sektör kurumlarının en ufak iç meseleleri konusunda müdahale edeceklerini düşünüyorlarsa çok büyük bir yanlışlığı içindedirler. Çünkü KİT'nin sektör kurumları haline getirilmesi, ister istemez bir ekonomik ve siyasi güç merkezileşmesidir. Böyle bir ekonomik ve siyasi güç merkezileşmesinde önemsiz idame ya da yenileme yatırımları üzerinde sektör kurumu başkanlarıyla ya da bağlı kuruluşlarla yazışma imkânlarımızın olmayacağını başlangıçtan düşünmeliyiz.

- (v) Sektör içi öncelikler: Sektör içi önceliklerle ilgili olarak bazı konulara değinmek istiyorum. 1980 Programının ilk deneme çalışmalarında temel öncelikler demir-çelik, temel metaller, petro-kimya, gübre, petrol arıtımı ve tarım alet ve makineleri sektörlerine verilmelidir. 50.000 traktör üretim kapasitesine sahip bir ülkenin 15.000 traktör üretmesinin nedenini aramamız ve çözüm bulmamız lazımdır. Anmış olduğum temel alt sektörlerin bize 1979 yılında neye mal olduğunu görmemiz için Dış Ticaret İstatistikleri yeter kanıttır. 1980 yılında bu alt sektörlerdeki yatırım tahsislerinin ve üretim hedeflerinin gerisinde kalmaya ülkenin tahammülü yoktur. 1980 Programında ağırlıklı üzerinde durulması gereken iki konu da, kanımca, demiryollarının ve denizyollarının rehabilite edilmesi ve şehirsel toplu taşıdır. 1979 Programını hazırlarken 1960'lı ve 1970'li yılların tedrici (gradualist) yaklaşımını uygulamış olmak dolayısıyla çokkritik bir hata yaptığımı İPD Başkanı olarak itiraf ediyorum: Her ağza bir parmak bal, hiçbir şeyi çözmemektedir. Demiryolları ve denizyollarını ve bunların üretim tesislerini rehabilite etmek zorundayız. Bunun için de sorunun üzerine "sembolik" ödeneklerle değil, büyük kaynak tahsisleriyle gideceğiz ve bu konuda anlamlı adımlar atacağız. Gerekçe çok açık: Türkiye'de

1974 yılından bu yana yapılan bütün enerji sektörü fiyatlandırma kararları enerji tasarrufunda anlamlı bir gelişme sağlamamıştır. O kadar ki İPD uzmanlarından Sn. Candır'ın yaptığı bazı ekzersizler enerjinin fiyata göre esnekliğinin sıfıra çok yakın olduğunu düşündürecek bazı bulgular kazandırmıştır. Dolayısıyla önümüzdeki yıllarda Türkiye'nin petrol faturasıyla ilgili bazı kaygıları dile getiriyorsak, Türkiye'nin en büyük yakıt tüketen sektörlerinden biri olan ulaştırma sektörü üzerinde anlamlı bir atılımı gerçekleştirmeliyiz. Bu, şimdiye kadar izlenen parça-buçuk yaklaşımla olmaz. 1980 hem örgütlenme açısından, hem kaynak açısından, hem de yasal tedbirler açısından demiryolu ve denizyolu ulaştırmasının canlanma yılı olmalıdır. Benzer şekilde şehirselleşme toplu taşın konusunda da anlamlı bir ilerleme kaydetmeliyiz. Enerji tasarrufu ile ilgili olarak dairemizden Sn. Temel'in yapmış olduğu bir çalışmanın sonuçlarının ivedi değerlendirilmesi gereklidir. Türkiye'de eğer fuel-oil'den kömür kullanımına geçecek bazı sanayi tesisleri varsa bu dönüşümün uygulama programlarını diğer kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamamız ve ödeneklerini programa almamız uygun olur.

Enerji konusunda bir düşüncemi dile getirmek istiyorum; o da doğrudan doğruya bir ekonomik yaklaşım sorunu ile ilgilidir. Türkiye'ye empoze edilmek istenen ve bazı çevrelerin dillerine sakız ettikleri enerji tasarrufu vurgulanması yanlıştır, bir teknik etkinlik sorununa mistik bir görünüm kazandırmaktır. Türkiye durumunda olan gelişen ülkelerin birinci sorunları enerji tasarrufu değil, enerji üretimlerini arttırmaktır. Bu demek değildir ki enerji tasarrufu imkânları varken, enerjiyi çarçur etmeye devam etmeliyiz. Teknik etkinlik, meta üreten her ekonominin başlıca kaygısıdır. Ama sorunun esas noktası tasarruf mistiği değil, enerji üretiminin artırılmasıdır. Bu amaçla yurt içinde petrol aramalarına, yurt içindeki kömür arama ve çıkartmalarına birinci önemi vermek zorundayız.

- (vi) Teşvik politikaları: Teşvik politikaları ile ilgili bazı kaygılarımı dile getirmek istiyorum. Bunların ilki selektivite sorunudur. Selektivite gereğini her zaman dile getiririz, bütün arkadaşlarım da teslim eder, ama sonuçta ortaya öyle bir teşvik tablosu çıkar ki teşvik edilmeyen şey yoktur. Bundan vazgeçmeliyiz. Alt sektörler ve mallar ayrıntısında çok titiz bir teşvik listesi hazırlamalıyız. İkinci bir husus, yeni teşvik araçlarının gerekliliğidir. Yeni teşvik araçların gerekliliği, özellikle 1980'li yılların koşulları dolayısıyla gümrük vergileri muafiyetlerinin büyük ölçüde kaldırılması zorunluluğundan kaynaklanıyor. Dış ticaretten alınan vergilerin toplam vergi hasılatı içindeki payı, 1968'de %28,3 iken, 1978'de %17,4'e gerilemiş; gümrük vergileri sistemi hem gelir etkisi, hem de koruma etkisi açısından anlamını yitirir olmuştur. Bu böyle süremez. 1978 ve 1979 yılları prog-



ram uygulamasında Teşkilâtımız gümrük muafiyetlerini kaldırmaya ya da azaltmaya çalışırken, izlenen esas yaklaşım salt gelir sağlamak değil, büyük çoğunluğu ile yurt içinden sağlanmasını istediğimiz yatırım malları sektörünün korunması ve gelişimiydi. Bu arzu birkaç nedenle maalesef gerçekleşmemiştir. Bunların arasında bankalar kesiminin eski alışkanlıklarından vazgeçmemesinin önemli bir payı vardır. Yatırım bankalarına yapılması öngörülen bazı direkt kaynak aktarmaları, 1979 program kararnamesinin açık hükmüne rağmen mümkün olmamıştır. Dolayısıyla yatırımlar için yeni bazı teşvik araçları bulunmalıdır. Bunlar arasında gelir vergisi bağışıklıklarını, parasız arsa tahsisini ve kalkınmada öncelikli yöreler için doğrudan yatırım bağışlarını düşünmemiz gerekecektir. Burada Sanayi Bakanlığının özellikle 1980 yılı için mal bazında çok anlamlı bazı noktalara dikkatimizi çektiğine değinmek istiyorum. Sanayi Bakanlığı ile özellikle bu alandaki işbirliğimizi geliştirmemiz gerekmektedir. Kaynak tahsisi ile ilgili olarak son olarak en önemli noktayı söylemek istiyorum. 1980 yılı Programında devam eden işler dışında programa ancak kalkınmada öncelikli yörelerdeki projeleri almalıyız.

- (vii) **Para politikaları:** 1978-1979 yılları, bize bankalar kesiminin kaynak yönlendirmede ne kadar kritik önemde olduğunu göstermiştir. Bankalar, 1978 ve 1979 yıllarında eski alışkanlıklarını sürdürerek sanayi kesimini ve kalkınmada öncelikli yöreleri kredilendirmede çok istekli olmamışlardır. O kadar ki, eğer kaynak tahsisini Plan ve program önceliklerine göre yönlendirdikleri takdirde kazançlı olabilecek bir faiz rejimi kendileri için başa baş, hatta az da olsa zararlı hale gelmiştir. 1980 yılında faiz rejiminin sık sık değiştirilmemesi konusunda ısrarlı olmamız lazımdır. Taviz vermesi gereken taraf, kaynakları Plan'ın ve Programların ekonomik ve toplumsal önceliklerine göre tahsis etmedikleri için zarar edebilecek bankalar sistemi olmalıdır; geliştirilen faiz sisteminin kullanıcıları değil. Bu konu üzerinde duyarlı olmalıyız. Faiz rejimindeki faiz farkı iade oranları zorunlu gerekçeler olmadan değiştirilmemelidir. Benzer şekilde faiz hadlerindeki genel bir artırımda da anlamlı bir neden olmamalıdır, eğer enflasyonu sözünü ettiğim boyutlara indirmeyi başarabilirsek.

1980 Programında yatırım bankalarına doğrudan tahsis ve direkt kaynak aktarımı konularında da son derece duyarlı olmamız gerekmektedir. Bu konu gerçekten düşündürücüdür. 1970'li yıllarda başlanan ve özellikle kur farkları dolayısıyla üretime geçiş aşamasında iken büyük mali bunalım içinde olan tesisleri kurtarmalıyız. Bu kurtarma, ekonomik hesaba ters düşen, toptancı sermaye transferleri ile değil, yatırım ve kalkınma bankalarının bu tesislerin “elinden tutmaları” ile kabildir. 1978-1979 yıllarında

“gerçekçi kur”un ne demek olduğu, kendi adlarına “gerçekçi kur” kampanyası yapıldığında sorunun ne olduğunu kavrayamayan sanayicilerimizden bazılarının somut yaşam pratiğiyle anlaşılmıştır. Gerçekçi kur adı altında düşük değeriyle kur uygulanması Türkiye’de sanayinin çöküşü demektir. Dolayısıyla 1970’li yıllarda kazandığımız üretim tesislerini kollamamız ve bunları çökmekten korumamız şarttır. 1980 Programının çözmesi gereken bir diğer soru, döviz karşılığı tahvil ihracı sorunudur. Bu konuda ilgili kamu kuruluşlarının enerjik davranmamaları sonucunda bu kaynağa talip olan, ciddiyeti tartışmalı kuruluşlar türemiştir. Eğer tabiatın boşluğu rasgele doldurmamasını istiyorsak, boşluğu bilinçli olarak biz doldurmalıyız.

(viii) Fiyat politikaları: 1979 yılı, fiyat ve tarımsal destekleme politikalarında önemli deneyler kazandırmıştır. Bunların ilki fiyat kontrolleri konusundaki deneylerdir. Fiyat kontrolleri, 1979 yılında özel kesim için, daha çok, yüksek fiyatları tescil mekanizması olarak işlemiştir. Fiyat kontrollerinin hem kapsamı, hem de fiyat kontrol yöntemleri üzerinde düşünmeliyiz. İngilizlerin dalgalara dur diyen, ama emrini dinletemeyen efsanevi kralı Canute olmaya özenmemeliyiz.

1979 yılında ilginç bir gelişme, özel kesim hemen her türlü fiyat artırmada serbest kalırken KİT sisteminin fiyat kararlarının büyük bir gecikmeyle alınmasıdır. 1980 yılında KİT fiyatları konusunda yetkiyi büyük ölçüde ilgili kuruluşa ve DPT’ye bırakan bir sistemi geliştirmek zorundayız. 1980 Programında aldığımız genel yetki çerçevesinde ve siyasi otoritenin bize verdiği zamanlama talimatına uygun olarak KİT fiyatlarının ne zaman ve nasıl alınacağı konusunda ilgili kuruluş ve DPT yetkisi gerçekleşmelidir. Programı bu yaklaşımla göz önünde bulundurmalıyız. Yoksa “fiyatların artış hızını durdurmaya çalışıyoruz” gerekçesiyle bir Denizcilik Bankası’nı, bir T.C. Devlet Demir Yolları’nı, bir Azot Sanayi’ni altından kalkamayacakları mali bunalımlara itmenin savunulacak bir yanı yoktur.

Nisbi fiyatların normalleşmesi de 1980 yılında ilgimizi çeken bir sorun olacaktır. Türkiye eğer dış ekonomik ilişkilere daha geniş ölçüde girecekse, bugünkü nisbi fiyat yapısıyla bu ilişkileri gerçekleştirmekte büyük güçlüklerle karşılaşacaktır. Bugün petrokimyasal ürünlerin fiyatlarını CIF ithalat fiyatlarıyla karşılaştırdığımız zaman 1 \$’ın yaklaşık 110 TL’sına eşdeğer olduğunu, alüminyumda 1 \$’ın maliyetinin 100 lira, demir çelikte de 70 lira olduğunu görürüz. Eğer Türkiye dış ekonomik ilişkilere açılacak ve kaynak tahsislerinde dış ticaret ilişkilerini göz önünde bulunduracaksa 1980 yılında KİT fiyatlarında nisbi fiyatları normalleştiren düzeltmelere özen göstermemiz gereklidir.

Destekleme fiyatları 1980 yılında mümkün olduğu ölçüde önceden belirlenmiş nisbi fiyatlar ağına uygun olarak saptanmalıdır. 1979 yılında karşı karşıya kaldığımız başarısızlık bizi yıldırmamalıdır. DPT'nin bu konudaki teşhisi ve tercihi doğrudur. DPT'nin bu konudaki ikinci doğru teşhisi bir ihracat stabilizasyon fonu önerisidir. 1979'da bu önerilerin siyasi karar organınca benimsenmemiş olması, gerçeğin ve doğrunun yanında olan bir kuruluşun "Mademki bu uygulanmıyor, o halde ben bunu önermeyeyim" mazereti altına sığınmasına gerekçe olamaz.

- (ix) **Kamu maliyesi:** 1979 yılı, bize bölüşümün tek başına fiyat politikasıyla yönlendirilemeyeceğini çok acı deneylerle göstermiştir. Bir vergi yasası çıkmasının 1980 koşullarında ne denli güç olduğunu hepimiz biliyoruz. Yine de Vergi Yasaları konusunda önerilerimizi yapmalıyız. Ancak bunun yanında yasa konusu olmadan fikir geliştirebileceğimiz bazı alanlar üzerinde de düşünmeliyiz. Örneğin Gümrük Vergileri strüktürü üzerinde ciddiyetle durmalıyız. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ara sıra bize yaptığı müracaatlar, hâlâ birincil girdiden daha yüksek, fakat mamul sınaî üründen daha az vergi alındığını gösteren örneklerle doludur. Sanayileşen Türkiye'nin böyle fantezilere tahammülü olmadığını takdir edersiniz. Dolaylı vergiler strüktürünün de normalleştirilmesine geçişi başlatacak tedbirler önermeliyiz. Türkiye şu anda bir katma değer vergisine geçecek noktada değildir, ama en azından dolaylı vergiler strüktürünü normalleştirmek gereklidir. Temel kimyasal ürünleri %40 oranında, demir dışı metalleri %30 oranında vergilendiren bir ekonomik yapının sanayileşen Türkiye'ye ne denli uyduğunu araştırmak görevimizdir.

Verginin sermaye birikimi fonksiyonu ile gelir dağılımı fonksiyonu arasındaki ilişkiyi gözden ırak tutamayız. Emlâk vergisi aynı zamanda şehirlerde oluşan rant'ı ve dolayısıyla şehirleri rant geliri kazanmayanlar lehine denetleme ve yönetme bakımından önemli bir araçtır. Bu noktada, yeri gelmişken, büyük şehir belediyelerinin sorunlarına sadece sosyal bir olay olarak değil, aynı zamanda ekonomik faaliyetin önemli bir parçası, yatırım ve üretim sürecinin büyük bir halkası olarak yaklaşmak gerekir. Tüm ulaşım, alt yapı ve konut inşaat faaliyetleri, bir resesyon dönemini aşmak için gerekli ve çok gecikmiş yatırım konuları olarak ilgili uzman arkadaşlarımız tarafından acilen ele alınmalıdır. Şehirselleşmeyle ilgili olarak, değineceğim bir husus emlak vergileridir. Emlak vergilerinde yasanın Maliye Bakanlığına verdiği yetkiyi kullanma yolunda bir öneri getirmeliyiz. Fiyat artış oranı %25'i aştığı takdirde Maliye Bakanlığının her zaman yeni bir emlak vergisi beyanı isteme hakkı vardır. Son yıllardaki

enflasyon 1977 yılındaki beyanları anlamsız hale getirmiştir. Dolayısıyla gayrimenkuller üzerindeki vergiyi yeni baştan gündeme getirmemiz gereklidir ve bu da doğrudan doğruya Maliye Bakanlığının yetki sınırları içindedir.

Vergi denetiminin etkinliğini artırmak için Maliye Bakanlığı'nın kadro, araç-gereç ihtiyaçlarını karşılamakta hasis olmamalıyız. Milyonu aşkın memur çalıştıran bir kamu idaresinin vergi denetimi yapacak memur ve teknisyen azlığından yakınması vergi denetimi yapmak istememesinin itirafından başka bir şey olamaz. En büyük kaynağın mevcut vergilerde oran artışlarından çok vergi kaçakçılığının önlenmesi noktasında yattığını düşünerek, vergi idaremizi güçlendirecek önerileri geliştirmemiz gereklidir.

Kamu harcamalarında ölçülü olmaya çaba gösterirken, cari bütçeleri aşırı hasis bir yaklaşım içerisinde tanzim etmeyelim. Mevcut kamu yönetimi, aşırı istihdamla malûl olabilir. Ama aşırı istihdamla yüklü olan bir kamu idaresinin kötü hizmet vermesi için de sebep yoktur. En azından, bu insan gücünü daha güler yüzlü, daha etkin bir idare için seferber etmeliyiz. Bu açıdan kamu harcamalarını ne pahasına olursa olsun kısmak yolundaki felsefeden uzak durmamız lazım. Kamu harcamalarını ne pahasına olursa olsun kısmak yaklaşımı, piyasa ekonomilerinin hakim yaklaşımıdır. Özel yaşamda bolluk, topluma yönelik hizmetlerde darlık. Oysa planlı bir ekonominin yaklaşımı bunun tersi olmalıdır. Toplumun tümüne arz edilen hizmetlerde, toplumdan çok şey esirgenmemelidir. Dolayısıyla IV. Plandaki kamu cari harcamaları artış hedefleri çevresinde bir cari artış hızı tasarlamamız gereklidir. Ancak bu harcamaların etkinliği sorunu, üzerinde önemle durmamız gereken bir sorun olacaktır.

Kamu idaresinin bir önemli sorunu da genel idarenin teknik gücüdür. Teknik insan gücü sorunu bir yerde KİT sistemi ile de çok yakından ilişkilidir. 657 sayılı Kanun ve uygulaması, kamu idaresini vasıflı teknik personeli tutamaz hale getirmiştir. Milyarları yatırdığımız tesislerin ve idarelerin verimli bir şekilde çalıştırılmasını istiyorsak, kamu kesiminde çalışanların ödüllendirilmesi sorununu ciddi olarak değerlendirmemiz gerekmektedir. Bunun için program bazı somut öneriler getirmelidir.

- (x) KİT sistemi: Bizim ilk aşamada KİT sisteminin bütününün karşı karşıya kaldığı temel ve genel sorunlar üzerinde ağırlıklı durmamız, eğer bunlar üzerinde etkili olamıyorsa özel sorunlar üzerine hızla gitmemiz gereklidir. Ya da, bu iki işi eş-anlı olarak yapmamız düşünülebilir.

Genel sorunlar içerisinde sektör kurumlarının örgütlenmesi ve özendiriciler sorunu başta geliyor. Uzman arkadaşlarımla katıldığımız bazı gezilerden benim elde ettiğim izlenimler, üretken kamu kesiminde çalışanların özellikle verimliliğe, çalıştıkları tesislerin korunmasına ve geliştirilmesine karşı duydukları istegin ve gayretin azaldığı merkezindedir. Bu eğilim, üzerinde önemle durulması gereken vahim bir olaydır. Kamu kesiminde çalışanları özendirmek, işine ısındırmak ve KİT'leri sektör kurumları çerçevesinde bütünleştirmek bizim 1980 Programında üzerinde ağırlıklı durmamız gereken bir sorundur. KİT örgütlenmesinde ise 1979 yılında yapılarını anlamlı çalışmalarla tahlil ettiğimiz üç kurumun, Sümerbank'ın, Etibank'ın ve Türkiye Demir Çelik İşletmeleri'nin sektör kurumlarına dönüşmesi ile ilgili çalışmaları sonuçlandırmalıyız. Gerekirse bizim açımızdan optimal olmayan, ama ikinci en iyi çözümlerle yetinmeliyiz; çünkü bu koşullar altında önemli olan KİT sisteminde iyiye doğru bir gidişin başlatılmasıdır. 1980 yılı Program uygulamasında somut sonuçlara erişemediğimiz takdirde KİT sistemindeki bunalım yoğunlaşarak sürecektir.

Sektör kurumları örgütlenme modeli konusundaki DPT'nin ve DPT dışındaki kuruluşların (örneğin İşletmeler Bakanlığı'na bağlı kuruluşların) görüşlerinin temelde ayrıldığı nokta nerededir? Özetle şunları söyleyebilirim: DPT, fiyat, ücret, üretim ve yatırım kararlarının daha çok sektör kurumlarında merkezileştiği bir modeli savunmaktadır. Oysa örneğin İşletmeler Bakanlığı'nın model önerisinde ademimerkeziyet doğrultusunda, 440 sayılı Kanun'un deyimi ile "müessese"lere daha fazla otonomi veren bir anlayışın izleri vardır. Sektör kurumları çalışmaları sürdürülürken, bu temel farklılığı göz önünde tutmalı ve KİT sisteminin büyük birimler olarak planlanmasına imkân vermeyen, "müessese"leri piyasa düzeninin "atomistik" parçaları olarak yorumlayan çözümlerden kaçınmalıyız.

Genel sorunlar yanında üzerinde durmamız gereken özel sorunların başında daha önce değindiğim gibi temel mal üretimleri gelmektedir. Temel mal üretimleri konusunda ağırlık merkezi ilkesini unutmadan duyarlı olmalıyız. Ancak bu duyarlılık, bizi işletmelerin teknik sorunlarının ayrınıtısında kaybolmaya götürmemelidir. İşletmelerdeki teknik kadroların ve KİT üst yönetiminin sorumlulukları gereği çözmekle yükümlü oldukları mühendislik problemlerini mazeret olarak DPT'ye havale etme eğilimleri-ne karşı çıkılmalıdır.

Kamu idaresindeki teknik personel istihdamı konusundaki görüşlerimi ve yeni bir personel rejimi gerekliliğini dile getirmiştım. KİT istihdam politikaları konusunda da gerektiğinden fazla tutucu olmamamız gerekir. Burada önemli olan, birçok kuruluştaki izlediğimiz gibi emeğin marjinal ve-

rimliliklerinin negatif olmamasıdır; daha açık bir deyişle daha fazla adam istihdam edildiği halde üretimin daha düşük, arz edilen hizmetin daha kalitesiz olmamasıdır. Bunu sağlamak ise, yönetimde etkinlik sorunudur. Kamu kesimindeki aşırı istihdam baskısını hafifletmek, ancak uzun dönemde başarılılabilecek bir süreçtir.

- (xi) Sosyal Planlama: Son olarak, çizmeyi biraz aşır Sosyal Planlama Dairemizin ilgi alanlarına ilişkin bazı tereddütlerini dile getirmek istiyorum. Yıllarca yapageldiğimiz bazı kaynak tahsislerimizin rasyonelliği üzerinde 1980 yılının özel koşullarını da değerlendirerek yeniden durmamızın anlamlı olacağı kanısındayım. Örneğin, 1980 koşullarında eğitim sektöründen konut ve sağlık hizmetlerine kaynak aktarılmalı mıdır? Bu yolla sözü geçen iki sektördeki sorunların çözümünde anlamlı bir atılım kaydedilemez mi? Eğitim alt sektörlerine kaynak dağıtırken benimsediğimiz modelin geçerliliğini tartışmamız artık gerekli değil midir? Eminim ki, bu sorular SPD'deki uzman arkadaşlarımı da düşündürmektedir ve bunlara geçerli cevaplar bulunacaktır.

Çalışma arkadaşlarıma başarı dileklerimi ve saygılarımı sunarım.

21 Eylül 1979

## TÜRKİYE'DE MERKEZİ İKTİSADİ PLANLAMA ÜZERİNE BİR DENEME<sup>1</sup>



1

Bu deneme, 1960 sonrası Türkiye'sinin ülkesel-merkezi iktisadi planlama (kısaca MİP) deneyimi üzerine bazı gözlem ve değerlendirmelerden oluşmaktadır. Böyle bir konu sınırlandırması, doğal olarak, iki alanı dışlıyor: (i) 20. yüzyılın sosyalist ekonomilerindeki emredici merkezi planlama,<sup>2</sup> (ii) Cumhuriyet'in kuruluş yıllarındaki iktisadi planlama deneyimleri. Her iki alanda da okurların başvurabilecekleri yararlı kaynaklar var.<sup>3</sup>

MİP olgusu çeşitli düzlemlerde incelenebilir; ilgilerimiz makroekonomik düzeye, sektör düzeyine, ya da proje ve firma düzeyine yönelebilir.<sup>4</sup> Bizim gözlem ve değerlendirmelerimiz çoğunlukla makroekonomik, nadiren sektörel düzeyde kalacak; proje/firma düzeyine inilmeyecek. MİP ile iç içeliğine rağmen sosyal planlama ve idari reform konularına da değinmeyeceğiz.

Okura bir uyarı: Aşağıda MİP'i 1960 sonrasında Türkiye için önemli ve anlamlı bir uğraş haline getiren uluslararası ortam ile MİP'in amaç ve

- 1 S. İlkin, O. Silier ve M. Güvenç (der.), *İlhan Tekeli İçin Armağan Yazılar* içinde, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, ss. 315-30, 2004. Yazar, arkadaş ve meslektaş olmakla öğündüğü Prof. Dr. İlhan Tekeli'ye hazırlanan armağana katkıda bulunma fırsatı verdikleri için Tarih Vakfı yetkililerine ve nihai metnin üretimine sağladığı destek dolayısıyla Bn. Sevil Tüfekçiöğlü'na teşekkür borçludur. Kısa bir sürede kaleme alınması gereken metnin eksiklik ve yanlışlıklarının sorumluluğu tümüyle yazara aittir.
- 2 Türkiye'nin 1960'lardaki merkezi planlama mevzuatı ve örgütlenmesi, emredici planlama öğelerini çağırırsa bile, kuruluşundan bugüne dek plan uygulamasının kamu kesimi için bile emredici olamadığı, planlama süreçlerini icra eden ve izleyenlerin çok iyi bildiği bir gerçektir (bkz. Erder vd., 2003).
- 3 Cumhuriyet'in kuruluş yılları olarak adlandırdığımız 1923-1946 dönemindeki planlama faaliyetleri için bkz. Tekeli (1999) ve Günçe (1967).
- 4 Çeşitli kademelerde planlama işlev ve tipolojilerinin taksonomisi için bkz. Tekeli (1971: 13-26) ve Sezen (1999, Bölüm 1 / Kesim I).

araçları ele alınırken gelişmekte olan ülkelere (GOÜ) ilişkin (genel) ve Türkiye’ye özgü (ülkeye özel) çıkarsamalar arasında kesin sınırlar çizmediğimizi baştan söyleyelim. Tümdengelim ve tümevarım arasında böylesi gitgeller eleştirilebilir; sözgelimi gelişmiş ülkeler (GÜ) ve GOÜ arasındaki küresel ilişkilerden türetilecek genellemelerin Türkiye özeline birebir taşınamayacağı iddia edilebilir. Bence ülkeye özgü ayrıntılar, çizmeye çalıştığım genel çerçevenin fazla uzağına düşmüyor. Öte yandan, Türkiye’nin (Hindistan ile birlikte) yol gösterici MİP’i kurum ve uygulama olarak ciddiye alan az sayıda GOÜ’den biri olduğu hatırlanırsa, Türkiye’nin deneyimlerinden GOÜ bütünü için hipotezler türetmek de aykırı ve yanıltıcı sayılmamalı.

## 2

İkinci Dünya Savaşı’nın küresel ekonomide yeni bir evreyi başlattığı hemen herkesçe kabul ediliyor. Savaş sonrasının 1970’lerin ortalarına kadar süren uzun ekonomik coşkusu (“boom”), Amin’e göre, o çağın birbiri tamamlayan üç toplumsal gelişme projesi üzerine kurulu idi: (i) Batı ülkelerinde refah devletini inşa etmeyi amaçlayan ulusal sosyal demokratik proje, (ii) kapitalist dünya sisteminin çevresinde -kendine özgü ideolojileri ve gelişme yörüngeleri ile- burjuva ulus devletler inşasını öngören proje, (iii) egemen dünya sisteminden görece özerk ve sermaye birikimini kapitalizm dışı yöntemlerle sağlamayı amaçlayan Sovyet projesi.<sup>5</sup> Faşizmin ve geleneksel tarzda sömürgeciliğin yenilgiye uğratılması, dünya kapitalizminin önünde uygar bir genişleme konjonktürü yaratmıştı. Bu konjonktürde kapitalist genişlemeyle yüz yüze gelen GOÜ ve tüm ülkelerdeki geniş halk katmanları, evrensel ölçekte sermaye birikimini düzenlemede etkili olma fırsatlarını elde etmişlerdi. Sözü geçen üç projenin örtüşmesiyle ortaya çıkan uzlaş, kapitalizmin mantığından tümel bir kopuşu simgelemiyordu; ancak sermayeyi sosyalist devrimlerin ve ulusal kurtuluş hareketlerinin sonuçları ile birlikte yaşamaya zorluyordu.

Antiemperyalist bir ulusal kurtuluş savaşının ve onu izleyen ulus inşa sürecinin tarihsel mirasına rağmen, Türkiye’nin anılan üç proje önündeki konumunu saptaması ve sanayileşerek gelişme ve GÜ’ye “yetiştirme” için kendi perspektifini oluşturması ancak 1960’ların başında gerçekleşebildi. Bunda Türkiye’nin savaş sonrası siyasal dönüşümü ve çalkantıları ile bir-

5 Bkz. Amin (2004: 19; 1996: 3). Amin ikinci ve üçüncü projeyi sırasıyla “Bandung Projesi” ve “Kapitalistleri Olmayan Kapitalizm” deyimleriyle tanımlamaktadır.



likte Soğuk Savaş'ın ideolojik şartlandırmalarının etkili olduğu açık. Bu sorun ve kısıtları aştıktan sonra Türkiye'nin uygulamaya geçtiği "planlı" iktisat anlayışı ile uluslararası Keynesçilik arasında güçlü paralellikler var (Bkz. Çizelge 1). Uluslararası Keynesçilik, doğumundan yaklaşık onbeş yıl sonra Türkiye'de -yerel şartlarla mutasyona uğramış- bir sürgün vermiştir. Bu sürgün tarihsel nedenlerle (i) yaygın ve etkili bir kamu kesimi ve (ii) piyasa ekonomisine görece yüksek 'doz'larda müdahale geleneğine yaslanmış, ama hiçbir zaman piyasa ekonomisini yok sayan bir nitelik kazanmamıştır.

### 3

Türkiye'de 1960'lı ve 1970'li yıllardaki plancılar kuşağının nelere müdahale etmek istediğini Çizelge 2'de özetlediğim basit bir model yardımıyla daha iyi algılayabiliriz. Bu model iki mal, iki üretim faktörü (emek ve sermaye) ve (biri gelişmiş, diğeri gelişmekte olan) iki ülke üzerine kurulu bir soyutlamadır. Modelin 36 değişkenini (ülkelerin üretim faktörü cihazlanması veri alınarak) belirleyebilmek için 36 bağıntı formüle edilebilir.

Basitlik sağlamak üzere bu bağıntıları hemen tümüyle neoklasik teorelinin alışılmış varsayımlarına göre tanımladım: Örneğin mal ve üretim faktörleri piyasalarında müdahaleler ve çarpıklıklar yok; sermaye ve emek, marjinal verimliliklerine göre ödüllendiriliyor; Say Yasası geçerli, yani her arz kendi talebini (dolayısıyla her tasarruf hacmi kendisine uygun yatırım hacmini) yaratıyor, v.b.. Standart neoklasik dünyadan ayrıldığım yan, üretim fonksiyonlarında farklı teknik etkinlik katsayılarının bulunması. Başka bir deyişle aynı faktör yoğunlukları altında gelişmiş ülke, bir malı, gelişmekte olandan daha çok üretebiliyor. Etkinlik katsayıları gelişmiş ülkede egzogen kabul ediliyor; buna karşılık gelişmekte olan ülke, gelişmiş olandan öykünerek ve ondan öğrenerek etkinliğini zamanla artırıyor.

Hatırlanacağı gibi, Walras Yasası uyarınca bu modelden iki malın fiyatı elde edilemez; ancak malların görelî fiyatları çözülebilir. Yine modelin mantığı gereği, her ülke sadece bir malı ihraç, diğerini ise ithal ettiğinden, iki mal arasındaki görelî fiyat, iki ülke (grubu) arasındaki ticaret haddi ile aynıdır.

**ÇİZELGE 1: ULUSLARARASI KEYNESÇİLİK VE TÜRKİYE’DE “PLANLI EKONOMİ”:  
BAZI KARŞILAŞTIRMALAR**

| Uluslararası Keynesçilik                                                                                                                                           | Türkiye’de “Planlı Ekonomi”                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Faktör Fiyatları</b>                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Uyum gösterici para politikası aracılığı ile faiz haddinin idaresi.                                                                                                | Faiz hadlerinin idari kararlarla saptanması, bunun sonucunda ikili (dual) para ve sermaye piyasalarının oluşması.                                                                                                                                                        |
| Ücretlerin toplu pazarlıkla belirlenmesi, bazı durumlarda gelir politikasına başvurulması.                                                                         | Örgütlü emek kesiminde ücretlerin toplu pazarlıkla belirlenmesi, gelir politikasının kurumsallaşmaması.                                                                                                                                                                  |
| Sabit, fakat ciddi dengesizliklerle karşılaşıldığında ayarlanabilir döviz kurları.                                                                                 | Aynı durum; ancak “ihracat kötümserliği”, yurtdışı fiyat düzeylerinin ve dışı ödemelerin kontrolü amacıyla yurtdışı paranın aşırı değerlenmesi eğilimi.                                                                                                                  |
| Yurtdışı reel faktör fiyatlarının işsizlik baskısı ve enflasyonla arzu edilen “uyumlu” düzeylere çekilmesi.                                                        | Aynı durum.                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Maliye Politikası</b>                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Kamu harcamalarının artışı ile paralel olarak vergi yükünün artırılması, geliri yeniden bölüştürücü politikalar, kamu kesiminin ekonomideki rolü ve payında artış. | Esas itibarıyla harcama kararlarının belirlediği bir maliye politikası, vergi yükünün yeterince artırılamaması dolayısıyla giderek artan ve enflasyonist yöntemlerle finanse edilen kamu açıkları, tanrısal destek ve sübvansiyonların kapsam ve hacimce genişletilmesi. |
| <b>Uluslararası Ekonomik İlişkiler</b>                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Uluslararası ticaret önündeki engellerin tedricen ve önemli ölçülerde kaldırılması.                                                                                | Uluslararası ticaret üzerindeki kontrollerin korunması.                                                                                                                                                                                                                  |
| Üretici sermaye ve teknolojinin hızla uluslararasılaşması.                                                                                                         | Doğrudan yabancı yatırımları ve teknoloji edinimi amaçlı ödemelerin sınırlı ölçülerde kalması.                                                                                                                                                                           |
| Uluslararası platformlardaki müzakere ve etkileşimin sağladığı eşgüdüm yolu ile ticaret hadlerini yönlendirme, mal ve sermaye akımlarını uyumlaştırma çabaları.    | Küçük bir ekonominin uluslararası konjonktüre pasif uyumu.                                                                                                                                                                                                               |

ÇİZELGE 2: "İKİ MAL, İKİ ÜLKE" DÜNYASINDA ÜRETİM VE SERBESTTİCARET İLİŞKİLERİ

| Değişkenler (36 adet)            |                                               |                              |                                    |
|----------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| Tanıtım                          | Değişken Sayısı                               | Tanıtım                      | Değişken Sayısı                    |
| $Q_1^a, Q_1^b, Q_2^a, Q_2^b$     | 4                                             | $A_1^a, A_1^b, A_2^a, A_2^b$ | 4                                  |
| $D_1^a, D_1^b, D_2^a, D_2^b$     | 4                                             | $K_1^a, K_1^b, K_2^a, K_2^b$ | 4                                  |
| $NX_1^a, NX_1^b, NX_2^a, NX_2^b$ | 4                                             | $L_1^a, L_1^b, L_2^a, L_2^b$ | 4                                  |
| $Y^a, Y^b$                       | 2                                             | $P_1, P_2$                   | 2                                  |
| $S^a, S^b$                       | 2                                             | $W^a, W^b$                   | 2                                  |
| $I^a, I^b$                       | 2                                             | $r^a, r^b$                   | 2                                  |
| Simgeler:                        |                                               |                              |                                    |
| Q:                               | Üretim                                        | P:                           | Fiyat                              |
| D:                               | Talep                                         | W:                           | Ücret                              |
| NX:                              | Net ihracat                                   | r:                           | Sermayenin getiri oranı            |
| Y:                               | Gelir                                         | L:                           | Üretimde kullanılan emek gücü      |
| S:                               | Tasarruf                                      | K:                           | Üretimde kullanılan fiziki sermaye |
| I:                               | Yatırım                                       | A:                           | Etkinlik parametresi               |
| $(..)^a$ :                       | Gelişmiş "a" ülkesine ilişkin değerler        |                              |                                    |
| $(..)^b$ :                       | Gelişmekte olan "b" ülkesine ilişkin değerler |                              |                                    |
| $(..)_1$ :                       | 1. mal                                        |                              |                                    |
| $(..)_2$ :                       | 2. mal                                        |                              |                                    |

Bağıntılar (36 adet)

| Tanıtım                                                           | Bağıntı Sayısı |
|-------------------------------------------------------------------|----------------|
| Üretim fonksiyonları (2 mal x 2 ülke)                             | 4              |
| Talep fonksiyonları (2 mal x 2 ülke)                              | 4              |
| Gelir düzeyi tanımı (2 ülke)                                      | 2              |
| Gelişmiş ülke için etkinlik parametreleri (iki mal için, veri)    | 2              |
| Teknoloji yayılma bağıntıları ( $A^a$ dan $A^b$ ye, iki mal için) | 2              |
| Ürün piyasası dengeleri (2 mal x 2 ülke)                          | 4              |
| Ticaret dengeleri (2 ülke)                                        | 2              |
| Tasarruf - gelir ilişkisi (2 ülke)                                | 2              |
| Tasarruf - yatırım denkliği (2 ülke)                              | 2              |
| Emeğin (marjinal verime göre) ödüllенmesi (2 mal x 2 ülke)        | 4              |
| Sermayenin (marjinal verime göre) ödüllенmesi (2 mal x 2 ülke)    | 4              |
| İşgücü toplam arz / toplam talep dengesi (2 ülke)                 | 2              |
| Sermaye toplam arz / toplam talep dengesi (2 ülke)                | 2              |

Not: Walras Yasası gereğince ancak  $P/P_1$  göreceli fiyatı hesaplanabilir ve bir bağıntı "fazladan"dır. Tasarruf-yatırım denkliğinde Say Yasası'nın işlediği varsayılmıştır.

Model GOÜ (ve Türkiye) iktisadi plancılarının başlıca dört ilişki kümesine müdahale ederek, dünya ekonomisindeki göreceli konumlarını iyileştirmek isteyeceklerini ima etmektedir. Bu ilişki kümeleri;

- (i) Göreceli ürün fiyatları (yani ticaret hadleri),
- (ii) Faktör fiyatları,
- (iii) Teknik etkinlik katsayıları ve
- (iv) Tasarruf katsayılarıdır (bkz. Çizelge 3).

Gerçekten de MİP’in en güçlü ve popüler olduğu 1960’lı ve 1970’li yıllarda saydığım ilişki kümelerine müdahale edilmek istenmiştir. 1960 sonrası Türkiye’indeki MİP’i, modelin ima ettiği uluslararası ilişkiler bütününe gözardı ederek, akılcılığın, Jakobenzimin ve bürokratik devlet geleneğinin yeni bir dışavurumu olarak algılamak yetersiz ve yanıltıcıdır. Nitekim söz konusu uluslararası çerçeve ortadan kalktığında MİP, tüm GOÜ’de ve Türkiye’de ölümcül bir darbe yemiş, giderek etkisizleşmiş ve/veya yozlaşmıştır.

**ÇİZELGE 3: MÜDAHALE - NEREYE, NİÇİN, NASIL?**

| Müdahale Edilen Değişkenler | Müdahale Gerekçesi                                                                                                       | Müdahale Araçları                                                   | Günümüzde Müdahaleyi Sınırlayan Etkenler                                                                                                    |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Göreceli Ürün Fiyatları     | “Piyasa başarısızlığı”, uluslararası ticaret hadlerinin denetimi                                                         | Ticaret politikaları<br>Maliye politikaları,<br>Sanayi politikaları | Ticarette serbestleşme, müdahaleye karşı ideolojik baskılar, “hükümet başarısızlığı”                                                        |
| Faktör Fiyatları            | “Piyasa başarısızlığı”, adil bölüşüm, sermaye birikim temposunu hızlandırma, uluslararası gelir transferlerinin denetimi | Maliye politikaları<br>Para politikaları<br>Kur politikası          | Sermayenin artan hareketliliği ve sermayenin vergilendirilmesindeki güçlükler, dünya merkez bankası (FED) ve çevresel para kurulları modeli |
| Teknik Etkinlik Katsayıları | Gelişmiş ülkelere yetişme                                                                                                | Teknoloji politikaları<br>Sanayi politikaları                       | Fikri mülkiyet hakları düzenlemeleri                                                                                                        |
| Tasarruf Katsayıları        | “Piyasa başarısızlığı” (zaman kesitinde veya zamanasrın), sermaye birikim temposunu hızlandırma                          | Maliye politikaları<br>Sanayi politikaları<br>Para politikaları     | Cebri tasarruf araçlarının kullanılmasındaki teknik ve siyasal kısıtlar                                                                     |

Teknik etkinlik katsayılarını etkilemeye çalışmanın gerekçesi, kolayca tahmin edileceği gibi, gelişmiş ülkelere yetişme arzusudur. Bunun dışında kalan müdahale alanlarındaki ortak gerekçe, “piyasa başarısızlığı”, yani kendi işleyişine terk edilmiş piyasa mekanizmasının her zaman optimal kaynak tahsisi yapamayacağı argümanıdır.<sup>6</sup> Bu bağlamda, gelecekle ilgili dar görüşlülüğün egemen olduğu koşullarda zaman aşırı faydaların piyasa faiz hadleri ile iskonto edilmesi de eleştirilmiş, dolayısıyla faiz hadlerinin optimal sermaye birikim temposunu belirleyen bir gösterge olarak kullanılmasına karşı çıkmıştır. GOÜ’de ve Türkiye’de plancılar, teori düzeyindeki çekiciliğine rağmen, “piyasa başarısızlığı” argümanına sıkça başvurmamışlardır. Uygulamada uluslararası ticaret hadleri ile gelir ve sermaye transferlerinin denetimi, sermaye birikim temposunun hızlandırılması ve daha adil gelir bölüşümü sağlanması gibi amaçlar, müdahalenin başlıca gerekçeleri olmuştur.

Çizelge 3’de bu amaçlarla hangi araçların kullanılabileceği özetlenmektedir. 1960’lı ve 1970’li yıllarda plancılar çeşitli iktisat politikası araçlarının kullanımında daha geniş manevra imkânlarına sahiptiler; Çizelge 3’ün son sütununda gösterildiği ve aşağıda örnekleriyle açıklanacağı gibi bu manevra imkânları, 20. yüzyılın son çeyreğinde daralmış bulunuyor.

Türkiye’de olsun, diğer GOÜ’de olsun, MİP’den beklenen bir işlev de, sığ piyasaların yeterli ölçüde sağlayamadığı, bilgi (enformasyon) üretme ve yayma işlevi olmuştur. Böyle bir işlevle “piyasa başarısızlığı” argümanı arasındaki akrabalık açıktır. Türkiye’de DPT’nin (Hint merkezi planlamasından esinlenerek) oluşturduğu Özel İhtisas Komisyonları ağı, KİT sistemi ile DPT arasındaki güçlü ilişkiler ve yıllık programlarda yer alan, fakat yaptırım niteliği taşımayan sektörel ayrıntılar ve özendirilecek yatırımların ölçek ve teknolojik karakteristikleri ile ilgili şartlar, bu tür bilgi üretme ve yayma işinin önemini vurgular. Bu işlevi yükümlenen DPT, ulusal ekonominin 1960’lı ve 1970’li yıllarında adeta bir “enformasyon takas odası” gibi çalışmıştır. Bu kavrama başka bir bağlamda yeniden atıfta bulunacağız.<sup>7</sup>

6 1980’li yıllar ve sonrasında ortodoks iktisat anlayışının bu argümanı tersyüz ederek “hükümet başarısızlığı”nı vurguladığı bilinmektedir (Bkz. Çizelge 3).

7 Bkz. TMMOB (1995: 4-13). İlk üç beş yıllık planın öngörü ve gerçekleştirmelerini karşılaştıran Uygur, plan ve yıllık programların “geleceğe yönelik bilgi kaynağı olma ve yönlendirme açısından” sınırlı bir başarı elde ettiği sonucuna varsa da, söz konusu hedef ve öngörülerin karar alıcılara bilgi akımı sağlamayı amaçladığını teyit etmektedir. Bkz. Uygur (1981: 437-8).

## 5

İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki uzlaşının, 1970’lerin ortalarından itibaren çözüldüğü ve günümüzde söz konusu uzlaşının mantığının “meşrulaştırdığı sistemlerle birlikte çöktüğü” doğru, fakat eksik ve bu biçimi ile “kadiri mutlak” küreselleşme hayaletini çağrıştıran bir saptama.<sup>8</sup> Uzlaşının hangi nedenlerle çöktüğünü inceleyen zengin bir literatür mevcut; biz bu deneme bağlamında kapitalist ‘merkez’in yeni dünya düzenini hangi aygıtlarla güçlendirmeye çalıştığını sorgulamakla yetinebiliriz. Amin’e göre bu aygıtlar ‘merkez’in beş alandaki tekelden oluşmaktadır: (i) Teknoloji tekeli; (ii) dünya finansal piyasalarının kontrolü; (iii) dünyanın doğal kaynakları üzerindeki tekelleri; (iv) medya ve iletişim tekeli, ve (v) kütle imha silahları üzerindeki tekeller.<sup>9</sup> İlgimizi bu tekellerin ilk (ve kanımızca en önemli) ikisi üzerinde yoğunlaştıracğız:

## 6

Keynesçi Altın Çağ’ı izleyen ve derinleşerek günümüze dek süren bunalım yıllarında, GOÜ’lerin ekonomilerini yönlendirecek kontrol aygıtlarını giderek yitirmelerinin tarihsel bir benzerine 1848-73 döneminde rastlanmıştır. Hobsbawm, “Sermaye Çağı” olarak adlandırdığı bu dönemle ilgili olarak şunları yazıyor:

İngilizler için uluslararası serbest ticaret, başta dünyanın tüm piyasalarında herkesten ucuza satmak, ikinci olarak da az gelişmiş ülkeleri kendi ürünlerini (başlıca besin maddelerini ve hammaddeleri) büyük miktarlarda ve ucuza satmaya ve böylece elde ettikleri ürünlerle İngiliz sınai mamulleri almaya özendirmek demektir. İngilizler dışında kalanların serbest ticaret coşkusu, bu nedenle, ilk bakışta daha da şaşırtıcıdır.<sup>10</sup>

Öyleyse, İngiltere’nin ardından sanayileşmeye çabalayan dünya ülkeleri İngiltere’nin lehine ve kendilerinin aleyhine çalışacağı apaçık belli olan bir ticaret serbestleşmesini ve kendi ülkelerindeki kurumsal yapıları İngiliz normlarına benzetme politikasını niye benimsediler? Böyle bir tercihi salt iktisadi nedenlerle açıklamak güç; olayın siyasal, düşünsel ve kültürel boyutları da var.<sup>11</sup> Ama biz ilğimizi iktisadi nedenler üzerinde yoğunlaştırarak, Hobsbawm’ı okumayı sürdürelim:

8 Amin (1996: 3).

9 Amin (2004: 76-8).

10 Hobsbawm (1977: 53).

11 Örneğin, bkz. Landes (1969: Bölüm 4).

... Sanayileşen ülkelerin çoğu, bu dönemde serbest ticaretin iki avantaj sağladığını görebiliyorlardı. İlk, dünya ticaretinin 1840'lı yıllar öncesindeki kıyasla çarpıcı bir biçimde genişlemesi herkesin yararına idi, İngilizlerin daha çok yararına olsa bile... İkincisi, kapitalist ülkelerin gelecekteki rekabeti ne olursa olsun, sanayileşmenin bu aşamasında İngiltere'nin makine ve teçhizatını, kaynaklarını ve işbilgisini kullanabilme avantajı, besbelli, yarar sağlamakta idi.<sup>12</sup>

Hobsbawm görüşlerini bir de sayısal gözlemle destekliyor: 1845-75 döneminde meta ticaretindeki genişlemenin bir göstergesi olarak, İngiliz demiryolu malzemesi ve diğer demir-çelik ürünleri ihracatı miktar olarak yaklaşık üç kat arttığı halde, teknoloji akımlarının göstergesi olan İngiliz makine ihracatı, yaklaşık dokuz kat artmıştı.

19. yüzyılın üçüncü çeyreğindeki teknolojilerin görece kaba saba olduğu, taklit ve benzeri yollarla sınai teknolojilerin kolaylıkla yeniden üretilebildiği, tatminkâr ücret ödendiğinde yüksek becerili İngiliz teknisyenlerinin Kıta Avrupası'nda çalıştırılması yolu ile emek gücünde içerilmiş teknolojinin kolayca transfer edilebildiği bilinmektedir. Günümüzün teknoloji dünyasında ise teknoloji, serbest bir mal olmaktan çıkmış, fikri mülkiyet haklarının kullanımı kısıtlayıcı düzenlemelere bağlanmış, taklit, kopya ve "tersine mühendislik" ile teknoloji transferi çok güçleşmiştir. Dolayısıyla, Uruguay Round sonrası ile 1848-73 dönemi arasında bir paralellik kurmak uygun olmaz; çünkü ticaret ve sermaye hareketlerindeki serbestleşmenin yararlarını paylaşmadaki eşitsizliği az da olsa giderebilecek teknolojik yayılma süreçlerinin işlerliği, günümüz koşullarında çok azalmıştır. Böyle bir eşitsiz gelişme modelinin, sanayileşmede kritik eşikleri aşmış Doğu ve Güney Asya ile Latin Amerika ülkelerine nasıl kabul ettirilebildiğini anlamak için, oyunlar teorisindeki "mahpusların açmazı" (prisoners' dilemma) problemini hatırlayabiliriz.<sup>13</sup> Seattle'den beri Dünya Ticaret Örgütü platformlarında merkez sermayesinin ticaret ve sermaye hareketlerinde serbestleşmeyi zorlayıcı ve GOÜ'nün manevra alanlarını daraltıcı baskılarına uzun süre direnen kimi çevre ülkeleri, Temmuz 2004'deki Cenevre toplantısında yeni tavizlere açık olduklarının işaretini vermişlerdir. Yerel burjuvazilerin, iki savaş arası dönem (1914-1945) ve Keynesgil Altın Çağ (1945-1973)'dan farklı olarak, merkez sermayesinin şartlarını belirlediği bir dünya ekonomisinin işbirlikçi aktörleri olmaya rıza gösterebilecekleri anlaşılmaktadır.

12 Hobsbawm (1977: 54).

13 Bu problemdeki iki mahpustan her biri, suçlamayı reddederek birlikte kurtuluş yolunu açmak yerine, diğer mahpusun suçlamayı kabul etmesi halinde daha fazla ceza göreceği kaygısı ve suçunu itiraf ettiği takdirde düşük ceza alma olasılığı yüzünden suçlamayı kabul etmektedir.

Aynı pozisyon kayması, hem GOÜ’deki, hem Türkiye’deki kimi aydınlar ve seçkinlerde yıllardan beri izlenmektedir.

## 7

Günümüzde MİP’in faktör fiyatlarına müdahale imkânları da daralmıştır. Sermayenin artan hareketliliğine ek olarak finansal piyasalar üzerinde merkez sermayesinin kontrolü, para sermayesi için uluslararası bir fiyat oluşturmakta, bu fiyatı ödemekten kaçınan ülkeler sermaye kaçıışı tehdidi ile yüz yüze gelmektedirler. Çevre ülkelerinin sermayenin getirisini para politikaları ile yönlendirmeye çalışmaları önündeki bir diğer engel de, bu ülkelerde para kurulu (currency board) türü uygulamaların yaygınlaşması yönündeki telkin ve baskılardır. Bu telkin ve baskılar, çevre ülkeleri paralarının para işlevi ifa etmelerini güçleştiren finansal bunalımlar sonrasında daha da güç kazanmakta, “dandik” ulusal paraların uluslararası ödeme araçları ile ikamesi salık verilmektedir. Evrensel ölçekte para kurulu modeli, Federal Reserve’in Dünya Merkez Bankası rolünü üstlenmesi, çevre merkez bankalarının ise ABD Doları karşılığında para yaratmaları ile gerçekleştiği takdirde, GOÜ’nün iktisat politikasındaki serbestlik derecelerinden biri daha eksilecektir.

GOÜ, birikim ve tasarruf temposunu artırmak üzere gönüllü tasarruflara daha çok güvenmek zorundadır; çünkü cebri tasarruf araçlarına (vergilendirmeye ve son bir çare olarak senyoraj kazançlarına) başvurma imkanları da yukarıda değindiğim nedenlerle giderek sınırlanmaktadır: Sermaye vergilendirilmeye direnmekte, sadece kapitalistler değil, sıradan yurttaşlar da sermaye kaçıışı ve döviz ikamesi yoluyla devlete senyoraj ödemekten kurtulmayı öğrenmiş bulunmaktadır. Günümüzde GOÜ yatırımlarının finansmanına katkı sağlayabilecek dış kaynaklar içinde başta gelen doğrudan yabancı sermaye, konak ülke yönelimleri itibarıyla çok eşitsiz dağılmakta, söz konusu dağılım, konak ülkelerin ekonomik gelişme potansiyeline ilişkin ciddi bir değerlendirmeden çok, müteşebbislerin içgüdüleri ve GOÜ’ye ilişkin geçmiş deneyim ve izlenimleri ile şekillenmektedir. Portföy yatırımları ve ticari banka kredileri hem net dış kaynak sağlama açısından yetersiz, hem de uçarılığı dolayısıyla istikrarsızlaştırıcıdır. Resmi kalkınma yardımları ve kredilerinin oransal payı ise çok düşük düzeylerde kalmaktadır.

Öte yandan dünya emekçi hareketinin son çeyrek yüzyıldaki en güç-



süz döneminden geçtiği, işgücü piyasalarını “esnekleştirmek” adına ücret belirlemesini sendikalı toplu pazarlık sisteminden atomistik ve rekabetçi işgücü piyasalarına kaydırma eğiliminin güç kazandığı da bilinmektedir. Türkiye işgücü piyasaları son yirmi yılda büyük bir hızla “informel”leşmiş, kayıt dışılık ve sosyal güvence yoksunluğu adeta norm haline gelmiştir.

## 8

Özetle, günümüzün merkezi iktisadi plancıları, 1960’lı ve 1970’li yıllardaki iktisat politikası araçlarının çoğundan yoksundur ve Çizelge 3’de sıralanan amaçlara ulaşmak için geçmişin kurumlarını yeniden inşa etmek söz konusu olamaz; çünkü Savaş Sonrası uzlaşısından kopuş, arızî değil, sistemik bir olgudur ve Türkiye bu ‘meydan okuma’ya cevap vermek durumundadır.

Nasıl 1960’lı ve 1970’li yılların MİP sistematğine dönmemiz mümkün değilse, Türkiye’de 1980’lere damgasını basan bir başka planlama anlayışını geleceğe taşımamız da mümkün değildir. Bu anlayış, merkezi planlama örgütünü, Dünya Bankası - IMF tarzında “piyasa dostu” bir yapısal değişimin öncüsü ve aracı olarak kullanmak isteğidir. İlk bakışta, piyasa güçlerine daha fazla dayanan bir “reform” çabasının, merkezi müdahalelere daha az ihtiyaç duyacağı sanılabilir. Ancak Waterbury’nin de işaret ettiği gibi, Dünya Bankası - IMF tasarımlı “Washington Uzlaşısı”, tıpkı öncülü olan ithal ikameci sanayileşme gibi, yeni seçkinler ve teknokrasi eliyle, tepeden aşağıya uygulanır; dolayısıyla kendi bürokrasisini yaratır.<sup>14</sup> Sezen, böyle bir “reform” modelinde merkezi planlama örgütünün bürokratik bir yığıntı haline dönüştüğünü, stratejik planlamada ve iktisadi kararların koordinasyonundaki etkinliğini yitirdiğini somut örnekleriyle göstermiştir.<sup>15</sup> Buna da şaşırılmamak gerekir: İktisadi enformasyonun iletiminde ve iktisadi kararların koordinasyonunda piyasa mekanizmasının tek başına yeterli olduğu inancına bağlı kalınacaksa, MİP’in temel felsefesi ve moral haklılığı ortadan kalkar; MİP eskisinden daha çok siyasallaşır; merkez planlama örgütü, sorumluluk alanları fonksiyon esasına göre belirlenmiş kamu birimlerine sırf adı mevzuatta tasrih edilmiş olduğu için müdahale etmeye kalkan teknisyenler topluluğuna dönüşür, ya da DPT, “durumdan görev çıkararak” kendisine yeni “roller” yazar. Böyle bir dönüşüm, daha doğrusu yozlaşma, planlama örgütünde çalışan uzmanların

14 Waterbury (1999: 336).

15 Sezen (1999: Bölüm 3, Kesim III).

mesleki bilgi ve becerisiyle bire bir ilişkili değildir; tam tersine, bireysel mükemmellikler, kolektif çürüyüşle yan yana bulunabilir.

## 9

1980’lerin ortalarında GOÜ’lerin dışa açılma ve dış şoklara uyum gösterme çabalarını değerlendiren Celasun, yeni dünya düzeninin koşulları altında MİP’in işlevlerini şöyle tanımlamaktadır: (i) Piyasa düzeninde kurumsal yapının değiştirilmesi ve denetlenmesi (kamusal mal ve hizmet üretimi gibi piyasa düzeninin yetersiz kaldığı durumlara da teşmil edilmek üzere); (ii) makro düzeyde politika planlaması (dışsal ekonomiler ve ölçek ekonomilerinin önem kazandığı sektörlerdeki gelişme programları tasarımı dahil); (iii) karşılaştırmalı üstünlüklere önem ve öncelik verecek teşvik sisteminin rasyonelleştirilmesi ve (iv) kamu sektörü planlaması (özellikle kamu harcamaları için)<sup>16</sup>. Kaba bir genelleme ile, bu tanımların imâ ettiği öneri, MİP’in gelecekte politika planlaması ve stratejik önemde iktisadi kararlar ile ilgilenmesi, bunun dışında kalan hususları icraya bırakmasıdır.<sup>17</sup>

Ne var ki, söz konusu iki ögenin, bir MİP uzamı (domain) tanımlamakta yeterli olup olmadığı tartışmaya açıktır; çünkü (i) politika planlaması ‘merkezi planlı’ olsun olmasın, hem GÜ’de, hem de GOÜ’de başarılı ekonomik yönetimin gereğidir; (ii) ‘stratejik’ deyiminin kapsam ve sınırlarının belirlenmesi, öncelliğe ve kısa dönemli siyasal tercihlere açıktır. Öte yandan, piyasa düzeninde kaynak tahsisi etkinliği önemsenecekse, aksak rekabet piyasalarının regülasyonu gerekecektir. Bu bağlamda regülasyon bir kamusal sorumluluktur, ama bir planlama karar veya işlemi değildir.<sup>18</sup> Özetle “insanların eylemlerini yönlendirmede teknik aklın kullanılması”<sup>19</sup> anlamında planlama karar ve süreçleri, yeni dünya düzenine pasif uyum sağlayan GOÜ’lerde farklı düzey ve problemlerde gündeme gelmekle birlikte, bu tekil olgulardan bir MİP sistemi üretilemez; bu tür ülkelerde ancak ne idüğü belirsiz “iyi yönetim” revaç bulabilir.

<sup>16</sup> Celasun (1984: 340-4).

<sup>17</sup> Benzer bir görüş için, Kansu (2004: 603-7).

<sup>18</sup> Bu kamusal sorumluluğun GOÜ’de ve Türkiye’de otonom ‘kurullar’ eliyle büyük ölçüde “özelleştirildiği” biliniyor. Bkz. Sezen (2003, Bölüm 3).

<sup>19</sup> Friedmann (1987)’ye atfen Tekeli (1999: 1).

## 10

Acaba dünya ekonomisi, bir piyasa ekonomisi gibi yönetilebilir mi? Böyle yönetilmeli midir? Biraz uzun dahi olsa, çok öğretici bir alıntıyı yine Amin'den aktarıyorum:

İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki kapitalist genişlemenin üzerine inşa edildiği uzlaşının giderek aşınması, bütün kısıtlarından kurtulmuş sermayenin bir dünya yönetimi ütopyasını dünyaya empoze etme girişimi ile sonuçlandı -mali çıkarlarının tek yanlı mantığı ile uyumlu olmak üzere. Egemen güçlerin yeni amaç çifti şöyle tanımlanıyor: Ekonomik küreselleşmeyi derinleştirmek ve siyasal direnme kapasitesini tahrip etmek.

Dünyayı bir pazar gibi idare etmek, siyasal güçlerin azami ölçüde parçalanması, pratik anlamda devlet güçlerinin tahribi anlamına gelir. Devlet karşıtı ideoloji, bu yaklaşımı (dinsel, etnik, ya da başka türden) cemaatler yararına, köktendincilik gibi ilkel ideolojik dayanışmalar yararına meşrulaştırmaya çalışır. Dünyanın küresel yönetimi için ideal, ABD dışında bir devletin ayakta kalmaması (özellikle bağımsız bir askeri gücün ayakta kalmaması) esasına dayalıdır. Bütün öteki güçler piyasaların gündelik yönetiminden kaynaklanan basit uğraşlarla sınırlı tutulabilir. Bu bağlamda Avrupa projesi piyasanın "cemaatçi" (communal) idaresinden öteye geçmeyecek tarzda algılanır; ancak kendi sınırları ötesinde azami parçalanma öngörülür (mümkün olduğu kadar çok sayıda Slovenya'lar, Makedonya'lar, Çeçenistan'lar yaratılır).

Demokrasi ve halkların hakları, halkların demokrasiden ve insan haklarından yararlanma imkanlarını fiilen ortadan kaldıracak biçimde, kendi adlarına manipüle edilir. Özgürlük ve farklılığa övgü ile etnik ve kültürelci amaçlar çerçevesindeki ideolojik seferberlik, güçsüz bir cemaatçiliğin ve mücadeleyi etnik temizlik ve dinsel totaliterlik zeminine çekmenin motorları olarak kullanılır.<sup>20</sup>

Kosova ve Irak "operasyonları" öncesinde kaleme alınmış olmakla birlikte güncelliğini yitirmeyen bu alıntıya fazla bir şey eklemeye gerek yok. Özetle şunu vurgulayabiliriz: Dünyayı bir piyasa gibi, bir piyasa ekonomisini yönetir gibi yönetme projesi, GOÜ için sadece siyasal ve toplumsal düzlemlerde değil, ekonomik düzlemde de bir yıkımdır. 1994 ve 2000-2001'de Türkiye'de, 1994'de Meksika'da, 1997'de Doğu Asya'da, 1998'de Rusya'da, 1999'da Brezilya'da, 2002'de Arjantin'de birbiri ardına bunalımlar yaratan böyle bir modeli, dünya ekonomisinin tümü için uzun dönemde işlerliği sağlayacak bir model olarak düşünmek, ya da küreselleşmenin kaçınılmazlığı gibi algılamak anlamlı ve gerçekçi değil.

20 Amin (1996: 9-10).

## 11

Bugün çevre ülkelere dünyanın bir piyasa ekonomisi gibi yönetilmesi- nin “erdemleri” veya kaçınılmazlığı telkin edilirken, dünya ekonomisinin egemenleri küresel stratejik planlamanın aygıtlarını esasen oluşturmuş bulunuyor. Bu aygıtlar günümüz finansal kapitalizminin anarşik davranışlarını ne ölçüde yönlendirebilir; o ayrı bir tartışma konusu.

Dünya Bankası Başkanı Wolfensohn, Kalkınma Ekonomisi 1996 Yıllık Konferansı’nı açış konuşmasında şunları söylemişti:

Eğer amacımız Dünya Bankası’nın geliştirmekte olan ülkelere dönük çalışmalarında daha iyi sonuçlar elde etmek ise, kalkınma sorunları üzerindeki düşüncelerimizi geliştirmeye ve yoğunlaştırmaya ihtiyacımız var. Bugünün hızla değişen küresel ekonomisinde Dünya Bankası, araştırma ve uygulamayı birbirine bağlayan önemli bir rol oynamaktadır. Biz en iyi fikirleri arayan ve teşhis eden, uygulamalarını geliştiren, toplumların karşılaştığı gerçek sorunlara uygulanmak üzere nihai kullanıcılara zamanında ulaştıran küresel bir takas odasıyız (global clearing house).<sup>21</sup>

Wolfensohn, konuşmasının devamında bu çerçeveye uygun olarak Dünya Bankası İktisadi Kalkınma Enstitüsü’nün rolünü yeniden tanımlamak ve genişletmekten söz etmektedir.

Dünya Bankası’nın küresel bir enformasyon takas odası ve proje üretim merkezi, bu Banka’nın ikizi IMF’nin de dünya para ve finans ekonomisini planlayan bir üst örgüt olma çabaları ortada iken, Dünya Ticaret Örgütü dünya meta ve sermaye hareketlerini gelişmiş merkezin çıkarları doğrultusunda biçimlendirmenin aracı gibi çalışırken ve dünya merkez bankası işlevi Federal Reserve’in kimliğinde somutlaşmaya giderken, kitle iletişim tekellerinin piyasa düzenini yüceltme amaçlı endokrinasyonu, yüz kızartıcı bir çifte standardın tezahürüdür. Ancak günümüzdeki ‘Triad Emperyalizmi’nin, sermayenin egemenliğini sürdürmek uğruna, böylesi moral kaygılardan azade olduğu açıktır.

## 12

Günümüz dünya düzeninin GOÜ ve Türkiye’de ülkesel MİP için yarattığı elverişsiz ortam, MİP’in GOÜ ve Türkiye’nin gündeminden kalıcı olarak uzaklaştığı anlamına gelmemektedir. Küresel bir kimlikle dünya sahnesine çıktığı 15.-16. yüzyıllardan bugüne kapitalizm çeşitli aşamalardan geçmiş, her aşamasında önemli nitelik değişimleri sergilemiştir. Kapitalizm için (soyut büyüme modellerinden esinlenen) uzun dönem-

21 Bkz. Bruno ve Pleskovic (1997: 9).

li durağan ya da yarı durağan durum dengesi tasavvur etmek mümkün görünmemektedir. 1970'lerin ikinci yarısından beri kendi iç çelişkilerini çözmeyi ve hızlı teknolojik gelişmeyi yığınların mutluluk ve refahı için kullanmayı başaramamış, doğal çevrenin acımasızca tahribini sürdürmüş, dünya halkları ve toplumsal sınıflar arasındaki gelir ve servet eşitsizliklerini daha da pekiştirmiş bir sistemin görünebilir gelecekte istikrarlı bir çizgiye oturması nasıl mümkün olabilir? Ancak, çevre ülkelerinin ve halk yığınlarının eşitsiz gelişmeye katlanmaları ve "pasif uyum" göstermeleri ile... Böyle bir gelecek varsayımını, en azından, gerçekçi bulmuyorum. Kapitalist emperyalizmin bugün içinden geçtiği aşama "ebedi" sayılamaz ve tarihin popüler sınıf ve katmanlara gelecekte ekonominin yönetimine ağırlıklarını koymaları için ne tür imkan ve fırsatlar yaratacağını bugünden kestirmek güçtür. Bu imkan ve fırsatları, söz konusu sınıf ve katmanların sömürü, yabancılaşma ve eşitsizliğe karşı mücadelelerinin seyri belirleyecektir.

Geleceğin MİP için ne tür fırsat ve imkanlar sunacağı, bugün çevre ülkelerdeki devlet yapılarının geçirmekte olduğu dönüşümün niteliği ve seyri ile ilgilidir. Yukarıda değinildiği gibi, günümüzde sermaye, çevre ülkelerindeki merkezi devletin gücünü aşındırmak, merkezi devlet erkini yerelleştirerek dinsel/etnik kümelenmeler ya da cemaatlara terk etmek doğrultusunda önemli mesafeler almıştır. Kapitalizmin birikim rejimini ve işleyiş kurallarını sorgulamadığı sürece, kültürel/dinsel farklılıklar sermaye için yönetilebilir ve birlikte yaşanabilir küçük tedirginliklerden öteye geçmeyecektir.

Bu bağlamda Türkiye'deki AKP hükümetinin merkezi kamu yönetimini yerelleştirme ve/veya özelleştirme çabaları ile uluslararası sermayenin dünya tasarımları arasında önemli bir aykırılık yoktur. AKP yönetimi ve uluslararası sermayenin vesayeti altında emekçi sınıfların eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarındaki mevcut kazanımlarını tasfiyeye ve kamusal hizmetleri metalaştırmaya yönelen bu eğilimler durdurulmadığı ve merkezi devletin toplumsal barış ve adaleti kollayacak biçimde yeniden yapılandırılması sağlanamadığı takdirde, MİP Türkiye'de nostaljik çağrışımlar yapan, ama güncel gerçeklerden uzak bir deyim olmaktan öteye geçemez. Bu koşullar altında, teknik aklın kullanılması bağlamında planlama karar ve süreçleri, yerel düzeylerde ve firma(lar) düzeyinde verimli kullanım alanı bulsa bile, bunların ülkesel yansımaları sınırlı ve küresel sermayenin güdümüne bağlı kalacaktır.

## KAYNAKLAR

- AMIN, S. (2004), *Obsolescent Capitalism: Contemporary Politics and Global Disorder*, Delhi: Rainbow Publishers.
- (1996) “Imperialism and Culturalism Complement Each Other”, *Monthly Review* (Haziran), 3-19.
- BRUNO, M. ve PLESKOVIC, B. (der.) (1997), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.: The World Bank.
- CELASUN, M. (1984) “Piyasa Ekonomilerinde Planlama: 1970’lerin Dış Ekonomik Şoklarının Etkisinde Yeni Sorunlar ve Eğilimler”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 11 (3-4), 325-45.
- ERDER, N., KARAOSMANOĞLU, A., ÇİLİNGİROĞLU, A. ve SÖNMEZ, A. (2003), *Planlı Kalkınma Serüveni: 1960’larda Türkiye’de Planlama Deneyimi*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi.
- FRIEDMANN, J. (1987), *Planning in Public Domain*, Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GÜNÇE, E. (1967), “Early Planning Experiences in Turkey”, S. İlkin ve E. İnanc (der.), *Planning in Turkey* içinde, Ankara: ODTÜ İdari İlimler Fakültesi, 1-27.
- HOBBSBAWM, E. (1977), *The Age of Capital / 1948-1875*, Londra: Abacus.
- KANSU, G. (2004), *Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- LANDES, D. S. (1969), *The Unbound Prometheus*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SEZEN, S. (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara: TODAİE.
- (1999), *Devletçilikten Özelleştirmeye: Türkiye’de Planlama*, Ankara: TODAİE.
- TEKELİ, İ. (1999), “Osmanlı ve Erken Cumhuriyet Modernitesinde Planlamanın Yeri”, tek., 13s.
- (1971), *Planlama ve Ülkesel Fiziki Planlama Üzerine*, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi.
- TÜRKİYE MÜHENDİS VE MİMAR ODALARI BİRLİĞİ (TMMOB) (1995), *Değişim Sürecinde Türkiye Sanayii Sempozyumu*, Ankara: TMMOB.
- UYGUR, E. (1982), “Etki, Yönlendirme ve Öngörüler Açısından Planlar”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, 437-74.
- WATERBURY, J. (1999), “The Long Gestation and Brief Triumph of Import-Substituting Industrialization”, *World Development*, 27 (2), 323-41.

## TÜRKİYE'DE 1978-79 BUNALIMI VE MERKEZİ İKTİSADİ PLANLAMA<sup>1</sup>



### 1. GİRİŞ

1.1. Bu deneme, Türkiye'deki merkezi iktisadi planlamanın (kısaca MİP) 1978-79 dönemindeki uygulaması üzerine gözlem ve değerlendirmeleri içermektedir. Özel kesim için yol gösterici olan, kamu kesimi için ise emredici olduğu varsayılan<sup>2</sup>, kimi zaman çarpıklıklar sergilese bile üretim, yatırım ve tüketim kararlarının esas itibarıyla piyasa sinyalleri uyarınca belirlendiği bir ekonomik yapı üzerine kurulan Türkiye MİP'i XX. yüzyıl sosyalist ekonomilerindeki merkezi planlamadan nitelikçe farklıdır. Biz bu deneme bağlamında sosyalist planlamayı da, XX. yüzyılın piyasa ekonomilerindeki yol gösterici planlama deneyimlerini de ilgi alanımızın dışında tutuyoruz.

1.2. MİP'in kamusal yetke adına ekonominin işleyişine iradi ve sistematik müdahalelerden oluştuğu kabul edilirse, bu müdahalelerin üç işlev bağlamında yer aldığı söylenebilir: (i) kaynak tahsisi işlevi; (ii) istikrarlandırma işlevi; (iii) geliri yeniden paylaştırma (bölüşüm) işlevi<sup>3</sup>. Yazının Giriş'i izleyen ikinci, üçüncü ve dördüncü bölümlerinde Türkiye'de MİP'i tasarlamak ve icra etmekle görevlendirilen Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) söz konusu işlev alanlarına düşen görev ve sorumluluklarını 1970'li yılların sonlarında nasıl algıladığı ve yerine getirmeye çalıştığı sırasıyla ele alınacaktır. Beşinci bölüm, 1978-79'da MİP'in içinde yer aldığı siyasal

1 E. Türkcan (haz.), *Atilla Sönmez'e Armağan: Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü, 1960-1980* içinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, ss. 411-41, 2010.

2 "Varsayılan" sözcüğünün altını çiziyoruz; çünkü "planlı dönem"de kamu kuruluşlarının (yöneticilerinin sağladıkları siyasal desteğe dayanarak) plan direktif ve hedeflerine uymadıkları sık sık görülmüştür. Öte yandan, DPT'nin kamu kuruluşlarından kendisine iletilen veri veya projeleri fazla sorgulamadan plan ve programlara içermesi de MİP'in kamu kesimi için fazla "zorlayıcı" olmadığına işaretler.

3 Bu müdahalelerin gerekçeleri ve amaçları üzerine bir değerlendirme için bkz. Türel (2004:317-22).

konjonktüre ilişkindir. Altıncı ve son bölüm ise, yazım geleneği uyarınca, sonuç niyetine kaleme alınmıştır.

1.3. “Sönmez’e Armağan”da yer alacak yazıların uzunluk kısıtı, ileri süreceğimiz görüşlerin nicel veriler ve olgusal kayıtlarla desteklenmesine sınırlar getirmektedir. Bu deneme, Türkiye’deki MİP deneyimine çeşitli görevlerde on iki yıl hizmet vermiş bir meslek adamının tanıklığından ötede, ancak kılı kırk yaran bir analizle ulaşılabilecek olanın gerisindedir. Söz konusu analiz eksikliğini 2008’de gerçekleştirmeyi amaçladığımız kapsamlı bir inceleme ile gidermeyi umuyoruz. Tarihe bireysel tanıklıkların önem ve değerini inkâr etmemekle birlikte, anekdotlardan öteye geçmeyen, bireysel miyoplukla ve “tanık”ın kendisini haklı, başkalarını haksız çıkarma güdüsüyle örselenmiş kişisel tarih anlatımına fazla itibar etmediğimizi de bu vesile ile belirtelim. Dolayısıyla denememizin ex cathedra beyanlar dizisi olarak algılanmaması, tam tersine metnin kuşkucu ve eleştirel bir gözle okunması bize sadece kıvanç verecektir.

## 2. KAYNAK TAHSİSİ SORUNALI VE EKONOMİK BUNALIM

2.1. 1970’li yıllar sonuna yaklaşıldığında yavaşlayan büyüme temposu ve bunun eşliğinde duralayan istihdam artışının, yükselen enflasyon hızının ve keskinleşen bölüşüm çekişmesinin Türkiye’yi iktisat politikaları değişikliklerine zorladığı seziliyordu. Semptomlar bunlar olmakla birlikte, rahatsızlığın teşhisi de, tedavi önerileri de, aşağıda ele alınacağı gibi, birbirinden epey farklı idi<sup>4</sup>.

2.2. Teşhislerden ilki ithal ikameci sanayileşme sürecinin, doğası gereği, etkinsiz kaynak dağılımına ve döviz kıtlıklarından kaynaklanan bunalımlara yatkın olduğu, oysa karşılaştırmalı üstünlükler temelinde uluslararası uzmanlaşmayı esas alan bir gelişme stratejisinin soruna çözüm getireceği idi. Daha sonraları Rodrik (1996)’in vurguladığı gibi, kaynak kullanımındaki etkinsizliğin makroekonomik yönetim zaafı ve istikrarsızlıkla eşleşmesi, teorik açıdan zorunlu değildi. Ancak 1970’li yıllarda ithal ikameci sanayileşmeyi eleştirenler, etkinsizlik ve döviz kıtlıkları dolayısıyla ortaya çıkacak düşük hasıla artış hızına hükümetlerin genişletici para ve maliye politikaları ile tepki göstereceklerini, böylece ekonomiyi istikrarsızlaştıracaklarını ileri sürüyorlardı. İlk yetkin ifadesini Little vd. (1970)’de bulabileceğimiz bu görüşün izlerine Adalet Partisi’nin

4 Kaynak tahsis stratejilerinin genel çerçevesi için, bkz. Türel (1984: 211-4).



1973 Seçim Bildirgesi'nde de rastlanmaktaydı (AP, 1973: 40-1). 1980'lerde Türkiye'de bu temaları ısrarla vurgulayan yazarlar çoğaldı (örneğin, bkz. Akat, 1983; Bulutoğlu, 1980; Hatipoğlu, 1981;1983).

2.3. Teşhis bu ise, önerilen tedavi ihracata dönük büyüme olacaktı. Tedavinin *naive* versiyonu (yani Türkiye'nin başta tarım olmak üzere, doğal kaynak avantajına sahip olduğu sektörlerde uzmanlaşması) ülkenin "Planlı Dönem"deki sınırlı birikimi sonrasında çekiciliğini yitirdiği için, onun yerine incelmış-arınmış versiyonu gündeme geldi. Bu versiyon Türkiye'nin sermaye ve teknoloji yoğunluğu görece düşük, vasıfsız işgücü yoğunluğu görece yüksek sanayi dallarında ve doğal tarihsel avantajlara sahip olduğu turizmde uzmanlaşması idi. Kısaca S1 ile simgelediğimiz bu stratejik seçeneğin nicel analizi, o yıllardaki en olgun ve yetkin biçimi ile Derviş ve Robinson (1978)'da yer aldı.

2.4. İkinci teşhis, Türkiye'de sınırlı gelişmenin sağlayacağı umulan yapısal dönüşümün yeterince gerçekleşmediği, özellikle imalat sanayiindeki üretim yapısının sınırlı ara mallar ve yatırım malları lehine "derinleşmediği" idi; verimlilik artışlarının hız kesmesi ve döviz bunalımları, ithal ikamesinin yeni (ve zor) aşamasına geçilememesi ile açıklanıyordu. Tedavinin biri daha "yumuşak", diğeri daha "katı" iki versiyonu düşünülebilirdi. Vurguyu ikinci / üçüncü kuşak dayanıklı tüketim malları üretimine geçilmesi üzerine koyan ilk versiyon (S2a) teknoloji ve sermaye birikimi mütevazı düzeylerdeki ülkeler için daha elverişli görünüyor ve 1970'li yıllarda Doğu Asya'nın hızlı gelişen ekonomileri ile Brezilya'da (ihracat açılımları ile de eşleştirilerek) olumlu sonuçlara ulaşmış bulunuyordu<sup>5</sup>. Mühendislik sanayilerindeki bilgi ve beceri birikimi daha üst düzeylere çekildikçe, S2a'yı benimseyen ülkelerin daha karmaşık yatırım malları imalatına geçebileceği düşünülmekte idi. S2a birinci kuşak dayanıklı tüketim malları üretiminde olduğu gibi yerli özel girişimcilerin inisiyatifi ile, ya da özel sektörün yabancı sermayeli ortaklıkları ile yürütülebilirdi. Bu versiyonun en azından ilk aşamalarında teknoloji gerekleri görece basit olacağı için, o yılların fikri mülkiyet rejimi altında kopya ve tersine mühendislik'ten yabancı ortak aracılığı ile patent ve lisans edinimine kadar uzanan bir araç spektrumu, teknolojik birikim amacı ile kullanılabilirdi.

5 Haggard (1990: 25)'in "İthal İkamesi'nin 3. Evresi" (Brezilya ve Meksika, 1965 sonrası) ve "İhracat İtisi Büyüme'nin 2. Evresi" (Kore ve Tayvan, 1970 sonrası) deyimleriyle nitelediği gelişme yörüngeleri bu bağlamda yorumlanmalıdır. Bu evrelerden sonra Latin Amerika'da ve Doğu Asya'daki sınırlı gelişme yörüngelerinin yakınsamaya başladığı Gereffi (1990: 3-31)'den izlenebiliyor.

2.5. İkinci versiyon (S2b) ise vurguyu yatırım amacı ile kullanılacak makine ve teçhizat üzerine koymakta idi. S2b’nin ihtiyaç duyacağı ileri teknolojiler, ya kamu kesiminin, ya yabancı sermayeli kuruluşların, ya da bazı Latin Amerika ülkelerinde (örneğin Brezilya’da) görüldüğü gibi kamu kesimi + yabancı sermaye ortaklıklarının çabalarıyla geliştirilebilir ve/veya transfer edilebilirdi. 1970’li yıllardaki iktisat politikalarını etkileyen “ulusal” duyarlılıklar önünde, S2b Türkiye’de kamu kesimi öncülüğünde uygulanabilirdi.

2.6. Teşhisi gelir bölüşümünün Planlı Dönem’de artan eşitsizliğinde bulan üçüncü strateji (S3), 1970’lerin ortalarında sürdürülemezliği anlaşılan “eski tarz” popülizm yerine, bir yenisinin inşası üzerine kurulabilirdi. Üretim yapısı ile yurtiçi tüketim örüntüleri arasındaki paralellik gözönüne alınırsa, S3’ün geniş halk yığınları tarafından tüketilen ücret mallarının üretimini vurgulaması kaçınılmazdı. Ödemeler dengesi kısıtı önünde bu stratejinin hızlı büyüme iddiası olamazdı; ancak yurtiçi nihai talep bileşiminin ithal girdi gerekleri görece düşük temel mal ve hizmetlere kayması ve buna ek olarak ülkenin rekabet gücüne sahip olduğu sektörlerdeki ihracatın özendirilmesi, ödemeler dengesi bunalımlarına karşı az da olsa bir güvence sağlayabilirdi. Bu stratejinin çeşitli uygulama örneklerine 1960’lı ve 1970’li yıllar Latin Amerika’sında rastlanıyor. Vargas popülizmini yeniden inşaya çalışan Goulart (Brezilya, 1961-64), popülizmi sosyalizme dönüştürmeye yönelik Allende (Şili, 1970-73) ve Peronizm’in hem siyasal gelenek, hem kişi olarak mirasçısı Isabel Peron (Arjantin, 1974-76) iktisadi yönetim anlayışları itibariyle S3 kategorisi içinde mütalaa edilebilir<sup>6</sup>. Söz konusu stratejinin yerli ve yabancı sermaye çevrelerinin şiddetli muhalefeti ile karşılaşması sürpriz değildi; nitekim Latin Amerika’nın 1960’lı ve 1970’li yıllarında popülizmi yeniden inşayı öngören hükümetler ve onların ardındaki siyasal hareketler trajik sonuçlarla karşılaştı.

2.7. Her birinin kendi iç tutarlılığı olan bu “jenerik” gelişme stratejileri arasındaki tercih, esas itibariyle siyasal / sınıfsal bir tercihti. Toplumdaki karmaşık iç siyasal dengelerin yansıması olarak, yukarıda betimlediğimiz “jenerik” stratejiler, “saf” biçimleri ile değil, birkaçı eşleştirilerek “karma” stratejiler biçiminde uygulanabilirdi. Burada bir parantez açıp, seçilen eşleştirmenin bazı toplum kesimlerini kayırarak, bazılarını da gücendire-

6 Popülizme siyaseten angaje olmamakla birlikte, uyguladığı “halkçı” politikalar nedeniyle Frei (Şili, 1965-70) yönetimini de aynı küme içinde mütalaa edebileceğimizi düşünüyoruz.

rek daha önce oluşmuş sınıf ittifak ve koalisyonlarını zorlayacağına işaret etmeliyiz. Örneğin S1, S2a ve S2b uluslararası iş çevrelerine, ihracatçılara, üst ve üst-orta gelir grubundaki tüketicilere değişik ölçülerde olumlu yansırken, geleneksel sanayi dallarında çalışan işçiler, kır ve şehir yoksulları ve küçük üreticiler bu stratejilerin mutlak ve/veya görelî anlamda yitirenleri olacaktı. Uygulanan politika araçları ne olursa olsun, yapısal dönüşüm amaçlı stratejilerin “oyun kuralları”nı da değiştirebileceği kuşku ve beklentisi özel girişimcileri kaygılandırarak ve çıkarlarını savunmada daha duyarlı hale getirecekti. DPT tasarladığı Dördüncü Plan (1979-83)’da S2b’yi S3 ile eşleştirme isteğini sergiliyordu<sup>7</sup>. Ancak böyle bir “karma” stratejinin yeterli siyasal / sınıfsal desteğe sahip olup olmadığı, Beşinci Bölüm’de irdeleneceği gibi, tartışmalı idi. Ocak 1980 sonrasındaki siyasal iktidarların tercihi ise başat strateji olarak benimsedikleri S1’i, S2a’nın bazı öğeleri ile eşleştirmek oldu.

2.8. DPT teknik kadrolarının S2b’ye sempati ile yaklaşmalarının ardında başlıca üç neden vardı:

(1) Üçüncü Plan (1973-77), içerdiği 23 yıllık perspektifte AB (o tarihte AET) ile gümrük birliğine girileceği varsayılan 1995 yılına kadar sadece kişi başına gelirin yüksek düzeylere çıkmasını değil, Türkiye’nin daha olgun ve AB’dekilerle yarışabilecek bir sınıî yapıya ve emek üretkenliğine ulaşmasını öngörüyordu (DPT, 1973: 130-50)<sup>8</sup>. Üçüncü Plan uygulaması bu hedeflere yaklaşmak için yeterli bir başlangıç olmamıştı; plancıların çoğu bir sonraki plan döneminde aynı doğrultudaki çabaların sürdürülmesini AB ile nihai gümrük birliği perspektifi önünde Türkiye sanayii için bir var olma / yok olma sorunu olarak algılıyorlardı.

(2) Üçüncü Plan döneminin kamu yatırım politikası sınıî derinleşme amaçlı projeler öngörmekle birlikte, bu projelerin öncelikleri, ölçek ve ürün bileşimleri ve ödenekleri iyi programlanmamış, Dördüncü Plan dönemine çok geniş bir (başlatılmış) kamu yatırım projeleri stoku ile giril-

<sup>7</sup> Dikkatli bir okur, Dördüncü Plan Strateji Belgesi’nin S3’e, Plan ana metninin ise S2b’ye daha yakın durduğunu fark edecektir. Nedeni, Plan Stratejisi’nin (kendisine sunulan tasarlardan hareketle) bizzat Başbakan Ecevit tarafından kaleme alınmış olması, siyaset kademelerinin “teknik” bir belge saydıkları Plan’a (siyasal iktidarı tedirgin edecek duyarlı noktalar dışında) fazla müdahale etmek istememeleridir.

<sup>8</sup> Üçüncü Plan’daki 1995 Türkiye’sine ilişkin sayısal öngörüler, İtalya’nın 1970’li yıllar başındaki gelir ve üretim yapısına benzemekte idi. Bu benzerlik kimi basın organları ve iktisat çevreleri tarafından eleştirildi; Türkiye’deki pek çok tartışmada izlendiği gibi, konunun sözel ve simgesel yanı, özünün önüne geçti.

mişti<sup>9</sup>. Bu proje stokunun yer ve ürün seçimi ile ölçekler bakımından ciddi bir revizyondan geçirilmesi, bir kısmının devre dışı bırakılması, geride kalanlar için de önceliklerin belirlenmesi, akılcı kaynak tahsisinin gereği idi. DPT 1978'deki teknik çalışmaları ve 1978-80 yatırım programları için öngördüğü ödenek tahsisıyla böyle bir revizyonu gerçekleştirmeye çaba harcadı (DPT, 1978; Türel, 1981a)<sup>10</sup>.

(3) 1970'li yıllardaki dünya ekonomik ve entelektüel konjonktüründe Uluslararası Keynesçilik ve ithal ikameci sanayileşme ardındaki iktisat politikası analizleri ile bu politikaların uygulama araçları, ciddi meydan okumalarla karşı karşıya bulunuyordu. Buna rağmen, plancı kadrolarda bu görüşler hâlâ revaçta sayılabiliirdi. Olumsuzla doğru değişen uluslararası ekonomik ortamda ulusal çıkarları koruma refleksi plancı kadrolarda güçlü idi (bkz. Türel, 1979:4-7).

2.9. Üçüncü Plan toplam sabit yatırımların yaklaşık % 56'sının kamu sektörü eliyle gerçekleştirilmesini öngörmüş, kamu sektöründeki finansman güçlükleri dolayısıyla bu oran uygulamada % 51 dolayına gerilemişti. Dördüncü Plan'da kamu sabit yatırımlarının toplam içindeki payı (% 57) bi: önceki plan hedefinden çok farklı değildi (bkz. DPT, 1979a: 36, 214). Ancak kamu sektörüne Dördüncü Plan'la verilmek istenen "sanayide yapısal dönüşümün öncülüğü", özel girişimcilerde bazı tedirginliklere yol açtı. Bu tedirginlikler başlıca iki nedenle daha da pekişti:

- (1) Dördüncü Plan KİT'leri bir holding modeli (Plan'daki deyişle "Sektör Kurumları") çerçevesinde örgütlemeyi ve KİT iştiraklerini yatırım tercihlerini yönlendirmek üzere kullanmayı öngörüyordu; bu ise KİT'leri özel kesime düşük maliyetle finansal destek sağlayan ve/veya onlara iktisadi artırı transfer eden birimler olmaktan çıkarmak demekti (DPT, 1979a: 305-12).

9 1978 yılı yatırım programındaki kamu yatırım programı demetinin toplam maliyeti "tarihsel" fiyatlarla 1241 milyar TL. olarak hesaplanmakta idi ve harcanmamış bakiye Haziran 1978 itibariyle 1039 milyar TL. dolaylarında bulunuyordu. Maliyet revizyonları devam etmekte olan proje kayıtlarına tam yansıtılmadığı için, bu toplamaların 1978 yılı fiyatlarıyla stok değerini gerçekte olduğundan düşük tahmin ettiği belirtilmelidir. Öte yandan, proje stok değeri doğru tahmin edilmiş bile olsa, 1978 yılındaki kamu sabit yatırım harcamasının 122 milyar TL. çevresinde gerçekleştiği düşünüldüğünde, mevcut yatırım projeleri stokunun (1978'den sonra hiçbir yeni yatırım projesinin programa alınmayacağı varsayımı altında) en erken 9 yılda tamamlanabileceği anlaşılmaktadır (DPT, 1979a: 41,214). Böyle bir "miras"ın kaynak tahsislerini nasıl "bağladığı" aşıkârdır.

10 Dördüncü Plan'da GSMH yıllık artış hızının ilk iki yılda ortalama % 6.9, izleyen üç yılda ise ortalama % 8.7 olarak hedeflenmesi, ilk iki yılda kamu yatırım projeleri stokunda gerçekleştirilen revizyonla da ilintilidir. İlk iki yıllık ön aşama tamamlandıktan sonra yatırımların hasıla yaratma açısından daha verimli olması beklenmekteydi (DPT, 1979a: 209). DPT'nin 1978'deki iyi niyetli revizyon çabası, 1981-82'de Dünya Bankası - Özel işbirliği ile düşük düzeylerde tahsis almış tüm kamu kesimi sınai yatırımlarının tasfiyesine dönüştü (Türel, 1981c; 1983).

- (2) Özel kesimin etkili çevreleri, spesifik olarak, motor ve aktarma organları sanayilerinde kamu sektörüne verilmek istenen üretim ve teknoloji önderliği rolüne Üçüncü Plan yıllarından beri itiraz etmekte idiler. Bu itirazlara güçlü bir siyasal destek sağlayan 1978-79 döneminin Sanayi Bakanlığı, Plan Stratejisi ve Plan'ın ilgili paragraflarına ciddi direnç gösterdi ve Plan'ın gerginleşen müzakere süreci, işadamları çevresinde DPT ve DPT üst yönetimi için olumsuz izlenimler yarattı. Her "hal-ü-kârda" başlıca Sanayi ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıklarının gözetimi altındaki KİT'lerle DPT arasında Dördüncü Plan'da ifadesini bulan stratejik bir işbirliğinin kurabileceği varsayımının geçerliliği de tartışmalıydı.

2.10. Mikro düzeyde, ekonominin tümü için sürükleyici etkiler ve dış-sallıklar yaratacak, ciddi darboğazları giderecek az sayıda büyük projenin saptanması, değerlendirilmesi ve uygulanmasının izlenmesi, DPT'nin 1960'lı yıllardan beri benimsediği "aşamalı planlama" (planning in stages) anlayışının gereği idi. DPT yıllık program ve bütçelerde disiplin kaygıları ile 1960'lı yılların başından itibaren tüm kamu yatırım projelerindeki harcamalara "vize vermek" gibi yanlış bir uygulamayı başlatmıştı. 1950'li yılların başıboşluğuna karşı bir tepki olarak gelişen "onay makamlığı" hevesi, son tahlilde sayıları 1978'de on bine yaklaşan kamu yatırımları üzerinde DPT'nin hiçbir ciddi denetim ve yönlendirme yapamaması ile sonuçlandı ("hane içi" bir eleştiri için, bkz. Türel, 1979:19).

2.11. Dördüncü Plan, iddialı ekonomik büyüme hedeflerine rağmen, aşırı sayılabilecek cari açıklar öngörmüyordu. Üçüncü Plan döneminde gerçekleşen birikimli cari açık 7.8 milyar \$ çevresinde idi; dönemin toplam rezerv kaybı yaklaşık 0.8 milyar \$'dı; net hata ve noksan pratikte sınıra yakındı. Beş yıllık toplamlar olarak vahim sayılamayacak bu tutarların arka planındaki olumsuzluklar, (i) cari işlemler dengesinin 1973'deki yaklaşık 0.5 milyar \$ fazla'dan, 1977'de 3.4 milyar \$ açık'a dönüşmesi, (ii) net 7.0 milyar \$'lık sermaye girişinin kabaca 2/3'ünün (4.4 milyar \$) kısa vadeli sermaye hareketleri ile sağlanmış olmasıydı (DPT, 1979a:71).

2.12. Dördüncü Plan'ın öngörülerine göre 1979-83 döneminin beş yıllık birikimli cari açığı yaklaşık 8.0 milyar \$ idi; hata ve noksan ihmal edildiğinde ve 0.2 milyar \$ çevresinde bir rezerv artışı öngörüldüğünde net sermaye girişi gereği 8.2 milyar \$ olarak hesaplanıyordu. Gayrisafi sermaye girişi ihtiyacı 15.2 milyar \$ düzeyinde tahmin ediliyordu; bunun yaklaşık 7.0 milyar \$'ı plan dönemi içinde vadesi gelecek dış borç ana para tak-sitlerini ödemek için kullanılacak, 8.0 milyar \$'ı cari açıkları kapatacak, 0.2 milyar \$'ı ise rezervlerde mütevazı bir artış sağlayacaktı. 15.2 milyar

\$'lık gayrisafi sermaye girişi gereği, kaynakları itibarıyla şöyle dağılıyordu: Program kredisi 8.0 milyar \$, proje kredisi 5.6 milyar \$, DYY 1.4 milyar \$, bedelsiz ithalat 0.3 milyar \$. Bu sayılar, şöyle okunmaya elverişliydi: Türkiye program kredilerini, esas itibarıyla, vadesi gelen dış borç ana para taksitlerini ödeyebilmek için talep ediyor; cari açıkları ise proje kredileri ve DYY ile kapatmayı umuyordu. Ödemeler dengesi projeksiyonunda yer alan dış borç faiz ödemeleri (5.5 milyar \$), kâr transferleri (0.6 milyar \$) ve dış borç ana para ödemelerinin (7.0 milyar \$) toplamı olan 13.1 milyar \$, Türkiye'nin dış alemden beklediği gayrisafi kaynak girişi olan 15.2 milyar \$'a yakındı. Bu da söz konusu meblağın hemen hemen tümüyle dış borç servisi için talep edildiğini gösteriyordu (DPT, 1979a: 247-8). Planın büyüme hedefleri, yukarıda değindiğimiz dış desteğin sağlanmasına bağlıydı ve plan hazırlıklarının olgunlaştığı 1978 yılı ortalarında bu desteğin sağlanabileceği beklentileri hâlâ güçlü idi.

2.13. Türkiye cari açık / GSMH ve dış borç yükü / GSMH oranlarında mütevazı hedeflere erişmeye çalışıyordu. 1978'de (cari fiyatlarla) cari açık / GSMH oranı % 2.4 idi, 1983 hedefinin ise % 1.4 düzeyine düşürülmesi öngörülüyordu. Keza, 1978'de % 22 yakınlarında bulunan dış borç / GSMH oranı, büyüme hızı hedeflerine ulaşırsa 1983'de de % 22 dolayında tutulabilecekti<sup>11</sup>. Günümüzdekilerle karşılaştırıldığında hayret verici ölçülerde düşük görünen bu oranlara rağmen, 1978-79'da Türkiye'nin Batılı finansörleri, sempati duymadıkları Türkiye ekonomi yönetimine dış desteği sağlamakta ağır ve isteksiz davrandılar. Bu öyküyü Beşinci Bölümde ayrıntılarıyla ele alacağız.

2.14. 1978-79'da Türkiye'deki kaynak tahsisi kararlarında etkili olacak faktör fiyatlarının nasıl belirlendiğini kısaca hatırlamakta yarar var: (i) Finansal piyasalarda "baskı" (repression) hüküm sürmekte, ödünç alma ve verme işlemlerindeki faiz hadleri ve reeskont oranları hükümet kararları ile belirlenmektedir; (ii) TL, \$'a sabit, fakat değiştirilebilir parite ile bağlı olup, diğer kurlar çapraz kur hareketleri gözetilerek saptanmaktadır; (iii) Öte yandan, parasal ücretler ekonominin kentsel / formel istihdam kurallarına bağlı kesiminde toplu pazarlıkla, diğer kesimlerinde emek piyasası koşullarına göre oluşmaktadır. Faktör fiyatlarının belirleniş biçimi, bir anlamda Uluslararası Keynesçilik'in yerel renklere bürün-

11 Bu oranları son milli gelir serilerindeki 1978 yılı GSMH bazına ve 1978'deki \$ / TL kuruna göre hesaplıyoruz. 1978 sonu itibarıyla dış borç tahmini Wolff (1987: 61)'un verilerine dayanmaktadır ve gerçek borcu olduğundan yüksek gösterebilir. Her hâl-ü-kârda plan hedeflerine ulaşıldığı takdirde dış borç yükünde artış beklenemezdi.

müş bir yansımasıydı. Örneğin finansal baskı 1970'lerde sadece Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde değil, tüm dünyada gözlenen bir olgu idi; ABD finans piyasalarındaki katı regülasyonlar bile ancak 1980'li yıllarda gevşetilecekti. Döviz kurunu dalgalanmaya bırakmak, ya da hızlı enflasyon ortamında bir ara çözüm olarak belirli aralıklarla kur düzeltmelerine gitmek ("sliding peg"), 1970'li yıllar Türkiye'sinde siyaset adamlarının da, teknokratların da cesaret edemedikleri ölçüde radikal bir karardı<sup>12</sup>. Sabit kur rejimine bağlılığın bir diğer nedeni de, 1970'lerde başlayan ciddi fiyat hareketlerine rağmen, bu hareketlerin kronik bir hal almakta olduğunu n iyi anlayılamaması idi. TL'nin aşırı değerlenmesi bir kez ciddi ölçüde bir devalüasyonla giderildikten sonra orta dönemde aynı sendromla karşılaşılmayabileceği düşüncesi genel kabul görüyordu<sup>13</sup>. İşgücü piyasasının katmanlaştığı gelişmekte olan ülke örnekleri arasında Türkiye'nin ücret belirleme pratiği de sıra dışı özellikler sergilemiyordu.

2.15. Faiz hadlerinin ve döviz kurunun iradi kararlarla saptanması, "resmi" piyasalardaki reel faiz hadlerinin negatif ve TL'nin aşırı değerli olmasını zorunlu kılmıyordu. Bu tür durumlar esas itibariyle enflasyon oranının hızlı ve/veya beklenenden yüksek olmasından kaynaklanıyor ve ikinci (dual) ve informal piyasaların oluşmasıyla sonuçlanıyordu. TL'nin aşırı değerli olması yönündeki eğilimlerin ise başlıca iki gerekçesi bulunuyordu. Bunlardan ilki (ve 1970'lerde giderek daha az inandırıcı görüne-ni), iktisat yazınında "ihracat kötümserliği" olarak bilinen, ihraç malları arz ve talep esneklikleri ile ilgili olumsuz kanılardı. İkincisi ise Türkiye ile dış alem arasındaki değişim oranlarını etkileme ve dış alemden sağlanan üretim faktör ve girdilerine olabildiğince düşük bedeller ödeme arzusu idi. Bu ikinci gerekçe DPT teknik kadroları içinde yandaşlar bulmaktaydı (bkz. Türel, 1979:24).

2.16. Görelî ürün fiyatları konfigürasyonu açısından Türkiye'nin yaşadığı önemli çarpıklıklardan biri, ilki 1973'de, ikincisi de 1978/9'da

12 Kaldı ki, 1970'li yılların uluslararası kambiyo rejimleri incelendiğinde Türkiye'nin sabit kur rejimine tutunmaya çalışan tek ülke olmadığı görülecektir 1970'li yılların sonuna doğru çevre ülkelerdeki kur rejimleri için bkz. IMF (1979) ve Günver-Turan (1980: 199-200). Ekzen (1984: 171)'e göre Ağustos 1978'de Türkiye kur belirlemede belirli bir esnekliğe yanaşmış ve Bakanlar Kurulu'nun bu konudaki yetkisi Maliye Bakanlığı'na devredilmiş ise de, Maliye Bakanlığı bu yetkiyi çapraz kur düzeltmelerinin dışında kullanmamıştır. Ayrıca, TL'nin dış değerini \$ yerine bir uluslararası paralar sepetine bağlamak için teknik çalışmalara girilmiş ise de, bu çalışmalar 1978-79 döneminde uygulamaya aktarılmamıştır.

13 Plancılar açısından kur istikrarının gerekliliğini dönemin DPT Müsteşarı Kuruç şöyle vurguluyor: "(Y)apılmış olan...planda bozulmaması gereken bir döviz kuru ve ona bağlı fiyatlar vardı. Planı yaparken planıcı, beş yıllık kaynak dağılımını yapabilmek için fiyatların belirli ölçüde...sabitleştirilmesini, ...bazı temel parametrelerin konjonktürel gelişmelerden etkilenmemesini ister" (nakleden: Akçay, 2007:213-4).

gerçekleşen petrol fiyat şoklarının zamanında ve makul ölçülerde yurtiçindeki petrol ürünleri ve enerji fiyatlarına yansıtılamaması idi. Bu husustaki gecikmeler hem kamu finansmanı açısından, hem de Mart 1978 devalüasyonu ile yeni düzeyine yükselen döviz kurunun sürdürülebilirliğini tartışılır duruma getirmek açısından olumsuz sonuçlar doğurdu<sup>14</sup>. 1979’un ikinci yarısında petrol ürünleri piyasasında kıtlıklar yaşanmaya başladığında ve kamu kesimi tarafından kontrol edilen fiyatların artırılması kaçınılmaz duruma geldiğinde, DPT tarımda kullanılan mazota indirimli fiyattan tahsisler yapmanın yöntemlerini geliştirdi. Bu uygulamaya 1980 sonrasında da ara sıra başvurulduğu biliniyor.

2.17. 1978-79 döneminde ürün fiyatlarına yapılan kamu müdahaleleri başlıca beş biçimde gerçekleşti: (i) tarımsal ürün destekleme fiyatlarının hükümetçe belirlenmesi; (ii) kamu kesiminin tek üretici veya satıcı olduğu ürünlerde satış fiyatlarının idari kararlarla belirlenmesi (bunun tipik örneği, yukarıda değindiğimiz petrol ürünleri ve elektrik enerjisi fiyatlamasıdır); (iii) kamu kesiminin büyük üretim payına sahip bulunduğu ve ithalatı da bir ölçüde denetleyebileceği ürünlerde, kamu üreticisinin (veya üreticilerinin) hükümetin gözetimi altında fiyat belirlemesi (demir-çelik ürünleri ve kömür’de olduğu gibi); (iv) Haziran 1936 tarih ve 3003 Sayılı Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak, sınaî ürün fiyatlarının ekonomiden sorumlu bakanlıkça belirlenmesi (işlem görmüş bitkisel yağ piyasalarında arızı olarak uygulandı); (v) belediyelere verilmiş fiyat saptama yetkilerinin kullanılması (kent içi özel ulaşım araçları tarifeleri ile ekmek fiyatlarının belirlenmesinde kullanıldığı gibi; bu uygulama 1978-79 sonrasında da devam etti).

2.18. Tarımsal destekleme programlarının 1970’li yıllar sonunda ulaştığı yaygınlık dolayısıyla tarımsal ürün fiyatlarına yapılan müdahaleler münferit olaylar değildi; iç ticaret hadlerini ve dolayısıyla gelir bölüşümünü etkilemeye dönük sistemik bir özellik taşıyordu. Bu nedenle tarımsal fiyatlar konusunu Dördüncü Bölüm’de yeniden ele alacağız. Yukarıdaki (ii) ve (iii) kümelerinde yer alan fiyat müdahalelerinde karşılaşılan en önemli sorun, yeni fiyatları (enflasyonu baskılamak, temel girdi fiyatla-

14 Dönemin DPT Müsteşarı Kuruç, Şubat 1978’de hazırlanan istikrar tedbirleri paketinde yer alan petrol ürünleri fiyat artış önerilerinin Bakanlar Kurulu’nda gördüğü tepkileri şöyle anlatıyor: “Ben “Yeni tedbirlere göre fiyatlarımız şöyle...” diyerek kararları anlatmaya başladım... (S)adece iki kişi yeni fiyatları kabul (etti): Biri Ziya Müezzinoğlu, diğeri Kenan Bulutoğlu. Geri kalanların hepsi olumsuz oy verdiler. Hatta bakanlardan biri müthiş itiraz etti ve kendisine çıkışta dedim ki: “Bak, sen bu fiyatları buradan geçirmedin, sonra aynı fiyatları IMF size kabul ettirecek”. O noktaya da Eylül 1978’de geldik” (nakleden: Akçay, 2007:213). 1978-79’daki fiyat artışlarına rağmen, 1979 sonunda petrol ürünleri göreceli fiyatı, petrol şokuna tam intibakın gerektirdiği ölçülerde yükselmemiş bulunuyordu.



rını makul düzeyde tutmak, toplum refahı üzerindeki olumsuz etkileri azaltmak, v.b. kaygılarla) “piyasayı temizleyecek” düzeyin altında saptama eğilimi olmuştur. Eğer “piyasayı temizleyecek” fiyatın bilerek altında kalınmışsa, kullanıcı veya tüketicilere sağlanan kıtlık rantlarını “adaletle” paylaştırabilmek için dağıtım kanallarına da müdahale etmek gerekmiştir. Bunun en çarpıcı örneği, 1978-79’daki demir-çelik ürünleri kıtlıklarına karşı oluşturulan “il dağıtım kurulları”dır. Türkiye’deki kamu kuruluşlarının yönetsel kapasiteleri ve kamu yararını kollama anlayışları üzerinde iyimser değerlendirmelere dayanan ve iç güvenlik sorunları ile aşırı yüklenmiş il yönetimlerine yeni sorumluluklar getiren bu kurulların oluşturulmasına öncülük etmek, DPT için ciddi bir hata olmuştur<sup>15</sup>.

2.19. 3003 Sayılı Kanun uyarınca yapılan fiyat müdahalelerinin ardındaki temel gerekçe, ithal veya kamu kesimi kaynaklı girdileri görece ucuza sağlayan, ancak nihai ürün piyasasındaki kıtlıklar dolayısıyla fahiş kazançlar elde eden sınai üreticileri denetlemektir. İstisnai olarak, çok az sayıda ürün için başvurulmuş olsa bile, bu tür tedbirler üreticiyi “terbiye” etmekte yarar sağlamamış, (kıtlık ve karaborsayı günlük hayata yerleştirerek) hükümetin itibarını aşındırmıştır. Kimi gelişmekte olan ülkelerde hükümet tarafından kontrol edilen temel mal fiyatlarındaki artışların yol açtığı spontane toplumsal tepkilere (örneğin Afrika ve yoksul Latin Amerika ülkelerindeki “besin ayaklanmaları”na) Türkiye’de rastlanmaması, Türkiye’deki tüketicilerin piyasa fiyatlaması rejimini sorgulamadıklarını, yüksek fiyatlardan çok, kıtlıklara karşı duyarlı olduklarını göstermektedir. Bu toplumsal psikolojiyi fark etmeyen hükümeti uyarmamak, DPT’nin yanlışları arasında sayılmalıdır. 1978-79 döneminde yerel yönetimlerin fiyat müdahaleleri ise ulusal planda önem taşıyacak nitelikte olmamıştır.

