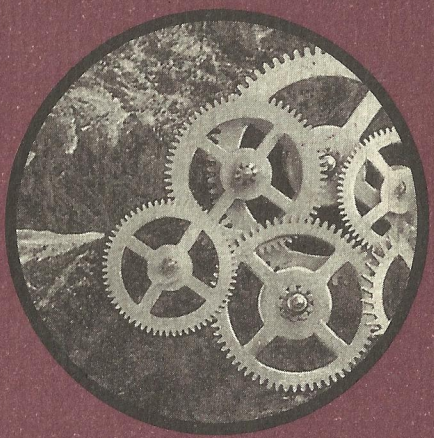
TÜRKİYE ARAŞTIRMALARI

İKTİSAT POLİTİKASI SEÇENEKLERİ 1

TÜRKİYE'DE SANAYİLEŞMENİN YENİ BOYUTLARI VE KİT'LER

EDİTÖRLER:
KORKUT BORATAV, ERGUN TÜRKCAN



3. BASKI

TARİH VAKFI YURT YAYINLARI

İKTİSAT POLİTİKASI SEÇENEKLERİ 1

TÜRKİYE'DE SANAYİLEŞMENİN YENİ BOYUTLARI VE KİT'LER



Türkiye
Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı
Yayınıdır

Friedrich Ebert Vakfı'nın desteğiyle gerçekleştirilmiştir.

Yıldız Sarayı Arabacılar Dairesi
Barbaros Bulvarı
80700 Beşiktaş/İstanbul
Tel: (0212) 227 37 33 - Faks: (0212) 227 37 32

Yayına Hazırlayan
Ayşen Anadol

Kitap Tasarımı
Haluk Tunçay

Sayfa Düzeni
Çağdaş Ltd. Şti.

Baskı
Numune Matbaacılık
(0212) 629 02 02

Birinci Basım
İstanbul 1993
İkinci Basım
İstanbul, Eylül 1993
Üçüncü Basım
İstanbul, Ekim 1994

ISBN 975-333-000-6

İKTİSAT POLİTİKASI SEÇENEKLERİ 1

TÜRKİYE'DE SANAYİLEŞMENİN YENİ BOYUTLARI VE KİT'LER

İKTİSAT POLİTİKASI SEÇENEKLERİ 1

GENEL EDİTÖRLER

TANER BERKSOY
KORKUT BORATAV

TÜRKİYE'DE SANAYİLEŞMENİN YENİ BOYUTLARI VE KİT'LER

EDİTÖRLER

Korkut Boratav
Ergun Türkcan

SANAYİ
Taner Berksoy, Uğur Esen, Hasan Kirmanoğlu
Murat Şahin Öcal, Nihal Tuncer
Oktar Türel, Ergun Türkcan

KİT'LER
Korkut Boratav, Aykut Ekzen, Yakup Kepenek
Sinan Sönmez, Oktar Türel

Yayın Sekreteri: Kudret Çelebi

TÜRKİYE ARAŞTIRMALARI 1
TARİH VAKFI YURT YAYINLARI

İKTİSAT POLİTİKASI SEÇENEKLERİ 1

TÜRKİYE'DE SANAYİLEŞMENİN YENİ BOYUTLARI VE KİT'LER

İKTİSAT POLİTİKASI SEÇENEKLERİ 1

GENEL EDİTÖRLER

TANER BERKSOY
KORKUT BORATAV

TÜRKİYE'DE SANAYİLEŞMENİN YENİ BOYUTLARI VE KİT'LER

EDİTÖRLER

Korkut Boratav
Ergun Türkcan

SANAYİ

Taner Berksoy, Uğur Esen, Hasan Kirmanoğlu
Murat Şahin Öcal, Nihal Tuncer
Oktar Türel, Ergun Türkcan

KİT'LER

Korkut Boratav, Aykut Ekzen, Yakup Kepenek
Sinan Sönmez, Oktar Türel

Yayın Sekreteri: Kudret Çelebi

TÜRKİYE ARAŞTIRMALARI 1
TARİH VAKFI YURT YAYINLARI

Friedrich Ebert Vakfı'nın desteğiyle gerçekleştirilmiştir.

ÖNSÖZ

Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler, "İktisat Politikası Seçenekleri" başlıklı araştırma dizisinin birinci cildini oluşturuyor. Araştırma dizisinin ikinci cildi, "Mali Politikalar ve Finansal Sistem" alanını kapsayacak.

Araştırmalar, Friedrich Ebert Vakfı, TÜSES Vakfı ve Türk Sosyal Bilimler Derneği arasındaki bir işbirliği ile gerçekleştirildi. Maddi desteği Friedrich Ebert Vakfı sağladı. Araştırmaların ilk aşamasını TÜSES örgütledi; tamamlanması ve yayına hazırlanması ise Türk Sosyal Bilimler Derneği bünyesinde yürütüldü. Projenin genel koordinatörleri ve "İktisat Politikası Seçenekleri" dizisinin genel editörleri Prof.Dr. Taner Berksoy ve Prof.Dr. Korkut Boratav, birinci cildin editörleri Prof.Dr. Korkut Boratav ve Prof.Dr. Ergun Türkcan, ikinci cildin editörleri ise Prof.Dr. İzzettin Önder ve Doç.Dr. Oktar Türel'dir. Yayın Sekreterliği'ni Kudret Çelebi yaptı.

Ankara'da Friedrich Ebert Vakfı tarafından Ekim 1992'de düzenlenen bir toplantıda, araştırmaların geçici bulguları tartışmaya açıldı. Projede yer alan diğer araştırmacılarla birlikte toplantıya tartışmacı olarak katılan Prof.Dr. Fikret Şenses, Doç.Dr. Erinç Yeldan, Prof.Dr. Ercan Uygur ve Prof.Dr. Spahn'ın katkılarından büyük ölçüde yararlanıldı.

Bu ciltte yer alan bölümlerin tümü, bireysel ve toplu çalışmanın birlikte yürütülmesiyle tamamlandı. Araştırıcılar, sık sık biraraya gelerek işbölümünü kararlaştırdılar; çalışmanın çatısını oluşturdular; nicel tabloları, geçici bulguları ve taslak metinleri tartıştılar. Nihai metnin belli bir bütünlüğe ve tutarlılığa ulaşması, birinci bölüm için Türkcan'ın, ikinci bölüm için ise Boratav'ın diğer araştırıcılarla iletişimi sonunda gerçekleştirildi. Bu cilt, dolayısıyla, önemli ölçüde toplu bir çalışmanın ürünüdür.

Öte yandan, çalışma tamamen "anonim" değildir; bireysel bir işbölümüne de dayanmaktadır. Araştırıcılar belli kesimlerin ilk yazımını yaptılar.

"Sanayileşme, Teknoloji ve Dış Ticaret Politikaları" temalarını kapsayan birinci bölümün "Giriş"i izleyen Birinci Kesim'i Doç.Dr. Uğur Eser, İkinci ve Üçüncü Kesim'lerle tekstil eki Prof.Dr. Ergun Türkcan, Dördüncü Kesim Doç.Dr. Oktar Türel, diğer Ekler ise Murat Şahin Öcal tarafından kaleme alındı. Çalışmanın dış ticaretle ilgili çözümlemeleri ve politika tartışmaları Prof.Dr. Taner Berksoy, Doç.Dr. Hasan Kirmanoğlu ve Doç.Dr. Nihal Tuncer'in ürünüdür. Öcal, çalışmanın ilk aşamalarında araştırma asistanı olarak da katkılarda bulundu. İlk taslakların revizyonu ve nihai metnin oluşması, Doç.Dr. Oktar Türel'in aktif katkılarından yararlanan Prof.Dr. Ergun Türkcan tarafından üstlenildi.

"KİT'ler"i kapsayan ikinci bölüm ise Prof.Dr. Korkut Boratav'ın koordinatörlüğü altında, Prof.Dr. Korkut Boratav, Aykut Ekzen, Prof.Dr. Yakup Kepenek, Prof.Dr. Sinan Sönmez ve Doç.Dr. Oktar Türel'in katkı ve araştırmalarına dayanıyor. Prof.Dr. Sinan Sönmez Birinci Kesim'i kaleme aldı. Prof.Dr. Korkut Boratav İkinci Kesim'deki nicel çerçevenin kavramsal sistematiğini oluşturdu; grup içi tartışmalar sonunda buna son biçimini verdi ve 1980/81-1990 döneminin nicel çözümlemesini yaptı. Bu çözümleme, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun raporlarına dayanıyor. Doç.Dr. Oktar Türel, her aşamada bu bulguların eleştirel değerlendirmesini yaptı ve bunları politika çözümlemesine uygun hale getirdi. Aykut Ekzen bu çözümlemeye, 1991-1992 bulgularını ekledi. Orta ve kısa dönemli politika seçeneklerinin tartışıldığı Üçüncü Kesim, Aykut Ekzen ve Prof.Dr. Yakup Kepenek tarafından kaleme alındı. Türkiye'de KİT sistemi üzerindeki ideolojik önyargılarla ilgili bir eleştiri özelliği taşıyan Dördüncü Kesim Prof.Dr. Korkut Boratav tarafından yazıldı. Kudret Çelebi ikinci bölümde kullanılan ana verileri derledi ve bazılarını işledi. Çalışmanın ilk aşamalarında Ayla Yılmaz'ın da araştırma asistanı olarak katkıları oldu.

Türkiye'de iktisat politikası seçenekleri üzerindeki tartışmalara katkısı olacağını umduğumuz bu ciltteki çalışmaların oluşmasında ve yayımlanmasında oynadığı olumlu rol nedeniyle Friedrich Ebert Vakfi'nın Türkiye temsilcisi Dr. Matthes Buhbe'ye ayrıca teşekkürü borç biliyoruz.

Korkut Boratav
Ergun Türkcan

Ankara, Mart 1993

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM: SANAYİLEŞME, TEKNOLOJİ VE DIŞ TİCARET POLİTİKALARI 9

GİRİŞ 11

KESİM I. 1980'LERDE TÜRKİYE'DE SANAYİ 16

A. Sanayinin Bunalımı ve 1980 Dönüşümü 16

B. Sanayinin Yapısı ve Gelişme Düzeyi 20

1. Üretim ve İstihdam Yapısı 20

2. Sınai Yatırımlar, Büyüme ve Bölüşüm 23

3. Verimlilik ve Teknolojik Değişim 30

C. Sınai Ürünlerde Uluslararası Ticaret 38

1. Genel Gözlemler 38

2. Dış Ticaret Rejiminde 1980'lerdeki Dönüşümler 39

3. 1970-91 Döneminde Dış Ticaret Yapısı 45

4. Karşılaştırmalı Üstünlükler ve Uzmanlaşma 52

5. 1980'lerde İhracat Artışı ve Verimlilik 58

KESİM II. SANAYİLEŞME İÇİN YENİ BİR STRATEJİ ÖNERİSİ 64

A. Giriş 64

B. Strateji, Dönemler ve Yöntem Üzerine 65

1. "İki Paralel" Stratejisi 65

2. Kısa Dönem-Uzun Dönem Stratejik Hedefleri 65

3. Kısa Dönem-Uzun Dönem Farkı 67

C. Bilgi Toplumuna Doğru 68

D. Beşeri Sermaye 72

E. Modern Sanayileşme Sürecinin Omurgası Olarak
Bilim ve Teknoloji Politikası 73
1. Teknoloji Politikasının Kısa Dönem Hedef ve Araçları 73
2. Uzun Dönem Teknoloji Politikası Hedef ve Araçları 74
F. Politika Araçları ve KİT'ler 76
G. Sanayileşmenin Kısa Dönemde
Dış Ticaret Politikası ile Bağlantısı 76
KESİM III. TÜRKİYE'DE ELEKTRONİK SEKTÖRÜ VE GELECEĞİN BİLİŞİM EKONOMİSİNE BİR BAKIŞ 79
A. Türkiye'de Elektronik Sanayii Üzerine Bazı Gözlemler 79
B. Tüketici Elektroniği ve Bileşenler Alt Sektörü 80
C. Telekomünikasyon Cihazları Alt Sektörü 82
D. Türkiye'de Bilgisayar Kullanımı 84
E. Eğitim Bilgisayarları Hakkında 88
F. Türkiye'de Yazılım (Software) Alt Sektörü 90
G. Türkiye'de Savunma Sanayiinin Elektronik Talebi 92
H. Uzun Vadede Araştırma-Geliştirme Faaliyeti ve İnsangücü 93
I. Elektronik Malların ve Bilgisayarların Üretimi Üzerine 95
KESİM IV. ORTA DÖNEMDE SANAYİ POLİTİKALARI ÜZERİNE 98
A. 1990'larda Sanayi Politikalarının Kapsam ve Sınır Şartları 98
B. Sanayi Politikalarında Temel Tercihler 101
1. Genel Gözlemler 101
2. Genel Kurallar/Selektif Tedbirler Karşıtlığı 103
3. Stratejik Sektörler/Projeler Karşıtlığı 103
4. Geliştirici/Savunucu Politikalar Karşıtlığı 105
5. Karşılıksız ya da Karşılıklı Teşvikler 106
C. Sanayi Politikasının Başlıca Öğeleri Üzerine 106
1. Kurumsal Yapılanma 106
2. Yatırım Politikaları 110
3. Bölgesel Gelişme Politikaları ve Çevre Sorunları 110
4. Teknoloji Politikaları 113
D. Orta Dönemde Dış Ticaret Politikaları 115
1. İhracatın Desteklenmesi 115

2. Dış Rekabetten Koruma ve İthalat Rejimi *116*
3. Uzmanlaşma *118*
4. Dış Ticaret Politikası ve Kurumsal Yapı *119*
EKLER: TÜRKİYE İMALAT SANAYİİ ALT SEKTÖRLERİNİN TEKNO-EKONOMİK SORUNLARI *121*
EK I. DOKUMA VE GİYİM SANAYİİ *122*
A. Giriş *122*
B. Pamuklu Alt Sektörü *123*
C. Yünlü Alt Sektörü *124*
D. Makina Parkı ve Teknoloji Sorunu *124*
EK II. DEMİR VE ÇELİK SEKTÖRÜ *131*
A. Sektörün Kapsamı *131*
B. Üretim *133*
C. Teknoloji ve Verimlilik *138*
D. Öneriler *141*
EK III. MAKİNA İMALATI SANAYİİ *143*
A. Sektör Kapsamı *143*
B. Sektör Yapısı *143*
C. İhracat Potansiyeli ve İthalat Profili *145*
D. Sermaye/Hasıla Oranı *147*
EK IV. OTOMOTİV VE OTOMOTİV YAN SANAYİİ *153*
A. Sektörün Konumu *153*
B. Ürün Bileşimi *153*
C. İthalat ve İhracat *153*
D. Teknolojik Gelişmeler ve Türk Otomotiv Sanayiinin Konumu *156*
E. Sonuç *160*
KAYNAKLAR *161*

❑

İKİNCİ BÖLÜM: KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ: KURAMSAL, NİCEL BİR ÇÖZÜMLEME VE REFORM SORUNLARI *169*
GİRİŞ *171*
KESİM I: KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN GELİŞİMİ VE KRİZİN ETKİLERİ *177*

A. Düşünce Akımlarında KİT'ler 178
1. Ampirik Yaklaşım 179
2. Neoklasik Yaklaşım 180
a. Ana Çerçeve 180
b. Kamu Kesimi ve KİT'ler 181
3. Keynesci (Makro-Ekonomik) Yaklaşım 182
a. Ana Çerçeve 182
b. Kamu Kesimi ve KİT'ler 182
4. Genel Değerlendirme 184
B. KİT Sektörünün 1980'lere Dek Gelişimini Belirleyen Etkenler 185
1. Genel Çerçeve ve Gelişmiş Ülkelerdeki Durum 185
a. İdeoloji ve Siyasal Konjonktür 186
b. Pragmatizm 187
c. Tarihsel Nedenler 188
d. Fordist Sermaye Birikim Modeli ve Tekelci Regülasyon Tarzı 190
2. Azgelişmiş Ülkelerdeki KİT Sistemi 192
a. KİT'lerin Ekonomideki Ağırlığı ve Sektörel Dağılımı: Nedenler ve Olgular 192
b. Kalkınma İktisadının Etkisi 197
C. İktisadi Kriz ve Yeni Liberal Akımın KİT'ler Üzerindeki Etkileri 203
1. Yeni Liberal Akımın KİT Yaklaşımı 204
2. Yeni Liberal Akımın Değerlendirilmesi 206
3. İstikrar ve Yapısal Uyum Politikalarının KİT'ler Üzerindeki Etkileri 209
KESİM II: NİCEL BİR DEĞERLENDİRME 215
A. Giriş: Temel Kavramlar 215
1. Genel Çerçeve 215
2. Etkinlik/Verimlilik Ölçütleri 216
3. İstikrar/Makro-Denge Ölçütleri 221
B. Verim/Etkinlik Göstergelerinin Seyri: 1980-1990 223
1. Yatırımlar ve İstihdam 223

2. Emek Verimi 226
3. Yatırım/Katma Değer Oranları 229
4. Aramal Kullanımında Verim 230
5. Bir İlk Bilanço 232
C. İstikrar/Makro-Denge Göstergelerinin Seyri: 1981-1990 232
1. Sektörel ve Genel Değerlendirme 232
a. Genel Görünüş 232
b. Sektörel Farklılıklar 237
2. Kuruluşlar Arası Bir Tipoloji 238
D. 1990 Sonrasında KİT'ler 242
1. Genel Değerlendirme 242
2. KİT Sisteminin Borç Yapısı ve Mali Yükleri 246
KESİM III: TÜRKİYE'DE KİT'LERİN GELECEĞİ VE POLİTİKA SEÇENEKLERİ 248
A. Giriş 248
B. Avrupa Topluluğun'da KİT'ler 249
C. Türkiye KİT'leri Üzerine 253
1. Ekonomi Politikalarında Uzun Dönem Amaçların Belirlenmesi 255
2. Tümüyle Yeni Bir KİT Yaklaşımı Gereği 257
3. Kısa Dönemde Yapılması Gerekenler 258
D. Koalisyon Hükümetinin KİT Yaklaşımı 260
1. DYP-SHP Koalisyon Protokolü ve Hükümet Programında KİT Reformu Anlayışı 260
2. TÖYÖK Tasarısı 263
E. Sonuç 265
KESİM IV: "KİT'SEL ÖNYARGILAR" ÜZERİNE 268
A. Bazı Ön Saptamalar 268
B. KİT Başarım Göstergeleri Nasıl Görülüyor? 270
C. Teşhis ve Tedavi: Politika Seçenekleri 277
D. Bilimsel Normlar ve Üslup Sorunları 282
KAYNAKLAR 284

SUNUŞ

İktisat Politikası Seçenekleri başlığı altında bu kitapla yayımlamaya başladığımız çalışmalar, 21. yüzyıla doğru Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu orta ve uzun dönemli iktisadi sorunlarla seçenekleri irdeliyor, tartışıyor.

Ancak, Türkiye ekonomisi 1990'ların ortalarına gelirken öyle bir dönemeçte bulunuyor ki, "orta ve uzun dönemi hedefleyen iktisat politikaları uygulama olanağı hâlâ var mı?" sorusunu, başlangıçta ortaya atma gereği doğuyor. Daha genel bir ifade ile, dünya ekonomisiyle eklemlenmesi, ticaret akımlarının ötesinde finansal sistem ve sermaye hareketleri bakımından da kritik eşiği aşan, yani finansal liberalizasyonu tam olarak dışarıya da taşımış olan yarı-sanayileşmiş bir ülkede, ulusal düzlemde tanımlanan orta-uzun dönemli iktisat politikası hedefleri izlemek ve bunları gerçekleştirmek mümkün müdür? Bu kitaptaki araştırmalar bu soruya olumlu yanıt verilebileceği varsayımına dayandırıldı. Ancak, günümüz koşullarında bu varsayımın geçerliliği tartışmalıdır. Böyle bir tartışmayı bu nedenle yararlı görüyoruz.

1989 yılı, bazen "ortodoks" olarak da nitelendirilen, geleneksel istikrar ve yapısal uyum politikaları bakımından kritik bir dönüm noktasıdır; başka bir ifadeyle 1980'den beri uygulanan politika modelinin bir anlamda sonunu, bir başka anlamda da yeni bir aşamasını temsil ediyor.

Hangi anlamda son? Önceki on yıla damgasını vuran gelirler politikası, kamu kesimi ücretlerine 1989 yılı içinde yapılan %140'lık zamla son buldu ve böylece uzunca bir aradan sonra geleneksel popülizme dönüşün ilk işareti verilmiş oldu. Türkiye'de, 12 Eylül rejimiyle içiçe girmiş bulunan istikrar-uyum modelinin "gelirler politikası" öğesi, özel bir önem taşıyor. Ücretlerin ve tarım ticaret hadlerinin aşınması biçiminde gerçekleşen, yani emek gelirleri aleyhine dönüşen bölüşüm değişmeleri Türkiye'de geleneksel modeli uygulayan benzeri pek çok ülkeye göre daha uzun bir süreyi kapsadı ve çok daha büyük boyutlar kazandı: Ücretlerin

sınai katma değer içindeki payı, aşağı yukarı kesintisiz on yıl (1979-1988) boyunca düştü ve dönemin sonu ile başı arasında çok çarpıcı boyutta bir göreli gerileme (%38,7'den %15,4'e) gerçekleşti. 1977-1988 arasında iç ticaret hadleri ise, yine aşağı yukarı kesintisiz bir aşınma sonunda %55,5 oranında tarım aleyhine döndü. Bu göreli fiyat bozulmasının benzerine, gerek süre, gerek boyut olarak Cumhuriyet tarihi boyunca rastlanmaz. Gelir dağılımında meydana gelen bu değişmelerin, tamamen değilse bile büyük ölçüde aktif iktisat politikalarından ve yeni kurumsal düzenlemelerden kaynaklandığı, yani "gelirler politikası"nın ürünü olduğu hususunda iktisatçılar arasında fikir ayrılığı yoktur.

"Gelirler politikası"nın fiyat istikrarını sağlamada başarılı olmadığı ortadadır; ancak, Türkiye'yi "düşük ücretli" bir ekonomiye dönüştürerek sanayi ürünü ihracatında rekabet gücünü artırdığı da açıktır. Sanayide emek verimi ile dolar cinsinden ücretler arasındaki ilişkiden oluşan bir "rekabet gücü göstergesi"ni Türkiye, Güney Kore, Hindistan, Filipinler, Malezya, İspanya ve Portekiz arasında karşılaştıran bir araştırma[1], 1980-1988 arasında Türkiye'nin rekabet gücünün diğerlerine göre artmış olduğunu gösteriyor. Bu "düzelme"nin arkasındaki temel etken verimlilik artışları değil, karşılaştırılan ülkelerin hepsinden daha uzun süreli ve daha büyük boyutlu olarak gerçekleşen reel ücret aşınmalarıdır. Reel devalüasyonların da ikinci planda etkili olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, Türkiye'nin dış ticaret yoluyla dışa açılmasının, yani yapısal uyum politikalarının belki de tartışmasız olarak "başarılı" tek öğesinin ardında, ücretlerdeki dramatik gerileme, yani "gelirler politikası"nın sonuçları yatıyor.

2

1989 yılında başlayan "popülizme dönüş", on yıllık ücret kayıplarının iki-üç yıl içinde telâfi edilmesi sonucunu verdi: Bu kitabın ikinci bölümündeki bulgular 1988-1990 arasında tüm KİT'lerde reel ücretlerin %93 oranında arttığını gösteriyor. DİE ve İSO verileri özel sektörün de bu orana yaklaşan ücret artışlarıyla yüzyüze geldiğini anlatıyor; ancak, özel işverenlerin "işten çıkarma, sendikasızlaştırma, taşaronluk" türü bir dizi tepkiyle ek ücret yükünü kısmen hafifletmeyi başarabildiği tahmin ediliyor. 1989, tarım ticaret hadlerinin de yeniden yükselmeye başladığı bir yıldır ve destekleme politikalarının yeniden canlanması ile başlayan bu düzelme, 1992 sonuna kadar sürecektir. Kısacası, Türkiye'deki istikrar/yapısal uyum modelinin temel öğelerinden biri, yani gelirler politikası, artık son bulmuştur. Bu dönüşümün, enflasyon, gelir dağılımı, kaynak kullanımı ve "rekabet gücü" alanlarındaki yansımalarının halen içinden geçi-

---

1 Boratav (1993).

yoruz. Bu sorunsal açısından önümüzdeki dönemde, geleneksel popülizm ile Avrupa-tipi "toplumsal uzlaşma" seçenekleri arasındaki tartışmalar gündemde olacaktır.

1989 yılı içinde, geleneksel modelin bu temel öğesi son bulurken, bir başka alanda ve liberalleşme doğrultusunda çok stratejik "ileri" bir adımın da atıldığını gözlüyoruz: Finansal liberalizasyon bu yıldan başlayarak kısa sürede dışa dönük bir biçim kazandı; kambiyo rejimi ve sermaye hareketleri üzerindeki kontrollar büyük ölçüde kaldırılarak Türk Lirası'nın konvertibilitesine gidildi. Yarı-sanayileşmiş bir ekonomide yüksek enflasyon koşullarında bu adım atılırsa para-faiz ve kur politikaları, yatırım ve üretim düzeyi ile dış ticarete (ve cari işlemlere) ilişkin hedeflerden koparılır; yüksek faiz haddi ile reel kurun değer yitirmeyeceği (yani doların reel olarak ucuz tutulması) beklentilerinin yerleşmesi, yurtiçinde veya dışında dolara kaymanın, yani son tahlilde sermaye kaçışının önlenmesi için zorunlu hale gelir. Başka bir ifadeyle, Türk Lirası'nın reel değer kazanmasından kaynaklanan cari açıklar, yüksek faiz-düşük kur ikilisi ile gerçekleşen kısa vadeli sermaye (sıcak para) girişleri ile kapatılır. Hatta, sıcak para girişleri cari açığı aşmalı ki rezerv birikmesi sağlansın ve (modelin ana öğelerinden biri olan) dolar reel olarak ucuz tutulabilsin. Böylece, yeni "ortodoksluk", reel devalüasyonu temel hedeflerden biri olarak gören eski "ortodoksluk"tan tamamen ayrılır: Reel kuru (yerli parayı) aşırı değerli tutun ki, sermaye hareketlerindeki serbestiyi ve sıcak para girişini sürdürebilesiniz.

Bu gibi durumlarda yerli paranın aşırı değerlenmesinin diğer bir etkisini de vurgulamalıyız: Finansal liberalizasyon koşullarında, kural olarak ulusal enflasyonun ticaret ortaklarındaki enflasyon üstünde seyrettiği durumlarda gerçekleşen reel revalüasyon rekabet gücünü baltalar; böylece düşük ücretler ve/veya artan verimlilik sayesinde sağlanan rekabetçi avantajlar ortadan kalkabilir. Örnek olarak, yukarıda değindiğimiz araştırmanın[2] bir bulgusunu daha sunalım: Avrupalı ortaklarından daha yüksek enflasyon içinde yaşayan, ancak 1980'lerin ikinci yarısında ulusal paralarının dış değerini enflasyona değil, sermaye hareketleriyle ilgili sorunlar yüzünden, esas olarak Alman Markı'na bağlamak zorunda kalan (yani reel revalüasyona mecbur kılınan) Portekiz ve İspanya, 1984-85 ile 1988-89 yılları arasında sanayide emek verimini %11 ve %27 artırabilmelerine rağmen, sınai ürünlerde (yukarıda tanımlanan anlamda) rekabet güçlerini %38 ve %45 dolayında yitirmişlerdir. Bu koşullarda, hele sözü geçen iki ülkeye

---

2 Boratav (1993).

göre çok daha zayıf konumda olan yarı-sanayileşmiş ekonomiler için, sanayiye dönük özel politikaların önemi ve rolü bir hayli azalıyor.

Böylece, faiz ve kur politikaları, reel hedeflere dönük orta vadeli iktisat politikalarının araçları olmaktan çıkarılırlar: Milli hasılanın özel tüketim ve birikime ayrılan oranlarını belirleyen politika değişkenlerinden biri olan faiz haddi ile ticaret politikasının geleneksel araçlarından biri olan döviz kuru, artık bu amaçlar için kullanılamayacaklardır. Daha selektif, daha müdahaleci araçların kullanılması istikrar/yapısal uyum politikalarının daha önceki aşamalarında kısmen veya tamamen gündem dışı bırakılmış olabilirler: Toplam birikim hacmini sürüklemesi beklenebilecek olan kamu yatırımlarına, geleneksel istikrar reçeteleri, çoğu zaman, "bütçe kısıtları" gerekçesiyle tırpan vurmuştur. Dış ticaret rejiminin liberalizasyonu ve GATT kuralları ise, ithalat ve ihracatın (dolayısıyla cari açığın) tarife rejimi ve döviz kuru dışındaki değişkenler tarafından, yani miktar denetimleri ve fiyat-dışı teşviklerle belirlenmesini imkânsız kılmaktadır.

Sermaye kazançları, kâr ve faizler üzerindeki vergi oranlarını artırarak bütçe kısıtının hafifletilmesi veya vergi hasılatında bu doğrultuda gerçekleşen artışları kamu yatırımlarına, teknoloji ve eğitim politikasına tahsis eden bir sanayi ve teknoloji politikası da benzeri engellerle karşılaşacaktır: Vergi oranlarında büyük uluslararası farklılıklar, düşük vergili ülkelere doğru sermaye hareketlerine yol açacaktır. Bu, bir kere, faiz-kur etkenlerinin dışında spekülatif sermayenin ve yerel rantiyelerin ülke dışına kaymasına, yani sermaye kaçışına yol açabilecek ek bir politika etkeninin sahneye çıkması anlamına gelir. Buna ek olarak, yarı-sanayileşmiş ülkeler için önerilen liberal modellerde yatırım perspektiflerinin tek umut kapısını oluşturan dolaysız yabancı sermaye yatırımlarını, yüksek vergili bir ülkeye çekmek güçleşecektir.

Çizdiğimiz bu çerçeve içinde, sanayileşme, birikim ve büyüme beklentilerinin büyük ölçüde yabancı sermayeye bağlanması kaçınılmaz oluyor: Gerçekten de, yüksek faizli spekülatif ortamın hem yerel sermayenin hem de (iç borç yükünün ağırlaştırdığı mali kısıt nedeni ile) kamu sektörünün yatırım eğilimlerini törpülemesi doğaldır. Bu koşullarda, tatminkâr bir büyüme hızının gerçekleşmesini sağlayabilecek tek çıkış yolu yabancı sermaye olarak görülür. Burada da yatırımcı (dolaysız) yabancı sermaye ile spekülatif (rantiye) sermayeyi ayırmak gerekir. Birincisinin mali politika üzerinde kimi talepleri olacağına değindik. Yüksek faizli (ve düşük devalüasyon beklentili) bir rejim ise, dolaysız yatırımları değil, kısa vadeli ve spekülatif sermayeyi çeker. Bu tür sermaye ise reel yatırımlar üzerinde sa-

dece döviz kısıtını hafifleterek dolaylı bir etki yaratacaktır. Ancak, sıcak paradan oluşan sermaye hareketlerinin, son derecede oynak olduğunu da dikkate alalım: Türkiye'de 1990 yılında 3 milyar doları bulan kısa vadeli sermaye girişlerine karşılık, 1991'in değişen koşullarında tamamen aynı miktarda sermaye çıkışının gözlenmesi bu bakımdan ilginçtir. Ve bu "giriş ve çıkışlar"ın Türkiye'de sermaye birikimine anlamlı bir katkısı olduğunu düşünmek çok güç olacaktır.

Böyle bir ortamda iktisat politikası seçenekleri aşağı yukarı tamamen kısa dönem ile sınırlı kalacaktır. Türkiye'de de son üç yılın iktisat politikası tartışmalarının büyük ölçüde "finansal araçların getirileri" ve Merkez Bankası ile Hazine arasında para ve borçlanma politikası çekişmesiyle sınırlanmış olması tesadüfi değildir. Bu platform, son on-oniki yıldır büyük ölçüde "istikrar" sorunsalı içinde tutsak kalan politika tartışmalarının ufkunu daha da daraltıyor ve tartışma gündemini iyice kısıtlıyor. İktisatçıların büyük bir bölümünün farkında olmadığı ve "ultra- liberal" politikaların son uğrağının ortaya çıkardığı bu duruma dikkat çekmekte yarar görüyoruz.

İktisat Politikası Seçenekleri başlığı altında toplanan çalışmalara katılan iktisatçıları birleştiren ortak tavır, bu "gündem daralması"na karşı çıkmaları diye tanımlanabilir. Türkiye'nin gelişmişlik düzeyinde bir ülke için iktisat politikasının orta ve uzun dönemli hedeflerinin ısrarla gündemde tutulması gereği, bu çalışmaların hareket noktasını oluşturuyor. Bu hedeflerin hareket noktasını oluşturan amaçlar "iktisat politikası" diye adlandırılan disiplinin oluşmasında katkısı olan büyük adlar tarafından belirlenmişti: Sanayileşmemiş ülkeler için en başta büyüme, bölüşüm, sanayileşme, yapısal değişme geliyordu. İstikrar, elbette, iktisat politikalarının temalarından biriydi; ancak, diğerlerinin üstünde yer almayan, özel konumu olmayan bir hedef olarak... Bu kitapla yayımlanmaya başlayan çalışmalara katkısı olan iktisatçılar temelde bu geleneği izliyorlar.

Araştırıcılar, kısa dönemin dışına çıkmayı güçleştiren ve yukarıda sergilediğimiz kısıtların elbette farkındalar; ancak, bu kısıtların veri kabul edilmesi halinde Türkiye'yi yirmi birinci yüzyıla götüren önümüzdeki birkaç yılda anlamlı bir "iktisat politikası seçenekleri" tartışmasının sürdürülemeyeceğini de görüyorlar. Bu nedenle, en geleneksel politika araçlarını dahi, orta ve uzun dönemli politika hedefleri bağlamında ele alıyorlar.

Böyle bir tartışmanın gündemi dört temel öğeden oluştu: (i) sanayileşme, teknoloji ve dış ticaret politikaları; (ii) kamu iktisadi teşebbüsleri; (iii) kamu maliyesi; (iv) finansal sistem. Bu öğeler, birincisi bu kitap olmak

üzere iki cilt altında dört bölümde sunuluyor. Her bölüm, kendi sorunsalını ve sonuçlarını ayrıca sunduğu için burada sadece bu dört tema arasındaki bağlantıları ortaya koymakla yetineceğiz.

Sanayileşme, teknoloji ve dış ticaret politikaları tartışması kaçınılmaz olarak diğer temalardan önce gelir. Bu temayı içeren bölüm, yukarıda "orta-uzun dönemli hedefler" diye adlandırdığımız sorunsalın açıkça tartışılması gereken yerdir. İthal ikameci modelin gözden düştüğü onbeş yıldan bu yana, statik karşılaştırmalı üstünlükler yaklaşımıyla desteklenmiş, soyut "dışa açılma" söylemi dışına çıkan bir sanayi ve teknoloji politikası tartışmasına pek az girişildi. İthal ikameci dönemin mirası olan sektörel öncelikler ve politikalar, bazen "Üçüncü Sanayi Devrimi" diye adlandırılan büyük teknolojik dönüşümlerle kısa, orta ve uzun dönemde bağdaşabilir mi? Sanayi ve teknoloji politikaları arasında doğması kaçınılmaz olan uyum güçlükleri nasıl aşılabilir? Böyle bir uyum, bugüne kadar gündemde olmayan tamamen yeni politika araçlarını gerektirecek mi? Bu yeni politika yönelişlerinin dış ticaret politikalarına yansıyan boyutları nelerdir? Herhangi bir orta-uzun dönemli politika hedefleri tartışmasının günümüz koşullarında gündemine giren temel sorulardan bazıları bunlardır.

Orta ve uzun döneme dönük aktif politika gereği bir kez kabul edildikten sonra, Türkiye ekonomisinin üretken ve işletmeci kamu sektörünü, yani Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ni (KİT'leri) tasfiye ve özelleştirme yoluyla devre dışı bırakan herhangi bir çözümü kabullenmek çok güç olacaktır. Hem tarihte, hem de günümüzün yapısal özellikleri içinde Türkiye ekonomisinde kamu işletmeciliği ile özel sektör arasında rekabet değil, işlevsel bir tamamlayıcılık vardır. Sığ ve ilkel teşhislerden hareket ederek bu eklemlenmenin bir kanadını yapay olarak tasfiye etmek, aktif bir sanayileşme ve teknoloji politikasının stratejik araçlarından birinin de tasfiyesi anlamına gelecektir. KİT'ler üzerindeki önyargıların dikkatle sorgulanması, ayrıca bunları yeniden Türkiye ekonomisinin üretken ve dinamik öğeleri haline dönüştürecek bir yaklaşımın ana çizgilerinin ortaya konulması, bu nedenle, acil bir görev olarak karşımıza çıkıyor.

KİT'lere dönük "tasfiyeci ve özelleştirmeci" yaklaşımların ana dayanaklarından biri, KİT sisteminin "mali kısıt"ı artırıcı katkısı olmaktadır. Öte yandan, ciddi bir KİT reformunu gerçekleştirebilmek için kamu maliyesini önemli ölçülerde güçlendirme gereği de ortaya çıkmaktadır. Gerçekten de, vergi ve harcama boyutuyla güçlenmiş bir mali sistemin oluşumu, Türkiye ekonomisinin orta dönemli tıkanıklıklarını aşacak, ikincil bölüşüm ilişkilerindeki bozulmayı durduracak, sermaye birikiminde belli bir

canlanmayı sağlayacak ve kamu sektöründeki kısırlaşma ve verimsizleşmeye son verecek çok stratejik dönüşüm özellikleri taşıyor, adeta "Gordiyum'un düğümü" olarak karşımıza çıkıyor.

Mali sistemdeki kısırlaşma ile finansal sistemin kazandığı yeni boyutlar arasında içiçe ilişkiler var. Dahası, yukarıda da tartışıldığı gibi, finansal sistem içe ve dışa dönük liberalizasyonun cenderesi altında ve bugünkü yapısı içinde, orta-uzun dönemli herhangi bir iktisat politikası yönelişinin karşısında temel bir engel olarak ortaya çıkıyor. Üstelik, yüksek enflasyon altında yüksek reel getirilere angaje olan, bu nedenle sürekli yeni araç üretmek zorunda kalan bu sistem, ekonominin içinde önemli bir istikrarsızlık ve belirsizlik öğesi olarak, bazı bakımlardan fünyesi ateşlenmiş bir fitil görünümü kazanıyor. Bu özellikleriyle, kamusal ve özel sektörün uzun dönemli kaynak tahsisi kararları almasını güçleştiriyor ve ciddi bir reform gereğini gündeme getiriyor.

Böylece, iktisat politikalarının geleneksel orta-uzun dönemli hedefleriyle, esas olarak kısa döneme dönük finansal sistem arasında, KİT'ler ve kamu maliyesi halkalarını da kullanarak kademeli bir bağlantı kurmak mümkün olmaktadır. Öyle sanıyoruz ki, İktisat Politikası Seçenekleri başlığı altında sunduğumuz çalışmalar, Türkiye'de iktisat politikalarında gerçekten seçeneklerin varolduğunu ortaya koyabilecektir. İktisat, genç bir bilim, bir sosyal bilimdir. Bu özellikleriyle çok çeşitli akımların ve okulların sürekli tartışması ve çatışmasıyla gelişmektedir. Son on-onbeş yıldır kimi iç ve dış çevrelerin iktisat politikaları bağlamında sürekli olarak tekrarladıkları "Başka alternatif yoktur!" sloganı, bu nedenle iktisat bilimine bir hakarettir. Bu kitapla okuyuculara sunmaya başladığımız iktisat incelemeleri, Türkiye ekonomisinin orta-uzun dönem sorunlarına bakan ve yerleşik reçetelere eleştirel bir perspektifle yaklaşan bir grup iktisatçının, kendi aralarında tartışarak, zaman zaman fikir ayrılıklarını da koruyarak kamuoyuna sundukları bir grup seçenektir.

Taner Berksoy
Korkut Boratav

BİRİNCİ BÖLÜM

SANAYİLEŞME, TEKNOLOJİ VE DIŞ TİCARET POLİTİKALARI

GİRİŞ

Sanayileşme, teknoloji ve dış ticaret politikaları araştırması dört kesim ve eklerden kuruludur. Araştırmanın konusunu sanayileşmenin ideolojisi ya da teknolojinin tarihçesi oluşturmuyor. İzlenen temel amaç, sınai üretim yapısı ve teknolojik gelişme süreçleri bakımından Türkiye'de yakın dönemde uygulanan sermaye birikim rejimleri ve sanayileşme stratejilerinin ne tür dönüşümlere yol açtığını, sanayinin bugünkü ve yakın gelecekteki performansı üzerindeki etkilerini değerlendirmek ve 1980'lerde Türk sanayiinin gösterdiği gelişmeler ışığında yeni bir sanayileşme stratejisinin gereğini, böyle bir strateji için kısa, orta ve uzun dönemde zorunlu gördüğümüz politika önceliklerini belirlemektir. Sanayileşme stratejisine bağlı olarak dış ticaret politikalarının amaç, yöntem ve kapsamları da araştırılmıştır.

Araştırmanın Birinci Kesim'inde 1980 öncesi dönemin genel bir değerlendirmesi yapılmış ve sanayii bunalıma götüren koşullar ile 1980 sonrasında uygulamaya konulan iktisadi programların geri planındaki kurumsal düzenlemeler ele alınmıştır. Daha sonra 1980 sonrasında Türkiye sanayiinin yapısı, gelişme düzeyi ve teknolojik gelişme süreçleri ampirik çalışmaların bulgularından yararlanılarak incelenmiştir. Son olarak 1980'lerde dış ticaret rejimi ve dış ticaret politikalarında izlenen dönüşüm değerlendirilmiş, 1970-1991 dönemi dış ticaret yapısı, ihracat ve ithalatın seyri incelenerek sektörlerle ilgili bir "ticarete katkı endeksi" oluşturulmuş, statik karşılaştırmalı üstünlükler yerine verimlilik değişmelerine dayanan ve daha "operasyonel" bir yaklaşımla geleceğin ihracat dalları araştırılmıştır.

1980 sonrasında dışa açılma sürecini yaşayan Türkiye sanayiinde buna uygun bir üretim ve yatırım performansının ortaya konulmadığı, özellikle ihracata yönelik sektörlerde kaynakların oldukça düşük bir kısmının yatırıma yöneldiği anlaşılmaktadır. Üretim kapasitesini artıran yeni yatırımların

yapılmaması sanayinin verimlilik artışlarına dayalı büyüme süreçlerini olumsuz yönde etkilemiştir.

Dışa açık gelişme stratejisinin yatırım programlarında öngördüğü sektör önceliklerine bakıldığında, kamu sektörünün imalat sanayiinden çekilerek ulaştırma, haberleşme ve enerji gibi sektörlerde yoğunlaştığı, özel sektörün ise daha çok konut sektörüne yöneldiği görülmektedir. Verilerle ifade edilirse, 1970-79 döneminde yılda ortalama %8,4'lük bir artış gösteren toplam imalat sanayii yatırımları ekonominin bunalıma girdiği 1978 yılından itibaren gerilemeye başlamış, 1980-84 döneminde reel olarak yılda ortalama %9,2, 1980-88 döneminde ise %6,1'lik bir düşüş göstermiştir. Bu gelişmenin sonucu olarak imalat sanayiinin toplam yatırımlar içindeki payı 1970-79 döneminde %30,1'den, 1980-84 döneminde %25,5'e, 1980-88'de ise %22'ye gerilemiştir. Bu durum büyük ölçüde, kamu sektörü imalat sanayii yatırımlarındaki gerilemeden kaynaklanmıştır.

Sanayide yatırım eğiliminde gözlenen gerilemenin arka planında bölüşüm dinamiklerinden kaynaklanan etkenler de bulunmaktadır. Gerçekten 1980'ler, uygulanan gelir ve fiyat politikaları, temel ve ikincil bölüşüm ilişkileri, toplumsal sınıfların mutlak ve göreli durumları bakımından önemli dönüşümlerin yaşandığı bir dönemdir. İstikrar ve dışa açılma programı bu dönemde gelir bölüşümünü toplumun üretken kesimleri aleyhine hızla bozmuş, devlet de gerek yasal-kurumsal düzenlemeler (sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme düzenine getirilen kısıtlamalarla), gerekse iktisat politikası araçlarıyla göreli fiyatları değiştirerek bu süreçte taraf olmuş, gelir ve kaynakların yeniden dağıtım süreçlerine sistemli olarak müdahale etmiştir.

İkinci Kesim'in ana teması beşeri sermaye (ve onun tamamlayıcısı teknolojik bilgi) birikimine dayalı uzun dönem sanayileşme stratejisinin ana hatları ile açıklanmasıdır. Kısa dönem, bu kesimde ikincil bir tema olarak kısaca ele alınmaktadır; esasen kısa dönemde yapılabilecek şeyler az çok belirli olup manevra imkanları sınırlıdır: Teknolojik kapasitenin üç temel öğesini (yani kurulu kapasite, mevcut insangücü potansiyeli ve teknolojik gücü) zorlayarak hasılayı ve sermaye birikim temposunu en üst düzeylere çıkarmak. Uzun dönemi ard arda eklenen kısa dönemler birikiminden ibaret saymayı, iktisat politikalarının uygulanmasında kaçınılması gereken bir yanlış olarak görüyoruz. Kısa ve uzun dönemli uygulama programlarına aynı anda başlama gereği, önerilen stratejinin "İki Paralel Stratejisi" olarak adlandırılmasının nedenidir.

Uzun dönemde dünyada ve Türkiye'de değişen veya değişecek olan,

sadece sanayinin yapısı ve teknolojik gücün yeniden örgütlenmesi değildir. Değişme aileden devlete, firmadan okula değin, tüm toplum katlarının farklı biçimde örgütlenmesine, nitelik değiştirmesine ve hatta bu nitelik değiştirme sürecinin bazı noktalarında "eski"nin yok olup "yeni"nin gelmesine yol açacaktır. Bu değişimin temelinde, bugün, bilişim (information) teknolojileri dediğimiz, kökleri elektronikte olan bir Teknoloji Devrimi yatmaktadır.

Gördüğümüz kadarıyla, belli şartlar altında, bugünkü dezavantajlarını akıllıca avantaja çevirebilecek bir Türkiye, bir kuşak sonra "Bilgi Toplumu"na geçmeye aday bir ekonomidir. İlk başta, ütopik gelecek bu öngörü, şu iki kabule dayanmaktadır:

(i) Türk ekonomisi modern teknolojilerin oldukça dışında kalmış olup yakın zamanlarda modern iletişim teknolojilerini en uç noktasından yakalamaya çalışmaktadır; elektronik iletişim alanında katılaşmış, kazınması gerekli eski bir sanayi altyapısı mevcut değildir. Üçüncü Sanayi Devrimi'ne, bir geç katılan olarak, geç kalmanın avantajlarından yararlanabilir.

(ii) Türk ekonomisi, bugün büyük bir sorun olarak görülen genç nüfusunu gelecek için eğitebilirse, görünebilir geleceğin en değerli girdisini bol miktarda elde etmiş olacaktır. Teknoloji politikasının uzun dönemli araçları sanayi politikasının belki de en önemli öğeleri olarak bu kesimde ele alınmıştır.

Üçüncü Kesim, eklere bırakılması gereken bir sektör incelemesinin esas metne sızması biçiminde yorumlanmamalıdır. Türkiye'de elektronik sanayii, bugünkü potansiyeli ve gelişme perspektifleri ile önerilen sanayileşme stratejisi içinde kilit rol oynamaya adaydır; bu nedenle araştırmanın odağına getirilmiştir.

Dördüncü Kesim, "İki Paralel" stratejisinin tümüyle kapsamadığı gölgeli bir alanın (orta dönemin) sanayi politikası tercihleriyle ilgilidir. Süregelen dış ve iç konjonktür burada da karar alanları, genel kural ve kararlarda seçicilik, katı sektör planlaması ile proje ve politika planlaması, geleceği kurmak ile geçmişten kalanı korumaya çalışmak arasında açık ve belirgin tercihler yapmaya zorlamaktadır.

Bu kesimde, orta dönem sanayileşme politika seçenekleri yanı sıra, bu politikaları uygulayacak kurumsal yapıda bazı önemli değişiklikler ve yenilikler de öngörülmüştür. Bir beyin/eşgüdüm merkezi olarak, bugünkü rutin görevlerinden ve yüklerinden arındırılmış yeni bir planlama örgütü, işlevleri ve kurumsal kapsamları yeniden tanımlanmış bakanlıklar ile Risk

Sermayesi Kurumu (RİSK) gibi yeni düzenlemeler, çağdaş bir kurumsal yapının temel taşlarını oluşturacaktır.

Araştırmanın ekleri dokuma-giyim, demir-çelik, makina imalat, ve otomotiv sanayileri ile ilgili dört sektör incelemesini içermektedir. Bu ekler önerilen orta ve uzun vadeli sanayileşme politikalarına değgin somut gerekçelerin anlaşılması amacı ile kaleme alınmıştır. Sorunlu bir on yıl geçiren ve önemli kesimi KİT ailesi içinde üretilen bazı sınai ara mallarla (özellikle organik kimya sanayii ve metal dışı ürünler) ilgili bir veya birkaç incelemenin de eklerde yer alması anlamlı ve yararlı olurdu. Ancak zaman yetersizliği dolayısıyla bu tasarıdan vazgeçmek zorunda kaldık.

Bu çalışmada sektörler arası kaynak tahsisinin genel sorunları üzerinde durulmamıştır. Doğaldır ki tarımsal faaliyetler ile politikaların, makro kaynak tahsisi çerçevesinde sanayileşmeye doğrudan ve dolaylı etkileri gözardı edilemez. Zaman içinde, daha çok sanayi girdilerine yer veren teknoloji-yoğun ve aynı anlamda, sermaye-yoğun tarım tekniklerinin, sanayi için önemli bir pazar oluşturması bir yana, bu eğilimin biyoteknolojinin de gelişmesiyle, tarımı topraksız bir "fabrika" tipi üretime ve giderek sıradan bir sanayi dalı haline dönüştürmesi ihtimali de bir ütopya sayılmamalıdır.

Bu ihtimal dışında, günümüzde kaynak tahsis mekanizmaları, hâlâ şu tarzlarda gerçekleşmektedir:

(i) Devlet müdahalesinin olmadığı bir ekonomide, tarım ve sanayi göreli fiyatları, bir başka deyişle "iç ticaret hadleri", piyasa mekanizmasıyla oluşacaktır.

(ii) Ancak, en liberal ekonomilerde bile, tarım sektörüne çeşitli yollar ve miktarlarda yapılan dolaylı ve dolaysız sübvansiyonlar, fiyat tespitleri, alan ve ekim sınırlamalarıyla tarım fiyatlarına müdahale edildiği ve böylece, tarım/sanayi göreli fiyatlarının her zaman değiştirildiği bilinmektedir. Tarım fiyatları, sadece az gelişmiş ekonomilerin değil, AT, ABD ve Japonya'nın GATT çerçevesindeki anlaşmazlık noktalarından birini oluşturmaktadır. Türkiye'de de tarım destek ve fiyat tespit mekanizmaları, siyasi iktidarların özellikle seçim dönemlerinde en çok kullandığı araçlar olup bu tür uygulamaların kaynak tahsisini etkilediği açıktır.

(iii) Ekonominin yarattığı kaynaklar ve devletin elindeki imkanlar sınırlı olduğu takdirde tarımla sanayi arasında bir "sıfır toplamlı oyun" (zero-sum game) oynanmaktadır. Ekonominin (bütçenin) kaldırabileceğinden fazla yapılan tarım desteklemeleri ve kamu açıklarının enflasyona katkısı vardır. Enflasyon ortamlarında, yatırım kararlarının nasıl ve-

rildiği (daha doğrusu nasıl verilemediği) ortadadır. Bu nedenle tarım politikaları, Türkiye'de sanayileşme süreçlerini, dolaylı-dolaysız etkileyen en önemli parametrelerden biridir ve üzerinde dikkatle durulması gereklidir.

(iv) Aynı şekilde, hizmet sektörünün (özellikle ticari ve finansal faaliyetlerin) fiziksel üretimden daha hızlı büyümesinin ve genelde her kesimdeki rant ve spekülatif kazanç artışlarının, sanayileşme finansmanına etkisi gizlenemez. Faiz, rant ve vergilerin sanayileşmeye etkisinin, enflasyonun yatırım kararlarına etkisi gibi ayrıca ele alınıp incelenmesi, kısa ve orta dönem sanayi politikaları tasarımı için gereklidir.

KESİM I

1980'LERDE TÜRKİYE'DE SANAYİ

A. Sanayinin Bunalımı ve 1980 Dönüşümü

Sanayileşme programları gerek önceliklerin belirlenmesi, politika önlemlerinin seçimi, zamanlaması ve yoğunlukları, gerekse uygulanış süresi ve toplum desteğine dayandırılarak uygulanabilirliğinin sağlanması bakımından uzun dönemli bir strateji seçimini gerektirir. 1960 sonrasında planlı dönemle birlikte, Türkiye'de sanayileşme politikasının temelini sınai ürünlerin ithali yerine yerli üretimin sağlanması oluşturmuştur. Dönemin kendine özgü iç ve dış koşulları dolayısıyla, sınai temeli zayıf olan birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de birikim rejimi devlet himayesinde ithal ikameci bir özellik göstermiştir. Temel tüketim mallarında yerli üretim sürecini başlatan uygulamalardan sonra, 1970'lerde bu kez ara ve yatırım mallarının yerli üretimini gerçekleştirmek bu dönem sanayileşme politikalarının başlıca amacı olmuştur. İthal ikameci strateji pek çok ülkede olduğu gibi, büyük ölçüde iç pazarın genişliğine ve dinamizmine dayanmıştır. Devlet, yerli sanayii dış rekabetten koruyacak önlemlerin alınması, bazı temel mal ve hizmetlerin üretimi, kaynak dağılımını kontrol eden mekanizmalar, çalışma yaşamına ve işçi-işveren ilişkisine yönelik yasal-kurumsal düzenlemeler ile sanayileşme sürecinin içinde yer almıştır. Bu yıllarda iktisadi gelişme politikalarının ana ekseni sanayileşmeye dayanmaktadır. İthal ikameci sanayileşme, tüketim mallarının ikamesine öncelik veren "erken" aşamalarında pazarı geniş ve teknolojisi kolay malların yerli üretiminin gerçekleştirilmesinde pek sorun yaratmamıştır. İç pazarın, tüketim eğilimi yüksek ama düşük gelirli toplum kesimlerinin gelirlerindeki artışlarla da desteklenerek belli bir büyüklüğe ulaşması ve ge-

nişleyen özellikte olması nedeniyle bu malların üretimi kârlı olmuş ve üretim artmıştır[3]. Bu aşamada sanayinin gereksindiği döviz önemli büyüklükte olmadığından bir döviz darboğazı da yaşanmamış, geleneksel tarım ürünlerinin ihracatından sağlanan döviz, gerekli ithal girdileri kolaylıkla sağlayabilmiştir.

Ancak ara ve yatırım mallarının ikamesini amaçlayan "ileri" aşamalarda, ilk zamanlarda, küçük ölçek ve kolay teknoloji ile gerçekleştirilen yatırımlar giderek daha çok sermaye ve daha ileri teknoloji kullanımını gerektirmiştir. Üstelik sanayide üretimin artmasına bağlı olarak ithal gereksinimi de artmış, sanayinin bu dövizi üretemediği durumlarda önemli ithal tıkanıkları ortaya çıkmış, sanayi döviz darboğazından kaynaklanan ciddi üretim darboğazları yaşamıştır. 1970'lerin sonuna gelindiğinde, geçmişte özellikle imalat sanayii alanında küçümsenemeyecek bir gelişme hızı sağlayan ve nispeten düşük bir enflasyon ile yüksek büyüme hızlarını gerçekleştiren Türkiye iktisadi kriz içine girmiştir. İç pazarın başlangıçtaki büyüklüğünün giderek daralması, verimlilik artışlarının yetersiz oluşu ve bu dönemde yaygın dış şokların yol açtığı maliyet artışlarının sürmesi, diğer taraftan bu dönemde bölüşüm ilişkilerinin çalışan kesimler lehine dönmesinin sonucu olarak ortaya çıkan ücret artışlarını telafi edecek ve sınai kârlardaki düşüşü önleyecek mekanizmaların geliştirilememesi, ithal ikameci birikim rejimini bunalıma götüren etkenler olmuştur.

Esasen 1970'lerin sonuna gelindiğinde ithal girdi kullanımı yüksek, dolayısıyle büyük ölçüde dışa bağımlı sanayinin gereksindiği dövizi üretememesinde, kendisini uluslararası rekabetten koruyacak önlemleri almış olmasının ve önemli koruma rantları sağlayan devletin desteğinde verimlilik kaygılarından uzak gelişmiş olmasının rolü büyüktür. Sınai üretim yaygın tekelci piyasa koşullarında gerçekleştiği ve tekelleşmeyi özendiren koruma rantlarının avantajları sürdüğü için, bu dönemde Türk sanayii verimliliği artırma ve teknolojik değişme etkinliklerine yeterince yönelmemiştir. Küçük ölçek, düşük verimlilik, yüksek orandaki koruma ve artan maliyetlerle çalışan bir sanayi yapısıyla sanayileşmenin "son" aşaması tamamlanamamış, birinci ve ikinci petrol krizleriyle ortaya çıkan elverişsiz konjonktürde sınai gelişme duraklamıştır.

1980 yılı sanayileşme sürecinde bir dönüm noktasını temsil etmektedir. Hızlı fiyat artışları, üretim darboğazları ve dış ödeme güçlüğü biçi-

---

3 Bu politikaların sonucu olarak imalat sanayiinde büyüme çok büyük ölçüde iç talep genişlemesinden kaynaklanmış, ihracat artışı ve ithal ikamesinin katkıları çok düşük olmuştur. Bkz. Kubo vd. (1986:175).

minde görülen iktisadi bunalım, zamanla siyasal ve toplumsal bir bunalıma dönüşmüş, mevcut birikim rejiminde köklü bir değişiklik gündeme gelmiştir.

Bu tarihte, Türkiye uzun dönemli büyüme ve sanayileşme sürecinde etkili olacak bir strateji değişikliğine gitmiştir. Bu yılın başlarında yürürlüğe konulan ve kendisinden uzun süre söz edilecek olan "ekonomik istikrar önlemleri" öncelikle kamu sektörünün daraltılmasını, piyasa mekanizmasının serbestçe işlemesini öngörmüş ve sınai üretimin artırılması piyasa koşullarına bırakılmıştır. Bu ilke çerçevesinde mevcut kamu işletmelerinin zaman içinde özel sektöre devredilmesi amaç olarak benimsenmiş, geçmişte kurumsal düzeyde sanayileşme sürecinde etkin rol oynayan planlama fikrinden vazgeçilmiştir. İkinci olarak, bu önlemler ekonominin dışa açılmasını ve uzun dönemde kapitalist dünya ekonomisiyle bütünleşmeyi öngörmekteydi. Uygulanan program kısa dönemli istikrar önlemlerinin çok ötesinde, ekonomiyi serbest piyasa koşullarında ve uygun işbölümü çerçevesinde dışa açmayı hedef almıştı. Bunun için ekonominin dışa açılma yönünde yeniden yapılanması, özellikle uluslararası ticaret ve ihracat aleyhine sapmış olan göreli fiyatlarda gerekli rekabetçi düzenlemeleri yaparak ihracata dayalı bir yapısal değişikliğin gerçekleştirilmesi gerekiyordu[4]. Ekonominin kısa dönemde gereksindiği dövizi karşılamak, bu arada ekonomiyi dış borç ödeme kapasitesi yüksek bir konuma getirmek için uluslararası finans kuruluşlarının mali desteği de sağlanmıştı. Bu yönde önce fiyat istikrarını sağlama adına IMF'nin ödemeler dengesi ve dış borç krizine girmiş benzer konumdaki ülkelere empoze ettiği standart "istikrar önlemleri" uygulamaya kondu. Bunu Dünya Bankası'nın geliştirdiği, birçok gelişmekte olan ülkeye dış açıkların finansmanı ve dışa açılma sürecinde yeni finansman olanaklarının sağlanması amacına yönelik "yapısal uyum programları" izledi. Dışa açık, ihracata dayalı bu birikim (sanayileşme) rejimi (modeli), 1980'lerin başlarında ekonomik krize giren ve sanayileşmesi kesintiye uğrayan pek çok ülkeye önerildi; genel kabul de gördü.

Bu dönemde gerçekleştirilen kurumsal düzenlemeler arasında, ihracatın, başta kur ayarlamaları olmak üzere, mali ve parasal teşvik araçlarıyla (düşük faizli krediler, vergi iadeleri vs.) özendirilmesi ve ithalatta kademe-

---

4 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-94) kamu sektörü yatırımlarının imalat sanayiinden çekilerek ekonomik ve sosyal altyapıya yönlendirileceğini, bu sektörün kullandığı kaynakların nispi olarak daraltılacağını öngörmekte ve özel sektörün imalat sanayiinde, özellikle ihracata yönelik sektörlerde özendirilerek sanayileşmedeki rolünün artırılacağı ilkesini yinelemektedir (DPT, 1989: 2-3).

li olarak liberasyona gidilmesi gelmektedir. Ocak 1980'deki büyük çaplı devalüasyonu takiben izlenen sürekli günlük kur ayarlamaları ve yoğun teşvikler, içeride göreli fiyatların ihracatın kârlılığını artıracak yönde değişmesini sağlamış ve ihracat kârlı bir ekonomik faaliyet haline getirilmiştir. Bazı yıllarda artış hızı düşük olmasına rağmen ihracat artırılmış, bunun önemli bir sonucu geçmişte ithalattan kaynaklanan tıkanıklıkların büyük ölçüde giderilmesi olmuştur. Ancak bu gelişmenin sağlanmasında düşük ücret ve yüksek faiz politikalarıyla iç talebin kısılmasının da payı vardır. Dışa açık, ihracata dayalı bu strateji, kısa dönemde, mevcut sınai üretimin yapısında değişiklik yapmadığından iç talebin kısılması bu stratejinin temel öğesi haline gelmiştir. Bunun için gelir bölüşümünün bozulması gerekmiş, bu da ücret artışlarını sınırlama ve tarımsal ürünlere daha düşük fiyat verme şeklinde gerçekleşmiştir. Ekonomide dengenin daha düşük gelir ve istihdam düzeyinde aranması ve iç talebin belirli gelir gruplarında önemli ölçüde düşürülmesi, ihraç edilebilir bir ürün fazlasıyla dışa açılmayı sağlamıştır. Özellikle, dönemin başında %50 dolayında olan atıl kapasitelerin harekete geçirilmesi dışa açılmayı kolaylaştırmıştır. Ancak 1980 sonrasında "reel" den çok "parasal" önlemlerle yetinilmesi, üretim kapasitesini artırıcı yeni yatırımların gerçekleşmesini, sanayinin verimlilik artışlarını olumsuz yönde etkilemiş, uzun dönemde yeni teknolojilerin üretim süreçlerine uygulanmasını geciktirerek, Türkiye'nin sanayileşmede atılım yapmasını engellemiştir. Devletin ekonomiye müdahale biçimleri de bu süreçte yeniden düzenlenmiştir: Bir yandan vergi yükünü çalışan kesimler üzerine yıkıp sermaye kesimi lehine önemli vergi (ve vergi dışı) kolaylıklarının sağlanması, öte yandan kamu harcamaları arasında sosyal içerikli olanların (eğitim, sağlık, konut vb.) kısılması, bu rekabetçi yeni düzenleme biçiminin belirgin özellikleridir. Temel mal ve hizmetleri üreten kamu kuruluşlarının (KİT'ler) uyguladığı fiyat politikalarına, ücret düzeyi ve çalışma koşullarına, tarımsal ürün fiyatlarına, faiz ve döviz kuruna yönelik müdahaleleri ile devlet, gelir ve kaynak dağılım süreçlerini sistemli şekilde yönlendirmiştir[5]. Bu dönemde uygulanan istikrar ve yapısal uyum programları, önceki dönemlerden farklı olarak, yol açtığı yeni gelir ve kaynak dağılımı ile Türk ekonomisini dışa açma yönünde güçlü etkilerde bulunmuştur. Ancak, son on-oniki yılda dünya ekonomisiyle daha bütünleşmiş görüntüsüne rağmen, bu programın istikrar, sermaye birikimi, büyüme ve sanayileşme ba-

5 1980 sonrasının dışa açık büyüme sürecinin özellikleri konusunda Kazgan'a (1988), iktisat politikaları ve bölüşüm ilişkileri çözümlemeleri konusunda Boratav'a (1991) ve kamu politikalarının gelir ve kaynak dağılımı bakımından yol açtığı sonuçların toplu bir değerlendirmesi için Oyan ve Aydın'a (1991) bakılabilir.

kımından ortaya koyduğu tablo, birçok yönden olumsuzluklarla doludur.

B. Sanayinin Yapısı ve Gelişme Düzeyi

Çalışmanın bu alt kesiminde sanayinin yapısını, gelişme düzeyi ve performansını yukarıda kısaca özetlediğimiz kurumsal çerçevenin geçerli olduğu 1980 sonrası için -1980 öncesi ile de yer yer karşılaştırarak- temel bazı göstergeler ışığında değerlendirmek istiyoruz. İmalat sanayii ile sınırlı kalacak olan bu değerlendirmelerimiz, başta üretim, istihdam, yatırım, verimlilik, teknolojik gelişme ve gelir dağılımı gibi temel göstergelere dayalı olacaktır. Çalışma, 1970-88 dönemini DİE'nin kodlama ve yayın sınıflamasına uygun olarak onyedi alt sektör ayrımında ele alan bir ampirik çalışmaya dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Verilerin kaynağını, DİE'nin (10 + kişi çalıştıran büyük iş yerlerini içeren) Yıllık İmalat Sanayii Anketleri'nden elde edilen bilgiler ile DPT çalışmaları oluşturmaktadır.

1. Üretim ve İstihdam Yapısı

Sanayinin gelişmesini ve gerçekleştirdiği yapısal değişmeyi sınai üretim içinde ara ve yatırım malları payının artması olarak düşünebiliriz. İmalat sanayiindeki yapısal değişmenin hızında, özellikle 1980'lerin ortalarından itibaren, belirgin bir düşüş gözlenmektedir. 1970-88 döneminde yıllık ortalama %8,6'lık bir hızla büyüyen imalat sanayii, ekonomik büyüme ve yapısal değişmenin en dinamik unsuru olmuştur. Bu sektör aynı dönemde milli gelirde (GSYİH) gözlenen %5,2'lik büyüme hızına da önemli katkıda bulunmuş, GSYİH içindeki payını 1970'te %17,8'den 1988'de %21,4'e yükseltmiştir. 1970-77 ve 1980-88 dönemlerinde, sırasıyla %11,3 ve %10,3'lük yıllık ortalama artışlar gösteren sektörün hızlı büyüme sürecinde en belirgin sapma, üretimin yılda ortalama %2,4 oranında gerilediği 1978-80 dönemi olmuştur.

İmalat sanayii katma değerinin alt sektörler itibariyle bileşimi incelendiğinde 1970-88 döneminde ara ve yatırım malları üreten sektörler lehine gerçekleşen hızlı yapısal değişimin, 1980 sonrasında, özellikle 1985-88 arasında yavaşladığı gözlenmektedir. İmalat sanayiinde beş alt sektörün (gıda ve içki, dokuma ve giyim, kimya, petrol ve kömür ürünleri, metal işleme) 1980 yılında katma değer içindeki payı %64,3'tür. 1985-88 döneminde bu sektörlerin katma değer içindeki paylarının belirgin bir biçimde gerileyerek %58,8'e düştüğü gözlenmektedir (Tablo 1.1). Diğer taraftan sektör gruplarının paylarında üretim ve katma değerde, 1980 yılına kadar tüketim mallarından ara ve yatırım mallarına doğru bir gelişme gözlenirken, 1980 sonrasında gelişme hızının düştüğü ve yatırım mallarında nispi

bir gelişme sağlanırken ara mallarında bir gerilemenin olduğu kaydedilmiştir. İmalat sanayi katma değeri içinde 1970 yılında %41,9 paya sahip olan tüketim malları sanayiinin 1980'deki payı %38,3, 1988'deki payı %37,9'dur. Buna karşılık ara mallarının katma değer payı 1970'te %44,9'dan 1980'de %44,2'ye, 1988'de ise %41,6'ya gerilemiştir. Yatırım mallarının payı ise 1970 yılında %13,2'den 1980 yılında %17.6'ya, 1988 yılında ise %20,5'e yükselmiştir. Esasen imalat sanayiin en belirgin özelliklerinden biri, tüketim malları sanayiin göreli öneminin azalmakla birlikte işyeri ve istihdam açısından önemini korumasıdır. 1988 yılında işyerlerinin % 41,3'ü, istihdamın da %45,4'ü tüketim malları sanayiindedir.