2.20. Yukarıdaki gözlemlerden hareketle şu sonuçlara ulaşmak mümkündür:

- (1) Türkiye ekonomisinin planlı dönemini, özellikle 1978-79 yıllarını, kaynak tahsislerinde fiyat göstergelerinin tümüyle dışlandığı zaman kesitleri olarak nitelemek yanlış ve haksızdır. DPT’nin piyasadaki görelî fiyatları tümüyle farklı bir görelî fiyatlar topluluğu ile ikame etmeyi öngördüğü de söylenemez. Tüm piyasa ekonomilerinde faktör ve ürün görelî fiyatlarının

15 Bu kurullar Mart 1978 tarih ve 7/14831 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile oluşturulmuş ve Nisan-Mayıs 1978’den itibaren çalışmaya başlamışlardır. Kurulların nasıl çalıştığı ile ilgili bir DPT değerlendirmesi için bkz. DPT (1979b). İkinci Dünya Savaşı yıllarında pamuklu dokuma sanayiinde uygulanmak istenen ve başarısızlıkla sonuçlanan bir tahsis / dağıtım modelinin anlatımı için, bkz. Tekeli ve İlkin (1987). Bu anlatımla, DPT’deki görev süresi bittikten 8 yıl sonra karşılaşmak, yazarın talihsizliğidir.

tam rekabet koşulları altında oluşacak fiyatlara kıyasla “optimal altı”, ya da popüler deyişle “çarpık” olduğu durumlarla karşılaştırılabilir; Türkiye bu hususta istisna değildir. Aksak rekabetle belirlenmiş, “tarihsel” uluslararası görelî fiyatlara rasyonellik yakıştırmanın da anlamlı olduğunu sanmıyoruz. Salt teorelin “optimal-altı” saydığı durumlar arasında toplumsal refah kıyaslaması yapmaktaki çaresizliği de bu vesile ile hatırlanmalıdır.

- (2) DPT, 1978-79 yıllarında ekonominin tümü için kilit önem taşıyan petrol ürünleri ve enerji görelî fiyatları ile önemli bir bölüşüm parametresi olan iç ticaret hadlerine duyarlılık göstermiştir. Ulaşılan sonuçlardan bağımsız olarak, bu duyarlılık yerindedir.
- (3) 1970’li yıllarda kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlerin çok büyük bir bölümünü “temel mal” kategorisi içinde mütalaa etme alışkanlığı, bu tür ürünlerdeki fiyat kararlarını aşırı ölçülerde siyasallaştırmıştır. “Temel mal ve hizmetler” listesinin daraltılarak yeniden tanımlanması ve bu liste dışında kalan ürünlerde DPT ile KİT’ler arasındaki danışma mekanizmalarına ve mutabık kalınan davranış kurallarına dayandırılacak “informel” ve daha esnek bir fiyatlamaya imkan tanınması hem hükümetin, hem DPT’nin sorun alanını sınırlandırabilir ve kamu finansmanını bir ölçüde rahatlatılabildi<sup>16</sup>.
- (4) Her ülkede hükümetler bir bunalım yönetimi aracı olarak kilit önem taşıyan piyasalara ve bu piyasalardaki fiyatlara müdahale edebilirler ve bu müdahaleleri güvendikleri ve etkili buldukları bürokratik organlara tevdi edebilirler. DPT’nin 1978-79’daki temel yanlışı, bunalım yönetimi için işlerliği olan bir model önermeden bunalım yönetimi çabalarında rol almasıdır. Bu rol, bazı yazarlar tarafından abartılmakta ve bu yıllarda DPT’nin fiyatlara müdahale etmeyi başlıca uğraş saydığı izlenimi verilmektedir<sup>17</sup>.

16 “Temel mal ve hizmet” kapsamını daraltmanın IMF ve Dünya Bankası önerileri içinde yer alması ve 1980 istikrar tedbirleriyle uygulanması, sadece öneren ve uygulayanların ideolojik saplantılarına bakılarak yanlışlanamaz. 1978-79’da böyle bir yaklaşım olumlu etkiler yapabildi.

17 “KİT hesaplarına bakılan birimde uzman yardımcısı olarak çalışmaya başladım. Bizim bir diğer fonksiyonumuz da Türkiye’nin kamu mallarının fiyatlarını tespit etmekte; o dönemde kamu mallarının fiyatları devlet tarafından tespit ediliyordu. Fiyat analizi yapmak için iki önemli kalem malı buldum. Bunlardan bir tanesi Sana yağıydı. İkincisi de ODTÜ’ye gidecek olan otobüslerde yolcu öğrencilere uygulanacak fiyatların ne olması gerektiği konusunda bir araştırmayı ve devlette çalışmaya başlar başlamaz yaptığım iş, fiyat tespitleri olmaya başladı. Ama bu arada biz fiyatları tespit ederken, piyasalarda da bizim fiyatlarını tespit ettiğimiz Sana yağı gibi malların bulunması mümkün değildi. O dönem hükümet enflasyonu baskı altında tutmak için kamu mallarının fiyatını düşük tutmak politikasını tercih etmişti; ama sonuç, malların piyasadaki yok olması şeklinde ortaya çıktı” (Hazine eski Müsteşarı Faik Öztürk’ün Fatma ve Suut Doğruel’le görüşmesinden; nakleden: Doğruel ve Doğruel, 2005:170). Aktardığımız cümlelerde doğrular ve yanlışlar iç içedir; Öztürk “bastırılmış enflasyon” anlatısı ile gerçeği yansıtırken, bağlı bulunduğu birimde yapılan incelemeyi yanlış hatırlamaktadır (Ankara’daki kamu-özel toplu taşıma araçlarının yeni tarifeleri için Ankara Belediyesi’ne teknik destek, ODTÜ’ye gidecek otobüs ücretlerinin saptanması değil). Dahası,

Yukarıda değinilen kilit önemdeki fiyatlar dışında DPT'nin münferit ürün fiyatlarına müdahalesi ve 3003 Sayılı Kanun uyarınca yapılan teknik çalışmalara katkı sağlaması sistemik değil, arızidir.

### 3. BİR İSTİKRARLANDIRMA GİRİŞİMİNİN KISA ÖYKÜSÜ

3.1. Planlı dönemin başlangıcında DPT'ye 91 ve 77 Sayılı Kanunlarla yıllık program ve bütçelerin hazırlanmasında bazı sorumluluklar tevdi edilmiş bulunuyordu. Bu sorumluluklar dolayısıyla DPT kısa dönemli talep idaresiyle de ilgilenmek durumunda kalmış, böylelikle ekonominin istikrarlandırma çabalarında rol üstlenir duruma gelmiştir. Söz konusu rol, istikrar programlarını yürütme ile görevli Maliye Bakanlığı'na bilgi ve analiz desteği sağlamaktır. O yıllarda Maliye Bakanlığı, bugünkü Hazine Müsteşarlığı'na bağlı birimleri de bünyesinde barındıran ve TCMB üzerinde yönlendirici etkiler yapabilen güçlü bir bakanlıktı ve Maliye Bakanı, ekonomiden sorumlu bakan kimliğine fiilen sahipti. Kalkınma ve sanayileşme üzerindeki görüşleri tam örtüşmese bile Maliye Bakanlığı ve DPT, 1978-79 istikrar programının tasarım ve uygulamasında hemen hemen sorunsuz çalışan bir işbirliği mekanizması kurabilmişlerdir (bkz. Akçay, 210-9; 267-9). İstikrar programının para ve maliye politikası bileşenleri, DPT'nin Plan ve yıllık program hedeflerine ulaşmadaki ısrarından çok, icracı bakanlıkların kaynak talepleri dolayısıyla zorlanmıştır. Söz konusu talepler özellikle 1979 yılı programı ve bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasında ciddi sıkıntılar yaratmıştır.

3.2. 1978-79 yıllarında hükümetin Türkiye ekonomisini istikrarlandırma çabaları, 1980 ve sonrasındaki istikrar programlarının gölgesinde kalmıştır. İstikrar programlarının değişen kapsam ve felsefesi önünde 1978-79 istikrar tedbirlerini 1980'lerin bir "prolog"u saymama eğilimi araştırmacılara egemen olmuş, bu nedenle istikrarlandırma öyküsünün 1980'den başlatılması tercih edilmiştir. Arıcanlı ve Rodrik (1990) ve Nas ve Odekon (1988) derlemelerinde yer alan katkılardaki yaklaşım genelde böyledir. Az sayıda araştırmacı (örneğin Boratav ve Türel, 1993) ise, bunalım öncesinin son yılı olan 1977 ile bunalımın zirve yılı olan 1980 arasını kapsayacak bir dönemleştirmeye yönelmişlerdir. Spesifik olarak, 1978-79 zaman diliminde Türkiye ekonomisinin daha önce yaşanan dış şoklara

Öztrak o yıllarda DPT'nin yaptıklarının genç bir uzman yardımcısı olarak kendisine tevdi edilen görevlerden ibaret olduğu izlenimini veren bir üslupla konuşmaktadır. Oysa DPT 1978-79'da bir beş yıllık plan ve üç yıllık program hazırlamış, ekonomiyi istikrarlandırma çalışmalarına teknik katkı sağlamıştır. "Sözlü tarih"in böyle "ilginç" örnekleri de olabiliyor.

nasıl ve ne ölçüde tepki gösterdiğini açıklayabilecek nicel analizlerin eksik olduğu söylenebilir.

3.3. Helleiner (1986)’in hesaplamalarına göre, 1973-75 döneminde Türkiye ekonomisi önemli bir kısmı ticaret hadlerindeki kötüleşmeden (petrol şoku, v.b.), bir kısmı da dünya ticaret hacminin görece yavaşlamasından kaynaklanan ciddi bir dış şoka maruz kalmıştır (bkz. Tablo 1, Sütun 1). Buna karşın, ekonomiyi yönetenler kayda değer bir politika tepkisi sergilememişler, tam tersine, izlenen politikalar dış şokun etkisini artırıcı nitelikte olmuştur. Hızla artan cari açıkların finansmanı için kısa vadeli özel dış kaynaklara başvurulmuş, ancak 1977 yılı sonlarına yaklaşıldığında ülke dış borç servisini yapamaz duruma gelmiştir. Kendisini iyice hissettiren döviz ve mal kıtlıklarına rağmen, yurtiçi harcamalar kontrol edilememiş, enflasyon hızlanma eğilimine girmiştir. 1977 sonundaki takvim yılı enflasyonu TEFE için % 36, TÜFE için % 43 dolaylarında olup yıl ortalamalarının ima ettiği enflasyon hızından çok yüksektir (TEFE için % 24, TÜFE için % 27, GSMH zımnı deflatörü için % 24). Dolayısıyla, 1978 yılına önemli ve yükselen enflasyonist baskılarla girilmiştir.

3.4. 1977 yılı sonlarında karşılaşılan borç bunalımı önünde, o tarihte görevde bulunan Demirel hükümeti IMF ile telafi edici finansman imkânı (compensatory financing facility)’nın ötesine geçen, 2-3 yıl sürecek bir mali destek anlaşması (standby) arayışına girmişti. IMF böyle bir anlaşmanın ön şartı olarak % 18 dolayında bir devalüasyonu, fiilen durmuş bulunan dış borç ödemelerinin başlatılmasını ve kamu harcamalarının daraltılmasını istemiş, böylece 1978-79 istikrarlandırma paketinin üç ögesini önceden telaffuz etmişti: Döviz kurunun yükseltilmesi ile para arzı ve kamu kesimi harcama açıklarının idaresi. Demirel hükümeti yetkilileri bu talepleri karşılamak üzere bir niyet mektubu hazırlamışlarsa da, hükümet bu konuda fazla mesafe alamadan Aralık 1977’de güvensizlik oyu ile düşürüldü. AP’den istifa eden “bağımsızlar”, Demokratik Parti ve Güven Partisi’nin desteği ile kurulan Ecevit hükümeti Ocak 1978’de göreve başladı (bkz. Wolff, 1987: 69-70).

3.5. Ecevit hükümetinin acil ekonomik gündemi algılaması ile geçen 1978’in ilk çeyreğinde fiyat artışları hızlanmaya devam ederek, Mart 1978 sonu itibarıyla % 50’ler düzeyine yaklaştı (Tablo 2, Sütun 1-2). Nisan 1978’de hükümet IMF ile iki yıllık bir mali destek anlaşmasına vardı. Bu anlaşmanın “prelüd”ü olarak Mart 1978’de döviz kuru 19.25 TL/\$’dan 25.00 TL/\$’a yükseltildi (devalüasyon oranı: % 23), kısıtlayıcı para politi-

kasına gidileceği, cari açıkları azaltacak daha iyi bir borç idaresinin gerçekleştirileceği taahhüt edildi. Böylece 1978 sonunda cari açık / GSMH oranının (eski GSMH serisine göre) % 7'den % 4'e düşürülmesi, enflasyon hızının da yıl sonunda % 20'ler dolayına çekilmesi öngörüldü. Türkiye'nin 1977'de içine düşürüldüğü vahim borç bunalımı sadece IMF'nin sağlayacağı kaynaklarla aşılamazdı; bu amaçla, vadesi geldiği halde ödenemeyen ticari banka borçlarının, program kredilerinin ve ithalat kredi borçlarının da yeniden yapılandırılması gerekiyordu. Hükümet bu sorunları çözebilmek için ayrıntılarını Beşinci Bölüm'de ele alacağımız bir dizi girişimi de başlattı.

**TABLO 1: (CARI İŞLEMLER AÇIĞI / GSMH) ORANINDAKİ DEĞİŞMENİN  
BİLEŞENLERİ, 1973 – 81**

| Cari Fiyatlarla GSMH'ya Oranla                 | 1973-75 | 1973-78 | 1978-81 |
|------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| Cari İşlemler Açığındaki Değişme <sup>1/</sup> | 6.0     | 1.7     | 0.3     |
| Dış Şok, Toplam                                | 4.0     | 3.2     | 2.7     |
| • Ticaret Hadleri Değişmesinden                | 2.7     | 2.3     | 4.5     |
| • Dünya Ticaretindeki Değişmeden <sup>2/</sup> | 1.0     | 0.6     | -0.4    |
| • Faiz Şoku                                    | 0.0     | 0.1     | 0.5     |
| • Diğerleri <sup>3/</sup>                      | 0.3     | 0.2     | -1.8    |
| Yurtiçi Politika Tepkisi                       | 2.0     | -1.8    | -2.5    |
| • İthalat Daralması <sup>4/</sup>              | 0.4     | -3.7    | 1.4     |
| • İhracat Genişlemesi <sup>5/</sup>            | 1.2     | 1.8     | -3.6    |
| • Yurtiçi Massetmede Değişiklik                | 0.5     | 0.1     | -0.3    |
| Kalıntı <sup>6/</sup>                          | 0.0     | 0.3     | 0.0     |

1/ CAD ve Y sırasıyla cari işlemler açığı ve cari fiyatlarla GSMH'yı göstermek üzere,  $\Delta (CAD / Y)$ .

2/ Ulusal hasıla artışı dünya ticaretindeki artışın üstünde ise pozitif, aksi takdirde negatif değerler elde edilecektir.

3/ Borç yükü artışının, artan kâr transferlerinin, azalan karşılıksız transferlerin pozitif etkilerinin bileşkesi. Borç yükü ve kâr transferleri azalıyor, karşılıksız transferler artıyorsa, bunların etkileri negatif olacaktır.

4/ (İthalat / yurtiçi massetme) oranı artıyorsa işaret pozitif, aksi takdirde negatif olacaktır.

5/ İhracat, dünya ticaretinden yavaş artıyorsa işaret pozitif, aksi takdirde negatif olacaktır.

6/ Sonlu büyüklüklerle işlem yapmanın ve çapraz etkilerin sonucu olarak.

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

Kaynak: Helleiner (1988:905-7).

**TABLO 2: FİYAT ARTIŞLARI VE PARASAL GENİŞLEME, 1978-79**  
(Son bir yıl itibarıyla, %)

| Yıl / Ay | Fiyatlar           |                    | Parasal Taban |
|----------|--------------------|--------------------|---------------|
|          | TEFE <sup>1/</sup> | TÜFE <sup>2/</sup> |               |
| 1978     | / Ocak             | 38.2               | 45.0          |
|          | / Şubat            | 43.1               | 47.5          |
|          | / Mart             | 48.0               | 49.6          |
|          | / Nisan            | 47.8               | 52.3          |
|          | / Mayıs            | 50.6               | 52.8          |
|          | / Haziran          | 51.6               | 52.9          |
|          | / Temmuz           | 57.3               | 55.0          |
|          | / Ağustos          | 60.2               | 62.0          |
|          | / Eylül            | 53.6               | 41.1          |
|          | / Ekim             | 50.7               | 38.9          |
|          | / Kasım            | 49.6               | 39.7          |
|          | / Aralık           | 48.8               | 40.2          |
| 1979     | / Ocak             | 49.6               | 40.3          |
|          | / Şubat            | 50.1               | 40.6          |
|          | / Mart             | 51.0               | 40.5          |
|          | / Nisan            | 57.0               | 48.2          |
|          | / Mayıs            | 59.5               | 48.3          |
|          | / Haziran          | 68.0               | 53.0          |
|          | / Temmuz           | 66.2               | 54.2          |
|          | / Ağustos          | 67.7               | 60.3          |
|          | / Eylül            | 65.9               | 65.6          |
|          | / Ekim             | 69.7               | 72.6          |
|          | / Kasım            | 79.0               | 72.2          |
|          | / Aralık           | 81.4               | 78.5          |

1/ Hazine'nin toptan eşya fiyatları endeksi (1963:100).

2/ Maliye Tetkik Kurulu'nun 11 il için hazırladığı tüketici fiyatları endeksi (1968:100).

Kaynak: Maliye Tetkik Kurulu 1977-1980 *Yıllık Ekonomik Raporları* ve TCMB Üçer Aylık *Bültenleri*, 1978-80 (çeşitli sayılar)'dan yararlanarak hesaplanmıştır.

3.6. Ecevit hükümetinin Türk-İş'le vardığı toplumsal uzlaşma ve IMF mali destek anlaşması, 1978'in ikinci çeyreğinde olumlu beklentiler yarattı; ancak kur artışının ve KİT fiyatlarındaki gecikmiş ayarlamaların yarattığı düzeltici enflasyon, yıllık fiyat artışlarının bir süre daha % 50

dolaylarında seyretmesine yol açtı. İzleyen aylarda kamu vergi gelirlerini artırmanın siyasal imkânsızlığı, (ithal girdi kıtlıkları dolayısıyla) düşük kapasitelerde çalışan sanayi sektöründeki durgunluğu genişletici politikalarla telafi etme eğilimi ve (aşırı ölçülere varmasa da) tarımsal desteklemelerde çiftçileri kollayan fiyatların belirlenmesi, para politikasının yürütülmesinde ciddi sıkıntılar doğurmaya başladı. Kamu açıklarını finanse etmek için başvurulmuş temel yöntem (diğer borçlanma araçlarının fiilen mevcut olmaması dolayısıyla), TCMB'den borçlanmaktı; bu da parasal genişlemeyi etkiledi. Tablo 2'deki veriler, parasal tabandaki genişlemenin 1978 yılında fiyatlar genel seviyesi artış hızının epey altında tutulabildiğini, ancak IMF mali destek anlaşmasındaki yıl sonu enflasyon tahminine kıyasla yüksek olduğunu ima ediyor<sup>18</sup>.

3.7. Eylül 1978'e kadar IMF, sağlanamayan performans ölçütleri konusunda belirli bir esneklik sergilemekle birlikte bu tutumundan gidecek uzaklaştı. Ağustos 1978'deki gözden geçirmelerde IMF yetkilileri parasal taban, kamu finansmanı açıkları ve dış kaynak kullanma limitlerinin aşıldığını gerekçe göstererek ve yeni bir devalüasyon talep ederek, IMF'nin mali destek anlaşmasını sürdürmek istemediğini ihsas ettiler. Mali destek anlaşması Eylül 1978'de fiilen, Aralık 1978'de resmen askıya alındı; böylece anlaşma birinci yılını doldurmadan sona erdi<sup>19</sup>. Bu tutum Türkiye'nin dış borcunu yeniden yapılandırmakta kilit önem taşıyan IMF "çapa"sının ortadan kalkması anlamına geliyordu. Buna rağmen program kredisi borçlarının yeniden yapılandırılmasında mesafe alınması, Dünya Bankası'ndan (mütevazı ölçülerde de olsa) proje kredisi sağlanması ve talep idaresinde aşırılıklardan kaçınılması, 1979'un ilk üç aylık döneminin sonuna kadar yıllık enflasyon hızının % 40 (TÜFE) - % 50 (TEFE) çevresinde tutulabilmesini sağladı.

3.8. Tablo 2, 1979'un bahar aylarında (ikinci petrol fiyat şokunun da etkisi ile) ekonomi yönetiminin iç talep idaresini elden kaçırmaya başladığını ve parasal genişlemeye hakim olamadığını ima ediyor. Bu koşullar altında Haziran 1979'da IMF ile yeniden iki yıl süreli bir mali destek anlaşması imzalanması ve bu anlaşma uyarınca TL'nin yeniden (yaklaşık %

18 M1 ve M2 için hesaplanan para çoğaltanlarının 1978-79 döneminde epey istikrarlı olduğu ve çok belirgin bir trend sergilemediği görülüyor (M1 için 1.31-1.39, M2 için 1.52-1.63 aralığına). Para ikamesinin bu yıllarda henüz fazla etkili olmadığı söylenebilir.

19 Benzer limit aşımalarına 1980-83 mali destek anlaşması uygulamasında da rastlanıldığı halde, IMF'nin bunlara göz yumduğu ve mali destek anlaşmasını bozmaya tevessül etmediği görülecektir.

24 oranında) devalüe edilmesi çok geç kalmış bir adımdı<sup>20</sup>. O tarihte özel ticari borçların yapılandırılmasında hâlâ nihai anlaşmaya varılamamıştı. Parasal tabandaki artış hızı Eylül 1979 sonuna kadar yılda ortalama % 50 düzeyinde tutulmasına rağmen, kur artışından kaynaklanan maliyet enflasyonu ve paranın artan devir hızı, enflasyonu hızlandırıcı etkiler yaptı. IMF ile ikinci anlaşma da yürütülemedi, Ekim 1979'da askıya alındı. Aralık 1979'a gelindiğinde Ekim 1979'daki ara seçim yenilgisi üzerine Ecevit hükümeti istifa etmiş, yıllık enflasyon hızı % 80 dolaylarına çıkmış bulunuyordu.

3.9. Helleiner (1986)'ın Tablo 1'e çıkardığımız nicel egzersizindeki dönemleştirme, 1978'deki "uyum"un ikinci, 1979'daki uyumun ise üçüncü sütuna katılması sonucunu doğurmaktadır. Ancak Tablo 1'in son iki sütunu karşılaştırıldığında aşağıdaki önermelerin büyük olasılıkla geçerli olduğu söylenebilir:

- (1) 1976'dan itibaren yurtiçi politika tepkisi beklenen negatif işaretle elde edilmekte, yani ekonomik yönetim artan cari açıkların sürdürülemezliği-ni kavramış görünmektedir.
- (2) Yurtiçi harcamalar / GSMH oranını daraltarak uyum gösterme, 1978-79 dönemi için söz konusu olmamıştır.
- (3) İhracat genişlemesi yoluyla uyum, daha çok 1980-81 yıllarının tipik özelliğidir.
- (4) 1978-79 yıllarındaki politika tepkisi, esas itibariyle ithalatın baskılanmasında tezahür etmektedir. Zorunlu ithal girdi gereklerinin ve ithalat yolu ile sağlanan yatırım mallarının yetersizliği ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemiştir (gerçekleşen GSMH yıllık büyüme hızları, 1978 ve 1979'da sırasıyla % 1.2 ve -% 0.5'tir).

Yurtiçi politika tepkilerinin daha güvenilir bir araştırmasını ilerideki çalışmalarımıza erteliyoruz.

3.10. İstikrar programı uygulaması sonucunda 1978'de kamu açıkları bir önceki yıla göre kayda değer ölçülerde azalmış, kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) / GSMH oranı 1977'de % 8.2 iken, 1978'de % 3.2'ye inmiştir. Kamu açıklarının mutlak ve göreceli azalmasında (i) vergi dışı normal gelirleri ve faktör gelirlerini artırma; (ii) harcamaları (özellikle yatırım harcamalarını) kısma çabaları birbirine yakın ölçülerde etkili

20 Haziran 1979 devalüasyonu ile, bir anlamda Şubat 1978'deki (yani Mart 1978 devalüasyonu öncesindeki) reel kura dönülyordu (TEFE'deki 16 aylık artış oranı % 91, nominal kur artış oranı %82).



olmuştur. Dönemin hükümeti vergi kanunlarında ve vergi usul hükümlerinde bazı değişiklikleri TBMM'den geçirebilecek ve böylelikle vergi yükünü artırabilecek siyasal güce sahip bulunmuyordu (Tablo 3). Kamu kesiminin mali dengesi 1979'da yeniden kötüleşmeye başlamış, KKBG / GSMH oranı % 3.2'den % 7.2'ye çıkmıştır. Açıkların artmasındaki temel neden kamu gelirlerinin enflasyonu izleyememesi ve kamu harcanabilir geliri / GSMH oranının % 17.2'den % 13.2'ye gerilemesidir. Kamu gelirlerindeki nispi aşınma kısmen vergi hâsılatı artışında (Olivera-Tanzi etkisine bağlanabilecek) yavaşlama ile, kısmen de KİT fiyat ayarlamalarındaki gecikmeler ile açıklanabilir (bkz. Tablo 4, Satır 5)<sup>21</sup>. 1979'da hükümetin ekonomiyi yönetmekte ve istikrarlandırmakta giderek daha fazla zorlandığına yukarıda değinmiştik. Hemen tümüyle TCMB kaynaklarına dayanan iç borçlanmanın kamu kesimi borçlanması içindeki yüksek payı, bu zorlukların işaretlerinden biri sayılmalıdır.

**TABLO 3: KAMU KESİMİ GENEL DENGESİ, 1977-1980**

| GSMH'ya Oranla                             | 1977  | 1978  | 1979 | 1980  |
|--------------------------------------------|-------|-------|------|-------|
| Vergi Gelirleri                            | 15.5  | 15.4  | 14.4 | 14.3  |
| Vergi Dışı Normal Gelirler                 | 1.4   | 3.6   | 1.8  | 2.5   |
| Faktör Gelirleri                           | 0.8   | 2.2   | 1.0  | 1.8   |
| Sosyal Fonlar                              | 0.7   | 1.1   | 0.1  | 0.2   |
| Cari Transferler                           | -3.6  | -5.1  | -4.2 | -4.0  |
| Kamu Harcanabilir Geliri                   | 14.8  | 17.2  | 13.2 | 14.8  |
| Kamu Tüketimi                              | -10.1 | -10.1 | -9.9 | -10.3 |
| Kamu Tasarrufu                             | 4.7   | 7.2   | 3.3  | 4.5   |
| Kamu Yatırımları                           | -9.9  | -7.5  | -6.3 | -9.3  |
| Kamu Tasarruf / Yatırım Farkı              | -5.1  | -0.4  | -3.0 | -4.8  |
| Sermaye Transferleri                       | -1.4  | -0.8  | -0.9 | -0.7  |
| Kasa / Banka / Borçlanma                   | 6.6   | 1.1   | 3.9  | 5.5   |
| Kasa ve Banka                              | -1.0  | -0.7  | -0.3 | -0.2  |
| Dış Borçlanma (net)                        | 0.2   | 1.4   | 2.9  | 3.0   |
| İç Borçlanma (net)                         | 8.9   | 2.5   | 4.6  | 6.0   |
| Stok Değişim Fonu                          | -1.6  | -2.1  | -3.3 | -3.3  |
| Not Edilmek Üzere:                         |       |       |      |       |
| Kamu Kesimi Borçlanma Gereği <sup>a/</sup> | 8.2   | 3.2   | 7.2  | 8.8   |

a/ Net iç ve dış borçlanmalar toplamı + kasa ve banka hesaplarındaki değişim (- : artış)

Kaynak: DPT (2006).

21 Bu etki, verginin vergiyi doğuran faaliyetten epey sonra tahsil edilmesi yüzünden enflasyon ortamında vergi hasılatının reel olarak azalması ile tezahür eder (bkz. Tanzi, 1989).

**TABLO 4: TOPTAN EŞYA FİYATLARI (TEFE) VE  
KAMU KESİMİNCE UYGULANAN FİYATLAR ( Endeks, 1977:100)**

| Endeks türü                                  | 1978 | 1979 | 1980 |
|----------------------------------------------|------|------|------|
| TEFE (Hazine, 1963:100 bazlı)                | 153  | 250  | 518  |
| – Tarımsal Ürünler <sup>a</sup> ,            | 145  | 216  | 433  |
| – Tarım Dışı Ürünler <sup>b</sup> ,          | 166  | 311  | 671  |
| • İmalat Sanayi Ürünleri <sup>c</sup> /      | 151  | 268  | 614  |
| Kamu Kesimince Uygulanan Tarım Dışı Fiyatlar | 156  | 274  | 661  |
| • Madencilik <sup>d</sup> /                  | 267  | 398  | 1213 |
| • İmalat Sanayi <sup>e</sup> /               | 151  | 277  | 652  |
| • Enerji <sup>f</sup> /                      | 147  | 203  | 515  |

<sup>a</sup>, Hazine'nin 1963 bazlı fiyat endeksinin gıda maddeleri ve yemler bileşeni.

<sup>b</sup>, Hazine'nin 1963 bazlı fiyat endeksinin sanayi maddeleri ve yarı mamuller bileşeni.

<sup>c</sup>, Uygur (1990: A29)'dan türetilmiştir.

<sup>d</sup>, Taşkömürü ve linyit fiyatları.

<sup>e</sup>, Uygur (1990:A29-31)'de verilen alt sektör fiyat serilerinin sektör ağırlıkları ile ağırlıklandırılması sonucunda elde edilen seri.

<sup>f</sup>, Elektrik fiyat endeksi.

Kaynak: Türel (1991: 164)'den, endeks bazı değiştirilerek.

3.11. Kamu kesimi fiyatlarını enflasyonu baskılamada bir araç olarak kullanma alışkanlığı 1960'lı ve 1970'li yıllarda gözlenmişti. 1978 ve özellikle 1979'da aynı eğilimlerin mevcut olduğu Tablo 4'den izleniyor. Tablo 4'de yer alan endekslere (bunları hesaplamakta başvurulacak aşırı basitleştirici kabuller dolayısıyla) büyük bir hassasiyet yakıştırmak doğru değildir; yine de TEFE'nin tarım dışı ürünler bileşeni ile kamu kesiminin tarım dışı fiyatlarını karşılaştırmak, bu konuda fikir veriyor. Öte yandan hükümetin enerji fiyatlarında genel enflasyon eğiliminin altında kalma tercihi de seziliyor. Bundan ötesi, fiyat endekslerinin özenle yeniden hesaplanması ile söylenebilir. KİT ürünleri fiyatlamasındaki baskının diğer makro göstergeleri ise, işletmeciler KİT faktör gelirleri serileri ile DİE (yeni adıyla TÜİK) ulusal gelir istatistiklerinden çıkarılabilecek (Sübvansiyonlar / GSMH) oranlarıdır. Her iki sayı kümesi de (aşırı ölçülere varmamış da olsa) 1978-79'daki fiyat baskılamasının izlerini taşımaktadır (Türel, 1991:167-8). Bu uygulamanın bir bütün olarak daha adil ve eşitlikçi bir bölüşüm amacına hizmet edip etmediği ise sorgulanmaya değer.

3.12. Ekzen (1984)'in 1978-79 istikrarlandırma programlarını daha öncelikler (1958 ve 1970) ve sonraki (1980) ile karşılaştırmasından elde edilebilecek önemli bir bulgu şudur: 1978-79 yıllarında ekonomi yönetimi dış alemden, özellikle IMF ve Dünya Bankası'ndan gelen kaynak tahsisi öncelikleri, kur rejimi ve reel kur ile ilgili telkinlere ciddi bir direnç göstermiş, politika özerkliğini korumaya çaba harcamıştır. Söz konusu direnç kısmen hükümetin duyarlı olduğu toplumsal tepkilere, kısmen de analiz yetersizliğine ve entelektüel atalete atfedilebilir. Hangi açıklama kabul edilirse edilsin, 1978-79'daki IMF mali destek anlaşmalarının nitelikçe 1958 ve 1970'dekilere yakın olduğu ve görece az sayıda performans ölçütü içerdiği aşikardır. O dönemdeki yönetimin tutumu belki şu sözcüklerle ifade edilebilir: "Ödemeler dengesini ve iç piyasadaki istikrarı koruyamadığımız için standart, daraltıcı reçetenize katlanabiliriz; ama uygulayacağımız kur rejimini seçmek ve kaynak tahsisi önceliklerini belirlemek bizim işimizdir". 24 Ocak 1980 kararları ve sonrasında bu tutumun terk edildiği ve egemen uluslararası çevreler ile Türkiye ekonomisini yönetenler arasındaki görüş ayrılıklarının azaldığı görülüyor. Mali destek ve ikraz anlaşmalarına yerleşen yeni şartlılıklar sonucunda politika özerklik alanının daralması, 1980 sonrası ekonomi yönetimlerini kaygılandırmıştır. Tam tersine, yeni şartlılıklar ekonomi yönetiminin de arzu ettiği bir değişimi zorlayan öğeler olarak algılanmıştır. Özal'dan Erdoğan'a uzanan tarih çizgisinde gözlenen budur.

#### 4. 1970'LERDE FONKSİYONEL BÖLÜŞÜMÜN SEYRİ ÜZERİNE NOTLAR

4.1. Türkiye'de gelir bölüşümünü sınıflar-arası ve sınıf-İçi bağlamda tahlil eden ve 1970'lerin ikinci yarısındaki gelişmeleri de kapsayan çeşitli incelemeler mevcuttur (örneğin, bkz. Boratav, 1990, 1991; Ekinci, 1991; Keyder, Ç., 1987). Biz 1978-79 yıllarındaki gelir bölüşümünün kapsamlı bir incelemesine girişmek yerine, Planlı Dönem'e de egemen olan "popülist" iktisadi politika anlayışının başlıca fonksiyonel bölüşüm parametreleri üzerinde durmaya çalışacağız. DPT'nin söz konusu yıllarda bölüşüm sorunlarına bakışını da etkileyen bu parametrelerin kentsel kesime ilişkin olanı, büyük sanayi kesimindeki reel ücretler, kırsal kesime ilişkin olanı ise, (Keyder, N. (1976)'den esinlenerek) "kırsal refah endeksi" olarak adlandıracığımız kırsal satın alma gücü ve göreceli tarımsal verimliliklerdir. Boratav (1983:7)'i izleyerek, popülizmi "parlamentar bir sistemin varlığı

sayesinde emekçi sınıfların...siyasi karar alma süreçlerini etkileyebilecekleri, ancak siyasal iktidara bir alternatif... olabilecek biçim ve düzeyde örgütlenemedikleri” bir siyasal model olarak tanımladığımızda, halk sınıflarını tatmin etmek ve onların oy desteğini sağlamak için yukarıda anılan göstergelerin yüksek düzeylerde tutulması gerektiği aşikardır.

4.2. Keynesgil Altın Çağ (1945-73)’ın çevre ülkelere de iktisadi gelişme ve sanayileşme vaad eden ortamında, bu ülkelerdeki siyaset adamları ve plancılar sanayileşmeyi Boratav v.d. (1996)’nin “dinamik etkinlik” deyimi ile adlandırdığı bir süreç olarak algılama eğiliminde idiler; ithal ikameci sanayileşme modelinin periyodik, fakat genellikle kısa süren ödemeler dengesi sıkışıklıkları bu algılamayı fazla etkilemiyordu. Cesur bir genelleme ile ücretli emek çalıştıran tarım-dışı kesime de teşmil edeceğimiz bu süreçte ekonomik büyüme tarım-dışı hasılayı ( $Q_{na}$ ), istihdamı ( $N_{na}$ ) ve ortalama verimliliği ( $Q_{na} / N_{na}$ ) artırmakta, artan tarım dışı verimlilik paralelinde reel ücretler ( $w_{na}$ ) de yükselmekte idi. Ancak ücret payının sergilediği eğilim, ortalama verimlilik ve reel ücret artışlarının görece hızlarına bağlı kalıyordu. Reel ücretlerin ortalama verimlilikten yavaş bir hızla artması ücret payını geriletıyor, fakat reel ücret artışlarını tatminkâr bulan emekçiler, ücret paylarının gerilemesine büyük tepki göstermiyorlardı. Türkiye’nin ilk iki Kalkınma Planı dönemini karakterize eden bu süreç, Üçüncü Plan döneminden itibaren nitelik değiştirmeye başladı ise de, siyaset adamlarının ve plancıların “vizyon”u hâlâ “dinamik etkinlik”e odaklanmıştı. Dünyada ve Türkiye’de başka türden ücret ve bölüşüm çevrimlerinin de yaşanabileceği, 1980’lerden sonra daha iyi anlaşıldı (bkz. Tablo 5)<sup>22</sup>.

4.3. Planlı dönemde ücretli emek çalıştıran tarım-dışı büyük girişimler kesimi, daha küçük ölçekli, verimliliği düşük ve informal işgücü piyasasına dayanan kesimi beraberinde sürükleyecek bir momentumla sahipti. Aslında tarım dışı kesimdeki verimlilik artışının büyük bir kısmı, yapısal dönüşüm sonucunda verimliliği düşük bu “havuz”daki çalışanların örgütlü büyük girişimler kesimine kayması ile sağlanıyordu. Büyük girişimler kesimindeki reel ücret artışları aynı oranlarda olmasa da diğer kesimin çalışanlarına yansıyor. Asgari ücret düzenlemeleri ve 1970’lerde tüm çalışanları (tek kişilik işyerindekiler dahil) sosyal güvenlik şemsiyesi altına alma çabaları bu eğilimi güçlendiriyordu.

22 Tablo 5’deki tipler, sermaye birikim ve bölüşüm çevrimlerinin uluslararası çeşitliliğini unutturmamalıdır. Her bir jenerik tip, özellikle tasarruf ve yatırım eğilimleri ile sanayide yapısal değişimin ölçüsü açısından, farklı ülke deneyimlerini içinde barındırmaktadır. Ülke deneyimleri açısından Tablo 5’deki dönemleştirmelere kesinlik izafe edilmemelidir; uluslararası ekonomide ulusal çevrimler her zaman eşzamanlı olamaz.

4.4. 1973'den sonra büyük sanayide işçi başına verimliliğin daha önceki on yıla kıyasla yavaşlamaya başlaması, geçmişteki reel ücret kazanımlarından etkilenen ve örgütlü güçleri artan emekçilerin ücret taleplerindeki artışı yavaşlatmadı ve reel ücretlerin artış hızı, hem kamu kesiminde, hem özel kesimde verimlilik artışlarının üzerine çıktı (Tablo 6). Böylece, hem kamu kesiminde, hem özel kesimde ücret payları yükseldi. Kamu kesiminin toplu iş sözleşmesi pazarlığındaki hoşgörülü tutumu dolayısıyla kamu kesimi ücret payı (ve onun eşliğinde tüm büyük sanayi işletmelerindeki ücret payı) 1979'a kadar artmaya devam etti. Başlıca ithal girdiler ve yatırım mallarının yetersizliği dolayısıyla durma noktasına gelen hasıla artışları karşısında bu eğilim, Planlı Dönemin başlangıç yıllarında büyük sanayi ve ticaret işletmeleri ile örgütlü emek arasında gerçekleşen sınıf uzlaşısının sonunu getirdi (Keyder, 1987:143-50; 187-196)<sup>23</sup>.

4.5. Planlı dönemde başarı ile işletilebilmiş birikim modelinin 1978-79'da karşılaştığı kırılma, sermaye ve örgütlü emek arasında varılabilecek yeni bir uzlaşının sonrasında onarılabilir ve emekçi sınıfların 1980 ve sonrasında uğradığı toplumsal ve ekonomik kayıplar azaltılabilir mi idi? Bu tür tarihe aykırı (counter-factual) sorular anlamlı bulunmayabilir; ama en azından 1970'li yılların ikinci yarısında ve 1980'lerin başında Avrupa'daki komünist ve sosyalist partilerin başlattığı "tarihsel uzlaşım" arayışı bu vesile ile kaydedilmelidir. İtalya, Fransa, İspanya ve Yunanistan'da "sol" merkezi hükümetler ve/veya yerel yönetimlerin uygulamaya taşımak istedikleri bu arayışlar, 1980'li yıllarda başarısızlıkla sonuçlanmış, İtalya ve Fransa'da "sol" iktidarı yeniden yapılandırmak isteyen komünist partiler 1990'larda çözülmüşlerdir. Saf öğreti açısından, anılan siyasal partilerin izledikleri stratejiler yığınların devrimci potansiyelini harekete geçiremediği ve sınıf uzlaşısı perspektifine takılıp kaldığı için eleştirilebilir. Yine de bu arayışların toplumsal bellekte iz bıraktığı ve anılan ülkelerin Reagan-Thatcher modeli yeni muhafazakârlığa kayıtsız şartsız teslim olmalarını engellediği (en azından geciktirdiği) söylenmelidir. Türkiye'deki siyaset sınıfı ve emek hareketlerinin önderleri, 1970'li yılların siyasal kutuplaşmalarını ve gerginliklerini aşarak, yeni ve Akdeniz Avrupa'sına özgü bir "tarihsel uzlaşım"ı formüle etmekle yetersiz kalmışlardır. 1970'lerde "orta sol"da

23 Sadece kâr paylarındaki aşınma değil, sendikal faaliyetlerin ve emek kesimindeki sınıfsal duyarlılıkların yükselmesi de büyük sanayi ve ticaret işletmelerini tedirgin ediyordu. Bu tedirginlik, kendi çıkarları için hükümete karşı açıkça muhalif tavır almamayı genellikle tercih eden işverenleri de etkileyecek ve TÜSIAD, Mayıs 1979'da basın yoluyla tepkisini gösterecekti (bkz. 5.8).

yer alan CHP, sosyalizme açıkça angaje olmuş bir program ve toplumsal tabana sahip değildi. Buna rağmen soğuk savaş yıllarının bir NATO katan ülkesindeki sağ siyasal partiler, genetik kodlarına işlemiş sosyalizm ve emekçi sınıf düşmanlığını aşamamışlar, bu da ülkeyi 12 Eylül faşizmine götüren bir talihsizlik olmuştur. Gerçekleşebilseydi, söz konusu “tarihsel uzlaş”ın Türkiye iktisat politikası düzlemine izdüşümü bir gelirler politikası olabilir, bu da enflasyonist baskıların ve bölüşüm çekişmesinin yönetimine katkı sağlayabilirdi<sup>24</sup>.

**TABLO 5: İMALAT SANAYİNDE ÜCRET VE BÖLÜŞÜM ÇEVİRİMLERİ ÜZERİNE TİPLEŞTİRMELER, 1970-93**

| Jenerik Adlar           | Değişme Doğrultulan                                           |                     |                             |                                                                                                              |                                          | Örnek Ülkeler <sup>1/</sup>                                                                                    |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                         | Hasıla                                                        | İstihdam            | Ortalama İşgücü Verimliliği | Reel Ücretler                                                                                                | Ücret Payı                               |                                                                                                                |
| Dinamik Etkinlik        | Artar                                                         | Artar               | Artar                       | Artar (ortalama işgücü verimliliğindeki yakını veya onun altında)                                            | Durağan veya azalır                      | Kore (1970 sonrası), Endonezya (1970 sonrası), Hindistan (1970’li yıllar ve 1986 sonrası), Brezilya (1970’ler) |
| Statik Etkinlik         | Artar                                                         | Durağan veya azalır | Artar                       | Ortalama işgücü verimliliği artışı altında kalan değişme (artabilir, durağan kalabilir, azalabilir)          | Azalır                                   | Arjantin (1970 sonrası), Şili (1970-86), Meksika (1979 sonrası), Filipinler ve Hindistan (1979-86)             |
| Durgun Popülizm         | Durağan veya artar (istihdam artış hızından yavaş olma üzere) | Artar               | Azalır                      | Ortalama işgücü verimliliği azalışının üstünde kalan değişme hızı (artabilir, durağan kalabilir, azalabilir) | Artar                                    | Cezayir (1970-86), Filipinler (1970’ler ve 1986-93), Brezilya ve Fas (1979 sonrası), Şili (1986-93)            |
| Sosyo-ekonomik Gerileme | Azalır                                                        | Azalır              | Azalır                      | Azalır                                                                                                       | Artabilir, durağan kalabilir, azalabilir | Cezayir ve Brezilya (1986-93)                                                                                  |

<sup>1/</sup> Tanımlanan ücret ve bölüşüm çevrimlerinin izlendiği dönemler 1970-79, 1979-86 ve 1986-93 olarak seçilmiştir. Bu katı dönemleştirme örnek ülkelerin ekonomik konjonktürlerine tam uymayabilir.

Kaynak: Boratav vd. (1996: 40-3)’den bazı değiştirmelerle düzenlenmiştir.

24 Gelir politikasının 1970’li yıllarda gelişmiş ülkelerdeki uygulaması fazla başarılı olmadı ve tutucu çevreler tarafından ekonomik etkinlik ilkelerine aykırı kaynak tahsislerine yol açtığı için eleştirildi. 1970’li yıllar Türkiye’sinde kronik enflasyonu ateşleyen koşulların ortadan kaldırılması, herhalde kısa dönemli etkinlik kayıplarından öncelikliydi.

TABLO 6: BÜYÜK İMALAT SANAYİNDE VERİMLİLİK, REEL ÜCRETLER VE ÜCRET PAYI, 1973-80 <sup>1/</sup>

| Yıllar | İşçi Başına<br>Verimlilik Endeksi<br>(1973:100) <sup>2/</sup> | Reel Ücretler (1973:100) <sup>3/</sup> |      |      | Asgari Reel Ücret<br>(1973:100) <sup>4/</sup> | Ücret Payı, % <sup>5/</sup> |      |      |
|--------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------|------|-----------------------------------------------|-----------------------------|------|------|
|        |                                                               | Toplam                                 | Özel | Kamu |                                               | Toplam                      | Özel | Kamu |
| 1973   | 100                                                           | 100                                    | 100  | 100  | 100                                           | 27.1                        | 31.2 | 22.3 |
| 1974   | 109                                                           | 115                                    | 116  | 114  | 147                                           | 27.7                        | 34.0 | 21.4 |
| 1975   | 114                                                           | 131                                    | 130  | 131  | 124                                           | 30.0                        | 36.2 | 24.0 |
| 1976   | 118                                                           | 166                                    | 158  | 175  | 137                                           | 34.3                        | 29.8 | 42.5 |
| 1977   | 125                                                           | 175                                    | 170  | 180  | 125                                           | 37.1                        | 35.0 | 40.1 |
| 1978   | 133 <sup>6/</sup>                                             | 177                                    | 173  | 179  | 155                                           | 36.1                        | 31.2 | 45.8 |
| 1979   | 94 <sup>6/</sup>                                              | 178                                    | 172  | 184  | 140                                           | 38.7                        | 32.2 | 51.8 |
| 1980   | 112                                                           | 140                                    | 127  | 157  | 76                                            | 30.7                        | 27.6 | 35.3 |

<sup>1/</sup> "Büyük imalat sanayii" deyiimi ile 10 veya daha fazla kişi çalıştıran işyerleri kastedilmiştir.

<sup>2/</sup> Seçilen fiyat deflatörü, GSYİH imalat sanayi bileşeni zımni deflatörüdür.

<sup>3/</sup> Deflasyon 11 il tüketici fiyat endeksi yardımı ile yapılmıştır.

<sup>4/</sup> Nominal asgari ücretin takvimyılı ortalaması, 11 il tüketici fiyat endeksi ile deflate edilmiştir.

<sup>5/</sup> Hasıla ve nominal ücretleri deflate etmek için farklı deflatörler seçildiğinden, bu tablodaki ücret payları, (Ücret payı = Reel ücret / İşçi başına verimlilik) bağıntısını sağlamaz.

<sup>6/</sup> GSYİH imalat sanayii zımni deflatörünün 1978 ve 1979 değerleri, kanımızca güvenilir değildir; bu nedenle 1978 verimliliği yüksek, 1979 verimliliği düşük tahmin edilmektedir.

Kaynak: DİE (1992)'den hesaplanmış, asgari nominal ücret Petrol-İş Sendikası kayıtlarından alınmıştır.

4.6. Basitleştirici bir varsayımla, kır kesiminin sadece tarımsal faaliyetlerle uğraştığı kabul edilirse, Keyder, N. (1976)'in "kırsal refah endeksi",  $Q_a$  tarımsal üretimi,  $P_a$  ve  $P_{na}$  da sırasıyla tarımsal ve tarım dışı fiyatları göstermek üzere,  $P_a Q_a / P_{na}$ 'nın endekslenmiş biçimi ile tanımlanabilir.  $P_a Q_a / P_{na}$ , tarımsal üreticilerin elde ettikleri parasal gelir ile ne miktarda tarım dışı ürün alabileceklerini gösterir. Öte yandan  $N_a$  ve  $N_{na}$ , sırasıyla tarımda ve tarım dışında çalışan sayısını gösterdiğinde,  $P_a Q_a / N_a$  ve  $P_{na} Q_{na} / N_{na}$  sırasıyla tarımda ve tarım dışında çalışan başına nominal geliri gösterecek, bu büyüklüklerden ilkinin ikinciye bölünmesiyle hesaplanan  $(P_a / P_{na}) ((Q_a / N_a) / (Q_{na} / N_{na}))$  ile tarım kesiminin tarım dışına göre zımni verimliliği elde edilecektir. Zımni verimliliğin biri iç ticarethadleri (yani  $P_a / P_{na}$ ), diğeri de görece reel verimliliği simgeleyen iki çarpanı bulunmaktadır. Burada kırsal refah endeksinin ve ta-

rım zımni verimliliğinin kilit önemdeki çarpanı  $P_a/P_{na}$  üzerinde önemle durmakta yarar vardır<sup>25</sup>.

4.7.  $P_a/P_{na}$  ile paralel seyrettiği bilinen tarım / sanayi görelî fiyatları-  
nın 1960-1973 döneminde tarım lehine bir trend sergilediği bilinmektedir  
(Varlier, 1978). Tablo 7’nin ikinci sütunundaki tarım / sanayi görelî fiyat-  
ları endeksi 1973’den sonra da artışını sürdürerek 1977’de zirveye ulaş-  
mış, bundan sonra 1980’e kadar çarpıcı bir biçimde gerilemiştir. Nihai  
ürün fiyatları esas alınarak hesaplanan bu endeksin alternatifleri, GSYİH  
zımni deflatörleri kullanılarak hesaplanan tarım / sanayi ve tarım / tarım  
dışı görelî fiyatlarıdır. Tablo 7’nin son iki sütununda verilen bu seriler  
zirve yılı ile artış ve azalışların oransal ölçüsü konularında değişik bir gö-  
rünüm verse de, ürün fiyatlarından hareketle hesaplanan endekse benzer  
biçimde hareket etmektedirler (önce çıkış, sonra iniş). Bu eğilimler Tab-  
lo 8’e çıkarılan destekleme alımları özet verileri ile yakından ilişkilidir.  
Tablo 8’in ilk iki sütunundaki verilere göre, tarımsal destekleme alımları  
hem miktar, hem de tarımsal üretim değerinin bir kesri olarak 1977’ye  
kadar sürekli ve önemli ölçülerde artmıştır. Bu görünüm, 1974-77 döne-  
mi hükümetlerinin kırsal kesim oylarını elde edebilmek için birbirleriyle  
yarıştıklarını ortaya koymaktadır. Ayrıca 1974-76 döneminde destekleme  
alımlarının sadece kapsamı genişlememiş, destekleme fiyatları piyasada  
gerçekleşen fiyatların sistematik olarak üstünde tutulmuştur.

4.8. 1978-79’da istikrarlandırma girişimini başlatan hükümetin (para  
ve maliye politikalarındaki genişletici etkileri dolayısıyla) tarımsal des-  
tekleme politikalarını devraldığı tempoda sürdürmesi beklenemezdi. Ni-  
tekim bu yıllarda destekleme alımları miktar endeksi 1977’deki düzeyin  
altına düştü; alımların tarımsal üretim değeri içindeki payı 1977’deki %  
16’dan %11-12 dolaylarına indi; destekleme fiyatları / gerçekleşen fiyatlar  
oranı da 1’in kayda değer ölçüde altında kaldı. 1980 ise tarımsal destek-  
leme politikaları açısından radikal bir dönüşümün başlangıç yılı oldu.  
1978-79’daki tarımsal desteklemelerde hükümetin kendisinden öncekiler  
kadar “cesur” olamayışında, dünya görelî tarım fiyatlarının 1973 sonra-

25 Bazı iktisatçılar iç ticaret hadlerinin ( $P_a/P_{na}$ ) kırsal kesim lehine yönlendirilmesini başlıca şu gerekçelerle eleştirdiler: (i) Bu politika kır kesimi yoksullarını (topraksızları, ücretli tarım işçilerini, geçimlik üretim yapanları) değil, piyasa için üretim yapan orta ve büyük çiftçi-  
leri kayırmaktadır; (ii) kentli çalışanların geçimlik ücret malları paketini pahalılaştırarak, kent yoksullarının hükümete siyasal desteğini aşındırmaktadır; (iii) enflasyona yapısal bir momentum kazandırmaktadır. Bu eleştirilerde haklılık payı olmakla birlikte, makro ölçek-  
teki bir kır / kent bölüşüm perspektifinde iç ticaret hadlerinin vazgeçilmeyecek önemde bir politika parametresi olduğu ve 1970’lerin siyasal konjonktüründe hiçbir hükümet tarafından gözden çıkarılamayacağı teslim edilmelidir.



sındaki çöküşü kuşkusuz etkiliydi. Tarım sektöründeki dış ticaret korumasına rağmen planlı dönemde alım fiyatları saptanırken uluslararası fiyatların dikkatle göz önünde bulundurulduğu biliniyor. Buna ek olarak, beklenmeyen hızlı enflasyonun başlangıçta “cömert” olduğu düşünülen destekleme fiyatlarını aşındırdığı da kaydedilmelidir.

4.9. İç ticaret hadlerinin seyri ile yakından ilgili olarak kırsal refah endeksinin 1977/78’de bir zirveden geçtiği, bundan sonra gerileyerek 1980’de 1973’deki düzeyinin yakınlarına düştüğü Tablo 9’daki endeks değerlerinden anlaşıyor. Sabit fiyatlarla tarımın tarım dışına göre verimliliği 1973-77 döneminde kabaca 1/4 dolaylarında idi; daha sonra (tarım dışı sektörlerin yavaşlayan hasıla artış hızları dolayısıyla) arazi bir yükseliş gösterdi. Hem kırsal refah endeksinin, hem de cari fiyatlarla zımni tarımsal verimliliğin 1970’li yıllarda sergilediği zaman çizgisi Tablo 7’deki tarım / sanayi, tarım / tarım dışı göreceli fiyat profiline benziyor: 1977 / 78’e kadar çıkış, sonrasında gerileme. Bu gözlem iç ticaret hadlerinin kırsal kesim refahında ne kadar önemli bir politika parametresi olduğunu teyit ediyor.

4.10. DPT, 1978-79’da yürüttüğü teknik çalışmalarla yukarıda değindiğimiz sistematik parametrelerin bölüşüm araçları için kullanılmasına destek olmuş, emekçilerin ve üretici kooperatiflerinin örgütlenmesini, toplu sözleşme düzeninin geliştirilerek korunmasını ve sosyal güvenlik ağının geliştirilmesini bu amaçlara erişmek için vazgeçilmez kurumsal öğeler saymıştır (bkz. DPT, 1979a: 279-83; 666-8). Bunlara ek olarak, fonksiyonel ve bireysel gelir bölüşüm adaletini sağlamak üzere kullanılabilecek, oldukça geniş bir repertuar da mevcuttu:

- (1) Emek dışındaki faktör fiyatlarının idaresi: Bu başlık altında akla gelen iki fiyat, faiz haddi ve döviz kurudur. 1978-79 döneminde mevduat ve kredi faiz oranları biri Nisan 1978’de, diğeri de Mayıs 1979’da olmak üzere iki defa düzenlenmiş, bu düzenlemeler paralelinde TCMB avans ve reeskont oranları da revize edilmiştir. Ancak bu kararlar beklenmeyen hızlı enflasyon dolayısıyla iç talep idaresi üzerinde arzu edilen etkileri yaratamamış, ayrıca ticari bankalar bir yandan mudilere özel avantajlar sağlayarak, öte yandan krediler üzerine getirdikleri mevduat blokajı ile nominal faiz hadlerini esnetmişlerdir. O yıllarda mevcut olan ihtisas bankaları ve bunların aracılığıyla yönlendirilen (“directed”) kredi imkânları, tarım, konut yapımı ve edinimi, turizm, küçük esnaf ve sanatkâr faaliyetleri için kullanılmıştır.

**TABLO 7: YURTIÇİ VE YURTDIŞI TARIM GÖRELİ FİYATLARI, 1973-80**  
(Endeks değerleri, 1973:100)

| Yıllar | Uluslararası Tarım/Sanayi<br>Görelî Fiyatları <sup>1/</sup> | Yurtiçi Tarım/Sanayi<br>Görelî Fiyatları <sup>2/</sup> | GSYİH Zimnî Deflatörleri<br>Yoluyla Hesaplanan |                                                    |
|--------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
|        |                                                             |                                                        | Tarım/Sanayi Görelî<br>Fiyatları <sup>3/</sup> | Tarım/Tarım Dışı<br>Görelî Fiyatları <sup>3/</sup> |
| 1974   | 93                                                          | 97                                                     | 113                                            | 109                                                |
| 1975   | 82                                                          | 106                                                    | 117                                            | 112                                                |
| 1976   | 57                                                          | 107                                                    | 103                                            | 104                                                |
| 1977   | 51                                                          | 109                                                    | 111                                            | 107                                                |
| 1978   | 60                                                          | 96                                                     | 112                                            | 108                                                |
| 1979   | 60                                                          | 80                                                     | 87                                             | 90                                                 |
| 1980   | 79                                                          | 67                                                     | 85                                             | 81                                                 |

<sup>1/</sup> (UNCTAD istatistik yıllıklarındaki besin ve tarımsal hammadde fiyat endekslerinin ağırlıklı ortalaması / Gelişmiş piyasa ekonomilerinin mamul mallar birim ihrac fiyatları endeksi).

<sup>2/</sup> (Gürkan ve Kasnakoglu (1986)'daki gerçekleşen tarımsal fiyatlar endeksi / Uygur (1990)'dan türetilen imalat sanayi ürünleri fiyat endeksi).

<sup>3/</sup> DİE kaynaklı ulusal gelir serilerinden türetilmiştir.

Kaynak: Türel (1991:164,173,176)'dan, yeniden endekslenerek; DİE Ulusal Gelir İstatistikleri.

- (2) Ürün fiyatları: Bu konudaki uygulamalara İkinci ve Üçüncü Bölümler'de değinmiştik. Geçmişe bugünden bakıldığında bu fiyat kararlarının belirli bir bölüşüm perspektifine bağlı olmaktan çok, *ad hoc* kaygılarla alındığı izlenimi güçlenmektedir.
- (3) Maliye politikaları araçları: Geniş halk yığınlarının eğitim ve kültür, sağlık, dinlenme, toplu taşıma ve barınma ihtiyaçlarını karşılamaya ve sağlanan hizmetlerin kalitesini artırmaya dönük kamu yatırım ve cari harcamalarına en büyük engel, 1978 ve 1979 istikrar programlarından gelmiştir. Yeterince artırılmayan kamu gelirleri karşısında kamu açıkları, harcamaların (özellikle yatırım harcamalarının) kısılması ile kontrol edilebilmiştir (bkz. Tablo 3).

TABLO 8: TARIMSAL DESTEKLEME, 1973-1980

| Yıllar | Destekleme Alımı Miktar<br>Endeksi <sup>1/</sup> | (Destekleme Alımları / Tarımsal<br>Üretim), % <sup>2/</sup> | Destekleme Fiyatları /<br>Gerçekleşen Tarımsal Fiyatlar <sup>3/</sup> |
|--------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 1973   | 100                                              | 9.0                                                         | 0.999                                                                 |
| 1974   | 143                                              | 12.9                                                        | 1.136                                                                 |
| 1975   | 168                                              | 15.3                                                        | 1.165                                                                 |
| 1976   | 185                                              | 14.1                                                        | 1.131                                                                 |
| 1977   | 218                                              | 15.9                                                        | 0.989                                                                 |
| 1978   | 196                                              | 11.7                                                        | 0.913                                                                 |
| 1979   | 183                                              | 11.0                                                        | 0.909                                                                 |
| 1980   | 145                                              | 9.1                                                         | 1.008                                                                 |

<sup>1/</sup> (Destekleme alımları değer endeksi / 7 temel ürünün destekleme fiyatlarının ağırlıklı ortalaması)'ndan elde edilen endeks. Seçilen ürünler buğday, pamuk, tütün, pancar, ayçiçeği, fındık ve çay'dır. Ağırlıklar, 1978-82 ortalama alım miktarlarıdır.

<sup>2/</sup> (Üreticiye yapılan destekleme ödemeleri / Tarımsal gayri safi üretim değeri). Pay ve paydaya sadece bitkisel üretim konulursa, bu sütundaki değerler yaklaşık % 40 artacaktır.

<sup>3/</sup> Gürkan ve Kasnakoğlu (1986)'daki gerçekleşen tarımsal fiyatlar endeksinin birinci sütun hesabında kullanılan destekleme fiyat endeksinde bölünmesiyle hesaplanmıştır.

Kaynak: Türel (1991: 173)'den, birinci sütun yeniden endekslenerek.

4.11. Öte yandan, DPT 1978-79 programlarındaki yatırım tercihlerini yukarıda anılan hizmet alanlarından çok, başta sanayi ve enerji olmak üzere fiziksel üretim yönünde kullanmıştır<sup>26</sup>. Dönemin vergi kanunları çıkaracak siyasal güce sahip olmayan hükümeti, enflasyon dolayısıyla müterakki özelliğini yitirerek neredeyse üniform ve yüksek oranlı bir vergiye dönüşen ve esas itibarıyla emekçilere yüklenen gelir vergisini revize edememiş ve gelir vergisi kayıp ve kaçaklarını telafi edememiştir. Bunlara ek olarak, tüketim ve/veya istihsal vergilerinin tabanı genişletilememiş, KİT faktör gelirlerinin ve vergi dışı normal gelirlerin enflasyonla aşınmasına engel olunamamıştır (bkz. 3.10-11). Özetle, ilkesel varlığı kabul edilebilecek olan, ancak uygulamaya aktarılmasında güçlükler bulunan bölüşüm politikası araçları repertuarı, 1978-79 döneminde yeterince kullanılamamıştır. Sonuçta, bütün iyi niyetli çabalara karşın, 1979 sonuna daha olumlu bölüşüm koşulları ile girildiği iddia edilemez. Yine de emekçilerin ve tarımdaki üreticilerin karşılaşacakları esas darbenin 1980 sonrasına ertelendiği söylenebilir (bkz. Boratav, 1990; 1991).

26 Genel olarak Üçüncü ve Dördüncü Planlar, özel olarak da 1978-1979 yılları, eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetlerinin toplam yatırımlar içinde en düşük payı aldığı dönemler olmuştur (Bkz. DPT, 2006 Tablo II.5-7).

TABLO 9: KIRSAL REFAH VE TARIMDA GÖRELİ VERİMLİLİK, 1973-80

| Yıllar | Kırsal Refah Endeksi (1973:100) <sup>1/</sup> | Tarımda Tarım Dışına Göre Verimlilik |                               |
|--------|-----------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
|        |                                               | Sabit Fiyatlarla <sup>2/</sup>       | Cari Fiyatlarla <sup>3/</sup> |
| 1973   | 100                                           | 0.237                                | 0.309                         |
| 1974   | 116                                           | 0.253                                | 0.359                         |
| 1975   | 123                                           | 0.248                                | 0.363                         |
| 1976   | 122                                           | 0.251                                | 0.341                         |
| 1977   | 123                                           | 0.248                                | 0.345                         |
| 1978   | 127                                           | 0.260                                | 0.365                         |
| 1979   | 106                                           | 0.272                                | 0.317                         |
| 1980   | 97                                            | 0.294                                | 0.310                         |

<sup>1/</sup> (Cari fiyatlarla tarımsal katma değer / Tarım dışı sektörler zımni fiyat deflatörü), endekslenmiş sayılar.

<sup>2/</sup> (Tarımda çalışan başına sabit fiyatlarla tarımsal katma değer / Tarım dışında çalışan başına sabit fiyatlarla tarım dışı katma değer). Sabit fiyat bazı 1987 yılıdır; katma değer serileri DİE kaynaklı olup tarım ve tarım dışında çalışan sayıları TÜSİAD (2005:89)’dan alınmıştır.

<sup>3/</sup> (Tarımda çalışan başına cari fiyatlarla tarımsal katma değer / Tarım dışında çalışan başına cari fiyatlarla tarım dışı katma değer). Katma değer serileri DİE kaynaklı olup, tarım ve tarım dışında çalışan sayıları TÜSİAD (2005:89)’dan alınmıştır.

Kaynak: Yukarıda açıklanan kaynaklardan hareketle tarafımızdan hesaplanmıştır.

## 5. 1978-79’DA DIŞ VE İÇ SİYASAL KONJONKTÜR<sup>27</sup>

5.1. 1978’in ilk aylarında Türkiye’nin dış ekonomik ilişkilerindeki kritik sorun alanı, 1977 sonunda had safhaya ulaşan dış borç bunalımı idi. 1977 sonunda ülkenin vadesi gelmiş ve ödenememiş, ya da vadesi çok yaklaşmış dış borçları toplamı yaklaşık 6.5 milyar \$’dı. Bu borcun kabaca 3.0 milyar \$’ı irili-ufaklı 230 uluslararası bankaya ödenecekti; devlet ve devlet garantili dış borçlar 1.5 milyar \$, kısa dönemli ve devlet garantisi altında olmayan ticari kredi borçları ise 2.0 milyar \$ çevresindeydi. Ülke 1977’de 2.3 milyar \$ dolayındaki mal ve hizmet ihracatı geliri önünde fiilen müflis (“insolvent”) durumda bulunuyordu. Daha da acıklısı, Türkiye dış borçlarının sağlıklı bir dökümüne de sahip değildi<sup>28</sup>. 1970’lerin

27 Dış siyasi konjonktürün anlatımında Wolff (1987:3.1-3.2)’den büyük ölçüde yararlandık.

28 DİE ve DPT’nin yakın tarihli yayınlarında bile 1978 öncesi ve sonrası dış borç verilerinde bir kopukluk izlenmektedir. Öyle anlaşıyor ki, 1980 sonrasında dış borç serilerini yenilemeye

ikinci yarısındaki Zaire (1976) ve Peru (1976) bunalımlarından çok daha büyük çaplı olan bu bunalımla tek bir kreditor veya kreditor grubu baş edemezdi; ilgili tarafların sorumlulukları paylaştığı, iyi koordine edilmiş bir uluslararası operasyon gerekiyordu. Aslında Türkiye'nin 1978-79 borç bunalımı, 1980'lerde Latin Amerika'yı sarsacak olan daha büyük borç bunalımlarının öncü depremiydi<sup>29</sup>. Tıpkı Türkiye'deki 1994 bunalımının gelişmekte olan ülkelerde 1990'ların sonunda patlak veren bir dizi bunalımın habercisi olması gibi.

5.2. Türkiye'nin başlıca ticaret ortakları olan OECD ve AB (o yıllarda AET) ülkeleri için Türkiye dış ticaretinin önemi ikincil düzeyde idi. "Batı"nın esas kaygısı, NATO'nun güneydoğu kanadındaki büyük müttefik Türkiye'nin karşı karşıya kalabileceği dış ve iç siyasal tehdit algılarından kaynaklanıyordu. Ancak NATO'nun borcu yeniden yapılandırma çabaları için uygun bir platform olamayacağı kısa zamanda anlaşıldı. Öte yandan, AET merkez örgütlerinin o yıllardaki ilgisi üç Akdeniz ülkesinin (yani Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in) AET'ye katılımı üzerinde yoğunlaşıyordu ve AET mali desteğini Türkiye'ye yöneltebilecek durumda değildi. Üstelik AET ile Türkiye arasında AET'nin genişlemesinden ve tek yanlı olarak üçüncü ülkelere sağladığı ticari avantajlardan kaynaklanan "taviz aşınması" ihtilafı sürüyordu. Ticaret politikası uyumsuzlukları önünde, Brüksel'in borç yapılandırmasına önderlik edemeyeceği, esas itibarıyla Türkiye ile Avrupalı kreditorler arasında bir iletişim noktası olarak hizmet görebileceği anlaşıyordu<sup>30</sup>.

5.3. OECD, 1962'de kurduğu Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu ve onun sağladığı devletten devlete, resmi kredilerle ilk üç kalkınma planının dış finansmanına katkıda bulunmuş, bunun yanında borçlu az gelişmiş ülkelerin resmi borçlarının yapılandırılması ile uğraşan Paris Kulübü çalışmalarının odak noktası olmuştu. Böyle bir geçmişin kazandırdığı deneyim, OECD'yi Türkiye'nin borçlarını yeniden yapılandırmak için elverişli bir forum durumuna getiriyordu. Nitekim OECD, 1978'in ilk aylarında

ve düzeltmeye çalışan uzmanlar, 1978 öncesi serileri revize etmemişlerdir.

29 Günümüzde uluslararası özel sermaye akımlarının ulaştığı hacme alışmış bir okur, 1970'li ve 1980'li yıllarda bunalım yaratan borç düzeylerinin niye bunalım yarattığını anlamakta zorluk çekebilir.

30 1970'lerin ikinci yarısındaki Türkiye hükümetleri ve ekonomi bürokrasisi AET'nin 1990'lar da bir Ortak Pazar olmaktan çıkıp ekonomik ve siyasal bir "birlik" olmaya evrileceğini kestiremedikleri ve AET ile ilişkileri o yıllardaki dış ticaret sorunlarının dar vizyonuna oturttukları için eleştirilebilir. Bu eleştirileri haksız buluyoruz. Siyasette başarının ölçüsü, çok uzun dönemde doğru çıkacak kehanetlerde bulunmak değil, değişen şartları gecikmeden algılayabilmek ve bunun doğurduğu fırsatları kullanabilmek olsa gerektir.

bir çalışma grubu oluşturarak, Türkiye’deki muhatapları ile devlet borçlarının ve devlet garantili borçların nasıl yapılandırılacağını görüşmeye başladı ve böylece 1978-79’da oynayacağı rolün ilk sinyallerini verdi.

5.4. Zaire ve Peru borç bunalımlarında özel ticari bankalar, kendi inişiyatifleri ile ve IMF’nin “rızası” olmadan, ilgili ülke hükümetleri ile borç erteleme anlaşmalarına gitmişlerdi. Bu anlaşmaların yürümemesi, ticari bankalarla IMF arasında zımni bir mutabakatla sonuçlandı: Gelecekteki borç yapılandırmalarında (i) borçlu ülke, borcuna sadık kalacağını taahhüt edecek ve başta faiz ödemeleri olmak üzere borç servisine birinci öncelik verecek, IMF’nin mali desteğine mazhar olacak bir istikrar programını hazırlayıp uygulayacaktı; (ii) bankalar da “muteber” bir istikrar programı yürürlüğe girdikten sonra borç ana para ödemelerinin bir kısmını ertelerek zamana yayacaklar, borçlu ülkeye daha anlayışlı davranacaklar, ödeme aczi (default) durumundaki işlemlere tevessül etmeyecekler, söz konusu programı “taze” kredilerle de destekleyebileceklerdi (Friedman, 1981: 258). Bu tutum, Türkiye’nin özel ticari borçlarını yeniden yapılandırabilmesi için IMF mali desteğini alacak bir istikrar programı hazırlamasını öncelikli duruma getiriyordu. Türkiye’ye borç veren ticari bankaların temsilcisi olarak, Citibank’ın önderliğinde hareket eden sekiz büyük banka Türkiye’deki yetkililerle yaptıkları ilk temaslarda IMF ile anlaşma şartını ortaya koydular ve “taze para” sağlanmasını resmi kreditorlere bırakmak istediklerini ihsas ettiler. Böyle bir arka plan önünde, Nisan 1979’da IMF ile mali destek anlaşması imzalandı; bu anlaşma paralelinde yürütülen müzakerelerle Dünya Bankası’nın proje kredileri ile Türkiye’ye dış finansman sağlaması öngörüldü. Kreditorlerle borç erteleme müzakerelerine girildi.

5.5. Ancak, Türkiye’deki ekonomik yönetimle kreditorlerin beklentileri farklıydı. Türkiye’deki ekonomik yönetim (en başta DPT ve Maliye Bakanlığı), sağlanan ve sağlanmasına çalışılan dış destekleri “yol kazası”ndan sonra ekonomi aracını yeniden yürütecek imkanlar olarak görmeye eğilimli idi. Oysa kreditorler Türkiye’nin iktisat politikasında köklü ve kalıcı değişiklikleri borç yapılandırmanın vazgeçilmez tamamlayıcısı olarak algılamaya yatkındılar (bkz. Wolff, 1987:68-71). Bu algılayış Alman Başbakanı Schmidt’in Türkiye ekonomisine yakıştırdığı “domuz ahır” deyiminde en saygısız ifadesini buluyordu. İki taraf arasındaki görüş ayrılıkları 1978 Programı’ndaki makroekonomik büyüklükler, Hazi- ran 1978’de açıklanan Dördüncü Plan’ın büyüme hedefleri egzersizi ve

Ağustos 1978 tarihli Dördüncü Plan Stratejisi ile had safhaya ulaştı<sup>31</sup>. 1978 yazında Dünya Bankası, Derviş ve Robinson (1978) incelemesinde salık verilen sanayileşme stratejisini Türkiye'ye tanıtmak ve benimsetmek için bazı "mesleki" görüşmeleri organize etti; ancak bu temaslar görüş ayrılıklarını gideremedi ve IMF'nin (performans ölçütlerine uyulmadığı gerekçesiyle) mali destek anlaşmasını Eylül 1978'de fiilen, Aralık 1978'de resmen askıya alması önlenemedi (bkz. 3.7).

5.6. Nisan 1978 tarihli IMF mali destek anlaşmasının çökmesi, dış borcu yeniden yapılandırma girişimlerine büyük bir darbe oldu, bu girişimlerin ardındaki "ortak payda"yı tahrip ettiği için. Her ne kadar Türkiye mali disipline bağlı kalmaya çaba harcadı ise de, 1979 takvim yılı başında bir yıl öncesindeki bunalım tablosuna dönüşmesi önlenemedi. Aralık 1978'deki Kahramanmaraş katliamı ve giderek hızlanan yurtiçi terör olayları, hükümetin ülkeyi yönetebilme kapasitesini yurtdışında da sorgulanır duruma getirmişti. 1979 yılı başında Türkiye'nin kreditörlerinin tavrı, bir halat çekme oyunundakini andırıyor, Batılı ülkeler Türkiye'nin 1978 başında kabul etmediği ekonomik ve idari tedbirleri yeniden yoğunlaşmaya başlayan toplumsal ve ekonomik bunalım önünde kabul edeceğini umuyorlardı. Özel ticari bankalar içinde uzlaşmaya en yakın olanlar bile, uzlaşma dışında kalıp alacaklarını muaccel duruma getirecek diğer bankalara "bedavacı" ("free-rider") avantajı bırakmamak için ayak sürümekte idiler.

5.7. Nisan 1979 başında İran İslami Devrimi, bu tutumun değişmesine yol açtı ve Batı'ya Türkiye'nin jeostratejik önemini bir kez daha anımsattı. ABD'nin telkini ile "Türkiye'ye yardım" operasyonunda sorumluluk almayı kabul eden Alman Başbakanı Schmidt, Aşağı Saksonya Eyaleti Maliye Bakanı Kiep'i Türkiye ve kreditörler arasındaki müzakere kanallarını açmak ve uzlaşmayı çabuklaştırmakla görevlendirdi. Kiep'in bu görevde epey etkili olduğu, Mayıs 1979'da OECD'nin devletten devlete resmi kre-

31 Dördüncü Plan mal ihracatının yılda ortalama % 18.6 artarak 1983'de 5 milyar 400 milyon \$'a yükselmesini öngörüyordu; böylece ihracatın GSMH içindeki payı 1978'dekine göre 1.58 kat artacaktı. İthalat / GSMH oranının da küçülmeyeceği, 1978'dekinin 1.11 katına çıkacağı tahmin edilmişti. Çırcırlanmış pamuk ve işlenmiş yaprak tütün mamulleri tarımsal ihracat sayılmak üzere, 1983 ihracatının % 61'i sınav ürünlerden oluşacaktı (bkz. DPT, 1979a:209, 244-5, 248). 1987'de bile bir "Batılı" araştırmacı şunları yazabilmekteydi: "CHP tarafından kurulan hükümet, ara sıra deklare ettiği gibi, nihai amacı kendine yeterli olan, içe-dönük bir kalkınma stratejisini hâlâ sürdürüyordu" (Wolff, 1987:77). Kısaca Batılı iktisatçıların çoğu Türkiye'nin siyaset belgelerinde yazılı olanı değil, kendi önyargılarını okuma eğiliminde idiler. Bu vesile ile küçük bir ekleme daha yapalım: Özal'cı politikaların uygulandığı 1983 yılında gerçekleşen toplam mal ihracatı (hayali ihracat dahil) 5 milyar 728 milyon \$ idi ve bunun % 64'ü yukarıdaki tanımla örtüşen sanayi ürünlerinden oluşuyordu.

dilerin yapılandırılması ve Türkiye’ye “taze para” sağlamak üzere yeni bir girişimde bulunmasından anlaşıyor. İkinci IMF mali destek anlaşması da Haziran 1979’da kotarıldı, Temmuz 1979’da imzalandı. Bu anlaşmada devalüasyona ve parasal limitlere ek olarak, birinci anlaşmanın zayıf ayağı olan maliye reformu ile ilgili tedbirler de yer alıyordu.

5.8. İkinci IMF anlaşması, ticari bankalar ve OECD’nin ödünçleri konusunda da kısmi bir uzlaşmanın önünü açtı; 1979’un ikinci yarısında resmi borçlar yeniden yapılandırıldı, ticari bankalardan 400 milyon \$ dolayında “taze para”, AET ve Dünya Bankası’ndan sırasıyla 100 ve 150 milyon \$’lık kredi destekleri sağlandı. Ancak bu “son dakika” katkıları ikinci petrol şokuyla örselenmiş ekonomiyi ve siyasal ortamı ile iç savaş andırır görüntüler sergileyen toplumu ferahlatmaya yetmedi. Mayıs 1979’da TUSİAD gündelik gazetelere verdiği tam sayfa ilanlarla hükümetin sürdürdüğü iktisat politikalarına açıkça meydan okudu. Hükümetin yurtiçindeki siyasal destekleri giderek erirken, Eylül 1979’daki Working Party No. 2 toplantısında OECD tarafı (sonradan Ocak 1980 kararları ile Türkiye’ye kabul ettirilecek) politika telkinlerini dile getirmekteydi. DPT Müsteşarı Kuruç’a göre bu toplantıda bir-iki ay içinde OECD’den ve Türkiye’den uzmanların katılımı ile bir ortak rapor hazırlanması kararı alındı (bkz. Akçay, 2007:214-6). Ancak bu kararı uygulama fırsatı bulunamadan Ecevit hükümeti Aralık 1979’da (Ekim 1979 ara seçimlerindeki başarısızlığı gerekçe göstererek) istifa etti. Demirel’in azınlık hükümeti göreve geldi ve 24 Ocak 1980 kararlarının önü böylece açılmış oldu. 1979 yılı Türkiye’nin jeostratejik önemini tekrar hatırlatan ve Türkiye’ye dış ekonomik desteğin süruncemede bırakılmaması gerektiğini ima eden bir olayla kapanacaktı: Aralık 1979’da Sovyet ordusunun Afganistan’a girişi.

5.9. 1978-79’da Türkiye’nin kreditor ülkelerin temsilcileri ve Bretton Woods ikizleri ile müzakerelerinde ciddiyet ve karşılıklı saygının egemen olduğu söylenebilir. IMF ve Dünya Bankası’nın dönem raporlarındaki eleştiri dozu oldukça yüksek olmakla birlikte, uluslararası mali bürokrasi Türkiye ile ilişkileri çıkmaza sokabilecek tavrılardan kaçınmıştır. Bunun en iyi örneği, Dünya Bankası’nın Nisan 1979’daki Dubey görev heyetinin gözlemlerine dayanan, 1979’un ikinci yarısında olgunlaştırılmış, Ocak 1980 kararlarının gizlenemeyen memnuniyeti bir “Postscript”le belgelenmiş Türkiye raporudur (*Policies and Prospects for Growth*, 1980). Söz konusu rapor Dördüncü Plan (1979-83)’a çok ağır eleştiriler yöneltmekle birlikte, nezaket sınırlarını aşmamaktadır. IMF’nin Türkiye’ye gelen görevli-



leri de yazılı ve görsel medya önünde özenli davranmışlardır. OECD bünyesindeki çalışma grubu toplantılarında aynı saygılı davranış egemen olmuştur<sup>32</sup>. Türkiye, o dönemde günümüzün uluslararası bürokratlarından Giorgiani (IMF)'nin teklifsiz tavırlarını ve Zachau (Dünya Bankası)'nın densizliklerini hoş görmeyecek bir kamu yönetimi anlayışına sahipti. 30 yıl sonra Türkiye'nin ekonomiden sorumlu bakanı, IMF hiyerarşisinin alt basamağındaki sıradan bir iktisatçıyla birlikte ortak basın toplantısı yapmakta sakınca görmemekte, yine ekonomiden sorumlu bakan Dünya Bankası Türkiye temsilcisinin eğitim çalışanları ile ilgili yorumlarını daha önce (mealen) dile getirmektedir. Zaman değişmiş, bazıları zamana (daha çok) uymuştur. 1980'lerde ve daha sonraları IMF ve Dünya Bankası temsilcilerinin gelişmekte olan ülkelerle müzakere ederken daha iddialı ve saygısız tavırlar sergilemelerinin nedenleri, ayrıca incelenmeye değer (bkz. Türel, 1981b; 2004).

5.10. 1978-79'daki Ecevit hükümetinin militan "sol" siyaset anlayışına bağlı bazı işçi sendikaları, meslek odaları ve kooperatifler dışında emekçilerin genel desteğine sahip olduğu söylenebilir. "Sol"un devrimci taleplerini sokak eylemlerine taşıyan gençlik örgütleri ile siyasal iktidar arasında ortak paydalar bulmak çoğu zaman mümkün olamamıştır. Sınıf bilincinden çok sendikacılığın kesimsel bilinciyle biçimlenmiş ve 1978-79'da kamu kesimindeki cömert toplu sözleşmelerin rüzgarından etkilenmiş de olsa, belli başlı sendikaların ve Türk-İş üst yönetiminin hükümete siyasal desteği, 1979'un son aylarına kadar sürmüştür. 1974-77'dekiler de dahil olmak üzere, 1950'lerden bu yana süregelen sağ iktidarların "popülist" uygulamalarını belleklerinde koruyan köylü ve çiftçilerin, aynı sempatiyi CHP hükümeti için sürdürmesi beklenemezdi; nitekim 1979'daki ithal girdi kısıtlıkları ve daralmaya başlayan tarımsal destekler, bu kesimlerde hoşnutsuzluğun giderek artmasına yol açmıştır. Büyük sermaye çevreleri, 1978'de esas itibarıyla "bekle-gör" tutumunu sergilerken, 1979 ilkbaharından sonra ekonomik yönetimin duruma hakim olamayacağı ve sermayenin çıkarlarını kollayamayacağı inancının yaygınlaşması sonucunda açık muhalefete yönelmiştir. Türkiye'de geleneksel muhafazakârlığın güçlü kalesi esnaf ve küçük üretici kesimleri ise istikrar programı yüklerinin daha çok kendilerine taşıtacağı kaygısı ile, siyasal muhalefete daha yakın durmuşlardır. Kaba hatlarıyla çizdiğimiz bu sınıfsal tablonun ayrıntıları Keyder (1987: Bölüm VIII-IX)'da bulunabilir.

32 Yazar DPT'de görev yaptığı 1978-79 yıllarında uluslararası bürokrasinin bu tür davranışlarına bizzat tanık olmuştur.

5.11. Böyle karmaşık bir sınıfsal / siyasal tabloda önemli olan husus, Ecevit hükümetinde ağırlığı oluşturan CHP’nin merkez karar organlarının ülkedeki siyasal ve ekonomik bunalımı nasıl teşhis ettiği ve bunalımdan çıkış yollarını nasıl algıladığı idi. CHP’nin emekçi yandaşlarından iş çevrelerine yakın duranlara kadar yayılmış üye spektrumunu temsil eden merkez karar organlarının 1978-79’daki davranışları, siyasette etkinliklerini artırmak isteyen bireylerin taktikleri ve fraksiyon ittifaklarıyla belirleniyordu (bu davranışların belgesel sayılabilecek, ayrıntılı bir anlatımı için bkz. Kayra, 2002: Bölüm 21). Bu davranışlara kendi siyasal kariyer ve çıkar hesapları içindeki CHP dışından bakanların ayrıksı tutumları eklendiğinde, 1978-79’da yürütme organlarının niye ahenkli çalışmadığı daha iyi açıklanabilecektir.

5.12. İkinci Bölüm’de DPT’nin Dördüncü Plan’daki kaynak tahsisleri için yaptığı stratejik tercihlerin yeterli siyasal / sınıfsal desteğe sahip olup olmadığı sorusunu dile getirmiştik. Geçmişe bugünden bakıldığında plancıların böyle bir siyasal destekten genellikle yoksun kaldığı, DPT’nin Dördüncü Plan’ı geniş toplum kesimlerine tanıtmaya ve benimsetmeye çabalarında yalnız bırakıldığı seziliyor. Hükümet Plan’a siyasal desteği sağlamak üzere iktidar partisinin parlamento grubu, partinin üst kademe yönetim organları ve (başta işçi sendikaları olmak üzere) sivil toplum kuruluşları ile iletişimini güçlendirebilir ve bu iletişimin “geri beslemeler”ini DPT’ye yeni direktifler biçiminde aktarabilirdi. Bu konularda ciddi zaaf ve eksiklikler görüldü.

5.13. 1978-79 döneminin çok abartılan bir başka zaafı da, DPT ile diğer yürütme organları, özel olarak da DPT üst yönetimi ile hükümet arasındaki ilişkilerde karşılaşılan gerilimlerdir. Türkiye’de bürokrasinin çeşitli birimleri arasındaki görüş ayrılıkları, 1978-79’a özgü bir istisna olmaktan çok genel bir kuraldır ve bu ayrılıklar, ancak iktidar partisi veya partilerinin etkili siyasal önderliği ile sorun olmaktan çıkabilir. Ecevit hükümetinin çatışan görüşleri uzlaştırarak veya sentezleyerek kamu yönetiminde eşgüdüm sağlamakta zorlandığı bilinmektedir. DPT ile Maliye Bakanlığı arasında işlevsel ve karşılıklı anlayışa dayanan işbirliği dışında, DPT’nin hükümetle iletişim ve etkileşiminde sorunlar yaşadığı, dönemin görgü tanıklarının anlatımlarında izlenmektedir (bkz. Kansu, 2004: Bölüm 5; Akçay, 2007: Mülakat Ekleri). Yaşanan sorunların odağında kişisel tavırların değil, benimsenecek toplumsal ve ekonomik öncelikler ve stratejiler üzerindeki görüş farklarının yattığı, bu yılları siyasette veya üst düzey bürok-

raside yaşamış kişilerin yazı ve anılarından anlaşılmaktadır. MİP geleneği bu farklılıkları bağdaştıran bir senteze yönelebilmek için çok yararlı bir platforma sahipti: Yüksek Planlama Kurulu (YPK). Ancak bu platform 1978-79'da verimli olarak kullanılamamış, Başbakan YPK başkanlığını çoğunlukla Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılarına bırakmış, YPK kararlarının ısrarlı takipçisi olamamıştır<sup>33</sup>. Oysa Türkiye'nin sağ siyasette iz bırakmış iki eski başbakanı, Demirel ve Özal, siyaset adamları için bir "açık üniversite" sayılabilecek bu platformdan yararlanma ve öğrenme basiretini gösterebilmişlerdir. Sosyal demokrat siyasal liderlerin bu hususta fazla hevesli ve ısrarlı olmadıkları, sadece 1978-79'da değil, iktidarı sağdaki partilerle paylaştıkları 1991-95 ve 1999-2002 dönemlerinde de esefle izlenmiştir.

## 6. SON SÖZLER

6.1. Bu satırların yazarı, kamu kesimindeki hizmet yıllarında bazı evrak dolapları üzerine yapıştırılmış kâğıtlar üzerinde şöyle bir uyarı notunu sıkça görmüştür: "Yangında ilk önce kurtarılacaktır". Yazar, üstüne böyle kâğıtların yapıştırıldığı dolapların kamu kuruluşlarındaki yangınlarda (örneğin Sayıştay arşivini yok eden Ağustos 2000 Yangını'nda) gerçekten ilk önce kurtarılıp kurtarılmadığını öğrenme fırsatı bulamamıştır. Ancak Türkiye ekonomisinin 1978-79'da yaşadığı yangından çok az şeyin kurtarılabildiği kesindir: Emek örgütleri ve emekten yana siyasal partiler 1980 ve sonrasında uzun dönemli bir gerileme ve çözülme eğilimine girmişler, sanayileşme ve sanayide yapısal değişme hamlesi "momentum"unu yitirmiş, "bölüşüm adaleti"nin yerine "sadaka ekonomisi"ni ikame edenler çarpıcı seçim başarılarına mazhar olmuş, Türkiye'de ve pek çok gelişmekte olan ülkede ulusal iktisat politikası uygulama özerkliği adım adım ortadan kalkmıştır. MİP'ten günümüze kalan şey ise, Ankara'da Necatibey Caddesi'nde, kapısında "T.C. Devlet Planlama Teşkilatı" levhası bulunan, çok katlı betonarme bir yapıdır.

6.2. Pek çok yurttaşın trajik olduğunu henüz algılamadığı bu trajik sonuçlar, aklı 1978 yılı başlarında sorulması gereken bir sorunun ya hiç sorulmadığını, ya da böyle bir soruya cevap bulunamadığını düşündürüyor: Yangında ilk önce kurtarılacak şeyler nelerdi? Mecaz dünyasından

33 DPT, yıllık program revizyonlarında izlenen usulleri, programın kabulünde uygulanan usuller paralelinde tesis ederek YPK'nın "bürokratikleşmesi"ne (istmeden de olsa) katkıda bulunmuştur.

gerçeğe dönelim: Konjonktürel olarak kaçınılmaz duruma gelmiş bir istikrarlandırma ve borç yapılandırma programında dış ve iç sermaye çevrelerine verilecek tavizlerin sınırları ve takvimi ne olmalıydı ki, Türkiye'de emekten yana siyasal hareketlerin iktidar ufku uzun onyıllar boyunca kararmasın; sanayileşme ve yapısal dönüşüm uzun vadede hızlanarak sürebilsin? Türkiye'nin 1978-79 deneyimi, her şeyi kurtarmaya çalışmanın, ya da herkesin kendisi için en aziz saydığı şeyi kurtarmaya çalışmasının pek çok şeyi yitirmekle sonuçlanacağını gösteriyor. Kaldı ki, bir stratejiye sahip olmak, taktik manevra gereklerini ortadan kaldırmıyor. 1978-79'da Türkiye'nin yurtsever, emekten yana ve demokrat siyaset adamları ile onların vizyonunu paylaşan teknik kadroların hem uzun vadeli strateji belirlemekte, hem de bu stratejiyi yaşatacak taktikleri tasarlamakta yetersiz kaldıkları aşikâr; yoksa yaşanan yakın tarih herhalde böyle yaşanmazdı. Ancak insanlığın tarih içindeki çok uzun süreli yolculuğunda, yakın geçmişte yitirilenlerin gelecekte yeniden kazanılacağı umudu hep var olacak. Türkiye için de bu böyle.

## KAYNAKLAR

- ADALET PARTİSİ (AP) (1973), *AP Seçim Beyannamesi*, Ankara: Doğu Matbaası.
- AKAT, A. S. (1983), *Alternatif Büyüme Stratejisi / İktisat Politikası Yazıları*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- AKÇAY, Ü. (2007), *Kapitalizmi Planlamak: Türkiye'de Planlama ve DPT'nin Dönüşümü*, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yakın Tarih Dizisi No.1, İstanbul: Ezgi Matbaacılık.
- ARICANLI, T. ve RODRİK, D. (der.) (1990), *The Political Economy of Turkey: Debt, Adjustment and Sustainability*, London: Macmillan.
- BORATAV, K. (1991), "1980'li Yıllarda Gelir Dağılımı: Bir Makro Analiz", TÜSES (der.), *Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, Cilt III: Gelir Dağılımı ve Yeniden Dağıtım Mekanizmaları içinde*, İstanbul: Türkiye Sosyal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES), 35-49.
- (1990), "Inter-Class and Intra-Class Relations of Distribution under "Structural Adjustment": Turkey during the 1980s", T. Arıcanlı ve D. Rodrik (der.), *The Political Economy of Turkey...* içinde, London: Macmillan, 199-229.
- (1983), "Türkiye'de Popülizm, 1962-76", *Yapıt*, 46/1, 7-18.
- BORATAV, K. ve TÜREL, O. (1993), "Turkey", L. Taylor (der.), *The Rocky Road to Reform: Adjustment, Income Distribution and Growth in the Developing World* içinde, Cambridge, MA: MIT Press.
- BORATAV, K., TÜREL, O. ve YENTÜRK, N. (1996), Adjustment, Distribution and Accumulation (İkinci, Taslak Mayıs 1996), UNCTAD için hazırlanmış araştırma raporu, tek., 71s.+ ekler.
- BULUTOĞLU, K. (1980), *Bunalım ve Çıkış*, İstanbul: Tekin Yayınevi.
- DERVİŞ, K. ve ROBINSON, S. (1978), *The Foreign Exchange Gap, Growth and Industrial*

- Strategy in Turkey, 1973-83*, Dünya Bankası Yazıları No. 306, Washington, D.C.: The World Bank.
- DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ (DİE) (1994a), *Gayrisafi Milli Hasıla: Karar, Yöntem ve Kaynaklar*, Yayın No. 1710, Ankara: DİE Matbaası.
- (1994b), *İstatistik Göstergeler, 1923-1992*, Yayın No. 1682, Ankara: DİE Matbaası.
- DOĞRUEL, F. ve DOĞRUEL, A. S. (2005), *Türkiye’de Enflasyonun Tarihi*, TCMB ve Tarih Vakfı Yayını, byy.
- DPT (2006), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2006*, <http://www.dpt.gov.tr>
- (1979a), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Ankara: DPT.
- (1979b), *Demir-Çelik Ürünleri İl Dağıtım Kurulları 1978 Yılı Uygulaması*, DPT- KD (Mart).
- (1978), *Tümosan, Taksan, Temsan, Testaş ve Gerkonsan Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (DPT 639 - ÖİK 287), Ankara (Mart).
- (1973), *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı / Üçüncü Beş Yıl, 1973-1977*, Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- EKİNCİ, N. K. (1991), “Tarım Kesimine Dönük Politikalar ve Sonuçları”, TÜSES (der.), *Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, Cilt III...* içinde, İstanbul: TÜSES.
- EKZEN, N. (1984), “1980 Stabilizasyon Paketi’nin 1958 1970 ve 1978-1979 Paketleri ile Karşılaştırmalı Analizi”, *Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım* içinde, Ankara: Yurt Yayınları No.10, 165-87.
- FRIEDMAN, I. (1981), “The Role of Private Banks in Stabilization Programs”, W.R. Cline ve S. Weintraub (der.), *Economic Stabilization in Developing Countries* içinde, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 235-70.
- GEREFFI, G. (1990), “Paths of Industrialization: An Overwiev”, G.Gereffi ve D. Wyman (der.), *Manufactured Miracles: Development Strategies in Latin America and East Asia* içinde, Princeton: Princeton University Press, 3-31.
- GÜNVER-TURAN, G. (1980), *Uluslararası Para Sistemi: Dünü-Bugünü*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No. 205/15, Ankara: Tisa Matbaası.
- GÜRKAN, A. A. ve KASNAKOĞLU, H. (1986), *Tarımın Türk Ekonomisinin Gelişimine Katkısı: Bugün ve Yarın*, 1986 Enka Bilim ve Sanat Ödülleri, tek., 122s.
- HAGGARD, S. (1990), *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- HATİBOĞLU, Z. (1983), *Rents, Development and Economic Analysis*, İstanbul: Met/er Matbaası.
- (1981), *Gelişme İktisadı ve Türkiye’nin İktisadi Gelişmesi*, İstanbul: İ.T.Ü.
- HELLEINER, G. K. (1986), “Balance of Payments Experience and Growth Prospects of Developing Countries: A Synthesis”, *World Development*, 14(8), 877-908.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (1979), *IMF Survey*, 22 Ocak.
- KANSU, G. (2004), *Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No: 827/32, İstanbul: Mas Matbaacılık.
- KAYRA, C. (2002), *‘38 Kuşağı: Anılar* (Üçüncü Baskı), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No. 578/192, İstanbul: Mas Matbaacılık.
- KEYDER, Ç. (1987), *State and Class in Turkey: A Study in Capitalist Development*, London: Verso.
- KEYDER, N. (1976), “Türkiye’de Tarımsal Reel Gelir ve Kırsal Refah Endeksi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 12, 57-73.
- LITTLE, I. M. D., SCITOVSKY, T. ve SCOTT, M. (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries*, London: Oxford University Press.

- MALİYE TETKİK KURULU, *Yıllık Ekonomik Raporlar*, 1977-80.
- NAS, T. F. ve ODEKON, M. (der.) (1988), *Liberalization and the Turkish Economy*, New York: Greenwood Press.
- RODRİK, D. (1996), "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, 34 (March), 9-41.
- TANZI, V. (1989), "Lags in Tax Collection and the Case for Inflationary Finance: Theory with Simulations", M.I. Blejer ve K.-Y. Chu (der.), *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries* içinde, Washington, D.C.: IMF.
- TEKELİ, İ. ve İLKİN, S. (1987), "Savaşmayan Ülkenin Savaş Ekonomisi: Üretimden Tüketim Pamuklu Dokuma", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 14(1), 1-48.
- TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI (TCMB), *Üç Aylık Bültenler*, 1978-80.
- TÜREL, O. (2004), "Türkiye'de merkezi İktisadi Planlama Üzerine Bir Değerlendirme", S. İlkin, O. Silier ve M. Güvenç, (der.), *İlhan Tekeli İçin Armağan Yazılar* içinde, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 315-30.
- (1991), "Faktör ve Mal Piyasadaki Diğer Politika Öğeleri ve Gelir Bölüşümü, TÜSES (der.), *Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler*, Cilt III... içinde, İstanbul: TÜSES.
- (1984), "Ekonomik İstikrar Programlarına Genel Bir Bakış", *Türkiye'de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım* içinde, Ankara: Yurt Yayınları No. 10, 189-228.
- (1983), "World Bank on Public Investment Program of Turkey: Review of a Report", A.Ü. S.B.F. Milletlerarası Münasebetler Türk Yıllığı, 1979 (XVIII), 125-47.
- (1979), *1980 Programı Üzerine*, Ankara: DPT-İPD (Ekim), tek. 32s.
- (1981a), "1970'li Yıllarda Mühendislik Sanayilerindeki Kamu Yatırımları: Gözlem ve Değerlendirmeler", *ODTÜ Gelişme Dergisi 1981 Özel Sayısı*, 575-612.
- (1981b), "Planlama ve Uluslararası Örgütler: Türkiye'nin Dünya Bankası ile İlişkileri Örnek Olayı", *ODTÜ Gelişme Dergisi 1981 Özel Sayısı*, 635-54.
- (1981c), "Seksenbeşe Doğru", *Ekonomik Yaklaşım*, 2(6), 1-20.
- TÜSİAD (2005), *Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi, Verimlilik ve Büyüme, 1972- 2003: Uluslararası Karşılaştırma ve AB'ye Yakınsama Süreci* (2014), TÜSİAD Büyüme Stratejileri Dizisi No. 6, Yayın No: TÜSİAD-T/2005-12/413, İstanbul.
- UYGUR, E. (1990), *Policy, Productivity Growth and Employment in Turkey, 1960-1989 and Prospects for the 1990s* (First Draft), tek., 46s. + ekler.
- VARLIER, O. (1978), *Türkiye'de İç Ticaret Hadleri*, Ankara: DPT.
- WOLFF, P. (1987), *Stabilization Policy and Structural Adjustment in Turkey, 1980-1985: The Role of the IMF and World Bank in an Externally Supported Adjustment Process*, Berlin: German Development Institute.
- WORLD BANK (1980), *Turkey: Policies and Prospects for Growth* (March), Washington, D.C.: The World Bank.

## 1980 SONRASI TÜRKİYE'SİNDE KAMU KESİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI<sup>1</sup>



### GİRİŞ

Pek çok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de kamu kesimi önemli ekonomik roller oynamaktadır. Kamu kesimi, hem (i) ulusal gelirin kayda değer büyüklükte bir parçasına el koyan ve bölüşüm amaçlı işlemler sırasında artakalan gelirini cari tüketim ve yatırım amacı ile mal ve hizmet satın alımında kullanan bir harcama ajanı'dır; hem de (ii) mal ve hizmet üreticisi, dolayısıyla doğrudan istihdam sağlayıcısıdır. Bu işlevlerden ilki, esas itibarıyla ekonomide kaynakların tahsisini, ikincisi ise üretim ve etkinlik sorunlarını ilgilendirir. Tabiatıyla, bu iki işlev arasında kısmi, fakat tam olmaktan uzak bazı örtüşmeler de vardır.<sup>2</sup>

Bu yazının amacı, Türkiye'nin 1980'li ve 1990'lı yıllardaki yapısal uyum deneyimi doğrultusunda kamu kesiminin önemli bir harcama ajanı ve üretici rollerindeki değişimin incelenmesidir. Yapısal dönüşümün makroekonomik ve sektörel boyutları, başka çalışmalarda çok iyi belgelenmiş ve incelenmiştir (örneğin, sadece 1990'lı yıllardaki çalışmaları anmak üzere, *inter alia*, Boratav vd., 1994, 1995; Celasun, 1994; Şenses, 1994; Togan, 1996 ve Yeldan, 1995 kaydedilebilir). Dolayısıyla, bu incele-

1 H. Hakimian ve Z. Moshaver (der.), *The State and Global Change: The Political Economy of Transition in The Middle East and North Africa* içinde yer alan Bölüm 8'in çevirisi, Curzon Press, ss. 178-208, 2001. Bu yazı Türkiye ile IMF arasındaki üç yıllık mali destek (stand-by) anlaşmasının Aralık 1999'da imzalanmasından önce, Ağustos 1999'da tamamlanmıştır. Anılan anlaşma, hükümetin Türkiye'de kamu kesimi faaliyetlerini daha da daraltacak yapısal reformlar ile kapsamlı bir özelleştirme programına angaje olduğunu teyid etmektedir. Yazar görüş ve yorumlarından yararlandığı Hassan Hakimian ve Cem Somel'e ve nihai metnin yazımındaki öznel desteği için Pervin Seven'e teşekkür eder. Hataların sorumluluğu yazara aittir.

2 Örneğin, kamu kesimi kendi ürettiği mal ve hizmetlerin satın alınması için harcama yapabileceği gibi, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KIT'lerin) ürünleri özel kesim tarafından satın alınıp kullanılabilir. Öte yandan, saf kamusal malların bile özel firmalar tarafından üretilmesi mümkündür.

me bağlamında ilgimizi sadece kamu kesiminin faaliyetleri üzerinde yoğunlaştıracğıız.

Yazı, şöyle düzenlenmiştir: Bir sonraki (ikinci) bölümde 1980-97 döneminde kamu kesimindeki harcama örüntüleri ile bu harcamaların nasıl finanse edildiğı sergilenecek ve tartışılacaktır. Üçüncü Bölüm'de kamu kesiminin üretici rolünü irdeliyoruz. Bu uzunca bölümün başında kamu kesimindeki beşeri sermaye stokunu ele alacağız; daha sonra imalat sanayiinde ve kamu hizmetleri sektöründe faaliyet gösteren KİT'ler ve bunları özelleştirme çabaları üzerinde duracağız. İzleyen iki alt bölümde ise eğitim ve sağlık hizmetlerin sunumunu ele alacağız. Üçüncü Bölüm'ün son alt bölümü sağlık hizmetleri sunumu ile yakın ilintisi dolayısıyla sosyal güvenlik ağına ayrılmıştır; bu ağ bilindiğı gibi hemen hemen tümüyle hükümet veya hükümet güdümündeki kuruluşlar tarafından idare edilmektedir. Dördüncü ve Beşinci Bölüm'de sırasıyla gelecek beklentilerine ve incelememizin ulaştığı sonuçlara yer verilmektedir.

## 1980'Lİ VE 1990'Lİ YILLARDA KAMU KESİMİ FİNANSMANI

### Bir Uluslararası Karşılaştırma

Türkiye'de kamu kesimi harcama örüntülerinin geçirdiğı evrim, hem orta gelir grubundaki gelişmekte olan ülkeler (GOÜ), hem de gelişmiş ülkelerde gözlenen eğilimlerle ilginç benzerlikler sergilemektedir. 1970-96 dönemindeki G-7 verileri şunlara işaret etmektedir:

- (i) GSYİH'ya oranla toplam kamu harcaması (İngiltere ve ABD'de çok yavaş da olsa) tüm G-7'de artmaktadır;
- (ii) Toplumda üretilen mal ve hizmetlere (dolayısıyla toplumun ekonomik kaynaklarına) talebi yansıtan cari harcamalar + yatırım harcamaları toplamının GSYİH'ya oranı, İngiltere, ABD ve Kanada'da düşmekte veya duraklamakta, Japonya, Almanya, Fransa ve İtalya'da ise çok yavaş bir tempoda artmaktadır;
- (iii) Tüm G-7 ülkelerinde (başlıca gelir transferleri ve faiz ödemelerinden oluşan) diğer kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı artmaktadır (bkz. *OECD Historical Statistics ve National Accounts Statistics*, çeşitli sayılar).

Türkiye bu eğilimlerden birincisi ve üçüncüsüne gayet iyi uymakta; tüketim + yatırım harcamalarının GSYİH içindeki payı itibarıyla geçirdiğı deneyim, Anglo-Sakson ülkelerindekine benzemektedir.

Ekonomik hayata kamu ajanlarının müdahalesine (ideolojik güdülerle



beslenen) karışıklık güç kazanmaya devam ettikçe, gelişmiş ekonomilerdeki kamu harcaması / GSMH oranında ilkin bir sabitlenme, daha sonra da mütevazı bir düşüş görülmesi şaşırtıcı olmayacaktır. Bunun yanında denk bütçeler yönündeki tercihler güçlendikçe, faiz ödemeleri payının da gerileyeceği umulabilir. Ancak, bazı mal ve hizmetler satın alınmasına yönelen kamu harcamalarındaki azalışın, zamanla artması beklenen çevre koruma amaçlı harcamalarla dengelenmesi olasıdır. Gelişmiş toplumlardaki demografik dönüşüm ve “refah devleti”ne hâlâ güçlü olmaya devam eden kamusal destek önünde orta, hatta uzun dönemde sosyal güvenlik harcamalarında köklü bir değişikliğin gerçekleşmesi zor görünmektedir. Dolayısıyla harcama örüntülerinde büyük sıçrama ve kırılmalar beklenmemelidir.

Türkiye örneğinin geleceğini kestirebilmek daha zordur. XX. yüzyılın sonlarına doğru Türkiye’de kamu yatırımları ve kamusal tüketim, uygar bir toplum için asgari sayılabilecek düzeylere doğru gerilemekteydi. Söz konusu gerilemenin (çok da olası sayılamayacak) devamı bile kamu kesiminin artmakta olan transfer harcamalarına yeterli kaynak sağlayamayacaktır. Yüzyıl sonunda transfer harcamalarının eriştiği büyüklük Türkiye’de kamu kesimini asli işlevi mal ve hizmet sunmak değil, gelir ve sermayeyi yeniden bölüştürücü işlemler yapmak olan büyük ve karmaşık bir aygıtı dönüştürmüş bulunmaktadır.

Waterbury (1992:50), 1980’li yılların başından itibaren “en genel anlamda, Türkiye ekonomisinde kamu kesiminin ağırlığının azalmadığı(nı), fakat kamu kesiminin yeniden biçimlendiği”ni belirtmekte haklıdır. Bu yeniden biçimlenme, ortaya çıkaracağı toplumsal ahenk ve hatta siyasal meşruluk sorunları bir kenara itilerek geleceğe uzatılamaz. Umulan odur ki, gayrisafi vergi yükünde (mütevazı da olsa) bazı artışların sağlanması olasılığı, artan harcama eğilimlerine (ve dolayısıyla, kamu kesiminin ekonomide artan “ağırlığına”) uyum göstermek üzere, ekonomiyi yönetenlere bazı fırsatlar sunacaktır.

### **Kamu Harcaması ve Bileşimi**

1980’den 1997’ye kadar kamu kesimi finansmanındaki değişme örüntüleri, ülkedeki siyasal gelişmeleri de yansıtan dört dönem itibarıyla incelenebilir (bkz. Tablo 1):<sup>3</sup>

- (i) 1980-3 (askeri ara rejim)

3 Aksi zikredilmedikçe aşağıdaki yüzde paylar ve puanlar, GSMH’ya kıyasla verilmiştir.

- (ii) 1984-8 (Özal'ın ANAP hükümetinin en gösterişli yılları)
- (iii) 1989-92 (zayıflamış ANAP hükümetinden, koalisyon hükümetine geçiş)
- (iv) 1993-7 (koalisyon hükümetlerinin kaosa gidişi önlemeye dönük çeşitli çabaları)

Bu yazının sınırları içinde, her dönemin belirgin karakteristikleri üzerinde kapsamlı yorumlar sunmak mümkün olamayacağından, burada sadece genel eğilimlere işaret etmekle yetineceğiz: 1980-3 döneminden 1993-7 dönemine varıldığında kamu kesimi harcanabilir geliri / GSMH oranında yaklaşık 6 puanlık bir gerileme olduğu görülüyor; bu gerileme kamu kesimi ortalama yatırım eğilimindeki 4 puanlık düşüşle kısmen telafi edilmiştir. Cari tüketim / GSMH oranında yaklaşık 1 puanlık artış önünde, bunun anlamı (tasarruf / yatırım açığı bağlamında) kamu açığının 1980-3 dönemindekine kıyasla yaklaşık 3 puan yükselmesidir.

İkinci dönemde kamu cari harcaması / GSMH oranındaki düşüş, esas itibarıyla, hükümetin satın aldığı mal ve hizmet fiyatlarının GSMH zımnı deflatorüne kıyasla azalmasının sonucudur; bu da kamu kesimi çalışanlarının reel maaş ve ücretlerinin geriletilmesiyle sağlanmıştır.<sup>4</sup> Üçüncü dönemde sözkonusu orandaki artışın ardında hem fiyat, hem miktar etkileri vardır. Bu dönemde reel maaş ve ücretler, 1980'lerdeki baskılamaya karşı bir tepki olarak, geçmişteki reel gelir kayıplarını fazlasıyla aşacak biçimde yükselmiş, diğer kamu hizmetleri sunumunda kötüleşme bahasına, ulusal güvenlik amaçlı harcamalar da kayda değer ölçülerde artmıştır.<sup>5</sup>

4 Türkiye'deki kamu cari harcamalarının 3/4'ü ile 4/5'i arasındaki bir kesrinin hükümet çalışanlarının maaş ve ücretlerinden oluştuğu kaydedilmelidir.

5 Cari fiyatlarla hesaplanan ve Tablo 1'de sunulan oranların, 1987 sabit fiyatlarıyla hesaplanan oranlara dönüştürülmesi, kamu tüketimi / GSMH oranının daha az dalgalı bir seyir izleyerek, % 6 - % 9 aralığında kaldığını ima etmektedir.

TABLO 1: GSMH'YA ORANLA KAMU GELİRİ, HARCAMALARI VE AÇIKLAR, 1980-97 (%)

| Dönemler | Yg   | Cg   | Sg   | Ig  | DEF | KKBG |
|----------|------|------|------|-----|-----|------|
| 1980-3   | 15.5 | 9.1  | 6.4  | 9.5 | 3.1 | 5.3  |
| 1984-8   | 14.0 | 6.9  | 7.1  | 9.2 | 2.1 | 4.7  |
| 1989-92  | 12.4 | 10.4 | 2.0  | 7.6 | 5.6 | 8.4  |
| 1993-7   | 9.6  | 10.6 | -1.0 | 5.3 | 6.3 | 8.3  |

Simgeler (tümü GSMH'ya oranla):

Yg: Kamu harcanabilir geliri

Cg: Kamu cari tüketimi

Sg: Kamu tasarrufu (= Yg - Cg)

Ig: Kamu yatırımı (stok değişimlerini de içermek üzere)

DEF: Kamu kesimi tasarruf / yatırım açığı (= Ig - Sg)

KKBG: Kamu kesimi borçlanma gereği

Kaynak: DPT (1997:69-70) ve DPT Yıllık Programı (1999: 174, 199)'ndaki verilerden hesaplanmıştır.

Arızı sapsmalara rağmen kamu yatırımları / GSMH oranındaki azalma trendi belirgin ve güçlüdür. Azalma trendi kamu yatırımlarının sektörel yöneliminde radikal bir değişiklikle birlikte gerçekleşmiştir (bkz. Tablo 2). Hükümet ulaştırma, haberleşme, eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetlerini ön plana çıkarmak üzere, imalat sanayi ve madencilikten çekilmiştir. Tarımsal yatırımların payında da genel bir artış eğilimi izlenmiş, bu yatırımlar çoğunlukla yetersiz kâr beklentileri yüzünden özel kesimin rağbet etmeyeceği alt yapıya yönelmiştir. Bir zamanlar hemen tümüyle kamu kesiminin ilgi alanında olan enerji sektörü 1990'lı yıllarda önemli ölçüde özel girişimlere bırakılmış; bu yönelimde hükümetin önerdiği yap-işlet-devret (YİD) veya yap-işlet (Yİ) modellerine özel kesimin olumlu tepki göstereceği beklentisi etkili olmuştur (aşağıya bakınız). Her hal-ü-kârda, enerji yatırımlarındaki yüksek sermaye / hasıla oranlarının mali sıkıntı içindeki kamu kesimi için fazlasıyla caydırıcı olduğu açıktır.

Türkiye'de merkezi hükümet harcamalarının işlevsel bölüşümü üzerine derlenmiş veriler tanım kopuklukları ve tutarsızlıkları ile "malûl"dür; dolayısıyla bu verileri kullanarak işlevsel bölüşümün zaman boyunca değişimini incelemek, ya da uluslararası karşılaştırmalara yönelmek, güvenilir sonuçlara götürmez.<sup>6</sup> Ancak savunma ve bir ölçüde de genel kamu

6 Dahası, pek çok ülkede merkezi (ya da federal) organların sorumluluğu altındaki sosyal güvenlik ve sosyal refah faaliyetlerini Türkiye'de yürüten kuruluşlar, biçimsel olarak, finans

hizmetleri ve kamu düzeni amaçlı harcama verileri uluslararası kıyaslamalara elverişli sayılabilir.

Türkiye'de (dar anlamda tanımlanmış) savunma harcamalarının merkezi bütçe harcamaları ve GSMH içindeki payı, sırasıyla % 12 ve % 2.5 dolayındadır. Bu sayıların düşük bir tahmin olabileceğini düşündüren nedenler vardır: “Kamu düzeni” kategorisine giren güvenlik amaçlı harcamaların bir kısmı savunma ile ilişkilidir; ayrıca mecburi hizmet esasına göre oluşturulan silahlı kuvvetlerin “gölge” ücret maliyeti hesap dışında tutulmaktadır. Bu olguları hesaba katarak yapılacak bir düzeltme sonrasında, Türkiye'nin savunma harcamaları açısından G-7'den çok, algılanan dış tehdidin ve / veya etnik çatışmaların daha sık görüldüğü bazı Orta Doğu ve Asya ülkelerine yakın olduğu söylenebilir. Doğal olarak, ABD, Rusya Federasyonu ve Çin gibi büyük askeri güçler, içinde yer aldıkları gruptaki diğer ülkelere kıyasla ayrıksı bir görünüm sergilemektedir. 1990'lı yılların başı itibarıyla Türkiye'de savunma harcamalarının GSMH'ya oranı, ABD haricindeki G-7 ortalamasına yakındır (Tablo 3).

IMF kayıtlarındaki “genel kamu hizmetleri” kategorisinde Türkiye için verilen sayıların yanıltıcı şişkinliği, kısmen merkezi hükümetin yerel yönetim amaçlı işlemlerinden, kısmen de bazı faiz ödemelerinin bu başlık altında yer almasından kaynaklanmaktadır.<sup>7</sup>

### Kamu Geliri, Açıklar ve Açık Finansmanı

1990'lı yılların sonuna kadar az-çok uzun dönemli bir düşüş eğilimi sergileyen kamu harcanabilir gelirinin bileşenleri, harcanabilir gelirin kendisine kıyasla daha oynaktır (bkz. Tablo 4). Gayrisafi vergi yükünün ve KİT operasyonel fazlasının 1980-3'den 1993-7'ye kadar sırasıyla 3 ve 1 puan dolayında artması, sosyal güvenlik kuruluşlarının artan açıkları ve tırmanan gelir transferlerini (sırasıyla 2 ve 8 puanlık olumsuz etkiler) karşılamaya yetmemiştir. Sonuç, kamu harcanabilir geliri / GSMH oranının yaklaşık 6 puan gerilemesidir.

Kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG)'nin finansmanında dış kaynakların payı 1980-3 ve 1984-8 dönemlerinde kayda değer ölçülerde

sektöründe çalışan KİT'lerdir. Karşıt olarak, pek çok ülkede genellikle bölgesel, ya da yerel organlar eliyle yapılan bazı harcamalar (örneğin eğitim ve sağlık harcamaları) Türkiye'de merkezi bütçeden karşılanmaktadır.

7 Örneğin, 1996 yılına ait DPT verilerine göre, faiz ödemelerinin merkezi bütçe içindeki payı % 38'dir; oysa IMF'nin *Government Finance Statistics*'inden elde edilen sayı ise sadece % 12.5'dir.

yüksek olmuştur (bkz. Tablo 5). Türkiye'ye kredi verenler, Türkiye'nin 1980'lerdeki yapısal uyum programlarına destek sağlarken, hükümet aşamalı olarak 1970'li yılları karakterize eden açık finansmandan tahvil finansmanına yönelmiştir. 1980'lerin sonlarından itibaren resmi dış yardımların kamu açığı finansmanındaki önemi azalmıştır. Sermaye hesabının 1989'da serbestleşmesinden sonra tahvil ihracı yolu ile finansman, açıkları kapatmanın en önemli, hemen hemen tek bileşeni haline gelmiştir. 1993-7 döneminde dış kaynakların kamu açıkları finansmanına katkısı negatif olmakla birlikte, açıkların yurtiçi finansal araçlar eliyle, dolaylı yoldan fonlanması sürmüştür (Ekinci, 1997). Reel borç faiz oranları, yıllık hızı % 80 dolayında ve öncelerden yüksek bir platoya yerleşen enflasyon paralelinde çok yüksek değerlere eriştikçe, açıkların bu yoldan finansmanı hem dış kreditorler, hem de Türkiye'deki bankacılık sistemi için çok kazançlı bir iş haline gelmiştir.

**TABLO 2: KAMU YATIRIMLARININ SEKTÖREL DAĞILIMI, 1980-97 (%)**

| Sektörler                                                                           | 1980  | 1985  | 1990  | 1995  | 1997  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Tanım                                                                               | 7.9   | 7.0   | 9.6   | 12.0  | 10.9  |
| Madencilik                                                                          | 7.6   | 9.8   | 3.4   | 2.1   | 1.6   |
| İmalat Sanayii                                                                      | 26.3  | 12.6  | 4.5   | 5.7   | 2.5   |
| Enerji                                                                              | 21.3  | 22.0  | 21.7  | 12.3  | 12.8  |
| Ulaştırma ve Haberleşme                                                             | 20.8  | 28.0  | 34.0  | 31.7  | 33.6  |
| Turizm                                                                              | 0.5   | 0.9   | 1.2   | 2.2   | 0.8   |
| Konut                                                                               | 2.4   | 2.6   | 4.0   | 1.7   | 1.5   |
| Eğitim                                                                              | 4.1   | 4.2   | 6.9   | 7.7   | 12.6  |
| Sağlık                                                                              | 1.8   | 1.2   | 2.8   | 4.7   | 4.4   |
| Diğer Hizmetler                                                                     | 7.2   | 11.6  | 11.9  | 20.0  | 19.2  |
| Toplam                                                                              | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Not edilmek üzere: Kamu kesimi reel sabit sermaye yatırımları endeksleri (1980:100) |       |       |       |       |       |
| Tüm Sektörler                                                                       | 100.0 | 120.2 | 115.3 | 78.4  | 127.2 |
| İmalat Sanayii                                                                      | 100.0 | 51.3  | 16.1  | 13.3  | 9.7   |

Kaynak: DPT (1999: 28-30); DPT Yıllık Programları (çeşitli sayılar).

**TABLO 3: MERKEZİ HÜKÜMETİN GENEL KAMU HİZMETLERİ VE KAMU DÜZENİ İLE SAVUNMA AMAÇLI HARCAMALARI: TÜRKİYE VE DİĞER ÜLKELER, 1980-96**

| Ülke                        | Yıl  | Merkezi Hükümet Harcamaları İçindeki Pay, % |         | Merkezi Hükümet Harcaması / GSYİH, % |
|-----------------------------|------|---------------------------------------------|---------|--------------------------------------|
|                             |      | Genel Kamu Hizmetleri ve Kamu Düzeni        | Savunma |                                      |
| <b>Türkiye<sup>a/</sup></b> | 1980 | 26.7                                        | 15.2    | 20.6                                 |
|                             | 1985 | 54.0                                        | 10.9    | 15.1                                 |
|                             | 1990 | 25.2                                        | 11.7    | 16.9                                 |
|                             | 1995 | 45.9                                        | 9.7     | 22.0                                 |
|                             | 1996 | 49.2                                        | 8.4     | 26.6                                 |
| <b>G-7</b>                  |      |                                             |         |                                      |
| Kanada                      | 1994 | 10.7                                        | 5.8     | 24.0                                 |
| Fransa                      | 1993 | 7.8                                         | 5.4     | 47.2                                 |
| Almanya                     | 1991 | 8.6                                         | 6.4     | 30.2                                 |
| İtalya                      | 1988 | 7.5                                         | 3.6     | 46.3                                 |
| Japonya                     | 1993 | 3.6                                         | 4.1     | 23.7                                 |
| İngiltere                   | 1995 | 7.1                                         | 7.9     | 41.7                                 |
| ABD                         | 1995 | 9.7                                         | 16.8    | 22.7                                 |
| <b>Doğu Avrupa ve Asya</b>  |      |                                             |         |                                      |
| Rusya                       | 1995 | 14.1                                        | 12.2    | 24.7                                 |
| Polonya                     | 1995 | 8.0                                         | 4.4     | 43.4                                 |
| Çin                         | 1995 | 8.0                                         | 13.1    | 8.1                                  |
| Hindistan <sup>b/</sup>     | 1995 | 7.0                                         | 14.7    | 16.1                                 |
| Endonezya                   | 1995 | 9.9                                         | 7.2     | 14.7                                 |
| Kore                        | 1995 | 10.9                                        | 17.8    | 17.7                                 |
| <b>Orta Doğu</b>            |      |                                             |         |                                      |
| Mısır                       | 1994 | 7.1                                         | 8.2     | 37.4                                 |
| İran                        | 1995 | 4.8                                         | 7.6     | 32.7                                 |
| İsrail                      | 1995 | 5.2                                         | 17.9    | 47.4                                 |
| Suriye                      | 1995 | 3.4                                         | 28.5    | 25.7                                 |

<sup>a/</sup> Son sütun DPT (1997: 7, 74-5)'den elde edilmiştir.

<sup>b/</sup> Geçici.

Kaynak: IMF, *Government Finance Statistics Yearbooks, 1991-7*; OECD, *Historical Statistics* ve OECD, *National Accounts Statistics* (çeşitli sayılar) ve DPT (1999)'den hesaplanmıştır.

1998'in ilk aylarından itibaren enflasyon hızında bir gerileme başlamışsa da, reel faiz hadleri bu hareketi izlememiştir. Kamu borçlanmasının 1980'li ve 1990'lı yılların pek çoğunda fahiş yükseklikte reel faiz ödenerek gerçekleştirilmesi, varlık tutanların genellikle enflasyon hızı ve döviz kuru değişkenliği ile birlikte artan risklerine izafe edilmiştir (bkz. *inter alia*, Berument ve Güner, 1997). Ancak, Hazinesinin hükümet borç kağıtlarının 4/5'inden fazlasını tutan özel bankalar ve onların yabancı kreditorleri karşısında zayıflayan pazarlık gücü, açıktır ki bu öyküde önemli rol oynamıştır.<sup>8</sup>

**TABLO 4: KAMU HARCANABİLİR GELİRİ VE AÇIKLARIN BİLEŞENLERİ,  
1980-97 (GSMH'NİN YÜZDESİ OLARAK)**

| Dönemler | T    | SEC  | SOE | TR   | Yg   | DEF | INT | NIDEF  |
|----------|------|------|-----|------|------|-----|-----|--------|
| 1980-3   | 16.6 | 0.2  | 2.3 | 3.6  | 15.5 | 3.1 | 1.0 | 2.1    |
| 1984-8   | 15.4 |      | 5.5 | 6.9  | 14.0 | 2.1 | 2.7 | 0.6(s) |
| 1989-92  | 17.3 | -0.2 | 2.1 | 6.8  | 12.4 | 5.6 | 3.7 | 1.9    |
| 1993-7   | 19.5 | -1.6 | 3.1 | 11.3 | 9.6  | 6.3 | 7.7 | 1.4(s) |

Simgeler:

T: Vergi dışı normal gelirler dahil, servet vergileri hariç vergi hasılatı

SEC: Sosyal güvenlik kuruluşlarının operasyonel fazlası

SOE: KİT'lerin operasyonel fazlası

TR: Faiz ödemeleri dahil, cari transferler

Yg: Kamu harcanabilir geliri ( $= T + SEC + SOE - TR$ )

DEF: Kamu kesimi tasarruf / yatırım açığı

INT: Faiz ödemeleri

NIDEF: Faiz dışı açık ((s), fazla'yı gösterir)

Kaynak: Tablo 1'deki kaynaklar.

8 Yeni borç senedi ihraçlarının ortalama vadesi, 1989'da 233 gün iken, finansal krizin ülke ekonomisini sarstığı 1994'de bu süre 119 gün'e kadar gerilemişti. Hazine'nin borç operasyonlarındaki manevra imkanını artırma çabalarının sonucunda ortalama vade 1998'de 238 gün'e yükselmiş, bunun karşılığında ödenen bedel, daha yüksek uzun vadeli borç faiz hadlerinin kabul edilmesi olmuştur.

TABLO 5: KKBG'NİN FİNANSMANI, 1980-97 (%)

| Dönemler | Finansman Kaynaklarının<br>Yüzde Payı (OECD) |               |          | DPT Verilerine Göre Dış<br>Kaynağın<br>Yüzde Payı |
|----------|----------------------------------------------|---------------|----------|---------------------------------------------------|
|          | Merkez Bankası                               | Diğer İç Kay. | Dış Kay. |                                                   |
| 1980-3   | 13                                           | 46            | 41       | 36                                                |
| 1984-8   | 18                                           | 42            | 40       | 18                                                |
| 1989-92  | 9                                            | 80            | 11       | 10                                                |
| 1993-7   | 15                                           | 98            | -13      | -13                                               |

Kaynak: OECD, *Economic Surveys-Turkey*, 1991/2-1997/8; DPT, *Yıllık Programlar* (çeşitli sayılar).

1989-92 döneminde kamu açıklarındaki çarpıcı artış, maliye politikalarının sürdürülemezliğini açıkça sergilemiş (Özatay, 1994) ve 1994'den itibaren kamu kesimi her yıl birincil fazlalar vermeye başlamıştır. Ancak yüksek reel faiz hadleri borç / GSMH oranının 1990'da % 11.4'den 1997'de % 21.4'e yükselmesine yol açmıştır. 1990'lı yılların sonundaki durumu bir "iç borç kapanı" olarak adlandırmak abartma sayılmaz. IMF ile 1997'de varılan mali gözetim anlaşmasına (staff monitoring agreement) yansıyan ortodoks iktisat anlayışının telkin ettiği politika önlemi, nihai aşamada moratoryum ve finansal varlıkların vergilendirilmesi gibi tatsız olasılıklarla karşılaşmamak için, daha da yüksek oranlı birincil fazlaların gerçekleştirilmesi ve özelleştirme temposunun hızlandırılmasıdır.

## KAMU KESİMİNDE ÜRETİM VE ETKİNLİK

### Kamu Kesiminde Beşeri Sermaye

1980-1990 döneminde kamu kesimi istihdamı, tüm ekonomideki istihdam artışı olan % 26'nın üzerinde, fakat tarım-dışı özel kesimdeki % 51'lik istihdam artışının altında bir hızla, % 34 oranında artmıştır.<sup>9</sup> Hızlı kentleşme ve bununla birlikte büyüyen kent yönetimi sorunlarının ve 1980'lerde devletin işlevleri üzerindeki algı değişikliğinin paralelinde, yerel yönetimlerdeki istihdamın merkezi yönetimdekinden daha hızlı

9 Kamu kesimi istihdamına KİT istihdamı dahil edilmemiştir. Dahil etmiş olsaydık, anılan onyılda istihdam artışı oranı % 31'e gerileyecek, ancak yukarıda değindiğimiz görünüm değişmeyecekti.



arttığını gösteren bulgular vardır. Yerel yönetimlerdeki (özellikle belediyelerdeki) istihdamın genişlemesi, 1984’de hükümet gelirlerinin paylaşım kurallarında yerel yönetimleri kayıran değişikliklerle de desteklenmiştir.

Çalışanları içinde yüksek öğrenim ve üniversite öğrenimi görmüş olanların görece yüksekliği ve çalışanlarının daha uzun ortalama eğitim süreleri (1990’da kamu kesimi çalışanları için 9.5, özel kesim çalışanları için 6.6 yıl) göz önüne alınırsa, kamu kesiminin özel kesime kıyasla daha yüksek vasıflı işgücü istihdam ettiği söylenebilir. İncelenen dönem (1980-90) boyunca kamu kesiminde istihdam edilen orta okul ve lise mezunlarının oransal payı fazla değişmemiş, okuma-yazması olmayanlar ve ilkokul mezunlarının payındaki azalış, üniversite mezunlarının payındaki artışla dengelenmiştir. Buna karşılık, özel kesim çalışanlarının daha az eğitim görmüş olanlarının payındaki azalış, ortaokul ve lise mezunlarının artışı ile dengelenmiş, yüksek öğrenim görmüş olanların payında marjinal değişiklik gözlenmiştir.

Böyle bir kalite artış örüntüsü, gelecekteki kamu kesimi istihdamı için şunları düşündürmektedir: Özel kesimde yüksek vasıflı ve iyi kazançlı işler için yoğunlaşacak rekabet, kamu kesiminde istihdam fırsatlarının genişletilmesi yönünde baskılar yaratacaktır ve / veya üniversite mezunları kazanımlarından daha düşük beceriler gerektiren, sıradan işlerde çalışmaya zorlanacaktır.

## KİT’ler

Türkiye ekonomisinde çok geniş bir KİT sektörünün bulunduğu ve KİT’lerin, genellikle, özel girişimlerden daha az etkin oldukları üzerine popüler söylenceler geliştirilmiştir. Bu söylencelerden ilki düpedüz yanlıştır, ikinci ise somut kanıtlarla inandırıcı bir biçimde desteklenmemektedir.

1995 yılı itibarıyla, ekonominin üç temel sektöründe (tarım, sanayi ve hizmetler) üretilen katma değer (KD) içinde KİT’lerin payı sırasıyla % 0.5, % 29.0 ve % 7.4 idi. KİT’ler toplam KD’nin % 10.9’unu üretiyor ve toplam istihdamın % 2.8’ini sağlıyordu. Üstelik bu KD ve istihdam payları, 1980’li ve 1990’lı yıllar boyunca azalma eğilimi sergilemekte idi; bir kıyaslama yapmak üzere örneğin 1985’de KD payının % 12.8, istihdam payının % 4.0 olduğu kaydedilebilir (Boratav vd., 1998:15-7). 1980’li ve 1990’lı yıllarda kamu kesimindeki sermaye birikim temposunun yavaşlaması ve kamu kesiminin “doğrudan üretici” faaliyetlerden çekilmesi göz

önüne alındığında bu sonuç şaşırtıcı değildir (bkz. Tablo 2, özellikle ilk üç satır).

Tarım dışı sektörlerde KİT faaliyetleri kayda değer farklılaşmalar göstermektedir. 1995'de enerji ve madencilik sektörlerinde KİT'lerin yarattığı KD'nin toplam içindeki payı sırasıyla % 78 ve % 65, imalat sanayiindeki pay ise sadece % 21 dolayında idi. Eğitim ve sağlık hizmetleri gibi tarihsel sorumluluk alanları dışında, hizmetler sektöründe kamu kesiminin faaliyetleri iletişim, hava ve demiryolu ulaştırması ve bankacılıkta önem taşımaktadır. İmalat sanayiinde KİT'lerin yoğunlaştığı sektörler (ISIC 35 kategorisindeki) petrokimya ve petrol arıtımı ile (ISIC 37'nin temel bileşeni olan) demir ve çeliktir. Bu sektörlerden sonra önem sırasını ya kamu gelirleri açısından önem taşıyan içki ve tütün (ISIC 31 içinde), ya da 1980 öncesi ithal ikameci sanayileşmenin mirası olan sektörler (örneğin ISIC 34'e giren kağıt hamuru ve kağıt) almaktadır (Tablo 6'ya bkz.).

Üç haneli ISIC sınıflandırmasında bile imalat sanayiindeki KİT'lerin oldukça heterojen bir yapı sergiledikleri görülmektedir; dolayısıyla Tablo 7'de yer alan ve KİT'lerin özel kesimdeki kuruluşlara göre ortalama verimliliklerini gösteren sayılar, fazlasıyla aydınlatıcı değildir. Kamu kesiminin çekilmekte olduğu gıda, dokuma ve giyim, orman ürünleri, metal dışı ürünler, madeni eşya ve makine imalatında düşük (hatta gerileyen) görece verimlilik performansı şaşırtıcı sayılamaz; bu sektörlerin tipik özelliği, çoğunda sermaye ve / veya teknoloji yoğunluğunun düşük olmasıdır. Tablo 6'da gözlenen yapısal değişme eğilimi, KİT'leri görece az verimli oldukları sektörlerden çekerek, imalat sanayiindeki ortalama KİT verimliliğinin yükselmesine olumlu katkı sağlamıştır.

İmalat sanayiinin karşılaştırılabilir dalları (örneğin çimento, kağıt ve suni gübre) için yapılan ampirik çalışmalar, stokastik etkinlik sınırından sapmaların açıklanmasında ölçek, tesis yeri ve uygulanan teknoloji "yaş"ının sahiplikten daha anlamlı değişkenler olduğunu göstermektedir (Boratav vd., 1998: 34-66).<sup>10</sup> İncelenen sektörlerin hiçbirinde sahiplik değişkeni istatistik olarak anlamlı bulunmamıştır. Boratav vd. ayrıca 1989-1997 arasında tümüyle özelleştirilen çimento sanayiindeki kamu tesislerinde özelleştirmenin verimliliğe olumlu bir etki yapmadığını da sınınamışlardır. Vardıkları sonuç verimlilikte sahiplik değişimine atfedilecek bir iyileşmenin gerçekleşmediğidir (Boratav vd., 1998: 43-8).

10 Anılan çalışmada, yukarıda kaydedilen değişkenlere ek olarak, bazı sektöre özgü açıklayıcı değişkenler de anlamlı bulunmuştur (çimento için bölgesel ve uluslararası talebin düzeyi ve artış oranı, kağıt hamuru + kağıt için işgücünün bileşimi).

**TABLO 6: BÜYÜK İMALAT SANAYİ KATMA DEĞERİ (KD) İÇİNDE KİT'LERİN PAYI, 1980-96 (%)**

| Sektörler (ISIC Kodları)                      | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1996 |
|-----------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Tüm İmalat Sanayii (3)                        | 40   | 39   | 32   | 23   | 22   |
| Gıda, İçki ve Tütün (31)                      | 55   | 61   | 47   | 23   | 15   |
| Dokuma, Giyim ve Deri Ürünleri (32)           | 14   | 10   | 7    | 3    | 2    |
| Orman Ürünleri (33)                           | 33   | 50   | 25   | 6    | 5    |
| Kağıt ve Basım (34)                           | 37   | 39   | 23   | 18   | 12   |
| Kimya, Petrol Arıtımı, Lastik ve Plastik (35) | 59   | 62   | 60   | 53   | 54   |
| Metal Dışı Ürünler (36)                       | 17   | 15   | 12   | 4    | 3    |
| Metalürji (37)                                | 62   | 43   | 33   | 29   | 44   |
| Madeni Eşya, Makine ve Taşıt Araçları (38)    | 17   | 12   | 6    | 4    | 4    |

Not edilmek üzere:

Toplam İmalat Sanayii KD'si içinde KİT'lerin Payı 37 34 28 23 21

Kaynak: DİE İmalat Sanayi İstatistikleri, çeşitli sayılar.

**TABLO 7: BÜYÜK ÖZEL İMALAT SANAYİ KURULUŞLARINDAKİNE KİYASLA KİT'LERDEKİ EMEK VERİMLİLİĞİ, 1980-96<sup>4</sup>**

| Sektörler (ISIC Kodları)                      | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1996 |
|-----------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Tüm İmalat Sanayii (3)                        | 120  | 135  | 136  | 142  | 167  |
| Gıda, İçki ve Tütün (31)                      | 78   | 131  | 105  | 53   | 38   |
| Dokuma, Giyim ve Deri Ürünleri (32)           | 70   | 59   | 59   | 47   | 46   |
| Orman Ürünleri (33)                           | 110  | 178  | 71   | 34   | 52   |
| Kağıt ve Basım (34)                           | 57   | 68   | 45   | 55   | 38   |
| Kimya, Petrol Arıtımı, Lastik ve Plastik (35) | 364  | 372  | 419  | 363  | 449  |
| Metal Dışı Ürünler (36)                       | 86   | 76   | 71   | 40   | 39   |
| Metalürji (37)                                | 84   | 44   | 35   | 54   | 100  |
| Madeni Eşya, Makine ve Taşıt Araçları (38)    | 74   | 50   | 37   | 40   | 47   |

Not edilmek üzere:

Toplam İmalat Sanayindeki KİT'lerde ücretler, özel kuruluşlardakine oranla (özel kesimdeki ücretler:100) 151 118 142 170 155

<sup>4</sup> Her sektördeki özel kuruluş ortalama verimliliği 100 kabul edilmek üzere.

Kaynak: DİE İmalat Sanayi İstatistikleri, çeşitli sayılar.

Her ne kadar KİT'lerin teknik etkinlik sınırına pek yakın çalıştıkları söylenemezse de, bu durum zaman içinde üretkenliğin artmasına engel değildir. Uygur (1993: 42-6)'un bulguları, 1965-88 döneminde bir bütün olarak imalat sanayiinde çalışan KİT'lerin emek, sermaye ve toplam faktör verimliliğindeki artış hızları itibarıyla özel kesimdekilerden daha kötü bir konumda olmadıklarını göstermektedir.<sup>11</sup>

1980'li yılların sonu ve 1990'lı yılların başında KİT'lerin finansal durumlarında Tablo 4'den izlenebilen kötüleşme, ticari kaynaklardan kısa dönemli borçlanmanın yüksek faiz yüklerine, 1989-92'deki reel ücret tırmanışına, 1980'lerin sonlarından itibaren ticarete serbestleşmenin yoğunlaştırdığı uluslararası rekabete ve TL'nin değerlenmesine atfedilebilir. KİT sistemi karşılaştığı zorluklara işgücü fazlasını azaltarak (ve KİT çalışanlarının sayısını 1987'deki 648 bin'den 1997'de 467 bin'e indirerek) ve böylece reel ücret artışlarına karşı koymaya çalışarak, mümkün olduğunda taşeronluk sözleşmelerine giderek ve faaliyetlerinin ölçeğini daraltarak cevap vermeye çalışmıştır. Yatırımları fiilen engellendiği ve böylece yeniden inşa, modernizasyon ve tevsî yoluyla gerçekleştirilecek teknolojik gelişmelerin önü kesildiği için KİT'lere başka türlü manevra imkânı kalmamış bulunuyordu.<sup>12</sup> Beş büyük "sorunlu" kuruluşun (Türkiye Taşkömürü Kurumu, TCDD, TDÇİ, T. Şeker Fabrikaları A.Ş. ve TEK'in) 1992'de GSYİH'nın % 2.3'ü mertebesindeki toplam operasyonel açıklarının 1997'de GSYİH'nın % 0.2'sine düşürüldüğü hatırlanırsa, yukarıda sözü edilen tepkilerin belirli ölçüde başarılı olduğunu kabul etmek gerekir.<sup>13</sup> Dolayısıyla, Dünya Bankası'nın KİT'ler için hazırladığı 1991 tarihli raporun alarm zilleri, KİT kârlılığının konjonktürel düşüklüğüne karşı gösterilen aşırı bir tepki olarak değerlendirilebilir (World Bank, 1991).

Buraya KİT'lerle çalışanların özel kesimde çalışanlara kıyasla öğrenim durumları ile ilgili bir not düşülebilir. Tablo 7'de görüldüğü gibi, imalat sanayiinde çalışan KİT'lerde sadece ortalama verimlilik değil, KİT

11 1983-8 dönemi için 500 büyük firmaya ait verileri kullanan Özmucur ve Karataş (1994), kamu girişimlerinde toplam faktör verimliliğinin, özel sektördekinden yavaş da olsa, arttığını göstermektedir. Bununla birlikte anılan yazarlar KİT sistemindeki teknik etkinsizlikleri ve maliyet düşürücü çabaların yetersizliğini şiddetle eleştirmektedirler.

12 Burada şuna işaret etmeliyiz: 1987 yılındaki KİT istihdamına ait sayılara, daha sonra özelleştirilecek kuruluşlarda çalışan 67 bin kişi dahildi; oysa 1997 yılına ait sayılar bu çalışanları içermiyor.

13 1993'de TEK'in enerji üreten (TEAŞ) ve dağıtan (TEDAŞ) dallara bölünmesiyle TEK'in operasyonel açıkları, enerji üreten kuruluşa kaydırılmış, böylece dağıtıcı kuruluş epeyce kârlı konuma getirilmiştir.

çalışanlarının ortalama ücretleri de özel kesimdeki benzerlerine kıyasla yüksektir. Açıktır ki kamu kesiminde ücretler özel kesimdekinden daha yüksek olan sendikalaşma derecesinden ve ücret pazarlığı sürecinin politizasyonundan etkilenmektedir. Bununla birlikte göreceli ücretlerin emekte içerilmiş beşeri sermaye düzeyi ile pozitif bir ilişki içinde olduğu kabul edilirse, KİT çalışanları lehindeki ücret farklılaşmasının beceri (ve dolaşısıyla öğrenim) farklılığını yansıtmaları olasıdır.

1980'li yıllarda KİT'lerin özelleştirilmesi için finansman ve etkinlik açılarından zorlayıcı nedenler bulunmadığından, özelleştirme gündemde yer alan önemli bir sorun değildi; bu konuyu gündeme taşımak isteyenler uluslararası finans kuruluşları ile siyaset ve yönetim kadroları içinde "yalın devlet"i ısrarla savunanlardı.<sup>14</sup> 1980'li yılların ilk yarısında KİT sistemine yönelen ilgiler, esas itibarıyla, yeni kanunlar ve düzenlemelerle KİT'leri yeniden gruplandırmaya ve organize etmeye, yönetimlerini iyileştirecek en iyi kuralları tasarlamaya yönelmişti. Ancak KİT sisteminin bağlı olduğu temel mevzuata, yani 1984 tarih ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye KİT'lerin nihai aşamada özelleştirmesini öngören hükümler de yerleştirildi.

Özelleştirme, Dünya Bankası finansmanıyla Morgan Guaranty Trust & Associates tarafından hazırlanan ve 1986'da yayınlanan "Özelleştirme Master Planı" ile ivme kazandı. Bu plan KİT'leri kısmi, ya da tümel özelleştirmeye elverişlilikleri ve özelleştirme öncelikleri itibarıyla gruplandırıyor; şartları mülkiyet devrine uygun olmayan KİT'lerin performansını iyileştirmek üzere diğer tedbirler de öngörüyordu. Planı olumlu karşılayan hükümet, 1980'li yılların ikinci yarısında özelleştirmenin hukuksal ve yönetsel çerçevesini hazırlamaya girişti. Kilci (1998)'nin gösterdiği gibi, bu çerçeve için getirilen kurallar ve düzenlemeler 1997'ye kadar sık sık değiştirildi.<sup>15</sup> Özetle, 1980'li yıllarda özelleştirmenin amaçları ve öncelik-

14 Hatta, 1982'de TUSİAD'ın dönem başkanı olan Ali Koçman, Türk özel sektörünün KİT'lerin mülkiyeti üzerinde herhangi bir iddiasının bulunmadığını, KİT'lerin temel sorununun sahiplik değil, verimlilik, yönetim ve finans alanında yattığını belirtmişti.

15 Anayasa Mahkemesi'nin bazı kanun maddelerini iptal etmesi ile doğan boşlukları doldurmak için çoğu kez acil ve iyi düşünülmemiş revizyonlara başvuruldu. Özelleştirme İdaresi'nin "uygulanmasına imkân bulunmadığı" gerekçesine sığınarak mahkeme kararlarını görmezden geldiği örneklerle de rastlandı (Boratav vd., 1998:123-9). Öte yandan, hükümetin KİT işgücünü sayıca azaltmak için "doğal" sayılabilecek süreçleri (örneğin başka işe geçiş, emeklilik, ölüm, v.b.) tercih ettiği görüldü; böylece hükümet emekçiler arasında huzursuzluk yaratmaktan, yüksek kıdem tazminatı ve diğer tazminatı ödemekten kaçınmaya çalıştı. Bu politika, KİT çalışanları sayısının yedi yılda 1/4'ü aşan bir oranda azaltılmasında epey etkili oldu.

leri, siyasal yetkililer tarafından açık-seçik dile getirilmedi ve bu kaynaktan sağlanan kamu hasılatı mütevazı düzeylerde kaldı.<sup>16</sup>

1990'lı yılların başlarında kamu finansmanının hızla kötüye gitmesi ve KİT operasyonel fazlalarının fiilen ortadan kalkması ile birlikte dramatik gelişmeler izlenmeye başladı (bkz. Tablo 1 ve 4). Hükümetin açıkları azaltmak üzere vergi hasılatını artırmadaki isteksizliği ya da başarısızlığı veri olarak alındığında, hükümet ödünçlerinin artan maliyeti, özelleştirmeyi büyük bir finansal krizden kurtulmanın açık kapısı haline getirmişti. 1989'dan 1992'ye kadar reel ücretlerin çarpıcı artışı izleyen işadamları ve onların güçlü örgütleri, vergi artışı hayaletini kovmak için bu açık kapıdan girmeye hazır dılar. Basın ve yayın organlarında hükümetin ve özel kesimin ateşlediği çok etkin bir kampanya, sonunda özelleştirme için ciddi bir kamuoyu desteği sağladı.<sup>17</sup> Yine de, 1985-98 döneminde Türkiye'de (mülkiyet sahipliğinin devri bağlamında) özelleştirmenin başarısız olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Bizi bu yargıya götüren gözlemler şöyle sıralanabilir: İlkın, anılan dönemde KİT varlıklarının satışından elde edilen hasılat, 1980 ortalarında kamu mülkiyetinde bulunan KİT özvarlıklarının yaklaşık 1/3'ü kadardır ve özelleştirme hasılatının yaklaşık % 60'ı KİT iştirakinin % 50'den az olduğu sermaye paylarının satışından elde edilmiştir. İkincisi, özelleştirme tümüyle ya da hemen tümüyle, çimento, orman ürünleri, süt ürünleri, et ve yem gibi birkaç sektörde gerçekleştirilmiş, 1985'den 1998 (Haziran)'a kadar elde edilen hasılatın % 26'sı sadece çimento sanayiinden gelmiştir. Finans ve etkinlik açılarından büyük sorunlarla yüklü alanlar olduğu gibi kalmıştır. Üçüncüsü, kamu kesiminin içinde bulunduğu fiskal sıkıntılar, hasılat elde etme dışında kalan diğer amaçları (yani menkul kıymet piyasalarını derinleştirme, toplumda hisse senedi sahipliğini yaygınlaştırma, etkinliği artırma, sınai yoğunlaşmayı azaltma) tümüyle ikinci plana itmiştir. Tablo 8'de görüldüğü gibi, özelleştirmede tercih edilen yöntemler

16 Bu gözlem, uluslararası deneyimlerle uyumludur. Shirley (1999:116-7), 1988-93 döneminde gelişmekte olan ülkelerdeki özelleştirme işlemleri sayısının bir önceki 1980-7 dönemindeki ne kıyasla beş kat arttığını kaydetmektedir. Bulgular, 1988 sonrasında sadece işlem sayılarının değil, özelleştirmeye konu olan değerlerin de çarpıcı biçimde arttığını göstermektedir. 1980'ler Türkiye'sindeki özelleştirme deneyimi konusunda çok bilgilendirici bir inceleme için, bkz. İlkın (1994).

17 1998'de Türk-İş'in 270 üst düzey yöneticisi tarafından cevaplandırılan bir anket sonuçlarına göre, (i) görüş bildirenlerin % 90'dan fazlası özelleştirmenin özel tekeller yarattığına, yol-suluk fırsatları doğurduğuna, iş güvencesini azalttığına ve sendikasılaşmaya katkıda bulunduğuna inanmaktadır; (ii) görüş bildirenlerin % 95'den fazlası, kendilerini faal oldukları girişimlerin özelleştirilmesine karşıdır; (iii) görüş bildirenler içinde herhangi bir KİT'in özelleştirilmesine kesinlikle karşı olanların oranı % 64'dür (Türk-İş, 1999: 252-5).

blok satış ve halka arz'dır ("halka arz"ın açık anlamı, KİT özvarlıklarının ÖİB'ye başvuran firma veya kişilere satılmasıdır); toplam satışların sadece % 12'si İMKB aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme süreçlerinde saydamlık eksikliği ve mülkiyet devri müzakerelerinde uyulacak kesin kuralların yokluğu sık sık siyasal müdahale, kayırma ve yolsuzluk iddialarına yol açmıştır.

Özelleştirmedeki başarısızlığı hukuksal ihtilaflar, bürokratik beceriksizlikler, hatta (incelediğimiz olayda yerel ve görece zayıf olan) örgütlü emeğin direnişinden çok, biziatihi özelleştirme politikasındaki zaaf ve tutarsızlıklara bağlamak daha yerinde olur. Kamu kesiminin kötüleşen mali dengeleri ve kamu borçlanması artan maliyeti önünde potansiyel alıcıların kabul edilemeyecek kadar düşük fiyatlar teklif etmeleri ve / veya gelecekte daha iyi pazarlık şartlarının oluşmasını beklemeleri doğaldır. Öte yandan hükümetin optimal kapasitelere erişme ve teknolojik yenilenme amaçlı KİT yatırımlarını engellemesi sonucunda KİT tesislerinin ve cihazlarının büyük çoğunluğu eskimiş, çağının gerisinde kalmıştır. Bu durum sadece alıcıları değil, özvarlıkları defter kıymetinin çok altında bir fiyatla satmayı kabul etmekte zorlanan satıcıyı da isteksiz hale getirmektedir.

### Kamu Hizmetleri

Kamusal hizmet üreten kuruluşların özelleştirilmesinde özellikle iki örnek üzerinde dikkatle durulmaya değer. Bu örnekler elektrik enerjisi üretim ve dağıtımı ile telekomünikasyon hizmetleridir.

Türkiye'de hükümetler 1984, 1986 ve 1997'de çıkarılmış üç mevzuatla elektrik enerjisinde özelleştirmeyi yönetmeye çalışmışlardır. Bu mevzuatın ilki, hizmetin özel kuruluşlar tarafından tedarikinde ve imtiyaz sözleşmelerinde uyulacak temel kuralları koymuş, ama kamusal mülkiyet devrini öngörmemiştir. İkincisi, TEK'in organizasyonu sonrasında TEK'e ait hisselerin ve diğer varlıkların satışı veya devri ile ilgili hükümler getirmektedir. TEK'in üretim ve dağıtım branşları, 1993'de ayrı kuruluşlar haline dönüştürülmüştür.<sup>18</sup> Sonuncusu ise özel üreticilere ve dağıtıcılara verilecek imtiyazlarla ilgili kural ve süreçleri (kullanılan deyimle, yapışlet (Yİ) modelini) belirlemektedir.

18 Bazı yazarlara göre bu ayrılma önce dağıtım şebekelerini, sonra da enerji üretim tesislerini özelleştirmenin "prelüd"ü idi (bkz. EMO, 1998:103).

Yap-işlet-devret (YİD) adıyla bilinen modele ilişkin yasal hükümler 1994'de formüle edilmiş, bu hükümler 1994 ve 1996'da değişikliğe uğratılmıştır. Söz konusu yasal çerçeve ile YİD modeli, özel hukuk hükümlerine bağlı tüm altyapı yatırımlarında ve kamu hizmetlerinde uygulanabilir hale getirilmiştir (Kilci, 1998: 19-20).<sup>19</sup>

Telekomünikasyon hizmetlerindeki durum daha da karmaşıktır. Bu dalda faaliyet gösteren ana firma (PTT), 1986'dan 1993'e kadar telekomünikasyon cihazları imal eden iştiraklerini (yani Teletaş ve Netaş'ı) aşamalı olarak özelleştirmeye yönelmişti. Bu amaçla atılan adımların başlıcaları aşağıda sıralanmaktadır:

- Türk Telekom'un (yani PTT'nin son T'sinin) ana firmadan ayrılması (1993).
- Kablo TV ağları tesis ve inşasının özel firmalarla ortaklaşa veya özel firmalara ihale edilerek yapılabilmesine imkân veren mevzuat (1991'den itibaren)
- Veri iletim ağının tesisi (1988)
- İletişim uydularının imali ve yörüngeye oturtulması (1995)
- Uydular için yer istasyonları (1991'den itibaren)
- İnternet ile bağlantılar (1996) ve
- Cep telefonları (teknik adıyla GSM) için imtiyazlar verilmesi (1994'den itibaren) (Başaran ve Özdemir, 1998: 7-107).

1990'lı yıllarda telekomünikasyon hizmetlerini özelleştirme çabaları, hukuksal açıdan, hemen her zaman çapraşık olmuştur. Yaşanan sorunların ardında Anayasa Mahkemesi'nin telekomünikasyonu esas itibarıyla bir "kamu hizmeti" sayan kararları yatmaktadır ("kamu hizmeti"nin iktisatçıların "kamusal mal"ından farklı bir kavram olduğuna burada işaret edilmelidir). Her ne kadar bu tür hizmetlerin özel kesim tarafından tedarikine cevaz verilmekte ise de, bu amaçla özel şahıslara imtiyaz verilmesi, imtiyazı "kamu yararı" açısından inceleyecek olan Danıştay'ın onayına bağlıdır. Buna ek olarak, imtiyazı veren makam ile özel tedarikçiler arasındaki ihtilafların çözümü, Türkiye mahkemelerinin yetki alanına girmektedir. Enerji ve telekomünikasyon alanında faaliyette bulunan uluslararası yatırımcılar ve onların Türkiye'deki ortakları, bu yasal düzenlemeye şiddetle itiraz etmekte ve uluslararası tahkimin söz konusu hükümler yerine geçmesi için çok etkili bir kampanya yürütmektedirler.<sup>20</sup>

19 YİD sistemi, 1980'lerde *ad hoc* biçimlerde denenmiş ve fazla başarılı olmamıştı.

20 Ağustos 1999'daki anayasa değişikliği böyle bir yasal süreç önündeki engelleri kaldırmıştır.



TABLO 8: ÖZELLEŞTİRME / HASILAT VE HARCAMALAR, 1985-98 (MİLYON \$)

| Kalemler                                    | Dönem Toplamları |        |         | 1998  |
|---------------------------------------------|------------------|--------|---------|-------|
|                                             | 1985-9           | 1990-7 | 1985-97 |       |
| Özelleştirme Hasılatı                       | 293              | 4658   | 4951    | 1064  |
| - Gayrisafi Hasılat                         | 183              | 3381   | 3564    | 1020  |
| (Blok satışlar)                             | (136)            | (1608) | (1744)  | (289) |
| (Halka arz)                                 | (13)             | (420)  | (433)   | (241) |
| (Uluslararası arz)                          | (-)              | (330)  | (330)   | (392) |
| (İMKB satışları, net)                       | (10)             | (514)  | (524)   | (2)   |
| (Varlık satışları <sup>a)</sup> )           | (24)             | (509)  | (533)   | (96)  |
| - Faiz Kazançları, net                      | -                | 2      | 2       | -109  |
| - Temettü Gelirleri                         | 110              | 1265   | 1375    | 152   |
| - Diğer Gelirler                            | -                | 10     | 10      | 1     |
| Harcamalar                                  | -47              | -512   | -559    | -43   |
| - Aracı Kuruluşlara Ödemeler                | -35              | -347   | -382    | -5    |
| - Danışmanlık, Denetim, Halkla İlişkiler    | -12              | -64    | -76     | -10   |
| - Sosyal Güvenlik Destekleri <sup>b)</sup>  | -                | -101   | -101    | -28   |
| Hasılat Fazlası                             | 246              | 4146   | 4392    | 1021  |
| - Hazineye Transferler                      | -97              | -1317  | -1414   | -163  |
| - İdari Bütçeye Transferler                 | -                | -11    | -11     | -22   |
| - Sermaye Artırımına Katkı                  | -176             | -1857  | -2033   | -348  |
| - Net Borçlanma <sup>c)</sup>               | -                | -192   | -192    | -108  |
| - Özelleştirme Hesabı Dengesi <sup>d)</sup> | 27               | -769   | -742    | -380  |

<sup>a)</sup>Yanım kalmış tesislerin satış hasılatını içerir.

<sup>b)</sup>Özelleştirme sonrasında çalışanlara ödenen tazminatları ve / veya kıdem tazminatı ödemelerini ve erken emeklilik ikramiyelerini içerir.

<sup>c)</sup>ÖİB dışında gerçekleşen net borçlanma + özelleştirme programına dahil edilmiş kuruluşlara verilen net ödünçler.

<sup>d)</sup>Esas itibarıyla gayrisafi satış hasılatı ile fiili nakit girişi arasındaki fark.

Kaynak: Kilci (1998: 28-30, 56) ve ÖİB kayıtları.

Ekonomik olarak, ortada çözülmesi gereken üç sorun vardır: (i) Özel veya kamusal, çok sayıda tedarikçinin bulunduğu bir sistemde, ulusal en-

terkonnekte sistemin veya telekomünikasyon altyapısının kullanımında etkinlik nasıl sağlanabilir? (ii) Bir tekel oluşturması halinde, imtiyaz nasıl düzenlenmelidir? (iii) Düzenleyici kuruluş veya kuruluşların kurumsallaşması için en uygun yollar nelerdir? Bugünkü deneyim Türkiye'deki kamu yetkililerinin düzenleyici faaliyetler konusunda yeterince hazırlıklı, bilgili ve örgütlü olmadığını düşündürmektedir.<sup>21</sup>

Burada kamu hizmetlerinin özel tedarikçiler tarafından karşılanması üzerindeki tartışmaların sadece yukarıda değinilen iki sektörle sınırlı kalmadığına değinilmelidir. Türkiye'nin giderek büyüyen kentsel yerleşimleri su temini, toplu taşın, kanalizasyon, atıkların toplanması ve işlenmesi ve çevrenin korunmasında karmaşık sorunlarla yüzyüze gelmektedir. Bu sorunları çözmek için gerekli finansman kaynaklarından ve / veya uzmanlıktan yoksun yerel yönetimler, bir tür Yİ veya YİD modelini uygulamaya giderek daha fazla bel bağlamaktadırlar (böylesi girişimlerin ayrıntılı bir anlatımı için, bkz. Genel İş - KİGEM, 1998:30-75).

### Eğitim ve Sağlık

Kayıtlı öğrenci oranlarının tüm öğretim kademelerinde önemli ve anlamlı artışlar göstermesi ve bunun yanında son iki onyılın artan mali sıkıntıları, sağlıklı birlikte kamu kesiminin geleneksel "kale"lerinden sayılan eğitim sektörüne de baskılar getirmiştir. Kayıt oranlarındaki artışa ve kalitenin yükselmesi gereğine rağmen, merkezi hükümet eğitim harcamalarının GSMH'ya oranı az çok durağan kalmış, 1983'de % 2.5 iken 1990'da % 3.2'ye yükselmiş, 1997'de tekrar gerileyerek % 2.2'ye inmiştir. Bu genel arka planın önünde bir dizi önemli gelişme izlenmiştir; bunları aşağıda kısaca özetliyoruz:

- (i) Cumhuriyet Türkiye'si'nin yıllar boyunca bağlı kaldığı parasız eğitim geleneği, bütçe kısıtlarının tehdidi altındadır. Yasadışı olmasına rağmen, günümüzde ilk ve orta öğretim çağındaki öğrenci ailelerinin çoğundan okul

21 Hükümet tarafından danışman firma Goldman Sachs'ın tavsiyelerine uygun olarak hazırlanıp, 1998'de TBMM'ye sunulan bir kanun tasarısı idari ve mali özerkliğe sahip bir Telekomünikasyon Kurulu oluşturulmasını öngörmekte, Kurul'un teknik kadrolarının Ulaştırma Bakanlığı'ndaki ilgili birimlerden derlenmesi düşünülmektedir. Önerilen Kurul'un üst düzey karar organı olan beş kişilik heyetin iki üyesi, özel tedarikçilerin ve tüketicilerin çıkarlarını temsil edecektir. Böyle bir düzenleyici kuruluş şemasının TBMM'ce kabul edilip edilmeyeceği, kabul edilirse başarılı bir biçimde çalışıp çalışmayacağı, yakın gelecekte görülecektir. GOÜ'deki (örneğin Şili, Arjantin ve Meksika'daki) düzenleyici kuruluşların geçmiş deneyimi, bu kuruluşların özel ve çok uluslu firmaların taleplerine direnecek ve gerçek bir rekabetin önünü açacak kadar güçlü olabilecekleri konusunda iyimser olmaya imkân vermemektedir (Başaran ve Özdemir, 1998:63-7; Sinha, 1995).

giderlerine “gönüllü” katkılarda bulunması istenmektedir. Ana-babalar, ayrıca, orta öğretimde epey yaygın olan “üniversiteye hazırlık” kurslarının giderlerine de katlanmak zorundadır. Gelişmiş ülke standartlarına kıyasla hayli mütevazı olmakla birlikte, yüksek öğretimde öğrenci harçları kayda değer ölçülerde artırılmıştır. Bunlara ek olarak hükümetler hayırsever yurttaşlara sık sık çağrıda bulunarak ve onları özendirerek eğitim yatırımlarına katkı sağlamalarına çalışmaktadır.

- (ii) Eğitime yönelen kaynakların yetersizliği, eğitimde kalite sorunlarını öne çıkarmaktadır. Kaba da olsa, öğrenci yükünü ve dolayısıyla rehberlik ve gözetim kalitesini yansıtan göstergelerin başında sayılabilecek öğrenci / öğretmen oranları, 1980’li yılların başından beri yükselmektedir. Öğrenci aileleri ve Milli Eğitim Bakanlığı (MEB), anılan kalite aşınmasına karşı çeşitli davranış biçimleri sergilemişlerdir. En başta ve özellikle lise düzeyinde, özel ve harç ödemeli okulların sayısı artmaktadır. Orta öğretim kademesinde özel okullardaki öğrenci oranı 1996/7 eğitim yılında mütevazı sayılacak düzeyde (% 4.3) ise de, söz konusu oran sürekli bir artış eğilimindedir. İkinci olarak, MEB 1980’li yılların başında orta öğretim kademesinde Anadolu Liseleri adıyla, eğitim imkânları daha iyi olan yeni okullar açmıştır. 1998/9’da orta öğretimdeki öğrencilerin yaklaşık % 11’ini kapsamakla birlikte, Anadolu Liseleri “sıradan” orta öğretim kurumları aleyhine ciddi bir ayrımcılık getirmiştir.

Üniversitelerin hayli seçici olan giriş sınavları, yukarıda değinildiği gibi, hazırlık kursları sayısının hızla artmasına yol açmış; böylece orta öğretimin son iki yılında paralel ve büyük ölçüde mükerrer bir eğitim kanalı ortaya çıkmıştır. Sonuç, beşeri ve fiziksel kaynakların verimsiz ve israfçı kullanımıdır. Bu özel kurslara katılan öğrenci ve eğitici sayıları tam olarak bilinmemektedir; ancak yaş grubunun yaklaşık 1/6’sının halen bu kursları izlediği tahmin edilebilir. Üniversiteye giriş şansını artırmadaki yararı bir yana bırakıldığında, bu eğitim kanalının öğrencilerin düşünme yeteneklerine ve üretim becerilerine ne katkı sağladığı sorgulanmaya değer. Orta öğretimdeki öğrencilerin mesleki eğitim görenlerinin oranı, genel eğitim görenlere kıyasla hep düşük kalmaktadır. Bu durumda kamusal yetkililer, üretim becerilerinin eksikliği dolayısıyla istihdam imkânları çok sınırlı olan orta öğretim mezunlarına bir imkân sunmak üzere yeni üniversiteler ve yüksek okullar açmaya zorlanmakta, bu eğitim kurumlarına çoğu kez yeterli maddi kaynaklar ile vasıflı araştırma ve öğretim elemanı sağlanamamaktadır.

1982’de yüksek öğretim sisteminin yeniden düzenlenmesinden önce

ülkede 19 üniversite bulunuyordu. Bunların sayıları 1996/7'de (7'si özel kuruluşlar olmak üzere) 58'e yükseldi. Açık öğretimdekiler de dahil olmak üzere, üniversitede kayıtlı öğrenci sayısı 1983/4'de 335 bin kişi iken, 1996/7'de 1 milyon 290 bin kişiye çıktı; öğrenci sayıları yaklaşık dört kat artarken, akademik personel 2.6 kat arttı. Yüksek öğretimde artan kayıtlı öğrenci oranları, bir başarı göstergesi olmanın çok uzağında, orta öğretimin çözölemeyen sorunlarının (yani kalite düşüklüğünün ve mesleki eğitime yönelim eksikliğinin) somut belirtisidir. Orta öğretim düzeyindekilere benzer biçimde, özel yüksek öğretim kurumlarındaki öğrencilerin toplam içindeki payı da çok düşüktür (1996/7'de lisans ve lisans üstü eğitim kademelerinde sırasıyla % 1.6 ve % 1.4); ancak bu paylar sürekli bir artış eğilimi göstermektedir. Kamu kuruluşlarındaki düşük maaşlar, özendirici çalışma ortamlarının yokluğu ve bunlarla yakından ilgili olarak vasıflı insangücü derlenmesindeki sorunlar ile yetersiz fon tahsisleri hiç kuşkuyla yer bırakmadan şunu ortaya koyuyor: Orta öğretim düzeyinde gözlenenler, yakın gelecekte yüksek öğretim düzeyinde de tekrarlanacaktır.

Kamu kesimi, sağlıkta da benzer dertlerle yüzyüzedir. GSMH'ya oranla sağlık harcamalarının payı, 1980'den bu yana genellikle istikrarlıdır. Ancak toplam içinde kamu harcamalarının payı, esas itibarıyla, sosyal güvenlik programlarının kapsamındaki artış sonucunda yükselmektedir (aşağıya bakınız). 1992-6 döneminde kamu sağlık harcamalarının yaklaşık 2/3'ü genel bütçeden, arta kalanı da sağlık amaçlı sosyal güvenlik primlerinden finanse edilmiştir.<sup>22</sup> Aynı dönem içinde, sağlık hizmetlerinin % 56-59'u kamu kuruluşları tarafından, arta kalanı da özel kuruluşlar tarafından sağlanmıştır. Bu payların az çok sabit kalması, kamu kesiminin özel kesimden satın aldığı sağlık hizmetlerinin miktar ve belki de oran olarak arttığı anlamına gelmektedir (Tablo 9). Tablo 9'daki sayılar, özel kesimden tedarik edilen hizmetlerin esas itibarıyla tıbbi muayene ve incelemeler, diş tedavisi ve ilaç temininde yoğunlaştığını ima etmektedir (ayrıca, bkz. Sağlık Bakanlığı, 1998:58).

1996 yılı itibarıyla, pratisyen hekimlerinin % 92'si ve (yarım-gün çalışanlar da dahil olmak üzere) uzman hekimlerin % 76'sı kamu kesimiyle iş ilişkisi içindedir. Kamu kesiminde tam gün çalışan hekimler için bu oranlar sırasıyla % 27 ve % 29'a gerilemektedir (Sağlık Bakanlığı, 1998:49).

22 Tablo 9'da kamu kesimi harcamalarının bütçe kaynaklı finansman + sosyal güvenlik kaynaklı finansman toplamına eşit olmadığı görülüyor. Fark, bazı transfer harcamaları ve çift sayma ile sonuçlanan istatistik hatalarla açıklanmaktadır.

Bu sayılar hekimlerin daha büyük bir bölümünün hem kamu kesiminde, hem de özel kesimde çalıştığını göstermektedir; münhasıran özel hizmet sunan hekimlerin çoğu uzman hekimlerdir.

Bin kişi başına düşen hastane yatağı sayısı, 1980'den bu yana fazla değişmemiş, hastane yataklarının başlıca kurumlar arasındaki dağılımı da küçük oynamalar göstermiştir (Tablo 10). Sağlık Bakanlığı ve SSK'ya ait hastanelerdeki yataklar, toplamın yaklaşık 2/3'üdür. Diğer bakanlıklar, KİT'ler ve yerel yönetimlere ait hastane yataklarındaki oransal gerilemeler, tıp fakülteleri ve özel kuruluşlara ait payların artışı ile dengelenmiş bulunmaktadır. Özel hastane yataklarının toplam içindeki payı düşük olmakla birlikte, bu pay artış eğilimi içindedir; bu görünüm eğitim sektörüne benzemektedir.

Son on yılda Türkiye'nin sağlık sektöründeki verimlilik ve sektörün finansmanı ilgi odakları haline gelmiş, 1980'li yılların sonlarından itibaren sağlık reformu üzerindeki çalışmalar yoğunlaşmıştır. 1988 yılında Dünya Bankası tarafından yapılan ilk incelemeyi DPT'nin 1990'da hazırladığı ana plan izlemiştir. Daha sonra Türkiye hükümeti, sağlık reformunu desteklemek üzere Dünya Bankası ile 1990, 1994 ve 1997'de toplam 240 milyon \$'ı bulan üç kredi anlaşması yapmıştır. 1998 sonu itibariyle anılan meblağın % 40'ı kullanılmış bulunmaktaydı. Söz konusu anlaşmalar, Türkiye hükümetinin sağlık reformu projesine 126 milyon \$ eşdeğeri TL ile yerel katkı sağlamasını öngörüyordu. Reformun amaçları da şöyle tanımlanmıştı: İlk aşamalarındakilere öncelik verilmek üzere, temel sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması ve hizmet kalitesinin artırılması; Sağlık Bakanlığı'nda verimliliğin ve teknik ve yönetsel kapasitenin artırılması. Sağlık Bakanlığı'ndaki plancılar, başlıca sorunları şöyle tanımlamakta idiler (Engiz, 1996: 23-30):

TABLO 9: SAĞLIK HARCAMALARI VE FİNANSMANI, 1992-6 (%)

| Yüzde Paylar                                       | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|----------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Toplam Harcama İçinde Pay</b>                   |      |      |      |      |      |
| -Kamu Kesimi                                       | 67   | 66   | 69   | 71   | 71   |
| -Özel Kesim                                        | 33   | 34   | 31   | 29   | 29   |
| <b>Finansman Kaynağı</b>                           |      |      |      |      |      |
| -Genel Bütçe                                       | 46   | 47   | 46   | 43   | 43   |
| -Sosyal Güvenlik Primleri <sup>a/</sup>            | 23   | 22   | 24   | 27   | 25   |
| -Bireyler <sup>b</sup>                             | 31   | 31   | 30   | 30   | 32   |
| <b>Hizmet Sunumu <sup>c/</sup></b>                 |      |      |      |      |      |
| -Kamu Kesimi                                       | 59   | 57   | 56   | 57   | 58   |
| -Özel Kesim                                        | 41   | 43   | 44   | 43   | 42   |
| <b>Sunulan Hizmetin Niteliği <sup>d/</sup></b>     |      |      |      |      |      |
| -Koruyucu Sağlık Hizmetleri                        | 2    | 2    | 1    | 1    | 1    |
| -Poliklinik Hizmetleri                             | 63   | 65   | 66   | 63   | 64   |
| -Yatarak Tedavi                                    | 25   | 26   | 27   | 29   | 29   |
| -Diğer (Eğitim, Mediko-Sosyal Harcamalar, v.b)     | 9    | 7    | 6    | 7    | 6    |
| <b>Not edilmek üzere:</b>                          |      |      |      |      |      |
| GSMH'ya oranla sağlık harcamaları, % <sup>e/</sup> | 3.8  | 3.7  | 3.6  | 3.3  | 3.7  |

a/ Emekli Sandığı'nın aktif üyelerinin ödediği primlerin 1/4'ü bu başlık altındadır; Emekli Sandığı tarafından yapılan diğer tüm ödemeler genel bütçeden verilen sübvansiyonlar olarak mütalaa edilmiştir.

b/ Özel sağlık sigortası programlarını içerir.

c/ Harcamalar bazında hesaplanmıştır.

d/ Sağlık Bakanlığı tahminleri.

Kaynak: Sağlık Bakanlığı (1998: 59-63, 68, 71)'ndan alınmış veya hesaplanmıştır.

TABLO 10: TÜRKİYE'DE BAŞLICA SAĞLIK GÖSTERGELERİ, 1980-97

| Kalemler                                                                                                                                  | 1980  | 1990  | 1995  | 1997               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|--------------------|
| Toplam Hastane Yatağı (bin adet)                                                                                                          | 114.2 | 137.7 | 152.0 | 159.3              |
| Bin Kişi Başına Düşen Hasta Yatağı Sayısı                                                                                                 | 2.54  | 2.42  | 2.44  | 2.53               |
| Hastane Yataklarının Kurumlar Arası Dağılımı, %                                                                                           |       |       |       |                    |
| -Sağlık Bakanlığı                                                                                                                         | 50.0  | 50.6  | 50.7  | 50.2               |
| -Diğer Bakanlıklar ve KİT'ler                                                                                                             | 16.5  | 13.7  | 12.3  | 11.8               |
| -SSK                                                                                                                                      | 16.1  | 17.4  | 16.7  | 16.1               |
| -Üniversiteler                                                                                                                            | 11.8  | 13.1  | 13.7  | 14.5               |
| -Yerel Yönetimler                                                                                                                         | 2.2   | 0.8   | 0.8   | 0.8                |
| -Özel Kuruluşlar <sup>4/</sup>                                                                                                            | 3.4   | 4.4   | 5.9   | 6.7                |
| Not edilmek üzere:                                                                                                                        |       |       |       |                    |
| Toplam Hekim Sayısı (bin kişi)                                                                                                            | 27.2  | 50.6  | 69.7  | 73.8 <sup>5/</sup> |
| Bin Kişi Başına Düşen Hekim Sayısı                                                                                                        | 0.61  | 0.89  | 1.12  | 1.17               |
| <sup>4/</sup> Yabancı hastaneler, hayır kuruluşları tarafından yönetilen hastaneler ve özel klinikler.                                    |       |       |       |                    |
| <sup>5/</sup> Sayılar 1996 yılına aittir.                                                                                                 |       |       |       |                    |
| Kaynak: Sağlık Bakanlığı, <i>Sağlık İstatistikleri</i> (çeşitli sayılar), DPT, <i>Yıllık Programları Destekleme Çalışmaları</i> , 1997-9. |       |       |       |                    |

- (i) Yürürlükteki sağlık sigortası sistemi, özellikle Emekli Sandığı örneğinde, sağlık harcamalarının çok küçük bir kısmını karşılayabilmektedir; yetersiz prim toplama uygulaması SSK'yı hizmet alan yurttaşları tatmin etmekten çok, bütçe kısıtlarını kollamaya yöneltmektedir.
- (ii) Sağlık Bakanlığı cari harcamalarının koruyucu sağlık hizmetlerinde ve sağlık hizmetlerinin ön aşamalarında kullanılan payları, sırasıyla % 15 ve % 20'dir. Bu tür hizmetlerin geniş toplum kesimlerini etkilediği hatırlanırsa, söz konusu tahsisler adaletsizdir.
- (iii) Sağlık harcamalarına fonlayıcı kuruluşlar aracılığı ile dolaylı sübvansiyon sağlanmasının da adaletsiz olduğu iddia edilmektedir; çünkü hizmetten yararlananlar (yani bir sosyal sigorta sistemine bağlı olanlar), düşük gelirli / sigortasız toplum katmanlarına kıyasla daha müreffeh kişilerdir.

Böylece, sorunların çözümü için şu önerilere ulaşılmaktadır: Sağlık sigortası sistemini yaşlılık / emeklilik sigortası sisteminden ayırmak, yaygın bir sağlık sigortası sistemi tesis etmek ve hastaneleri sağlık sigortası kuruluşları ile oluşturulacak sözleşmeler uyarınca ve rekabetçi bir temel-

de sağlık hizmeti sunan otonom kuruluşlara dönüştürmek. “Kullanıcı öder” ilkesine bağlı bu Thatcher’vâri reform anlayışının hükümette, siyasal partilerde ve (çoğunluğu özel kesimde çalışanlar olmak üzere) hekimler arasında güçlü destekçileri vardır. Bu anlayış, 1980 öncesindeki hükümetlerin sağlık politikalarını yönlendirmiş bulunan sağlık hizmetlerinin sosyalizasyonu ve parasız sağlık hizmeti sunumu ilkelerinden radikal bir kopuşu temsil etmektedir. Sigortalı çalışanların (başlıca, örgütlü emeğin ve devlet memurlarının) böyle bir reform anlayışına fazla sempati duymaları beklenemez; çünkü bu toplum kesimleri 1980’li ve 1990’lı yılların yapısal uyum önlemlerinden kayıplı çıkanlardır ve reformdan umulan etkinlik kazançlarının bu kesimlerin uğradıkları görece gelir kayıplarını telafi etmesi olası değildir. Gelecek yıllarda “reformcular” ile reform önlemlerinin faturasının kendilerine çıkarılacağından kaygılanan geniş emekçi yığınlar arasında bir tür uzlaşa sağlanıp sağlanamayacağını zaman gösterecektir.

### Sosyal Güvenlik Ağı

Kentleşme ve tarım-dışı faaliyetlerdeki genişlemenin sonucu olarak Türkiye, geçmiş yirmi beş yılda sosyal güvenlik sisteminin kapsadığı nüfusu önemli ölçüde artırmayı başarmıştır. Sistemin kapsadığı nüfus, kısmen prim ödemeleri ile finanse edilen sağlık hizmetlerinden yararlanmaktadır. Olgunlaşan herhangi bir sosyal güvenlik sisteminde emeklilerin sayısı, aktif sigortalıların sayısından daha hızlı büyümeye başlar. Türkiye’de de gelişme bu yönde olmuş, 1990’larda sosyal güvenlik sistemi finansal açıdan sıkışmaya başlamıştır. Durum, kamu yönetiminin krize zamanında ve arzulanan biçimde müdahale edemeyişi dolayısıyla daha da vahim hale gelmiş bulunmaktadır (Tablo 11). Bu vahametın sorumluluğunu taşıyanlar, başta sosyal güvenlik kuruluşlarıdır. Söz konusu kuruluşlar tüm 1980’li ve 1990’lı yıllarda aktüaryal pozisyonlarını doğru değerlendirememişler, prim tahsilatında gevşek davranmışlar, varlıklarının düşük oranlı, hatta negatif getiri elde etmesine müsamaha göstermişlerdir. Sosyal güvenlik sisteminin birleşik operasyonel fazlası, 1978’de GSMH’nın % 1.1’i iken, bu fazla 1990’ların ilk yıllarında hemen hemen sıfırlanmış, daha sonra da hızla açığa dönüşmüştür (1996 ve 1998’de açıklar sırasıyla % 2.0 ve % 2.3 oranındadır).



TABLO 11: TÜRKİYE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN BAZI KARAKTERİSTİK ÖZELLİKLERİ, 1970-96

| Kalemler                                                                                  | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Aktif Sigortalı / Emekli Oranı                                                            |      |      |      |      |
| -Emekli Sandığı                                                                           | 4.6  | 2.5  | 1.9  | 1.9  |
| -SSK                                                                                      | 9.1  | 3.5  | 2.4  | 2.3  |
| -Bağkur                                                                                   | -    | 8.0  | 4.7  | 2.4  |
| Kamusal Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Birleşik Operasyonel Fazlaları (GSMH'ya Oranlı, %) | b.y. | 0.2  | 0.1  | -0.2 |
| Reel Emekli Aylıkları Endeksi (1980:100) <sup>a/</sup>                                    |      |      |      |      |
| -Emekli Sandığı                                                                           | 79   | 100  | 113  | 101  |
| -SSK                                                                                      | 122  | 100  | 114  | 97   |
| -Bağkur                                                                                   | -    | 100  | 90   | 96   |
| Not edilmek üzere:                                                                        |      |      |      |      |
| Sağlık Hizmetlerinden Yararlanan Nüfus /                                                  |      |      |      |      |
| Toplam Nüfus, %                                                                           | 27   | 38   | 54   | 67   |
| Sosyal Güvenlik Sistemine Dahil Nüfus /                                                   |      |      |      |      |
| Toplam Nüfus, %                                                                           | 27   | 49   | 73   | 84   |
| Sağlık Hizmetlerinden Yararlanan Nüfus /                                                  |      |      |      |      |
| Sosyal Güvenlik Sistemine Dahil Nüfus, %                                                  | 100  | 79   | 75   | 80   |

a/ Emekli kişi başına emekli aylıkları artı sosyal yardımlar, İTO Ücretliler Fiyat Endeksiyle deflate edilmek ve endekslenmek üzere.

Kaynak: DPT (1999:150-1) ve sosyal güvenlik kuruluşlarının kayıtları.

Sosyal güvenlik kuruluşları kötüleşen finansal durumlarına sadece genel bütçeden destek talep ederek değil, emeklilerine hasis davranarak da tepki göstermişlerdir. Emekli başına ödemelerin reel değeri 1980 ile 1996 arasında çok fazla değişmemiş, ancak 1990'lı yıllarda fiilen gerilemiştir; üstelik 1980 ile 1996 arasında kişi başına reel GSMH'sı % 48 dolayında artan bir toplumda... Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansal yapılarındaki bozulmanın etkili çevrelere güçlü uyarıcılar göndermesi şaşırtıcı olmazdı. Nitekim TÜSİAD, Dünya Bankası'nın 1994 tarihli incelemesinin açtığı yolu izleyerek kendi reform taslağını hazırlamakta gecikmedi (TÜSİAD, 1996). O tarihten bu yana sosyal güvenlik reformu, hükümetin "yapısal reformlar" repertuarının bir parçası haline geldi. 1994'ten itibaren IMF'ye (hem stand-by anlaşmalarının müzakeresi sırasında, hem de yakın izleme anlaşması sürecinde) vaad edilen politika önlemleri listesine sosyal güvenlik reformu da eklendi. Kamu yetkililerini geçmişteki sorumsuz yönetimleri için aklamak gerekmiyor; ama Türkiye ekonomisini inceleyen bir kişinin şunu anlamakta zorlanacağını söyleyebiliriz: Hükümetin 1998'de

üçte biri reel faiz ödemelerinden oluşan ve GSMH'nın % 11.7'sini bulan kamu borcu faiz ödemelerine ses çıkarılmazken, 1998'de sosyal güvenlik sistemine bütçeden GSMH'nın % 2.3'ü ölçüsünde transfer yapılması üzerinde niye gürültü koparıyor? Sağlık reformlarındakine benzer biçimde, IMF'nin şartlandığı "tepeden inme" reform yerine, hükümet ve sosyal güvenlik sisteminin diğer tarafları arasında makul bir uzlaş, bir seçenek oluşturabilir.

### KAMU KESİMİNİN DEĞİŞEN SINIRLARI: BEKLENTİLER

Türkiye'de kamu kesimi 1980'li ve 1990'lı yıllarda ekonomik alanda bir "ricat" ve yeniden konumlanma süreci yaşadı. Kamu cari tüketimi ve yatırımının GSMH'ya oranı yaklaşık 3 puan düştü; böylece kamu kesiminin ekonomiden talep ettiği beşeri ve fiziksel kaynaklar azaldı. Bununla eşzamanlı olarak, faiz ödemeleri dahil, transfer harcamalarının GSMH'ya oranı yaklaşık 8 puan yükseldi; sonuçta harcamalar / GSMH oranında 5 puanlık artış oldu. 1990'ların sonuna doğru toplam kamu harcamalarının hemen hemen yarısı, gelişmiş ekonomilerdekinde gözlendiği gibi, transferler + faiz ödemelerine gitmekte idi.

Böyle bir erken olgunlaşma, 1980'den bu yana ülkeyi yöneten hükümetlerin özel ajanları vergilemekten çok onlardan ödünç alma tercihlerinin sonucudur. 1998'deki vergi reformunun orta dönemde gidişatı değiştirmesi beklenemez; çünkü bu reform, vergi yükünü önemli ölçülerde yükseltmek yerine vergi yükünü yeniden paylaştırmayı öngörmektedir. Reformun vergi toplama çabasına küçük bir katkı yapması ve görünebilir gelecekte gayrisafi vergi yükünü (2 puan'lık artışla) GSMH'nın % 22'si dolayına yükseltmesi olasıdır.

Bu noktada geçmiş trendlere dayalı bir durağan durum (steady-state) egzersizine girişmek akla geliyor: GSMH'nın sırasıyla % 22'si ve % 2'si çevresinde gayrisafi vergi yükü ve senyora, aşağıdaki mertebelerde harcama finanse edilebilir: Kamusal tüketim (% 11), kamu yatırımı (% 4), faiz dışı transferler (% 4) ve reel faiz ödemeleri (% 5). Bu egzersizdeki örtük varsayımlar şunlardır: (i) Kamu kesiminin yurt içi + uluslararası borç yükü, GSMH'nın % 70'i çevresinde istikrar kazanacaktır; (ii) KİT'ler tasfiye edilmiş olacağı için, faktör geliri elde edilemeyecektir; (iii) kamu yatırım harcamaları, ancak kamu kesiminin (artık sadece alt yapı ve kamu hizmetleri alanındakilerle sınırlanmış bulunan) sermaye stokundaki aşınma ve yıpranmayı telafi etmeye yönelecektir.

Gelecek onyılıda KİT'in hemen tümüyle elden çıkarılacağını ima eden varsayım, hem Türkiye'nin diğer ülkelerin deneyimleri önünde fazla gerçekçi görünmeyebilir. 1985-98 döneminde KİT varlıklarının yaklaşık 1/3'ü özel kesime transfer edilmiş, KİT istihdamı ise sadece 1/4 oranında azaltılmıştır. Uluslararası ortamda da özelleştirme ardındaki itici gücün zayıflamakta olduğunu düşündüren bazı işaretler vardır (Ramamurti, 1999). Ancak, bazı faktörler Türkiye'de KİT kesiminin çözülüp dağılmasını çabuklaştırabilir. İlk ve temel önem taşıyan bir faktör, uzun süreden beri mali sıkıntı içinde bulunan bir hükümetin KİT varlıklarını acilen satma eğiliminde olmasıdır (bkz. Yarrow, 1999: 158). İkincisi, günümüzde özelleştirmeye aday KİT'lerin tümü anonim şirket statüsündedir ve bunların özelleştirilmeleri önünde ciddi kurumsal engeller yoktur. Üçüncüsü, Türkiye'de özelleştirmenin yakın geçmişte kazandığı momentumun gelecek onyılı taşıyacak olmasıdır. Son olarak, gelecek onyılıda KİT'lerin yatırım yapmaları 1990'lı yıllardaki gibi önlenecekse, bu kuruluşların hem varlık değerleri, hem de operasyonel fazlaları teknolojiye geri kalma ve beşeri sermayelerinin hem nicelik, hem de nicelikçe aşınması yüzünden eriyecektir. Gerçekten, bu kuruluşlardaki yöneticilerin ve yüksek statüdeki işçilerin ölüme mahkum edilmiş KİT'lerinde kalmaktansa, özel kesimdeki iyi işlere heveslenmeleri olağandır. Böylesi bir yıkıma doğru gidilirken "özelleştirme üzerine genel ve pozitif bir teorilendirmenin gö-reli eksikliği" (Yarrow, 1999:161), Türkiye'deki kamu yönetimi için hiçbir anlam taşımaz.

Kamu hizmeti üreten kuruluşları da aynı kader beklemektedir. Son zamanlarda elektrik enerjisi üreten (TEAŞ) ve dağıtan (TEDAŞ) kuruluşlar ve DSI, yatırılabılır fonlardan o kertede yoksun bırakılmışlardır ki, gelecek onyılıda elektrik enerjisi kıtlıkları ile karşılaşılması, devam etmekte olan YİD ve Yİ pazarlıklarının başarı ile sonuçlanmasına bağlı hale gelmiştir. Yatırım fonu yetersizlikleri Türk Telekom'un da hizmetlerini geliştirmesine engeldir. Dolayısıyla, gelecek onyılıda kamu kesiminin "doğrudan üretken" faaliyetlerden çekilmesi süreci az çok tamamlanmış olacaktır. Kamu yatırımlarını bölgesel gelişme politikalarının aracı olarak kullanma imkanının pratik olarak ortadan kalkması anlamına gelen böyle bir sonuç kaygı vericidir; çünkü 1980'lerde ve 1990'larda kendilerine sunulan cömert teşviklere rağmen özel girişimciler Türkiye'nin az gelişmiş yörelerine yatırım yapmak için açıkça isteksiz davranmışlardır.

Ortodoks iktisadın savunucuları yenilik yapabilme ve piyasa sinyal-

lerine daha fazla uyma yeteneğine sahip bulunduğu iddiasıyla, kamusal tekel yerine özel bir tekele imtiyaz verilmesini yeğleyebilirler; ayrıca tekelin zararlı etkilerini giderecek düzenleyici önlemlerin her iki mülkiyet biçiminde de birbirine benzeyeceğini hatırlatabilirler. Ancak 1980'lerde ve 1990'larda devlet bürokrasisinin ciddi olarak güç yitirdiği, politize olduğu ve özel çıkar ilişkilerine iyice açıldığı Türkiye'de düzenleyici kuruluşların etkin çalışacaklarını ve geniş toplum kesimlerinin yararını kollayacaklarını ummak saflıktır. 1980 sonrası Türkiye'sinde hemen her özelleştirme ve imtiyaz eylemi sonrasında rüşvet ve yolsuzluk iddiaları ortaya saçılmıştır. Bu gerçek, uluslararası kuruluşların kullandığı etkinlik-merkezli argümanların siyaset adamları ve bazı üst-düzey yöneticiler tarafından özel kişilere çıkar sağlamanın kılıfı olarak kullanıldığını akla getirmektedir. Dahası, siyasal gücün bu tür kötüye kullanımları ne yargı, ne de palazlanan sivil toplum kuruluşları tarafından önlenebilmiştir. Eğer "ahbap çavuş kapitalizmi" Doğu Asya'da yaşananları betimlemek için kullanılan bir deyim ise, Türkiye'de yaşananları daha iyi karakterize edebilecek bir başka deyim bulmak epey güçtür. Açıkçası, bir yandan devlet bürokrasisini KİT sistemini ve kamu hizmeti üreten kuruluşları yönetmekten aciz ve yolsuzluğa bulaşmış saymak, öte yandan aynı bürokrasiyi karmaşık düzenleme mekanizmalarını özel çıkarlar için değil, kamu yararı için yönetecek kadar yetenekli ve dürüst kabul etmek tutarsızdır.

Eğitim ve sağlık alanında özel orta öğretim kurumlarının ve özel sağlık tesislerinin halen epey düşük olan payları şunu düşündürüyor: Ülkede görece düşük kişi başına gelir, bu sektör hizmetlerinin tümüyle metalaşmasını frenleyecektir. Kamusal eğitim ve sağlıkta tanık olunan yetersiz kaynak tahsislerinin yarattığı durum da şöyle anlatılabilir: "Herkes için parasız eğitim ve sağlık" düsturunun kalıntıları hâlâ yaşamaktadır; ancak bu ilke uyarınca sunulan hizmetler o kadar kalitesizdir ki, görece varlıklı olanlar kısmen veya tamamen bedelini ödedikleri özel hizmetleri satın almakta ve / veya hükümet sunduğu hizmetleri "ödeme gücü" ölçütüne göre farklılaştırmaktadır. Kaynakların israfçı kullanımı yanında, bu tür anlayışlar esasen gelir bölüşümünde vahim eşitsizlikler yaşayan bir ülkede ciddi toplumsal sorunlar da yaratacaktır. Mevcut sistemlere alternatif olarak sunulan çözümler (örneğin Dünya Bankası'nın sağlık ve sosyal güvenlik reformu verileri) imtiyazların düzenlenmesi örneğinde karşılaşılanlara benzer sorunları akla getirmektedir: Etkinlik, hatta eşitlik açısından makul görünen yönetsel tasarımlar (örneğin sağlık kuruluşlarının yönetimini sosyal güvenlik konularından ayırmak, sağlık sigortası

sistemini kurmak, koruyucu sağlık hizmetlerini vurgulamak, v.b.) çoğu kez kamusal hizmetlerin metalaştırılması tehlikesini doğurmakta, nihai olarak daha büyük eşitsizliklerin önünü açabilmektedir. Öyle görünüyor ki, Türkiye “piyasa-dostu bir yaklaşımın hükümete düşman olması gerekmediğini” (Ramamurti, 1999:137) algılayana kadar kamu kesimindeki kuruluşlarının ölçeğini küçültmekte, hatta bunları işlemez hale getirmekte epey yol alacaktır.

## SONUÇLAR

Türkiye’de oyların yaklaşık % 90’ı elde eden (üçü merkez-sağ, ikisi merkez-sol, biri de İslamcı) altı büyük siyasal partinin Nisan 1999 genel seçim bildirgelerinin incelenmesi, bu partilerin (değişik ölçülerde de olsa) “yalın devlet”e, özelleştirmeye, “piyasa-dostu” sosyal güvenlik ve sağlık reformlarına yandaş, ek vergi çabasına karşı olduklarını göstermektedir. Bu saptama Bretton Woods ikizlerinin indirdiği “kutsal kitap”ın nihai zaferi gibi görünüyor: 1960’dan sonraki yıllarda iktidara aday ve muhalefette kalacağı tahmin edilen siyasal partilerin ekonomik platformları, hiç bu kadar birbirine yakın olmamıştı.

Bu yakınlaşma kamu kesiminde ve esas itibarıyla sektörel düzeyde daha sonraki “reform”ların toplumsal ve siyasal yapılabirliğinin göstergesi sayılabilir mi? Her ne kadar 1980’li ve 1990’lı yıllarda gözlenen eğilimler, kısmen, orta dönemde geri döndürülemez nitelikte ise de, Türkiye gelecek onyıll için ortodoks politika yaklaşımına harfiyen angaje olmuş görünüyor da, günümüzde izlenen tutumun ileride büyük dirençlerle karşılaşması olasıdır. İlkın kamu harcamalarında daha fazla kısıntıya gidilmesi ve bunun yanında kamu hizmetlerinin azaltılması ve / veya ticarileştirilmesi, hem hükümetlerin meşruluğunu, hem de siyasal sistemin inanılrlılığını aşındırmaya başlayacaktır. Toplumun yoksullaşmış katmanları, yerleşik ve biçimsel sosyal güvenlik ağlarına değil, akrabalık, komşuluk, etnisite ve din temelli cemaat kümelenmelerine sığınacaklardır. Eşitsizliğe karşı tepkiler örgütlü kitlesel hareketlere ve otonom sınıf örgütlenmelerine kanallı edilemeyebilir, siyasal kadroların kontrol etmekte zorlanacağı şiddet biçimlerinde tezahür edebilir. Yakın zamanın hükümetlerinin bu tür tehlikelerin bilincinde olduğu, ara sıra “popülist” olarak nitelenen kararlara meyilemelerinden anlaşıyor (popülizmin günümüzde Washington Uzlaşısı savunucuları tarafından aşağılayıcı anlamlarda kullanıldığına bu vesile ile işaret edilmelidir).

İkinci olarak, Türkiye'nin "reformları tepeden empoze etme" uygulaması (yani daha önce makul bir uzlaşa ile çözülebilecek sorunları uzun süre yozlaşmaya terk etmek, sonraki bir kriz döneminde isteksiz, fakat tükenmiş yığınlar bir "çözüm"ü empoze etme alışkanlığı) benimsenmeye değer bir sorun çözme yöntemi gibi görünmüyor. Sosyal güvenlik ve sağlık reformları ile tarımsal sübvansiyonları yeniden yapılandırmakta zaten denenmiş bulunan bu "krizle yönetim" yöntemi mükerreren uygulanırsa, nihai olarak kamu yönetiminin inanılabilirliğini ve güvenilirliğini tahrip edecek, amaçları ve araçları ne olursa olsun, hayırhah olsalar da olmasalar da, tüm reform önerilerine şiddetli direnç gösterilecektir. İlgili tarafların rızası ve işbirliğine dayanan yönetim alternatiflerini tasarlamak ve uygulamak pek de zor olmasa gerekir; rıza ve uzlaşmayı bir kenara atmanın toplumsal maliyeti ise çok yüksek olabilir.

## KAYNAKLAR

- BAŞARAN, F. ve ÖZDEMİR, Ö. (1998), *Telekomünikasyon Sektöründe Özelleştirme: Örnekler ve Gerçekler*, Ankara: KİGEM.
- BERUMENT, H. ve GÜNER, N. (1997), "Inflation, Inflation Risk and Interest Rates: A Case Study for Turkey", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 24(3), 319-27.
- BORATAV, K. vd. (1998), *Türk KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirmesi: Nicel İrdeleme, Özelleştirme Sorunları ve Politika Seçenekleri* (araştırma raporu), Ankara: KİGEM.
- BORATAV, K., TÜREL, O. ve YELDAN, E. (1995) "The Turkish Economy in 1981-1992: A Balance Sheet, Problems and Prospects", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 22(1), 1-35.
- (1994), "Distributional Dynamics in Turkey under the "Structural Adjustment" of the 1980s", *New Perspectives on Turkey*, 11 (Fall), 43-69.
- CELASUN, M. (1994) "Trade and Industrialization in Turkey: Initial Conditions, Policy and Performance in the 1980s", G.K. Helleiner (der.), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times* içinde, London: Routledge.
- DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ (DİE), *Nüfusun Ekonomik ve Sosyal Karakteristikleri*, 1980, 1985 ve 1990, Ankara.
- , *Yıllık İmalat Sanayii İstatistikleri*, çeşitli sayılar, Ankara.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (1999), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-1998*, Ankara: DPT.
- , *Yıllık Programlar*, çeşitli sayılar.
- , V, VI ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planları Destek Çalışmaları.
- , 1997 ve 1998 Yıllık Programları Destek Çalışmaları.
- EKİNCİ, N. K. (1997), "Kamu Açıkları ve Sıcak Para", *Ekonomide Durum*, 2(Kış), 158-66.
- ELEKTRİK MÜHENDİSLERİ ODASI (EMO) (1998), *Enerji ve Hukuk Sempozyumu Bildirileri*, Ankara: EMO.
- ENGİZ, O. (1996), "Sağlık Harcamalarının Finansmanında Sorunlar ve Çözüm Arayışları", *Toplum ve Hekim*, 72, 22-31.

- GENEL İŞ - KİGEM (1998), *Yerel Yönetimler: Yerelleştirme / Özelleştirme / Yabancılaştırma*, Ankara: KİGEM.
- İLKİN S. (1994), "Privatization of the State Economic Enterprises", M. Heper ve A. Evin (der.), *Politics in the Third Turkish Republic* içinde, Boulder, CO: Westview Press.
- IMF *Government Finance Statistics Yearbooks*, 1991-7, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- KILCI, M. (1998), *Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, 1984-1998*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Economic Surveys - Turkey*, 1991/2 - 1997/8, Paris: OECD.
- , *Historical Statistics*, çeşitli sayılar, Paris: OECD.
- , *National Accounts Statistics*, çeşitli sayılar, Paris: OECD.
- ÖZATAY, F. (1994), "The Sustainability of Public Sector Deficits: The Case of Turkey, T.C.M.B. Araştırma Yazıları, No. 9402, Ankara: T.C.M.B.
- ÖZMUCUR, S. ve C. KARATAŞ (1994), "The Public Enterprise Sector in Turkey: Performance and Productivity Growth", F. Şenses (der.), *Recent Industrialization Experience of Turkey in a Global Context* içinde, Westport, CT: Greenwood Press.
- RAMAMURTI, R. (1999), "Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster?" *World Development*, 27(1), 137-55.
- SHIRLEY, M. (1999), "Bureaucrats in Business: The Roles of Privatization versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform", *World Development*, 27(1), 115-36.
- SINHA, N. (1995), "Regulatory Reform: An Institutional Perspective", B. Mody, J.M. Bauer and J.D. Straubhaar (der.), *Telecommunication Politics*, New Jersey: LEA Publishers.
- ŞENSES, F. (1994), "The Stabilization and Structural Adjustment Program and the Process of Turkish Industrialization: Main Policies and Their Impact", F. Şenses (der.), *Recent Industrialization Experience of Turkey in a Global Context* içinde, Westport, CT: Greenwood Press.
- T.C. SAĞLIK BAKANLIĞI (1998), *Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı, 1992-1996*, (Prof. Dr. M. Tokat'ın başkanlığındaki çalışma grubu tarafından hazırlanmış rapor), Ankara: Sağlık Bakanlığı.
- , (1991) *Turkey-State Owned Enterprise Review*, Report no. 10014-TU, Washington D.C.: The World Bank Country Operations Division.
- TOGAN, S. (1996), "Trade Liberalization and Competitive Structure in Turkey During the 1980s", S. Togan ve V.N. Balasubramanyam (der.), *The Economy of Turkey Since Liberalization* içinde, London: Macmillan.
- TÜRK-İŞ ARAŞTIRMA MERKEZİ (1998), *KIT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler*, Ankara: Türk-İş.
- TÜSİAD (1996), *Emekli ve Mutlu: Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi*, Yayın No. TÜSİAD-T/96-1/193, İstanbul: TÜSİAD.
- UYGUR, E. (1993), "Liberalization and Economic Performance in Turkey, UNCTAD Discussion Paper no. 65 (August), Geneva: UNCTAD.
- WATERBURY, J. (1992), "Export-Led Growth and the Center-Right Coalition in Turkey", T.F. Nas ve M. Odekon (der.), *Economics and Politics of Turkish Liberalization* içinde, Bethlehem: Lehigh U.P.
- THE WORLD BANK (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policy Options for a Graying World*, New York: Oxford University Press.
- YARROW, G. (1999), "A Theory of Privatization, or Why Bureaucrats are Still in Business", *World Development*, 21(1), 157-68.
- YELDAN, E. (1995), "Surplus Creation and Extraction under Structural Adjustment: Turkey, 1980-1992", *Review of Radical Political Economics*, 27(2), 38-72.

**T.C. MERKEZ BANKASI'NA  
YENİ YASAL ÇERÇEVE:  
4651 SAYILI KANUN ÜZERİNE GÖZLEM  
VE DEĞERLENDİRMELER<sup>1</sup>**



*"Cumhuriyet hükümetinin milli meselelerde ve milli iktisat meselelerinde başlıca kudretlerinden birisi, kendi karar ve mülahazası haricinde milli paranın kıymeti gibi nazik bir mevzu üzerinde tesadüfi bir hal olmasına imkan bırakmamasıdır." (Başvekil İsmet Paşa (İnönü), 1933)<sup>2</sup>*

*"Geçen tecrübeler göstermiştir ki, bu memlekette saklanacak ve kıymetine güvenilecek para yalnız Türk parasıdır." (Başbakan İsmet İnönü, 1935)<sup>3</sup>*

*"TL öldü. Türk Lirası dirilir mi? Diriltme çabaları yalnızca bunalımı derinleştirir... (B)unalımı aşmaya çalışırken bütün gayretler euro'ya veya dolar'a geçiş üzerinde toplanmalı... Türk Lirası ebedi istirahatgahına tevdi edildiğinde kilitlenmiş olan piyasa açılacak, herkes aldığı fiyatı, sattığı fiyatı bilecek. Bu da krizin kısa sürede, ekonominin iç dinamikleriyle aşılmasını sağlayacak." (Ergün, 2001)*

**1**

14 Ocak 1970 gün ve 1211 Sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu'na önemli değişiklikler getiren 4651 Sayılı Kanun (Kabul tarihi: 25 Nisan 2001), Türkiye'nin geçmiş yıllarda tanık olmadığı bir hızla görüldü ve kanunlaştı. Devlet Bakanı Derviş'in 14 Nisan 2001'de basına açıkladığı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın yazılı metninde açıkça zikredilmeyen, ancak T.C. Merkez Bankası (bundan böyle kısaca TCMB) Başkanı Serdengeçti'nin 19 Mart 2001 günlü basın açıklamasında sözünü ettiği değişiklik tasarısı 14 Nisan'da TBMM Başkanlığı'na sunuldu; 16 Nisan'da Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edildi; Komisyon revize ettiği hükümet tasarısını 19 Nisan tarihli raporu ile TBMM Genel Kurulu'na sevketti

<sup>1</sup> *Mülkiye*, Sayı 229, ss. 71-86, 2001.

<sup>2</sup> Aktaran: Kuruç (1987: 34-44)

<sup>3</sup> Aktaran: Kuruç (1987: 34-44)



ve revize tasarı Genel Kurul'un 24/25 Nisan'daki birleşiminde kabul edildi. Böylece Cumhuriyet mali tarihinin en önemli Merkez Bankası düzenlemelerinden biri, tasarının açıklanmasını izleyen 11 günde sonuçlandırılmış oldu.

Acaba 4651 Sayılı Kanun, Cumhuriyet Merkez Bankacılığında 1930 tarih ve 1715 Sayılı Kanun ile, 1211 Sayılı Kanun'un oluşturduğu önemli tarihsel dönemeçlerden birisi mi? Bu soruyu cevaplamak için 1715 ve 1211 Sayılı Kanunların amaçları ve temel felsefeleri ile hazırlandıkları dönemin ulusal/uluslararası konjonktürüne bakmak ve bunları günümüzdeki durum ile karşılaştırmak gerekiyor.

1715 Sayılı Kanun, Türkiye'nin 1920'li yıllarda eksikliğini duyduğu ulusal para otoritesi ve emisyon bankası ihtiyacına cevap veriyor ve 1930'lu yıllarda (haklı olarak) Türkiye'nin siyasal ve ekonomik bağımsızlığının simgelerinden biri olarak algılanıyordu. Cumhuriyet'in önderleri, TCMB'yi siyasal müdahalelerden uzak tutmaya verdikleri önemi dönemin siyasal kadroları ile çok içli-dışlı olan Türkiye İş Bankası'nı emisyon yetkisi ile cihazlandırmayarak göstermiş ve 1930'larda TCMB'nin para idaresi ortodoks iktisat düşüncesinin ilkelerine göre biçimlendirilmişti. Altın standardının genel geçerliliğini yitirdiği, ama özlenir olmaktan çıkmadığı bir dünyada TCMB sabit kurlar rejiminden kopmamaya, TL'nin değerini başka dünya paralarına bağlamaya ve para çıkarımını altın veya döviz edinimi ile ilişkilendirmeye özen göstermekteydi (Kuruç, t.y.). "Denk bütçe / sağlam para" sözcükleriyle sloganlaştırılan mali politika II. Dünya Savaşı öncesine kadar sürdürüldü. Latin Amerika'nın kimi önemli ekonomilerinde Merkez Bankası kuruluşlarının 1930'larda gerçekleştiği göz önünde tutulursa, 1715 Sayılı Kanun İki Savaş Arası Dönem (1914-1945)'in elverişsiz uluslararası iklimine ulusalcı tepkilerden biri olarak algılanabilir.

1715 Sayılı Kanun, yaklaşık 40 yıl yürürlükte kalmış, bu süre içinde radikal sayılamayacak 22 değişikliğe uğramıştır. TCMB yönetimleri, 1930'lu yılların sonlarına doğru savunma ihtiyaçlarının da etkisiyle artan kamu harcamalarının enflasyonist finansmanına direnmekle birlikte, II. Dünya Savaşı ve Savaş sonrası dönemdeki kamu açıklarının enflasyonist finansmanını engelleyememişlerdir. Bu deneyim, Merkez Bankası yasalarına bağlayıcı hükümler koyarak enflasyonist finansmanı engellemenin kolay ve otomatik olmadığını, Merkez Bankası ve hükümetler arasındaki ilişkilerin epey karmaşık olduğunu düşündürmektedir.

1211 Sayılı Kanun, Keynesçi Altın Çağ (1946-1973)'in Türkiye'deki uzantısı "Planlı Ekonomi" anlayışının Merkez Bankacılığımıza epey gecikmiş bir yansımasıdır. Tüm mali sistem gibi mali sistemin kilit taşı olan TCMB'yi de plan amaç ve hedeflerine ve özellikle büyüme ve sanayileşme hedeflerine ulaşmanın aracı olarak gören yaklaşımın izleri (örneğin selektif/doğrudan/orta vadeli TCMB kredileri) 1211 Sayılı Kanun'da görülmektedir. İlginç olan husus, "Planlı Ekonomi" finansman anlayışının eski mevzuat altında bile bir süre uygulanabilmiş ve ihtiyaçlara cevap verebilmiş olmasıdır.

1980'lerde ekonomik ve toplumsal kalkınmanın Plan'a bağlanması fikri, anayasal bir referans olarak sürdürülmekle birlikte, ulusal planlama anlayışı fiilen ortadan kalktığından, TCMB Kanunu'nun da bu olgu paralelinde yenilenmesi beklenirdi. Türkiye'nin dış dünyaya önceleri ticaret, sonra da mali sermaye aracılığı ile eklemlenmesi sürecinin güçlendiği 1980'li ve 1990'lı yıllarda TCMB için yeni bir yasal çerçeve arayışının da güçlenmesi sürpriz sayılamazdı. Ancak son yirmi yılın hükümetleri ve kanun koyucuları amaçlardan çok TCMB'nin kurumsal yapısı ve uygulayacağı politika araçları ile ilgilenmişlerdir. 1211 Sayılı Kanun'u değişikliğe uğratan 8 Kanun ve 5 KHK'nin çoğu bu yıllarda yürürlüğe konulmuştur.

Yeni bir yüzyılın eşliğinde Türkiye'nin küreselleşme tarzına uygun bir TCMB oluşturma fikri artık gündemdedir ve 4651 Sayılı Kanun bu oluşum doğrultusunda bir "teşebbüs", aşağıdaki bölümlerde açıklamaya çalışacağımız gibi bir "eksik teşebbüs"tür.

## 2

Yeni bir TCMB yasası ile ilgili hazırlıkların "dört yılı aşkın" bir süredir devam ettiği ve üç aşamadan geçtiği anlaşıyor. 1998 yılında tamamlanan birinci aşama "strateji arama" aşamasıdır ve bu aşama bir taslak hazırlığı ile tamamlanmıştır. İkinci aşamada taslak uluslararası kuruluşların (özellikle Avrupa Merkez Bankası, kimi Avrupa ülkeleri Merkez Bankaları ve IMF'nin) görüş ve önerilerine açılmış, üçüncü aşamada ise "dünya merkez bankalarının pratik uygulamaları taslağa uyarlanmış(tır)" (Erçel, 2001). 14 Nisan 2001'de hükümet tasarısı olarak TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na verilen metin bu aşamalardan geçmiş bir "nihai taslak"tır. Söz konusu hazırlıkların ve "nihai taslak"ın toplumun çeşitli kesimlerinde ve siyasal platformlarda yaygın bir tartışmaya konu olmadığı, görece dar uzman/teknokrat kadrolar çevresinde kotarıldığı söylenebilir.

“Yeni TCMB Kanunu”nun ardındaki fikri birikimin yerel bileşeni, 1990’larda para politikası ve onun bir parçası olarak uygulanmak istenen parasal programların enflasyon hızını düşürmek ve değişkenliğini azaltmaktaki başarısızlığına dayanır. Eğer 1980’lere ve 1990’lara damgasını vuran ve esas itibariyle gelir hedeflerine uyum gösterici (accommodating) nitelik taşıyan para politikaları son tahlilde başarısız ise, buna yurt içinden ve özellikle kurum içinden tepkilerin yükselmesi doğaldır.

Bu tepkiler birbirini dışlamayan iki tartışmayı canlandırmıştır. İlki, TCMB’nin bağımsızlığı konusu üzerindeki tartışmadır. Uyum gösterici para politikaları gelir hedeflerine duyarlı siyasal çevrelerin doğrudan ya da dolaylı telkinlerine izafe edilirse, bu soruna TCMB’nin bağımsızlaşması ile çözüm aranması akla gelmektedir. IMF ve Dünya Bankası’nın yönlendirdiği bir dizi yerli veya yabancı “pseudo-araştırma” bu fikri destekleyecek “bulgular” sağlamıştır<sup>4</sup>. Bağımsızlık konusunu bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak irdeleyeceğiz.

İkinci tartışma konusu ise TCMB’nin para ve kambiyo politikalarındaki temel çerçevenin eleştiriye açılmasıdır. Sözgelimi, döviz kuruna dayalı istikrarlandırma amacına dönük bir gevşek bağlama (soft peg) veya para kurulu düzenlemesi gibi bir sıkı bağlama (hard peg), sıkı bağlamanın en uçtaki versiyonu olarak yabancı bir paranın tek ve yasal para haline getirilmesi 1990’ların sonlarına doğru Türkiye’de daha çok telaffuz edilir olmuştur. Doğaldır ki bu tür rejimler, görece bağımsız bir TCMB tarafından da, görece bağımlı bir TCMB tarafından da uygulanabilir.

“Yeni TCMB Kanunu” fikrini besleyen uluslararası etkilerin kısmen Avrupa Merkez Bankası (Bankaları) kökenli olduğuna değinmiştik. Avrupa Merkez Bankaları’nın Maastricht sonrasında gerçekleştirdikleri parasal birliğe geçiş amaçlı ve parasal yetki kurumunu hükümetten görece bağımsızlaştıran yasal düzenlemeler AB’ye nihai katılım amacı doğrultusunda Türkiye mevzuatını elden geçirme çabasına yönelmiş siyasal kadrolara ve kamu bürokrasisine olumlu ve gerekli görünmüştür. Bu siyasal ve teknik kadrolar kimi AB üyelerinin (örneğin Yunanistan’ın) parasal birliğe katılma ve kendi ulusal Merkez Bankalarının serbestlik derecelerini azaltma karşılığında, taviz ve garantiler istemek biçiminde gelişen mü-

4 Bu pseudo-araştırmaların yöntemi sayısal göstergelere dönüştürülmüş nitel değişkenler yardımı ile önceden bilinen ve değer yargılarından öteye geçmeyen sonuçları doğrulamaya çalışmaktır. Böylece merkez bankaları ne kadar bağımsız iseler, enflasyonla mücadelede o kadar başarılı olunacağı, ekonomik yönetimler ne kadar “piyasa dostu” (“market-friendly”) olurlarsa, ekonominin o kadar hızlı büyüyeceği, v.b. “kanıtlanır”.

zakere pozisyonunu hiçbir zaman benimsememişler; tam aksine AB'nin Türkiye'yi kabul etmeye istekli olduğunu ve mevzuat uyumunun AB'ye giriş sürecini çabuklaştıracağını varsaymışlardır.

Öte yandan IMF'nin kurum düzeyinde konuya Haziran 2000'den itibaren "müdahil" olmaya başladığı anlaşıyor. Aralık 1999 stand-by düzenlemesinin 22 Haziran 2000 günlü üçüncü niyet mektubunda IMF'ye Haziran 2001'den itibaren TCMB yıllık bilançolarının bir dış denetim kuruluşu tarafından uluslararası standartlara göre hazırlanmış biçimiyle yayımlanacağı vaadi yer almakta, Aralık 2000 tarihli dördüncü niyet mektubunda ise şu paragrafa rastlanmaktadır: "(Döviz kuru hedeflemesinden enflasyon hedeflemesine) geçişin gerekli bir adımı olarak ve fiyat istikrarını TCMB para politikasının temel amacı kılmak, bu amaca dönük olarak operasyonel bağımsızlığını güçlendirmek, para politikası kararlarındaki hesap verilebilirliği artırmak ve para politikası formülasyonundaki şeffaflığı sağlamak üzere Nisan 2001 sonuna kadar yeni bir Merkez Bankası Kanunu çıkarılacaktır (sekizinci gözden geçirmenin tamamlanması için koşul). Bu düzenleme, Türkiye'nin gelecekte AB'ye katılımı göz önüne alındığında, TCMB Yasasını Maastricht Antlaşması ile tutarlı hale getirmek için de gerekecektir" (Paragraf 31)<sup>5</sup>. Hükümetin taahhüdünü yerine getirdiği, yeni stand-by anlaşmasının 3 Mayıs 2001 tarihli ilk niyet mektubunda vurgulanmaktadır: "Enflasyon hedeflemesi çerçevesini kurmanın ilk ve kilit önemde adımı olarak TCMB'yi temel amacı olan fiyat istikrarını kollamada tam operasyonel bağımsızlığa kavuşturan TCMB Kanunu değişikliği gerçekleştirilmiştir" (Paragraf 42). Bu paragrafı izleyen satırlarda 4651 Sayılı Kanun'la gerçekleştirilen değişiklikler, ayrıntıları ile sıralanmaktadır.

### 3

Aralık 2000 ve Mayıs 2001 niyet mektuplarında yer alan "operasyonel bağımsızlık" sözcükleri üzerinde önemle durmak gerekiyor; çünkü Merkez Bankalarının siyasal otoriteden tümüyle bağımsız olduğu bir ekonomik sistemi tahayyül etmek mümkün değil. Bağımsızlık, esas itibarıyla bir derece sorunu; yoksa tam bağımsızlık ya da tam bağımlılık uçlarından biri seçilmiyor. Dahası, demokratik ülkelerde Merkez Bankalarının bağımsızlığı arttıkça, bu otonominin nasıl kullanıldığı konusunda topluma

5 Niyet mektuplarından alıntıların bu ve bundan sonraki çevirileri yazar tarafından yapılmıştır.

ve/veya toplumun seçilmiş temsilcilerine hesap verme sorumluluğu da artırıyor. Aşağıda değineceğimiz gibi 4651 Sayılı Kanun, lafzı ile, bu sorumluluğun algılandığını gösteriyor.

TCMB (2001:2)'de değinildiği gibi, Merkez Bankası bağımsızlığının amaç bağımsızlığı ve araç bağımsızlığı olmak üzere iki boyutu var. Niyet mektubunda geçen “operasyonel bağımsızlık” deyimi, araç bağımsızlığı kavramına daha yakın. 4651 Sayılı Kanun’la teyit edilmesine ve güvence altına alınmak istenmesine rağmen, TCMB’nin kullandığı politika araçlarının seçimi ve ne ölçüde kullanılacakları konusunda hükümet çevrelerinden ciddi bir müdahale ile karşılaşmadıkları biliniyor. Bunun nedeni, para politikası araçlarının spesifik ve uzmanlık gerektiren nitelikleri; siyasal kadroların politika araçları kullanımına uygulama aşamasında müdahale edecek bilgi ve yetkinlikte olmaları mümkün değil.<sup>6</sup> Dolayısıyla bağımsızlık tartışmanın özü, giderek amaç bağımsızlığına uzanıyor.

#### 4

4651 Sayılı Kanun’a dayanak olan hükümet tasarısı, TCMB’nin amaç seçimi ve amaç/araç bağımsızlığı konusunda radikal değişiklikler önermekte idi:

- (i) TCMB’nin temel amacının “fiyat istikrarını sağlamak” olarak tanımlanması ve hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını “fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla” destekleyebileceğinin hükme bağlanması (Md.1). Bu madde önerisi TBMM Komisyonu’nda aynen benimsenmiştir.
- (ii) TCMB’nin para politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu olduğu ve para politikası stratejisi çerçevesinde hükümetle birlikte enflasyon hedefini belirleyeceği (Md.1, II b fıkrası). Bu fıkra, TBMM Komisyonu tarafından özenli bir redaksiyona tabi tutulmuştur: “Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur” (vurgular yazarındır).
- (iii) Banka’nın, Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkilerikendi sorumlulu-

6 Dr. Derviş ve üst düzey ekonomi bürokrasisinin koalisyon liderlerine yaptıkları sunuşta ANAP Başkanı ve Başbakan Yardımcısı Yılmaz’ın TCMB tarafından izlenen kur politikasını yeterince aktif ve hızlı bulmayarak *ex post* eleştirmesi (bkz. *Hürriyet*, 19 Temmuz 2001) TCMB’nin operasyonel bağımsızlığına müdahale değil, TCMB’nin hesap verebilme yükümlülüğünün bir sonucu olarak algılanmalıdır. Şubat 2001 devalüasyonu öncesi TCMB’nin döviz işlemlerinin basında ve siyasal çevrelerde sorgulanması da aynı bağlamda yorumlanmalıdır.