TABLO 1.1: SANAYİNİN ÜRETİM VE İSTİHDAM YAPISI, 1970-88

	Katma Değer			İstihdam		
Sektörler	**1970**	**1980**	**1988**	**1970**	**1980**	**1988**
Gıda ve İçki	16.9	15.7	15.3	17.4	17.1	14.9
Dokuma ve Giyim	14.9	17.8	15.5	26.9	22.7	26.9
Tüketim Malları Sanayileri	41.9	38.3	37.9	51.2	46.4	45.4
Orman Ürünleri ve Mobilya	1.3	1.4	1.3	2.3	2.2	2.1
Kağıt ve Kağıt ürünleri	2.8	2.1	2.1	2.4	2.3	2.4
Basın ve Yayın	2.1	1.1	1.5	2.1	1.3	1.4
Kürk ve Deri Ürünleri	0.3	0.2	0.3	0.6	0.5	0.5
Kimya	5.7	8.5	9.9	6.1	5.5	5.8
Petrol ve Kömür Ürünleri	15.9	13.5	9.8	0.5	1.3	1.2
Kauçuk Ürünleri	1.8	2.5	2.1	1.6	2.7	2.6
Taş ve Toprağa Dayalı Ürünler	4.9	6.1	6.2	7.3	7.4	8.1
Metal İşleme	10.1	8.8	8.4	6.2	9.3	8.2
Ara Malları Sanayileri	44.9	44.2	41.6	29.1	32.5	32.3
Madeni Eşya	4.2	3.3	4.1	4.7	4.6	5.1
Makine İmalat	4.1	4.6	5.1	5.9	6.1	6.2
Elektrik Makineleri	1.4	4.3	5.1	2.1	3.7	4.3
Taşıt Araç ve Gereçleri	3.1	5.1	5.7	6.4	6.1	5.9
Diğer İmalat Sanayii	0.4	0.3	0.5	0.6	0.6	0.8
Yatırım Malları Sanayileri	13.2	17.6	20.5	19.7	21.1	22.3
TOPLAM	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

İmalat sanayiinin bir diğer özelliği, ileride de ele alacağımız gibi, küçük ölçekli işletmelerde örgütlenmiş olmasıdır[6]. Nitekim küçük imalat sanayii işyerleri 1970'te tüm işyerlerinin %97,6'sını, 1985'te ise %94,5'ini oluşturmaktadır (Tablo 1.2). Özel küçük imalat sanayiinde faaliyette bulunan bu işletmeler çoğunlukla küçük aile işletmelerinden oluşmaktadır. 1985 yılında 10'dan fazla kişinin çalıştığı işyerlerinin oranı %5.5, işyeri başına ortalama çalışan sayısı ise sadece 87'dir[7]. Yaratılan katma değer bakımından 1970-85 döneminde küçük sanayi payının %12 dolaylarında

TABLO 1.2: BÜYÜK VE KÜÇÜK SANAYİNİN İMALAT SANAYİNDEKİ GÖRELİ YERİ, 1970-85

	1970		1975		1980		1985	
	BİS*	KİS	BİS	KİS	BİS	KİS	BİS	KİS
Katma Değer	88.5	11.5	88.2	11.8	87.8	12.2	87.6	12.4
İstihdam **	82.6	17.4	82.2	17.8	78.4	21.6	78.3	21.7
İşyeri Sayısı	2.9	97.6	3.7	96.3	4.7	95.3	5.5	94.5

* BİS, Büyük İmalat Sanayi; KİS, Küçük imalat Sanayi
** Ücretle çalışanlar ortalaması
Kaynak: Eser, U. (1991a:67).

kaldığı, istihdam payının ise %17,4'ten %21,7'ye yükseldiği gözlenmektedir. Büyük sanayi işletmelerinin üretim ve istihdam alanında önemli bir paya sahip oldukları anlaşılmaktadır. Aynı şekilde gerek ücret-katma değer oranının, gerekse kişi başına katma değer gibi göstergelerin sürekli olarak büyük sanayi işletmelerinde daha yüksek değer aldıkları kaydedilmiştir. Burada belirtilmesi gereken diğer nokta da, gerek büyük gerekse küçük imalat sanayiinin üretim ve istihdam yapısının yaklaşık aynı oranlarda ara ve yatırım malları üzerinde yoğunlaşmış olmasıdır[8]. İmalat sanayiinin uzun süre yüksek maliyet, düşük kalite, geri teknoloji ve düşük kapasite kullanımı koşullarında ve esas olarak iç pazara yönelik olarak çalışma-

---

6 Burada DİE'nin Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı Sonuçları ile DPT'nin yayınladığı Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'ndan yararlanılmıştır. DİE 1985 genel sanayi ve işyerleri sayımı sonuçlarını küçük ölçekli işyerleri (1-9 kişi), orta ölçekli işyerleri (10-24 kişi) ve büyük ölçekli işyerleri (25 ve daha fazla kişi) ayrımında vermektedir. Bu çalışmada karşılaştırmalardaki tutarlılığı sağlamak amacıyla büyüklük ölçüsü "10 veya daha fazla kişi çalıştıran işyerleri" olmuş, bu büyüklükteki işyerleri büyük imalat sanayii kapsamında değerlendirilmiştir.

7 DİE'den (1991) hesaplanmıştır.

8 Bkz. Şenses (1989:38).

sında ölçek küçüklüğünün etkili olduğunu belirtmek gerekir.

Türkiye'de imalat sanayiinin istihdam sorununun çözümüne katkısı açısından olumlu bir yargıya varmak olanağı yoktur. İncelediğimiz 1970-88 dönemindeki iktisaden faal nüfus (15+yaş) yıllık ortalama %1,2'lik bir artış hızıyla 13.6 milyondan 17.2 milyona ulaşmıştır. Aynı dönemde yıllık ortalama %2,4'lük nüfus artışı sanayileşmiş ülkelerdeki nüfus artışının (%0,8) üstünde, azgelişmiş ülkelerde gerçekleşen ortalama artışın (%2,6) biraz altındadır[9]. Faal nüfusun iktisadi faaliyet kolları itibariyle sektörlere göre dağılımına baktığımızda tarımın %49,6 ile ilk sırayı aldığı, bunu %14,1 ile sanayi (imalat sanayiinin payı %13,0) ve %36,3 ile hizmet sektörünün izlediği görülmektedir[10]. Türkiye'nin sektörel istihdam dağılımında tarım sektörünün payının gerilemekle birlikte önemini koruduğu, sanayi sektörünün payında görülen değişimin çok küçük olduğu ortaya çıkmaktadır. Büyük imalat sanayiinde (10+kişi) ücretle çalışanlar ortalaması 1970'te 506 binden, 1980'de 787 bine ve 1988'de ise sadece 1 milyona ulaşmıştır. 1970-79 döneminde imalat sanayiinde çalışanlar ortalamasındaki yıllık artış hızı %5 dolayındayken, 1980-88 döneminde artış hızı %2,8'e gerilemiştir[11]. Bu da imalat sanayiinin istihdam katkısının 1980'lerde çok sınırlı olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer taraftan imalat sanayiinde sektör gruplarının istihdam artışlarına katkıları önemli farklar göstermektedir. İstihdamda, 1970'lerde tüketim mallarından ara ve yatırım mallarına doğru bir gelişme kaydedilmişken, 1980'lerde bu gelişme belirgin biçimde durmuştur. 1980-88 arasında tüketim malları sanayiinin istihdam içindeki payı %46,4'ten %45,4'e gerilerken, ara ve yatırım malları sanayilerinin payı sırasıyla %32 ve %22 dolaylarında, değişmeden kalmıştır. Büyük imalat sanayiinde istihdamın alt sektörlere göre dağılımına bakıldığında ise, istihdamın az sayıdaki sektör üzerinde yoğunlaştığı, bunlardan gıda ve içki (%14,9), dokuma ve giyim (%26,9) ve metal işleme (%8,2) sektörlerinin toplam istihdamın yarısını sağladıkları anlaşılmaktadır.

2. Sınai Yatırımlar, Büyüme ve Bölüşüm

1980 sonrası dönemde imalat sanayiindeki yatırımların reel düzeyi düşük kalmakta ve yatırım profili değişmektedir. İmalat sanayiinde özel yatırımlar 1977-82 yılları arasında reel olarak hızla gerilemekte, sonraki yıllar-

---

9 Bkz. UNCTAD (1991: 428-33).

10 1990 Nisan itibariyle işgücü anket sonuçlarına göre dağılımı göstermektedir. Bkz. ISO (1992: 11).

11 DİE yıllık İmalat Sanayii İstatistiklerinin çeşitli sayılarından hesaplanmıştır.

daki toparlanma yetersiz kalmakta ve üretken sektörlerde yatırım eğilimi zaman içinde zayıflamaktadır. 1970-79 döneminde yılda ortalama %8,4'lük bir artış gösteren toplam imalat sanayii yatırımları ekonominin bunalıma girdiği 1978 yılından itibaren gerilemeye başlamış, 1980-84 döneminde reel olarak yılda ortalama %9,2, 1980-88 döneminde ise %6,1'lik bir düşüş göstermiştir. Bu gelişmenin sonucu olarak imalat sanayiinin toplam yatırımlar içindeki payı, 1970-79 döneminde %30,1'den 1980-84 döneminde %25,5'e, 1980-88'de ise %22'ye gerilemiştir. Bu durum, büyük ölçüde, kamu sektörü imalat sanayii yatırımlarındaki gerilemeden kaynaklanmıştır. Nitekim kamu sektörü yatırımlarında 1980-84'te %5,8, 1985-88'de %26,9'luk bir düşüş gözlenmektedir[12]. Kamu sektörü sabit sermaye yatırımları içinde 1979'da %32'lik bir paya sahip olan imalat sanayiinin 1990'daki payı sadece %4,4'dür[13]. DPT'nin özel sektör imalat sanayii yatırım serilerini endekslediğimizde 1977-89 yılları arasında, 1989 yılına kadar tüm yıllardaki yatırımların 1977 yılı düzeyinin altında kaldığını görmekteyiz (Tablo 1.3). Bu yıllar arasında gerçekleşen yatırımlar, 1977'deki düzeyinin %50'si ile %65'i arasında bulunmaktadır[14].

Özel sektörde ücret dışı net katma değerin (net artık) ne ölçüde yatırımlara yöneldiğini gösteren yatırım eğilimi (net yatırım/net artık oranı) zaman içinde incelendiğinde, sınai artık oranındaki artışa karşın, yatırım eğiliminin azaldığı ve 1970-79 döneminde %25'lerden 1980-88 arasında ortalama %2'lere gerilediği gözlenmektedir (Tablo 1.4).

1980 sonrasında dışa açılma süresini yaşayan Türkiye sanayiinde buna uygun bir üretim ve yatırım performansının ortaya konulmadığı, özellikle ihracata yönelik sektörlerde kaynakların oldukça düşük bir kısmının yatırıma yöneldiği anlaşılmaktadır. Üretim kapasitesini artırıcı yeni yatırımların yapılmaması sanayinin verimlilik artışlarına dayalı büyüme süreçlerini olumsuz yönde etkilemiştir.

Dışa açık gelişme stratejisinin yatırım programlarında öngördüğü sektör önceliklerine bakıldığında, kamu sektörünün imalat sanayiinden çekilerek ulaştırma, haberleşme ve enerji gibi sektörlerde yoğunlaştığı, özel sektörün ise daha çok konut alanına yöneldiği görülmektedir. Nitekim bu üç sektörün toplam kamu yatırımları içindeki payının 1980'de %41'den,

---

12 Bkz. TÜSİAD (1989:63).

13 Bkz. DPT (1992a: 23).

14 1975, 100 alındığında, imalat sanayii yatırım malları endeksi, 1980'de Türkiye'de 86, Güney Kore'de 188 ve Almanya'da 133 iken, 1986 yılında sırasıyla 74, 320 ve 130 olarak gerçekleşmiştir. Bkz. UN (1989:131).

TABLO 1.3: ÖZEL SEKTÖR İMALAT SANAYİİ YATIRIMLARININ ALT SEKTÖRLER İTİBARİYLE ENDEKS SAYILARI 1977:100

Sektörler	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gıda ve İçki	100	109	61	33	68	49	58	37	38	58	74	58	55
Tütün İşleme	100	68	33	18	45	85	130	43	45	43	35	30	30
Dokuma ve Giyim	100	76	62	48	25	43	90	81	65	131	109	82	85
Orman Ürünleri ve Mobilya	100	69	64	4	7	10	4	4	7	8	17	21	20
Kağıt ve Kağıt Ürünleri	100	118	76	90	237	35	36	132	119	92	144	88	102
Basın ve Yayın	100	108	31	96	85	31	35	133	106	91	158	96	70
Kürk ve Deri Ürünleri	100	44	15	2	23	11	15	23	7	162	72	42	31
Kimya	100	90	102	109	173	82	102	96	130	44	64	70	65
Petrol ve Kömür ürünleri	100	116	26	158	179	164	125	84	216	496	84	94	84
Kauçuk Ürünleri	100	48	23	7	5	31	75	93	68	22	24	32	31
Taş ve Toprağa Dayalı Ürünler	100	126	64	112	48	112	56	66	57	135	130	114	94
Metal İşleme	100	105	79	58	43	44	10	22	51	26	22	48	52
Madeni Eşya	100	88	58	30	25	46	37	30	42	62	66	62	58
Makine İmalat	100	68	65	23	22	27	43	25	30	48	35	39	37
Elektrik Makineleri	100	93	47	18	10	61	50	59	70	87	64	80	73
Taşıt Araç ve Gereçleri	100	115	60	123	16	72	4	82	63	88	90	124	107
Diğer İmalat Sanayii	100	21	6	0.5	2	9	8	4	9	6	12	7	5
TOPLAM	**100**	**88**	**62**	**53**	**52**	**52**	**53**	**55**	**58**	**67**	**64**	**65**	**61**

TABLO 1.4: ÖZEL SEKTÖR İMALAT SANAYİNDE YATIRIMLAR, KÂR ORANLARI VE ÜCRET PAYLARI (%)

Ortalama	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1970-74	10.8	32.2	22.1	37.5	42.1		
1975-79	9.1	18.5	19.2	35.6	37.1		
1970-79	9.8	25.4	20.7	36.5	40.1		
1980-84	-18	2.2	13.6	29.5	30.2	40.7	9.3*
1985-88	2.2	1.5	12.3	19.2	48.5	36.1	11.6**
1980-88	0.2	1.9	13.1	24.9	39.8	38.6	1.5***
1970-88	4.7	14.2	16.8	31.1	40.1		

* 1982-85, ** 1986-90,***1982-90

(1) Sabit Sermaye Yatırımları Artış Hızı.
(2) Yatırım Eğilimi (Net Yatırım / Ücret Dışı Net Katma Değer).
(3) Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam Sermaye İçindeki Payı.
(4) İş Gücünün Göreli Payı (Ücret / Net Katma Değer).
(5) Kâr Oranları (Kar / Sermaye Stoku).
(6) Kâr Oranları (ESO) (Kâr / Öz Sermaye).
(7) Kâr Oranları (İSO) (Kâr / Toplam Aktifler).

Kaynaklar: İlk 5 sütun DİE ve DPT verilerinden hesaplanmıştır.
Son iki sütun için sırasıyla ESO, 1989 Finansman Anketi sonuçlarında nve Özmucur'dan (1992) yararlanılmıştır.

1985-89 döneminde %54,1'e ulaştığı, imalat sanayii yatırımlarının ise %9'luk bir pay aldığı gözlenmektedir. 1990-94 yıllarını içine alan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise ulaştırma (haberleşme dahil) ve enerji sektörlerinin toplam kamu yatırımları içindeki payının %50,3'e ulaşması, imalat sanayii yatırımları payının ise %7,6'da kalması hedeflenmektedir[15]. Ele aldığımız dönemde özel yatırımların yaklaşık yarıya yakın kısmı konut sektörüne yoğunlaşmıştır. Sınai yatırımların alt sektörlere göre dağılımı ise, yatırımların yaklaşık üçte ikisinin dokuma ve giyim, metal işleme, taş ve toprağa dayalı sanayi, taşıt araçları ve kimya sektöründe toplandığını ortaya koymaktadır. Ancak bu sektörlerden sınai ürün ihracatının da yarısından fazlasını oluşturan dokuma ve giyim, metal işleme gibi sektörlerde sınai yatırım artış hızlarının gerilemesi ve sektör içindeki paylarının düşmesi dikkat çekmektedir.

Bu tablo,1980'lerde yatırım eğilimindeki gerileme ve yatırım profilin-

15 Bkz. DPT (1989:13) ve DPT (1992a:23).

deki çarpıklığı yeterince ortaya koymaktadır. Yatırımlardaki gerilemeye rağmen imalat sanayiinde gözlenen üretim artışlarında, büyük ölçüde, dönem başında bir ara yüzde 50'lere kadar düşen kapasite kullanım oranlarının ithalattaki tıkanıklıkların da giderilmesiyle kullanılmaya başlanması ve mevcut kapasitelerin, iç piyasaya göre kârlılığı artan ihracata yönelik olarak harekete geçirilmesi etkili olmuştur.

Ancak yatırım eğilimindeki zayıflamada etken olan faktörlerin açıklanması gerekir. Kanımızca bunda, 1980 sonrasında "istikrar ve dışa açılma" adına büyümeden vazgeçen ve toplumdaki gelir bölüşümünü üretken olmayan kesimler lehine bozan gelir ve fiyat politikalarının esas alınması etkili olmuştur. Bir taraftan yüksek enflasyonun ve emek aleyhtarı gelir politikalarının mal ve hizmet talebini daraltması, diğer taraftan çok yüksek oranlardaki kredi ve kur maliyetlerinin sermayeyi kullanma maliyetini artırması, kapasite artırıcı yeni yatırımların yapılmasını engellemiştir. İşletme dışı kaynak kullanımı, %60-65 gibi yüksek bir düzeye çıkmış ve geçmişte reel ölçülerde negatif kredi faizlerine alışmış olan sanayi, 1980'lerde yüksek faiz politikalarının sonucu olarak, ciddi mali güçlüklerle karşılaşmıştır. Özel sektör sadece yüksek faizlerin değil, kredi dağılımında sektör önceliklerinin değişmesi (örneğin kredi ve teşviklerin imalat sanayiinden ticaret ve hizmet sektörüne kayması) ve kamu sektörünün dönem ortalarından itibaren çok hızlı bir tempoda genişleyen bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla mali piyasalara girerek yüksek faizlerle borçlanması nedenleriyle yatırılabilir fon kısıtlamalarının (crowding-out) etkisi altında da kalmıştır.

Sanayide yatırım eğiliminde gözlenen gerilemenin geri planında bölüşüm dinamiklerinden kaynaklanan etkenler de bulunmaktadır. Gerçekten 1980'lerde uygulanan gelir ve fiyat politikalarıyla temel ve ikincil bölüşüm ilişkileri, toplumsal sınıfların mutlak ve göreli durumları bakımından önemli dönüşümlerin yaşandığı bir dönemdir. İstikrar ve dışa açılma programı bu dönemde gelir bölüşümünü toplumun üretken kesimleri aleyhine hızla bozmuş, devlet de gerek yasal-kurumsal düzenlemeler (sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme düzenine getirilen kısıtlamalarla) gerekse iktisat politikası araçlarıyla göreli fiyatları değiştirerek bu süreçte taraf olmuş, gelir ve kaynakların yeniden dağıtım süreçlerine sistemli olarak müdahale etmiştir. İmalat sanayii istatistiklerinden hareketle hesapladığımız kişi başına reel ücretlerin 1980-88 döneminde ortalama %3,6 oranında gerilediği gözlenmektedir. Bu gerilemenin, sınai üretimde %10,3 ve işgücü verimliliğinde %7,4'lük artışların gerçekleştiği bir dönemde meydana geldiği düşünülürse, katma değer içindeki ücret payları-

nın da düşmesi kaçınılmaz olur. Nitekim, bulgularımız ücretlerin net katma değer içindeki payının 1970-79 döneminde ortalama %36,5'ten, 1985-88 döneminde %19,2'ye gerilediğini ortaya koymaktadır (Tablo 1.4). Genelde, gelir bölüşümünü sermaye geliri elde eden kesimler lehine bozan politikalar bu kesime faiz, rant ve kâr şeklinde önemli gelir aktarımları yapmıştır.

Ancak bu dönemde ilginç bir gelişme, ikincil bölüşüm ilişkilerinin değişmesi ve sermaye gruplarının kendi içinde hızla farklılaşarak üretken olmayan sermaye kesimlerinin ön plana çıkmasıdır. Ticari ve mali sermaye ile faiz-rant türü gelir elde eden kesimler, 1980'lerin koşullarından en çok yararlanan ve sınai artıktan sanayi sermayesine göre en çok payı alan kesimler olmuştur[16]. Devlet de borçlanma, faiz, vergi ve fon politikalarıyla bu süreçte rol almış, gelir bölüşümünü daha az tasarruf eden, yatırım eğilimi zayıf, büyük ölçüde rantiye olan bu kesimler lehine yönlendirmiştir. Dolayısıyla, rantiyeliğin özendirildiği, bazı alanlarda paranın spekülatif çevriminin yüksek olduğu bir ortamda sınai yatırımların göreli net kârlılığının düşük olması, yatırım eğilimini olumsuz yönde etkilemiştir. Reel ücretlerdeki düşüşe ve verimlilik artışlarına karşın imalat sanayii yatırımlarının gerilemesinde, ticaret ve hizmetler sektörü gibi alanlarda (inşaat, turizm, bankacılık vb.) kârlılığın görece yüksekliği etken olmuştur.

Bunun sonucu olarak, firmalar üretim kapasitesini yeni yatırımlarla genişletme ve verimlilik artırıcı yeni teknolojilerin kullanımına yönelme konusunda çok istekli olmamış, kurulu kapasitelerden azami ölçüde yararlanmaya yönelmiş ve daha çok yenileme ve modernizasyon türü yatırımlarla yetinmişlerdir. Birçok sanayi kuruluşu (özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler) faiz ödemeleri ve borçlanma oranındaki dramatik artışlar nedeniyle reel kârlarını korumada zorlanmışlardır[17]. Üstelik geçmişte gelir bölüşümünü ücretliler ve tarımsal üreticiler aleyhine bozarak dışa açılma olanağı sağlayan politikaların, 1980 sonlarından itibaren artık politik uygulanabilirliği de kalmadığından, sanayi sermayesi ucuz işgücünden yararlanma ve ücret maliyetlerini aşağıya çekme olanağından da yoksun kalmış-

---

16 Türkiye Bankalar Birliği'nin verilerine göre, 1989'da sayıları 58 olan bankaların kârı Türkiye'nin 500 büyük sanayi kuruluşunun kârının yaklaşık yarısıdır. Sanayi kuruluşlarının kârları 1980'de bankaların 5,9 katı iken, 1989'da 2,4 katına gerilemiştir.

17 Eskişehir sanayiinde 40 firma üzerinde yapılan bir anketin sonuçlarına göre, bu ilde 1979-88 döneminde sanayinin vergi öncesi kârları % 28,7, borç faizleri % 497 artmış, ücretler % 18,5 oranında gerilemiştir. Bkz. ESO (1989:12).

tır[18]. Bu yüzden dışa açılma programı, sermaye birikimi ve yatırımlar açısından olduğu kadar, bölüşüm tablosu bakımından da olumsuzdur.

Farklı dönemlerdeki sınai kâr oranlarına ilişkin bulgu ve gözlemlerimiz, bu temel bölüşüm göstergesinin dönem başlarında yüksek faizler, dönem sonlarındaysa ücret artışları ile tehdit edilse de, genelde yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. Sınai kâr oranlarının, alt sektörler itibariyle farklılaşmakla birlikte, 1970'lerle karşılaştırıldığında düşmediği görülmektedir. Özel imalat sanayiinde kâr oranları ortalamasının 1970-79 döneminde %40,1, istikrar ve dışa açılma programının uygulandığı 1980-88 döneminde ise %39,8 olarak gerçekleştiğini saptıyoruz (Bkz. Tablo 1.4). Ekonomide serbestleşmenin hız kazandığı 1984 sonrası için bir hesaplama yapacak olursak, 1985-88 döneminde kâr oranları ortalamasının %48,5 gibi rekor bir düzeye yükseldiğini görmekteyiz[19]. Kâr oranındaki artış bu dönemde sınai artık payındaki büyümeden kaynaklanmaktadır. Nitekim, sınai artık payının (ücret dışı net katma değer) 1980-88 döneminde özel sektörde %16,6'lık bir artış gösterdiği ve sınai katma değerin ortalama üçte ikisini (%67) oluşturduğu gözlenmiştir. Sınai katma değerin iç dağılımına bakıldığında, dönem boyunca faiz ödemelerinin sınai kârları ciddi biçimde tehdit ettiği görülmektedir. Oysa, 1988 sonrasındaki artışlar bir yana bırakılırsa, özel sektör imalat sanayiinde ücretlerin sınai katma değer içindeki payı sürekli gerilemiş, sanayi ucuz işgücünden alabildiğine yararlanmıştır. Özel imalat sanayiinde, ele aldığımız dönemde üretim ve satışlar normal düzeyde devam ederken, sermayeyi kullanma maliyetinin yüksek kredi faizleri dolayısıyla artması sınai kâr marjlarının yeterince yüksek olmasını engellemiştir. Özel sektördeki yatırım eğilimi

---

18 500 büyük sanayi kuruluşu araştırmasının sonuçları, özel büyük sanayinin yarattığı katma değer içindeki payı 1980'den itibaren düşerek, 1987'de bir ara % 29,5'a gerileyen ücretlerin, yükselişe geçerek 1990'da % 48,5'a ulaştığını ortaya koymuştur. Oysa aynı dönemde giderek artma eğilimi gösteren ve 1986'da net katma değer içindeki payı % 45,1'e ulaşan faizlerin bu tarihte düşüşe geçerek 1990'da % 24,8'e gerilediği görülmektedir. Bkz. İSO (1991: 56).

19 Temel bir bölüşüm göstergesi olan kâr oranının gerçek verilere dayalı olarak hesaplanmasında kuramsal ve ampirik güçlüklerin bulunduğu bilinmektedir. Bu güçlükler daha çok "sermaye" kavramının kendisinden kaynaklanmaktadır. Çalışmamızda, tartışmaya açık olduğunu bildiğimiz bu değişkeni ücret dışı net katma değerin sabit sermaye stokuna oranı (kâr/sermaye stoku) olarak tanımladık. Katma değerin ücretle ücret dışı katma değer arasındaki bölüşümünü ve bu ikinci kategorinin esas olarak sermaye sahipliğinden kaynaklandığını düşünerek oranın paydasında sermaye stokunu kullandık.

düşüklüğünü, büyüyen sınai artığın iç dağılımında sanayi sermayesi aleyhine gelişen paylaşım çekişmesinin ve sınai yatırımların göreli net kârlılığının düşük olmasının etkilediğini söyleyebiliriz.

3. Verimlilik ve Teknolojik Değişim

Sanayinin ele aldığımız dönemde farklı nedenlerden kaynaklanan, ancak yapısal özellikler gösteren bunalımının nedenleri en iyi sınai üretim yapısının özellikleri ile açıklanabilir. Sınai yapı ise verimlilik, üretim ölçeği, teknoloji ve sermaye yoğunluğu açısından incelenebilir. Sanayinin yeniden yapılanması, verimlilik ve teknolojik değişim süreçleri bakımından Türkiye'de dışa açık-ihracata dayalı gelişme stratejisinin uygulandığı 1980'lerde gerçekleşen değişimin boyutlarını incelemek ilginç olabilir.

Çalışan kişi başına katma değer bazında tanımladığımız işgücü verimliliği, 1970-79 döneminde imalat sanayiinde %0,1 gibi oldukca düşük oranda artış göstermiştir. Verimlilik artışının gerek Güneydoğu Asya, gerekse Latin Amerika ve Afrika ülkeleriyle karşılaştırıldığında çok düşük olduğu görülmektedir[20]. Buna karşılık 1980-88 döneminde imalat sanayiindeki verimlilik artışı %7,4'tür (Bkz.Tablo 1.5). Bunun bir önceki döneme göre önemli bir artışı yansıttığını söyleyebiliriz. Bu dönemdeki verimlilik artışı sanayi ürünleri ihracatçısı Güneydoğu Asya ülkelerine göre düşük, Latin Amerika ülkelerine göre yüksektir. İmalat sanayiinde 1975-89 yılları arasındaki işgücü verimliliğinin AT ülkelerinin yaklaşık 1/4'ü düzeyinde olduğu belirtilmektedir. Birçok AT ülkesinin işgücü verimliliği bu dönemde %50-100 düzeyinde artış gösterirken, Türkiye'de bu artışın %10-20 düzeyinde kaldığı görülmektedir[21]. 1970'lerde işgücü verimliliğinin düşük olmasında üretim ölçeğinin küçük, sermaye yoğunluğunun düşük, kullanılan teknolojinin geri ve emek-yoğun oluşu, beşeri sermaye stoğunun niteliksizliği gibi etkenler rol oynamıştır. Sabit sermaye birikiminin hızlı olduğu bir dönemde kapasite kullanım oranlarının da düşük kalması doğaldır. Ayrıca, dönemin sonunda ithalat tıkanıklıklarının ortaya çıkması ve kriz ortamı, kapasite kullanımında ek düşmelere de yol açmıştır. Nitekim, 1975 yılında %75

---

20 Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Örgütü raporuna göre, Türkiye İmalat sanayiinde işgücü verimliliği 1970-80 döneminde % 0,9, 1980-87 döneminde % 5,8'lik artışlar göstermiştir. Bkz. UNCTAD (1992: 141). Aynı dönemlerde Güney Kore, sırasıyla % 5,8 ve 6,9, Meksika % 3,6 ve 2,3, Hindistan % 0,1 ve 7,6'lık verimlilik artışları sağlamışlardır.

21 Bkz. Pirler (1991: 484-85).

dolayında seyreden imalat sanayii kapasite kullanım oranları, 1980 yılına gelindiğinde %50 dolaylarına düşmüştür. 1980 sonrasında işgücü verimliliğinde sağlanan artışlar ise, bu yıllarda ithalat tıkanıklarının giderilmesi ve 1970'lerdeki sermaye birikiminin üretime yönelmesi sonucu olarak kapasite kullanımı artmasının yanı sıra, bu yıllarda dış pazarlara yönelen firmaların kalite iyileştirme ve üretim maliyetlerini düşürme yoluyla daha yüksek bir düzeyi sağlamış olması biçiminde açıklanır[22]. Bununla birlikte, bu yıllarda yatırım eğiliminin zayıflaması ve ekonominin talebi kısıcı politikalarla daha düşük bir gelir-istihdam düzeyinde dengeye getirilmesi çabaları verimlilik artışlarını sınırlamıştır.

TABLO 1.5: İMALAT SANAYİİNDE DÖNEMLER İTİBARİYLE YAPISAL DEĞİŞME

Sektörler	1970-1979 (1)	(2)	(3)	(4)	1980-1988 (1)	(2)	(3)	(4)
Gıda ve İçki	-1.5	10.8	1.7	10.8	10.9	1.1	7.1	-2.4
Tütün ve İşleme	0.9	33.1	6.6	40.4	22.5	9.2	7.1	-8.1
Dokuma ve Giyim	8.6	12.7	5.3	10.6	1.6	-0.6	5.1	9.1
Orman Ürünleri ve	10.7	14.3	12.1	28.6	2.3	-5.1	7.1	2.2
Kağıt ve Kağıt Ür.	6.5	18.4	4.2	34.1	3.5	-2.4	4.1	-11.1
Basın ve Yayın	0.3	6.7	4.6	4.2	9.4	0.5	9.8	32.7
Kürk ve Deri Ür.	0.7	19.1	-2.1	52.1	10.6	2.1	9.6	33.7
Kimya	3.7	18.7	4.8	54.5	13.3	5.2	14.8	-7.1
Petrol ve Kömür Ür.	-7.3	1.5	1.1	9.1	13.4	1.2	8.7	13.6
Kauçuk Ürünleri	-0.8	13.1	-2.8	33.6	9.9	5.5	10.3	56.8
Taş ve Toprağa Dayalı	1.3	15.7	2.6	22.6	9.8	3.7	12.1	12.5
Metal İşleme	-4.9	1.7	-4.1	9.3	8.8	-0.1	11.3	-3.9
Madeni Eşya	1.3	5.6	-4.3	16.7	7.1	0.5	10.7	32.7
Makine İmalat	8.5	20.3	-1.2	19.8	6.1	-0.8	10.5	-4.5
Elektrik Makinaları	6.6	20.5	9.2	26.1	8.1	3.2	10.8	18.2
Taşıt Araç ve Ger.	13.5	23.1	5.3	6.8	8.8	5.2	9.9	22.1
Diğer İmalat Sanayii	4.3	23.2	12.1	48.5	8.5	-9.1	60.5	62.6
İmalat Sanayii	0.1	11.1	1.8	8.4	7.2	1.2	7.9	-6.1

Kaynak: DIE ve DPT verilerinden hesaplanmıştır.

(1) Kişi başına katma değer (işgücü verimliliği) artış hızı, sabit fiyatlarla yüzde.
(2) Kişi başına sermaye stoku (sermaye yoğunluğu) artış hızı, sabit fiyatlarla yüzde.
(3) İş yeri büyüklüğü (üretim ölçeği) artış hızı, sabit fiyatlarla yüzde.
(4) Sabit sermaye yatırımları artış hızı, sabit fiyatlarla yüzde.

22 Bkz. Kırım (1990: 145).

Alt sektörler itibariyle bakıldığında işgücü verimliliğinin önemli farklılıklar gösterdiği anlaşılmaktadır. İmalat sanayiinde ele aldığımız dönem boyunca kimya, petrol ve petrol ürünleri, elektrikli makineler ve metal işleme sektörlerinde verimliliğin daha yüksek olduğu gözlenmiştir. Bu sektörlerden petrol, kimya ve metal işleme sanayilerinin gerek verimlilik, gerekse üretim ölçeği ve sermaye yoğunluğu sıralamasında ilk üç sırada yeraldığı ve sıralamanın 1980-88 arasında değişmediği görülmüştür (Bkz.Tablo 1.6)[23]. Verimliliğin sektörler arasında farklılık göstermesi sanayide üretim teknolojisinin, fiyatlandırma süreçlerinin, pazar yapıları ve rekabet biçimlerinin, özendirme önlemlerinin bu sektörler arasında büyük farklar göstermesine bağlanabilir. Nitekim, sanayinin en son üretim teknolojisi ile geri teknolojilerin birarada bulunduğu, aynı sektörde bile çok ayrı teknolojilerin (emek/sermaye yoğun) kullanıldığı, iç pazarın çok sayıda firma arasında bölüşüldüğü ve kaynak kullanımı ve özendirme önlemlerinde çok değişik etkenlerin rol oynadığı bilinmektedir. Bu nokta, sanayiide üretimin niteliği, fiyat ve maliyet konularındaki farklılaşmanın da göstergesidir.

Kuramsal yetersizlikleri olsa bile, üretimin etkinliğindeki genel (toplu) artışları gösteren ve belli koşullarda teknolojik gelişmenin de ölçüsü olarak alınan Toplam Faktör Verimliliği (TFV) kavramı ampirik çalışmalarda yaygın olarak kullanılmaktadır. TFV'nin ölçülmesi ile ilgili olarak yakın dönemde yapılan çalışmaların ortak bulguları imalat sanayiinde verimlilik artışlarının genelde düşük bir düzeyde olduğunu ortaya koymaktadır. 1963-76 dönemini ele alan bir çalışma, bu dönemde imalat sanayiinde reel üretim artışını %10,7, TFV artışını %1,3 olarak hesaplamıştır[24]. 1965-88 döneminde artışın, %0,8 gibi oldukça düşük bir oranda gerçekleştiği görülmektedir[25]. Başka çalışmalar da bu bulguları doğrular yöndedir. 1973-79 döneminde imalat sanayiinde üretim %6 dolayında artış gösterirken, TFV %2,8'lik bir azalış göstermiştir. Üretimin reel olarak %9,6'lık artış gösterdiği 1980-85 döneminde TFV'deki artış sadece %1,3'dür[26].

---

23 500 büyük sanayi kuruluşu bazında, 1980 sonrası için yapılan bir çalışmanın sonuçları özel sektörde işgücü verimliliğinin özellikle elektrikli makinalar, otomotiv, metaldışı ve kimya sektörlerinde kamu sektörüne göre daha yüksek olduğunu ortaya koyuyor. Bkz. Özmucur (1992: 109-10).

24 Bkz. Nishimizu ve Robinson (1986: 294).

25 Bkz. Uygur (1990: 30).

26 Bkz. Eser, U. (1991b: 202).

TABLO 1.6: İMALAT SANAYİİNDE İŞGÜCÜ VERİMLİLİĞİ, ÜRETİM ÖLÇEĞİ VE SERMAYE YOĞUNLUĞU, 1980-88 (1968 FİYATLARIYLA)

	Kişi Başına Katma Değer (Bin TL)		İşyeri Büyüklüğü (Milyon TL)		Kişi Başına Sermaye Stoku (Bin TL)	
Sektörler	**1980**	**1988**	**1980**	**1988**	**1980**	**1988**
Gıda ve İçki	44.968	87.252	10.866	21.166	77.451	84.135
Tütün İşleme	35.367	166.895	85.068	177.115	28.391	48.253
Dokuma ve Giyim	38.167	49.146	10.231	19.928	74.499	67.621
Orman Ür. ve Mobilya	30.689	53.621	3.831	9.982	116.205	81.781
Kağıt ve Kağıt Ürünleri	44.822	75.592	15.787	28.718	279.211	216.301
Basın ve Yayın	36.215	85.221	4.465	11.829	77.622	77.191
Kürk ve Deri Ürünleri	14.811	28.482	1.775	3.162	89.605	109.241
Kimya	74.955	142.666	20.246	46.971	368.942	402.442
Petrol ve Kömür Ür.	515.387	691.094	460.842	684.951	709.004	668.401
Kauçuk Ürünleri	44.397	68.642	5.015	8.949	118.046	170.731
Taş ve Toprağa Day. Ür.	39.623	65.551	8.206	19.761	146.051	154.652
Metal İşleme	45.824	86.006	19.163	46.591	328.652	276.767
Madeni Eşya	35.239	68.088	3.795	9.465	88.132	87.529
Makina İmalat	38.602	68.349	7.565	17.505	103.386	95.476
Elektrik Makinaları	54.517	103.915	9.754	27.399	87.649	102.382
Taşıt Araç ve Gereçleri	40.618	84.978	12.575	33.978	117.058	130.067
Diğer İmalat Sanayi	28.552	45.517	2.053	5.912	216.635	91.705
TOPLAM	48.633	84.944	12.012	24.788	138.335	135.832

Özel sektör ve kamu sektörü arasında yetersiz verimliliğin belirgin bir farklılaşma göstermediğini söyleyebiliriz. 1973-79 döneminde TFV kamu sektöründe %9,0, özel sektörde %4,6 oranlarında azalmıştır. Buna karşılık, 1979-85 döneminde özel sektörde %2,5'lik azalma gösteren TFV, kamu sektöründe %7,6'lık bir artış göstermiştir[27]. TFV'deki artışın, özellikle 1970'lerde yetersiz olması, üretimin genel etkinliğinin ve bazı varsayımlar altında teknolojik gelişme hızının düşük ve ekonomik büyümeye katkısının çok sınırlı olduğunu göstermektedir. Nitekim 1963-76 ve 1980-85 dönemlerinde yaklaşık aynı oranda (%10) gerçekleşen üretim artışlarının, sırasıyla %87,6 ve %86,4'ünün üretim faktörlerindeki fizik artışlardan, yalnızca %12,4 ve %13,6'sının TFV artışlarından kaynaklandığı gözlenmiştir[28].

Verimlilik artışlarında ölçek büyüklüğü de etkili olmaktadır. Üretim ölçeğinin büyük ve teknolojik yönden etkin (optimum) olduğu durumda sınai üretimin verimliliği yüksek olmakta, gerek fiyat ve maliyet, gerekse kalite yönünden iç ve dış pazarlarda sanayi önemli rekabet avantajları sağlayabilmektedir. Oysa imalat sanayiinde birçok sektörde ölçek ekonomilerinden yararlanamayacak ölçüde küçük kapasitelerle çalışan, pazar büyüklüğü sınırlı ve günümüz koşullarında geri üretim yöntemleriyle çalışan pek çok işletme vardır. Üretim ölçeğinin küçük olmasının sonucu olarak, üretim maliyetleri yüksek olmakta, yüksek fiyat ve niteliksiz mal üretimi sanayinin dış pazarlardaki rekabet gücünü önemli ölçüde azaltmaktadır. Sanayinin bu özelliği 1970'lerde dış dünya ile ilişkilerin kopuk olmasında ve ihracatın ihmal edilmesinde önemli rol oynamıştır. 1980 sonrasında ise istikrar programlarının iç pazarın büyüklüğünü sınırlaması, diğer taraftan sanayinin yatırım performansının zayıflaması ve diğer etkenler sanayide üretim ölçeğinin küçük tutulmasına yol açmıştır. 1980'lerde talep yetersizliği ve finansman güçlükleri mevcut kapasitelerin tam olarak kullanılmama nedenlerinin önemli bir yüzdesini oluşturmaktadır[29]. İmalat sanayiinde kapasite kullanım oranlarının alt sektörlerde ortalama %70-75 dolaylarında olması, sanayinin mevcut kapasitelerin kullanımıyla sağladığı büyümenin aşağı yukarı sınırına geldiğini ve geri kalan %25-30 kapasitenin

---

27 Bkz. Özmucur ve Karataş (1990: 305). Özmucur (1992: 120-121), 500 Büyük Sanayi Kuruluşu ile ilgili çalışmasında 1985-90 döneminde, TFV artışlarını özel (% 2,9) ve kamu (% 2,7) sektörü için yaklaşık aynı oranda bulmuştur.

28 Bkz. Nishimizu ve Robinson (1986: 294), Eser, U. (1991b:203).

29 1988 yılında bu nedenler kapasitelerin tam olarak kullanılmaması nedenlerinin % 79,2'sini oluşturmuştur. Bkz. TÜSİAD (1989: 38).

büyük bir olasılıkla kullanılmayacak, ömrünü tamamlamış kapasite olduğunu göstermektedir. Bir taraftan küçük ölçeklerden yakınılırken, diğer taraftan sanayide büyük çapta atıl kapasitenin olması düşündürücüdür[30]. Gözlemlerimiz genellikle imalat sanayiinin küçük işletmelerin egemenliği altındaki kesimlerinde verimliliğin ölçek değişmelerinden pek fazla etkilenmediğini göstermektedir.

İşletme başına ortalama üretim değeri olarak tanımladığımız, üretim ölçeği artış hızının, 1970-79 döneminde %1,8 gibi çok düşük bir düzeyde kaldığı ortaya çıkmıştır. 1980-88 döneminde ise, üretim ölçeğinin yıllık ortalama %7,9'luk bir artış gösterdiği görülmüştür (Bkz.Tablo 1.5). Üretim ölçeğindeki bu artışın nedenlerini, ithalat tıkanıklıklarının giderilmesi sonucu atıl kapasitelerin harekete geçirilmesinde ve daralan iç talebin 1980 sonrasında birçok firmayı dış pazarlara yöneltmesinin ölçek ekonomileri üzerindeki etkilerinde aramak gerekir. Bununla beraber ele aldığımız dönemde optimal firma ölçeğine ve ileri teknolojilere geçilmesi bakımından firma ve sektör bazındaki gelişmelerin yeterli olduğunu söylemek güçtür. Bu durum, kanımızca, 1980 sonrası dışa açılma programının en iddialı olduğu ihracat artışlarının istikrarlı bir trende oturmasını da engellemiştir. Alt sektörler itibariyle bakıldığında, 1980-88 döneminde dokuma ve giyim gibi imalat sanayii ihracatının %36'sını oluşturan bir sektörde gerek işgücü verimliliği gerekse üretim ölçeği ve sermaye yoğunluğunun önemli büyüklükte olmadığı görülmektedir. "Ucuz emeğe" dayalı olan ve bu özellikleriyle "emek-yoğun" teknikler kullanmaya özendirilen bu sektörün, üretim yapısında uzun süre teknolojik yenilenmeye gidilmemesi sonucu, dış pazarlarda rekabet gücünü önemli ölçüde kaybettiği ortaya çıkmaktadır. Özellikle 1989 sonrasında artan ücret ve enerji-hammadde fiyatları ile finansman güçlüklerinin sektörde kapasite kullanımını düşürdüğü ve çıkmaza ittiği ifade edilebilir.

Esasen, 1980 sonrası dönemde, sanayinin verimlilik ve rekabet gücünü artırma yönündeki teknolojik değişim etkinliklerinin çok sınırlı olduğunu söyleyebiliriz. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın 1080 firmaya dayalı ve sanayi kuruluşlarının kullandıkları teknoloji yapısını belirlemeye yönelik araştırmasına göre, firmaların %60'ının "Araştırma ve Geliştirme" (A+G) harcamalarına önem vermediği ve bu yönde kurumsallaşmanın bulunmadığı belirlenmiştir. Aynı şekilde, imalat sanayiinde faaliyet gösteren 680 büyük firma üzerinde yapılan bir çalışmanın sonuçları, dışa açık ihra-

---

30 Bkz. Ertek (1985: 85).

cata yönelik firmaların teknolojik değişim harcamalarının çok küçük oldu ğunu, bu firmaların tamamen iç piyasaya yönelik üretim yapan firmalara oranla daha fazla A+G harcaması yapmadıklarını ortaya koymuştur[31]. DPT'nin, bilim ve teknoloji politikalarının ülke kalkınmasındaki önemini ve Türkiye'nin araştırma kapasitesini inceleyen çalışmasında, A+G harcamalarına ayrılan mali kaynak ve personel sayısının gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında çok düşük düzeyde olduğu ortaya çıkmaktadır. 1985 yılında Türkiye'de A+G harcamalarına GSMH'dan ayrılan pay %0,52, her onbin çalışana düşen araştırma personeli sayısı 6 olarak bulunmuştur[32].

Türkiye'nin A+G harcamaları, DİE ölçümlerine göre[33], 1990 yılında 1.316 milyar TL ile GSYİH'nın %0,33'ünü oluşturmakta ve bu değer, OECD toplam A+G harcamalarının %0,3'üne tekabül etmektedir. Ölçüm yöntemi ne olursa olsun, beş yıl içinde A+G harcamasının oran olarak azaldığı da açıkça görülmektedir. Çoğu üniversitelerde bulunan 12 bin araştırıcının, *Frascati Manual*'daki dar bilim ve teknoloji tanımı dışında sosyal bilimleri de kapsayan ve A+G faaliyetlerinin yanında yer alan dolaylı faaliyetlerle meşgul oldukları ve bugünkü envanteri ile Türkiye'nin bir bilim ve teknoloji üreticisi olmadığı açıktır.

1980 sonrasında firmaların A+G harcamaları yerine teknoloji transferini yeğledikleri, bunda da iç pazara yönelik üretim alanlarının öncelik aldığı; teknoloji girişinin daha çok makine-teçhizat ithaliyle patent, lisans ve know-how anlaşmaları yoluyla gerçekleştiği gözlenmektedir. Sözü edilen dönemde, yabancı sermaye yatırımı ve teknik işbirliği ile gerçekleştirilen teknoloji transferi etkinliğinin az sayıda firma tarafından tercih edildiği anlaşılmaktadır[34]. Oysa eldeki veriler gelişmiş ülkelerin A+G harcamalarına ayırdıkları mali kaynak ve personel sayısının çok yüksek düzeyde olduğunu göstermektedir. Japonya'da A+G harcamalarının GSMH'ya oranı 1988 yılında %2,9'dur ve bu ülkede toplam 706 bin A+G personelinin bulundu-

---

31 Bkz. Kırım (1990: 59).

32 DPT (1992b: 186-7). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-94) A+G altyapısının oluşturulması amacıyla 33 bin olan araştırmacı personel sayısının iki katına çıkarılacağı, her 10 bin kişiye düşen araştırmacı personel sayısının 15 kişiye yükseltileceği belirtilmekte ve A+G harcamalarının GSMH'ya oranının da% 1 olarak hedeflendiği belirtilmektedir. Bkz. DPT (1989: 175).

33 DİE (1992).

34 Bkz. UNCTAD (1992: 145), Kırım (1990: 123-4).

ğu ve her 10 bin işgücüne 116 araştırmacının düştüğü gözlenmektedir. Kanada'da 1990 yılında A+G harcamalarının oranı %1,3, her 10 bin kişiye düşen araştırma personeli sayısı 80'dir[35]. Türkiye'nin de içinde yer aldığı OECD ülkeleri ortalaması ise %1,63'tür.

Teknolojik gelişmenin sermaye mallarında içerildiği (embodied) durumlarda teknolojik gelişmenin sermaye yoğunluğu ve yatırımlar ile ilişkili olması gerekir. Gözlemlerimiz verimlilik artışlarını sermaye yoğunluğunun da etkilediğini ortaya koymuştur. Bununla beraber sermaye yoğunluğunun verimlilik üzerindeki etkisinin doğrudan değil, üretim ölçeği yoluyla dolaylı biçimde ortaya çıktığını söyleyebiliriz[36]. Uzun dönemde verimlilik ve büyüme hızlarını artırmak bakımından fizik sermaye yatırımlarının, dolayısıyla sermaye stokunun önemi bilinmekle beraber, yetişmiş nitelikli insangücünün önemi de göz ardı edilemez[37].

Bulgularımız, 1970'lerle karşılaştırıldığında kişi başına sermaye stoku olarak tanımladığımız sermaye yoğunluğundaki artış hızının, 1980 sonrası dönemde belirgin biçimde düşük olduğunu ortaya koymuştur. 1970-79 döneminde yıllık ortalama %11,1 oranında artan sermaye yoğunluğu, 1980-88 döneminde sadece %1,2'lik artış göstermiştir (Bkz.Tablo 1.5). Sermaye yoğunluğundaki düşüş, yatırımların reel olarak gerilemesinden kaynaklanmıştır. Sermaye stokundaki genişlemenin zayıf oluşu verimlilik artışlarını da er veya geç frenleyecektir. Oysa farklı sektörlerin sermaye/hasıla oranları karşılaştırıldığında, imalat sanayiindeki sermaye/hasıla oranlarının en düşük oranlar arasında yer aldığı görülmektedir[38]. Bu anlamda, 1980 sonrasında imalat sanayii yatırımlarının gerilemesi, ekonominin tümünde sermaye/hasıla oranının yükselmesi sonucunu doğurabilecektir. Üretim ölçeğinin genelde küçük olduğu ve üretim kapasitesi kullanımının aşağı yukarı sınırına gelindiği düşünülürse, verimlilik ve rekabet gücü olan ve ileri teknoloji ile çalışan bir sınai yapı oluşturmak isteniyorsa, yapılacak en iyi şey imalat sanayii yatırımlarını canlandırmak olacaktır.

---

35 DPT (1992: 25-6).

36 Bkz. Eser, U. (1991a: 174).

37 Bkz. Dahlman ve Westphal (1982: 106).

38 Türk imalat sanayiinde marjinal sermaye/hasıla oranının (ICOR) 1970-79 döneminde 4,3 1980-88 döneminde 3,1 olarak gerçekleştiği belirtilmektedir. Bkz. UNCTAD 1992: 141).

C. Sınai Ürünlerde Uluslararası Ticaret

1. Genel Gözlemler

Bir ülkenin dış dünya ile ilişkilerini o ülkenin genel sanayileşme politikasından ayrı düşünmek olası değildir. Diğer taraftan, bir ülkenin uyguladığı iktisat politikası modelinin ve bunun da üstünde gelişme-sanayileşme stratejilerinin başarısı, diğer pek çok kurumsal form yanında, dış ekonomik ilişkilerin organizasyonuna bağlı olmakta ve uygulanan politikaların/stratejilerin etkinliği dış ekonomik ilişkilerdeki performans ile değerlendirilmektedir.

Türkiye'de 1980 yılı ile başlayan dönemin önemli bir özelliği dış dünya ile ilişkilerde, dünyadaki genel eğilime de uygun olarak, köklü bir dönüşümün ortaya çıkmasıdır. Rekabetçi piyasa koşullarında ekonomiyi dışa açma ve dünya ekonomisiyle bu temelde bütünleşme yönünde gerçekleştirilen dönüşümün en belirgin sonuçlarının dış ekonomik ilişkilerde alındığı söylenebilir. Ulusal sanayilerin kurulması ve belli bir büyüklüğe ulaşmasında önemli rol oynayan ithal ikameci birikim rejiminin 1970'lerin sonlarında tıkanmasıyla o zamana kadar sanayileşme sürecinde ve dış ekonomik ilişkilerde egemen olan korumacı/müdahaleci/içe dönük iktisat politikası anlayışı yerini dışa açık/liberal/piyasaya yönelik bir anlayışa bırakmıştır. Gerek kurum formlarını ve düzenleme biçimlerini gerekse sosyo-ekonomik dengeler ve siyasal yapıları önemli ölçüde değiştiren ve bu özelliği ile bir dönüm noktası oluşturan 1980'lerin, Türkiye'nin uzun dönemli büyüme ve sanayileşme süreçleri üzerindeki etkisi de büyük olmuştur.

Ücretli emek-sermaye ilişkisinin görünümü, üretim-istihdam yapısı ve iş organizasyonu, devlet müdahalelerinin biçimi ve yönü kadar dış ekonomik ilişkileri de köklü dönüşüme uğratan bu yeni birikim rejimi ve sanayileşme stratejisinin, sanayinin yapısı ve yakın gelecekteki performansı üzerindeki etkilerini yukarıda ele aldık. 1980 sonrası dönemin bütünsel bir yaklaşımla değerlendirilebilmesi bakımından, bu dışa açık, liberal ve piyasa yönlü dönüşümün dayandığı politika modelinin ele alınması, özellikle de modelin belki de en önemli öğesi olan dış ticaret politikası ile ilişkilerinin ortaya konması gerekmektedir. Aşağıda önce 1980'lerde dış ticaret politikalarının geçirdiği dönüşüm özetlenecek, sonra Türkiye dış ticaretinin ve özellikle ihracatının 1970'ler ve 1980'lerdeki yapı değişikliği ele alınarak, dış ticaret yönelimleri ile sanayinin rekabet gücü arasındaki bağlantı araştırılacaktır.

2. Dış Ticaret Rejiminde 1980'lerin Dönüşümleri

1980 İstikrar Programı ile başlayan dönem, Türkiye ekonomisinde iktisat politikaları ağırlık merkezinin ithalat kontrollarından ihracatı zorlayan doğrudan ya da dolaylı teşviklere kaydırıldığı, mal, hizmet ve sermaye hareketleri açısından dünya ekonomisiyle daha yoğun bütünleşmenin amaçlandığı ve ekonominin önemli ölçüde dışarıya açıldığı bir dönem olmuştur.

Türkiye'de 1980'lerin başında gerçekleştirilen ekonomik dönüşümün odak noktasının ihracat olduğu kuşkusuzdur. 1980'lerde zaman içinde üç grup politika aracı (zaman içinde ağırlık ve dozları değişmek üzere) ihracatı özendirmek amacı ile kullanılmıştır:

(i) İhracatçıya doğrudan katkılar (ihracatta vergi iadesi, DFİF ve KKDF'dan ihracatçılara yapılan ödemeler, navlun primi)

(ii) İhracatçıların girdi maliyetini düşürücü önlemler (tavizli ihracat kredileri, gümrük muafiyetli ithalat imkânı, döviz tahsisi, ihracat karşılığı dövizlerden mahsup)

(iii) İhracatın vergi sonrası kârlılığını yükseltecek önlemler (KDV muafiyeti, Kurumlar Vergisi'nden kısmi muafiyet, Konut Fonu muafiyeti, vergi/resim/harç istisnaları).

1980'lerin ithalat eksenli politikaları, karmaşık bir teşvik ve koruma sistemi getirdiği için çok eleştirilmişti. 1980 sonrasında ise ihracatın özendirilmesi amacı ile oldukça karmaşık ve çok araçlı bir müdahale aygıtı oluşturuldu. Oysa bunun "liberal" ve "piyasacı" söylemle çeliştiği açıktır.

İhracatta doğrudan katkı sağlayan önlemler arasında 1980 sonrasında ön plana çıkan ve ihracat artışında ilk ivmeyi sağlayan ihracatta vergi iadesi, 1963 yılından beri uygulanan bir yöntem olmakla birlikte, en yoğun ve yaygın uygulama 1980'lerin ilk yarısında izlenmiştir. Vergi iadesine tabi sınai ürün ihracatının toplam sınai ihracata oranı 1980'de %61 dolayında iken söz konusu oran 1984'te %81'e yükselmiş, vergi iadesinden yararlanmaya hak kazanan ürünlerdeki iade oranı, 1980'de %9 iken, 1982-84 döneminde %22 dolaylarına tırmanmış, bundan sonra tedricen gerilemiş ve vergi iadesi sistemi, uluslararası çevrelerin ve GATT'ın baskıları ile 1985'ten başlayarak oran ve kapsam itibariyle küçültülmüş ve 1988'de uygulamadan kaldırılmış, ancak 1989-90'da ödemeler eski uygulamaların kalıntısı olarak sürmüştür.

İhracatta vergi iadesi uygulamasının 1980'lere özgü bir yönü, büyük

ihracat tutarlarına ek vergi iadesi uygulamasıdır. Bu uygulamanın esas önemli etkisi ihracatçı sermaye şirketlerinin gelişmesine önayak olmasıdır. 1985 sonrasında vergi iade oranlarının ve kapsamının tedricen azaltılması, ihracat performansının olumsuz etkilenebileceği kaygısına yol açmış, 1986-1992 döneminde DFİF ve 1985-1987 döneminde KKDF aracılığı ile ihracatçılara doğrudan ödemeler sürdürülmüştür. Bu tür doğrudan müdahalelerin 1980'lerde yoğunlaşan "liberal" ve "piyasacı" söyleme uygun düşmediği açıktır; ancak ekonomi yönetimi, ihracatı uyarmak amacı ile bu ilkelere ters düşmekte sakınca görmemiştir.

Dolaylı teşvik araçları içinde yer alan ve ihracatın girdi maliyetini düşürmeyi amaçlayan önlemler içinde en etkilisi, tavizli ihracat kredisi uygulamasıdır. İhracat kredisinin faiz oranı, kısa vadeli kredilere uygulanan faiz oranlarının sistematik olarak altında tutulmuştur. Uygur'a (1991:50) göre bu fark 1981'de 27, 1983'te 18 puan dolayındadır. 1985-87 döneminde 7 puan çevresinde kalan faiz farkı, 1988 ve sonrasında yeniden artış göstererek 1990'da 17 puana yükselmiştir. Tavizli kredi uygulaması 1991 yılında yeniden gözden geçirilmiş ve sübvansiyon imalatçı-ihracatçı olarak tanımlanan birimlere yöneltilerek Türk-Eximbank'ın faaliyet alanı içine sokulmuştur.

Tavizli ihracat kredisi yoluyla sağlanan dolaylı teşviklerin 1980'lerdeki seyri, ekonomi yönetiminin vergi iadesi ve benzeri türü doğrudan desteklerin yoğun olarak uygulandığı yıllarda faiz sübvansiyonunu daraltma, doğrudan desteğin daraldığı yıllarda ise faiz sübvansiyonunu genişletme eğilimi gösterdiğini doğrulamaktadır.

Dolaylı destek araçları içinde yer alan gümrük muafiyetli ithalat imkânı 1980'lerde etkili bir biçimde kullanılmış, ancak 1991 yılında söz konusu sübvansiyon oran olarak gerilemiştir. İhracatçıya döviz tahsisi ve döviz kazançlarından mahsup yolu ile saptanan sübvansiyon, dövizin resmi ve serbest kurları arasındaki fark ile ölçülmektedir. 1980'lerde söz konusu fark giderek daraldığından, bu araç günümüzde önemini yitirmiş görünmektedir.

Vergi sonrası kârlılığı artırmanın en önemli iki aracı Katma Değer Vergisi ve Kurumlar Vergisi muafiyetleridir. 1982'ye kadar istihsal vergisi muafiyeti, vergi iadesi bağlamında değerlendirilmiş; KDV sisteminin oluşması sonrasında istihsal vergisi muafiyeti, KDV muafiyetine dönüşmüş, 1985'ten itibaren imalatçılar tarafından ihraç edilmeleri koşulu ile ihracatçıya yapılan satışlarda KDV'nin ödenmemesi öngörülmüştür. Sınai ürün ihracına da uygulanan Kurumlar Vergisi kısmi muafiyeti 1980'de uygula-

maya konulmuş, kurallar 1981'de daha basit ve üniform hale getirilmiştir. 1990'larda beliren eğilim, bu teşvik aracının kapsamını daraltıp istisna oranını düşürmek doğrultusundadır. Nitekim 1981 düzenlemesine göre ihracatçılar ihracat gelirlerinin %20'ye varan bir kesrini vergiye tabi kurum kazancından indirebilmekteyken, istisna oranı 1991'de %16, 1992'de %8 olarak saptanmıştır.

İmalat sanayii ihracatına uygulanan sübvansiyonların yapısı, Tablo 1.9'da gösterilmiştir. Tablo 1.7'den edinilen izlenim, 1980'lerin ilk yarısında doğrudan ve dolaylı teşvik araçlarının çok yoğun olarak kullanıldığı ve 1983'te ihracatta sübvansiyon oranının zirveye ulaştığı, ancak 1980'lerin ikinci yarısında ihracat teşvikleri dozunda göreli bir gerilemenin ve dolaylı araçlara doğru yönelmenin belirginleştiğidir.

TABLO 1.7: SANAYİ ÜRÜNLERİ İHRACATINDA SÜBVANSİYON ORANLARI, %

İhracat değerinin yüzdesi olarak sübvansiyonlar

Yıllar	İhracatçılara [a] Doğrudan Ödeme	Dolaylı [b] Destek	Vergi [c] Avantajı	Toplam
1979	11.0	10.2	0.0	21.2
1980	5.6	19.1	2.0 [d]	26.7
1981	9.1	16.3	2.0 [d]	27.4
1982	15.1	14.4	2.0 [d]	31.5
1983	17.4	16.5	2.0 [d]	35.9
1984	17.3	7.9	2.0	27.2
1985	10.0	7.1	2.0	19.1
1986	9.9	13.4	2.6	25.9
1987	8.6	9.6	4.3	22.5
1988	7.6	11.4	5.5	24.5
1989	5.5	16.5	5.9	27.9
1990	4.4	16.9	6.2	27.5

a İhracatta vergi iadesi, DFİF ve KKDF ödemeleri toplamı.

b İhracat kredileri sübvansiyonu, döviz tahsisi, girdilerde ithal vergisinden muafiyet.

c Kurumlar Vergisi muafiyeti.

d Tahmin.

Kaynak : Uygur (1991:56)

Bu aşamaya kadar gözden geçirdiğimiz politikalar, dış ticaret kalemlerine yönelmiş araçlardır. Doğrudan bu kalemlere yönelik olmayan, ancak ödemeler dengesinin tümünü belirleyici etkilere sahip bulunan çok önemli bir politika aracı ise döviz kuru politikasıdır. Gelişme ve sanayileşme stratejisi döviz kazandırıcı işlemlerin özendirilmesi yönünde değişince, kur politikasının sabit kurdan esnek kura dönüşmesi, kur belirlenmesinde piyasa güçlerinin etkisine daha fazla yer verilmesi ve ulusal paranın aşırı değerlenmesinden kaçınılması gerekmiştir. Ocak 1980 istikrar tedbirleri çerçevesinde Türk Lirası %49 oranında devalüe edilmiş, 1980 yılında yedi kez daha devalüasyona uğramış, 1980 yılında ise reel olarak %33 dolayında değer yitirmiştir. Mayıs 1981'den itibaren lira değerinin diğer paralar karşısında günlük olarak belirlenmesi uygulamasına geçilmiş, bu politika esnek kur rejimini somutlaştırmanın yanında Türk Lirası'nın sürekli olarak reel devalüasyona uğratılmasını da sağlamıştır. 1986 sonunda reel devalüasyonların temposu yavaşlamış, 1989 ve 1990'da Türk Lirası önemli ölçülerde değerlenmiştir. Bu eğilimin 1991-1992'de devam etmediği, 1992 sonunda liranın reel değerinin 1985 paritesine oldukça yakın olduğu gözlenmektedir.

Sürekli reel devalüasyona dayalı kur politikası ile döviz kazandırıcı işlemlere yönelik özendirmelerin işlevsel olabilmesi için söz konusu politikaların etkinliğinin tartışılması gereklidir; çünkü gerek kur politikası, gerekse ihracatı teşvik mekanizmalarının ekonomiye doğrudan veya dolaylı yük getirdikleri, kamu sektörünün finansman sorunlarını ağırlaştırdıkları ve talep yönetimini güçleştirdikleri bilinmektedir. Bu alanda yapılan ampirik çalışmalar, genelde Türkiye ihracatının fiyat önlemlerine duyarlı olduğunu doğrulamıştır. Örneğin, Ersel ve Temel (1984), 1980-84 dönemi aylık verilerini kullanan çalışmalarında ihracatın vergi iadelerine duyarlı olduğu sonucuna varmışlar; Celasun ve Rodrik (1989), 1970-89 üçer aylık verilerini kullanarak ihracatın döviz kuruna karşı duyarlı olduğunu saptamışlardır. Tansel ve Togan (1987), 1960-85 dönemini kapsayan analizlerinde ihraç ürünleri talebi ve ihraç ürünleri arzı fiyat esneklikleri için geçmiş araştırmalara kıyasla daha yüksek tahminler elde etmektedirler (talep ve arz esneklikleri için elde edilen tahminler kullanılan modelin tanımlanmasına göre sırasıyla 0.80-2.53 ve 0.90-1.85 aralıklarında değişmektedir). Arslan ve van Wijnbergen (1990) ise, ihracatın sübvansiyonları da içeren göreli fiyatlara karşı çok duyarlı olduğunu, ancak 1980-87 döneminde liranın reel değer kaybı değişkeninin ihracat artışına en anlamlı açıklamayı getirdiğini ileri sürmektedirler. Uygur'un (1991) 1978-83 dönemi ve aylık sanayi ürünleri ihracatı verilerini kullanarak yaptığı ekono-

metrik tahminlerde, ihracatın (ister reel kur değişikliği kanalı ile, ister sübvansiyonlarla olsun) göreli fiyatlara duyarlı olduğu doğrulanmış, ancak söz konusu dönem için iç talep fazlasını simgeleyen değişken de anlamlı bir açıklayıcı olarak belirmiştir. Başka bir deyişle, 1980'lerin ilk yarısında iç talebin çeşitli yöntemlerle baskı altında tutulmasının ihraç edilebilir fazlalar yarattığı görüşü verilerle desteklenmektedir. Uygur'un 1984-90 dönemi için yenilediği hesaplar, talep fazlası değişkeni ile sübvansiyonların açıklayıcı gücünü yitirdiğini, reel döviz kurunun OECD ithalatındaki genişlemeyle birlikte en anlamlı açıklayıcı değişkenler olduğunu göstermiştir. Kuşkusuz, 1990'ların ihracatı geliştirme politikalarının belirlenmesinde bu saptamalar önem taşımaktadır.

Türkiye'de ithalat kontrolları, ithal ikameci sanayileşme stratejisinin temel politika araçlarıydı ve bu çerçevede ithalat, çeşitli vergi ve harçlardan oluşan fiyat önlemleri yanı sıra, kotalar ve ithal yasakları gibi miktar önlemleri ile de kontrol edilmekteydi. 1950'lerin ortasında kurumsallaşmaya başlayan ithalat kontrolları, 1980'lere doğru daha karmaşık ve yaygın bir müdahale sistemine dönüşmüştü.

1980 öncesinde ithalat, kalkınma için zorunlu sayılan girdi ve yatırım mallarından oluşan "Liberasyon Listesi" ve ithalatı zorunlu sayılmayan ve daha çok tüketim malı niteliği taşıyan "Tahsisli Mallar Listesi" (Kotalar) çerçevesinde yapılıyordu. İkiye ayrılan Liberasyon Listesi'nin bir numaralı kısmında ithali serbest, iki numaralı kısmında ise ithali izne bağlı mallar yer almaktaydı.

Ancak ithalat rejimindeki miktar kısıtlamalarının esas düzenlenmesi, bazı malların liste dışı kalması yani fiilen ithal yasağına tabi tutulması ile gerçekleştiriliyordu. İthalat hacmini miktar olarak sınırlamaya dönük bu uygulamaların yanında, fiyat önlemleri (gümrük vergisi, rıhtım resmi, damga resmi, istihsal vergisi) ve dolaylı önlemler (ithal teminatları, döviz tahsis belgeleri, vb.) de yerli sanayileri koruma amacı ile yaygın olarak kullanılıyordu.

1981 ve 1984 yıllarında bu rejim, köklü değişikliklere uğradı. 1981 ithalat rejimi ile ithalatta uygulanan kotalar azaltılıp 1 Numaralı Liberasyon Listesi genişletildi. Radikal ve kapsamlı bir değişiklik ise geçmişteki miktar kısıtlamalarının esasını oluşturan "liste" yaklaşımını tersyüz eden 1984 İthalat Rejimi ile gerçekleştirildi. 1984 Rejimi ile ithal edilebilecek mallar değil, ithalatı yasak ve izne bağlı mallar açıklanıyor; böylece kota sistemi fiilen kaldırılırken ithalat sisteminin miktar kısıtlayıcı boyutu önemli ölçüde daralmış oluyordu. Sayılarla ifade etmek gerekirse, 1984 rejimi tüke-

tim mallarının %94'ünü, ara malları ithalatının %24'ünü miktar kısıtlamalarının dışına çıkarmıştı[39]

Miktar sınırlamaları açısından ikinci önemli adım Mayıs 1985'te atıldı, 219 malı kapsayan 1984 Rejimi'ndeki ithali yasak malların sayısı radikal olarak daraltılarak 1985 sonrasında silah, cephane ve uyuşturucu dışında ithali yasak mal bırakılmadı. Başlangıçta ithali yasak malların büyük kısmının ithali izne bağlı mallar listesine aktarılması, izne bağlı mal sayısını 369'dan 523'e yükselttiyse de, bu sayı 1986'da 290, 1987'de 111'e geriledi.

İthali izne bağlı mallar listesinin varlığı bir müdahale potansiyelini rejim içinde bulundurmakla birlikte 1984 ve sonrasında ithalatın çok büyük ölçüde serbestleştirildiği, böylece ithalat hacminin kontrolu ve ulusal sanayileri koruma işlevlerinin bütünüyle fiyat önlemlerine bırakıldığı söylenebilir.

Fiyat önlemleri ve özellikle gümrük vergilerinde gerçekleştirilen yeniden düzenleme, sınırlı dozda da olsa, 1980'lerde koruma marjını daha geriletmiştir. 1980'lerde gümrük vergisinin yanı sıra damga resmi, belediye resmi, ulaştırma-altyapı resmi, konut fonu, destekleme ve fiyat istikrar fonu (DFİF), kaynak kullanımını destekleme fonu (KKDF) ve KDV gibi araçlar da ithalata uygulanan fiyat işlemleri arasında yer almıştır.

1980-81 ithalat düzenlemeleri gümrük vergisini ilgilendiren bir değişiklik getirmemekle birlikte diğer fiyat önlemlerini değiştirmiş; örneğin 1970'lerin sonunda %22-25 dolayında bulunan damga resmi 1980'de %1'e indirilmiş, ithal teminat oranları azaltılmıştır. Fiyat önlemlerinde köklü değişiklik, 1984 İthalat Rejimi ve onu izleyen uygulamalarla gerçekleştirilmiştir. Genel eğilim gümrük vergi oranlarının azalması doğrultusunda olmakla birlikte, mal grupları açısından önemli farklılaşmalar ortaya çıkmıştır (bkz. Tablo 1.8). Bu bağlamda değinilmesi gereken bir husus, çeşitli vergi indirimi ve/veya muafiyetleri dolayısıyla fiili tarife oranlarının yasal oranların çok altına düşmesidir.