ğu altında bağımsız olarak yerine getirmesi ve hiçbir makam ve merciden talimat almaması (Md.1, IIc). Bu önerinin ilk yarısı aynen benimsenmiş; siyasal otoriteye anlamsız bir “meydan okuma”yı ima eden ve Alman Merkez Bankası Kanunu’nun 12. Maddesinden esinlediği anlaşılan ikinci yarısı Komisyonca çıkarılmıştır. Aslında “talimat almama” eklentisi, cümle- nin ilk yarısında mündemiç olduğundan, TCMB yetkilileri bu çıkarmanın “ifade farklılığı dışında başkaca bir sonuç doğurmayacağını” tahmin etmektedirler (TCMB, 2001: 20).

- (iv) TCMB’nin faaliyetlerini ve para politikası uygulamalarını yılda iki defa Bakanlar Kuruluna ve dönemsel raporlarla kamuoyuna açıklaması (Md. 8). Bunlara TCMB’nin yılda iki defa Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendireceği hükmü Komisyonca eklenmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonu, yukarıda kaydedilen değişikliklere ek olarak;

- Md.1, I b fıkrasının yeniden yazılmasını sağlamış, böylece “hükümetle birlikte TL’nin iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri alma ve kur rejimini belirleme”yi görev tanımı içine almıştır (hükümet tasarısı sadece döviz piyasası işlemlerini tanımlamakta idi);<sup>7</sup>
- Para Politikası Kurulu’na Hazine temsilcisinin katılmasını davete bağlı olmaktan çıkarmış, ancak Hazine’nin Kurul’da oy hakkı olmadan temsili doğrultusundaki hükümet önerisini korumuştur;
- çeşitli redaksiyon ve tutarlılık düzenlemelerini gerçekleştirmiştir.

IMF ve/veya Dr.Derviş destekli tasarılarından en küçük uzaklaşmaları kaygı ve tepki ile karşılayan bir kısım medyadaki iddiaların aksine, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda yapılan değişikliklerin tümü olumludur. Komisyon üyelerinin kolektif siyasal bilinci, teknokrat heveslerine üstün gelmiştir ve bunu takdirle karşılamak gerekir. Nitekim Komisyon- daki hükümet temsilcileri ve TCMB yetkilileri söz konusu değiştirmelerin hiçbirine karşı argümanlar ileri sürmemişler; tümünü (isteksizce de olsa) benimsemişlerdir.

4651 Sayılı Kanun’daki amaç tercihi ve bu amaçlar doğrultusunda hedef saptanması ile Bank of England’ın 1997 sonrasında benimsediği yaklaşım arasında benzerlikler görülüyor. Nisan 1998 tarihli *Bank of England Act*’ın “Amaçlar” maddesi şöyle: “Para politikasıyla ilgili olarak, Bank of England’ın amaçları şunlar olacaktır: (a) fiyat istikrarını korumak ve (b) buna bağlı olarak, büyüme ve istihdam amaçları dahil olmak üzere Ma-

7 Vurgular yazarındır.

jestelerinin Hükümetinin iktisat politikasını desteklemek” (Chap.11, Part II, Art.11). Ancak buradaki nüansa dikkat çekmeliyiz: Amaç hiyerarşisi içinde ikincil bir konuma indirgenmiş olsa bile İngiliz hükümetinin (büyüme ve istihdam amaçları dahil) iktisat politikasını desteklemek Bank of England’ın amacıdır; 4651 Sayılı Kanun’un lafzında ise destek ifadesi, amaç belirten cümleden koparılmış ve amaç bağımsızlığında Türkiye, deneyimli ve gelişmiş bir kapitalist ekonomide öngörülebilecek olanın dahi ötesine geçmiştir.

4651 Sayılı Kanun’un TCMB’nin iç yapılanması konusunda getirdiklerini *Bank of England Act 1998* ile karşılaştırmayı aşağıda sürdüreceğiz.

## 5

4651 Sayılı Kanun’la TCMB’nin para politikası ilke ve stratejilerini belirleme sorumluluğunun yeni oluşturulan Para Politikası Komitesi (PPK)’ne, uygulama sorumluluğunun ise diğer organlara tevdi edildiği görülüyor. Bir anlamda, 1211 Sayılı Kanun’un Banka Meclisi (BM)’ne verdiği görevler, şimdi BM ve PPK arasında paylaştırılmış bulunuyor.

Bu paylaştırmanın görev ve yetki örtüşmelerini tümüyle önlemesi beklenemez. Nitekim, BM’nin TCMB Kanunu değişik 22. Madde, a, c ve e fıkralarında tanımlanan görevleri ile PPK’nın (eklenen) 22/A Madde, a, b ve c alt başlıklarındaki görevleri kısmen örtüşmektedir. Öte yandan PPK, Başkan ve Başkan Yardımcılarının büyük bir oy ağırlığına sahip olduğu (5/7 oy Başkan ve Yardımcılarınındır) bir platformdur ve teknik çalışmaları için tamamen TCMB uzman kadrolarına yaslanacaktır<sup>8</sup>. Böyle bir oluşumun “para politikası stratejisi açısından bir tür istişare organı” niteliği taşıması, “Hükümet ile Banka yönetimi arasında... bir bağlantı platformu” (TCMB, 2001: 27) oluşturması güçtür. Açıkçası, TCMB yönetimi ve ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı TCMB’nin para politikası oluşturulmasındaki kritik pozisyonlarını yitirmeye ve yetkilerini paylaşmaya hazır ve istekli olmamışlardır. Eski TCMB Başkanlarından Törüner’in PPK’yı “gereksiz bir bürokratik yapı” sözcükleriyle nitelemesinin ardında yatan neden bu olsa gerektir (Törüner, 2001).

Görev ve yetki örtüşmeleri sadece TCMB içi ile sınırlı kalmamaktadır; 4672 ve 4491 Sayılı Kanunlarla değişik 4389 Sayılı Bankalar Kanunu’nun

8 Diğer iki oy sahibinden biri “BM’ce üyeleri arasından seçilecek bir üye ve Başkan’ın önerisi üzerine müsterek kararlar atanacak bir üye”dir (Md.22/A, vurgu bizimdir). Başkan ve yardımcıların oy ağırlığının 5/7’den de fazla olabileceği anlaşılıyor.

3/1 maddesinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)'na verilen yetki ve görevler bu meyanda zikredilebilir. Her ne kadar Aralık 1994 tarih ve 4059 Sayılı Hazine Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 4389 Sayılı Kanun'la yürürlükten kalkan hükümleri ile ticari bankacılığın denetimi BDDK'nın sorumluluk alanına terk edilmiş ve 1211 Sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 4491 Sayılı Kanun'la değiştirilen 40/II bendi ile mali bunalıma düşen ticari bankalarla ilgili kredi uygulamalarında TCMB ve BDDK'nın rolleri tanımlanmış ise de, TCMB'nin para ve kredi dünyasındaki tek egemen olmadığı, bu nedenle uygulamada TCMB, Hazine, BDDK ve SPK'nın eşgüdüm içinde çalışma gerekliliği vurgulanmalıdır.

## 6

TCMB'nin 4651 Sayılı Kanun'la yeniden belirlenen amaç saptama süreci yanında politika oluşturma/uygulama organlarındaki ayrışmanın da *Bank of England Act 1998* ile İngiltere'nin benimsediği modele benzediğine değinmiştik. Çizelge 1, bu benzerliği görselleştiriyor. Biz burada benzerliklere değil, farklılıklara kısaca değinmekle yetineceğiz:

- (i) Bank of England'ın Para Politikası Komitesi'nde İngiliz hükümeti Maliye Bakanlığı'na atanan üyeleri aracılığı ile TCMB'dekinden daha etkilidir.
- (ii) İngiliz modelinde 19 kişilik Müdürler Heyeti (Court of Directors)'nin bir alt kümesi (icra sorumluluğu olmayan 16 kişilik Komite, "Committee of Court") TCMB'deki BM'ye tekabül ediyor denilebilir. Böylece İngiliz modeli Banka yönetimini Komite ile bütünleştirmekte ve Komiteyi eylemli hale getirmektedir. Türkiye'de ise güncel uygulamadaki yetki ve sorumlulukların BM'den çok Başkan ve yardımcılarından oluşan Yönetim Komitesi'nde odaklandığını söylemek yanlış olmaz.
- (iii) Bank of England'ın Komite'si İngiliz hükümeti tarafından atanmakta, bu kişiler esas itibariyle iş dünyasının seçkinlerinden derlenmektedir. Mart 2000 itibariyle görevde bulunan 16 Komite üyesinin 9'u ticaret ve sanayi şirket ve holdinglerinden, 5'i banka ve sigortacılık çevrelerinden, biri tüketici derneklerinden gelmektedir; biri de Ulaştırma ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası (TGWU) Genel Sekreteri'dir. Türkiye'deki Banka Meclisi'nin seçilmiş üyeleri ise esas itibariyle anonim şirket statüsündeki TCMB'nin Hissedarlar Genel Kurulu'nun seçtiği (ve dolayısıyla büyük ortak Hazine'nin seçiminde çok etkili olduğu) kişilerdir.



ÇİZELGE 1: ORGANLARI AÇISINDAN TCMB (2001) VE BANK OF ENGLAND (1998)

|                                                                                                                                                                                            | TCMB                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | BANK OF ENGLAND                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PARA POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDAN SORUMLU ORGAN</b><br><br><b>*Görev Tanımı</b><br><br><b>*Üye Sayısı ve Bileşimi</b><br><br><b>*Karar Nisabı</b><br><br><b>*Hazinenin Temsili</b> | <b>Para Politikası Kurulu</b><br><br>Para politikası ilke ve stratejilerinin belirlenmesi, bu strateji çerçevesinde hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi, hükümetle birlikte TL'nin iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirlerin alınması ve kur rejiminin belirlenmesi (4651 S.K., Madde 4 ile değişik 22/A)<br><br>7 (Başkan, 4 Başkan Yardımcısı, BM tarafından seçilecek üye, Başkanın önerisi üzerine müşterek kararla atanacak üye)<br><br>5 (Üyelerin en az 2/3'ü)<br><br>Kurul toplantılarına Hazine temsilcisi oyu olmadan katılma hakkına sahip | <b>Monetary Policy Committee</b><br><br>Para politikalarının formüle edilmesi (Kısım I, Md.13)<br><br>9 (Başkan, 2 başkan yardımcısı, Başkan'ın Maliye Bakanı ile danışarak atadığı ve Banka'da icra sorumluluğu taşıyan 2 üye, Maliye Bakanı tarafından atanan 4 üye)<br><br>6 (Başkan ve bir başkan yardımcısının bulunması karar alınabilmesi için şart)<br><br>Kurul toplantılarına Hazine temsilcisi oyu olmadan katılma hakkına sahip                                                                                                                                                                                  |
| <b>PARA POLİTİKALARININ UYGULANMASINDA SORUMLU ORGAN(LAR)</b><br><br><b>*Görev Tanımı</b><br><br><b>*Üye Sayısı ve Bileşimi</b><br><br><b>*Karar Nisabı</b>                                | <b>BM (+ Yönetim Komitesi)</b><br><br>4651 S.K., Madde 3 ile değişik 22.Madde'de ayrıntılı olarak sıralanan uygulama sorumlulukları<br><br>7 (Başkan, Hissedarlar Genel Kurulu tarafından atanan 6 üye). Başkanın görev süresi beş, BM'nin diğer üyelerinin görev süresi üç yıldır.<br><br>5 (Başkanın toplantıya katılması şart)                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Court of Directors (icra sorumluluğu olmayan Direktörler, Committee of Court'u oluşturur ve mali performansı gözetir. Bu Komite'nin başkanını Maliye Bakanı seçer.)</b><br><br>Para politikası formülasyonu dışında kalan işler (Kısım I, Md.2/1)<br><br>19 (Başkan, 2 Başkan Yardımcısı, icra sorumluluğu olmayan 16 direktör. Bu 16 direktör hükümet tarafından atanır, hükümet üyesi veya Bank of England memuru olamaz. Başkan ve yardımcılarının görev süresi beş, diğer direktörlerin üç yıldır.<br><br>9 (Başkan veya Committee of Court'un Maliye Bakanı tarafından atanmış Başkanının toplantıda bulunması şart) |

Kaynak: Resmi Gazete (2001), Bank of England (1998; 2000)

Özetle İngiliz modeli, politika formülasyonunda hükümetin yönlendirmelerine Türkiye'dekinden daha açık, uygulamalarda ise iş çevrelerinin taleplerini doğrudan algılamaya daha yakın bir oluşumu simgelemektedir.

## 7

Türkiye'nin son yıllarında siyasetin itibarsızlaşması ve siyasal kadroların kötü ekonomik yönetimden birebir sorumlu tutulur hale gelmesi 4651 Sayılı Kanun'da olumsuz yansımaları yol açmıştır. Bunların en önemlisi TCMB'nin kamu kesimi finansmanından tümüyle el çekmesi anlamını taşıyan 2. Madde'dir: "Banka Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz; Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz". Merkez Bankalarının "nihai ödünç mercii" (lender of last resort) olmaları mantığına aykırı, depressif şoklara karşı makroekonomik yönetimin manevra imkanlarını baştan engelleyen, parasalcı ortodoksluğun şahikasına çıkarak Türkiye'nin siyasal kadrolarını ve hükümetlerini ebediyen "sorumluz ve suç işlemeye eğilimli" sayan bu düzenlemeler derhal yürürlükten kaldırılmalıdır (TBMM Komisyonu'nca eklenen Geçici 2. Madde ile Kasım 2001'e kadar Hazine'ye tanınmış olan borçlanma imkanı ortadaki temel yanlışlığı gideremez).

"Sütten ağzı yananın yoğurdu üfleyerek yemesi"ne başka örnekler de verilebilir. Örneğin 10. Madde ile değişik 1211 Sayılı Kanun'un 52. Maddesinde açık piyasa işlemlerine konu olacak araçların "yüksek likiditeye sahip ve az riskli olması" şartı getirilmiş, Bankanın ihraç edeceği likidite senetlerinin niteliği bir kanun için gereksiz ayrıntıda tanımlanmıştır. Bu ayrıntılar Banka Meclisi'nin takdirine bırakılabilirdi ve bırakılmalıydı.

## 8

TCMB'nin 4651 Sayılı Kanun sonrasında oluşan yasal çerçevesi uzun ömürlü olabilir mi? Sorunun cevabı amaç ve araç bağımsızlığı tartışmalarının ötesinde, yakın gelecekte Türkiye'nin para ve kur idaresinde göstereceği başarı veya başarısızlıklarda yatıyor. Ekonomi yönetimi, 1980'lere ve 1990'lara damgasını vuran para arzına dayalı istikrar programlarını ve Aralık 1999 stand-by düzenlemesi ile yöneldiği döviz kuruna dayalı istikrarlandırma deneyimini başarısızlıkla bitirdikten sonra enflasyon hedeflemesine dayalı yeni bir deneyimi yaşıyor. Son yasal düzenleme, bu deneyimin önündeki mevzuat engellerini kaldırmış sayılır; ancak oyun alanını düzelten tedbirlerin oynanan oyunun kalitesini de kendiliğinden yükselteceği söylenemez.

Dr. Derviş'in 1 Haziran 2001'de Floransa'da yerleşik Avrupa Üniversi-

tesi Enstitüsü'ndeki konuşması, Türkiye'nin Şubat 2001 sonrasındaki istikrarlandırma deneyimi sonrasındaki opsiyonlar konusunda önem taşımaktadır. *Financial Times* muhabiri Bn. Boulton'un aktardığına göre "Bay Derviş eğer ülke beş yıl içinde ...düşük enflasyon düzeylerine inmeyi başarır ve AB'nin üyelik için koyduğu diğer ölçütleri sağlarsa, Türkiye'nin TL'yi Euro'ya bağlama ya da AB'den izin almadan Euro'yu tek yanlı olarak kabul etme olasılıklarını dışlamadığını söyledi. (Derviş) "Türkiye'nin esnek döviz kuru ile uğraşmaktan bıktığı" ve para basma opsiyonundan "vazgeçmeyi de önemsemediği" bir senaryoyu (da) tasvir etti" (*Financial Times*, 2001).

Basındaki diğer kaynaklardan da teyit edilen bu demeç, istikrarlandırma deneyiminin üçüncü aşamasındaki başarı derecesi ne olursa olsun, Dr. Derviş'in Türkiye için tasavvur ettiği kur rejiminin esnek kur rejimi olmadığını ve sıkı bağlamanın versiyonlarından biri olduğunu düşündürüyor. Para Kurulu (Currency Board) düzenlemesine geçiş anlamı taşıdığı açık olan Euro'ya bağlanma önerisi ya da Euro'nun yasal para (legal tender) haline getirildiği bir para ve kur rejimi, TCMB'nin hala ulusal parayı ihraç ve idare eden bir kurum olma iddiasıyla birlikte yürüyemez. Bu niyetler "kuvveden fiile geçirilecek" ise, TCMB Kanunu'nun orta dönemde yeniden biçimlendirilmesi olasıdır. Böyle bir olasılık gerçekleştiği takdirde Türkiye 4651 Sayılı Kanun'la başlatılan "eksik teşebbüs"ü tamamlamış ve dünya kapitalizmine sermaye hareketleri düzleminde eklemlenen, az gelişmiş bir çevre ekonomisine özgü bir Merkez Bankası'na ulaşmış olacaktır. Türkiye'nin AB opsiyonu ve TCMB'nin Avrupa Merkez Bankası içinde erimesi ise daha uzun vadeli bir projedir ve bu projenin gerçekleşme aşamasına varmadan çok önce neoliberal düşler gerçekleşebilir ve TCMB, TL ile birlikte "solup gidebilir". Cumhuriyet'in kurucuları paralelinde bu olasılığı bir trajedi, ya da Ergün (2001) gibi bir anakronizmin tasfiyesi olarak yorumlamak okurun takdirine kalmıştır. Yazarın gönlü, Cumhuriyet'in kurucularından yanadır.

Cevaplandırılacak bir soru kalıyor: Geçiş aşamasında TCMB Yönetiminin hesap verebilirliğini sınırlı ölçüde artıran, amaç bağımsızlığını sağlayan, buna karşılık para politikasının oluşturulmasında ve uygulanmasında Banka yönetiminin manevra alanını güçlendirerek koruyan bir ara düzenlemenin IMF ve uluslararası finans kuruluşları için ne anlamı ve önemi var? TCMB, ortodoks parasalcılığa angaje teknik kadroların "müstahkem mevkii" oldukça ve bu kadrolar, ulusal ve toplumsal eğilim-

leri yansıtacak siyasal dürtülerden soyutlandıkça, bu “eksik teşebbüs” bile uluslararası sermaye için yararlı ve anlamlı. Yığınlara ise TCMB'nin “eski TCMB olmadığını” yaşayarak öğrenmek ve isterlerse bu yazgıya karşı geliştirilecek çözümleri desteklemek kalıyor.

## KAYNAKLAR

- BANK OF ENGLAND (1998, 2000);  
<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/80011--e.htm>  
<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/80011--g.htm>  
<http://www.bankofengland.co.uk/court.htm>  
<http://www.bankofengland.co.uk/mpc/index.htm>  
 ERÇEL, G. (2001), “Yeni Merkez Bankası Kanunu”, *Dünya*, 27 Nisan.  
 ERGÜN, H. (2001), “TL. Öldü”, *Radikal* İki, 29 Nisan.  
*Financial Times*, 3 Temmuz 2001.  
 HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2000, 2001);  
 — Aralık 1999 IMF Stand-by anlaşması uyarınca verilen Üçüncü Niyet Mektubu (Haziran 2000), <http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/mektup-en.htm>.  
 — Dördüncü Niyet Mektubu (Aralık 2000), <http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/loi3001.htm>  
 — Mayıs 2001 IMF Stand-by anlaşması uyarınca verilen Birinci Niyet Mektubu (Mayıs 2001) <http://www.imf.org/external/NP/loi/2001/tur/02/index.htm>  
*Hürriyet*, 19 Temmuz 2001.  
 KURUÇ, B. (t.y.), “A Short History of Turkish Development, 1923-1980”, tek., 27 s.  
 KURUÇ, B. (1987), *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Ankara: Bilgi Yayınları.  
*Resmî Gazete, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, 5 Mayıs 2001, Sayı 24393 (Kabul Tarihi: 25 Nisan 2001).  
 TBMM (2001), *TCMB Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan Bütçe Komisyonu Raporu* (1/839), Dönem: 21, Yasama Yılı: 3, TBMM S.Sayısı: 655.  
 TCMB (2001), *TCMB Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.4.2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler*, Ankara: TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü.  
 TÖRÜNER, Y. (2001), “Merkez Bankası Yasa Tasarısı”, *Akşam*, 18 Nisan.

## TÜRKİYE EKONOMİSİNİN NEOLİBERAL YAPILANMA SÜRECİNDE BANKACILIĞIN YENİDEN DÜZENLENMESİ, 1980-2007<sup>1</sup>



### 1. GİRİŞ

Bu yazıda Türkiye’de 1980 sonrasında başlayan ve 2000’li yıllarda bugünkü kurumsal yapısını ve operasyonel pratiklerini yerleştiren bankacılık yeniden düzenlemesini incelemeyi amaçlıyoruz. Yazının bölümlerini tanıtmaya geçmeden kullandığımız terminoloji üzerine kısa açıklama ve uyarıları gerekli görüyoruz. Aksi metindeki cümleden açıkça anlaşılıyorsa, bu yazı bağlamında “düzenleme” ve “yeniden düzenleme” sözcükleri, kimi Batı dillerindeki “regulation” ve “re-regulation” sözcüklerinin karşılığı olarak kullanılmıştır. “Kuralsızlaştırma”yı ise iktisat yazınındaki “deregülasyon” sözcüğünün karşılığı olarak benimsiyoruz. İçimize fazla sinmese de İngilizce’deki “prudential” sözcüğünün karşılığı olarak “ihtiyati” sıfatını kullandık; umarız ki okurlarımız “ihtiyati” sözcüğünün çok-anlamlılığı ve bulanıklığı dolayısıyla bizi fazlasıyla eleştirmeyecektir. “Bilgi”nin yabancı dillerdeki “information”a iyi bir Türkçe karşılık olamayacağı düşüncesiyle, yabancı sözcüğün Türkçe okunuşunu (“enformasyon”) kullanmayı yeğledik (kanımızca “bilgi”, İngilizce’deki “knowledge”in karşılığı).

Yazı, giriş bölümü dışında dört bölümden oluşuyor. İkinci bölüme bankacılıkta düzenlemenin gerekliliği ve düzenlemede uyulacak kurallar

1 Benli, H. T., Koç, Y. ve Şahinkaya, S. (haz.), *Alpaslan Işıklı’ya Armağan* içinde, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, No. 31, ss.131-62, 2009. Yazar kendisini *Alpaslan Işıklı’ya Armağan*’a katkıda bulunmaya davet eden Dr. Yıldırım Koç’a, sağladığı veri desteği için Prof. Dr. Erinc Yeldan’a, nihai metnin hazırlanmasındaki katkısı için Dr. Serdar Şahinkaya’ya ve yazım ve sayfa düzenine emek veren Ergün Altuntaş’a teşekkür eder. Metindeki eksiklik ve yanlışlıkların tüm sorumluluğu yazara aittir.

üzerine açıklamalarla başlıyoruz; bu bölüm Türkiye’de 1980 sonrasındaki bankacılık düzenlemesinin kronolojik anlatımı ve yorumlanması ile tamamlanıyor.

Üçüncü bölümde ise dünya ekonomisindeki finansallaşma süreci ve bunun Türkiye’ye yansımaları üzerinde duruyoruz. Kanımızca böyle bir uluslararası çerçeveden Türkiye bankacılığına bakış, ikinci bölümdeki tarihçeyi daha iyi algılamamızı sağlayacaktır. Bu bölümde önce finansallaşmanın genel kabul gören göstergelerini sıralayıp, bunların Türkiye özelindeki görünümünü sergiliyoruz; daha sonra finansallaşmanın spesifik olarak bankacılık kesimi üzerindeki yansımalarını tartışıyoruz ve bölümü finansallaşma sürecinin ülkemizdeki tasarruf ve yatırım eğilimini nasıl etkilediğini araştırarak sonlandırıyoruz.

Dördüncü bölüm, bankacılıktaki ihtiyati kural ve standartların günümüzdeki popüler versiyonları olan Basel I ve Basel II mutabakatlarının tanıtımı ile başlıyor ve böylesi incelenmiş-arınmış şemaların uygulamada sergileyeceği kusurlar ve işleyiş bozukluklarının hatırlatılması ile sürüyor. Dördüncü bölümün kapanış paragrafları, finansallaşmanın sadece bankacılık kesimindeki ihtiyati kuralları standartlaştırmakla kalmadığını, muhasebe paradigmasını da değiştirme yönünde baskılar getirdiğini ortaya koyuyor.

Beşinci ve son bölüm ise kapanış sözcüklerine ayrılmıştır. Bir siyasal iktisat perspektifi sunan bu bölümde okura iletmek istediğimiz ve önemli bulduğumuz bazı saptamalara yer verilmektedir.

## 2. TÜRKİYE’DE BANKACILIĞI YENİDEN DÜZENLEME GİRİŞİMLERİ

### 2.1. Finansal Piyasalarda Düzenleme Gereği

Finansal piyasalarda kamu otoritesi, ya da kamusal erki kullanma ile yetkilendirilmiş organlar eliyle düzenlemeye başvurulduğu sıkça görülmektedir. Müdahaleye gerekçe olarak, devletin kapitalist bir ekonomide iyi tasarlanmış - iyi çalışan finansal sistemleri kurma ve çoğu kez karşılaşılan ekonomik bunalımlarda finansal kurumların mali sağlamlığını ve istikrarını koruma sorumluluğu akla gelebilir. Salt teori düzleminde (kanımızca yetkin ve hâlâ geçerli) bir açıklama Stiglitz (1994) tarafından getirilmiştir. Ona göre finansal piyasalarda düzenleme gereği, bu piyasalarda “piyasa başarısızlığı” (market failure) olaylarının diğer piyasa-

lardakine kıyasla daha yaygın olmasından kaynaklanmaktadır. Finansal piyasaların temel rolü, enformasyon edinme ve işlemedir. Esas itibarıyla kamusal bir mal olan enformasyon, piyasa düzeni kendi işleyişine bırakılırsa, yüksek maliyetlerde ve yetersiz miktarda arz edilir<sup>2</sup>; bu durum da dışsallıklar dolayısıyla piyasa başarısızlıklarına yol açar<sup>3</sup>. Piyasa başarısızlıklarının en iyi bilinen üç türünün, yani ahlaki sakınca, aykırı seçim ve asimetrik enformasyonun en mükemmel örneklerine finansal piyasalarda rastlamak olasıdır.

Stiglitz'e göre finans sektöründe düzenleme iki temel ilkeden yola çıkmalıdır: (i) Hangi eylem ve işlemler düzenlemeye tabi tutulmalıdır? (ii) Hangi düzenleyici standartlar konulmalıdır? Her finansal işlemi risk ve ihtiyat açısından denetlemenin maliyeti çok yüksek olduğundan, birinci ilke çoğunlukla dolaylı kontroller yoluyla uygulanmaktadır. Dolaylı kontroller özendirici olabilir (örneğin, ihtiyatlı davranan kurum ve yöneticilerini daha kazançlı kılacak tedbirler ve *vice versa*); ya da engelleyici olabilir (örneğin, kurum çalışanlarının işlemleri kendi çıkarlarına yönlendirmelerini önleyici tedbirler). İkinci ilkenin, yani nicel standartlar koyma ve bunlara uyulmasını kontrol etmenin de sorunları vardır: seçilen kontrol değişkeninin gözlenmesi ve karar alınması gecikebilir, böylece kontrol çabası etkisiz ya da anlamsız olabilir; finansal kuruluş ve düzenleyici otorite arasında enformasyon asimetrisi de söz konusudur (kayıtları tutan kuruluş bunları düzenleyiciye çarpıtarak iletebilir).

Düzenleyici otoritenin idari kararlar / kurallar arasındaki tercihi uygulama kolaylığı dolayısıyla kurallar lehinde yapması salık verilmektedir. Düzenlemede bazen yanlışlardan kaçınılamaz; düzenleyicileri de düzenleyen hiyerarşik kontrol modelleri yol açtığı ek maliyet ve ikilemeler dolayısıyla benimsenmeyebilir. Düzenlemenin kapsamını genişletmek ve etkinliğini artırmak için ilgili özel sektör kuruluşlarının katılımını sağlamaya çalışmakta da yarar vardır. Ancak bu çaba her zaman başarılı olmayabilir.

2 Kamusal mal (public good) deyimi ile kastedilen, bu malın bir birey tarafından tüketiminin bir başka bireyin tüketimine rakip olmaması ve tüketicilerin başkalarını dışlama imkânına sahip bulunmamasıdır.

3 Stiglitz (1994:24-32) finansal piyasalardaki yedi başarısızlığı şu başlıklar altında derlemektedir: (i) enformasyon yönetiminin kamusal mal niteliği; (ii) yönetim, müstakriz seçimi ve ödünçlendirmede dışsallıklar; (iii) finansal çöküşlerin ekonomide yaratacağı dışsallıklar; (iv) eksik ve mevcut olmayan piyasalar; (v) aksak rekabet; (vi) enformasyonun içsel olduğu ve bazı finansal risk piyasalarının mevcut olmadığı şartlar altında rekabetçi piyasaların bile Pareto optimumunu sağlayamaması (bkz. Greenwald ve Stiglitz, 1986); (vii) plasman sahiplerinin bilgisizliği.

Stiglitz'e göre, ihtiyat amaçlı standartları koymanın üç temel ilkesi şunlardır: (i) Yeterli özkaynak ve sermaye gerekliliği şartlarını tesis etmek ve sürdürmek; (ii) finans kuruluşlarının devletçe sigortalanmış mali yükümlülükleri için yüksek getiri yarışına girişmesini (gerektiğinde faiz haddi kontrollerine başvurarak) önlemek; (iii) güven duygusunu ihlal etme olasılığı çok yüksek olan sermaye sahipliği biçimlerini ve finansal işlemleri engellemek. Stiglitz, anılan makalesindeki argümanları o dönemde hâlâ etkili olan devlet eliyle düzenleme söylemi üzerine inşa etmiştir. Ancak bu görüşler, bugün dünyada ve Türkiye'de egemen olan anlayış uyarınca düzenlemenin özerk kurum ve kurullar eliyle yapılması durumunda da geçerliliğini korumaktadır.

Düzenlemenin devlet eliyle yapılmak istenmemesinin iki temel gerekçesi vardır: (i) Devlet eliyle yapılacak düzenleme eninde sonunda siyasallaşır ve böylece ekonomik etkinliğe aykırı sonuçlar ortaya çıkar; (ii) piyasa başarısızlığı gibi, hükümet başarısızlığı (government failure) da önemlidir ve düzenleme sürecinde ahlaki sakıncalar doğurur. Türkiye'de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) oluşumu sonrasında yaşananlar bu gerekçelere hak verilmesini güçleştirmektedir. Günümüzde sıradan bir gazete okuru / TV izleyicisi bile siyasallaşmanın "özerk" kurumlar içinde de süregeldiğini ve finans sektöründe ahlaki sakıncalar doğuran uygulamaların ortadan kalkmadığını algılayabiliyor (bkz. Türel, 2003:297-8). Kanımızca düzenlemenin devlet ya da "özerk" kurumlar eliyle yapılması arasındaki tercih, ekonomik argümanlarla kolayca desteklenemeyen ve değer yargılarına dayanan bir siyasal tercihtir.

Karşıt bir görüşü savunan Ersel (2002:15), özerk düzenleyici kurulların ortaya çıkmasını bir siyasal tercihten çok, "iktisadi karar birimlerinin... karşılaştığı, iktisat politikası uygulamalarından kaynaklanan, belirsizliği düşürmek için akılcı bir yol arama gereksinimine" bağlamaktadır. Ancak Ersel iktisat politikası seçeneklerinin kesin belli olmadığı durumlarda özerk düzenleyici kurumlardan beklenen yararların sağlanamayacağına işaret etmektedir. Çünkü bu durumlarda hükümet dâhil, tüm karar alıcılar özerk düzenleyici kurumun davranışlarından doğacak ek belirsizliklerle de uğraşmak zorunda kalacaklardır. Bu nedenle özerk düzenleyici kurumun görevlerini yerine getirirken, sadece tanımlanmış amacı sağlama kaygısı ile hareket ettiğine güven duyulması gereklidir.

Özetle, bugün Türkiye'de iktisat politikası amaçlarının seçimi ve amaçlar arasındaki öncelik sıralamasının hükümetçe belirlendiği, ama



düzenleme araçlarının seçimi ve uygulamasında BDDK türü özerk kuruluşlara operasyonel serbestlik tanındığı bir uzlaşya gidilmesi daha gerçekçi görünmektedir; böyle bir uzlaşya özerk düzenleyici kuruluşları oluşturan temel felsefeye ters düşmemekle birlikte, ana akım iktisadının ortodoksliğini biraz törpüleyecektir. Kaldı ki, AKP'nin kadrolaşmadaki ısrarı, bugün Türkiye'de iktidarın ve düzenleyici kuruluşun “görünmeyen elleri”ni masa altından buluşturmaktadır.

## 2.2. Bankacılıkta Yeniden Düzenlemenin Tarihçesi, 1980-2007

1980 sonrasında bankacılığın yeniden düzenlenmesi üç aşamadan geçerek bugünkü yapısına ulaştı. Bu aşamaların kritik dönemeçleri Mayıs 1985 tarih ve 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, Haziran 1999 tarih ve 4389 Sayılı Bankalar Kanunu ve Kasım 2005 tarih ve 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'dur (bkz. Çizelge 1).

1980'lerin başında hükümet çevrelerinin ve Türkiye'deki iktisat politikaları dönüşümüne önderlik eden IMF ve Dünya Bankası'nın (DB) ortak görüşü, Türkiye'de finansal sistemin yoğun baskı (repression) altında olduğu idi. Finansal baskının kaynak tahsisinde etkinsizliklere yol açtığı, (Mc Kinnon - Shaw hipotezi uyarınca) ulusal tasarrufları ve yatırımları daraltarak iktisadi büyümeyi olumsuz etkilediği, finansal yeniliklere fırsat vermediği, hükümet başarısızlığına tipik örnekler oluşturduğu ileri sürülüyordu. Böyle bir teşhisin doğal sonucu, finansal piyasalarda kuralıslaştırmaya ağırlık verilmesiydi. 1982'deki bankerler ve bankacılık skandallarından sonra kuralıslaştırmaya daha gerçekçi yaklaşıldığı görüldü<sup>4</sup>. Bu yıllarda hükümetin algıladığı ve uygulamaya cesaret edebildiği kadarı ile “yapısal uyum”, finans kesimine 3182 Sayılı Kanun'la yansdı.

Ancak IMF ve DB'nin tasarladıkları ve Türkiye'ye çeşitli mali anlaşmalarla empoze etmeye çalıştıkları “finansal uyum”un ima ettiği değişiklik, 3182 Sayılı Kanun'la gerçekleşenin çok ötesinde idi. Anılan kuruluşlar “finansal uyum”u finansal politikaların, finansal araçların ve finansal kurumların köklü bir yeniden yapılanması olarak algılıyorlardı. Kurumlar üzerinde yapılacak düzenlemeler ise T.C. Merkez Bankası (TCMB), ticari bankalar sistemi, sermaye piyasası ve para piyasasına ilişkin düzenlemeleri içermekteydi.

4 1980'lerde finansal politikalarını özlü bir anlatımı için bkz. Akyüz (1990).

**ÇİZELGE 1: 1980 SONRASINDA BANKACILIK SEKTÖRÜ DÜZENLEMELERİ KRONOLOJİSİ**

| Tarih                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Kanun No.   | Adı                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mayıs 1985</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>3182</b> | <b>Bankalar Kanunu</b>                                                             |
| Mayıs 1985'ten Temmuz 1994'e kadar bir dizi parça-buçuk değişiklik:<br>3222 (Haziran 1985), 3291 (Haziran 1986), 3322 (Mart 1987), 3494 (Kasım 1988),<br>3794 (Mayıs 1992) sayılı kanunlar ile 512 (Eylül 1993) ve 538 (Haziran 1994) sayılı KHK'lar                                                                               |             |                                                                                    |
| <b>Haziran 1999</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>4389</b> | <b>Bankalar Kanunu</b>                                                             |
| Değişiklikler: 4491 (Aralık 1999), 4603 ve 4604 (Kasım 2000), 4672 (Mayıs 2001),<br>4684 (Haziran 2001), 4743 (Ocak 2002), 4842 (Nisan 2003), 5020 (Aralık 2003),<br>5021 (Aralık 2003), 5092 (Şubat 2004), 5228 (Temmuz 2004), 5230 (Temmuz 2004),<br>5311 (Mart 2005), 5348 (Mayıs 2005), 5354 (Mayıs 2005), 5358 (Haziran 2005) |             |                                                                                    |
| <b>Kasım 2005</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>5411</b> | <b>Bankacılık Kanunu</b>                                                           |
| Değişiklikler: 5472 (Mart 2006), 5569 (Aralık 2006).                                                                                                                                                                                                                                                                               |             |                                                                                    |
| Bilgi için: 2006 ve sonrasında bankacılıkla ilgili yasal düzenlemeler                                                                                                                                                                                                                                                              |             |                                                                                    |
| Mart 2006                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 5464        | Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu                                            |
| Mayıs 2007                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 5667        | T. İmar Bankası'nca DİBS Satışı Adı Altında Toplanan Tutarların Ödenmesi Hk. Kanun |

Spesifik olarak “finansal uyum”, Türkiye’nin gündemine Yapısal Uyum Beşinci Kredisi’nin ikinci dilimi (SAL V-2) için Mayıs 1986’da DB’ye verilen Niyet Mektubu ve bu mektup paralelinde Haziran 1986’da imzalanan, ilgi alanı dolayısıyla Finans Sektörü Uyum Kredisi adıyla bilinen ikraz anlaşmasıyla girdi<sup>5</sup>. Anlaşma metninde (hükümetçe verilen sözlü taahhütleri yazılı güvence altına almak için) “1987 Programının Yapısal Uyum Programı’na uygun olarak tamamlanması” şartı eklendi<sup>6</sup>. 300 milyon dolarlık bu kredinin kullandırılan kısmı, anlaşmadaki taahhütlerin yerine getirilmemesi nedeni ile 80 milyon dolar’la sınırlı kaldı; DB ile Haziran 1988’de imzalanan 400 milyon dolarlık İkinci Finans Sektörü Uyum Kredisi de aynı örneği izledi ve 1988 Programı’nın Yapısal Uyum Programı’na uygun olarak hazırlanacağı yine taahhüt edildi. İkinci kredi anlaşması da 300 milyon dolarlık çekişten sonra “yeterli gelişme sağlanmadığı” gerekçesiyle DB tarafından askıya alındı.

5 Bu anlaşmanın ayrıntıları ve uygulama sonuçları Ekzen (2003: 304-7)’den okunabilir.

6 İşin ilginç yanı, bu anlaşma metninde “yapısal uyum programı”nın ne olduğunun tanımlanmaması idi. Daha önceden SAL kısaltmasıyla anılan “yapısal uyum” kredi anlaşmaları dolayısıyla, bu deyim anlaşma taraflarının aynı anlamı yükledikleri varsayılıyordu.



geçti ve bu kanunla 4389 Sayılı Kanun, adeta yeni baştan yazılırcasına, büyük değişikliklere uğratıldı<sup>8</sup>.

Bu tarihten sonra BDDK'nın örgütlenmeye, kendi yönetmeliklerini çıkarmaya ve çalışma kurallarını belirlemeye yöneldiği izlenmiştir. BDDK'nın çalışmaları belirli bir olgunluk düzeyine ulaşmadan Kasım 2000 ve Şubat 2001 finansal bunalımları patlak verdiğinden, BDDK bankacılık sektörü için belirli bir strateji ve uygulama programı geliştirmekte zorlanmış ve gecikmiştir. Nitekim BDDK'nın Eylül 2001 tarihli "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı" Şubat 2001 şok'undan yaklaşık 7 ay sonra hazırlanabilmiştir.

4491 Sayılı Kanun'la yeniden biçimlendirilen 4389 Sayılı Bankalar Kanunu'nda Haziran 2005 sonuna kadar 15 değişiklik daha yapılmıştır (Çizelge 1)<sup>9</sup>. Bunların önemli bir bölümü ya IMF ve DB'ye verilen taahhütlerle, ya da Şubat 2001'in öncü ve artçı şokları ile ilgilidir<sup>10</sup>. Ziraat, Halk ve Emlak Bankalarını KİT olmaktan çıkararak özel hukuk hükümlerine bağlayan 4603 Sayılı Kanun, Vakıflar Bankası'ndaki vakıf hisseleri üzerindeki satış yasağını kaldıran 4604 Sayılı Kanun, IMF'ye verilen 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubu'ndaki taahhütleri hukuk diline tercüme eden 4672 Sayılı Kanun, "torba" kanun niteliğindeki 4684 ve 4842 Sayılı Kanunlar, mali sektöre olan borçların yeniden yapılandırılmasını ve bazı kanunlarda değişiklik yapılmasını öngören 4743 Sayılı Kanun, İmar Bankası'nın "sıra dışı" işlemlerini tasfiye edebilmek üzere çıkarılan 5020 ve 5021 Sayılı Kanunlar, İcra ve İflas Kanunu'nu değiştirerek banka borçlarının yeniden yapılandırılmasına destek sağlayan 5092 ve 5311 Sayılı Kanunlar, Pamukbank'ın tasfiyesi ile ilgili 5230 Sayılı Kanun bu kategoriye örnek olarak verilebilir. Anılan değişikliklerin bir kısmında (örneğin 4672, 4743 ve 5020 Sayılı Kanunlar'da) BDDK'nın yapısı ve işleyişi ile ilgili hükümler de mevcuttur. 4389 Sayılı Kanun Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nu (TMSF) idare ve temsil yetkisini BDDK'ya bırakmıştı. 5020 Sayılı Kanun TMSF'yi ayrı bir tüzel kişilik haline dönüştürmüştür<sup>11</sup>.

8 4389 Sayılı Kanun'un BDDK'yı tanımlayan 3. Maddesinin çeşitli fıkraları da 4491 Sayılı Kanun'la değiştirildi. TBMM'deki kanunlaşma sürecinin kısalığı, 4491 Sayılı Kanun metni üzerindeki hazırlıkların 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu'ndan epey önce IMF ile kotarıldığına işaret sayılmalıdır.

9 4389 Sayılı Kanun'da değişiklik öngören "torba" kanunlar bu sayıya dâhildir.

10 "Yapısal Uyum"un başlangıcından 23 yıl sonra, bu deferin hâlâ kapanmadığını vurgulamak istercesine, IMF 2003 Yılı Ülke Raporu'nun ekinde bir bilanço çıkararak IMF ve DB'nin Türkiye ile ilişkilerindeki gündem maddelerini özetlemektedir (bkz. Ek 2).

11 Bu değişiklik, bankacılık sektöründe yetki parçalanmasına yol açabileceği için bazı iktisat-

2002 yılı sonundan itibaren iktidar partisi AKP'nin TBMM'de elde ettiği geniş çoğunluk marjı, bankacılık kesimindeki yeni düzenlemelerin 1985-99 ve 1999-2002 dönemlerindeki gibi, ihtiyaçların zorlamasıyla parça-buçuk yapılmasına imkân veriyordu. AKP'nin iktidar dönemindeki yasama faaliyetlerinde çoğu kez izlenen özen eksikliği, böyle bir olasılığı güçlendiriyordu (bkz. BSB, 2007:VII.3). Ancak AKP hükümeti, 2004'de yeni bir Bankacılık Kanunu hazırlığını başlattı ve BDDK tarafından hazırlanıp Kasım 2004'de hükümete tevdi edilen Finansal Hizmetler Kanun Tasarısı Taslağı (BDDK, 2004) daha sonraki yasama çalışmasının kaynak metni oldu<sup>12</sup>. BDDK (2005: 65-6)'da Taslağın "finansal sisteme rekabet gücü kazandırılması, ...risklerin asgariye indirilmesi, finansal piyasalar(da)...bütünleşmenin gerçekleştirilmesi ve piyasaların daha etkin işleyişinin sağlanması"nı amaçladığı ve taslağın hazırlanma sürecinde AB İlerleme Raporu ve AB direktiflerinin, BIS'in Etkin Denetim ve Gözetim İlkeleri'nin, OECD'nin Kurumsal Yönetim İlkeleri'nin, AB ülkeleri ve diğer ülke kanunlarının göz önünde tutulduğu belirtilmektedir. Niye yeni bir bankacılık mevzuatına ihtiyaç duyulduğunu Kasım 2005 tarih ve 5411 Sayılı Kanun Genel Gereğesi'nin Çerçeve 1'e çıkarılan alıntılarından anlamak mümkündür: Uluslararası finans sistemiyle sermayenin mükemmel hareketliliği esasına göre eklenmiş ve bu sistemin işleyiş ve yönetim kurallarına uyan bir ülkesel bankacılık sistemi oluşturmak. Gereğesi metninden sezilmektedir ki, AKP hükümeti 2002 ve sonrasındaki ekonomik canlanmanın ardında dış alemden büyük çapta sermaye girişlerinin bulunduğunu, işlerliğe ve güvenilirliğe sahip bir finansal aracı sistem olmadan önemli ölçülerde dış kaynağın Türkiye ekonomisine çekilemeyeceğini farketmiştir. 2001'deki finansal şokun mali varlıklar ve kredi hacmi ile birlikte reel ekonomiyi de daralttığı, dolayısıyla yeni bir finansal bunalımın siyasal iktidar için yıkıcı olabileceği çok iyi algılanmıştır.

Böylece sermaye hareketleri serbestleşmesinin 1980'lerde başlayan ve Ağustos 1989'da 32 Sayılı Karar'la ivme kazanan serencamı 2005'de nihai durağına varmış bulunuyor. Kasım 2005 sonrasında yapılan ve Çizelge 1'de yer alan mevzuat düzenlemeleri (örneğin 5464 Sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu) bu büyük resmin kenar süslemeleri sayılmalıdır.

çılar ve finans uzmanları tarafından eleştirilmiştir. Ancak BDDK'nın çoğu adli ve idari takibata giren TMSF işlemlerine şemsiye görevi ifa etmeye fazla istekli olmaması, ayrılmayı kolaylaştırmıştır.

12 Bu taslaktaki yapılanma ile 5411 Sayılı Kanun'daki yapılanma hemen tümüyle aynı olup, taslak ile kanun arasındaki farklılıklar esas itibarıyla bazı maddelerin redaksiyonu ile sınırlı kalmaktadır.

### 3. DÜNYA EKONOMİSİNDE FİNANSALLAŞMA VE TÜRKİYE BANKACILIĞI

#### 3.1. Finansallaşma ve Göstergeleri

Epstein (2005:3) finansallaşmayı geniş anlamda, “ulusal ve uluslararası ekonominin işleyişinde finansal güdülerin, finansal aktörlerin ve finansal kurumların artan rolü” olarak tanımlamaktadır<sup>13</sup>. Son otuz yılda dünya ekonomisinin geçirdiği dönüşüm, ona göre neoliberalizmin, küreselleşmenin ve finansallaşmanın yükselişi ile karakterize edilebilir. Kimi yazarlara göre bu sacayağı, birbiriyle yakından ilgili, fakat farklı olgulardır. Dumenil ve Levy (2005:17) ise, uçta yer alan bir görüşü ileri sürerler: Neoliberalizm, finansın gücünü ortaya koymasının ideolojik ifadesidir ve günümüzde finans, sermayenin uluslararasılaşmasının ve piyasalardaki küreselleşmenin biçim ve içeriğini dikte etmektedir.

Tanım üzerinde olmasa bile, küresel ekonomide finansallaşmanın hangi stilize olaylarla temsil edilebileceği üzerinde genel bir mutabakat vardır:

- (i) Döviz ve döviz cinsinden varlıklar üzerindeki günlük işlem hacminin büyük bir hızla artışı,
- (ii) Uluslararası finans piyasasından sağlanan fonların dünya ihracat hacmine oranla hızla artışı,
- (iii) Finansal kuruluş kârlarının finansal olmayan şirket kârlarına göre hızla artışı,
- (iv) Reel faiz haddindeki artış paralelinde finansal sektördeki kârlılık oranının hızla artması,
- (v) Mali varlık sahipliği getirisinin harcanabilir ya da ulusal gelir içindeki payının artması,
- (vi) Finansal kuruluşların kârlılık oranının finansal olmayan şirketlerinkine kıyasla artması.

13 Krippner (2004:14) bazı yazarların “finansallaşma” sözcüğüne farklı anlamlar yükleyebildiğine işaret ve kendi tanımını şöyle formüle etmektedir: “Kârın ticaret ve meta üretimi yerine, giderek daha çok finansal kanallar aracılığı ile realize edildiği bir birikim örüntüsü”. Artı değer sermayenin hangi çevrimlerinde, nasıl realize edildiği ile ilgili Marx’gil bir analiz için bkz. Fine (2007).

**ÇERÇEVE 1: 5411 SAYILI KANUN'UN GENEL GEREKÇESİNDEN ALINTILAR**

.....

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede küreselleşme ve bölgesel bütünleşme eğilimleri, tüketici tercihlerinin değişmesini ve finansal sektörde yapısal değişimleri zorunlu hâle getirmiştir. Yapısal değişim süreci, finansal sistemin etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamış, ancak finansal kuruluşların maruz kalabileceği riskleri çoğaltarak finansal piyasaların krize sürüklenmesi ihtimalini artırmıştır.

1980'li yıllardan itibaren yaşanan teknolojik gelişmeler, finansal piyasaların küreselleşmesi ve bütünleşmesi, kambiyo rejimlerinin liberalleşmesi sonucunda bir ülkenin finansal piyasalarında yaşanan krizin diğer ülkelere yayılma ihtimali artmış ve finansal sistemler daha kırılgan ve duyarlı hâle gelmiştir. Bulaşma etkisi Meksika ve Asya krizlerinde açıkça görülmektedir.

.....

Bu gelişmeler üzerine, uluslararası ekonomik istikrarın sağlanabilmesi amacıyla başta finansal sistem olmak üzere iktisadi yapıların güçlendirilmesini sağlayacak reformların yapılması önem kazanmıştır. Bu nedenle, 2000'li yıllarda finansal sistemin sağlamlığının ve istikrarının küresel düzeyde sağlanabilmesini teminen, uluslararası finans çevreleri tarafından yeni finansal mimarinin yapı taşlarını oluşturacak ortak standartların belirlenmesi, farklı ülkelerde yapılan işlemlerde benzer finans dilinin kullanılması, bir finansal tablonun her bir ülkede aynı şekilde yorumlanabilmesi amacıyla uluslararası geçerliliği olan ilke ve standartların oluşturulması öngörülmüştür. Bu ilke ve standartlar, ekonomide karar alma süreçlerini iyileştirmiş, uluslararası finans piyasalarını güçlendirmiş ve uluslararası alanda faaliyet gösteren kişi ve kuruluşların karşı karşıya kaldıkları riskleri belli bir oranda azaltmıştır. Bunlar, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede kabul görmüş, kendi düzenlemelerine uyarlanmış ve iç hukuk hâline getirilmiştir.

.....

Finansal sektörün düzenleme ve denetimine yapılan siyasi müdahalelerin, son on yıl içerisinde uluslararası alanda yaşanan finansal krizlerin derinliğini ve büyüklüğünü olumsuz yönde etkilediği uluslararası otoritelerce kabul edilmektedir. Bu bağlamda, düzenleyici ve denetleyici kurumlara yeterli bağımsızlığın verilmesinin, denetim sürecinde müdahale olasılığını azaltarak finansal piyasaların şeffaflığı ve istikrarına olumlu katkı bulunacağı genel kabul görmektedir. Bankaların yeniden yapılandırılmasında bağımsız, tarafsız ve rekabet kurallarına uygun olarak karar alındığı hususunda piyasalara güven verilmesi amacıyla güçlü ve bağımsız bir düzenleyici ve denetleyici kurumun varlığına gerek duyulmaktadır. Bu kurumların bağımsızlığı düzenlemelerde bağımsızlık, denetimde bağımsızlık, kurumsal bağımsızlık ve mali bağımsızlık olarak değerlendirilmektedir.

Türk finans sektörü 1980 yılından başlayarak uygulamaya konulan liberal politikalar sonucunda önemli ölçüde yapısal değişikliğe uğramış ve özel sektör tarafından finansal kuruluşlara yatırım yapılması cazip hâle getirilmeye çalışılmıştır. Ancak, finansal serbestleşme çalışmalarının yeterli yapısal reformlar ile desteklenememesi sebebiyle finansal piyasalarda kırılgan yapı oluşmuştur.

.....

Yaşanan bu gelişmeler ve uluslararası uygulamalar gözetilerek, bankaların ihtiyatlı denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve bağımsız karar mekanizmalarına sahip olunması amacıyla yeni bir bankalar kanununun yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede hazırlanan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile banka denetim ve gözetiminin her türlü etkiden uzak ve daha etkin biçimde yürütülmesini teminen, bankacılık sektörüne ilişkin politikaları belirlemek üzere, uluslararası ilke ve standartların gerektirdiği idari ve mali özerkliği haiz Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuştur.

..../

**ÇERÇEVE 1 (devam)**

2000 yılında faaliyete geçen BDDK sektöre yönelik birçok yeni düzenlemeyi yürürlüğe koymuştur. Anılan düzenlemeler, bankalarca açık pozisyonlarının hızla kapatılmasını öngörmüştür. 2000 yılının son çeyreğinde, bankacılık sektörünün aktif ve pasif yapısına bağlı olarak likidite, falz ve kur risklerinde bir artış olmuş ve kamu bankalarının kısa vadeli yüksek borçlanma ihtiyacı giderilememiştir.

.....

2001 yılının Şubat ayında, istikrarsız makroekonomik ortam, özkaynak yetersizliği, küçük ölçekli bankacılık yapısı, kamu bankalarının sistem içindeki payının yüksekliği, zayıf aktif kalitesi, yetersiz iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim bankacılık sektöründe yeni bir kriz yaşanmasında önemli rol oynamıştır.

.....

4389 sayılı Bankalar Kanunu, yurt içinde ve yurt dışında yaşanan gelişmelere uyum sağlayabilmek amacıyla beş yıl içerisinde sekiz defa değişikliğe uğramıştır. Bu süreçte, alt düzenlemelerin kanunî temelinin güçlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Öte yandan, dünyada oluşan yeni finansal mimari, güven ortamının tesis edilmesini, finansal serbestleşmenin tamamlanmasını, finansal piyasaların tarafları arasında rekabet ortamının sağlanmasını, şemsiye denetimine geçmesini ve iyi yönetimin hâklm kılınmasını zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede;

- Piyasaların etkin, düzenli ve şeffaf bir yapıya kavuşturulmasını,
- Finansal hizmetlerden yararlanan bireysel müşterilerin haklarının gözetilmesini,
- BDDK'nın kurumsal yapısının, görev ve sorumluluklarının piyasa ihtiyaçlarına duyarlı ve esnek bir yapıya kavuşturulmasını,
- Bankaların, finansal holding şirketlerinin, finansal kiralama şirketlerinin, faktoring şirketlerinin, finansman şirketlerinin ve finansal piyasalarda faaliyet gösteren Kurulca belirlenecek diğer kuruluşlar ile bunlara destek hizmeti sağlayan kuruluşların faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi fonksiyonlarının BDDK bünyesinde toplanmasını,
- Kanun kapsamındaki kuruluşların yönetim ve organizasyon yapılarının duyarlı, esnek ve diyalog tabanlı hâle getirilmesini,
- Kurumsal yönetim ilkeleri hayata geçirilerek iyi yönetimin hâklm kılınmasını,
- Türk bankacılık sisteminin uluslararası piyasalarla bütünleştirilmesini,
- Kurum içi ve Kurum dışı denetim ve gözetim unsurlarının bütünleştirilmesini,
- Kuruluş ve faaliyet izinlerinin ihtiyatlı denetimin bir parçası hâline getirilmesini,
- Finansal piyasaların değişen koşullarına cevap verebilecek yeterli esneklikte bir denetim ve gözetim sistemi ile düzenleme yapısının oluşturulmasını,
- Finansal sistemin tarafları arasında şeffaflık ve eşitlik gibi genel ilkelerin gözetilmesini,
- Finansal piyasalarda güven ve istikrarın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını,
- Finansal piyasalarda risk doğurucu gelişmelerin öngörülebilmesini,
- Bankacılık sektöründe işlem ve aracılık maliyetlerinin azaltılmasını,
- Kurumun strateji ve politikalarının finansal piyasalara ilişkin yol haritalarının izlerini taşımasını,
- Kurumun ilgili merciler ile bilgi paylaşımının belirli esaslar üzerine inşa edilmesini amaçlayan, Avrupa Birliği direktifleri, uluslararası ilkeler ve standartlar ile uyumlu olarak bu Tasarı hazırlanmıştır. ...."

**Not:** Vurgular yazara aittir.



Türkiye ekonomisi bağlamında, bu stilize olaylar dizisindeki (i) ve (ii)'nin geçerliliğini tartışmaya gerek yoktur. (iii)'nin temsili, fakat kaba bir göstergesi olarak mali aracılık katma değeri / GSYİH (kısaca MAKD / GSYİH) oranına bakılabilir; bunun yanında finansal olmayan şirketlerin kârlarının giderek artan bir bölümünün finansal işlemlerden ve finansal varlık sahipliğinden elde edildiğine dikkat çekilebilir. (iv)'yi şirket bazında verilerle doğrulayabilmek için bu yazının kapsamı dışında kalan ayrıntılı bir çalışma yapmak gerekir; biz burada reel faiz hadlerindeki gelişmelere işaretle yetineceğiz. Eğer 1980 sonrasında hem reel faiz hadleri, hem de mali varlıklar stoku / GSMH oranı yükselmisse, (v) önermesi doğrulanacaktır. (vi) de, daha önce değindiğimiz gibi, kapsamlı bir incelemeye ihtiyaç gösterir.

Tablo 1'de dökümü verilen (MAKD / GSYİH) oranlarının cari fiyatlarla (eski ulusal gelir serilerinden) hesaplanan değerleri 1980'den 1998-99'a kadar sürekli artış göstermiş, bu artışta bir yandan (finansal hizmet fiyatlarının bir göstergesi olarak algılanabilecek) nominal faiz hadlerindeki yükselme, öte yandan toplumda artan ve çeşitlenen finansal hizmetler etkili olmuştur. Söz konusu payların gelişmiş ekonomilerde de, hızla gelişen Doğu Asya ekonomilerinde de % 3 dolayında kaldığı hatırlanırsa, finansal aracı kesiminin nakdi gelirlerindeki şişme veya "balonlaşma" daha iyi algılanabilir. 1999 ve sonrasında finansal kesimin maruz kaldığı şok, bu kesimde 1999'a kadar kendisini hissettiren "balon"u patlatmış, 2002'den sonra (MAKD / GSYİH) oranı eski seriye göre belirli bir istikrar kazanmıştır.

TÜİK'in 2008'de açıkladığı ve 1998-2007 dönemini kapsayan ulusal gelir serilerinden çıkarılabilecek anlatı, finansal kesimdeki şişmenin 1999'da zirvede olduğu ve çöküşün 2002-03'e kadar devam ettiği<sup>14</sup>. Bundan sonra faiz hadlerindeki düşme ve enflasyon hızındaki yavaşlaşmanın etkisiyle (MAKD / GSYİH) oranı % 3.0 - 3.5 çevresinde istikrar kazanmıştır. TÜİK yeni gelir serilerini en azından 1987'ye kadar geriye uzatmadıkça, 1980'lerin başından bu yana finansal aracı kesimin görece büyüklüğünün nasıl değiştiği konusunda kesin ve iddialı önermelerde bulunmak doğru olmaz, ancak söz konusu oranın % 2.0 dolaylarından % 3.0 - 3.5 dolaylarına yükseldiği tahmin edilebilir.

14 Burada TÜİK'in yeni gelir serilerindeki MAKD'yi hesaplamak için kullandığı yöntemin eskisinden çok farklı olduğuna değinilmelidir (bkz. TÜİK, 2008: 4-5, Yükseler, 2008:3-5). Dolayısıyla eski ve yeni gelir serilerinden hesaplanacak oranları karşılaştırmamak uygun olur.

**TABLO 1: MALİ VARLIKLAR VE MALİ ARACI KESİMDE YARATILAN KATMA DEĞER, 1980–2007**

| Yıllar | (TMV / GSMH), % a/ | (DİBS / TMV), % | (MAKD / GSYİH), % (Eski Seri) |                   | (MAKD / GSYİH), % (Yeni Seri) |                   |
|--------|--------------------|-----------------|-------------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------------|
|        |                    |                 | Cari Fiyatlarla               | 1987 Fiyatlarıyla | Cari Fiyatlarla               | 1998 Fiyatlarıyla |
| 1980   | 19                 | 19              | 2.0                           | 3.8               | -                             | -                 |
| 1985   | 31                 | 15              | 2.2                           | 3.3               | -                             | -                 |
| 1990   | 32                 | 20              | 3.2                           | 3.0               | -                             | -                 |
| 1995   | 47                 | 33              | 4.2                           | 2.5               | -                             | -                 |
| 1996   | 58                 | 33              | 5.0                           | 2.4               | -                             | -                 |
| 1997   | 61                 | 34              | 5.1                           | 2.3               | -                             | -                 |
| 1998   | 64                 | 35              | 6.3                           | 2.4               | 7.6                           | 7.6               |
| 1999   | 86                 | 35              | 5.5                           | 2.6               | 10.2                          | 8.4               |
| 2000   | 79                 | 37              | 3.8                           | 2.5               | 7.0                           | 8.2               |
| 2001   | 134                | 52              | 3.7                           | 2.4               | 8.6                           | 10.0              |
| 2002   | 109                | 51              | 4.7                           | 2.1               | 4.4                           | 8.9               |
| 2003   | 102                | 54              | 5.0                           | 1.8               | 3.4                           | 8.0               |
| 2004   | 102                | 52              | 5.0                           | 1.7               | 3.3                           | 8.3               |
| 2005   | 104                | 49              | 4.4                           | 1.6               | 2.8                           | 8.7               |
| 2006   | 99                 | 45              | 4.7                           | 1.5               | 2.9                           | 9.3               |
| 2007   | -                  | -               | -                             | -                 | 3.2                           | 9.8               |

\*/ Nakit hariç.

Kaynak: DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2006* ve DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler* (çeşitli sayılar) ile TÜİK *Ulusal Gelir İstatistikleri*'nden alınmış veya hesaplanmıştır.

Sabit fiyatlarla hesaplanan (MAKD / GSYİH) oranları, eski ve yeni gelir serilerindeki baz yıllarının farklı özellikleri dolayısıyla aykırı görünüm sergilemekte olup, burada ayrıntılı olarak yorumlanmayacaktır<sup>15</sup>. Türkiye’de 1990’lı yıllarda finansal olmayan şirket kârlarının önemli bir bölümünün “faaliyet dışı” alanlardan ve özellikle DİBS faiz kazançlarından elde edildiği ve bir anlamda bu şirketlerin “kurumsal rantiyeler”e dönüştüğü İSO Raporlarındaki verilerle teyid edilmekteydi. Kısa bir süre

15 1987’deki faiz oranları, 1980’dekine göre epey yüksek, ancak 1998’dekilere göre epey düşüktür. Sonuçta ortaya Tablo 1’de sıralanan garip sayılar çıkmaktadır: Sabit fiyatlarla (MAKD / GSYİH) oranı 1998’de eski seriyeye göre % 2.4, yeni seriyeye göre % 7.6’dır; 2006 yılı değerleri ise eski seri için % 1.5, yeni seri için ise % 9.3’dür.

önce İSO Başkanı Tanıl Küçük, İSO'nun 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2007 Yılı Raporu'nu açıklarken, 2007'deki kârlılığın büyük ölçüde YTL'nin aşırı değerlenmesi sonucunda elde edilen kambiyo kazançlarından kaynaklandığını vurgulamakta, böyle bir kârlılığı "sanal" olarak adlandırmaktadır (Cumhuriyet, 24 Temmuz 2008)<sup>16</sup>. Burada önemli olan husus, operasyon dışı kârların hangi nedenle elde edildiği değil, finansallaşma sürecinin finansal / finansal olmayan şirketler ayrımını giderek belirsizleştirmesidir.

Bankaların bir yıl vadeli tasarruf mevduatına ödedikleri ortalama faiz oranı ile bir yıl vadeli DİBS faiz oranlarının TÜFE veya ÜFE kullanılarak reel faiz hadlerine dönüştürülmüş değerleri Şekil 1'de sergilenmektedir. Şekil 1 yardımı ile şu saptamalar yapılabilir:

- (1) Finansal piyasaların serbestleştiği 1980 sonrası dönemde reel faiz haddi (örgütlü finansal piyasaların baskı altında tutulduğu 1960'lı ve 1970'li yıllardakine kıyasla) pozitif ve oldukça yüksek değerlerde seyretmiştir. Veri bulunabilen dönemlerde vadeli mevduata % 7, DİBS'e % 14 dolayında ortalama reel faiz ödenmiştir. Bu oranlar gelişmiş ekonomilerdekinin epey üzerindedir.
- (2) Şekil 1'de gösterilen reel faiz haddi serileri, 1984-2007 dönemi için belirli bir artış trendi ima etmemektedir. Türkiye finans piyasalarının serbestliğe "alıştığı" 1980'li yıllarda reel faiz hadleri düşük, hatta bazan negatiftir. Sermaye hesabının serbestleştirilmesini izleyen 1990'lı yıllarda ise reel faiz hadleri çok yüksek düzeylerde seyretmiş, enflasyon hızının adım adım düşürüldüğü 2002 sonrasında gerilemiştir.
- (3) 1990'lı yıllarda reel faiz haddinin yüksekliği, enflasyon hızının oldukça yüksek ve epey değişken olması ile yakından ilgilidir. Bu resme eklenmesi gereken bir başka önemli husus, kamu kesiminin giderek Ponzi finansmanına yönelmesidir. Mali "müzayaka" altındaki Hazine, DİBS'e akıl dışı ölçülere varan nominal (ve reel) faiz ödemelerine katlanmış ve faiz hadlerinin genelde yükselmesine önyak olmuştur. Ponzi finansmanının kısır döngüsü ancak 2000'li yıllarda kırılabilmiştir.
- (4) İlke olarak, risksiz getiri sağladığı kabul edilen DİBS'in diğer vadeli plasmanlardan çok yüksek getiri sağlaması beklenmez. Türkiye'de kamu kesiminin iç borçlanma hastalığına tutulmaya başladığı 1988-91 yılları ve enflasyon hızının iyice düşürüldüğü 2002 sonrası dönem hariç tutulursa, beklenenin tam tersi bir durumla karşılaşmış, DİBS faiz oranları, vadeli mevduat faiz oranlarını çok büyük bir marjla aşmış, 1992-2002 döneminde kamu açıkları çok ağır bir bedel ödenerek finanse edilmiştir.

16 Benzer bir görüş için, bkz. G. Uras, "Ucuz Döviz Sanayide (Sanal) Kârı Şişiriyor, (Reel) Yapıyı Çökertiyor", *Milliyet*, 25 Temmuz 2008.

- (5) 1988-89 yılları ile 1994 ve 1999-2001 bunalımlarında enflasyon hızının öngörülemez değişimleri dolayısıyla, reel faiz hadlerinin negatif değerler aldığı dönemler yaşanmış; bu durum portföylerinde önemli ölçüde DİBS bulunduran bankalar için ciddi sorunlara yol açmıştır. Reel faiz hadlerinin beklenen değil, gerçekleşen enflasyona göre hesaplanması, Şekil 1’de zaman kaymalarına yol açabilir, ama sorunun özünü değiştirmez<sup>17</sup>.

Sonuç olarak, finansallaşan dünya ekonomilerindeki benzer biçimde Türkiye’nin 1980 sonrasında finansal varlık tutanlara epey yüksek nominal ve reel getiriler ödediği söylenebilir.

Ulusal gelir içindeki mali varlık sahipliği payının (başka bir deyişle “rantiye payı”nın) 1980 öncesindeki kıyasla yükseldiği, Şekil 1’de sergilenen yüksek reel faiz oranlarıyla Tablo 1’deki (Toplam mali varlık stoku / GSMH) oranındaki uzun vadeli artış eğiliminden kestirilebilir<sup>18</sup>; çünkü bu iki değişkenin çarpımı, tanım gereği, reel gelirdeki rantideki payı vermektedir.

### 3.2. Finansallaşma ve Bankacılık

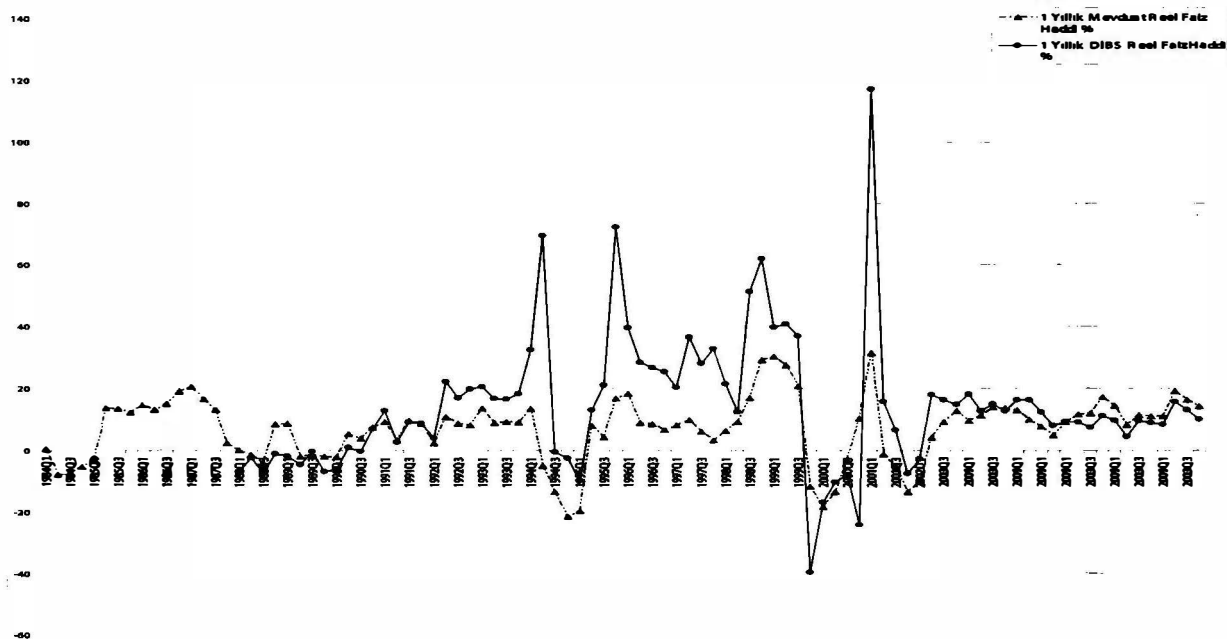
Uluslararası finansallaşma, ekonominin reel ve parasal kesimleri üzerindeki genel makroekonomik etkilerine ek olarak, bankacılık kesimi üzerine bazı özel etkiler de getirmektedir (Ertürk, 2007; Belli, 2007):

- (1) 1990’lardan bu yana bankacılıktaki birleşme ve satınalma (B&S) hareketleri (mergers & takeovers) diğer finans kuruluşlarına kıyasla daha hızlıdır. Ancak B&S’in daha çoğu uluslararası düzlemde değil, ülke içinde gerçekleşmektedir. Bu gözlem, gelişmiş ülkelerdeki büyük bankaların gelişmekte olan ülke bankalarını sahiplenmeye ilgi duymadıkları anlamında yorumlanmamalıdır; örneğin son yirmi yılda Latin Amerika ile Orta ve Doğu Avrupa’daki yerel bankalar hızla “yabancı”laşmıştır. Türkiye de son yıllarda bu çizgiyi izlemektedir (bkz. Tablo 2).

17 Örneğin beklenen reel DİBS faizi, 1999 (IV) - 2000 (IV) ve 2001 (IV) - 2002 (I) zaman dilimlerinde negatifken, gerçekleşen reel DİBS faizi hesabına göre negatif faiz sadece 2000 (II) - 2000 (IV) için söz konusudur.

18 Tablo 1’deki (Toplam mali varlık stoku / GSMH) oranının 2001 ve 2002’de bankacılık sisteminin mali yapısını güçlendirme amacı ile çıkarılan DİBS dolayısıyla arızı olarak arttığı, daha sonra % 100 yakınlarında (ve 1990’lardakinden epey yüksek) bir düzeye yerleştiği görülmektedir. Tamamlayıcı bir gözlem, 2001-03’de (DİBS / Toplam mali varlık stoku) oranının da arızı bir artış göstermesidir (bkz. Tablo 1, Sütun 2).

ŞEKİL 1: BİR YIL VADELİ MEVDUAT VE BİR YIL VADELİ DİBS İÇİN REEL FAİZ HADDİ, 1984 (II) - 2007 (IV)\*/



\*/ Reel faiz haddi, bir çeyreğin son ayındaki nominal faiz haddinin geçmiş bir yılın TÜFE (ÜFE) enflasyonu ile reel değere indirgenmesiyle hesaplanmıştır. Bir yıl vadeli mevduatın nominal faiz haddi, TCMB / EVDS'de verilen ortalama nominal faiz haddidir. DİBS faiz oranı verileri 1988-91 dönemi için TCMB'nin üç aylık bültenlerinden, 1992-2007 dönemi için Hazine Müsteşarlığı internet sitesinden alınmıştır.

- (2) B&S hareketleri ardında ölçek ve kapsam ekonomilerinden yararlanma güdüsünden çok, büyüklüğün getirdiği siyasal ve ekonomik güçten yararlanma dürtüsü yatmaktadır. Büyük bankaların ülke ve sektör stratejileri geliştirdiklerine günümüzde daha sık rastlanmaktadır.
- (3) Uluslararası bankaların bir kısmı Bank of England'ın deyimi ile Büyük ve Karmaşık Finansal Kuruluşlar'a (Large Complex Financial Institutions) dönüşmekte, bu kuruluşlarda giderek az sayıda işte uzmanlaşma yerine finansal piyasalarda hemen her işlemi yapma eğilimi ağır basmaktadır. Bu tür finansal kümelenmelerin (conglomerates) denetimi de zordur; çünkü riskli operasyonların nerede olduğunu teşhis etmek güçleşmektedir.
- (4) Bankaların operasyonlarını kurum dışına taşıma (örneğin taşeronluk yolu ile diğer ülkelerin insan kaynakları kullanma (outsourcing) ve bazı işlemleri başka bir ülke üzerinden yapma (offshoring) eğilimleri güçlenmektedir.
- (5) Yatırım bankaları, danışmanlık hizmeti verme ve müşterilerine finansman sağlamanın ötesinde, bizzat finansman sağlayıp reel ekonomiye yatırır duruma gelirken, özel hisse senedi sahipliği (private equity) grupları da yatırım bankalarının geleneksel uğraş alanlarına girmektedir.
- (6) Bankacılık hizmetleri talep eden hanehalkları da finansallaşmakta, hanehalklarının tuttukları finansal varlıklar arasında yüksek risk taşıyanların payı giderek artmakta, böyle bir müşteri profilinin ihtiyaçlarına cevap verebilmek için bankalarda "perakendecilik" eğilimleri güçlenmektedir.

Bu etkilerin çoğu (özellikle S&B hareketleri) son onyılda Türkiye'de gözlenmiştir. 1994 bunalımını görece az hasarla atlatan bankacılık sistemi, Tablo 2'de görüldüğü gibi, 1999-2001 bunalımları sonrasında hızlı bir konsolidasyon ve gayrimillileşme süreci yaşamıştır.

**TABLO 2: TÜRKİYE'DE BANKA SAYILARI, 1999 - 2007 (Yıl Sonu İtibariyle)**

|                                 | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Mevduat Bankaları               | 62   | 61   | 46   | 36   | 34   | 33   |
| • Kamu                          | 4    | 4    | 3    | 3    | 3    | 3    |
| • Özel                          | 31   | 29   | 22   | 18   | 17   | 12   |
| • TMSF Bankaları                | 8    | 11   | 6    | 2    | 1    | 1    |
| • Yabancı Bankalar              | 19   | 17   | 15   | 13   | 13   | 17   |
| Diğer Bankalar                  | 24   | 23   | 20   | 19   | 17   | 17   |
| • Kalkınma ve Yatırım Bankaları | 19   | 18   | 15   | 14   | 13   | 13   |
| • Katılım Bankaları             | 5    | 5    | 5    | 5    | 4    | 4    |
| Toplam                          | 86   | 84   | 66   | 55   | 51   | 50   |

**Kaynak:** BDDK Yıllık Raporları, çeşitli sayılar.

Özellikle 2001 bunalımı sonrasında bankalar sisteminde girilen “ev temizliği” ile özkaynak erozyonu giderilmiş, 1999-2001’deki dönem zararları kâra dönüşmüş, batık krediler kısmen ayıklanmış, döviz açık pozisyonları mutedil düzeye çekilmiş, (Mevduat Bankaları Konsolide Bilanço Büyüklüğü / GSMH) ve (Kredi Hacmi / GSMH) oranları bunalım öncesi değerleri fazlasıyla aşmıştır (BSB, 2008:119-23; ayrıca, bkz. Ek 1). Ancak gelişmiş ülkelerdekine kıyasla Türkiye’deki bankalar kesiminin ölçeği epey küçüktür; finansal derinleşme ve finansal yenilikleri yaygınlaştırma imkânları tüketilmemiştir. Performans göstergelerinin iyileşmesi ve bankacılığın gelişme potansiyeli, 2000’li yıllarda yabancı kuruluşların Türkiye’deki bankalara duyduğu ilgiyi artırmıştır. Yerel banka sahipleri de bu ilgiye bir yandan 1999-2001 travmasının yarattığı korku ve güvensizlikler, öte yandan sınıfsal çıkar ve dayanışma güdülerini dolayısıyla olumlu cevap vermişlerdir. Sonuç olarak, 2000’li yıllardaki satınalmalar sonrasında Türkiye’deki bankacılık sisteminin yaklaşık 2/5’i yabancı finans kuruluşlarının mali kontrolüne geçmiş durumdadır. Türkiye bankacılık kesimindeki yabancı sermaye etkinliğinin yabancı ortakların çoğunluk hissesine sahip olduğu ve çoğu küçük ölçekli 17 banka ile sınırlı kaldığını sanmak yanlıştır. 2007 sonu itibariyle mevduat bankaları konsolide bilançolarının yaklaşık % 90’ına sahip bulunan ilk 10 bankadan 5’inin sermaye sahipliğinde önemli ölçülerde yabancı payı vardır; buna ek olarak bankaların İMKB’de işlem gören pay senetlerinin önemli bir kesri de yabancılar tarafından tutulmaktadır.

Türkiye’deki egemen iktisat anlayışına bağlı finans ve iş çevreleri ile AKP hükümetinin bankacılığın gayrimillileşmesinden fazla tedirginlik duydukları söylenemez<sup>19</sup>. Bu anlayışa göre finansallaşmanın yukarıda sıraladığımız meydan okumalarına karşı çözüm, Türkiye bankacılığının daha fazla uluslararasılaşmasıdır; başka bir deyişle sorunlara çözüm, sorun yaratan süreçlerin kaynağında aranmaktadır. Çerçeve 1’de özetlediğimiz 5411 Sayılı Kanun’un Genel Gerekçe’si bu anlayışı yeteri açıklıkla sergilemektedir.

### 3.3. Finansallaşma, Ulusal Tasarruflar ve Yatırımlar

Artan “yabancılaşma”nın bankacılık kesimine özgü olmadığı Türkiye’nin ödemeler dengesi istatistiklerinden izlenmektedir. Ekono-

19 BDDK Başkanı Bilgin’in Bankalar Birliği’nde etkileri artacak yabancı pay sahiplerinden duyduğu ve açıkça dile getirdiği tedirginlik ile BDDK’nın bazı satınalma işlemlerine ulusal güvenlik gerekçesiyle karşı çıkmış olması, bu genel tavrın ikincil önem taşıyan istisnalarıdır.

minin önce durgunluğa, sonra bunalıma girdiği 1998-2001 döneminde toplam 5.1 milyar \$ cari açık verilmiş ve 3.6 milyar \$ resmi rezerv biriktirilmiştir. Açığın ve rezerv artışının finansmanı için (hata ve noksan da dâhil) 8.7 milyar \$ net sermaye girişi kullanılmıştır. Bu meblağın içinde net doğrudan yabancı yatırımların (DYY) tutarı yaklaşık 6.1 milyar \$'dır.

Ekonominin canlanma evresi olan 2002-07'de bu sayılarda çarpıcı artışlar kaydedilmiştir. Söz konusu 6 yılda verilen cari açıklar toplamı yaklaşık 114.2 milyar \$, resmi rezerv artışı 43.0 milyar \$'dır. Toplam net sermaye girişi olan 157.2 milyar \$'ın DYY net girişleri tarafından karşılanan kısmı ise (gayrimenkul alımları hariç) 46.1 milyar \$'dır. "Yatırım" adıyla anılmasına rağmen Türkiye'ye giren DDY'nin büyük bölümü, sabit sermaye stokuna katkı anlamında yatırım olmayıp, S&B başlığı altında sınıflandırılabilir el değiştirmelerden ibarettir.

Bu sayılar, 2002-07 döneminde önemli yurtiçi tasarruf açıkları verildiğinin işaretidir. Ancak Tablo 3'e çıkarılan GSYİH'nın harcama bileşenleri, ister TÜİK'in eski ulusal gelir serileri, ister 2008'de ilan edilen yeni seriler kullanılsın, bu tasarruf açıklarının sabit yatırımların artışından kaynaklanmadığını, (eski serilerde TÜİK'in bir istatistik garabet olarak ürettiği stok birikimleri, esas yeri olan tüketime izafe edildiğinde), özel tüketim artışından kaynaklandığını göstermektedir. Başka bir deyişle 2002-07'de ekonomiye giren büyük miktarda dış tasarruflar, iç tasarrufları tamamlayarak yatırım hacmini artırmamış, tersine iç tasarrufların yerine geçmiştir.

Kamu kesiminin 1998-2001'deki tasarruf açıklarının 2002-07'de büyük ölçüde kapandığı göz önünde tutulursa, sorunun özel harcanabilir gelirden tüketime ayrılan payın kayda değer ölçüde artmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır (bkz. BSB, 2008:89).

Ortalama özel tüketim eğilimindeki bu yükselişin çeşitli açıklamaları olabilir. Dış kaynak girişlerinin iç tasarrufların yerini alması, esas itibarıyla özel tüketimi canlı tutmaya yönelmiş para ve kredi genişlemesi (tüketici kredileri ve kredili satınalma) kanalı ile gerçekleşmektedir. Tüketim eğilimi şirketler kesimine göre daha yüksek olan hanehalklarına açılan kredilerin toplam özel krediler içindeki payının 1997 sonunda % 11 iken, Kasım 2007'de % 43 dolayına çıkması, hanehalklarındaki tüketim coşkusunun işaretlerinden sayılmalıdır<sup>20</sup>.

20 "Hani deniyor ya kriz / mriz, ne krizi yahu? 164 bin otomobil satıldı 2008'in ...ilk çeyreğinde. 2002 yılında satılan buzdolabı 1 milyon 88 bin, 2007 yılında 1 milyon 900 bin adet. 2002 yılında 824 bin çamaşır makinesi satılmış, 2007 yılında ulaşılan rakam 1 milyon 535 bin ...Eğer



TABLO 3: GSYİH'İN HARCAMA BİLEŞENLERİ, 1998–2007 (yüzde paylar)

| GSYİH'ya Oranla ...         | Eski Ulusal Gelir Serileri |           | Yeni Ulusal Gelir Serileri |           |
|-----------------------------|----------------------------|-----------|----------------------------|-----------|
|                             | 1998-2001                  | 2002-2006 | 1998-2001                  | 2002-2007 |
| Sabit Sermaye Yatırımları   | 20.8                       | 18.3      | 19.5                       | 19.8      |
| • Kamu                      | 5.6                        | 4.4       | 4.4                        | 3.4       |
| • Özel                      | 15.2                       | 13.9      | 15.1                       | 16.4      |
| Stok Değişimleri            | 0.5                        | 5.7       | -0.2                       | ..        |
| Toplam Yatırımlar           | 21.3                       | 24.0      | 19.3                       | 19.8      |
| Tüketim                     | 81.7                       | 81.0      | 80.1                       | 82.8      |
| • Kamu                      | 12.5                       | 13.4      | 11.7                       | 12.2      |
| • Özel                      | 68.2                       | 67.5      | 68.4                       | 70.6      |
| Net İhracat                 | -3.0                       | -5.0      | 0.6                        | -2.6      |
| GSYİH – Tüketim %           | 18.3                       | 19.0      | 19.9                       | 17.2      |
| Bilgi İçin (GSMH'ya oranla) |                            |           |                            |           |
| Dış Kaynak                  | 2.1                        | 5.8       | -                          | -         |
| Özel Harcanabilir Gelir     | 93.2                       | 88.2      | -                          | -         |
| Kamu Harcanabilir Geliri    | 6.8                        | 11.8      | -                          | -         |
| Ulusal Tasarruflar          | 19.9                       | 18.4      | -                          | -         |

\* / Kabaca, ulusal tasarrufları temsil ettiği kabul edilebilir.

...: İhmal edilebilir ölçüde.

**Kaynak:** TÜİK Milli Gelir İstatistikleri'nden ve DPT Yıllık Programları'ndan hesaplanmıştır.

Özel harcanabilir gelirin 1997-2007 döneminde hanhalkları lehine gelişmesi gibi gerçekçi görünmeyen bir olasılık bir yana bırakılırsa, bu coşku ortalama tüketim eğilimindeki yükselişi kısmen açıklayabilir. Ancak, hiç de düşük olmayan bir olasılık, şirketler kesimi kârlarının öz-yatırım yerine tüketime kaymasıdır. Büyük burjuvazinin (medyaya da yansıyan) gösterişçi tüketim eğilimi son yıllarda daha da artmış olabilir (BSB, 2008:85-6). Sonuç olarak Türkiye'de şirketler kesimi sadece uluslararasılaşma hevesleri dolayısıyla değil, iç tasarruf yetersizliği dolayısıyla da yabancı ortak peşine düşmektedir.

Tablo 3'de izlenen sabit yatırım zafiyetinin bir talep yetersizliği boyutu da bulunmaktadır. Sermaye hareketlerinin serbestleştiği Türkiye'de ve diğer gelişmekte olan ülke ekonomilerinde konjonktür, önemli sermaye

sen borca bakarsan dünyanın en borçlu ülkesi Amerika; ...ama kimse Amerika ...küçük bir ülke, şu kadar borcu var der mi? (A)damların ...milli geliri almış başını gidiyor" (Başbakan Erdoğan'ın Ankara Sanayi Odası'ndaki konuşmasından, *Hürriyet*, 17 Temmuz 2008).

giriş-çıkışlarıyla şekillenmektedir. Konjonktürün durgunluk evresi yatırımlarda önemli bir çöküşe yol açarken, derlenme - toparlanma evresi sabit yatırımları ve istihdamı yeterince özendirmemektedir. Firmalar bu evrede ilgilerini yeniden yapılanma ve verimliliği artırma üzerinde yoğunlaştırmakta, yüksek belirsizlikten kaçınmak için “bekle - gör” tutumunu benimsemektedirler. Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler için buna eklenen bir diğer güçlük, bu işletmelerin görece yüksek maliyetli kredi piyasalarından yararlanmaktaki isteksizlikleridir (Akyüz, 2008:184-6). Sonuçta ortaya çıkan durum, Tablo 3’de sergilenen yatırım zafiyetidir. Uluslararası finansın yönlendirdiği konjonktür çevriminin sakıncaları, sadece şirketlerin planlama ufkunun kısılması ile savunmacı ve / veya spekülatif yatırım stratejilerinin öne çıkmasından ibaret değildir. Blecker (2005:187-95) finansallaşmanın uluslararası ticaret / finans ayrımını ve karşılaştırmalı üstünlükler teorisinin geçerliliğini de tartışmalı duruma getirdiğini ileri sürmektedir. Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi çoğu kez döviz kurlarında büyük çarpıklıklar yarattığından, meta ticaretindeki serbestleşme küresel düzlemde etkin bir kaynak dağılımı sağlamaz; bu koşullar altında karşılaştırmalı üstünlüklerden değil, gelecek rekabet üstünlüklerinden söz edilmesi daha anlamlı olur.

#### 4. BANKACILIKTA İHTİYATİ KURAL VE STANDARTLAR

##### 4.1. Basel I ve Basel II Uzlaşıları Üzerine Notlar

Finansal piyasalarda yaşanan küreselleşme ve bütünleşme, sermaye hareketliliğinin artması ile rekabetin uluslararası düzeye yayılması ve teknolojik ilerlemeler, bankaların risk yönetimine dönük standartların geliştirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu amaçla yürütülen çalışmalara örnek olarak IMF ve Dünya Bankası’nın eşgüdümünde yürütülen uluslararası Finansal Mimari’yi, G-8, AB, NAFTA ve DTÖ gibi uluslararası topluluk ve kuruluşların öncülük ettiği düzenleme çalışmalarını ve Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi’nin (bundan böyle kısaca Basel Komitesi) çalışmalarını sayabiliriz (Aybar, 2007:19; TBMM, 2005:1-4). Biz bu yazı bağlamında Basel I ve Basel II adıyla bilinen uzlaşılar üzerine duracağız.

Basel Komitesi 1970’li yılların başında uluslararası bankacılık sektöründe yaşanan bunalım ve iflaslara bir tepki olarak, 1974’de G-10 ülkelerinin merkez bankaları tarafından kuruldu. İlk kez 1975’de toplanan ve

bu yıldan sonra çalışmalarını giderek yoğunlaştıran Komite, bankaların risk yönetimi konusunda uluslararası standartlar oluşturmayı amaçlamakta idi. 1980'li yıllarda en önemli bankacılık riski olarak görülen kredi riski (ve ikincil bir öge olarak piyasa riskleri) Komite'nin 1988'de oluşturduğu ve kısaca Basel I olarak adlandırılan Basel Sermaye Yeterliliği Standardı'na esas oldu.

Basel I basit ve yeknasak bir asgari sermaye gerekliliği standardından hareket ediyor, ülkelerin kendi finansal kurum ve piyasalarının spesifik şartlarını göz önünde bulundurmuyordu. Basel I'e uluslararası bankacılığın ihtiyaçları doğrultusunda önce 1988'de, sonra 1996'da eklemeler yapıldı ve piyasa riskleri için bulundurulacak yasal sermaye konusunda ek kurallar getirildi. Ancak Basel I'in risk duyarlılığını düşürdüğü ve farklı faaliyet alanlarına yeknasak kuralları uyguladığı yolundaki eleştiriler giderek arttı ve Komite 1997'de *Etkin Bankacılık Denetimi için Temel İlkeler* adlı bir çalışma hazırladı. Haziran 1999'da Basel Yeni Sermaye Uzlaşısı Taslağı adlı tavsiye kararına bağlanan ve kısaca Basel II olarak bilinen metin, 2004'de *Sermaye Ölçümü ve Sermaye Standartları Üzerinde Uluslararası Uzlaş*ı adıyla nihai biçimini aldı ve bu uzlaşının 2007'de yürürlüğe girmesi öngörüldü. Basel II'nin önemli bir yeniliği, kredi ve piyasa riskleri yanında, operasyonel riskleri de sermaye yeterliliği hesabında göz önünde bulundurmasıydı<sup>21</sup>.

Basel II düzenlemesi üç yapısal bloktan oluşmaktadır: (i) Asgari sermaye yeterlilik oranını ölçme kuralları; (ii) gözetim otoritelerinin denetimde uyacağı kurallar; (iii) piyasa disiplini. Birinci yapısal blokla ilgili olarak ve fazla ayrıntıya girmeden, Basel II'nin banka sermayesini üç katmana (tier) ayırdığını, bu katmanlardan biri veya birkaçı ile risk kategorilerinin parasal değeri arasındaki oranların sınır değerini saptamaya yöneldiğini söyleyebiliriz (Eken, 2007:11-4)<sup>22</sup>. Risklerin ölçümü için benimsenecek kurallar ise şunlardır: Kredi riski derecelendirme (rating) ile ölçülecektir, dereceleme uzman kuruluşlardan almak veya bizzat yapmak bankanın tercihi ve düzenleyici kuruluşun onayına bırakılmıştır. Piyasa riskini

21 Kredi riski deyimi ile kastedilen şey, kredinin geri ödenmeme olasılığından kaynaklanan risktir. Piyasa riski, piyasa hareketleri nedeniyle finansal varlık ve yükümlülük değerlerinde ortaya çıkabilecek dalgalanmalardan kaynaklanır. Operasyonel risk ise personel hataları, soygunlar ve usulsüzlükler, bilgi işlem sisteminin çökmesi gibi insan kaynaklı riskleri ifade eder.

22 Bu üç katmandan ilki, ödenmiş sermaye, dağıtılmamış kâr ve yedek akçelerden, ikincisi gizli yedekler, öz sermayeden kanuni gerekler dolayısıyla ayrılan yedekler, yeniden değerlendirme karşılıkları, batık kredi karşılıkları ile sermayeye dönüştürülen borçlardan oluşmaktadır. Üçüncü katman ise ilk iki katmanın ağırlıklı ortalamasıdır.

ve operasyonel riski ölçmekte kullanılacak yöntemler de bankanın tercihi ve düzenleyici kuruluşun onayı ile belirlenecektir. Risk ölçümünde Basel II'nin bankalara ve düzenleyici kuruluşa getirdiği esneklik (ve sorumluluk) Basel II'nin ikinci önemli yeniliğidir.

İkinci yapısal blok bağlamında dört ana ilke benimsenmiştir: Birincisi, bankaların sermaye yeterliliği aldıkları risklere ve stratejilerine göre değerlendirilmelidir. İkincisi, bankaların içsel değerlendirmelerinin yetersizliği saptanırsa yerinde denetim, uzaktan denetim, banka yönetimi ile görüşme, bağımsız denetim kuruluşlarını devreye sokma ve periyodik rapor isteme gibi yollara başvurularak gerekli tedbirler alınmalıdır. Üçüncüsü, gerekli görülürse bir bankadan asgari oranın üstünde sermaye tutması istenebilir. Dördüncüsü, banka sermayesinin asgari tutarın altına düşmemesi için tedbirler önceden alınmalıdır (Aybar, 2007:22).

Üçüncü yapısal blokta öngörülen şey bankacılıkta şeffaflığın sağlanması ve böylelikle asimetrik enformasyon sahipliğinden kaynaklanan piyasa kusurlarının azaltılmaya çalışılmasıdır. Bu bağlamda bankaların sermaye ve portföy yapılarıyla risk bileşenlerinin topluma açıklanması istenmektedir.

BDDK, Türkiye'nin Basel II'ye tam uyumunu önce 2008, sonra 2009 yılı başına, daha sonra Haziran 2008'deki bir duyurusu ile (uluslararası finans piyasalarındaki çalkantıları gerekçe göstererek) belirsiz bir tarihe ertelemiştir. Ancak Basel II'nin bazı ilkeleri ile AB direktiflerinden esinlenen düzenlemelerin, yönetmelik ve tebliğler yolu ile uygulamaya aktarıldığı gözlenmektedir. Bu tür mevzuat hazırlıklarında BDDK ile ticari bankalar arasında bilgi ve görüş alışverişinin 5411 Sayılı Kanun uyarınca kurulan Finansal Sektör Komisyonu'nda sağlandığı anlaşılmaktadır. Böyle bir yaklaşım hem BDDK, hem de Türkiye'deki bankalar kesimi açısından ihtiyatlı ve gerçekçidir. Çünkü Basel II kurumsal yapılanması mali bünyeleri daha sağlam, risk yönetimi ve iç denetimde belirli bir mesafe almış ve vasıflı personel istihdamında daha fazla imkâna sahip gelişmiş ülke bankalarına uluslararası rekabet ortamında avantaj sağlayacak bir kurguya sahiptir. Bu sisteme ivedi ve hazırlıksız uyum, Türkiye bankacılığı ve finansal olmayan şirketler (ve özellikle KOBİ'ler) için sorunlar doğurabilir.

Basel II'nin Türkiye bankacılık sistemine yapacağı etkiyi tahmin etmek amacı ile 2007 yılında BDDK tarafından düzenlenen sayısal etki incelemesine (QIS) bankalar sistemindeki aktif büyüklüğünün % 97'sini

oluşturan 31 banka katıldı ve değerlendirmeye bu bankaların 30 Eylül 2006 tarihli mali tabloları esas alındı. BDDK incelemenin sonuçlarını 25 Temmuz 2007 tarihli detaylandırılmış bir basın açıklamasıyla duyurdu. Bu açıklamada, BDDK'nın örneklenen bankaların ortalama sermaye yeterlilik oranında bir düşüş saptadığı, ancak Basel II normlarına göre hesaplanan sermaye yeterlilik oranının pek çok Avrupa ülkesinden daha yüksek olduğu ileri sürüldü. Bu iyimser yorumu ihtiyatla karşılamak gerektiğini, güçlü ve büyük özkaynağı bulunan bankaların ortalamayı yukarı çekerek, sorunlu olabilecek bankaların gözden kaçmasına yol açtığını düşünüyoruz.

#### 4.2. Kurgular ve Gerçekler

Basel II'nin incelmış-arınmış kurgusuna ve onun ardındaki finans teorisi varsayımlarına takdirle yaklaşılabilir. Öte yandan iktisatçıların büyük çoğunluğu, bankacılık kesimine özenle formüle edilmiş ihtiyati kural ve standartların empoze edilmesine ilke olarak karşı çıkmamaktadır. Ancak bu kural ve standartların sorunları tümüyle ortadan kaldırmayacağı, sadece bunları azaltmaya yardımcı olacağı baştan kabul edilmelidir. Başlıca sorun alanları ise aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- (1) İhtiyati kurallar ve konjonktür çevrimi: Geleneksel ihtiyati kontroller (örneğin sermaye ve likidite oranları, batık kredi karşılıkları, v.b.) bugünkü uygulanış biçimi ile finansal sistemdeki devrevi iniş - çıkışları şiddetlendiricidir. Söz konusu kurallar çoğunlukla cari borç ödeyemezlik üzerine odaklandığı için, finansal sistemin büyük canlılık (boom) yaşadığı, aktif fiyatlarının coştugu, banka müşterilerinin borç ödeme kabiliyetinin arttığı dönemlerde söz konusu canlılığı frenlemez; tam tersine, özendirir. Konjonktür durgunluğa yöneldiğinde ihtiyati karşılıklar kredi sıkışmasına, faiz hadlerinin tırmanmasına, aktif fiyatlarının çökmesine yol açar. Basel I'de seçilen risk ağırlıklarının bankalararası kısa dönemli borçlanmayı özendirici niteliği, Doğu Asya'da 1990'lı yıllardaki hızlı dış borç açılımını izleyen mali bunalımları etkilemiştir. Basel II'de benzer bir anlayışın izleri vardır (Akyüz, 2008:196-7; Akyüz ve Cornford, 2002). Giderek, ihtiyati tedbirleri bugünkü anlayıştan farklı olarak, "otomatik istikrarlandırıcılar" mantığı ile tasarlamakta yarar olduğu söylenebilir. Türkiye'de bankacılık sektöründeki ihtiyati düzenlemeleri ekonomik konjonktürün çıkış evresinde yapmak ve böylece finansal sektörde 1990'lı yıllarda yaşanan balonlaşmayı başlangıçta denetlemeye çalışmak daha yararlı olacaktı. Oysa BDDK söz konusu düzenlemeleri, şartların zorlamasıyla, konjonktürün

iniş evresinde (yani 1999-2001'de) yapmaya yöneldi ve hem Türkiye'nin tüm finans kesimlerini, hem de bu kesimlerle birlikte reel kesimi daraltan bir sürecin destekleyicisi oldu.

- (2) Yenilikler: Finans sektöründeki yenilikler sadece sermaye akışkanlığını ve verimliliği artırmanın değil, ölçüsüz likidite yaratmanın, ihtiyat kural-larını "etrafından dolanıp" aşmanın ve muhasebe normlarını çarpıtarak işlemez hale getirmenin de aracıdır<sup>23</sup>. Bu sözcükler türev piyasalarında en çarpıcı örnekleriyle tezahür etmektedir; 1990'lı yıllar ve sonrasında akıl almaz bir genişleme sergileyen türev piyasaları Dodd (2005)'a göre risk al-mayı kolaylaştırmış ve ucuzlatmıştır. Finans kesiminin gözetim ve dene-timinde Türkiye'den çok daha deneyimli olan ABD'de ve AB ülkelerinde 2007'nin son çeyreğinden itibaren yaşanan ve bazan yolsuzluk sınırını da aşan uygulamaların sonucunda ortaya çıkan çalkantılar, ihtiyati kural ve standartlardan mucizeler beklenmemesi gerektiğini açıkça kanıtlamıştır (BSB, 2008:40-55).
- (3) Saydamlık, asıl ve vekiller, derecelendirme: Son yıllardaki bankacılık dü-zenlemesinin saydamlığa verdiği öneme ve bunun enformasyon asimetri-sini gidereceği beklentilerine yukarıda değinilmiştir. Her ne kadar finan-sallaşma hisse değerlerini en çoğa çıkarmayı şirket yöneticilerinin temel hedefi haline getirerek, finans kesimindeki "asıl" ve "vekil"ler arasında çıkar yakınlaşması yaratmışsa da, uluslararası banka üst düzey yönetici-lerinin sahip bulundukları iç bilgiyi gizleyerek pay sahiplerini, düzenle-yicileri ve toplumu yanılttıkları 2007-08'deki örneklerle görülmüş, 2006 ve 2007'de akıllara durgunluk verecek düzeyde maaş, ikramiye ve kâr payı alan kimi yöneticilerinin temsil ettikleri banka ve finans kuruluşları, 2008'de rekor zararlarla yüzyüze gelmişlerdir. Dolayısıyla, banka yöneti-cilerinin sahip oldukları stratejik bilgileri düzenleyici otoriteyle ne ölçüde paylaşacağı belli değildir (Aybar, 2007:23). Son yıllardaki bankacılık dü-zenlemelerinde kendilerine daha büyük roller verilen derecelendirme ku-ruluşları ise 2000'li yıllarda çok kötü sınavlar vermişlerdir. ABD'de önem-li bir mali denetim ve derecelendirme kuruluşunun itibarını yerle bir eden Enron skandalı, bu konuda akla gelen örneklerden sadece biridir. ABD bu kuruluşlardaki yoğunlaşma ve piyasa disiplini dışında davranma eğilim-lerine 2006 tarihli Kredi Derecelendirme Kuruluşları Reformu Kanunu ile tepki göstermiş, Menkul Kıymetler ve Borsalar Komisyonu'nun denetim

23 Bu vesile ile Fine (2007:1)'de alıntılanan ve Bank of England'ın eski direktörlerinden Josiah Stamp'a ait olan şu sözcükler hatırlanabilir: " Bankacılar dünyanın sahibidir. Dünyayı on-lardan alın, ama para yaratma gücünü onlarda bırakın; bir kalem darbesiyle dünyayı sizden geri alacak mevduatı yaratacaklardır. ...Bankacıların kölesi olarak kalmak ve köleliğinizin bedelini ödemek istiyorsanız, bırakın para yaratmaya devam etsinler". Buradaki mevduat ve para sözcükleri, likidite olarak okunmalıdır.

yetkilerini artırmıştır (Elkhoury, 2008:16). Akgüç'e göre derecelendirme kuruluşlarının çoğu finansal kuruluşlarla ilişkilerinde etik kurallara aykırı davranmakla kalmamakta, bunun ötesinde siyasal bir tavır olarak emperyal güçlerin desteklemek (kösteklemek) istedikleri ülke yönetimlerine olumlu (olumsuz) kredi notları vermektedir (Akgüç, 2008).

- (4) Risklerin hesaplanmasındaki güçlük: Bankalar için kredi riski ve operasyonel risk, büyük ölçüde kendi karar ve işlemlerinden kaynaklandığı için görece daha kolay tahmin edilebilir; oysa bankanın kendi kontrolü dışındaki piyasa riskini değerlendirmesi güçtür. Piyasalar güç ilişkilerinden ve siyasetten bağımsız olamayacakları için, piyasa riskinin hesaplanmasında ne kadar “nesnel” davranılabileceği de söz götürür. Uluslararası bankalar için ortaya çıkan ilave güçlük, ilişkide bulundukları ülkelerde piyasa riskleri yanında, o ülkelerdeki kredi risklerinin de hesaba katılması gereğidir. Değinilen üç risk kategorisi arasında bağınlaşma da söz konusu olduğundan, tüm riskleri eşzamanlı ve sağlıklı olarak hesaplamak çok güçtür (Aybar, 2007:23).

Özetle Basel II ve benzeri kurallar topluluğu, teknik anlamda ne kadar incelmış-arınmış olurlarsa olsunlar, tekil ülkelerin kendilerine özgü şartlarına tam cevap veremezler ve takdir hatalarına karşı mutlak güvence sağlayamazlar. Hiçbir ihtiyati kurallar ve standartlar sisteminden başaramayacağı şeyler beklenmemelidir.

#### 4.3. Finansallaşma ve Muhasebe Standartları

Bankacılıktaki düzenleme tartışmalarında gölgede kalan, ancak son derece önemli bir standart oluşturma alanı da muhasebe standartlarıdır. Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi, Temmuz 2002’de kabul ettikleri bir yönetmelikle menkul kıymet borsalarına bağlı 7000’i aşkın firmanın Uluslararası Muhasebe Standartları’nı (IAS) ve Uluslararası Finansal Raporlama Standartları’nı (IFRS) kullanmasını istemiştir. Bu standartları geliştiren Uluslararası Muhasebe Standartları Heyeti (IASB), Londra’da yerleşik özel bir kuruluştur ve IASB, ABD’de tescil edilmiş özel bir şirket tarafından yönetilmekte ve fonlanmaktadır. Bu şirket gönüllü ve % 60’ı dört büyük denetleme firmasından gelen bağışlarla beslenen Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi Vakfı’dır (IASCF). Bu gelişme kamusal yetkinin özel iş alemince fonlanan ve yönetilen bir kuruluşa devrinin emsali az görülebilecek, cüretli bir örneğidir (Nölke ve Perry, 2007:1).

Çağdaş muhasebe ölçüm ve raporlamasında Tarihsel Maliyet Muha-

sebesi (HCA) paradigmasından, IASB'nin tercih ettiği Hakça Değer Muhasebesi (FVA) paradigmasına bir yönelim vardır. Geleneksel ve ekonomiye üretim perspektifinden bakan HCA, varlıkları edinim fiyatları üzerinden değerlendirirken, ekonomiye finans perspektifinden bakan FVA cari piyasa fiyatlarını kullanmaktadır. Nölke ve Perry (2007:4-8)'ye göre IASB'nin FVA yönündeki tercihi, masum bir yöntem seçiminin ötesindedir ve uluslararası ekonominin finansallaşmasının gerekli bir parçasıdır. Söz konusu tercihin ardındaki itici güç, paydaşların sahip olduğu hisse senedi değerlerinin en çoğa çıkmasını şirket yöneticileri için temel amaç haline dönüştüren süreçtir (ayrıca, bkz. Orhangazi, 2008:148-54).

## 5. KAPANIŞ SÖZCÜKLERİ: BİR SİYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİ

Türkiye, "Planlı Dönem" adıyla anılan 1960'lı ve 1970'li yıllarda finansal piyasalarını baskı altında tutup sanayileşmesini hızlandırdı ve ekonomisine yeni bir açılım kazandırdı. Bu dönemin beş yıllık kalkınma planları görece makroekonomik istikrar altında hızlı büyümeyi sağladı. İki kutuplu dünyanın Batı Bloku'nda yer alan ülkelerde finans kesiminin kalkınma amaçlı politikaların hizmetine koşulması ve bu amaçla devletin piyasa kusurları ile ilgili olması gerekmeyen müdahalelere girişmesi olağan sayılıyordu (Kazgan, 2008; Şahinkaya, 1999). Bu "eski dünya"nın konjonktür çevrimleri esas itibarıyla ödemeler dengesinin cari işlem kalemleri üzerine kurulu idi; hızlı büyüme çabasındaki ekonomi, sınai aramalar ve yatırım mallarındaki ithalat gereklerini karşılayacak döviz kazanamadığında istikrarlandırıcı reçeteler (yani yurtiçi harcamaları daraltıcı ve harcamaları yurtdışında üreten mallara saptırıcı tedbirler) uygulanıyor, böylece ortam bir sonraki çevrimin canlanma evresi için hazırlanmış oluyordu (Türel, 2002: 33-4; Boratav, 2004: 191-2). 1976-87 çevrimi "eski dünya"da doğan ve onun genetik izlerini taşıyan son çevrimdi.

Ağustos 1989'da sermaye hesabının serbestleşmesi kararı, Türkiye için finansallaşan dünya ekonomisinin yörüngesinde yeni bir konjonktürel dinamiğin başlangıcı oldu. Bu dinamik Dumenil ve Levy (2005)'in değindikleri gibi uluslararası finans tarafından biçimlendiriliyor, çoğunluğu spekülasyon niteliğindeki sermaye hareketleri ile ateşleniyor ve sönümleniyordu. Ülkenin ekonomik yöneticileri sabit yatırım eğilimini ve uzun vadeli büyüme potansiyelini olumlu etkilediği çok tartışmalı olan bu hareketleri kontrol etme konusunda ne istekli, ne de hazırlıklı idiler.



Türkiye’de 1980’li yıllardaki para ve finans politikalarını yönlendiren karar alıcıların çok etkilendikleri klasik parasalcı ortadoksluk, esas itibarıyla şu öncülden yola çıkıyordu: Kapitalist bir ekonomide finansal kesim, reel kesim ile (devletin “yanlış” müdahaleleri ile saptırılmadığı sürece) uzun vadede dengeli ve ahenkli bir etkileşim içindedir; dolayısıyla finans ve özellikle bankacılığın gündemindeki temel sorun, serbestleştirme ve kuralsızlaştırmadır. 1985 tarih ve 3182 Sayılı Bankalar Kanunu bu anlayışın izlerini taşır.

Ancak finansallaşan dünyada bu öncül geçerliliğini yitirmiş, finans kesiminin reel kesimden çok uzun süreler kopabileceği ve sermayenin evrensel ölçekte hareketli olduğu bir ekonomik ortamda tüm ülkelerin finansal varlık piyasalarını idare etme sorunu ile karşılaştığı ortaya çıkmıştı. Türkiye’nin 1993-94 bunalımı gelişen çevre ekonomileri için “yeni dünya”nın habercisi olan ve Latin Amerika, Rusya ve Doğu Asya’dakileri öndeleyen bir bunalımdı; buna finans ve bankacılıkta uluslararası sermayenin akışkanlığını ve başatlığını sorgulamayan yeni bir düzenleme anlayışı ile cevap verilmesi öngörüldü. Dünya ekonomisi finansallaşırken kendi iktisat politikası pozisyonlarını da olgunlaştıran IMF ve Dünya Bankası’nın önderliğinde Türkiye’ye yerleştirilen düzenleme anlayışı, basit bir modele dayanıyordu: Eskiden belirli bir alanda “kamu yararı”nı kullanmakla görevlendirilen hükümet organları devre dışı bırakılarak özerk bir kurul oluşturuluyor, özerk kurula da kurum adıyla hükmi şahsiyet kazandırılıyordu. Böylece hükümetin boşladığı kamusal müdahale alanları sermaye, sermayenin temsilcileri ve destekçileri tarafından dolduruldu. Telekomünikasyondan enerjiye, tütün ve alkollü içkilerden bankacılığa kadar yaygınlaştırılan bu model doğrultusunda BDDK yapılandırıldı. 1999 tarih ve 4389 Sayılı Kanun ile ara durağından geçen düzenleme anlayışı 2005 tarih ve 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu ile bugünkü yapısına ulaştı. BDDK’nın özerkliğini para politikası düzlemindeki bir diğer özerklikle bütünleyen mevzuat ise 2001 tarih ve 4651 Sayılı TCMB Kanunu ile getirildi.

1990’lı yıllarda “eski dünya”ya özgü düzenleyici kuralların uygulanmasındaki isteksizlik ve başarısızlığın miras bıraktığı sorunlar ve yeni düzenlemenin kurum ve kurallarıyla tam yerleşmemiş olması, Türkiye bankacılığını 1999-2001’de ciddi bunalımlarla yüzyüze getirdi. BDDK’nın bankacılık sistemini yüksek sermaye yeterlilik ve ihtiyat oranlarıyla zorlayarak “ıslah” etme çabaları, finans kesimindeki bunalımı reel kesime

taşıdı. 2001 sonrasındaki yıllarda yurttaşlar ve vergi mükelleflerine ağır bir bedel ödetilerek, bankacılık sistemini sağlığına kavuşturma yolunda önemli mesafeler alındı. BDDK 2001 depreminin etkilerini unutmayan ve ihtiyatı elden bırakmayan bir tutumla, Basel I ve Basel II kurallarını Türkiye'ye yansıtmaya başladı. Türkiye'de bankacılığın finansal yeniliklere ve türev piyasalarına şimdiye kadar sınırlı bir açılım gerçekleştirmiş olması, dünyada 2007'nin ikinci yarısında başlayan finansal çalkantının Türkiye'ye bulaşmasını kısmen frenledi.

2000'li yıllarda Türkiye bankacılığının uluslararası piyasalarla eklenmesi, uluslararası ihtiyatı kural ve standartların yerleşmeye başlaması ve bankacılığın gayrimillileşmesi, bu kesimdeki bunalım olasılıklarını tümüyle ortadan kaldırmamıştır. 5411 Sayılı Kanun ve onu izleyen mevzuat ile BDDK düzenlemeleri, dünya ölçeğindeki finansallaşmanın meydan okumalarına karşı çözümü dünya finans sistemi ile bütünleşmekte (yani sorun yaratan süreçlerin kaynağında yer almakta) aradı. Artık dünya finans sisteminde 2007-08'de yaşanan çalkantıların ve bunu izleyecek benzerlerinin farklı bağlam ve ölçülerde de olsa, Türkiye'ye yansımından kaçınılamaz. Ne kadar iyi tasarlanmış ve dürüstçe uygulanıyor olsa da, ihtiyatı kural ve standartların varlığı, bugün dünyada yaşanan sistemik rahatsızlıklara karşı tam güvence sağlayamaz. Öyleyse durmak yok, yeni finansal bunalımlara kadar yola devam!

*Temmuz 2008*

## KAYNAKLAR

- AKGÜÇ, Ö. (2008), "Kapitalizmin Yardakçıları Derecelendirme Kuruluşları", *Cumhuriyet*, 18 Temmuz 2008.
- AKYÜZ, Y. (2008), "Managing Financial Instability in Emerging Markets: A Keynesian Perspective", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 35 (2), 177-207.
- (1990), "Financial System and Policies in Turkey in the 1980s", T. Arıcanlı ve D. Rodrik (der.), *The Political Economy of Turkey: Debt, Adjustment and Sustainability* içinde, London: Macmillan.
- AKYÜZ, Y. ve CORNFORD, A. (2002), "Capital Flows to Developing Countries and The Reform of the Financial System", D. Nayyar (der.), *Governing Globalization* içinde, New York: Oxford University Press.
- AYBAR, S. (2007) "Banka Risk Yönetimi ve Basel 2: Teorik-Pratik Sorunlar", *İktisat*, Sayı 485-486 (Mayıs-Haziran), 19-23.
- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (BSB) (2008), *2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum*, İstanbul: Yordam Kitap.
- (2007), *İMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset*, İstanbul: Yordam Kitap.
- BDDK (2005), *2004 / Yıllık Rapor*, Ankara BDDK Düzenlemeler Dairesi.
- (2004), *Finansal Hizmetler Kanunu Tasarısı Taslağı*, Ankara: BDDK Düzenlemeler Dairesi.
- , *Yıllık Raporlar*, çeşitli sayılar.
- BELLİ, T. (2007) "Türk Bankacılık Sisteminde Yeni Açılımlar ve Alternatif Stratejiler" Paneli'ne katkı, *İktisat*, 485-486 (Mayıs-Haziran), 3-18.
- BLECKER, R. A. (2005) "Financial Globalization, Exchange Rates and International Trade", G. A. Epstein (der.), *Financialization and the World Economy* içinde, Cheltenham: Edward Elgar.
- BORATAV, K. (2004), *Türkiye İktisat Tarihi (1908-2002)*, (8. Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.
- Cumhuriyet*, 24 Temmuz 2008.
- DODD, R. (2005), "Derivatives Markets: Sources of Vulnerability in US Financial Markets", G.A. Epstein (der.), *Financialization...* içinde.
- DPT (2006), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2006*, Ankara.
- , *Temel Ekonomik Göstergeler*, çeşitli sayılar.
- DUMENIL, G. ve LEVY, D. (2005), "Costs and Benefits of Neoliberalism: A Class Analysis", G.A. Epstein (der.), *Financialization...* içinde.
- EKEN, H. (2007) "Türk Bankacılık Sisteminde Yeni Açılımlar ve Alternatif Stratejiler Paneli'ne katkı, *İktisat*, Sayı 485-486 (Mayıs-Haziran), 3-18.
- EKZEN, N. (2003), "Mali Yapı ve Liberal Politikalar", A. Güneşer-Demirci (yayınlayan), *Liberal Reformlar ve Devlet* içinde, Ankara: Kardelen Ofset.
- ELKHOURY, M. (2008), "Credit Rating Agencies and Their Potential Impact on Developing Countries", *UNCTAD Discussion Papers*, No. 186.
- EPSTEIN, G. A. (2005) "Introduction", G. A. Epstein (der.), *Financialization...* içinde.
- ERSEL, H. (2002), "Özerk Düzenleyici Yetkilerin Varlığının İktisat Politikası Uygulaması Açısından Anlamı", STEAM tarafından düzenlenen "Bağımsız Kurlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası"na sunulan bildirilerden hareketle yazılan metin, tek. 17 s.
- ERTÜRK, İ. (2007), "Türk Bankacılık Sisteminde Yeni Açılımlar ve Alternatif Stratejiler" Paneli'ne katkı, *İktisat*, 485-486 (Mayıs-Haziran), 3-18.
- FINE, B. (2007) "Financialisation, Poverty and Marxist Political Economy", Manchester

- Üniversitesi'ndeki *Poverty and Capital* Konferansı'na sunulan bildiri, 2-4 Temmuz, tek.
- GREENWALD, B. C. ve STIGLITZ, J. E. (1986), "Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, 101 (Mayıs), 229-64.
- Hürriyet*, 17 Temmuz 2008.
- KAZGAN, G. (2008), "Cumhuriyet'in Temelinde Yatan, Günümüzde Aşınan İlkeler ve Ekonomik Kalkınma" (Gazi Üniversitesi'nin "Cumhuriyet'in 85. Yılında Kalkınma Süreci" derlemesine katkı), tek.
- KRIPPNER, G. (2004), "What is Financialization?" UCLA Sosyoloji Bölümü, tek.
- Milliyet*, 25 Temmuz 2008.
- NÖLKE, A. ve PERRY, J. (2007) "The Power of Transnational Private Governance: Financialization and the IASB", *Business and Politics*, 9 (3), Article 4, The Berkeley Electronic Press.
- STIGLITZ, J. E. (1994), "The Role of the State in Financial Markets", *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics 1993*, Washington, D.C: The World Bank, 19-52.
- ŞAHİNKAYA, S. (1999), "1946-1979 Dönemi Türkiye'sinde Bankalar, İhtisas Bankaları ve İktisat Politikaları", Z.Rona (der.), *Bildinço 1923-1998 (2. Cilt): Ekonomi, Toplum, Çevre*: İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- TBMM (2005), *Bankacılık Kanunu Tasarısı ve AB Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları (1 / 1007)*, Dönem: 22 / Yasama Yılı:3, TBMM Sıra Sayısı: 972.
- TCMB, *Üç Aylık Bültenler*, çeşitli sayılar.
- TMMOB (2002), *IMF'nin Dayattığı Yasal Düzenlemeler Sempozyumu*, Ankara: TMMOB.
- TÜİK (2008) "GSYİH Güncelleme Çalışmaları: 1987 ve 1998 Bazlı GSYİH Serileri Arasındaki Farklılıklar", Ankara: TÜİK, tek., 20 s.
- TÜREL, O. (2003), "Mali Serbestleşme Sürecinde Bankacılık Kesimi", A. Güneşer-Demirci (yayına hazırlayan), *Liberal Reformlar ve Devlet içinde*, Ankara: Kardelen Ofset.
- (2002), "Kriz: Nereden Nereye?", *İşletme ve Finans*, 17 (194), 32-8.
- YÜKSELER, Z. (2008), "Yeni Milli Gelir Serisi ve Analizi", Ankara: TCMB, tek., 21 s.

## EK 1

## VERİLER EKİ



**TABLO 1: TİCARİ BANKALAR KONSOLİDE BİLANÇOLARININ REEL ENDEKS DEĞERLERİ, 1999-2007**  
(1999 / II:100)\*

| Dönem Sonu | Hükümetten<br>Alacaklar | Özel<br>Kesimden<br>Alacaklar | Yerleşiklerin     |                | Özkaynaklar | Toplam<br>Varlıklar** | GSMH<br>*** |
|------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------|----------------|-------------|-----------------------|-------------|
|            |                         |                               | Döviz<br>Mevduatı | TL<br>Mevduatı |             |                       |             |
| 1999       | 126                     | 90                            | 116               | 109            | 104         | 114                   | 100         |
| 2000       | 145                     | 117                           | 121               | 115            | 114         | 127                   | 106         |
| 2001       | 135                     | 77                            | 151               | 90             | 133         | 112                   | 96          |
| 2002       | 134                     | 64                            | 140               | 88             | 153         | 108                   | 104         |
| 2003       | 146                     | 81                            | 117               | 102            | 177         | 112                   | 110         |
| 2004       | 145                     | 108                           | 112               | 119            | 182         | 119                   | 121         |
| 2005       | 163                     | 162                           | 109               | 170            | 217         | 153                   | 130         |
| 2006 / II  | 159                     | 173                           | 116               | 172            | 179         | 154                   | ...         |
| 2006       | 155                     | 198                           | 129               | 183            | 209         | 158                   | 138         |
| 2007       | 155                     | 238                           | 125               | 219            | 250         | 172                   | 144         |

\* Reel değerlere indirgeme, TEFE veya ÜFE kullanılarak hesaplanmıştır.

\*\* Bankalararası para piyasası alacak ve borçları ile dağıtılmayan varlık ve yükümlülükler netleştirilerek hesaplanmıştır.

\*\*\* TÜİK eski milli gelir serileri endeksi.

Kaynak: TCMB, *Üç Aylık Bültenler* (çeşitli sayılar) ve TCMB / EVDS'den hesaplanmıştır.

**TABLO II A: TİCARİ BANKALARIN KONSOLİDE BİLANÇOLARI / GÖRELİ PAYLAR,  
1990-2007\* (VARLIKLAR)\***

|                                                                        | VARLIKLAR |       |       |       |       |       |       |       |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| KALEMLER                                                               | 1990      | 1995  | 1999  | 2000  | 2002  | 2004  | 2006  | 2007  |
| Rezervler & TCMB'den Diğer Alacaklar                                   | 12.5      | 10.4  | 7.5   | 6.5   | 7.8   | 7.3   | 8.9   | 8.5   |
| Dış Varlıklar                                                          | 10.7      | 18.6  | 13.3  | 12.8  | 11.0  | 10.0  | 12.2  | 10.4  |
| Hükümetten Alacaklar **                                                | 15.4      | 13.1  | 38.2  | 39.3  | 42.7  | 42.0  | 33.8  | 31.1  |
| KİT'lerden Alacaklar                                                   | 5.0       | 1.3   | 1.0   | 0.6   | ..    | 0.1   | 0.3   | 0.4   |
| Diğer Mali Kuruluşlardan Alacaklar                                     | 0.7       | 1.0   | 1.8   | 2.3   | 1.6   | 1.5   | 1.0   | 1.6   |
| Özel Sektöre Verilen Krediler                                          | 40.7      | 40.0  | 25.4  | 28.5  | 17.0  | 28.1  | 40.3  | 44.5  |
| Özel Sektörden Diğer Alacaklar***                                      | 4.3       | 2.5   | 1.9   | 3.3   | 3.5   | 3.1   | 2.9   | 3.3   |
| Sınıflandırmayayan Varlıklar (net) ****                                | 10.6      | 13.2  | 10.7  | 6.7   | 16.4  | 7.9   | 0.5   | 0.1   |
| Toplam                                                                 | 100.0     | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Not Edilmek Üzere: Tasfiye Olunacak Alacaklar / Tüm Banka Kredileri, % | .         |       | 11.9  | 11.5  | 23.4  | 7.1   | 4.5   | 4.3   |

\* Özel finans kurumları 2002'den sonra "Yurtiçi Bankalar" arasında sınıflandırılmıştır.

\*\* Yerel yönetimlerden alacaklar dâhil.

\*\*\* Tahvilleri ve iştirakleri içerir.

\*\*\*\* Bankalararası net alacakları ve para piyasası net alacaklarını içerir.

... : İhmal edilebilir ölçüde.

Uyarı: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

Kaynak: TCMB, *Üç Aylık Bültenler*, çeşitli sayılar ve TCMB / EVDS.

**TABLO 11 B: TİCARİ BANKALARIN KONSOLİDE BİLANÇOLARI / GÖRELİ PAYLAR,  
1990-2007 (YÜKÜMLÜLÜKLER)\***

|                                                              | YÜKÜMLÜLÜKLER |       |       |       |       |       |       |       |
|--------------------------------------------------------------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| KALEMLER                                                     | 1990          | 1995  | 1999  | 2000  | 2002  | 2004  | 2006  | 2007  |
| YTL Vadesiz Mevduat                                          | 13.8          | 6.0   | 4.6   | 4.7   | 4.2   | 5.2   | 5.6   | 5.9   |
| YTL Vadeli Mevduat **                                        | 32.3          | 30.2  | 29.1  | 27.3  | 24.5  | 30.0  | 35.1  | 38.9  |
| Yerleşiklerin Döviz Tevdiatı                                 | 15.5          | 35.8  | 30.4  | 28.2  | 38.4  | 28.0  | 24.2  | 21.7  |
| Dış Yükümlülükler                                            | 8.2           | 9.9   | 16.2  | 17.2  | 8.4   | 9.6   | 14.5  | 12.3  |
| Hükümetin Mevduatı ***                                       | 15.0          | 4.5   | 4.9   | 5.6   | 5.0   | 5.9   | 3.2   | 3.0   |
| TCMB'ye Yükümlülükler                                        | 2.6           | 0.4   | 3.9   | 6.2   | 0.1   | ..    | 0.9   | ..    |
| Özkaynaklar                                                  | 12.3          | 12.0  | 11.0  | 10.7  | 17.0  | 18.4  | 15.8  | 17.5  |
| Diğerleri ****                                               | 0.3           | 1.1   | -     | -     | 2.5   | 2.9   | 0.7   | 0.7   |
| Toplam                                                       | 100.0         | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Not Edilmek Üzere:<br>Dönem Kârı /Toplam<br>Yükümlülükler, % |               |       | -0.7  | -3.2  | 1.4   | 2.0   | 2.2   | 2.6   |
| Bankaların Yükümlülükleri /<br>GSMH, %                       | 34            | 41    | 77    | 71    | 69    | 64    | 77    | 79    |
| Özel Sektöre Açılan Krediler<br>/ GSMH, %                    | 14            | 16    | 20    | 20    | 12    | 18    | 29    | 33    |

\*Özel finans kurumları 2002'den sonra "Yurtiçi Bankalar" arasında sınıflandırılmıştır.

\*\* Mevduat sertifikaları dâhil.

\*\*\* Resmi sosyal güvenlik kurumları mevduatı dâhil.

\*\*\*\* 2002 sonrasında repo işlemlerinden sağlanan fonları içerir (Şubat 2002 öncesinde bu işlemler bilanço dışında izlenmekteydi).

.. : İhmal edilebilir ölçüde.

Uyarı: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

**Kaynak:** TCMB, *Üç Aylık Bültenler*, çeşitli sayılar ve TCMB / EVDS.

TABLO III: BANKALARIN DÖVİZ VARLIK VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ, 1999-2007 (milyar \$)

| Dönem Sonu | Yerleşiklerin Döviz<br>Mevduatı | Dış Varlıklar | Dış Yükümlülükler | Net Dış Varlıklar |
|------------|---------------------------------|---------------|-------------------|-------------------|
| 1999 / II  | 28.9                            | 11.4          | 15.3              | -3.9              |
| 1999       | 34.1                            | 15.0          | 18.1              | -3.1              |
| 2000       | 37.4                            | 17.1          | 22.9              | -5.9              |
| 2001       | 41.2                            | 12.3          | 19.9              | 2.4               |
| 2002       | 44.0                            | 12.6          | 9.6               | 3.0               |
| 2003       | 49.1                            | 13.6          | 13.6              | 3.0               |
| 2004       | 56.6                            | 20.2          | 19.4              | 0.8               |
| 2005       | 56.8                            | 22.3          | 33.1              | -10.8             |
| 2006 / II  | 56.3                            | 24.9          | 39.7              | -14.8             |
| 2006       | 70.6                            | 35.8          | 42.3              | -6.5              |
| 2007       | 88.0                            | 42.2          | 50.1              | -7.9              |

Kaynak: TCMB, *Üç Aylık Bültenler* (çeşitli sayılar) ve TCMB / EVDS'den hesaplanmıştır.



## EK 2

## TÜRKİYE’NİN IMF VE DÜNYA BANKASI İLE İLİŞKİLERİ

(Ekim 2003 tarih ve 03 / 324 Sayılı, 5’inci Gözden Geçirmeye İlişkin IMF Ülke Raporu’nun II Sayılı Ek’inden (ss. 54-8) derlenmiştir)

“Dünya Bankası’nın Ülke Yardım Stratejisi (Country Assistance Strategy, CAS) uyarınca Türkiye’ye yaptığı yardım beş konu üzerinde odaklanmaktadır:

- (i) Büyüme ve İstihdam Yaratma Amaçlı Reformlar
  - Tarım Reformu Uygulama Projesi (Agricultural Reform Implementation Project, ARIP)
  - Ekonomik Reform Kredisi (Economic Reform Loan, ERL)
  - Finans ve Kamu Sektöründe Programlı Uyum Kredisi (Programmatic Financial & Public Sector Adjustment Loan, PFPSAL)
- (ii) Kamu Yönetimi ve Hesap Verilebilirliğinde İyileştirmeler (ERL ve PFPSAL ile desteklenmektedir).
- (iii) Sosyal Hizmetler ve Sosyal Korumanın Genişletilmesi (PFPSAL, Doğrudan Gelir Desteği ve Sosyal Dayanışma Fonu ile ilişkilendirilmiştir).
- (iv) Afetlerin Etkisini Giderme ve Çevre Yönetimi.
- (v) İletişim ve Teknolojik İmkanların Geliştirilmesi (Telekomünikasyon reformunu gerçekleştirecek bir düzenleyici kuruluşun tesisi, Türk Telekom’un özelleştirilmesi ve temel eğitimde bilgisayarlaşma için destekler).

IMF, yukarıdaki (i) ve (ii) başlıkları altında yer alan ve makroekonomik etkileri olan konulara etkili bir biçimde müdahil olmaktadır. IMF (iii), (iv) ve (v)’ye doğrudan karışmamaktadır.

IMF’nin öncülük ettiği alanlar: Makro politika ve maliye politikası, para politikası, kur politikası, finansal istikrar ve risk idaresi.

Dünya Bankası’nın öncülük ettiği alanlar: Her iki kuruluşu ilgilendiren ve yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin konular (icra ve iflas reformu, şirketlerin yeniden yapılandırılması, DYY’nin özendirilmesi, te-

lekomünikasyon ve enerjide piyasa(laştırma) reformları, tarım reformu, özelleştirme ve İDT'nin yeniden yapılandırılması).

Sorumluluğun paylaşıldığı alanlar: Kamu sektöründe yönetim ve yönetişim. Burada ilgi odağı kamu harcama idaresi sistemini mali disiplini sürdürerek güçlendirmektir<sup>1</sup>. İMF kısa dönemli, Dünya Bankası ise orta dönemli konular ve tedbirler üzerinde öncülük etmektedir”.

---

1 Bu ilgi Aralık 2003 tarih ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu kanunda Aralık 2005’de 5436 Sayılı Kanun ile yapılan kapsamlı değişikliklerle sonuç vermiştir.



B

---

BÜYÜME  
VE SANAYİLEŞME

---





## PAFLAGONYA’NIN EKONOMİ POLİTİĞİ ÜZERİNE BİR DENEME BAŞLANGICI<sup>1</sup>



### GİRİŞ

Yıllarca önce bir öğretim üyesi arkadaşım, şuna benzer bir problemi öğrencilerine ev ödevi olarak vermişti: Paflagonya Krallığının 3728’inci kuruluş yılını anma törenlerinde Fransız aşçıbaşı Michel de İshaleder’den 3728 pasta pişirmesi isteniyor. Pişirilen pasta sayısı kullanılan emek gücü ve fırın saatinin belirli bir fonksiyonu olduğuna, emek gücü ve fırın kullanımının fiyatı da verildiğine göre işçiler kaç saat çalışır, fırınlar kaç saat yakılır? Fırın sahipleri ile işçiler, toplam üründen ne kadar pay alırlar? Eğer ürünün tüm bahası, fırın sahipleri ile işçilere ödenecek paraya denk düşüyorsa, Fransız aşçıbaşı pasta pişirmeye soyunur mu? Soyunursa niçin? vs. vs...

Problemin bu son dilimindeki gizi kavradığımı bugün de söyleyemem. Neyse, niyetim benzer bir problemle uğraşmak, okurlarımı da uğraştırmak değil. Uzak bir anıyı da sadece Paflagonya’nın, zihinlerde fazla bir şey çağrıştırmayan, üzerine çok bir şey bilmediğimiz bir ülkenin adını bundan sonraki satırlarda özgürce kullanmak için aktardım zaten.

Helenistik çağla ilgilenenler, Paflagonya’nın kuzeyden ve doğudan Pontus, batıdan Bitinya, güneyden de Galatya krallıkları ile çevrili, anılan krallıklar arasına sıkışmış bir “tampon bölge” olduğunu hatırlayacaklardır.<sup>2</sup> Bu krallıkların hiçbirisi “yalçın kayalıkları göklere yükselen” Ilgaz’lar ve eteklerinde kalıcı bir egemenlik kuramamış. Tarihçiler de bize Paflagonya üzerine çok şey bırakmamışlar; anlaşılan o ki Paflagonya’da tarihin akışını değiştiren krallar, kumandanlar ve güzel

<sup>1</sup> *Bilim ve Sanat*, Sayı 42 (Haziran), ss. 7-11, 1984.

<sup>2</sup> Örneğin, bkz. Cary (1972: 96; 214)

kadınlar yaşamamış. Paflagonya'lılar ne üretir, ne yer içerlerdi, onu da bilmiyoruz desek yeri.

Bir iktisatçı için ne büyük talih ki, düşsel sayılabilecek böyle bir ülkenin ekonomi politikası için yazacaklarını kimse yanıtlamayacak, kimse bazı satırları üstüne alınıp gücenmeyecek. Bu ülke için yapacağım varsayımların ilkçağ ekonomilerine hiç de uygun düşmediğini yekten söyleyecek titiz okurlar bana kızacak, biliyorum. Varsın bu yazının bir kusuru da anakronizm olsun diyeceğim onlara. Yirminci yüzyılda ondokuzuncu yüzyıl ekonomi politikalarını uygulayanlara kaç kişi kızıyor?

Baştan şunları kabul ediyorum: Bu yazı bağlamında Paflagonya ekonomisi üretim güçleri yeterince gelişmemiş kapitalist bir ekonomidir ve dünyaya açık'tır, yani komşu ülkelerden mal alır, onlara mal satar. Malların değişim oranları ya da ekonomi yazınındaki deyişle görelî fiyatlar, uluslararası piyasalarda belirlenir ve bunlar Paflagonya ekonomisi için verî'dir.

Paflagonya'da üretilen ya da üretilebilecek yüzlerce malı basitlik sağlamak üzere üç kesim'de toplayalım isterseniz. Birinci kesim saban, balta, yayık, kağı, dokuma tezgâhı, vb. ile ham ve yarı işlenmiş maddeler (bundan böyle kısaca alet-avadanlık) üretir; ikinci ve üçüncü kesimdeki mallar bunların aracılığı ile yapılır.<sup>3</sup> İkinci kesim, işçilerin yaşayabilmeleri için tüketmeleri zorunlu olan mallardan oluşuyor (yiyecek, giyecek, barınak vb.), isterseniz bunları da tahıl başlığı altında toplayalım. Üçüncü kesimde Paflagonya kapitalistlerinin tükettiği mallar yer alıyor. Paflagonya'nın ormanı bol coğrafyası için bunları en iyi simgeleyen mal, tahtırevan olurdu herhalde. Ancak yazımın bundan sonraki bölümünde -yapılacak bir iki gönderme dışında- üçüncü kesimi ayrıntılı olarak ele almak gerekmiyor. Açıkçası, kapitalistlerin de yiyip giyindiğini kabul etmek, anlatının özüne zarar vermeyecek; onu daha da basitleştirecek.

Paflagonya'da işçiler kazandıklarının hepsini tahıl almak için harcıyorlar. Kapitalistler de elde ettikleri artığın belirli bir kesrini biriktiriyor ve sermaye alımında kullanıyorlar. Burada "sermaye" deymi ile aksini belirtmedikçe, sabit sermaye (alet ve avadanlık, hammaddeler, vb. alımında kullanılan sermaye) ile değişken sermaye (emek gücü satın alınımında kullanılan sermaye)'yi birlikte kastediyorum.

Yine basitlik sağlamak üzere, yazı boyunca, üretilen malların paraya

3 Üretim mallarının yalnızca bir üretim dönemi için kullanılacağını varsayıyorum; onun için en ilkel örnekler sıraladım. Üretim sürecinin salt mallar değil, kullanılmış ancak çalışır makineler de üretmesi analizi karmaşılaştırıyor, doğal olarak.

dönüştürülerek artık değerin “gerçekleştirilmesi”ndeki sorun ve uyumsuzlukları ihmal ediyorum. Emek-değer yasaşı ile ilgili sonu gelmez tartişmalara girmemek için uğraştığım problemleri fiziksel üretim ve fiyatlar sistemi kalıplarına dökmeye çalıştım, değerler sistemi ve değerlerin fiyatlara dönüştürülmesi ile ilgilenmedim. Bu alanda okura yardımcı olacak kaynaklar var.<sup>4</sup>

Kullandığım matematik araçları alışılmamış uzunlukta bir EK’de özetledim. İnaniyorum ki, Tepedelenlioğlu (1983)’nun yapıtından bu yana *Bilim ve Sanat* okurları matematikten korkmuyorlar. Yine de yazının daha kolay okunmasını sağlama arzusu ile esas metinde matematiğe başvurmamayı yeğledim. Dört işlemime güvenen ya da genişletilmiş yeniden üretim şemaları ile tanışıklığı olan okur, isterse EK’i okumaktan vazgeçebilir.

### PAFLAGONYA’DA GENİşLETİLMİş YENİDEN ÜRETİM: TEK KESİMDE BÜYÜME

Eğer Paflagonya kapitalistlerinin elindeki artık, sadece kendi geçimleri için tükettikleri tahıl ile bir önceki dönemde tükenen ya da yıpranan sabit sermayenin yenilenmesinde kullanılsaydı, ekonomide üretim artışı söz konusu olmayacaktı. Ekonomi sadece kendini yeniden üretecekti. Alıştığımız bir başka deyişle, ekonomi büyümeyecekti. Ancak kapitalistler, artığı yukarıdaki alanlara ek olarak yeni sabit sermaye alımında da kullanıyorlarsa genişletilmiş yeniden üretim söz konusu olacaktı. Sermaye birikiminin ve ekonomik büyümenin varlığı anlamına gelen bu ikinci durum, Paflagonya ekonomisi için kuşkusuz daha anlamlı ve daha ilginçti.

Paflagonya kapitalizmi, doğuşundan bu yana çok zayıf bir birinci kesim ile ekonomik büyümesini sürdürdü, ekonomisi için gerekli alet ve avadanlığı elde ettiği tahıl “fazlası”nın ihracı ya da borçlanma yoluyla karşılayarak. Bu olgunun tarihsel nedenlerini tartişmanın yeri bu yazı değil, sadece bir durum saptaması yapıyorum burada. Ekonomik gelişmenin duralamaya dönüştüğü bir aşamada ülkenin artık alet ve avadanlık üretmesi gerektiğini ileri süren “münafıklar” ile böyle bir şeye hiç gerek olmadığını, Paflagonya’da üretilen tahılın dünya durdukça alet ve avadanlıkla değişilebileceğini savunan “uyanıklar” arasındaki görüş ayrılıkları keskinleşmeye başladı. Gelişme süreci, Paflagonya’nın tahıl bile sat-

4 Örneğin, bkz. Akyüz (1980: 39-56).



madan, zengin Bitinya'nın parababalarından borçlanarak alet ve avadanlık getirmesini düşleyen "aşırı uyanıklar"ı saf dışı bıraktıysa da, bir kısım eski "münafık"ın katılmasıyla kalabalıklaşan uyanıklar platformu, ülke ekonomisini yönlendirmeye devam etti.

Alet ve avadanlık üretiminin bilgi ve beceri birikimine katkılarını, bilim ve tekniğin uluslararası ortamda serbestçe dolaşan, bedeli ödenmeden alınırken bir mal olmadığı gerçeğini bir yana bırakalım. Şimdilik daha basit bir soru ile uğraşalım. Tek kesimli, yani sadece tahıl üreten Paflagonya ekonomisi büyüebilir mi?

Bu soruyu uyanıklar "Evet" diye cevapladılar. Gerçekten Paflagonya kapitalistleri birikim yapıp sermayeye dönüştürdükçe ve üretim artık değer bırakmaya devam ettikçe, EK'deki (3) sayılı denklem uyarınca ekonomi büyüebilir. Büyüme hızının yüksekliği, kapitalistlerin birikim oranı ve artı-değer oranı<sup>5</sup> ile doğru orantılı, sermayenin teknik bileşimi ile ters orantılı olarak belirleniyor.

(3) denklemi, münafıkları münafıklığa iten şeyleri de açıkça ortaya koyuyor: Eğer artan alet ve avadanlık gereğini karşılamak için tahılı gittikçe daha ucuza satmak gerekecekse, dolayısıyla denklemde yer alan değişim oranı büyüyecekse, hem artı-değer oranı düşecek, hem de sermayenin teknik bileşimi yükselecek. Yani giderek büyüme hızı düşecek, işsizlik artacak.

Bu tehlikeye karşı ne yapılabilirdi? Yakından incelendiğinde, (3) denklemi bunun ipuçlarını veriyor: Kapitalistlerin birikim oranlarının artması, emek gücünün verimliliğinin artırılması, çalışanların yaşam düzeyinin geriletilmesi. Bu değişimlerin tek tek ya da birlikte gerçekleştirilmesi büyüme hızını artırabilirdi.

Münafıklar, Paflagonya kapitalistlerinin ilk iki çareye başvuracaklarından umutlu değildiler; kapitalistlerin birikim oranının düşüklüğünden, artık değer (inceleme dışı bıraktığımız) tahtırevanlar alımında çarçur edildiğinden yakınıp duruyorlardı. Kaldı ki, sabit sermaye cihazlanmasını artırmadan emek verimliliğini yükseltmenin de sınırları vardı onlara göre. Münafıkların kaygısı, çözümün çalışanların yaşam standartlarının geriletilmesinde aranmasıydı. Paflagonya kapitalistlerinin hep bu arayış içinde olduklarına örnekler gösteriyorlardı. Onlara göre çıkış yolu alet-avadanlık üretimini geliştirmekten, Paflagonya ekonomisini tek başına üzerinde yürütme düşlerini bırakmaktan geçiyordu.

5 Artı-değer oranı, EK'de fiziksel olarak tanımlanıyor, sermayenin bileşimi de öyle. Bunun için sermayenin teknik bileşimi deyimini kullandım.

## BAŞKA BİR GELİŞME ÇİZGİSİ Mİ?

Paflagonya, kendi alet-avadanlık sanayilerini kurmaya yönelse idi, dengeli büyüme yolunun temel özellikleri ne olurdu acaba?

EK'de bu soruya cevap araştırıldı. Eğer iki kesim mallarının değişim oranları uluslararası ticaretle belirleniyor ve zaman içinde değişmiyorsa birinci ve ikinci kesimlerin büyüme hızlarını veren (7) ve (9) sayılı denklemlerin görünüşte (3) denklemden fazla bir farkı yok. Ancak, ülke içindeki değişim oranlarının uluslararası mal piyasalarındaki gelişmelere paralel olarak zaman içinde yükselişi, alet-avadanlık sanayilerinin büyüme hızını artırıcı bir etki yapıyor. Tahıl için bu etki ters yönlü.

Alet-avadanlık sanayilerinin büyüme hızını zaman içinde yükselten etkilere, değişim oranları aynı kalsa da ortaya çıkabilir, bu kez teknolojik gelişme dolayısıyla. Alet-avadanlık kesiminde teknolojik gelişme var, tahıl kesiminde yoksa; ya da aynı sonucu vermek üzere birinci kesimdeki teknolojik gelişme hızı ikinci kesimdekine göre yüksek ise büyüme hızı zaman içinde artacaktır. Bu da (11) sayılı denklemden okunabilenler arasında. Böyle bir durumun gerçekleşebilmesi için teknolojik gelişme sonrasında üretim araçları kullanım gereğinde ortaya çıkacak artışın görece düşük, emek gücünden tasarrufun görece yüksek olması yetiyor.

Burası önemli, çünkü birinci kesimin büyüme hızı zaman içinde yükselme eğilimi gösterecekse, istikrarlı büyüme için tahıl üreten kapitalistlerin de bu tempoya ayak uydurabilecek şekilde birikim oranlarını artırmaları gerekecek (artı-değer oranı ve sermayenin ikinci kesimdeki teknik bileşimi veri ise). İşte münafıklar, bu noktaya parmak basarak, Paflagonya kapitalistlerinin alet-avadanlık sanayilerinin kurulmasındaki isteksizliklerini yorumladılar. Onlara göre, tahtırevan düşkünün Paflagonya kapitalistlerinin birikim oranlarını artırmaya ne gönülleri ne de mecalleri vardı. Yıllardır büyüme ve gelişme sözcüklerini ağızlarına almayışları bundandı. Hep Paflagonya Kraliyet Darphanesi'nin bastığı kaime'lerin karşılığı var mı yok mu, onunla ilgilendiler. (3) sayılı denklemin tek kesimli dünyası ile yetindiler ve kendileri gibi düşünmeyenleri de "münafık" olarak adlandırdılar. Münafıkların dediği hiçbir şeyin seçenek oluşturmadığını, buna karşılık kendilerini destekleyen uyanıkların her dediklerinin seçenek ve başlı başına deha eseri olduğunu ortalığa yaydılar (eğer öyle yaptılarsa Tanrı taksiratlarını affetsin).

Soy ağacı 19. yüzyıl İngiliz Luddite'larına uzandığı söylenen bir kısım uyanık, Paflagonya kapitalistlerini bu eleştirilerin yükünden kur-

taracak bir tez aradılar ve buldular da. Alet ve avadanlık kesimini geliştirmek iyiydi hoştu ama ya işsizlik? Tahıl üretimi emek-yoğundu, alet-avadanlık üretimi ise sabit sermaye-yoğun. Hele alet-avadanlık üretiminde görece hızlı olan teknolojik değişme... Peki, teknolojik işsizliğe yol açmaz mıydı bu?<sup>6</sup>

Bu tezin hangi koşullarda geçerli olduğunu (12) sayılı eşitsizlik aydınlatıyor: Büyüme hızı teknik gelişmenin yol açacağı emek tasarruf oranından azsa, evet, teknolojik işsizlik beklenebilir. Sağduyuya aykırı düşmeyen bir sonuç, yavaş tempoda büyüyen bir ekonominin iş bulma sorununu çözmesi beklenebilir mi?

### DEĞER AKTARIMI SORUNU

Diyelim ki alet-avadanlık, vasıflı emek gücüne sahip komşu ülke Bitinya'da, tahıl da Paflagonya'da üretiliyor; vasıflı emek gücünün yenisinden üretimi için gereken tahıl miktarı vasıfsız emek gücü için gerekene kıyasla daha fazla ve teknolojik gelişme birinci kesimde gerçekleşiyor (ya da bu kesimde görece hızlı).

Malların değeri, içerdikleri dolaylı ve dolaysız emek günü ile ölçüldüğü ve ölçü birimi olarak vasıfsız emek zamanı kullanıldığı takdirde, değerler arasındaki oranın nasıl açıklanacağı (15) sayılı denklemle veriliyor. Bu denklemde alet ve avadanlığın tahıla göre değerinin, tahıl üretiminin gerektirdiği sabit ve değişken sermaye ile aynı, alet ve avadanlık üretiminin gerektirdiği sabit ve değişken sermaye ile ters yönde ilişkili olduğu görülüyor.

Alet-avadanlık kesimindeki teknolojik gelişme değer oranlarını nasıl etkiler? (16) sayılı eşitsizliğe göre şöyle: Eğer emek gücü başına net verimlilik, teknolojik gelişme sonrasında artıyorsa, alet ve avadanlığın değeri tahıla göre azalacak. Ülkeler arasındaki mal değişimi değerler oranına göre yapılırsa idi, fiyatların bu azalmayı yansıtması beklenirdi. Oysa Paflagonya dış ticaret istatistiklerinin gösterdiği gibi alet-avadanlığın fiyatı tahılınkine göre azalmıyor, giderek artıyor ise, bundan Paflagonya'nın ürettiği değerlerin bir kısmını dış ticaret yolu ile dış ülkelere aktardığını söyleyebiliriz. Paflagonya'lılar iradeleriyle dışa değer aktarmayı seçmişlerse buna kim ne karışır?

6 Sanayi Devrimi'nin getirdiği teknolojik yenilikler ve ekonomik bunalım sonrasında işsiz kalan bazı küçük üretici ve emekçilerin tepkisi, makinaları kırıp dökmek oldu. Bu hareket Luddite Hareketi adıyla anılıyor. (O. T.)

Karşı tezleri de üretmek zor değil. Aslında vasıflı emek gücünün yeniden üretimi için gerekli geçimlik mallar paketi zaman içinde çeşitleniyor ve miktarca kabarıyorsa, giderek bu soy emek gücünün üretimi için alet ve avadanlık da gerekiyorsa, alet-avadanlığın tahıla göre değeri, azalmak şöyle dursun, artabilir de. Dolayısıyla uluslararası mal değişimi görüldüğü gibi eşitsiz olmayabilir. Bu tezler geçerli midir, yoksa şeytanın Bitinya'daki yüksek yaşam standartlarının savunusuna dönük avukatlığı mıdır?

Paflagonya ekonomisini yönetenler için bu türden incelmış-yontulmuş görüşler, uyanıklığın bu kerteğe erişmiş gerekli değil. Paflagonya kendini besliyor, komşularını da besliyor, alıp satıyor, malını malla değişerek yurt içinde üretmediği (münafıklara göre üretmediği) alet ve avadanlıkları, eh, az bir miktarda olsa da sağlıyor. Ne kadar güzel ve heyecan verici, değil mi?

## SONUÇ

Paflagonya ekonomi politikiğinin yukarıda ele aldığım birkaç soruya ve münafık/uyanık ikilemine indirgenemeyecek kadar karmaşık olduğunun farkındayım. Ben bu yazıda sorunların alabildiğine yüzeye çıkmışlarına değindim sadece. Ve şimdi de yazımı noktalamak üzereyim.

Ne tedirgin edici bir şey, her yazıya "sonuç" başlığını taşıyan ya da aynı işlevi gören birkaç satırı eklemenin adet olması. Bazı yazılar "açık uçlu" olsa ne iyi olurdu, bir noktalı virgül sonrasına yeni yeni şeyler öğrendikçe ekleyebilirdik. Örneğin, ben Paflagonya ekonomisini öğrendikçe bu yazıyı sürdürürdüm. Sözelimi Paflagonya hazinesinin nasıl yönetildiğini, Paflagonya ile BPPB (Bitinya Parababaları Parasal Birliği) arasındaki ilişkileri irdelerdim. Ama bu konulara şimdilik yabancı gibi duruyorum.

Kim bilir, Paflagonya'lıların ülkelerinde olanı bitenleri kavrayışları da böyle oldu belki. Başlangıçta benim bildiğim kadarını biliyorlardı herhalde. Her yeni günle gözlemleri, bilgileri, olayları çözümleme güçleri arttı. Ve sanıyorum ki, en sonunda bütün'ü, malı malla değişmenin ardında yatanı algıladılar; uzun ve acılı bir süreçten geçerek. Ne yapalım, insanoğlunun görünüşten yola çıkıp öze varması o kadar kolay olmuyor.

## EK

## SİMGELER

- X: Birinci kesimde (üretim malları ya da alet ve avadanlık) fiziksel üretim miktarı
- Y: İkinci kesimde (tüketim malları ya da kısaca tahıl) fiziksel üretim miktarı
- $a_1$ : Birinci kesimde birim miktarda üretim yapılabilmesi için kullanılması gereken alet ve avadanlık miktarı (teknik gelişme sonrasında  $A1$ )
- $a_2$ : İkinci kesimde birim miktarda üretim yapılabilmesi için kullanılması gereken alet ve avadanlık miktarı
- $b_1$ : Birinci kesimde birim üretim için harcanması gereken (dolaysız) emek zamanı, işgünü olarak (teknik gelişme sonrasında  $B1$ )
- $b_2$ : İkinci kesimde birim üretim için harcanması gereken (dolaysız) emek zamanı, işgünü olarak
- w: Paflagonya'da bir günlük emek gücünün yeniden üretimi için gerekli tüketim malı miktarı
- W: Paflagonya'nın gelişmiş komşusu Bitinya'da bir günlük emek gücünün yeniden üretimi için gerekli tüketim malı miktarı
- $p_1$ : Alet ve avadanlık fiyatları
- $p_2$ : Tahıl fiyatları
- $T(=p_1/p_2)$ : Alet ve avadanlıkların tahıl cinsinden bahası, yani iki kesim mallarının değişim oranı.
- $s_1$ : Birinci kesim kapitalistlerine giden artığın parasal değeri
- $s_2$ : İkinci kesim kapitalistlerine giden artığın parasal değeri
- $m_1$ : Birinci kesim kapitalistlerinin birikim oranı, yani artığı ne ölçüde sermayeye dönüştürdüklerinin ölçüsü.
- $m_2$ : İkinci kesim kapitalistlerinin birikim oranı
- $u_1$ : Alet ve avadanlığın değeri (içerdiği emek gücü zamanı cinsinden)
- $u_2$ : Tahılın değeri (içerdiği emek gücü zamanı cinsinden)
- $g_1$ : Birinci kesimde üretimdeki fiziksel artış oranı, başka bir deyişle birinci kesimde büyüme hızı.
- $g_2$ : İkinci kesimde üretimdeki fiziksel artış oranı, yani ikinci kesimde büyüme hızı.

## TEK KESİMLİ PAFLAGONYA EKONOMİSİNDE BÜYÜME

İkinci kesimde mal akımlarının parasal dengesi

$$p_2 Y = p_1 a_2 Y + p_2 w b_2 Y + s_2 \quad (1)$$

denklemleri ile verilecektir. Paflagonya ekonomisi alet ve avadanlık üretmediği takdirde  $a_2 Y$  miktarındaki alet ve avadanlık, değişim yolu ile sağlanacaktır.  $p_1/p_2 = T$  tanım eşitliği, (1)'de yerine konulursa

$$p_2 Y = p_2 T a_2 Y + p_2 w b_2 Y + s_2,$$

$$s_2 = p_2 Y(1 - T a_2 - w b_2) \quad (2)$$

elde edilir.

Paflagonya kapitalistleri, artığın  $m_2 s_2$  kadarını sermaye alımında kullandıkları takdirde, ek sabit sermaye alımına yönelecek kısım

$$m_2 p_2 Y(1 - T a_2 - w b_2) \cdot \frac{p_1 a_2 Y}{p_1 a_2 Y + p_2 w b_2 Y}$$

ya da

$$m_2 p_2 Y(1 - T a_2 - w b_2) \cdot \frac{1}{1 + (w b_2 / T a_2)}$$

olacaktır. Bunu başlangıçtaki sabit sermaye kullanımı olan  $p_2 T a_2 Y$ 'ye bölersek tek kesimli ekonominin büyüme hızını elde ederiz:

$$g_2 = m_2 \cdot \frac{1 - T a_2 - w b_2}{T a_2} \cdot \frac{1}{1 + (w b_2 / T a_2)},$$

$$g_2 = m_2 \cdot \frac{1 - T a_2 - w b_2}{w b_2} \cdot \frac{1}{1 + (T a_2 / w b_2)} \quad (3)$$

(3) denkleminin sağında yer alan üç çarpandan ilki, kapitalistlerin birikim oranı olarak tanımlanmıştı. İkincisi ise birim üretimden kapitaliste kalan artığın fiziksel boyutta ölçülen değişken sermayeye bölümü, kısaca fiziksel boyutta tanımlanmış artı değer oranıdır. Üçüncü çarpanda yer alan  $(T a_2 / w b_2)$  ise sermayenin teknik bileşimini, yani üretim sürecinde kullanılan sabit ve değişken sermayenin göreceli konumunu gösterir.

(3) denkleminin sağında yer alan üç çarpandan son ikisi birbiri ile çarpılırsa

$$g_2 = m_2 \cdot \frac{1 - Ta_2 - wb_2}{Ta_2 + wb_2} \quad (4)$$

bulunacaktır. (4) denkleminin sağındaki ikinci çarpan, yine fiziksel büyüklüklerle tanımlanmış kâr oranını göstermektedir.

## İKİ KESİMLİ MODELDE BÜYÜME

Ekonomide her iki kesimde üretim yapılıyorsa, mal akımlarının dengesi, belirli bir dönem için

$$p_1X = p_1a_1X + p_2wb_1X + s_1 \quad (5)$$

$$p_2Y = p_1a_2Y + p_2wb_2Y + s_2 \quad (6)$$

denklemleri ile yazılacaktı. Bir sonraki dönemde (teknolojik gelişme sonrasında) birinci kesimdeki kapitalistlerin yatırım amacı ile kullanabilecekleri artık

$$p_1X - p_1A_1X - p_2wB_1X, \text{ ya da}$$

$$p_1X(1 - A_1 - \frac{1}{T} \cdot wB_1)' \text{dir.}$$

Bu artığın birikime yönelen kesri

$$m_1p_1X(1 - A_1 - \frac{1}{T} \cdot wB_1),$$

artığın sabit sermaye alımında kullanacak kısmı ise

$$m_1p_1X(1 - A_1 - \frac{1}{T} wB_1) \cdot \frac{p_1A_1X}{p_1A_1X + p_2wB_1X}$$

ya da

$$m_1p_1X(1 - A_1 - \frac{1}{T} wB_1) \cdot \frac{1}{1 + (wB_1/TA_1)}$$

dir.

Dolayısıyla, birinci kesimin büyüme oranı

$$g_1 = m_1 \cdot \frac{1 - A_1 - wb_1 \frac{1}{T}}{A_1} \cdot \frac{1}{1 + (wb_1/TA_1)}$$

$$g_1 = m_1 \cdot \frac{T - TA_1 - wb_1}{wb_1} \cdot \frac{1}{1 + (TA_1/wb_1)} \quad (7)$$

ya da

$$g_1 = m_1 \cdot \frac{T - TA_1 - wb_1}{TA_1 + wb_1} \quad (8)$$

(7) ve (8) denklemlerinin yorumu, (3) ve (4)'dekine benzer tarzda yapılabilir.

Bu bağıntının elde edilmesi sırasında yapılan basitleştirici varsayım, birinci kesim kapitalistlerinin elde ettikleri artığı birinci kesime, ikinci kesim kapitalistlerinin de ikinci kesime yatırdıklarıdır.

İkinci kesim için yapılacak hesap, (3) ve (4)'deki sonucu verecektir:

$$\begin{aligned} g_2 &= m_2 \cdot \frac{1 - Ta_2 - wb_2}{wb_2} \cdot \frac{1}{1 + (Ta_2/wb_2)} \\ &= m_2 \cdot \frac{1 - Ta_2 - wb_2}{Ta_2 + wb_2} \end{aligned} \quad (9)$$

İki kesimin eşit hızda geliştiği büyüme, ancak ikinci kesim kapitalistlerinin kendi birikim oranları  $m_2$ 'yi ( $g_1$  ile  $g_2$ 'yi eşleştirecek biçimde) uyumlaştırmaları ile söz konusu olur. Aksi halde büyümenin istikrarsız bir çizgi izleyeceği biliniyor.

## TEKNOLOJİK GELİŞME, BÜYÜME HIZI VE İSTİHDAM

Birinci kesimdeki büyüme hızı, teknolojik gelişmenin varlığı durumunda teknolojik gelişmenin bulunmadığı durumda ulaşılabilecek olanı aşabilir mi? Hangi koşullarda?

Eğer birinci sektördeki kapitalistlerin birikim oranı sabit varsayılırsa, bunun için



$$\frac{T - TA_1 - wB_1}{TA_1 + wB_1} > \frac{T - Ta_1 - wb_1}{Ta_1 + wb_1} \quad (10)$$

olması gerekir. (10) eşitsizliği, işlemler sonrasında

$$\frac{A_1 - a_1}{b_1 - B_1} < \frac{w}{T} \quad (11)$$

eşitsizliğine dönüştürülebilir. (11) eşitsizliği, üretim araçları kullanım gereğindeki artış görece düşük, emek gücünden tasarruf görece yüksek ise, büyüme hızının teknolojik gelişme sonrasında artacağını gösterir. Emekçilerin tüketim kalıpları ( $w$ ) ve malların değişim oranları ( $T$ ) değişmemek kaydı ile.

Böyle bir gelişmenin teknolojik işsizliğe yol açması

$$b_1 X_1 > B_1 X_1 (1 + g_1),$$

$$g_1 < \frac{b_1 - B_1}{B_1} \quad (12)$$

durumunda söz konusu olabilir, yani büyüme hızı emek gücünden ya-  
pılacak tasarruf oranından küçükse.

## DEĞER AKTARIMI SORUNU

Eğer alet ve avadanlık vasıflı emeğe sahip Bitinya'da, tahıllar da Paflagonya'da üretiliyorsa, anılan malların değeri, sırasıyla

$$u_1 = a_1 u_1 + \frac{W}{w} b_1 \quad (13)$$

$$u_2 = a_1 u_1 + b_2 \quad (14)$$

ve değer oranları ise, işlemlerden sonra

$$\frac{u_1}{u_2} = \frac{1}{a_2 + (b_2 w / b_1 W) (1 - a_1)} \quad (15)$$

olarak bulunacaktır. Burada örtük olarak varsayılan şey, bir vasıflı emek günü değerinin  $W/w$  vasıfsız emek günü değerine eşit olduğudur. Daha önce varsayıldığı gibi teknik gelişme sadece birinci kesimde gerçekleşiyor olsun. Değerler oranı ( $u_1/u_2$ ) nin azalması için,  $w$  ve  $W$  sabit tutulduğunda

$$\frac{1 - A_1}{B_1} > \frac{1 - a_1}{b_1} \quad (16)$$

olması gerekir. Başka bir deyişle, emek gücü başına net verimlilik teknolojik gelişme sonrasında artıyorsa, alet ve avadanlığın tahıla göre değerinin azalması gerekirdi. Eğer  $T(=p_1/p_2)$  ile gösterilen değişim oranları bu azalmayı yansıtmıyor, aksine sabit kalıyor ya da artıyorsa Paflagonya dış ticaret yolu ile ülke dışına değer aktarmaktadır.<sup>7</sup>

## KAYNAKLAR

- AKYÜZ, Y. (1980), *Sermaye – Bölüşüm – Büyüme*, (2.Baskı), Ankara: SBF yayını.
- CARY, M. (1972), *A History of the Greek World from 323 to 146 B.C.*, Londra: Methuen and Co.
- TEPEDELENLİOĞLU, N. (1983), *Kim Korkar Matematikten?*, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.

7 Bu matematiksel ek büyük ölçüde Akyüz (1980: 59- 84)'den yararlanılarak hazırlandı.

# EKONOMİK BÜYÜME, İSTİHDAM VE SENDİKALAR: UZUN DÖNEME BAKIŞ<sup>1</sup>



## 1. SAVAŞ SONRASI UZUN DÖNEMLİ EKONOMİK DALGA (1946-?) ÜZERİNE SAPTAMALAR

İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünya ekonomisindeki dalgalanma, çok kalın çizgileriyle aşağıdaki evrelerden geçti: Canlanma (1946-65), Genişleme (ya da Refah, 1965-73), Durgunluk (1973-82) ve Daralma (1982-?). Son evrenin halen süregeldiğini ve burada kaydedilen tarihlerin kesin olmaktan çok, gelişmiş ülkelerdeki devrevi hareketleri en iyi temsil eden yaklaşık zaman kesitleri olduğunu bu vesile ile belirtmeliyiz. Canlanma ve refah evreleri bir arada ‘çıkış’, durgunluk ve daralma evreleri bir arada ‘iniş’ olarak adlandırılıyordur.

Bu evrelerde ilgiye değer olan “stilize edilmiş” eğilimleri Tablo 1’de şemalaştırmış bulunuyoruz. Hemen işaret etmeliyiz ki, tek tek ülkelerin ekonomik geçmişinde bu şemadan az çok sapma görülebilir; nitekim Tablo 2 ve Şekil 1-3’den de izleneceği gibi, görülmektedir de.<sup>2</sup> Unutulmamalıdır ki burada bir minyatürün kıvrımlarını değil, bir duvar resminin kalın çizgilerini tartışıyoruz. Kaldı ki uzun dönemli ekonomik dalga üzerine

1 ODTÜ Gelişme Dergisi, 20 (1-2), ss.229-250, 1993. Bu çalışma için Türkiye Petrol, Kimya, Lastik İşçileri Sendikası’ndan sağlanan akçalı destek, teşekkür ile kaydedilmektedir. Yazar, görüş ve eleştirilerinden yararlandığı Prof. Korkut Boratav, Teoman Akgür ve Selim İlkin’e, ayrıca sağladıkları veri ve bilgi desteği dolayısıyla Ümit Efendioğlu ve Barış Gümüş’e, çizim ve yazımı gerçekleştiren Hakan Yetkiner ve Sevil Tüfekçioğlu’na da teşekkür borçludur. Metindeki tüm eksiklik ve yanlışlıkların sorumluluğu kendisine aittir.

2 Şemadan ayrılma, özellikle “Daralma” olarak adlandırılan evrede hasıla ve istihdam artış hızlarının belirgin bir düşüş eğilimi göstermemesinde fark edilmektedir. Burada 1980 sonrası dönemleştirmenin çok kesin olmadığı kaydedilmelidir. Ayrıca, tablo ve grafiklerde çoğu kez kapsanamayan 1991 ve 1992’nin büyüme ve verimlilik artış hızları açısından çok başarısız geçtiği de bilinmektedir.

binen 8-12 yıllık orta dönemli çevrimlerin varlığı yüzünden Tablo l'deki kalın çizgilerin seçilmesi daha da güçleşiyor.

Şemanın yorumlanmasını kolaylaştırmak üzere, aşağıdaki kısa açıklamalardan yararlanabiliriz:

- (i) Bir gelir kategorisi olarak kâr ile ilgili kişisel duygu ve düşüncelerimiz ne olursa olsun, kapitalist birikimin temel güdüsü kâr'dır ve uzun dönemli devrevi hareketin çeşitli aşamalarındaki temel dinamik, kâr oranlarındaki değişimlerdir: Örneğin, kâr oranı yüksek düzeylere erişmeden canlanma başlayamaz ve daralma evresinden çıkılamaz.
- (ii) Canlanma evresinde artan emek talebi ile reel ücretler yükselme eğilimine girmekle birlikte, bu artışlar gerçekleşen verimlilik artışlarının genellikle altındadır. Dolayısıyla canlanma evresi başında epey düşük düzeylerde bulunan ücret payı bir süre daha düşmeye devam edebilir (ücret payının tanım gereği (reel ücret/ortalama emek verimliliği)'ne eşit olduğu hatırlanmalıdır).
- (iii) Genişleme (refah) evresi istihdamın arttığı, işsizlik oranının çok düşük düzeylere indiği ve reel ücretlerin işgücü piyasasındaki darlıkların da etkisiyle yükseldiği bir evredir. Öte yandan kâr oranı gerilemekte, verimlilik artış hızı ise yavaşlamaktadır. Bu değişimler ulusal gelirden ücret payının artması, kâr payının azalması sonucunu doğurur.
- (iv) Durgunluk evresinde, emekçiler refah evresinin ücret kazanımlarını korumaya çabalarında giderek artan güçlüklerle karşılaşabilirler; ancak zor da olsa başarı sağlayabilirler. Öte yandan kâr oranlarını yükseltmek isteyen girişimcilerin emek ve malzeme tasarruflu yenilikleri ortalama emek verimliliğini yükseltse bile, ücret payları refah evresinin bir kalıntısı olarak bir süre daha yüksek düzeylerde kalabilir.
- (v) Daralma evresinde emekten tasarruflu yenilikler, emek talebini iyice geriletirerek reel ücret artışlarının temposunu yavaşlatır; giderek reel ücretlerde gerileme başlar. Girişimcilerin rasyonelleştirme çabaları, güçsüz firmaların ayıklanması süreci ve tekelleşme ile biriken ve peyderpey uygulamaya aktarılan teknik yenilikler kâr oranlarını yükseltir ve emek verimliliğini artırırken, yeni bir uzun dönemli dalganın canlanma evresi için de ortam hazırlar.

TABLO 1: SAVAŞ SONRASI UZUN DÖNEMLİ EKONOMİK DALGALANMADA TEMEL EĞİLİMLER, 1946-?

| İktisadi Değişken                  | Canlanma (1946-65)                                                                                                      | Genişleme veya Refah (1965-73)                                 | Durgunluk (1973-82)                                                                                                 | Daralma (1982-?)                                                                                   |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kâr Oranı                          | Yükselme eğiliminde/<br>Yüksek                                                                                          | Yüksek/ Azalma eğiliminde                                      | Azalma eğiliminde/<br>Düşük                                                                                         | Düşük/ Yükselme eğiliminde                                                                         |
| Kışıl Başına Verimlilik Artış Hızı | Yüksek                                                                                                                  | Düşme eğiliminde                                               | Düşük                                                                                                               | Yükselme eğiliminde                                                                                |
| İstihdam Düzeyi                    | Yükselme eğiliminde                                                                                                     | Yüksek                                                         | Azalma eğiliminde                                                                                                   | Düşük                                                                                              |
| Reel Ücretlerin Artış Hızı         | Yükselme eğiliminde                                                                                                     | Yüksek                                                         | Azalma eğiliminde                                                                                                   | Düşük                                                                                              |
| Ulusal Gelir İçinde Ücret Payı     | Düşük                                                                                                                   | Artma eğiliminde                                               | Yüksek                                                                                                              | Azalma eğiliminde                                                                                  |
| Piyasa Türlerinin Görece Etkinliği | Tekelci uygulamaların görece etkinliği yüksek                                                                           | Rekabet doğrultusunda değişme                                  | Rekabetçi uygulamaların görece etkinliği yüksek                                                                     | Tekelleşme doğrultusunda değişme                                                                   |
| Teknik Gelişmelerin Niteliği       | Bir önceki uzun dalgalanmanın daralma evresinde biriken temel önemdeki ürün ve süreç yenilikleri uygulamaya aktarılıyor | Temel önemdeki teknik yenilikler benimseniyor ve yaygınlaşıyor | Bilinen temel ürün ve süreç teknolojileri çevresinde, daha çok emek ve malzeme tasarrufuna dönük çabalar harcanıyor | Çığır açacak yenilikler gerçekleşmeye başlıyor, yeni bir canlanmanın teknolojik temelleri oluşuyor |

TABLO 2 : ABD EKONOMİSİNDE SON UZUN DALGA, 1946-91<sup>1</sup>

| İktisadi Değişken                          | Genişleme veya        |                    |                        |                      |
|--------------------------------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|----------------------|
|                                            | Canlanma<br>(1946-65) | Rafah<br>(1965-73) | Durgunluk<br>(1973-82) | Daralma<br>(1982-91) |
| GDP Artış Hızı, %                          | 3.1                   | 3.2                | 2.0                    | 2.9                  |
| Sınai Üretim Artış Hızı, %                 | 4.7                   | 4.2                | 1.8                    | 2.9                  |
| Kişi Başına Verimlilik Artış Hızı, %       |                       |                    |                        |                      |
| – Tüm Yurtiçi Ekonomide                    | 1.6                   | 1.3                | 0.1                    | 1.2 <sup>2</sup>     |
| – Tarım Dışı Kesimde                       | 2.7                   | 1.8                | 0.7                    | 1.1 <sup>2</sup>     |
| Sivil İstihdam Artış Hızı, %               |                       |                    |                        |                      |
| – Tüm Yurtiçi Ekonomide                    | 1.4                   | 2.2                | 1.9                    | 2.0                  |
| – Tarım Dışı Kesimde                       | 1.9                   | 2.5                | 2.0                    | 2.1                  |
| Kâr Oranı (Dönem Ortalaması, %)            |                       |                    |                        |                      |
| – Finans Kesimi Hariç, Şirketler Kesiminde | 17.9                  | 13.2               | 12.7                   | 8.2 <sup>2</sup>     |
| – Tüm Ekonomide                            | 13.5                  | 11.1               | 11.2                   | 7.3 <sup>2</sup>     |
| Reel Ücretlerin Artış Hızı, %              | 2.5                   | 1.5                | -1.0                   | -0.3 <sup>2</sup>    |
| – Üretim İşçileri İçin                     | 3.3                   | 2.3                | -1.0                   | 0.9 <sup>2</sup>     |
| – Tüm Ekonomide                            |                       |                    |                        |                      |
| Ücret Payı                                 |                       |                    |                        |                      |
| – Finans Kesimi Hariç, Şirketler Kesiminde | 0.642                 | 0.656              | 0.670                  | 0.662 <sup>2</sup>   |
| – Tüm Ekonomide                            | 0.678                 | 0.717              | 0.735                  | 0.735 <sup>2</sup>   |
| Bilgi İçin                                 |                       |                    |                        |                      |
| G-7 GDP Artış Hızı, %                      | 4.1 <sup>3</sup>      | 4.3                | 2.4                    | 2.9                  |

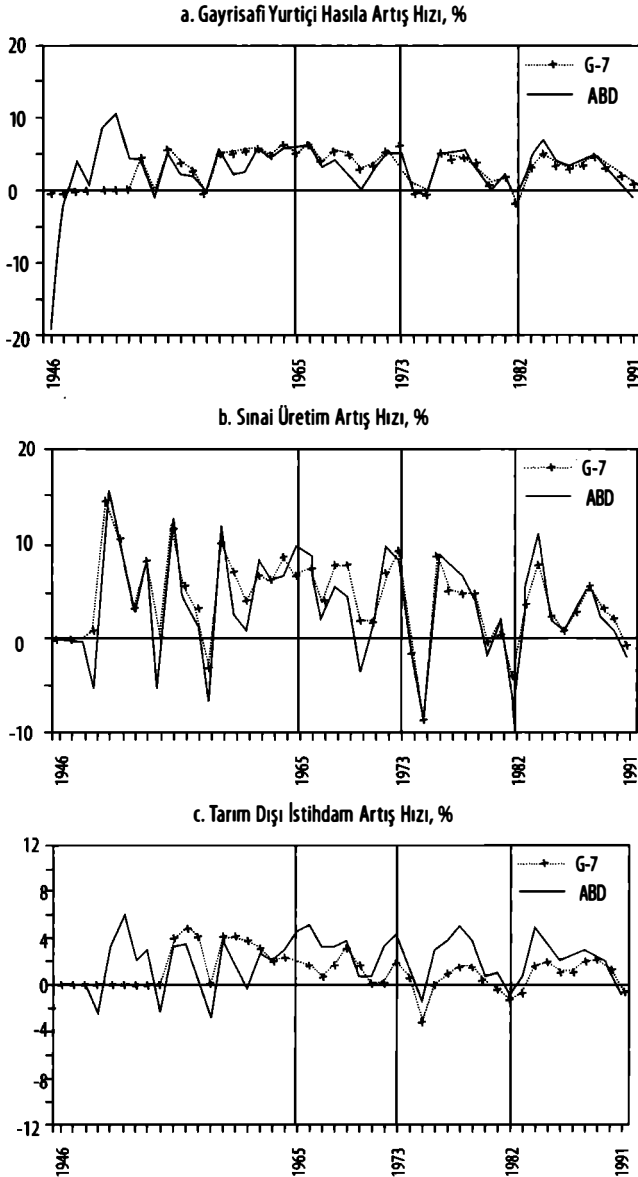
1. Artış hızları hesabında alt dönemlerin başlangıç ve sonuç yıl değerleri, üçer yıllık geometrik ortalamalarla anızı sapmalardan kısmen arındırılmıştır.

2. Son yıl 1990'dır.

3. 1952-1965 dönemini kapsar.

Kaynak: U.S. Government Printing Office (1991: Appendix B) ve İFS, çeşitli sayılardan hesaplanmıştır.

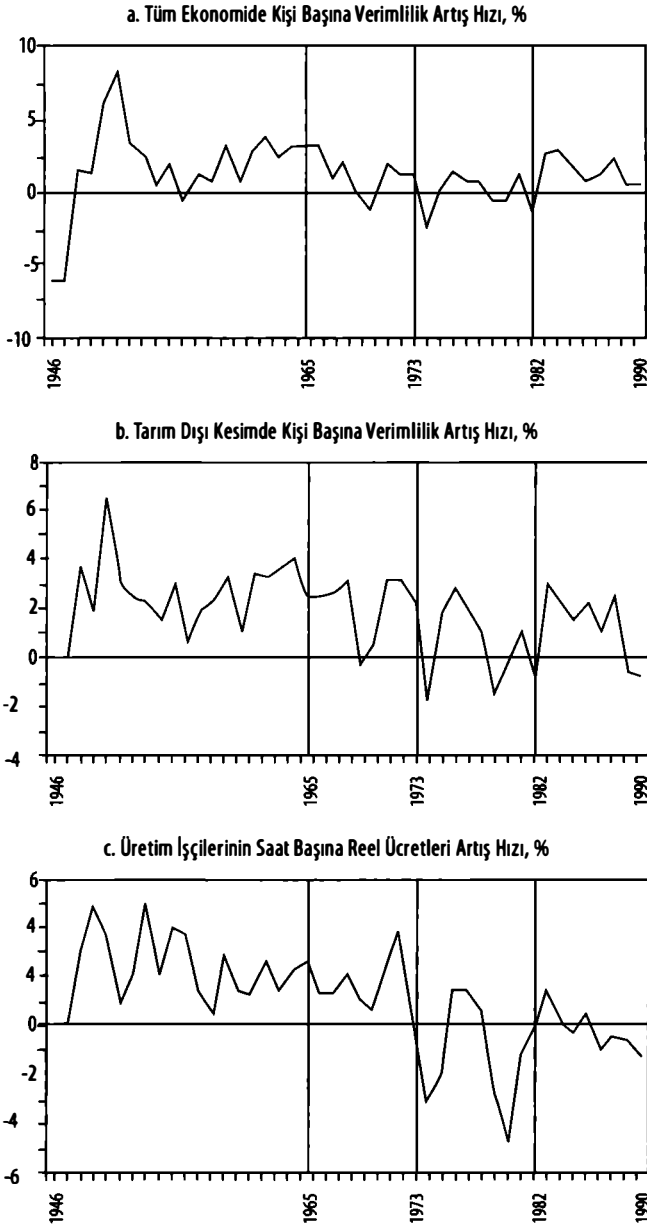
ŞEKİL 1: ABD VE YEDİ BÜYÜK EKONOMİDE UZUN DÖNEMLİ DALGA, 1946-91



Not: Veri yetersizliği dolayısıyla 1a, 1b ve 1c çizimlerinde G-7 değerleri sırasıyla 1953, 1949 ve 1955'den başlamaktadır.

Kaynak: IFS (çeşitli sayılar) ve U. S. Government Printing Office (1992: Appendix B)deki bilgilerden türetilmiştir.

## ŞEKİL 2: ABD EKONOMİSİNDE VERİMLİLİK VE REEL ÜCRET DEĞİŞİMLERİ, 1947-90



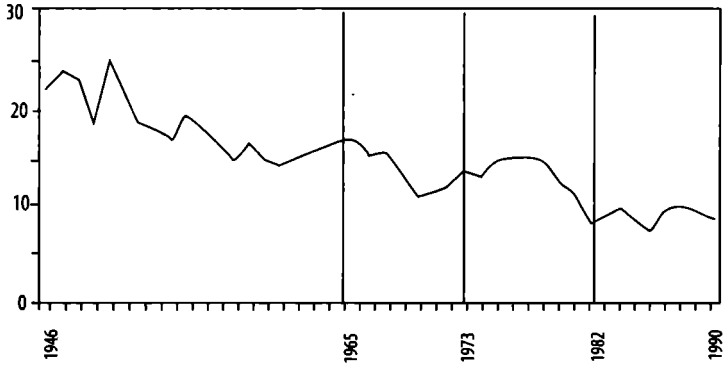
Kaynak: U. S. Government Printing Office (1992: Appendix B)'deki bilgilerden türetilmiştir.



## ŞEKİL 3: ABD EKONOMİSİNDE KÂR ORANLARI VE ÜCRETLER, 1946-90

a. Tüm Ekonomide Kâr Oranı, %<sup>1</sup>

b. Finans Kesimi Dışındaki Şirketlerde Kâr Oranı, %



c. Finans Kesimi Dışındaki Şirketlerde Ücret Payı, %



<sup>1</sup> Kâr oranı hesabında vergi öncesi kârlar kullanılmıştır.

Kaynak: U. S. Government Printing Office (1992: Appendix B)'deki bilgilerden türetilmiştir.

Esas itibarıyla Freeman ve Mandel'in modelleştirmelerine dayanarak tasvir ettiğimiz bu devrevi hareket, dünya sınai ekonomisinin yaşadığı bu tür 'uzun dalga'ların dördüncüsüdür. Daha önceki üç dalgalanma sırasıyla 1793-1848, 1848-1896, 1896-1946 dönemlerini kapsamakta, kâr oranlarının seyri ve ortalama emek verimliliğinin evrimi açısından İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen 'dalga'dakine benzer eğilimler taşımaktadır. Ancak ücretler ve ulusal gelirdeki emek payları için aynı ölçüde bir benzerlikten söz etmek güçtür. Canlılık ve genişleme evrelerine destek olan teknik yenilikler kümelenmesi, 1848-1896 dalgasında kömür çıkarımı ve bağlı faaliyetler, buhar gücünün sanayi ve ulaştırmada yaygınlaşması ile demir-çelik sanayii çevresinde gerçekleşirken, 1896-1946 dalgası için petrol ve türevleri, organik kimyasal maddeler, elektrik enerjisinin yaygın kullanımı, hassas imalat ve yığınsal imalat süreçlerinin gelişmesi birincil önem taşımıştır. 1946 sonrası için otomasyon ile hizmet ve tarım sektörlerinde artan sermaye yoğunluklarının verimliliği itici güç niteliği kazandığı izlenmiştir. Birinci ve ikinci 'dalga'larda buhar teknolojisi etrafında kümelenen yenilikler ile 20'nci yüzyılda petrokimya, kimya ve taşıt araçları sanayilerinde izlendiği gibi, aynı sanayi dalının iki ayrı dalganın çıkışında çok etkili olması da mümkündür.

## 2. EKONOMİDE DEVREVİ HAREKETLER İLE ÇALIŞMA HAYATI ARASINDAKİ ETKİLEŞİM ÜZERİNE

Kapitalist ekonomilerdeki uzun dönemli devrevi hareketler ile çalışma hayatı ve emeğin toplumsal mücadelesi arasındaki etkileşimlerin en önemlileri şöyle sıralanabilir:

- (i) Uzun dönemli dalgaların inişleri sonunda emeğin toplumsal mücadelesini gerileyen bazı önemli siyasal olaylarla karşılaşılabilir. Kronolojik sıra ile ele alalım: 1848 devrimlerinin başarısızlığı işçi sınıfı hareketini güçsüzleştirerek kâr oranlarının ve kapitalistlerin güven duygusunun yükselmesine katkıda bulunmuş, böylece 1848-1896 dalgasının önü açılmıştır. İkinci Dünya Savaşı öncesinde faşizmin ulaştığı etkinlik, savaşın uyandırdığı ulusçu heyecan ve talepler ve son olarak da soğuk savaş yılları, emekçi özlemlerini gündemin gerisine itmiş, savaş sonrası çıkışı kolaylaştırmıştır. 1990'ların başında Doğu Avrupa'da sosyalizmin çöküşü ve kapitalizmin 1917'den bu yana ilk defa rakipsiz bir dünya düzeni haline gelmesinin bir sonraki uzun dalganın çıkışı için fırsatlar yarattığı açıktır. 1991'deki Birleşmiş Milletler konuşmasında sosyalizmin "tarihi yıllar boyunca esir aldığına" ve dünya gündemini bir ölçüde belirlediğine değinen ABD eski Başkanı Bush bunu

açıkça dile getirmekte, ancak bu fırsatların yükselen etnik ve ulusal çatışmalarla yitirilmesinden kaygılandığına işaret etmektedir.

- (ii) Çıkış ve özellikle canlanma evresi, çoğu kez çalışma hayatı ile ilgili temel normların yeniden biçimlendirildiği bir dönemdir. Kapitalist düzen, bu dönemde (bazan emeğin mücadelesi karşısında tavizler de vererek) çalışma hayatını bir önceki uzun dalgadan artakalan, gerilim ve bunalım yaratmaya aday engel ve sorunlardan arındırmaya çalışmaktadır. 1848 sonrası Kıta Avrupası'nda emeğin ücretli özgür emek haline dönüşümünü tescil eden yasal düzenlemeler dikkat çekicidir; grevli, toplu sözleşmeli çalışma hakkının kural dışı olmaktan çıkıp iş hayatının ayrılmaz parçası haline gelmesi XIX. yüzyıl sonunda başlamaktadır; ILO normları ise İkinci Dünya Savaşı sonrası çıkışın ürünüdür, v.b.
- (iii) Karşıt olarak, iniş yılları sermayenin yeni bir üretim organizasyonu ve istihdam biçimini emekçilere empoze ettiği dönemleri içerir. Sermaye, teknolojik gelişmenin yarattığı imkanları kullanarak böylesi değişimleri gerçekleştirme fırsatlarını da elde edebilir. Enerji kullanım biçimlerinin, ölçek ekonomilerinin ve iletişim gereklerinin zorlaması ile 1848-1896 dalgasında fabrika sistemi en önemli sınai örgütlenme modeli olarak kökleşirken, parça başına üretim, verimliliğe dayalı iş ödüllendirmesi ve usta-başları yönetimindeki işçi gruplarına götürü iş yaptırma yolu ile emek/zaman yoğunluğunu artırma çabaları da izlenmiştir. Bu yöntemlere karşı genellikle direnen emekçiler, söz konusu dalganın son yıllarında Taylorist yığınsal üretimin değiştirilebilir parçaları olmaya zorlanmışlar; yüksek verimliliğin sağladığı reel ücret artışları karşılığında kimliksizleşme ve yabancılaşmayı kabul etmek durumunda bırakılmışlardır. 1896-1946 dalgası daha da yaygınlaşan, hatta Sovyetler Birliği'nde bile bir iş idaresi yöntemi olarak benimsenmek istenen Taylorizm'in uygulamadaki altın yıllarıdır. Savaş sonrası uzun dönemli dalganın sonuna doğru Taylorist-Fordist iş idaresi yöntemlerinin sorgulandığına ve esnek imalat sistemleri ile bilgisayar destekli tasarım ve imalatın geliştirildiğine tanık oluyoruz. Son 15-20 yılda pek çok sanayi dalında (özellikle mühendislik sanayilerinde) ölçek ekonomilerinden en çok yararlanılabilecek kapasite düzeyleri küçülmüş, bazı fabrika seksiyonlarında montaj hattı uygulamaları yerini küçük çalışma gruplarından oluşan 'hücre'lere bırakmaya başlamış, taşeronluk uygulaması evrensel ölçekte yayılmış, iletişim teknolojisindeki gelişmeler sonucunda bir kısım üretim faaliyetlerini küçük yerleşim birimlerine yönlendirme imkanları elde edilmiştir. Böylece giderek "atomize" olan emekçilerin sınıf bilinci kütle iletişim araçları ile de kontrol altında tutulmaya ve yıpratılmaya çalışılırken, bunun özgürlük ve bireyselleşme etiketi altında pazarlanmasına özen gösterilmiş, emek üzerindeki zorlama XIX.

yüzyılın açık ve hoyrat biçimleriyle değil, daha incelmış-arınmış yöntemlerle uygulanmıştır. Yakın gelecekteki yeni bir çıkışta geçmişten devralınan kurumsal yapının ve çalışma normlarının (sendikalaşma ve toplu sözleşme yasaları, ILO normları, v.b.) biçim olarak ayakta duran, ancak içerikten yoksun boş kalıplar haline dönüşme eğilimi güç kazanmaktadır.

- (iv) Yukardaki açıklamalarımız uzun dönemli dalganın çıkışında örgütlü emeğin hem istihdamı, hem de reel ücretleri birlikte artırabilmesi, giderek gelir bölüşümünü kendi lehine çevirebilmesi için fırsatların mevcut olduğunu göstermektedir. Başka bir deyişle, çıkış döneminde hem yüksek ücret, hem yüksek istihdam talepleri bağdaşabilir. Ancak iniş ve özellikle daralma evresi hem ücretlerin, hem de istihdamın eş-anlı olarak artırılmasına çoğu kez imkan vermez ve emekçi hareketlerinde düzene tümenden karşı ve düzenle uzlaşmayı kabul edebilecek sendikal örgütler ve bunların destekçisi siyasal partiler arasındaki görüş ayrılıkları keskinleşir. 1848-1896 ve 1896-1946 dalgalarının iniş dönemleri (sırasıyla 1873-1896 ve 1913-1946) bu önermemizi destekleyen örneklerden yana zengindir. Son uzun dönemli dalgalanma sadece Batı'da değil, Doğu'da ve Güney'de de kapitalist düzeni tümenden reddeden örgüt ve siyasal partilerin güç yitirmesi ve 'marjinalleşmesi' ile sonuçlanmış görünmektedir.
- (v) Yukardaki gözlem ve saptamalarımız bizi şöyle bir varsayıma götürüyor: Sendikacılığın en güçlü ve itibarlı olduğu, üye sayısının genişlediği dönem, uzun vadeli dalganın çıkış yıllarıdır. İniş yıllarında ise sendikaların etkinlikleri azalır, siyasal destekleri zayıflar, üye sayıları da daralır. Şaşırtıcı bir biçimde, emeğin örgüt desteğine en fazla ihtiyaç duyduğu dönemler, sendikaların görece en zayıf olduğu dönemlere denk düşer. Varsayımımız doğrulanıyor ise, bu olguyu sendika liderlerinin yetenek ve bilinçleri ile değil, kapitalist birikimin doğası ile açıklamak gerekecektir.
- Tablo 3'deki veriler, yaptığımız varsayımı destekler niteliktedir. Güney ve Güneydoğu Avrupa'nın özgür sendikacılığa kavuşan (ya da yeniden kavuşan) üç ülkesi (Yunanistan, İspanya ve Portekiz) hariç, OECD ülkelerinde sendikalı işçi sayısı 14 milyon artmış iken, 1980'li yıllarda sendikalar yaklaşık 5 milyon üye yitirmişlerdir. Üye sayısındaki azalmaların büyük bir bölümü ABD, İngiltere ve Fransa'daki gelişmelerle açıklanmakta ise de, hemen tüm OECD ülkelerinde sendikalaşma oranının ya gerilediği, ya da çok az artış gösterdiği izlenmektedir (OECD, 1991: 100)<sup>3</sup>. Sendikaların güç ve etkinlik kaybı, sadece sendikalaşma oranlarındaki düşüşten ibaret

3 Sendikalaşma oranının 1980'lerde yükseldiği OECD ülkeleri Finlandiya, İsveç ve İzlanda'dır. Sendikasılaşma eğilimine direnebilen ülkelerin esasen yüksek bir sendikalaşma oranına erişmiş ve görece küçük Avrupa ülkeleri olduğu, çalışma ilişkileri "karşıtlık" esasına dayalı ülkelerde önemli ölçülere varan üyelik kayıplarının gerçekleştiği gözlenmiştir. En dramatik gerileme ise A.B.D.'dedir; 1945'de tarım dışı ücretlilerin 1/3'ü sendikalı iken, bu oran halen 1/6 düzeyine gerilemiş bulunmaktadır.

değildir. Çalışma hayatındaki etkileşim makro düzleminden, mikro düzlem (ulusal düzleminden sektör düzlemine, sektör düzleminden firma düzlemine) kaymakta; böylece sendikalar toplum hayatını etkileyen odaklar olmaktan uzaklaşmaktadırlar.

- (vi) Son uzun vadeli dalgada iyice belirginleşen ve olası bir uzun dalgada da süregelmesi beklenen bir eğilim, sınai istihdamda kafa işçilerinin (teknik deyimle beyaz yakalıların) sayıca ve oran olarak genişlemesidir.<sup>4</sup> Emekçi sınıf hareketi açısından bu gelişmenin tümüyle kaygı verici olarak algılanması yerinde olmaz. Her ne kadar kafa işçileri yetiştirmeleri ve toplumsal kökenleri itibarıyla bireyselleşme ve sınıf bilincinden yoksunlaşmaya yatkın seler de, ekonomik artışa el koyma mekanizmalarını, mülksüzleşmeyi ve sosyal statü kaybını algılayabilecek bir eğitim ile de cihazlanmış bulunacaklardır. XIX. yüzyıl başlarından bu yana sendikal hareketlerin öncülüğünü ve önderliğini yapanlar genellikle işçi sınıfının en yoksul ve en az eğitilmiş kesimlerinden değil, en yetenekli, becerili ve görece yüksek ücret elde etme potansiyeline sahip olanları arasından çıkmış; bu olgu sermayenin 'işçi aristokrasisi'ne yönelik eleştiri ve saldırılarına kaynaklık etmiştir. Eğer kapitalist sınai gelişmenin bu eğilimi süreceksa, geleceğin en etkili ve bilinçli işçi sınıfı önderlerinin kafa işçileri arasından çıkması sürpriz sayılmamalıdır. Almanya'da son yıllardaki en başarılı emekçi direnişinin kamu kesimi beyaz yakalılarından gelişi, böylesi bir değişimin habercisi olabilir.
- (vii) Son uzun dönemli ekonomik dalgalanın çıkışında kapitalist 'refah devleti' esasen sağlanması imkansız olmayan yüksek istihdamı ve yüksek reel ücretleri talebi yönlendirici para ve maliye politikaları ile kollamıştı. Başka bir deyişle, devletin tam istihdam ve eşitçi paylaşıma angaje olması, sistemin genel işleyiş koşulları ile çelişmiyordu. İniş döneminde devletten aynı işlevleri beklemenin (aşınan kâr oranları ve kâr payları dolayısıyla) 'eşyanın tabiatına' aykırı sonuçlar vereceği ortaya çıktıktan sonra devletin ekonomideki eylem ve işlemleri her alanda sorgulanmaya başlanmış, ekonomik başarısızlıkların neredeyse tümünü kamu kesiminin varlığı ve müdahalelerine atfetmek alışkanlık haline gelmiştir. Ancak ne çıkış, ne de iniş döneminde hiç tartışılmayan şey, devletin araştırma+geliştirme (AR-GE)'ye kaynak ve insangücü sağlama, sınai AR-GE'ye talep yaratma ve bu talebi belirli hedeflere yönlendirme işlevleridir. Katıksız bir piyasa ekonomisinin savunucuları, teknolojik gelişmeyi itici ve hızlandırıcı uzay, haberleşme, savunma, v.b. alanlardaki büyük kamu projelerine (nedense?) hiç itiraz etmemektedirler.

4 Bazı gelişmiş ülkelerde beyaz yakalıların kendi sendikal örgütlerini 1940'lı yıllarda kurdukları ve halen önemli bir üye sayısına sahip bulundukları kayda değer (örneğin, Almanya'da Alman Fikir İşçileri Sendikası (1949) yaklaşık 500 bin, Fransa'da Profesyoneller Konfederasyonu (1944) yaklaşık 300 bin üyelidir).

TABLO 3: SENDİKALAŞMA ORANLARINDA DEĞİŞMELER, 1970-88<sup>1</sup>

| Ülke Grupları                                 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1988 |
|-----------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| OECD ülkeleri <sup>2</sup>                    | 35   | 37   | 35   | 30   | 28   |
| - Avrupa <sup>3</sup>                         | 38   | 43   | 44   | 40   | 38   |
| - Kuzey Amerika <sup>4</sup>                  | 30   | 30   | 26   | 19   | 18   |
| - Diğer <sup>5</sup>                          | 37   | 38   | 35   | 33   | 30   |
| 7 büyük ülke <sup>6</sup>                     | 33   | 34   | 32   | 27   | 25   |
| 11 küçük ülke <sup>7</sup>                    | 50   | 55   | 57   | 55   | 52   |
| "Karşıtlığa" dayalı sistemlerde <sup>8</sup>  | 33   | 34   | 32   | 26   | 25   |
| "İşbirliğine" dayalı sistemlerde <sup>9</sup> | 39   | 41   | 40   | 38   | 36   |

1. Sendikalaşma oranı, istihdam edilen sendika üyesi sayısının maaşlı ve ücretli sivil istihdama oranı olarak hesaplanmıştır. Ülke gruplarında ağırlıklı ortalamalar kullanılmıştır.

2. İspanya, İzlanda, Lüksemburg, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan hariç, 18 ülke.

3. 13 ülke.

4. ABD ve Kanada.

5. Avustralya, Japonya ve Yeni Zelanda.

6. A.B.D., Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Japonya ve Kanada.

7. Diğer ülkeler.

8. A.B.D., Avustralya, Fransa, İngiltere, İtalya, Kanada, Yeni Zelanda.

9. Diğer ülkeler.

Kaynak: OECD (1991: 102).

### 3. EVRENSEL BÜYÜME ŞEMALARI VE TÜRKİYE GERÇEĞİ

Yukarıda sıralanan devrevi hareketlerin gelişmiş kapitalist ekonomilere özgü olduğu, azgelişmiş ülkelerin ve Türkiye'nin bu şemalara uymayan gelişme yörüngeleri çizdikleri ve çizecekleri ileri sürülebilir. Bu iddiada bir ölçüde gerçek payı vardır. Özellikle tarımsal ağırlıklı, sınai kapitalizmi yaratacak ve sürdürecektir sınıfları oluşmamış ekonomilerde, gelişmiş merkezle eş-anlı yaşanan bir dalgadan değil, ancak bu dalganın yansımalarından söz edebiliriz. Üstelik bu yansımaların önemli gecikmelerle gerçekleşmesi de olasıdır. Nitekim Türkiye savaş sonrası uzun dönemli dalganın yansımalarını (hukuki üst yapısı ve planlı ekonomik kalkınma modeli ile) 1960'ların başında yaşamıştır. Aradaki on beş yıllık gecikme tarımsallığın ve azgelişmişliğin ceremesidir. Ne var ki iniş döneminin sancılarını Türkiye ve pek çok azgelişmiş ülke, 1970'lerin sonu-1980'lerin

başından öteye erteleyememişlerdir. Türkiye’de 1974-1977 yıllarında bunalımı erteleme girişimlerinin faturası, 1978 ve sonrasında ödenmiştir.

Dünya ekonomisinde savaş sonrasında beri süregelen küreselleşme eğilimi<sup>5</sup> karşısında ve Türkiye’nin dışa açılma ve dünya ekonomisiyle bütünleşme istekleri doğrultusunda artık uzun dönemli dalgaların Türkiye’ye çok gecikmeden yansıtacağını ve onu sarsacağını kabul etmek gerekiyor. 1929 sonrası bunalımı Türkiye dışa kapanarak ve devletçi politikalarla savuşturmaya çalışmıştı; bu meşru ve haklı bir savunma mekanizması idi. Ancak Türkiye’de bugün hiçbir büyük siyasi parti bunalıma karşı böyle bir savunma mekanizmasını açıkça sahiplenmemekte ve kapitalizmi popülerleştirmeyi amaçlayan ideolojik baskılara direnememektedir. Kaldı ki Türkiye son otuz yılda -eksiklik ve yanlışlıklarını ne kadar eleştirirsek eleştirelim- azımsanamayacak bir sınai tabana sahip bir ülke konumuna gelmiştir ve dünya sınai ekonomisindeki gelişmeden artık soytulanamaz.

Türkiye’nin çıkış dönemi sayabileceğimiz 1962-77 dönemi (ki kabaca 1946-73’ün dengidir) kısa süreli iktisadi ve toplumsal bunalım yılları dışında (örneğin 1971-73) yüksek istihdam ve yüksek ücret hedeflerinin bağdaştırılabildiği bir dönem olmuş, ekonomide yapısal değişme, sanayileşme ve çalışanların haklarına saygılı bir refah devleti anayasası, emekçi örgütlerine parlak bir gelişme dönemi yaşatmıştır.<sup>6</sup> Azgelişmişlik koşullarının da etkisiyle siyasal iktidarlar Batı’daki gibi sadece yüksek istihdam (ya da aynı anlama gelmek üzere yüksek gelir) ve yüksek reel ücretlere değil, refah ve çağdaşlığın simgesi olarak gördükleri sanayileşmeye de anjaje olmuşlardır. Bu dönemi kişiliğiyle somutlaştıran siyaset adamı (iktidarda olsun olmasın) Demirel’dir. Sol siyasal kadrolar, siyasal gündemi belirlemedeki tüm etkenliklerine rağmen iktidardan veya iktidarı paylaşmaktan uzak kalmışlardır.

1977 sonrası bunalımın atlatılması için yoğun dış finansman desteği, talebi canlı tutan maliye politikaları ve reel ücretlerin ekonomi-dışı baskılarla düşük tutulması yoluyla gerçekleştirilen zoraki 1981-1987 canlılığı, 1977 sonrasında Türkiye’nin de dünya ekonomisi ile birlikte iniş evresini

5 Bu eğilim, bazılarının sandığı gibi, yakın geçmişte ortaya çıkmamış, yakın geçmişte sadece daha hızlanmış ve belirginleşmiştir.

6 Canlanma evresi ekonominin bu dönemdeki hızlı büyümesine rağmen 1946-61 yılları ile özdeşleştirilmemelidir. Bu yıllar az gelişmiş bir tarım toplumunun görünürde demokratik, özünde çoğunluk tahakkümüne dayanan bir siyasal rejim altında dışa açılma ve genişleme hayalleri ile, düşe kalka geçmiştir.

yaşamakta olduğu gerçeğini örtemez. Ekonominin yapay bir canlılıkta tutulmasının bedeli de kemikleşmiş yüksek enflasyondur.

1980-87'de istihdam güvencesi az çok gerçekleşirken, reel ücretler geriletilmiştir. 1980'li yılların başında sendikalaşma oranının 1960'lı ve 1970'li yıllarda izlenen artışı bir süre frenlenmiş, ancak toplu sözleşme düzenine yeniden dönüşle birlikte sendikalaşma oranı 1987-88'e kadar yine yükselmeye devam etmiştir. 1988 sonrasında söz konusu oranın bir gerileme eğilimine girdiği izlenmektedir (Tablo 4) ve 1988-91 alt dönemi, işçi sendikalarının reel ücretleri arttırmak için giriştikleri büyük hamle ile eş-zamanlıdır. Bir başka deyişle, 1987 sonrasında reel ücretleri 1970'li yıllar sonundaki düzeylere çekmek için sendikaların verdikleri uğraşta sermayenin tepkisi düşük istihdam, sendikasılaştırma ve işçi giriş-çıkışlarını hızlandırma yolu ile reel ücretleri bastırmaya çalışmak olmuştur. Bunu kapitalistlerin birey olarak beşeri değerlere ve yasalara bağlı kalıp kalmamaları ile ilgilendirmek, 'eşyanın tabiatı'nı tanımamak demektir. Özetle, iniş evresini yaşayan bir kapitalist ekonomi, hem yüksek istihdam, hem yüksek ücret düzeyini birlikte sağlayamaz.

Salt 1991'deki siyasal iktidar değişikliğinin ekonomiyi çıkış evresine yöneltecek bir itiş sağlayamayacağı açıktır. Canlanmanın gerektirdiği yüksek kâr oranları ve yüksek verimlilik artış hızı eş-anlı olarak gerçekleşmedikçe, bugünkü iktidarın yapabileceği şeyler sınırlıdır. Nasıl Türkiye'nin 1962-77 çıkış evresi Demirel ile kişileşmişse, 1977-? iniş evresi de ister hükümet içinde, ister dışında olsun Özal'ın şahsında kişileşmiştir. Bu olgunun Özal'ın bireysel meziyet ve kusurlarıyla ilgili yoktur: Bunalım, durgunluk ve daralmanın 'erdemlerini' anlatan sözcüler yetiştirir ve bunlar canlanmanın nesnel koşulları oluşuncaya kadar her yerde ve her vesile ile toplumu 'aydınlatma'yı (ve öcü masalları ile korkutmayı) sürdürürler.



TABLO 4: TÜRKİYE'DE SENDİKALAŞMA ORANLARI, 1965-92

| Yıllar | Maaşlı ve Ücretli Sayısı<br>(Bin kişi) <sup>1</sup> | Aktif Sigortalı Maaşlı ve Ücretli Sayısı<br>(Bin kişi) <sup>2</sup> | SSK'ya Bağlı Aktif Sigortalılar<br>(Bin kişi) <sup>3</sup> | Sendikalı İşçi Sayısı<br>(Bin kişi) <sup>4</sup> | Aktif Sigortalı Oranı, %<br>(3) / (2) | Sendikalaşma Oranı, %<br>(5) / (4) | (5) / (2) |
|--------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------|
| (1)    | (2)                                                 | (3)                                                                 | (4)                                                        | (5)                                              | (6)                                   | (7)                                | (8)       |
| 1965   | 3038                                                | 1464                                                                | 896                                                        | 360                                              | 48                                    | 40                                 | 11        |
| 1970   | 4173                                                | 2172                                                                | 1314                                                       |                                                  | 52                                    |                                    |           |
| 1975   | 5387                                                | 2963                                                                | 1823                                                       |                                                  | 55                                    |                                    |           |
| 1980   | 6162                                                | 3533                                                                | 2205                                                       |                                                  | 57                                    |                                    |           |
| 1984   | -                                                   | 3907                                                                | 2456                                                       | 1338                                             | -                                     | 54                                 | -         |
| 1985   | 6978                                                | 4103                                                                | 2626                                                       | 1712                                             | 59                                    | 65                                 | 25        |
| 1986   | -                                                   | 4352                                                                | 2845                                                       | 1946                                             | -                                     | 68                                 | -         |
| 1987   | -                                                   | 4445                                                                | 2915                                                       | 2011                                             | -                                     | 69                                 | -         |
| 1988   | 7122                                                | 4723                                                                | 3181                                                       | 2174                                             | 66                                    | 68                                 | 31        |
| 1989   | 6894                                                | 4980                                                                | 3345                                                       | 2031                                             | 72                                    | 61                                 | 29        |
| 1990   | 7085                                                | 5155                                                                | 3521                                                       | 1960                                             | 73                                    | 56                                 | 28        |
| 1991   | 6946                                                | 5376                                                                | 3692                                                       | 2104                                             | 77                                    | 57                                 | 30        |
| 1992   | 7379                                                | 5500                                                                | 3770                                                       | 2224                                             | 69                                    | 59                                 | 30        |

1. 1965 yılı için verilen sayı 15+, 1970-85 verileri ise 12+ yaş çalışanlarını içermekte olup bu sayılar Nüfus Sayımlarına dayanmaktadır. 1988 ve daha sonraki yıl verileri ise hanehalkı iş gücü anketlerinden derlenmiştir ve 15+ yaş grubunu kapsar. Bu sayıların güvenilir olduğunu ileri sürmek güçtür, dolayısıyla (6) ve (8) sayılı sütunlar ihtiyatla yorumlanmalıdır.

2. Emek Sandığı'na, isteğe bağlı sigortalılar hariç SSK'ya ve özel sandıklara bağlı çalışanlar toplamıdır.

3. Tarımdaki aktif sigortalılar dâhil, isteğe bağlı sigortalılar hariçtir.

4. 1970-80 verileri birden fazla sendikaya üyelik dolayısıyla güvenilir değildir.

Kaynak: DİE Nüfus Sayımları ve Hanehalkı İşgücü Anketleri, çeşitli sayılar; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (1993)'ndeki bilgilerden derlenmiştir.

#### 4. SENDİKAL HAREKETİN ÖNÜNDEKİ TERCİHLER

1991 sonrası Türkiye'sini ve sendikalarını güç tercihler bekliyor. Bir uçta yer alan stratejik seçenek, emekçi sınıfın kendisini destekleyen tüm sosyal katmanlarla birlikte iktidara talip olması ve sınıf karşıtları ile uzlaşmayı esasta reddeden bir strateji izlemesidir. Bu stratejinin yöneldiği nihai amaç saygıya değer bulunabilir. Ancak parlak sözler bir yana, Tür-

kiye ve dünyadaki etkili siyasal ve sendikal örgütlerin böyle bir seçenek için fikir ve eylem düzeyinde hazır olmadıkları açıktır. Doğu Avrupa'da sosyalizmin bir toplumsal sistem olarak tasfiye edilmesi, kapitalizme işçi sınıfını moral ve siyasal açıdan derinden etkileyen büyük bir propaganda desteği sağlamış, işçi sınıfı ve müttefiklerinin toplum ve ekonomiyi yönetemedikleri (ve bundan böyle de yönetemeyecekleri) iddiası emekten yana her örgüt ve kişinin başına kakılır olmuştur. Böylesine büyük bir depremin yıkıcı etkileri uzun yıllar sürebilir.

Eğer sendikalar ve onlardan destek alan siyasal örgütler emekçilerin çıkarlarını kollamak için her çabayı göstermekle birlikte, son tahlilde uzlaşmayı reddetmeyen bir tavır benimseyeceklerse,<sup>7</sup> 1991 sonrasının böyle bir temel tercihten yola çıkarak ulaşılacak seçenekleri de çok iç açıcı görülmemektedir. Nedeni de çok basittir: Az gelişmiş ve yarı-sanayileşmiş bir kapitalist ekonominin iniş evresinde (tıpkı gelişmiş ülke örneklerinde olduğu gibi) yüksek istihdam ve yüksek reel ücretin bağdaştırılması olası değildir. İniş evresi dünyada ve Türkiye'de süregeldikçe,

- (i) 1962-77 senaryosunu tekrarlamaya kalkışmak gelir bölüşümü çekişmesinin çetinleşmesi, enflasyonun hızlanması ve giderek işsizlikle sonuçlanacaktır;
- (ii) 12 Eylül sonrasının (az çok yüksek istihdam-düşük ücret) eşlemesini Evren'siz ve Özal'lı-Özal'sız uygulamaya çalışmak Ekim 1991 seçimlerinin gösterdiği gibi toplumun hazmedebileceği bir seçenek olmayacaktır;
- (iii) Bunun karşısı olan senaryo (yani yüksek ücret-düşük istihdam eşlemesi) işçi sendikalarının ve üyelerinin diğer çalışanlar ve düşük gelirli katmanlardaki desteklerini yitirmeleri ve marjinalleşmeleri sonucunu doğuracaktır.

1960'lı ve 1970'li yıllarda kamu kesimi işverenlerinin hoşgörüsüne dayalı reel ücret artışları bu son senaryonun bir unsuru olarak tekrarlanmak istendiğinde, bunun beklenen sonucu geniş çaplı KİT özelleştirmeleri ve mahalli idarelerce yerine getirilen hizmetlerin özel kişi ve kurumlara sözleşmelerle yaptırılması olur. Özelleştirme sorunu salt bir etkinlik ve kamu kesimi finansmanı sorunu değil, aynı zamanda bir iş güvencesi sorundur ve bunun sendikalarca da böyle algılandığı kuşkusuzdur.

Türkiye'deki sendikaların emekçi hareket önündeki bu güçlük ve açmazları ne ölçüde algıladıklarını değerlendirmek üzere, en fazla üye-ye sahip sendika konfederasyonu olarak Türk-İş'in 1983, 1986, 1989 ve

7 Türkiye'de en çok üyeye sahip iki sendika konfederasyonu (Türk-İş ve Hak-İş) sorumlularının 1980'li ve 1990'lı yıllardaki çeşitli beyanları ve basılı belgeler, böyle bir tavrın benimsendiğine işaret sayılabilir.

1992 Genel Kurulları'na sunulan çalışma raporlarının içeriğini inceledik. Şunu hemen belirtmek gerekir ki, Türk-İş yetkilileri sözü geçen belgelerin hiçbirinde tam istihdam, iş güvencesi, yüksek reel ücret, hızlı büyüme ve eşitçe paylaşım amaçlarından vazgeçmiş görünmemekte ve bütün bu amaçları eş-anlı olarak gerçekleştirecek bir toplum ve ekonomi yönetimini savunmaktadırlar. Zaman içinde bu amaçların vurgulanma biçimi ve öncelik sıralamasında değişimler izlense de, Türk-İş'in "sosyal devlet" deyiminin ima ettiği, devletin büyüme ve bölüşüm süreçlerine müdahalesini öngören "planlı" bir ekonomi düzeninden yana tutumu, 1980'lerde de süregelmiştir. (örneğin, bkz. Türk-İş, 1986: 191, 198-9; 1989: 9-10, 25, 42; 1992: 93-8)

Türk-İş'in 1983 Çalışma Raporu, işçi haklarını geriletmeye yönelik sistemli baskıların izlendiği 1980-1983 yıllarının izlerini taşımaktadır ve hemen tümüyle sendikali işçilerin çıkarlarını savunmaya dönüktür; ekonomik ve toplumsal gelişmelere değinmeler arka planda kalmaktadır. Oysa 1986 ve onu izleyen Çalışma Raporları'nda çalışma hayatını çerçeveleyen makro-ekonomik ve toplumsal ortam ve gelişmelere bağımsız ve giderek genişleyen bölümler ayrılmış,<sup>8</sup> bu bölümlere 1989 ve 1992 Raporlarının başlangıcında yer verilmiştir. Türk-İş bu yaklaşımı ile sendikal hareketin geleceğinin toplumdaki genel gelişme dinamikleriyle ilişkili, hatta onun türevi olduğunu zımnen kabul etmiş görünmektedir.

Bunalım yıllarının birikim rejiminde bir nitelik değişimi anlamına geldiği de fark edilmiştir. Yeni birikim rejiminin emekçi gelir ve harcamalarını toplam talebi canlı tutan bir öge değil, bir maliyet ögesi olarak algıladığı ve işgücü "piyasa"sının devlet müdahalelerinden kurtarılarak, bütün mal piyasalarında olduğu gibi "serbest" işlemesini amaçladığı açıkça dile getirilmiştir (Türk-İş, 1986: 181-3; 1989: 9-16). 1986 ve 1989 Raporlarında ücretler üzerine yönelik baskının hangi mekanizmalarla işlediği de ayrıntılı olarak tasvir edilmiştir: grev kısıtları, kamu kesiminde işveren örgütlenmeleri, sendikasılaştırma, sözleşmelere esas olan enflasyon tahminlerinin uygulamada sürekli aşılması ve böylece reel ücretlerin aşındırılması, v.b.

1992 Raporu ise farklı bir üslup taşımakta, 1989'dan bu yana "güçlü ve etkili olarak yürütülen" sendikal mücadelenin reel ücretleri ve ücret geliri paylarını yükselterek "kısmi bir iyileşme" sağladığı (Türk-İş, 1992: 21, 77) kabul edilmekte, ancak bu iyileşmenin "kalıcı" olup olmayacağı üzerinde-

8 Bu bölümler 1986, 1989 ve 1992 raporlarında sırasıyla 20, 47 ve 90 sayfa tutmaktadır.

kıkuşkular dile getirilerek, son yıllardaki kazanımlara rağmen Türkiye’de emek geliri payının yine de orta gelir grubunda yer alan bazı az gelişmiş ülkelerdekinden düşük olduğu hatırlatılmaktadır. 1992 Raporu’nda kaygı ile karşılanan gelişmeler, reel ücret ve ücret payı değişmelerinden çok, yavaş büyüme ve istihdam artışıındaki yetersizlik, işsizlik sigortasının ve iş güvencesinin yokluğu ile sendikasılaştırma (Türk-İş, 1992:60, 64, 68-71). Bu sorunlar, demokrasi üzerine getirilmiş kısıtlar olarak görülmektedir (Türk-İş, 1992: 16-19). Öte yandan KİT özelleştirmesinin iş güvencesini ortadan kaldırmaya dönük bir tehdit ögesi taşıdığı algılanmaktadır, toptan özelleştirme ile KİT sorununa çözüm bulunamayacağı, çözümün KİT’nin özerkleştirilmesi ve reorganizasyonunda aranması gerektiği kaydedilmektedir. Teknolojik işsizlik tehlikesine karşı önerilen şeyler ise büyüme ve istihdam hedefleriyle uyumlu bir teknoloji politikası, sanayileşerek büyüme ve işgücünün yeni beceriler için eğitilmesidir (Türk-İş, 1992: 93-4). Böyle bir konunun irdelenmesi Türk-İş çalışma raporları için bir yenilik sayılmalıdır.<sup>9</sup>

Türk-İş’ten sonra en fazla üyeye sahip ikinci sendika konfederasyonu Hak-İş’ten de işçi sorunlarının içinde yer aldığı toplumsal çerçeveyi sorgulama eğilimi çok belirgindir. Örneğin Öz Gıda-İş (1992) ve özellikle Öz İplik-İş (1992), Türkiye’de işçi hareketinin siyasal, yönetsel ve hatta kültürel çerçevesini ayrıntılı olarak tartışmakta, Hak-İş (1991) dünyada ve Türkiye’de sendikal hareketin karşılaştığı yeni sorunları ortaya koyarken, sendikacılık pratiğine dönük özelleştirilene de yer vermektedir. “Ücret Sendikacılığı”nı aşma, sendikaların çalışma yöntemlerini bilimselleştirmesi ve kadrolarını zenginleştirilmesi dile getirilen özelemler arasındadır (Hak-İş, 1991: 23, 47, 61).

Özetle, Türkiye’de sendikalar 1980’lerde işçi sınıfı hareketinin karşılaştığı yeni sorunların ve engellerin farkında olduklarının işaretlerini vermektedirler. Bunun sendikacılık pratiğine nasıl, ne zaman ve ne ölçülerde yansıtacağını tahmin etmek bugün için güçtür.

9 Türkiye’deki sendikal harekete haksızlık etmemek için bazı gelişmiş ülkelerde (örneğin ABD’de) sendikaların son yıllardaki teknolojik devrimi atelye düzeyine yansıtmak konusunda istekli olmadıkları, örneğin bilgisayarlaşma ve otomasyonu şirket üst yönetim kademelerindeki kayıt, iletişim ve denetim düzenlemeleriyle sınırlı tutmaya çaba gösterdikleri kaydedilmelidir. Böylece teknolojik devrimin fiziksel üretim süreçlerine yansıtılarak daha yüksek verimlilik artışı yaratma potansiyeli sınırlanmış olmaktadır.

## 5. SONUÇ

1991 sonrasında Türkiye, dünya ile birlikte bunalımı aşacaksa, kişi başına katma değeri yüksek sınai üretim dallarına yönelişi özendirici politikalara ihtiyaç duyacaktır. Böylesi politikaların sendikalarca desteklenmesi -ya da, en azından, engellenmemesi-, sendikaların geçmiş onyıllarda üzerinde fazlasıyla durmadıkları ve belki de üyelerine kabul ettirmekte güçlük çecekleri bazı tutumların gündeme gelmesi demektir:

- (i) Kârlılık ve verimliliği yüksek teknolojik yenilikler getiren ve uygulayan girişimcilerle ilişkileri gerginleştirmemek, kâr oranı ve verimlilik yükselmedikçe canlanmanın başlayamayacağını farkında olmak.
- (ii) Bir vergi reformuna ve özellikle rantiyeler ile aracı finans kesiminin vergilendirilmesi çabalarına sahip çıkmak; bunun özelleştirme doğrultusundaki baskıları hafifleteceğini bilmek.
- (iii) Enflasyon hızı üzerindeki ücret artışlarının verimlilik artışları ile ilişkilendirilmesinin bir toplumsal uzlaşma ögesi olacağını unutmamak.
- (iv) Özellikle 1980'li yıllar reel ücret kayıplarının telafi edildiği kamu kesiminde mal ve hizmet üreten birimleri verimlilik değişimlerinin çok ötesinde reel ücret artışlarına zorlamamak, böylesi zorlamaların özelleştirme ve iş kaybı ile sonuçlanacağını bugünden görmek, kısa dönemli bir kısım istihdam kayıplarını ve emeğin yeni beceriler için eğitilmesinin yol açacağı sıkıntıları göğüsleyerek bu kuruluşların rehabilitasyonunu desteklemek.
- (v) Kol işçilerinin istihdamını ne bahasına olursa olsun koruma politikasına körükörüne bağımlı olmamak (bu politika açık bir ekonomide iflaslar ve işyeri kapanmaları dolayısıyla esasen geri tepecektir).
- (vi) Yakın gelecekte kol işçisi istihdamının sayıca çok yavaş artacağı, buna karşılık kafa işçisi istihdamının mutlak ve oransal olarak gelişeceğini gözönünde bulundurarak kafa emekçilerini dışlamayan, aksine kafa ve kol emeğinin bütünlüğünü vurgulayan bir yaklaşımı benimsemek.
- (vii) XIX. yüzyıl sanayileşmesine tepkilerini makinaları tahrip ederek gösteren Luddite'lerin günümüzdeki torunlarının fantezilerinden (kırletmeyen-sömürmeyen- tekelleşmeyen- baskı gruplarınca denetlenmeyen teknolojiler; hiyerarşik öğeler içermeyen- tümüyle katılımcı işyeri örgütlenmesi, v.b.) uzak durmak ve bunları bilim-kurgu yazarlarına bırakmak (insana ve doğaya saygı duymak ve bunun gereklerini eylemde yerine getirmek başka, düş kurmak başka).