Özetle, 1984 ve sonrasındaki uygulamaları dış ticareti serbestleştirme doğrultusunda işaretler olarak algılamak gerekir. Ancak bu eğilim, tüm mal gruplarına homojen biçimde yansımamış, çoğu kez miktar kısıtlamalarının büyük ölçüde kaldırıldığı mal gruplarında gümrük vergileri yükseltilmiştir. Tablo 1.8'den de izleneceği gibi ekonomik yönetim uzun yıllar

---

39 1984 İthalat Rejimi'nin ayrıntılı bir incelemesi için bkz. Şenses (1983).

miktar kısıtları ile sınırlı tutulmuş tüketim malları ithalatında serbestleşmenin yerli sanayi üzerindeki muhtemel etkilerini dizginlemeyi amaçlamıştır.

TABLO 1.8: İMALAT SANAYİİNDE KORUMA ORANLARI, 1983/1989 (%)

	Nominal		Efektif	
	1983	1989	1983	1989
A. Yasal Tarifeler				
İmalat Sanayii, toplam	82	47	94	80
- Tüketim Malları	129	65	166	147
- Ara Mallar	58	32	72	47
- Yatırım Malları	62	57	67	101
B. Fiili Tarifeler				
İmalat Sanayii, toplam	28	11	32	15
- Tüketim Malları	20	13	59	17
- Ara Mallar	32	8	26	11
- Yatırım Malları	24	14	32	21

Kaynak: Olgun ve Togan (1991) ve Özkan ve Tanrıkulu (1989)'a atfen Celasun (1991: 55)

1980'lerin ikinci yarısı, ithalat politikası açısından birbiriyle çelişen iki eğilimin etkilerini taşımaktadır.. Avrupa Topluluğu'na uyum amacı ile gümrük vergileri, 1988'den itibaren aşamalı takvime uygun olarak irdelenirken, gümrük vergisi dışı fiyat önlemlerinin dozu artırılmıştır. Örneğin 1981'de %1'e indirilen damga resmi 1984'te %4, 1986'da %6 ve 1988'de %10 düzeyine çıkartılırken, 1984 sonrasında KDV ve çeşitli fon uygulamaları ile (Konut Fonu, DFIF, KKDF, Maden Fonu, Altyapılar Resmi) ithalat rejimine yeni fiyat önlemleri eklenmiştir. Bu uygulamanın mali yönü olmakla birlikte özde ulusal sanayileri koruma amacı taşıdığı ve dönemin serbestleşme söylemiyle çeliştiği söylenebilir.

3. 1970-91 Döneminde Dış Ticaretin Yapısı [40]

Araştırmanın bu kesiminde önce sınai ürünler ihracat ve ithalatının 1970'ler ve 1980'lerdeki seyri sektör bazında incelenecektir. Daha sonra hesaplanan ticarete katkı (TK) endeksi yardımı ile sınai mamul ticaretinin

40 I.C.3-I.C.5 kesimleri, büyük ölçüde Tuncer ve Kirmanoğlu (1993)'e dayanmaktadır.

TABLO 1.9: İHRACAT TREND DENKLEMİ*
(lnX = a + bt + cdt)

	a	b	c	R2	DW
Toplam tarıma dayalı san.	4.2745	0.0801	0.0565	0.9368	0.9782
	25.73	3.22	3.15		
Gıda san. ürünleri	3.5681	0.1363	0.0314	0.9225	0.9252
	16.89	4.30	1.37		
İşlenmiş orman ürünleri	1.8827	-0.0555	0.0975	0.6405	1.4506
	7.11	-1.4	3.40		
Dokuma elv.elyaf**	2.2229	0.0352	0.1316	0.8562	0.4261
	6.77	0.4000	1.89		
Diğer san. mamulleri	4.4157	0.2151	0.0222	0.9712	0.682
	25.56	8.31	1.19		
Çimento	2.1691	0.1177	-0.0258	0.2390	0.7867
	3.46	1.25	-0.3800		
Kimya	2.1242	0.1671	0.0447	0.9993	1.2153
	9.91	5.20	1.93		
Lastik-plastik	0.3321	0.1254	0.1479	0.9482	1.144
	1.06	2.68	4.38		
Deri-kösele	2.4077	0.1826	0.0215	0.8768	0.7952
	7.42	3.76	0.6100		
Dokuma-giyim	3.4792	0.2506	-0.0078	0.9725	0.9667
	20.92	10.05	-0.4300		
Cam-seramik	0.7506	0.2936	-0.0361	0.9377	1.0904
	2.86	7.46	-1.27		
Demir-çelik	1.3109	0.2135	0.0933	0.9586	0.9660
	4.55	4.95	2.99		
Demir dışı metaller	1.8835	0.1093	0.0590	0.9050	1.3266
	7.54	2.92	2.18		
Madeni eşya**	0.3964	0.1508	0.0452	0.8395	1.3662
	1.06	2.44	1.00		
Makina imalat	1.0348	0.1725	0.0722	0.9105	0.9372
	2.99	3.33	1.93		
Elekt. mak.ve cihaz.	-0.747	0.2810	0.0756	0.9621	0.6574
	-2.46	6.24	2.35		
Taşıt araçları	1.1487	0.3643	-0.1114	0.8987	1.5184
	4.01	8.58	-3.75		
Diğer san.mamulleri	0.8666	0.1162	0.1191	0.9320	1.2000
	2.83	2.53	3.59		
TOPLAM	5.0767	0.1712	0.0394	0.9661	0.6984
	35.46	21.39			

* Veri kesiklikleri dolayısıyle işlenmiş petrol ürünlerinde regresyon yapılamamaktadır.
** Dönemin ilk yıllarında ihracat yapılmadığı için gözlem sayısı azaltılmıştır.
Not: Katsayı tahminleri altındaki sayılar t değerleridir. / Kaynak: Tuncer ve Kirmanoğlu (1993)

TABLO 1.10: İMALAT SANAYİİ ALT SEKTÖRLERİNİN İHRACAT PERFORMANSI, 1970-1991

	1970-1980	1981-1991
Trend artışı ortalamanın üstünde olan sektörler	Diğer sanayi ürünleri kategorisi, *deri-kösele,* dokuma- giyim, cam-seramik, demir-çelik, makina imalat, elektrikli makina ve cihazlar, taşıt araçları, *işlenmiş petrol ürünleri*	Diğer sanayi ürünleri kategorisi, *kimya, lastik-plastik,* dokuma-giyim cam-seramik, demir-çelik makina imalat, elektrikli makina ve cihazlar, taşıt araçları
Trend artışı ortalamanın altında olan sektörler	Tarıma dayalı ürünler kategorisi, gıda, işlenmiş orman ürünleri, dokumaya elverişli elyaf, çimento, *kimya, lastik-plastik,* demir dışı metaller, madeni eşya	Tarıma dayalı ürünler kategorisi, gıda, işlenmiş orman ürünleri, dokumaya elverişle elyaf, çimento, *deri-kösele,* demir dışı metaller, madeni eşya, *işlenmiş petrol ürünleri*

Not: İtalik yazılı sektörler artış trendi açısından değişiklik gösterenlerdir.

yapısı hem sektör hem madde grupları itibariyle ele alınacak ve karşılaştırmalı üstünlüklere ilişkin bir değerlendirme yapılacaktır. Son olarak da ihracatın imalat sanayiindeki verimlilik değişmeleri ile ilgisinin kurulmasına ve böylece orta dönemde ihracatı geliştirme politikalarının formülasyonuna yararlı olabilecek bazı ipuçlarının elde edilmesine çalışılacaktır.

1970'ten 1991'e kadar geçen 22 yılda Türkiye'nin ihracatı 0.6 milyar $'dan 13.6 milyar $'a, ithalatı ise 0.9 milyar $'dan 21.0 milyar $'a çıkmıştır. 1991 yılında toplam ihracatın 10.6 milyar $'ı (%78'i) ve ithalatın 17.2 milyar $'ı (%81'i) sanayi ürünlerinden oluşmaktadır. Bu nedenle, görünebilir gelecekte Türkiye'nin dış ticaret performansını esas itibariyle sanayi ürünleri ticaretinin belirleyeceğini söylemek yanlış olmaz.

Toplam sanayi ihracat ve ithalatı, tarıma dayalı ürünler, işlenmiş petrol ürünleri ve diğer sanayi ürünleri olmak üzere üç bölüme ayrıştırılmış ve

bu sınıflandırma çerçevesinde

$$\ln X = a + bt + cdt$$
$$\ln M = f + gt + hdt$$

formülasyonlarıyla logaritmik trend denklemleri tahmin edilmiştir. Burada t zamanı, b ve g trend katsayılarını, d ise 1981-91 yıllarında 1, diğer yıllarda 0 değerini alan bir kukla değişkeni göstermektedir. dt değişkeni zaman ve kukla değişkenin çarpımını vermekte, böylece 1970'lere ilişkin trend katsayıları b ve g'den, 1980'lere ilişkin trend katsayıları ise b+g ve c+h toplamlarından oluşmaktadır. 1980'lerde dış ticarette köklü politika değişiklikleri yapıldığından, dış ticarette bir trend değişikliği beklemek doğaldır: Nitekim bu beklentimiz Tablo 1.9-1.11'de özetlediğimiz regresyon sonuçlarıyla da bir ölçüde doğrulanmaktadır.

TABLO 1.11: 1980 VE 1991 YILLARI SINAİ MAMUL İHRACATINDA SEKTÖREL PAYLAR, %

Sektör	1980	1991
Dokuma-giyim	40.50	40.74
Gıda sanayii ürünleri	18.15	10.48
Kimya	72.26	4.36
Deri-kösele	4.78	5.84
Taşıt araçları	4.78	2.40
Çimento	3.82	1.04
İşlenmiş petrol ürünleri	3.72	2.61
Cam-seramik	3.44	3.37
Demir-çelik	3.25	13.66
Makina	2.10	2.18
Demir-dışı metaller	1.72	1.64
Lastik-plastik	1.53	2.97
Dokumaya elverişli elyaflar	1.43	0.67
Elektrikli makinalar	1.05	5.02
Diğer imalat sanayii	0.96	2.31
Madeni eşya	0.76	0.31
İşlenmiş orman ürünleri	0.38	0.12
Orman ürünleri	0.38	0.15
Gıda sanayii yan ürünleri	--	0.07
İşlenmiş tütün	--	0.08
TOPLAM *	100.00	100.00

* Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

Kaynak: Tuncer ve Kirmanoğlu (1993)

TABLO 1.12: İTHALAT TREND DENKLEMİ
(lnM = f + gt + hdt)

	a	b	c	R2	DW
Toplam tarıma dayalı san.	3.3547	0.1698	0.0007	0.8439	1.4892
	11.12	3.75	0.0200		
Gıda san. ürünleri	2.7801	0.1889	-0.0270	0.7280	1.75
	7.18	3.26	-0.6400		
İşlenmiş orman ürünleri	1.5327	0.1484	-0.0001	0.8504	2.0016
	6.00	3.88	-0.0040		
Dokuma elv.elyaf**	2.222	0.0551	0.0854	0.7824	1.7749
	6.00	0.9900	2.13		
İşlenmiş petrol	2.3742	0.3825	-0.1760	0.8407	1.1101
	7.35	7.89	-5.03		
Diğer san. mamulleri	6.7696	0.1567	-0.0274	0.9369	0.7670
	51.9	8.01	-1.9425		
Kimya	5.0443	0.1870	-0.0519	0.9608	1.3988
	49.40	12.22	-4.7		
Lastik-plastik	3.669	0.1709	-0.0332	0.9195	1.1661
	23.33	7.25	-1.95		
Dokuma-giyim	2.8045	0.1449	0.9372	0.9372	0.8035
	18.13	6.25	0.0200		
Cam-seramik	2.3556	0.1077	0.01771	0.9396	1.2142
	17.29	5.28	1.20		
Demir-çelik	4.8082	0.1607	-0.0281	0.8526	0.7805
	22.44	5.00	-1.21		
Demir dışı metaller	3.6174	0.0847	0.0337	0.8626	1.036
	17.07	2.67	1.47		
Madeni eşya	1.6827	0.1229	-0.0010	0.9219	2.0806
	12.88	5.67	-0.1000		
Makina imalat	5.5574	0.1466	-0.0257	0.9118	1.1443
	38.02	6.69	-1.62		
Elekt. mak.ve cihazlar	4.2273	0.1560	-0.0131	0.9969	0.8929
	31.17	7.67	-0.0900		
Taşıt araçları	4.8497	0.1279	-0.0255	0.7620	0.9082
	21.99	3.87	-1.07		
Diğer san.mamulleri	3.6606	0.1241	0.0185	0.9412	0.7643
	24.03	5.44	1.13		
TOPLAM	6.7786	0.1740	-0.0388	0.9518	0.9703
	58.30	9.98	-3.09		
1981-1991 için d=1 alındığında					
Yatırım malları	6.2872	0.1372	-0.295	0.8821	0.8961
	41.67	6.07	-1.81		
Tüketim malları	3.7674	0.1469	0.0257	0.8864	0.5663
	14.20	3.69	0.89		
Hammaddeler	6.2716	0.2123	-0.0523	0.9141	0.7649
	33.70	7.61	-2.60		
1984-1991 için d=1 alındığında					
Yatırım malları	6.3860	0.1138	-0.012	0.8684	0.6519
	43.54	6.58	-0.98		
Tüketim malları	4.0920	0.0986	0.00667	0.9463	1.1553
	24.38	4.98	4.79		
Hammaddeler	6.2364	0.2059	-0.049	0.9392	1.3330
	43.32	12.13	-4.17		

Kaynak: Tuncer ve Kirmanoğlu (1993)

Tablo 1.9, 1970-80 toplam imalat sanayii ürünleri ihracat artışı trendinin yılda ortalama %17,1 çevresinde olduğunu ve bunun 1981-91 döneminde 3,9 puanlık bir sıçrama ile %21,0'e yükseldiğini göstermektedir. Ancak bu sıçrama esas itibariyle tarıma dayalı ürünler grubunda 5,7 puanlık bir trend değişmesinin sonucudur. Diğer sanayi mamullerinde 1970'lerin %21,5 yıllık ortalama artış trendindeki yükseliş 2,2 puandır ve bu tahmin istatistik açıdan anlamlı değildir.

İmalat sanayii alt sektörlerine bakıldığında yıllık ihracat artışı genel ortalamanın altında ve üstünde kalan sektörlerin şöyle gruplandığı görülmektedir (Tablo 1.10):

(i) 1970-1992 dönemine tüm olarak bakıldığında kimya, lastik-plastik, dokuma ve giyim, cam ve seramik, demir ve çelik, elektrikli ve elektriksiz makinalar ve taşıt araçları alt sektörlerindeki ihracatın sanayi sektörü ortalaması üzerinde bir hızla arttığı görülmektedir. Günümüzün ve yakın geleceğin ihraç ürünleri, bu alt sektörlerde yer alacaktır.

TABLO 1.13: İMALAT SANAYİİ ALT SEKTÖRLERİNDE İTHALATIN GELİŞME EĞİLİMLERİ, 1970-91

	1970-80	1981-91
Trend artışı ortalamanın üzerinde olan sektörler	gıda, işlenmiş petrol ürünleri, *kimya*	gıda, *işlenmiş orman ürünleri, dokumaya elverişli* elyaf, işlenmiş petrol ürünleri, *lastik-plastik, dokuma-giyim, elektrikli makinalar*
Trend artışı ortalamanın altında olan sektörler	*işlenmiş orman ürünleri, dokumaya elverişli elyaf, lastik-plastik, dokuma-giyim,* cam-seramik, demir-çelik, demir dışı metaller, madeni eşya, makina, elektrikli makinalar, taşıt araçları	*Kimya*, cam-seramik, demir-çelik, demir dışı metaller, madeni eşya, makina, taşıt araçları

TABLO 1.14: İMALAT SANAYİİ SEKTÖRLERİNE GÖRE TK ENDEKSİ

	1970	1976	1981	1986	1991
Toplam tarıma dayalı	0.0833	0.2898	0.0575	0.0327	0.2176
Gıda san. ürünleri	0.0353	0.0191	0.0541	0.0358	0.0351
Gıda san.yan ürünleri	0.0427	0.0080	0.0001	0.0024	-0.0018
İşlenmiş tütün	0	0	0	-0.0063	-0.0078
İşlenmiş orman	0.0053	0.0004	-0.0006	-0.0020	-0.0016
Dokumaya elv.elyaf	0.0001	0.0015	0.0039	0.0028	-0.0022
İşlenmiş petrol ürünl.	-0.0023	0.0001	-0.0293	0.0047	-0.0140
Sanayi mamülleri	-0.0811	-0.0291	-0.0282	-0.0373	-0.0078
Çimento	0.0059	0.0061	0.0364	0.0022	0.0043
Kimya	-0.0189	-0.0207	-0.0775	-0.0481	-0.0468
Lastik-plastik	-0.0054	-0.0094	-0.0058	-0.0082	-0.0089
Deri-kösele	0.0078	0.0229	0.0150	0.0293	0.0243
Orman ürünleri	-0.0003	0.0003	0.0035	0.0043	0.0001
Dokuma giyim	0.0459	0.0978	0.1413	0.1557	0.1770
Cam-seramik	-0.0004	0.0066	0.0156	0.0087	0.0110
Demir-çelik	-0.0185	-0.0230	-0.0295	0.0143	0.0095
Demir dışı metaller	0.0087	0.0013	-0.0056	-0.0029	-0.0046
Madeni eşya	-0.0016	-0.0001	0.0019	0.0025	-0.0018
Makina imalatı	-0.0501	-0.0579	-0.0864	-0.1103	-0.0924
Elekt. mak.ve cihazl.	-0.0185	-0.0156	-0.0221	-0.0381	-0.0272
Taşıt araçları	-0.0299	-0.0318	-0.0088	-0.0355	-0.0313
Diğer san. mamülleri	-0.0079	-0.0053	-0.0059	-0.0112	-0.0207

Kaynak: Tuncer ve Kirmanoğlu (1993)

(ii) Tarıma dayalı sanayiler (gıda, işlenmiş orman ürünleri, dokumaya elverişli elyaf) ile çimento, deri ve kösele, demir dışı metaller ve (bugünkü teknolojik koşullar ve faktör cihazlanması ile) madeni eşya ihracatta umut veren sanayi dalları sayılamaz. İşlenmiş petrol ürünlerinde Türkiye'nin ihracatı, üretim ve talep yapısı arasındaki uyumsuzluktan ve (mevcut olduğu takdirde) atıl kapasitelerden yararlanma çabalarından kaynaklanmaktadır ve arızi niteliktedir.

Daha gerçekçi bir izlenim vermek üzere, ihracat gelişme trendlerini saptadığımız alt sektörlerin sınai ürün ihracatı içindeki paylarını da gözönünde bulundurmak gereklidir; çünkü çarpıcı trend artış değerleri veren bazı sektörlerde çok düşük miktarda ihracat yapılmaktadır. Tablo 1.11, 1991 yılı itibariyle toplam ihracatın %65'inin dokuma-giyim, demir-çelik ve gıda sanayii ürünlerinden oluştuğunu, deri, kimya ve elektrikli makina-

ların da toplam ihracat değerinin %15'ini sağladığını göstermektedir. 1980 için adı geçen ürün grupları toplam sınai ihracat gelirlerinin sırasıyla %62'si ve %13'ü dolaylarında idi.

Bu veriler sınai ihracatta mal düzeyinde yoğunlaşmanın arttığı biçiminde yorumlanmamalıdır. Togan vd. (1987: 35-39) 1980'lerde ihracatta az da olsa bir çeşitlenme bulunduğunu saptamışlardır; ancak bu çeşitlenmenin yeterli düzeyde olmadığı aşikârdır.

1970-91 yılları arasında sanayi malları ithalatı yılda trendi dönemler itibariyle farklılaştırıldığında artış oranı 1970-80 için yılda ortalama %17,4, 1980 sonrası için %13,5 olarak saptanmaktadır. 3,9 puanlık gerileme tüm sektör için istatistik açıdan anlamlı olmakla birlikte alt sektörlerin çoğu için anlamlı değildir (Tablo 1.12). Beklentilere çok uygun düşmeyen bu sonuç, bir ölçüde ithalat fiyat endeksindeki değişme eğilimleriyle, bir ölçüde dönemleştirmenin ithalat liberasyonunu tam yansıtmayışı ile açıklanabilir. Ancak ithalat, yatırım, tüketim ve ara malları olarak sınıflandırıldığında yatırım malları ve hammaddelerde geçmiş trendin altına düşüldüğü, yalnızca tüketim mallarında ithalat liberasyonu trend artış hızında bir sıçramaya yol açtığı ortaya çıkmaktadır. Bu olay, istikrar programlarının daraltıcı etkisiyle 1980'lerde büyüme hızının geçmiş tarihlerdeki ortalamaların altında kalmasına bağlanabilir. Kukla değişkenin 1984-91 yıllarına taşınması durumunda sonuçların daha güvenilir bir nitelik kazandığı Tablo 1.12'den izlenmektedir. Tablo 1.12'den gözlenebilecek bir başka husus da sektörel ithalat artış oranlarında (ihracat artış hızlarındaki gibi) çok büyük farklar bulunmadığıdır. Gıda ve işlenmiş petrol ürünleri ithalatı trend artış hızı ortalama artış hızını aşarken, cam-seramik, demir-çelik, demir dışı metaller, madeni eşya ve makina imalatında bunun aksi izlenmekte, diğer sektörlerde ithalat genellikle sanayi mamülleri ithalatı trendine yakın hızlarda seyretmiş bulunmaktadır (Tablo 1.13).

4. Karşılaştırmalı Üstünlükler ve Uzmanlaşma

İthalat ve ihracatı oluşturan mal bileşimlerine, faktör donanımı, sanayii teşvik politikası, dış ticaret rejimi ve döviz kuru gibi çok çeşitli etkenler yansımaktadır. Bu etkenler gözönüne alındığında, karşılaştırmalı üstünlükler (KÜ'ler) tek başına dış ticaretin yapısını belirleyebilecek bir kriter olamaz. Ancak bir ülkenin ihracatının göreli güçlü olduğu mallardan, ithalatının da zayıf olduğu mallardan oluştuğunu varsayabiliriz. Bu durumda ithalat ve ihracatın yapısı, yukarıda sıralanan etkenlerin tümünü yansıtmaktadır. İşte bu anlamdaki bir göreli üstünlüğün göstergesi olarak, TK (ticarete katkı) endeksini alıyoruz.

Bu endeks, herhangi bir madde grubunun gerçekleşen ithalat ve ihracat dengesinin (X_i-M_i) sanayi sektörünün temsili bir ortalaması ile karşılaştırılmasından türetilmekte ve şöyle ifade edilmektedir:

$$TK_i = \frac{1}{(X+M)}((x_i-m_i) - \frac{(x_i-m_i)}{(X+M)}(X-M))$$

TK_i, i sektörünün imalat sanayii dış ticaret dengesine yaptığı katkının ölçüsüdür. TK_i pozitifse, sektör ihracat fazlası vermekte ve sanayi ürünleri dış ticaret dengesini iyileştirici yönde katkı yapmaktadır. TK_i negatifse sektör ithalat fazlası vermekte, veya ihracat fazlası payına düşen açığı kapatmaya yetmemektedir. Böylece, TK endeksi, i malı ya da sektörünün KÜ'ü hakkında ipucu vermektedir. Yüksek pozitif TK değerleri dış ticarette KÜ'i, yüksek negatif TK değerleri ise karşılaştırmalı dezavantaja (KDA) işaret edecektir. Pozitif bir TK değerinin azalma eğilimi göstermesi, söz konusu sektörde KÜ'in azalmakta olduğuna işaret sayılacaktır, *ve vice versa.*

TK endeksi yukarıda belirlenen sektörlerde, 1970-1991 dönemi için hesaplanmıştır. Burada toplam dış ticaret dengesi olarak sanayi ürünleri toplamı alınmıştır. Hesaplama sonuçları Tablo 1.14'te verilmiştir. Her sektör için bu endeksin zaman içindeki seyrine bakıldığında şöyle bir gruplandırma yapılabilir:

(i) Her zaman pozitif TK değeri alan sektörler: 1991'deki sıralamaya göre, dokuma-giyim, gıda sanayii, deri-kösele, cam seramik, çimento ve orman ürünleridir. Bu sıralama aynı zamanda dış ticaretteki KÜ sıralamasıdır.

(ii) Her zaman negatif TK değeri alan sektörler: 1991'deki sıralamaya göre, makina, kimya, taşıt araçları, elektrikli makina ve cihazlar, diğer sanayi mamulleri ve lastik-plastiktir. Bu grup dış ticarette statik KÜ açısından en zayıf sektörlerin sıralamasıdır.

(iii) 1980'lerde ithalatı açılan sektörler: TK endeksi önce pozitif, sonra negatif değer alan bu sektörler gıda sanayii yan ürünleri, işlenmiş tütün, dokumaya elverişli elyaf ve işlenmiş orman ürünleridir. TK endeksi işlenmiş tütün ve işlenmiş orman ürünlerinde 1984, dokumaya elverişli elyaflarda 1988 ve gıda sanayii yan ürünlerinde 1989 yılından itibaren negatif değer almaya başlamıştır. Bu değişmeyi dış ticaret rejimindeki değişmeye bağlayabiliriz.

(iv) TK endeksi dalgalanan sektörler: demir-çelik, demirdışı metaller

ve madeni eşyadır.

Bu bulgular diğer araştırmacıların bulgularıyla genelde uyumlu sayılabilir. Örneğin, 1987-89 yılı ortalama ticaret verilerini kullanan ve KÜ'i

$$\log\left(\frac{E_i/M_i}{E_i/M_i}\right)$$

ile ölçen Celasun'un (1991) bulgularıyla şöyle bir gruplandırma yapılabilir:

(i) KÜ'e sahip sektörler: Gıda sanayii, dokuma giyim, mobilya, lastik-plastik, petrol ürünleri, cam-seramik, demir ve çelik, kağıt ve basım.

(ii) KDA'a sahip sektörler: Deri, orman ürünleri ve selüloz, çimento, demir dışı metaller, madeni eşya, kimya, taşıt araçları, makina imalatı, elektrikli makina ve cihazlar.

Ancak, KÜ'in değişme yönü ile ilgili sonuçların tümüyle uyumlu ol-

duğundan söz edilemez. Örneğin Celasun (1991), tarım makinaları hariç, mühendislik sanayilerinin tümünde 1978-89 dönemindeki KDA'ın azaldığını tahmin ederken, Tablo 1.14 bunu sadece (ve çok sınırlı ölçüde) taşıt araçları için doğrulamaktadır. Türel'de (1993) ise böyle bir eğilim sadece madeni eşya için geçerlidir[41].

TK endeksi, SITC eşya sınıflandırmasında yer alan 55 madde grubu için de hesaplanmıştır. Buradaki amaç, hem ithalat ve ihracatın bütünündeki durumu görebilmek, hem de yukarıdaki sektör sınıflandırmasında toplulaştırma dolayısıyla gözden kaçabilecek eğilimleri daha ayrıntılı olan SITC tasnifinde yakalayabilmektir. Mal gruplarına göre TK endeksi hesaplanırken, sanayi kesimi yerine toplam ithalat ve ihracat referans olarak seçilmiştir.

TK endeksi 1979-1990 dönemini kapsayan yıllar için hesaplanmıştır[42]. Bulunan sonuçlar şöyle özetlenebilir:

(i) Gıda maddeleri ve canlı hayvanlar grubu içinde yemler, şeker ve

---

41 Söz konusu uyumsuzluklar seçilen KÜ endekslerindeki farklılıklarla da ilgili olabilir.

42 Ayrıntılı sayısal bulgular TSBD'den sağlanabilir.

hububat ve bunlara dayanan maddeler negatif, diğerleri ise pozitif TK değeri almaktadır.

(ii) İçki ve tütün grubu da pozitif TK değerleri almaktadır. Ancak, yukarıdaki sanayi tasnifinde işlenmiş tütünün 1984'ten sonra negatif TK verdiğini gözönünde tutmak gerekmektedir.

(iii) Sanayi için girdi olan birçok hammaddenin (21: deri, 22: yağlı tohumlar, 23: ham kauçuk, 24: odun-kereste-mantar, 25: kağıt hamuru) TK endeksi negatiftir. Dokuma elyafi (26) da, 1987 ve 1990 yıllarında negatif TK değeri almıştır.

(iv) Buna karşılık mamul maddelerin çoğunda pozitif TK endeksi elde edilmiştir. Kauçuk (62), ağaç-mantar (63), tekstil (65), metalik olmayan madenler (66), 1982'den itibaren pozitif TK değeri alan demir-çelik (67), sıhhi cihazlar (81), mobilya (82), çanta (83), giyecek eşya (84), ayakkabı (85) bu gruba örnektir.

(v) Kimya sektöründe ise, 62 numaralı kauçuk ve 55 numaralı madde grubunun dışındaki bütün maddelerde TK endeksi negatif değer almaktadır.

(vi) Petrol ve petrolden elde edilen ürünlerde (33) negatif TK değerleri görülmektedir.

(vii) Yağlar grubunda (41) ve (42) numaralı kalemler negatif, (43) numaralı kalem pozitif TK endeksine sahiptir.

Sektör bazında TK endeksi hesaplaması, dokuma-giyim, gıda, deri-kösele, cam-seramik, demir-çelik, çimento ve orman ürünlerinin Türkiye imalat sanayiinde KÜ'e sahip olduğunu göstermektedir. Mal bazında TK endeksi hesaplaması ise, imalat sanayii sektörlerinin dış ticarete yaptığı katkının genellikle girdi ve aramalı düzeyinde negatif, nihai mal bazında ise pozitif olduğunu göstermektedir. Örneğin, işlenmemiş deri, kösele ve kürk (21) ile, köseleler ve başka yerde zikredilmemiş köseleden mamul eşyalar ve aprelenmiş kürklere (61) ait TK endeksi negatif iken, çantalar (83), ayakkabılar (85) ve giyecek eşyası (84) pozitif TK endeksine sahiptir. Aynı durum kauçuk (23 ve 62), odun-kereste-mantar (24 ve 63) ve kağıt (25 ve 64) için de geçerlidir.

TK endeksleri yıllık ihracat artışları ile birlikte değerlendirildiğinde ise, yüksek ihracat performansının, her zaman pozitif TK endeksi ile beraber ortaya çıkmadığı görülmektedir. Örneğin elektrikli makinalar ve lastik plastik sektörleri ihracatında, hem 1970-91 döneminde en yüksek trend

artışı görülmüş, hem de 1980 sonrasında anlamlı bir trend sıçraması ortaya çıkmıştır. Halbuki, mamul kauçuk (62) dışında, bu sektörlerin dış ticaret dengesine yaptıkları katkı negatiftir.

En yüksek pozitif TK endekslerine sahip dokuma-giyim, cam-seramik ve deri sektörlerinde ise hızlı ihracat artışları gözlemlenmemiştir. Dokuma giyim, ve cam-seramik sektörleri ihracatında 1980'lerde bir trend sıçraması görülmediği gibi, istatistik açıdan anlamlı olmasa bile bir trend düşüşünün varlığından sözedilebilir. Benzer şekilde deri-kösele sektörü de göreli olarak düşük bir ihracat trend artışı sergilemiştir. Pozitif TK endeksi ile birlikte gözlemlenen düşük ihracat performansı gıda sanayii için de söz konusudur.

İhracat artışlarının, KÜ'in bir göstergesi sayılabilecek TK endekslerinin pozitif olmadığı madde gruplarında gerçekleşmiş olması, vergi iadesi ve benzeri teşviklerin ihracat performansında rolü olabileceğini düşündürmektedir.

Demir-çelik ise, pozitif TK endeksi ile birlikte yüksek ihracat performansı gösteren tek sektördür.

KÜ sıralaması, doğal olarak dış ticarette uzmanlaşmayı da gündeme getirmektedir. Uzmanlaşmanın bir ölçümünü yapabilmek ve zaman içinde uzmanlaşmada bir değişiklik olup olmadığını anlayabilmek için her sektörün ithalat ve ihracatının toplam ithalat ve ihracat içinde tuttuğu paylar (x_i/X ve m_i/M) arasındaki korelasyon hesaplanabilir.

$$r = \frac{\text{Cov}\left(\frac{x_i}{X}, \frac{m_i}{M}\right)}{\text{Var}\left(\frac{x_i}{X}\right) . \text{Var}\left(\frac{m_i}{M}\right)}$$

formülü ile ifade edilen korelasyon katkayısı (r) -1 ve +1 arasında bir değer alacaktır. Korelasyon katsayısı +1 ise, sektörlerin ihracat ve ithalat yapıları aynıdır, yani hiç uzmanlaşma yoktur. Korelasyon katsayısı -1 olduğunda ise, ihracatçı sektörlerin hiç ithalat yapmadığı, ithalatçı sektörlerin de hiç ihracat yapmadığını söyleyebiliriz. Başka bir deyişle, burada salt endüstrilerarası ticaret söz konusudur. Korelasyon katsayısı sıfır ise, sektörlerin ihracat ve ithalat yapıları arasında hiçbir ilişkinin olmadığı anlaşılmalıdır.

Yukarıda değindiğimiz 55 madde grubu için korelasyon katsayıları 1979'dan 1990 yılına kadar hesaplanmıştır. Bu katsayılar sıfır etrafında

düşük değerler almaktadır. Yani, ihracat ve ithalat yapan sektörler birbirinden farklıdır; ancak bunların ihracat ve ithalat payları arasında uzmanlaşmadan söz edilebilecek kadar kuvvetli negatif bir ilişki yoktur. Bu durum sektörlerin aramalı ve mamul madde üreticisi olmasına göre dış ticaretinin şekillenmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, korelasyon katsayılarının zaman içindeki seyri de uzmanlaşma açısından dış ticaretin yapısında bir değişikliğin meydana gelmediğini göstermektedir. Tablo 1.15, 1979-1990 yılları için 55 SITC grubuna göre sözkonusu korelasyon katsayılarını göstermektedir.

TABLO 1.15: (x_i/X) VE (m_i/M) ARASINDAKİ KORELASYON KATSAYISI

Yıllar	r	Yıllar	r
1979	-0.0820	1985	0.2272
1980	-0.0350	1986	0.0943
1981	-0.0039	1987	0.1898
1982	0.1788	1988	0.1511
1983	0.1164	1989	0.1222
1984	0.1554	1990	0.1001

Kaynak: Tuncer ve Kirmanoğlu (1993)

Dış ticaretin yapısında bir değişiklik olup olmadığını sınamak için yapacağımız ikinci hesaplama, TK endeksleri sıralamasından yararlanmaktır. Bunun için 55 madde grubuna ait TK endeksi belirli bir yılda büyükten küçüğe doğru sıralanmış, daha sonra Kendall Rank Order Test'i ile seçilen iki yılda bu sıralamada değişiklik olup olmadığı sınanmıştır. Bu test sonucu elde edilen t katsayısı 1 olduğunda, ele alınan iki yıl arasında TK endekslerinin sıralaması açısından bir fark olmadığı, dolayısıyla hiçbir yapı değişikliği meydana gelmediği, buna karşılık t katsayısı 0 değerini aldığında, iki yıl arasında hiçbir benzerliğin olmadığı sonucuna varılmaktadır.

Bu test önce dönemin başı ve sonu olan 1979 ve 1990 yılları için uygulanmış, ancak 1979 yılının ithalat kısıtlamaları ve döviz darboğazı nedeniyle normal yapıyı iyi yansıtamayacağı düşüncesiyle, test bir kez de 1981 ve 1990 yılları için tekrarlanmıştır. t katsayısı 1979-1990 yılları için 0.542, 1981-1990 yılları için de 0.566 değerlerini almaktadır. Bu katsayı

lar dönemin diğer yılları için yapılan testler arasında elde edilen en düşük değerlerdir ve çok önemli olmasa da bir yapı değişikliğine işaret etmektedir.

Aynı test, ithalat rejiminde önemli değişikliklerin olduğu 1983 ve yine ithalat rejimindeki değişiklikle birlikte ihracatta sübvansiyonların kaldırıldığı ve reel devalüasyonların sona erdiği 1988 yıllarının öncesi ve sonrası için tekrarlanmıştır. 1983 ithalat rejimindeki değişikliğin dış ticaret yapısı üzerindeki etkisinin çok sınırlı olduğu t katsayısının 0.806 gibi yüksek bir değer almasıyla anlaşılmaktadır. Kur politikasının, ithalat rejiminin ve dış ticaret teşviklerinin hep birlikte değiştiği 1988 yılı öncesi ve sonrasında ise yapı değişikliği biraz daha belirgindir. 1987-89 ve 1987-90 yılları için hesaplanan t katsayıları 0.69 dur.

Bütün bu hesaplamalar, 1980'lerde ihracatta büyük artışlar kaydedilmesine rağmen, dış ticaretin yapısında köklü bir değişmenin ortaya çıkmadığını, uzmanlaşmanın artmadığını ve ihracat artışının karşılaştırmalı üstünlüklerin bulunduğu alanlarda gerçekleşmediğini ortaya koymaktadır.

5. 1980'lerde İhracat Artışı ve Verimlilik

1980'lerdeki hızlı ihracat genişlemesi ile karşılaştırmalı üstünlükler (KÜ) arasında alt sektör ve mal düzeyinde belirgin bir ilişki saptanamıyorsa, bu kez ihracat artışı ile sınai verimlilik arasında bir ilişki olup olmadığını sorgulamak gerekir.

Uygur (1991:67-68), 1975-1978 döneminde toplam faktör verimliliği ve ihracat arasındaki korelasyonu sekiz sanayi alt sektörü için araştırmıştır. Tablo 1.16'da sıralanan sonuçlar, dokuma ve giyim ile orman ürünleri sanayilerinde negatif korelasyon göstermekte, geri kalan alt sanayi dalının üçünde ise katsayılar %5 istatistik anlamlılık düzeyinde sıfırdan farklı bulunmamaktadır. Uygur, sektörel ihracat payları ile göreli sektör verimliliği endeksi arasında da anlamlı bir ilişki saptamadığını belirtmektedir.

Verimlilik ve dış ticaret ilişkisi araştırılırken incelenmesi gereken önemli bir husus, 1980'lerdeki ticaret rejimi reformlarının verimlilik artışlarına katkıda bulunup bulunmadığıdır. Foroutan (1991) ISIC üçlü sınıflandırmasındaki sektörlerden 1984-85 ortalama üretiminin en az %25'ini ihraç eden sanayileri ihracat sanayileri (exportables), 1894-85 ortalama yurtiçi satışların en az %25'i ithalattan sağlanan sanayileri ithalat sanayileri (importables), diğerlerini de ticarete konu olmayan (non-tradables) olarak sınıflandırmış, 1980-85 döneminde özel sektördeki toplam faktör verimliliği yıllık artışının ihracat ve ithalat sanayilerinde daha yüksek (sırasıyla %5,0 ve %4,8), ticarete konu olmayan sanayilerde daha düşük (%1,9)

TABLO 1.16: TOPLAM FAKTÖR VERİMLİLİĞİ İLE İHRACAT DÜZEYİ ARASINDAKİ KORELASYON, 1975-1988.

ISIC kodu	Sektör	Korelasyon katsayısı	t- istatistiği
31	Gıda, İçki, Tütün	0.481(a)	1.903
32	Dokuma ve Giyim	-0.474(a)	-1.862
33	Orman Ürünleri	-0.214(a)	-0.760
34	Kağıt ve Basım	0.625	2.773
35	Kimya ve Petrol Ür.	0.280(a)	1.009
36	Taş ve Topr. Dayalı Ür.	0.602	2.610
37	Metalurji	0.520	2.106
38	Madeni Eşya ve Mak. İm.	0.453(a)	1.760

(a) %5 anlamlılık düzeyinde istatistik olarak sıfırdan farklı değildir.
Kaynak: Uygur (1991:68).

olduğunu hesaplamıştır. Ancak aynı yönelim kamu girişimlerinde geçerli görünmemekte, verimlilik artışında yılda ortalama %6,5 artışla ticarete konu olmayan sektörler gelmekte, bu sektörleri ithalat sanayileri ve ihracat sanayileri izlemektedir (sırasıyla yılda ortalama %4,7 ve %4,3 verimlilik artışı)[43]. Foroutan, 1978-85 döneminde (özel sektör ve kamu sektörü ayrımında) toplam faktör verimliliğini üretim artış hızı, ithalat nüfuz katsayısındaki değişmeler[44] ile sektör ve yıl kukla değişkenleri ile açıklamaya çalışan regresyon denklemlerini tahmin etmiş, ithalat nüfuz katsayısını bazı denklemlerde Herfindahl yoğunlaşma katsayısıyla işleme tabi tutmuştur. Sonuçlar (i) üretim artışının toplam faktör verimliliğini açıklayan en önemli değişken olduğunu, (ii) ticaret serbestleşmesiyle birlikte artan ithalat nüfuz katsayısının toplam verimlilik artışında anlamlı olmamakla birlikte mütevazi bir etki yaptığını, (iii) ticaret serbestleşmesinin verimlilik üzerine yaptığı etkinin sınai yoğunlaşma ile ilgili bulunmadığını göstermiştir. Kamu sektöründe de verimlilik üretim artışına duyarlı bulunmakla

43 Konjonktürün 1981-85 çıkış evresinde Türkiye ekonomisine önemli dış destekler sağlandığı ve 1978-80 dönemindeki ithal girdileri kısıtının büyük ölçüde gevşediği bilinmektedir. Bunu bizatihi ticaret reformuna ve onun getireceği ileri sürülen kaynak tahsisi ve üretim etkinliğine bağlamak tartışmaya açıktır.

44 İthalat nüfuz (penetration) katsayısı, toplam yurtiçi kullanım (massetme) içinde ithalatın payı olarak tanımlanmıştır.

birlikte, ithalat nüfuz katsayısıyla ters yönlü ve istatistik açıdan anlamsız biçimde ilişkilidir. Foroutan, dış ticaret reformunun yurtiçi sanayilerde rekabetçi davranışları geliştirdiği konusunda yeterli kanıt bulamamıştır.

1980'lerde ihracat artışı ile verimlilik arasında yakın ilişki olduğu doğrulanamamakla birlikte, ihracat performansının uzun dönemde verimlilik düzeyinin yansıması olduğu ve verimlilik artışlarıyla desteklenmedikçe bugünün KÜ'e sahip sektörlerinin gelecekte ihracata katkıda bulunamayacağına kuşku yoktur. 1990'ların potansiyel ihracat alanlarını teşhis edebilmek üzere 1981-89 döneminde büyük işletmelerdeki verimlilik ve istihdam artışı, üç ondalıklı ISIC sınıflandırmasına uygun olarak düzenlenen 26 alt sanayi dalında, tüm alt sektör için (kamu+özel) ve sadece özel sektör kuruluşları için hesaplanmış, sonra bu artış oranları imalat sanayii ortalaması ile karşılaştırılmıştır. Dörtlü kadran üzerinde gösterime dayanan ve Cline'dan (1986) esinlenerek benimsenen bu karşılaştırma yöntemi şöyle özetlenebilir: Dörtlü kadranın yatay ekseni, alt sektör ile toplam imalat sanayii yıllık ortalama istihdam artış hızları arasındaki farkı göstermektedir. Dikey eksen ise, bu kez verimlilik için aynı karşılaştırmanın sonucunu göstermektedir. Orijinin sağ tarafı ortalamanın üzerindeki istihdam artışını, sol tarafı ise ortalamanın altındaki istihdam artışını göstermektedir. Dikey eksenin orijinin üstünde kalan kısmı ortalamanın üzerinde verimlilik artışı sağlayan sektörleri, orijinin altı ise yıllık ortalama verim artışı toplam imalat sanayiinin gerisinde kalan alt sektörleri göstermektedir.

I numaralı kadranda imalat sanayiinin performansı en yüksek alt sektörleri yer almaktadır. Çünkü bu alt sektörlerdeki yıllık ortalama istihdam ve verimlilik artış hızları sanayi ortalamasının üzerindedir. II numaralı kadrandaki sektörler, istihdam artışı ortalamanın üzerinde olmakla birlikte, verimlilik artışı ortalamanın altında olan sektörleri göstermektedir. III numaralı kadranda gerek istihdam, gerek verimlilik artışı ortalamanın altında olan sektörler, IV numaralı kadranda ise istihdam artışı ortalamanın altında olmasına rağmen, verimlilik artışı ortalamanın üzerindeki sektörler yerleşmiştir.

Alt sektörlerin söz konusu dört kadran içine yerleştirilmesi, kaynakların etkin kullanımına yönelik bir yapı oluşturmayı amaçlayan sanayileşme politikası için ipuçları verebilir. Verimlilik artışının ortalamanın altında seyrettiği II ve III numaralı kadranlar arasındaki fark, istihdam artış hızıdır. Bu durumda II. kadrandaki sektörlerdeki düşük verimlilik artışının istihdam artışı olduğu düşünülebilir. Halbuki III. kadrandaki verim düşüklüğünün kaynağında geri teknoloji, iş organizasyonundaki aksaklıklar gibi

nedenler bulunabilir. Bu yüzden ikinci kadrandaki sektörler için istihdamın azaltılması bir çözüm olurken, diğer kadrandaki verim düşüklüğünün kaynakları daha ayrıntılı olarak araştırılmalıdır. IV numaralı kadrandaki sektörlerin istihdamı azaltarak verimlilik artış hızını yükselttikleri söylenebilir.

İmalat sanayii alt sektörlerini bu dört kadrana yerleştirirken verimlilik ölçüsü olarak, çalışan başına reel katma değer alınmıştır. İstihdam ve katma değer verileri, imalat sanayii istatistiklerinden derlenmiştir. Cari fiyatlarla katma değerden sabit fiyatlarla katma değere ulaşmak için alt sektör ve kamu-özel ayrımlarını veren 1981 bazlı DİE toptan eşya fiyatları endeksi kullanılmıştır. Fiyat endeksleri yeterince ayrıştırılmış olmadığından, aynı fiyat endeksi ilgili birkaç alt sektörün cari fiyatlarla üretimini geri çekmek için kullanılmış, girdi deflasyonu için 1985 girdi-çıktı tablosundaki teknik katsayılardan yararlanarak girdi fiyat endeksleri türetilmiştir.

Araştırmada tüm sanayi kesiminin verimlilik ve istihdam performansı yanında, salt özel sektöre ait verilerin de değerlendirilmesinin nedeni, ihracatın 1980'lerde (ve görünebilir gelecekte) daha çok özel sanayi birimlerinin yöneldiği (yöneleceği) bir uğraş olmasındandır.

Şekil 1.1 ve 1.2'de özetlenen gruplandırmanın değerlendirilmesi gereklidir. İlkin, toplam faktör verimliliği yerine sadece emek verimliliği göstergeleri hesaba katılmıştır. İkincisi ve daha da önemlisi deflasyon amaçlı fiyat endeksleri yeterince güvenilir değildir. Örneğin, Şekil 1.1 ve 1.2'de yer alan ve düşey eksenin uç noktalarına yerleşen çarpıcı verim artış ve azalış hızlarının istatistik gariplikler olma olasılığı çok yüksektir. Yine de uzun vadede rekabetçi olabilecek sanayi dallarını Şekil 1.1 ve 1.2'nin I. ve II. kadranlarında aramak gerekecektir.

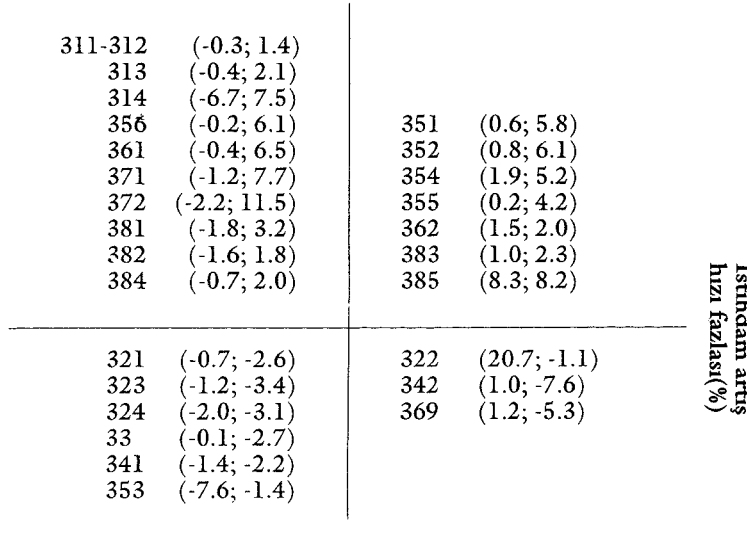
Söz konusu şekillerden şu sonuçları özetlemek olasıdır:

(i) Cam, seramik, metalurji ve mühendislik sanayileri, ister kamu+özel sektör bütünlüğü içinde, ister salt özel sektör bağlamında düşünülsün, uzun dönemde rekabetçi olma potansiyelini taşımaktadırlar.

(ii) Diğer kimya (352), lastik ve plastik (355,356) alt sektörlerinde ihracat potansiyeline sahip dallar bulunabilir. Temel kimya (351) ile petrol ürünleri ve petrol ve kömür türevlerinde (353,354) kesin bir değerlendirme yapılamamaktadır.

(iii) Gıda, içki ve tütün sanayilerinin (311,312,313,314) geçmiş verimlilik trendleri sürdüğü takdirde rekabet şansı sınırlı kalacaktır. Aynı şeyi orman ürünleri (33) için de söylemek mümkündür.

ŞEKİL 1.1: İMALAT SANAYİİ VERİMLİLİK VE İSTİHDAM PERFORMANSI (KAMU+ÖZEL) *, 1981-1989

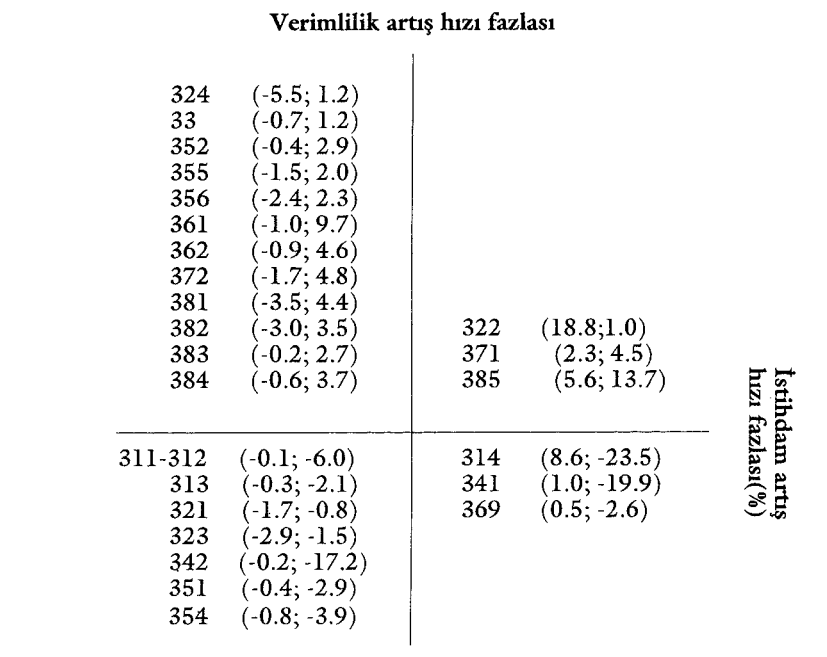


* Özel sektörde 10 veya daha fazla işçi çalıştıran işyerleri kapsanmıştır.
Not: Sektör kodlarından sonraki parantezler içinde yatay ve düşey koordinatlar verilmiştir.

ISIC Sektör Kodları:

311-312 : Gıda
313 : İçki
314 : Tütün
321 : Dokuma
322 : Giyim
323 : Kürk-Deri
324 : Ayakkabı
33 : Orman Ürünleri
341 : Kağıt
342 : Basım
351 : Temel Kimya
352 : Diğer Kimya
353 : Petrol Ürünleri
354 : Petrol ve Kömür Tür.
355 : Lastik
356 : Plastik
361 : Seramik
362 : Cam
369 : Diğer Taş ve Toprak
371 : Demir-Çelik
372 : Diğer Metaller
381 : Madeni Eşya
382 : Makina İmalat
383 : Elektrikli Makinalar
384 : Taşıt Araçları
385 : Meslek ve Bilim Araçları

ŞEKİL 1.2. İMALAT SANAYİİ VERİMLİLİK VE İSTİHDAM PERFORMANSI (ÖZEL)*, 1981-1989



* 10 veya daha fazla işçi çalıştıran işyerleri kapsanmıştır.
Not: Sektör kodlarından sonraki parantezli içinde yatay ve düşey koordinatlar verilmiştir.

(iv) Kağıt (341), basım (342), çimentoyu da içeren diğer taş ve toprak (369) sanayilerinin umut verici ihracat sanayilerine dönüşmesi zayıf bir olasılıktır.

(v) Dokuma ve giyim (33) sektörünün giyim (322) ve ayakkabı (324) dışındaki ürünlerinde Türkiye'nin KÜ'i giderek aşınmaktadır. Özel sektörün 1980'lerde önemli ihracat başarılarını gerçekleştirdiği giyimde ve ayakkabıda verimlilik artışları mütevazi ölçülerde kaldıkça KÜ bu faaliyet dallarında da aşınabilir.

KESİM II

SANAYİLEŞME İÇİN YENİ BİR STRATEJİ ÖNERİSİ

A. Giriş

Yaklaşık 60 yıl önce temelleri atılan ve son yirmi yıllık serüveni Birinci Kesim'de ayrıntılı olarak incelenen bugünkü Türk sanayii hakkında genel-

de söylenebilecek şeyler, Ortadoğu ülkelerinin hepsinden daha gelişmiş bir altyapıya sahip bulunduğu, buna karşılık ABD, Japonya ve Avrupa'nın diğer gelişmiş ekonomilerine göre küçük, demode ve teknolojik açıdan dışa bağımlı olduğu, ancak bazı uç noktalarda modern sanayi özellikleri taşıdığıdır. Gerçekten sanayimiz birçok açıdan gelişmiş, sektör büyüklüğü bakımından sanayi ekonomisi özelliğini kazanmış, ekonominin temel ihtiyaçlarını karşılayacak çeşitlilik ve nicellik düzeylerine ulaşmış olmasına rağmen, uluslararası rekabet şartlarına uyacak esneklik ve teknolojik üretkenlikten yoksundur. 1960'larda, teknolojik düzey ve üretkenlik açısından Türkiye ile aynı sıralarda, hatta daha gerilerde yer alan bazı Pasifik ve Uzakdoğu ülkeleri teknolojide ve üretimde sıçramalar yaparken, Türk sanayii, kendi teknolojisini de (belli bir ölçüde) üreten, "yenilikçi" bir üretim mekanizması kuramamış; son tahlilde, sanayileşmiş ülkeler grubu içindeki eskilerle ve kervana sonradan katılan yenilerle arayı, belki de kapatılamayacak kadar çok açmıştır.

Tarihin bu kesitinde Türkiye, sanayi toplumunun daha ötesine, bilgiye-dayalı ekonomi ve topluma geçiş için son şansını kullanma durumundadır. Raporun bu kesiminde sanayileşmenin sorunlarından çok, sanayinin ötesine geçme imkanları, teori ve pratikte irdelenmeye çalışılmıştır. Çünkü "sanayileşme" tek başına bir hedef olarak seçildiğinde, 20. yüzyıla demir atmak anlamına da gelebilir. Nihai hedef, "sanayi ötesi topluma ge-

çebilmek için bir sanayileşme modeli"nin aranmasıdır.

Bu arayış da bizi, bazı cesur varsayımlar yapmaya, bugünkü büyük çelişkilerinden yararlanıp, Türkiye'nin dezavantajlarını avantaja çevirecek mekanizmalar-modeller üretmeye sevketmiştir. Bu raporu hazırlayanlar arasında da tartışmalara yol açan, cesur kabul ve varsayımlara dayalı stratejik model, ilgili uzmanlar ve politik çevreler tarafından tartışılarak ve her açıdan irdelenerek geliştirilmelidir.

B. Strateji, Dönemler ve Yöntem Üzerine

1. "İki Paralel Stratejisi"

"İki Paralel Stratejisi" olarak adlandırdığımız gelişme stratejisi, aynı anda başlayan iki ayrı süreç ve iki farklı yöntemin paralel götürülmesinden ibarettir. Bu stratejinin temel mantığı, kısa ve uzun dönem için hazırlanmış politika kümelerinin aynı anda uygulanmaya konulması ve politika araçları ağırlıklarının zaman içinde "asimetrik" yer değiştirmesine rağmen, bir arada kullanılmasıdır. Başka bir deyişle, uzun dönem, kısa dönemlerin yanyana dizilmesiyle oluşmuyor, kısa dönemin bittiği yerde uzun dönem başlamıyor; farklı nitelikteki kısa ve uzun dönem politikaları aynı başlangıç çizgisine sahip bulunuyorlar. Bu nedenle de, özel sektörü ve kamu sektörünü geliştirmeye-değiştirmeye, üretim potansiyelinin aşağıda değineceğimiz unsurlarını güçlendirmeye yönelik politikalar da aynı anda işlevlerini kazanıyorlar. "İki Paralel Stratejisi" deyimi bu yaklaşımdan kaynaklanmaktadır.

2. Kısa Dönem - Uzun Dönem Stratejik Hedefleri

Kısa dönemde hedef, kurulu üretim kapasitesini teknik imkânlar içinde azami ölçüde kullanmak ve hatta bu kapasiteyi zorlamaktır. Uzun dönem ise kapasitenin mümkün olduğu kadar genişletilmesiyle ilgilidir. Bu noktada, teknolojik üretim kapasitesini ya da kısaca "teknolojik kapasite"yi Lall'den (1992: 165-86) esinlenerek, fakat bazı değişikliklerle tanımlamaya çalışalım.

Makro düzeydeki teknolojik kapasite, firma düzeyindeki teknolojik kapasiteden farklı bir kavram olduğu gibi, milli kapasite de, bir ekonomideki firma kapasitelerinin basit bir toplamı değildir. Bağlantılar ve dışsallıklar nedeniyle ortaya çıkan güç (synergy), basit toplamın altında veya üstünde olabilir, ama bu toplama eşit olması gerekmez.

Teknolojik kapasitede 3 temel öğeyi ayırdedebiliriz:

(1) **Kurulu kapasite** diyeceğimiz sermaye teçhizatı stoku (makina, teçhizat, üretim tesisleri, vb.). Buna, ulaşım, haberleşme ve enerji üretim sistemleri gibi diğer ekonomik altyapıyı da katıyoruz. Ayrıca, yapımı devam eden projelerle bugünkü teknoloji ile tasarlanmış ve orta dönemde işletmeye alınacak projeler de bu kapsama alınmalıdır (bunun mantığına, aşağıda, yeri geldiğinde değinilecektir).

(2) **İnsan gücü potansiyeli** (beşeri sermaye), bir ekonomide, mevcut düz işçi sayısından, mühendis, teknisyen ve idareciye dek her türlü mal ve hizmet üreten insan stokundan ve bu stokun ardında yatan insana yapılmış yatırımlardan oluşmaktadır.

(3) **Teknolojik güç** veya **teknolojik sistem** teknoloji üretiminden teknoloji transferi ve özümsenmesi olanaklarına dek, bir ekonomideki tüm Araştırma ve Geliştirme (A+G) altyapısı, harcamaları (GERD) ve araştırıcılar bütününü, başka bir deyişle, yenilik kapasitesini ifade etmektedir. Carlsson (1993) teknolojik sistemleri "teknoloji üretmek, yaymak ve kullanmak amacıyla belirli bir kurumsal altyapı içinde ve belirli bir teknolojik alanda birbiriyle etkileşen karar birimleri ağı" olarak tanımlamaktadır. Carlsson'a göre "(t)eknolojik sistemler sıradan mal ve hizmet akımlarıyla değil, bilgi ve ehliyet akımlarıyla tanımlanır ve dinamik bilgi ve ehliyet ağlarından oluşur. Girişimcilerin ve yeterli bir kritik kütlenin varlığında, bu tür ağlar 'gelişme blokları'na, başka bir deyişle bir sanayide veya sanayiler grubu içinde firmalar ve teknolojilerin sinerjistik kümelenmesine dönüştürülebilir".

Bu tanıma, bizim eklemek istediğimiz husus, sadece belli bir teknoloji alanının değil, ekonomide bilinen ve bilinebilecek/yaratılabilecek tüm teknolojilerin kapsam içine alınmasıdır.

Ancak, teknolojik sistemin kapasitesini tanımlamak ve ölçmek çok güçtür. Çünkü bir toplumda Schumpeter'gil anlamda yenilik yapma kapasitesi, yani icatların sayısı ve bu icatların ekonomiye başarılı biçimde uygulanması, çok değişik sosyo-kültürel şartların bir bileşkesi olduğundan, sadece milli A+G olanakları bu konuda önemli bir gösterge de olmayabilir. Kısa dönemde teknolojik güç tahminleri, diğer iki temel öğeden çok daha geniş üst ve alt sınırlar içinde yer alır. Milli teknolojik güç, savaşan ülkelerin, II. Dünya Savaşı'nda gerçekleştirdikleri yenilik örneklerinde olduğu gibi, belli bir ihtiyaç-sıkışma anında, normal performansının üstünde parlak sonuçlar üretebilir; buna karşılık, en iyi şartlarda, yapılan tüm teşviklere rağmen, TÜBİTAK'lı Türkiye'nin son çeyrek yüzyılında izlendiği gibi, yenilik yapma başarısı çok düşük ve yetersiz kalabilir.

Oysa, fiziki yatırımlar, kendi mühendislik yapımlarının ideal işgücü bileşimleriyle, Salter'gil en iyi üretim pratiğini verebilir. Burada, maksimum kapasiteyi, "en iyi üretim pratiğini"n önüne çıkan organizasyon bozukluğu, insangücü kalitesi, tesisin yanlış yerleşimi gibi engeller ve vardiya sayısı belirlemektedir. Tabii bütün bunların üstünde, bu üç temel öğenin birbiriyle etkileşimini ve esas üretken kapasiteyi belirleyen, daha geniş bir milli kurum çerçevesi mevcuttur: Mali sistem, vergi sistemi, dış ticaret sistemi (gümrük tarifeleri), mülkiyet sistemleri, girişimcilik derecesi, devlet müdahaleleri ve usulleri, vb. Bu kurum çerçevesi içinde ekonominin tam kapasiteye ulaşmasını kolaylaştıran veya zorlaştıran kısa dönem parametrelerdir.

Buradaki parametrelerin bir kısmı, vergi-kamu harcaması gibi efektif talep yönetimi araçları olarak düşünülmemekte; talep şartları yeterli de olsa, ekonomiyi tam kapasitede üretmekten alıkoyan, kaldırıldıklarında üretimin belli bir miktar artmasına yol açan engeller biçiminde tanımlanmaktadır. Böylece, kısa dönemde, belirli bir kurumsal çerçevede, maksimum kapasiteye ulaşmak ve bu sınırı zorlamak için kamu veya özel sektöre ve/veya ikisine de yönelecek politika tasarımlarına ışık tutulabilir.

Doğaldır ki, kapasitenin her üç boyutta tam kullanımına aynı anda ulaşmak mümkün olmadığı gibi, bu üç ögenin kendi içinde de pek çok "boşluk" her zaman görülecektir. Vurgulamak istediğimiz şey, "tam kapasite"nin bir planlama "sabit katsayısı" olarak algılanmaması gereğidir.

3. Kısa Dönem - Uzun Dönem Farkı

"İki Paralel" yaklaşımı, aynı zamanda, kısa ve uzun dönem stratejilerinin maddi dayanaklarını da bize göstermektedir: Kısa dönemli politika tasarımlarında, mevcut kapasite ile maksimum üretime ulaşmak için, fiziksel sermaye stokunun tam kullanımının önündeki hemen kaldırılabilecek engellerin kaldırılması ve yine verimliliği hemen artıracak firma düzeyinde ve makro düzeydeki önlemlerin alınmasına ağırlık verilecektir. Uzun dönemde politika tasarımlarının ağırlığı ise, tamamen üçüncü öğeye, teknoloji sisteminin değiştirilmesine, eğitim ve araştırma alt-sistemlerinin yeniden yapılanmasına kayacaktır.

Kuşkusuz, burada geçiş dönemi sorunlarının büyüklüğünü inkar etmek mümkün değildir. Kısa dönemle uzun dönem arasında, mevcut bazı yapıları yok etmek, bazılarını sosyal nedenlerle bir süre daha yaşatmak ve ekonomik hayatın kesintisiz sürmesinden kaynaklanan teknik nedenlerle orta vadeli bir politikalar kümesi tasarlamak gerekecektir. Hatta, kısa dönemi bir istikrar ve statik etkinlik sorunsalı ile sınırlı görüp, "İki Paralel"

stratejisini, yatırım profili üzerinde seçeneklerin tartışıldığı daha geleneksel bir sanayileşme stratejisini içeren bir **orta dönem** ile teknoloji ve insangücünün niteliksel dönüşümünü içeren bir **uzun dönem** ayırımı üzerine inşa etmek, daha uygun görülebilir. Böyle bir ayrımı, orta dönemli geçiş politikalarının tartışıldığı Dördüncü Kesim, örtülü olarak izlemektedir. Bu kesim ise, esas olarak kısa/uzun dönem ikilemi üzerine kurulmuştur.

Eğer, dönemlere göre, teknik kapasitenin unsurları arasında bir ağırlıklar sıralaması yapılırsa, kısa dönemde (1)'den (3)'e yani fizik sermaye stokunun tam kapasiteye getirilmesinden teknoloji sistemine doğru; uzun dönemde de, ters yönde, (3)'ten (1)'e doğru gidilecektir. Bir başka deyişle, kısa dönemdeki "mühendislik" çözümlerinden, uzun dönemde, "sosyo-kültürel değişme"nin dinamiklerine doğru bir hareket olacak; kısa dönemde kapasite kullanımının artışından doğan üretim artışları, uzun dönemin sosyal değişimini finanse edecek iç ve dış kaynakları yaratacaktır.

C. Bilgi Toplumuna Doğru

Uzun dönemde dünyada ve Türkiye'de değişen veya değişecek olan,

sadece sanayinin yapısı ve teknolojik gücün yeniden örgütlenmesi değildir. Değişme aileden devlete, firmadan okula değin, tüm toplum katlarının farklı biçimde örgütlenmesine, nitelik değiştirmesine ve hatta bu nitelik değiştirme sürecinin bazı noktalarında "eski"nin yokolup "yeni"nin gelmesine yol açacaktır. Bu değişimin temelinde, bugün bilişim (information) teknolojileri dediğimiz, kökleri elektronikte olan bir teknoloji devrimi yatmaktadır. Literatürde çoğu kez Üçüncü (ve/veya Dördüncü) Sanayi Devrimi adı ile anılan, Freeman ve Perez'in (1988) terminolojisinde ise "paradigma değişikliği" olarak tanımlanan bu teknolojik sıçramanın daha öncekiler gibi toplumdaki temel örgütlenmelere ve sosyal-kültürel paradigmalardaki önemli değişmelere eşlik etmesi kaçınılmaz bir olgudur.

Yeni teknoloji devriminin çekirdeğinde, enformasyon teknolojilerinde son çeyrek yüzyılda yaşanan yenilikler dalgası yatmaktadır. Bu süre, bilgisayar ve hafif akım elektrik mühendisliğinin temellerine inilirse, belki yarım yüzyıla da çıkar. Devrim, bilgisayarların ve genelde mikro-işlemci (Mİ)'lerin büyük bir hızla hayatın her kesiminde yaygınlaşmasına indirgenirse, söz konusu süre son 10-15 yıla da sıkıştırılabilir.

Ne var ki, elektronik bilişim devrimi, bilişim alanındaki ilk ve herhalde son devrim de değildir. Yazının, kağıdın, matbaanın Çin'den feodal Avrupa'ya dek sosyo-ekonomik yapılarda meydana getirdiği değişmeler birer

devrim niteliğindedir. Ancak, bu devrimlerden sonra, 19. yüzyıla kadar, bu alanda büyük bir sıçrama görülmüyor. Sanayi Devrimi'nin ikinci aşamasında, 19. yüzyıl ortalarında, 17. yüzyıldan beri bilinen elektriğin sanayie uygulanması başlıyor: Telgraf, telefon, telsiz telgraf ve radyo. Bütün bunlar, işaretleri ve sesleri elektrik hızıyla ileten sistemlerdir.

20. yüzyılın ilk yarısı, bu yeniliklerin yaygınlaşması dönemidir. Son 25 yılda izlenen olay, bilgi işlem teknolojisindeki değişme hızının çarpıcı ölçülerde artması ve dünyada "bilişim" adında ayrı bir bilim-disiplin ve iktisadi faaliyet (sektör) alanı doğmasıdır. Bilişim, bilginin işlenmesi, saklanması, ulaşılması, yayılması ve yayımlanması faaliyetlerini kapsar.

Bilişim Devrimi'nin temelinde, Türkçe'de "yonga" (chip) denen, genelde silikondan yapılmış, elektronik işaretleri ileten bir yarı-iletken ya da mikro-işlemci (Mİ) bulunmaktadır. Bu Mİ'ler biraraya gelerek, bir bilgisayar veya ayrı bir beyin, alet ve sistem oluşturur. İşte, bu yonganın veya Mİ'nin, bir saniyede bu işaretlerden ne kadarını saydığına (işlem hızı) ve bünyesinde bunların ne kadarını sakladığına (bellek) göre performansı ve fiyatı belirlenir. Yongalar ortaya çıktığından beri, yaklaşık üç yılda bir kendini ikiye katlayan performansa ve belleğe göre fiyat hızla düşmektedir. Performans hızla yükselirken fiyatın düşmesi, ve bunun yanında hacmin daha da hızla küçülmesi, bu devrimin maddi temelini oluşturmaktadır. Böylece, her yere, her üretim dalına ve her eve pek çok bilgisayar ve bilgisayarlı araç-gereç sokmak mümkün olabildiği gibi tüm (sesli, yazılı, görüntülü) haberleşme dijital hale getirilerek, bu bilgisayar ağının birbirine bağlanabileceği baza indirgenmektedir.