Özetle, Türkiye'nin toplum ve siyaset hayatındaki önderler, dünyanın değiştiğini ve değişmekte olduğunu göremedikçe sanayileşmesini tamamlayamamış bir Türkiye'nin 1970'lerden devraldığı ve katmerlen-

dirdiği sorunlar (hızlı nüfus artışı, çarpık kentleşme, işsizlik, yoksulluk, etnik ayrışma) çağdaş toplumun gündemini tıkayacak ve bunlarla birlikte doğal ve beşeri kaynak erozyonu sürüp gidecektir. XXI. yüzyıla kalkan treni 'kaçırmak'tan söz edebilecek olanlar, trenin kalkışından önce veya sonra istasyona gelebilenlerdir. İstasyona gelemeyenler ise geçmişte büyük bir toplum olduğumuzu ve gelecekte daha da büyük bir toplum olacağımızı tekrarlayarak kendilerini avutabilirler.

## KAYNAKLAR

DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*, çeşitli sayılar.

—, *Nüfus Sayımları*, 1965-1985.

HAK-İŞ (1991), *16. Kuruluş Yıldönümü Etkinlikleri*, Yayın No. 14, Ankara: Gümüş Matbaacılık.

*International Financial Statistics*, çeşitli sayılar.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1991), *OECD Employment Outlook 1991*, Paris.

ÖZ GIDA-İŞ (1992), *7. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, Ankara.

ÖZ İPLİK-İŞ (1992), *90'lı Yıllarda Dünya ve Türkiye*, Ankara: Özkan Matbaacılık.

T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI (1993), *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, Yayın No. 51, Haziran, Ankara.

TÜRK-İŞ (1983), *Türk-İş Çalışma Raporu* (Onüçüncü Genel Kurul), Ankara: Demircioğlu Matbaacılık.

— (1986), *Türk-İş Çalışma Raporu* (Ondördüncü Genel Kurul), Ankara: Demircioğlu Matbaacılık.

— (1989), *Türk-İş Çalışma Raporu* (Onbeşinci Genel Kurul), Ankara: Demircioğlu Matbaacılık.

— (1992), *Türk-İş Çalışma Raporu* (Onaltıncı Genel Kurul), Ankara: Demircioğlu Matbaacılık.

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE (1991), *Economic Report of the President* (transmitted to the Congress), February, Washington, D.C.

## “DÜŞLER PANELİ”NE KATKI<sup>1</sup>



Oturum başkanımız seçkin bir edebiyat adamı olunca benim de sözlerime bir edebiyat yapıtı ile başlamamın herhalde yadırgatıcı bir yanı yoktur. Aşağıdaki metin, Tefvik Fikret’in “Sabah Olursa” adlı şiirinin A. Kadir tarafından günümüz Türkçesine aktarılmış bir versiyonudur. Ben özgün metni daha çok seviyorum; ama bugün izleyicilerimizin çoğu genç insanlar olduğu için bu şiiri günümüz Türkçesine aktarılmış haliyle size iletmeyi uygun buldum:

*Bu topraklar da bir gün ışıyacaksa, oğlum,  
eğer bu toprakların da sislenen alın yazısı  
sağlam ve güçlü bir elle silinir de,  
bir parça gülerse donuk ve paslı yüzü halkım,  
- o gün ben ölmemiş bile olsam  
bir ölü gibi yaşayacağım-  
sen kes o gün benden umudu.  
kötürüm, boş çevremde unut beni acılarımla,  
hasta bakışlarım seni çekmek ister  
sonra geriye doğru.  
Oysa sen “yarın”sın tepeden tırnağa,  
kulaklarımda sesin durmadan şakıyor.*

*Işıyacak bir gün ortalık, ışıyacak,  
sürmez bu karanlık, sürmez kıyamete dek,  
bu mavi gökyüzü bir gün acır size.  
Öyle boynunu bükme, oğlum,  
hayatın güneşidir sevinçli olmak,  
boynu bükük insan çürür bizim gibi.*

1 İktisat, İşletme ve Finans, Sayı 238, ss. 11-7, 32-5, 2006.

*Siz ey gelecek günlerin küçük güneşleri,  
birer birer uyanmanın vakti geldi işte,  
ufuklar aydınlığa öyle susadı, öyle susadı ki!  
Aydınlık tek özlediğimiz şey çağımızda,  
haydi silin bulutları, uğursuz gölgeleri atın,  
ışıklar içinde koşun mutlu özgürlüğe doğru.  
Biz gözümüz açık gitmeyeceğiz bu dünyadan:  
Vatan sizinle yaşayacak, biliyorum,  
sizinle yaşayacak,  
şu zindan karanlığından uzak, sizinle!*

“Sabah Olursa” 1905’te yazılmış, Tevfik Fikret’in oğlu Haluk’a adanmış olduğu şiirlerden biri ve tam yüz yıllık bir düşünce.

Aslında, bu oturumda konuşmacı olarak genç bir meslektaşımız yerine benim gibi yaşlı ve gelecekte beklenenleri ne de olsa azalmış bir emekli öğretim üyesinin seçilmesi, aziz dostum Ali Bilge’nin bana büyük bir lütfu. Bu şiirdeki “konuşan ses”in sahibine hayli uyduğumu söyleyebilirim; Tevfik Fikret’in kullandığı sözcüklerle lenk (topal) ve pejmürde (buruşuk). Ali Bilge’ye tekrar teşekkür ederek geçmişe doğru bir yolculuğa başlamak istiyorum.

Böyle bir yolculuğa başlarken “Sabah Olursa”ya kısa bir geri dönüşte yarar var; bu geri dönüş sevgili meslektaşım Prof. Taymaz’a biraz sataşmak için de gerekli.

*“Işıyacak bir gün ortalık, ışıyacak,  
sürmez bu karanlık, sürmez kıyamete dek,  
bu mavi gökyüzü bir gün acır size”*

diyordu Tevfik Fikret. Prof. Taymaz da sabahki konuşmasında 1980’li ve 1990’lı yılların kötü performansından ve 2001 “çukur”undan sonra hızlı bir büyüme sürecinin başlaması gerektiğini ve böyle bir sürecin başlayabileceğini ima etti. Ancak iktisadi ya da toplumsal hayatta bazı süreçlerin devrevi olması zorunlu değil; yani bizim 2001 “çukur”una düşmüş olmamız, muhakkak bu çukurdan hızla yükseleceğimiz anlamına gelmiyor. Bu açıdan, Cumhuriyet tarihindeki iktisadi büyüme performansına bakmamız bizim için öğretici olabilir.

Tarihsel olarak, 1923’den günümüze kadar Türkiye ekonomisi kabaca yılda ortalama yüzde 4.5 dolayında bir hızla büyümüş. Ekonominin iniş-çıkışları içinde epey uzun ve istisnai bir hızlı büyüme dönemi var.



Bu istisnai dönem, benim Joan Robinson'dan esinlenerek "Topallayan Altın Çağ" diyeceğim 1946-76 otuz yılıdır. Yüzde 6.0'ya yakın bir ortalama büyüme hızına tanıklık eden Topallayan Altın Çağ, geç sanayileşen ülkelerin hemen hemen hepsinde izlediğimiz bir olgunun Türkiye şartlarında yaşanmış versiyonudur. Geç sanayileşen ülkelerin, özellikle Doğu Asya'dakilerin gelişme tarihçelerine baktığımız zaman, oldukça hızlı iki gelişme onyılı görüyorsunuz. Bunu isterseniz Rostow'gil bir atılım ("kalkış") olarak algılayın, isterseniz bir uzun dönemli dalganın çıkış evresine oturmak, öyle bir dalga üzerinde yükselmek diye algılayın, bütün geç sanayileşen önemli ülke örneklerinde ortak olarak gözlenen bir olgu bu. Türkiye'deki Topallayan Altın Çağ'ın büyüme hızları ne yazık ki 1950'li yılların ortasındaki Japonya, 1960'lı yılların ortasından sonra Kore, 1980 başlarından itibaren Çin'in yaşadığı çarpıcı atılımlara kıyasla sönük görünüyor. Bu andığımız ülkelerdeki atılım yıllarında büyüme hızları % 7-9 aralığında gerçekleşmiş. "Bir-iki puan farktan ne çıkar?" demeyin; bileşik faiz kuralı uzun dönemde çok çarpıcı sonuçlar yaratıyor; öyle ki bir yirmi yıllık konjonktür sona erdiğinde, o ülkeler artık çok farklı bir yerde, bambaşka bir gelişmişlik düzeyinde. Üstelik daha sonraki gelişme aşamaları için büyük bir momentum yakalamış oluyorlar. 1976'ya gelindiğinde Türkiye'de 1946 Türkiye'si değil, 1946'ya kıyasla çok ileride; ama Topallayan Altın Çağ'ın bizi getirebildiği yer, ancak 1976'daki gelişmişlik düzeyimiz olabiliyor.

Bu otuz yıllık dönemi hatırladığında insan ister istemez şu soruları soruyor kendi kendine: "Nerede yanlış yaptık? Çok daha verimli geçirmemiz gereken bu atılım evresini niye Doğu Asya'daki bazı ülkeler kadar başarıyla götüremedik?" Kültürel farklılıkların yarattığı etkiler bir yana bırakılırsa, bu soruya cevap olarak iki temel açıklayıcı neden akla geliyor. Bunlardan ilki soğuk savaşın getirdiği kısıtlamalar. Türkiye, egemen sınıflarının toplumsal ve entelektüel nitelikleri ve insangücü stokunun vasıfları itibarıyla 1940'lı yılların ortasından itibaren başlayan soğuk savaş atmosferine ve antikomünizm şampiyonluğuna sonuna kadar açık bir ülke ve toplumsal değişmeye bakışı son derece tutucu. Türkiye böyle bir ortamdan ancak 1961 Anayasası ile kısmen çıkıyor ve Topallayan Altın Çağ'ın ilk onbeş yılı az çok israf edildikten sonra, geriye kalan onbeş yılda bir planlı gelişme modelini elimizden gelebildiğince yürütmeye çalışıyoruz.

Bir ikinci temel neden de girişimci sınıfımızın ve seçkinlerimizin bir toplumsal misyon üstlenmeye hazır olmayışları. 1930'larda Atatürk'ün

ve o dönemin devlet adamlarının çeşitli konuşmalarına bakarsanız, girişimcilere bir toplumsal misyon yüklemek istediklerinin farkına varırsınız. Topallayan Altın Çağ’da da benzer bir beklenti ile karşı karşıyayız. Bu dönemin kamu girişimleri açısından da canlılığa sahne olması sizleri yanıltmasın; çünkü dönem sonu itibarıyla değerlendirdiğinizde göreceksiniz ki ekonomik faaliyetlerin büyüyen ölçeği içinde özel sektörün görece payı 30 yılda daralmamış, tam tersine genişlemiştir. Açıkçası, Topallayan Altın Çağ’da ülke ekonomisini yönetenler, Türkiye’nin girişimcilerinden ve iş adamlarından ülke ekonomisini büyütmeye, sanayileştirme ve çağdaşlaştırma misyonuna sahip çıkmalarını beklemişler ve bu bekleyişlerinde maalesef büyük ölçüde yanıldıkları, tarihsel bir gerçeklik olarak daha sonra ortaya çıkmıştır.

Türkiye’nin Topallayan Altın Çağ’ı diğer altın çağlara, özellikle Doğu Asya ülkelerindeki parlak yirmi yıllara yakından bakmamızı gerektiriyor. Söz konusu parlak yirmi yıllarda bazı ortak paydalar var. Bu ortak paydaların başında ekonomik ve toplumsal kalkınma üzerindeki geniş bir oydaşmanın (“consensus”) varlığını görüyorsunuz. Bu durum, sınıf mücadelelerinin ikinci plana düştüğü, ya da ortadan kalktığı anlamına gelmiyor. Söz konusu oydaşma, salt siyasal aritmetikten, örneğin tek parti iktidarından ibaret de değil. Geniş toplumsal oydaşma, kalkınma politikalarının ve özellikle makroekonomik politikaların istikrarına yansıyor. İkinci bir ortak payda, verimlilik iticileri ile ilgili. Başarılı atılım deneyimleri, verimlilikte başı çeken sektörlerin veya faaliyetlerin gerekliliğini ortaya koyuyor; yapısal dönüşüm her sektörün birbirine yakın hızlarda gelişmesi ile gerçekleşmiyor. Üçüncü bir ortak payda da bizim son yıllarda unuttuğumuz bir gerçek: iktisadi gelişmede yurt içi talep öğelerinin önemi. Topallayan Altın Çağ’daki ekonomi yönetimlerimiz, bu önemin bilincinde idiler. 1980’den sonra öylesine bir ortodoksluğa yöneldik ki, neredeyse “Büyümenin tek kaynağı dış ticaret ve ihracattır” sanısına kapıldık. Doğu Asya ekonomilerinin başarılı yirmi yılları büyümenin yurt içi talep bileşenlerinin de son derece önemli olduğunu, yurt içi talep bileşenleri yeterli canlılıkla olmadığı takdirde büyümenin ve toplumsal barışın kalıcı olmayacağını düşündürüyor. Bu gözlemlerden hareketle belki şöyle bir sonuca ulaşabiliriz: Geniş tabanlı bir oydaşma ve bu oydaşmaya ek olarak yurt içi taleplere de öncelik ve önem veren bir gelişme anlayışında, girişimciler sadece yüksek kârlar elde ettikleri için değil, böyle bir geniş bir toplumsal tabana açılan piyasalara hitap ettikleri için de yatırım ya-

piyorlar ve ekonomiyi genişletiyorlar. 1990'lardan bu yana kullanılan bir deyimle, kâr/yatırım eksenini (İngilizce sözcüklerle "profit/investment nexus") etkili hale geliyor; bu kâr ve yatırım eksenini, şirketlerin kârlarından oluşan kendi tasarruflarını yatırıma tekrar yöneltmelerini ve bu yatırımlarla da yüksek verim artışlarına ulaşmalarını sağlıyor.

Geç sanayileşen ve başarılı yirmi yıllar yaşayan Doğu Asya ekonomilerine baktığımız zaman bir başka ortak özelliklerini de görüyoruz; bu özellik Türkiye'nin Topallayan Altın Çağ'ında da var: farklı toplumsal gelişmişlik düzeylerine ait kategorileri aynı anda bünyesinde barındırmak. Bu kaçınılmayacak bir kader. Türkiye sanayileşmede ilk önemli atılımlarına giriştiği zaman sadece maşinofaktür'ü değil, ondan çok daha ilkel üretim biçimlerini, örneğin zenaat üretimini de bünyesinde barındırıyordu. Fordist işbölümünün örneklerini uygulamaya çalıştığı dönemde manüfaktür ya da maşinofaktür hala toplumsal hayatın bir gerçeği idi. Bilgi ve iletişim teknolojisinin en seçkin örneklerini kullanmaya çalıştığımız bugünlerde hala ilkel firma ve işyeri örgütlenmeleri ile yüzyüzeyiz; geç sanayileşmenin yazgısı bu. Dolayısıyla başka başarılı yirmi yıllarda da, Türkiye'nin gelecekteki birikim süreçlerinde de böyle durumlarla karşılaşacağız.

Bu öncüller beni şöyle bir soruya getiriyor: "1980'leri ve (israf edilmiş) 1990'ları yaşadıktan sonra yeni bir atılıma hazır mıyız?" Tabii, böyle bir atılımın hem uluslararası, hem de ulusal planda sınır şartları var. Uluslararası planda talihsiz bir konjonktürden geçiyoruz. "Talihsiz" sözcüğü ile Türkiye'nin bugün dış siyasette karşılaştığı ve üstesinden gelmekten zorlandığı meydan okumaların ağırlığını kasdetmiyorum. Bunlar da çok önemli; ama sistemik kısıtlar başta geliyor. Sabah oturumundaki tartışmalarda ve özellikle Prof. Bulutay'ın katkılarında parazitik bir toplumsal ve ekonomik "gelişme" anlayışının dünyayı nasıl sardığına ve dünya halklarını ne tür olumsuzluklara mahkum ettiğine değinildi. Bellibaşlı çevre ülkelerinde artık değer yaratmak ve sanayileşmek için adeta dibe doğru bir yarış (İngilizce yazında kullanılan deyimle, "race to the bottom") devam ederken, dünyanın sınai atelyesi olma işlevini çevreye bırakarak söz konusu ülkelerin tasarruf fazlalarını kullanmaya, yüksek tekelleri sermaye kazançları ve faiz ve rant gelirleri ile yüksek tüketim düzeylerini ve teknoloji-birikimini finanse etmeye yönelen parazitik bir oluşum izleniyor. Böyle bir parazitik oluşumun Türkiye'ye sunduğu gelişme seçeneği, dibe doğru yarışa katılmaktır. Dibe doğru yarışı sürdüren ülkelerin gelişme patikaları kısmi, ama küçümsenmemesi gereken başarılarla sonuç-

lanabilir; bu ülkeler sanayileşmiş ülkeler kümesine katılabilirler; hatta bu ülkelerde artan sömürü oranlarına rağmen reel ücretler yükselebilir. Bütün geç sanayileşme deneyimlerinde böylesi gelişmeler görülmüştür; ne var ki günümüzde dibe doğru yarış daha ağır şartlarda ve daha amansızca sürmektedir. Bana “Böyle bir seçeneği birey olarak içinize sindiriyor musunuz?” diye sorarsanız, cevabım “Hayır” olur; ama gerçekleri tümüyle bir yana bırakıp düş kurmanın bu panelde bile güç olduğunu söylemeliyim.

Topallayan Altın Çağ’dan sonra Türkiye’nin bir başka altın çağ yaşaması mümkün mü? Bence mümkün; ama bu altın çağ, “topallayan” değil, “sendeleyeni” bir altın çağ olabilir. Niye “Sendeleyeni Altın Çağ”? Nedenleri çok çeşitli, bunların başında Türkiye’deki girişimci sınıfın özellikleri geliyor.

Burada bir parantez açarak Cumhuriyet dönemi edebiyatçılarından Orhan Seyfi Orhon’un az ürün vermekle eleştirdiği şair Yahya Kemal için yazdığı bir taşlamayı size okumak istiyorum:

*“Şairim der de tufeyli yaşatır gövdesini,  
Dayanıp köhne Nedim artığı üçbeş satıra,  
Senelerden beridir aynı sakız, aynı geviş,  
Seneler var ki doğursun diye baktık katıra!”*

Sözüm meclisten dışarı, biz de Yahya Kemal’den daha fazla edebi ürün vermesini bekleyen Orhan Seyfi Orhon’u andırırçasına, senelerden beridir iş adamlarımızda Weber’gil bir iş ahlakını ve toplumsal sorumluluk bilincini beyhude arıyoruz. Orhan Seyfi Orhon, Yahya Kemal’i eleştirirken hırçın ve haksızdı; ama ben girişimci sınıfımızı eleştirirken kendimi ne hırçın, ne de haksız buluyorum. Açgözlü ve kolaycı bir girişimci sınıfımız var. Dünyanın tüm kapitalist gelişme ve sanayileşme deneyimlerindeki gibi, bu sınıf son derece pekişmiş bir özçıkarcı kaygısı ile güdüleniyor. Bu açıdan sınıfına özgü davranışların bir boyutunu taşıyor; ama o davranışlar bütünü içinde Weber’gil boyut eksik. Açgözlülüğü ile tüm devlet kurumlarını ve düzenleme aygıtlarını çürütmeye teşne; kolaycılığı öylesine had safhada ki ülkenin politikada serbestlik derecelerini kaybetmiş olmasından rahatsızlık duymuyor: Ekonomik ve teknolojik gelişmeyi AB’ye “ihale” ediyor; ülkenin maliye politikasının IMF patentli yüzde 6.5 birincil fazla otomatığına bağlanmasına ses çıkarmıyor; para politikasını sadece enflasyonu bastırarak parasal istikrarı sağlamak ve böylece borçluluğu daha rahat döndürmek amacı ile ilişkili görüyor. Dünya ekonomi-

sine Türkiye'nin tümüyle dıştan güdümlü eklemelenmesini uygun buluyor.

Türkiye'nin görünebilir gelecekte hızlı gelişme arayışı içinde "antrepo modeli sanayileşme"yi benimsemesi ve bir dizi Galataport ya da Dubai Towers örneği sergilemesi hiç kimseyi şaşırtmasın. Çünkü bu model ülke düzleminde ekonomik bütünleşmeyi değil, evrensel ekonomiye kayıtsız şartsız eklemelenmeyi ve dünya sermayesinin sömürü kırıntılarından nasiplenmeyi öngören bir model. Böyle bir modelde çevresel yoksulluk, belli odaklardaki büyük zenginlik tezahürleri ile birlikte var olabilir; hatta bu tezatlar bizatihi "antrepo" mekanının küçük ölçeğinde bile sergilenebilir. Türkiye'nin girişimci sınıfının böyle bir modele sıcak baktığı da ortada.

Bu yeni "gelişme" modelinin eşiğinde kimi seçkinlerimizin ve vasıflı insangücü kadrolarımızın da eskisinden farklı kişisel dünyaları var. Nicedir, onlar için yaşama ve çalışma ortamı ülke coğrafyası ile sınırlı değil. "Evrenselci" bir anlayışa doğru hızla ilerliyoruz. Sözle "Vatanım ruy-i zemin!" demese bile, davranışları ile "ruy-i zemin"i vatan kabul ettiğini sergileyen insanlarımızın sayıca çok arttığı ve toplumdaki etkinliklerinin yükseldiği bir çağda yaşıyoruz. Bu çağda becerili insanların toplumsal sorumluluklarına boşvererek, bireysel kazanımlarını en çoğa çıkarmak amacı ile ülkenin değil, dünyanın her yerinde yerleşebilmeleri ve çalışabilmeleri olağan hale geldi. Bu açıdan ele alındığında Cihan, Saygılı ve Yavan'ın bugün izlediğimiz övgüye değer araştırmalarında bir çatlak sezmemek kabil değil. Eğitimin kalitesini artırma çabalarımızın seçkin eğitilmişlerin çoğunu yurt dışında çalışmaya yöneltmesi, hiç de şaşırtıcı olmayacak; esasen bunun işaretlerini gençlerle yapılan mülakatlarda ve alan araştırmalarında buluyoruz. Görece iyi eğitildikleri için biraz daha uzgörümlü ve gerçekçi olmaları beklenen gençlerimizin kurduğu AB düşlerinin sıradan yurttaşlarınkinden farklı olmadığını görmek için AC Nielsen'in son anket çalışmasına, ya da Türk Sosyal Bilimler Derneği'nin bu sıralarda yayınladığı Gençlik ve AB Araştırması'na bakabilirsiniz.

Bu şartlar altında ülke-merkezli, ülke içinde ekonomik bütünleşmeyi ve daha eşit bölüşümü amaçlayan bir ekonomik büyüme perspektifi bugün ufukta görünmüyor. Ekonomik büyüme için gerekli kaynakların dışarıdan beklendiği, dış kaynak girişlerinin ise şiddetli dalgalanmalar gösterdiği bir ortamda yaşanacak altın çağ, ancak Sendeleyen Altın Çağ olabilir. Görünen o ki, bu Sendeleyen Altın Çağ'ı yaşayacağız ve iş adamları sınıfımızın insan emeğine, tarihe ve çevreye saygısız ve acımasız dav-

ranışlarıyla sermaye birikim heveslerini gerçekleştirdiklerini ve dünya ekonomisiyle bütünleşmeyi bir basamak daha yükseğe taşıdıklarını izleyeceğiz.

Bu öngörünün bireysel özlemlerimi tatmin etmediğine daha önce değinmiştim. Ama ben bir düş denmese bile bir umuda sahibim; o umut da yaklaşık iki yüzyıl önce yoksul Lyon dokumacılarının söyledikleri bir şarkının bir dizesinde gizli: “Eski dünyanın kefenini dokuyoruz!” (Aktaran: E. Hobsbawn, *The Age of Revolution*). Biz bunun farkında olmayabiliriz, ama dünya çalışanları bugün de eski dünyanın kefenini dokumaya devam ediyorlar.

.....

Ekonomik büyümenin önünü açacak çok önemli birkaç imkanı da burada vurgulamam gerek.

Bunlardan biri Türkiye’nin önündeki dış kaynak kısıtının (en azından görünebilir gelecekte) gevşemiş olması. 1970’li ve 1980’li yıllarda Türkiye’nin yıllık ortalama olarak dış dünyadan sağladığı net kaynak, GSMH’sının yüzde 1’i dolayındaydı. Tabii, 2005 yılının yüzde 6 çevresindeki net dış kaynak girişini orta dönemde sürdürebilmememiz mümkün değil. Ne var ki, geçmişteki mütevazı dış kaynak girişi yılları artık geride kaldı. Orta dönemde GSMH’ya oranla dış kaynak girişi ortalaması herhalde yüzde 6 çevresinde olmayacak, ama yüzde 1 çevresinde de olmayacak. Dolayısıyla bu ek kaynaklar, önümüzdeki günlerde iktisat politikasını yönetecek kişilere yeni ve epey önemli bir imkan sağlamış oluyor.

İkinci önemli imkan da emekçi sınıfın artan sömürüye karşı direncinin oldukça etkili bir ideolojik kampanyayla etkisizleştirilmiş olmasıdır. Siyasal iktidar eğitimi paralı hale getirmenin kanunlarını hazırlıyor; emekçi sınıfın çok ciddi bir tepkisi görülüyor. Türkiye’nin sosyal güvenlik ve sağlık sistemleriyle ilgili bir dizi kanun, emeğin kısmen sosyalleştirilmiş yeniden üretim maliyetini bireysel maliyetler haline getirip emekçilere yükledi, yine de önemli bir tepki izlenmedi. Türkiye’de düzlenmiş, “çerçöpten temizlenmiş” bir oyun sahası oluşturma hazırlığı var. Bu oyun sahası sadece Türkiye’de mi düzlenmek isteniyor? Hayır, başka yerlerde de, örneğin ABD’de ve Avrupa’da da düzleniyor, ya da düzlenmek isteniyor. Almanya’da sosyal güvenlikle ilgili yasaları değiştirme konusundaki son hazırlıklar, kurulmakta olan bir kızıl-siyah koalisyonu ile gerçekleştirilme yolunda; böylece emekçi kesimin oradaki tarihsel kazanımları da törpülenecek. İdeolojik yönlendirme, dünyada ve Türkiye’de bugünkü bi-

rikim modelinin varabileceği son sınırlara varması için şartları olgunlaştırıyor. Dünya toplumları henüz böyle bir girişime karşı direnebilecek ve alternatifler formüle edebilecek durumda değiller. Dolayısıyla Türkiye'nin bu "sermaye cümbüşü"nü yaşamaktan ve Sendeleyen Altın Çağ'ın sonuçlarıyla yüzyüze gelmekten kaçınabilmesi güç. Gelecek için umutlandıran bir şey var; o da gelecekteki toplum düzeninin sosyalizm ya da başka bir şey olması ile değil, doğrudan doğruya toplumsal değişimin itici gücüyle ilgili. Son iki yüzyılın dünyasında toplumsal değişimin itici gücü, kol emeği olsun, kafa emeği olsun, emeğiyle geçinenlerdi. Bu günümüzde de böyle. Bugünkü birikim modelinden kayıplı olan insanlar emekçilerdir. Türkiye'yi dipten-kökten sanayileştirme umudunu taşıyan yeni bir gelişme evresi, aynı zamanda Türkiye'yi emekçileştirecek bir evre olacaktır. Dolayısıyla öngördüğüm bu gelişme evresine o kadar kötümserlikle değil, belki bu evrenin olası kazanımlarını da düşünerek, biraz daha filozofça bakabiliriz.

Eğitimle ilgili konularda "mekanistik" bir anlayıştan kaçınmak istiyorum. Bazı arkadaşlarımızın şöyle bir yoruma yakınlaşmalarından kaygılıyım: İyi eğitilmiş bir insangücü stokuna sahip olur ve bu stoku verimli kullanırsak harikalar yaratırız; teknik gelişmenin işgücünde içerilmesi bize verimlilik ve refah artışları getirir. Bu tür aşırı basitleştirmelerden uzaklaşıp, daha gerçekçi bir yaklaşımı benimseyebiliriz. Teknolojik gelişmenin içerilmesi o kadar kolay olmuyor. Son derecede hızlı büyüyen Çin ekonomisinde teknik gelişmenin içselleştirilmesi konusunda ciddi sorunlarla karşılaşıldığı, Çin'in gelişmesi ile ilgili yazından izlenebiliyor. Azgelişmiş, büyük ölçüde kırsal bir toplumun teknolojiyi içselleştirmesi, teknik gelişim ve atılım için temel oluşturması o kadar kolay değil.

Eğitimin bizatihi kendi doğasından kaynaklanan bir başka sorun da şu: Eğitim sadece insan gücüne vasıf kazandırmanın ve böylece verimliliği artırmanın değil, aynı zamanda endoktrinasyonun da aracıdır. Açıkça ortadadır ki, günümüzün siyasal iktidarı eğitimi sadece insangücü yetiştirmek ve ona belli bir takım becerileri kazandırmak bağlamında düşünmemektedir. Beceri kazanmış, belli bir takım teknikleri öğrenmiş, modern araç-gereçleri kullanabilecek bir insangücü, sadece bugünkü iktidarın değil, bütün iktidarların arzu ettiği bir şeydir. Bugünkü iktidarın akılcı bir perspektiften bakıldığında bize incir çekirdeğini doldurmaya-cak gibi görünen bir takım konularda niye bu kadar duyarlı ve ısrarlı olduğunu, eğitimin ikili işlevini hatırladığımızda daha kolaylıkla anlayabi-

leceğimizi düşünüyorum. Üstelik bugün topluma benimsetilmek istenen tutucu eğitim politikasının yaklaşmakta olduğunu tahmin ettiğim yeni bir büyüme atılımı ile çok da uyumsuz olmadığını düşünüyorum. Çünkü ideolojik olarak şartlandırılmış ve entelektüel yönelimleri kontrol altına alınmış olan “eğitilmiş” yığınlar, kendilerine verilmiş olan görevleri tartışmasız yapacaklar, belki çok fazla düşünmeyecekler, ama rollerini gerçekleştirecekler ve içinde yaşadıkları bütünün parçası olmaktan rahatsızlık duymayacaklardır. Türkiye’nin genç kuşağının önemli bir bölümü kendi mesleklerinde çok iyi yetişmiş olmakla birlikte, günümüzdeki sermaye birikim modelinden ve dünya ekonomisinin içinde bulunduğu kaotik durumdan fazla tedirginlik duymuyor; tam tersine, o bütünün bir parçası olmayı, hatta belli bir takım modern teknik aygıtları kullanmayı özgürlük olarak algılayan bir yaklaşıma da sahip. Televizyon reklamlarına bakarsanız, ürün farklılaştırmasının ve en yeni araç-gereç kullanmanın özgürlük olarak tanıtıldığı bir dünyada yaşadığımızı açıkça algılayacaksınız. Kimi reklamlarda kullanılan jargonu ve (çoğu İngilizce) sözcük kısaltmalarını en ileri ve karmaşık aletleri kullananlar dışındaki kişilerin anlaması bile zor. Tüketim toplumunun böylesi şartlandırmalarına en kolay yenik düşenler de genç kuşağın insanlarıdır. Bu davranışlar ancak şu sorulara farklı cevaplar verilmeye başlandığı zaman değişiyor demektir: “Kendinizi hangi toplumsal sınıf veya katmanlarla özdeşleştiriyorsunuz? Kendinizi hangi toplumsal sınıf veya katmanın hayat mücadelesinin tarafı gibi algıyorsunuz?”. Böylesi sorulara genç kuşakların bugün vermekte olduklarından farklı cevaplar vermeye başladıklarını görebiliyorsak, o zaman gelecek için umutlu olmanın çok nedeni vardır; yoksa “pırıl pırıl gençler yetiştirmiş olmak”, umutlu olmak için tek başına yeterli değil.

Bir izleyicimiz milliyetçilik / ulusalcılık konusu üzerinde bir yorum getirdi. Bu ayrım bana bir ölçüde semantik bir sorun, bir ölçüde de daha köklü, dipte yatan bir rahatsızlığın dışavurumu gibi görünüyor, ben bu rahatsızlığı bir makalemden “Bezuhov kompleksi” diye tanımlamış, Türk aydınlarının iflah olmaz bir Bezuhov kompleksinden muzdarip olduğunu belirtmiştim. Bu karakteri Tolstoy’un *Savaş ve Barış* romanını okuyan izleyicilerimiz hatırlayacaklardır: Napoleon orduları Moskova’nın kenarına geldiği zaman Bezuhov ikirciklidir; kendi ülkesini tahrip eden bir güç, ülkesinin başkentine kadar gelmiş ve neredeyse içine girmiştir, ama bu yıkım ve acılarla beraber geldiğini düşündüğü bir başka dünyanın özlemi de içindedir: Özgürlük, eşitlik, kardeşlik. Türkiye’deki aydınların büyük



çoğunluğu içlerinde taşıdıkları Bezuhov kompleksinden kurtulmadıkları ve dış dünyadan gelen işaretleri Bezuhov gibi algıladıkları sürece, bu ikilem, bu rahatsızlık sürecektir ve sıradan Türk insanının Türk aydınına duyduğu güvensizlik de sürüp gidecektir. Ben Türk aydınına sıradan yurttaşın niye güvensizlik duyduğunu çok iyi anlayabiliyorum ve doğrusu, buna şaşırıyorum da. Kendi toplumunun değerlerine bu kadar yabancılaşmış bir katmanın, içinde yaşadığı toplumdan büyük moral destek almaması, buna tepki olarak kendi küçük kozası içinde, kendi dünyasını örmeğe çalışması şaşırtıcı bir şey değildir. Aydınlar ancak içinde yaşadıkları toplumun insanlarıyla birebir, yakın ve içtenlikli ilişkiler kurdukları takdirde, hem ulusal, hem de evrensel olmayı herhalde öğreneceklerdir diye düşünüyorum.

## 1970'Lİ YILLARDA MÜHENDİSLİK SANAYİLERİNDEKİ KAMU YATIRIMLARI: GÖZLEM VE DEĞERLENDİRMELER<sup>1</sup>



### 1. GİRİŞ

Türkiye'nin 1970 başlarında sahip olduğu ekonomik ve beşeri potansiyel, mühendislik sanayilerinde anlamlı bir atılım gerçekleştirecek düzeyde olduğu halde, son on yılda anılan sanayilerde çok sınırlı bir gelişme kaydedilmiştir. Bu olgunun belli başlı nedenleri (i) teknik-ekonomik, (ii) finansal ve (iii) siyasal nitelik taşıyanlar olarak kümelendirilebilir. Yazımızın Giriş'ten sonraki ikinci bölümünde sözkonusu nedenlerin tüm az gelişmiş ülkelere genelleştirilebilecek yanlarına da değinilmekle birlikte, daha çok Türkiye'ye özgü olanları vurgulanacaktır.

Yazının üçüncü bölümü, 1970'li yılların ikinci yarısında mühendislik sanayilerindeki kamu yatırım projelerinden "SAN"lı kuruluşlar ve Makina ve Kimya Endüstrileri Kurumu (MKEK)'na ilişkin olanlarının anlatımına ayrılmıştır. Bürokratik jargondan alınan "SAN"lı kuruluşlar" deyimini burada Türk Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş. (TÜMOSAN), Takım Tezgâhları Sanayi ve Ticaret A.Ş. (TAKSAN), Türkiye Elektromekanik Sanayi ve Ticaret A.Ş. (TEMSAN), Türkiye Elektronik Sanayi ve Ticaret A.Ş. (TESTAŞ), Gerede Çelik Kontrüksiyon ve Teçhizat Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş. (GERKONSAN)'nin bütününe kapsamak üzere kullanılmaktadır. Uygulamanın anlatımında, anılan kuruluşlara ait mühendislik sanayileri projelerinin "özgün" biçimiyle doğuşları, 1978-1979 yıllarında geçirdikleri evrim ve 1980-1981 yıllarında bu projeleri giderek tasfiye etme yönündeki eğilimler aşamalı olarak ele alınmıştır.

Dördüncü ve son bölüm ise yapılan gözlemlerin ağırlık noktalarının ve bu gözlemlerden çıkarılacak sonuçların özetlenmesine ayrılmıştır.

1 ODTÜ Gelişme Dergisi (1981 Özel Sayısı), ss. 575-612, 1982.

Yazının sınırlı kapsamı içinde, yarı-sanayileşmiş ülkelerde ve bu arada Türkiye’de sermaye malları sanayilerini geliştirmenin neden gerekli olduğu üzerinde durulmayacaktır, esasen bu konuda oldukça tatminkâr bir yazın bulunduğu söylenebilir.

Kavramı daha belirginleştirmek için, bu yazı bağlamında “mühendislik sanayileri” deyiimi ile adlandırdığımız sanayilerin International Standard Industrial Classification (ISIC) sınıflandırmasındaki 35, 36, 37 ve 38 sayılı kategoriler olduğuna ve kamu yatırım programlarında “yatırım malları sanayileri” başlığı altında yer alan faaliyet dallarının bu tanımlama ile uyumlu olduğuna değinmeliyiz. Bu kısa açıklamalardan sonra konumuza dönerek ülkemizde 1970’li yıllarda mühendislik sanayilerinin gelişmesini engelleyen faktörleri irdelemeye geçebiliriz.

## 2. ENGELLER

### 2.1. Teknik-Ekonomik Darboğazlar

Karşılaşılan güçlük ve engellerin birinci ‘küme’si teknik-ekonomik nitelik taşıyor. Bu başlık altında önce bağlı sermayenin, sonra da emeğin düşük verimlilikte kullanımına yol açan ve böylece arz yönündeki darboğazları oluşturan unsurlar üzerinde kısaca duracağız.

Bilindiği gibi, mühendislik sanayileri imalatı, çok fazla sayıda parça ve prosesin tasarım (design) ile birleştirilerek nihai ürüne dönüştürülmesi uğraşıdır. Söz konusu parça ve prosesler çok farklı biçimlerde kombine edilebileceğinden belirli bir nihai ürün, örneğin bir iş makinası üretiminin adeta sonsuz denebilecek sayıda olası üretim yöntemi vardır. Ürünlerin ve üretim yöntemlerinin çeşitliliğine ek olarak, sektörde üretimin etkinliği, kullanılan sermaye malları arasındaki bağımlılaşmadan ve tamamlayıcılıktan da etkilenir, zira aynı makinada ya da aynı üretim faaliyeti içinde çeşitli nihai ürünler elde edilebilmektedir (Mitra, 1979 : 10).

Dolayısıyla mühendislik sanayilerinde manüfaktür dönemi aşıldıktan ve XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren değiştirilebilir, standart parçaların montajı aşamasına geçildikten sonra, tesis-ici ve tesisler arası uzmanlaşma, bağlı sermaye kullanımının kilit unsuru olagelmıştır (Küçük, 1975: 178-214). Bu açıdan Türkiye’de ve gelişmekte olan ülkelerde “montaj” deyiiminin yanlış ve küçümseyici bir değer içeriği ile yüklü olarak kullanıldığı haklı olarak ileri sürülebilir (Küçük, 1981: 159-160). Ne var ki, gelişmekte olan ülkelerde dayanıklı tüketim malları ve otomotiv sana-

yii nihai ürünlerinin çoğu dıştan sağlanan mamûl girdiler ve ithal edilen işbilgisi ile üretilmesi anlamındaki bir tür “montaj”ın “komple imalât”a dönüşümü sağlayacak bağlantı etkilerini (beklentilerin ve gelişmiş ülkelerdeki deneylerin aksine) yeterince uyaramadığı da bir gerçektir. İç ve dış piyasaların nesnel ya da ürün farklılaştırılmasından kaynaklanan fiktif nedenlerle dar ve cılız kalması, gelişmekte olan ülkelerde bu sanayilerin kurulmasına çoğu kez girişilmemesi, girişildiğinde de bağlı sermayenin verimsiz kullanılması ile sonuçlanmaktadır. Çünkü tesis-içi ve tesisler-arası uzmanlaşma, doğaldır ki, pazarın yaygınlığı ile sınırlanacaktır.

Sözü edilen kısır döngüden çıkarak sermaye kullanımında verimliliği artırmak için izlenebilecek stratejiler

- (i) tesislerde yatay ya da düşey entegrasyona gitmek,
- (ii) yurtiçine ve/veya yurt dışına dönük taşeronluk (subcontracting) faaliyetleri ile kapasite kullanımını artırmak,
- (iii) mevcut küçük ölçekli tesislere sermaye ve teknik bilgi desteği sağlayarak, girişimcilerin sermaye kullanımında etkinlik sağlamak

olabilir. Bu stratejilerin birbirini dışlayan bir biçimde uygulanması gerekmez. Aksine, sektörde “öncü” nitelik taşıyan entegre tesislerin, kârlı yatırım fırsatlarını kanıtlayarak yeni girişimleri uyarmaları ve/veya çevrelerindeki küçük ölçekli birimleri verimli bir işbölümüne ikna etmeleri mümkün ve geçerlidir.

Emeğin verimliliği yönünden, soruna hem statik, hem de dinamik bir çerçevede bakılabilir. Statik çerçevede bakıldığında, mühendislik sanayilerinde emek verimliliğinin iki farklı yanı bulunduğu görülmektedir : (i) işçinin kendisine verilmiş belirli bir ödev (task)’de birim zamanda yaptığı üretim, yani ödev düzeyinde verimlilik, (ii) operatör başına günlük çıktı, başka bir deyişle tesis düzeyinde verimlilik. Verimliliğin bu ikinci yanı, kaçınılmaz olarak birincisine bağlı olmakla birlikte tedarik temposuna, operatör kusurundan kaynaklanmayan mekanik arızaların sıklığına, iş durakları arasındaki malzeme akış sürelerine, her işçiye verilen farklı ödevlerin sayısına ve bunun sonucunda makina ayarı için harcanan sürelerle, vb. bağlıdır. Gelişmekte olan ülkelerdeki bazı incelemeler, “ödev düzeyinde” verimliliğin kötü çalışma koşulları, yetersiz öğretim ve araç kullanım talimatı, yetersiz ve kalitesiz aksesuar, vb. handikaplara rağmen oldukça yüksek olduğunu, düşük verimliliğin daha çok tesis düzeyindeki hatalardan (örneğin makinaların yerleştirimi ve iş akışının düzenlenişi,

düşük kapasite kullanımı, malzeme idaresi, vb.) kaynaklandığını göstermektedir (Pack, 1980: 10-16). Başka bir deyişle statik işgücü etkinliği sorunu, esas itibarıyla bir iş idaresi sorunudur.

Emeğin verimliliği dinamik bağlamda ele alındığında, uzun dönemde etkinliği koruma ve geliştirmede belli başlı iki yol ortaya çıkmaktadır:

- (i) proses ve ürün kalitesi ile faktör kullanım oranlarında iyileştirmeler
- (ii) köklü tasarım iyileştirmeleri

Her iki yol da araştırma + geliştirme çabasını, teknolojik süreçler gelişmiş ülkelerden başarıyla transfer edilmiş olsa bile, teknolojik süreçlerin özümsemesi (internalization)'ni gerektirir (Mitra, 1979 : 22-27). Gelişmekte olan ülkelerin deneyleri, piyasa güçlerinin sözü edilen iyileştirmeleri kendiliğinden sağladığı, ya da salt teknoloji transferinin sorunu çözmeye yettiği konusunda güçlü kanıtlar sağlamamaktadır. Tam tersine, devlet kesiminin yatırım öncesinde işbilgisi desteği, “en iyi pratikler”in öğretimi, merkezileşmiş mühendislik hizmetleri ve danışmanlığı, standartlaştırma gibi dıştan faydalar (externalities) sağlamak amacı ile müdahalelerde bulunması için geçerli nedenler mevcuttur.

Devlet müdahalesi şu ana kadar ele almadığımız talep yönündeki darboğazların aşılması için de gereklidir. Sermaye malları üretiminin karakteristiklerinden olan büyük ölçekli yatırımların kurulmaları ve etkin teknik örgütlenmeler ile çalıştırılmaları, piyasa belirsizliklerini azaltan ve yurtiçi ya da yurt dışı ürün taleplerinin sürekliliğini garanti eden bir müdahale olmadan sağlanamamaktadır.

Buraya kadar sıraladığımız ve benzerlerine hemen tüm gelişmekte olan ekonomilerde rastlanan teknik-ekonomik nitelikli darboğazları aşma amacına dönük politika ve tedbirlerin, bazan açıkça vurgulanarak, bazan da embriyonik olarak İkinci ve Üçüncü Plan ile bu Plan dönemlerinin programlarında yer aldığı görülmektedir (örneğin, bkz. DPT, 1973a: 512, 521, 528, 535). Ancak bu politika ve tedbirler, bütünlüğü parçalanmış bir biçimde, alt sektör düzeyinde geliştirilmiş; özellikle mühendislik ve danışmanlık hizmetlerinin örgütlenmesine ilişkin politika tercihleri, 1960’lı yılların sonundaki TÜMAŞ deneyi bir yana bırakılırsa, “temenni” düzeyini aşmamıştır<sup>2</sup>. Yatırım taleplerinin 1970’li yılların ikinci yarısındaki bunalım ortamına kadar canlı tutulması ve “büyüyen ekonomi” imajının korunması ilk bakışta mühendislik sanayiindeki yurtiçi üretime olan

2 Bu konudaki ilk ciddi çaba Dördüncü Plan (1979a: 316 v.d.) ve 1979 Programı (DPT 1979b: 144) ile başlamıştır denilebilir.

talepleri teşvik edecek bir unsur gibi görünmektedir. Ancak 1960'ların ikinci yarısından itibaren oluşturulan yatırım teşvik sisteminin yatırım mallarının sıfır veya ertelenmiş gümrükle ithalini öngören niteliği, "genç endüstriler" korumasına belki en çok lâayık olan mühendislik sanayilerini korumasız bırakmıştır. Ayrıca, finansal sorunlar arasında irdelenmesi görünüşte daha uygun olmakla birlikte, yurtiçi taleple yakın ilgisi dolayısıyla, burada anacağımız bir eksiklik, sermaye mallarının pazarlanması için kilit dönemde olan satıcı kredileri sisteminin geliştirilmesinde, böylece kullanıcılar için yurtiçi ürün alımının cazip kılınmasında Türkiye'deki kamu ve özel yatırım bankalarının istekli davranmamaları ve işlevlerini Hazine ve/veya dış kaynaklı kredileri talepler arasında dağıtmakla sınır-lama eğilimi göstermeleridir<sup>3</sup>.

İlke olarak çoğunlukla olumlu sayılabilecek politika ve tedbirler getirmelerine karşılık, İkinci ve Üçüncü Planlar ile bu Plan dönemlerindeki Yıllık Programlardaki arayışların somut projelere ve eylem programlarına dönüştürülmelerinde büyük eksiklikler vardır. Türkiye'de mühendislik sanayilerinin geliştirilmesi ile ilgili ilk ciddi inceleme (Gill, 1989), sektörel gelişme oranını, ekonominin genel gelişme temposu ve dış ekonomik ilişkilerin muhtemel büyüklükleri ile bağımlı olarak saptamakta, ancak bu incelemede zikredilen ve Türkiye'nin AET ile rekabet ederek üretebileceği düşünülen ürünlerin hangi ölçütlere göre seçildiği belirsiz kalmaktadır.

Söz konusu incelemeyi izleyen bir diğer Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kökenli çalışma da (Pakdemirli vd., 1969) özellikle madeni eşya ve otomotiv sanayileri için birçok doğru saptama yapmasına, entegrasyon ve kapasitelerin etkin kullanımı konularında geçerli öneriler getirmesine karşılık bir eylem programından çok bir "zihin egzersizi" niteliğini taşımaktadır. DPT kökenli çalışmalar ancak 1970'lerin sonunda atelye düzeyine inme arayışı içine girmiş görünmektedir (örneğin, bkz. DPT ve TSKB, 1978; DPT, 1979b: 8, 145; 1979e: 32-49)<sup>4</sup>. Oysa mühendislik sanayileri için anlamlı bir planlama modeli, prosesleri atelye düzeyinde irdemeyi başaramadıkça sınırlı yararlar sağlayabilmektedir. Türk plancılarının 1960'lı yılların sonunda ve 1970'lerin ilk yarısında ulaşılabildikleri

3 Bu kurumsal atalet, 1979 Yıllık Programı (DPT, 1979b: 105) ve 7/16844 sayılı uygulama kararnamesinde (DPT, 1979b: 364) sermaye malları satış finansmanı için getirilen reeskont imkânlarının Türkiye'nin iki özel yatırım bankası tarafından değerlendirilememesinde açıkça örneklenmiştir.

4 Bu arayış DPT uzmanlarının oldukça genel düzeyde incelemelerden (örneğin bkz. Çebi, 1979) vazgeçtiği anlamına gelmemektedir.

kaynaklar (örneğin UNIDO, 1969a; 1969b; 1972) olumlu ipuçları vermekle beraber, bu kaynaklar somut proje fikirlerinin geliştirilmesinde yararlı bir biçimde kullanılamamışlardır. Westphal ve Rhee (1976) ile Mitra (1979)'nın zikrettikleri, Sovyet mühendislik sanayilerinin oluşturulmasına ilişkin incelemelerin de DPT uzmanlarınca değerlendirilemediği anlaşılmaktadır. Esasen bu alandaki ampirik çalışmaların gelişmekte olan ülkelere yönelmesi daha çok 1970'lerde söz konusu olabilmiş (bkz. Pack, 1980), birçok konuda olduğu gibi kuram, yarı-sanayileşmiş ülkelerdeki pratiğin ardından gitmiştir<sup>5</sup>.

Tüm sektörü kapsayabilecek ve yaptırım gücü ile desteklenebilecek bir eylem programının yokluğu önünde plancıların Batı dünyasındaki sanayileşme pratiğinden esinlenerek geriye bağlantı etkilerinin ima ettiği ürün çeşitlerinin yurtiçi imalatı üzerinde durmaya başlamaları doğal sayılmalıdır. Nitekim, otomotiv sanayiindeki montaj faaliyetlerinin oluşturduğu temelden hareketle, bu sanayilerin başlıca ara ürünleri olan motor, dişli kutusu ve aktarma organlarının yurtiçinde imali konusu, 1970'lerin ilk yarısında en güncel tartışma konularını oluşturmuş; ancak bu tartışmalar kamu kesiminin bu alandaki "öncülük görevi" (DPT, 1973a: 512)'nin ne olduğuna açıklık kazandırmamıştır.

## 2.2. Finansal Darboğazlar

1970'li yılların başlarında bir yandan özel kesimin mühendislik sanayilerinde anlamlı bir gelişmeyi başlatamayacağının giderek belirginleşmesi, öte yandan 1970 ödemeler dengesi krizinin ileride bu kez karşılanamayacak sermaye malı ithal gereklerinden kaynaklanarak tekrerrür edeceği yolundaki kaygılar bu alanda kamu kesiminin doğrudan yatırıma yönelmesi konusundaki eğilimlere güç kazandırmıştır. Ancak bu konuda kamu kesiminin hem kaynak kullanımında, hem de kaynak yaratabilecek yeni finansal kurumları oluşturmada ciddi bazı açmazlarla karşılaştığına hemen işaret edilmelidir.

Kaynak kullanımı ile ilgili önemli bir sorun, esasen kayda değer bir proje stoku ile başlayan Üçüncü Plan döneminde (bkz. DPT, 1973a: 30-35), proje stokunun daha da genişlemesidir. Proje stoku değeri, cari ve reel olarak hemen her yıl önemli artışlar göstermiş, yatırımların ortalama

5 Mühendislik sanayilerinin planlamasındaki metodoloji sorunları, ilginç bir biçimde Plan hazırlıklarına da yansımış, İkinci ve Üçüncü Plan döneminin madeni eşya ve makina imalat sanayilerine ilişkin özel ihtisas komisyonu çalışmaları, rapor haline dönüştürülmeden üzerinde görüş birliği oluşan genel doğrular olarak Plan ve Programlara aktarılmıştır.

olgunlaşma süresi uzamaya başlamış, girilmiş yatırım taahhütleri ekonomik ve siyasal olarak kamu kesiminin mühendislik sanayileri yatırımlarındaki manevra yeteneğini sınırlayan bir unsur olma özelliği kazanmıştır. Nitekim, kaba bir gösterge olarak, (Plan dönemi başındaki yatırım projeleri stok değeri/Plan döneminde yapılması tasarlanan toplam kamu yatırım hedefi yıl ortalaması) oranı kullanılırsa, Üçüncü Plan dönemi için 3,11 yıl olarak hesaplanan bu oranın, Dördüncü Plan için 6,91 yıl'a yükseldiği görülmektedir<sup>6</sup>.

Tablo 1-4'de derlenmiş bulunan kamu kesiminin proje stoku ile ilgili veriler, çok kesin sayısal değerlendirmelere elverişli değildir; ancak yine de bazı gözlemlere fırsat vermektedir:<sup>7</sup>

- (i) Kamu kesimi yatırım proje stokundaki cari ve reel genişlemenin sadece sanayi yatırımlarından kaynaklanmadığı, tüm proje stokunda özellikle 1977'den sonra hızlı cari ve reel artışlar kaydedildiği gözlenmektedir. Sanayi kesimi proje stokunun değerce toplam stok içindeki payı olağanüstü artışlar kaydetmiş sayılamaz.
- (ii) Benzer şekilde kamu sanayi yatırım programlarındaki şişkinlik, hiçbir şekilde mühendislik sanayilerine atfedilemez; anılan sanayiler toplam sınai yatırımların 1977'ye kadar hem proje tutarı, hem de yıl ödeneği olarak küçük bir payını (% 6-9) oluşturagelmışler, 1977 sonrasında sözkonusu payın ani bir sıçrama ile yaklaşık iki katına çıktığı görülmüştür. Ancak 1981'de bu payı yeniden azaltma eğilimi açıkça belirmiştir.
- (iii) SAN'lı kuruluşların proje fikirleri, 1977 sonrasında toplam mühendislik sanayii projelerinin çok önemli bir kısmını oluşturagelmışler, 1960'lardan beri süregelen ve çoğunlukla demiryolu taşıtları ve gemi imalatı sektörlerinde yığılma gösteren kamu yatırım projelerini diğer mühendislik sanayilerine (madeni eşya, makina imalatı ve elektronik) yayarak programda küçümsenemeyecek bir nitelik değişikliğine yol açmışlardır.

6 Bu sayılar DPT (1973a, 31 ve 170; 1970a: 40 ve 215)'den hesaplanmıştır.

7 Proje stokunun Tablo 1'de izlenen değer artışı, ilk bakışta programa çok sayıda yeni proje alındığı izlenimini vermektedir. Oysa, proje düzeyindeki ayrıntılı inceleme (yeni proje tutarı/toplam proje tutarı) oranının 1977'de % 26, 1978'de % 16, 1979'da % 10 düzeyinde kaldığını göstermektedir. Ödemeler açısından da, geçmiş yıllarda programa girmiş olan projeler, yatırım tahsisinde öncelik alagelmışlerdir. Örneğin, imalat sanayii yatırımları için (yeni projelere ayrılan ödenekler/toplam imalat sanayii yatırım ödeneği) oranı çok yüksek olmamıştır: 1973'de % 17, 1974'de % 28, 1975'de % 9, 1976'da % 14, 1977'de % 15, 1978'de % 6, 1979'da % 8 (tüm oranlar yatırım projeleri listeleri ile yatırım uygulama raporlarından türetilmiştir). Görünürdeki bu çelişkinin belli başlı iki açıklaması vardır: (i) 1970'li yıllarda önce etüd-proje olarak programa alınan projeler, aynı kod numarası ile bu kez yatırım projesi olarak sürdürülmektedir; (ii) maliyet revizyonları, özellikle başlangıçta ilgili kuruluşlarca düşük tahmin edilmeleri yönünde belirgin taraflılık bulunan proje maliyetlerini artırmaktadır. Özellikle petrol ürünleri, petro-kimya ve demir-çelik'te bu revizyonların proje yükünü ciddi ölçülerde artırdığı açıkça izlenebilmektedir.



TABLO 1: KAMU YATIRIM PROJELERİ STOK TUTARI VE ÖDENEK DURUMU (1973-1981)<sup>(1)</sup>

|                                                     | (CariFiyatlarla, Milyar TL.) |       |        |        |       |        |        |        |        |  |
|-----------------------------------------------------|------------------------------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--|
|                                                     | 1973                         | 1974  | 1975   | 1976   | 1977  | 1978   | 1979   | 1980   | 1981   |  |
| 1. Tüm yatırım projeleri stoku <sup>(2)</sup>       | 134.9                        | 192.5 | 292.2  | 441.8  | 886.4 | 1254.1 | 1812.9 | 3217.9 | 5964.2 |  |
| 2. Tüm Sanayi yat. proje stoku <sup>(3)</sup>       | 31.4                         | 51.2  | 68.7   | 115.5  | 255.9 | 343.4  | 544.5  | 879.5  | 1876.9 |  |
| 3. Mühendislik sanayileri yat.pr.st. <sup>(4)</sup> | 5.667                        | 2.876 | 4.148  | 9.520  | 34.3  | 56.5   | 75.9   | 159.0  | 238.1  |  |
| 4. Beş "SAN"lı kuruluş yat.pr.st. <sup>(5)</sup>    | —                            | —     | —      | 26.9   | ?     | 26.4   | 37.4   | 101.4  | 148.5  |  |
| 5. Toplam yatırım program ödeneği <sup>(4)</sup>    | 26.0                         | 39.0  | 51.0   | 81.3   | 126.0 | 145.1  | 210.6  | 308.4  | 667.2  |  |
| 6. Sanayi yatırım, prog. öde. <sup>(4)</sup>        | 6.752                        | 9.360 | 12.933 | 19.730 | 36.0  | 32.2   | 41.5   | 66.2   | 139.1  |  |
| 7. Mühendislik san. prog. öde. <sup>(4)</sup>       | 0.525                        | 0.689 | 0.843  | 1.842  | 6.008 | 5.941  | 6.359  | 10.757 | 15.706 |  |
| 8. Beş "SAN"lı kuruluş prog. öde. <sup>(4)</sup>    | —                            | —     | —      | —      | —     | 2.450  | 2.700  | 5.188  | 8.645  |  |
| (1):(5)                                             | 5.2                          | 4.9   | 5.7    | 5.4    | 7.0   | 8.6    | 8.6    | 10.4   | 8.9    |  |
| (2):(6)                                             | 4.7                          | 5.5   | 5.3    | 5.9    | 7.1   | 10.7   | 13.1   | 13.3   | 13.5   |  |
| (3):(7)                                             | 10.8                         | 4.1   | 4.9    | 5.2    | 5.7   | 10.5   | 11.9   | 14.8   | 15.2   |  |
| (4):(8)                                             | —                            | —     | —      | —      | —     | 10.8   | 13.9   | 19.5   | 17.2   |  |
| (2):(1), %                                          | 23                           | 27    | 24     | 26     | 29    | 27     | 30     | 27     | 31     |  |
| (3):(2), %                                          | 18                           | 6     | 6      | 8      | 13    | 16     | 14     | 18     | 13     |  |
| (4):(3), %                                          | —                            | —     | —      | —      | —     | 47     | 49     | 64     | 62     |  |
| (7):(6), %                                          | 8                            | 7     | 7      | 9      | 17    | 18     | 15     | 16     | 11     |  |

1. Mahalli idare yatırımları hariçtir.

2. DPT (1978b: 5; 1979d: 1 ve 8; 1980c: 7; 1981b: 1 ve 15) den derlenmiştir.

3. DPT (1973b; 1974a; 1975b); RG (1976b); DPT (1977b; 1978a; 1979c; 1980b; 1981a)'den derlenmiş ve yatırım uygulama raporlarında verilen bilgilerle-mertebe olarak-uygunluğu sağlanmıştır.

4. Kaynaklar, 3 sayılı dipnottaki kaynaklardır. "SAN"lı kuruluşlar 1976 toplamına dahil değildir.

6. Kaynaklar, 3 sayılı dipnottaki kaynaklardır. "SAN"lı kuruluşlar için değer Erbakan (1976: 30)'dan alınmıştır.

(iv) Kamu kesimi sanayi yatırımlarının tüm yatırımlara kıyasla, mühendislik sanayileri yatırımlarının uygulama başarısı ise sanayi yatırımlarına kıyasla kayda değer ölçüde düşüktür. Sanayi yatırımlarında ve özellikle mühendislik sanayilerinde olgunlaşma süresini yansıttığını kabul edebileceğimiz göstergeler salt proje toplam maliyetindeki kabarma dolayısıyla değil, özellikle ekonomik bunalımın yoğunlaşmaya başladığı 1977-1978 yıllarından sonraki uygulama başarısızlığı dolayısıyla de artış kaydetmiştir<sup>8</sup>.

TABLO 2: KAMU KESİM YATIRIM GERÇEKLEŞME ORANLARI (NAKDI, %), 1973-1980<sup>(1)</sup>

|                                    | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tüm kamu yatırımları               | 89   | 85   | 96   | 88   | 76   | 83   | 100  | 93   |
| Kamu sanayi yatırımları            | 88   | 82   | 116  | 87   | 65   | 76   | 90   | 93   |
| Kamu müh. san. yat. <sup>(2)</sup> | 45   | 45   | 73   | 70   | 26   | 29   | 67   | 80   |

1. Revize program değerlerine göre hesaplanmıştır. Mahalli idare yatırımları hariçtir.

2. Kaynaklar alt sektör düzeyinde ayrıntılı olmadığı için alt sektörde faaliyet gösteren KİT'nin ortalama nakdi yatırım gerçekleşme oranı hesaplanmıştır.

KAYNAKLAR: DPT (1974b: 17, 36; 1975c: 2, 27, 28; 1976: 18/2, 18/19, 18/20; 1977c: 16/12, 16/16, 16/17; 1978b: 12/2, 12/18, 12/19; 1979d: 14-15; 1980c: 14-15; 1981b: 15, 28-31).

- (v) Siyasal eğilimleri ne olursa olsun, 1973 sonrası hükümetlerinin sabit sermaye gerekleri çok yüksek sınai ara mallar yatırımları üzerindeki yoğun ilgileri süregelmıştır. Özellikle petrokimya, gübre, petrol ürünleri ve demir-çelikteki yatırım maliyetlerinin toplam sınai yatırım stoku içindeki payının yıllar itibariyle % 41.2-% 65.5 gibi çok yüksek oranlar arasında dalgalandığı görülmektedir.
- (vi) Sanayi projeleri stokunun alt sektörler itibariyle gelişimi üniform olmamış, giderek daha büyükölçekli olmaya başlayan projelerin programa giriş yılları, alt sektör paylarından bile tanınmaya başlamıştır. Örneğin Aliğa Petrokimya Tesisi (1974), Orta Anadolu Rafinerisi (1976), İpraş Rafinerisi Tevsi (1974), Türkiye-İrak Petrol Boru Hattı (1974), Soma Gübre Tesisi ve IV. Gübre Kompleksi (1976), Sivas IV. Demir Çelik Tesisi (1975), etkileri günümüze kadar uzanan ve bir kısmı bugün dahi çok büyük yatırım fonları talep eden yatırım kararları olarak belirmektedir.<sup>9</sup> Özellikle petrol ürünleri ve petrokimya sektörlerindeki kararlar, 1973-1977 dönemindeki

Tablo 2'yi sektörlerin göreceli yatırım uygulama başarısı olarak yorumlamak gereklidir.

- 9 Temel önemdeki yatırım kararları, ağırlığına işaret ettiğimiz petrokimya, gübre, petrol ürünleri ve demir çelik sektörlerinde alınanlar olmuştur. Ancak diğer sektörlerdeki kritik sayılabilecek kararlar da kolayca ayırdedilebilmektedir. Örneğin, 1975-1976'da gıda sanayii projeleri maliyetindeki hızlı artışlar önce (1975) Et ve Balık Kurumu'nun yeni kombinaları ve şeker fabrikalarındaki maliyet revizyonlarından, daha sonra (1976) da programa alınan bir seri yeni şeker fabrikasından kaynaklanmıştır. Tütünde 1975 yılı Adana, Malatya ve Tokat sigara fabrikaları projelerinin maliyet revizyon yılı, 1976 ise dört yeni sigara fabrikasının programa alındığı yıl olmuştur. 1977'de Orta Karadeniz entegre kağıt ve orman ürünleri tesisi yatırım programına alınmış, bunu 1978 maliyet revizyonu izlemiştir. Mühendislik sanayilerinde ise 1973'de MKEK'na verilen motor ve dişli sanayiini kurma görevinin, 1974'de sahipsiz kalması ve 1977'de (1976 sonlarına doğru alınan bir Yüksek Planlama Kurulu Kararına dayanılarak) aşağıda yeniden inceleyeceğimiz bir seri mühendislik sanayii projesinin programa alınması, iniş-çıkışları açıklamaktadır.

ekonomik yönetimlerin dünya ekonomik bunalımı önünde sınai gelişmenin nitelik değiştirmesi gereği ve bu açıdan yatırım maliyetlerinin taşıyacağı önem üzerinde açık bir iktisat politikası tercihi oluşturamadıklarını düşündürmektedir. 1970'lerin sonunda, bunalımın gerçek boyutları kavrandığı zaman, başlanmış projelerin terkedilmesi artık ne ekonomik, ne de siyasal bakımdan mümkündür.

**TABLO 3: KAMU KESİMİ İMALAT SANAYİ PROJESİ STOKUNUN ALT SEKTÖRLERE DAĞILIMI, % (1973-1981)**

| Alt Sektörler              | 1973   | 1974   | 1975   | 1976   | 1977   | 1978   | 1979   | 1980   | 1981   |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Tüketim Malları            | 10.9   | 9.7    | 13.4   | 16.8   | 16.6   | 12.7   | 12.7   | 13.6   | 8.9    |
| (Gıda)                     | (6.0)  | (6.4)  | (8.2)  | (9.3)  | (9.3)  | (8.4)  | (8.2)  | (6.3)  | (3.1)  |
| (Tütün)                    | (1.4)  | (1.0)  | (2.5)  | (4.8)  | (5.2)  | (2.8)  | (3.4)  | (5.6)  | (4.5)  |
| (Diğer)                    | (3.4)  | (2.4)  | (2.6)  | (2.8)  | (2.1)  | (1.6)  | (1.1)  | (1.7)  | (1.2)  |
| Ara Mallar                 | 70.8   | 84.7   | 80.5   | 74.8   | 69.9   | 69.8   | 72.5   | 67.8   | 78.4   |
| (Kağıt)                    | (11.3) | (8.4)  | (7.8)  | (8.0)  | (7.0)  | (9.6)  | (6.6)  | (6.0)  | (4.6)  |
| (Petrokimya)               | (7.0)  | (20.0) | (17.6) | (10.5) | (7.3)  | (6.6)  | (6.6)  | (8.3)  | (7.4)  |
| (Gübre)                    | (6.4)  | (5.8)  | (7.0)  | (7.8)  | (16.8) | (11.1) | (8.4)  | (7.6)  | (10.4) |
| (Petrol Ürünleri)          | (5.3)  | (12.2) | (15.9) | (18.0) | (9.3)  | (10.9) | (5.4)  | (5.8)  | (12.7) |
| (Demir-Çelik)              | (22.5) | (25.1) | (18.2) | (17.3) | (16.7) | (20.4) | (35.8) | (30.9) | (34.9) |
| (Diğer)                    | (18.3) | (13.1) | (14.1) | (13.2) | (12.7) | (11.2) | (9.8)  | (9.2)  | (8.3)  |
| Mühendislik sanayileri     | 18.0   | 5.6    | 6.0    | 8.2    | 13.4   | 16.5   | 13.9   | 18.1   | 12.7   |
| Tasnif dışı <sup>(1)</sup> | 0.3    | 0.1    | 0.1    | 0.1    | 0.2    | 1.0    | 0.8    | 0.5    | —      |
| TOPLAM                     | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  |

**Not:** Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

(1) Küçük sanayi, sanayi siteleri, bilimsel ve teknik araştırma, vb.

**KAYNAKLAR:** DPT (1973b; 1974a; 1975b); RG (1976b); DPT (1977b; 1978a; 1979c; 1980b; 1981a)'den hesaplanmıştır.

TABLO 4: KAMU KESİMİ İMALAT SANAYİ PROJESTOKUNUN ALT SEKTÖRLER İTİBARIYLA GELİŞİMİ, 1973-1981

Program Yılı Fiyatlarıyla Proje Stok Değeri Zincirleme Endeksleri

| Alt Sektörler                | 1974  | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  | 1981  |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Tüketim Malları              | 145   | 186   | 212   | 218   | 103   | 158   | 173   | 140   |
| (Gıda)                       | (171) | (186) | (190) | (220) | (122) | (155) | (124) | (108) |
| (Tütün)                      | (109) | (357) | (318) | (242) | (72)  | (194) | (263) | (173) |
| (Diğer)                      | (114) | (149) | (178) | (167) | (100) | (106) | (259) | (150) |
| Ara Mallar                   | 194   | 128   | 156   | 207   | 134   | 165   | 151   | 247   |
| (Kağıt)                      | (121) | (125) | (173) | (192) | (185) | (109) | (146) | (166) |
| (Petrokimya)                 | (468) | (118) | (100) | (207) | (121) | (157) | (205) | (189) |
| (Gübre)                      | (148) | (161) | (188) | (475) | (89)  | (121) | (146) | (231) |
| (Petro ürünleri)             | (372) | (174) | (191) | (115) | (156) | (79)  | (173) | (471) |
| (Demir-Çelik)                | (182) | (97)  | (160) | (262) | (164) | (278) | (139) | (241) |
| (Diğer)                      | (117) | (143) | (158) | (213) | (118) | (138) | (165) | (193) |
| Mühendislik Sanayileri       | 51    | 144   | 230   | 361   | 165   | 251   | 209   | 147   |
| TOPLAM                       | 163   | 134   | 168   | 221   | 134   | 175   | 162   | 213   |
| Sabit sermaye yat. deflatörü | 121   | 118   | 120   | 128   | 140   | 160   | 203   | -     |

KAYNAKLAR: Tablo 3'deki kaynaklar, ek olarak DPT (1979a: 168-171; 1979b: 18; 1980a: 16-17; 1981c: 29-30).

Özetle, kaynakların kullanımı açısından 1970'lerin ikinci yarısında mühendislik sanayilerinin çok talihsiz bir konumda olduğu ortadadır.

Yeni yatırılabılır kaynaklar yaratılmasında ve bu kaynakları yatırımlara kanalize edecek finansal aracı kurumların oluşturulmasında 1970'li yılların stratejik yanlışlığı, işçi dövizlerine ulusal tasarrufların artırılmasında merkezi bir rol yüklemeye çalışmak olmuştur. Bu konudaki çeşitli arayışların sonucunda, Nisan 1975'de çıkarılan bir yetki yasasına dayanılarak kurulan Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (DESİYAB)'nın kuruluş kararname (KHK/13)'nin özellikle amaç (md.3), çalışma konuları (md.4) ve kaynaklar (md.5 ve 6)'a ilişkin hükümleri bu yanlışlığın açık kanıtlarıdır<sup>10</sup>. DESİYAB'nın adı bile bir çelişkinin somutlaşmasıdır: Üre-

10 Md. 3'de Banka'nın "gaye"sinin "Türkiye'nin süratle ve yurt sathına yaygın sanayileşmesi" olduğu kaydedildikten sonra, bu amaçla "yurt içinde, bilhassa yurt dışında çalışmış ve çalışanların tasarruflarının..." değerlendirileceği, ve "yurt sathına yaygın teşebbüslere, özellikle sanayi yatırımlarına" yöneleceği zikredilmiştir. Md. 4'e göre Banka "yurt içinde ve yurt dışında

tim güçlerindeki gelişmenin 1970'li yıllar için zorunlu kıldığı sermaye gerekleri yüksek, olgunlaşma süreleri uzun ve bazı durumlarda kârlılıkları düşük, ülke ölçeğinde üretim yapması ve çevrelerine dıştan faydalar sağlaması beklenen sanayi birimleri ile ilgileri yerel düzeyi aşamamış ve kısa dönemde çok getiri bekleyen küçük tasarrufların yöneleceği küçük imalat birimleri arasındaki, toplumsal mülkiyet ile küçük mülkiyet sahipliği düşleri arasındaki bağdaşmazlığı bu kadar veciz bir şekilde ifade eden bir deyim bulmak gerçekten güçtür.

KHK/13, md.6'da zikredilen Hazine ve Merkez Bankası desteklerine kamu iktisadi teşebbüsleri kesiminden yoğun taleplerin gelmekte oluşu, mevcut kamu fonlarının paylaşımı çekişmesini artırmış, Maliye Bakanlığı denetimindeki kamu fonlarının DESİYAB'a ve onun desteklediği SAN'lı kuruluşlarla işçi ve hemşehri şirketlerine aktarılması, ancak koalisyon hükümetleri içindeki bunalımlar pahasına (ve bu bunalımlar aracılığı ile) gerçekleşebilmiştir.

DESİYAB'nın ardından, Haziran 1976 - Şubat 1977 arasında peşpeşe kurulan SAN'lı kuruluşlar, Tablo 5'den kolayca izlenebileceği gibi, aynı modele göre oluşturulmuşlar, bu kuruluşlardaki DESİYAB payının sonradan yurt dışındaki çalışanlara ve diğer tasarruf sahiplerine satılması öngörülmüştür. Kamu yatırım bankalarının portföyündeki kamu şirketleri hisse senetlerinin üçüncü şahıslara satılması 1920'lerdeki deneylerden sonra böylece yeniden gündeme getirilmiş, bu deney de başarısızlıkla sonuçlanmış ve 1978'den sonra SAN'lı kuruluşlar, Anonim Şirket Statüsünde birer kamu iktisadi teşebbüsü haline aşamalı olarak dönüştürülmüşlerdir. Öte yandan DESİYAB da işçi ve hemşehri şirketlerinin yatırım bankası olma çizgisine yönelmiştir.

---

çalışmış ve çalışanlar tarafından girilen yatırım teşebbüslerinin projelerini değerlendirir, bunları yatırım ve işletme kredisi açmak veya sermayesine katılmak suretiyle destekleyebilir. Kendi kurduğu veya sermayesine katıldığı teşebbüslerin hisse senetlerini üçüncü şahıslara, tercihen yurt dışında çalışmış ve çalışanlara satabilir". Bankanın yabancı kaynakları arasında ilk sayılanlar arasında "1. Türk Lirası veya döviz üzerinden çıkarılacak tahviller (ve) 2. Hazine ve Merkez Bankası'nca bankaya açılacak krediler ve... avanslar" yer almaktadır (Md. 5). Md. 6 ise Bankanın "bilhassa yurt dışında çalışmış ve çalışan vatandaşlarımızı(n) tasarrufları(nı)... yatırımlara yöneltmek gayesiyle" hususi döviz tasarruf ve yatırım fonları kurabileceğini ve bu fonları işletebileceğini öngörmektedir (DESİYAB, bty.: 8-13; vurgular yazarındır).

TABLO 5: "SAN'LI KURULUŞLAR"IN SERMAYE SAHİPLİĞİNDEKİ DEĞİŞME, 1976-1981

|                              | TÜMOSAN |                     | TAKSAN |       | TEMSAN |       | TESTAŞ |       | GERKONSAN |                      |
|------------------------------|---------|---------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|-----------|----------------------|
|                              | 1976    | 1981 <sup>(1)</sup> | 1976   | 1981  | 1977   | 1981  | 1976   | 1981  | 1976      | 1981                 |
| Nominal sermaye (milyar TL.) | 0.1     | 8.0                 | 0.1    | 1.5   | 0.1    | 1.0   | 0.1    | 0.5   | 0.1       | 0.6                  |
| Ortaklık payları, %          |         |                     |        |       |        |       |        |       |           |                      |
| Hazine                       | —       | 95.01               | —      | 79.60 | —      | 53.01 | —      | 82.02 | —         | 59.77                |
| DEŞİYAB                      | 41.0    | 2.56                | 41.0   | 5.46  | 41.0   | 4.09  | 23.0   | 4.58  | 40.0      | 3.31                 |
| MKEK                         | 29.0    | 1.56                | 29.0   | 11.60 | 29.0   | 2.90  | 29.0   | 5.80  | —         | —                    |
| T. Ziraî Donatım Kur.        | 10.0    | 0.25                | —      | —     | —      | —     | —      | —     | —         | —                    |
| T. Şeker Fab. A.Ş.           | —       | —                   | —      | —     | 10.0   | 1.00  | —      | —     | —         | —                    |
| T. Demir Çelik İşl.          | —       | —                   | 10.0   | 2.00  | —      | —     | —      | —     | 49.0      | 15.00                |
| Erdemir                      | —       | —                   | —      | —     | —      | —     | —      | —     | 10.0      | 1.67                 |
| Sümerbank                    | —       | —                   | 10.0   | 1.34  | —      | —     | —      | —     | —         | —                    |
| Şekerbank                    | 10.0    | —                   | 10.0   | —     | —      | —     | 10.0   | —     | —         | —                    |
| Vakıflar Bankası             | —       | —                   | —      | —     | 10.0   | 1.00  | —      | —     | —         | —                    |
| Denizcilik Bankası           | 10.0    | 0.62                | —      | —     | —      | —     | 5.0    | 1.00  | —         | —                    |
| TEK                          | —       | —                   | —      | —     | 10.0   | 38.00 | 5.0    | 1.00  | —         | —                    |
| PTT                          | —       | —                   | —      | —     | —      | —     | 10.0   | 2.00  | —         | —                    |
| Donanma Vakfı                | —       | —                   | —      | —     | —      | —     | 13.0   | 2.60  | —         | —                    |
| Diğer                        | —       | —                   | —      | —     | —      | —     | 5.0    | 1.00  | —         | 20.25 <sup>(2)</sup> |

(1) 29.6.1981 tarihli sermaye artırım sonucundaki durum olup, TÜMOSAN görevlilerinden alınan bilgilere dayanmaktadır.

(2) % 20 pay Demir-Çelik İşçileri Yatırım Fonu'na aittir.

KAYNAK: DPT (1978c) ve Maliye Bakanlığı (1981: 472-506)

### 2.3. Siyasal Sorunlar

Mühendislik sanayileri projelerinin uygulanmasındaki siyasal darboğazı, Türkiye'de 1973 sonrasındaki koalisyonların politik uzlaşmaları formüle edemeyişlerinden ibaret sanmak, bu görünüm altında yatan, ticaret ve sanayi burjuvazisinin çeşitli kesimleri arasındaki çıkar çelişkilerini görmezlikten gelmek olur. Yazımızın sınırlı çerçevesi, bu ölçüde kapsamlı bir siyasal tahlil için elverişli olmadığından, biz burada 1970'li yıllarda Türkiye'nin iktisat politikalarının şekillendirilmesinde en fazla etkili olmuş üç siyasal partinin kendi programları içinde mühendislik sa-

nayilerinin nasıl yer aldığına bakmak ve bu yaklaşımlardan, söz konusu sanayilerin yurtiçinde geliştirilmesine yardımcı olacak bir siyasal irade oluşup oluşamayacağını irdelemekle yetineceğiz. Bu amaçla kullanacağımız belgeler, partilerin seçim bildirgeleri olacaktır.

AP bildirgelerinde, zamanla sanayi politikasındaki ağırlık noktalarının değiştiği izlenmektedir. 1969 bildirgesinde “ağır sanayi projelerine öncelik” vermekten, “ekonomik icapların elverdiği nisbette” ithal ikamesi yapmaktan, yine “ekonomik ve teknik icapların müsaade ettiği veya sosyal zaruretlerin gerektirdiği ölçüde, ağır sanayi ile birlikte yan sanayi” de kurmaktan, “dış pazarların elverişliliği nispetinde” ihracata ve “ekonomik icaplara halel gelmemek şartı ile” dengeli bölgesel gelişmeye önem vermekten söz edilmektedir (AP, 1969 : 35). Oysa, 1973 bildirgesinde hakim bir tema vardır ve bu ithal ikamesi yerine ihraç ve rekabet gücü ve istihdam etkisi yüksek sanayidir (AP, 1973:40-41). 1977 bildirgesi (AP, 1977) ise sanayiden ayrı bir paragrafla bile söz etmeyen ve çok çeşitli hizmetler vadeden bir polemik metnidir.

1970’lerin başında yenileşen kimliği ile CHP’nin 1973 bildirgesinde “sınaileşme stratejimizin başlıca hedefi, Türkiye’nin yatırım malları ve ara mallar sanayilerinde bir an önce güçlü duruma gelmesi olacaktır” (CHP, bty.: 89) denilmekte ise de, bildirgenin *leitmotiv*’i ezilen küçük girişimci ve tasarruf sahibinin büyük sermayenin egemenliğine karşı korunmasıdır. 1977 seçim bildirgesi anlamında yorumlanabilecek 1976 tarihli CHP programı ise, iktidara yaklaşan bir partinin programından umulabileceği gibi, kapsamlı ve eklektiktir. Sanayileşme ile bilimsel ve teknolojik gelişme daha ayrıntıda ele alınmış (CHP, 1976: 125-133, 173-177), geliştirilen temel ilkelerin ağırlığı, 1973’dekine benzer biçimde toplumsal barış ve sınıflararası denge arayışına, istihdamın artırılmasına ve özellikle üretim ilişkilerinin demokratikleştirilmesine yönelmiştir. Sınai yapının girdiler yönünden dışa bağımlı olmaması gerektiği belirtilmekle ve “temel sanayilere, gerçek yatırım ve ara malı sanayilerine” öncelik verileceği kaydedilmekle birlikte, bu öncelik vurgusu, “...üretimi destekleyip artırıcı sanayilere —örneğin tarım kesiminde ve hayvancılıkta üretimi arttırmak için traktör, gübre, tarım ilâçları ve yem sanayilerine— doğal kaynakları değerlendirici sanayilere, sürekli ve geniş dışsattım olanağı bulunan sanayilere, ve gösteriş tüketimi yerine yaygın ve sağlıklı tüketimi özendirici sanayilere” de verilen öncelikle bir ölçüde yitirilmektedir (CHP, 1976: 129-130).

MSP'nin 1973 seçim bildirgesinde geçmiş dönemlerdeki sanayileşme "makinaları yapacak makina ve fabrikalara" öncelik verilmediği için eleştirilirken, alınacak tedbirlerin sayılmasında, ağır harp sanayinden küçük sanayi siteleri ve el sanatlarına kadar uzanan bir yelpaze vardır (MSP, 1973: 50-51). 1977 bildirgesi ise 1975-1976'da sağlanan DESİYAB ve SAN'lı şirketler kuruluşları ile 1976 Kasım'ındaki gerilimli Yüksek Planlama Kurulu toplantıları sonucunda, 1976 programına alınan şeker, gübre, madeni eşya ve makina imalat sanayii projelerinin yarattığı heyecan ile kaleme alınmış, mühendislik sanayilerinin ve teknik "erkânı harbiye" yetiştirilmesinin önemi vurgulanmıştır (MSP, bty.: 41-50) Ancak, bu programa kaynaklık ettiği anlaşılan ve Erbakan (1976) ile MSP (1976)'da ayrıntılarıyla sayılan ağır sanayi tesislerinin, iç ve dış kaynak gerekleri ile vasıflı insangücü kısıtlarının ve proje öncelikleri ile kârlılıklarının dikkate alınarak değerlendirildiği konusunda bir izlenim edinilememektedir<sup>11</sup>.

Kısaca aktarılan siyasal tavır ve beyanlar, 1970'li yıllarda mühendislik sanayilerinin hızla gelişmesine destek olabilecek bir siyasal iradenin mevcut olmadığını düşündürmektedir ve kanımızca bu eksiklik —tarihteki başarılı sanayileşme deneyimlerinin kanıtladığı gibi— sektördeki projelendirme ve planlama faaliyetlerinin teknik olgunluktan yoksun oluşundan çok daha önemli bir eksikliktir. Kamu kesimindeki teknik ve bürokratik kadroların ve özellikle Sanayi Bakanlığı ile Maliye bürokrasisinin ve MKEK üst yönetiminin incelediğimiz olaya karşı ilgisiz (ya da en azından mesafeli) tutumlarını sözü edilen anlamda bir siyasal iradenin bulunmayışı ile açıklamak pek de yanlış olmaz. Bu kadrolar, Türkiye'de mühendislik sanayilerinin eriştiği aşamada geçirmesi gereken nitelik değişiminde bağlı bulundukları kamu kurumlarına yeni işlev ve ödevler yüklenmesinden ısrarla kaçınmışlardır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun vasıflı teknik personel için kamu kesiminde çalışmayı cazip olmaktan çıkaran hükümleri de uygulayıcı kuruluşların etkisizliklerini pekiştirmiştir.

MSP'nin 1976-1977 yıllarında zirveye ulaşan siyasal çıkışının, bürokrasinin ekonomik ve teknik normlarına meydan okurcasına "naive" ve voluntarist özellikler taşımasında bütün bu olguların etkili olduğu söylenebilir.

11 Sayısal bir örnek vermek gerekirse, Erbakan (1976: 31)'de toplam finansman ihtiyacı 146 milyar TL. olarak tahmin edilen "ağır sanayi" projelerinin 1976'nın 20 milyar TL. dolayındaki sınırlı yatırım ödeneği ile (başka hiçbir projeye harcama yapmaksızın) yedi yıldan fazla bir sürede bitirileceği kaydedilebilir.



### 3. KISSALAR

Bu bölümde anlatacağımız ve yorumlamaya çalışacağımız uygulamalar, mühendislik sanayilerindeki kamu yatırımlarının bir kesimiyle, SAN'lı kuruluşlar ve MKEK'na ilişkin olanlarla sınırlı kalacaktır. Gerek bu kuruluşlara ait proje stokunun 1977'den sonra kamu kesiminin mühendislik sanayii projeleri içinde büyük bir pay tutması (bkz. Tablo 1), gerekse bu sektördeki kamu girişimlerinde bir nitelik değişimini simgeleyerek, kamu kesiminin ilgisini askeri teçhizat, demiryolu ve denizyolu taşıtları imal ve onarımı dışına çıkarması dolayısıyla, bu sınırlılığın önemli bir eksiklik doğurmayacağı kanısındayız. Anlatımı üç zaman dilimine ayırıyoruz: 1975-1977, 1978-1979 ve 1980-1981.

#### 3.1. 1975-1977

1975'e kadar ne mühendislik sanayilerinin bütününde, ne de kamu oyununda önemli yankılar yapan taşıt tipi dizel motorları, dişli kutusu ve arka aks yurtiçi üretiminde önemli bir atılımın gerçekleştirilememesinden kaynaklanan hayal kırıklığı, 1975 yılı Programına ilginç bir biçimde yansımıştır. Anılan Programda başarısızlıklar, ilgili kamu kuruluşlarından şikâyet eden bir üslûpla vurgulanmakta (DPT, 1975a: 168-174) ve Üçüncü Plan'dan esinlenen politika ve tedbirler öngörülmektedir. 1975 Kasım'ında 13 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile DESİYAB fiilen kurulmuş, ancak SAN'lı kuruluşlar henüz oluşturulamamış durumdadır. Bu nedenle, 1976 Programının ilgili paragrafları bir bekleyişin ihtiyatlı ifadeleri ile yazılmıştır (RG, 1976a:44).

MSP'nin siyasal çıkışı, 1976'nın ikinci yarısında yükselir ve Yüksek Planlama Kurulu (YPK)'nın fırtınalı oturumlarında koalisyon hükümetinin MSP kanadının baskısı ile alınan program revizyon kararları ile MKEK'nun hemen tümünü Tablo 6'ya çıkardığımız 28 projesi (tam liste için bkz. Erbakan, 1976 : 17-18), yeni gübre, şeker, çimento... fabrikaları ile birlikte Kasım 1976'da 1976 Yatırım Programına eklenir. YPK'nın "teknisyen" üyelerinin telkinleri ile, MKEK'nun 1976 Ağustos'unda DPT'ye sunduğu ve yeterli teknik olgunluktan uzak yapılabilirlik etüdlerinin yenilenmesi karara bağlanır. 1977 yılının Temmuz'una kadar süren bu yenileme çalışmaları, daha çok YPK kararlarındaki muhalefet şerhlerinin biçim açısından etkisizleştirilmesi amacına dönük, yapılabilirlik-öncesi etüd niteliğini fazla aşmamış raporlarla sonuçlanmıştır; yine de 1976'ya kıyasla olumlu bir aşamaya gelindiği söylenebilir. Öte yandan özel sta-

tüleri gerekçe gösterilerek kamu kesimi kapsamında mütalaa edilmeyen SAN'lı kuruluşlara ait projeler için ciddi yapılabilirlik çalışmaları 1977'de başlatılmıştır (bkz. örneğin, STB, 1976; STB ve TÛMOSAN, 1977; TÛMOSAN ve TÛMAŞ, 1977<sup>12</sup>).

1977 Programı, mühendislik sanayileri açısından ilginç çelişkiler içindir: Bir yandan ağır sanayi yatırımlarının övgüsü yapılır ve hemen her proje ve sektörün öncelikli olduğu (DPT, 1977a: 106-109) vurgulanırken bir başka yerde (DPT, 1977a: 81) yatırım programının çok yüklü olduğundan yakınılır ve sektör programına ilişkin bölümde (DPT 1977a: 243-244) idari sorunlar ve teknik hizmet eksikliklerinin henüz üstesinden geline-medigine değinilir. 1977 Yatırım Programına yansımış biçimi ile MKEK ve SAN'lı kuruluşlar projelerinin ilk tasarlanışındaki ciddi eksiklik ve hatalar ise Tablo 6-7'den kolaylıkla izlenebilir ve bunlar şöyle özetlenebilir:

- (i) Türkiye'deki üretici güçlerin gelişme düzeyinin elverdiğini aşan bir tesis düzeyinde uzmanlaşma modeli (örneğin, Tablo 6'da yer alan ve her biri ayrı bir ile dağıtılmış olan çimento, rafineri, kâğıt, gübre vb. fabrikalarının teçhizatını yapacak olan fabrikalar)<sup>13</sup>.
- (ii) "Her ile-ilçeye fabrika" biçiminde somutlaşan yanlış bir bölgesel gelişme anlayışı ile, küçük yerleşme merkezlerinde kurulması düşünülemeyecek sanayi dallarının ilçe kademelerine kadar indirilmesi ve böylece vasıflı insangücü, araştırma - geliştirme ve teknoloji üretimindeki ulusal düzeydeki kısıtların görmezlikten gelinmesi (örneğin, Bayburt ve Artova'da kesici takımlar imalatı, Pasinler'de elektromekanik devre elemanları, Yerköy'de takım tezgâhları için dişli, dişli kutusu ve mil fabrikalarının öngörülmesi, vb.)<sup>14</sup>.
- (iii) Tesisler arasındaki bağınlaşmaların, entegrasyon gereklerinin ve bunlardan kaynaklanacak ölçek ekonomilerinin ihmali (örneğin takım tezgâhları tesislerinin dört ile dağıtılması, elektromekanik sanayilerinde türbin, motor, generatör ve buhar kazanları imalatının üç ile paylaştırılması, merkezi dövme ve döküm tesislerinden yararlanılmaması, vb.).
- (iv) Projelerin üreteceği mallara iç ve dış kullanıcıların taleplerinin tahlili ile projeler arası öncelik sıralamasının hemen hiç yapılmaması oluşu.

12 SAN'lı kuruluşları sermaye sahipliği hemen tümüyle kamu kuruluşlarına ait olduğu halde kamu kesimi içinde mütalaa etmemenin, koalisyonun AP kanadına bu projeleri dışlamak için fırsat yarattığı, MSP kanadına da hareket serbestliği kazandırdığı için uygun bulunduğu açıktır.

13 Bu temel yanlışın somutlaştığı deyim, "makina yapan makinalar sanayii" deyimidir: Madem ki çimento yapan makinalar vardır, çimento yapan makinaları yapacak bir tesisin olması gerekir. Bu tür uzmanlaşma, açıktır ki ancak çok üst düzeydeki bir gelişmişliğe özgü çıktı düzeyleri için gerçekleşebilir.

14 Erbakan (1976: 22)'de verilen tablo, yatırım paylaştırılmasında 67 ilimizden hiç birinin unutulmadığını göstermektedir.

TABLO 6: MKEK PROJELERİNDE KONU VE YER SEÇİMİ DÜZENLEMESİ, 1977-1981

| Sıra No | Proje Konusu                    | İlk Yer (1977) | Yer ve Konu Düzenlemesi (1980)             | 1981 Yatırım Programındaki Durum                   |
|---------|---------------------------------|----------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 1.      | Büyük Pres Fabrikası            | Kütahya        | Çankırı Ağır Sınai Tech. Projesine eklendi | Çankırı Ağır Sınai Tech. Fab. Projesi sürdürülecek |
| 2.      | Tav Fınnları İmalatı            | Maraş          | 3 No.lu projeye                            |                                                    |
| 3.      | Tav Fınnları İmalatı            | Kütahya        | (+)                                        | Programdan çıkarıldı                               |
| 4.      | Makina Fab. (Çimento mak.)      | Adıyaman       | 19 No.lu projeye                           |                                                    |
| 5.      | Makina Fab. (Şişeleme)          | Gaziantep      | Gaziantep Ambalaj Mak. ve Tech. Fabrikası  | Programdan çıkarıldı                               |
| 6.      | Makina Fab. (Ambalaj)           | Amasya         | 5 No.lu projeye                            |                                                    |
| 7.      | Makina Fab. (Ambalaj)           | Giresun        | 5 No.lu projeye                            |                                                    |
| 8.      | Kesici Takımlar İmalatı         | Kuşehir        | Programdan çıkarıldı                       |                                                    |
| 9.      | Kesici Takımlar İmalatı         | Kayseri        | (+)                                        | TAKSAN'a etüd görevi verildi                       |
| 10.     | Kesici Takımlar İmalatı         | Artova         | 9 No.lu projeye                            |                                                    |
| 11.     | Kesici Takımlar İmalatı         | Bayburt        | Programdan çıkarıldı                       |                                                    |
| 12.     | Kalıp İmalatı                   | Keskin         | (+)                                        | Programdan çıkarıldı                               |
| 13.     | Kalıp İmalatı                   | Kalecik        | (+)                                        | Programdan çıkarıldı                               |
| 14.     | Kalıp İmalatı                   | Haymana        | 13 No.lu projeye                           |                                                    |
| 15.     | Kalıp İmalatı                   | Beypazan       | 12 No.lu projeye                           |                                                    |
| 16.     | Büyük İş Makinaları             | Konya          | Ankara-Polatlı İnş. ve Kazı Mak. Projesine | Ankara-Polatlı projesi sürdürülecek                |
| 17.     | Büyük İş Makinaları             | ?              | Kısmen Konya-Kulu İnş. Mak. Tesisine       | Konya-Kulu tesisi Programdan çıkarıldı             |
| 18.     | Ağır Makinalar (Kâğıt)          | Amasya         | 19 No.lu projeye                           |                                                    |
| 19.     | Ağır Makinalar (Gübre)          | Çorum          | Çorum Sınai Tesisler Teçhizatı Fabrikası   | (+)                                                |
| 20.     | Hidrolik Makinaları             | Trabzon        | (+)                                        | Programdan çıkarıldı                               |
| 21.     | Ağır Makinalar Fab.             | Konya          | Değirmen Makinaları                        | Programdan çıkarıldı                               |
| 22.     | Rulman Fabrikası                | Ordu           | 23 No.lu projeye                           |                                                    |
| 23.     | Rulman Fabrikası                | Bilecik        | (+)                                        | Etüd edilecek                                      |
| 24.     | Ağır Makinalar (Rafineri tech.) | İsparta        | 19 No.lu projeye                           |                                                    |

(+) İşareti, sürdürülmesi öngörülen projeleri göstermektedir.

KAYNAKLAR: DPT (1977b; 1980b; 1981a).

TABLO 7: TÜMOSAN, TAKSAN, TEMSAN ve TESTAŞ Projelerinin Yer Seçimi Düzenlemesi, 1977-1981

| Kuruluş               | Proje Adı                             | İlk Yer (1977) | 1979 Prog. Yeri      | 1980 Prog. Yeri | 1981 Programındaki    |
|-----------------------|---------------------------------------|----------------|----------------------|-----------------|-----------------------|
|                       |                                       |                |                      |                 | Durum                 |
| TÜMOSAN               | Traktör Fabrikası                     | Konya          | Konya                | Konya           | Konya                 |
| "                     | Traktör Motorları Fabrikası           | Konya          | Konya                | Konya           | Konya                 |
| "                     | Kamyon Motorları Fabrikası            | Aksaray        | Aksaray              | Aksaray         | Aksaray               |
| "                     | Minibüs-Kamyonet Mot. Fab.            | Düzce          | Aksaray              | Aksaray         | Aksaray               |
| "                     | Aktarma Organları Fab.                | Nevşehir       | Konya                | Konya           | Konya                 |
| "                     | Dövme Tesisleri                       | Konya          | Konya                | Konya           | Programdan çıkarıldı. |
| "                     | Dökümhane                             | Konya          | Konya                | Konya           | Programdan çıkarıldı. |
| TAKSAN                | Otomatik Takım Tez. (Torna gr.)       | Kayseri        | Kayseri              | Kayseri         | Kayseri               |
| "                     | Taşıma Tezgâhları Fab.                | Kayseri        | Kayseri              | Kayseri         | Kayseri               |
| "                     | Üniversal Takım Tez. (Freze + Matkap) | Tokat/ Amasya  | Kayseri              | Kayseri         | Kayseri               |
| "                     | Dişli, Dişli Kutusu ve Mil Fab.       | Yerköy         | Kayseri              | Kayseri         | Kayseri               |
| "                     | Merkezi Dökümhane                     | Kayseri        | Kayseri              | Kayseri         | Kayseri               |
| "                     | Takım Tezgâh. Aksesuar Tes.           | Amasya         | Amasya               | Tokat           | Tokat                 |
| TEMSAN <sup>(1)</sup> | Buhar ve Su Türbinleri                | Diyarbakır     | Diyarbakır           | Diyarbakır      | Diyarbakır            |
| "                     | Generatör ve Motor Fab.               | Malatya        | Diyarbakır           | Diyarbakır      | Diyarbakır            |
| "                     | Küçük Su Türbinleri ve Pompa Fab.     | Diyarbakır     | Diyarbakır           | Diyarbakır      | Diyarbakır            |
| "                     | Dökümhane                             | Diyarbakır     | Diyarbakır           | Diyarbakır      | Programdan çıkarıldı. |
| "                     | Buhar Kazanları Fab.                  | Yozgat         | Malatya              | Malatya         | Malatya               |
| "                     | Havai Hat Hırdavatı Fab.              | —              | Malatya              | Malatya         | Etüd edilecek.        |
| "                     | Yardımcı Malz. (Yalıtıcılar) Fab.     | —              | Malatya              | Malatya         | Etüd edilecek.        |
| "                     | Alüminyum İletkenler Fab.             | Elazığ         | Malatya              | —               | —                     |
| "                     | Transformatör Fab.                    | Malatya        | Elazığ               | Elazığ          | Elazığ                |
| "                     | YG Kesici-Ayırıcı Fab.                | —              | Elazığ               | Elazığ          | Elazığ                |
| TESTAŞ                | Elektromekanik Devre Elemanları       | Pasinler       | Aydın <sup>(2)</sup> | —               | —                     |
| "                     | Profesyonel Elektronik Cihazlar       | Aydın          | Ankara               | Ankara          | Ankara <sup>(3)</sup> |
| "                     | Elektronik Aktif Devre Elemanları     | Aydın          | Gebze                | Aydın           | Aydın                 |
| "                     | (Yan Üretken Devreler)                | (*)            | Gebze                | (*)             | (*)                   |
| "                     | (İşlenmiş Silikon Üretimi)            | (*)            | Gebze                | (*)             | — <sup>(4)</sup>      |
| "                     | Elektronik Pasif Devre Elemanları     | Erzurum        | Aydın                | Aydın           | Aydın                 |
| "                     | (Polyester Film Kondansatör)          | (*)            | (*)                  | (*)             | (*)                   |
| "                     | (Seramik Disk Kondansatör)            | (*)            | (*)                  | (*)             | (*)                   |
| "                     | (Dirençler)                           | (*)            | (*)                  | (*)             | (*)                   |

(1) 1980 Programındaki nihai biçimi Diyarbakır, Malatya ve Elazığ'da yerleşik üç elektromekanik sanayii kompleksidir.

(2) Programda etüd-proje olarak yer almıştır.

(3) 1981 Programında araştırma ve geliştirme merkezi ve laboratuvar tesislerine dönüştürülmüş, HF/SSB telsiz üretimi ASELSAN'a bırakılmış, telem talebi optimal tesis kapasitesi altında görülerek telem üretiminden vazgeçilmiştir.

(4) Teknik nedenlerle TESTAŞ Ankara Tesisi içinde düşünüldüğü öğrenilmiştir.

KAYNAKLAR: DPT (1978a; 1979c; 1980b; 1981a).

Tablo 6-7’de listelenen projelerin mühendislik sanayilerinde yeni bir aşamayı, ithal ikamesinde derinleşme ve daha ileri bir teknolojik düzeye erişme aşamasını simgelediklerinde kuşku yoktur. Ancak, söz konusu projeler demetinin yetersiz teknik ve finansal hazırlıklarla uygulanmak istenmesi, salt bu projeler için değil, tüm sanayi sektörü için talihsizlik olmuştur. Öte yandan, koalisyonun MSP kanadına mensup bazı konuşmacıların iddialı demeçleri, koalisyon içi ve dışı tepkileri yoğunlaştırmış, burjuvazinin bazı büyük basın organlarını da etkileyen bir kesimi, mühendislik sanayilerindeki talihsiz “hamle”nin gülünçleştirilmesinde başarılı olmuş, 1977’de —MSP yandaşları ve az sayıda teknokrat dışında kalanlar için— “ağır sanayi” imajı, bir karikatüre dönüşmüştür.

### 3.2. 1978-1979

1978’de kurulan yeni hükümet, SAN’lı kuruluşların projelerini ele almak üzere DPT’nin yürütücülüğünde bir komisyonu görevlendirir ve komisyon, incelemesini hükümet değişikliği dolayısıyla geciken bütçe ve yatırım programı kesinleştirilinceye kadar sonuçlandırır. Şubat 1978 tarihini taşıyan bu inceleme (DPT, 1978c) SAN’lı kuruluşlar’ın yer, konu ve kapasite seçimine ilişkin temel ilkeleri getirmektedir. Buna paralel olarak MKEK projeleri de gözden geçirilir ve 1978 Yatırım Programı’na bu gözden geçirmenin sonuçları yansıtılır.

Teknik çalışmalar ve yapılabilirlik etüdleri olgunlaştırıldıkça yer, ürün bileşimi ve kapasite seçimi kararlarında ikincil değişiklikler olmuş, yatırım projeleri kesin biçimi ile (1979 sonunda kurulan yeni hükümetin değiştirmek için fazla zaman bulamadığı) 1980 Yılı Yatırım Programında yer almıştır. Tablo 6-7’de yer alan yer seçimi düzenlemelerini yönlendiren temel yaklaşımlar şunlardır:

- (i) TÜMOSAN’ın traktör ve traktör motorları tesisinin, merkezi döküm ve dövme tesisleriyle birlikte Konya’da, kamyon ve minibüs motorları tesislerinin Aksaray’da yerleştirilmesi;
- (ii) TAKSAN’ın bir takım tezgâhları kompleksi olarak Kayseri’de gerçekleştirilmesi (Tokat takım tezgâhları aksesuarı tesisi, mevcut olan bir proje fikrinden kaynaklanmış ve yerel siyasal tepkiler, bu tesisin de Kayseri’ye aktarılmasını engellemiştir).
- (iii) TEMSAN projeleri, Diyarbakır, Malatya ve Elâzığ’da kurulacak üç elektromekanik sanayi kompleksinin birimleri olarak ele alınmıştır. Türkiye’nin termik ve hidroelektrik potansiyel açısından zengin, fakat bu potansiyelin

yeterince kullanılmadığı Güneydoğu Anadolu'da oluşacak bu merkezlerden Diyarbakır (I. Kompleks)'da merkezi dökümhane ile birlikte türbin, generatör-motor, küçük türbin ve pompalar, Malatya (II. Kompleks)'da esas itibariyle buhar kazanları, Elâzığ (III. Kompleks)'da ise transformatörler ile yüksek gerilim kesici ve ayırıcıları imalatı tasarlanmıştır.

- (iv) TESTAŞ projelerinin bir kısmı Aydın'da, A+G yoğun olan üretim dalları, kullanıcı taleplerine coğrafi yakınlık da gözetilerek, araştırma merkezi ile birlikte Ankara'ya yerleştirilmiştir.
- (v) MKEK projelerinin sınai teçhizat ve iş makinaları üretimine ilişkin olanlar belirli merkezlerde (Çankırı, Çorum, Ankara ve Konya çevresinde) toplulaştırılmış, uzmanlaşmış üretim dalları (tav fırınları, kesici takımlar, hidrolik makinaları ve rulman imalatı) toplulaştırmalardan sonra 1977'de tasarlandıkları yerlerde bırakılmışlardır.

Böylelikle, 1977'de yapıldığına işaret edilen hataların ve eksikliklerin –siyasal konjonktürün getirdiği kısıtlamalar altında tümü olmasa bile– pek çoğu giderilmiş<sup>15</sup>, tesislerin yapılabilirlik etüdlerinin daha sağlıklı bir biçimde yapılabilmesi için zemin hazırlanmıştır.

1978 ve 1979'da yapılabilirlik etüdlerinin maliyet, kapasite ve ürün bileşimi açısından gözden geçirilmeleri süregelmış, kısmen enflasyon ve devalüasyonlardan kaynaklanan cari maliyet artışları yanında 1977'deki yetersiz maliyet analizlerinin düzeltilmesi de proje maliyetlerinde ciddi reel artışlara yol açmıştır (bkz. Tablo 8-9). Reel maliyet artışları yapılabilirlik çalışması daha geç olgunlaştırılan TEMSAN için daha belirgin olmakla birlikte, tüm SAN'lı kuruluşlar için aynı sorunlarla karşılaşmıştır. SAN'lı kuruluşlar içinde proje maliyetleri toplamı en yüksek olan TUMOSAN projelerinin bazılarında kapasitelerin daha gerçekçi düzeylere düşürülmesi, 1978 yılında yapılan pazar araştırması sonucunda traktör motoru ana tip sayısının azaltılması, 1979'da başlatılan yan sanayi araştırması ile traktör ve traktör motoru fabrikasındaki imalat çeşit sayılarının aza indirilerek üretimin rasyonelleştirilmesi ve uzmanlaştırılması gibi olumlu çabalar, toplam proje maliyetlerinde önemli tasarruflar sağlamış sayılamaz. Bunun temel nedeni, 1977'deki proje maliyet hesaplarının yeteri ölçüde sağlıklı tahminlere dayandırılmaması olmuştur.

Yazımızın sınırlı kapsamı içinde tüm SAN'lı kuruluşlar yapılabilirlik

15 1978-1979'daki proje yer seçimi düzenlemeleri, kendi yöresindeki tesislerin "ellerinden alındığı"na inanan parlamenterlerin ve yerel siyaset adamlarının yoğun tepkisi ile karşılaşmış, bu tepki yer seçimi düzenlemelerinin mühendislik optimallerinden bir ölçüde ayrılmasına yol açmıştır.

etüdlерinin ekonomik parametrelerinin zaman içinde nasıl değiştiğini irdelemek imkânı bulunamamıştır. Ancak TÛMOSAN'ın üç önemli projesi (kamyon motorları, minibüs ve kamyonet motorları ile aktarma organları projeleri) üzerinde yapılan ve sonuçları Tablo 10'a çıkarılan inceleme, bu parametrelerdeki değişme yönleri konusunda ipuçları vermektedir:

- (i) Yatırımlarda birim üretim başına sabit sermaye ve işletme sermayesi gereklerinde tasarruflar vardır. Bu gelişme, farklı yönde etkiyen üç bellibaşlı faktörün bileşkesi sonucunda ortaya çıkmaktadır:
  - Proje revizyonlarında, giderek yurtiçi ya da yurt dışındaki tesislerden girdi alımına ve yurt içindeki sınai tesisler arası iş bölümüne özen gösterilmekte ve böylece birim üretimin sermaye gerekleri azaltılmakta, ancak, (sermaye/hasıla) oranları yükselmektedir.
  - 1977'den sonraki devalüasyonlar, ürünlerin CIF ithal fiyatı ile ilişkili ürün fiyatlarını ve dolayısıyla satış hasılatını, üretimin yatırım gereklerinden daha hızlı artırdığından, üretimin birim sermaye gereği görece düşmektedir.
  - Kapasite azaltmaları, örneğin kamyon motorlarında olduğu gibi, ölçek ekonomilerini azaltıcı etkiler getirmiş olabilir, ancak yazımızın çerçevesi bu varsayımı atelye düzeyinde sınamaya elverişli değildir.
- (ii) Yatırımların iç kârlılık oranlarında büyük ölçüde sermaye/hasıla oranlarındaki yükselmelerden kaynaklanan düşüşler vardır. Bu husus, bazı yanlış anlamalardan kaçınmak için dikkatle yorumlanmalıdır. Yatırım maliyetini düşürmek ve ülkedeki yan sanayi tesislerinden yararlanmak için entegrasyondan uzaklaşıldıkça, tüm olarak mühendislik sanayileri bağlamında ulaşılacak katma değer, sektördeki tesisler arasında eşitsiz bir biçimde paylaşılmakta; TÛMOSAN'ın kiler benzeri kilit tesislerin diğerlerine dıştan faydalar sağlaması, proje düzeyindeki kârlılığı düşürmektedir. Ancak bu kârlılık gerilemesinin bir ölçüde kabul edilen ürün fiyatlandırma yönteminin üniform olmayışından, bir ölçüde de 1977'deki yatırım maliyet tahminlerinin iyimserliğinden de kaynaklanmış olabileceğini kaydetmek gerekir.

1978-1979 döneminin daha çok proje fikirlerinin olgunlaştırılması için harcanması, MKEK ve SAN'lı kuruluşlara önemli ölçüde yatırım fonu tahsis edilmesini imkânsız kılmış, tahsisler de oldukça düşük oranlarda kullanılabiliştir (bkz. Tablo 2).