Hayat damarlarından bilgi akan, üretim tarzı bilgiye, bilgi kullanımı ve üretimine dayalı bu topluma ve bunun maddi altyapısını oluşturan bilgiye dayalı ekonomiye "Bilgi Toplumu" (kısaca BİT) demek istiyoruz. Ad kısaltma kurallarına tam uymayan bu simgesel gösterim, enformasyon ağının en küçük elemanı "bit"i (byte) çağrıştırdığı için tercih edilmiştir.

İşte biz uzun dönemde, Türkiye'nin bir BİT, ekonomisinin ise bir bilgiye-dayalı ekonomi olma imkânlarını, bu oluşumun maddi ve beşeri cephelerini ele almak istiyoruz. Bu inceleme hem sosyo-ekonomik açıdan (genel), hem de bu sanayi açısından (özel) olarak yapılmalıdır. Uzun dönemde toplum yapısı ve insan gücü niteliği, toplumsal örgütlenme çerçevesi ile birlikte değişeceği için tüm bu parametrelerin incelendiği "genel" bakış ile bu bütünün bir parçası olan sanayileşmenin, hatta ayrı bir sanayi dalı olarak bilgi üretim ve işlemenin incelendiği "özel" yaklaşım arasında-

ki ilişkileri, hem bu kesimde hem de elektronik sanayii ile ilgili Üçüncü Kesim'de ele almış bulunuyoruz.

Ancak, burada birkaç stratejik kabul ve varsayım hakkında kısa bir açıklama yapmak, metnin bundan sonraki kısımlarının yorumlanması için yararlı olacaktır. Gördüğümüz kadarıyla, belli şartlar altında, bugünkü dezavantajlarını, akıllıca avantaja çevirebilecek bir Türkiye, bir kuşak sonra BİT'e geçmeye aday bir ekonomidir. İlk bakışta ütopik gelecek bu öngörü, şu iki kabule dayanmaktadır:

(K1) Türk ekonomisi modern teknolojilerin oldukça dışında kalmış olup yakın zamanlarda modern iletişim teknolojilerini en uç noktasından yakalamaya çalışmaktadır; elektronik iletişim alanında katılaşmış, kazınması gerekli eski bir sınai altyapısı mevcut değildir. Üçüncü Sanayi Devrimi'ne, bir geç katılan olarak, geç kalmanın avantajlarından yararlanabilir.

(K2) Türk ekonomisi, bugün büyük bir sorun olarak görülen genç nüfusunu gelecek için eğitebilirse, görünebilir geleceğin en değerli girdisini bol miktarda elde etmiş olacaktır. Bunun önemini şöyle belirtelim: Bugünün gelişmiş ekonomileri, sanayileşme ve zenginleşme nedeniyle, nüfus bakımından statik ve giderek yaşlı hale gelmektedir. Bir kuşak sonra, büyük eğitim ve araştırma kapasitelerine rağmen, artan ihtiyaçlarına uygun, eğitecek genç insanlar bulamayacaklar; yaşlı kuşakların eğitilerek yeni becerilere yöneltilmesi ise kolay olmayacaktır. Sanayileşmekte geç kalan Türkiye, hızlı artan bir nüfusa sahip olma dezavantajını avantaja çevirebilirse ve yeni sanayileşme paradigmalarını algılayabilirse, 21. yüzyılda ilgi çekici bir rol oynayabilir.

Böyle bir olasılığın esas gerekçesi, sanayileşmenin niteliğinin değişmekte oluşudur. İkinci Sanayi Devrimi ya da sanayileşmenin ikinci aşaması diyebileceğimiz, ana çizgisini katı (inflexible) kitle üretiminin oluşturduğu yaklaşık 140-150 yıllık genel ve yaygın sanayi paradigması, yerini "çok çeşit-az miktar" bazında, büyük ölçekte bilgisayarlara dayalı, esnek üretim sistemlerine (FMS) bırakmaktadır. Değiştirilebilir parçaların nispeten düz işçilikle üretilip, "kitle olarak az çeşitte nihai ürün" bandında birleştirildiği, ölçek ekonomisi amaçlı Taylor-Ford üretim sistemleri, hâlâ dünya imalat sanayilerinin temelini oluşturmaktadır. Bu saptama bizi birinci öngörümüze getiriyor:

(Ö1) Şimdi marjinal bir trend gibi görünen yeni sanayileşme paradigması, uzun dönemde, muhtemelen 10-15 yıl sonraki temel sanayi paradigmasını oluşturacaktır.

Bu öngörüden hareketle ulaşılacak sonuç, İkinci Sanayi Devrimi içinden üçüncüsü çıkarken, uzun dönem politikalarının gelecek sanayi altyapısını kurmayı amaçlamasının gerekli olduğudur.

(Ö2) İkinci öngörü, birincinin doğal uzantısıdır ve üretimde düz işçilerin giderek daha az, yüksek vasıflı mühendis-bilim adamı türü emeğin artan oranlarda kullanılacağı beklentisini getirir. İlk Sanayi Devrimi, nasıl zanaatkârı ucuz ve vasıfsız emekle ikame ettiyse, yaşadığımız son sanayi devrimi düz işçiyi, makinayı, hatta bir kısım mühendis ve teknisyeni sanayi robotlarıyla ikame edecek, ancak araştırıcı-tasarımcıları ve teknoloji üreten "sanayi eliti"ni üretim fonksiyonlarının kolay ikame edilemez faktörü haline getirecektir.

(Ö3) Buna bağlı olarak geliştirdiğimiz üçüncü öngörü de görece kıt ve arzı esnek olmayan, diğer faktörlerle ikame edilmesi güç, yüksek vasıflı beşeri sermaye fiyatının diğer faktör fiyatlarına göre artacağıdır.

(Ö4) Öte yandan dünya ekonomisinin globalleşmesi ve sermaye birikiminin ulaştığı düzeyin, sermayeyi kıt faktör olmaktan çıkaracağı tahmin edilebilir. Dolayısıyla vasıflı insan gücü, görünür gelecekte yeniden üretim maliyetini aşan bir getiri elde edecek; bu faktörün elde edeceği rant benzeri ödüller, uluslararası ticaret ve faktör akımları sonucunda evrensel gelir bölüşümünü, bu faktöre görece daha çok sahip olan ülkeler lehine değiştirecek etkiler yapacaktır. Burada üstü örtülü yapılan varsayım, vasıflı insan gücünün uluslararası hareketliliğinin sınırlı kalacağıdır.

(Ö5) Nihai talep, vasıflı insangücü girdisini daha çok kullanan ürünler doğrultusunda evrilecek, böylece teknolojik bilgi üretimi, diğer sanayi malları üretimine göre daha hızlı artış gösterecektir.

İleri süreceğimiz görüşlerin geçerliliği için mutlak zorunlu olmayan ve belki çok uzun dönemde geçerliliği de tartışmalı, ancak ileri sürülen görüşleri vurgulamaya yarayan cesur bir öngörü de şöyle ifade edilebilir:

(Ö6) Gelecekte artan verimlilik, sermaye + tarım mallarının teknoloji üreten hizmetlere göre fiyatını düşürecektir. (Ö2) ve (Ö5) ile beraber ele alındığında bu öngörü, yüksek vasıflı insangücünün sadece faktör ödülünün değil, bölüşüm payının da artacağını ima eder.

Yukarıda sıraladığımız kabuller ve varsayımlar altında, yüksek kalitede araştırıcı ve girişimci yetiştirilmesinin uzun dönem politikalarının odağını oluşturması doğaldır. Kritik ağırlığı ortaya çıkan beşeri sermaye faktörüne ilişkin politikaların, kısa ve uzun dönemde çok farklı olduğunu burada ayrıca belirtmeliyiz. Daha çok genel eğitim sisteminde yapısal değişmeleri

öngören ve sonuçta yeni bir üniversite ve araştırma altyapısı kurmayı amaçlayan uzun dönemin teknolojik sistemine (kapasite tanımının üçüncü unsuru) ilişkin politika tasarımlarıyla, kısa dönemde mevcut insan gücü stokunu biraz daha verimli kılmaya yönelik politikalar kuşkusuz farklıdır.

D. Beşeri Sermaye

Beşeri sermaye, mevcut (yaşayan) insangücünün nicelik, nitelik ve meslek-iş kompozisyonundan oluşur. Belki, buna kısa dönemde dış dünyadaki yerli ve yabancı işgücünden gelebilecek katkılar eklenebilir ve işgücü göçleri çıkarılabilir. Bu stok, normal yenileme (işgücüne yeni katılmalar eksi ölümler ve emeklilikler) dışında, kısa dönemde nicel ve nitel olarak fazla değişmez. Kısa dönem sanayi politikasında, mevcut fiziki kapasiteyi en iyi üretim pratiğine ulaştırmak için, işgücü niteliğinde bazı yaş-cinsiyet kompozisyonu değişiklikleri, meslek kursları, vb. ile, marjinal de olsa belli bir verimlilik artışı sağlayacak önlemler tasarlanacaktır. Bu stok ancak uzun dönemde nicel ve nitel olarak önemli değişikliğe uğrayabilir. Zaten uzun dönemde eğitim sistemi, ilk öğretimden lisansüstüne değin, örgün ve yaygın biçimleriyle araştırıcı, girişimci, temel bilimlere ve modern tekniklere yakın yeni bir insan tipi yaratmayı amaçlayacaktır.

Yukarıda bu yeni sanayileşme programına "İki Paralel Stratejisi" diyerek, kısa ve uzun dönem politikaların aynı anda başlayacağını ifade etmiştik. Böyle olunca, uzun dönemin de kısa dönem politikalar ile birlikte hemen başlayan, kısa süreli bir uygulama takvimi olacaktır. Eğitim sisteminin genel yapısı uzun dönemde değişirken, kısa sürede üzerinde durulması gerekecek eğitim kademesi yüksek öğretimdir. Bu kademede acil önlemlerin ve dışsal (exogeneous) bir şok programının uygulanması gereklidir (Bkz. II.E.2).

Böylesi bir program uygulanır ve ilk sonuçları alınırken, ilkokuldan başlayan ve "yeni üniversite"de noktalanacak olan köklü bir eğitim reformuna da girişilmelidir. Eğitimin yanı sıra, kurulmuş ve kurulacak bilimsel güç merkezleri, tanımları gereği, öğrencileri "araştırma içinde, araştırarak ve araştırma-yaratma amacıyla" yetiştirirken, çevrelerinde araştırma birimleri doğacaktır. İşte bu araştırma birimleri ve yeni sanayi birimleri arasındaki organik ilişkinin kurulmasıyla bu ilişkinin eklemlenme noktaları ve zamanları modelin kritik bölgesini oluşturuyor.

Dikkat edilirse, uzun dönemde işgücü yapısının nitelik ve kompozis-

yonunda köklü değişiklikler öngörülmektedir. Kısa dönemde ne insan sermayesinde ne de fiziksel sermayede önemli değişiklikler söz konusu olabilir. Uzun dönemde fiziksel sermaye stoku da tamamen yenilenecektir. Model özellikle bu noktada modern teknolojinin gelişmelerini gözönüne alarak, gelecek yatırım alanlarını belirleme konusunda hiçbir ipucu vermemekte, bu tür kararları geleceğin yeni tip girişimcilerin inisiyatifine bırakmaktadır. Gerçekten yeni sanayileşme paradigması altında bilime-dayalı ileri sanayi sektörleri için uzun dönemli tahminler yapmak imkânsız değilse bile son derece güç sayılmalıdır. Ayrıca, buna gerek olup olmadığı da tartışmalıdır. Hızlı değişen bu teknolojik yapıda, ekonominin sürekliliği ve belirsizlikleri içinde zorunlu olarak alınmış bazı kaynak tahsisi kararlarının yanlışlığı bir süre sonra ortaya çıkabilir. Yanlış karar alma kaygısı ile orta dönemde sanayi politikası uygulamasından vazgeçilemez; ancak, kaynakları uzun dönemde esnekliği çok az programlara angaje ederek verimsiz kullanmanın yüksek alternatif maliyeti olduğuna da kuşku yoktur. Kısa dönemde, ilk iki kapasite bloğunda (fiziksel yatırımlar ve beşeri sermaye), özellikle mevcut üretim sistemini tam kapasiteye ulaştırmak ve biraz da zorlayarak üretimi ve verimi artırmak için ayrıntılı ve operasyonel bir plan geliştirilebilir ve geliştirilmelidir.

E. Modern Sanayileşme Sürecinin Omurgası Olarak Bilim ve Teknoloji Politikası

1. Teknoloji Politikasının Kısa Dönem Hedef ve Araçları

Kısa dönemde, fazla bir teknolojik altyapı (A+G) yatırımı ve içerilmiş (embodied) teknoloji transferi yapmadan, daha çok içerilmemiş (disembodied) teknoloji transferi (örneğin patent, lisans, know-how anlaşmaları) yoluyla ürün teknolojileri transferlerine, kalite kontrol ve ıslahına, mevcut sermaye/işgücü oranları içinde işçi başına düşen verimliliğin artırılmasına ağırlık verilmelidir. Bu dönemde, kalifiye işçi sayısını artırmaya yönelik mesleki eğitim sisteminin geliştirilip etkinliğinin artırılması gerekeceği gibi, meslek içi eğitim ve mevcut işçilerin yaparak- kullanarak öğrenmeleri ile sağlanacak verimlilik artışları da önem kazanacaktır. Bu imkanları kendi tabii sınırlarına kadar zorlayarak, tesislerde "layout" değişiklikleri veya "retooling" amaçlı minimum harcamalar yaparak, sınai üretimde artışlar sağlanmaya çalışılacaktır. Kısa dönem, finansal teşvikler veya uyarıların (vergi muafiyeti-istisnası gibi) da kullanılacağı bir aşamadır.

Teknoloji üretiminden çok, mevcut ve nispeten serbest sayılan teknolojilerin ve yeniliklerin transferi ve yayılmasına dayalı kısa dönem strateji-

sindeki öncelikli "politika uygulama kurumları", Milli Prodüktivite Merkezi (MPM), Türk Standartları Enstitüsü (TSE) ve TÜBİTAK olabilir. Bu aşamada, uzun dönem teknoloji politikasını uygulayacak fakat şu anda mevcut olmayan bazı temel kuruluşların (örneğin Patent Enstitüsü) temeli atılmalı, araştırma ve öğretim yapısının modernizasyonu için gerekli girişimler de hemen başlatılmalıdır.

2. Uzun Dönem Teknoloji Politikası Hedef ve Araçları

Özellikle, uzun dönem sanayi stratejisinin bilim ve teknoloji üretme hedefine yöneltildiği bir ekonomide, yeni sanayileşme süreci, bir anlamda, bilim ve teknoloji politikaları temeline indirgenebilir. Uzun dönemde teknoloji yaratacak politikaların ana unsuru da, araştırıcı bilim adamı ve teknologlarla bu teknolojileri yenilik olarak ekonomiye uygulayacak girişimcilerin yetiştirilmesidir. Başka bir deyişle, uzun dönem sanayi politikası, iç içe girmiş üç ana kutu veya setten oluşmaktadır: Merkezde eğitim (yüksek öğretim) politikası, onun etrafında bilim ve araştırma politikaları, daha genel ifadesi ile teknoloji politikası ve üçüncü halkada, sanayi politikasının diğer elemanları katılarak, formel sanayi politikası seti yer alır.

Bu kavramsal yapı ile "İki Paralel Stratejisi" göz önünde tutulup "Teknoloji Politikası" tasarımı yapılırsa, yine dönemlere göre farklı ağırlıklar ve öncü kurumlar ortaya çıkacaktır. Böylece, teknoloji politikası, dönemlere göre farklılaştırılmış, aşamalı bir yapı haline gelmektedir. Ancak, her iki dönemin (yani kısa ve uzun dönemlerin), sanayi politikasında olduğu gibi, aynı anda başlayacağını vurgulamak isteriz.

Uzun dönem politikalarının insan yetiştirme öğretim sistemi kurma amaçlarına dönük ve dolayısıyla yüksek öğretim ve araştırma ağırlıklı olacağına değinmiştik. Daha önce de belirttiğimiz gibi, uzun dönemin, başta araştırıcı ve girişimci insan yetiştiren politikaları ve bununla ilgili yeni kurumları ile kurumsal değişiklikleri, kısa dönemle birlikte yürürlüğe girer. Artık bu dönemde, Türk toplumu kendine gerekli araştırıcıları, teknik personeli ve en önemlisi modern girişimcileri yetiştirmiş, bunların çalışabilecekleri ortamları hazırlamış olarak, Schumpeter'gil bir büyüme modelini uygulayacak düzeye ulaşacaktır.

Bu aşamada, politikaların kilit noktası, üniversite ve araştırma sistemini yöneten, bu sistemlere özgü politikaları tasarlayan, koordine edip uygulayan Teknoloji ve Yüksek Öğretim Bakanlığı (TEYÖB) olacaktır. Bu bakanlık, TÜBİTAK, TESAK, YÖK, TAEK ve yeni kurulacak araştırma kurumları, bilim ve teknoloji parkları vb. organlardan oluşacaktır.

Tabii ki, bu dönemde kritik politika unsuru, yüksek öğretim sisteminin yenilenmesi, yaygınlaşma yerine yoğunlaşmaya ve kaliteye ağırlık verilmesidir. TÜSES'e verilen bir teknoloji politikası araştırma raporunda da belirtildiği gibi[45] mevcut öğretim elemanı stoku kalitesi yükseltilerek, hızla genişletilmezse, uzun dönem bilim ve teknoloji politikalarının gerek şartı yerine getirilemez. Bunun için, mevcut öğretim elemanı stokunun kendini genişleterek üretmesini beklemek yerinde değildir; çünkü, uzun zamandır ağır ders yükü, mali ve teknik imkânsızlıklar, dış alemle temasların minimuma inmesi gibi nedenlerle mevcut stok, birey olarak son derece yetenekli elemanları içerse bile, tüm olarak kendini yenileyip uluslararası bilim toplumuna kolaylıkla entegre olamaz.

Bu durumda, araştırma ve öğretimi bir arada gerçekleştiren seçkin bilim merkezlerinin ihtiyacı olan kadrolar, kısa ve orta dönemde, iki kaynaktan sağlanabilir: (i) Yurtdışından gelecek çok sayıda temel bilimci, mühendis ve diğer araştırıcılar; (ii) Türkiye'den yurtdışındaki doktora ve uluslararası araştırma projelerine gönderilecek çok sayıda öğrenci ve bilimsel araştırıcılar.

Özellikle, Rusya ve diğer eski sosyalist ülkelerin, çok sayıda birinci sınıf bilim adamları, Türkiye'deki üniversite ücret bareminde çalışmaya razı olabilmektedir. Tıpkı, 1930'larda, Almanya'dan kaçan bilim adamlarının 1933 Üniversite Reformu ile modern Türk üniversitelerinin temelini kurmasına benzer biçimde birkaç bin seçkin yabancı bilim adamı ve araştırıcı ve bunlara, Batı ve Japon üniversitelerinden, araştırma kuruluşlarından gerekli şartlar sağlanarak çağrılacak öğretim üyesi, akademisyen ve dışarıda yetişip gelen araştırıcıların katılması ile oluşturulacak yeni bilim topluluğu az sayıda seçkin bilim merkezlerinde, "geleceğin fidanlığı"nı oluşturacaktır. Bu planın operasyonel ayrıntıları üzerinde, bu metin çerçevesinde durmamız gereksizdir. Yine de, yapılan ön çalışmalarda, böyle bir programın yıllık 80-100 milyon dolarlık bir portesi olacağı ve bu miktarın

---

45 Türkcan ve Arkun (1990). Bu raporda, teknoloji politikası uygulaması amacı ile, gelişmiş ülkelere bakarak, milli gelirin belli bir miktarı ölçüsünde (örneğin Türkiye için orta dönemde GSMH'nın % 1'i dolayında) A+G harcaması (GERD) hedefi koymanın, mantıksal ve tarihsel tutarsızlığına değinilmiş, bu değerlerin bir sebep değil, sonuç olduğuna işaret edilmiştir. Olmayana ergi yoluyla dahi gidilse bugün Türkiye milli gelirinin (GSMH) % 1'i olan 1 milyar dolar civarında bir fon, dışarıdan aktarılacak olsa, bu miktar, OECD'nin A+G istatistik normlarına göre gerçek araştırma faaliyetlerine sarf edilemez. Hatta, Dünya Bankası'nın 3-4 yıl önce, TÜBİTAK denetimindeki bir Vakfa tahsis ettiği 50 milyon dolar bile, hemen hemen kullanılmadan durmaktadır.

da, Türk ekonomisi için taşınabilir ve makul bir yük olduğu anlaşılmıştır.

F. Politika Araçları ve KİT'ler

Her politika, belli düzenlemeler yaparak, kurallar koyarak bir ortam yaratmayı, bu ortama uymayanlara yaptırım uygulamayı öngörür. Başka bir deyimle, kurumsal çerçevede değişiklikler yapar. Kuralların ötesinde, elindeki iktisadi güçlerin bir kısmını da, araç olarak kullanabilir. Vergi ve gümrük tarifelerinden, teşviklere değin klasik düzenleme ve kural koyma süreçleri yanı sıra, Türk ekonomisinin bir avantajı (en azından bir özelliği de), KİT sistemine sahip olmasıdır. Bu konudaki araştırma yine bu dizinin içinde yer aldığından burada KİT'ler üzerinde ayrıca durulmamıştır.

Ancak, Türk ekonomisinde ve özellikle sanayide önemli bir payı olan KİT'in, kısa dönemde, üreterek, ürün ve üretim teknolojilerinde değişiklik yapılarak ve hatta satılarak veya yenileri kurularak, bir iktisat politikası aracı olarak kullanılması mümkündür. Uzun dönemde, mülkiyeti kamu sektöründe kalan KİT'ler "özerkleştirilerek" piyasaya uyum sağlayıp çalışacaklarından[46], iktisat politikalarındaki ağırlıkları, herhangi bir firmanınkinden değişik olmayacaktır. Özetle denilebilir ki, kısa dönem iktisat politikaları tasarımında devletin rolü daha çok geleneksel yöntemlere dayanacak, uzun döneme geçişte ise bu rol yenileşecek ve içerik değiştirecektir.

G. Sanayileşmenin Kısa Dönemde Dış Ticaret Politikası ile Bağlantısı

Kısa dönem planın Türkiye'nin dış ticaretiyle ilişkisi, uluslararası mukayeseli üstünlüklere değil, kapasite kullanımını artırmaya yönelik bir yaklaşıma dayandırılmalıdır: Türkiye kısa dönemde mevcut kapasitesinde fazla kaynak gerektirmeyecek, küçük yatırımlar ve iyileştirmelerle yaratacağı üretim fazlasını ihraç etmek için bir dış ticaret politikası tasarlamalı; buradan elde edeceği fazlaları (kaynağı) uzun dönemde, geleceğin rekabetçi sanayilerini kurmaya tahsis etmelidir. Bu yaklaşım, varolan sanayi kuruluşlarının amortismanlarını ölü yatırım sayan ve bunlara sıfır maliyet atfeden bir kaynak tahsisi yönelişi anlamına gelebilir. Böylece sağlanan ilave üre-

---

46 "Özerkleştirme"nin, başka bir deyişle otonom hale getirmenin, mülkiyetin özel ellere geçmesini öngören "özelleştirme" (privatization) kavramı ile eş anlamlı olmadığı açıktır. KİT'lerin, özerkleşmesi için, *sine qua non*, özelleşmesi gerekmiyor.

tim, bazı imalat dallarında ölçek ekonomileri getirebileceği gibi, düşük amortisman nedeniyle ortaya çıkacak maliyet avantajları da, ihracatta "teşvik önlemleri" adıyla yeni sübvansiyonları gerektirmeyecektir.

İhraç edilebilir üretim fazlaları yaratmak, ihracat geliri elde etmek için gerekli olmakla beraber yeterli değildir. Birinci Kesim'deki açıklamalarımız ihracatın göreli fiyat değişmelerine ve ihracatın kârlılığını artıran sübvansiyonlara duyarlı olduğunu ortaya koymuştur. Yine bu kesimdeki sayısal veriler, doğrudan ihracat desteklerinin 1990'lar başında hemen hemen sıfırlanmış bulunduğunu, öte yandan dolaylı sübvansiyonlar ve vergi istisnaları yoluyla sağlanan desteğin ihracat değerinin %20-25'i çevresinde istikrar kazanmaya başladığını göstermektedir. Öte yandan ithalatın, ceteris paribus, yatırım ve üretim değişmelerinden etkilendiği bilinmektedir. Bu gözlemler önünde, kısa vadede döviz kuru ve ihracatı teşvik politikalarında aşağıdaki hususlara özen gösterilmesi yararlı olacaktır.

(i) 1989 ve 1990'daki değerlenme sonrasında Türk Lirası'nın reel değeri, ihracat için tatminkar sayılabilecek 1985 paritesinde az çok istikrar kazanmış görünmektedir. Ciddiyetle uygulanacak ve birkaç yıl içinde sonuçlandırılacak bir istikrar politikaları paketinin temel parçalarından biri olarak düşünülmedikçe, TL'nın 1993 ve onu izleyen yıllarda, 1989-90'da olduğu gibi reel olarak değerlenmesinden kaçınılmalıdır. Böyle bir gelişme, 1980'lerin büyük toplumsal sıkıntılar pahasına elde edilmiş ihracat performansını kısa sürede tehlikeye atabilir ve halen çok yüksek düzeylerde seyreden dış ticaret açıklarını daha da büyütebilir.

(ii) TL'nın değerlenme (veya değer yitirme) eğilimlerini nötralize etmek üzere, faiz sübvansiyonlarını ve vergi istisnalarını artırma (azaltma) yolu tercih edilebilir. Nitekim, bu tür dengeleyici düzeltmeler 1980'lerde de yapılmak istenmiştir. Türkiye'nin 1980'lerde çok yıpratılmış merkezi bürokrasisinin bu tür "ince ayar"ları başarabilecek beceriye sahip olup olmadığı bir yana, teşvik araçlarını kısa dönemlerde sürekli değişikliğe uğratmanın ihracatçılara olumlu sinyaller verip vermeyeceği de tartışmaya değer. İhracat teşviklerinde yapılması salık verilebilecek düzenleme, Kurumlar Vergisi istisnalarını zaman içinde devre dışı bırakmakla birlikte, gümrük vergileri ve eş etkili vergiler, harç ve resimler ile KDV istisnasından ve ihracat kredileri faiz sübvansiyonundan oluşan dolaylı destekleri çok büyük değişikliklere uğratmadan 1990'larda sürdürmek olabilir. Doğrudan desteklere yeniden dönüş, uluslararası anlaşmalar, kamu sektörünün finansman sıkıntıları ve toplumda bu tür desteklere karşı oluşmuş güçlü tepkiler dolayısıyla, 1990'lar için uygulanabilir bir seçenek olmaktan çıkmıştır.

(iii) Çok kısa vadeli hesap ve kaygılarla ekonomiyi aşırı canlandırmak ya da durgunlaştırmak, ödemeler dengesinin özellikle ithalat kalemlerinde ve döviz kurunda istikrarsızlıklar doğurmaya adaydır. Böylesi istikrarsızlıklar döviz kazandırıcı faaliyetlerin özendirilmesi ve mal+hizmet dış ticaretindeki açıkları makul düzeyde tutabilmek için arızi tedbirlere başvurma gereğini ortaya çıkarabilir ve istikrarsızlığı daha da pekiştirir. Kaldı ki, Türkiye'nin ithalatı serbestleştirme, AT ortaklık anlaşması uyarınca gümrük tarifelerine indirme ve üçüncü ülkelere ortak tarife uygulama konusundaki angajmanları, ithalat hacminin denetimi imkânını oldukça sınırlamış bulunmaktadır. Dolayısıyla basiretli bir toplam talep yönetimi kısa dönemli dış ticaret politikalarının başarıyla uygulanması için de gereklidir.

KESİM III

TÜRKİYE'DE ELEKTRONİK SEKTÖRÜ VE GELECEĞİN BİLİŞİM EKONOMİSİNE BİR BAKIŞ

A. Türkiye'de Elektronik Sanayii Üzerine Bazı Gözlemler

Bu kesim, Türkiye'deki herhangi bir imalat sektörü incelemesi olarak ele alınmamıştır. Elektronik, yukarıda ana özelliklerini göstermeğe çalıştığımız Bilim Toplumu'na (BİT) erişmek için anahtar sektördür. Türkiye'nin bu aşamaya ulaşmasında, kısa dönemde ve uzun dönemde, elektronik sektörü maddi altyapıyı oluşturma ve bir atlama taşı olma durumundadır.

Türkiye, 1950'lerde, radyo, manuel santral, vb. üreterek, askeri haberleşme cihazlarını tamir ederek elektronik sanayii ile tanıştı; 1970'lerde TV, 1980'lerde renkli TV, video, müzik setleri, vb. tüketici elektronik aygıtları üreticisi ve ihracatçısı olarak dünyada ve özellikle Avrupa piyasalarında küçük bir yer kaptı. Yine, 1980'lerde, ileri dijital santrallar, askeri elektronik ve yarı profesyonel cihazlar (örneğin takograf) alanına girerek, kendine göre bir araştırma ve tasarım (A+B) kapasitesi olan, küçük fakat oldukça modern bir elektronik sektörü çekirdeği ortaya çıkardı[47]. Daha da önemlisi, başta bankalar olmak üzere hizmet sektörü, 1980'lerde Bilişim Çağı'nı tüketici/kullanıcı olarak yakalamaya çalıştı. Bugün yaygın

---

47 Türkiye'de tasarlanan elektronik takograf, akıllı kasa ya da otomatik olarak tüm satışlarla birlikte diğer girdileri de kaydeden ucuz elektronik kasa sistemi ve elektronik seçim makinası için bkz. Türkcan (1990).

olarak kullanılan bankamatikler (ATM), vergi terminalleri ve şirketlerin muhasebe ve satış ağları, bürokrasi ve nihai kullanıcı ile henüz tam bir uyuşma göstermekten uzak ve insan müdahalesi gerektiriyorsa da, kısa sürede alınan mesafe ümit vericidir. Bir milyonu aşkın kredi kartı, "elektronik para" çağına da hızla girildiğinin kanıtıdır.

Türkiye, elektronik sektörü bakımından, sanayileşmiş ve bilişim çağına girmiş zengin ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça küçük, fakat 8-10 yılda aldığı mesafe nedeniyle, "sıçrama" yapmış bir ekonomi sayılmalıdır (Bkz. Tablo 3.1-3.2). Önemli olan, marjinal değişme trendini yakalamaktır. Elektronik, 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında, imalat sanayii üretimi içinde %1'i bile bulmazken, 1990'da %4'lere yükselmiş; 10 yılda kendini dörde katlamıştır. "1989'da 1.158 milyon dolar olan elektronik sanayii toplam imalatı %70'lik bir artışla, 1990'da 1.957 milyon dolara yükselmiştir. Bu suretle 1989'da imalat sanayiindeki toplam üretimin %2,8'ini teşkil eden elektronik sanayii üretimi, 1990'da payını %3,6'ya yükseltmiştir... 1990 yılında elektronik sanayii ürünleri ithalatı bir önceki yıla göre %56 fazlası ile 1.67 milyar dolara, 1989'da tüm ithalatın %6,8'ini teşkil eden elektronik sanayii ürünleri ithalatı 1990'da %7,5'e yükselmiştir. (Bu ithalat değerleri Türk elektronik sanayiinin orijinal parça (OEM) bakımından tamamen dışa bağımlı olduğunun, üretim arttıkça ithalatın da arttığının ve sektörün zaaf noktasının bir göstergesidir).... 1990 yılında toplam elektronik sanayii ihracatı 371 milyon dolara ulaşmış olup, toplam ihracat içindeki payı %1,6'dan %2,9'a; toplam sanayi ürünleri ihracatında ise %2,3'den %3,6'ya yükselmiştir. Bu ihracatın 259 milyon dolarlık kısmı, yani %70'i elektronik tüketim cihazlarına aittir" (ESİD, 1992).

B. Tüketici Elektroniği ve Bileşenler Alt Sektörü

Dış ticaret verilerinden anlaşılacağı gibi, elektronik ithalatı son 5 yılda oldukça istikrarlı bir trend gösterirken, ihracat 7-8 kat bir artış kaydetmiştir. Bu ihracat artışının kaynağı tüketici elektroniğinin, özellikle renkli TV üretim ve kalitesinin, lisans altında da olsa artırılabilmesidir. Bileşenler ithalatının yarıdan fazlası tüketim cihazlarının ana girdilerini oluşturmakta, üretim arttıkça, parça ithali de (bileşenlerdeki sınırlı ithal ikamesi dolayısıyla) artmaktadır. Renkli TV üretimi 1982'de 339 bin adetten, 1990'da 2.344 bin adete yükselmiştir. Bunun yaklaşık 1/5'i yani 959 milyon dolar değerindeki üretimin 197 milyon dolarlık kısmı 1990'da ihraç edilmiştir. Toplam ihracatın %70'ini gerçekleştiren tüketim cihazlarında, renkli tüp imalatı gerçekleşebilseydi, ithal ikamesinde büyük bir sıçrama olacaktı

TABLO 3.1: TÜRKİYE'DE ELEKTRONİK SANAYİNE AİT BAZI GÖSTERGELER, 1990

Alt-Sektör	İthalat (milyon $)	İhracat (milyon $)	Üretim (milyon $)	Çalışan Sayısı	Sermaye (Bin $)
Birleşenler	783.4	17.5	73.7	2 230	64.200
Tüketim Cihazları	90.0	259.0	1.304.9	12 915	109.358
Telekomünikasyon	175.2	57.8	461.8	9 074	92.990
Profesyonel Cihazlar	267.8	8.1	64.7	3 885	21.968
Askeri Elektronik	....	10.0	51.1	1 239	41.918
Bilgisayar	357.3	18.4*	-	-	
TOPLAM	1.673.7	370.8	1.957.3	29.343	330.434
Yüzde Paylar:					
Bileşenler	46.8	4.7	3.7		
Tüketim Cihazları	5.4	69.8	66.7		
Telekomünikasyon	10.5	15.6	23.6		
Profesyonel Cihazlar	16.0	2.2	3.4		
Askeri Elektronik	....	2.7	2.6		
Bilgisayar	21.3	5.0*			
TOPLAM	100.0	100.0	100.0		
Diğer (Milyon $ US**)	1 673.7	370.8	1 957.3		

* Sadece fason monitör ihracatı
** 30 Haziran 1990 günündeki kura göre hesaplanmıştır. (1 $: 2 648 TL.)
Kaynak: ESİD (1991)'den düzenlenmiştir.

TABLO 3.2: TÜRKİYE'NİN DIŞ TİCARETİNDE ELEKTRONİK SANAYİİ PAYI, 1986-90

	1986	1987	1988	1989	1990
Toplam İthalat (Milyon $)	1 822	9 381	9 897	10 482	14 787
Elk. Sanayi İthalat (Milyon $)	898	894	1 131	1 081	1 674
Toplamda payı (%)	11.5	9.5	11.4	10.4	11.3
Toplam İhracat (Milyon $)	4 479	6878	7 727	7 916	10 281
Elektrik Sanayi İhracatı (Milyon $)	50	79	145	186	371
Toplamda payı (%)	1.1	1.1	1.9	2.3	3.6

Kaynak: ESİD (1991:17).

(1990'da renkli tüp ithalatı 165 milyon $'dır). Ancak, bu konuda önde gelen şirketlerden Vestel ve Videocolor'un 1990'daki ortak yatırımı için yapılan çalışmalar durmuştur. Buna rağmen, 1990 yılı içinde, 17,5 milyon dolarlık bileşen ihracı gerçekleştirilmiştir. Bileşen ihracatı toplam elektronik ihracatının %5'ini ifade etmesine rağmen bir önceki yıla göre %161'lik bir gelişme göstermiştir; oysa, aynı dönemde toplam elektronik sanayii üretim artışı %70 olup, bu alt-sektörün ülke içindeki girdi ihtiyacının üstünde bir ihracat sıçraması yaptığı anlaşılmaktadır (ESİD, 1991).

Türkiye'de televizyon talebinin artmasında, hızla devreye giren 5 devlet ve (1992 yılında hâlâ anayasal olmamasına rağmen) 10'a yakın özel TV kanalının (uydu sistemlerini kullanarak) yayına girmesi ve kablolu yayın ağının, uydu yayınları alan çanak antenlerle birlikte yayılmaya başlaması büyük rol oynamıştır. Çeyrek yüzyıl önce, siyah-beyaz TV deneme yayınlarına başlayan bir ülke için, bu gelişme olağanüstü sayılmalıdır. Hemen hemen ülkenin tamamını kapsayan iki kanalı ile yarısını kapsayan diğer kanalları yanında, tüm Orta Asya ve Kafkaslar'a da yayın yapan devlet televizyonu TRT, yayın alanı olarak, sayılı dünya sistemleri arasına girmiştir. Türkiye, belli başlı Avrupa TV yayınlarını (ve CNN'i) almaktadır. Ancak, verici sistemleri (radyo ve TV donanımları, stüdyolar, verici, yükseltici vb.) ve modern iletkenler (fiber optik) konusunda aynı hızlı gelişmenin gerçekleştiği söylenemez.

C. Telekomünikasyon Cihazları Alt Sektörü

Türkiye'nin bilişim devrimini yaşadığı ikinci alan da, kuşkusuz, haberleşme sistemi altyapısında ve kapsamında gerçekleşmiştir. Bu küçük, fakat etkileri bakımından anlamlı sıçramanın bazı kilometre taşları şöyle saptanabilir (Başer, 1990):

Yıl	Faaliyet
1954	Manuel teleks santralı tesisi,
1958	120 kanallı radyo-link sisteminin tesisi,
1964	Krosbar otomatik telefon santralı kuruluşu,
1968	Krosbar otomatik telefon santralının yerli üretilmesi,
1970	1800 kanallı radyo-link sistemi tesisi,
1972	Telgraf kuranportör sisteminin Türkiye'de üretimi,
1972	3 ve 12 kanallı havai kuranportör sisteminin üretimi,
1973	1800 kanallı telefon mültipleks sisteminin üretimi,
1974	Elektromekanik otomatik teleks santralının kuruluşu,

1975 Milletlerarası denizaltı koaksiyal kablo tesisi,
1982 1. order PCM üretimine başlanması,
1983 Elektronik teleks santralının kurulması,
1983 1800 kanallı analog radyo-link sisteminin üretilmesi,
1984 Dijital otomatik telefon santralının kurulması,
1984 94 telefon kapasiteli kırsal radyo-link sisteminin tesisi,
1984 İkinci yer istasyonunun (EUTELSAT) kurulması,
1984 Koaksiyal kablo imalatına başlanması,
1985 140 Mbit fiber optik kablo tesisi,
1985 Dijital otomatik telefon santralının üretimine başlanması,
1985 Şehirler arası kablo sisteminin hizmete verilmesi.

Bu tarihten sonra mobil telefon, çağrı sistemleri ve telefon hatlarını kullanan faks cihazları yayılmaya başlamış, bu yeniliklerle birlikte haberleşmenin en önemli göstergesi olan telefon hizmeti, 1991'de 8.7 milyonu otomatik olmak üzere 9.1 milyon hat kapasitesi ve 8.147 bin aboneye yükselmiştir. Telefon yoğunluk oranı %13,9'a ulaşırken, telefonsuz köy sayısı çok azalmıştır. 1992 yılında, 10 milyon hat kapasitesi ile yoğunluk oranı %15,5'e, mobil telefon sayısı 54 binden 80 bine; çağrı cihazı sayısı 21 binden 80 bine yükselmiş olacaktır. Otomatik telefon trafiği, 1990'da 27 milyardan, 1991'de 34 milyara çıkmış olup 1992'de 37 milyara ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Başka bir gösterge de ankesörlü telefon (kartlı ve kumbaralı) ile modem (data abonesi ve trafiği) sayısındaki artıştır. 1990'da 35.7 bin ankesörün sadece 1.7 bini kartlı iken, 1992'de 50 bin ankesörün 1/4'ünün kartla çalışması planlanmıştır. Yine 1990'da 2.5 bin olan modem kullanımı, 1992'de bir misli artarak 5 bine yükselecektir (DPT, 1992c:282-3). (Bilgisayarların birbiri ile iletişimini sağlayan modemlerin devreye girmesi, belli bir kesimin, "geniş alan ağları" (LAN: Large Area Network); "work station" vb. daha ileri iletişim ve bilişim sistemlerine geçişe hazırlandığının göstergesi sayılabilir.)

Telefon iletişimi alanında, uluslararası bir karşılaştırma, Tablo 3.3 yardımıyla yapılabilir. Telefona ilişkin göstergeler Türkiye'nin az gelişmiş ülkeler düzeyindeki bir kullanım ve kapasiteyi hızla aştığını ifade etmektedir. Daha önemli olan, Türkiye'nin bu düzeye patent-lisans altında da olsa, kendi üretimi ile ulaşmasıdır. Bundan sonraki aşama, teknoloji üretimi veya yerli "geliştirme" faaliyeti olmalıdır.

"Türkiye'de 1990 yılında 3 şirket tarafından PTT için üretilen telefon santralı hat sayısı 1.037.704'e ulaşmış bulunmaktadır. Köy tipi küçük kapasiteli bağımsız santrallar da bunun içindedir. 1990 yılında toplam 212

TABLO: 3.3: TELEFON HABERLEŞMESİNDE TÜRKİYE VE DİĞER ÜLKELER, 1992

Ülkeler	Telefon Sayısı (Bin)	Telefon başına düşen kişi	Telefon Konuşması (Milyon) Şehiriçi	Şehirler Arası	Uluslar Arası
ABD	181 091	1.3	389 051	68 536	686
İngiltere	29 518	1.9	20 448	5 831	303
Filipinler	986	61.0	1 023	34	7
Fransa	45 711	1.2	..... 98 098.....		
Hindistan	4 371	189.0	16 484	229	2
İran	2 104	25.0	11 340	277	6
İsveç	7 410	1.1	.....29 871.....		10 090
İtalya	30 716	1.9	15 974	7 560	240
Japonya	66 636	1.8	54 800	21 200	413
TÜRKİYE	7467	7.5	..... 20 913.....		130
Yunanistan	4 523	2.3	12 050	8 688	8 734

Kaynak: Ana Britanica, Ana Yıllık 1992, İletişim Tablosundan.

bin hatlık özel büro santralı (PBX) üretilmiştir.. yirmiye yakın firma tarafından toplam 661 bin adet telefon makinesi imalatı yapılmış ve bunun bir kısmı ihraç edilmiştir" (ESİD, 1991).

D. Türkiye'de Bilgisayar Kullanımı

Türkiye'nin bilgisayar alanına girişi, 1960'lar ve 1970'lerde, bazı devlet kuruluşları, üniversiteler ve büyük şirketlerin muhasebe servislerindeki büyük sistemlerin tesisi ile olmuştur. Ülkede bilgisayarın yaygınlaşması 1980'lerin ortalarına rastlar; bu dönem aynı zamanda yüksek nitelikli kişisel bilgisayarların (PC), bütün dünyada ucuzladığı bir aşamadır. ESID 1991 Almanağı, bu konuda şu bilgileri veriyor: "Türkiye'de %75'ten fazlası son beş yılda olmak üzere 1880 üzerinde bilgisayar şirketi oluştu. Bunların hepsi yabancı firmaların mallarını satan ticaret şirketleri değildi.. pazarlamanın dışına çıkıp, Türkiye şartlarına uygun yazılımlar oluşturmaya ve ithal ettiği parçaların montajını yaparak bilgisayar üretmeye başlayanlar oldu.. bilgisayarların birbirine bağlanması (network), bilgi paylaşması.. dünya standartlarına uyup uluslararası platforma uyulması gereği önem kazandı. Kullanıcılar sadece bilgisayar almaktan çok çözüm istemeye başladılar. Bilgisayarlı iletişim PTT'nin verdiği hizmetlerin de (modem) artmasıyla ivme kazandı."

TABLO 3.4: TÜRKİYE'DE İLK YÜZ BİLGİSAYAR ŞİRKETİNİN GELİRLERİNİN FAALİYET ALANLARINA DAĞILIMI VE ARTIŞI, 1989-90

	1989		1990		
Faaliyet Türü	Milyon TL.	Yüzde Dağılım	Milyon TL.	Yüzde Dağılım	Yıllık Yüzde Değişim
Bilgisayar Sistem Satışı *	685 524	75.9	326 415	73.2	93.5
Yazılım Hizmetleri	63 963	7.1	170 889	9.4	167.2
Donanım	64 735	7.2	136 562	7.5	11.0
Tüketim Malzemeleri	22 101	2.4	45 049	2.5	103.8
Servis Hizmetleri	33 284	3.7	58 935	3.3	77.1
Makina Kiralama	22 743	2.5	26 118	1.4	14.8
Eğitim Hizmetleri	4 586	0.5	8 809	0.5	92.1
Danışma Hizmetleri	-	-	19 994	1.1	-
Diğer Hizmetler	20 452	1.12	6 109	0.7	234.8
TOPLAM	903 045	100.0	1 813 223	100.0	100.0

* Kişisel Bilgisayar (PC) Satışları hariç.
Kaynak: ESID (1992: 73).

Türkiye'nin toplam bilgisayar gelirinin %90'ına sahip ilk 100 bilgisayar şirketi verilerine göre, bilgisayar geliri, faaliyet bazında Tablo 3.4'ten izlenebilir.

Tablo 3.4'te ilgi çekici olan, yazılım hizmetlerindeki artıştır. Enflasyonu düzelten dolar bazı esas alınırsa bir yıl içindeki artışın %107 çevresinde olduğu anlaşılmaktadır. 1 Dolar = 2 700 TL kurundan yapılan hesaplama ile 1990'daki milyon $ toplam gelir, 1989'a göre %56,2'lik bir artış ifade ediyor. Yazılım, toplam faaliyetten bir misli daha yüksek bir hızda artarak, satışın yanında önemli bir kalem haline gelmiştir. Türk firmalarının orijinal program yazmaları gelecek için dikkat çekici bir hareket noktası oluşturmaktadır. Bu çok önemli hususa (yani Türkiye'de yazılım konusuna) aşağıda değinilecektir.

Bazı özel ve kamu şirketleri ile ODTÜ ve TÜBİTAK elektronik araştırma birimlerinde deneme mahiyetinde yapılan prototiplerle, yerli montajı yapılan sistemler dışında, ülkede bilgisayar imalatı yapılmadığı için artan talep ithalatla karşılanmaktadır. "1990 yılında... en büyük ithalat artışı gerçekleştirilerek 418.8 milyon $ bilgisayar ithalatı yapıldı... 1991'in ilk 6

aylık döneminde de geçen yılın aynı dönemine göre %16 oranında artış kaydedildi. Türkiye'de, 1990'da gerçekleşen 1 326 milyar TL'lik satış gelirlerinin %49'luk payını, büyük, orta ve mini sistem ve donanımından oluştuğu anlaşılıyor. Değeri 10 000 $ üstünde olan bu sistemler, 31 Aralık 1990 tarihi itibariyle 10 657 adettir. Bu sistemlerin %42'si bankacılık sektöründe yer alıyor" (ESİD, 1992). 1 milyar dolar üzerinde bir değer taşıyan bilgisayar sistemlerin kamu-özel dağılımı ve 1988-1990 yılları arasındaki değişimi ise Tablo 3.5'te verilmektedir.

TABLO 3.5: TÜRKİYE'DEKİ BİLGİSAYAR PARKININ PARASAL VE SAYISAL DEĞERLERİ VE DEĞİŞİMİ, 1988-90

	Parasal Değerler (milyon $)			1988-90 Artış Hızı	Sayısal Değerler (Adet)			1988-90 Artış Hızı
	1988	1989	1990	%	1988	1989	1990	%
Kamu	270.8	380.6	492.8	82.0	2083	3237	4177	98.1
Özel	422.9	536.6	610.0	44.2	5002	6341	6530	30.5
TOPLAM	693.7	917.2	1102.8	59.0	7085	9578	10657	50.4
Yüzde Paylar								
Kamu	39	41	45		29	34	39	
Özel	61	59	55		71	66	61	
TOPLAM	100	100	100		100	100	100	

Kaynak: ESİD (1990:76).

Tablo 3.5'ten görüldüğü gibi, bilgisayar sistemleri, son üç yılda, kamu sektöründe hem değer hem de sayı olarak %50'nin üstünde artış göstermiştir. Kamu sektöründeki artış, genelde merkezi bürokrasinin de - sosyolojik olmasa bile donanım (hardware) açısından-bilişim toplumuna doğru hızla seyrettiğini ortaya koyuyor.

Bedeli 10 000 dolar'ın üzerindeki sistemlerin yanında, Türkiye'de, 1990'da PC parkının 148 813 adet olduğu ve bu yıl içinde 263 milyon dolarlık PC satışı yapıldığı anlaşılmaktadır. Türkiye'de yerli montajlar dahil marka sayısı 144'tür ve markaların yarısı 1990 yılı içinde ülkeye girmiştir (ESİD, 1992). Bu görünüm birçokları için "teknolojik çöplük" sayılsa bile, bu ilk yatırım, "kullanarak öğrenme" ve "yaparak öğrenme" fonksi-

yonlarını gerçekleştirmesi açısından önem taşır. Bu aşama, program dillerinin öğrenilmesi, "teknolojik tabu"ların kırılması ve böylece bu mala talebin doğması bakımından kritiktir. Genelde, küçük bir "atölye"de imal edilebilen elektronik sistemlerin (bileşenler yani OEM hariç), nihai mal talebinden harekette, belli ölçüde üretimine başlanması, bu talebin şiddetine, katma değer oranına ve bu oranı kısa dönemde belirleyen dış ticaret rejimine bağlı bir süreçtir. Türkiye 1989 yılı itibariyle 433 milyar dolarlık dünya bilgisayar pazarında (bkz. *Financial Times*, 23 Nisan 1991), alıcı olarak yaklaşık %0,1 civarında bir pay sahibi olduğundan, şimdilik ne alıcı ne de satıcı olarak piyasayı etkilemesi düşünülemez. Fakat bu süreçte dış ticaretin "küçük (ya da önemsiz) olmanın önemi" kuralı ve belli düzeylerde serbest teknoloji varsayımı, Türkiye'ye önemli avantajlar getirebilir.

Dünyada bilgisayar teknolojisinin hızla değişmesi ve her alana girmesi karşısında, Türkiye'nin bilgisayar talebini kestirmek de güç olmaktadır. Bilgisayar talebini inceleyen 1988 tarihli bir çalışma Tablo 3.6'da sıralanan tahminleri yapmış bulunuyordu:

TABLO 3.6: TÜRKİYE'DE BİLGİSAYAR TALEP TAHMİNİ (KOMPLE İTHAL VARSAYIMI İLE)

	Bilgisayar Sistemleri		Kişisel Bilgisayar (PC)		Toplam
	Bin Adet	Milyon $	Bin Adet	Milyon $	Milyon $
1989	2.1	210	18.0	18	228
1990	2.4	240	29.0	29	249
1991	2.9	290	49.0	49	339
1992	3.5	350	77.0	77	477
1993	3.8	380	141.0	141	521
1994	4.2	420	150.0	150	570

Kaynak: Tiryakioğlu, ESİD (1993, 83)den düzenlenmiştir.

Değeri 10 bin $ ve üstündeki sistemlerin gerçekleşen yıllık artış sayıları talep tahminlerinin altında kalmışsa da. PC'lerin, bu tip sistemlerin bir kısmını ikame etmesi ve beklenenden fazla PC'nin piyasaya girmesi ile genel talep tahmini oldukça aşılmıştır[48]. Açıkçası, 1993-94 için yapılan tah-

---

48 "1990 yılında 410 milyon dolar olan bilgisayar ithalatının 1991 sonunda 500 milyon dolara yaklaşması bekleniyor. Nitekim, 1991 Ocak-Temmuz dönemi ithalatı % 15,7 artışla 253.3 milyon dolar olarak gerçekleşti" (*Dünya* 28.10.1992, Bilgisayar Eki).

min 2-3 yıl önce gerçekleşmiştir ki, bu tahminde, PC'ler sadece eğitim bilgisayarı olarak düşünülmüştür.

Tiryakioğlu, eğitim bilgisayarındaki talebi şöyle hesaplamıştır: "ABD'de 19 öğrenciye bir bilgisayar düşmekte, İngiltere'de 1994'te 60 öğrenciye bir bilgisayar düşeceği planlanmaktadır. Türkiye'de bilgisayar başına 60 öğrenci alınmış, bunun büyük şehirlerde 45'e kadar düşeceği varsayılmış.. 1994'e kadar toplam öğrencilerin tam uygulama kapsamına alınması öngörülmüştür. Bilgisayar yenileme periyodu 5 yıl olarak alınmıştır." Bu varsayımla, 1994'te 150 bin kişisel (PC) eğitim bilgisayarı gerekmekte ve eğitim bilgisayar stoku 299 bine yükselmektedir. Oysa 1990'da kurulu PC'ler bunun yaklaşık yarısı olup bu stok içindeki eğitim bilgisayarları toplam stokun onda biri kadardır (1992 Yıllık Programı, s. 319'de verilen bilgilere göre 1990/91 yılında bilgisayar destekli eğitim alan okul sayısı 1 214; bunlardaki bilgisayar adedi 15 314'tür).

E. Eğitim Bilgisayarları Hakkında

Eğitim bilgisayarları veya eğitimin her düzeyde bilgisayarla donatılması, bugünden düşünülmesi gerekli bir husustur. Gerçi, 1980'lerin ortasında, dönemin başbakanı tarafından ortaya atılan 1 milyon eğitim bilgisayarı hedefi, bir ölçüde propaganda veya slogan niteliği taşısa bile, pek çok firmayı ve Milli Eğitim Bakanlığı'nı harekete getirmiş, mütevazi miktarda da olsa, yapılan faaliyetle, birçok okul bilgisayarla tanışarak bilişim çağına giriş yapmıştır[49]

Eğitimde bilgisayarlaşmanın büyük bir bilgisayar ve program talebi yaratarak başarılı olması için tüm eğitim sisteminin BİT'e göre yeniden düzenlenip örgütlenmesi, ders içeriğinden (müfredat) okul binalarına, okul yöneticisinden öğretmen profiline ve niteliğine değin bu amaca uygun olarak değiştirilmesi gereklidir.

Bu çok büyük ölçekli bilgisayar kullanımı, bazı OEM parçalarının da ekonomik biçimde üretimine imkan vereceği gibi, bilgisayarın ve çevresi-

---

49 "Şimdi ülkemizin geleceği olan genç kuşağı, daha ilkokula bile başlamadan, ihtiyaçları olan bilgiye ulaşma ve bu bilgiyi kullanma derecesinde vasıflı yetiştirme zamanıdır... Bunu da bir milyon bilgisayar destekli eğitim projesiyle gerçekleştireceğiz. Bu projede 48 000 ilkokul ve 3 000 ortaokulda bir milyon'a yakın bilgisayar kullanılacağını tahmin ediyoruz" (dönemin Başbakanı Turgut Özal'ın konuşması, Türkiye'de Bilgisayar Destekli Eğitim Konferansı, 12-13 Ekim 1987, İstanbul, s. 26).

nin (periphery) kendi ihtiyaçlarımıza göre tasarlanarak yerli firmalar tarafından maksimum katma değerle üretilmesine yol açacaktır. Her düzeyde, her sınıf ve ders için binlerce ders programının Türkçe olarak yazılması, yerli yazılımcılara çok büyük bir pazar ve kaynak aktarımı sağlayacaktır. Bundan daha önemlisi, yazılım sektörü çok büyük bir deneyim kazanacak, yazılım süreci içinde yazılıma yardım edecek öğretmenler, uzmanlar, tüm müfredatı yenilemek zorunda kalacaklarından, Türk eğitim sistemi, yıllardır gerçekleştiremediği ders içeriğini çağa uydurma sorununu zorunlu olarak çözmüş olacaktır. Tabii bu sistem (uydu, LAN gibi) diğer modern iletişim yollarını da kullanarak, eğitimde öğretmen, kitap ve araç eksikliğini kapatabilir, hatta bazı bölgelerdeki kalitesiz eğitimi iyileştirebilir. Ancak, burada, ders içerik ve kapsamının belirlenmesinde devlete çok önemli bir görev düşmektedir.

Bilgisayar ve yazılımların, devlet finansmanı ve yol göstericiliği ile özel sanayi tarafından üretilmesi, devletin, kendi araştırma ve üretim kapasitesi yaratarak bu sektörü oluşturmasından çok daha etkin ve kârlı olacaktır. Çünkü, tasarım ve üretim için gerekli yatırımlar, piyasa mekanizması içinde, firmaların kendi işletme kararlarına bırakılmıştır. Optimal karar veren, verimli olan kazanacak ve kendini yeniden üretebilecektir. Başka bir deyişle, yazılımda adem-i merkeziyetçiliğin ve rekabetin avantajlarından en üst düzeyde yararlanmak söz konusu olacaktır.

Bu proje, eğer gerçekleşirse, hem bu sanayie (donanım ve yazılım) ivme verebilir; hem de BİT'e geçişte önemli bir hazırlık aşaması teşkil edebilir. Zaten BİT'e geçiş, bu ve benzeri büyük birkaç projenin devlet tarafından finanse edilmesi ve/veya yürütülmesi ile mümkün olacaktır. Bir devlet kararı olan eğitim bilgisayarları yatırımı dikkate alınsa da alınmasa da, önümüzdeki yıllarda Türkiye'nin her türden büyük bir bilgisayar ve çevre teçhizatına (peripheral) diğer elektronik altyapılarla birlikte ihtiyacı olacağı açıktır. Bu talebin ne kadarı, hangi zaman aralığında yerli üretimle karşılanabilir? Yerli üretim kanaatimizce, kısa dönemde bir ithal ikamesi sürecinden çok, uzun dönemin, BİT'e geçişin halkalarından biri olarak değerlendirilebilirse, yatırım kararı dar anlamda ekonomik ölçütler yerine, beşeri sermaye birikimini göz önünde tutan ölçütlere dayanılarak verilebilir. Kuşkusuz, basit iktisat mantığı elektronik sektöründe yatırım kararına esas talep projeksiyonunun bilgisayar, hat kapasitesi, TV gibi nihai mallarla buna bağlı ve teknolojik verilerin gerektirdiği bileşenler (yani OEM parçaları) talebinden oluştuğunu söyleyecektir. Belki bir otomotiv ya da inşaat sek-

törü için uygun olan bir yaklaşım, elektronik mallar için fazla geçerli değildir. Çünkü OEM talebi (ABD ve Japonya gibi gelişmiş ülkelerde bile) ulusal ekonomiden çok, dünya piyasasındaki ölçek ekonomilerine göre oluşmaktadır.

Problemi şöyle de koyabiliriz : Herhangi bir ekonomi, belli bir nihai ürünü, örneğin bir bilgisayarı üretmek istediği zaman, bu cihazın gerektirdiği parçaları da ayrı ayrı üretmek zorunda olmadığı gibi, herhangi bir OEM'i de üretirken bundan yapılacak nihai ürünler talebine değil, özel olarak, "o malın" dünya talebine ve talep içinde kendisine düşecek talebin, o üretim teknolojisinde belli bir "ölçek ekonomisi" getirip getiremeyeceğine bakacaktır.

İşte, bu bilgiler ışığında, Türkiye'nin, atölye üretimi ile ortaya çıkan profesyonel ve yarı profesyonel tipte belli elektronik nihai ürünlerin imalatından hareket ederek, ilerde, ölçeklerinin gerektirdiği OEM parçalarının imalatını genişletmesi, ancak en önemli faktör olarak yazılım konusuna eğilmesi gerekmektedir.

F. Türkiye'de Yazılım (Software) Alt Sektörü

Dünya yazılım (software) sanayii son on yılda, elektronik mallar (hardware industries) da dahil hemen her sektörden çok daha hızlı büyüyerek, yılda ortalama %20'lik bir büyüme hızına ulaşmıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye'de de en hızlı gelişen BİT alt sektörü yazılımdır. Her ne kadar, halen Türkiye'de genel satış ve ithalat içinde yazılımın payı küçükse de, artış hızları ve bu alt sektörün (belki de, ilerde, ayrı ve önemli bir ana sektör bile olması söz konusudur) kritik konumu gereği, üzerinde ayrıca durmamız gerekmektedir.

Yazılım, elektronik sektörünün zaten hızlı olan büyümesi üstünde bir hızla büyüyerek, iki yıl içinde, toplam sektördeki payını %7'den %9,5 dolayına yükseltmiştir (Bkz. Tablo 3.7). İthalat içindeki yazılım payı ise, üç yıl içinde %2'den %8'e yaklaşarak 4 katına çıkmıştır (Tablo 3.8).

Türkiye'nin bu yazılım ithalatı trendi, ekonominin ciddi bir bilgisayar kullanım aşamasına girdiğini gösteriyor. Bu kanıya, ülke içindeki yazılımın miktarı da göz önünde tutularak varılmıştır. 1990 yılında 171 milyar TL'lık (veya 63 milyon dolarlık) bilgisayar satışı yapılmıştır ki, bunun 5 milyon doları ithalat olup, bir o kadar kârla satılmış olduğu kabul edilse,. Türkiye'de yılda 50 milyon doların üs-

tünde yazılımın üretilmiş olması, bilgisayarların bir moda veya gösteriş nesnesi olarak kullanım aşamasının artık geride bırakıldığını kanıtlamaktadır[50].

TABLO 3.7: TÜRKİYE'DE YAZILIM HİZMETLERİ SEKTÖRÜ SATIŞLARI, 1989-90

	Satış Değeri (milyon TL)		Yıllık	Satış Değeri (Bin $)		Yıllık
	1989	1990	Artış, %	1989	1990	Artış
Yazılım Hiz.	63 963	170 889	167	30 459	63 292	107
Toplam Elektronik Sektörü İçinde % Payı	9.4	7.1				

Kaynak: ESİD (1992: 73).

TABLO 3.8: TÜRKİYE'DE BİLGİSAYAR İTHALATI İÇİNDE YAZILIMIN PAYI, 1989-91

	İthalat Miktarı (Bin $)			Artış Oranı (%)	
	1989	1990	1991	1989-90	1990-91
Yazılım	1 963	4 650	16 819	139.8	261.6
Toplam Bilgisayar Sektörü İçinde % Payı	1.9	2.5	7.7		

Kaynak:: ESİD (1992: 74)

Bu duruma gelinmesinde, yazılım üzerindeki fikri hakları koruyan son mevzuat değişikliklerinin önemli rolü olmuştur. Türk Ceza Kanunu'nda, 1991 yılı içinde yapılan değişikliklerle, fikri hakları ihlal suçları için 1-50 milyon TL ceza verilmesi mümkün hale gelmiştir. Ancak, bu değişikliklerin yetersiz olduğu ve bebek bir yazılım sektörünü içte ve dışta koruyamayacağı görüşleri ağırlıktadır (Bkz. *Dünya*, Bilgisayar ilavesi, 28 Ekim 1991, s.6.).

50 Hindistan 1993'te 225 milyon dolarlık yazılım ihraç kapasitesine ulaşmış olup, bu sektörde yılda %30-40'lık bir büyüme hızı beklenmektedir (*Financial Times*, 17.2.1993).

Bu sağlıklı trendin devam etmesi halinde, yazılımın sektör içindeki payını kısa zamanda katlayarak bilişim sanayii içinde yarıya yakın ve belki yarıdan fazla yer tutması beklenebilir. Esasen dünyadaki gelişmeler de bu doğrultuda gerçekleşmiş, dünya yazılım sanayiinin tüm sektördeki payı 1950'lerde %10'lar çevresindeyken 1990'da 200 milyar dolarlık hacmiyle dünya yazılım sanayiinin tüm sektördeki payı %80'lere ulaşmıştır. Sektörün 2000 yılında bir trilyon dolar civarında bir iş hacminin olacağı anlaşılmaktadır.

Türkiye'de yazılımın talebini etkileyecek önemli bir konu da savunma sanayiinin yazılım talebidir. Savunma sanayii içinde, elektronik mallar (hardware) hızla payını artırırken, bundan daha acil bir konu da, özel yazılımlardır. Kriptodan kontrol ve kumanda sistemlerine, mermilerin ateşleme mekanizmasından F-16'ların savaş ve seyir düzenlerine dek her şey bilgisayar ve yazılım gerektirmektedir. Gizlilik özelliği dolayısıyla bu programların çoğunun Türkiye'de yazılması veya ülkeye uyarlanması gerekmektedir. Bu işlerin çok büyük bir hacme ulaşması doğaldır.

G. Türkiye'de Savunma Sanayiinin Elektronik Talebi

Türk savunma sanayii hakkında yeterli ve ayrıntılı bilgi bulmak güç, savunma elektroniği verilerini çıkarmak ise daha güçtür. Ancak bu konuda yakın tarihlerde yazılmış özel bir rapora dayanarak yaklaşık bazı değerler bulmak mümkündür. Söz konusu rapor Türkiye savunma sanayiinin mali portesi olarak "yıllık 1,5 -1,6 milyar dolar mertebesinde" bir ekonomik büyüklüğü belirlemektedir (MMO, 1991:29). Türkiye GSMH'sının yaklaşık %2'sine tekabül eden bu orta ve ileri sanayi ürünleri satın alımının (büyük bir meblağ tutan gıda, giyecek ve inşaat harcamaları dışında), diğer savunma sistemlerindeki oranlar göz önünde tutularak, en az 1/3'ünün askeri elektronik alanında gerçekleştiğini varsayabiliriz. Bu da, yaklaşık yılda yarım milyar dolarlık bir satın almanın karşılığıdır.

Bu miktarın, Türkiye'nin bütçe sınırlamaları ve görece az gelişmiş bir ülke olması nedeniyle, bastırılmış bir talep sayılabileceğini hatırlatmak isteriz. Ayrıca, alınan ürün ve sistemlerin askeri nitelikleri ve teknolojilerinin monopol ve/veya oligopol piyasaları içinde değiştirilmeleri nedeniyle çok yüksek kâr marjları taşıması, bu miktar bir fon ile, Türkiye'de yapılabilecek imalatın oldukça altında kalındığını varsaymamıza yol açmaktadır. Unutulmamalıdır ki, ABD, Fransa ve eski SSCB gibi devletler, teknolojik üstünlüklerine, bir şekilde, silah sanayilerine devlet yatırımı yaparak ulaşmışlardır.

Kuşkusuz, askeri alandaki pek çok askeri elektronik ürün, devlet sırrı nedeniyle ve teknolojisi itibariyle monopol halindedir. Ancak, teknolojisi, henüz Batı'nın en iyi cihazlandırılmış orduları düzeyinde olmayan Türk Silahlı Kuvvetleri'nin, pek çok elektronik ürün talebindeki teknolojiler, nispeten serbest pazara inmiş ve/veya Türkiye'deki mühendislik düzeyi itibariyle, herhangi bir patent, lisans ve know-how gerektirmeyecek niteliktedir. Radyo haberleşmesi (ki, ASELSAN bu ve benzer işleri 10 yıldan fazla bir süreden beri, büyük bir başarı ile gerçekleştirmektedir), topçu rasat; kontrol-komünikasyon-kumanda (C3) merkezleri ve çeşitli askeri yazılımlar belli bir düzeyde gerçekleştirilebilir.

Bu sanayide, sadece ekonomik yapılabilirlik ile hareket edilmeyen pek çok alan olduğu bilinmektedir. Kısa dönemde ekonomik görülmeyen birtakım yatırım ve imalat, askeri-stratejik nedenlerle yapılabilir ve yapılmalıdır. Dünyanın her tarafında, belli marjlar içinde, konuya böyle yaklaşılmaktadır. ABD gibi, çok büyük bir teknolojik savaş makinası kuran ve idame ettiren bir ekonomi için dahi bu kural geçerlidir; çünkü, bazı ürün ve sistemlerin talebi, (müttefikler göz önüne alınsa bile) bu ülke için ekonomik ölçeğe ulaşmamaktadır. Ancak, bu alanlara veya sistemlere yapılan A+G yatırımlarının sonucu ortaya çıkan yeniliklerin uzun dönemde milli ekonomide, önemli bir teknolojik "çoğaltan" işlevi gördüğü anlaşılmıştır. Böylece, askeri-stratejik gerekler bir yana, gerçek bir "yerli" elektronik çağına girişte, ABD başta olmak üzere, günümüzdeki tüm elektronik devlerin bir şekilde uyguladığı devlet sübvansiyonlarının en "yumuşak" biçimi olan "bütçeden satınalma" desteği yolunu genişletmek mümkün olacaktır[51].

H. Uzun Vadede Araştırma-Geliştirme Faaliyeti ve İnsangücü

TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi ve ODTÜ ile birkaç kamu ve

---

51 Her ne kadar, 1990'dan itibaren, Varşova Paktı'nın dağılması ve NATO'nun bir ölçüde işlevsiz kalması ile her türlü askeri sanayide bir talep krizi başlamışsa da, Sovyetler'in dağılmasıyla açığa çıkan, Kafkaslar, Balkanlar ve Orta Asya'nın 70 yıllık bastırılmış milli meseleleri ile, 40 yıldır kronik hale gelen Ortadoğu ihtilafları, yeni bir dünya düzeni veya süper güç dengesi kuruluncaya kadar, bölge ülkelerini ve özellikle Türkiye'yi Kıbrıs müdahalesinden sonra ortaya çıkan durumdan daha acil bir silah ikmal sorunu ile karşı karşıya bırakabilir. Yaklaşık 40 yıldır NATO savunma sisteminin "second best" silah sistemleri ile "idare eden" Türkiye'nin artık "sistem" için değil, kendisi için silah üretmesi ciddi olarak gündeme gelmiş bulunuyor.

özel firmada yapılan elektronik ve enformatik araştırma faaliyeti[52] (daha ziyade endüstriyel geliştirme-tasarım ve yazılım niteliğinde), yine İngilizce eğitim yapan az sayıdaki üniversitede yetiştirilen elektronik (hardware) ve bilgisayar (software) mühendisleri, ülkenin bugünkü gereklerine cevap vermekle birlikte, geleceğin de tohumlarını atacak bir gelişme göstermektedir (Tablo 3.9).

Bu kadrolar için YÖK sınavlarına 118 400 müracaat yapılmış ve gerçekleştirilen yerleştirme %4,3 oranında kalmıştır. Öte yandan üç bine yakın üniversite yetiştirme kapasitesine olan 194 735 kişilik aşırı talebin ancak %1,4'ü karşılanabilmektedir. Bu kapasitenin de ancak yaklaşık beşte biri (451) İngilizce eğitim yapan üniversitelere (Boğaziçi, Bilkent ve ODTÜ) aittir (Tablo 3.10). Tabii ki, bu mezunların hepsinin kendi alanında

TABLO 3.9: TÜRKİYE'DE ELEKTRİK, ELEKTRONİK, BİLGİSAYAR PROGRAMCISI YÜKSEK OKULLARININ* KAPASİTELERİ, 1991

Bölümler	Kapasite (Kişi)	Yüzde Dağılımı
Elektrik	2 882	56.8
Elektronik	307	6.0
Endüstriyel Elektronik	740	14.6
Uçak Elektrik ve Elektronik	42	0.8
Bilgisayar Donanımı	31	0.6
Bilgisayar Programlama	525	10.3
Haberleşme	293	5.8
Kontrol Sis. Tekno.	232	4.6
Otomasyon	26	0.5
Toplam	**5 078**	**100.0**

* (Öss puanı ile öğrenci alan)
Kaynak: ÖSYM (1991).

52 DİE, 1990 Araştırma Geliştirme Göstergelerine göre, içinde elektroniğin de bulunduğu "Elektrikli Araç: Elektrikli Makinalar ve Elektronik Eşya" alt sektörlerinde ticari kesimdeki kurum için AR-GE faaliyetlerinde 615'i tam-zamanlı araştırıcı 902 AR-GE personeli mevcuttur. Bu sektördeki AR-GE harcamaları 1990 yılında 128.5 milyar TL olmuştur ki, toplamın % 47'sidir. Bu personelin ve harcamaların, tam olarak ne kadarının elektronik ve bağlı alanlarda yapılmış olduğu, bu verilerden çıkarılamıyor.

TABLO 3.10: TÜRKİYE'DE ELEKTRİK, ELEKTRONİK VE BİLGİSAYAR MÜHENDİSLİĞİ ALANINDA ÜNİVERSİTE* KAPASİTELERİ, 1991

Bölümler	Kapasite (Kişi)	Yüzde Dağılım
Elektrik-Elektronik Müh.	1 879	67.5
Bilgisayar Müh.	486	17.5
Elekt.-Elektronik Öğret.	232	8.4
Bilgisayar Öğretmenliği	185	6.6
Toplam	2 782	100.0

* (Öys puanı ile öğrenci alan)
Kaynak: ÖSYM (1991).

çalıştığını ve hatta Türkiye'de kaldığını söylemek güçtür. Ancak bu veriler, kısa dönemde, işgücü arzının bir talep patlamasını karşılayabileceğini göstermek için sunulmuştur.

Yurdun çeşitli yerlerine, oldukça da eşit dağılmış iki yıllık (teknisyen kategorisine daha yakın) yetiştirme kapasitelerinin kısa zamanda geliştirilmesi, 4 yıllık yüksek öğretim veren kurumlarda elektronik ve bilgisayar öğrenimi için gerekliliği giderek artan İngilizce öğretiminin geliştirilmesi ve yine kalite iyileştirilmesiyle ülke, BİT aşamasına geçişte belli bir altyapıya sahip olacaktır. Sorun, beşeri sermaye arzı veya fiziki sermaye darboğazından ziyade, ileri elektronik mal ve hizmetlerine olan büyük talebin, kurumsal yapı çerçevesinde yurt içinde karşılanmasını sağlayacak önlemlerin alınmasında düğümlenmektedir.

I. Elektronik Malların ve Bilgisayarların Üretimi Üzerine

Mikro mekanikten, chip yapımına, lazer teknolojisinden likit kristale değin binlerce alt üretim dalının milyonlarca parçasından oluşan OEM parçalarını birleştirerek nihai ve yarı ürün ve sistemler imal etmek, zorunlu olarak, İkinci Sanayi Devrimi'nin Taylor-Ford çizgisini izleme durumunda değildir. Yine, işin en pahalı ve sermaye-yoğun kısmı da, bir otomobil üretimi gibi nihai montaj sistemi değildir. Kuşkusuz, hem parçaların bir kısmını hem de birbirinden oldukça farklı bazı nihai ürünleri kendi sisteminde üreten, az sayıda "entegre" firma ya da büyük sistemler mevcuttur: IBM, Hitachi, Sony, Toshiba, Hewlett-Packard, Thomson, Philips, Siemens gibi. Ancak, bu sektördeki hakim üretim tarzı, uzmanlaşmış

firmaların yaptığı parçaları birleştiren atölye (shop) imalatı sayılabilir.

"Pasifik Kaplanları"nın 1970 ve 1980'lerde gerçekleştirdiği "ikincil elektronik devrim" patent-lisans altında olsun ya da olmasın, hem OEM bileşenlerinde hem de "nihai mimarilerde" yani bilgisayar ve benzeri, nihai kullanıcıların eline geçen cihaz ve sistemlerin yapımındaki patlamaydı. Bu noktada, elektronik sanayiinin teknolojik özellikleri ile ilgili birkaç noktayı açıklığa kavuşturmamız gereklidir.

Herhangi bir cihazın (örneğin PC) tasarımı yani cihazın iç mimarisi, büyük firmaların biri veya birkaçının yaptığı ilk cihazdan ("yenilik"ten) sonra, bütün korumalara rağmen hızla serbest teknolojiye dönüşmektedir. Bunun nedenleri şunlardır: (i) Büyük firmalar, hem pazar hem montaj maliyetinin düşüklüğü nedeniyle, artan talebi karşılamak için ürünlerini kendi markalarını taşıyan veya taşımayan ambalajlar altında, lisans vererek, bu ülkelerdeki fason üreticilere yaptırmayı tercih etmektedirler. (ii) Bu tercihin sebebi sadece montaj işçiliğinin ana firma-ana ülkeye göre ucuz olması değil, konnektörden özel kablolara, güç kaynağından "casing"e kadar, pek çok çevre parçasının, zaten bu ülkelerde yapılıyor olmasındandır. Çekirdek (core) OEM parçası, bilgisayardaki MİT'ler yani

ana yongalar (chips) ise, zaten fizik olarak en hafif parçalardır; merkezi firmadan veya onun standardına uyan firmadan alınırlar[53].

Bugün, pek çok bilgisayarın ve OEM parçalarının, orijinal veya taklit (clone) markalar altında büyük ölçeklerle imal edilip, gerektiğinde damping fiyatlarıyla dünya piyasalarını istila etme mekanizması yukarıdaki açıklamada yatar. Bu imalat mekanizmaları standartlaşmış bütün parçalar ve cihazlar için geçerlidir. Ancak bunların "varyasyon" niteliğindeki önemsiz yeni tasarımları hariç geliştirilmesi ve diğer yenilikler, yani temel ve uygulamalı araştırmaları (A+G Faaliyeti) kapsayan "birincil" teknoloji üretimi ise yine "merkez"de (merkez firma-merkez ülke) gerçekleşmektedir. Çekirdek (core) teknoloji diyebileceğimiz, birincil teknik ilerlemenin, OEM'lerde ortaya çıktığı ve bu parçaların (örneğin yeni chip'lerin, yeni LC ekranların) yeni cihaz ve yeni sistemlere yol açtığı göz önünde tutulursa, serbestçe bulunan standart parçalardan, Türkiye gibi belli bir

---

53 Eğer, bu parçalar uzun sürede, çok büyük miktarda kullanılacaksa, bu çekirdek teknoloji de lisans altında bir Pasifik ülkesine verilebilir. Ancak, bu teknolojiden hareketle yeni bir "varyasyon" yaratmak mümkün değildir. Fakat, nihai montaj ve pek çok malzeme çeşidi üreten bir ekonomi, bir süre sonra, PC'nin taklidini (clone) ve değişikliklerini (variation) çok daha ucuza üreterek ana ürünle rekabete girebilir.

"elektronik kültüre" ulaşmış her ülke, oldukça kolay kurulan bir imalat atölyesi ve yanındaki tasarım veya A+G birimi ile çok sayıda nihai ürün vermeye adaydır.

OEM parçaların üretiminde ölçek ekonomileri ve kitle üretim teknikleri gerek koşul sayılırken, nihai ürünlerde (bazı istisnalar dışında) atölye türü imalat, elektroniğin bir özelliği sayılıyor. Tıpkı, kumaş üretiminin kitle üretimi; elbise yapımının, hele pahalı bir özel sipariş (custom-made) ise, terzi atölyesinde yapımı gibi, parçaların birleştirildiği elektronik (terzi) atölyelerinde, katma değeri çok yüksek sistemler, cihazlar (özellikle askeri cihazlar) imal edilir. Sadece, TV, video gibi elektronik tüketim malları ve bu kategoriye girmeğe başlayan PC'ler, not defterleri, el kalkülatörleri gibi katma değeri nispeten düşük "standart" ürünler, robotların da yoğun kullanıldığı kitle üretim yöntemleriyle üretilirler. Tabii, çok özel ve az sayıda, dolayısıyla çok pahalı, "custom-made" chipler de bir tür atölye imalatı konusudur.

Piyasada serbestçe satılan parçaların, her zaman serbest teknoloji ürünü olduğu söylenemez. Başka bir deyişle, piyasalarda serbestçe satılan ileri teknoloji mallarının teknolojileri, zorunlu olarak serbest değildir. Çünkü, "tersine mühendislik" ile yeni bir chip'in (örneğin Intel 486) ürün ve üretim teknolojisini öğrenmek mümkün olmuyor. Bu tür ileri teknoloji ürününden hareket edip üretimi gerçekleştirecek birkaç firma da, esasen bu iş için harcayacakları kaynak ve zamanla, benzer nitelikte bir ürünü ortaya koyacak teknolojik kapasitededir.

Bizim elektronik sektöründe yapacağımız "serbest teknoloji" varsayımı, ne "tersine mühendislik" ile elde edilmeyecek serbest malların üretimiyle, ne de kendisi ve teknolojisi piyasalarda serbest satılmayan "ultra-secret super-tech" mallarla ilgilidir. Bunların dışında kalan son derece büyük bir OEM ve çevre ürünleri teknolojisiyle ve bu parçaları birleştirmek suretiyle yapılabilecek sonsuz sayıda nihai ürün ve sistem tasarımı yolu açıktır. Sadece, "elektronik kültür"ün, özellikle yazılımın kritik bir aşamasına gelmek şartıyla, çok büyük bir serbest teknoloji alanı ortaya çıkıyor. Hatta mikro-mekanik gibi bazı alanlarda, biraz dikkat ve sabırla işbilgisi biriktirip tersine mühendislik yolu ile üretilecek pek çok ürün vardır. İktisat politikalarını oluşturan kişi veya kurumların becerisi, bu gelişme doğrultularını kestirmek ve üretimi özendirecek politika araçlarını formüle edebilmekte aranmalıdır.

KESİM IV

ORTA DÖNEMDE SANAYİ POLİTİKALARI ÜZERİNE

A. 1990'larda Sanayi Politikalarının Kapsamı ve Sınır Şartları

98 Sanayi politikaları deyimi ile kaynakların çeşitli üretim faaliyetleri arasındaki tahsisini etkilemek ve değiştirmek amacıyla kullanılan ve makroekonomik talep idaresi politikaları dışında kalan iktisat politikaları topluluğunu kastediyoruz (Lindbeck, 1981). Bu bağlamda ele aldığımız sanayi politikalarının temel bileşenlerini ise, Taymaz'ı (1993) izleyerek, şöyle sıralayabiliriz:

(i) kurum oluşturma politikaları,
(ii) yatırım politikaları,
(iii) bölgesel gelişme politikaları ve
(iv) teknoloji politikaları.

İkinci ve Üçüncü Kesim'lerde uzun dönemli sanayileşme politikasının ana eksenini Türkiye'yi bir bilgi toplumu ekonomisine ulaştıracak bir faktör cihazlanmasına, özellikle beşeri sermaye ve teşebbüs gücü birikimine dayandırmıştık. Böyle bir faktör cihazlanmasının, doğal olarak, dünya ekonomik işbölümünde Türkiye'yi bugünkünden çok daha avantajlı bir konuma getirmesi beklenebilir. Başka bir deyişle, bugünün ileri sanayi toplumlarının üretim yapısı **veri** alındığında, bu üretim yapısının gerektirdiği faktör cihazlanmasını oluşturmak, İkinci Kesim'deki strateji önerisinin özüdür. Öte yandan, kısa dönem politikalarına yaklaşımımız, mevcut faktör cihazlanmasını **veri** alarak en yüksek üretkenlik ve etkinlik arayışı

olarak yorumlanabilir. Bu iki uç arasında yer alan ve bu kesimin konusunu oluşturan iktisat politikaları alanı, iktisadi zaman ufkunu kısa dönemle sınırlamadan Türkiye ekonomisinde yakın geleceğin karşılaştırmalı üstünlüklerini inşa etme uğraşına dönüktür.

İkinci Kesim'de önerdiğimiz model, ilk bakışta söz konusu alanın daraltılmasını öngördüğü, bilinen piyasa başarısızlıkları (dışsallıklar, kamusal mallar, bölünmezlikler ve ölçek ekonomileri, v.b.) dışında geleneksel yöntemleriyle bir sanayi politikasının gerekmediği izlenimini verebilir. Müteşebbisler piyasa sinyallerine duyarlı va kârı azamileştirme ile güdülenmiş olsalar ve piyasa kusurları bulunmasa bile, başlıca dört nedenle sanayi politikası gereği ortaya çıkacaktır. İlkin, sanayinin içinde faaliyet göstereceği yasal ve kurumsal çerçevenin ekonomik gelişme çabalarına paralel olarak yenilenmesi ve güçlendirilmesi sorunu her zaman gündemde olacaktır. İkincisi, Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede sınai yapının dönüşüme uğraması başlı başına bir amaç sayılabilir; çünkü gelişmiş ülkelerin sınai ve teknolojik yeniliklerini izleyip adapte edebilmek için belirli bir sınai olgunluk düzeyi gerekecektir. Somut örnek şöyle verilebilir: Dijital kontrol teknolojisindeki yenilikleri uygulayabilmek için bir ülkede mühendislik sanayileri kurulmuş ve belli gelişkinlik düzeyine ulaşmış olmalıdır; öyle ki bu teknolojik atılımı gerçekleştirecek yeterli bilgi, beceri ve sermaye birikimi sağlanmış olsun. Üçüncü olarak, sınai gelişim sürecinin çeşitli aşamalarında çeşitli sınai dalların göreli önem ve ağırlıkları farklı olabilecektir. Son olarak bugünkü fiyatların ancak cari üretim kararlarının koordinasyonu için yararlı olabileceği, bu göstergelerin gelecekteki göreli fiyatlar ve yatırım fırsatları için yeterli olamayacağı kaydedilmelidir. Açıklanan nedenlerle sanayi politikaları, sadece orta dönem için değil, uzun dönem için de bir gerekliliktir.

Orta dönemde Türkiye'nin sanayi politikası yönelimlerini tartışmadan önce, bu yönelimlerin sınır şartlarını oluşturacak bazı dış ve iç gelişmelerin gözönünde bulundurulmasında yarar vardır. Dünya ekonomisinde son yirmi yılda ivme kazanan "globalleşme"nin Türkiye'nin sanayileşmesinde fırsatlar yarattığı, bu fırsatlarla Türkiye'nin çevresinde mevcut bulunan ya da oluşum halindeki ticaret blokları ile elverişli ve kazançlı ekonomik işbölümü imkanları ve gelişen dünya finans piyasalarından kaynak sağlama yolu ile değerlendirileceği söylenebilir. Ancak globalleşme, sadece fırsatlar değil kısıtlar da yaratmaktadır: Dünyanın kilit ekonomileri halen yaşanan ekonomik durgunluk evresini dar ulusal çıkarlar çerçevesinde algılayarak korumacılığı tırmandırmadıkları ve sermaye hareketlerini kontrola yönelmedikleri takdirde, az gelişmiş çevre ekonomilerinin tek yanlı

kararlar ile dış ticaret ve sermaye hareketlerinin denetimini sanayileşme politikası aracı olarak kullanma şansları giderek zayıflamaktadır. Dolayısıyla ulusal devletin ulusal firmaların kârlılığını ve rekabet gücünü artırma çabaları alt sektör, hatta firma düzeyinde müdahalelerle ve daha çok ulusal düzlemde uygulanabilecektir.

İçte ise en önemli sorun, sanayi sektöründeki düşük verimlilik ve teknolojik eskimişliktir (obsolescence). En çarpıcı örneklerini Ekler'de sunduğumuz sektör monografileri bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. Kuşkusuz tüm sektörlerdeki sorunlar bundan ibaret değildir; ancak dokuma sanayii örneğinde gördüğümüz gibi hemen tüm sanayi dallarında fizik sermaye stokunun yenilenmesi ortak bir ihtiyaçtır. Sınai ara malların toprağa dayalı sanayiler ve metalurji dallarında üretim becerisini, dolayısıyla verimliliği yükseltmek ve dış dünya ile yarışabilmek acil bir sorun olarak kendini hissettirmekte, Türkiye'nin PETKİM ile girdiği yüksek teknoloji gerektiren kimya sanayilerinde teknolojik yarıştan kopmaması gerekmektedir. Üretim tekniği görece istikrar kazanmış mühendislik sanayii dallarında (örneğin makina imalatı ve otomotiv) ürün farklılaşması, uzmanlaşılacak dalların seçimi, malzeme teknolojisindeki geriliğe çözümler araştırılması, firma veya firma gruplarının yurtiçi teknoloji geliştirme ve/veya adaptasyon çalışmalarının hızlandırılarak ithal girdilere ve teknolojiye bağımlılığın azaltılması gündemdedir.

Sanayi sektöründeki teknik sorunları aşmakta karşılaşılacak engellerin en büyüğü 1980'lerin sonlarına doğru izlenen "kâr sıkışması"dır. Bunun başlıca nedenlerine (düşük verimlilik artışı, faiz ve rant geliri paylarındaki genişleme, emekçilerin son yıllardaki başarılı sendikal mücadeleleri) Birinci Kesim'de değinilmişti. Sınai kârlılığı yukarı çekmek ve böylece yeni bir yatırım hamlesini başlatmak için ücret düzeylerini mutlak veya göreli olarak geriletme olasılığı bugün için yüksek görünmemektedir. Aynı amaçla kamu sektörü sübvansiyonlarını geniş çapta artırma imkanları da çok azalmıştır. Dolayısıyla, birikim temposunu yeniden hızlandırmak, ancak faktör kullanım verimliliğindeki önemli artışlarla, emek-dışı gelirlerin daha yüksek oranda tasarruf edilmesiyle ve sınai katma değerden elde edilen faiz ve rant paylarının aşındırılmasıyla gerçekleşebilecektir. Verimliliği düşük olan ve rehabilitasyon imkânları kalmamış görünen bazı alt sektör veya firmaların bundan böyle yapay tedbirlerle yaşatılamayacağını kabul etmek de zorunludur; çünkü bu güçsüz kuruluşları da ayakta tutabilmek için gereken genel sübvansiyon rejimi, uygulanabilir olmaktan çıkmıştır.

B. Sanayi Politikalarında Temel Tercihler

1. Genel Gözlemler

Sanayi politikalarındaki temel tercihlerden daha önce ve çok daha önemli olarak, Türkiye ekonomisinin genel çalışma dinamikleri hakkında bazı "temel" tercihlerimizin belirlenmesi gerekir. Çünkü, sanayinin çalışma tarzını, ekonominin genel çalışma "mode"undan ayırmak pek mümkün değildir.

Teoride, temel çalışma modları iki uçta berraklaşır: Tamamen piyasa mekânizmalarına bırakılmış, iç ve dış piyasaların dinamikleri ile hareket eden bir ekonomi, hatta para birimi. Bunun karşısında ise "dirije ekonomi" diyebileceğimiz, planlı türden, derece derece ve çeşit çeşit devlet müdahalelerini içeren bir ekonomi, para ve döviz kurları. Arada, fiyat oluşumları ve kaynak tahsislerinin, piyasa mekanizmaları ile merkezi kararlar arasında bir yerde bulunduğu çok farklı "karma modeller" yer almaktadır.

Türkiye, 1930'lardan beri, karma bir ekonomi olarak, bu iki uç arasında yer almıştır. Son on yılı aşkın süredir, dünya geneli ve Türkiye, "dirijist" bir anlayıştan, tedricen veya sıçramalar halinde, piyasa mekanizmalarına doğru hareket etmektedir. Ancak, bu eğilime rağmen, en liberal ekonomiler dahil, hiçbir ekonominin tam rekabet dinamiklerinde çalıştığı söylenemez. Çeşitli monopoller, monopsonlar, oligopoller yanında, siyasi tercihler, eğilimler, uluslararası alanda kontrol edilemeyen etkiler, bu teorik hedefe, neo-klasisizmin "Nirvana"sına ulaşmayı engellemektedir. Belki uzun dönemde bile, hiçbir ekonomi, ideal Walras'gil "saf" piyasalara ulaşamayacaktır. Hatta 1980'lere egemen olan "piyasacı" yönelişten geriye dönüşlerin de gündeme gelmesi olasıdır.

Türkiye 1980'den bu yana ekonomide piyasa mekanizmalarının daha çok yer aldığı bir yöne hareket etmişse de, henüz Batı Avrupa türü piyasa ekonomisi olmaktan oldukça uzaktır; ileri ve geri hareketlerle iki uç arasında bir denge noktası bulmaya çalışmaktadır. Türkiye'nin, ekonomisini piyasa mekanizmalarının kendiliğinden hareketine bırakmaması için pek çok engel ve neden mevcuttur. Sanayileşmede geç kalan ve bu gecikmeyi yenilikler yaparak kısa zamanda gidermeleri de beklenmeyen, ancak gelişmiş ülkelerle aralarındaki büyük verimlilik farklarını kapatma telaşında olan ülkelerde piyasa sinyalleriyle, devlet müdahalesi olmadan sanayileşme modeli gerçeklerden kopuktur. Gelişme düzeyi ne olursa olsun, kapitalist ekonomiler emeği disiplin altına almak için ekonomik ya da ekonomi-dışı mekanizmalara sahiptirler. Geç sanayileşen bir ülke için önemli olan hu-

sus, gelişme ve sanayileşme amaçlarına ulaşabilmek için sermayeyi disiplin altına alabilmektir ve kamu müdahalesinin mantığı burada yatar. Amsden'e (1992) göre geç sanayileşen ülkelerde hükümet müdahalesini meşrulaştırmak için saygıdeğer bir gerekçe arayışıyla piyasa kusurlarını vurgulamanın fazla anlamı yoktur. Böyle bir savunma çizgisi totolojiktir: Madem ki piyasa mekanizması ile sanayileşme gerçekleşememektedir, o halde piyasa kusurları mevcut olmalıdır, yoksa standart teori asla yanlış olamaz!

Fakat biz, sanayide, kısa ve orta dönemde, yine oldukça yoğun bir şekilde uygulanacağını öngördüğümüz kontrol ve müdahale mekanizmalarının, daha doğrusu sanayiyi belli hedeflere ulaştırma politikalarının, uzun dönemde makul bir "minimum"a inebileceğini ve bundan sonra da devlet müdahalelerinin, ancak, nisbi fiyatların bozulmasına "karşı" ve/veya "à la Amsden" bilerek ve isteyerek bozulması "için" gereken önlemlerle sınırlı kalabileceğini düşünmekteyiz.

Makul minimum müdahaleyi, bir politikasızlık ve ekonomide iyice küçülmüş bir devletin, ekonomik hayatta tarafsızlığı-kayıtsızlığı şeklinde düşünmediğimizi belirtmeliyiz. 1980'lere damgasını vuran ve giderek sanayiyi geliştirme politikasının gereksizliğini ima eden piyasa ortodoksluğu, artık kapitalist-piyasacı sanayileşme modelinin örneği sayılan ABD'de bile Clinton yönetimi ekonomik danışmanlarının yoğun eleştirilerine hedef olmaya başlamıştır (Tyson, 1992). Devletçiliğin ya da dirijizmin, başarısız örnekleri abartarak sanayi ve teknolojide politikasızlığı savunan Thatcher muhafazakarlığının sanayisizleşme eğilimlerini beslediği, 1980'ler İngiltere'si'nde açık seçik ortaya çıkmıştır. Öngördüğümüz modelde kolayca anlaşılacağı gibi, eğitim alanındaki işlevleri dolayısıyla ve araştırma faaliyetlerini destekleyip belli projelerin güdümünü üstlenmekle devlet, başka bir düzlem veya boyutta, bugünkünden daha "büyük" hale gelecek ve iktisadi etkisini artıracaktır.

Ekonomiyi, daha özelde sanayiyi, bugünden saptanmış stratejik bir hedefe götürmek için her hükümete pek çok ciddi görev düşecektir. Bu stratejik hedef de, belli bir yapısal değişmeyi yani BİT'e geçişin kritik aşamasını tamamladıktan sonra, Türkiye'nin dünya ekonomisine diğer ileri ekonomilerle eşit veya eşite yakın çok iyi şartlarda tam bir entegrasyonunu sağlamak veya buna yaklaştırmaktır. Kısa dönem sanayi politikaları için, istikrar ve eldeki araçların optimal kullanımı dışında fazla bir politika seçeneği olmadığından, orta dönem için farklı politika tasarımları olabilir. Bunlar, sanayiyi, bazı hedefler için yöneltmek ve özendirmek şeklindeki "pozitif politikalar"la bazı durumları önlemek, kaldırmak gibi "negatif

politikalar" olarak formüle edilebilir.

İkinci Kesim'de ve yukarıda özetlenen görüşler ışığında, geleneksel dönemleştirmeye uygun olarak sanayileşme politikalarında, kısa dönemin kontrollu bir piyasa modeline, uzun dönemin bilim ve teknoloji politikası ağırlıklı stratejik ve esnek bir planlamaya, orta dönemin ise piyasa modeli içinde selektif müdahalelerle yürütülen proje ve/veya yatırım planlamasına dayandırılmasını önerdiğimizi söyleyebiliz. Orta dönemdeki politika araçlarını, dış ve iç konjonktürün temel kısıtları önünde, daha önceki sanayi politikası araçlarından ayıran temel tercihler aşağıda özetlenmiştir.

2. Genel Kurallar/Selektif Tedbirler Karşıtlığı

1960'lara ve 1970'lere özgü, hemen her türlü sınai faaliyetin çarşaf listelerle teşviki politikası, ya da bunun 1980'lerdeki biçimi (teşvik edilmeyecek çok az sayıda sınai faaliyet için "negatif" listeler), kamu sektörünün 1980'lerden devraldığı mali bunalım nedeniyle 1990'larda uygulanabilir olmaktan çıkmıştır. Başlı başına bu durum bile sanayi sektörüne yönelik teşviklerin selektif olması için yeter neden sayılmalıdır.

Selektif tedbirlere karşı yöneltilen başlıca eleştiri, az gelişmiş bir ülke bürokrasisinin böylesi tedbirleri uygulayacak ehliyet, dürüstlük ve objektifliğe sahip bulunmadığıdır. Bu eleştiride bir gerçek payı olduğuna kuşku yoktur; ancak hemen belirtilmeli ki saydığımız olumlu vasıflardan yoksun bir bürokrasi, sadece selektif tedbirleri değil, genel kuralları da formüle edip uygulamayı beceremeyecektir. Kaldı ki, ölçek ekonomileri ve bölünmezlikler (ulaştırma ağı, telekomünikasyon, büyük yabancı sermaye projeleri, vb.) ekonomik yönetimin önüne her zaman iradi karar alma sorunları koyacaktır. Yıllarca insafsızca yıpratılmış merkezi ve yerel bürokrasiyi ehliyet ve etkinlik esasına göre yeniden yapılandırmadan, Türkiye'nin, çapı ne olursa olsun, kamu müdahalesini başarıyla uygulaması söz konusu olamaz. Bu yeniden yapılanmanın zorunlu iki halkası (aşağıda yeniden vurgulanacağı gibi) DPT ile Sanayi Bakanlığı ve bağlı kuruluşlara ilişkin olanıdır.

3. Stratejik Sektörler/Projeler Karşıtlığı

1980'lerde yaşanan sanayisizleşme deneyiminden sonra pek çok iktisatçı ve girişimci için "stratejik sanayi planlaması"nın çekiciliği giderek artmıştır. Bu deyim ile birçok şey ima edilmektedir:

(i) Yatırımları olumsuz yönde etkileyen, girişimcilerin önündeki belirsizliklerin azaltılması veya kaldırılmasına yönelik olarak projelerdeki kârlılığın ve gereken hallerde belli bir korumanın, görünür bir gelecekte

de sürdürüleceğine dair güvenceler ve mekanizmalar yaratmak.

(ii) Sektörlerde 1960'lar ve 1970'lerdeki gibi fizik üretim-yatırım hedefleri yerine, belli bir teknolojik düzeye atlamak, üretim ve sermaye yapısını kökten değiştirmek amacıyla, kurumsal çerçeveyi ve ilgili bütün politikalar setini bu stratejik hedefe göre uyarlamak, koordine etmek şeklinde, politikaların planlanması (policy planning).

(iii) Stratejik sektör veya teknoloji gruplarını ve/veya çok boyutlu, büyük sanayi teknoloji projelerini ilgilendiren, daha özel, daha dar fakat yoğun bir "sanayi planı" tasarlamak.

Son onbeş yıldır iniş-çıkışlarıyla süregelen enflasyonun gelecekle ilgili belirsizlikleri artırarak iktisadi hesabı güçleştirdiği açıktır. Dolayısıyla makroekonomik istikrarın başarılı bir sanayi politikası için gerekli olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Ancak gelecekteki belirsizlikleri gidermenin yolu, ayrıntılı sektör planları yapmak ve planlara ekli çok sayıda fiziksel hedef saptamakta aranacaksa, bu yolun önünde bundan 20 yıl öncesine göre çok önemli açmazların bulunduğu baştan bilinmelidir. İlkin, ayrıntılı bir sektör planlaması ve bunun tamamlayıcısı fiziksel hedefler, bugün uluslararası konumdaki Türkiye ekonomisi için pratik olmaktan çık-

mıştır. Sektör planlamasının gelecekle ilgili belirsizlikleri ve riskleri azaltması, sadece fiyatlar genel seviyesinin değil, göreli mal ve faktör fiyatlarının istikrarlı kalması ile anlam taşıyabilir; ticaretin serbestleşmesine aykırı yönde adımlar atılmadıkça sanayicilere bu tür istikrar güvencesi verilebilmesi söz konusu olamaz. İkinci ve daha önemli nokta, "stratejik" sçktör veya sektörlerin tanımlanmasındaki güçlüktür; çünkü yerleşik veya kurulacak sanayileri katma değer, istihdam ve ihracat paylarını gerekçe göstererek "stratejik" sözcüğü ile niteleme alışkanlığı ülkemizde yaygındır. Stratejik sanayileri belirlemenin ölçütleri şunlar olabilir:

(i) stratejik sanayi teknolojik gelişmelerin odak noktasında olmalıdır;

(ii) stratejik sanayi teknolojik dışsal ekonomiler yaratabilmelidir (Teece, 1991).

Bu ölçütler, geleneksel sanayi sınıflandırmasına intibak etmemektedir. "Stratejik sektörler" yerine "stratejik teknolojiler"i belirlemeye çalışmak (daha az olmakla birlikte) yine de güçtür; çünkü belirli bazı teknolojiler sektörler arası kullanım yaygınlığına kavuşabildikleri gibi, belirli bir sektöre özgü teknolojiler diğerleri için de uyarıcı ve öğretici bir işlev görebilmektedirler (Taymaz, 1993).

Geleneksel "anahtar" sanayi kavramının Üçüncü Kesim'de incelediği-

miz elektronik sanayiinin **tümü** için de kullanılamayacağını göz önünde bulundurarak, birden fazla sektöre taşan etkiler yaratabilecek proje ve/veya teknolojilerin seçilmesi, uygulanması ve geliştirilmesine özen göstermek gerekecektir. Özetle, sınai stratejinin vurgusu anahtar sektörler üzerinde değil, anahtar projeler üzerinde olmalıdır.

4. Geliştirici/Savunucu Politikalar Karşıtlığı

Türkiye'nin 1980'lerde yaşadığı bunalım yılları, yalnız kamu sınai girişimlerinde değil, özel sektörde de ciddi yeniden yapılanma sorunlarını ortaya çıkarmıştır[54]. Her ülkenin istihdam düzeyini korumak, emek gücü ve sermayenin yeni uğraşlara yöneltilmesinde karşılaşılan sıkıntıları hafifletmek amacı ile bazı sanayi alt sektörlerine özel savunma (defensive) politikaları uygulaması doğal karşılanmalıdır. Ancak bu tür politikaların bir takvime bağlı olarak, makul süreler için uygulanması gereklidir. Sanayi politikalarında ağırlık, geçmişi ne bahasına olursa olsun kollamaya değil, bugün marjinal ve korumaya muhtaç, ancak gelecekteki sınai yapıda anlamlı bir yer tutmaya aday faaliyet alanlarının geliştirilmesine verilmelidir.

Bunun ötesinde, ekonomik ve teknolojik nedenlerle "fosilleşen" sektör ve/veya mallara, daha önce verilmiş ve bir şekilde devam eden teşvikler ve korumalar kaldırılmalı, diğer sektörlerdeki teşvik ve korumalar da, eğer çok önemli bir gerekçesi yoksa belli bir takvim içinde kaldırılmalıdır. Çok uzun süren ve daimi hal alan teşvik ve korumaların, emzikten kesilmeyen bebekler gibi normal gelişmeyi önlediği unutulmamalıdır.

Teşvikler, sektör hatta ürün ve üretim teknolojileri gibi, her an değişen, eskiyen referans çerçeveleri yerine, "en yeni teknolojilerle mal-hizmet üretimini ve bu teknolojilerin, mümkün olduğu kadar ülkede ortak ve/veya yerli üretimini" amaçlayan projelere yönelmeli ve mutlaka süreli olarak verilmelidir.

Başka şekilde ifade edilirse, artık, bilinen ve klasik teşvik tabloları, yani teşvik edilen (veya edilmeyen) sektörler-mallar ve bölgelerle teşvik cinsleri

---

54 Sanayi sektöründeki KİT için ideolojik bir saldırı platformunda tartışılan düşük verimlilik ve mali bunalım sorunlarının özel sektördeki (daha az sansasyon uyandıran) benzerleri, birleşmeler, satınalmalar ve firmaların bazı tesislerinin kapanması biçiminde tezahür etmektedir. Zor durumdaki iki özel sektör kuruluşunu satın alarak rehabilite etmeye çalışan tanınmış sanayici Halil Bezmen, şöyle demektedir: "Ben bunları alırken makul birer şirket zannetmiştim... Karşımda çürümüş iki müesse buldum. KİT'ten beter bu iki müesseseyi toparlayacağım diye üç yıldır uğraşıyorum." (*Hürriyet*, 5.12.1992).

ve derecelerini ilan etmek yerine (bu tür tablolar, teknolojik gelişme ve ortaya konulan sanayi politikaları açısından kısa sürede demode hale geldiğinden), orta dönemde ve herhalde uzun dönemde de, teşvik için sunulan projeler, sadece yukarıda belirtilen "en yeni teknolojilerle üretim ve bu teknolojilerin üretimi" amacını gerçekleştirdikleri oranda, bu temel ölçüte göre desteklenmelidir.

5. Karşılıksız ya da Karşılıklı Teşvikler

Sektör ve alt sektör yerine proje esasına dayalı bir özendirme sistemine yönelme, teşvik tedbirleri yolu ile gerçek veya tüzel kişilere sağlanan avantajların bir atıfet olmaktan çıkarılmasını ve kamu yararına bir karşılıkla dengelenmesini gündeme getirecektir; aksi takdirde ilgili kamu görevlileri yolsuzluk suçlamasının tehdidi altında proje teşviklerini müzakere etmekten kaçınacak ve teşvikleri "genellik ve yansızlık" görünümü altında, gerçekte çok az sayıda firma için dağıtmayı yeğleyeceklerdir. Uzakdoğu Asya'nın son otuz yılda hızla gelişen ülkelerinde teşvik sistemlerinin karşılık esası üzerine kurulduğu, oysa Latin Amerika (ve Türkiye) deneyiminde teşviklerin daha çok bağış niteliği taşıdığı bilinmektedir (Amsden, 1989). Türkiye'nin de teşvik uygulamalarından sorumlu birimleri vasıflı yönetici ve uzmanlarla güçlendirerek karşılık esasına bir an önce yönelmesi, sınırlı kamu kaynaklarının akılcı kullanılmasını sağlayacaktır. Bundan böyle teşvikler sadece proje bazında, denetimli fakat etkili "enjeksiyonlar" halinde, kamuoyunun bileceği tarzda verilmelidir. Denetimden kasıt, her projede, her yıl için programlanan gelişme çizgisine varılıp, varılamadığının görülmesidir (örneğin, 5 yıllık bir proje için verilen toplam teşviklerin, bu süre sonunda değerlendirilmesi, sistemi yüzde yüz riske atar; oysa, her yıl, denetime uygun teşvik verilerek risk yüzde 20'ye indirilebilir).

Pek tabii ki bu tür desteği yapacak, yani sunulan projeleri değerlendirecek-izleyecek bürokrasinin de, bugünkünden çok farklı, yetenekli, özel menfaat etkilerine olabildiğince kapalı bir nitelik taşıması gerekecektir. Bürokraside 1980'lerde bu bakımdan yitirilen özelliklerin yeniden ve daha üst düzeyde edinilmesi ciddi bir görevdir. Yeni bürokratik yapılanma konusuna aşağıda değinilecektir.

C. Sanayi Politikasının Başlıca Öğeleri Üzerine

1. Kurumsal Yapılanma

Sanayi politikasının temel öğelerinden birinin sanayinin ve genel olarak ekonominin işlerliğini kolaylaştıracak yasal ve kurumsal düzenlemeler

olduğuna değinmiştik. Firma'kuruluş ve iflası ile ilgili yasa ve kurallar, rekabet ve anti-tröst yasaları, emek piyasaları ile ilgili düzenlemeler (örneğin asgari ücret, toplu sözleşme, sendikalaşma, grev ve lokavt haklarının kullanımını düzenleyen kurallar) bu bağlamda ele alınabilir. Merkezi ve yerel kamu bürokrasisinin etkinliğini doğrudan veya dolaylı olarak artıran tedbirler de bu başlık altına yerleştirilebilir. 1990'ların başında emek piyasasının örgütlenmesi ve işleyişinde yaygın kabul gören uluslararası normların ülkemizde de benimsenmesi yönünde güçlü siyasal baskılar oluşmuştur. Girişimcilerin sınıfsal bir meydan okuma olarak algıladıkları ve sert tepkiler göstererek karşı çıktıkları bu gelişmenin çağdaş bir sanayi toplumunun vazgeçilemez bir yasal düzenlemesi olduğu, Türkiye'nin bundan sonraki rekabet gücünün ucuz emek ve döviz kuru manipülasyonları yerine hızlı verimlilik artışlarında yattığı gerçeğini toplumdaki tüm kesimlerin benimsemesinde yarar vardır. Öte yandan, 1992 yılında hükümet, tekelci uygulamaları kırmayı amaçlayan bir Rekabet Yasası'nın hazırlığı içindedir. Toplu emek piyasasını düzenleyen kurum ve kurallarda olduğu gibi, bu çok gecikmiş yasanın da iş çevrelerinden tepki çekmesi beklenir. Ancak, bu tür düzenlemelerin, bütün çağdaş sanayi toplumlarının "olmazsa olmaz" bir parçası olduğu unutulmamalıdır.

Kanımızca bu başlık altında önemle ele alınması gerekli iki önemli husus daha vardır:

(i) Merkezi hükümet kuruluşunun sanayi ve teknoloji politikasının oluşturulması ve uygulamasındaki etkinliğini artıracak, İkinci Kesim'de söz konusu olan Yüksek Öğretim Reformu ile ilişkisini sağlayacak biçimde yeniden yapılandırılması,

(ii) KİT sisteminin, rehabilitasyon sonrasında özerkleştirilmesi. (Bu alan kitabın İkinci Bölüm'ünde ele alınacak olan ayrı bir araştırma konusudur).

Merkezi hükümetin yeniden yapılandırılmasında iki kuruluş üzerinde önemle durulması gerekmektedir. Bunlardan ilki Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), ikincisi ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır. Söz konusu yapılandırma kapsamına Milli Eğitim ve Maliye Bakanlıkları ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı (HDTM)'nın da girmesinden kaçınılamaz (Bkz. Şekil 4.1).

DPT'nin kısa dönemli makroekonomik yönetim ile ilgili işlevleri diğer kamu kuruluşlarının bu alanda fikren yeterince hazırlıklı ve/veya teknik yönden cihazlanmış olmamaları dolayısıyla, 1960'ler ve 1970'lerde kökleşmiştir. Ancak 1980'ler Türkiyesi'nin bu alandaki bilgi ve deneyim biri-

kimi önünde, söz konusu işlevlerin hâlâ DPT'den beklenmesi gerekli olmaktan çıkmıştır. Aksine, bu işlevler son onbeş yıldır ekonomisini istikrarlandırmayı başaramamış bir Türkiye'de merkezi planlamanın gündemini saptırmakta ve DPT'nin enerjisinin hemen tümünü tüketmektedir. 1990'larda ekonomik istikrarın merkezi hükümet düzeyinde sorumluluğu esas itibariyle (oluşturulmasını önerdiğimiz) Maliye ve Hazine Bakanlığı'na tevdi edilmelidir.

Günümüzdeki kuruluş ve işleyişi ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın geçmişten devraldığı "gündem"in yükü altında, bu araştırmada vurgulanan ve BİT'e geçişi çabuklaştıracak görev ve sorumlulukları taşıyamayacağı belirginleşmiş durumdadır. Bu bakanlığın (diğer Bakanlıklardan sağlanacak destekle) Şekil 4.1'de gösterildiği gibi üç ayrı bakanlık olarak örgütlenmesi önerilmektedir:

1) Bilim ve Teknoloji Bakanlığı (BTB). TÜBİTAK, kurulması öngörülen Türkiye Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Kurumu (TESAK), yeni A+G merkezleri ve yoğun A+G üniversiteleri (seçkin bilimsel merkezler), bilim ve teknoloji parkları bu bakanlığa bağlanmalıdır. Ağırlıklı işlevleri öğretim ve eğitim olan üniversiteler ve yüksek okullar ile bunların bir eşgüdüm aracı olarak YÖK, Milli Eğitim Bakanlığı'nın ilgi alanında bırakılabilir.

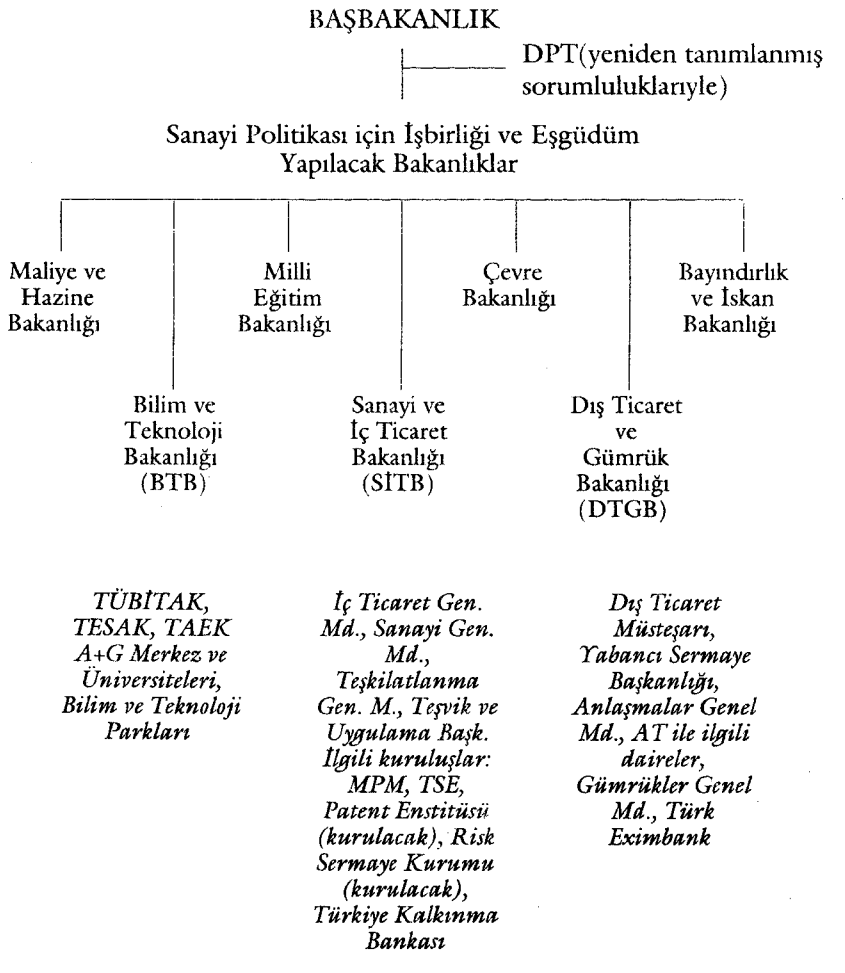
2) Sanayi ve İç Ticaret Bakanlığı (SİTB). Bugünkü kuruluşları ile İç Ticaret Sanayi Teşkilatlandırma Genel Müdürlükleri ile Teşvik ve Uygulama Başkanlığı, MPM, TSE, kurulması öngörülen Patent Enstitüsü ve yanlış bir biçimde, kamuoyuna salt bir finansal yenilik olarak tanıtılan Risk Sermayesi Kurumu (RİSK) ile Türkiye Kalkınma Bankası, bu bakanlığa bağlanmalıdır.

3) Dış Ticaret ve Gümrük Bakanlığı (DTGB). Bu bakanlık HDTM'ndan aktarılacak müsteşar yardımcılıklarından, yabancı sermaye, ticaret anlaşmaları, AET ve gümrüklerden sorumlu başkanlık ve daireler ile Türk Eximbank ve İGEME'den oluşacaktır.

Yukarıdaki düzenleme içinde HDTM'nin SİTB ve DTGB dışında kalan birimlerini Maliye Bakanlığı ile, Maliye ve Hazine Bakanlığı adı altında birleştirmek ve Bütçe ve Gelirler genel müdürlüklerinin sorumluluk alanlarına sıkıştırılmış bugünkü Maliye Bakanlığı'nı güçlendirmek gerekecektir. Böyle bir düzenleme 1980'lere özgü bir saplantı ile bütün ekonomik karar alma birimlerini doğrudan ya da dolaylı olarak başbakanlık çevresindeki ofislere bağlayan ve bir beyin/eşgüdüm merkezi olarak çalışması beklenen başbakanlığı yürütmenin ayrıntılarına boğup meflûç hale getiren modelden kurtuluşu simgeleyecektir. 1990'larda tartışılagelen "eko-

nomi yönetiminde çok başlılık", Başbakanlık ile fonksiyonel bakanlıklar arasındaki iletişim ve eşgüdüm eksikliklerinden çok, bizatihi Başbakanlık ve ona bağlı devlet bakanlıkları çevresindeki karar oluşturma ve uygulama zaaflarından kaynaklanmaktadır.

ŞEKİL 4.1. MERKEZİ BÜROKRASİDE YENİDEN YAPILANMA ÖNERİLERİ



Sanayi ve teknoloji politikalarının oluşturulmasında eşgüdüm sağlayacak başlıca bakanlıklar, bu yeni kuruluş modelinde Maliye ve Hazine, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskân (ya da oluşturulması öngörülen Kent Sorunları Bakanlığı) ve Çevre Bakanlıkları olacaktır.

2. Yatırım Politikaları

Sanayi politikalarının ikinci önemli boyutu, yatırım politikalarıdır. Devletin bu amaçla kullanabileceği araçların pek çoğu (vergi indirimleri ve bağışıklıkları, ucuz faizli kredi, kredi ödeme kolaylıkları, korumacı dış ticaret politikaları, vb.) ülkemizde bilinmekte ve uygulanmaktadır. Doğrudan gelir ve/veya sermaye transferleri dışında bu alana yeni bir öneri getirmeye de gerek yoktur denilebilir. Selektif, özenli ve tutumlu kullanılmasını salık vereceğimiz doğrudan transferler, faiz ve kur sübvansiyonlarının yol açtığı göreli fiyat çarpıtmalarını önlemek gibi bir yarar da sağlayacaktır.

Yatırım politikası araçlarının kullanımında aşağıdaki hususların önem kazanması beklenir:

(i) Yatırım faaliyetlerinin eşgüdümü: DPT'nin kamu sektörü yatırımları için sağlamaya çalıştığı eşgüdümün özel sektör sanayi yatırımları için de gerçekleştirilmesi yararlı olacaktır. Özel çıkar grupları arasında yansız kalma gereği, bu fonksiyonun (yeniden yapılandırılmış) SİTB'na tevdi edilebileceğini düşündürmektedir.

(ii) Üretken yabancı sermaye ile müzakere: Yerli ortağın müzakere pozisyonunu güçlendirebilecek mekanizmalar 1980 sonrasında yabancı sermayeyi teşvik gerekçesi ile ortadan kaldırılmış, yabancı sermaye izinleri hemen hemen otomatikleştirilmiştir. Kamu bürokrasisi, iç ve dış sermayenin birlikte benimsedikleri uzlaşı ötesinde bir çözümün taraflara empoze edilemeyeceğini kabul ettiği sürece, özel girişimcilerin kamu bürokrasisinin müzakere yeteneklerinden yararlanmaması için neden yoktur. Buradaki uygulama, 1960'lar ve 1970'lerden esinlenerek, müzakere ve karar alma süreçlerinin SİTB'na; rutin uygulamaların ise DTGB'na bırakılması ile yürütülebilir.

(iii) Kamu sınai yatırımları ve iştirakleri: Özerkleşmiş ve özel firma davranışlarıyla çalışan kamu sınai girişimlerinin iyi tasarlanmış ve projelendirilmiş yatırımlarına ve iştiraklerine baştan önyargı ile karşı çıkmanın anlamlı olmadığı kanısındayız.

3. Bölgesel Gelişme Politikaları ve Çevre Sorunları

1980'ler Türkiyesi'nde üretim faaliyetlerinin mekansal dağılımı, ülkeyi

sanayisizleşmeye götüren kaynak tahsisi politikaları doğrultusunda çarpık bir görünüm almış, aracı iç ve dış ticaret, finans ve turizm sektörlerinin hızlı gelişimi Türkiye'nin çoğu deniz kıyısındaki büyük kentlerinde önemli yığılmalar yaratmış, zaten çok zayıf olan arazi kullanım ve imar disiplini hemen tümüyle ortadan kalkmıştır. Türkiye yetersiz sanayileşmesine rağmen, çok vahim çevre yozlaşmaları ile karşı karşıyadır. Öte yandan, geri kalmışlık sorununu il düzeyinde ele almaya yönelen ve dolaylı olarak il olma yarışına da katkıda bulunan, kalkınmada öncelikli yöreler politikasının başarısızlığı ortaya çıkmış, kalkınmada birinci ve ikinci derecede öncelikli yöreler Türkiye yüzölçümünün çok büyük bir parçasını kaplar olmuştur.

Anlamlı bir bölgesel gelişme programının uygulanabilmesi veya sanayinin yaygınlaştırılması için çok daha basit ve köklü başlangıç şartlarının oluşması, yani arazi kullanımı, kentleşme ve imar disiplinini sağlayacak mevzuatın elden geçirilmesi ve tavizsiz uygulanması gereklidir. Burada yerinden yönetim ve yerel demokrasi örtüsü altında yerel çıkar ve baskı gruplarının işlediği her türlü kötülüğe karşı merkezi yönetimin kurallar koyma ve kuralları işletme görev ve sorumluluğuna işaret etmek isteriz.

Hangi kamu yönetim modeli benimsenirse benimsensin, Türkiye'de sanayi faaliyetlerini yurt düzeyine eşit ve homojen bir biçimde dağıtmak, somut olarak (bugünkü kuruluşları ile) yetmişi aşkın ili birbirine yakın gelişmişlik düzeylerine ulaştırmak, gerçekleşmesi imkânsız bir düştür ve kapitalist ekonomik gelişmenin mantığına da aykırıdır. Bu sosyal ve siyasal fantezi ne klasik sanayileşme süreçlerinde ne de bir zamanların planlı ekonomilerinde gerçekleştirilebilmiştir. Öte yandan insangücü hareketliliğinin yüksek olduğu ülkemizde iç göçleri engellemenin mümkün olmadığı da açıktır; sorunları çözümsüzlüğe yaklaşan dört büyük metropol dışında bunun gerekliliği ve mümkün ise nasıl yapılabileceği tartışma konusudur.

O halde gerçekçi ve uygulanabilir bir program nasıl tasarlanabilir? Kanımızca, dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi, Türkiye'de de başarılı bir uygulaması bulunmayan ve genellikle, tarım, agro-endüstriler, altyapı ve sosyal yatırım ağırlıklı bir projeler toplamından oluşan bölgesel kalkınma planlarının, başka bir deyişle, gelişmemiş mekanlara sanayi götürmek için teşvikler ve topluma maliyeti çok yüksek projeler "icat etme"nin karşıtı olarak, "sanayi şişmesi olan mekanları hafifletmek" en azından buralardaki sınai yoğunlaşmayı daha da artırmamak biçiminde yeni bir politikalar seti tasarımına gidilmelidir. Sonradan sanayileşme süreçlerine katılan genç demokrasilerde, sık sık depreşen popülist fanteziler gereği, ülkenin

en ücra köşelerine sanayi tohumları atmak amacıyla süregelen kaynak israflarına yenilerini eklemek yerine, "sanayinin en şişkin noktalarından" başlayan ve "ufuneti" tedricen daha uzak mekanlara yayan, eksenler-kanallar yaratmak gerekmektedir. Bu şişkin ve "ufunet" içindeki odaklar, konut, belediyecilik ve insan sorunlarının çözülemez boyutlara ulaştığı; sanayilerde çevre, ulaşım ve rant sorunları nedeniyle negatif dışsal ekonomilerin ortaya çıktığı İstanbul, İzmir, Bursa ve Adana gibi sanayi yoğunlaşmasının görüldüğü mekanlardır.

Buraları kısa zamanda dağıtmak, bazı parçalarını tasfiye etmek, siyasi ve iktisadi mantık içinde, hemen mümkün olmayabilir. Fakat, buralardan daha az yoğun, ikinci, üçüncü derecede sanayi ve şehir mekanlarına doğru açılacak hızlı ve geniş koridorlar yani hızlı trenler, otoyollar, arada boş duran, tarım rantını da giderek yitiren boş mekanların-arazilerin yeni sanayi ve iskan bölgeleri olarak değerlendirilmesine yol açacaktır. İstanbul ve Bursa'da tehlikeli sayılan bir ufuneti, bu boş mekanlar, sınai gelişmelerinin öncüsü olarak massetmek durumundadırlar. Yalnız, sanayileşme açısından değil artık çözümsüz bir çürümeye terkedilmek üzere olan İstanbul-İzmit ve Bursa komplekslerinin kurtulmaları da, buna benzer çözümlerde aranmalıdır. Yeni arterler-eksenler, birincil merkezlerdeki şişmeyi çevreye dağıtarak, buralarda zaman içinde bir ferahlama yaratacak, taşan sanayi ise, gittiği yeni mekanlarda, yeni sanayi sektörleri ile araştırma ve geliştirme adacıkları için çok farklı "dinamik ölçek ekonomileri" ortaya çıkaracaktır (Freeman vd., 1991:9).

Yeni eksenler üstünde ve yeni mekanlarda insan, mal ve bilgi hareketi, metropol içindeki hareketten daha ucuz ve kolay olacaktır. Bu eksenler veya arterler, zamanla şimdi uzak sayılan merkezleri yani gündelik iş yerimesken gidiş gelişleri için elverişli olmayan mekanları, örneğin, Trakya, İstanbul ve Ankara'yı "kompleks" haline getirerek, bugünkü İstanbul metropolündeki hareketlerden daha kolay bir hareket imkanı sağlayacaktır. Ankara-İstanbul bileşiminden oluşan ve İSTANKA adını verebileceğimiz bu yeni kompleksi, Bursa-Eskişehir, Eskişehir-Bozöyük gibi Batı, Adana-Kayseri, Gaziantep-Şanlıurfa gibi Orta ve Doğu Anadolu kompleksleri ve benzerleri izleyebilir.

Özel sektörün, bölgesel planlar çerçevesinde teşvikler ve sübvansiyonlarla, doğu ve güneydoğu gibi yoğunluğu az bölgelere gitmediği, bu tür kalkınma ve sanayi politikalarının-programlarının büyük kaynak israflarına yol açtığını biliyoruz. Ancak, bu bölgelere bir şeyler yapmak, oradan gelen insanları, metropollerde istihdam etme maliyetinin daha altındaki ma-

liyetlerle yapılan tesislere, hizmetlere yerleştirmek gerektiği de açıktır.

İşte bu politikalar bir sanayi politikasından ziyade bir istihdam politikası niteliği ile devletin, KİT'lerin ve benzeri kuruluşların yatırımlarını gerektirecektir. Tabii ki bu yatırımlar, şimdiye kadar görülen siyasi baskı ve kararlarla yapılmış boş binalar şeklinde olmayacaktır. Bu tür yatırımlar, bir büyük projenin, örneğin GAP'ın içine yerleştirilmiş, tüm fizik ve ekonomik bağlantıları kurulmuş yapılabilirliği sınanmış sanayi projeleri olmalı ve işletmesine kâr amaçlı özel sektör gibi yaklaşılmalıdır. Çok kârlı görülen projelerde, yerli ve yabancı özel sektörle ortaklıklar kurulabilir ve zamanla, bu bölgelerde "güç merkezleri" ortaya çıkarsa, özel sektörün, çeşitli önlemlere rağmen yapmadığı yatırımları yapmak üzere, kendi isteği ile bu bölgelere geldiği görülebilecektir.

Günümüzde, çevre sorunları, sanayi ve yerleşimin yoğun olduğu bölgelerde ortaya çıkmaktadır. Artık, az gelişmiş yörelerde kısmi kalkınma planları yerine, nispeten kalkınmış-sanayi bölgelerinde çevre koruma ve kontrol planları devreye sokulmalı; eski, ufunet odakları temizlenirken, yeni eksenler etrafındaki mekanlarda, önceki çevresel hataların tekrarlamaları önlenmelidir. Bu tür çevre planları, yeni sanayi bölgelerinin ve şehirlerin sağlıklı gelişmesine ışık tutarken, "çevre sanayileri" mal ve hizmetlerine talep yaratarak yeni ve büyük bir faaliyet alanının temelini atacaktır[55].

4. Teknoloji Politikaları

Bu çalışmada teknolojik değişim sürecini etkilemek amacı ile devletin ekonomiye müdahalesinin hangi gerekçelere dayandırıldığını tartışmadan, bu tür müdahalelerin araçlarını ve uygulama sorunlarını ele alacağız[56].

Sanayi politikalarının günümüzde belki de en önemli alt kümesi olarak düşünülebilecek teknoloji politikalarında kullanılabilecek araçlar şöyle sıralanabilir (Taymaz, 1993):

(i) Yasal ve kurumsal düzenlemeler (patentler, lisanslar ve diğer gayri maddi haklar, standartlar, vb.).

(ii) Devletin satınalma politikaları (bu politikalar özellikle savunma

---

55 Çevre sanayileri veya daha teknik bir deyimle "temiz teknolojiler", mevcut kirlenmeleri önlemek için yapılan sınai yatırımlarla (arıtma, atık kazanma ve çöp yakma tesisleri vb.); mevcut ve kurulacak sınai üretim süreçlerini, daha temiz süreçler haline getiren yeniliklerdir. Bkz. OECD (1992).

56 Teknoloji politikalarını gerektiren koşulların kapsamlı bir tahlili için Taymaz'a (1993) bakılabilir.

amaçlı satınalmalarda çok yaygın biçimde kullanılmaktadır).

(iii) A+G faaliyetlerinin koordinasyonu.

(iv) Özel A+G faaliyetlerinin akçalı desteklenmesi (bu akçalı destekler, genel veya selektif olabilir; selektif destekler kendisini finanse eden kaynaklara sahip olabilir veya olmayabilir[57]).

Bu politika araçları arasında bir seçim yapılırken gözönünde bulundurulması gerekli iki husus,

(i) teknolojik değişim sürecinin hangi aşamasına yöneleceği,

(ii) bu politikaların hangi sorun veya sorunları çözmek için kullanılmak istendiğidir.

Sözgelimi, bilimsel buluşlara yönelik politikalarda sonuçların belirsizliği ve ekonomik getirinin görünebilir gelecekte sağlanamaması olasılığı, genel teşvik araçlarını gerektirebilir. Oysa ticari başarısı kestirilebilen yeniliklerin yapılması ve yayılması süreçleri selektif politikalara elverişlidir. Öte yandan, özel firmaların A+G faaliyetlerindeki yetersizlik, temelde dışsal ekonomilerin varlığı ile ilgiliyse, A+G faaliyetlerine dönük genel bir sübvansiyon ya da vergi bağışı anlamlı olabilir. A+G faaliyetlerinin çapı genelde yeterliyse, ancak yüksek risk veya belirsizlik nedeni ile A+G harcamaları bazı sektörlere yönelmiyorsa, selektif politikaların daha etkili olacağı düşünülebilir (Taymaz, 1993).

Daha genel bir düzeyde teknoloji politikalarını şöyle tipleştirmek mümkündür:

(i) Esas itibariyle misyona yönelik olanlar (teknoloji politikaları örneğin ABD, Fransa ve İngiltere'de olduğu gibi belirli askeri veya sivil amaçlara dönük büyük projeler etrafında kümelenebilir),

(ii) Esas itibariyle teknolojik yayılmaya yönelik olanlar (Almanya ve İskandinav ülkeleri),

(iii) Eklektik politikalar (Japonya).

Yukarıdaki tartışmalar ışığında Türkiye'nin teknoloji politikalarının

---

57 Hisse senedi tercihli bağışlar, royalty bağışları, hisse senedine dönüştürülebilir krediler öz finansman kaynağı olan selektif destekler arasında sayılabilir. Ödüller, proje bağışları, düşük faizli A+G kredileri ise öz finansman kaynağı olmayan destekler arasında sayılabilir (Fölster, 1992).

esas itibariyle teknolojik yayılmaya ağırlık veren bir nitelik taşımasını ve genel teşvik tedbirlerini dışlamamakla beraber ağırlıkla selektif tedbirlere dayanmasını önerebiliriz[58].

Özetle Türkiye'de teknoloji politikasını planlayan ve uygulayan kurum ve kuruluşlar spesifik ve selektif tedbirleri kullanırken ulusal teknolojik sistemin bütüncül niteliğini gözden ırak tutmamak durumundadır.

Teşviki uygun görülen yeni sanayi ve teknoloji projelerinin gerektirdiği, içerilmiş üretim teknolojisi transferleri ve yatırımları ağırlık kazanacak, A+G alt yapısı üniversite sistemine paralel genişleyecek, firmalarla (sanayi) ve üniversite (bilimsel araştırma) arasındaki ilk organik bağlar kurulacaktır. Yine bu aşama, Türkiye'nin mümkün olduğu kadar çok, uluslararası araştırma projelerine katıldığı, kendi araştırma projelerinin bazılarından sonuçlar almaya başladığı bir dönem olmalıdır. Başka bir deyişle, bu dönem, Türkiye'de yenilikçi ortamların hazırlandığı, teknoloji üretiminin ilk aşamasıdır. Öncü kuruluşlar, TÜBİTAK, mevcut üniversitelerin bazıları ve kurulması düşünülen Türkiye Ekonomik ve Sosyal Araştırma Kurumu (TESAK) ile Türkiye Risk Sermayesi Kurumu (RİSK) adındaki küçük girişimci sermaye (venture capital) kuruluşudur.

D. Orta Dönemde Dış Ticaret Politikaları

1. İhracatın Desteklenmesi

Dış ticaret politikasının hedefi, etkin kaynak kullanımı ile ihracat performansının ilişkilendirilmesi olmalıdır. Çünkü, verimlilik ve istihdam artışı ortalamanın üzerinde olan sektörlerin ihracatının artırılmasına yönelik (selektif) destekleme politikasının uygulanması, etkin kaynak kullanımı kriteri dikkate alınmaksızın yürürlüğe konan genel bir ihracat destekleme

---

58 Üçüncü Bölüm'de yer alan teknolojik sistem kavramı ile sanayi ve teknoloji politikaları arasındaki ilişkinin bazı önemli karakteristiklerine Taymaz'ın (1993) sözcükleriyle değinmek istiyoruz: "... (A)rtık yeni teknolojiler ancak pek çok firmanın yoğun piyasadışı ilişkiler kurarak oluşturduğu network'ler aracılığı ile (gerçekleştirilebilmektedir)... (T)eknoloji politikasında, özellikle ileri teknoloji alanlarında, belirli bir sanayinin veya teknolojinin hedeflenmesi sorunun çözümü olmamaktadır. Teknolojik değişim, etkin olarak çalışan teknolojik sisteme gereksinim duyduğu için, teknoloji politikasının hedefi bütün bir teknolojik sistem olmalıdır... Teknolojik sistemdeki birimler arasındaki yoğun bilgi akışı ve bu birimler arasındaki yakınlık gereksinimi sonucu... teknoloji politikaları ile bölgesel gelişme politikaları büyük ölçüde çakışmakta(dır)."

politikasına göre toplumsal ve ekonomik maliyeti daha düşük bir yaklaşımdır.

Bu durumda, ihracat artışı sağlamaya aday sektörlerin Şekil 1.1 ve 1.2'nin I ve IV numaralı kadranlarındaki sektörler arasından seçilmesi gerektiği açıktır. Bu sektörler potansiyel olarak göreli üstünlüğe sahip olunan alanlara işaret edecektir. I ve IV numaralı kadranlar arasındaki fark, IV numaralı kadranda yer alan sektörlerin istihdam artış hızlarının ortalamanın altında olmasıdır. Bu sektörlerin istihdam artış hızlarının düşük olması sermaye-yoğun teknoloji kullanmalarından veya işçi çıkarmaktan kaynaklanmaktadır. Ancak her iki durumda da bu sektörlerin verimlilik artış hızlarının ortalamanın üzerinde olması kendilerini potansiyel olarak ihracatçı sektörler yapmaktadır.

Buraya kadar söylenenlerin ışığında, I ve IV numaralı kadranlardaki sektörlerin desteklenmesine dönük dış ticaret politikası araçlarını iki grupta toplayabiliriz. Birinci grupta verimlilik artışı sağlayacak önlemler, ikinci grupta ise döviz kuru, sübvansiyonlar, gümrük koruması vb. araçlar yer almaktadır. İhracat artışı, diğer etkenlerin yanında, esas olarak verimlilik artışının fonksiyonu olarak tanımlandığında, dış ticaret politikasının ihracatı artırmaya dönük araçları da belirlenmektedir. Buna göre, verimliliği artıran bütün sanayi politikaları dış ticaret politikası içinde de yer alabilir. Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesi, modernizasyon projelerinin finansmanında sağlanacak kolaylıklar örnek olarak gösterilebilir.

İlke olarak, ikinci grupta yer alan sübvansiyon ve koruma araçları verimlilik artışı sağladığı halde, dış piyasalarda rekabet edebilecek duruma gelmemiş sektörler veya ürünler için çok kısıtlı ve süreli olarak uygulanmalıdır. Ancak, bu gruptaki araçlarla ilgili olarak uluslararası anlaşma ve kuruluşların getirdiği belirli kısıtlamalar mevcuttur ve bu kısıtlamalar giderek artmaktadır.

2. Dış Rekabetten Koruma ve İthalat Rejimi

Sanayinin dış rekabetten korunması, ihracat performansıyla ilgili olarak tartışmamıza iki şekilde dahil edilebilir. Birinci sava göre, liberal bir ithalat rejimi iç piyasada yaratacağı rekabet ortamıyla, yerli sanayii daha verimli olmaya zorlayacaktır. Buna karşı sürülebilecek ikinci sava göre ise, koruma duvarlarını indirerek sanayii dış rekabete açmak verimlilik artışıyla değil sanayinin çöküşüyle sonuçlanacaktır. 1980'lerde ağırlık kazanan birinci savı içeren liberal doktrine rağmen, uygulamada bütün ülkeler değişik derecelerde de olsa ikinci savı esas almışlardır. Kaldı ki liberal öğretinin cazibesine rağmen, bu konudaki teorik temelin çok sağlam olmadığı

ve başlangıç varsayımlarının değişmesi ile verimlilik beklentilerinin tersyüz edilebileceği de bilinmektedir. Bu nedenle ticarette serbestleşme ve verimlilik ilişkisi, son tahlilde ampirik bir sınamaya ihtiyaç göstermektedir (Foroutan, 1991).

Açık ki, sanayileşen ülkeler arasına sonradan katılan bir ülkenin (latecomer) korumacı bir evre geçirmeden liberal bir ithalat rejiminden yarar sağlaması olanaksızdır. Bu ilke, sanayinin bütünü için olduğu kadar, yeni ortaya çıkan ürünler için de geçerlidir. Bu nedenle gelişmiş piyasa ekonomileri, her ne kadar serbest ticaret ilkelerine uymak için taahhütlere girseler de çeşitli araçlarla sanayilerini korumaktadırlar. Stratejik dış ticaret politikası bu gelişmenin dış ticaret teorisine yansımasıdır. Ayrıca, belirli bir üründe dış rekabet gücü kazanmak, önce söz konusu ürünü iç piyasa için üretmek ve "yaparak öğrenmenin" ve kapasite genişlemesinin ortalama maliyetleri düşürücü etkilerinden yararlanmak gibi on-onbeş yıllık bir süre için de mümkündür. Bu nedenle liberal dış ticaret rejimine tartışmasız bir bağlılık amaç olmamalıdır.

Ancak, bu savın mutlak ve katı bir biçimde yorumlanması yerine, belirli koşullarda ve geçici olarak uygulanması esas olmalıdır. Bir başka anlatımla, ancak I ve IV numaralı kadranda yer alan potansiyel ihracatçı sektörler, belirli bir süre için daha az liberal olan bir ithalat rejimi ile korunmalıdır.