**TABLO 8: TÜMÖSAN PROJELERİNİN EVRİMİ, 1978-1981****A. PROJE MALİYETLERİ (Cari fiyatlarla, milyon TL.)**

| Projeler                             | 1978          | 1979         | 1980          | 1981         |
|--------------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| Traktör Fabrikası                    | 3 700         | 5 000        | 15768         | 30842        |
| Traktör Motorları Fab.               | 3 500         | 3 838        | 14431         | 17357        |
| Kamyon Motorları Fab.                | 2 524         | 5117         | 9018          | 12954        |
| Minibüs-Kamyonet Mot. Fab.           | 2 300         | 3111         | 6624          | 6108         |
| Aktarma Organları Fab.               | 3 700         | 4530         | 5 874         | 11243        |
| Dövme ve Döküm Tesisi <sup>(1)</sup> | 1800          | 3 518        | 4032          | —            |
| (Dövme)                              | (800)         | (1519)       | (1737)        | —            |
| (Döküm)                              | (1000)        | (2 000)      | (2295)        | —            |
| Etüd Proje                           | 4             | 8            | 30            | 8            |
| <b>TOPLAM</b>                        | <b>17 528</b> | <b>25122</b> | <b>55 777</b> | <b>78513</b> |

**B. KAPASİTE VE TEKNİK KARAKTERİSTİKLER**

| Projeler                    | 1978                                                      | 1979                                              | 1980                                                     | 1981           |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------|
| Traktör Fabrikası           | 80000 adet/y<br>6 tip<br>42-88 BG aralığında              | 80000 adet/y<br>—<br>—                            | 50000 adet/y<br>6 tip<br>50-98 BG aralığında             | 1980'deki gibi |
| Traktör Motorları Fabrikası | 140000 adet/y<br>10 tip<br>42-88 BG aralığında            | 100000 adet/y<br>3 ana tip<br>42-88 BG aralığında | 1979'daki gibi                                           | 1979'daki gibi |
| Kamyon Motorları Fabrikası  | 34000 adet/y<br>(85-168 BG) + 8000 adet/y<br>(250-350 BG) | 1978'deki gibi                                    | 24000 adet/y<br>(85-168 BG) + 5000<br>adet/y (250-350BG) | 1980'deki gibi |
| Minibüs Motorları Fabrikası | 40000 adet/y<br>2 tip<br>(80-104BG)                       | 1978'deki gibi                                    | 1978'deki gibi                                           | 1978'deki gibi |
| Aktarma Organları           | 75000 adet/y<br>dişli kutusu + 75000 adet/y<br>arka aks   | 1978'deki gibi                                    | 1978'deki gibi                                           | 1978'deki gibi |
| Dövme Tesisi                | 50000 ton/y                                               | 33000 ton/y                                       | 1979'daki gibi                                           | —              |
| Döküm Tesisi                | 80000 ton/y                                               | 80500 ton/y                                       | 1979'daki gibi                                           | —              |

(1) 1981'de yatırım programından çıkarılmıştır.

KAYNAKLAR: DPT (1978a; 1979c; 1980b; 1981a)



TABLO 9: TEMSAN PROJELERİNİN EVRİMİ, 1978-1981

## A. PROJE MALİYETLERİ (Cari fiyatlarla, milyar TL.)

| Projeler                             | 1978   | 1979   | 1980   | 1981    |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|---------|
| I. Kompleks (Diyarbakır)             | 3077   | 3172   | 18685  | 28234   |
| (Buhar ve Su Türbinleri)             | (1423) | (1423) | (7110) | (11883) |
| (Generatör + Motor)                  | (1445) | (1547) | (9070) | (15188) |
| (Küçük Türbin + Pompa)               | (107)  | (202)  | (545)  | (1163)  |
| (Dökümhane) <sup>(1)</sup>           | (102)  | (?)    | (1960) | (—)     |
| II. Kompleks (Malatya)               | 944    | 1259   | 7740   | 5955    |
| (Buhar Kazanları)                    | (944)  | (944)  | (4800) | (5955)  |
| (Havai Hat Hırdavatı) <sup>(2)</sup> | (—)    | (90)   | (980)  | (—)     |
| (Yalıtımlar) <sup>(2)</sup>          | (—)    | (?)    | (1960) | (—)     |
| (Alüminyum iletkenler)               | (—)    | (225)  | (—)    | (—)     |
| III. Kompleks (Elazığ)               | 344    | 343    | 3920   | 6564    |
| (Transformatör)                      | (344)  | (343)  | (2644) | (4429)  |
| (YG Kesici-Ayırıcı)                  | (—)    | (?)    | (1276) | (2134)  |
| (Etüd-proje)                         | ...    | ---    | ---    | 12      |
| TOPLAM                               | 4365   | 4774   | 30345  | 40765   |

## B. KAPASİTE VE TEKNİK KARAKTERİSTİKLER

| Projeler                         | 1978                                                                    | 1979                          | 1980                                                                       | 1981           |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Buhar ve Su Türbinleri Fabrikası | 1200 MW/y. buhar türbini (8 adet/y) + 1200 MW/y. su türbini (28 adet/y) | Kesin projeye göre saptanacak | 1000 MW/y. buhar türbini + 1139 MW/y. su türbini                           | 1980'deki gibi |
| Generatör ve Motor Fabrikası     | 24 adet/y.<br>Hidro-gen. 8 adet/y.<br>Turbo-gen.<br>3904 Motor          | "                             | 1000 MW/y. türbo-gen.<br>1139 MW/y. hidro-gen.<br>1222 MW/y. elektrik mot. | 1980'deki gibi |
| Buhar Kazanları Fabrikası        | 8 adet/y.<br>(50-300 MW)                                                | "                             | 1000 MW/y.                                                                 | 1980'deki gibi |
| Transformatör Fabrikası          | 48 adet/y.<br>(50-180 MVA)                                              | "                             | 5260 MVA/y.                                                                | 1980'deki gibi |

(1) 1981'de programdan çıkarılmıştır.

(2) 1981 yatırım programında Etüd-proje'ye alınmıştır.

KAYNAKLAR: DPT (1978a; 1979c; 1980b; 1981a)

**TABLO 10: TÜMOSAN PROJELERİNİN EKONOMİK PARAMETRELERİNDEKİ DEĞİŞMELER, 1977-1981**

| Proje Adı (ve Yapılabilirlik Etüdü Tarihi) | Marjinal (Sabit Sermaye/ Üretim) Oranı <sup>(1)</sup> | Marjinal (Sermaye/ Üretim) Oranı <sup>(1)</sup> | İç Kârlılık Oranı, % | (Toplam Fizik Girdilere Ödeme/ Çıktı Değ.) Oranı <sup>(2)</sup> | Marjinal (Sabit Sermaye/ Katma Değer) Oranı | Geri Ödeme Süresi (Yıl) |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------|
| Kamyon Motorları (1977)                    | 0.90                                                  | 1.11                                            | 41.3                 | 0.204                                                           | 1.14                                        | 2.7 <sup>(3)</sup>      |
| (1979)                                     | 0.80 <sup>(4)</sup>                                   | 0.89 <sup>(4)</sup>                             | 25.0                 | 0.356                                                           | 1.24                                        | 8.75                    |
| (1981)                                     | 0.63                                                  | 0.78                                            | 21.8                 | 0.703                                                           | 2.11                                        | 7.75                    |
| Minibüs- Kamyonet Motorları (1977)         | 0.93                                                  | 1.02                                            | 31.6                 | 0.482                                                           | 1.81                                        | 3.5 <sup>(5)</sup>      |
| (1980)                                     | 0.71                                                  | 0.78                                            | 18.1                 | 0.706                                                           | 2.43                                        | 4.5 <sup>(5)</sup>      |
| Aktarma Organları (1977)                   | 1.11                                                  | 1.29                                            | 25.2                 | 0.506                                                           | 2.25                                        | 7.0                     |
| (1980)                                     | 0.92                                                  | 1.07                                            | 20.0                 | 0.596                                                           | 2.28                                        | 7.5                     |

1. Üretim değeri olarak tam kapasitede üretim değeri alınmış, yatırım giderleri gümrüksüz hesaba katılmış ve döviz kuru değişimlerinden kaynaklanacak maliyet artışları, her etüd için hesap dışı bırakılmıştır.

2. Bakım-onarım, ulaştırma, elektrik, ve su giderleri dahil, genel gider payları hariçtir.

3. (Toplam yatırım/net kâr+amortisman) oranı olarak verilmiştir.

4. Etüde verilen sermaye malları tahmini fiyat artışları, diğer etüdlerle kıyaslama yapabilmek için hesap dışı bırakılmıştır.

5. İnşaat süresi hariç.

KAYNAKLAR: STB (1976); STB ve TÜMOSAN (1977); TÜMOSAN ve TÜMAŞ (1977); TÜMOSAN (1979; 1980a; 1980b; 1981)'dan yararlanılarak hesaplanmıştır.

### 3.3. 1980-1981

24 Ocak 1980 kararları ile uygulamasına geçilen ekonomik politikalar bütününe MKEK ve SAN'lı kuruluş projelerine yansımaları, Tablo 6-9'dan izlenebilir. Bunlar, kısaca

- (i) MKEK üst yönetiminin 1976'da "kerhen" girdiği yatırım projelerinden pek çoğunun 1981 yatırım programından çıkarılması, sadece Ankara - Polatlı inşaat ve kazı makineleri tesisi ile, Çankırı ve Çorum sanayi teçhizat tesislerinin korunması;
- (ii) TÜMOSAN ve TEMSAN projelerindeki döküm ve dövme tesislerinin program dışı bırakılması;
- (iii) TESTAŞ projelerinden bazılarının ASELSAN ve PTT'ye aktarılması;
- (iv) TEMSAN Malatya Kompleksindeki yardımcı malzeme ve havai hat malzemesi üretimi konularının yeniden etüdüdür. Yine TEMSAN'la ilgili olarak gündemde olan bir konu, Elâzığ kompleksindeki bazı ürünlerin İller Bankası tesislerinde üretilip üretilmeyeceğinin araştırılmasıdır.

MKEK projelerinin kısmen tasfiyesi ve SAN'lı kuruluşların toplam proje maliyetleri içinde önemli bir pay tutmayan merkezi dövme ve döküm tesislerinin yatırım programları dışında bırakılmasını olumlu gelişmeler olarak nitelemek güçtür. Gerek kalite standartlarının korunması, gerek büyük ölçekli tesislerin tedarik süreksizliklerine karşı güvenceye alınması için zorunlu sayılabilecek bu projelerin programdan niye çıkarıldığıнын araştırılması, ayrı bir yazının konusu olabilecek zenginliktedir.

24 Ocak felsefesi, sözü edilen yatırımların pek çoğuna hem ilke olarak, hem de bu yatırımların kamu kesimi eliyle gerçekleştirilmesine karşı olduğu halde bugüne kadar söz konusu yatırımların tümünü tasfiye etmeyi başaramamış, bu tasfiyeyi aşamalı olarak yapmayı tercih etmiştir (Türel, 1981). Bu davranışın siyasal kökenli kayıtlamalar kadar, topyekûn bir tasfiyenin ekonomik mantıktan yoksun oluşundan da etkilendiği söylenebilir. Çünkü anılan projelerin pek çoğu, 1976-1977'deki derme çatma taslaklar olmaktan çıkmış, artık Türkiye'nin sanayileşme gündemindeki yerlerini almışlardır.

#### 4. HİSSELER

Türkiye, 1970'li yılları mühendislik sanayilerindeki potansiyeli değerlendiremeden ve bu sektörde hem nitel, hem de nicel açılardan anlamlı bir gelişme kaydedemeden geçirmiştir. Yazımızda bu başarısızlığın daha çok kamu kesimine ilişkin yanları üzerinde ayrıntıları ile durduk. 1970'lerin ilk yarısında ekonomi politikası sorumlularının yoğunlaşan dünya ekonomik bunalımının boyutlarını yeterince kavrayamıyarak, kamu kesimini geleneksel "sermaye yoğun ara mallarında ithal ikamesi" politikasının bir aracı olarak kullanmakta devam ettikleri ve yatırım stratejisini değiştirmedikleri görülmüştür. Özellikle petro-kimya, gübre, petrol ürünleri ve demir-çelik sanayilerindeki büyük ölçekli projelerin iç ve dış finansman gereklerini tahminde yanılmaları, mühendislik sanayilerinde kamu kesimini öncü ve yol gösterici kılabilcek kaynak tahsislerinin gerçekleştirilememesi ile sonuçlanmıştır. Bu dönemde sektör planlama ve programlaması genel ilkeleri doğru koymakla birlikte, atelye düzeyinde somutlaşmamış ve somut proje fikirlerini oluşturmakta yeterli olamamıştır. Sektöre kaynak aktaracak kurumların oluşturulmasında da ciddi gecikmeler, tereddütler ve tutarsızlıklar izlenmiş, Türkiye'nin yurtiçi tasarrufları hızla artıracak politikaları geliştirmek yerine, kolaycı bir yol

seçerek işçi dövizlerini tasarruf ve yatırım politikasının eksenine haline getirmeye çaba harcaması, stratejik önemde bir hata olmuştur.

Ancak yaptığımız inceleme, Türkiye'nin yarı-sanayileşmiş ülkeler içinde çok öğretici olan bu deneyiminin salt planlama ve programlama yetersizliklerine bağlanamayacağını, 1970'li yıllarda Türkiye'nin mühendislik sanayilerini geliştirmek için gerekli siyasi iradeyi de oluşturmadığını göstermiş; söz konusu siyasi iradenin yokluğu, kamu kesimi yatırım programı uygulamasında açıkça örneklenmiştir.

Yine de 1970'li yılların tümüyle boşa harcadığı söylenemez. On yılı aşkın bir arayış dönemi, başlangıçta çok yetersiz taslaklar olarak ortaya atılan ve programa alınan bir sürü proje fikrinin zamanla olgunlaşmasını sağlamıştır. Bu proje fikirleri giderek teknik-ekonomik karakteristikler, projeler arası bağınlaşma ve mekân organizasyonu açılarından daha tutarlı bir görünüm kazanmışlar, Türkiye'nin gelecekteki sınai coğrafyasını etkileyebilecek ve Orta ve Güneydoğu Anadolu'nun hızla sanayileşmesini sağlayacak fırsatları yaratmışlardır. Kısaca, bu proje fikirleri, Türkiye'nin sanayileşme gündemine kazandırılmıştır. Bir anlamda yavan sayılabilecek: böyle bir başarı için Türkiye'nin çok kıt bir faktörü, zamanı, bu kadar cömertçe harcaması, 1980'den sonra kazanımlarını da değerlendirme fırsatını vermeyen tutucu politikalara saplanması toplumsal gelişme açısından bağışlanamayacak bir israftır.

## KAYNAKLAR

- AP (Adalet Partisi) (1969) *Seçim Beyannamesi*, Ankara: Doğu Matbaacılık.
- (1973) *Seçim Beyannamesi*, Ankara: Doğu Matbaası.
- (1977) *Seçim Beyannamesi: Kervan Yürüyecektir*, byy. [Ankara].
- CHP (Cumhuriyet Halk Partisi) (1973) *Seçim Bildirgesi* (bty.), *Ak Günlere*, Ankara: Ajans Türk Matbaacılık Sanayii.
- (1976) *Cumhuriyet Halk Partisi Programı* (1976), Ankara: Ajans Türk Matbaacılık Sanayii.
- ÇEBİ, İ. R. (1979), *Türkiye Makina İmalât Sanayii*, Ankara, çoğ.
- DESİYAB (Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (bty.), *Yetki Kanunu ve Kuruluş Kararnamesi*, byy. [Ankara], çoğ.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilâtı) (1973a), *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl 1973-1977*, Ankara.
- (1973b), *1973 Yılı Programı Yatırım Projeleri*, Ankara.

- (1974a), *1974 Yılı Programı Yatırım Projeleri*, Ankara,
- (1974b), *1973 Yılı Kamu Yatırımlarının Gerçekleşme Durumu Kesin Sonuçları*, DPT-KD, Ankara, çoğ.
- (1975a), *1975 Yılı Programı*, Ankara.
- (1975b), *1975 Yılı Programı Yatırım Projeleri*, Ankara.
- (1975c), *1974 Yılı Kamu Yatırımlarının Gerçekleşme Durumu (Yıl Sonu Tabloları)* KD-TTŞb., Ankara, çoğ.
- (1976), *1975 Yılı Kamu Yatırımları Gerçekleşme Durumu* (No. DPT: 1481), Ankara.
- (1977a), *1977 Yılı Programı*, Ankara.
- (1977b), *1977 Yılı Programı Yatırım Projeleri*, Ankara.
- (1977c), *1976 Yılı Kamu Yatırımlarının Yıl Sonu İtibariyle Gerçekleşme Durumu* (No. DPT: 1612), Ankara.
- (1978a), *1978 Yılı Programı Yatırım Projeleri*, Ankara.
- (1978b), *1977 Yılı Kamu Yatırımlarının Yıl Sonu İtibariyle Gerçekleşme Durumu* (No. DPT: 1649), Ankara.
- (1978c), *Tümosan, Taksan, Temsan, Testaş ve Gerkonsan Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (No. DPT: 1639), Ankara.
- ve TSKB (Türkiye Sınai Kalkınma Bankası) (1978), *Research on the Development of Capital Goods Industry in Turkey: Project Proposal*, byy., çoğ.
- (1979a), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*, Ankara.
- (1979b), *1979 Yılı Programı*, Ankara.
- (1979c), *1979 Yılı Programı Yatırım Projeleri*, Ankara.
- (1979d), *1978 Yılı Kamu Kesimi Yatırım Programı Uygulaması* (No. DPT: 1681), Ankara.
- (1979e), *1980 Programı (Son Taslak)*, III. Cilt, Ankara, çoğ.
- (1980a), *1980 Yılı Programı*, Ankara.
- (1980b), *1980 Yılı Programı Yatırım Projeleri*, Ankara.
- (1980c), *1979 Yılı Kamu Kesimi Yatırım Programı Uygulaması*, (No. DPT: 1729), Ankara.
- (1981a), *1981 Yılı Programı Yatırım Projeleri*, Ankara.
- (1981b), *1980 Yılı Kamu Kesimi Yatırım Programı Uygulaması*, (No. DPT: 1778), Ankara, çoğ.
- (1981c) *Turkey: Main Economic Indicators 1979-1981*, byy. [Ankara], çoğ.
- ERBAKAN, N. (1976), *Ağır Sanayi*, byy. [Ankara].
- GILL, K. S. (1969), *The Prespective for Machine Building Industries (Studies Relating to the Long-Term Industrialization Perspective of the Turkish Economy, 1968-1982; No. 1)*, Ankara: State Planning Organization.
- KÜÇÜK, Y. (1975), *Endüstrileşme Sürecinin Temel Sorunları-Sovyet Deneyimi, 1925-1940*, İstanbul: Bilim Yayınları.
- (1981), *Seçme Teknik Çalışmalar*, Ankara: AİTİA yayını No. 162.
- MALİYE BAKANLIĞI (1981), *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştirakleri Yıllığı 1980-1981*, Ankara.
- MITRA, J. D. (1979), *The Capital Goods Sector in LDCs. A Case for State Intervention?*, World Bank Staff Working Paper No. 343, Washington.
- MSP (Milli Selamet Partisi) (1973), *Seçim Beyannamesi*, İstanbul: Fatih Yayınevi Matbaası.

- (1976), *Sanayide Milli Hamle: 300 Dev Tesis-Ağır Sanayi*, byy.
- (1977), *Seçim Beyannamesi*, byy.
- PACK, H. (1980), *Fostering the Capital-Goods Sector in LDCs: A Survey of Evidence and Requirements*, World Bank Staff Working Paper No. 376, Washington,
- PAKDEMİRLİ, E. vd. (1969), *Makina İmalât Endüstrisi Projesi Raporu*, (No, DPT 827) Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- RG (Resmi Gazete) (1976a), 2 Ocak, No. 15456 (Mükerrer).
- (1976b), 6 Mayıs, No. 15579 (Mükerrer).
- STB (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı) (1976), *Kamyon Diesel Motorları Üretimi Fizibilite Etüdü*, STB Araştırma-Plan-Proje Genel Müdürlüğü, Ankara, çoğ.
- STB ve TÜMOSAN (1977), *Minibüs-Midibüs-Kamyonet Diesel Motorları Üretim Tesisi Fizibilite Etüdü*, Ankara, çoğ.
- TÜMOSAN ve TÜMAS (1977), *Aktarma Organları Üretim Tesisi Fizibilite Etüdü*, Ankara, çoğ.
- TÜMOSAN (1979), *Kamyon ve Ağır Kamyon Dizel Motorları Projesi Yapılabilirlik Araştırması (I. Revizyon)*, Ankara, çoğ.
- TÜMOSAN (1980a), *Feasibility of the Gearbox Project*, Ankara, çoğ.
- TÜMOSAN (1980b), *Feasibility Study of Light Duty Diesel Engines Project*, Ankara, çoğ.
- TÜMOSAN (1981), *Kamyon ve Ağır Kamyon Motorları Projesi Fizibilite Raporu (3. Revizyon)*, byy. çoğ.
- TÜREL, O. (1981), "Seksenbeşe Doğru", *Ekonomik Yaklaşım*, 2 (6), 1-20.
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) (1969a), *Development of Metalworking Industries in Developing Countries* (E.69. IIB.2), U.K.
- (1969b), *Engineering Industry* (UNIDO Monographs on Industrial Development, Monograph No. 4; E.69.II.B.39, Vol.4), Austria.
- (1972), *Planning and Programming of the Metalworking Industries With a Special View to Exports* (E.72.II.B.7), Austria.
- WESTPHAL, L. E. ve RHEE, Y. W. (1976), *A Process Analysis Model of the Mechanical Engineering Sector*, World Bank Development Research Center, byy. [Washington], çoğ.

## SANAYİLEŞME: NEREDEN, NEREYE, NASIL?<sup>1</sup>



### 1. GİRİŞ

Bu yazı, başlıca dört bölümden kuruludur. Kısa bir Giriş bölümünü izleyen İkinci Bölüm'de Türkiye'nin 1970'li ve 1980'li yıllardaki sınai gelişmesi ana çizgileriyle özetlenecektir. Kıyas düzlemi olarak çoğunlukla Türkiye'nin yaşadığı ekonomik bunalım öncesindeki son "normal" yılı olan 1976'yı seçmiş bulunuyoruz. Bu seçimin bir başka yararı, 1976 / 72 ve 1987'nin oluşturduğu iki tepe (peak) arasındaki temel eğilimleri saptamamıza yardımcı olmasıdır; 1980 çukuru (trough)'unun başlangıç noktası seçilmesi, orta dönemli konjonktür çevriminin sadece çıkış (upswing) evresini hesaba kattığı için yanıltıcı bir izlenim vermektedir.

Üçüncü Bölüm'de Türkiye'nin sınai gelişmesi orta gelir düzeyindeki "büyük" ve gelişme potansiyeli bilinen bazı ülkelerin 1973 sonrası dünya ekonomik bunalımı dönemindeki performansları ile karşılaştırılacaktır. Söz konusu karşılaştırmalarda yer alan ülkeler, gelişmekte olan ülkeler (GOÜ) topluluğu imalat sanayii katma değeri (İSKD)'nin halen yarısından fazlasını üreten Brezilya, Hindistan, Meksika, Kore, Tayvan ve Arjantin'dir. İkinci ve Üçüncü Bölüm'de ele alınan konular sanayileşme politikaları ile doğrudan ilintili görünmeseler de, geleceğe ilişkin öneriler için nesnel ve vazgeçilmez bir referans düzlemi oluşturmaktadır.

Dördüncü (ve son) Bölüm'de ise 1990'ların sanayi politikaları ile ilgili bazı görüş ve düşüncelere yer verilmiştir. Bu bölümdeki yaklaşımımız, stratejik öncelikler saptamak ve alt sektörlere özgü (spesifik) tedbirler formüle etmek yerine, sektöre özgü politikaları içerecek ve yönlendirecek genel ilkeleri tartışmaya açmak olmuştur.

1 B. Kuruç (der.), *Sanayileşme Stratejileri* içinde, TÜSES, tek.. Yazar, "nihai ürün"e katkısı dolayısıyla Meral Durmuş ve ODTÜ İstatistik Bölümü Arş. Gör. Güçkan Yapar'a teşekkür borçludur..

## 2. TÜRKİYE'NİN 1976 SONRASINDAKİ SİNAİ GELİŞMESİ ÜZERİNE GÖZLEM VE DEĞERLENDİRMELER

### 2.1. Verimlilik

Türkiye'de İSKD ve çalışan başına İSKD'nin 1976-87 dönemindeki yıllık ortalama artış hızı, sırasıyla % 5.1 ve % 2.6 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 1). İmalat sanayiindeki gelişmeler açısından kilit önem taşıyan büyük sanayi işletmelerinde İSKD ve işçi başına İSKD'nin aynı dönemdeki yıllık artış oranları ise sırasıyla % 3.2 ve % 0.1 çevresindedir (Tablo 2)<sup>2</sup>. Büyük işletmelerdeki hasıla / verimlilik artışları İSKD'ye göre değil, gayrisafi üretim değeri (İSGÜD)'ne göre hesaplandığı takdirde ortaya biraz daha iyimser bir görüntü çıkmakta, İSGÜD ve işçi başına İSGÜD'nin dönem içindeki yıllık ortalama artış oranları sırasıyla % 5.8 ve % 2.6 olarak hesaplanmaktadır<sup>3</sup>.

Bu sayılar, 1976 - 87 dönemi verimlilik değişimleri ile ilgili en iyimser tahminler olarak nitelenebilir<sup>4</sup>. Hangileri seçilirse seçilsin, dönemin sınıai verimlilik artışı yönünden fazla başarılı sayılamayacağı anlaşılmaktadır. Bir önceki konjonktür çevrimi olan 1966 - 76'da büyük kuruluşlardaki işçi başına İSGÜD yıllık ortalama % 6.2 artış göstermiş bulunmaktaydı. Eksiklik ve kusurlarına rağmen istatistik veriler, Türkiye imalat sanayiinde 1976 yılı emek verimlilik düzeylerine ancak 1985 - 87 aralığında yeniden erişilebildiğini göstermektedir.

Durum, toplam faktör kullanım verimliliği açısından da çok olumlu görünmemektedir. Özmucur (1988)'a göre 1976-85 döneminde toplam faktör verimliliği yılda ortalama % 0.6 azalış kaydetmiştir. Uygur (1990)'un 1976 - 88 dönemi için İSGÜD bazında hesaplamalarının verdiği sonuç ise yılda ortalama % 0.3 artıştır. Bu sayılar Krueger ve Tuncer (1982)'in 1963 - 76 için elde ettikleri % 2.1'lik yıllık ortalama faktör verimliliği artışından kayda değer ölçüde düşüktür.

- 2 Büyük sanayi işletmeleri deyimiyle 10 ve 10'dan fazla işçi çalıştıran işyerleri kastedilmiştir.
- 3 Kişi başına İSGÜD ve İSKD gelişme hızları arasındaki farklılığın temel nedenlerinden biri, 1976-80 dönemi deflasyon katsayılarıdır: Sınai mamuller toptan fiyatları ve İSKD zımnı deflatorünün 1980 değerleri 1976'dakinin sırasıyla 7.63 ve 8.96 katı olarak hesaplanmakta, fiyat endekslerindeki tutarsızlıklar verimlilik artış hızı hesaplarına yansımaktadır. Nitekim işçi başına İSKD artış hızı hesaplarında toptan fiyatlar deflator olarak kullanılırsa, emek verimliliğindeki yıllık ortalama artış hızı % 0.1'den % 1.8'e yükselmektedir.
- 4 1985 - 87 dönemindeki kişi başına İSKD ve İSGÜD'de kaydedilmiş görünen % 35.1 ve % 23.1'lik toplam verimlilik "artışları" da, büyük bir olasılıkla, fiyat hareketlerinden arındırılmamıştır ve gerçekleşenden epey yüksektir (nitekim dönemin İSKD artışı ulusal muhasebe hesaplarına göre % 20.4 yakınlarındadır).



1976 - 87 dönemindeki verimlilik hızı yavaşlamasının olası nedenleri arasında şunlar sayılabilir (Türel, 1987; 1989):

- (i) 1980'lerde Türkiye'nin düşük becerili ve kişi başına düşük İSKD yaratan sektörlerde uzmanlaşma eğilimi<sup>5</sup>,
- (ii) Ortalama tesis ölçeğinde ve dolayısıyla ölçek ekonomilerinden yararlanma imkanlarındaki gerilemeler,
- (iii) Düşük verimlilik düzeyindeki küçük işletmelerden, büyük işletmelere geçişle oluşan verimlilik artışlarının giderek tükenmesi<sup>6</sup>,
- (iv) 1976 - 87 dönemindeki reel ücret erozyonu, reel devalüasyonlar ve cömert ihracat teşvikleri önünde sanayicilerin verimlilik artışlarına yönelmek için yeterince uyarılmamış olmaları,
- (v) 1976 - 79 döneminde ithal malları ve sınai ara malların düşük fiyatlandırılmasından kaynaklanan deflasyon yanlışlıkları.

Verimlilik değişimlerinin sektörel analizi için yapılan egzersizlerin güvenilirliği oldukça düşüktür; bu nedenle Tablo 2'de verilen endeksler üzerinde cesur genellemeler yapmaktan kaçınıyoruz. Boratav ve Türel (1990)'in bulgularına göre, 1977 - 86 döneminde sınai verimliliği ortalamasının üzerinde bir hızla artan (ya da aynı anlama gelmek üzere, daha yavaş azalan) sektörler kimya ve petrol sanayileri (ISIC 35) ile taş ve toprak ürünleri idi. Uygur (1990)'da yer alan serilerle yapılan hesaplamalar, bu sektörlerle gıda + içki + tütün (ISIC 31) ile metalürji (ISIC 37)'nin de eklenebileceğini ortaya koymaktadır. Sektörel analiz için daha güvenilir ve ayrıntılı bilgilere ihtiyaç vardır.

## 2.2. Yapısal Değişme

### a. Çıktı Bileşimi

Sabit fiyatlara dönüştürme güçlüğü dolayısıyla İSKD'yi sektörlerle paylaştırmakta önemli sorunlar vardır<sup>7</sup>. Bu nedenle, çıktı bileşimindeki değişimleri kaba, fakat anlamlı bir gösterge olan İSGÜD bileşimi aracılığı ile değerlendirmeye çalışacağız. Okurun bilgilenmesi amacı ile Özötün (1989a) ve Uygur (1990) kaynaklı bilgileri ise Tablo 3'e çıkarmış bulunuyor-

5 2.2a'ya bkz.

6 1985 imalat sanayii sayımı sonuçlarına göre İSKD'nin % 87'sini ve sınai istihdamın % 64'ünü büyük işletmeler sağlamaktadır (Uygur, 1990: 33).

7 Bu nedenle Tablo 4'ün ve Tablo 10 - 13'deki UNIDO kaynaklı verilerin ihtiyatla yorumlanması gereklidir.

ruz. Özötün (1989a)'ün tüm imalat sanayiine, Uygur (1990)'un büyük sanayi kuruluşlarına ilişkin verileri, ya imalat sanayii yapısında regressif bir değişikliğe (Özötün), ya da temel üçlü sınıflandırma bağlamında hemen hemen hiç bir yapı değişikliğinin gerçekleşmediğine işaret etmektedir.

Bu kötümser yorumların İSGÜD bileşimi üzerindeki saptamalarla teyid edildiğini söylemek güçtür. Tablo 4'de yer alan çıktı bileşimi değişimlerinin hesabında DPT Yıllık Programları'ndaki seriler, petrol ürünleri / diğer sınai mallar görelî fiyatı aracılığı ile düzeltilmiştir; bu nedenle Özötün (1989a)'dekilerden bir ölçüde farklıdır. Petrol ürünleri dışındaki tüm sektörler için aynı deflatörün uygulanması nedeniyle Tablo 4'deki sektör paylarının çok hassas olmadığı kabul edilebilir. Yine de 1976 - 87 döneminde

- (i) Tüketim malları sanayileri payındaki yaklaşık 8.5 puanlık gerilemenin hemen tamamı ara malların payındaki artışla dengelenmiştir.
- (ii) Mühendislik sanayilerinin payında kayda değer bir gelişme olmamıştır. Mühendislik sanayileri payının 1980'den sonra artış eğilimine girmesi, esas itibarıyla dayanıklı tüketim malları talebinin canlanmasına bağlanabilir.
- (iii) Yapı değişikliği sektör ayrıntısında incelendiğinde, kimya, taş ve toprak ürünleri, demir - çelik, madeni eşya, elektrik makinaları ve elektronik sektörlerinin payındaki genişleme ilgi çekicidir. Dokuma + giyim'in payı az çok sabit kalmakta, gıda gerilemektedir. Bu değişiklikler, aşağıda da işaret edileceği gibi, 1980'lerin dış ticaret yönelimiyle ilgilidir; örneğin salt yurtiçi talep açısından bakılsa, paylarının gerilemesi beklenecek olan dokuma + giyim ve deri ürünlerinin görelî payı az - çok korunmakta veya artmaktadır.

## b. Dış Ticarete Yönelimler

Sanayide yapısal değişimin diğer önemli göstergeleri ise uluslararası işbölümünde Türkiye'nin yöneldiği konumdur. Bu açıdan ihracat ve ithalatın mal bileşimi yanında, Türkiye'nin karşılaştırmalı üstünlüklerini göstereceği umulan (net ihracat / çıktı) oranları önem taşır.

Özötün (1989b), 1980'lerde imalat sanayiinin yapısı gibi, ihracat yapısının da kayda değer bir değişme göstermediği kanısındadır. Türkiye'nin 1980'lerdeki çabası, 1980'de dünya ihracatının % 0.15'i, Türkiye GSMH'sının ise % 5.2'si çevresinde olan ihracatımızı 1988'de dünya ihracatının % 0.41'ine, Türkiye GSMH'sının ise % 16.8'ine yükseltmiş, ama mal yapısında ana sektörler itibarıyla önemli bir farklılaşma olmamıştır.

Esas önemli farklılaşma imalat sanayii bünyesi içindedir ve burada gıda + içki + tütün'ün göreceli payındaki düşme metalürji, kimya + petrol ve kısmen de mühendislik sanayilerindeki artışla dengelenmiştir. Dokuma, giyim, deri ve ayakkabı sektörü ise döviz kazandıran temel faaliyet olma özelliğini sürdürmüştür (bkz. Tablo 5).

Özütün değerlendirilmesinde özellikle ISIC 31 ve 32 sanayi grupları içindeki yer alan, ancak sınai katma değeri çok düşük faaliyetleri (yaparak tütün işleme, çırcırlama, v.b.) sınai ürün saymakta ve böylece Tablo 5'e çıkardığımız geleneksel sınıflandırmadan ayrılmaktadır. Yaklaşımı biçimsel olarak doğru olmakla beraber, mal grupları içindeki nitelik farklılaşmasını göz önünde bulundurmadığı için eleştirilebilir.

İthalatın mal bileşimi itibarıyla Tablo 6'da verilen dökümü, petrol fiyatlarındaki artışlardan sonra madencilik ve taş ocaklığı ürünleri payının kabaca iki katına çıktığını, tüketim mallarının payının da yükseldiğini ve bunların hemen tümüyle yatırım malı ve teçhizatı ithalatına yansıdığını göstermektedir. 1970'lerin ilk yarısına oranla, ara malı ithalatı payında önemli bir değişiklik görünmemektedir.

Tablo 7'de listelenen (net ihracat / gayrisafi üretim) oranları ise şöyle yorumlanabilir:

- (i) Türkiye dokuma + giyim, deri, cam ve (daha sınırlı bir ölçüde) gıda sanayilerinde uzmanlaşma eğilimine girmiş bulunmaktadır.
- (ii) Demir ve çelik sektöründeki net ithalatçı pozisyonu görece düzelmiş ve ülke, bu sektörün karmaşık bilgi ve teknikler gerektirmeyen ürünlerinde ihracatçı durumuna geçmiştir.
- (iii) Kağıt, kimya ve demir dışı metallerdeki net ithalatçı konumumuz sürmektedir.
- (iv) Tütün işleme sanayiindeki mamul ithalatı ülkenin net ihracatçı konumunu hızla geriletmektedir.
- (v) İçki, orman ürünleri, basım, lastik ve plastik, petrol ürünleri ve cam dışındaki taş - toprak sanayilerinde ülkenin dış ticareti marjinal sayılabilir.
- (vi) Madeni eşya hariç, bütün mühendislik sanayilerindeki net ithalatçı konumu kökleşme eğilimindedir.

1970'li yıllar sonu ile yapılan karşılaştırma Türkiye'nin ticaret yöneliminin nitelikçe önemli bir değişikliğe uğramadığını, ancak Türkiye'nin dayanıksız tüketim malları ile teknik bilgi - beceri gereği düşük ve / veya doğal kaynak girdisi fazla ara mallarında uzmanlaşma eğilimlerinin güç kazandığını göstermektedir. Genel bir gözlem olarak uzmanlaşmanın be-

ceri, sermaye ve / veya teknoloji yoğunluğu düşük olan sektörler doğrultusunda gerçekleştiği söylenebilir (bkz. Türel, 1989: 5-7).

Nitekim, Türkiye'nin 1987'de eriştiği net ihracat oranları büyüklük sıralaması ile,

- (i) Beceri yoğunluğunu temsil etmek üzere seçilen özel kesim 1982-84 ücret düzeyleri büyüklük sıralaması arasında anlamlı ve negatif;
- (ii) Teknoloji yoğunluğunu temsil etmek üzere seçilen ABD sektörel ARGE payları büyüklük sıralaması arasında da anlamlı ve negatif dizi korelasyonları saptanmıştır (bkz. Türel, 1989: 6-7). Bu kaygı verici eğilimi aşağıda yeniden ele alacağız.

Ancak gözlenen uzmanlaşma eğilimi, dış ticarete belirli mallarda yoğunlaştığı ve sektör içindeki mal bileşiminin sabit kaldığı anlamını taşımamaktadır. Aksine, ihraç malları 1980'li yıllarda çeşitlendiği gibi, sektör içi mal bileşimi de teknik ve beceri yönünden daha karmaşık mallara kaymaktadır.

Türkiye'deki dış ticaret yöneliminin sektörel verimlilik düzeyini olumlu etkilediğini güvenle söylemek güçtür. Uygur (1990: 27-39) 1981 - 88 döneminde hızlı toplam faktör verimliliği artışı gösteren sektörlerde (dokuma + giyim hariç) hızlı ihracat artışı sağlandığını ileri sürmekle beraber, bu alanda mikro ölçekte ayrıntılı araştırmalara ihtiyaç olduğunu vurgulamaktadır<sup>8</sup>.

### 2.3. Faktör Birikimi

1980'lerin imalat sanayiinde fizik sermaye birikimi açısından olumsuz geçtiği bilinmektedir. Tablo 8'den izlenebildiği gibi kamu kesimini sınai üretim faaliyetlerinden çekme kararı özellikle sınai ara mallarda önemli bir boşluk yaratmış, özel kesim yatırımları da bu boşluğu dolduramamıştır. Özel yatırımlar, tüm 1980'li yıllarda (1988'deki istisna dışında) 1970'deki düzeyinin gerisinde kalmış bulunmaktadır.

Sanayide düşük sermaye birikim hızının başlıbaşına bir sorun olmadığı, yeni yatırımlar tevsii, idame, yenileme, modernleştirme ve ürün çeşitlendirmeye yöneldikçe kaynak kullanımında verimliliğin artacağı ileri sürülebilir. Ancak bu görüşü doğrulayacak somut verilerden şimdilik

<sup>8</sup> Uygur'un varsayımı yalnız dokuma - giyim için değil, orman ürünleri, kağıt ve basım ile taş - toprak ürünleri için de tartışmalıdır. Varsayım, gözlemlerle desteklense bile nedensellik ilişkisinin ihracattan verimliliğe doğru mu, yoksa verimlilikten ihracata doğru mu işlediğini sorgulamak gereklidir.

yoksunuz. Kaldı ki, 1980 - 87 döneminde kişi başına İSKD'deki artışın yaklaşık 2/3'ünün kapasite kullanım oranındaki artıştan kaynaklandığı söylenebilir. 1990'lar için böyle bir "rezerv" söz konusu olmayacak, emek verimliliğini (sermaye derinleşmesi ve / veya teknolojik gelişmelere bağlı olarak) yükseltmek üzere yatırım temposunu hızlandırmak gerekecektir.

Beşeri sermaye ve teknolojik bilgi birikiminin incelenmesi ayrı bir çalışma konusu olacak ölçüde geniş ve önemlidir. Bu konuya Dördüncü Bölüm'de yeniden değineceğiz. Orta ve yüksek öğretim ile AR-GE faaliyetlerinde 1980'lerin gündemini dolduran tartışma konularına bakmak bile karşılaşılan sorunların ciddiyetini algılamaya yeter kanısındayız.

### 3. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SANAYİLEŞME, 1970 - 1990

Bu bölümde Türkiye'nin 1970'li ve 1980'li yıllardaki sınai performansını dünya sınai ekonomisindeki gelişmeler önünde değerlendirmeye çalışacağız. Bir önceki bölümde olduğu gibi, sınai büyüme ve verimlilik, yapısal değişme ve faktör birikimi sırasıyla incelenecektir.

#### 3.1. Verimlilik

1970'li yıllarda GOÜ'nün çoğu, dünya ekonomik bunalımının etkilerine rağmen sınai gelişmelerini sürdürebilmeyi başarmışlardır. Güneydoğu Asya, Latin Amerika ve Batı Asya'nın İSKD ve sınai verimlilik artış hızları yüksek ve gelişmiş ülkeler (GÜ) genel ortalamasının üzerindedir (bkz. Tablo 9). GÜ ve GOÜ verimlilik artış hızları genel ortalaması birbirine yakın olmakla beraber, GOÜ'deki hızlı İSKD artışı dünya İSKD'si içindeki GOÜ payını on yılda % 9'dan % 12 dolaylarına yükseltmiş, 1975'deki iddialı Lima hedefi (% 25)'nden çok uzak da olsa, GOÜ'nün sanayileşme ve kalkınma özelemleri canlılığını korumuştur. Bu sonuca ulaşılmasında GOÜ'nün tırmanan dış açıklarının finanse edilebilmesi kuşkusuz etkili olmuş, böylece dış şoklara uyum gereği yumuşatılmış ve / veya ertelenebilmiştir.

1980'ler ise GOÜ'nün sanayileşmesi açısından bir ölçüde yitirilmiş yıllardır. Sınai gelişme hızı duralamış, dünya sınai ekonomisinde GOÜ'nün payı on yılda % 12.0'dan ancak % 13.8'e çıkabilmiştir (bkz. Tablo 10). Buna rağmen, sınai verimliliği artırma çabaları kesintisiz sürmüştür. Tropik Afrika dışında kalan ülke gruplarında kişi başına sınai verimlilik artış

hızının gerilemediği Tablo 9'dan izlenebilmektedir.

1980'lerin İSKD ve verimlilik gelişmesi açısından yıldızları Güney Doğu Asya ve Hint Alt-Kıtasıdır. Latin Amerika ve Tropik Afrika ise GOÜ ortalamasının altında kalan İSKD ve verimlilik artış hızlarıyla bir "sanayisizleşme" tablosu çizmektedir. Ülke gelişme hızlarının farklılaşması, İSKD paylaşımında çarpıcı bir kaymaya neden olmuş, 1980'de GOÜ İSKD'sinin % 53'ünü üreten Latin Amerika'nın payı 1987'de % 43'e inerken aynı dönemde Güney Doğu Asya'nın payı % 20'den % 28'e yükselmiş, diğer ülke gruplarının payı az değişmiştir. Latin Amerika'da gözlenen durumun temel açıklayıcısı, alt kıtanın üç büyük ekonomisindeki bunalımlardır; nitekim Brezilya, Meksika ve Arjantin 1980'de GOÜ İSKD'sinin % 38'ini üretmekte iken, söz konusu pay 1987'de % 29'a gerilemiştir.

Türkiye'nin sınai performansı, 1970'lerde de, 1980'lerde de Tablo 9 ve 10'un aşırı uçlarında yer almamaktadır: Koruduğu "orta karar" gelişme çizgisiyle Türkiye 1973 - 87 döneminde GOÜ İSKD içindeki payını % 4.2'den % 4.9'a yükseltmeyi başarabilmiş ve 1980 "çukur"undan çıkabilmiştir. Bu çizgiyi küçümsemek, ancak abartmalı övgülere de konu etmemek uygun olur. "Durumu idare etmek", doğaldır ki, gelecekte de "durumun idare edilebileceği"nin güvencesi sayılmaz.

### 3.2. Yapısal Değişme

#### a. Çıktı Bileşimi

Tablo 10'daki oranlara göre GOÜ, 1980'lerdeki sınai yapı değişikliği açısından üç prototip etrafında kümelenmektedir:

- (i) Sınai yapı derinleşmesinin<sup>9</sup> hemen hemen durduğu (Latin Amerika), ya da gerilediği (Tropik Afrika) ülkeler.
- (ii) Derinleşmenin yavaş bir tempoda da olsa sürdüğü ülkeler (Kuzey Afrika ve Batı Asya).
- (iii) Derinleşmenin hızlı bir tempoda devam ettiği ve özellikle mühendislik sanayilerinin İSKD içindeki payının kayda değer ölçüde arttığı ülkeler (Hint Alt Kıtası ve Güney Doğu Asya). Bu grup içinde Hint Alt Kıtası ve Güney Doğu Asya, sınai ara malların görece payı itibarıyla farklılık göstermekte, Hint Alt Kıtasında derinleşme esas itibarıyla tüketim malları payının gerilemesi ile sağlanırken Güney Doğu Asya'da sınai ara mallar payı da

9 "Derinleşme" İSKD içinde tüketim malı sanayilerinin payının azalması, buna karşılık sınai ara mallar + mühendislik sanayileri payının artışı anlamındadır.

gerilemekte, mühendislik sanayilerinde çarpıcı bir genişleme gerçekleşmektedir.

Sınai yapı değişimleri açısından, Tablo 12 - 13'de verilen ülke profilleri de ilginç yorumlara elverişlidir:

- (i) Son onbeş yılda orta gelir grubundaki GOÜ sınai gelişme temposunun temel belirleyicileri arasında yapısal değişme yer almaktadır. Tablo 12, yapısal değişme göstergeleri ile İSKD artış hızının aynı doğrultuda hareket ettiğini göstermektedir. Latin Amerika gibi, sınai yapısı 1970'lerde görece olgunlaşmış bulunan ülkeler dışında, yapısal değişme verimlilik artışları ile de olumlu bir korelasyon göstermektedir. Özetle, sınai yapının olgunlaşması fırsatları büyük ölçüde tüketmemiş iken, GOÜ'nün İSKD ve sınai verimlilik artışları yapısal değişmeden olumlu yönde etkilenmeye devam edecektir. Bu gözlem Türkiye için de geçerlidir.
- (ii) 1960'lı yıllarda GOÜ'nün bellibaşlı sınai ekonomileri, özellikle sınai ara mallardaki hızlı üretim artışlarıyla sınai yapılarını derinleştirmişlerdi. Bu ülkeler (ve özellikle Türkiye) 1970'lerde de dünya ekonomisinin elverişsiz şartlarına rağmen derinleşmeyi sürdürebilmişlerdir. Derinleşme, aşağıda ayrıca değineceğimiz önemli bilgi ve beceri birikimi de yaratmıştır.

## b. Dış Ticaret Yönelimi

1950'li yıllarda özellikle uluslararası finans kuruluşları çevresindeki etkili odakların dış ekonomik ilişkilere açıklık ile hızlı ekonomik ve sınai gelişme arasındaki ilişkiyi abartarak vurguladıkları ve Güney Doğu Asya deneyimini anlamlı olabileceği sınırlar dışında genelleştirdikleri dikkati çekicidir. Uluslararası işbölümünün gelişmesi, hiç kuşkusuz verimliliği artırıcı etkiler doğurmaktadır; ancak giderek bir inanç'a dönüşmekte olan bu görüşlerin eleştirilmesi gereklidir.

Bir kez, sayıları yüzü aşkın GOÜ'nün pek çoğu küçük ülkelerdir ve dünya ekonomisine açık olmaktan başka opsiyonlarının bulunduğu kuşkuludur. Türkiye'nin bulunduğu yarı sanayileşmiş, orta gelirli grup içinde yer alan 13 ülkenin oluşturduğu küçük örnek ise, toplumsal ve siyasal açıdan, silip süpürücü genellemelere imkan vermeyecek bir farklılık içindedir ve bu ülkeler bağlamında *ceteris paribus* varsayımının geçerliliği sorgulanmaya değer<sup>10</sup>. İkinci olarak, iktisat politikasında ülkelere özgün tasarım ve uygulama etkinliği de ayrıca tartışılmalıdır. Örneğin kararlı

10 Bu ülkeler Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Mısır, Hindistan, Endonezya, İran, Meksika, Pakistan, Filipinler, Kore, Tayland ve Türkiye'dir.

ve etkin bir ekonomik yönetime sahip Kore, 1970'lerdeki içe dönük sanayileşme hamlesini başarıya ulaştırırken, Türkiye 1970'li yıllar sonunda aynı başarıyı sürdürememiştir. 1960'lı ve 1970'li yıllarda Brezilya ve Hindistan'ın farklı dış ticaret yönelimleri altında başarılı sanayileşme evreleri yaşadığı bilinmektedir. 1980'lerde Latin Amerika da, Güney Doğu Asya ülkeleri de dışa açık büyüme modellerini izleyerek sınai ürün dış ticaretini artırmış ve ticaret fazlaları yaratmışlardır; ancak Latin Amerika makroekonomik kargaşa ve çöküntüden kurtulamamış, Güney Doğu Asya ülkeleri sınai gelişmelerini sürdürmüşlerdir.

Özetle makroekonomik yönetimde tutarlılık ve kararlılık ile genel ve sektörel gelişme politikalarını ahenkleştirmenin önemi, 1980'lerin deneyimi ile açıkça ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllarda iktisat politikalarını tasarlama ve uygulamadaki beceri ve başarı, herhalde dışa açıklık / kapalılık şematizminden daha fazla ağırlık taşıyacaktır.

Yapısal değişme ve dış ticaret ilişkisi bağlamında aşağıdaki iki hususa da dikkat çekilmelidir:

- (i) Dış ticarete açılma, ülkelerin sektör düzeyinde sınai uzmanlaşması anlamını taşımamakta, 1980'lerde başarılı bir sanayileşme dönemi yaşamış ülkelerde sınai yapının hiç de dengesiz olmadığı görülmektedir. Örneğin, 1987'de 28 sınai alt sektör itibarıyla hesaplanan göstergeler Türkiye'deki uzmanlaşma derecesinin Kore, Tayvan, Hindistan gibi 1980'lerin başarılı ülkelerindekinden de yüksek olduğunu ortaya koymaktadır (Tablo 14). Uzmanlaşma derecesi, ancak şehir devletlerde oldukça yüksektir; Hong-Kong bile 1980'li yıllarda sanayi dallarını çeşitlendirmiştir.
- (ii) Güney Doğu Asya ülkelerinin 1980'lerdeki başarılı sanayileşme deneyimine önemli bir katkı da artan faktör mobilitesi ve özellikle sermaye mobilitesinden kaynaklanmaktadır. Kwon (1990: 33-40)'un işaret ettiği gibi Kore 1970'li yıllarda kaynak tahsislerindeki bir dizi yanlış kısa sürede düzeltebilmiştir. Önemli olan şey, hata yapmamak değil, hatada ısrar etmemektir ve Türkiye ekonomik yönetiminin bu alanda büyük zaafı vardır. Ancak kabul etmek gerekir ki, yarışma gücünün tek başarı göstergesi olduğu açık bir ekonomide hataları cezalandıran ve başarıyı ödüllendiren sinyaller ekonomik karar birimlerine daha hızlı ve doğrudan iletebilmektedir.

### 3.3. Faktör Birikimi

1980'li yıllarda sadece Türkiye'nin değil, pek çok GOÜ'nün "yatırım zafiyeti" ile rahatsız olduğu bilinmektedir. Sermaye ithalatçısı durumunda



olan ve 8 petrol üreticisi ülke dışında tüm GOÜ'ü kapsayan ülkeler topluluğunun 1980 sonlarındaki ortalama yatırım / GSMH oranı, 1980'dekine kıyasla 4 - 5 puan gerilemiş bulunmaktadır. Ekonomik verileri sistematik olarak derlenen 61 ülkenin 31'inde 1981 - 1983 ortalama yatırım hacmi, 1980'dekinin % 14 altına düşmüş, söz 31 ülkenin (12'si aşırı borçlanmış GOÜ'den oluşan) 26'sında yatırım seviyesindeki gerileme, 1983-88 toparlanma yıllarında da sürmüştür. Anılan 26 ülkenin 1983-88 ortalama yatırım düzeyi 1980'dekinin 2/3'ü yakınlarındadır. Reel yatırım hacminin 1980'lerde sürekli olarak artış gösterdiği ülke sayısı 5'dir (UNCTAD, 1990: 73 - 8) ve bunların hemen tümü Güney Doğu Asya ülkeleridir.

Bu kaygılandırıcı tablonun ardında yatan temel neden, ekonomik bunalıma uyum sürecinde ödemeler dengesi açıklarını daraltmaya zorlanan pek çok GOÜ'nün döviz tasarruflarını cari tüketim ve üretimin ithal gereklerini değil, yatırım malları ithalatını kısarak sağlamalarıdır. Türkiye'nin ithalat yapısındaki değişimin de benzer özellikler taşıdığına yukarıda değinilmişti. Yatırım malları ithalatı, yurtiçi üretimle ikame edilemediği sürece yatırım hacmindeki daralma kaçınılmazlaşmaktadır.

1980'lerde GOÜ'nün tasarruf / GSMH oranlarındaki değişimler ise aynı ölçüde trajik olmamıştır. UNCTAD'ın örneklediği aynı 61 ülkenin 39'unda ortalama tasarruf oranları yükselmiştir. Yükseliş, ilgili GOÜ'nün kendi iradeleriyle yaptıkları bir tercih olmaktan çok dış aleme net kaynak transferi yapmak zorunluluğunun yansımasıdır (UNCTAD, 1990: 75).

IMF kayıtlarına göre, sermaye ithalatçısı GOÜ'nün 1981'de 117 milyar \$ ile zirveye erişen dış açıkları 1989'da 47 milyar dolaylarına gerilemiştir. UNCTAD'ın tahminlerine göre 1989'da tüm GOÜ'nin bileşik ödemeler dengesi açığı 29 milyar \$ çevresindedir. Bu daralma eğiliminin yerini 1990'larda uluslararası ölçekte iyi koordine edilmiş bir genişlemeye bırakması olasılığı şimdilik zayıftır. Dolayısıyla pek çok GOÜ gibi Türkiye'nin de 1970'li yıllardaki parıltılı yatırım / GSMH oranlarına erişmesi güç görünmekte; sonuç olarak GOÜ'ye (ve Türkiye'ye) esas itibarıyla proje fikirlerinin özenle geliştirilmesi ve etkin bir yatırım planlama ve uygulamasıyla sınırlı bir manevra alanı kalmaktadır. Uluslararası üretici sermayenin de sorunun çözümüne köklü bir katkı yapması beklenmemelidir; Tablo 15'den de gözlenebildiği gibi GOÜ'lere sermaye ihraç eden iki büyük ekonominin 1980'lerdeki sermaye ihracı, GOÜ'ler yerine GÜ'ye yönelme eğilimindedir ve ABD günümüzün en büyük net sermaye ithalatçısıdır.

Bu koşullar altında beşeri ve fiziki sermaye stoklarının niteliği sürekli olarak yükseltilmeden ve verimlilikleri artırılmadan, 1960'lı ve 1970'li mutlu yılları yaşamak hem GOÜ, hem de Türkiye için kolay görünmemektedir. Türkiye'nin 1990 başlarındaki şansı, Tablo 16'dan da izlenebileceği gibi sanayileşmesinin özellikle içe dönük aşamasında yöneldiği teknolojik karmaşıklık düzeyi yüksek mallar üretiminin kazandırdığı kayda değer bir sınai üretim becerisine sahip bulunmasıdır. Girişim sermayesi küstürülmediği ve sınai uğraşlara yönlendirilebildiği, insan gücü stokunun niteliği sürekli yükseltilebildiği takdirde 1990'lı yıllar için iyimser olunabilir.

#### 4. SANAYİLEŞME POLİTİKALARI ÜZERİNE SPEKÜLASYONLAR

1990'lar Türkiye'sinde sanayileşme politikalarının aşağıdaki dört başlık, daha doğrusu dört çelişki odağı etrafında tartışılabileceğini düşünüyoruz:

##### 4.1. Globalleşme / Bloklaşma / Marjinalleşme

Kapitalizmin evrensel yaygınlığının yeni bir doruğa yaklaştığı, yalnız üretici sermaye ve para sermayesinin değil, vasıflı emek gücünün de büyük bir akışkanlık kazandığı günümüzde Türkiye'nin siyasal / ekonomik tercihleri üzerine bir başlangıç varsayımı yapmak gerekiyor: Global bir ekonomi yörüngesine mi, yoksa yerelleşme ve marjinalleşmenin yörüngesine mi yerleşeceğiz?

İnsanlık tarihinde tek ve bütünleşik dünya ekonomisine bu kadar yaklaşıldığı bir çağda kapitalist bir "commonwealth" düşlemenin pek çok kişi ve kurum için çekici olduğu muhakkak. Ancak Griffin (1990: 2-8)'in işaret ettiği gibi neredeyse erişilebilecek yakınlıktaki global ekonominin önünde dikenli sorunlar var: Dünya ekonomisindeki makroekonomik dengesizlikler sürdükçe ve bugünkü düşük büyüme temposunda kalındıkça, çok - yanlılık yerini bloklaşmalara ve oyun kurallarına uyamayan GOÜ'nün marjinalleşmesine bırakıyor, korumacılık ve dünyanın etki alanları arasında paylaşımı keskinleşiyor. "Müstahkem Mevki" Avrupa Topluluğu (AT) istemediği mal ve faktör hareketlerine aşılabilir engeller dikerken, istedikleri önündeki engelleri kolayca kaldırabiliyor ve çifte standart uygulamaktan çekinmiyor.

Türkiye'nin siyasal ve ekonomik tercihleri bugüne kadar (dünyadaki bloklaşma gerçeğini kabul ederek) kendisine en yakın ticaret blokundan kopmama, giderek ona katılma doğrultusunda oldu; ancak AT bu açılışa sıcak bakmadı. AT'nin mesafeli tavrının Türkiye'yi yeni arayışlara yönelttiği biliniyor. Bu arayışların iki yanlı ticaret anlaşmaları, bir kısım Doğu Avrupa, Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerinin katılacakları yöresel ticaret blokları, v.b. biçimlerde somutlaşması beklenebilir. Esasen Türk girişimci ve sanayicilerinde çeşitli sermaye iştirakleri, iş ortaklıkları (joint ventures) ve teknoloji ticareti yoluyla dünya ekonomisine meta ticareti dışındaki kanallardan da katılma eğilimi güç kazanmaktadır ve bu eğilim AT ile tam ortaklık (ya da olası bir ticaret birliği veya ortak üyelik) gerçekleşmese de süreceğe benzemektedir. Günümüzde hiçbir GOÜ'nün dünya ekonomisi ve toplumundan kopup marjinalleşmeyi bir yazgı olarak benimsemesi düşünülemez.

Kişisel kanımız, AT'nin Türkiye ile ortaklığa soğuk bakışının ekonomimizdeki yapısal bozuklukları gidermek, ulusal pazarı genişletmek ve bütünleştirmek, Türkiye'nin sınai coğrafyasındaki büyük dengesizlikleri ortadan kaldırmak için engellerden çok fırsatlar yarattığı, bu fırsatlar değerlendirildiği takdirde Türkiye'nin AT için saygıdeğer ve ortaklığı arzulanan bir muhatap olabileceğidir.

#### 4.2. Yaygın / Yoğun Kalkınma

Modern sanayimizin altmış yıllık geçmişini incelediğimizde Türkiye'nin çok geç sanayileşen ülkelerdekine benzer biçimde, farklı teknolojik çağlara özgü sanayileri aynı zaman kesitinde kurmaya çalıştığına tanık oluyoruz. 1950'li ve 1960'lı yıllarda İkinci Teknolojik Devrim'in ürünlerini (içten yanmalı motorlar, seri imalat teknikleri ve montaj hatlarının kullanıldığı hassas imalat, petrol arıtımına dayalı sanayiler, petrokimya ve organik kimya sanayileri, v.b.) yurtiçinde üretme ve sınai yapıyı derinleştirme aşaması daha sonuçlanmadan, Türkiye (otomasyon, bilgisayar kontrollü tasarım ve üretim, bilgi üretimine yönelik sanayi ve hizmetler, v.b. ürünlerde somutlaşan) Üçüncü Teknolojik Devrim'in içselleştirilmesi gereğiyle karşı karşıyadır.

1980'lere gelinceye kadar geçtiğimiz yaygın sanayileşme aşamalarında verimlilik artışları kaynak kullanımında fazla titiz davranmadan, üretim faktörlerini düşük verimli uğraşlardan yüksek verimli uğraşlara kaydırı-

arak gerçekleştirilebiliyordu. Bu verimlilik kaynağının henüz tükenmediğine ve yapısal değişimin Türkiye'nin gelişmişlik düzeyini aşmış bulunan Güney Doğu Asya ve Latin Amerika ekonomilerinde sınai gelişmeye hâlâ kaynaklık ettiğine değinmiştik.

Ancak Türkiye ekonomisi iyi tanıdığı iç ve dış kaynak kısıtları yanında, doğal kaynak ve vasıflı işgücü kısıtlarını da giderek daha çok hissedeceği bir gelişme evresine girmekte, bu nedenle sınai verimliliği artırmak, mevcut sınai kuruluşları yeniden cihazlandırmak, sınai yenilikleri ekonomiyeye daha hızlı aktarmak zorunluluğu ile karşılaşmaktadır.

Böylece iki teknolojik devrimi bir arada yaşamanın kaçınılmaz çelişkisi ortaya çıkmaktadır: Bilim ve teknolojiye atılımı amaçlayan, iddialı ve yenilikçi girişimlerin toplumda filizlenebilmesi için az çok olgunlaşmış bir sınai yapıya ihtiyaç vardır; ancak yeni ve eski teknikler, ürünler ve üretim organizasyonları çevresinde odaklanan çıkar ve baskı grupları arasındaki çelişki ve gerginlikleri azaltmak amacıyla köklü yeniliklerin sürgit ertelenmesi de düşünülemez. Aksine ekonomik ve toplumsal değişimin hızlandırılması için bu çelişkilerin bilinçli olarak toplum hayatına yerleştirilmesi gerekecektir. Sonuç, sanayileşme program ve politikalarının her türlü bilimsel, teknik ve sınai yeniliğe açık, ancak eskiyi reddetmeyen, uzlaştırmacı bir nitelik kazanması olacaktır. Tutarlılık egzersizleri yazara toplum bilimlerinin pratiğinden çok matematiğe daha yakın bir uğraş alanı gibi görünmektedir.

#### 4.3. Dışa / İçe Dönüklük

Gelişme iktisadı ile uğraşan iktisatçı, dışa dönük (ya da aynı anlama gelmek üzere, ihracata dayalı) büyüme stratejileriyle içe dönük (ithal ikamesine dayalı) büyüme stratejilerini birbirine rakip büyüme ve gelişme senaryoları olarak algılama alışkanlığındadır. Çünkü ulusal toplum ve ekonominin belirli başlangıç koşulları ve belirli bir dış konjonktür göz önünde bulundurulduğunda bu stratejilerden biri diğerine kıyasla daha güçsüz (inferior)'dür, hatta uygulanamaz (infeasible).

Ancak GOÜ'nün XX. yüzyıldaki sanayileşme deneyimlerine bakıldığında bu iki stratejinin zaman boyunca birbirini tamamladığı görülmektedir. Dolayısıyla bugünün yarı - sanayileşmiş GOÜ'nün iki strateji arasında geçişler yaptıklarına sık sık rastlanmaktadır. Bu geçişlerin siyasal ve / veya ekonomik çeşitli nedenleri olabilir. Son otuz yılın en başarılı sanayileşme hamlelerinden birini gerçekleştiren Kore'de 1960'lar başındaki

dışa dönüşün ekonomik gerekçesi, sınai becerisi düşük bir ekonomide teknoloji transferini ve sınai bilgi birikimini en çoğa çıkarmak, 1970'li yıllardaki içe dönüş gerekçesi ise dünya ekonomisindeki statik karşılaştırmalı üstünlüklerin bir GOÜ'yü yönelteceği eşitsiz uzmanlaşma kalıplarından kurtarıp geleceğin karşılaştırmalı üstünlüklerini yaratmaktır. Kore'nin yetenekli ekonomik yönetimi 1970'lerdeki içe dönük hamleyi, çok elverişsiz dış koşullara rağmen, başarıya ulaştırabilmiş, oysa Meksika'nın aynı dönemlerde (petrol "ikramiye"siyle de desteklenen) ağır sanayii kurma çabası trajik bir başarısızlıkla noktalanmıştır.

Dışa dönüklüğün mutlaka bazı sanayi sektörlerinde yoğunlaşan bir uzmanlaşma kalıbı gerektirmediğine daha önce işaret etmiştik. Böyle bir stratejiyi başarıyla uygulayan ülkelerde uzmanlaşma, sektör ve alt sektör düzeyinden çok mallar düzeyinde gerçekleşmekte ve üretim yapısında belli bir denge kurulabilmektedir. Türkiye'deki uzmanlaşma derecesinin hem içe dönük, hem dışa dönük gelişme aşamalarında diğer yarı sanayileşmiş ülkelerdekinden, hatta 1980'lerde dışa dönük stratejileri benimseyenlerden daha yüksek olduğu bu vesileyle yeniden vurgulanmaya değer.

Ekonomik gelişmelerini finanse edebilmek için bazı ülkeler sahip bulundukları beşeri ve fiziki birikimlerin imkân vereceği teknik karmaşıklık düzeyinin altında kalan mal piyasalarında uzun bir süre net ihracatçı olarak kalabilmektedirler. Sözgelimi Kore'nin 1970 /1972 ve 1980 / 1982 zaman kesitleri arasında dokuma ipliği (SITC 651) ve pamuklu dışındaki dokumalar (SITC 653)'da net ihracatçı konumunu pekiştirdiği bilinmektedir. Ancak aynı dönemde Kore'nin demir çelik ve madeni eşya sanayii'nin bir çok dalında (örneğin SITC 673, 691 ve 692) net ithalatçı konumdan net ihracatçı konuma geçtiği de gözlenmiştir. Brezilya da aynı dönemde SITC 651 - 658 (dokuma - giyim)'de net ihracatçı konumunu pekiştirirken, SITC 673, 674 ve 692 (demir çelik ve madeni eşya)'de net ithalatçı konumdan net ihracatçı konuma geçmiş bulunmaktadır<sup>11</sup>. Dolayısıyla belirli bir zaman kesitinin karşılaştırmalı üstünlüklerine bugünden yatırım yapmak önem taşımaktadır. Türkiye'nin dokuma ve giyim sanayilerinin düşük becerili ilk aşamalarında rekabetçi olamayacağının ilk sinyalleri 1980'li yıllar sonunda belirlediği halde, ülke ekonomik yönetiminin ABD ve AT pazarlarında dokuma - giyim kotalarını zorlamaya çalışmasındaki gariplik, dışa açıklığın 1980'ler Türkiye'sinde bir strateji değil, bir dogma

11 UNIDO (1986: 88-89, 166-167). Brezilya, Hindistan, Kore, Meksika ve Türkiye'nin seçilmiş bazı mal gruplarındaki net ihraç oranları için bkz. Boratav ve Türel (1990: Table 15).

olarak algılanmasıyla ve daha önemlisi, kaynak mobilitesindeki düşüklükle açıklanabilir.

Sınai yapı belirli bir olgunluk düzeyine ulaştıktan sonra, dışa dönük / içe dönük gelişme paradigmalarının yerini daha farklı ve “fonksiyonel” bir yönlendirme anlayışına bırakması olağandır. Nitekim Kore’nin 1986 Sınai Gelişme Yasası devletin fonksiyonel müdahale alanlarını güç durumdaki sanayileri rasyonalize ederek yeniden yapılandırmak, teknolojik gelişmeyi ve rekabeti özendirmek biçiminde tanımlamaktadır (Kwon, 1990:37). Yaygın gelişme aşamasını henüz tamamlamamış Türkiye’nin böyle bir kaynak yönlendirme anlayışına geçmesi yukarıda önerdiğimiz uzlaştırıcı yaklaşımın bir örneği olacaktır. Bu dönüm 1980’li yılları tümüyle kapsayan ihracat “mania”sı ve bürokratik atalet dolayısıyla zaman alabilir. Ancak Türkiye’de kaynakların yeni ve rekabetçi alanlara yönelmesini hızlandırma gerekliliği ortadadır.

“Fonksiyonel” bir kaynak yönlendirme politikası Türkiye’nin yönetim geleneklerinde bazı köklü değişimleri gerektirecektir. Bunların başında bugünkü sektör planlaması anlayışı ve KİT sisteminin işlevi üzerindeki kanılar gelmektedir. Mal bazındaki tahmin veya hedeflerin bir araya getirilmesiyle oluşturulan sektör planlarının (esasen 1960’lı ve 1970’li yıllarda da tartışmalı olan) geçerliliği bugün artık ortadan kalkmış, sektör planlamasını politikalar ve stratejik hedefler üzerinde yoğunlaştırma gereği ortaya çıkmıştır. KİT sistemini fiyat, üretim, tesis kurma ve gerektiğinde tesis kapama da dahil, eksiksiz bir hareket serbestliğine kavuşturmak belki tümüyle gerçekleştirilemeyecek, ancak temel ilke olarak benimsenmesi gereken bir “oyun kuralı”dır. Bu kuruluşların 1980’lerde bile “yumuşak” bütçe kısıtlarıyla (Hazine’den borçlanamadıkları takdirde bankalar sisteminden borçlanarak) ve eskisinden daha yoğun ve doğrudan siyasi müdahaleler altında çalıştıkları söylenebilir. 1990’lar Türkiye’si büyük bir olasılıkla bu tür “lüks”lerin yükünü kaldıramayacaktır.

#### 4.4. Genel Kural ve Politikalar / Selektif ve İradi Tedbirler

1970’li yıllardan günümüze kadar yükselen ve müdahaleci iktisat görüşlerinin uygulamadaki başarısızlıklarını acımasızca eleştiren klasik + parasalcı anlayışın sanayileşme stratejilerine de yansması kaçınılmazdı. Bu anlayış yanlış yorumlamaya elverişli aşağıdaki argümanlarla sık sık ortaya atılmaktadır:

(i) “Makroekonomik istikrarı sağlayın, gerisini girişimcilere bırakın”. Bu

argüman doğru bir saptamanın ardına bir değer yargısını eklemektedir. Gerçekten, Celasun (1990)'un da işaret ettiği gibi, makroekonomik istikrarsızlığın hüküm sürdüğü bir ekonomide, geleceğin belirsizlik ve riskleri altında girişimcileri yatırıma yöneltmek çok güçleşmekte, başarılı bir makroekonomik yönetimin başarılı bir sanayileşme stratejisi için "gerek şart" olduğu genelde kabul edilmektedir. Bundan sonrası tartışmaya açık bir siyasal tercihtir.

- (ii) "Görelî fiyatları doğru saptayın, gerisini girişimcilere bırakın". Çok övülen Kore deneyimi bu tutucu önermenin geçerliliği üzerinde kuşkular yaratmaktadır; çünkü Amsden (1989)'in saptamalarına göre Kore'nin sanayileşme tarihi "tek fiyat yasası"nın açıkça ihlal edildiğini, görelî fiyatların belirli yatırım, üretim ve ihracat özendirmeleri yaratmak üzere bilinçli olarak çarpıtıldığını gösteren örneklerden yana çok zengindir. Amsden'in haklı olarak işaret ettiği gibi, çok geç sanayileşen bir ülke ekonomik yönetiminin elindeki temel politika aracı sübvansiyon'dur ve sübvansiyonların görelî fiyatları çarpıtmasından kaçınılamaz.
- (iii) "Özel firmalar hangi malları daha etkin bir biçimde üreteceklerini bürokratlardan daha iyi bilirler" (bkz. Carliner, 1990:21). Bu argüman yukarıdaki ilk iki argümanın uzantısıdır ve fazlasıyla önemsenirse sanayi stratejileriyle "kafa yormaya" gerek olmadığını ima eder. Ancak GOÜ'ye pazarlanan bu önermeye ABD ve Japonya dahil pek çok GÜ'nün de uymadığı bilinmekte, örneğin Griffin (1990: 16 - 7) gelişmiş ve gelişmemiş ekonomilerde globalleşme yüzünden makroekonomik düzlemde etkisiz kalan kontrol çabalarının mikro düzleme yansıdığına dikkati çekmektedir.
- (iv) "Herhangi bir GOÜ'deki en kıt kaynaklardan birisi de iyi işleyen bir devlet bürokrasisidir. Bu tür kıt kaynağın sektörel öncelikler verilen programlarda kullanılması, ekonominin bütünü yönünden önemli bir savurganlık olabilmektedir" (Carliner, 1990: 20'den aynen, vurgu bizimdir). Bu argüman (i) ve (ii)'nin uzantısıdır; yine doğru bir saptamanın ardına bir değer yargısı eklemektedir. Eğer devlet bürokrasisinin etkinleştirilemeyeceği ve niteliğinin yükseltilemeyeceği veri olarak alınırsa, zaten sektörel gelişme politikalarının uygulanabilirliği kalmayacaktır.

Yukarıdaki tutucu argümanların 1990'lar Türkiye'si için geçerli olmadığı kanısındayız; genel kurallar yerine iradi kararları ve seçiciliği öneriyoruz. Bunun gerekçelerini şöyle özetleyebiliriz:

- (i) Kamu kesiminin 1980'lerden devraldığı ciddi finansman güçlükleri önünde 1960'lı ve 1970'li yıllara özgü "çarşaf liste"li teşvikler ve 1980'li yıllarda bürokrasiden kaçınma, genellik ve açıklık gerekçeleriyle her şeyin teşvik edildiği gelir transfer mekanizmaları artık uygulanamaz duruma gelmektedir.

- (ii) Teşviklerin sektör ve alt sektörlere yönelmesi firma adlarında somutlaşmadığı ve “genel ve açık” görüldüğü için bürokrasiyi rahatlatan, ancak teşvikleri bir “atıfet” olmaktan çıkarmayan bir yöntemdir ve sanıldığığının aksine, en az seçicilik kadar kötüye kullanıma açıktır. Sektör ve alt sektör yerine proje teşviklerine dönülmesi ister istemez “karşılıklılık” (reciprocity) ilkesini getirecek, kamu yetkilileri sağladıkları avantajlar karşılığında toplum için istedikleri katkıları açıkça belirtmek durumunda kalacaklardır.
- (iii) Seçici politikaları kamu kesiminde uygulayabilecek vasıflı insan gücü bulunamayacağı iddialarında hem bir gerçek payı, hem de sorumlu siyaset adamlarının ön yargıları ve kamu kesimini tasfiye etme hevesleri vardır: Nedense Türkiye’de yetenekli insanları hep özel kesim bulur ve çalıştırır; ama kamu kesimi bulamaz, bulduğu zaman da tutamaz. Sorunun cevabı seçici politikaların sözcüğün gerçek anlamıyla seçici olarak uygulanmasında yatar.
- (iv) Teşviklerin sınırlı iç pazarda yaratacağı tekelleşme tehlikesine karşı bugünkü modelin başvuracağı çözümler sınırlıdır: Ya genellik ve açıklık gerekçesiyle sektör etkinsiz ve küçük ölçekli bir yığın üretici arasında paylaştırılacak, ya girişimci terbiye edici ithalatla ve / veya spesifik gümrük vergisi işlevini gören “fon”larla korkutulacak, ya da yaratılan aşırı kâr fırsatlarının karşılığında gizli ya da açık bazı tavizler istenecektir. Seçici politikalar toplum adına verilen ve alınan tavizlerin herkesçe bilinmesini sağlayabilir; en azından bugünkü uygulamayı daha da kötüleştirmesi beklenemez.
- (v) Genç ve öncü sanayileri koruma amacıyla gümrük vergilerinin ve eş - etekli fonların sektör düzeyinde manipüle edilmesi veya sektör düzeyinde ihracat teşviklerinin uygulanması Türkiye’nin ticaret ortakları tarafından her zaman yoğun itirazlarla karşılanacaktır. Spesifik “fon” uygulamaları ise sık sık değiştirildiği ve kişisel kayırma veya öç alma amacıyla kullanılmaya elverişli olduğu gibi, girişimcileri kaynak tahsisi kararlarında belirsizliklerle karşı karşıya bırakacaktır. Hem korumanın sağlanması, hem de bunun girişimci öngörülerini bulandırmaması için korumanın bundan böyle daha çok doğrudan gelir ve sermaye bağışları (cash grants) biçiminde yapılması gerekecektir. Bu tür transferler seçici ve karşılıklı olmadan uygulanamaz.
- (vi) Eğer nakdi gelir ve sermaye transferleri yanında veya onlar yerine spesifik faiz yükü indirimleri tasarlanacak ise, böylesi uygulamalar az sayıda, güçlü teknik kadrolarla techiz edilmiş, iyi örgütlenmiş yatırım bankalarıyla gerçekleştirilebilir. Ticaret bankalarının tümünü muhatap alan genel kredilendirme tedbirleri yatırım bankacılığında ne hevesi, ne de deneyimi bulunan bu kuruluşları girişim sermayesini kredilendirmeye yöneltemez.
- (vii) Son olarak Türkiye’de sanayi geliştikçe, yapısı ve ülke mekanına yerleşimi değiştikçe görel ve / veya mutlak olarak gerileyen bölgeler ortaya çıka-



cak; bu bölgelerin rehabilitasyonu gerekecektir. 1980'li yıllar ekonomik yönetiminin bu amaçla uyguladığı kalkınmada öncelikli yöre teşvikleri az gelişmiş yörelerde yatırım ve üretim faaliyetlerinin geliştirilmesi veya yeniden yapılandırılmasında tümüyle etkisiz kalmıştır. Bu alanda somut yatırım fikirlerinin kamu inisiyatifi altında ve bir bölgesel rehabilitasyon planı çerçevesinde geliştirilmesi, yöre ve projeye özgü yatırım / üretim / işgücünün eğitimi teşvikleriyle birlikte uygulanmasından başka çözüm görünmemektedir.

AR-GE'ye, sınıai rehabilitasyona, ürün ve / veya süreç yeniliklerine yönelecek teşviklerin sektör / alt sektör düzeyinde genelleştirilmesi düşünülebilir. Ancak bu amaçla yeni teşvik araçlarının ve yeni müzakere süreçlerinin geliştirilmesi gerekecektir.

**TABLO 1: İSKD, İSTİHDAM VE ÇALIŞAN BAŞINA İSKD, 1976 - 88**

| Yıllar | İSKD (1988 Fiyatlarıyla,<br>Milyar TL) | İmalat Sanayiinde İstihdam<br>(Bin Kişi) <sup>a</sup> | Çalışan Başına İSKD (Milyon<br>TL., 1988 Fiyatlarıyla) | İSKD Endeksi (1976:<br>100) |
|--------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 1976   | 13548                                  | 1655.0                                                | 8.186                                                  | 100.0                       |
| 1977   | 14543                                  | 1693.6                                                | 8.587                                                  | 104.9                       |
| 1978   | 15063                                  | 1712.8                                                | 8.794                                                  | 107.4                       |
| 1979   | 14271                                  | 1662.6                                                | 8.584                                                  | 104.9                       |
| 1980   | 13358                                  | 1631.3                                                | 8.189                                                  | 100.0                       |
| 1981   | 14625                                  | 1705.3                                                | 8.576                                                  | 104.8                       |
| 1982   | 15411                                  | 1757.8                                                | 8.767                                                  | 107.1                       |
| 1983   | 16753                                  | 1820.8                                                | 9.201                                                  | 112.4                       |
| 1984   | 18459                                  | 1901.6                                                | 9.707                                                  | 118.6                       |
| 1985   | 19476                                  | 1953.7                                                | 9.969                                                  | 121.8                       |
| 1986   | 21337                                  | 2052.1                                                | 10.398                                                 | 127.0                       |
| 1987   | 23452                                  | 2151.2                                                | 10.902                                                 | 133.2                       |
| 1988   | 23885                                  | 2170.0                                                | 11.007                                                 | 134.5                       |
| 1989   | 24652                                  |                                                       |                                                        |                             |

1976 - 88 dönemi yıllık ortalama artış hızı, %

5.1

2.4

2.6

<sup>a</sup> DPT (1990:361)'den alınan veriler, Yıllık Programlar'daki bilgiler kullanılarak 1976 ve 1977'ye uzatılmıştır. 1989 verileri, yeni bir seri geliştirilmesi dolayısıyla kullanılamaz durumdadır.

Kaynak: DİE Milli Gelir İstatistikleri ve DPT (1990:361)'deki verilerden hesaplanmıştır.

**TABLO 2: BÜYÜK İMALAT SANAYİNDE İSGÜD, İSKD VE EMEK VERİMLİLİĞİ,  
1976 - 88 (1988 fiyatlarıyla)**

|                                                                     | 1976  | 1980  | 1985  | 1987  | 1988   | 1976-87 Yıllık Ort.<br>Artış Hızı, % |
|---------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------------------------------------|
| İSGÜD, Milyar TL <sup>a</sup>                                       | 38934 | 34864 | 56060 | 72438 | 72917  | 5.8                                  |
| İSGÜD Endeksi (1976: 100)                                           | 100.0 | 89.5  | 144.0 | 186.1 | 187.3  |                                      |
| İSKD, Milyar TL <sup>b</sup>                                        | 17159 | 12724 | 17191 | 24390 | 27086  | 3.2                                  |
| İSKD Endeksi (1976:100)                                             | 100.0 | 74.2  | 100.3 | 142.1 | 157.9  |                                      |
| İşçi Sayısı, Bin Kişi                                               | 696.0 | 787.0 | 927.6 | 973.5 | 1009.7 | 3.1                                  |
| İşçi Sayısı Endeksi                                                 | 100.0 | 113.1 | 133.3 | 140.0 | 145.1  |                                      |
| İşçi Başına İSGÜD, Milyon TL <sup>a</sup>                           | 55.94 | 44.30 | 60.44 | 74.41 | 72.22  | 2.6                                  |
| İşçi Başına İSGÜD Endeksi                                           | 100.0 | 79.2  | 108.0 | 133.0 | 129.1  |                                      |
| İşçi Başına İSKD, Milyon TL <sup>b</sup>                            | 24.65 | 16.17 | 18.53 | 25.05 | 26.83  | 0.1                                  |
| İşçi Başına İSKD Endeksi                                            | 100.0 | 65.6  | 75.2  | 101.6 | 108.8  |                                      |
| Sanayi dalları itibarıyla verimlilik endeksi, 1976:100 <sup>c</sup> |       |       |       |       |        |                                      |
| Gıda + İçki + Tütün                                                 | 100.0 | 87.6  | 128.5 | 159.3 | 171.5  |                                      |
| Dokuma + Giyim + Deri                                               | 100.0 | 84.2  | 75.4  | 91.3  | 86.5   |                                      |
| Orman Ürünleri                                                      | 100.0 | 60.5  | 76.6  | 85.3  | 90.0   |                                      |
| Kağıt + Basım                                                       | 100.0 | 60.2  | 90.4  | 96.2  | 108.1  |                                      |
| Petrol + Kimya                                                      | 100.0 | 89.2  | 84.7  | 131.5 | 156.6  |                                      |
| Taş ve Toprak Ürünleri                                              | 100.0 | 89.2  | 92.1  | 131.5 | 131.6  |                                      |
| Metalürji                                                           | 100.0 | 75.7  | 115.4 | 163.7 | 172.3  |                                      |
| Mühendislik Sanayileri                                              | 100.0 | 55.5  | 83.5  | 107.4 | 102.7  |                                      |

<sup>a</sup>Deflasyon endeksi, toptan eşya fiyatları endeksinin imalat sanayi bileşenidir.

<sup>b</sup>Deflasyon endeksi olarak İSKD zımını deflatörü kullanılmıştır.

<sup>c</sup>İşçi başına İSKD değerleri kullanılarak hesaplanmıştır. Deflasyon endeksleri, toptan eşya fiyatları endeksinin sektör bileşenleridir.

Kaynak: Uygur (1990: A 16 - 30)'daki veriler kullanılarak hesaplanmıştır.

TABLO 3: İSKD'NİN TEMEL SEKTÖRLER İTİBARIYLA DAĞILIMI, 1975 - 87

| ISIC Kodu | Sektör                       | Özütün (1989a)'un bulguları,<br>% <sup>a</sup> |      |      | Uygur (1990)'dan hesaplanan paylar,<br>% <sup>b</sup> |      |      |      |      |
|-----------|------------------------------|------------------------------------------------|------|------|-------------------------------------------------------|------|------|------|------|
|           |                              | 1975                                           | 1980 | 1985 | 1976                                                  | 1980 | 1985 | 1987 | 1988 |
| 31        | Gıda + Giyim + Tütün         | 22.6                                           | 26.0 | 34.4 | 14.1                                                  | 17.7 | 19.1 | 16.6 | 16.4 |
| 32        | Dokuma + Giyim               | 17.5                                           | 19.4 | 13.5 | 18.8                                                  | 20.3 | 16.5 | 15.5 | 14.8 |
| 31+32     | TÜKETİMMALLARI               | 40.1                                           | 45.4 | 47.9 | 32.9                                                  | 38.0 | 35.6 | 32.1 | 31.2 |
| 33        | Orman Ürünleri               | 2.9                                            | 1.9  | 1.8  | 1.5                                                   | 1.2  | 1.4  | 1.1  | 1.1  |
| 34        | Kağıt + Basım                | 3.7                                            | 2.7  | 2.7  | 4.0                                                   | 3.2  | 4.5  | 3.5  | 3.6  |
| 35        | Kimya + Petrol Ürünleri      | 15.4                                           | 15.3 | 12.2 | 23.5                                                  | 26.2 | 21.1 | 25.7 | 28.4 |
| 36        | Taş ve Toprağa Dayalı Sanayi | 5.3                                            | 5.7  | 4.1  | 6.0                                                   | 7.9  | 7.0  | 7.7  | 7.6  |
| 37        | Metalürji                    | 7.4                                            | 7.2  | 8.0  | 10.3                                                  | 8.3  | 9.9  | 10.2 | 10.4 |
| 33 - 37   | ARA MALLAR                   | 34.7                                           | 32.8 | 28.8 | 45.3                                                  | 46.8 | 43.9 | 48.2 | 51.1 |
| 38        | MÜHENDİSLİK SANAYİLERİ       | 25.2                                           | 21.8 | 23.3 | 21.8                                                  | 15.1 | 20.4 | 19.6 | 17.7 |

<sup>a</sup>Kaynaklar ve deflasyon yöntemi belirtilmemiştir. ISIC 39, mühendislik sanayileri içindedir.

<sup>b</sup>Büyük sanayi verileri. Oransal paylar toptan eşya fiyatları sektör bileşeniyle sabit fiyatlara indirgenen sektör katma değerlerinden türetilmiş, ISIC 39 hesap dışı bırakılmıştır. Toplamlar yuvarlama nedeniyle 100.0'e tamamlanamayabilir.  
Kaynaklar: Özütün (1989a), Uygur (1990, Appendix).

TABLO 4: İSGÜD BİLEŞİMİ, 1976 – 87<sup>a</sup>

| Sektörler                   | 1976   | 1980   | 1984   | 1987   | 1989 <sup>b</sup> |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|-------------------|
| TÜKETİM MALLARI             | 45.4   | 47.7   | 40.0   | 36.9   | 36.1              |
| Gıda                        | (30.0) | (33.6) | (27.3) | (23.4) | (20.8)            |
| İçki + Tütün                | (3.7)  | (5.7)  | (3.7)  | (3.4)  | (3.8)             |
| Dokuma + Giyim              | (11.7) | (8.3)  | (9.0)  | (10.1) | (11.5)            |
| ARA MALLAR                  | 40.3   | 41.2   | 45.8   | 48.4   | 47.8              |
| Orman Ürünleri              | (5.4)  | (3.4)  | (5.0)  | (5.4)  | (4.0)             |
| Kağıt ve Basım              | (2.2)  | (2.3)  | (1.9)  | (1.8)  | (2.4)             |
| Deri                        | (2.9)  | (1.9)  | (3.5)  | (4.5)  | (3.7)             |
| Kimya                       | (7.3)  | (9.3)  | (9.5)  | (11.6) | (13.9)            |
| Petrol Ürünleri             | (13.6) | (15.3) | (14.1) | (12.1) | (10.6)            |
| Taş ve Toprak Ürünleri      | (2.8)  | (3.2)  | (4.2)  | (5.2)  | (5.0)             |
| Demir - Çelik               | (4.4)  | (4.1)  | (6.1)  | (6.3)  | (6.6)             |
| Diğer Metaller              | (1.7)  | (1.6)  | (1.4)  | (1.6)  | (1.7)             |
| MÜHENDİSLİK SAN.            | 14.3   | 11.1   | 14.2   | 14.7   | 16.1              |
| Madeni Eşya                 | (2.6)  | (2.8)  | (3.7)  | (3.9)  | (5.1)             |
| Elektriksiz Makineler       | (3.9)  | (3.1)  | (2.9)  | (3.1)  | (2.8)             |
| Elektrikli Ma. + Elektronik | (2.6)  | (1.8)  | (3.5)  | (3.9)  | (3.8)             |
| Taşıt Araçları              | (5.2)  | (3.4)  | (4.1)  | (3.8)  | (4.2)             |
| Meslek ve Bilim Aletleri    | (0.1)  | (0.1)  | (0.1)  | (0.1)  | (0.2)             |

<sup>a</sup> 1982 göreceli fiyatlarına göre hesaplanmıştır. Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

<sup>b</sup> Geçici.

Kaynak: Türel (1989). 1989 yılı için DPT 1991 yılı Program Verileri kullanılmıştır.

TABLO 5: İHRACATIN SEKTÖREL DAĞILIMI, 1973 - 88

| ISIC Sınıflandırmasına Göre<br>Sektör Paylan, % <sup>a</sup>  | 1973 <sup>b</sup> | 1979 <sup>b</sup> | 1985 <sup>b</sup> | 1988 <sup>c</sup> |
|---------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1. TARIM                                                      | 13.5              | 18.5              | 6.7               | 10.9              |
| 2. MADENCİLİK VETAŞOCAKÇILIĞI                                 | 1.8               | 4.3               | 2.5               | 3.1               |
| 3. İMALAT SANAYİ                                              | 84.7              | 77.2              | 90.8              | 86.0              |
| 31. Gıda + İçki + Tütün                                       | 37.0              | 33.5              | 20.2              | 14.5              |
| 32. Dokuma + Giyim                                            | 35.1              | 30.4              | 31.3              | 33.4              |
| 33. Orman Ürünleri                                            | 0.2               | 0.1               | 1.8               | 0.4               |
| 34. Kağıt + Basım                                             | 0.1               | 0.3               | 0.7               | 0.7               |
| 35. Kimya + Petrol Ürünleri                                   | 5.9               | 1.9               | 10.3              | 13.2              |
| 36. Taş ve Toprağa Dayalı Sanayi                              | 1.9               | 3.7               | 2.4               | 2.0               |
| 37. Metalürji                                                 | 2.3               | 2.4               | 11.6              | 13.6              |
| 38. Mühendislik Sanayileri                                    | 2.0               | 3.8               | 10.9              | 8.2               |
| (381. Madeni Eşya)                                            | (1.0)             | (0.6)             | (3.0)             | (1.5)             |
| (382. Elektriksiz Makineler)                                  | (0.6)             | (0.9)             | (4.5)             | (2.8)             |
| (383. Elektrikli Makineler)                                   | (0.1)             | (0.4)             | (1.6)             | (2.5)             |
| (384. Taşıt Araçları)                                         | (0.4)             | (1.8)             | (1.8)             | (1.1)             |
| 39. Diğer İmalat                                              | 0.0               | 1.2               | 1.6               | 0.3               |
| Geleneksel Sınıflandırmaya Göre Sektör Paylan, % <sup>d</sup> |                   |                   |                   |                   |
| TARIM                                                         | 63.2              | 59.4              | 21.6              | 20.1              |
| MADENCİLİK                                                    | 4.3               | 5.9               | 3.1               | 3.2               |
| İMALAT SANAYİ                                                 | 32.5              | 34.7              | 75.3              | 76.7              |

<sup>a</sup> Özetün (1989b)'den alınmıştır.<sup>b</sup> DİE girdi - çıktı tablolarına dayanmaktadır.<sup>c</sup> DPT 1990 Yıllık Programı'ndan türetilmiştir.<sup>d</sup> Uygur (1990: A 40)'dan hesaplanmıştır.

Kaynaklar: Özetün (1989b), Uygur (1990).

TABLO 6: İTHALATIN MAL GRUPLARI İTİBARIYLA DAĞILIMI, 1973 - 88

| Sektör Payı, %                    | 1973   | 1974   | 1985   | 1988   |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| 1. TARIM                          | 2.3    | 1.0    | 3.1    | 2.8    |
| 2. MADENCILIK VETAŞOCAKÇILIĞI     | 10.7   | 21.1   | 31.8   | 20.5   |
| 3. İMALAT SANAYİ                  | 87.0   | 78.0   | 65.1   | 76.7   |
| 31. Gıda + İçki + Tütün           | 1.6    | 1.7    | 3.6    | 4.1    |
| 32. Dokuma + Giyim                | 1.0    | 0.5    | 0.8    | 1.5    |
| 33. Orman Ürünleri                | 1.0    | 0.5    | 0.2    | 0.2    |
| 34. Kağıt + Basım                 | 1.3    | 1.2    | 0.9    | 2.0    |
| 35. Kimya + Petrol Ürünleri       | 21.8   | 35.5   | 18.2   | 20.9   |
| 36. Taş ve Toprağa Dayalı Sanayi  | 1.1    | 0.8    | 0.6    | 1.4    |
| 37. Metalürji*                    | 12.7   | 6.8    | 10.9   | 13.2   |
| 38. Mühendislik Sanayileri        | 47.6   | 31.6   | 29.9   | 33.3   |
| (381. Madeni Eşya)                | (3.1)  | (3.1)  | (1.3)  | (2.8)  |
| (382. Elektriksiz Makineler)      | (23.9) | (16.6) | (12.7) | (14.5) |
| (383. Elektrikli Makineler)       | (6.9)  | (4.7)  | (6.3)  | (7.8)  |
| (384. Taşıt Araçları)             | (11.5) | (6.4)  | (7.9)  | (6.0)  |
| (385. Meslek ve Bilim Aletleri) * | (2.2)  | (0.8)  | (1.7)  | (2.2)  |

\*İSIC 39, İSIC 385'e dahildir.

Kaynaklar: DPT (1985: 79-80) ve DPT (1990: 62-3)

TABLO 7: İMALAT SANAYİ DALLARINDA (NET İHRACAT / ÇIKTI) ORANLARI, 1976 - 87

| Sektörler                     | 1976   | 1980   | 1985   | 1987   |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| TÜKETİM MALLARI               | 5.7    | 7.2    | 17.9   | 19.3   |
| Gıda                          | 3.2    | 5.0    | 8.7    | 8.3    |
| İçki                          | 1.0    | 0.8    | 2.8    | 1.1    |
| Tütün                         | 30.2   | 17.7   | 24.2   | 11.8   |
| Dokuma + Giyim                | 7.9    | 12.1   | 41.0   | 48.6   |
| ARA MALLAR                    | -16.4  | -16.7  | -7.0   | -8.2   |
| Orman Ürünleri                | 0.1    | 0.4    | 5.9    | -0.2   |
| Kağıt                         | -9.7   | -22.4  | -14.2  | -15.2  |
| Basım                         | -2.0   | -0.4   | 4.7    | -2.0   |
| Deri                          | 7.0    | 7.0    | 28.5   | 29.3   |
| Lastik + Plastik              | -12.6  | 1.4    | 1.9    | 0.2    |
| Kimya                         | -56.7  | -43.8  | -38.6  | -33.2  |
| Petrol Ürünleri               | -7.1   | -17.3  | 1.0    | 0.1    |
| Cam                           | 12.3   | 14.4   | 22.9   | 24.3   |
| Seramik                       | -2.9   | 3.1    | 10.3   | 4.1    |
| Çimento + Pişmiş Kil          | 1.7    | 2.9    | -0.7   | -5.3   |
| Demir - Çelik                 | -36.4  | -23.6  | -10.4  | -19.4  |
| Demir Dışı Metaller           | -14.1  | -8.6   | -17.3  | -35.2  |
| MÜHENDİSLİK SANAYİLERİ        | -58.0  | -37.3  | -48.9  | -41.9  |
| Madeni Eşya                   | -18.0  | -23.3  | -0.3   | -1.5   |
| Elektriksiz Makineler         | -114.6 | -60.5  | -104.4 | -104.8 |
| Elektrikli Mak. ve Elektronik | -36.8  | -48.0  | -47.5  | -36.4  |
| Taşıt Araçları                | -41.3  | -18.1  | -47.4  | -27.6  |
| Meslek ve Bilim Aletleri      | -517.2 | -227.6 | -263.5 | -388.3 |
| TÜM İMALAT SANAYİİ            | -12.1  | -7.5   | -3.5   | -2.9   |

Kaynak: Türel (1989: 17)

**TABLO 8: İMALAT SANAYİİ SABİT SERMAYE YATIRIMLARI, 1976 - 88 <sup>a</sup> (1987 Fiyatlarıyla, Milyar TL.).**

|                        | 1976 | 1978 | 1980 | 1982 | 1984 | 1986 | 1988 <sup>a</sup> |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| TOPLAM                 | 3619 | 3387 | 3002 | 2705 | 2559 | 2472 | 2093              |
| Tüketim Malları        | 875  | 684  | 509  | 540  | 617  | 586  | 547               |
| Sınai Ara Mallar       | 2161 | 2120 | 2153 | 1839 | 1519 | 1384 | 1002              |
| Mühendislik Sanayileri | 583  | 583  | 310  | 326  | 423  | 502  | 544               |
| KAMU                   | 1720 | 1710 | 1894 | 1529 | 1043 | 769  | 359               |
| Tüketim Malları        | 339  | 302  | 289  | 251  | 198  | 107  | 94                |
| Sınai Ara Mallar       | 1249 | 1254 | 1464 | 1155 | 741  | 591  | 227               |
| Mühendislik Sanayileri | 132  | 153  | 141  | 123  | 104  | 71   | 38                |
| ÖZEL                   | 1899 | 1677 | 1108 | 1176 | 1516 | 1703 | 1734              |
| Tüketim Malları        | 536  | 381  | 220  | 289  | 419  | 479  | 453               |
| Sınai Ara Mallar       | 912  | 866  | 689  | 684  | 778  | 793  | 775               |
| Mühendislik Sanayileri | 451  | 430  | 199  | 203  | 319  | 431  | 506               |

<sup>a</sup> 1988 yılı dışında üçeryıllık hareketli ortalamalar hesaplanmıştır.

<sup>b</sup> Geçici.

Kaynaklar: Türel (1989:24-5) ve Boratav ve Türel (1990: Table 12) yardımı ile hesaplanmıştır.

**TABLO 9: DÜNYANIN BELLİ BAŞLI BÖLGELERİNDE SINAI GELİŞME VE VERİMLİLİK ARTIŞLARI  
(Yıllık Ortalama Hızlar, %)**

| Bölgeler                | 1970'li yıllarda      |                             | 1980'li yıllarda <sup>a</sup> |                             | 1987'de                                        |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------|
|                         | İSKD<br>artış hızı, % | Verimlilik artış<br>hızı, % | İSKD<br>artış hızı, %         | Verimlilik artış<br>hızı, % | kişi başına<br>İSKD (1980<br>fiyatlarıyla, \$) |
| DÜNYA                   | 3.5                   | 2.1                         | 2.4                           | 2.4                         | 705                                            |
| GELİŞMİŞ ÜLKELER        | 3.1                   | 2.6                         | 2.2                           | 2.6                         | 2549                                           |
| -Kuzey Amerika          | 2.7                   | 2.1                         | 1.6                           | 2.3                         | 2987                                           |
| -Batı Avrupa            | 2.1                   | 2.5                         | 1.7                           | 2.9                         | 2687                                           |
| -Doğu Avrupa ve SSCB    | 5.8                   | 4.1                         | 2.9                           | 2.6                         | 1951                                           |
| -Japonya                | 3.1                   | 3.7                         | 3.7                           | 3.1                         | 3800                                           |
| -Diğer                  | 2.5                   | 1.6                         | 1.2                           | 1.4                         | 991                                            |
| GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER | 7.4                   | 2.3                         | 3.9                           | 2.8                         | 176                                            |
| -Latin Amerika          | 6.6                   | 2.5                         | 1.6                           | 2.3                         | 461                                            |
| -Tropik Afrika          | 5.7                   | 1.0                         | 0.5                           | -0.7                        | 32                                             |
| -Kuzey Afrika           | 7.0                   | 1.3                         | 5.3                           | 1.4                         | 138                                            |
| -Batı Asya              | 7.6                   | 2.1                         | 4.0                           | 2.0                         | 305                                            |
| -Hint Alt Kıtası        | 3.4                   | -0.5                        | 6.2                           | 5.8                         | 53                                             |
| -Güney Doğu Asya        | 11.6                  | 4.1                         | 7.5                           | 4.9                         | 329                                            |
| (TÜRKİYE)               | (6.9)                 | (2.2)                       | (7.4)                         | (3.8)                       | (425)                                          |

<sup>a</sup> Tahmin.

Kaynaklar: UNIDO (1989: 66) ve UNIDO (1990: 41, 72).



TABLO 10: GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE İSKD, 1980 - 87

| Bölge, ülke grubu ve / veya ülke | İSKD (1989 fiyatlarıyla,<br>milyar \$) <sup>a</sup> |        | Yıllık Ortalama<br>Gelişme Hızı,<br>% | % Dağılım <sup>b</sup> |       |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------|--------|---------------------------------------|------------------------|-------|
|                                  | 1980                                                | 1987   |                                       | 1980                   | 1987  |
| TÜM GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER      | 328.2                                               | 450.3  | 4.6                                   | 12.0                   | 13.8  |
| -Latin Amerika                   | 172.7                                               | 196.2  | 1.8                                   | 52.6                   | 43.6  |
| (Tüketim Malları)                | (67.0)                                              | (75.2) | 1.7                                   | (39)                   | (38)  |
| (Sinai Ara Malları)              | (67.4)                                              | (85.5) | 3.5                                   | (39)                   | (43)  |
| (Mühendislik Sanayileri)         | (38.3)                                              | (36.5) | -0.7                                  | (22)                   | (19)  |
| -Tropik Afrika                   | 14.5                                                | 16.1   | 1.5                                   | (4.4)                  | (3.6) |
| (Tüketim Malları)                | (8.0)                                               | (9.4)  | 2.3                                   | (55)                   | (58)  |
| (Sinai Ara Malları)              | (4.2)                                               | (4.7)  | 1.6                                   | (29)                   | (29)  |
| (Mühendislik Sanayileri)         | (2.3)                                               | (2.0)  | -2.0                                  | (16)                   | (13)  |
| -Kuzey Afrika ve Batı Asya       | 43.0                                                | 61.7   | 5.3                                   | 13.1                   | 13.7  |
| (Tüketim Malları)                | (16.7)                                              | (22.9) | 4.6                                   | (39)                   | (37)  |
| (Sinai Ara Malları)              | (19.8)                                              | (28.5) | 5.3                                   | (46)                   | (46)  |
| (Mühendislik Sanayileri)         | (6.5)                                               | (10.3) | 6.8                                   | (15)                   | (17)  |
| -Hint Altı Kıtası                | 31.2                                                | 47.8   | 6.3                                   | 9.5                    | 10.6  |
| (Tüketim Malları)                | (15.4)                                              | (20.1) | 3.9                                   | (49)                   | (42)  |
| (Sinai Ara Malları)              | (10.2)                                              | (16.7) | 7.3                                   | (33)                   | (35)  |
| (Müh. Sanayileri)                | (5.7)                                               | (11.0) | 9.8                                   | (18)                   | (23)  |
| -Güney Doğu Asya                 | 66.8                                                | 128.5  | 9.8                                   | 20.4                   | 28.5  |
| (Tüketim Malları)                | (25.7)                                              | (44.7) | 8.2                                   | (38)                   | (35)  |
| (Sinai Ara Malları)              | (25.3)                                              | (40.8) | 7.1                                   | (38)                   | (32)  |
| (Müh. Sanayileri)                | (15.8)                                              | (43.0) | 15.4                                  | (24)                   | (33)  |
| TÜRKİYE                          | 12.8                                                | 22.3   | 8.3                                   |                        |       |

<sup>a</sup>Tablo 10 ve Tablo 13'deki ürün sınıflandırması şöyledir:

Tüketim Malları: ISIC 31, 32, 332, 39; Sinai Ara Malları: ISIC 331, 334, 35, 36, 37; Mühendislik sanayileri: ISIC 38

<sup>b</sup> Bölge ve / veya ülke grubu satırlarında yer alan büyüklükler, bölgenin (Çin hariç) tüm gelişmekte olan ülkelerinin İSKD'si içindeki payını göstermektedir. Sinai yapı bileşimi ise parantez içindeki sayılarda gösterilmiştir.

Kaynak: UNIDO (1989: 31-76)'daki tablolar yardımı ile hesaplanmıştır.

TABLO 11: GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER İSKD'SİNE EN ÇOK KATKI YAPAN ÜLKELER, 1975 - 87

| Ülkeler   | 1975 | 1980 | 1987 |
|-----------|------|------|------|
| Brezilya  | 22.7 | 20.4 | 16.3 |
| Hindistan | 9.1  | 8.3  | 10.5 |
| Meksika   | 12.4 | 13.0 | 9.7  |
| Kore      | 2.9  | 5.5  | 8.5  |
| Tayvan    |      | 5.1  | 6.6  |
| Türkiye   | 4.2  | 3.8  | 4.9  |
| Arjantin  | 8.4  | 4.7  | 3.2  |

Kaynak: UNIDO (1985: 22) ve UNIDO (1989: Stat. Annex) yardımı ile hesaplanmıştır.

TABLO 12: BAZI GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE İSKD ARTIŞI VE YAPISAL GELİŞME, 1975 - 90

| Ülkeler   | 1975 - 90 Döneminde                                                    |                                                  |                                                               |
|-----------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|           | 1975-87 Döneminde Sınai Verimlilikte Yıllık Ort. Artış, % <sup>a</sup> | İSKD yıllık Ortalama Büyüme Hızı, % <sup>a</sup> | İmalat Sanayiinde Yapısal Değişme Göstergesi (Θ) <sup>a</sup> |
| Brezilya  | 1.9                                                                    | 3.1                                              | 18.2°                                                         |
| Hindistan | 5.0                                                                    | 5.9                                              | 26.4°                                                         |
| Meksika   | 0.1                                                                    | 2.4                                              | 13.3°                                                         |
| Kore      | 6.2                                                                    | 14.8                                             | 35.0°                                                         |
| Tayvan    | 6.0 <sup>b</sup>                                                       | 10.1                                             | 30.0°                                                         |
| Türkiye   | 3.1                                                                    | 4.9                                              | 20.1°                                                         |
| Arjantin  | 3.8                                                                    | -0.5                                             | 13.5°                                                         |

<sup>a</sup>Tahmin.

<sup>b</sup> 1980 - 87 dönemi.

Kaynak: UNIDO (1986, 1989: Statistical Annexes). Yapısal değişme göstergesi (Θ)'nın tanımı için aynı kaynaklara bakınız.

TABLO 13: BAZI GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SINAI YAPI DEĞİŞİMLERİ, 1963 - 87

|                              | 1963 | 1973            | 1980 | 1987 |
|------------------------------|------|-----------------|------|------|
| <b>-BREZİLYA<sup>a</sup></b> |      |                 |      |      |
| Tüketim Malları              | 36   | 31              | 29   | 29   |
| Sınai Ara Mallar             | 42   | 44              | 41   | 42   |
| Mühendislik Sanayileri       | 22   | 25              | 30   | 29   |
| <b>-HİNDİSTAN</b>            |      |                 |      |      |
| Tüketim Malları              | 41   | 29              | 31   | 29   |
| Sınai Ara Mallar             | 31   | 43              | 40   | 40   |
| Mühendislik Sanayileri       | 28   | 28              | 29   | 31   |
| <b>-KORE<sup>b</sup></b>     |      |                 |      |      |
| Tüketim Malları              | 52   | 40 <sup>b</sup> | 38   | 33   |
| Sınai Ara Mallar             | 36   | 41 <sup>b</sup> | 40   | 36   |
| Mühendislik Sanayileri       | 12   | 19 <sup>b</sup> | 22   | 31   |
| <b>-TAYVAN</b>               |      |                 |      |      |
| Tüketim Malları              |      |                 | 35   | 32   |
| Sınai Ara Mallar             |      |                 | 39   | 36   |
| Mühendislik Sanayileri       |      |                 | 26   | 32   |
| <b>-TÜRKİYE<sup>c</sup></b>  |      |                 |      |      |
| Tüketim Malları              | 52   | 42 <sup>b</sup> | 34   | 35   |
| Sınai Ara Mallar             | 33   | 43 <sup>b</sup> | 48   | 46   |
| Mühendislik Sanayileri       | 15   | 15 <sup>b</sup> | 18   | 19   |

<sup>a</sup> 1963 ve 1973 yılı verilerinde madeni eşya (ISIC 381) sınai ara mallar, diğer imalat (ISIC 39) ise mühendislik sanayileri içindedir.

<sup>b</sup> 1974 yılı verileridir.

<sup>c</sup> 1963 yılı için ISIC 39, mühendislik sanayilerine dahildir.

Kaynaklar: UNIDO (1979: 87 - 8, 92 - 3) ve UNIDO (1989: Statistical Annex)'deki verilerden hesaplanmıştır.

**TABLO 14: BAZI GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SİNAİ UZMANLAŞMA DERECEŚİ,  
1975 - 87**

| Ülkeler   | 1975 | 1980 | 1985 | 1987 |
|-----------|------|------|------|------|
| Brezilya  | 12.3 | 11.2 | 10.4 | 11.0 |
| Hindistan | 15.9 | 15.4 | 14.0 | 15.2 |
| Meksika   | 11.1 | 10.5 | 10.4 | 10.7 |
| Kore      | 10.0 | 10.4 | 12.3 | 15.5 |
| Tayvan    |      | 12.6 | 12.9 | 14.3 |
| Türkiye   | 16.6 | 14.4 | 14.7 | 16.0 |
| Arjantin  | 11.8 | 12.6 | 14.9 | 14.3 |
| Hong-Kong | 32.3 | 24.8 | 22.8 | 23.4 |
| Singapur  | 14.9 | 22.2 | 25.0 | 27.3 |

Kaynaklar: UNIDO (1986, 1989: Statistical Annexes). Uzmanlaşma derecesinin tanımı için aynı kaynaklara bakınız.