Belirli bir takvim dahilinde dış rekabetten korunacak olan potansiyel ihracatçı sektörlerin performansının izlenmesi de dörtlü kadran ile gerçekleştirilebilir. Böylece, koruma süresi içinde istihdam ve verimlilik artışının sağlanması, korumanın sürdürülmesi konusunda verilecek kararın ölçütü olmalıdır. Korumanın sektöre sağlayacağı çıkarlar ile topluma yükleyeceği maliyet arasındaki açık çelişki dikkate alındığında, ekonomik etkinlik kriterlerini esas alan koruma takvimlerinin süre ve içeriklerinin belirlenmesi açıklık içinde gerçekleştirilmelidir.

Yerli sanayinin ithalat karşısında korunması verimliliği ve dış rekabet gücünü ilgilendiren bir unsur olmanın yanı sıra, Türkiye'nin dahil olduğu uluslararası anlaşmaların ve blokların getirdiği yükümlülüklerde de karşımıza çıkmaktadır. Bu alanda gümrük duvarlarındaki indirim, bir politika aracı değil, veri olarak alınması gereken bir zorunluluktur.

Dünyadaki teknolojik değişmeler ve talep kaymaları bir ülkenin üretim yapısı üzerinde dış ticaret yoluyla şok yaratmaktadır. Geleneksel dış ticaret teorisi, kaynakların tam istihdamını ve mükemmel hareketliliğini varsaydığı için, bu tür şoklara uyum sağlamamanın refaha etkileri üzerinde

durmaktadır. Ancak, gerçek dünyada kaynakları bir sektörden diğerine kaydırmanın da toplumsal ve ekonomik maliyetleri olduğu için, şoklara uyum sağlamanın maliyetleri de söz konusudur (Pearson ve Salembier, 1986).

Bu tarihe kadar, Türk imalat sanayii gelişmiş piyasa ekonomilerinde görülen tür ve boyutlarda dış ticaret şoklarına maruz kalmış değildir. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde demir-çelik, otomotiv ve tekstil sektörlerinde yaşanan çöküş ve iş kayıpları ve bunların getirdiği sosyal sorunlar bugüne kadar Türkiye'nin iktisat politikası gündeminde yer almamıştır. Ancak, uluslararası anlaşmaların getirdiği yükümlülüklerden doğabilecek bu tür sorunların çözümü için gelişmiş piyasa ekonomilerinde örnekleri görülen intibak politikalarının uygulanması yerinde olacaktır.

Bu tür intibak için uygulanabilecek iki grup politika bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, zarar gören sektörler için özel müzakerelerle korumanın uzatılmasıdır. İkinci grup ise, dış ticaret şoklarına uyum yardımlarıdır (trade adjustment assistance) (Pearson ve Salembier, 1986). İki grup önlem de ilke olarak geçici nitelik taşımalı ve kaynak dağılımını değiştirmeyi amaçlamalıdır. Kaynak dağılımındaki değişme rekabet gücünü artırmak için verimliliği artırıcı yatırımlara fon sağlanmasıyla veya rekabet gücü olmayan sektörün tasfiye edilerek kaynakların bir başka sektöre veya ürüne kaydırılmasıyla gerçekleştirilebilir. Ancak koruma geçici bir süre için geçerli olacağı kaydıyla uygulansa da, varolan sanayi yapısını sürdürme eğilimlerini barındırmaktadır. Uyum yardımları ise, daha spesifik olduğu için yapı değiştirmede daha etkin bir araç olarak kullanılabilir. Bunun birinci nedeni, uyum yardımlarının verimliliği artırıcı yatırımlar ve kaynakların söz konusu sektörün dışına çekilmesi seçenekleri arasında bir ayırım yapmayı mümkün kılmasıdır. İkinci olarak, gümrük duvarları sektöründe yer alan firmaların hepsi için şemsiye koruması sağlamaktadır. Firmalar arasında ayırım yapılamadığı zaman, dış şok dolayısıyla işini kaybeden ve kaybetmeyen işçiler arasında da bir ayırım yapılamamaktadır. Böylece, koruma dolayısıyla zaten işini kaybetmeyecek olan işgücü daha yüksek ücret alma olanağına kavuşacaktır. Uyum yardımları ise böyle bir farklılığı gözönüne alabilmektedir. Seçicilik, yardımların işgücüne veya işverene yönelik olmasında da önemlidir.

3. Uzmanlaşma

Hem dış ticaret teorisi hem de gelişmiş ülke deneyimleri gösterir ki, dış ticarette uzmanlaşma, bir ülkenin dış ticaretten sağladığı yararları artırmaktadır. Ancak Tavernier'e (1990) göre uzmanlaşmanın yoğunluğu

kadar uzmanlaşmanın hangi sektörlerde gerçekleştirildiği de dış ticaretten elde edilen faydaların artırılmasında belirleyici olmaktadır. Söz konusu çalışmanın bulgularına göre, Japonya dış ticarette en fazla uzmanlaşan ülkedir. Buna karşılık Almanya, ABD ve Kanada'ya göre uzmanlaşma yoğunluğu daha düşük bir ülke olduğu halde, ihracat performansı bu ülkelerin çok üstündedir. Yine aynı çalışmada Brezilya'nın Japonya'dan sonra en fazla uzmanlaşma gösteren ülke olması, uzmanlaşmanın dış ticaret performansındaki başarının başlıbaşına bir göstergesi olmadığını ortaya koymaktadır.

Uzmanlaşmanın dünya talebinin yoğun olduğu ve olmaya devam edeceği alanlarda gerçekleşmesi gerekmektedir. Teknolojinin ve dünya talebinin sürekli değiştiği gözönüne alındığında ise, uzmanlaşmanın sürekli olarak değişen bir dış ticaret yapısı ile birlikte gerçekleştirilmesi gerektiği açıktır. Örneğin Japonya 1970-86 yılları arasında uzmanlaşma yoğunluğunu değiştirmemekle birlikte, bu yoğunluğun dayandığı sektörleri değiştirmiştir (Tavernier, 1990:31).

Dış ticaret politikasının dünya talebine intibakı sağlayacak esneklikte olması ve sanayi politikası ile birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Bu ilke, verimlilik ve istihdam artışı sağlayan sektörlerin hedefi olmalıdır.

4. Dış Ticaret Politikası ve Kurumsal Yapı

Etkin bir dış ticaret politikasının en önemli araçlarından biri, bu politikanın planlanması ve uygulanması aşamalarında gerekli enformasyonun sağlanmasıdır. Bu enformasyonun elde edilmesi ve gerekli sektörlere düzenli ve sürekli olarak merkezi bir biçimde sunulmasının önemi büyüktür. Genel çerçevedeki bu fonksiyonunun icra edilmesinin merkezi hükümet aracılığıyla gerçekleştirilmesi düşünülebilir. Bu alanda örnek oluşturulabilecek bir uygulama Japonya'daki Dış Ticaret ve Sanayi Bakanlığı (MITI) dır. MITI, değişen teknoloji ve dış talep ile ilgili enformasyonu toplamak ve bunu ilgili sektörlere iletmekle görevlendirilmiş bir bakanlıktır. Bu bakanlığın diğer bir görevi de, dünya piyasalarında rekabet eden bütün Japon firmalarına karşılaştıkları sorunların çözümünde yardımcı olmaktır.

Japonya'ya özgü bu kurumun Türkiye'de aynını kurmak ne gerekli ne de mümkündür. Ancak, Dördüncü Kesim C.1'de önerilen kurumsal yapılanma içinde yer alan yeni Dış Ticaret ve Gümrük Bakanlığı (DTGB) bir anlamda bu tür bir kuruluşun işlevini görmek için tasarlanmıştır.

EKLER

TÜRKİYE İMALAT SANAYİİ ALT SEKTÖRLERİNİN TEKNO-EKONOMİK SORUNLARI

EK I

DOKUMA VE GİYİM SANAYİİ

A. Giriş

Pamuk, pamuklu dokuma, yün, yünlü dokuma, sentetik iplik, sentetik dokuma, kord bezi, keten, kenevir ve bunların mamulleri ile el ve makina halıları alt sektörlerinden oluşan dokuma ve giyim sanayii sektörünün

Türkiye'nin 1989 yılı üretimi içindeki payı (petro kimya ürünü sayılarak ihracatta gösterilmeyen sentetik elyaf ve iplikler hariç) %9,0; sınai üretimi içinde payı %11,5; imalat sanayii içindeki payı %12,6 çevresinde olup, bu payların Altıncı Plan dönemi sonunda bir miktar daha yükselmesi öngörülmektedir (MMO, 1991b).

Sektörün esas önemi ihracat içindeki payından gelmektedir. İhracat 1990 yılı verilerine göre 1 602 milyon doları dokuma; 2 732 milyon doları konfeksiyon olmak üzere 4 334 milyon dolar olup, bu değerler, toplam ihracatın üçte birinden fazladır. İleri ve geri bağlantılarıyla en önemli istihdam ve katma değer yaratıcısı bu sektör, bazı temel verileri ile dünya sıralamalarında öne geçmektedir: Türkiye, 1988 yılı itibarıyle 3 750 bin pamuklu iğ ve %2,4 payla, Avrupa'da ilk sırada, 1989'da 50.970 tezgah ile yine Avrupa'da ilk sırada (dünya payı %1,3), 624 bin yünlü iğ ve %9,9 payla İtalya'dan sonra ikinci sıradadır. Dünya pamuk üretiminde ise 1989'da %3,6 payla, Brezilya'dan sonra yedinci sırada yer almaktadır. GAP'ın devreye girişiyle, bu üretim kapasitesinin daha da yükseleceği kuşkusuzdur. Türkiye, yine 1989'da, Avrupa'da, akrilik liflerde %20,2 ve polyester liflerde %11,8'lik kapasite paylarına sahiptir (MMO, 1991a).

B. Pamuklu Alt Sektörü

Türkiye'de yılda 600 bin ton dolayında (kısa elyaflı) ham pamuk üretilmektedir[59]. Pamuklu alt-sektörü, çoğunluğu 170 tesiste olmak üzere, yaklaşık 92 bin kişiye istihdam yaratmaktadır. Tekstil ihracatının %83,3'ü pamuklu ve bu bazda mamul ve yarı mamullerden oluşmaktadır. Kapasite kullanımlarında artış gözlenmekte, ancak yeni ve modern teknolojiyle kapasite arttırıcı yatırımlar yeterli görünmemektedir (Bkz. Tablo I.1-2).

TABLO I.1: TÜRKİYE PAMUKLU SEKTÖRÜNDE İSTİHDAM DAĞILIMI, 1987

Departmanlar	Sayı	Yüzde
İplik	39 070	42.5
Dokuma	16 189	17.6
Boya-Apre	9 032	9.8
Konfeksiyon	4 135	4.5
Yardımcı İşletmeler	13 121	14.3
Teknik Yönetim	1 805	2.0
İdare	8 509	9.3
Toplam	91 861	100.0

Kaynak: DPT (1990a:39)

TABLO I.2: TÜRKİYE PAMUKLU DOKUMA SEKTÖRÜNDE KAPASİTE VE ÜRETİM, 1982-1987, (BİN TON)

Yıllar	Pamuk İpliği			Pamuklu Ham Bez		
	Kapasite (bin ton)	Üretim (bin ton)	K.K.O. (%)	Kapasite (mily. m.)	Üretim (mily. m.)	K.K.O* (%)
1982	376	301	80	570	427	75
1983	375	310	83	598	464	78
1984	383	340	89	630	524	83
1985	456	404	89	642	545	85
1986	499	434	87	695	757	83
1987	543	483	89	704	615	87

Kaynak: DPT (1990a: 50,85)
* K.K.O.= Kapasite Kullanım Oranı

59 1990 Yılı üretimi 619 bin tondur (DPT, 1992c).

C. Yünlü Alt Sektörü

Türkiye, dünya yün üreticileri arasında 61 bin tonla ve dünya yün üretiminin %2'si ile onbirinci sırada yer almakta, ince, merinos yün talebinin %90'ını ithalatla karşılamaktadır. Yünlüde 49 özel tesis ve 4 Sümerbank fabrikasında 30 bin, organize olmamış 298 tesiste de (1987 yılı itibarıyle) 17 bin kişi istihdam olunmuş, bunların yarısından fazlası iplik yapımında çalışmıştır (DPT, 1990b).

Yünlü alt sektöründe uzun elyaflı iplik yapımında, kamgarn ve strayhgarn teknolojileri kullanılmaktadır. Kamgarn teknolojisi uygulaması dünyada yaklaşık 2/3 oranında iken, Türkiye'de 4/5 oranındadır.

TABLO I.3: TÜRKİYE'DE ORGANİZE SEKTÖR KAMGARN İPLİK VE DOKUMA ÜRETİMİ ,1982-1987

Yıllar	Kamgarn İplik Üretimi			Kamgarn Dokuma Üretimi		
	Kapasite (ton)	Üretim (ton)	K.K.O (%)	Kapasite (bin m.)	Üretim (bin m.)	K.K.O. (%)
1982	55 376	28 072	51	12 397	9 838	79
1983	56 588	33 529	59	13 536	11 107	82
1984	59 357	35 560	60	18 428	14 574	79
1985	69 349	43 042	62	18 850	15 011	80
1986	76 064	48 046	63	19 542	16 019	82
1987	78 911	55 608	71	21 499	16 634	77

Kaynak: DPT (1990b: 69,117)

D. Makina Parkı ve Teknoloji Sorunu

Ancak, bu büyük kapasiteye rağmen, Türkiye ihracat pazarlarını ve maliyet üstünlüğünü kısa zamanda yitirme tehlikesiyle karşı karşıya bulunmaktadır. Bunun nedeni makina stokunun ve dolayısıyla uygulanan teknolojinin eskimekte oluşudur. Elimizdeki son araştırma raporları bu sonuçta birleşmektedir: "Bugün yaratılmış olan büyük kapasitelere rağmen, iplik ve dokuma alt sektöründe makina parkı genellikle eskidir. Dünyanın bir numaralı pamuk ipliği ihracatçısı olmamıza karşın... 5 yaş ve altındaki iğnelerin oranı bilezikli eğirme makinalarında %19,4, açık uç eğirme makinalarında %47,9'dur. 15 yaşın üzerindeki bilezikli iğnelerin oranı ise %77,4 gibi çok yüksek bir rakamdır ki, bu makinaların bugün teknolojik

ve ekonomik değeri kalmamıştır. Pamuklu sektöründe... 5 yaşın altında tezgah oranı %5,9, 15 yaşın üzerindeki tezgah oranı %72,7 dir. Bugün artık mekiksiz tezgahlar gerek hız, gerekse ürün kalitesi bakımından mekikli tezgahlara üstünlüklerini kabul ettirmişlerdir. 15 yaşın üstündeki tezgahların, genelde mekikli tezgahlar olduğu düşünülürse, makina parkının teknolojik geriliği anlaşılacaktır. Pamuklu sektöründe 1989 verilerine göre mevcut 45 200 tezgahın ancak 7 200'ü mekiksiz tezgahtır... Yünlü dokuma sektöründe de benzer bir durum vardır. Ancak, bu sektörde, 5 yaş ve altındaki mekikli tezgah sayısının %5 olmasına karşın 15 yaş üzerindeki tezgah sayısının %14 olması, bu sektörün çok daha iyi durumda olduğunu gösterir. Yünlü sektöründe, 1985 yılı itibariyle mevcut 5 125 tezgahın 658'i mekiksizdir" (MMO, 1991a).

Oysa, "Pamuk ipliği sektöründe yeni teknolojileri üretime en yüksek oranda aktaran İtalya'dır. İtalya'da 1988'de makina parkının %70'i on yaşın altındaydı. Bu oranlar, Endonezya'da 50; İsviçre'de 48; B.Almanya'da 44; Mısır'da 33; Fransa'da 44; Brezilya'da 34; İspanya'da 35; Tayvan'da 47; Türkiye'de 25'tir... B.Almanya'da, makiksiz dokuma tezgah stokunun %63'ü on yaş altındadır... Bu oran İtalya'da 60; Fransa'da 50; ABD'de 51'dir" (Berksoy, 1991).

"Suni, sentetik ve ipekli iplik ve dokuma sektörü incelendiğinde... genelde teknoloji açısından daha iyi durumda olduğu görülmektedir... Boya, baskı ve terbiye makinaları için rakamsal bilgiler yoksa da, son on yılda makina parkının yaş ortalamasının 3-4 yaş gençleştiği söylenebilir... özellikle, düz boyada teknolojimiz yetersiz kalmaktadır. Örme sektöründe makina parkının genelde yeterli olduğu söylenebilir. Ancak örme kumaş terbiye tesislerinin yeterli düzeyde olduğunu söylemek güçtür... Hazır giyim sektöründe %80 oranında el işçiliği yüksek makinalarla, %15 oranında modern, %5 oranında ultra modern makinalarla çalışan tesis bulunmaktadır... Otomasyona gidiş eğilimi yüksek değildir... Sektörde kapasite kullanım oranı %82... Hazır giyim sektöründe bu oran 1990 yılında %85 olmuştur" (Tarakçıoğlu, 1992).

Dokuma, bilindiği gibi, İngiliz Sanayi Devrimi'nin itici sektörü, modern sanayileşmede ilk aşamanın simgesidir. Tezgah, ilk kez dokuma dalında düz işçiyle ustayı ikame ederek, sermaye-yoğun, emekten tasarruf eden teknik ilerleme örneğini ortaya koymuştur. Ancak, hızla ilerleyen teknoloji, 20. yüzyılda, dokuma ve giyim sanayiini görece emek-yoğun bir üretim kategorisine sokarak faktör cihazlanmasına dayalı iktisadi büyüme modelleri çerçevesinde, büyük miktarda kalitesiz işgücüne sahip yeni

sanayileşen ülkelere verilen yatırım reçetelerinin başına "dokuma" yazılmasına yol açmıştı. Bu gelişme trendine bakarak, 1960'lar ve 1970'lerde, gelişmiş sanayi ülkelerinin bu emek-yoğun sektörü tamamen Üçüncü Dünya ülkelerine terkederek, "high-tech", sermaye-yoğun alanları kendilerine ayıracakları varsayılmıştı. Oysa, süreç bu şekilde gelişmedi. Teknik ilerleme, yeni tezgah tasarımları ve elektroniğin tekstil makinalarına girişi, dokumayı yeniden sermaye-yoğun bir imalat sektörü haline getirdi; sanayici ülkeler, Üçüncü Sanayi Devrimi'nde de, birincisinde "ilk göz ağrıları" olan dokumayı kimseye bırakmak istemiyorlardı. MFA ve kotalar üzerindeki Güney-Kuzey çekişmesi bunun bir göstergesidir. Bu engeller de geçicidir; yeni teknolojiler oturunca gümrükler üzerinde ısrar etmeyeceklerdir.

Tarakçıoğlu (1992) bu noktayı vurguluyor: "... sanayileşmiş ülkeler.. son 20-25 yıl içinde tekstil teknolojisinin yapısını hızlı bir şekilde değiştirerek tekstil sanayiini, petro-kimya, kağıt ve bazı metal sanayilerinden sonra dünyadaki dördüncü sermaye-yoğun sanayi dalı haline getirmeyi başarmışlardır.. 20 yıl önce 3-4 işçinin üretebildiği(ni).. şu anda 1 işçi rahatlıkla üretebilmektedir... Sanayileşmiş ülkeler..tekstil sanayileri ölmekte olduğu için değil.. yeni teknolojilerin yerleşmesi için zaman kazanmak amacıyla kota..koymaktadırlar.. 1980-1990 yılları arasında Federal Almanya tekstil sektörüne 16.9 milyar DM'lık yatırım yapılmasına karşılık, üretim kapasitesinde bir artış meydana gelmediği gibi, işçi sayısında %32,7'lik bir azalma meydana gelmiştir."

Tarakçıoğlu (1989) daha ayrıntıda, teknik bilgiler de vermektedir: "1967 yılındaki en gelişmiş ring iplik makinalarıyla 1987'nin open-end makinalarının verimlilikleri karşılaştırıldığında ..7.5 kat arttığı görülür (yılda %10,1'lik bir artış hızı) ... 1967'de 16.2 kg/saat olan işçi verimi, 1988'de 58.8 kg/saat olmuştur. Buma göre, 1988'de, 100 kg. ipliğin üretimi için gerekli zaman, 1967'dekinin %27'sidir... 1967 yılında..mekikli tezgahta, ABD'de sağlanan ortalama atkı hızının 246 m/dak. olduğu ve bu hızın 1988'de 1100 m/dak.'a çıktığı kabul edilirse (çok ağızlıklı jetlerde 2 200 m/dak.), 1967-88 arasında tezgah verimliliğinin 4.5 kat arttığı (yıllık %7,4'lük bir artış hızı) anlaşılmaktadır... ABD'de, iyi bir dokuma işletmesinde 1967'de, 77.1 m2/saat olan işçi verimi, 1988'de 127.2 m2/saat olmuştur (%65'lik bir artış)..." Benzer gelişmeler, diğer sanayi ülkelerinde de yaşanmıştır.

Emeğin maliyet içindeki payının giderek düşmesi ve buna rağmen, ucuz emek ülkesi diye bilinen ülkemizde, ücretlerin bu avantajı kullandır-

mayacak ölçüde yükselmesi, Türkiye'nin bu en büyük ihracat dalını kısa zamanda krizle karşı karşıya bırakacaktır; günümüzde bunun çeşitli belirtileri de izlenmektedir.

Tarakçıoğlu (1992:Tablo 1), yaptığı maliyet karşılaştırmalarında, pamuklu dokuma ve iplikte, ABD ve Hong-Kong'la Türkiye'nin belli varsayımlar altında, cari ücret düzeyinde rekabet edemediğini saptamıştır.

25.2x25.2 cm sıklıkta bir pamuklu bezin dokuma maliyeti 1967 yılında ABD'de 0.0480, Hong-Kong'da 0.0239, Türkiye'de 0.0453/m2 idi. Bu sayılar 1988'de ABD, Hong-Kong ve Türkiye'de sırasıyla 0.1269, 0.1161 ve 0.0770 olarak gerçekleşmişti. Ancak Türkiye'de 1991 yılı maliyeti 0.1847 olarak saptanmıştır. Özetle, "1967'de... Türkiye'deki maliyetler ABD'ninkinden biraz daha düşük. 1988 yılında ise.. hem ABD, hem de Hong-Kong'dakinin çok altında kalmıştır. Ancak, aynı karşılaştırmayı.. 1991'den itibaren tekstil işçilerinin saat ücreti (işverene maliyeti) olan 4,50 $ baz alarak tekrarladığımızda, Türkiye'deki maliyetlerin şu anda gerek Hong-Kong, gerekse ABD'deki maliyetlerin çok üstüne çıktığı görülmektedir."

Tarakçıoğlu, Türkiye'nin emek-yoğun, ABD ve Hong-Kong'un sermaye-yoğun teknoloji kullandığı varsayımı altında yaptığı bu egzersizi, Türkiye'nin modern teknoloji kullandığı varsayımında tekrarladığında da, hatta 1,27 $ gibi çok düşük saat ücretlerinde bile yüksek birim maliyetler bulmuş; pamuk ipliği için de benzer sonuçlar ortaya çıkmıştır.

Modern teknolojiler kullanılsa bile, Türk dokuma sanayiine ana maliyet kalemlerinde rekabet yolunu tıkayan nedenler, başlıca, finansman yükünün (faiz) fazlalığı ve verim düşüklüğüdür. Bu noktayı, dokuma sanayii işverenlerinin yaptırdığı bir araştırma göz önüne sermektedir: "... Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında verimlilik ve saat başına ücret ters yönde farklılaşmakta ve gelişmiş ülkeler yüksek verimlilik düzeyleri nedeniyle, işçilikten kaynaklanan maliyet farklılığını önemli ölçüde gidermektedirler. Örneğin, Hindistan'da saat ücreti ABD'nin %6'sı düzeyinde olmasına rağmen, verimlilik sadece %5 oranındadır ve bu, ücret maliyetinden kaynaklanan avantajı tersine döndürerek, üretim birimi başına işçilik maliyetinin ABD'den %18 oranında yüksek olmasına yol açmaktadır... Türkiye'de verimlilik ABD'nin yaklaşık üçte biri oranındadır. Ücret düzeyi ise ABD'nin %13'ü kadardır. Verimlilikteki düşüklük, %87 oranında lehine olan ücret farkının yarısını götürmekte ve birim başına işçilik ABD'nin %44,9'una yükselmektedir" (Berksoy, 1991).

Kurumsal çerçeve içinde ele alınması gerekli finansman yüküne (yük-

sek faiz) burada değinmek istemiyoruz. Ancak, yüksek faiz ve enflasyon, verimin yükseltilmesindeki en önemli etken olan modern makina ve teçhizata yatırım yapılmasını engelleyen başlıca faktörlerdir. Böylece, rekabet karşısında yeni yatırım yapma gereği duyan dokuma sanayicisi, ara yol olarak kullanılmış makina ithalatına gitmektedir. Sanayileşmiş ülkeler, makina parklarını hızla yeniledikleri için, piyasaya çok ucuz, 3-10 yaşında makinalar gelmekte, bunları gümrüksüz ithal etmek mümkün olmaktadır. Ancak, bu makinalarla üretim yapmak, "maliyetler bakımından avantaj sağlamamaktadır.. makinalar yılda 8 400 saat çalıştırılsa bile, maliyetlerin hem ABD, hem de Türkiye'deki iyi yönetilen yeni, modern işletmelerdeki maliyetlerden daha yüksek olduğu... görülmektedir" (Tarakçıoğlu,1992).

Bu konu bizi işin özüne, yani başta dokuma makinaları imalatı olmak üzere bu alanda teknoloji transferi ve üretimi ile ilgili sorunlara getirmektedir. Bu sorunlar üzerinde biraz durarak, modern teknik ilerlemenin, klasik bir imalat sektörünü ne denli karmaşık ve diğer sektörlerle bağlantılı hale getirdiğini sergilemek istiyoruz. Bu arada, bir bilgiye dayalı toplumda, dokuma gibi eski sektörlerin de yeni referans çerçevelerinde tanımlanması yapılmış olmaktadır.

İlk eğirme ve dokuma tezgahları, Birinci Sanayi Devrimi ortalarına kadar, çoğu kez kullanıcısının yaptığı, basit, ahşap araçlardan ibaretti. Demirin bollaşması ve makinelerin giderek daha büyük ve karmaşık hale gelerek, motor gücüyle çalışma sürecine girmesiyle, dokuma makinaları, makina mühendisliğinin bir dalı haline gelmiştir. Bu aşama 1970'lere kadar sürer. Buradan sonra, başta elektronik olmak üzere, CAM/CAD sistemleri ve yeni kompozit ham maddeler (polimerler), bu alanda gerçek bir devrim yaratmıştır.

"Dokuma makinaları üretiminde 1970'lerin başından itibaren, klasik mekiksiz sistemler geri çekilmeye başlarken, çeşitli mekiksiz atma sistemleri geliştirilmiştir.. gürültü problemi ve en önemlisi üretim hızı sınırına varılmış olması mekiksiz sistemlere geçişi zorunlu kılmıştır... Klasik dokuma makinalarında kullanılan son derece karmaşık ve hacimli mekanik kontrol sistemlerinin yerini tamamen elektronik devreler almıştır... mikro işlemcilerin giderek ucuzlaması ve daha fazla kullanılır hale gelmesi, tüm tezgah fonksiyonlarının bunların kontroluna girmesine neden olmuştur. Bilgisayar kullanımı ile desenlerin doğrudan tezgaha aktarılması konuyu bir ilgi odağı haline getirmiş bulunmaktadır... en çarpıcı değişmelerin hazır giyim tasarımı ve imalatında ortaya çıktığını söyleyebiliriz... Bilgisayar ekranındaki tasarımların patronlar haline getirilmesi, patronların yerleştiri-

lerek markalama ve kesme talimatının hızla verilebilmesi.. pek az zaman almaktadır... Hazır giyim otomasyonundaki bundan sonraki aşamayı otomatik markalama ve kesme oluşturmaktadır.

"Hazır giyimde görülen gelişmeler.. genellikle görme ve dokunma duyuları (touch and sight) bulunan robotların algılama yeteneklerinin artırılarak esnek üretim sisteminin (FMS) geliştirilmesi amaçlanmakta... Ancak 1990'ların ortalarına kadar denenmiş ve kusursuz üretim sistemine ulaşılması mümkün görünmemektedir. Türkiye'nin... pek genç konfeksiyon sanayiinde en önemli avantajı ucuz ve bol işgücü temin edebilmesidir. Ancak mevcut gelişmelerin ışığında, bu avantajını bir an önce kullanmaya başlamazsa ilerde tümüyle elinden kaçırabileceğini söyleyebiliriz...

"Tekstil makinalarının imalatında etkili olan bir diğer husus da kullanılan malzemelerdeki gelişmelerdir... Yüksek sıcaklıklara dayanıklı, mekanik özellikleri geliştirilmiş polimerlerin çeşitli makina parçalarında kullanılması performans ve maliyetlerde şaşırtıcı sonuçlar doğurmaktadır... çözgü makinalarında ipliklerin sürekli ve çok hızlı geçtiği bölümlerde özel seramik malzemenin kullanıldığı görülmektedir" (Alpay, 1987).

Biz bu devrimi nerede ve nasıl yakalayabiliriz? Araştırma raporunun esas metninde vermek istediğimiz mesajda olduğu gibi bilgiye dayalı bir toplumda sorunlar tekil sektör bazında, sektörden giderek değil, kritik sektör çerçevesinde, yani modern teknoloji üretiminde, merkezi bölgede çözümlenecektir. Bunun uzun dönemli bir sorun olduğunu belirtmiştik. Oysa, acil olan, "Kısa dönemde, tekstilde üretimi, verimliliği ve ihracatı artırmak için neler yapılabilir?" sorusudur. Cevap için de, mevcut tekstil makinaları imalatından, boya ve apre gibi, çevre (periphery) teknolojileri ve hatta bir tarım konusu olan pamuk, yün ve ipek yetiştiriciliğine kadar bir seri konuya, kuramsal çerçeveyi de göz önüne alarak çözüm- öneri getirmemiz gerekmektedir.

"Türkiye'de tekstil makinaları imalatının yaklaşık 50 yıllık bir geçmişi olmasına rağmen, bugün, 'dikiş makinaları', 'tekstil kurutma makinaları' ve 'boyama, yıkama, ütüleme, baskı ve terbiye makinaları' haricinde ciddiye alınabilecek bir makina imalatından bahsedilemez. MKE, mekiksiz dokuma tezgahları geliştirmeye çalışırken.. 1975'ten sonra özel sektör de.. yabancı teknoloji ile ve/veya kopye ederek.. sahaya girmiştir.. Bugün için komple makina imalatı olan kuruluşlar MKE, Alarko, Isımak, Metal Makina ve Asil Teknik'tir... TSKB'nin 1985 Makina İmalatçıları Rehberi'ne göre, özel sektörde 48, kamuda 1 kuruluş (MKE) mevcuttur... Firmaların hepsinin uğraş alanı tekstil makinası değildir... firmaların da A+G olanak-

ları yeterli olmadığından.. dışa bağımlılığımız tartışılmaz.. Firmaların %25'inde hiç mühendis yoktur; 48 firmadaki toplam mühendis sayısının %50'si ise 3 firmada çalışmaktadır...

"Tekstil yatırımlarının 290 milyar TL. olduğu 1985 senesinde 230 milyon dolar olan makina ithalatı ülkemizdeki tekstil makina imalatının mevcut pazara göre ne denli az bir yer işgal ettiğinin delilidir...

"Bu değerlere karşın, Boston Consulting Group'un, Aralık 1985'te hazırladığı 'Türk Tekstil Sektörü Yapısal Değişim Çalışması'ndaki sonuçları verebiliriz. Yapısal değişim için, 1990 yılına kadar, pamuklu dokuma modernizasyonu için 4 000 mekiksiz tezgah için 225 milyon dolar; kumaş terbiye işlemlerinin... %30 kapasite yenilenmesi için 80 milyon dolar; merserize, kasar ve boyamada ilave kapasite için 60 milyon dolar; hazır giyimde 30 000 makinalık yeni yatırım için 70 milyon dolar ve düz örme kapasitesini %50 artırmak için 20 milyon dolar olmak üzere 455 milyon dolarlık tekstil makinası yatırımı yapılması önerilmiştir" (Alpay, 1987).

EK II

DEMİR VE ÇELİK SEKTÖRÜ

A. Sektörün Kapsamı

Demir-çelik sektörü, demir cevheri konsantrasyonundan başlamak üzere demir ve çeliğin çeşitli metodlarla üretimlerini, demir ve çeliği dökme, dövme, haddeleme, çekme ve benzeri yollar ile sıcakta ve soğukta şekillendirerek bunlardan profil, çubuk, tel, levha, saç, vb. ürünlerin elde edilmesini, bu ürünlerin ısıl işleme tabi tutularak evsaf değişmesini, yine bu ürünlerin koruyucu madenlerle kaplanmasını sağlayan sanayi kollarının tümünü ve bu sektörün ana hammaddelerini (metalurjik kok, ferroalaşımlar gibi) üreten sanayi tesislerini kapsayan sanayi sektörüdür.

Demir-çelik sektörünün gelişmişlik düzeyi, ülkenin sanayileşmede ulaştığı aşamayı işaret etmesi bakımından hemen herkes tarafından kabul edilmiş bir ölçüttür. Buna bağlı olarak kişi başına çelik tüketimine ilişkin rakamlar gerek ülkeler arası karşılaştırmalarda, gerekse bir ülkenin zaman içindeki gelişimini izlemede sağlıklı ipuçları vermektedir.

Oysa endüstrileşmiş ülkelerde 1960-1970'lerde kişi başına çelik tüketimi 500-600 kg. düzeyindeydi. Bu ülkeler 1980'lerde kişi başına çelik tüketimini 300-400 kg.'a indirmişlerdir. 30 yıl boyunca II. Dünya Savaşı sonrası alt ve üst yapılarını tamamlamak için demir-çelik kullanmışlardır. Bugün ise, kullandıkları çeliğin cinsi değişmiştir. Bugün kullandıkları çelik 1950'lerin standart ve kalitesi ile mukayese edilirse, aslında hâlâ o tip

TABLO II.1: TÜRKİYE'DE KİŞİ BAŞINA DEMİR-ÇELİK ÜRETİM VE TÜKETİMİ, 1980-1990

	Kişi Başına Üretim (kg)	Kişi Başına Tüketim (kg)
1980	56	72
1981	53	72
1982	69	71
1983	80	91
1984	88	109
1985	97	100
1986	115	114
1987	133	135
1988	147	132
1989	143	142
1990	166	148

Kaynak: Demir-Çelik Üreticileri Derneği (bty.) (DÇÜD)

çelikler için 500 kg. kullandıkları ortaya çıkmaktadır[60]. Bu demektir ki Türkiye'nin sanayileşme hızını artırabilmesi için tüketmesi gereken demir ve çelik miktarının çok daha fazla artması gerekmektedir. Açıktır ki, bunu sağlamanın yolu ne kadar demir-çelik sektörünü rasyonalize etmekten geçiyorsa, ondan daha fazlası da genel sanayileşme stratejisine bağlı kalmaktadır. Diğer deyişle, sektörler arası ilişkiler göz önüne alındığında, demir-çelik sektörünün hem ekonomik gelişmeden büyük ölçüde etkilendiğini, hem de ekonomik gelişmeyi büyük ölçüde belirlediğini söyleyebiliriz. Demir-çelik sektörü geriye doğru bağlantı etkisinin yüksek olması nedeni ile, tüketicisi olan madencilik, enerji sektörlerini beslemektedir. Buna ek olarak, bir ton çelik üretimi için, yaklaşık üç ton cevher + koklaşabilir kömür + hurda + yakıt + ergitme malzemesi'ne ihtiyaç vardır. Piyasa ürünü olarak kabaca 1 ton ham çelikten 1 ton ürün ve yarı ürün elde edilir. Yani 10 milyon ton çelik üreten bir ülke 30 milyon ton ürün ve yarı ürün çıkışını sağlamak durumundadır[61].

---

60 MMO (1991e:11).

61 Leonard (1987:11).

B. Üretim

Sektörün Türkiye'deki gümrük tarifeleri sınıflandırması ile dünyadaki sınıflandırma arasında farkların giderilmemiş olması sorun yaratmaktadır. DPT'nin Demir-Çelik sektörü için yaptığı kabuller Birleşmiş Milletler'in 1958 yılında tavsiye ettiği sınıflandırma ile örtüşmemektedir[62] Bu farkların giderilmesi gerekir, bazı sanayiler ve ürünler dünyada demir-çelik sektörü kapsamına girdiği halde Türkiye'de girmemektedir. Bu durumda sektöre ilişkin sağlıklı bir envanter tutulması olanak dışı kalmaktadır. Bu durumda tesislerin tümünü kapsayan, bunların yatırımlarını, kapasitelerini, yıllık üretimlerini, ham madde ve enerji girdilerini, istihdam durumunu ve benzeri konuları içeren sağlıklı envanterler elde edilememektedir[63].

1980'ler, demir çelik üretiminde önceki on yıla göre gerek üretim gerekse tüketim açısından önemli sıçramaların yaşandığı yıllar olmuştur. 1980'de 2.5 milyon ton sıvı çelik üretimi ile dünya çelik üretiminin %0,35'ini karşılayan Türkiye, 1990'da 9.5 milyon tonla dünya çelik üreticileri arasında 19. sıraya yerleşmiştir.

Demir-çelik sanayii demir cevherinin arıtılmasıyla, demir ve çelik üretimini ve bunların şekillendirilmesi yoluyla yassı ve uzun ürünlerin elde edilmesi ve bunların şekillendirilmesi işlemini kapsamaktadır.

Bu işlemlerde, yüksek fırın teknolojisi ve elektrikli ark ocakları teknolojisi olmak üzere, birbirine alternatif iki yöntem bulunmaktadır. Bunlardan yüksek fırın tekniği, demir cevherinin kok kömürü ile indirgenmesi ve kireç taşı ile birlikte ergitilerek cüruftan ayrılması ilkesine dayanır. Bu teknikle elde edilen ham demir, yine birbirine alternatif, Bessemer-Thomas yöntemi, Siemens- Martin yöntemi veya Bazik-oksijen yöntemlerinden biri ile çeliğe dönüştürülür.

Bazik-oksijen yöntemi ile sıvı ham demire hurda ilave edilerek ve %99,5 saflıkta oksijen üflenmek suretiyle çelik elde edilmektedir. "Bazik oksijen yöntemi ile gerek üretim maliyetleri ve gerekse verimlilik artışları açısından büyük avantajlar sağlanabilmektedir. Örneğin aynı ölçekte üretim için bazik oksijen yöntemi, Siemens- Martin yöntemine göre %50 daha düşük maliyet gerektirmekte ve döküm süresi açısından da 5 kat daha

---

62 Örneğin bütün dünyanın sektör kapsamına aldığı kok tesisleri, sinnterleme ve peletleme tesisleri, ferro-alaşım tesisleri, ısıl işlem tesisleri gibi tesisler Türkiye'de sektör kapsamının dışında tutulmaktadır.

63 Şambasoğlu (1991:2).

hızlı çalışabilmektedir"[64].

Çoğunlukla küçük ölçekli kuruluşlarca benimsenen ve yüksek fırın teknolojisinin alternatifi olan elektrikli ark ocakları tekniği son yıllarda dünyada giderek yaygınlaşan bir kullanım alanına sahiptir. Bu yöntem doğrudan indirgeme ile elde edilen sünger demir veya hurdanın çeliğe dönüştürülme olanağını sağlamaktadır. Tablo II.3'te çeşitli ülkelerin üretim yöntemlerine göre dağılımı verilmiştir.

Bu tablodan izlendiği gibi ülkelere göre üretim tekniği tercihleri, yüksek fırın teknolojisi lehine seyretmektedir. Buna karşılık, ark ocaklı tesislerin 1987 itibariyle toplam üretim içerisindeki payı, AT ülkeleri ortalaması %28, Japonya'da %29,2, Güney Kore'de %32, ABD'de %37, Polonya'da %14, Türkiye'de ise %44,8 oranındadır. Bu oran, Türkiye'deki talep yapısına uygun teknolojiyi yansıtmadığı gibi, Türkiye'nin teknoloji tercihinin dünya üreticilerinin tercihlerine paralellik göstermediğinin kanıtıdır. Aksine 1980-1990 dönemi içerisindeki en önemli gelişmelerden biri entegre tesislerin toplam üretimdeki payı azalırken ark ocaklı tesislerin payının hızla artması olmuştur. Şekil II.1'de 1980-90 döneminde toplam çelik üretimi ve ark ocaklı özel sektör üretiminin seyri izlenmektedir.

Ark ocaklı fırınlar, hurda işleyen ve elektrik enerjisi kullanan tesislerdir. Ark ocaklarında yapılan üretim, cevher işleyen yüksek fırınlara göre çok daha esnektir. Buna karşılık ark ocaklarında birim maliyetler daha yüksek, ürün kalitesi ise yüksek fırın üretiminin gerisindedir. Ark ocaklı üretimde girdilerin dışa bağımlılık oranı ise %80 civarındadır.

VI. Beş yıllık planda, sektörde "rehabilitasyon ve modernizasyon yatırımlarına öncelik verileceği uzun ürünler üretimine yönelik yeni ark ocaklı tesislerin teşvik edilmeyeceği"[65] belirtilmektedir. Bununla beraber ark ocaklarına elektrik girdisi sübvansiyonlu fiyatla verilmeye devam edilmekte ve katma değer oranı daha yüksek olan entegre tesislere enerji kullanımında fiyat desteği verilmemektedir.

Demir çelik sektörü çok geniş bir ürün yelpazesine sahip olmakla beraber, sektörü yassı ürünler, kaliteli çelik ürünleri, döküm, boru, dövme mamuller ve ferroalaşımlar alt sektörlerine ayrıştırmak mümkündür.

Sektörde yassı ürünlerde talep fazlası, uzun ürünlerde ise arz fazlası

---

64 MMO (1989:227).

65 DPT (1989 110).

TABLO II.2: DEMİR ÇELİK SEKTÖRÜ ÜRETİM VE DIŞ TİCARET 1980-90 (1000 TON)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
Üretim											
Ham Demir	1876	2050	2173	2724	2902	3205	3733	4068	4461	3508	4900
Ham Çelik	2380	2626	3183	3834	4330	4864	5928	7044	7982	7902	9500
Uzun Hadde Ürünleri											
Üretim	1544	1387	1796	2214	2917	3542	3855	4343	4853	4671	6125
İthalat	132	115	109	87	330	478	189	276	350	839	365
İhracat	10	72	609	730	1080	1395	1303	1325	1831	1398	2220
Uzun Yarı Ü.											
İthalat	106	198	193	575	928	1328	533	798	355	359	200
İhracat	---	---	---	65	185	530	725	633	1280	1093	1300
Yassı Hadde Ü.											
Üretim	743	726	854	1203	1511	1556	641	1803	1417	2190	2180
İthalat	299	344	411	498	574	858	645	1269	1042	852	960
İhracat	---	7	81	116	205	534	384	577	692	478	345
Yassı Yarı Ü.											
İthalat	51	124	35	128	332	369	387	747	532	642	300
Vasıflı Çelikler											
Üretim	114	80	130	151	150	200	150	170	198	187	190
İthalat	46	61	59	79	100	94	91	111	108	66	110
İhracat	---	---	11	5	4	14	22	40	44	63	56
Dem. Çel. Döküm	344	355	391	458	475	510	490	520	600	613	638
Dikişli Borular											
Üretim	262	305	335	364	393	600	600	700	650	670	700
İthalat	31	4	2	6	10	11	197	185	7	14	5
İhracat	6	45	114	133	204	250	199	235	238	308	325

Kaynak, MMO (1991e:6). / * Tahmin

TABLO II.3: 1985-1987 YILLARINDA ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE ÇELİK ÜRETİMİNİN YILLARA GÖRE DAĞILIMI, (MİLYON TON).

	Siemens-Martin Fırını			Bazik Oksijen Fırını			Elektrik Ark Fırını		
Ülkeler	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Belçika	---	---	---	9.8	9.0	9.1	0.9	0.7	0.7
Fransa	---	---	---	15.1	13.7	13.2	3.7	4.1	4.5
B. Almanya	---	---	---	33.0	30.3	29.9	7.5	6.8	6.4
İtalya	---	---	---	11.4	11.0	11.0	12.5	11.8	11.8
Lüksemburg	---	---	---	3.9	3.7	3.3	---	---	---
Hollanda	---	---	---	5.3	5.1	4.8	0.2	0.2	0.2
İspanya	---	---	---	5.5	4.9	4.9	8.7	7.1	6.9
İngiltere	---	---	---	11.2	10.7	13.0	4.5	4.0	4.5
Toplam	---	---	---	95.2	88.4	89.3	38.0	34.8	34.9
Japonya	---	---	---	74.8	69.1	69.1	30.5	29.2	29.4
G.Kore	---	---	---	9.3	9.5	11.4	4.3	5.0	5.4
A.B.D.	5.8	3.0	n.a.	47.1	43.4	50.0	27.2	27.6	30.2
Brezilya	0.7	0.5	0.4	14.7	15.4	16.7	5.0	5.3	5.2
Kanada	n.a.	n.a.	n.a.	10.6	9.9	10.3	4.1	4.1	4.4
SSCB	85.7	85.4	85.4	49.9	52.8	53.0	19.0	22.8	23.0
Hindistan	4.9	4.7	4.6	4.0	4.3	4.9	3.0	3.2	3.6
Polonya	6.9	7.1	7.1	6.8	7.5	7.5	2.4	2.5	2.5
Romanya	4.1	4.2	4.2	6.7	6.9	7.2	3.0	3.2	3.6
Türkiye	0.52	0.61	0.6	2.62	2.93	3.29	1.73	2.39	3.16

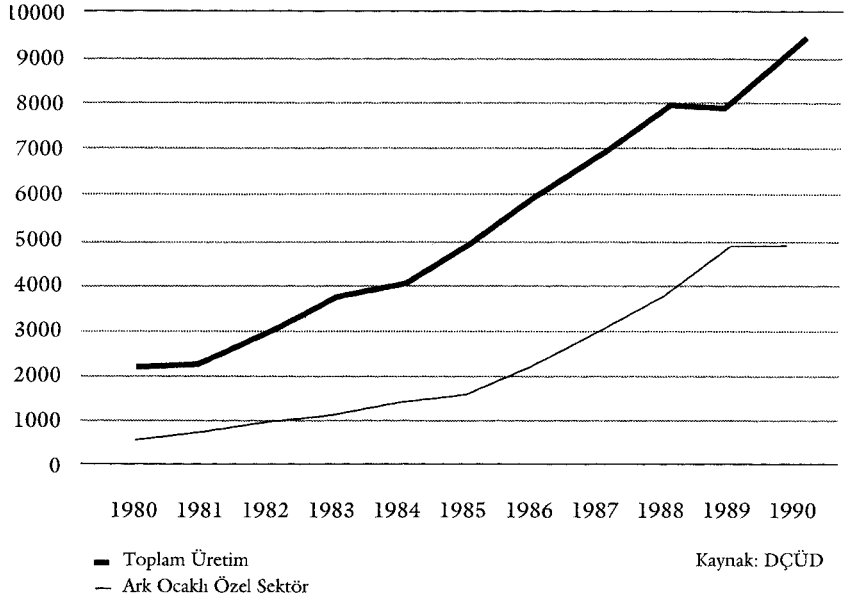
Kaynak: DPT (1991:18).

bulunmaktadır. Yassı ürünlerde 2.8 milyon ton arza karşılık 3.5 milyon ton talep gerçekleşmiş; uzun ürünlerdeki 6.7 milyon tonluk üretimin yalnızca 4.5 milyon tonu iç talep tarafından karşılanabilmiştir.

Yassı ürün üretim kapasitesinin artırılması önündeki en büyük engel finansman sorunu ve artan kapasitenin gerektirdiği altyapı yatırımlarının tamamlanmasıdır. Gelişmiş çelik üreticisi ülkelerde toplam sıvı çelik üretimi içindeki yassı mamulün payı %60'lara çıkarken, bu oran ülkemizde %22,4'e düşmüştür[66]. Yassı ürün üreten tek tesis olan Erdemir, yurtiçi ihtiyacın ancak %70'ini karşılayabilmekte, talep fazlası ithalat ile karşılan-

66 DPT (1991:149).

ŞEKİL II.1. TOPLAM ÜRETİM VE ARK OCAKLI ÖZEL SEKTÖR ÜRETİMİ, 1980-1990 (bin ton)



Kaynak: DÇÜD

maktadır. Erdemir kullandığı teknoloji ile gelişmiş ülkelerle aynı düzeyde kalmayı başarmıştır; bu nedenle yassı ürünlerde yalnızca kapasitenin artırılmasına gereksinim vardır.

Kaliteli çelik ürünlerinde gerek üretim gerekse tüketim ülke nüfusu göz önüne alındığında düşük kalmaktadır. AT ülkelerinin çelik üretimi içinde kaliteli çeliklerin payı %12-20 oranları arasında değişmektedir. Türkiye'de ise bu oran %3-4 arasında değişmekte, ithalat katıldığında toplam çelik tüketimi içinde kaliteli çeliğin payı %6'yı geçmemektedir. Kaliteli çelik üretiminde Türkiye'nin teknolojik durumu yenilenme ihtiyacı göstermektedir, özellikle çok eski teknoloji nedeniyle yetersizlik gösteren çelikhane ve haddeleme tesislerinin yenilenmesi ve ıslahı gerekmektedir.

Döküm alt sektörü, dünya teknolojisi ile arasında önemli bir açık bulunmayan ancak verimlilikte gelişmiş ülkelerin çok gerisinde kalan bir yapıya sahiptir. Döküm sektöründe düşük verimlilik başlıca şu nedenlere bağlanmaktadır: Talebin yapısına bağlı olarak, döküm fabrikalarının çok çeşitli tiplerde ve Avrupa ülkelerine göre beher tip için çok sayıda ve seri

olmayan üretim yapmak zorunda kalmaları; önceki yıllarda karşılaşılan enerji kesinti ve kısıtlamaları ile iş barışı sorunları; elektrik enerjisindeki voltaj düşüklükleri; bazı hammaddelerin teminindeki güçlükler; çok çabuk yıpranan makina ve teçhizatın yenilenmesinde karşılaşılan finansman zorlukları[67].

Boru alt sektöründe, dikişli boru üretim teknolojisi son yıllarda yüksek frekans tekniği kullanılmasıyla çok gelişmiştir. Büyük boyuttaki tesislerin tümü AT ülkelerindeki sektörde kullanılan imalat teknolojilerinin tamamına sahiptir. Ancak, malzeme, nakil, stoklama, ambalaj, markalama konularında bazı eksiklikler olduğu kabul edilmelidir[68].

Dövme mamullerde kalite ve teknoloji geliştirmede yeterli mesafe alınamamıştır. Hemen bütün dökümhaneler, her çeşitten dövülen miktar az olduğu için emek yoğun teknikler kullanılmaktadır. Döküm alt sektöründe yeni dövme fabrikası kurulmasından çok mevcutların modernize edilmesine ve kapasitelerinin büyütülmesine gereksinim vardır. Diğer yandan Doğu Bloku ülkelerinin kalitesiz ve dampingli dövme mamuller sektörü tehdit altında tutmaktadır.

Demir-çelik sektöründe, ferroalaşım üretimi yapan ülke sayısı oldukça azdır. Türkiye'de ferroalaşımlar üretimindeki artış dünya arzı içindeki payını artıracak şekilde gelişmiştir. Üretim kapasitesi 1989 yılından itibaren %50 artarak 105.000 ton/yıl'a çıkarılmıştır, 1994 yılında planlanan %60 artışla da 125.000 ton/yıl'a çıkması planlanmaktadır. Norveç ve Finlandinya şirketleri ile ortaklaşa yapımı olan teknoloji, bugün için dünyanın en gelişmiş sistemidir.

C. Teknoloji ve Verimlilik

Sektörün en önemli iki sorunundan birisi finansman diğeri ise işgücü maliyetleri sorunudur. Sektörün kamu kesiminin faiz yolu ile bankalardan borçlanma yoluna gitmesi ve sürekli artan borç-gereksinimi ağır bir mali yük oluşturmaktadır. Diğer yandan işgücü maliyetlerinde 1988'den bu yana meydana gelen artışlar sektörün kamu kesiminde birim işçi maliyetini yaklaşık 15 milyon TL düzeyine çıkarmış, toplam satış maliyetleri içinde emeğin payı %65 düzeyine ulaşmıştır. Bu oranın 1988'den önce %20

---

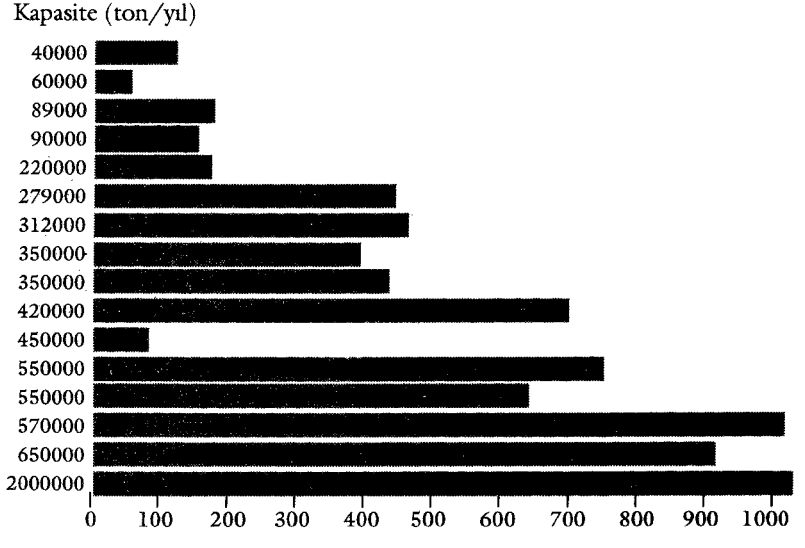
67 DPT (1991:237).

68 DPT (1991:258).

düzeylerinde seyrettiği göz önüne alınırsa bunun sektöre bir şok etkisi yaptığı ve diğer sektörler için de emsal teşkil ederek ücret enflasyonu tartışmalarına uygun zemin hazırladığı söylenebilir. Dünya piyasalarında üretim yapan diğer ülkelerde ücret, toplam satış maliyetinin %17-20'si arasında yer almaktadır.

Ark ocaklı tesisler ile entegre tesisler farklı üretim tekniklerini ifade ettiklerinden bunlara ilişkin verimlilik karşılaştırmalarının kendi aralarında yapılması gerekir. Aşağıda Şekil II.2.'de gerek özel sektöre gerekse kamu sektörüne ait ark ocaklı firmalar ölçek büyüklüklerine göre sıralanmış ve kişi başına üretim düzeyleri gösterilmiştir.

ŞEKİL II.2. ELEKTRİK ARK OCAKLI TESİSLERDE KAPASİTE VE VERİMLİLİK SIRALAMASI, 1990



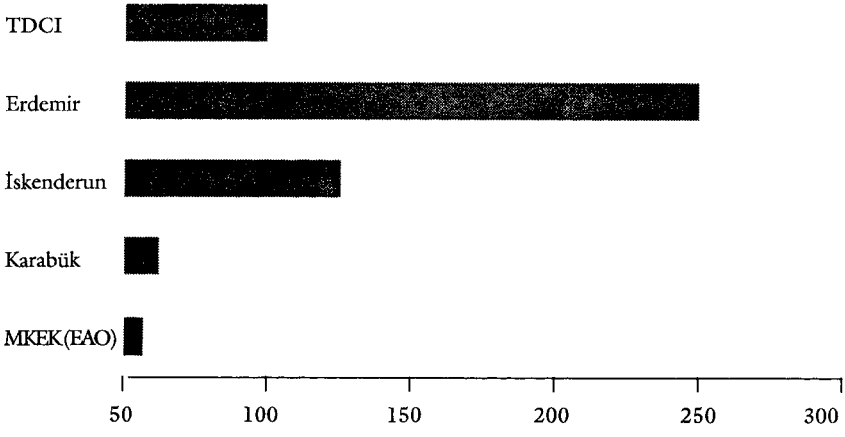
Kaynak: DÇÜD.

Grafikte yer alan firmalardan yalnızca 60 bin ton üretim kapasitesine sahip olan firma (MKEK) kamu sektörüne aittir, diğerleri özel sektörün mülkiyetindedir. İzlendiği gibi kamuya ait firmada verimlilik, kendisinden daha düşük kapasiteye sahip özel sektör firmalarının dahi çok altındadır. Bu ise, teknoloji ile değil işgücü istihdamındaki şişme ile ilgili bir prob-

lemdir. Tablodan izlendiği gibi firma ölçeği ile verimlilik arasında yakın ilişki gözlenmektedir.

Tamamı kamu sektörüne ait olan entegre üretim tesislerinde ise verimlilik düzeyi aynı nedenlerle çok düşüktür. Şekil II.3.'te kamuya ait firmaların verimlilik düzeyleri gösterilmiştir.

ŞEKİL II.3. KAMU SEKTÖRÜNDE KİŞİ BAŞINA ÜRETİM DÜZEYİ, 1990



Kaynak: DÇÜD.

Türkiye'de demir çelik sektörü ürünlerinin fiyatının belirlenmesi ithalat fiyatlarına bağlıdır. İthal fiyatlarının genellikle dampingli fiyatlar olduğu da göz önüne alınırsa bu durum, kamu sektörünün elindeki entegre tesislerin, maruz kaldıkları maliyet baskısı karşısında hareket alanının ne kadar daraldığı hakkında bir fikir verecektir. Diğer yandan bu tesisler işgücü sayısını azaltmakta özel sektörün sahip olduğu hareket serbestliğine sahip değildir. Bu durumda sektördeki mevcut istihdamın verimliliği gerek 1988 öncesine göre gerekse yabancı üreticilere göre gerilemiş bulunmaktadır. Bugünkü koşullarda entegre tesislerde işgücünün verimsizliği problemi, kullanılan üretim tekniğinin sonucu olmaktan çok, aşırı istihdamın belirlediği maliyet yapısının sonucudur.

Çoğunluğu özel sektörün mülkiyetinde olan ark ocaklarında ise işgü-

cü maliyetinin toplam satış maliyeti içindeki payı %3,7 ile %4,5 düzeyleri arasında değişmektedir.

D. Öneriler

Son on yıl içinde demir çelik sanayiinde kapasite %272 oranında artmıştır. Ancak sektörün yararlandığı fiziksel altyapı stoku aynı oranda büyümemiştir. Bu durumda sektör dışsal eksi ekonomiler altında çalışmaktadır. Örneğin, sektörün önemli maliyet kalemlerinden birinin taşıma giderleri olduğu göz önüne alınırsa, altyapı eksikliklerinin bu temel girdinin maliyetini yükselteceği açıktır.

Demir cevheri, taş kömürü ve hurda gibi temel hammaddelerde dışa bağımlılık giderek artmaktadır. 1989 yılında kullanılan demir cevherinin %35'i, kömürün %66'sı, hurdanın ise %80'i ithal yoluyla karşılanmıştır. Hurda ihtiyacının çoğu ABD ve AT ülkelerinden temin edilmektedir. Ayrıca Ortadoğu ve Körfez ülkeleri de potansiyel hurda kaynaklarıdır. Bu bölgelerdeki hurdaların toplanıp hazırlanıp değerlendirilmesi için organizasyon ve teknik alanda yatırıma ihtiyaç vardır[69]

Sektörde önemli sorunlardan bir tanesi de yan ürünlerin değerlendirilmesi sorunudur. Sektörün başlıca iki yan ürünü olan gaz ve cürufun daha etkin değerlendirilmesi durumunda maliyetlerde önemli azalmalar kaydedilecektir. Bilindiği gibi, cüruf çimento sanayiinin girdileri arasında yer alır. Sektörün yan ürün olarak ürettiği cürufun bir diğer değerlendirilme alanı da demiryollarında kullanılan kırma çakıl taş üretimidir. Her iki kullanım için de gerek demir çelik sektörünün gerekse çimento sanayiinin buna uygun rehabilitasyon çalışmalarına gitmesinde yarar vardır. Sektörde maliyetleri düşürme potansiyeli olan bir diğer rehabilitasyon çalışması ise ısı kaybını azaltma çalışmaları ile birlikte yürütülmesi gereken "gaz" yan ürününün değerlendirilmesi ile ilgilidir.

Malzeme teknolojisindeki gelişmeler, demir çelik sektörünün ürünlerini ikame kabiliyeti yüksek yeni ürünlerin doğmasına olanak sağlamıştır (örneğin motor bloklarında seramik malzeme kullanımı ve cam elyafı takviyeli plastik (CTP)). Ancak ikame ürünlerindeki bu çeşitlenmenin, sektör ürünlerine olan talebi bu konuda önlem alınmasını gerektirecek kadar etkilemesi beklenmemektedir. Diğer yandan çelik üretiminde standart ve

---

69 MMO (1991:20).

kalite yönünden dünyada meydana geien değişiklikler yurtiçi üretimde de yakından izlenmektedir ve yurtiçi tüketici ithal ve yerli çelik kullanımında fiyata duyarlıdır. Bunun doğal sonucu olarak da yurtiçi fiyatlar, ithal fiyatları tarafından belirlenmektedir. Türkiye'ye çelik ithal eden ülkelerin damping uyguladığı bilinmektedir. Ancak dampingli fiyat ile ürünün orijin ülkedeki fiyatını eşitleyecek bir gümrük vergisi uygulamasına henüz gidilmemiştir.

Mamul ihracında yerli kütükten üretilen mamullerde ve ithal kütükten üretilen mamullerde kullanılan elektrik enerjisindeki destekler, yerli üreticiyi koruyacak ve ithal kütük girişini teşvik etmeyecek şekilde düzenlenmelidir.

Kamu sektörünün karşı karşıya olduğu en önemli sorun ise işgücü maliyetlerindeki artıştır. Bunun için ise uzun dönemde, hem gizli işsizliği ortadan kaldıracak hem de ücretleri rasyonalize edecek bir otomasyon programının başlatılması karar beklemektedir.

EK III

MAKİNA İMALAT SANAYİİ

A. Sektör Kapsamı

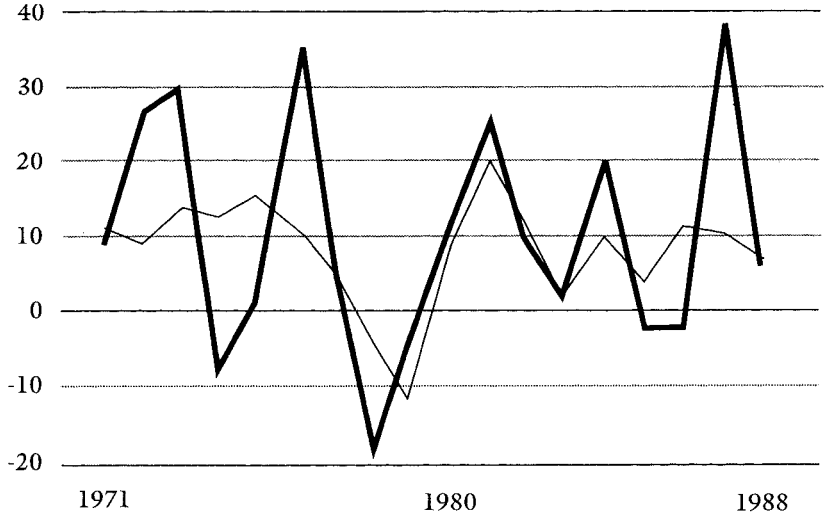
Makina imalat sanayii ekonominin çevirici gücünü oluşturmaktadır. Sektör metal ve ağaç işleyen takım tezgâhları üretmektedir. Türkiye'de üretilen takım tezgâhlarının başlıca çeşitleri; universal frezeler, dik frezeler, universal tornalar, revolver tornalar, mekanisyen tornalar, silindirik taşlamalar, satıh taşlamalar, takım bileme tezgâhları, radyal matkap, sütunlu maktap, yatay delik delme ve frezeleme tezgâhları, her türlü hidrolik ve abkant presler, testereler, saç işleme makinaları, ağaç planya ve tornaları ve diğer ağaç ve metal işleyen tezgâhlardır. Buna ilave olarak 1990 itibarı ile 10 adet CNC (bilgisayar-sayısal kontrollu) takım tezgâhı üretilmiştir.

B. Sektör Yapısı

Sektör piyasa yapısı itibarı ile oligopolist bir yapıya sahiptir. Her ne kadar 1988 istatistiklerine göre sektörde faaliyet gösteren firma sayısı 638 olsa da piyasada gerek kurulu kapasite, gerekse üretim ve istihdam kriterlerine göre, biri kamu diğeri özel sektöre ait olmak üzere iki büyük firma vardır. Kamu sektöründe Makina Kimya ve Endüstri Kurumu üretimini durdurmuş, buna karşılık Taksan Takım Tezgahları San. ve Tic. A.Ş.'ni bünyesine bağlamıştır.

Sektörün özellikle metal işleme, orman ürünleri, madeni eşyalar, elektrikli makinalar ve otomotiv sektörlerine ileriye doğru bağlantı etkisi oldukça yüksektir. Ancak, tersinden okunduğunda, bu sektör de sayılan

ŞEKİL III.1: İMALAT SANAYİİ VE MAKİNA İMALAT SANAYİİ ÜRETİM ARTIŞ HIZLARI, (%)



Kaynak: Eser (1991a).

sektörlerin geriye doğru bağlantı etkilerinin son halkalarından birini oluşturmaktadır. Bu nedenle sektörün üretim düzeyi birincil olarak nihai talebe bağlı kalmaktadır. Makina imalat sanayiinin ihracat potansiyeli ise mevcut teknoloji ve ürün kompozisyonu itibari ile yeterli rekabet gücüne sahip değildir.

Şekil III.1, toplam imalat sanayii üretim artışı ile makina imalat sanayii üretim artış hızlarının 1971'den 1988'e seyrini göstermektedir. Şekile ilişkin rakamlar, sektöre ilişkin temel göstergeler tablolarında sunulmuştur.

Özellikle petrol fiyatlarının reel olarak iki kat arttığı 1973-1978 döneminde makina imalat sanayiinde üretim artış hızı, imalat sanayii geneline intibak etmede güçlük çekmiştir. 1978 yılından sonra, sektördeki üretim artış hızı imalat sanayii genelini yakından izlemiştir. Bu uyumun herhangi bir gecikmeye gereksinmemesi piyasada enformasyonun iyi işlediğini göstermektedir.

Takım tezgahları, dünya piyasalarında nitelikli işgücü yoğun tekniklerle üretilmektedir. Piyasa üretim payları sıralamasında, nitelikli işgücü-

nün nisbi kıtlığını daha az hisseden ülkeler, beklendiği gibi ön sıralarda yer almaktadır. 1980 yılı rakamları ile toplam 26 milyar 517 milyon ABD Doları olan dünya takım tezgahları üretiminde ABD %20 pay ile birinci, eski Sovyetler Birliği %14 pay ile ikinci, Batı Almanya ve Japonya %10 pay ile üçüncü ve dördüncü sırada bulunmaktaydı (İğnebekçili, 1987: 137). Dünya piyasalarında ilk on sırayı alan ülkeler toplam üretimin yaklaşık %86'sını gerçekleştirmektedirler. Türkiye'nin dünya üretimindeki payı ise %0,04'ün altında kalmaktadır. Türkiye'nin içinde yer aldığı gelişmekte olan ülkeler grubunun toplam dünya üretimindeki payı ise %8'dir.

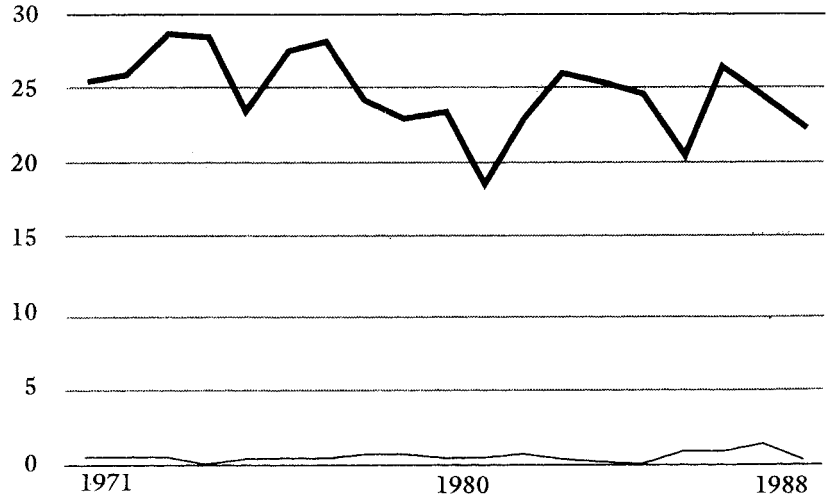
C. İhracat Potansiyeli ve İthalat Profili

Günümüzde takım tezgahları ürün yelpazesine katılan CNC takım tezgahları dünya ticaretinde ağırlıklı bir paya sahiptir. CNC takım tezgahları universal takım tezgahlarından farklı olduğu pek çok nokta bulunmaktadır. Bu tezgahlar işgücünden tasarruf etmenin ötesinde, üretimde FMS (esnek üretim sistemleri) organizasyonlarına en uygun ortamı sağladıklarından, kitle üretiminden esnek üretime geçen ve takım tezgahlarının asıl talibi olan ülkeler tarafından yoğun olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de üretilen universal takım tezgahları ise sayısal kontrol ortamlarında çalışamamaktadır. Bilgisayar-sayısal kontrollu takım tezgahları dışında kalan makina imalatı ve ihracatında İspanya, Hindistan, Güney Kore ve Tayvan gibi ülkeler rekabet etmektedirler. Türkiye'nin ihracatı düzensiz bir seyir izlemekte, buna karşılık ithalatı 1980 yılından itibaren artmakta ve bu artış 1987'den itibaren ivme kazanmış bulunmaktadır.

Türkiye mevcut rekabet ortamında konvansiyonel tezgahlar ihraç etme fırsatları yaratmakta, ancak bunu umut verici bir kararlılığa oturtamamaktadır. 1988 yılı sektör ihracatı, toplam imalat sanayii ihracatının %0,58'i (332 milyon $) düzeyinde gerçekleşmiştir. Buna karşılık aynı yıl sektör ithalatı imalat sanayii toplam ithalatının %21,86'lık (2.400 milyar $) dilimini oluşturmuştur. Şekil III.2'den izlendiği gibi sektörün ihracat ve ithalat dengesi 1970'ten beri ithalat lehine seyretmiştir.

Mikro işlemci birimlerin, sanayi makinalarıyla bütünleştirilmesinin hız kazandığı 1980'lerde Türkiye'nin halen üretmekte olduğu universal tezgahlara olan talep CNC tezgahlara kaymıştır. Türkiye'nin sahip olduğu teknolojik altyapı ve donanımı, anlamlı bir katma değerin yaratılmasına fırsat verecek şekilde CNC tezgahları üretim ve ihracına uygun değildir. Nitekim, mevcut üretim teknolojisinde, universal tezgahlarda girdiler bakımından dışa bağımlılık oranı çok yüksektir.

ŞEKİL III.2: İHRACAT VE İTHALATIN TOPLAM İMALAT SANAYİ İHRACAT VE İTHALATI İÇİNDEKİ PAYLARI, (%)



— İth./ T. ith.
— İhr. / T. İhr.

Kaynak: Eser (1991a).

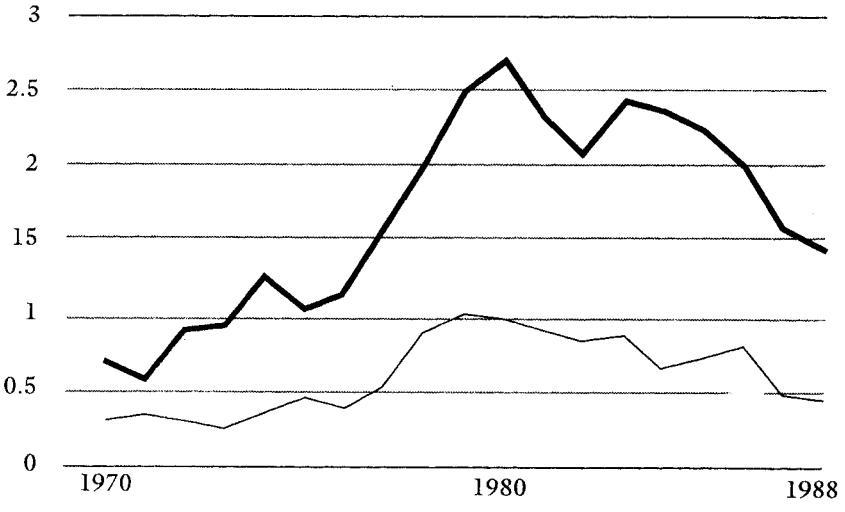
TABLO III.1: TAKIM TEZGAHLARINDA DIŞA BAĞIMLILIK ORANLARI

Universal Takım Tezgahları	% 20
Universal Freze Tezgahları	% 90
Kalıpçı Freze Tezgahları	% 80
Taşlama Tezgahları	% 100
CNC Türü Tezgahlar	% 100
Matkap, Testere, Giyotin, Makas, Pres	% 20
Motor Yenileme Tezgahları	% 90

Kaynak: Eser (1990:6).

Girdilerde dışa bağımlılığın yüksekliği, üretim için gereken döviz ödemelerinin ötesinde bir anlam taşımaktadır. Dışa bağımlılığın azaltılmasının yegane amacı döviz ödemelerinden tasarruf etmek değil, tasarım ve

ŞEKİL III.3: MAKİNA İMALAT SANAYİİNDE SERMAYE/HASILA (K/X) VE SERMAYE/KATMA DEĞER (K/V) ORANLARI



Kaynak: Eser (1991a).

malzeme teknolojisi üretmenin uzun dönem avantajlarını yakalamak olmalıdır. Bu nedenle, bu çaba için katlanılacak maliyetin, mevcut bağımlılıktan doğan döviz külfetiyle karşılaştırılmasına dayanan bir fayda-maliyet analizi, rekabetteki zayıf performansın sürmesine neden olacaktır.

D. Sermaye/Hasıla Oranı

Sermaye/hasıla oranı, birim hasıla elde etmek için gereken sermaye miktarını göstermesi bakımından önemli bir teknik göstergedir. Ancak sektörün girdilerde dışa bağımlılık oranın yüksek olması durumunda sermaye katma değer oranı ile birlikte izlenmesi yararlı olur. Makina imalat sanayii sermaye/hasıla oranı, genel olarak Türkiye ortalamasının altında seyretmektedir. Sermaye/ hasıla oranı (K/X) 1980'de 1.05 düzeyinde iken, 1988'de 0.53 düzeyine gerilemiş; aynı yıllarda sermaye/katma değer oranı (K/V) 2.67 ve 1.39 olarak gerçekleşmiştir (Bkz. Şekil III.3).

Sektörde sermaye/hasıla oranı ile sermaye/katma değer oranı birlikte

izlendiğinde, iki oran arasındaki açığın 1971'den itibaren büyüdüğü ve 1980'de en üst düzeye eriştiği gözlenmektedir. 1980'den itibaren oranlar arasındaki farkta ancak kısmi azalma olabilmiştir. Bu, birim hasıla elde etmek için gerekli sermaye miktarı azaldıkça birim katma değer için gerekli sermaye miktarının aynı hızla azalmadığını ifade etmektedir. Bu durumda, sermaye/hasıla oranı minimizasyona değil, sermaye/katma değer oranı kısıtında optimizasyona tabi tutulması gereken bir değişken kimliği kazanmaktadır. Başka bir deyişle, emek-yoğun tekniklerle üretimi idame ettirmenin mümkün olduğu sektörde, ücretlerin düşüklüğünden yararlanarak sermaye ve nitelikli işgücü yoğun tekniklerden kaçınmanın her zaman olumlu sonuçlar vereceği söylenemez. Ekonominin en zayıf olduğu nokta (düşük ücret ve düşük emek verimliliği) en güçlü cephesi addedilip, sermayeden tasarruf edici yöntemlerle çalışıldığında, sanayi stratejisinden uzun dönemde beklenen sonuçlar elde edilemeyecektir.

Üretim miktarının artışıyla birlikte, sermaye/hasıla oranı ile sermaye/katma değer oranı arasındaki açığın yükselmesine yol açan nedenlerin başında, malzeme teknolojisinin talebe uygun üretim yapmaya elverişli seviyeye ulaşamamış olması gelmektedir. Sektörde kullanılan hammadde ve malzemelerin büyük bölümü çelik ve döküm maddelerdir. Kaliteli çeliğin istenilen zamanda ve miktarda temin edilememesi önemli bir sorundur. Bu alanda üretim yapan kuruluşların maliyetleri ağır ödeme koşulları nedeniyle olumsuz yönde etkilenmekte ve bu durum üretimin aksamasına neden olmaktadır. Yan sanayinin yapısı bugün için belli komponentlerin üretimine uygun değildir. Batılı takım tezgahı kuruluşları elektronik aksamın yanı sıra hidrolik ve pnömatik aksamları standart şekilde yan sanayiden temin edebilmekte, ayrıca birçok tezgah ünitesini de ihtisaslaşmış kuruluşlardan satın alabilmektedirler (Eser, 1990: 12). Türkiye'de ise firmalar yan sanayiden sağlayamadıkları birçok komponenti kendileri imal etmek zorunda kalmakta, bu durum diğer faaliyetleri aksatmaktadır.

TABLO III.2: MAKİNA İMALAT SANAYİİ - TEMEL VERİLER, 1970-88

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
I	30280	21892	31247	43000	39466	37815	42089	44601	45254	43770
II	2163	2356	2979	3868	3617	3724	5033	5277	4358	4107
III	215	246	304	334	356	320	358	419	497	513
IV	398	385	386	606	604	652	776	972	894	848
V	715	878	1043	1239	1454	1725	2068	3061	3725	4460
VI	968	1360	1096	1276	1125	1539	1676	1933	1818	1801
VII	588	800	1524	2048	3971	3491	4393	5168	5631	5660
VIII	5450	11001	7056	9609	13657	15211	28288	15742	20415	14637

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I	47148	49712	53041	54616	55776	56240	59573	60808	62269
II	4645	5890	6521	6702	8117	7792	7582	10513	11168
III	614	621	673	660	612	692	677	645	638
IV	769	928	898	875	815	809	722	867	755
V	4874	5089	5244	5503	5531	5588	5794	5824	5945
VI	1820	2197	2487	2307	2439	2550	2927	3540	4256
VII	8087	20245	27253	19448	16329	72734	60402	106957	51508
VIII	23111	22678	37615	33638	34388	37810	50620	55828	61778

I. İşgücü.
II. Üretim (1968 sabit fiyatları ile, milyon TL).
III. İşyeri sayısı.
IV. Reel ücretler.
V. Sabit sermaye stoku (1968 sabit fiyatları ile, milyon TL).
VI. İhracat (Cari fiyatlarla, bin $).
VII. İthalat (Cari fiyatlarla, bin $).

Kaynak: Eser (1991a)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

TABLO III.3: MAKİNA İMALAT SANAYİİ - TEMEL DEĞİŞKENLER ARTIŞ HIZLARI, 1971-89, (%)

	1971	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
I.	-27.70	42.73	37.61	-8.22	-4.18	11.30	5.97	1.46	-4.16
II.	8.92	26.44	29.84	-6.49	2.96	35.15	4.85	-17.42	-5.76
III.	-3.18	0.32	56.82	-0.25	7.91	18.91	25.26	-8.01	-5.11
IV.	22.86	18.77	18.82	17.37	18.63	19.88	47.99	21.69	19.75
V.	40.49	-19.41	16.42	-11.83	36.80	8.90	15.33	-5.95	-0.94
VI.	28.29	50.41	28.42	27.21	55.01	9.15	-0.68	-26.83	19.14
VII.	25.29	37.99	151.93	81.36	-16.32	6.00	-35.68	-1.63	-29.34
	1980	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**
I.	8.71	5.44	6.70	2.97	2.12	0.83	5.93	2.07	2.40
II.	13.10	26.80	10.71	2.78	21.11	-4.00	-2.70	38.66	6.23
III.	-9.27	20.67	-3.26	-2.58	-6.86	-0.74	-10.75	20.08	-12.92
IV.	9.29	4.40	3.05	4.94	0.52	1.03	3.68	0.53	2.07
V.	1.05	20.71	13.19	-7.23	5.72	4.55	14.78	20.94	20.22
VI.	-7.70	43.13	6.15	9.52	11.65	-4.19	48.59	6.53	-2.20
VII.	-21.22	115.79	22.54	-36.37	-29.31	124.91	-58.48	162.89	-70.53

I. İşgücü artış hızı.
II. Üretim artış hızı.
III. Reel ücretler artış hızı.
IV. Sabit sermaye stoku artış hızı.
V. Katma değer artış hızı.
VI. İhracat artış hızı.
VII. İthalat artış hızı.

Kaynak: Eser (1991a)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

TABLO III.4: MAKİNA İMALAT SANAYİİNE İLİŞKİN GÖSTERGELER, 1970-88

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
I	31.97	62.12	35.08	29.67	28.51	40.70	39.82	43.34	40.17	41.53
II.	23.60	40.10	33.37	28.82	36.85	45.62	49.14	68.63	82.31	102.84
III.	0.33	0.37	0.35	0.32	0.40	0.46	0.41	0.58	0.85	1.09
IV.	0.74	0.65	0.95	0.97	1.29	1.12	1.23	1.58	2.05	2.48
V.	13.14	17.59	12.36	14.09	15.31	17.25	18.43	21.78	19.75	19.55
VI.	10.06	9.58	9.80	11.58	10.16	11.64	14.06	12.59	8.77	8.01
VII.	140.84	88.99	102.79	128.74	110.86	118.17	117.57	106.45	91.05	84.54
VIII.	4.50	5.53	3.61	3.82	3.16	4.81	4.68	4.61	3.66	3.51
IX.	41.09	23.32	35.25	47.49	53.72	42.38	46.28	50.26	49.16	47.09
X.	42.83	29.36	37.20	50.16	57.83	45.16	49.64	55.05	55.40	54.51
XI.	57.17	70.64	62.80	49.84	42.17	54.84	50.36	44.95	44.60	45.94
XII.	44.75	57.72	36.79	32.99	31.10	41.33	33.30	36.63	41.72	43.85
XIII.	55.25	42.28	63.21	67.01	68.90	58.67	66.70	63.37	58.28	56.15

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I.	38.60	44.19	46.89	42.24	43.73	45.34	49 13	58.22	68.35
II.	103.39	102.36	98.86	100.75	99.17	99.36	97.25	95.78	95.48
III.	1.05	0.86	0.80	0.82	0.68	0.72	0.76	0.55	0.53
IV.	2.68	2.32	2.11	2.39	2.27	2.19	1.98	1.65	1.40
V.	16.32	18.68	16.93	16.02	14.61	14.38	12.12	14.26	12.12
VI.	7.57	9.48	9.69	10.15	13.26	11.26	11.20	16.30	17.50
VII.	76.79	80.05	78.81	82.75	91.14	81.27	88.00	94.28	97.60
VIII.	2.96	3.54	3.70	3.50	3.99	3.68	4.32	5.49	6.67
IX.	42.28	42.26	36.21	37.93	33.42	31.73	24.67	24.49	17.74
X.	49.58	48.43	40.85	43.65	38.18	36.07	27.68	26.93	19.22
XI.	50.42	51.57	59.15	56.35	61.82	63.93	72.32	73.07	80.78
XII.	39.18	37.30	38.14	34.42	30.05	32.73	38.60	33.67	38.11
XIII.	60.82	62.70	61.86	65.58	69.95	67.27	61.40	66.33	61.89

I. Kişi başına katma değer (mil. TL). / II. Kişi başına sermaye stoku (mil. TL). / III. Sermaye/hasıla oranı. / IV. Sermaye/katma değer oranı. / V. Kişi başına reel ücretler (bin TL). / VI. İşyeri büyüklükleri. / VII. İşgücü yoğunluğu. / VIII. İşyeri başına katma değer (mil. TL). / IX. İşgücünün göreli payı (%). / X. Sermayenin göreli payı (%). / XI. Üretim içinde katma değer payı (%). / XII. Üretim içinde girdilerin payı (%). / Kaynak: Eser (1991a)'dan yararlanılmıştır.

TABLO III.5: MAKİNA İMALAT SANAYİİNİN TOPLAM İMALAT SANAYİİ İÇİNDEKİ AĞIRLIKLARI, 1970-88

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
I	6.00	4.21	5.49	6.87	5.90	5.52	5.98	5.79	5.83	5.51
II.	4.00	3.90	4.53	5.14	4.30	3.82	4.65	4.62	4.00	4.29
III.	4.55	5.14	5.66	5.75	6.05	5.28	5.91	6.43	6.97	6.90
IV.	6.21	5.45	5.16	6.92	6.30	6.04	5.52	6.15	6.34	6.47
V.	2.96	2.92	2.82	2.83	2.90	3.05	3.30	4.10	4.34	4.62
VI.	4.01	4.94	4.03	4.27	3.54	4.33	4.11	4.49	4.19	4.99
	1980	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**	
I.	5.93	6.16	6.34	6.40	6.32	6.08	6.29	6.24	6.17	
II.	4.44	4.69	4.61	4.58	5.06	4.61	4.01	4.90	4.83	
III.	7.05	6.76	7.12	7.12	6.97	6.94	6.95	6.85	6.84	
IV.	6.31	7.07	7.14	6.88	6.79	6.81	6.20	6.97	6.31	
V.	4.43	4.33	4.30	4.40	4.34	4.27	4.32	4.31	4.34	
VI.	4.70	4.55	4.68	4.48	4.75	4.54	4.25	4.65	4.96	

I. İşgücü.
II. Üretim.
III. İşyeri sayısı.
IV. Reel ücretler.
V. Sabit sermaye stoku.
VI. Katma değer.

Kaynak: Eser (1991a)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Ek IV

OTOMOTİV VE OTOMOTİV YAN SANAYİİ

A. Sektörün Konumu

Otomotiv ve otomotiv yan sanayii toplam imalat sanayii içinde üretim ve istihdam açısından %5,6 ve %6,8'lik payı (1988) işgal etmekte, ancak sektörün ülke ekonomisi için taşıdığı önem bu değerlerin üzerinde bulunmaktadır. Bunun önemli nedenlerinden birkaçı şöyle sıralanabilir: (i) otomotiv sanayii ürünlerinin gerek firmalar gerekse bireyler açısından el değiştirme hızı en yüksek metalardan biri olması; (ii) sektörün ileriye doğru bağlantı etkisinin yüksekliği; (iii) yerli ürünle ithal malları arasındaki ikame esnekliğinin yüksekliği (dolayısıyla sektörü ilgilendiren hemen her parametre değişikliğinin cari işlemler dengesini doğrudan etkilemesi) ve (iv) otomotiv ve otomotiv yan sanayiinin, konjonktürel daralmalardan önemli ölçüde etkilenmesi.

B. Ürün Bileşimi

Sektörde üretimin (değer olarak) yaklaşık %40'ını otomobil, %27'sini ise aksam-parça ve büyük onarımlar oluşturmaktadır. 1990 yılı verilerine göre ürün bileşimi Tablo IV.1'deki gibidir.

C. İthalat ve İhracat

Otomotiv sanayii dış ticareti, özellikle nihai malda, döviz kuru ile gümrük vergisi ve fonlardaki değişmelere karşı oldukça duyarlıdır. Ancak

TABLO IV.1: KARAYOLU TAŞITLARI İMALAT SANAYİİ ÜRETİM VE TALEBİ, 1990

Mallar	Üretim		Talep	
	Miktar**	Değer*	Miktar	Değer
Çekici	281	28 831	550	53 540
Kamyon	16 671	616 827	18 435	636 973
Kamyonet	10 560	166 848	16 822	215 345
Minibüs	8 105	157 237	8 885	169 517
Otobüs	1 689	270 747	1 687	267 087
Midibüs	4 288	131 213	4 309	131 504
Otomobil	167 556	1 600 160	233 649	2 385 243
Diğerleri, aksam parça, büyük onarım		1 139 282		1 912 490
TOPLAM		4 111 144		5 771 700

* Değer: Milyon TL, 1988 fiyatlarıyla
* * Miktar: Adet
Kaynak: DPT (1992d: 255).

TABLO IV.2: OTOMOTİV SANAYİİ DIŞ TİCARETİ, 1988-91 (MİLYON $)

	1988	1989	1990	1990*	1991*
İhracat	174.4	194.6	204.3	121.3	101.4
İthalat	573.1	512.3	1 377.7	639.1	725.5

* Ocak-Temmuz
Kaynak: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı.

nihai malda ithalatta fiyat esnekliğinin yüksek olmasına karşılık, ihracatta rekabet gücünün asıl belirleyicisi malın kalite ve niteliği olmakta, fiyat avantajı ise bunu desteklemektedir. (Tablo IV. 2)

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kayıtlarına göre Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonunun 87 faslında yer alan motorlu kara nakil vasıtaları ile diğer fasıllarda yer alan fren balataları, motor, motor aksamı, akü, patlamalı motorları hareketlendirici tertibat ve cihazlar, aydınlatma işaretleri, cam silicilerinden meydana gelen yan sanayii mamulleri ithalatı, 1990 yılında gümrük vergi ve fonlarında %50'ye varan indirimin etkisiyle bir önceki yıla göre %169 artarak 1.378 milyon dolar düzeyinde gerçekleşmiştir. İthalattaki bu artışta otomobillerin ağırlığı birinci sırada yer almakta-

dır. 1989 yılında 6542 adet olan otomobil ithalatı, 1990 yılında 64 110 adede çıkarken, parasal değeri de 6.3 kat artarak 520 milyon dolara ulaşmıştır.

1991 yılında ise otomobil ithalatındaki azalmaya karşılık, kamyon, yedek parça, ve aksam ithalatındaki artışlar devam etmiştir. 1991 Temmuz ayı sonunda, 7 aylık ithalat bir önceki dönemin eş dönemine göre %13,5 artarak 725 milyon doları bulmuştur (*Dünya*, 2.12.1991).

1990 yılında gümrük vergi ve fonlarında yapılan indirim ithalatta sıçramaya yol açmış, ancak yerli otomobil satışları aynı ölçüde azalmamıştır. Aksine 1990 yılında tarihinin parlak dönemlerinden birini yaşayan otomobil sanayii, bu dönemde sadece %1,5'lik üretim kaybına uğramıştır. Bunun bir nedeni tüketiciye yönelik kredi olanaklarının yaygınlık kazanması, diğer bir nedeni de ikinci el piyasalarında yerli otomobillerin ithal otomobillere göre paraya tahvil kabiliyetinin daha yüksek olmasıdır. Buna ek olarak 1991 yılından itibaren yerli otomobil üreticileri yeni ürünlerle piyasaya girerek, özellikle yüksek gelir düzeyinin taleplerini karşılamaya yönelik ürünlerle satışlarını artırmışlardır.

İthal otomobilin ucuzlaması karşısında yerli üretici, verimliliği artırıcı ve maliyetleri düşürücü çalışmalara girmektense, tüketici kitlesi olarak daha öncekinden farklı bir talep esnekliğine sahip yeni bir tüketici kitlesine yönelmeyi tercih etmiştir. Sektörde üretici konumunda bulunan firmaların, kârın kaynağındaki bu değişikliği rasyonalize etmelerine gerek yoktur. Ancak ülke ekonomisi açısından durum farklıdır. İthalattaki gümrük vergi ve fonlarının "şok" etkisi yaratacak şekilde aniden indirilmesi, dünya teknolojisinde çalışmayan sektörü dünya fiyatlarında çalışmaya zorlamış; bu durumda üretimin ithalat bağımlılığı dolayısıyla yerli katma değer oranı azalmıştır. Bu tür politika değişikliklerinin basit operasyonlar olarak algılanmak yerine, yerli üreticinin uzun dönemli ufkunu karartmayacak şekilde bir takvime bağlanması durumunda hem sektörün değişikliklere intibak etmesine fırsat tanınacak hem de ülke ekonomisi için asıl önemli olan yerli katma değer oranındaki düşmenin önüne geçilecektir.

Diğer yandan 1989-1990 döneminde 200 milyon dolar dolaylarında seyreden ihracat, 1991'de gerilemeye başlamış ve bir önceki yılın eş dönemine göre, 1991 Ocak-Temmuz döneminde %16,4 gerileyerek 101 milyon dolar düzeyinde gerçekleşmiştir. Yapılan ihracatta yedek parça ve aksam toplam ihracatın yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Araç ihracatı içinde en önemli yer otomobillerde 1990 yıl sonunda 5043 adeti bulan ihracat, 1991'in ilk yedi aylık dönemini 2555 adetle kapatmıştır. 1990 yıl

sonunda 31 milyon dolar olan otomobil ihracatı, 1991 Temmuzu sonunda 18 milyon doları bulmuştur (*Dünya*, 2.12.1991). Otomotiv sanayiinde ihracatın 1980'lerde kaydettiği gelişmeye karşın, bunun büyük ölçüde sübvansiyonlarla gerçekleştirildiği hatta zaman zaman zararına ihracat yapıldığı bilinmektedir. Örneğin kamyonda ortalama ihracat fiyatları ile fabrika çıkış fiyatları karşılaştırıldığında, ihracat fiyatı/fabrika satış fiyatı (vergisiz) %52.5 bulunmuştur (Ansal, 1991:26).

Sektörde yapılan ihracatın teşvik oranı 1990 itibariyle %5 düzeyindedir. Aynı yıl otomotiv sanayii ihracat teşvik oranı Fransa'da %14.8, Yunanistan'da ise %57.6 olarak gerçekleşmiştir (Diğer ülkelerdeki teşvik oranları için bkz. MMO, 1991:3).

D. Teknolojik gelişmeler ve Türk otomotiv sanayiinin konumu

Otomotiv sanayiinde uluslararası rekabet gücünü belirleyen önemli etmenlerden birisi, sektördeki teknolojik gelişmelerin yakından izlenmesidir. Son on yılda teknolojik gelişmede ağırlığını artıran gelişmeler, malzeme teknolojisindeki iyileşmeler ve mikroelektronik sistemlerin üretim sürecinde artan rolü ile ilgilidir.

Malzeme teknolojisindeki gelişmeler, otomotiv sanayii açısından yönlendirici olmuştur. Otomotiv sanayiinde malzeme yenilikleri polimerlerde, aluminyum alaşımlarında ve yüksek mukavemetli-vasıflı çeliklerde gerçekleşmiştir. Özgül ağırlığı çeliğin sadece %15'i dolaylarında olan plastik malzemenin kullanımı, otomobil ağırlığını düşürerek önemli ölçüde yakıt tasarrufuna neden olmuştur. Teknik plastikler (engineering plastics) olarak adlandırılan bu yeni plastik sınıfının yeni uygulamaları Ford ve BMW otomobillerinde emme manifoldu, Porsche 944 modelinde karterdir (Karagöz, Keskin ve Oral, 1991:40). Bunun yanı sıra çelik üretim teknolojisindeki gelişmeler, kullanılan çelik malzemenin ağırlığının azaltılması, işlenebilirlik özelliğinin artırılması ve çelik kalitesinin yükseltilmesi yoluyla kazançlar sağlamaktadır.

Bilgisayarlar ve mikroelektronik sistemler gerek üretim sürecinde, gerekse ürün bünyesinde yer almaktadır. Bilgisayarın üretim sistemine entegre olduğu en önemli aşamalardan birisi tasarım sürecidir. Bilgisayar destekli tasarım (CAD) sistemlerinin kullanılması, yeni bir model geliştirmede karşılaşılan zaman ve para maliyetini önemli ölçüde düşürmektedir. Tasarım maliyetlerinin düşmesi ise küçük piyasalar için tasarımı ekonomik

hale getirmektedir. CAD sistemi tüketici siparişlerinin daha kısa sürede cevaplanmasına olanak sağlamakta, hammadde kullanımını iyileştirmekte, ergonomik tasarımların geliştirilmesini sağlamaktadır. Bununla birlikte CAD kullanımında Japon otomobil firmaları, Japoncanın bilgisayarda kullanımındaki zorluklardan kaynaklanan nedenlerle Avrupalı ve Amerikalı rakiplerinin bu tasarım tekniğini kullanma düzeyine erişememişlerdir (Duruiz ve Yentürk, 1992:72).

Bilgisayar destekli tasarım kullanımının yanı sıra aynı üretim hattında birden çok modelin üretimine olanak veren ve firmaların piyasadaki değişikliklere intibak hızını artıran robot kullanımı da dünya otomotiv sektörlerinde giderek artan bir kullanım alanı bulmaktadır.

Mikroelektronikteki gelişmelerin otomotiv sanayiinde kullanımı ile geliştirilen otomasyon teknolojisindeki sıçramanın yanı sıra - özellikle Japon üreticilerdeki- başarıyı açıklayan faktörlerden biri de organizasyon değişiklikleridir. Japonlar tarafından geliştirilen organizasyon değişikliklerinin başlıcaları Tam Zamanında Üretim (JIT- Just in Time), Topyekün Koruyucu Bakım (TPM- Total Preventive Maintenance) ve Topyekün Kalite Kontrol (TQC- Total Quality Control) sistemleri ve satıcılarla ilişkilerde yeni organizasyonlardır (Duruiz ve Yentürk, 1992:73). Üretim sürecinin her safhasına nüfuz etmiş olan bu organizasyon değişiklikleri hemen tüm Avrupalı ve Amerikalı firmalar tarafından benimsenmiştir. Ülkemizde de bu tekniklerin önemi bilinmekte ve bunlara geçilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle bu organizasyon değişikliklerinin neyi ifade ettiğini açıklamakta yarar vardır.

Tam Zamanında Üretim (JIT); temelde ıskartayı ve israfı sıfıra indirmeyi amaçlayan bir organizasyondur. JIT satışa sunulacak malların tam zamanında imal edilip dağıtılması, tamamlanmış mal bünyesine monte edilecek alt-montajların zamanında bitirilmesi, alt- montajlar için gerekli fabrikasyon parçaların ve bu parçalar için gerekli malzemenin tam zamanında teminini hedefler (Duruiz ve Yentürk, 1992: 74). JIT, basit anlamı ile bir stoksuz üretim şekli değildir. Stoksuz üretime en verimli şekilde ulaşabilmek için gerekli sağlam bir altyapı ve kuvvetli bir üretim sisteminin oluşturulması işlevini kapsar (Alankuş, 1991:156). JIT'ın ortaya çıkışı Japon otomobil endüstrisinin karşı karşıya kaldığı şartlara tepkisi ile gelişmiştir. 1950'de Toyota firması, daha sonra kendisini takip edecek firmalara öncülük ederek, pazar payı kazanmak amacıyla ürün çeşitlemesini başlatacak stratejik bir karar almıştır. Ürün farklılaştırma stratejisi ise, stok tutma maliyeti, üretim hattı ve teçhizattaki değişikliklerin maliyeti gibi kitle üretiminin doğasında bulunan ana maliyet kalemlerini minimize ede-

cek şekilde, talebi izleyen (demand-driven) ve yüksek derecede esnek üretim süreçlerini gerektirir (Duruiz ve Yentürk, 1992:74). JIT böyle bir ihtiyaçtan doğmuş, tüm üretimin bir uyum halinde ilerlemesini sağlayan bir sistemdir. JIT sistemi, üretim personelini çapraz bilgilendirilip gerektiğinde "job shop"lar arasında personel rotasyonu yapılabilecek esneklikleri sağlamaktadır.

JIT'ı tamamlayan unsurlardan bir diğeri "grup teknolojileri uygulamaları"dır. Süreçlerin, makinaların, teçhizatın veya parçaların aynılığını belirten grup teknolojisi bir mühendislik ve üretim felsefesidir. Grup teknolojisinde makinalar fonksiyonlarından ziyade parçalara göre gruplandırılır. Parçaların üretim planlaması ve denetimi, makinaları grup olarak iş istasyonu haline getirmekle kolaylaşmaktadır. İş istasyonlarının sayısı azaltılarak parçaların hareketleri ve iş istasyonlarının kullanım yeri çoğaltılabilmektedir. Grup teknolojisi mevcut üretim sürecini kolaylaştırmak için çeşitli tiplerdeki makina ve teçhizatın bir alanda toplanması ve bir düzene ve sıraya konulmasıdır (Tatar, 1989:260).

Topyekün Kalite Kontrolu (TQC); kalite kontrolunu, son üretim bandından çıkan tamamlanmış ürünlerin örnekleme ile kontrol edilmesi sürecini, üretimin her aşamasına yaymaktadır. TQC ile amaçlanan, çalışanların ürünün kalitesine karşı "kişisel" sorumluklarını geliştirmek ve bunu destekleyen eğitim programları ile hatalı ürün oranını sıfıra indirmektir. TQC sistemi ile kusurlu komponentlerin malın bünyesine girmesi önlenmekte ve böylece kusursuz parçaların israfi da önlenmiş olmaktadır.

Topyekün Önleyici Bakım (TPM); yaklaşımı ise birçok temel problemin, düzenli yağlama ve bakım gibi, uzmanlardan çok işçiler tarafından önlenebilir olduğunu ve uzmanların bilgisinin bir başka yerde daha faydalı olarak kullanılabileceği düşüncesine dayanmaktadır (Duruiz ve Yentürk, 1992:74). TQC'de olduğu gibi, burada da bakım işlevinin bir kısmı tezgahta çalışan işçinin sorumluluğuna bırakılmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği gibi üretim organizasyonundaki bu değişiklikler otomotiv sanayiine yeni bir biçim vermiş ve bu yeniliklerin beraberinde getirdiği maliyet ve kalite avantajları uluslararası rekabetin belirleyicisi konumuna gelmiştir. Bu nedenle, gerek mikroelektronik teknolojik gelişmelerin, gerekse üretimde organizasyonel iyileşmelerin Türkiye'de ne kadar yakından izlenebildiği, sektörün konumunu ve geleceğini anlamak bakımından önemlidir. Aşağıda otomotiv sanayii pazarının %54'üne sahip bir örnek firmanın Duruiz ve Yentürk (1992) tarafından yapılan analizi özetlenecektir.

Örnek firma, yılda 100 bin otomobil üretme kapasitesine sahip, 6 bin kişiyi istihdam eden ve sermayesine %42 oranında yabancı bir firmanın ortak olduğu bir yapıdadır ve mikroelektronik yeniliklere yatırım yapmaya ilk kez 1984'de başlamıştır. Firma 1991 yılında dört istasyonunda CAD ve CAM (bilgisayar destekli imalat) sistemlerine geçmiş bulunmaktadır ve yeni bir yatırım kararı alınması durumunda, makina-teçhizatla ilgli tercihin muhakkak bilgisayar-sayısal kontrollu tezgahlar (CNC) lehine yapılacağı ilkesi benimsenmiştir. CAD ve CAM sistemlerinin birlikte kullanılmasında örnek firmanın karşılaştığı sorun iki sistemin birbirine gereken bağlantısının sağlanamamasından kaynaklanmaktadır. Bu ise CAD/CAM alanındaki yetişmiş eleman noksanlığından kaynaklanmaktadır.

Örnek firmada, kalıp değiştirme işleminin yaklaşık 6 saat sürdüğü ve diğer ülkelerdeki üreticilerle karşılaştırıldığında bunun oldukça uzun bir süre olduğu ifade edilmektedir. Japonya'da ise aynı işlem iki dakika zaman almaktadır. Örnek firmada, presler arası taşıma işlemi otomatik yapılmaktadır. Bu aşamada mikroelektronik kullanımı yalnızca, çelik levhaların kesiminde bilgisayar kullanımı ile gerçekleşmekte ve levhaların preslere taşınması yine otomatik yapılmaktadır.

Kaynak aşamasında ise kaynak işlemi elle yapılmaktadır. Kaynaklama işleminin 1992'de robotlarla yapılması planlanmıştır. Buna karşılık, ABD'de Toyota ve General Motors'un ortaklığındaki NUMM şirketinde, kaporta ve kaynak atelyesinde 170 adet robot vardır. Robotlar kaportadaki 3800 adet kaynak işleminin %90'ının otomatik yapımında kullanılmaktadır (Tatar, 1989:265).

Örnek firma, boya atelyesinde düşük miktarda emek kullanmakta ve 1988'den beri, yeni geliştirilmiş olan PLC (Programmable Logic Control) kontrollu otomatik sistem kullanmaktadır. Motor bölümünde biri geleneksel parti üretimi süreci (conventional batch production process) esasına göre çalışan mevcut üç motor türünün üretildiği, diğeri 1991'de geliştirilen ve yeni motorların üretildiği otomatik hat olmak üzere iki üretim hattı bulunmaktadır. Birinci hatta genel olarak klasik makineler kullanılmakta, CNC tezgahlar ancak bazı aşamalarda üretime katılmaktadır. 1991'de geliştirilen hatta ise ağırlıklı olarak CNC tezgahlar kullanılmakta ve üretim tamamen otomatize edilmiş bulunmaktadır.

Örnek firmanın teknolojik gelişmeleri yakından izlemeye çalıştığı gözlenmektedir. Ancak teknolojinin yakından izlenmesi, bu teknoloji ile örtüşen organizasyon değişikliklerine gidilmemesi durumunda beklenen gelişmenin elde edilmesini güçleştirmektedir. Nitekim örnek firma, tasarım,

pazarlama ve üretim arasında sistemli bir entegrasyonu sağlayacak organizasyon değişikliklerini gerçekleştirememiştir. Üretimde, yukarıda açıklanan JIT, TPM ve TQC sistemlerinde dikkat çekici bir gelişme kaydedilememiş, yalnızca kalite kontrol sistemi değişmiştir.

1981-1988 döneminde teknoloji transfer anlaşmalarının sektörel dağılımı incelendiğinde, otomotiv sanayii, makina imalat ile elektrik makina ve elektrikli cihazlar sektöründen sonra %10,3 ile (toplam 27 anlaşma) tüm sektörler arasında üçüncü sırada yer almaktadır (Kırım, 1990:123-128). Bu oran, teknoloji transferinde sektörün istekli davrandığını göstermektedir. Ancak transfer edilen teknolojiler organizasyon eksikliği nedeni ile etken olarak kullanılamamaktadır. Açıktır ki, burada eksikliği hissedilen unsur, yeni teknoloji ve organizasyon şekilleri hakkında yeterli bilgiye sahip mühendis ve yöneticilerdir.

E. Sonuç

Türkiye otomotiv sanayii, çok gecikmiş olarak uluslararası ekonomiye entegre olma ve çağdaş teknolojiye ulaşma çabası içindedir. Başka ülkelerde otomotiv sanayii, mevcut altyapı ve mevcut sanayi yapısı ile geliştiği halde, Türkiye'de otomotiv sanayii bu olanaklardan yoksun kalmıştır. Bu nedenle de sanayiini yabancı altyapılara dayandırarak geliştirme durumuna düşmüştür (MMO, 1991d: 6).

Hemen bütün sanayileşmiş ve uluslararası otomotiv piyasalarında söz sahibi ülkelerde, liberalleşme derecesi ne olursa olsun, otomotiv sektörü doğrudan ve/veya dolaylı yollarla koruma altına alınmıştır. Buna karşılık Türkiye'de 1990 yılından itibaren otomotiv ve yan sanayii özel önem taşıyan sektörler kapsamına alınmış, ancak mevcut koruma oranında %50'ye varan ani bir düşüş gerçekleştirilmiştir. Yurtiçi talep üzerinde baskı oluşturan önemli faktörlerden biri de otomobil alımında tüketicinin ödediği vergilerdir. Otomobil alımında vergilerin vergisiz fiyata oranı %41 (1991) düzeyindedir.

Sektörün yapısı ölçek ekonomilerinden yararlanmaya uygun kapasitelerin ortaya çıkmasını engellemiştir. Pazarın yarısından fazlasına sahip firmanın ölçeği 100 000 adet/yıl'dır. Bu durum işgücünün verimliliğine yansımaktadır. 1981 yılında Japonya'da işçi başına yıllık üretim 45 adet, Almanya'da 30 adet, Türkiye'de ise 8 adettir. Bunun nedeni olarak, üretim adetlerinin düşük olmasının seri üretim teknolojisine geçmeye olanak tanımaması gösterilmektedir (Özkale, 1989:220).

KAYNAKLAR

ALANKUŞ, O.,"Otomobil Endüstrisinde Verimlilik ve Modern Üretim Teknikleri", *III. Otomotiv ve Yan Sanayi Sempozyumu ve Sergisi*, TMMOB Makina Mühendisleri Odası, MMO Yay. No:146/1.

ALPAY, H.R., "Tekstil Makinaları"., *1987 Sanayi Kongresi Bildirileri* içinde, Ankara: Makina Mühendisleri Odası, 1987, ss. 145-58.

AMSDEN, A.H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York, 1989.

_____ "A Theory of Government Intervention in Late Industrialization", *The Graduate Faculty/NSSR Working Papers* Series No.27, 1992, 62s.

ANSAL, H., "Avrupa'da ve Türkiye'de Kamyon Sanayii", *III. Otomotiv ve Yan Sanayii Sempozyumu ve Sergisi*, TMMOB Makina Mühendisleri Odası, MMO Yay. 1991, No:146/1.

ARSLAN, I. ve VAN WIJNBERGEN, S., "Turkey: Export Miracle or Accounting Trick?" *World Bank Discussion Paper*, WPS 370, Washington, D.C. The World Bank, 1990.

BALKIR, C. ve ILGAZ, A.," AT Entegrasyonunda Demir Çelik Sanayii", *1989 Sanayi Kongresi Bildirileri (I)*, TMMOB Makina Müh. Odası, MMO Yayın No: 134/1, 1989.

BAŞER, E.,"Haberleşme Hizmetlerinde Elektronik Sanayiinin Yeri", 1. Türk Elektronik Sanayii Sempozyumu Tebliğleri içinde, *Dünya*, 2.12.1991.

BERKSOY, T.,"Uluslararası Tekstil ve Hazır Giyim Ticareti ve Türkiye'nin Konumu", Bildiri, 10 Mayıs 1991, İstanbul Hilton.

BORATAV,K., *1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, Gerçek Yayınevi, İstanbul,1991.

_____ "Ülkeler Arası Ücret Karşılaştırmaları ve Türkiye", Teksir, 1993.

CARLSSON, B., "Technological Systems and Economic Development Potential: Four Swedish Case Studies", 1993, *ODTÜ Gelişme Dergisi*'nde yayınlanacak.

CELASUN, M., "Trade and Industrialization in Turkey: Initial Conditions, Policy and Performance in the 1980s", "Ticaret ve Sanayileşmeye Yeni bir Bakış" projesi çerçevesinde UNU/WIDER Konferansına sunulan bildiri, Paris, 31 Ağustos - 3 Eylül, 1991

CELASUN, M. ve RODRIK, D., "Debt, Adjustment and Growth: Turkey", J.D. Sachs ve S.M. Collings (der.), *Developing Country Debt and Economic Performance, Country Studies, Vol.3* (Indonesia, Korea, Phillipines and Turkey), Chicago, NBER and Chicago University Press, 1989.

CLINE, W.,"U.S. Trade and Industrial Policy: The Experience of Textiles, Steel and Automobiles", P. Krugman (der.), Strategic *Trade Policy and the New International Economies*, Cambridge, M.I.T. Press, 1986.

ÇINARER, S., Dulkan, F.,Aksoy, Z., "Türkiye'de ve Dünyada Demir Çelik Üretimi", *1989 Sanayi Kongresi Bildirileri (I)*, TMMOB Makina Müh. Odası, MMO Yayın No: 134/1, 1989.

DAHLMAN,C. ve WESTPHAL,L., "Technological Effort in Industrial Development - An Interpretative Survey of Recent Research", F.Stewart ve J.James (der.), *The Economics of New Technology in Developing Countries* içinde, Frances Pinter (Publishers), London, 1982.

DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü), *Türkiye İstatistik Cep Yıllığı*, Ankara, 1991.

_____ *Yıllık İmalat Sanayii İstatistikleri*, Değişik Yıllar.

_____ "1990 Yılı Araştırma Geliştirme Göstergeleri Çalışmasının Sonuçları", *Haber Bülteni*, İEYD/BTEG/73, 15.09.1992.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-94, *Resmi Gazete*, 6 Temmuz, No:20217. Mükerrer, 1989.

_____ *Pamuklu Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1990a.

_____ *Yünlü Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, (1990b).

_____ *VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Demir Çelik Özel Ihtisas Komisyonu Raporu*, 1991, Ankara.

_____ *Temel Ekonomik Göstergeler*, Türkiye, Mayıs, Ankara, (1992a).

_____ *Bilim ve Teknoloji Politikalarının Ülke Kalkınmasındaki Önemi ve Türkiye'nin Araştırma Kapasitesi*, Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü, Mayıs, (1992b).
_____ *1992 Yılı Programı*, Ankara, (1992c).
_____ *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, (1992d).
DURUİZ,L. ve ÇOBAN.Y.N, *Technological and Structural Change in the Turkish Clothing Industry*, Turkish Social Science Association, Ankara, 1988.
DURUİZ, L. ve YENTÜRK, N., *Facing the Challenge; Turkish Automobile, Steel and Clothing Industries' Responses to the Post Fordist Restructuring*, Istanbul, 1992.
DÜNYA GAZETESI, *Otomotiv ve Yan Sanayii Sektör Dosyası*, 2.12.1991.
DÜNYA, *Bilgisayar Eki*, 28.10.1992.
ERSEL, H. ve TEMEL, A., "Türkiye'nin 1980 Sonrası Dışsatım Başarımının Değerlendirilmesi Üzerine Bir Deneme", *Toplum ve Bilim*, 27 (güz), 1984, 107-33.
ERTEK.T, *Sanayileşmede Ölçek Sorunu ve Türkiye*, ISO Yayını, İstanbul, 1985.
ESER, U., *Türkiye İmalat Sanayiinde Yapısal Değişme*, Yayınlanmamış Çalışma, Ankara, 1991a.
_____"Türkiye İmalat Sanayiinde Verimlilik Teknolojik Gelişme ve Büyümenin Kaynakları", *MPM I.Verimlilik Kongresi / Bildiriler*, 27-29 Kasım, 1991b, Ankara.
_____*Türkiye Sanayiinde Teknolojik Yenilenme ve Yeniden Yapılanma*, Teksir, 8 s. 1992.
ESER, K., *Takım Tezgahları Sanayii*, T. İş Bankası İktisadi Araştırmalar Müdürlüğü, Ankara, 1990.
ELEKTRONİK SANAYİİ İMALATÇILARI DERNEĞİ (ESİD) (1992), *Türk Elektronik Sanayii Almanağı*, İstanbul, 1991.
ESO (Eskişehir Sanayi Odası), *Finansman Anketi Sonuçları*, Özel Sayı, Ekim, 1989.
FREEMAN,C. ve PEREZ, C., "Structural Crises of Adjustment: Business Cycles and Investment Behaviour", G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg ve L. Soete (der.), *Technical Change and Economic Theory* içinde, London, Pinter Publishers, 1988.
FREEMAN, C., SHARP, M. ve WALKER, W. (der.), *Technology and the Future of Europe*, London, Francis Pinter, 1991.
FINANCIAL TIMES, 28.10.1992.

FOROUTAN, F., "The Effect of Trade Reform in Turkey on Productivity: 1976-85", *I. Verimlilik Kongresi Bildirileri* içinde, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, No. 454, 209-34, 1991.

FÖLSTER, S., *The Art of Encouraging Invention: A New Approach to Government Innovation Policy,* Stockholm, IUI, 1991.

İĞNEBEKÇİLİ, A.A., "Takım Tezgâhları", *1987 Sanayi Kongresi Bildirileri* içinde, Makina Mühendisleri Odası, Ankara, 1987.

İLYASOĞLU, E. ve DURUİZ, L., *Turkish Clothing Industry,* Turkish Clothing Manufacturers Association, İstanbul, 1991.

ISO (İstanbul Sanayi Odası), *Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu*, İstanbul, 1991.

_____*ISO'ya Bağlı Kuruluşlarda İstatistiki Değerlendirmeler*, İstanbul, 1992.

KARAGÖZ, Ş., KESKİN, Y.,ORAL,C., " Malzeme Bilimlerinde Gelişmeler ve Modern Malzemenin Ekonomideki Rolü", *1991 Sanayi Kongresi Bildiriler Kitabı*, TMMOB Makina Mühendisleri Odası Yayın No:148/1, 1991.

KAZGAN, G., *Ekonomide Dışa Açık Büyüme*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1988.

KIRIM,A., *Türkiye İmalat Sanayiinde Teknolojik Değişim*, TOBB, Ankara, 1990.

KUBO, Y., DE MELO, J., ROBİNSON, S., "Trade strategies and Growth Episodes", H.Chenery, S. Robinson ve M. Syrquin vd. (der.), *Industrialization and Growth, A Comparative Study* içinde, Oxford University Press, 1986.

LEONARD, J.H., Çelik ve Ekonomik Büyüme, Metaş, *AET Entegrasyonunda Türk Demir Çelik Sanayii Paneli*, İzmir 1987.

LINDBECK, A., "Industrial Policy as an Issue of the Economic Environment", *World Economy*, 4, 1981.

MAKİNA MÜHENDİSLERİ ODASI *Sanayi Kongresi Bildirileri* I, TMMOB, MMO yay. no: 134/1, s.227, 1989.

_____ *1991 Sanayi Kongresi-Savunma Sanayii Sektör Raporu*, Ankara, 1991a.

_____*1991 Sanayi Kongresi-Tekstil Sektör Raporu*, Ankara, 1991b.

_____ *1991 Sanayi Kongresi-Makina Yapım Sanayii Sektör Raporu*, Ankara, 1991c.

_____*1991 Sanayi Kongresi-Otomotiv ve Yan Sanayii Sektör Raporu*, Ankara, 1991d.

_____ *1991 Sanayi Kongresi Demir Çelik Sektör Raporu*, Ankara, 1991e.
NISHIMUZU, M. ve ROBİNSON, S., "Productivity Growth in Manufacturing", H.Chenery, vd. (der.), *Industrialization and Growth* içinde, s.283-308, Oxford University Press, 1986.
OECD, *Trade Issues in the Transfer of Clean Technologies*, mimeo OCDE/GD(92)93, Paris, 1992.
OLGUN, H. ve TOGAN, S., "Trade Liberalization and Structure of Protection in Turkey in the 1980s: A Quantitative Analysis", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 127 (1), 1991.
OYAN, O. ve AYDIN, A.R.,*Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları: Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991.
ÖSYM, 1991-06-Y-0008-7, 1991.
ÖZKALE, L., " AT Tek Pazara Yönelirken Türk Binek Otomobili Üretiminin Bugünkü ve Gelecekteki Durumu: Bir Karşılaştırma", *1989 Sanayi Kongresi Bildirileri (I)*, MMO Yayın No: 134/1, 1989.
ÖZKAN, G. ve TANRIKULU, K., *Türkiye Sanayiinde Koruma Oranları*, DPT, İPB/ UVPD yayını, Ankara, 1989.
ÖZMUCUR, S. ve KARATAŞ, C., "Total Factor Productivity in Turkish Manufacturing. 1973-1988", *Journal of Economics and Administrative Studies*, Boğaziçi University, 4(2), 289-322, 1990.
ÖZMUCUR, S., "Productivity and Profitability in 500 Largest Firms of Turkey, 1980-1990", *Yapı-Kredi Economic Review*, 5(2), 41-136, 1992.
PEARSON, C. ve SALEMBIER, G., "Adjustment, Protection and Employment", R. Baldwin ve D. Richardson (der.), *International Trade and Finance*, Boston, Litte, Brown and Co.
PİRLER, B., "AT ve Türkiye'de İşgücü Verimliliği", *MPM, I. Verimlilik Kongresi/ Bildiriler*, 27-29 Kasım, Ankara, 1991.
ŞENSES, F., "An Assessment of Turkey's Liberalization Attempts Since 1980 Against the Background of her Stabilization Program", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 10(4), 387-407, 1983.
_____*1980 Sonrası Ekonomik Politikaları Işığında Türkiye'de Sanayileşme*, Verso Yayıncılık, Ankara, 1989.
ŞENSES, F. ve KIRIM, A., "Türkiye'de 1980 Sonrası Ekonomik Politikalar- Sanayileşme Etkileşimi ve Sanayiin Yeniden Yapılanma Gerekleri", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 18 (1-2), 111-41, 1991.
ŞAMBAŞOĞLU, S., Demir Çelik Sanayiinin *Sorunları ve Öneriler*, yayınlanmamış rapor, Ankara, 1991.

TANSEL, A. ve TOGAN, S., "Price and Income Effects in Turkish Foreign Trade", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 123 (3),521-34, 1987.

TARAKÇIOĞLU, I., "Türkiye'de Tekstil Teknolojisi Seçiminde Strateji Ne Olmalıdır?", *1989 Sanayi Kongresi Bildirileri* içinde, Makina Mühendisleri Odası, Ankara, 214-9, 1989.

_____"Türk Tekstil Sanayii için Teknoloji Seçimi", *3. İzmir İktisat Kongresi-Tebliğler*, Cilt 2 içinde, 1992.

TATAR, T., "Verimlilik Yönünden Stok Kontrolunda Yeni Bir Model:JIT", *3.Ulusal İşletmecilik Kongresi*, Gazi Üniversitesi I.I.B.F., Kasım 1989, Kapadokya, 1989.

TAVERNIER, J.L., "Echange Exterieurs et Avantages Comparatifs: La Specialisation de la France Confrontée à Celle de ses Concuments", *Economie et Prevision*, 3/4, 1990.

TAYMAZ, E., "Sanayi ve Teknoloji Politikaları" *ODTÜ Gelişme Dergisi*'nde yayınlanacak, 1993.

TEECE, D.J., "Support Policies for Strategic Industries: Impact on Home Economies", *Strategic Industries in a Global Economy: Policy Issues for the 1990s*, Paris: OECD, 35-50, 1991.

TİRYAKİOĞLU, *ESİD* (1990) içinde, 1990.

TOGAN, S., OLGUN, H. ve AKDER, H., *Report on Developments in External Economic Relations of Turkey*, Türk-Trade, Ankara, 1987.

TUNCER, N. ve KIRMANOĞLU, H., "1970-1991 Döneminde Dış Ticaretin Yapısı ve bir Dış Ticaret Politikası Önerisinin Anahatları", Basılmamış tartışma yazısı, Teksir, 34s, 1993.

TÜREL, O., "The Development of Turkish Manufacturing Industry in 1976-87: An Overview", B.Yeşilada, M.Tünay ve A.Eralp (der.), *Political and Socio-economic Transformation in Turkey since 1980*, New York: Praeger (basılıyor), 1993.

TÜRKCAN, E., "Appropriate Technology Based on the Most Modern Technology", *Irish Economic Review*, 2(4), 1990.

TÜRKCAN, E. ve ARKUN, E, Teknoloji Politikası, *TÜSES Araştırma Raporu*, Teksir, 1990.

TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği), *İstikrarlı Kalkınma ve Yeniden Sanayileşme İçin Ekonomik Çözümler*, İstanbul, 1989.

_____Piyasa Ekonomilerinde Endüstriyel Kalkınma Stratejileri, *TUSİAD Uluslararası Semineri*, İstanbul, 1990.

TYSON, L. d'A., *Who is Bashing Whom?*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1992.

UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, United Nations, New York, 1991.

_____ *Analytical Report by the UNCTAD Secretariat to the Conference*, United Nations, New York, 1992.

UNITED NATIONS, *National Accounts Statistics: Analysis of Main Aggregates*, New York, 1989.

UYGUR, E., *Policy, Productivity Growth and Employment in Turkey, 1960-89 and Prospects for the 1990s*, ILO, Geneva, 1991.

UYGUR, E., "Policy, Trade and Growth in Turkey, 1970-1990", *UNCTAD Gelişmekte Olan Ülkeler Ticaret Politikaları Uzmanlar Grubu Toplantısı'na sunulan bildiri*, Antalya, 27-31 Mayıs, 1991.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ: KURAMSAL, NİCEL BİR ÇÖZÜMLEME VE REFORM SORUNLARI

GİRİŞ

Türkiye'de, 1993 yılına gelindiğinde, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) sahipsiz bırakılmış durumdadır. Yakın geçmişe kadar en "dokunulmaz" sayılan PTT ve TEK gibileri dahil, KİT'lerin tümüyle ve hızla tasfiyesi ve/veya özelleştirilmesi, "Türkiye'nin KİT belasından kurtarılması", iktidar partilerinin, ana muhalefetin ve kamuoyu oluşmasına katkısı olan medya çevrelerinin birleştiği nadir hedeflerden biri haline gelmiştir. Bu sonuç bir dizi kuramsal ve ampirik "kanıt" ile destekleniyor: Kamu sektörünün, kamu işletmeciliğinin niteliği gereği verimsiz ve israfçı olduğu, dünya deneyiminin bu genel yargıyı desteklediği, Türkiye'de ise KİT'lerin özel sektöre göre daha az etkin olduğu, zaman içinde daha da gerilediği ve KİT açıklarının enflasyon ve istikrarsızlığın arkasındaki ana etken olduğu ileri sürülüyor. Ne var ki, biraz dikkatli bir gözlemci, Türkiye'de bu savlardan aşağı yukarı hepsinin bir dizi önyargıdan oluştuğunu; kuram veya olgu düzeyinde ciddi bir inceleme ürünü olmadığını saptayacaktır. KİT'ler üzerindeki yargılar, böylece, bilimsel ve eleştirel bir çözümlemeden türetilmiyor; aksine, önceden saptanan bir hedefin karşısındaki olası engelleri bertaraf etmeye dönük bir "kamuoyu oluşturma" kampanyasının ana parçaları oluyor. Siyasi iktidarların da oluşmasına katkıda bulundukları bu ortamın, KİT yönetimlerinin çalışma biçimleri ve başarılarını çok olumsuz etkilediği de vurgulanmalıdır. KİT sorunsalına bugün için hâkim olan söylemin kuramsal ve olgusal dayanakları zayıftır; ama ileri sürülen "desteksiz savlar", bir noktadan sonra kendi felâket senaryolarını ve kehanetlerini gerçekleştirebilecek maddi bir güç kazanarak sistemin tahribine katkıda bulunmaktadır. KİT sistemine sahip çıkarak bu kuruluşların Türkiye ekonomisinin yeniden üretken, yatırımcı, modern ve dinamik öğeleri haline dönüştürülmelerini savunan "aykırı" seslere bu nedenle âcil gereksinme vardır. *Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Kuramsal, Nicel Bir Çözümleme ve Reform Sorunları* başlıklı inceleme bu doğrultuda bir çabadır ve sözü geçen ortamın son bulmasına katkıda bulunmayı ve

KİT'ler üzerinde sağlıklı, serinkanlı ve bilimsel bir tartışma çığırının yeniden başlatılmasını hedeflemektedir.

Çalışma, KİT'ler üzerinde genel bir çözümleme yapan Birinci Kesim ile başlıyor. Burada, kamu işletmeciliğinin farklı düşünce akımlarında nasıl ele alındığı, 1980'ler öncesinde ve sonrasında, gelişmiş ve azgelişmiş ekonomilerde KİT sektörünün oluşum, gelişim ve dönüşümünü hangi etkenlerin belirlediği ve bugün Türkiye'deki çizgiyi de büyük ölçüde biçimlendirmiş olan yeni liberal akımın KİT'lere nasıl baktığı tartışılıyor. Bu tartışmadan çıkan ilginç bir sonuç, geleneksel iktisat akımlarının en tutucusu olan neo-klasik okulun kamu işletmeciliğine bakışının dahi, bugün KİT tartışmalarına egemen olan çizginin "solunda" kaldığıdır: Temel neoklasik sorunsalı oluşturan etkinliğin, mülkiyet biçimleri ile değil piyasa biçimleri ile ilişkili olduğu savı, günümüzün "özelleştirmeci" tezlerini dinamitleyecek bir özellik taşıyor. Keynesci ve kalkınmacı iktisat okullarına gelince, bunlar doğal olarak, kamu işletmeciliğine çok daha işlevsel ve pozitif bir bakışla yaklaşıyorlar. "Kamusal seçim" ve "mülkiyet hakkı" başlıkları altında yakın geçmişte geliştirilen "anti-devletçi" tezlerin ise, çok farklı ortamlarda, çok farklı koşullarda oluşturulan kamu işletmeciliğinin genel sorunlarını anlamada ve kamu sektörü/özel sektör karşılaştırmaları için genel geçerliliği olan bir çözümleme çerçevesi oluşturmada yetersiz kaldığı ortaya çıkıyor. Bu yaklaşımların, örneğin, özel mülkiyetin üstünlüğünü "kanıtlamak"ta menkul değer borsalarına ve hisse sahiplerine atfettiği işlevlerin Türkiye için geçerliliğini düşünebilmek için çok geniş hayalgücüne sahip olmamız gerekiyor.

Çalışmanın İkinci Kesim'i Türkiye'deki KİT'ler üzerinde nicel bir incelemeden oluşuyor. Burada, KİT'leri tamamen geleneksel iki başarım ölçütü ile değerlendiriyoruz: Statik etkinlik ve istikrar. KİT'lerle ilgili tartışmalara damgasını vuran vahim kavram kargaşası bu nicel incelemenin basit bir kavram tartışması ile başlatılmasını gerekli kıldı. Herhangi bir üretken ekonomik birim gibi KİT'lerin de ulusal ekonomiye katkılarını ve yarattıkları etkileri, istikrar ve etkinlik ayrımı yapmadan incelemenin yanlış olacağı düşüncesinden hareketle, bu iki kavramın KİT'ler ve Türkiye ekonomisi bağlamında çeşitli boyutları ve ampirik ölçüm sorunları olduğunu açık ve seçik tartışmak, ortaya koymak ve araştırmamızda kullanılacak "başarım ölçütleri"ni tanımlamak zorunlu görüldü.

Araştırma, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporları esas alınarak sürdürüldü. 1980/84 ile 1990 arasında beş sektöre ait yirmi dokuz kuruluş kapsanabildi. Çalışmamızda içerilen kuruluşlar, tüm KİT sistemi-

nin 1990 yılında %87,2'sini kapsıyor. Tarım sektöründe TİGEM ve ORÜS 1984-1990 bulgularıyla, madencilikte Etibank ve TKİ (1980-1990), TTK (1984-1990), imalat sanayiinde EBK, Şeker, TSEK, Çaykur, Sümerbank, SEKA, DMO, TÜGSAŞ, İGSAŞ, TDÇİ, YEMSAN (1980-1990), Tekel, MKEK, ASOK (1984-1990) ve GEMSAN (1985-1988), enerjide TEK (1980- 1990) ve ticaret, ulaştırma, haberleşme kollarından oluşan hizmetler sektöründe TZDK, TMO, TDİ, TCDD, DİTAŞ (1980-1990), THY (1980-1989), PTT (1980/1982-1990) ve DHMİ (1984-1990), kapsanan kuruluşlardır. Yatırım, istihdam, sabit fiyatlı katma değer ve verim üzerinde bilgiler ve bulgular içeren sektörlere ve genel toplama ait seriler, daha dar kapsamlı 1980/81-1990 yılları ile daha geniş kapsamlı 1984- 1990 yılları için ayrı ayrı verildi. Serileri karşılaştırılabilir kılmak için eksik yılları olan THY ve GEMSAN bu tablolara katılmadı. Buna karşılık cari fiyatlarla katma değerin bölüşümünü, katma değerin içinde kâr ve açıkların payını gösteren serilerde tüm yıllar ve kuruluşlar, kapsam farkına bakılmadan hamur edildi. Kesimin sonunda 1990-1992 yıllarında gözlenen gelişmeler HDTM ve DPT kaynakları kullanılarak önceki nicel çözümlemeye ekleniyor. Hemen ifade edelim ki bu çalışma sonunda tüm kuruluşlara ait çok sayıda tablo üretildi. Bunların tümünün bu yayına konması imkânı yoktur. Metinde bu tablolara "Ek Tablolar" olarak atıfta bulunuluyor. İlgili araştırıcılar bu tablolara çoğaltılmış biçimde veya disket halinde Türk Sosyal Bilimler Derneği aracılığıyla ulaşabileceklerdir.

Bu nicel araştırmadan elde edilen sonuçlar yaygın "KİT folkloru" ile çelişiyor: İncelenen dönemlerin başı ve sonu arasında sabit bir istihdam düzeyi ve hızla gerileyen reel yatırımlara (yani çok olumsuz koşullara) rağmen, emek verimi ve yatırım etkinliğini ölçen göstergeler belirgin biçimde düzelmektedir. Ancak, yatırımlarda süregelen aşınma 1988'den itibaren verim göstergelerini bozmaya başlamaktadır. Ne var ki, bu bozulma, kaynak kullanımındaki (sermaye birikimindeki) daralmadan daha az olduğu için, bu son yıllarda dahi KİT'lerin etkinliğinin arttığı söylenebilir. Bu anlamda, imalat sanayiinde KİT'lerle özel sektör arasında yapılan bir karşılaştırma KİT'ler lehine sonuç vermektedir. Ancak, bu saptama iç açıcı bir sonuç olarak yorumlanamaz. Neoklasik statik etkinlik kavramı, bitkisel hayatın da etkin olabileceğini gösterebilir. 1988-1992 yıllarında KİT'lerde kaynak kullanımı, verim ve etkinlik ile ilgili değişkenlerde saptanan eğilimler, "bitkisel hayat" senaryosunun bu kuruluşlar için giderek artan ölçüde geçerlilik kazanmakta olduğunu gösteriyor. Özellikle imalat sanayii, madencilik ve tarım sektörlerinde KİT'lerin sermaye tabanları ve

teknolojileri iyice aşınmış, eskimiştir ve yeni bir yatırım hamlesine başlamadan bu kuruluşları Türkiye ekonomisinin dinamik öğeleri haline getirmek imkânı yoktur. Dolayısıyla sorun KİT'lerin etkin çalışmamaları değil, KİT'lere yatırım yapılmaması ile ilgilidir. KİT'lerin çok elverişsiz koşullarda verimlerini ve etkinliklerini artırabilmelerini ufak çapta bir "iktisat mucizesi" olarak görmek dahi mümkündür. Ancak, bu durumun devamı artık imkânsızlaşmıştır.

Makro-istikrarla ilgili KİT göstergelerinin seyri üzerindeki saptamalarımız da yaygın teşhislerin revizyonunu gerektiriyor. KİT'lerin gayri safi kârları, 1989 yılına kadar katma değerlerinin (KD'nin) %50'sini aşmaktaydı. Ancak, 1980'ler içinde aşırı iç ve dış borç yükü KİT sisteminin net kârlılığını 1986'dan başlayarak sürekli olarak negatif değerlere sürüklemiştir. Bu yıllarda KD içinde faiz ödemelerinin payı %30, dış borç ödemelerinin "kur farkı" biçiminde bilançolara yansıyan yükü ise %20 eşiğini aşacak, örneğin 1990'da bu iki öğenin toplamı KD'nin üçte ikisini oluşturacaktı. Bu olumsuz etkiye 1989'dan itibaren reel ve pay olarak artan ücretlerin ağırlaşan yükü de eklenince, KİT sistemi kronik olarak net zararlara sürüklenmiş, böylece kamu maliyesi üzerinde ağır bir yük oluşturmaya başlamıştır. Ancak bu yük, KİT'lerin pozitif gayri safi kâr (ve doğal olarak pozitif katma değer) sağlayan bir sektör oluşturduğu olgusunu ortadan kaldırmaz. Kısacası, KİT sisteminin ulusal ekonomi üzerinde net bir yük oluşturduğu tezi tamamen mesnetsizdir. KİT'lerde net kârlılığın erimiş olmasının kamu maliyesi üzerinde ciddi bir sorun oluşturduğu olgusu ise reddedilemez.

Bu sorunun kaynağı konusunda yaygın görüş, "KİT'lerde aşırı istihdam ve verimsizlik" dışında herhangi bir teşhis ileri sürmüyor. Yukarıda, bu teşhisin yanlışlığı gösterildi. İncelememiz, sorunun iki ayrı biçimde oluştuğunu ve ağırlaştığını gösterdi: Birincisi, siyasi iktidarın yüksek bir yatırım programı ile yükümlü kıldığı KİT'ler için söz konusudur; ancak bu yatırımların finansmanı büyük ölçüde ilgili kuruluşların sırtına yıkılmıştır. Enerji ve hizmetler sektörlerinde 1987-88'e kadar yüksek sayılabilecek bir yatırım temposunu iç ve dış borçlanmayla sürdüren KİT'ler, gayri safi kârlarını aşan faiz ve kur farkları yükü ile karşılaştılar. Bunların içinde verim göstergeleri düzelenler dahi, yüksek borç yükü nedeniyle negatif net kârlılık göstermekten kurtulamadılar. İkinci grup ise, yatırımları eriyen, bu nedenle dönem sonuna doğru verim göstergeleri de bozulan, cari giderlerinin bir bölümünü dahi borçlanma ile finanse etme zorunda bırakılan ve çoğunlukla imalat sanayii ve madencilikte yer alan kuruluşlardan oluşuyor. Her iki grubun finansal durumunun bozulmasına katkısı

olan ortak etkenler, bir yandan reel olarak %50'lerin altına düşmeyen kredi faizleri ve 1988'e kadar süregelen reel devalüasyonlar (yani KİT fiyatlarındaki artışları aşan kur farkları), öte yandan devletin KİT'leri kendi kaderleri ile başbaşa bırakmış olmasıdır. İki grup etken de KİT'lerin dışında oluşan politika kararları ile ilgilidir. 1988'den itibaren KİT'ler yatırımlarını kısarak borç gereksinimlerini hafifletme yolunu seçmişlerdir. Bu "ortodoks" istikrar reçetesi finansal krizi, yani hastalığı, hastayı "bitkisel hayata" sürükleyerek geçiştirmek anlamına gelir. Kesimin sonunda tek tek KİT'lerin başarım tabloları incelendiğinde görülmektedir ki, bu reçete her zaman istenen sınırlı sonucu dahi vermeyebilir. Yüksek bir yatırım temposuna rağmen "düze çıkan" veya düşük bir yatırım düzeyi içinde "batık kalan" kuruluşların varlığı ilginç bulgular olarak ortaya çıkmaktadır.

Üçüncü Kesim, bu teşhislerden hareketle çözüm yollarını tartışıyor. Avrupa Topluluğu'nun resmi tavırlarına ve kıta Avrupası uygulamalarına hâlâ egemen olan "mülkiyet biçimlerine karşı tarafsız", ancak kamu sektörünün daima belli ve somut işlevler de üstlenebileceğini kabul eden bir iktisat politikası yaklaşımının, kamu işletmeciliğine ideolojik olarak karşı çıkan bugünkü anlayışın yerine geçmesi, herhangi bir reform yaklaşımının önkoşuludur. KİT sistemi, orta ve uzun vadeli bir iktisat politikası yönelişinin işlevsel bir parçası olarak görülmelidir ve böyle bir yöneliş açık ve seçik olarak tanımlanmadıkça bugünkü sorunların aşılmasının çok güç olacağı kabul edilmelidir. Kısa dönemdeyse, tüm KİT sistemi için, önemli ölçüde Hazine tarafından finanse edilen yeni bir yatırım atılımı zorunlu görülüyor. Bu atılımın şu andaki iç borç yükünü hafifletecek bir "tahkim" ile desteklenmesinde büyük yarar olacaktır. Çözüm yolu, böylece, KİT'lerin dışına çıkmakta, kamu maliyesi alanına aktarılmış olmaktadır. Türkiye'de sermaye kesimleri içinde önemli bir vergi potansiyelinin varlığı ve Hazine'nin iç borçları üzerinde ciddi bir konsolidasyon operasyonu gereği bir süredir solda yer alan iktisatçılar tarafından esasen önerilmektedir. Dahası, vergi + konsolidasyon ikilisinden oluşan herhangi bir reform paketi yapılmaksızın KİT'lerin bugünkü borç gereğinin finansmanı KİT sisteminden merkezi bütçeye kaydırılsa, farklı bir ifadeyle, Hazine borçlanmaları KİT borçlanmalarının yerini alarak KİT açıklarını karşılasa, bu durum bugünküne göre çok daha elverişli olacaktır. Zira, KİT borçlanması kredi faizlerini, Hazine borçlanması ise mevduat faizlerini referans alarak gerçekleşmektedir ve bu iki faiz oranı arasındaki büyük marj, aynı kamusal açıkla çok daha büyük bir KİT yatırım programı finansmanına imkân verecektir.