**TABLO 15: ABD VE JAPONYA'NIN DIŞ YATIRIMLARI, 1983 - 88 (Milyar \$)**

|                         | ABD                |                   |                    | JAPONYA            |                   |                    |
|-------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
|                         | 1984<br>Sonu Stoku | 1985 - 88<br>Akım | 1988<br>Sonu Stoku | 1983<br>Sonu Stoku | 1984 - 88<br>Akım | 1988<br>Sonu Stoku |
| TOPLAM DIŞ YATIRIMLAR   | 211.5              | 115.4             | 326.9              | 61.3               | 125.1             | 186.4              |
| Gelişmiş Ükelere        | 157.1              | 88.4              | 245.5              | 28.1               | 85.3              | 113.5              |
| Gelişmekte Olan Ükelere | 49.2               | 27.6              | 76.8               | 33.2               | 39.7              | 72.9               |
| (Latin Amerika)         | (24.6)             | (24.7)            | (49.3)             | (10.7)             | (20.9)            | (31.6)             |
| (Afrika)                | (4.5)              | (0.1)             | (4.6)              | (2.9)              | (1.7)             | (4.6)              |
| (Orta Doğu)             | (5.0)              | (-0.9)            | (4.1)              | (2.7)              | (0.6)             | (3.3)              |
| (Asya ve Pasifik)       | (15.0)             | (3.9)             | (18.9)             | (16.9)             | (16.5)            | (33.4)             |

Kaynak: UNIDO (1990: 46, 51).

**TABLO 16: GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE TEKNOLOJİK KAPASİTE VE SİNAİ BECERİ GÖSTERGELERİ,  
1970 / 1987**

| Ülke       | 1970 | 1987 | Gelişmekte olan ülkeler 1987 sıralamasındaki yeri |
|------------|------|------|---------------------------------------------------|
| Yugoslavya | 7861 | 9210 | 1                                                 |
| Brezilya   | 2020 | 6925 | 2                                                 |
| Kore       | 2570 | 6346 | 3                                                 |
| Türkiye    | 1778 | 4677 | 4                                                 |
| Kolombiya  | 2623 | 4620 | 5                                                 |
| Hindistan  | 2814 | 4566 | 6                                                 |
| Meksika    | 1791 | 2543 | 12                                                |
| Arjantin   | 1705 | 1705 | 18                                                |
| Tayvan     |      |      |                                                   |

Kaynak: UNIDO (1990: 34 - 5).

## KAYNAKLAR

- AMSDEN, A.H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford: Oxford University Press.
- BORATAV, K. ve TÜREL, O. (1990), *Towards a Medium -Term Development Strategy for the Turkish Economy*, WIDER / UNU Orta Dönemli Gelişme Stratejileri Projesi Raporu, tek., 31 s. + ekler.
- CARLINER, G. (1990), "1990'lı Yıllar İçin Ekonomik Kalkınma Stratejileri: Ülke Uygulamalarından Alınacak Dersler", TÜSİAD (1990) içinde, ss. 7-23.
- CELASUN, M. (1990), "Piyasa Ekonomilerinde Endüstriyel Kalkınma Stratejileri", TÜSİAD (1990) içinde, ss. 95 - 101.
- DİE, *Milli Gelir İstatistikleri*, çeşitli sayılar.
- DPT (1985), *V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler, 1972 - 1983 (Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler)*, Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- (1990), *V.I. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler, 1984 - 1988*, Ankara Başbakanlık Basımevi.
- *1990 ve 1991 Yıllık Programları*.
- GRIFFIN, K. (1990), "Globalization and Regionalization: An Exploration of Issues", *Küresel Gelişme Sorunları Yuvarlak Masa Toplantısı'na sunulan bildiri*, Antalya, 7-9 Eylül 1990, tek., 21s.
- KRUEGER, A. O. ve B. TUNCER (1980), *Estimating Total Factor Productivity Growth in a Developing Economy*, World Bank Working Paper No. 422, Washington, D.C.: The World Bank.

- KWON, Y.O. (1990), "Kore'de Uygulanan Endüstriyel Kalkınma Stratejisi", TÜSİAD (1990) içinde, ss. 25-41.
- ÖZMUCUR, S. (1988), *Productivity and Growth in Turkish Manufacturing Industry and Implications for Macroeconomic Instability*, Araştırma Raporu No. ISS / EC 89-07, tek., 80 s.
- ÖZÖTÜN, E. (1989a), "Türkiye İmalat Sanayii Sektöründe Yapısal Değişim, Ölçek Sorunu ve Faktör Gelirleri Dağılımı", *İSO Dergisi*, No. 283 (Eylül), ss. 41 - 9.
- (1989b), "Dış Ticaretimiz ve İhracattaki Yapısal Değişim", *İSO Dergisi*, No. 286 (Aralık), ss. 43 - 7.
- TÜREL, O. (1989), "The Development of Turkish Manufacturing Industry in 1976 - 1987: An Overview", B. Yeşilada, M. Tünay ve A. Eralp (der.), *Political and Socioeconomic Transformation of Turkey since 1980* içinde, New York: Praeger (basılacak).
- TÜSİAD (1990), *Piyasa Ekonomilerinde Endüstriyel Kalkınma Stratejileri*, TÜSİAD Yayın No. T / 90.04.133, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları.
- UNCTAD (1990), *Trade and Development Report 1990*, UNCTAD TDR / 10, New York: United Nations.
- UNIDO (1979), *World Industry since 1960: Progress and Prospects*, ID / 229, New York: United Nations.
- (1986), *International Comparative Advantage in Manufacturing - Changing Profiles of Resources and Trade*, ID / 334, Vienna: UNIDO.
- (1989), *Industry and Development - Global Report 1989 / 90*, ID / 364, Vienna: UNIDO.
- (1990), *Industry and Development - Global Report 1990 / 91*, ID / 371, Vienna: UNIDO
- UYGUR, E. (1990), *Policy, Productivity, Growth and Employment in Turkey 1960 - 1989 and the Prospects for the 1990s*, (first draft), tek., 46 s. + ekler.

# TÜRKİYE’DE SANAYİ POLİTİKALARI ÜZERİNE GÖZLEM VE DEĞERLENDİRMELER<sup>1</sup>



## 1. GİRİŞ

Bu yazı, Türkiye’de sanayi politikalarının zaman içindeki dönüşümünü ve özellikle 2000’li yıllarda ulaştığı durumu incelemeyi amaçlamakta, kısa ve tanıtıcı Giriş bölümünü izleyen altı bölümden oluşmaktadır. İkinci Bölüm’de sanayi politikaları ile ilgili bazı tanım ve kavramlar açıklanmakta, Üçüncü Bölüm’de sanayi politikalarının “Planlı Dönem” ve sonrasında genel görünümü üzerine bazı gözlemler sunulmaktadır.

Dördüncü Bölüm’de sanayi politikalarının güncel uluslararası çerçevesi ve bu çerçevenin Türkiye’deki sınırlayıcı etkileri üzerinde durulmuştur. Bu bölümde iki konu ayrıntıları ile ele alınmıştır: Türkiye’nin bugünkü politikalarına “esin kaynağı” olan AB sanayi politikaları ve DTÖ’ye karşı yükümlülüklerimizden kaynaklanan kısıtlar. Beşinci Bölüm’de Türkiye’nin 2000’li yıllardaki sanayi politikalarının düşünsel arkaplanını oluşturan belgelerin eleştirel bir incelemesine girilmektedir. Bu bağlamda ilkin DPT kaynaklı üç belge ele alınmakta, daha sonra sermaye kesiminin sanayi politikası ve “ikinci kuşak reformlar” çevresindeki söylem ve algılarını en iyi temsil ettiği düşünülen belgeler incelenmektedir.

Altıncı Bölüm’de sanayi politikalarının iki temel bileşeni olan yatırım politikası ve teknoloji politikasının yasal çerçevesi ele alınmaktadır. Yazıyı makul uzunlukta tutabilmek için, bu bölümde teknoloji politikasına sınırlı ölçüde yer verilmiş, bölgesel gelişme ve rekabet politikası amaç ve araçları üzerinde durulmamıştır. Günümüz sınai ekonomisi için son de-

<sup>1</sup> Bu yazı, TMMOB Makina Mühendisleri Odası’nın 2007 Sanayi Kongresi’ne sunulan bildirinin genişletilmiş ve güncellenmiş versiyonudur. Yazar, ilk taslak üzerindeki eleştiri ve katkıları için Prof. Fikret Şenses’e, kendisini ilk taslağın *Önder’e Armağanı*’da yer alabilecek biçimde genişletilmesi için cesaretlendiren Prof. Ahmet Haşim Köse’ye, mevzuat konusunda sağladıkları bilgi desteği için Ali Rıza Aydın ve Nejla Gonca’ya, nihai metnin üretimine katkısı için Ergün Altuntaş’a teşekkür eder. Hata ve eksikliklerin sorumluluğu yazara aittir.

rece önemli olan teknoloji politikası, ayrı bir yazıya konu olması gereken genişliktedir. Yatırımlara devlet yardımlarının bugünkü usul ve esaslarını saptayan Temmuz 2009 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve yatırım ortamını “iyileştirme” girişimleri bu bölümde ayrıntıları ile incelenmiştir.

Neoliberal iktisadi felsefenin egemenliği altında gelişmekte olan ülkelerin (GOÜ) ve bu meyanda Türkiye’nin iktisadi “politika uzayı”nın daralması, sanayi politikaları alanına da yansımakta, “eski” türden sanayi politikalarının yerini ademimerkezi, firma odaklı, rekabet gücünü ön plana çıkaran programlara bıraktığı iddia edilmektedir. Bu iddianın geçerliliği ve yakın gelecekte Türkiye’nin sanayi politikası tercihlerinin neler olabileceği, Yedinci (ve son) Bölüm’de tartışılmaktadır

## 2. TANIM VE KAVRAMLAR

Sanayi politikaları, para ve maliye politikası dışındaki araçlarla kaynak tahsisini veya üretim ve kaynak tahsisinin genel mekanizmalarını değiştirmek için tasarlanan politika eylemleridir (Lindbeck, 1981) ve başlıca dört öğeden oluşur: (i) yatırım politikası, (ii) teknoloji politikası, (iii) rekabet politikası ve (iv) bölgesel gelişme politikası<sup>2</sup>. Başka bir iktisat politikası kümesi oluşturmakla birlikte, dış ticaret politikası, sonuçları açısından sanayi politikaları ile önemli örtüşmeler gösterir; söz konusu iki politika kümesi birbirini dışlamaz.

### Sanayi politikası araçları

- (i) Firma / sanayi düzeyinde seçici (“selective”) olabilir ya da olmayabilir. Seçici olsun ya da olmasın, bu araçlar geliştirici veya savunmacı bir anlayışla tasarlanabilir ve uygulanabilir.
- (ii) Alana / faaliyete özgü olabilir ya da olmayabilir. AR-GE ve KOBİ teşvikleri ile çevre koruma ve bölgesel gelişme amaçlı teşvikler, alana / faaliyete özgü araçların örneklerini oluşturur<sup>3</sup>.

2 İktisat yazınında “sanayi politikaları”nın tanımı biri çok geniş, diğeri de dar kapsamlı iki uç arasında yer almaktadır. Örneğin Dones (1980) sanayi politikalarını “sanayii etkileyen bütün hükümet kararları” olarak adlandırıp geniş kapsamlı tanımın örneğini verirken, Chang (1994: 60-1) sanayi ve firma düzeyinde seçicilik (“selectivity”) ve özellikli’i (“specificity”) vurgulayan daha dar bir tanım önermektedir. Biz iki uç arasında kalmayı yeğledik. Bianchi ve Labory (2006:3)’nin ilginç tanımını da okurlarımızın bilgisine sunmak istiyoruz: “Sanayi politikaları, bir ekonomideki yapısal dönüşüm sürecini yönlendirmek ve kontrol etmek amacı ile başvurulan kamusal eylemlerin bir türüdür”. Bu tanımda örtük (ve benimsediğimiz) varsayım, ekonominin yapısal dönüşümü için sanayileşme sürecinin esas ve yapısal dönüşümü yönlendirebilmek üzere bu süreci etkilemenin mümkün olduğudur.

3 Alana / faaliyete özgü politikalar, (firma / sanayi / ekonominin tümü) çizgisinde algılanabilecek “düşey” bir kademelenmeyi değil, “yatay” bir konumlanmayı temsil etmektedir.



(iii) Karşılıklılık ("reciprocity") içerebilir ya da içermeyebilir<sup>4</sup>.

İktisat yazınında sanayi politikası araçlarının genel bir sınıflandırması, bu politikaların işlevsel (jenerik) veya seçici (sektörel) özelliğine dayandırılabilir:

- (i) İşlevsel (jenerik) müdahaleler, sektör ve / veya firmaya özgü olmadan, ekonomiyi etkileyen "kök" girdilerin niteliğini iyileştirmeyi amaçlar (örneğin beşeri sermayeye ve altyapıya yönelik yatırımlar, rekabet öncesi AR-GE desteği, istikrarlı bir makroekonomik ortamın tesisi, v.b.).
- (ii) Seçici (sektörel) müdahaleler ise dışsallıklar, diğer piyasa başarısızlıkları, ya da başka gerekçelerle (örneğin uluslararası rekabet gücünün artırılması, yurtiçinde üretim faaliyetlerinin dengeli dağılımı, v.b.) spesifik sektör / faaliyet veya firmalara bazı avantajlar sağlamaya yönelir (Soyak, 2005:61).

Bu sınıflandırmanın yukarıda verilen bazı tanımlarla yakınlığı açıktır. Günümüzde neoliberal iktisat anlayışının çeşitli versiyonları, esas itibarıyla işlevsel müdahale araçları ile yetinme eğilimindedir. Yapısalcı yaklaşım ise her iki türden araçları kullanmaktan kaçınmaz.

### 3. PLANLI DÖNEM SONRASINDA SANAYİ POLİTİKALARINA GENEL BİR BAKIŞ

Türkiye'nin "planlı dönem" olarak bilinen 1960'lı ve 1970'li yıllarında sanayi politikaları (i) seçici olan ve olmayan, (ii) alana özgü olan ve olmayan, (iii) karşılıklılık ilkesine dayanmayan tedbirlerden oluşmuş ve dış ticaret politikaları ile iç içe, sinerjik etkiler yaratacak biçimde uygulanmıştır. 1980 sonrasında izlediğimiz değişme, seçicilikten uzaklaşma ve alana / faaliyete özgülüğe yönelme doğrultusundadır<sup>5</sup>. Daha önceki yıllarda olduğu gibi, 1980 sonrasında da karşılıklılık söz konusu olmamıştır.

1980 sonrasında "planlı dönem"i karakterize eden sanayi ve dış ticaret politikalarının birlikteliği ve bütünlüğü giderek ortadan kalkmıştır. Esas itibarıyla Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'ne taahhütlerimiz doğrultusunda Türkiye'nin uluslararası ticaret politikalarındaki

4 Karşılıklılık yerine "şarta bağlılık" da denilebilir; bu deyimle kastedilen, belirli bir sanayi politikası aracını özendirme amacı ile kullanmanın belirli performans şartlarına bağlanmış olmasıdır. Karşılıklılık içermeyen desteklerin zıddı, bağış ya da "bir şey istemeden verme" ("give-away") niteliğindeki desteklerdir.

5 Seçiciliğin açıkça telif edildiği son plan, Beşinci Plan (1985-89)'dır. Bu plana göre, "(t)eşvik politikasının amacı, müteşebbislerin tercihlerini plan hedefleri doğrultusunda yönlendirmektir" (DPT, 1985:32). Giderek planlarda seçicilik imaları geri plana taşınmış, Dokuzuncu Plan (2007-13)'da seçicilikten eser kalmamıştır.

manevra alanı (ya da sık kullanılan bir deyimle, “politika uzayı”) hemen hemen tümüyle ortadan kalkmış, dolayısıyla bu politikaların sınai gelişmeyi destekleme amacı ile kullanılması mümkün olmamıştır<sup>6</sup>.

1980 sonrasında sanayi politikalarının geçirdiği dönüşüm küresel ekonomik ortamın neo-liberal görüşler doğrultusunda biçimlenmesinden büyük ölçüde etkilenmiştir. Türkiye dahil pek çok gelişmekte olan ülkede (kullanımında herhangi bir yasal engel bulunmasa bile) egemen paradigmanın itibarsızlaştırdığı iktisat politikası araçlarının uygulama dışı bırakıldığı gözlenmektedir. Ancak yaşanan dönüşümde Türkiye’nin uluslararası taahhütleri, hiç kuşkusuz, daha önemli bir rol oynamıştır. Bu taahhütler dizisi 1980’li yıllarda IMF mali destek anlaşmaları ve Dünya Bankası ikraz anlaşmaları ile başlamış, 1990’ların ortasında gerçekleşen AB ile Gümrük Birliği Anlaşması ve DTÖ Anlaşmaları ile bir üst düzeye taşınmıştır. Örneğin seçicilik karşıtlığı AB ile Gümrük Birliği Anlaşması’nda ve DTÖ mevzuatı içindeki Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması’nda içerilmiş, alana / faaliyete özgürlük AB’de geçerli sanayi politikalarından etkilenmiş, DTÖ Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri (TRIMs) Anlaşması’ndaki hükümler uluslararası yatırımcıya (ve bunlar paralelinde, yerli yatırımcıya) performans ölçütleri konulmasını güçleştirmiştir.

Dış alem kaynaklı kısıtlara ek olarak, Türkiye’deki yurtiçi gelişmelerin yarattığı bazı kısıtlara da işaret edilmelidir. Örneğin seçicilik bağlamında kullanılabilecek bazı araçlar yakın geçmişin iktisat politikası ortamında anlamını yitirmiştir (üretici veya yatırımcıya döviz tahsisi), bazı araçlar uygulamadaki denetim yetersizliği dolayısıyla gözden düşmüştür (kaynak kullanımını destekleme primi); bazılarını uygulayacak kurumlar devre dışı kalmıştır (yatırım dönemi kredileri). 1990’lar ve sonrasında karakterize eden kamu finansmanı sorunları ise, genel ve yaygın akçalı teşviklerin uygulanabilirliğini güçleştirmiş, alana / faaliyete özgü’lüğü telkin etmiştir.

6 Küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerde özerk iktisat politikasına getirdiği kısıtların ayrıntılı bir anlatımı için bkz. Akyüz (2007).

#### 4. SANAYİ POLİTİKALARININ GÜNCEL ULUSLARARASI ÇERÇEVESİ

##### AB'de Sanayi Politikaları

AB ile ilişkilerin Türkiye'deki sanayi politikalarına etkisi, sadece Gümrük Birliği'nden kaynaklanan yükümlülüklerimizle sınırlı değildir. AB'ye katılım müzakerelerinde Türkiye (belirli geçiş koşullarına ve takvime bağlansa da, nihai kertede) AB müktesebatına uyum taahhüdünde bulunduğundan, AB'nin halen nasıl bir sanayi politikası benimsediği bilinmelidir.

AB (ve öncülleri olan AET ve AT)'de sanayi politikaları, aşağıda kısaca özetlenen tarihsel evrim aşamalarından geçmiştir:<sup>7</sup>

- (i) 1958-75: Bu dönemde AET içindeki ülkelerin tekil sanayi politikaları vardır; ancak topluluğun ortak bir sanayi politikası yoktur. AET, kendisine hayat veren Roma Antlaşması'nın bazı hükümlerini Ortak Pazar içindeki piyasaların düzenli işleyişi için kullanmış, sanayiye devlet yardımları ve anti-tröst uygulamaları üzerine kurallar getirmiştir.
- (ii) 1975-85: Petrol krizleri ve dünyadaki ekonomik yavaşlama ile birlikte, AT "müdahaleci" sayılabilecek sanayi politikalarına yönelmiştir.<sup>8</sup> Benimsenen sanayi politikaları ile AT, rekabet gücü zayıflayan kimya, demir-çelik, gemi inşaatı, şeker ve dokuma-giyim gibi sanayileri canlandırma amacını gütmüştür. AT'de devlet kesimindeki sınai girişimlerin küçülmesi ve / veya elden çıkarılması süreci bu yıllarda başlamıştır. Bu dönemde AB sanayi politikalarının iki yönetim kademesinde yürütüleceği belirlenmiştir: AB düzeyinde ve üye ülkeler düzeyinde.
- (iii) 1985-90: "Tek Avrupa Yasası" (1986) ve AB ekonomilerinde toparlanma ile örtüşen bu yıllarda AB'nin ekonomik ve finansal bütünleşmesi ön plana çıkmış, rekabet gücünü yitiren sanayilere devlet desteği açıkça eleştirilmeye başlanmıştır. Bütünleşmenin harekete geçirdiği birleşme ve yoğunlaşma dalgasını yönetebilmek üzere 1990'da yeni bir yasal düzenlemeye gidilmiştir.
- (iv) 1990-2000: 1990'lı yıllarda AB sanayi politikaları *laissez-faire* anlayışına ve AB sanayilerinin rekabet edilebilirliğine dayalı bir yaklaşımla biçimlendirilmek istenmiştir. AB Komisyonu, hazırladığı bir dizi rapor ve iletişim

7 Bu evrim, Soyak (2005), Wallace (2003) ve Pelkmans (2006)'dan yararlanılarak anlatılmaktadır. Okur, daha ayrıntılı bilgiler için, van Roij vd. (2004), Contessi (2002), Erder vd. (1996), Pelkmans (2006) ve Bianchi ve Labory (2006)'ye başvurabilir.

8 Pelkmans (2006:45), Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu yaratan Paris Antlaşması (1951)'nin AB'nin müdahaleci sanayi politikaları için emsal ve başlangıç oluşturduğu kanısındadır.

ile bu çabalara öncülük etmiş ve / veya destek vermiştir (bkz. CEC, 1993; 1994; 1999). Yeni sanayi politikalarında ön plana çıkan hususlar, korumacılığın ve yönlendirici planlamanın reddi, firmaların yapısal uyum kapasitesine verilen önem, daha fazla rekabet, devlet yardımlarına karşı olumsuz tavır, eğitime daha fazla yatırım, daha fazla sosyal koruma ve piyasanın işlerliliğini sağlayacak altyapının güçlendirilmesidir. Bu öğeler, 2000’lerdeki AB sanayi politikasının temellerini oluşturur.

- (v) Lizbon Stratejisi (2000) ve sonrası: 1990’lı yıllarda AB’nin hem ABD, hem de dünya ekonomisindeki diğer güç odakları önünde göreceli pozisyon yitirdiğini saptayan AB Bakanlar Konseyi, Mart 2000 tarihli Lizbon toplantısında gelecek on yıl için AB’nin önüne şöyle bir stratejik amaç koymuştur: “Daha fazla ve daha iyi iş imkânları ve daha büyük toplumsal birliktelik” yaratmak üzere, dünyanın bilgiye dayanan en rekabetçi ve dinamik ekonomisi olmak” (EC,2000:1). AB Komisyonu, bu amaca dönük olarak, sanayi politikalarının gözden geçirmek ve sistematikleştirmek üzere bir dizi rapor üretmiştir. Bunların başlıcaları şöyle sıralanabilir:

- “Genişlemiş bir Avrupa’da Sanayi Politikası” (Aralık 2002). Bu iletişim AB’nin sürdürülebilir gelişme stratejisini rekabet gücüne dayandırmaktadır. AB Komisyonu’na göre, AB’nin genişlemesi hem eski, hem yeni üyelere fırsatlar yaratacak, tümel rekabet gücüne olumlu katkı sağlayacaktır. Sanayi politikası üç temel öğeden oluşmaktadır: Sınai rekabet gücüne destek olan çerçeve koşullar, “yatay” sınai politikalar ve sektörel / spesifik uygulamalar. Sanayi politikasının araçları, girişim politikasının araçlarıdır; bunlarla sağlanmak istenen şey girişimcilerin inisiyatif alması, fikirlerini uygulamaya aktarması ve fırsatlardan yararlanmasıdır. Bu araçlar rekabet, iç pazarı geliştirme, AR-GE, eğitim, uluslararası ticaret ve sürdürülebilir gelişme amaçlı politikalarla etkileşim içindedir. Çerçeve koşullar, iç piyasaların gelişmesini ve iyi işlemlerini sağlayacak düzenlemeleri, rekabet ve birliktelik politikalarını içerir; bu politikalar önemli ölçüde AB’nin karar alanında yer almakla birlikte, kısmen üye ülke karar alıcılarını da ilgilendirir. Çerçeve koşullar ile “yatay” politikalar arasındaki sınır çizgisi epey bulanıktır (Pelkmans, 2006:62). Yatay politikaların ne anlama geldiği ise açıkça tanımlanmamakla birlikte, ima edilen şey sektörel (“düşey”) müdahalelerden kaçınmak, politik mercilerin sektör / firma kurtarmayı amaçlayan *ad hoc* baskılarına karşı çıkmak ve “eski” sanayi politikalarında olduğu gibi, geleceğin başarılı firmalarını belirlemeye kalkmamaktır. Üçüncü öğe (sektörel uygulamalar)

ise, tekil sektörlerin farklı düzenleme gerekleri ile ilişkilendirilmiştir. Belgeye göre yatay ve sektörel politika araçlarının çoğu, üye ülkelerin karar alanı içindedir ve AB Komisyonu, üye ülkeleri bu iletişi uyarınca davranmaya çağırılmaktadır (CEC, 2002: 2-4).

- “Yapısal dönüşümü desteklemek: Genişlemiş Avrupa için bir Sanayi Politikası” (Nisan 2004). Bu belgede, genişlemenin AB sınai rekabet gücüne katkı sağlayacağı teyid edilmekte, sanayi politikasının yapısal değişimi özendirilmesi ve ona eşlik etmesi gereği vurgulanmaktadır. Belgeye göre yapısal değişim süreci üç tür eylemi ima eder: AB sanayi için daha uygun bir düzenleme (“regulation”) ortamı sağlamalıdır; farklı politika düzlemlerinde alınan kararların sınai rekabet gücü üzerindeki sinerjik etkilerinden yararlanılmalıdır; AB sanayi politikasının sektörel ögesini geliştirmelidir (CEC, 2004: 2-3).
- “AB İmalat Sanayiini Güçlendirmek için bir Politika Çerçevesi: Sanayi Politikasında Daha Bütüncül Bir Yaklaşım Doğru” (Ekim 2005). Bu belgede AB sanayi politikasının yatay ve sektörel öğeleri eşleştirdiği yeniden vurgulanarak AB Komisyonu’nun öncülük ettiği çok sektörlü politika inisiatifleri araştırmalarına ve sektör incelemelerine atıfta bulunmaktadır (CEC, 2005).
- “Sanayi Politikası Dönem-ortası Değerlendirmesi” (Temmuz 2007). Bu değerlendirmede AB sanayi politikalarının ekonomik büyümeye ve istihdama olumlu katkılar sağladığı ileri sürülmekte, AB Komisyonu’nun küreselleşme, teknolojik gelişme ve çevre (özellikle iklim değişmesi)’ni ilgilendiren yeni inisiatifleri ile sektör çalışmalarına atıflarda bulunmaktadır (CEC, 2007).

2000’li yıllarda oluşan biçimiyle AB sanayi politikası modeli, Pelkmans (2006)’dan yararlanılarak şöyle özetlenebilir:

- (i) AB sınai politikasının ekonomik ve kurumsal açıdan en etkili olduğu bileşen, çerçeve koşullar’dır. Yatay ve sektörel bileşenler açısından AB düzeyinde etkili olabilecek çok az “eylemli” araç vardır. Bu eksiklik dolayısıyla AB analitik yanları ve tavsiyeleri açısından zengin, ama eylemsel açıdan zayıf bir dizi belge ve rapor üreterek, bazen da küçük çaplı fonları da kullanarak, üye ülkeleri yönlendirmeye çalışmaktadır.
- (ii) 2000’li yıllarda AB sanayi politikasının hem birlik hem üye ülkeler düzeyinde ön plana çıkardığı bileşenler çerçeve koşullar ve yatay politikalar’dır. Teknoloji politikası alanındakiler hariç, sektörel uygulamalar daha az vurgulanmaktadır.<sup>10</sup>

10 CEC (2005; 2007)’de bu eksikliği telafi etmeye çalışan bazı açılımlara yer verildiği görülmek-

- (iii) Müdahaleci özellikler taşıyan sektörel / spesifik sanayi politikası, üye ülkeler düzeyinde itibarsızlaşmıştır; bu tür politika AB düzeyinde de hoş görülmemektedir. AB düzeyinde böylesi müdahaleci politika ancak dış ticaret politikasıyla desteklenebilirdi; ancak AB’nin uluslararası serbest ticarete angajmanı bu imkânı ortadan kaldırmaktadır.

Türkiye’nin AB’ye katılım amaçlı müzakerelerinde AB tarafı sanayi politikalarına ilişkin 20’nci Fasil (İşletme ve Sanayi Politikaları) konusunda şöyle bir tutum izlemiştir: Türkiye AB’nin girişim ve sanayi politikası ilkeleriyle uyumlu bir sanayi stratejisi geliştirmeli, AB ile bu strateji üzerinde varılacak mutabakattan sonra bir eylem planı hazırlanmalıdır. Bundan sonra kullanılacak politika araçları netleştirilmeli ve sektör politikaları formüle edilmelidir. 20’nci Fasil üzerindeki müzakerelerin seyri de bu doğrultuda olmuş, tarama (“screening”) sürecinin 2006’da tamamlanmasından sonra 20’nci Fasil Mart 2007’de müzakereye açılmış, Türkiye AB ilkeleriyle uyumlu ve 2009-13 yıllarını kapsayan bir Sanayi Stratejisi Belgesi’ni Kasım 2008’de AB’ye tevdi etmiştir.<sup>11</sup> AB Komisyonu’nun Türkiye 2009 Gelişme Raporu’ndan bu belgenin olumlu karşılandığı ve Türkiye’den söz konusu stratejiye uygun bir eylem planı beklendiği anlaşılmaktadır. Rapor Türkiye’nin işletme ve sanayi politikası araçları ile sektör politikaları konusunda “bazı ilerlemeler kaydettiği”ni, Türkiye’nin “işletme ve sanayi politikası alanında AB müktesebatına tatmin edici bir düzeyde uyum sağladığı”nı belirtmektedir (ATK, 2009: 65-6). Görünen odur ki, Türkiye’nin müzakerecileri AB’nin niyet beyanından fazla öteye geçmeyen ve çok az eylemli araç içeren strateji ve eylem planı anlayışını benimsemişlerdir.

### Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)

DTÖ (İngilizce kısaltılmışı ile WTO), *Uruguay Round* adı ile bilinen ve 1986-93 yıllarında gerçekleşen uluslararası ticaret müzakerelerinin sonuçlanması üzerine Nisan 1994 tarihli Marakeş Anlaşması ile kurulmuş ve Ocak 1995’den itibaren çalışmaya başlamıştır. DTÖ’ye vücut veren anlaşmalar, DTÖ’ye üye tüm ülkeleri bağlayan “tek bir bütün”ün (“a single undertaking”) parçalarıdır. Konumuz açısından, bu anlaşmaların en

tedir. Teknoloji politikaları alanında ise hem AB, hem üye ülkeler düzeyinde (yeterli eşgüdüm sağlanarak AR-GE’deki verimsizlik ve ikilemler önlenememiş olsa bile) yoğun çabalar vardır.

11 Bu belgeye AB Komisyonu’nun kullanıma açık belge kayıtlarından erişilememektedir. Türkiye tarafı da kamuoyuna belgenin içeriği ile ilgili açıklama yapmamıştır.

önemlileri (i) GATT 1994 (eski GATT'ın yerine geçmek üzere); (ii) Hizmetler Ticareti Genel Anlaşması (GATS); (iii) Ticaretle İlgili Fikri Mülkiyet Hakları Anlaşması (TRIPS); (iv) Ticaretle İlgili Yatırım Önlemleri Anlaşması (TRIMs); (v) Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması; (vi) Dampinge Karşı Anlaşma'dır.

Görüldüğü gibi, DTÖ anlaşmaları meta ticaretini adım adım serbestleştiren 1994 öncesi "round"ların basit bir uzantısı değildir. Bu anlaşmalar topluluğu ile hizmet ticaretinin uluslararasılaşması önündeki kısıtlar büyük ölçüde kaldırılmakta, yabancı yatırımlarla uluslararası serbest ticaret ilişkilendirilmekte, fikri mülkiyet hakları üzerindeki ticaret kurumsallaşmaktadır. İncelediğimiz konu açısından bu anlaşmalardan üçü büyük önem taşır. Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması uyarınca devlet desteği ancak spesifik (yani belirli bir sanayi dalına özgü) olmayan faaliyetler ile, sınai araştırmalar ve rekabet öncesi geliştirme yatırımlarına ve çevre koruma amaçlı yatırımlara verilebilmektedir. Bu tür kısıtlamalar seçici politikaları engelleyici niteliktedir. TRIPS ile GOÜ'nün ve bu meyanda Türkiye'nin geçmiş on yıllarda teknoloji transfer mekanizmaları olarak sıkça kullandıkları kopyalama, taklit ve tersine mühendislik kanalları fiilen kapanmaktadır. TRIMs anlaşmasındaki hükümler önünde yabancı doğrudan yatırımcılara (ve onlarla birlikte, yerli yatırımcılara) performans ölçütleri empoze etmek güçleşmektedir.

DTÖ'nün kuruluşu ile sağlanan "momentum"dan yararlanmak isteyen gelişmiş ülkeler (GÜ), DTÖ üst karar organı işlevini gören Bakanlar Konferansı'nın Singapur (1996) toplantısı gündemine dış ticaret ile yatırım ve rekabet politikaları arakesitine giren bazı konuları taşımışlardır. Kısaca MAI adı ile bilinen ve OECD'de kotarılan Çok Taraflı Yatırım Anlaşması taslaklarına DTÖ aracılığı ile yürürlük kazandırılmak istenmiş, ancak DTÖ anlaşmaları ile eşitsiz bir akde taraf olduklarını kavrayan pek çok GOÜ'nün sert muhalefeti ile bu çabalar sonuçsuz kalmıştır. Seattle (1999) Bakanlar Konferansı da GÜ'nün arzuladığı "başarı"ya ulaşmamıştır. Seattle'ı izleyen Doha (2001) Bakanlar Konferansı'nda "Doha Kalkınma Gündemi" (Doha Development Agenda, DDA) adı ile bilinen geniş ve iddialı bir çalışma programı belirlenmekle birlikte, bu program üzerindeki çalışmalar çok yavaş bir tempoda ilerleyebilmiştir.<sup>12</sup>

DDA'nın incelediğimiz konu ile yakından ilgili başlıkları TRIPS ve

12 Doha çalışma programının ayrıntıları ve güncel durumu için bkz. Khor (2008; 2007; 2004), Shafaeddin (2006) ve Akyüz (2005).

TRIMs uygulamasının gözden geçirilmesi, DTÖ işleyiş kuralları ve ihtilaf giderme yöntemleri de dahil olmak üzere uygulama sorunlarının görülmesi ve karara bağlanması, tarım dışı ürün piyasalarına girişin kolaylaştırılması (“non-agricultural market access”, kısaca NAMA), ticaretin kolaylaştırılması, küçük ve en az gelişmiş ekonomilere tanınacak özel imkânlar ile teknolojik işbirliği’dir. Doha’dan bu yana müzakereler çetin pazarlıklarla geçmiş, Seattle gibi Cancun (2003) ve Hong-Kong (2005) Bakanlar Konferansı’nda da fazla ilerleme sağlanamamıştır. DDA’yı 2010 yılında somut sonuçlara götürmek isteyen DTÖ yönetiminin bu amaçla G-20’nin desteğini de aldığı bilinmektedir.<sup>13</sup>

Rodrik (2004:5-6), Sübvansiyonlar Anlaşması ve Fikri Mülkiyet Anlaşması dışındaki DTÖ kısıtlarının ya gönüllü olduğunu, ya da ciddi bir engel getirmediğini iddia etmektedir. Ona göre tutarlı sanayi politikalarının önündeki engel, hükümetlerin bunları kullanmaktaki imkansızlığı değil, isteksizliğidir. Bu görüşte gerçek payı vardır. Türkiye’nin egemen sınıfları ile onların kamu yönetimine son çeyrek yüzyılda getirdikleri üst düzeydeki bürokratik kadroların Uruguay Round süreci ile DTÖ şemsiyesi altındaki müzakerelerde GÜ çıkarları ile tümenden uyumlu bir pozisyon almaktan rahatsızlık duydukları söylenemez. Aksine, benimsenen anlayış “neoliberal küreselleşmeye pasif uyum”dur.

## 5. 2000’Lİ YILLARDA TÜRKİYE’DE SANAYİ POLİTİKALARININ BİÇİMLENMESİ

### Hükümetin Sanayi Politikalarına Bakışı

Hükümet çevrelerinin 2000’li yıllarda sanayi politikalarını nasıl algıladığı, aşağıda inceleyeceğimiz üç önemli belgede açıkça ortaya çıkmaktadır.

#### *Türkiye Sanayi Politikası (AB Üyeliğine Doğru) (DPT, 2003)*

Bu belgeye göre, “VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda sanayinin gelişmesinde temel hedef, artan dünya rekabeti şartları altında sanayinin rekabet gücünü artırmak, dışa dönük bir yapı içerisinde sürdürülebilir gelişmeyi desteklemek ve muhafaza etmek(tir)... Bu hedefe piyasa koşullarında ve uluslararası anlaşmalarla uyumlu bir biçimde ulaşılabacaktır”

13 Bkz. Lamy (2009) ve G-20 (2009:18-9).



(DPT, 2003:13, vurgular bizimdir). Alıntıda ifadesini bulan anlayış ile AB'nin halen benimsemiş olduğu piyasa koşullarını veri alan ve uluslararası rekabet edebilirliği ön plan çıkaran sanayi politikası anlayışı arasında büyük yakınlık vardır. Dahası, neoliberal dünya ekonomik düzeninin kurumsal yapısına ve Türkiye'nin yakın geçmişteki dış taahhütlerine (başlıca Gümrük Birliği ve DTÖ anlaşmalarına) bağlılık teyid edilmektedir.

AB'nin sektör seçiciliğinden ve firma kararlarını etkileyecek müdahalelerden kaçınma eğilimi, bu belgeye de yansımıştır: "Sanayi sektörlerinin sorunları, sektör temsilcilerinin öneri ve önceliklerini gözetken, esnek yapıda ve sektör odaklı reformlar içeren eylem planlarıyla çözülecektir... Sanayinin yeniden yapılandırılması ulusal hedef ve stratejiler ışığında hızlandırılacaktır. Hedef sanayilerin önceliklerinin tanımlanmasında mevcut durum ve kapasiteler, piyasa olanakları ve uzun dönemli rekabet gücü unsurları göz önünde tutulacaktır... Sektörel politikaların öncelikle herhangi bir piyasa ve iş ortamına zarar vermemeleri önemlidir" (DPT, 2003: 13-14, 21; vurgu bizimdir). Bunun anlamı, tıpkı AB'deki gibi, sanayi stratejileri ve eylem planlarının yaptırım öğeleri içermeyen, uzman görüş ve beklentilerini iş dünyasına taşımaktan öteye gitmeyen niyet beyanlarından ibaret kalmasıdır. Bu niyetler, kamusal fonlarla desteklense de, "kazananları belirlemek"ten ("picking the winners") kaçınılmalıdır; çünkü bu tür kayırmalar, belgeye göre, "piyasa ve iş ortamına zarar" verir.

Politika çerçevesi böyle konulduktan sonra, AB ile ekonomik ilişkilerin bilinen mecralarda süregelmeye ve katılım müzakerelerinde mevzuat uyumunun ön plana çıkarılması doğal sonuçtur: "Sanayi mevzuatının AB mevzuatı ile uyumlaştırılması AB üyelik hedefine uygun olarak sürdürülecek ve sermaye, teknoloji ve ticari alanlarında (aynen böyle, O.T.) AB ile işbirliği geliştirilecektir" (DPT, 2003:15).

Belgenin yazarlarına göre, "Türkiye'nin işletme bazındaki sanayi envanterinin geliştirilmesi özel kesimin rasyonel kararlar almaya yönlendirilmesi açısından önem arz etmektedir" (DPT, 2003: 14). Böyle bir envanterin özel yatırım kararlarının eşgüdümünde kilit önem taşıyacağına inanılmaktadır.<sup>14</sup>

14 Hükümetin bu konuya verdiği önem, dönemin Sanayi Bakanı Zafer Çağlayan'ın 2006 ve 2007 Sanayi Bakanlığı Bütçelerinin Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesi sırasında yaptığı sunuşlarda dile getirilmiştir. "Girişimci bilgi sistemi" adını taşıyan söz konusu envanterin oluşturulduğu, AB (2009: 65)'de kaydedilmektedir.

### *Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu (TEPAV - DPT, 2007)*

DPT, Dokuzuncu Plan (2007-13) hazırlık çalışmalarında, gelenekten ayrılarak, Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nu tek başına kendi sorumluluğu altında değil, TOBB’a yakınlığı bilinen Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) ile birlikte hazırlamıştır. Sadece Dokuzuncu Plan’a değil, 2007 ve sonrasında özel kesimce dile getirilen çeşitli politika önerilerine de esin kaynağı olan bu rapor (bundan böyle, kısaca ÖİK Raporu) üzerinde dikkat ve ciddiyetle durulmasında yarar vardır.

ÖİK Raporu’nda ortaya konulan sanayi politikaları çerçevesi iki temel öge üzerine inşa edilmiştir: Birinci temel öge “...imalat sanayiinin küresel ekonomiye entegrasyonu, küresel değer zinciri içine yerleşmesi ve rekabet gücünün artması için stratejik koordinasyonun sağlanmasıdır. Bu koordinasyon stratejisinin üç bileşeni bulunmaktadır:...(S)anayiciler(e) tek başlarına edinemeyecekleri malumat’ın... aktarılması, ... bu malumatın oluşturulması için politika analizleri yapılması, sanayideki karar alıcılarda dışsal koşullar ve sanayinin dinamikleri hakkında farkındalık yaratılması” (TEPAV-DPT, 2007: Yönetici Özeti, 4-5; vurgular özgün metindedir). Günümüzde sanayi politikalarının en başta koordinasyon ve enformasyon dışsallıkları ile gerekçelendirildiği hatırlanırsa, rapor yazarlarını bu titizlikleri dolayısıyla kutlamak gerekir.

Birinci öge bağlamındaki iki ana araç (i) teşvik sisteminin dönüştürülmesi, (ii) küresel ekonomiye entegrasyonu hızlandırıcı “doğrudan” yabancı yatırımların (DYY) ülkeye sokulması olarak tanımlanmaktadır (TEPAV-DPT, 2007: Yönetici Özeti, 6-7). İkinci temel öge ise “...Türkiye’de şirketlerin yatırım ve iş yapmalarının ve verimliliklerini artırmalarının önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik politika çerçevesinin belirlenmesidir”. İkinci temel ögenin alt başlıkları ise şöyle sıralanmaktadır: (i) giriş ve çıkış engellerinin kaldırılması<sup>15</sup>, (ii) firmaların ölçek büyümeye özendirilmesi, kayıtdışılığın azaltılması, (iii) teknolojik ilerleme ve yenilik, (iv) girdi (özellikle enerji ve telekomünikasyon) maliyetlerinin düşürülmesi, (v) işgücü niteliklerinin iyileştirilmesi, (vi) test ve kalite alt yapısının yaygınlaştırılması (TEPAV-DPT, 2007: Yönetici Özeti, 4, 7-10). Yazarlarına göre, “... (r)apor teşhis, tespit ve öncelikli politika alanları-

15 TEPAV-DPT (2007)’de öncelikli yer tutan bu öneriye Dünya Bankası-TEPAV (2007: Yönetici Özeti, 3-4) eleştirel bir bakış getirmekte, Türkiye’de giriş-çıkış engellerini aşılamaz bulmaktadır.

nın ötesine geçerek detaylı bir eylem planı önermemektedir. ..; raporun tamamlayıcısı...eylem planının ivedilikle hazırlanması gerekmektedir” (TEPAV-DPT, 2007: Yönetici Özeti, s.1).

Rodrik (2004:36)’e göre son iki onyıllın iktisat politikaları hükümetin piyasalara gereğinden fazla müdahale ettiği görüşüne daha çok dayanmış, bundan da bilinen politika reçeteleri türemiştir: Regülasyonlardan, ticaret kısıtlamalarından, mali baskıdan ve kamu mülkiyetinden vazgeçmek, v.b.. Geçmişin ithal ikameci politikalarına duyulan tepki, hükümetin gerekli olduğu hallerde müdahaleden kaçınmasından kaynaklanan başarısızlıkların önemsenmemesine yol açmıştır. Serbestleşme ve özelleştirmenin beklenen yararları sağlamadığı ortaya çıktıkça, hükümetler daha dengeli bir stratejiye yönelmektedirler; iyi formüle edilmiş sanayi politikaları ise bu stratejilerin önemli bir parçası olarak önem kazanmaktadır.

Ancak ÖİK raporu son çeyrek yüzyılda Türkiye’nin entelektüel ortamını derinden etkileyen neo-liberal “saldırgan”ın baskısı altında kalarak, böyle bir stratejik uzlaşmaya yönelmek yerine hükümet müdahalelerinden uzak durmaya çalışan bir anlayışa yakınlaşmıştır. ÖİK Raporu’nun Önsöz’ünde Komisyon Başkanı, şu ifadelerle yer vermiştir: “Sanayi politikası, geçmişin ithal ikameci kumanda ekonomilerinde sektör seçerek kalkınmanın gerçekleşebileceğini ifade eden bir düşünce çerçevesini ifade ... etmek için de kullanılmıştır. Bu çalışmada sanayi politikası terimi dünyanın müdahaleci politikalarını ifade etmek için değil, modern zamanların bilgilendirici ve engelleri kaldırarak kolaylaştırıcı yaklaşımını ifade etmek için kullanılmıştır” (TEPAV-DPT, 2007:ii ; vurgular bizimdir)<sup>16</sup>.

Bu anlayışın rapora yansımaları şunlar olmuştur: (i) hükümetin gelecekte başarılı olacak sektör ve/veya firmaları seçemeyeceği (daha doğru bir ifade ile, seçmemesi gerektiği) düşüncesine bağlı kalarak sanayi politikasının sektör tercihleri konusunda ikircikli bir tutum almak<sup>17</sup>, (ii) hükümete “yaptırım” silahlarından (alışılmış deyimle “sopa”dan) kaçınmasını telkin etmek, hükümetin rolünü malumat-analiz-farkındalık dizisindeki bilgi üretimi ve eşgüdüm katkılarına (yani, “havuç”a) indirgemek. Böylece esasen uluslararası taahhütler ve küreselleşmeye uyum kaygıları al-

16 İthal ikameci sanayileşme anlayışını “kumanda ekonomisi” ile eşleştirmenin ne tür bir ideolojik yüklem taşıdığını okurlarımızın takdir edeceğini sanıyoruz.

17 ÖİK raporunda Rodrik (2004)’ten esinlenerek sektörler yerine faaliyetleri teşvik etme önerisi getirilmekte ise de, bu öneri hükümetin bazı faaliyetleri (örneğin AR-GE, çevre standartlarına uyum, v.b.) diğerlerine *a priori* tercih ettiği anlamına gelmekte, kapıdan kovulan “hükümetin kazananı belirlemesi” anlayışı, bacadan içeri girmektedir.

tında sanayi politikalarındaki manevra alanı daralan hükümete, egemen paradigmanın entelektüel baskısı ile, kendisini biraz daha kısıtlaması önerilmektedir.

ÖİK Raporu’nun dayandığı iktisadi mantık şöyle özetlenebilir: Günümüzün büyük çok uluslu şirketler tarafından kontrol edilen uluslararası ticaretinde dışa açılmak ve düşük maliyetli üretici olmak yetmez, küresel ekonomiye (özellikle uluslararası “değer zincirleri”nde yer almak yolu ile) eklenmek Türkiye için kaçınılmazdır. Ülkenin bu zincirlerde üretilen katma değerden aldığı pay, esas itibarıyla işbilgisi ve verimlilik düzeyi tarafından belirleniyorsa, Türkiye’nin küçük ölçekli, verimliliği düşük binlerce sınai işletmesi ancak yeni finans kaynaklarına erişip ölçek büyütterek, “yenilik”e önem verip teknolojisini geliştirerek, verimsiz faaliyetlerden çıkışı ve verimli faaliyetlere girişi hızlandırarak ayakta kalabilir. Bu işletmelere ayakta kalmalarının sağlayacak destek tedbirleri karşılığında ödetilecek bedel de, kayıt altına girmektir. Çünkü kayıtdışılığın tüm ekonomiyi sardığı bir ülkede ne kamu finansmanı, ne de herhangi bir sosyal güvenlik ağı işletilebilir; DYY de böyle bir ülkeye uzak durur.

Bu iktisadi mantığın tartışmaya açılması gereken noktası, başlangıç varsayımdır. Toplumsal ve bireysel temel ihtiyaçları karşılamaya yönelik, yurtiçi talep ağırlıklı bir kaynak tahsisi modeli yerine “dibe doğru yarış”ı başlatmanın ve çok uluslu şirketlerin dayattığı eşitsiz dünya işbölümüne “pasif uyum”u telkin ederek emekçi sınıfları mutlak ve/veya göreceli yoksulluğa itmenin bu sınıflara nasıl kabul ettirileceği, yukarıdaki anlatıda çok açık görünmüyor. Ancak aşağıda da işaret edileceği gibi Türkiye’de sermaye çevreleri, bu hususta iyimser beklentiler içindedir.

### *Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-13 (DPT, 2006)*

Dokuzuncu Kalkınma Planı’nın “gelişme eksenleri” olarak adlandırıldığı stratejik amaçları, (i) rekabet gücünün artırılması; (ii) istihdamın artırılması; (iii) beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, (iv) bölgesel gelişmenin sağlanması ve (v) kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin artırılması’dır (DPT, 2006: 10). “Gelişme eksenleri”, DPT’nin daha sonra ürettiği politika belgelerinde de yer alacaktır. Amaçlar hiyerarşisinde rekabet gücüne verilen öncelik, açıkça görülmekte, “(e)konominin yüksek teknolojik kabiliyete ve nitelikli işgücüne sahip, değişen şartlara hızla uyum sağlayan, ulusal ve uluslararası pazarlarda rekabet gücü

olan, istikrarlı ve verimlilik düzeyi yüksek bir yapıya kavuşturulması” temel amaç olarak nitelenmektedir (DPT, 2006: 71).

Bu amaca ulaşmak üzere benimsenecek politikalar, Dokuzuncu Plan’a göre (i) makroekonomik istikrarın kalıcı hale getirilmesi; (ii) iş ortamının iyileştirilmesi; (iii) ekonomide kayıtdışılığın azaltılması; (iv) finansal sistemin geliştirilmesi; (v) enerji ve ulaştırma altyapısının geliştirilmesi; (vi) çevrenin korunması ve kentsel altyapının geliştirilmesi; (vii) AR-GE ve yenilikçiliğin geliştirilmesi; (viii) bilgi ve iletişim teknolojisinin yaygınlaştırılması; (ix) tarımsal yapının etkinleştirilmesi; (x) sanayi ve hizmetlerde yüksek katma değerli üretim yapısına geçişin sağlanması’dır (DPT, 2006: Para. 515-20 ve 537-43). Tümü jenerik nitelik taşıyan bu önermelerle DPT-TEPAV (2007)’da yer alanlar arasında açık bir örtüşme vardır.

Dokuzuncu Plan’da “sektöre özgü” politika önermeleri de yer almakla birlikte, bunların seçici nitelik taşımadığı ve “yaptırım” ögesinden yoksun olduğu dikkat çekicidir (bkz. Çizelge 1). Plan, “(i)malat sanayiinde sektörel gelişme stratejileri ve öncelik alanlarını belirlemek, sektörel izleme ve değerlendirme yapmak üzere kamu ve özel sektörün yer aldığı bir danışma mekanizması geliştiril(mesini)” öngörmektedir (DPT, 2006: 86; vurgular bize aittir). Aşağıda değinileceği gibi, böylesi danışma platformları hâlen hem merkezi, hem de yerel düzeyde oluşturulmuş durumdadır.

### Özel Kesimin Görüşleri ve “İkinci Kuşak Reformlar”

Son yıllarda Türkiye’deki sermaye çevreleri, sanayi politikalarına “mikro reformlar” adını verdikleri yeni bir açılım kazandırma çabası içindedir. Bu çabanın yakın geçmişteki iki önemli yansıması TEPAV’ın *İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri* (Ağustos 2007) ve TÜSİAD’ın *Ekonomik Görünüm ve Politikalar* (Ekim 2007) başlıklı raporlarında izlenmektedir. Her iki raporun DPT ve TEPAV işbirliği ile hazırlanan *ÖİK Raporu*’ndan (Haziran 2007) esinlendiği sezilmektedir. TEPAV ve TÜSİAD’ın anılan raporları, Temmuz 2007 genel seçimleri sonrasında “durumdan vazife çıkarma” anlayışıyla kaleme alınmışa benzemektedir: Sermayeden yana olduğunu 2002-07 dönemindeki eylemleriyle gösteren bir siyasal iktidar, böyle bir seçim başarısına ulaşabildiğine göre, sermayenin geçmişte karşılamakta zorluk çektiği taleplerine yeni “reformlar” ile cevap verebilecek demektir.

ÇİZELGE 1: DOKUZUNCU KALKINMA PLANI, 2007-13 / SEKTÖRE ÖZGÜ POLİTİKA ÖNERMELERİ

| Sektör                                      | Politika                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tekstil, giyim, deri, seramik, cam, mobilya | Özgün tasarım ve marka oluşturma desteklenmesi, ihracatçıların ihtiyaçları doğrultusunda tanıtım desteği.                                   |
| Demir-çelik                                 | AR-GE desteği.                                                                                                                              |
| Otomotiv                                    | Teknoloji geliştirme ve AR-GE’de yetkinlik çabası, ana ve yan sanayiler arasında konsept ve tasarım işbirliği                               |
| Makine, beyaz eşya                          | Tasarım, mühendislik ve yenilik yaratma yeteneğine destek; kamu alımlarında haksız dış rekabetin önlenmesi için “farkındalık oluşturulması” |
| Elektronik                                  | Üreticiler arası işbirliği ile panel ekran tesisi yatırımı, rekabet öncesi AR-GE’nin teşviki, araştırma alt yapısının geliştirilmesi.       |
| Elektrikli Makineler                        | Yüksek gerilim kısa devre güç laboratuvarı (sektör kuruluşlarının katkısıyla).                                                              |
| Havacılık ve Uzak Sanayileri                | Faaliyetlerin eşgüdümünü sağlayacak bir örgüt kurulması.                                                                                    |
| Savunma Sanayii                             | AR-GE’ye dayalı tedariki ve yurt içi teknoloji ve kabiliyet edinimini esas alan bir sistem ve mevzuatın oluşturulması.                      |
| Kimya                                       | İhtisas organize sanayi bölgelerinin kurulması.                                                                                             |

Kaynak: DPT (2006:86-8)

TEPAV (2007:1-2) “yeni nesil reform programı”nın stratejik önceliklerini şöyle sıralamaktadır: (i) makroekonomik istikrarın korunması, (ii) firmaların finansmana erişimlerinin güçlendirilmesi, (iii) işgücü piyasasındaki katılımlar ile vergilerin ve vergi benzeri yüklerin azaltılması ve böylece istihdam dostu bir büyüme sürecine geçilmesi. Reform niteliği taşımamakla birlikte “makroekonomik istikrarın korunması”na öncelikler sıralamasında başta yer verilmesi, “hedef seçici veya mikro-endüstriyel politikalar”ın, elverişli makroekonomik ortam yoksa başarıya ulaşamayacağını vurgulayan Johnson (1984:9)’u hatırlatmaktadır. Ancak aşağıda da belirtileceği gibi TEPAV’ın sözünü ettiği “ikinci kuşak reformlar”la Johnson’un “hedef seçici veya mikro-endüstriyel” politikaları, özünde farklı şeylerdir. Makroekonomik istikrara verilen öncelikli konum, TEPAV’ın şöyle bir anlayışa yakın olabileceğini akla getiriyor: yapılması öngörülen reformlar, makroekonomik istikrarı sağladığı varsayılan neo-liberal ortodoksluğa ters düşmemelidir; reformların sınır şartı budur.

(ii) ve (iii) başlıklı öncelikler ile ÖİK Raporu’nda yer alanlar arasındaki akrabalık ise açıktır; sadece TEPAV sermayenin bazı taleplerini daha so-

mut sözcüklerle dile getirmektedir (işgücü üzerindeki vergilerin maliyeti azaltacak şekilde yeniden düzenlenmesi, ilk işe girenlerin işgücü maliyetlerini oluşturan bazı kalemlerin faiz dışı fazla hedefinde makul indirimlerle ve/veya İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanması, kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası fonunun birlikte mütalaa edilerek yeni düzenlemelere gidilmesi).

TEPAV, kavramsal bir özenle mikro reformlardan daha çok “ikinci kuşak” reformlardan söz etmektedir. Bu deyim yerindedir; çünkü TEPAV (2007)’ın öncülü olan ÖİK Raporu’ndan firma ve/veya sektör düzeyinde yansımaları olacak “mikro” politika önerileri değil, kurumsal / yapısal öneriler türetilmektedir. Esasen hükümetin ve iş dünyasının angaje olduğu neo-liberal felsefeden hareketle “mikro yansımaları” olan bir sanayi politikaları demeti üretilemez; bu tür politikalar yolsuzluğa ve rant avcılığına çağrı sayıldığı için. Dolayısıyla Türkiye özel sektörünün dilindeki “mikro reformlar”, İngilizce sözcüğün gerçek anlamı ile bir “oxymoron”dur<sup>18</sup>.

TEPAV ikinci kuşak reformların emekçilere taşıyacağı yükler için “toplumsal uzlaş” önermektedir: “Ekonomik reformlara zemin oluşturacak toplumsal uzlaş ortamı, kısa vadede siyasi aktörlerin adımlarıyla, orta vadede siyasi ve idari sistemin uzlaş üretecek şekilde yeniden yapılandırılmasıyla temin edilmelidir. Bu yeniden yapılandırmanın ilk adımı, kapsamlı bir anayasa değişikliği olmalıdır... Artık Türkiye için reform yaparak başarıya ulaşmak...tüm kurumların uyumlu ve koordinasyon halinde aynı toplumsal hedefe kilitlenmeleri ile mümkün olacaktır... Eşgüdüm sağlanırken temel toplumsal hedefin rekabet gücünün artırılması ve istihdam yaratılması olduğu tüm kurumlar tarafından içselleştirilmelidir” (TEPAV, 2007:2; vurgular bizimdir). Bu sözcüklerle emek kesimine verilen mesaj, ayrı bir yorum gerektirmeyecek kadar açıktır.

TÜSİAD (2007) ise “mikro reformlar” jargonunu kullanarak, bu bağlamda reform alanlarını şöyle tanımlamaktadır: (i) düzenleyici kurumların bağımsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirliğinin garanti altına alınması; (ii) başta enerji, ulaştırma ve iletişim sektörleri olmak üzere liberalizasyonun hızlandırılması; (iii) enerji arz açığının “piyasa içi çözümlerle” giderilmesi, Enerji Sektörü Strateji ve Koordinasyon Çalışma Grubu’nun yasal statüye kavuşturulması; (iv) ücret dışı işgücü maliyetinin düşürülmesi,

18 Webster sözlüğü “oxymoron”u şöyle tanımlamaktadır: (i) çelişik veya uyumsuz sözcüklerin eşleştirilmiş durumu, (ii) çelişik veya uyumsuz öğelerden oluşan bir şey (örneğin bu özellikleri taşıyan bir kavram).

işsizlik sigortası ve kıdem tazminatı sisteminin gözden geçirilmesi. Bu “reform alanları”ndan sonuncusu, tüm sermaye kesimlerinin özlemidir. İlk üçü ise TÜSİAD üst yönetiminde etkili olan işadamları grubunun yakından ilgilendiği bazı altyapı sektörlerine ilişkin istek ve beklentilerini yansıtmaktadır. TÜSİAD, daha sonra “yatırım ortamını iyileştirme” temasına dönerek, bu alandaki taleplerini şöyle sıralamaktadır: (i) yatırımların ve üretimin önündeki bürokratik engellerin kaldırılması; (ii) “piyasa bozmayacak” bir devlet yardımları sisteminin oluşturulması (daha açık bir dille, teşvik sisteminin siyasal iktidara yakınlığı bilinen yerel sermaye çevrelerini kayırmak için kullanılmaması); (iii) yeni Türk Ticaret Kanunu’nun çıkarılması.

## 6. 2000’Lİ YILLARDA SANAYİ POLİTİKALARININ YASAL ÇERÇEVESİ

### Yatırım Politikası

#### *Mevzuat*

1980 öncesinde de, sonrasında da sanayi politikalarının (ve bu meyanda, yatırım politikasının) uygulanması esas itibarıyla bazı çerçeve kanunlar ve bunların etrafında kümelenen Bakanlar Kurulu Kararları ile sağlanmak istenmiştir. Temmuz 1967 tarih ve 933 Sayılı ‘Kalkınma Planının Uygulama Esaslarına Dair Kanun’un söz konusu çerçeveyi belirlemede merkezi bir konumda olduğuna bu vesile ile işaret edilmelidir. Pek çok maddesi Anayasa Mahkemesi kararlarıyla iptal edilmiş, bazı hükümleri de uygulamadan kalkmış olsa bile, 933 Sayılı Kanun hâlâ yürürlükte ve bir sistemik ihtiyaca cevap vermektedir. 1980 sonrasında da benimsenen bu sistemde sanayi politikasının amaç ve araçlarını tanımlayan bir yasal çerçeve oluşturulmakta, bu çerçeve uyarınca konjonktürel gerekleri de göz önünde tutmak üzere Bakanlar Kurulu kararları çıkarılmaktadır<sup>19</sup>

Yatırım politikasının en önemli araçlarından devlet yardımlarının bugünkü uygulaması, 2000’li yıllarda çıkarılan ve 2006/10921 Sayılı Karar (Ağustos 2006) ara durağından geçerek, 2009/15199 Sayılı Karar (Temmuz 2009) ile son biçimine ulaştığı gözlenen mevzuata dayanmaktadır.

2006/10921 Sayılı Karar ile 2000/1882 Sayılı Karar (Ocak 2001)’da mevcut olan yatırım teşviklerinden yatırım indirimi ve orta vadeli / düşük fa-

19 15 maddelik bu kanunun şu maddeleri yürürlükten kalkmıştır: 1(A), 1(B) (Finansman başlığı altında), 2(C)’nin ikinci fıkrası ve 2(E)’nin bazı sözcükleri (Teşvik ve tanzim başlığı altında), 3(A), 3(B), 4’ncü maddenin bir cümlesi, 5, 7 (son fıkra), 9.



izli kredi tahsisi araçlar repertuarından çıkarılmış, geriye (i) gümrük vergisi muafiyeti, (ii) ithal veya yerli makina ve teçhizat KDV istisnası, (iii) bütçe kaynaklarından faiz indirimi desteği kalmıştı<sup>20</sup>. Bunlara ek olarak enerji desteği sağlanmakta (turizm amaçlı tesislere özel, Ocak 2004 tarih ve 5084 Sayılı, Mayıs 2005 tarih ve 5350 Sayılı Kanunlar'la genel destek), sigorta primleri yatırım yapılan yörenin gelişmişlik düzeyine göre farklılaştırılmakta, yatırımcıya arsa tahsis edilebilmekte idi. 2006/10921 Sayılı Karar, 2007/12142 Sayılı Karar (Haziran 2007) ile ayrıntı sayılabilecek değişikliklere uğratılmıştı.

2006/10921 ve onu sınırlı ölçülerde değiştiren 2007/12142 Sayılı Kararların bağlı kaldığı temel ilkeler, (i) belirli ölçek sınırlarının üzerinde ve çevre koruma kurallarına aykırı olmayan tüm yatırımların teşviki<sup>21</sup>, (ii) KOBİ desteklerinin yatırım teşvik sistemi içine alınması, (iii) yatırım kararlarını mekânsal düzeyde yönlendirmekte etkisiz kaldığı görülen gümrük vergisi muafiyeti ve KDV istisnalarında kalkınmada öncelikli yöre ayrıcalıklarının kaldırılması idi. 2009/15199 Sayılı Karar, 2006/10921 Sayılı Karar'da yer alan teşvik araçlarının tümünü korumakta ve bu araçlara yatırımlarda gelir ve kurumlar vergisi indirimini yeniden eklemektedir. Dolayısıyla 2009/15199 Sayılı Karar, araç repertuarına büyük bir yenilik getirmemekte, ancak yatırımlara devlet desteğini aşağıda özetlendiği gibi yeniden yapılandırmaktadır:

- (i) İstatistiki Bölge Birimleri sınıflandırılması Düzey-2 bölgeleri, sosyoekonomik gelişmişlik düzeylerine göre dört grupta toplanmış (Bkz. Şekil 1), bölgesel desteklerden yararlanacak sektörel yatırım konuları her grubun "yatırım potansiyeli ve rekabet gücü dikkate alınarak" belirlenmiştir.
- (ii) Teşvik edilmeyecek yatırım konuları ile aranan şartları sağlayamayan yatırım konuları hariç olmak üzere, asgari sabit yatırım tutarının üzerindeki tüm yatırımlar bölgesel ayırım gözetmeksizin gümrük vergisi muafiyeti ve KDV istisnasından yararlanırlar.<sup>22</sup>

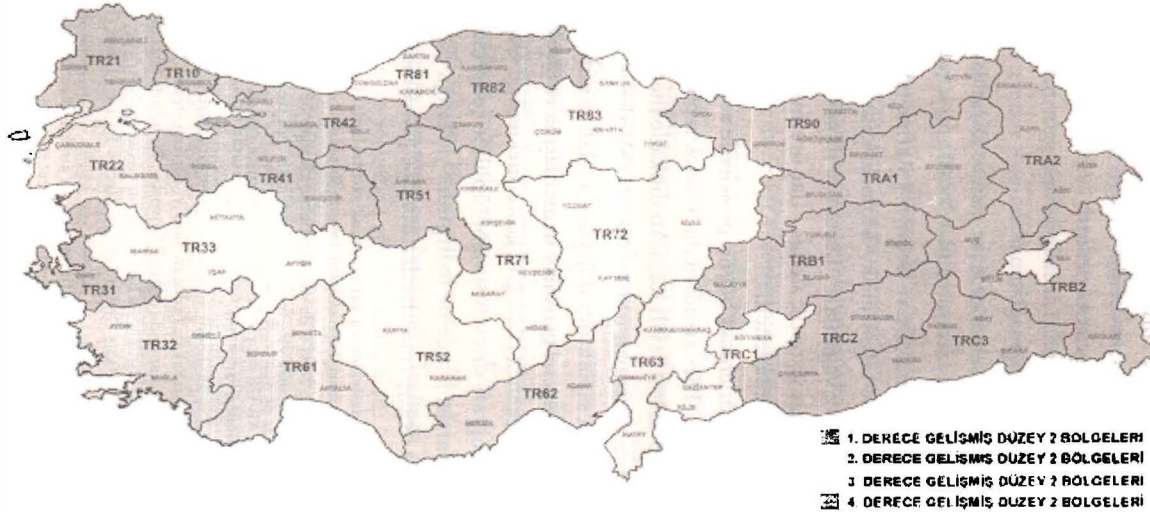
20 Yatırım indiriminin kaldırılması, büyük olasılıkla, Haziran 2006 tarihli ve 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'ndaki vergi oranı indiriminin yol açacağı hasılat kayıplarını az da olsa telafi etmek için düşünülmüştür.

21 Bu uygulama mükerrer ve kapasite fazlası oluşturan yatırımlara yol açtığı iddiasıyla iş çevreleri tarafından da eleştirilmekte idi.

22 Teşvik edilmeyecek, ya da teşviki belirli şartlara bağlanmış yatırımlar genellikle "harcıalem" sayılabilecek ve / veya içinde yer aldıkları sektörlerde atıl kapasiteler bulunan alanlardadır. Asgari sabit yatırım tutarı I-II Bölgelerde 1 milyon, III-IV Bölgelerde 0.5 milyon TL'dir.

ŞEKİL 1

## SOSYO-EKONOMİK GELİŞMİŞLİK SIRALAMASINA GÖRE DÖRT GRUBA AYRILMIŞ BÖLGELER



(iii) Bölgesel desteklerden yararlanacak olan yatırımlar, yukarıdaki destek unsurlarına ek olarak vergi indirimi, sigorta primi işveren hissesi desteği, yatırım yeri tahsis ve faiz desteğinden yararlanırlar<sup>23</sup>. Vergi indiriminde uygulanacak oranlar ile sigorta primi işveren hissesi desteği, görece az gelişmiş bölgeler kayırılmak üzere, bölgeler itibariyle farklılaştırılmıştır.<sup>24</sup> Görece gelişmiş I-II Bölgelerdeki yatırımlar ile “büyük ölçekli” yatırımlara faiz desteği sağlanmaz.<sup>25</sup>

(iv) Aşağıdaki sektörlerde yer alan ve Karar’da saptanmış asgari sabit yatırım tutarlarını aşan yatırımlar “büyük proje yatırımı” sayılmaktadır:

Kimyasal madde ve ürünler / Rafine edilmiş petrol ürünleri / Transit boru hattı ile taşımacılık / Motorlu kara taşıtları / Demiryolu ve tramvay lokomotif ve vagonları / Liman ve liman hizmetleri / Elektronik sanayii / Tıbbi, hassas ve optik aletler / İlaç üretimi / Hava ve uzay taşıtları / Makine imalatı / Madencilik

Bu sektörlerdeki büyük projelerde asgari sabit yatırım tutarı en az 50 milyon TL, bazılarında daha yüksek saptanmıştır.

2009/15199 Sayılı Karar’ın dikkatle incelenmesi, Türkiye ekonomi yönetiminin kısmen uluslararası taahhütler, kısmen de sınıfsal tercihler ve neoliberal saplantılar dolayısıyla telaffuz etmekten çekindiği sektör önceliklerini bölgesel gelişme / uzmanlaşma ve ölçek ekonomileri argümanları ardına gizlemek istediğini göstermektedir.<sup>26</sup> Öte yandan, yatırım teşviklerinde coğrafi süreklilik ve bütünlükle çelişen bazı bölge tanımlarının iktidar partisi içinde de tedirginlik yarattığı, daha bir yaşını doldurmamış Karar’ı değiştirme niyetlerinin dile getirilmesinden anlaşılmaktadır.<sup>27</sup>

23 Bölgesel desteklerden yararlanacak yatırımlardaki asgari yatırım tutarları veya kapasiteleri, sektörler itibariyle farklılaştırılmış ve Karar ekinde listelenmiştir.

24 Ekonominin 2008-9’da yaşadığı durgunluk göz önünde bulundurularak, 2010 yılı sonuna kadar başlanılacak yatırımlarda destek oran veya süreleri daha yüksek tutulmuştur.

25 Ancak AR-GE yatırımları ile çevre koruma amaçlı yatırımlar gelişmiş bölgelerde de olsa faiz desteğinden yararlanır.

26 İç siyasal ve ekonomik nedenlerle 2009/15199 Sayılı Karar’ın içeriğini Haziran 2009 başında açıklayan Başbakan Erdoğan şunları söylemektedir: “Bazı sektör temsilcileri çıkıp ‘Neden biz teşvik kapsamında değiliz?’ diyorlar. Burada da bazı uluslararası anlaşmalar bizi bağlıyor. Gümrük Birliği gibi bizi bağlayan yükümlülükler etkili olmuştur” (*Hürriyet*, 10 Haziran 2009). TOBB Hazır Giyim Sektörü Meclisi Başkanı Umur Oran ise Karar’ı şöyle eleştirmektedir: “İller arası haksız rekabet var; kardeş iller düşman oldu. Yasayı inceliyorum. DTÖ ve AB’ye iptal için götürebilirim. (Teşvik amaçlı düzenlemedeki bölgesel ayrımın sosyoekonomik gelişmişlikle ilgisi olmadığına işaret ettikten sonra) Ne 9. Kalkınma Planı’nda, ne de AB Gelişmişlik Endeksi’nde böyle bir bölgelendirme yok. Ortaya çıkan tamamen AKP’nin siyasal haritasıdır” (*Hürriyet*, 15 Haziran 2009; vurgular bizimdir). “Büyük proje yatırımı” tanımında verilen sınai sektör tercihlerinin ise epey kaba ve geniş olduğu, tüketim malı sanayileri dışındaki pek çok faaliyeti kapsadığı görülüyor.

27 “Yeni veriler çıkıyor. Gelişmişlik endeksleri il bazında hazırlanıyor. Teşvik sistemi kesinlikle

## Yatırım Ortamı

2000’li yıllarda hükümetlerin Türkiye imalat sanayinin rekabetçi bir biçimde küresel ekonomiye eklenmesinde doğrudan yabancı yatırımlara (DYY’ye) merkezi bir rol atfettikleri görülmektedir. Bu amaçla girilen mevzuat düzenlemelerinin en önemlisi Haziran 2003 tarih ve 4875 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu’dur. “Yatırım serbestliği” ve “ulusal muamele” ilkeleri üzerine kurulmuş olan bu kanun, yabancı sermaye yatırımlarına şu avantajları / güvenceleri getirmektedir: (i) doğrudan kamulaştırmaya karşı koruma, (ii) yabancı kilit personel istihdamında kolaylıklar, (iii) uluslararası tahkim, (iv) gayrimenkul indirimi teminatı, (v) mevzuat değişikliklerinin yol açabileceği kayıplara karşı koruma, (vi) serbest çıkış hakkı.

Türkiye’nin 2000’li yıllar öncesinde DYY cezbetme konusundaki görelî başarısızlığının nedenlerini saptamak ve iyileştirici bir eylem planı önermek için Dünya Bankası / IFC ve Yabancı Yatırım Danışmanlık Servisi (FIAS) tarafından 2001 ve 2002’de üç araştırma hazırlanmıştı. Bu çalışmalar uygulayıcı örgütlenmesi kısaca YOİKK olarak bilinen “Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı”na (ve daha sonra 4875 Sayılı Kanun’a) yansımıştır<sup>28</sup>. Günümüzün popüler “yönetişim” anlayışına uygun bu danışma / karar alma platformuna ek olarak, yatırım kararlarının ademimerkezileşmesini öngören Şubat 2006 tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, “YOİKK Süreci” olarak adlandırılan gelişmelerin uzantısı sayılmalıdır<sup>29</sup>. İktisadi planlama, karar alma ve uygulama süreçlerindeki ağırlık noktalarını (uluslara-

topyekûn yenilenecek... Türkiye’yi kaç bölgeye ayıracağız, bilmem. Mevcut teşvik sisteminin aksayan yönlerini, pozitif yönlerini belirleyip yeni teşvik sistemi ile yeni yıla gireceğiz. Yeni oranlardan da bahsediyoruz. Verilen teşvikler, teşvik miktarları, teşvik çeşitleri yenilenecek” (Eski Sanayi, halen Devlet Bakanı Zafer Çağlayan’ın açıklamaları, *Hürriyet*, 20 Mart 2010).

28 Bakanlar Kurulu’nun Aralık 2001 tarihli kararı ile oluşturulan YOİKK’nin kuruluşu Eylül 2006 tarihi itibarıyla şöyle kademelendirilmiştir: (i) Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı’nın başkanlığında Hazine, Dış Ticaret ve DPT Müsteşarları, Maliye ve Sanayi Bakanlığı Müsteşarları, TOBB, TUSİAD, YASED ve TİM Başkanları ve Teknik Komiteler Başkanı’nın katılımı ile oluşan üst kurul, (ii) Hazine Müsteşarı Başkanlığında, üst kuruldaki temsilcilerin bir alt düzeydeki yardımcılarının oluşan yönlendirme komitesi, (iii) İlgili Bakanlık ve Başbakanlığa bağlı müsteşarlıkların bir alt düzeydeki yardımcılarının başkanlığında çalışan 10 teknik komite ve kurumsal yönetim üzerinde çalışacak geçici bir komite (Hazine Müsteşarlığı, 2006:53-8).

29 5449 Sayılı Kanun’un kimi maddelerinin (üniter devlet ilkesine ters düştüğü gerekçesiyle) iptali için Anayasa Mahkemesi’nde açılan dava 6/5 oyçokluğu ile Kasım 2007 tarihinde reddedilmiştir. Kalkınma ajansları, 2006/10550, 2008/14306 ve 2009/15236 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararları ile ülkenin tüm Düzey-2 bölge merkezlerinde ve illerinde kurulmuştur. Ademimerkezleşmenin ulaştığı böyle bir noktada, bugünkü görev tanımı ve kadroları ile DPT’nin anakronik hale düştüğü söylenebilir.

rası sermaye çevrelerinin etkisine açılmış) yerel alana kaydırma niyetlerini yansıtan 5449 Sayılı Kanun AB tarafından hararetle desteklenmiştir. 5523 Sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun ise Hazine / uluslararası finans örgütleri / AB / iş dünyasını temsil eden kuruluşların işbirliği ile hazırlanmış olup, özü itibarıyla 5449 Sayılı Kanun'u tamamlamakta ve Türkiye'deki özel kuruluşlar ve uluslararası kuruluşlarla "yatırım promosyon ağı" oluşturulmaktadır.

Türkiye'de yatırım ortamının "iyileştirilmesi" uluslararası finans örgütlerinin hiç eksilmeyen bir merak ve ısrarla ilgilendikleri bir alan olmaya devam etmektedir. Bu alandaki son kayda değer çalışmalar, Dünya Bankası'nın *Doing Business 2007: How to Reform?* adlı raporu (ki bu rapor 2004'de aynı adla başlayan dizinin son ürünüdür) ile Dünya Bankası - TEPAV işbirliği ile hazırlanan *Turkey: Investment Climate Assessment*'dir. Bu son değerlendirme raporuna aşağıda yeniden değinilecektir.

1990'lı yılların sonlarına doğru yatırım ortamını küresel ölçekte "iyileştirme" amaçlı çalışmaların OECD bünyesinde Çok Taraflı Yatırım Anlaşması taslakları ile somutlaştırıldığı, bu taslakların sonradan DTÖ'ye taşınarak daha geniş bir ülkeler topluluğuna benimsetilmek istendiği bilinmektedir (Türel ve Somel, 2000). Yukarıda değindiğimiz gibi, DTÖ'nün 1999 Seattle Bakanlar Konferansı'nda bu çabalar, gelişmekte olan ülkelere muhalefeti ile boşa çıkarılmış, Çok Taraflı Yatırım Anlaşması üzerinde daha sonraki konferanslarda da mutabakat sağlanamamıştır. Türkiye hükümetleri ise "kraldan çok kralcı" bir tutum izleyerek, 2000'li yıllarda gelişmiş ülkelerin ve uluslararası sermayenin taleplerini yatırım teşvik ve eşgüdüm mekanizmalarına yerleştirip, iktisat politikasının yatırımları yönlendirme imkanlarını fiilen ortadan kaldırmakta sakınca görmemişlerdir.

Uluslararası finans ve düşünce kuruluşlarının raporları ile yerli kamu-özel kuruluşların raporları arasındaki geçişlilik ise, Türkiye'deki pek çok kişi ve kurumun "masanın hangi tarafında oturduğuna" artık fazla önem vermediğini ima etmektedir<sup>30</sup>.

30 Bu geçişliliğin son örneği Dünya Bankası-TEPAV (2007)'dir; söz konusu rapordaki görüş ve önerilerin çoğu Hazine Müsteşarlığı (2006), TEPAV-DPT (2007) ve TEPAV (2007) önerilerinin biraz daha inceltirilip arınmış versiyonlarıdır. Anılan "yerli" belgeler de esasen 2000'li yılların başındaki Dünya Bankası / IFC ve FIAS çalışmalarından esinlenmiştir. Dolayısıyla yatırım ortamını iyileştirme önerilerinin özgün kaynağını bulmak, ciddi bir arşiv çalışması yapılırsa bile, zor görünüyor.

## Teknoloji Politikası

Bu yazının Giriş bölümünde Türkiye’deki teknoloji politikasının ayrıntılı bir değerlendirmesine girişmeyeceğimizi belirtmiştik.<sup>31</sup> Bu alt bölümde teknoloji politikası uygulamasında kilit önem taşıyan iki mevzuat grubuna değinmekle yetineceğiz.

Birinci grup, gelişmiş ülkelerde yürürlükte olan fikri mülkiyet hakları rejiminin benzerini Türkiye’de tesis eden düzenlemelerden oluşmaktadır. Bu grupta yer alan yasal düzenlemelerin başlıcaları şunlardır:

- Türk Patent Enstitüsü’nün kurulması (544 Sayılı KHK, Haziran 1994; değişiklik: 5000 Sayılı Kanun, Kasım 2003),
- Patent Haklarının Korunması (551 Sayılı KHK, Haziran 1995),
- Fikri Mülkiyet Hakları Rejimi (5101 Sayılı Kanun, Mart 2004; 5117 Sayılı Kanun, Nisan 2004; 5194 Sayılı Kanun, Haziran 2004).

1994 sonrasında Türkiye’deki fikri mülkiyet hakları rejimini yenileme doğrultusundaki çabalar, bir yandan Türkiye’nin TRIPS anlaşmasına uyum sağlama arzusundan, öte yandan uluslararası yatırımcılara güven veren bir fikri mülkiyet hakları rejiminin teknoloji transferini kolaylaştıracağı ve DYY girişini özendireceği beklentilerinden etkilenmiştir. Ancak 551 Sayılı KHK ve onu izleyen 5101, 5117 ve 5194 Sayılı Kanunlar, yerli girişimcilerden çok uluslararası girişimcileri kayırmakta ve onların fikri mülkiyet haklarını güvence altına almaktadır. Böyle bir rejim bağlamında kopya, taklit ve tersine mühendislik gibi basit ve işlevsel teknoloji transferi yöntemlerinin kullanılamayacağına yukarıda değinmiştik. Soyak (2005)’in da işaret ettiği gibi, patent sistemi başta ilaç ve kimya sanayilerinde faaliyet gösterenler olmak üzere, çok uluslu şirketlere (ÇUŞ) tekel gücü kazandırmakta ve fahiş royalty ödemelerine yasal zemin hazırlamaktadır. Yeni ve stratejik teknoloji alanlarında ÇUŞ’un patent ve lisanslar yolu ile teknoloji transferine istekli davranmadığı örnekler de çoktur.

İkinci grup mevzuat ise piyasa ekonomilerinde AR-GE’yi özendirme ve temel bilimsel / uygulamalı araştırmalar ile sanayi kesimi arasında mekân ve insangücü düzleminde bağlantı sağlamayı amaçlamaktadır. Başlıca öğeleri:

31 Teknoloji politikası amaç ve araçlarının özlü bir tanıtımı için Taymaz (1993: 550-64)’a, Türkiye’de teknoloji politikasının 2000’li yıllardaki başlıca sorunları için Soyak (2002a, 2002b, 2005)’a bakılabilir.

- Teknoloji Geliştirme Bölgeleri (4961 Sayılı Kanun, Haziran 2001; değişiklik: 5035 Sayılı Kanun, Aralık 2003) ile,
- AR-GE Harcamalarında Gelir ve Kurumlar Vergisi İndirimleri'dir (5228 Sayılı Kanun, Temmuz 2004; 5746 Sayılı Kanun, Şubat 2008).

Türkiye'de AR-GE'ye yoğun talep yaratması beklenen bilim ve teknoloji ağırlıklı sektörlerin görece zayıflığı ve özel sektör girişimcilerinin teknoloji ediniminde yurtdışı kaynaklara başvurma (ve bu meyanda, özellikle DYY'ye ümit bağlama) alışkanlığı sürdükçe, yerel teknoloji yeteneğini geliştirme çabalarından olumlu sonuçlar alınması, ülke yönetiminin göstereceği kararlılığa bağlı olarak, uzun sürede gerçekleşebilecektir. Ancak ülkenin teknolojik bağımlılığını azaltmaya dönük mevzuatın ve yeniliğin kurumsal altyapısını oluşturma girişimlerinin doğru yönde atılmış adımlar olduğu belirtilmelidir.

## 7. SONUÇ NİYETİNE GÖZLEM VE YORUMLAR

Son çeyrek yüzyılda uluslararası ve ulusal ortamda sanayi politikalarının tasarımını etkileyecek köklü değişiklikler olmuştur (bkz. ul-Haque, 2007):

- Dünyada da, Türkiye'de de sanayi ve dış ticaret politikalarının birlikteliği sona ermiş, dış ticareti yönlendiren kurum ve kurallar değişmiştir. DTÖ, öncülü olan GATT'a kıyasla, ülke içi iktisat politikası kararlarına daha fazla müdahil olmakta, bölgesel ticaret anlaşmaları (Türkiye özelinde AB ile Gümrük Birliği), bunlara taraf olan ülkelerin manevra alanını daraltmaktadır.
- Uluslararası ticaret akımları giderek artan ölçülerde çok uluslu şirketler tarafından kontrol edilmektedir. Büyük uluslararası firmalar ile gelişmekte olan ülkelerdeki görece küçük yerli firmalar arasındaki ilişki, eşitsiz bir sömürü ilişkisidir.
- Gelişmekte olan ülkelerin (ticarete ve yabancı sermaye hareketlerinde daha elverişli şartlara erişebilecekleri beklentisi veya şantajı ile) benimzedikleri fikri mülkiyet hakları rejimi, yerli girişimcilerden daha çok uluslararası girişimcileri kayırmakta ve onların fikri mülkiyet haklarını güvenceye almaktadır. Bu rejim bağlamında gelişmekte olan ülkelerin kopya, taklit ve tersine mühendislik'i içeren teknoloji transfer yöntemlerini kullanma yolu hemen hemen kapanmıştır.
- Seçici / karşılıklı / faaliyete özgü olmayan teşviklerin uygulanmasında iç ve dış kısıtlar ortaya çıkmıştır.

- (v) Neo-liberal felsefenin entelektüel baskısı, iktisat politikası araçlarının bir kısmını itibarsızlaştırmakta, uluslararası mevzuata ters düşmese bile bu araçları kullanmak tercih edilmemektedir.

Bütün bu gelişmelerin sonucu, gelişmekte olan ülkelerin ve bu me-yanda Türkiye’nin “iktisat politikası uzayı”nın daralmasıdır. Bianchi ve Labory (2006: 3)’ye göre 1980’li yıllardan bu yana üretim yapılarında ve uluslararası rekabette ortaya çıkan değişimler, merkezi devlet otoritesinin zorlayıcı gücüne ve kazananı doğrudan müdahalelerle belirleme imkânlarına dayanan “eski” sanayi politikalarının sonunu getirmiştir. “Yeni” sanayi politikaları yerel veya bölgesel tabandan yukarıya doğru (“from the bottom”) biçimlenen, firmaların rekabet güçlerini ve yenilik yapabilme kapasitelerini artırma üzerine kurulu bir “program”dır. Bu program ülkenin tüm kurum ve kuruluşlarını seferber edebilmelidir. Bir ülkenin dünya ekonomisinde uzmanlaşması, salt o ülkenin faktör donanımına göre değil, firmalarının öğrenme yeteneklerine ve yerel düzeyde oluşturdukları teknoloji ve beşeri sermaye birikimine bağlı olacaktır.<sup>32</sup> Neoliberal modelin sanayi politikası çerçevesi, bu öncüllerden hareketle çizilmektedir.

Amaç, ulusal nitelik taşıyan bir gelişme ve sanayileşme stratejisi formüle etmek ise, başta gelen öncelik neo-liberal model altında büyük ölçüde yitirilen “politika uzayı”nın (kısmen de olsa) yeniden kazanılması olmalıdır<sup>33</sup>. Son çeyrek yüzyılda ihracat ve DYY’yı desteklemenin ardındaki temel beklenti, bu faaliyetlerin teknoloji üretmede ve öğrenmede yarattığı etkilerin dışsallıklar sorununa çözüm getireceği idi. Bu beklentiler gerçekleşmemiş, salt “dışa açılma”nın sanayi politikalarına alternatif olamayacağı daha iyi anlaşılmıştır. Rodrik (2007: 13-4)’in işaret ettiği gibi, piyasa mekanizmasının iyi işletilmesi ve piyasaları işleten kurumların iyi vasıflara sahip bulunması ile yüksek sınai performans arasında birebir ilişki yoktur. Günümüzde kapitalist ekonomik ilişkileri ve piyasa mekanizmasını veri alan arayışlar, kamu otoritelerinin sanayi politikaları belirlemekle tümüyle otonom olduğunu varsayan uçla, kamu bürokrasisinin özel çıkarlarla özdeşleştiği uç arasında bir orta yol bulmaya dönüktür.<sup>34</sup>

32 Bu anlayışın izleri TEPAV - DPT (2007) ve TEPAV (2007)’de görülmektedir.

33 Kapitalizmden radikal bir kopuş öngörmeyen, ama “politika uzayı”nı genişletecek tedbir örnekleri için bkz. Chang ve Grabel (2005).

34 Benzer bir yaklaşım için, bkz. Ersel (2009).



Bu tür “eklektik” çabaların en iyi örneklerinden biri, ÖİK Raporu yazarlarının da yararlandığı Rodrik (2004)’tir. Rodrik, sanayi politikası tasarımında on ilkeye uyulmasını öğütlemektedir: (i) teşvikler sadece yeni faaliyetlere verilmelidir (çünkü ancak bu tür faaliyetler ekonominin ihtiyaç duyduğu yeniden yapılanmayı sağlar); (ii) teşvik politikalarının başarıya veya başarısızlığını ölçmek için açık ve kesin ölçütler konulmalıdır; (iii) teşviklerin gerektiğinden fazla uzun sürmemesini sağlayacak hükümler getirilmelidir; (iv) kamu otoriteleri sektörleri değil, faaliyetleri desteklemeyi hedef almalıdır; (v) sübvansiyonla desteklenen faaliyetlerin diğerlerine taşma (spillover) ve gösterim (demonstration) etkileri bulunmalıdır; (vi) sanayi politikalarını uygulama görevi bürokrasinin ehliyeti denemiş birimlerine verilmelidir; (vii) uygulayıcı kuruluşlar en üst düzeyde siyasal yetkiye sahip olanlar tarafından yakından denetlenmeli, böylece özel çıkarların bu kuruluşlara egemen olması önlenmelidir; (viii) teşvik politikalarını uygulayacak kuruluşlarla özel kesim arasında iletişim kanalları açık olmalıdır; (ix) sanayi politikalarında hatalar işlenebilir, bazı özendirmeler başarısız olabilir, yapılması gereken şey son tahlilde öğrenmeyi sağlayan hata yapma olasılığını değil, hataların yol açtığı maliyetleri en aza indirmektir; (x) uygulayıcı kuruluşlar öğrenme ve kendilerini yenileme becerisine sahip olmalıdır. Bu önerilerin ilk beşi ÖİK Raporu’nda da çerçevelenmiştir (TEPAV-DPT, 2007:40)<sup>35</sup>. Rodrik’in önerilerinden ilki, bunalım dönemlerinde gerekebilecek “savunmacı” politikaları dışladığı, dördüncüsü de firma / sektör düzeyinde seçiciliğe olumsuz yaklaştığı için eleştirilebilir. Kanımızca burada önemli olan husus, özetlediğimiz öneriler paketinin özgül (specific) yanlarından çok, ima ettiği “arayış”tır ve bu arayış övgüye değer<sup>36</sup>.

Ancak 2000’li yıllarda Türkiye ekonomi yönetimi bu tür arayışların epey uzağında ve “eylemli” yanı zayıf AB sanayi politikalarının peşine

35 Rapor yazarları uygulayıcı yönetsel mekanizmaya ilişkin son beş öneriyi (herhalde bu hususlarda Komisyon’u bağlamamak için) dışlamışlardır.

36 Rodrik’in TÜSİAD’da yaptığı ve 2004 tarihli makalesine yollamalarla da desteklediği 25 Aralık 2007 sunuşunu (bkz. Rodrik, 2007) bir gazete şöyle bir başlıkla okurlarına tanıtmıştır: “Türkiye’nin kura müdahale lüksü yok” (*Hürriyet*, 26 Aralık 2007). Rodrik’in sunuşunda ikincil önem taşıyan aşırı değerlendirilmiş YTL sorununun yansıtılış biçimi, Türkiye’nin sadece sermaye kesiminin değil, medyasının da borsa / kur / faiz üçgeni dışında düşünmeye hazır-  
lıkta olmadığını işaret ediyor. Ancak sermaye kesiminden bazen farklı sesler de yükseliyor. Kıdemli sanayici Rahmi Koç, 2009/15199 Sayılı Karar’ı yorumlarken şunları söylemektedir: “Ben her projenin kendi esasına göre hükümetle pazarlık edip teşvik alması taraftarıyım” (*Hürriyet*, 15 Haziran 2009). Seçiciliğe desteğin kıdemli bir iş adamından gelmesi, yeterince öğreticidir.

takılmış görünmektedir.<sup>37</sup> DTÖ çevresindeki müzakerelerde de Türkiye bir GOÜ olarak kendi konum ve çıkarlarına uyduğu tartışmalı bir tutum izlemektedir. Oysa Türkiye sınai üretim ve ihracatında emek- ve kaynak-yoğun sektörlerden bilim ve teknoloji ağırlıklı sektörlerle yönelen bir yapısal dönüşümü gerçekleştirmek, sınai “derinleşme”yi seçici sektörel müdahalelerle ve teknolojik yeteneği yükselterek sağlamak zorundadır (Soyak, 2006: 65). İçinde teknoloji politikasının ağırlıklı bir yer tuttuğu böyle bir sanayi politikası önünde nesnel teknik ve ekonomik engellerden çok sınıfsal / ideolojik engeller vardır. *Laissez-faire* anlayışından yola çıkan AB sanayi politikalarının tereddütsüz benimsenmesi, sanayide yapısal değişmeye ve gelişmiş ülkelerle Türkiye arasındaki teknolojik açığın kapanmasına yardımcı olmayacaktır.

Sanayi politikalarının çözüm bulması beklenen sorunlardan biri de sanayi sektöründeki genel yatırım zafiyetidir. 2003 ve sonrasındaki canlanma konjonktüründe tarihsel ortalamaların üstüne çıkılmakla birlikte, sanayi sektörünün son otuz yılda yeterli yatırım tahsisleri aldığı ileri sürülemez. 2006-07’deki sabit sermaye yatırımı / GSMH oranları, son bunalım öncesindeki son “normal” yıl olan 1997’dekinin altında kalmış, ancak imalat sanayii yatırım paylarının yükselmesi, yatırım tahsislerinin reel olarak düşmesini önleyebilmiştir (BSB, 2007:33-7). Bu yetersizliği giderebilmek ve sanayinin yapısal dönüşümünü hızlandırabilmek için sınai yatırım düzeyini yükseltecek genel tedbirlere de ihtiyaç duyulmaktadır. Rekabet ve bölgesel gelişme politikaları, esas itibarıyla yatırım düzeyini değil, yatırımların kalitesini ve mekansal dağılımını etkileyen politikalardır ve sınai yatırım yetersizliğine çözüm olamazlar. 2008-9 krizinin en yoğun biçimde yaşadığı günlerde AKP hükümetinin 2009/15199 Sayılı Karar’la genel yatırım teşviklerini güçlendirmeye çalışması, bu açıdan anlamlıdır.

Son olarak “mikro reformlar” deyiminin ülkemizde yarattığı zihin

37 Türkiye İhracatçılar Meclisi Başkanı Mehmet Büyükekşi, İstanbul’da toplanan AB Sürecinde İhracatçılar Zirvesi’nde şunları söylemiştir: “Türkiye, ilgili ülkelerle karşılıklı yarar temeline dayanan anlaşmaları müzakere eder” ifadesi, bugün fiiliyatta “Türkiye, AB ve üçüncü ülkeler yararına anlaşmaları müzakere eder” haline dönüşmüştür... (A)nalizler(imiz), bugüne kadar imzalanan serbest ticaret anlaşmaları ... nedeniyle, sadece üçüncü ülkelere ihracatımızda 4.5 milyar \$ zarara uğradığımızı gösteriyor”. Devlet Bakanı ve Başbakanı Zeynep Güneş’in bu beyanlara karşı tutumu şöyle olmuştur: “GB anlaşması, beğenelim beğenemeyelim, Türkiye’nin kabul ettiği bir taahhütnamedir. Bu... anlaşmayı değiştireceksek, nelerden feragat edip, karşılığında neleri talep edeceğimizi önce kendi içimizde... iyi belirlememiz lazım”. Aynı toplantılarda Devlet Bakanı Zafer Çağlayan şunları dile getirmiştir: “Türkiye GB Anlaşması’nı yapmamış olsaydı, bugünkü ihracatları ağızımızla kuş tutsak yapmamız mümkün değildi... AB birçok ülkeye (gösterdiği) cömert(liği) Türkiye’ye gösterebilse (idi), ... ticaretimizde çok daha önemli mesafe kat etmiş olacaktık. Ama biz sabırlı milletiz, sonuna kadar bunu devam ettireceğiz” (Hürriyet, 19-20 Şubat 2010). Siyaset çevrelerinin ticaret politikasında benimsedikleri tutumun benzeri, sanayi politikalarında da izlenmektedir.

karışıklığına yeniden dikkat çekmek istiyoruz. Alt sektörler itibariyle politika öncelikleri konusunda TEPAV-DPT ÖİK Raporu'nun ikircikli bir tutum sergilediğine değinmiştik. Aslında gerek bu rapordaki, gerekse onu izleyen TEPAV çalışmasındaki "mikro reform" önerilerinin bir kısmı firmalar kesimini daha etkin çalışmaya yöneltmesi beklenen kurumsal / yapısal düzenleme önerileridir. Bu öneriler kendi gereklilikleri ve erdemleri düzleminde önemsenmeli ve tartışılmalıdır; ancak bunların sektörel kaynak tahsisini doğrudan yönlendirici etkiler yapması beklenemez. TEPAV ve TÜSİAD'ın emek piyasası ve işgücü kullanımı üzerindeki vergi yükleri ile ilgili önerileri ise, sınaî üretim ve ihracattaki kâr sıkışmasını başta emek kesimi üzerinden, ikincil olarak da düşük enerji ve iletişim girdilerinin maliyetlerindeki azalma yolu ile aşmayı ima etmektedir. Neo-liberal dogmalara karşı çıkamayan, döviz kuru ve faiz haddinin sanayi politikası amaçları için kullanılmasını sağlayamayan iş adamları, sorunun çözümünü başka yerde aramakta, samanlıkta yitirdiği yüzüğü daha aydınlık olduğu için bahçede arayan Nasreddin Hoca'nın torunları olduklarını göstermektedir. Bir kısım sanayici "mikro reform" imasından sektör / alt sektör düzeyindeki kaynak tahsisi önceliklerinin ve bu önceliklere dönük tedbirlerin belirlenmesini anlarken, hükümet bürokrasisi ve özel kesimdeki kanaat önderleri ise bu deyimden farklı anlamlar çıkarmaktadır. Özetle, seçici politikaları baştan dışlayan bir politika demetini "mikro reformlar" olarak adlandırmamak ve kavramsal açıklık için bu deyimden hiç kullanmamakta yarar vardır.

*Mart 2010*

## KAYNAKLAR

- AKYÜZ, Y. (2007), "Global Rules and Markets: Constraints over Policy Autonomy in Developing Countries", *İktisat, İşletme ve Finans*, 22 (257) , 5-43.
- (2005), "The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is at Stake for Developing Countries?", [www.twinside.org.sg/pos.htm](http://www.twinside.org.sg/pos.htm)
- AVRUPA TOPLULUKLARI KOMİSYONU (ATK) (2009), *2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*, SEC (2009) 1334, [www.abgs.gov.tr/index](http://www.abgs.gov.tr/index)
- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2007), *2007 İlyazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış*, Ankara: TMMOB.
- BIANCHI, P. ve LABORY, S. (2006), "From "Old" Industrial Policy to "New" Industrial Development Policies", P. Bianchi ve S. Labory (der.), *International Handbook on Industrial Policy* içinde, Cheltenham: Edward Elgar.
- CHANG, H. - J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, London: Macmillan, Bölüm 3.

- CHANG, H. - J. ve GRABEL, I. (2005), *Kalkınma: Yeniden* (çev. E. Özçelik), Ankara: İmge Kitabevi.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (CEC) (2007), "Midterm Review of Industrial Policy - A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy", COM (2007) 374 final, 4th Jul., <http://europa.eu/documentation/official-docs/index>.
- (2005) "Implementing the Community Lisbon Programme: A Policy Framework to Strengthen EU Manufacturing - Towards a More Integrated Approach for Industrial Policy", COM (2005) 474 final, 5th Oct.
- (2004), "Fostering Structural Change: An Industrial Policy for an Enlarged Europe", COM (2004) 274 final, 20th Apr.
- (2002), "Industrial Policy in an Enlarged Europe", COM (2002) 714 final, 11th Dec.
- (1999), "The Competitiveness of European Enterprises in the Face of Globalisation - How it can be Encouraged", COM (1998) 718 final, 20th Jan.
- (1994), "An Industrial Competitiveness Policy for the European Union", COM (1994) 319 final, 14th Sept.
- (1993), "White Paper on Growth, Competitiveness and Employment", COM (1993) 700 final, 5th Dec.
- CONTESSI, S. (2002), *European Industrial Policy*, Baltimore: Johns Hopkins University.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (2006), *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-13): Rekabet, İstihdam, Beşeri Sermaye, Bölgesel Gelişme, Kamuda Etkinlik*, Ankara:DPT.
- (2003), *Türkiye Sanayi Politikası / AB Üyeliğine Doğru*, Ankara : DPT.
- (1985), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-89*, Ankara: DPT.
- DCNGES, J. (1980), "Industrial Policies in West Germany's Not-So-Market-Oriented Economy", *The World Economy*, 3 (2), 185-204.
- DÜNYA BANKASI (2007), *DoingBusiness in 2007: How to Reform?* Washington, D.C.: Dünya Bankası.
- DÜNYA BANKASI-TEPAV (2007), *Turkey: Investment Climate Assessment (2. cilt)*, Rapor No: 41611-TR, Washington, D.C.: Dünya Bankası.
- ERBER, G., HAGEMANN, H. ve SEITER, S. (1996), *Industrial Policy in Europe*, German Institute for Economic Research, D/1996/3163/7.
- ERSEL, H. (2009), "Kamu ve Özel Kesim Krizden Sonraki Yeni Sanayi Politikasını Birlikte Belirlemeli", *Referans*, 7 Eylül.
- EUROPEAN COUNCIL (2000), "Presidency Conclusions - Lisbon European Council", 23-24 March.
- G-20 (2009), "Leaders' Statement from the Pittsburgh Summit", 25 Sept.
- HAZINE MÜSTEŞARLIĞI (2006), *Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesine Doğru: YOLKK Reform Süreci Hakkında Yorumlar / Genel Değerlendirme Raporu ve Sonuçlar, AB Eşleştirme Projesi*, Ankara.
- Hürriyet*, 26 Aralık 2007; 10 ve 15 Haziran 2009; 19-20 Şubat 2010; 20 Mart 2010.
- JOHNSON, C. (1984), "Introduction: The Idea of Industrial Policy", C. Johnson (der.), *The Industrial Policy Debate* içinde, San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- KHOR, M. (2008), "Analysis of the New WTO Agriculture, NAMA Texts of December 2008", [www.twinside.org.sg/pos.htm](http://www.twinside.org.sg/pos.htm)
- (2007), "The Unequal Exchange in the Doha Negotiations", [www.twinside.org.sg/pos.htm](http://www.twinside.org.sg/pos.htm)
- (2004), "Trade and Development, the Multilateral Trading System and Recent Developments in the WTO", [www.twinside.org.sg/pos.htm](http://www.twinside.org.sg/pos.htm)

- LAMY, P. (2009), "Opening Statement", DTÖ Cenevre Bakanlar Konferansı, 30 Kasım, [www.wto.org/english/news\\_e/](http://www.wto.org/english/news_e/)
- LINDBECK, A. (1981), "Industrial Policy as an Issue of the Economic Environment", *The World Economy*, 4 (4), 391-405.
- PELKMANS, J. (2006), "European Industrial Policy", P. Bianchi ve S. Labory (der.), *International Handbook on Industrial Policy* içinde.
- Resmi Gazete, 16 Temmuz 2009, Sayı : 27290.
- RODRİK, D. (2007), 25 Aralık 2007 Tarihli Sunuş (Bant Çözümü), <http://www.ku.edu.tr/ku/images/EAF251207>.
- (2004), "Industrial Policy in the Twenty-first Century", UNIDO için hazırlanmış makale, [www.ksg.harvard.edu/rodrick/](http://www.ksg.harvard.edu/rodrick/), Boston.
- SHAFAEEDIN, M. (2006), "Beware of NAMA's Slippery Slope to De-industrialisation", [www.twinside.org.sg/nama\\_analytical.htm](http://www.twinside.org.sg/nama_analytical.htm).
- SOYAK, A. (2005), "Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Sanayi Politikası Üzerine Eleştirel Bir Yaklaşım", *Ölçü*, TMMOB (Aralık), 61-9.
- (2002a), "Küreselleşme, Teknoloji Politikası, Türkiye", A. Soyak (der.), *Küreselleşme, İktisadi Yönelimler ve Sosyopolitik Karşıtlıklar* içinde, İstanbul: Om Yayınları.
- (2002b), "Technology Policy: Patent Protection and Industrial R&D Subsidies in Turkey", *Transition Countries Joining the EU / 2th Joint International Symposium*, Silesian University in Opava, Karvina, 86-102.
- TAYMAZ, E. (1993), "Sanayi ve Teknoloji Politikaları: Amaçlar ve Araçlar", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 20(4), 549-80.
- T. C. BAŞBAKANLIK (2009), Yatırımlarda Devlet Yardımları / Aktif İşgücü Programlarının Güçlendirilmesi / Kredi Garanti Desteği (4 Haziran 2009 tarihli basın toplantısı sunuş malzemesi).
- TEPAV (2007), 22 Temmuz 2007 Seçimlerinin Ardından: İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri, Ankara: TEPAV.
- TEPAV-DPT (2007), *Türkiye'nin Rekabet Gücü İçin Sanayi Politikası Çerçevesi / Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (güncelleştirilmiş baskı (Haziran)), Ankara: TEPAV.
- TÜREL, O. ve SOMEL, C. (2000), "Çok Taraflı Yatırım Anlaşması: Seattle'a Giderken", E.A. Tonak (der.), *Küreselleşme: Emperyalizm, Yerelcilik, İşçi Sınıfı* içinde, Ankara: İmge Kitabevi, 45-63.
- TÜSİAD (2007), *Ekonomik Görünüm ve Politikalar*, İstanbul: TÜSİAD. (TS / EKO / 2007-118), 19 Ekim.
- ul-HAQUE, I. (2007). "Rethinking Industrial Policy", UNCTAD Tartışma Yazıları No. 183 (Nisan).
- van ROJ, B. vd. (2004), *Industrial Policy of EU*, [www.tuta.hut.fi/studies/](http://www.tuta.hut.fi/studies/)
- WALLACE, A. (2003), *Industrial Policy*, <http://mason.gmu.edu/~awallac1/INDPOL.doc>.

## SONDEYİ

“

Sizler, bizim battığımız tufanın  
İçinden doğacak olanlar  
Bizim zayıflıklarımızdan  
Söz edecek olursanız eğer  
Kurtulduğunuz bu karanlık zamanı da  
Hesaba katın.

Biliyoruz elbet:  
Alçaklığa karşı da olsa nefret  
Gerer yüz çizgilerini.  
Haksızlığa karşı da olsa öfke  
Kızdırır sesi. Ah, biz ki  
Dostluğa zemin hazırlamak isteyenlerdik  
Kendimiz davranamadık dostça.

Ama siz insanın insana  
Yardımcı olduğu zamana erişerseniz  
Bizimkini  
Hoşgörüyü anın.”

Bertolt Brecht, “Gelecek Kuşaklara” (1934-38)

(çev. Yılmaz Onay, *Bütün Şiirleri / Cilt 2*,  
İstanbul: Mitos Boyut Yayınları, s.83, 2000)

ODTÜ İktisat Bölümü Emekli Öğretim Üyesi Prof. Oktar Türel'in 1979-2010 yılları arasında kaleme aldığı yazılardan yirmi üçünü *Geç Barbarlık Çağı (I-II)* adı altında ve iki kitapta okurlara sunuyoruz. *Geç Barbarlık Çağı-II*, iki kesimden oluşmaktadır. "Planlama ve Kurumsal Yapıda Dönüşüm" alt başlığını taşıyan A Kesimi'nin ilk üç yazısı Türkiye'de merkezi iktisadi planlama (MİP) deneyimine ilişkindir. Bu yazılar Türkiye'nin "Planlı Dönem"inde (1960-80) benimsediği MİP ile hangi amaçlara, hangi araçları kullanarak erişmeye çalıştığını irdelemektedir. A Kesimi'nin ikinci üçlüsünde 1980 sonrası Türkiye'deki kurumsal değişiminin üç boyutu incelenmektedir: Kamu kesiminin yeniden yapılandırılması, Merkez Bankası'nın yeni bir yasal çerçeve altında neoliberal tutuculuğa kökten bağlanması ve bankacılığa neoliberal öğretille uyumlu bir düzenleme getirilmesi... Kitabın "Büyüme ve Sanayileşme" başlıklı B Kesimi, büyüme sorunsalına odaklanan üç yazı ile başlamaktadır. Yedinci yazı, Marksgil iki sektörlü büyüme modelini geliştirmekte olan bir ülke bağlamında formüle etmeye çalışmaktadır. "Keynesgil Altın Çağ" sonrasındaki büyüme örüntülerinin istihdama ve emek-sermaye ilişkilerine nasıl yansıdığı ve bunun Türkiye'deki emekçi örgütleri açısından neleri ima ettiği sekizinci yazıda ele alınmaktadır. Dokuzuncu yazı, Türkiye'nin 1948-76 dönemini izleyen otuz yılda niye tatminkar bir büyüme performansı sergileyemediğini açıklama denemesidir. B Kesimi'nin son üç yazısında Türkiye'nin sanayileşmesi üç farklı tarih kesitinde ve farklı bağlamlarda ele alınmaktadır. Onuncu yazıda 1970'li yılların kamu sınai yatırımları paketi üzerine bir değerlendirme sunulmaktadır. On birinci yazı, 1990'lı yılların başındaki bir "durum saptaması"dır ve Türkiye'nin gelecek yıllardaki uzmanlaşma eğilimlerini öngörmektedir. On ikinci ve son yazıda ise, günümüz sanayi politikalarının yatırım politikası bileşeni geçmiştekilerle karşılaştırılarak irdelenmektedir.



Yordam Kitap

19 TL. KDV DAHİL

ISBN 978-605-5541-27-9