Kesimin sonunda DYP-SHP Hükümeti'nin KİT politikalarına ilişkin

bir değerlendirme yapılıyor. Hükümetin KİT'lere ilişkin yönelişi, başlangıç noktasında, hatta son biçimiyle TÖYÖK tasarısında belli bir "reform" anlayışından hareket etmekteydi. Buna karşılık bir yıl içinde çeşitli iç ve dış etkiler, KİT sisteminin özelleştirme yoluyla tasfiyesine dönük bir yaklaşımı hükümetin uygulamalarına egemen kılmıştır. Bu çalışma, özelleştirmenin kendine özgü sorunlarını kapsam dışı tutmuştur. Bu bağlamda, tamamen ideoloji ile yüklü hale gelmiş olan "özelleştirme" kavramını, ilgili kurumsal düzenlemelerle birlikte iktisat politikalarının gündeminden tasfiye etmekte büyük yarar olduğunu düşünüyoruz. Böylesine bir kavramsal ve kurumsal "temizlik" işleminin gerçekleşmesi, kapitalist bir ortamda kamu işletmeciliğini "fetişleştiren" yaklaşımın da terkedilmesini mümkün kılar. KİT'lerin bünyesinde yer alan tesisler, işletmeler, mal varlığı, ekonomik ve teknolojik nedenlerle tasfiye edilebilir, satılabilir; bu kuruluşlar iflas edebilir ve kapatılabilir. "Normal" tasfiye/satış işlemleri için önerilebilecek tek koşul, bizce, satış hasılatının genel bütçenin veya KİT'lerin cari açıklarını kapatmak için kullanılmaması; aksine KİT sistemi içinde tutularak sermaye birikimi için kullanılması, dolayısıyla sistemin ana sorununu oluşturan teknolojik dönüşüm ve yenilenme için kullanılmasıdır.

Çalışmamız, Dünya Bankası'nın Türkiye'deki KİT'ler üzerinde yaptığı 1991 tarihli bir çalışmasını, "KİT'sel önyargılar"ın tipik bir örneği olarak çözümleyen ve eleştiren Dördüncü Kesim'le son buluyor. KİT'ler üzerindeki yanlış-doğru fikirlerin "maddi bir güç haline geldiği" 1990'larda bu tür bir polemiğin, KİT sistemini "kurtarma" doğrultusunda bir katkı getirebileceğini düşünüyoruz.

KESİM I

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN GELİŞİMİ VE KRİZİN ETKİLERİ

Son yirmi yıl içinde kapitalist ekonomilerde KİT'ler birbirini izleyen ve tamamlayan iki şokla karşılaştılar:

❑ 1970'lerin ilk yarısında ekonomik kriz, KİT'leri özel işletmelerde olduğu gibi yalnızca daralan konjonktür nedeniyle olumsuz yönde etkilemekle kalmadı: Ekonominin regülasyonu ve canlandırılması doğrultusunda KİT'lere siyasal otoritelerin yüklediği misyon, bu kuruluşların ciddi finansal darboğaza sürüklenmelerine yol açtı. Krizin etkilerinin hafiflemesinden sonra özellikle gelişmiş ekonomilerde KİT'lerin belirgin bir toparlanma sürecine girdikleri gözlense de, seksenlerin sonlarında finansal yapılarının kriz döneminin damgasını taşımaya devam ettikleri de saptanabilmektedir.

❑ Krize bağlı olarak giderek güçlenen yeni liberal (veya yeni muhafazakar) akımdan kaynaklanan özelleştirme düşüncesi ve politikalarının yoğunluk ve belirli ölçüde yaygınlık kazanması KİT'lerin meşruiyet ve/veya kimlik krizi içine çekilmesine yol açtı. Üstelik Avrupa'daki sosyalist blokun hızlı bir çözülme sürecine girmesi, bu ülkelerin, özellikle de eski SSCB'nin, kısmen de pazar ekonomisi arayışlarına bağlı olarak ekonomik-sosyal-siyasal bir kaosa sürüklenmesi ile sonuçlandı; buna karşılık "serbest piyasa ekonomisi" söyleminin giderek yaygın ve yoğun bir propaganda konusuna dönüştürülmesi, kamu mülkiyeti, girişimciliği ve işletmeciliğinin mahkum edilmesine, özelleştirmenin de fetişe dönüştürülmesine önemli katkısı oldu.

Özelleştirme düşüncesini savunan yeni liberal akım içinde yer alan "Kamusal Seçim" ve "Mülkiyet Hakkı" okulları özellikle Thatcher döneminde İngiltere'yi ve belirli ölçüde Reagan yönetimindeki ABD'yi etkiledi. Diğer belli başlı sanayileşmiş ülkelerde (Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, vd.) aralarında fark olmasına rağmen genelde daha dar kapsamlı özelleştirmelere gidildi. Buna karşılık azgelişmiş ve "yeni-sanayileşmiş" (veya "yarı-sanayileşmiş") ülkelerde (Güney Kore, Tayvan, Singapur, Arjantin, Meksika, Brezilya, vd.) özelleştirme aşısı düşünce planında tutmaya başladı, ülkelere göre değişmekle birlikte özelleştirme doğrultusunda önemli adımlar atıldı. Aşının tutmasında, 1980'lerde özellikle dış borç krizini yaşayan bir dizi ülkede uygulamaya konulan, IMF ve Dünya Bankası'nın önerdiği ve patronajını üstlendiği ekonomik istikrar ve yapısal uyum programları ve politikaları ana etken olarak ön plana çıkmaktadır. Söz konusu politikalar ile özdeşleşen, "dışa açılma" stratejisine dayalı yeni regülasyon tarzında, dünya ekonomisinin küreselleşmesi kavramı çerçevesinde azgelişmiş ülkelerin (AGÜ'lerin) kamu işletmeciliğini terkederek özel sektör öncülüğünde yeni bir kaynak dağıtımı modeli uygulamaları planlanmaktadır.

Bu kesimde, ilk olarak, iktisadi düşünce akımlarında KİT sisteminin yeri belirlenmeye çalışılmıştır. Daha sonra, kriz öncesinde veya yeni liberal iktisat politikalarına geçilmeden önce KİT'lerin konumları ve KİT sektörünün gelişimini yönlendiren etkenler tartışılmıştır. Son olarak da, krizin ve yapısal uyum politikalarının KİT'ler üzerindeki etkileri, krizin yol açtığı kavramsal ve teorik dönüşümlerle birlikte incelenmiştir.

A. Düşünce Akımlarında KİT'ler

İktisat yazınında, KİT'lerin varlık nedenleri ve kapitalist ekonomilerde üstlendikleri işlevler dolaylı ve dolaysız olarak, farklı sorunsala sahip olan Marksist teori dışında[1] ampirik, neo-klasik ve Keynesci yaklaşımlar tarafından açıklanmaktadır. Neo-klasik ve Keynesci yaklaşımlar farklı iki teorik sorunsala göre birbirinden ayrışmaktadır. Mikroanalize dayalı neo-klasik yaklaşım, sorunu "işletme" temelinde ele almakta, kamunun bazı faaliyet kollarında yer almasının nedenlerini araştırmakta, bu çerçevede de neo-

---

1 KİT'lerin kurulma ve faaliyet nedenlerini aşırı sermaye birikimi ve ortalama kâr oranında düşme eğilimi çerçevesinde inceleyen Marksist teori diğer üç yaklaşımdan ayrılır. Marksist sorunsalın tamamen farklı olması nedeniyle, burada esas olarak yukarıda belirtilen üç yaklaşıma öncelik verilmiştir.

klasik "genel denge" ve Pareto optimumu kavramları aracılığıyla çözümleme getirmektedir. Keynesci yaklaşım ise soruna devlet açısından yaklaşmakta, KİT'lerin varlığını bir tarihsel veri olarak kabul ederek makro hedeflere ulaşma doğrultusunda bu kuruluşların işlevlerini incelemektedir. Ampirik yaklaşım, yukarıda belirtilen iki ana düşünce akımı dışında değildir. Ampirik yaklaşımda kullanılan kavramlar ve kategoriler, neo-klasik ve Keynesci analizlerden ödünç alınmıştır. Bu yönüyle ampirik yaklaşımın özgünlüğü de tartışma konusu olabilmektedir.

1. Ampirik Yaklaşım

Ampirik yaklaşım, KİT'lerin oluştuğu ve geliştiği tarihsel koşulları saptamaya çalıştığı ölçüde tarihsel boyuta ve KİT'lerin kurulmalarında sektör ölçütüne başvurması nedeniyle de sektörel boyuta sahiptir[2].

a. Tarihsel yaklaşımda farklı tarihsel koşullar ele alınarak bir gruplandırma yapılmaya çalışılmaktadır. Örneğin kriz döneminde veya krizi izleyen yıllarda birçok ülkede devletleştirme-millileştirme sonucunda KİT'lerin oluşturulduğu gözlenmektedir (ABD'de Tennessee Valley Authority). Gene savaş ertesinde, tahrip olmuş ulusal üretim potansiyelinin yeniden kurulabilmesi için KİT'lerin devreye sokulduğu saptanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında İngiltere ve Fransa'da uygulanan devletleştirme politikaları sonucunda kurulan KİT'ler örnek verilmektedir. Diğer bir öğe ise sol eğilimli hükümetlerin kurulmasıdır. Fransa'da 1936'da Halk Cephesi'nin yönetime gelmesi, İkinci Dünya Savaşı ertesinde gene aynı ülkede Ulusal Direniş Konseyi'nin önerileri doğrultusunda antikapitalist eğilimin güçlenmesiyle bir dizi devletleştirme-millileştirmeye gidilerek yeni KİT'lerin oluşturulması, örnek olarak gösterilmektedir.

b. Sektörel yaklaşımda KİT'lerin kurulmasında ana ölçüt "genel çıkar" veya "kamu yararı" olarak belirlenmekte, ancak bu genel ölçütün dışında daha somut ölçütler de kullanılmaktadır:

- Ulusal savunma ile doğrudan hatta dolaylı bağlantılı olan faaliyet alanlarında KİT'lerin kurulduğu belirtilmektedir.

- Sermaye yoğunluğu dolayısıyla farklılaşan sektörlerde sabit yatırımların önemli olmasına bağlı olarak yoğunlaşmanın artması ve rekabetçi olmayan piyasa koşullarının oluşması üretimin devlet işletmeleri tarafından üstlenilmesine yol açmaktadır. Enerji (kömür, elektrik, gaz, nükleer ener-

---

2 Monnier (1977).

ji) ve ulaştırma (demiryolu) sektörlerinde devlet güdümünün ve/veya karışımcılığının yoğun ve yaygın olması tipik örnekleri oluşturmaktadır.

❑ Doğal tekel veya teknik tekellerin varlığı söz konusu olduğunda işletme mülkiyetinin devlete ait olması gerektiği vurgulanmaktadır[3].

❑ "Kilit sektör" veya "başat sektör" ölçütüne göre bazı faaliyet kolları veya sektörler diğerleri üzerinde sürükleyici etki yaratmaktadır. Bu sektörlerde KİT'lerin kurulması önerilmektedir.

❑ Finansal rantabilitesi olmayan veya düşük olan sektörlerde KİT'lerin faaliyet göstereceği belirtilmektedir.

2. Neo-klasik Yaklaşım

a. Ana Çerçeve

Neo-klasiklerin "genel denge" ve "Pareto optimumu" kavramları aracılığıyla gerçekleştirdikleri analiz devletin ekonomiye müdahalesini ilke olarak yadsımaktadır. Ancak saf neo-klasik yaklaşımın pratik sorunları çözmedeki yetersizlikleri uygulamalı marjinalizmin teorik temellerini atmış ve işletmelerin yönetim ilkelerini ortaya koymuştur. Rekabetçi dengeyi savunan neo-klasikler, gelir bölüşümünün veri olduğu, ajanların fiyatları veri olarak kabul ettikleri, işletmelerin kârlarını ve tüketicilerin doyumlarını maksimize ettikleri bir ekonomide bireysel davranışların bağdaşmasını sağlayan bir fiyat sisteminin bulunduğunu belirtmektedirler. Bu bağlamda Yeni Refah İktisadı'nın geliştirdiği dışsallık teoremleri dengeci rekabet ile Pareto optimumunun bağdaşırlığını kanıtlamaya çalışmaktadır. Bu çerçevede başlıca iki teorem ileri sürülmektedir[4]:

❑ Bir fiyat sistemine göre her rekabetçi denge kaçınılmaz olarak Pareto anlamında optimum bir durumdur.

❑ Pareto anlamında bir optimal durum veri olduğunda, sıfır değere eşit olmayan öyle bir fiyat sistemi vardır ki, bu optimum, başlangıçtaki belirli bir kaynak dağıtımına tekabül eden aynı fiyat sistemine göre rekabetçi bir dengeyi oluşturmaktadır.

Birinci teorem sistemin işlerlik kazanması için devlete hiçbir müdahale alanı göstermemektedir. İkinci teorem ise devletin potansiyel müdahale alanını belirlemektedir.

---

3 Allais (1952), Grevet (1974), Le Pors (1977), Barrere (1966), Sönmez (1987).

4 Debreu (1960), Terny (1971).

b. Kamu Sektörü ve KİT'ler

Devlet müdahalesine ve kamu işletmeciliğine teorik planda karşı çıkan neo-klasik iktisatçılar gerçek yaşamın ortaya çıkardığı çelişkileri dikkate almak ve başvuru şema ve/veya modellerinin yetersizliklerine eğilmek zorunda kalmışlardır. Nitekim neo-klasik damgalı "kamu ekonomisi", norm ile gerçek arasındaki sapmaların listesini oluşturma ihtiyacını duymuştur. Yani dengeci rekabet ile Pareto optimumu arasındaki bağdaşmazlıklar ve kopuklukların saptanması söz konusudur. İşte bu uyuşmazlıklar, devletin ilgili iktisadi faaliyetler düzeyindeki potansiyel müdahale alanını da belirlemektedir. Kaynak kullanımında devlete yeşil ışık yakan yaklaşım böylelikle normatif nitelikte bir teorinin oluşturulmasına yol açmaktadır. Bu analiz bazı üretim faaliyetlerini üstlenen devletin davranışlarını ortaya koyacak rasyonel iktisadi ilkelerin araştırılmasıyla yaygınlaştırılmaktadır. Bu bağlamda devletin işlevi, evrensel uyumu sağlayan koşullardan sapmaları gidermektir. Devletin müdahale biçimleri ise bizzat sapmaların niteliklerine bağlı gözükmektedir. Böylece teorik planda devlet müdahalesine karşı çıkan liberal felsefeden, Samuelson, R. Musgrave gibi iktisat ve kamu maliyesi yazınına damgasını vurmuş yazarların temsilciliğini yaptığı bir "müdahaleci liberal" anlayışın ortaya çıktığı gözlenmektedir. Tam ve mükemmel rekabetin başarısızlığı temeli üzerinde yükselen müdahalenin çizmiş olduğu çerçevede KİT'lerin varlık nedenleri başlıca iki grupta toplanmaktadır:

❑ Ölçeğe göre artan verimliliğin sağlandığı faaliyet kollarında devletin üretimi üstlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Şöyle ki, ürünlerin marjinal maliyet temelinde fiyatlandırılması genel optimum açısından gerekli gözükmesine karşılık artan verimliliğin ortaya çıktığı sektörlerde bu uygulamanın maksimum kâr arayışı ile bağdaşmayacağı ileri sürülmektedir. Nitekim artan verimlilik koşullarında çalışan işletmenin üretimi arttıkça, azalan marjinal maliyetlere koşut olarak, sunduğu ürünlerin fiyatı da düşmektedir. Genişleyen talebi giderek düşen bir fiyatla piyasaya sunduğu ürünler ile karşılayan işletme doğal tekel konumuna sahip olmaktadır. Tekelci konumda bulunan işletme artan verimlilik koşullarında üretimini sürdürürse, ortalama maliyet marjinal maliyetin üzerinde seyrettiği için satış fiyatı toplam üretim maliyetini karşılayamayacaktır. Sonuçta işletme zarar edecektir. Bu durumda optimum arayışı, maksimum kâr stratejisi ile bağdaşmamaktadır. Özel işletmenin tekelci konumundan yararlanarak üretimini kısacağı, marjinal maliyeti yükselterek artan verimlilik koşullarına son vereceği, böylece kâr maksimizasyonunu sağlama amacı doğrultusunda ekonomide kaynak savurganlığına yol açacağı belirtilmektedir. Bu

nedenle artan verimlilik koşullarının geçerli olduğu ve doğal tekellerin bulunduğu sektörlerde kamu tekellerinin kurulmasının gerekli olduğu, bu işletmelerin hazine sübvansiyonundan yararlanarak üretimi üstlenmesinin kaçınılmazlığı vurgulanmaktadır[5].

❑ Salt kamusal mal ve hizmetler ile vesayet altında mal ve hizmetlerin (merit goods, biens tutelaires) dışsal faydaya sahip olmaları nedeniyle, piyasada oluşacak fiyatların bu tür mal ve hizmetlerin sağlamış oldukları toplam marjinal faydayı yansıtamayacağı görüşü, ilgili alanlarda kamu üretim birimlerinin oluşturulması düşüncesine destek vermiştir.

3. Keynesci (makro-ekonomik) Yaklaşım

a. Ana Çerçeve

Keynesci yaklaşım kamu işletmelerinin etkin ve optimal biçimde yönetimine ilişkin olarak neo-klasiklerin önerilerini dikkate almakta, analiz araçlarını sahiplenmektedir. Ne var ki, kullandıkları devlet kavramı ve devlet işlevlerinin yorumu neo-klasik normun büyük ölçüde değişmesine yol açmıştır. Keynesciler, neo-klasiklerin kullandıkları ."rasyonellik" kavramı yerine, tarihsel bir miras olarak kabul edilen kamu sektörünün faaliyet koşullarını *a posteriori* iyileştirmek için yapılan aktif müdahaleyi "rasyonelleştirme" kavramı ile yorumlamaktadırlar. Bu bağlamda Keynesci makro ekonomik modelde Pareto optimumu, yapılan analizin bilimsel çerçevesini oluşturan öğelerden yalnızca biridir.

Keynesci yaklaşıma göre devlet, toplum adına karar veren özerk bir birimdir. Bu bağlamda devletin üstlendiği makro-ekonomik işlev kamusal yarar veya çıkar terimine açıklık getirebilmektedir[6]. Devletin makro plandaki işlevi ise ekonominin regülasyonu, bu çerçevede konjonktürel dalgalanmaların yumuşatılması ve istikrarın sağlanması, tam istihdama ulaşılması olarak özetlenebilir. Devletin artık "iyi niyetli hakem" ve "tarafsızlık" postundan sıyrılarak piyasada oluşan dengesizliklere müdahale etmesi öngörülmektedir. Hiç kuşkusuz devletin üstlendiği görevler ekonomideki diğer ajanlar karşısında kendisine bir özgüllük ve farklılık sağlamaktadır.

b. Kamu Kesimi ve KİT'ler

Keynesci yaklaşımda kamunun iktisadi davranış ilkesi "sosyal yararın maksimizasyonu"dur. Bu ilke kamu ekonomisi sınırları içinde yaşama ge-

---

5 Allais (1952).

6 Greffe (1972).

çirilmek durumundadır. Prof. Barrere'in saptamasına göre kamu ekonomisinde başlıca üç kesim bulunmaktadır[7]:

❑ Kamu hizmetleri kesimi, en geniş anlamıyla kamu yararı üreten veya kamu çıkarı doğrultusunda hizmet üreten kamu yönetimini kapsamaktadır. Bu kesimin iktisadi analize dahil edilmesi eğitim, sağlık, genel yönetim hizmetlerinin ve yol, liman gibi dışsal etkiler yaratan ve ulusal ekonomide genel verimlilik artışı sağlayan altyapı yatırımları aracılığı ile olmaktadır.

❑ Kamu işletmeleri kesimi, bedel karşılığında özel çıkar sağlayan ekonomi birimlerini kapsamaktadır.

❑ Kamu müdahaleciliği kesimi, kamu ekonomisini piyasa ekonomisine bağlayan, sınırları belirsiz bir alanı kapsamaktadır. Bu kesimde devlet sübvansiyonu veya yardımından yararlanan özel işletmeler yer almaktadır.

Barrere'in yaptığı sınıflandırma ve çizdiği çerçeve, makro- ekonomik yaklaşımların biraraya geldiği bir platformu oluşturmaktadır. Bu nedenle de Pareto optimumu ölçütünün neo-klasik yazarlar üzerindeki otoritesi ve baskısı artık söz konusu olmamaktadır. Barrere'in oluşturduğu ortak platformun da ötesinde, devlet müdahalesinin makro-ekonomik kısıtlardan kaynaklandığı kabul edilse de, kamu mülkiyetinin oluşması ve yaygınlaşması teorik olarak açıklanamamakta, ancak "devletin yapmayı üstlendiği işler kamusal olmaktadır"[8]. Bu bağlamda Petrilli'nin tanısıyla "KİT etiği ile plan etiğinin yolları kesişmektedir"[9]. Böylece plan çerçevesinde KİT'lere gösterilen hedefler toplumun belirlediği misyonlara dönüşebilmektedir. Söz konusu misyonlar üç grupta toplanmaktadır:

❑ Sosyal politikaların uygulanmasında KİT'lerin önemli bir işleve sahip olduğu kabul edilmekte, KİT'ler aracılığıyla özel tekellerin ekonomik ve siyasi gücüne karşı çıkılabileceği savunulmaktadır. Bu bağlamda KİT'lerin genel yarara sahip ürünleri bedelsiz veya düşük bir bedel karşılığında kitlelere sunması önerilmektedir. Hatta özel mal ve hizmet üreten kamu işletmelerinin düşük gelir gruplarına yönelerek, söz konusu gruplara dolaylı gelir aktarımını gerçekleştireceği vurgulanmaktadır.

❑ KİT'lerin konjonktürel dalgalanmaların giderilmesi ve istikrarın sağ-

---

7 Barrere (1966:454-55).

8 Monnier (1977:112).

9 Petrilli (1971:51).

lanması amacı doğrultusunda kullanılması söz konusudur. Bu hedefe ulaşmak için devlet, kamu fiyatlarıyla, ücret politikasıyla, kamu sektörü ve özel sektör arasındaki reel ve parasal akımlar düzeyinde ve KİT'ler aracılığıyla müdahale edebilmektedir. KİT'ler genel iktisat politikası çerçevesinde ve izledikleri stratejiler doğrultusunda, gerek rekabet ederek gerekse işbirliğine başvurarak özel sektörü etkileme olanağını bulabilmektedir.

❑ Devlet iktisadi büyümeyi ve kalkınmayı gerçekleştirmek misyonuna sahiptir. Bu bağlamda devlet, kısa vadede kâr maksimizasyonu sağlamayan, ancak uzun vadede büyüme açısından kalıcı etkisi belirgin olan, maliyeti yüksek olan yatırımları KİT'ler aracılığıyla gerçekleştirmek durumundadır.

4. Genel Değerlendirme

Eleştirileri birkaç grupta toplayabiliriz:

❑ KİT'lerin kuruluş nedenleri ampirik yaklaşımda özellikle tarihsel etkenlere bağlanmakta, Keynesci yaklaşımda da var olan durum veri olarak kabul edilmektedir. Neo-klasikler ise M. Allais'nin "sosyal verimlilik" teorisinde somut olarak işaret ettiği gibi "farklılaşmamış sektör"de, yani rekabetin olanaksız olduğu sektörde, özel işletmelerin üretimi üstlenmesi durumunda Pareto optimumuna ulaşılamayacağı, dolayısıyla devletin bu durumda üretim sürecine girmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Böylece bu sonuncu yaklaşım sektör düzeyinde, diğer iki yaklaşımdan farklı olarak kamu müdahalesi veya kamunun üretim sürecine girmesine ilişkin yeterli bir koşulu somutlaştırmaktadır.

❑ KİT'lerin üstlendikleri işlevler ve işletme yönetimi koşulları açısından ise, neo-klasik iktisatçılar bazı kısıtlayıcı koşullar altında marjinal maliyete eşit bir fiyat sistemi ile KİT'lerin sosyal verimliliği maksimize edeceklerini ileri sürerken, Keynesci çizgide sıralananlar genel iktisat politikasının hedefleri doğrultusunda KİT'lere verilecek görevleri ortaya koymakta, dolayısıyla KİT'lerin makro-ekonomik hedeflere ulaşmadaki rollerini belirlemeye hatta sistematize etmeye çalışmaktadırlar.

Hiç kuşkusuz incelenen yaklaşımların konuya ilişkin olarak yapmış oldukları katkılar önemlidir, ancak mikro-ekonomik ve makro-ekonomik eklemlenmenin yeterli düzeyde sağlanamadığı saptanmaktadır. Neo-klasik ve Keynesci yaklaşımlar arasında teorik sorunsal açısından farklılık bulunmasına karşın, ampirik yaklaşım ile de paylaştıkları olumsuz bir ortak nokta bulunmaktadır. Bu ortak nokta kapitalist ülkelerde üretken kamu faaliyetlerinin yaygınlaşma nedenlerinin, bu bağlamda devletin sınai ve ticari

tüm varlığını yönlendiren iç dinamiklerin açıklanamamasıdır. Nitekim ne "farklılaşmamış sektör" temelinde getirilen açıklamalar ne de genel iktisat politikası çerçevesinde gerekli görülen müdahaleler KİT sektörünün mantığını, özellikle de kamu fonlarının endüstriyel sistemde yaygınlaşma nedenlerini açıklayamamaktadır. Oysa açıklamanın gerçekçi olabilmesi için sermaye birikimi tarzı ve modellerinin mutlaka dikkate alınması gerekli gözükmektedir. Böylece yalnızca sanayileşmiş ülkelerde değil, AGÜ'lerde de, ülkelerin özgül koşullarına göre farklılıklar görülmesine karşın, KİT'lerin faaliyet nedenleri ve seksenlerde yaşadıkları dönüşümler ortaya somut olarak konulabilir.

B. KİT Sektörünün 1980'lere dek Gelişimini Belirleyen Etkenler

1. Genel Çerçeve ve Gelişmiş Ülkelerdeki Durum

1980'lere dek kamu sektörünün bu bağlamda KİT'lerin ekonominin düzenli çalışmasında olumlu etkiler yaratacağı düşüncesi iktisat politikalarını yönlendirmiştir. Devletin geleneksel liberal düşüncenin kendine çizmiş olduğu sınırları aştığı gözlenmektedir. Ülkelere göre devletin ekonomideki ağırlığı farklılaşmakla birlikte, İkinci Dünya Savaşı'ndan 1970'lere dek geçerli olan çok özel tarihsel koşullar çerçevesinde yoğun sermaye birikiminin genelde sorunsuz olarak gerçekleştiği saptanmaktadır. Bu olgu devlet müdahalesinin etkinliğine olan inancı pekiştirmiş, hatta kapitalist sistemin "karma ekonomi"ye dönüşmüş olduğu düşüncesi işlenmiştir. Bir başka anlatımla, söz konusu zaman kesitinde yoğun veya Fordist birikim süreci yaşanmıştır. Fordizm uygulaması ile birlikte tüketimin kitleselleştiği, bu doğrultuda üretim ile tüketim koşullarındaki dönüşümün karşılıklı olarak birbirini olumlu etkilediği gözlenmektedir. Regülasyon (yani veri sermaye birikimi modelinin istikrarlılığını sağlayacak prosedür ve kurumlar bütünü) tekelci niteliktedir. Fordist sermaye birikimi ve tekelci regülasyon ile karakterize edilen sistemde devlet, genişleyen kamu maliyesi ve belirli boyutta bir KİT sistemi ile yerini almıştır[10]. Devletin, neo-klasik ve Keynesci yaklaşımların varsaydığı gibi piyasada oluşan aksaklıkları gidermek için dışarıdan müdahale etmediği, tam tersine sistemin odak noktasında bulunduğu veya sistem ile bütünleştiği saptanmaktadır. Ancak devlet

---

10 De Bernis (1983:1277-1329); De Bernis (1988:101-32); Sönmez (1991: 62-69).

müdahalesi ve işletmeciliğinin nedenlerini sermaye birikimi rejimi ve regülasyon tarzına bağlarken yapılan açıklamanın oldukça karmaşık olduğunu ve birçok çelişkiyi de bünyesinde barındırdığını belirtmek gerekmektedir. Hiç kuşkusuz ampirik yaklaşımın ortaya koyduğu tarihsel ve sektörel nedenler kadar, Keynesci politikaların KİT'lere yüklediği görevlerin ve neo-klasik kökenli argümanların da belirli ölçüde dikkate alınması kaçınılmaz gözükmektedir. Sosyalist blokun oluştuğu ve güçlendiği bir dönemde kamu müdahalesinin, bu bağlamda KİT'lerin, kaynak dağıtımı, gelir bölüşümü, istikrar ve büyüme açışından olumlu katkı sağladığı yönündeki düşünce, devletin ekonomideki işlevlerini farklı bir temelden hareket ederek analiz eden radikal sol çevreler dışında da genelde kabul edilmiştir. Sol Keynescilerin ve kimi sosyal demokrat çevrelerin sınıf tabanlı Marksist analizden önemli ölçüde etkilenmiş oldukları da gözlenmektedir. Uygulamada ise kapitalist ekonominin yönetimini üstlenen sol iktidarların devletleştirme-millileştirme politikaları sonucunda yeni KİT'ler oluşturdukları bir gerçektir. Bu nedenle ideolojinin ve doktriner bakış açısının kapitalist ekonomiyi yöneten hükümetlerin uygulamalarını önemli ölçüde yönlendirdiğini ileri sürmek yerinde olacaktır.

Özetlemek gerekirse, devletleştirme-millileştirme uygulamalarında ve KİT sisteminin oluşturulmasında kısmen veya bir bütün olarak, ideoloji ve siyasal konjonktür, iktisadi sorunlara pratik çözüm arayışı veya pragmatizm, tarihsel ve rastlantısal nedenler, Fordist sermaye birikimi modeli ve tekelci regülasyon tarzı, bu bağlamda kaynak dağıtımı, istikrar ve ekonomik büyüme motifleri belirleyici olmuştur. Bu etkenleri teker teker inceleyelim.

a. İdeoloji ve Siyasal Konjonktür

Sol eğilimli siyasal yönetimlerin devletleştirme-millileştirme politikalarıyla ve/veya yeni birimler oluşturarak KİT sistemini güçlendirmelerinin en tipik örneklerine İngiltere ve Fransa'da rastlanmaktadır. İngiltere'de KİT sisteminin ve genelde kamu sektörünün boyutları İşçi Partisi'nin iktidarda olduğu üç dönemde genişlemiştir: Clement Attlee dönemi (1945-51), Harold Wilson dönemi (1964-69) ve H.Wilson-James Callaghan dönemi (1974-79). Özellikle savaş ertesinde kapsamlı bir devletleştirme uygulamasına gidilmiş, daha sonraki dönemlerde gerek iktisadi gerekse siyasal nedenlerden dolayı uygulamanın hızı kesilmiş olmasına rağmen genel hatlarıyla aynı çizgi sürdürülmüştür. Nitekim 1983 yılı sonu itibariyle millileştirilmiş sanayileri de kapsayan (müessese-

ler hariç) 51 ana kamu kuruluşu mevcuttur[11]. Bu kuruluşların sektörlere göre gruplandırılması oldukça geniş bir yelpazede faaliyette bulunduklarını göstermektedir. Kamusal yarar sağlayan birimler (temel hizmet üretimi); haberleşme ve ulaştırma alanlarında faaliyette bulunanlar (yaklaşık olarak tekel konumunda bulunanlar); imalat sanayii, enerji ve madencilik sektörlerinde kurulmuş olan işletmeler (temel girdi, ara ve nihai mallar, teknoloji üretimi); finansal, yarı-finansal kuruluşlar ve kalkınmaya ilişkin faaliyette bulunan kurumlar; kültür hizmeti üreten kurumlar biçiminde yapılacak gruplandırma faaliyet alanının genişliğini işaret etmektedir. Yukarıdaki gruplardan ilk üçü esas olarak millileştirilmiş sanayileri ve/veya kuruluşları kapsamaktadır. Hiç kuşkusuz İngiltere'de bu dönemlerde gerçekleştirilen millileştirme-devletleştirme uygulamaları ve yeni KİT'lerin oluşturulması sürecinde İşçi Partisi'nde başat olan ideolojik ve doktriner bakış açısının etkin olduğu bir gerçektir. Ancak savaş ertesinde oluşturulan yeni uluslararası işbölümü, savaş sonrasında İngiltere ekonomisinin yeniden yapılanması için uygun kaynak dağıtımı süreçlerinin oluşturulması ve iktisadi sorunlara pragmatik çözüm arayışları da söz konusu uygulamalara başvurulmasında etkin olmuştur.

Fransa'da iktisadi ve sosyal yapıda dönüşümü gerçekleştirmek için 1936 yılında yönetime gelen Halk Cephesi yönetiminin uyguladığı politikalar, daha önce vurgulanmış olduğu üzere İkinci Dünya Savaşı sonrasında Ulusal Direniş Konseyi'nin önerisi doğrultusunda gerçekleştirilen uygulamalar ve sosyalist-komünist koalisyonun 1981 ve 1982'de gerçekleştirmiş olduğu devletleştirme-millileştirmelerde ideolojinin yadsınamaz bir paya sahip olduğunu ileri sürebiliriz.

b. Pragmatizm

Pragmatizmin etkisi özellikle sağ veya muhafazakâr partilerin yönetimde bulundukları dönemde anlam kazanmaktadır. Örneğin İngiltere'de muhafazakâr hükümetler devletleştirmeye karşı olmalarına rağmen 1979'a dek çok pragmatik bir davranış izlemişlerdir. 1953 yılında demir-çelik sektöründe ancak kısmi bir özelleştirme gerçekleştirilmiş, kamunun sektör üzerindeki sıkı denetimi korunmuştur. Aynı yıl karayolu taşımacılığının özelleştirilmesi, British Transport Commission'ın sahip olduğu taşıt parkının önemli bir bölümünün özel sektöre devrini sağlayamadığı için, 1956'da British Road Services Corporation adında yeni bir kamu işletmesi kurulmuştur. E. Heath döneminde ise bazı küçük çaplı özelleştirmelere

---

11 Dangeard (1987); Santini (1986:25-62); Curwen (1986).

gidilmiştir. Thomas Cook seyahat acentası ve bazı bira fabrikalarının özelleştirilmesi bu uygulamaların örnekleri olarak verilebilir. Buna karşılık aynı dönemde ciddi bir finansal darboğaza giren Rolls Royce ve Laird Ltd.'in mülkiyeti devlete aktarılmıştır[12]. Fransa'da 1970'te başbakan olan V. Giscard d'Estaing ekonominin endüstriyel çağa girmiş olması nedeniyle devletin ekonomiyi yönetemeyeceğini, dolayısıyla kamu girişimciliğinden vazgeçmeyi ve KİT'lerin tasfiye edilmesini önerirken, daha sonraki cumhurbaşkanlık döneminde devletin müdahalesi giderek yoğunlaşmış ve kapsamı genişlemiştir. İtalya'da savaş sonrasında kamusal mülkiyetin genişlemesi ideolojik nedenlerden değil, daha çok finansal darboğaza giren özel işletmelerin kurtarılması kaygısından kaynaklanmıştır.

Yukarıda verilen örnekler ekonominin sorunlara pragmatik çözümler bulabilmek için devlet müdahalesine başvurulduğunu ve yeni KİT'lerin oluşturulduğunu göstermektedir. Ancak pragmatizm, İtalya'da olduğu gibi KİT'lerdeki yönetici kadroları siyasal yelpazede etkin olan partiler arasında paylaştırma amacına sahip olduğu ölçüde siyasal nitelik de kazanmaktadır.

c. Tarihsel Nedenler

Tarihsel miras ülkelere göre farklıdır. Daha önceki sayfalarda vermiş olduğumuz bazı örnekleri aynı zamanda "tarihsel miras" olarak değerlendirebiliriz. ABD'de Tennessee Valley Authority'nin 1929 krizinden sonra kurulması, Fransa'da İkinci Dünya Savaşı sonrasında ekonominin rayına oturtulabilmesi için enerji ve ulaştırma sektöründe devletleştirmelere başvurulması, gene aynı ülkede sahiplerinin Naziler ile işbirliği yapmış olması nedeniyle Renault ve Berliet işletmelerinin devletleştirilmesi tipik örneklerdir. Her ne kadar devletleştirme-millileştirme ve/veya doğrudan yeni kamu iktisadi kuruluşları oluşturma gerekçeleri farklı olsa da, sonuçta kurulmuş ve oluşturulmuş olan KİT'ler günümüzde tarihsel bir miras olarak nitelendirilebilmektedir. Kuruluş aşamalarındaki gerekçeler ortadan kalkmış olmasına rağmen bu kuruluşların faaliyetlerini kamu sektörü içinde sürdürmeleri de anlamlıdır. Konuya ilişkin ilginç örnek olmaları açısından Avusturya, İtalya ve İspanya uygulamalarını gösterebiliriz.

İkinci Dünya Savaşı sırasında Avusturya sanayiinin büyük bir bölümü Almanya'nın eline geçmiştir. 1945 yılının ortalarında işletmelerin yönetimi Avusturya'ya bırakılmıştır. Daha sonra gerçekleştirilen millileştirme-

---

12 Santini (1986:30).

devletleştirme uygulamaları yalnızca Alman mülkiyetine geçmiş bulunan işletmelerin geri alınması olarak yorumlanamaz; çünkü 1945'te Potsdam'da Müttefikler, söz konusu işletmelerin mülkiyetine sahip olmak istemişler, ancak çoğunluğu muhafazakâr eğilimli Avusturya Parlamentosu oybirliğiyle söz konusu işletmelerin kamu mülkiyetine aktarılmasına karar vermiştir. Müttefiklerin Batı kanadı Avusturya Parlamentosu'nun kararını onaylarken, SSCB karşı çıkmış ve Sovyet denetimi altındaki yörelerde bu işletmeler 1955 yılına dek Avusturya'ya geri verilmemiştir[13]. Avusturya'da temeli İkinci Dünya Savaşı ertesinde atılmış bulunan güçlü kamu işletmeleri sektörünün 1980'lerde özelleştirme dalgasından etkilenmemiş olması da altı çizilmesi gerekli bir olgudur.

İtalya'da sanayi ve finans sektörlerinde faaliyette bulunan devlet işletmelerinin veya holdinglerin önemli bir bölümü iki büyük savaş arasında kurulmuştur. 1926'da kurulan AGIP (petrol) ve 1933'te faaliyete geçen IRI (sanayi) en önemli örneklerdir. Faşist yönetimin devlet güdümünde bir ekonomi oluşturma amacı nedeniyle kamu işletmeleri sektörünün hızla genişlemesinin arkasında hiç kuşkusuz ideolojik etkenler ön planda gelmekteydi; ancak finansal darboğazda olan işletmelerin kurtarılması için de devletleştirmeye gidilmiştir. Nitekim IRI'nın iflas etmekte olan bankaları kurtarma görevini üstlendiği saptanmaktadır. Faşist yönetimin devrilmesinden sonra da devlet büyük kamu işletmeleri ve/veya holdingler aracılığıyla ekonomiye müdahale etmiş ve yönlendirmeye çalışmıştır. 1955'te ENI (hidrokarbür) AGIP'in yerini almış, 1962'de ENEL (elektrik enerjisi, yakıt), daha sonra da sanayinin geliştirilmesi ve finans sektörünün denetlenmesi için EFIM kurulmuştur[14].

İspanya'da KİT sektörü Frankist rejimin bir mirasıdır. Kamu holdingleri oluşturmak için yoğun ve yaygın olarak millileştirme-devletleştirme uygulamalarına geçen Mussolini yönetimini örnek alan Frankist rejim 1941'de INI'yi (Endüstri Ulusal Enstitüsü) kurarak bir dizi devletleştirme gerçekleştirmiştir. Dışa kapalı bir iktisadi yapının oluşturulduğu 1940-60 döneminde temel sanayiler oluşturulmuştur. 1960'ların başlarında bir strateji değişikliğiyle dışa açılmaya ve ekonominin liberalleştirilmesine gidilmiştir. Strateji değişikliği devlet işletmeciliğinin arka planda kalması anlamına gelmemektedir; tersine kamu işletmelerinin ekonomi içindeki ağırlığı daha da artmıştır. Bu işletmeler bir yandan etkin korumacılıktan yarar-

---

13 Bös (1986:30).

14 Longuevilli (1986:81-98).

lanarak sınai gelişmeye önemli ölçüde katkıda bulunurken, diğer yandan da zarar eden özel işletmeleri kendi bünyelerine almışlardır. 1980'lerin sonuna dek İspanya'da devletin toplam kredi hacminin 2/3'ünü, ulusal sanayinin 1/5'ini kontrol etmesi, kamu işletmelerinin kömür, hidrokarbür, elektrik, ulaştırma, telekomünikasyon, gemi yapımında yarıdan fazlaya, çelik, kimya, tekstil ve otomobilde azımsanmayacak paylara sahip olması, Frankist rejimin ortadan kalkması ve demokrasinin yerleşmesinden sonra da belirli bir mirasın korunmuş olduğunu göstermektedir[15].

d. Fordist Sermaye Birikimi Modeli ve Tekelci Regülasyon Tarzı

Yoğun sermaye birikimi sürecinde KİT'lerin ortalama kâr oranındaki düşme eğilimini engellemede önemli bir işleve sahip olduğu saptanabilmektedir. Ortalama kâr oranındaki düşme eğilimini engelleyecek etkenler birden çoktur; örneğin sermaye ihracı ve yabancı işgücü istihdamı da önde gelen etkenler arasında yer almaktadır. Ancak doğal tekel niteliğindeki işletmelerin kamu mülkiyetine geçmesine ve devlet sübvansiyonundan yararlanarak düşük fiyat politikası uygulamalarına ilişkin neo-klasik görüşler, özü itibariyle devletin KİT sistemi aracılığıyla özel sektördeki kâr oranlarının yükseltilmesine ve sermaye birikiminin hızlandırılmasına dönük bir "teknik" gerekçe olarak karşımıza çıkmaktadır. Kriz dönemlerinde, kamu işletmelerinin düşük kâr ile çalışmayı da bırakıp zarar etmeyi göze almaları, bir başka deyişle kamu sermayesinin özel sektördeki değerleme oranının çok altında bir değerlemeye tabi olması devletin kaynak dağıtımına yaptığı müdahaleye açıklık kazandırmaktadır. Hiç kuşkusuz, özel tekellerin iktisadi ve siyasal güçlerinin ve piyasa üzerindeki denetimlerinin parçalanması için KİT sistemine başvurulması yönündeki öneriler ve politikalar, yukarıda yapmış olduğumuz saptamalarla çelişkili gözükmektedir. Bu sonuncu yaklaşımda kamu işletmeleri kâr maksimizasyonuna değil refah optimizasyonuna yönelen oldukça özerk karar alma merkezleri olarak algılanmaktadır. Bu argüman Fransa'da 1982 yıllarında gerçekleştirilen devletleştirmeleri ve İngiliz İşçi Partisi'nin yayınladığı Green Paper'da (1973) ileri sürdüğü görüşleri etkilemiştir. Green Paper'da İngiltere'deki 100 kadar öncü işletmeden 20 veya 25 tanesinin devletleştirilmesi sonucunda devletin, bizzat kapitalist mekanizmaları kullanarak, piyasadaki sömürüye karşı mücadele edebilecek araçlara sahip olabileceği vurgulanmakta ve "doğal tekel"lerin bulunduğu ve kamu yararının ağır bastığı sektörlerin dışında da devletin KİT'ler aracılığıyla piyasaya girmesi önerilmektedir.

---

15 Longuevilli (1986:99-112).

Fordist sermaye birikimi ve tekelci regülasyon döneminde, özel tarihsel koşullar çerçevesinde gerçekleştirilen büyüme beraberinde refah artışını da getirmiş ve verimlilikteki tırmanmaya koşut olarak reel ücretlerde de artış kaydedilmiştir. Bu sürece devlet gerek genel sınırını çizdiği kamu politikasıyla gerekse kamu işletmeleri aracılığıyla katılmıştır. 1970'lerde giderek hızlanan sermayenin uluslararasılaşması sürecinde devletin aktif biçimde yer alması da son derece anlamlıdır. Hiç kuşkusuz KİT sistemi de birikim sürecinde yerini almakta ve konjonktürdeki değişmelere uyum sağlamaya çalışmaktadır. 1970'lerin sonunda 487 en büyük çokuluslu firmadan 38'inde devlet işletme sermayesinin yarısından çoğuna sahip gözükmekte, 9'una ise iştirak etmektedir. Oysa 1965 yılında devletin benzer bir grup içinde sadece 17 çokuluslu firmanın mülkiyetine sahip olduğu ve 3 işletmeye de iştirak ettiği görülmekteydi. Kamunun en yoğun olarak girdiği sektörler enerji (petrol, kömür), metalurji ve aeronotiktir. Ülkelere göre sıralamada ise Batı Avrupa bir bütün olarak üstünlüğünü korumaktadır: Almanya(6), İngiltere(6), Fransa(5), İtalya(4), İspanya(4), İsveç(3), Avusturya(2). Kamu işletmelerinin, listede yer alan ülkelerdeki işletmelere oranı ise İngiltere için %27, Almanya ve Fransa için ise sırasıyla %30 ve %55'tir. Bir azgelişmiş ülke olmasına rağmen Hindistan 2 işletme ile göze çarpmaktadır[16].

Batı Avrupa'daki Fransa, Hollanda gibi planlama geleneğine sahip olan ülkelerde KİT'lerin plan hedeflerinin belirlenmesi ve gerçekleşmesinde üstlendikleri işlevler son derece önemlidir[17]. Nitekim Başkan Mitterrand'ın danışmanı olan Prof. Jacques Attali 1970'lerin sonlarına doğru planlamanın başarılı olabilmesi için yatırımların en az yarısının devletçe kontrol edilmesinin gerektiğini, bu nedenle de Ortak Program'da en büyük dokuz işletme grubundan sekizini devletleştirmeyi öngördüklerini belirtmekteydi. 1967 yılında ise ünlü planlama uzmanı Tinbergen devresel hareketlerin önlenmesi doğrultusunda uygulanacak politikaların etkinlik kazanabilmesi için kamu sektörünün belirli bir boyuta ulaşmasının gerekli olduğunu vurgulamaktadır[18]. Nitekim geleneksel Keynesci çizgide sıralanan yazarların KİT'lere yükledikleri makro-ekonomik hedeflerin oldukça kapsamlı olması son derece anlamlıdır. Söz konusu hedefler; fiyat istikrarının sağlanması, istihdam hacminin genişletilmesi, ödemeler bilan-

---

16 United Nations (1978); Grou (1983).

17 Bös (1986:28).

18 Bös (1986:29).

çosunun dengeye yönelmesi ve potansiyel ulusal hasıla artış hızının yükseltilmesidir[19]. Bunlardan ilk iki hedef devresel hareketlerin yumuşatılarak istikrarın sağlanmasına ilişkindir. Bu bağlamda da finans sektörünün büyük bir bölümünün devletleştirilmesiyle para arzının daha iyi kontrol edilebileceği, böylelikle para politikasının etkinlik kazanacağı vurgulanmaktadır.

Yukarıdaki saptamalar özellikle İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen otuz küsur yıl boyunca, Fordist sermaye birikimi modeli ve tekelci regülasyon ile karakterize edilen dönemde, devletin sanayileşmiş ülkelerde, özellikle de Batı Avrupa'da, KİT sistemi aracılığıyla kamu yararı sağlayan geniş bir hizmet üretimini üstlendiğini, imalat sanayiine girdiğini ve finans sektöründe de, ülkelere göre değişmekle birlikte, önemli bir ağırlığa sahip olduğunu göstermektedir. Tarihsel ve sektörel nedenler kadar, toplumsal ve siyasal güç dengesi ve özel tekellere kaynak aktarma amacı gibi zaman zaman görünürde birbiriyle çelişkili olabilen etkenler kamu sektörünün ve KİT sisteminin genişlemesine katkıda bulunmuştur. Bir yandan sosyal devlet ve refah devleti anlayışı, özellikle Batı Avrupa'nın önde gelen ülkelerinde iktisadi, toplumsal ve siyasal nedenlerden dolayı benimsenirken, aynı zamanda finansal rantabilitesi kısa vadede düşük alanlarda devletin üretim sürecine girerek rantabilitesi yüksek sektörleri özel sermayeye terk etmesi, kaynak dağıtımının düzenlenmesi yönünden KİT sisteminin vazgeçilmez önemini ortaya koymaktadır.

2. Azgelişmiş Ülkelerde KİT Sistemi

a. KİT'lerin Ekonomideki Ağırlığı ve Sektörel Dağılımı: Nedenler ve Olgular

Azgelişmiş ülkelerde (AGÜ'de) kamu işletmelerinin gerek üretimde gerekse finans sektöründeki yeri önemlidir. İmalat sanayiinde toplam katma değer içindeki pay birçok ülkede %50'yi aşmakta, toplam yatırımlar içindeki pay %25'e ulaşabilmekte, tarım kesimi dışındaki toplam istihdamda pay %15'lerde seyretmekte, iç kredi ile dış kredi kullanımındaki paylar sırasıyla %30 ve %20 dolaylarında seyretmektedir[20]. Bu bağlamda, altı çizilmesi gerekli olan nokta, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaştığı 1980'lerin sonunda dahi KİT sektörünün AGÜ'lerde önemini korumuş olmasıdır. Birçok Latin Amerika Ülkesinde ve Türkiye'de 1930'lardan itibaren, sömürge düzeninden siyasal bağımsızlığa geçen Afrika ülkelerinde

---

19 Rees (1984).

20 Nellis (1989:659-72).

ise 1960'lardan bu yana devletin ekonomideki ağırlığı artmış ve KİT sistemi önemli bir gelişme göstermiştir. Söz konusu zaman dilimlerinde devlet müdahaleciliğine prim veren görüşlerin ve politikaların sanayileşmiş ülkelerde geçerli olması, "çevre" ülkelerini de etkilemiştir. 1950'lerle birlikte teorik platformda giderek güçlenen kalkınma iktisadı ve kalkınma modelleri KİT sisteminin gelişmesini etkilemiştir. Siyasal bağımsızlık sonunda benimsenen kalkınma stratejileri ve modellerinde iktisadi rasyonellik bir anlamda siyasal rasyonelliğe bağlanmıştır. Dolayısıyla bir ölçüde ideolojinin de belirleyici bir etken olarak dikkate alınması gerekli gözükmektedir[21]. Ancak ideoloji terimi son derece ihtiyatlı ve sınırlı olarak yorumlanmalıdır; çünkü kamu mülkiyeti biçiminin yaygınlaştırılması sosyalist uygulamaları çağrıştırsa da, özellikle vurgulanması gerekli nokta, sosyalist olmayan hedeflere kamu işletmeleri aracılığıyla ulaşılmaya çalışmanın söz konusu olduğudur. Devletin ekonomide motor rolünü üstlenmesinde son tahlilde ideolojiden çok pragmatizm ve yapısal sorunlar belirleyici olmuştur. 1955'den 1970'lerin başlarına dek uzanan zaman kesitinde yabancı işletmelerin millileştirilmesi sosyalist düşünceden değil milliyetçi ve kalkınmacı yaklaşımlardan kaynaklanmaktadır. Ortadoğu ve Latin Amerika'daki aşırı muhafazakar ve diktacı yönetimlerin "devletçi" uygulamalarının merkez ekonomilerden kopuş anlamına gelmediğini özellikle vurgulamak gerekmektedir. Ülkelere göre farklılıklar görülmesine karşın bu uygulamalardaki ortak paydalardan biri de KİT sektörünün hızla genişlemesidir.

AGÜ'lerde devlet işletmeciliğinin nedenleri ve biçimleri üzerinde daha ayrıntılı ve somut saptamalarda bulunmadan önce, KİT'lerin ekonomideki ağırlığı ve sektörel dağılımına ilişkin arkadaki tablolar konunun açıklığa kavuşmasında yardımcı olacaktır.

Tablolarda yer alan verileri ve ülkelere göre stratejik sektörlerin dağılımını gözönüne alarak bazı saptamalar yapabiliriz.

- KİT'lerin GSYİH'ya katkısı ülkelere göre değişmekle birlikte önemlidir (Bengaldeş ve Filipinler dışında). Bu durum Tablo 1.2'de yer almayan diğer AGÜ'lerin büyük bölümünde de gözlenmektedir.

- Brüt yatırımlarda KİT'lerin payı yüksektir; %20 ile 25 arasında oynayan pay bazen Bolivya'da olduğu gibi %70'e ulaşabilmektedir. Yatırım maliyeti yüksek ve amortisman süresi uzun sektörlere devlet, KİT'ler ara

---

21 Jones ve Mason (1982:17-47); Ahmad (1982:49-64).

TABLO 1.1: KİT'LERİN SEKTÖREL KATMA DEĞER İÇİNDEKİ PAYLARI, 1980 *

	Tarım	Madenc.	İmalat San.	Ulaştırma Telekomünik	Su, Elektrik Gaz	İnşaat
Afrika						
Fildişi Sahili	A	B	B	C	E	B
Kenya	A	A	B	D	E	A
Tanzanya	A	E	C	B	C	B
Sierra Leone	A	B	B	D	E	A
Asya						
Güney Kore	A	B	B	C	E	A
Hindistan	A	E	B	C	E	B
Pakistan	A	B	B	C	E	A
Bengaldeş	A	E	C	B	E	A
Latin Amerika						
Arjantin	A	C	B	C	C	B
Meksika	A	E	B	D	E	A

(*) Sektörel katma değerdeki pay, yüzde olarak: A:0-5; B:5-25; C:25-50; D:50-75; E: 75-100.
Kaynak: Banque Mondiale, *Rapport 1983 sur le Developpement dans le Monde,* New York, Oxford Univ. Press, 1984, Çizelge 5.4,s.50.

TABLO 1.2: KİT'LERİN EKONOMİDEKİ YERİ

	Toplam GSYİH'de Pay %	Toplam Brüt Yatırımlardaki Pay %	Toplam İstihdamda Pay %
Afrika			
Gana (1982/83)	36.0	28.7	10.2
Fas(1981-82)	19.7	28.1	4.5
Tunus(1984)	24.5	40.4 (1)	12.0
Asya			
Bengaldeş(1984/85)	3.2	20.0	9.0
Malezya(1983/84)	34.0	33.0	5.8
Filipinler(1982/83)	3.3	22.4	0.9
Latin Amerika			
Bolivya(1984)	17.3 (2)	68.4	3.1
Şili(1973/74)	-	36.5	5.6
Şili(1979)	-	13.2	4.3
Şili(1983)	12.3 (3)	24.5	-
Jamaika(1981/82)	21.0 (4)	42.0 (4)	6.9
Meksika(1982)	18.2 (5)	26.5	5.7

Kaynak: Çeşitli kaynaklardan derleyen: Bouin, O., ve Ch-A. *Le Reequilibrage Entre Secteur Public et Prive:L'Experience des Pays en Developpement*, OECD, Paris, 1991, s.68-69, Tablo 2.
(1) 1982/83 (2) 1981/82 (3) 1982/84 (4) 1984 (5) Pemex şirketi (petrol) dışında yüzde 5,1.

cılığıyla girmektedir. Bu saptama devletin sermaye birikimine katkısının önemini ortaya çıkarmaktadır. Bu olgu kalkınma iktisadı çerçevesinde ortaya konulan savlara uygundur.

❑ KİT'lerin sanayide sermaye yoğun yatırımlar gerektiren sektörlerde kurulduğu gözlenmektedir. Örneğin Güney Kore'de KİT sektöründe sermaye yoğunluğu imalat sanayiinde iki kat fazla bulunmaktadır. Bu eğilim Gana, Cezayir, Endonezya, Hindistan, Bolivya, Kolombiya, Brezilya gibi farklı bölgelerde yer alan ve değişik gelişme düzeyine sahip olan ülkelerde de saptanmaktadır[22].

❑ Bazı KİT'ler ihracatçı sektörlerde toplanmıştır. Tunus ve Meksika'da petrol sektöründe devlet işletmeleri başattır. Meksika'da üç kamu kuruluşu sektörel katma değerin %98'ini sağlamaktadır. Gana, Tunus, Bolivya ve Jamaika'da madencilik sektöründe devlet işletmeciliği söz konusudur. Örneğin Tunus'ta dört KİT sektör yatırımlarının %99'unu gerçekleştirmektedir. Gana, Bengaldeş, Malezya ve Filipinler'de plantasyonlarda ve gıda sanayiinde kontrol devlet işletmeleri önem taşır. Bengaldeş'te yirmi dolayında KİT orman ürünleri ve şeker üretimini tamamen kontrol edebilmektedir. Yukarıda verilen ülkelerin birçoğunda ilgili sektörler sömürgecilik döneminde yabancı sermayenin elinde bulunurken, siyasi bağımsızlığın elde edilmesinden sonra millileştirme-devletleştirme ile kamuya aktarılmıştır.

❑ Kamusal yarar sağlayan hizmetlerin üretiminde devlet tekelci veya başat durumdadır. Gana, Fas, Tunus, Bolivya ve Filipinler'de demiryolu taşımacılığı, Fas, Tunus, Bolivya ve Bengaldeş'te havayolu taşımacılığı, Gana'da karayolu ve denizyolu taşımacılığı kamu sektörünce yürütülmektedir. Haberleşme ise Gana, Fas, Tunus, Bolivya ve Bengaldeş'te stratejik kabul edildiği için kamu tekelinde tutulmuştur.

❑ Sanayi sektörü, özellikle de imalat sanayii, Gana, Malezya ve Filipinler dışında KİT'lerin yoğun olarak kurulduğu ve faaliyetlerini sürdürdükleri sektör olarak belirmektedir. İthal ikameci modellerde, özel sektöre ait dayanıklı tüketim malı sanayi kollarının ara girdilerinin ve yatırım mallarının KİT'ler tarafından üretilmesi ve düşük fiyatlar ile büyük özel işletmelere satılması, yani önemli bir sübvansiyonun sürekli kılınması özel işletmelerin finansal rantabilitelerinin artmasına ve sermaye birikiminin hızlanmasına katkıda bulunmuştur. KİT'lerin imalat sanayiinde yoğunlaşma-

---

22 Jones ve mason (1982:39); Gillis ve Ali (1983).

sını etkileyenler arasında işsizlik sorununun hafifletilmesi ve güçlük içinde olan özel işletmelerin kurtarılması kaygıları da bulunmaktadır. Özellikle 1970'lerin ikinci yarısında Jamaika, Meksika, Malezya'da ve Allende yönetiminin sonlarına doğru Şili'de gerçekleştirilen kurtarma operasyonları KİT sektörünün genişlemesine yol açmıştır. Ancak ithal ikamesinin yanı sıra, bir bölümü ihracata yönelik olan kilit sektörlerde veya endüstrilerarası ilişkiler matriksinin üst sıralarında yer alan sektörlerde de KİT'lerin kurulduğu gözlenmektedir. Bu bağlamda petrolün yanı sıra, petro-kimya (ve kimya) sanayilerinin Tunus, Türkiye ve Meksika'da, elektroniğin Brezilya'da, aerenotik sektörünün Endonezya'da, yapay gübrenin Fas ve Tunus'ta KİT'lerin denetiminde olduğu saptanmaktadır.

❑ Kamu, finans ve/veya bankacılık sektöründe önemli bir yere sahiptir. Ticari kamu bankalarının yanı sıra yatırımcı kuruluşlar ve kalkınma bankalarının özellikle 1950'leri izleyen zaman kesitinde geliştiği gözlenmektedir. Finansman araçlarının denetimi ve yönlendirilmesinin stratejik öneme sahip olduğu kanısının güçlenmesine koşut olarak kamu müdahalesi artmıştır. Örneğin Fas'ta 1960'larda finansal kurumlar güçlendirilmiş, Şili'de Allende yönetimi devletleştirmelere başvurmuş, Meksika'da Lopez-Portillo yönetimi 1982 yılında aniden devletleştirme-millileştirme politikasını uygulamıştır[23].

❑ İlginç olan diğer nokta da önemli döviz kaynağı olan turizm sektöründe devletin oteller ve turizm kompleksleri kurarak veya özel işletmeleri satın alarak hizmet üretmesidir. Fas, Tunus, Jamaika, Meksika, Filipinler ve kısıtlı olmak kaydıyla Türkiye'de bu eğilim ortaya çıkmaktadır.

❑ Ticaret sektöründe ise devlet, özellikle ihraç edilen ürünleri kapsayan pazarlama ofisleri ile rol oynamıştır. Birçok ülkede söz konusu ofislerin 1970'lerde çoğaldığı gözlenmektedir.

❑ KİT'lerin sektörel dağılımının açıklanmasında, devletin üretim ve dağıtım sürecine girmesinin rasyonelliği konusundaki görüşlerin dikkate alınması gereklidir. Bu bağlamda, geleneksel neo-klasik kökenli "kamu ekonomisi" yaklaşımı ile kalkınma iktisadı teorileri arasında farklar vardır. AGÜ'lerde kalkınma iktisadı çerçevesinde yapılan çözümleme KİT sektörünün oluşumunda ve gelişiminde belirli, hatta önemli etki yarattığı için, bu yaklaşımın ve kamu ekonomisi ile aralarındaki farkların açıklanması yararlı gözükmektedir.

---

23 Bouin ve Michalet (1981).

b. Kalkınma İktisadının Etkisi

1950'lerle birlikte kalkınma iktisadı çerçevesinde geliştirilen birçok modelde, İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulmuş uluslararası işbölümünün AGÜ'lerin sanayileşmesi ve kalkınması üzerinde olumsuz etkiler yarattığı düşüncesi egemendir. AGÜ'lerin işlenmemiş tarımsal ürünler ve doğal kaynaklarının oluşturduğu ilksel maddeler ihracatında uzmanlaştığı, dayanıklı tüketim malları ile lüks mallar ithalatçısı olduğu sömürge dönemindeki konumlarından kurtulmaları gerektiği, kalkınmanın sağlanabilmesi için ulusal temelde tüketim malları, ara mallar ve yatırım mallarının aşamalı olarak üretilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bir başka deyişle endüstrilerarası matriksin yerli üretim tarafından "doldurulması" gereklidir. Bunun için de kapitalist dünya ekonomisinden belirli bir kopuş, yani merkez ile olan ilişkilerde bir gevşeme gündeme getirilmektedir. Özellikle yapısalcı akımın Latin Amerika ülkeleri için geliştirdiği tezde geleneksel karşılıklı üstünlükler teorisine uyan uluslararası işbölümü şiddetle eleştirilmekte; dış ticaret hadlerinin AGÜ'ler aleyhine seyrettiği belirtilerek, söz konusu yapısal dengesizliğin mevcut işbölümü çerçevesinde giderilemeyeceği belirtilmektedir. Bu durumda AGÜ'lere tek seçenek kalmaktadır: sanayileşmek ve sınai ürünleri ihraç etmek.

Afrika, Ortadoğu ve başta Hindistan olmak üzere Asya'da da farklı koşullarda, "sanayileşmeci" tezlerin geliştirildiği görülmüştür. Teorik farklılıklara rağmen bu "sanayileşmeci okullar" arasında belirgin ortak noktalar vardır:

❑ Merkez ülkelerinden bağımsız kalkınma, sanayileşme ile özdeşleştirilmektedir.

❑ Bu hedefe ulaşabilmenin salt piyasa koşullarında olanaksız olduğu vurgulanmaktadır. Mevcut uluslararası işbölümü çerçevesinde ilksel madde üretimi ve ihracında uzmanlaşmış olan AGÜ'lerin sanayileşmeyi sağlayamayacakları belirtilerek, söz konusu engeli aşabilmek için imalat sanayiini ağırlıklı olarak ön plana çıkaran uzun vadeli bir stratejinin belirlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla piyasanın yol açacağı kaynak savurganlığının ve belirsizliklerin ortadan kaldırılabilmesi için mutlaka planlı bir kalkınma stratejisinin benimsenmesi gerekli koşul olarak öne sürülmektedir.

❑ Sanayileşmenin ana ekseni ve/veya motoru KİT'ler tarafından oluşturulmaktadır. KİT'ler esas olarak ülkede üretilmeyen ürünlere yönelmektedir. KİT sektörünün kapsamı normatif nitelikteki kamu ekonomisi teorisinin öngördüğü gibi üretilen mal ve hizmetlerin (teknik) nitelikleri-

ne göre değil, sanayileşmenin gereklerine göre belirlenmelidir.

❑ İhracata yönelik petrol, madencilik, plantasyonlar gibi alanlarda başat konumdaki yabancı işletmelerin millileştirilerek KİT'lere dönüştürülmesi ulusal iktisadi bağımsızlık hedefi çerçevesinde değerlendirilmektedir. Söz konusu millileştirmeler kamu sektörünü güçlendirecek ve devletin finans kaynaklarını da artıracaktır.

❑ Her iki yaklaşımda da sanayi sektörünün filizlenip gelişebilmesi için korumacılığı güçlendiren önlemler önerilmektedir. Bu modellerde bir görüşe göre "List, Ricardo'dan rövanşı almakta, ... serbest ticaretten yana eski sosyal grupların da yenilgiye uğramaları söz konusu olmaktadır"[24].

Kalkınma iktisadının kamu sektörüne ve bu bağlamda KİT'lere verdiği işlev neo-klasik kökenli kamu ekonomisi teorisinin verdiği işlevden çok farklıdır:

❑ Kamu ekonomisi teorisi Paretocu dengenin sağlanmasına yönelmekte, kalkınma iktisadı ise ekonomik artığın yaratılmasına ve dağılımına eğilmektedir. Bu sonuncu yaklaşımda kalkınma sanayileşme ile özdeşleştirilirken, KİT'ler daha önce vurgulandığı gibi bu süreçte motor rolüne sahip olmakta veya özel yatırımların katalizörlüğünü üstlenmektedirler. Yani iki sektör birbirinden tamamen ayrılmamakta, tersine, birbirine bağımlılıkları dikkate alınmaktadır.

❑ Kamu ekonomisi teorisinde doğal tekeller KİT'lere dönüşürken, kalkınma iktisadında devlet tekellerinin varlığı, ne doğal tekellere, ne de "salt kamusal mal ve hizmet"lere bağlanmaktadır. KİT'lerin varlığı iktisadi ve sosyal hedefler bağlamında açıklanmaktadır. Kamu ekonomisi teorisi özel sektör ile kamu sektörü arasında faaliyetler açısından son derece net bir ayrıma giderken, kalkınma iktisadında böyle bir ayrım yapılmamaktadır.

❑ Kamu ekonomisi teorisinde merkezi karar mekanizmasına bağlı kamusal faaliyetlerin piyasa mekanizmasına uyum sağlaması telkin edilirken, kalkınma iktisadında piyasa mekanizmasına güvenilmemekte, planlama ön plana çıkmaktadır.

❑ Kamu ekonomisi teorisi kamu sektörüne doğal tekel ile kamu malı ve hizmeti üretiminin çizdiği sınırlar içinde minimum rol vermektedir. Oysa kalkınma modellerinde, bir yandan iktisadi faaliyetlerin düzenlenmesi söz konusudur; diğer yandan kamu işletmeleri aracılığıyla kamu sek-

---

24 Bouin ve Michalet (1981:29).

törünün faaliyet alanı giderek genişletilmektedir. Bu alanda ülkeler veya farklı zaman dilimleri arasında gözlenen değişiklikler iktisadi, sosyal ve siyasal koşullardaki gelişmelere bağlıdır. Bu bağlamda devletin ekonomideki yeri dikkate alınarak AGÜ'lerin üçlü bir ayrımına gitmek olanaklı gözükmektedir[25]: Devletin başat role sahip olduğu ekonomiler, devletin sürükleyici rol üstlendiği ekonomiler ve devletin özel çıkarlara tabi kılındığı ekonomiler.

Birinci grupta yer alan ekonomilerde devlet büyük ölçüde piyasa mekanizmasına hâkim olarak, onun yerini alarak kalkınma hedeflerine ulaşmaya çalışmaktadır. Devletin müdahale araçlarının başında KİT'ler vardır. Stratejik sektörleri ve kilit sektörleri kontrol etmek, piyasadaki aksaklıkları giderecek biçimde iktisadi faaliyetleri düzenlemek, kalkınma planının önceliklerine göre faaliyeti sürdürmek, kooperatiflere ve özel işletmelere destek sağlayacak finansal kurumları oluşturmak ve gerek yerli gerekse yabancı sermaye ile ortaklıklar kurmak KİT'lerin görev alanına girmektedir. Bu kategoride yer alan ülkelerde devlet ağırlığının artmasına koşut olarak kamu sektöründe ve KİT'lerde teknokrasinin egemen olmaya başladığı gözlenmektedir. Söz konusu yapılar Meksika'da 1917 anayasası ile, Bolivya ve Şili'de 1930'larda, gene Şili'de 1973 Pinochet darbesinden önce, Jamaika'da 1962 yılında siyasi bağımsızlık elde edildikten sonra, Cezayir'de gene bağımsızlık sonrası oluşmuştur. Nasır sonrasında Mısır, Gine, Mozambik ve 1932-46 döneminde Türkiye örnek olarak verilebilir.

İkinci grup ekonomilerde devlet ve kamu sektörü, özel sektörün giderek gelişmesini sağlayacak koşulları biraraya getirmeyi amaçlamaktadır. Koşulların oluşturulmasında KİT'ler önemli bir role sahiptir. KİT'ler başlangıçta yatırım maliyetinin yüksek, amortisman süresinin uzun, finansal rantabilitenin düşük olduğu sektörlerde faaliyete geçerek özel işletmelere doğrudan ve dolaylı olarak kaynak aktarmaktadırlar. Altyapı, temel sanayiler, ulaşım, telekomünikasyon, enerji gibi sektörlerde KİT'lerin kurulmuş olması anlamlıdır. Sistemin dinamiği, özel işletmelerin giderek güçlenmesini ve KİT'lerin yerini almasını gerektirecek, merkezi düzenlemeler giderek yerini piyasa mekanizmasına terk edecektir. Kamuda kalan işletmeler ise özel işletmelerin uyguladığı işletme normlarını kabul etmek zorunda kalacaklardır. Bu gruba örnek olarak Gana, Fas, Tunus ve 1946 sonrasında Türkiye girmektedir.

Üçüncü gruptaki yapıda devlet ve kamu sektörü bazı sosyal ve/veya

---

25 Bouin ve Michalet (1982:34-35).

etnik gruplar lehine kaynak dağıtımı yapmakta ve rant yaratmaktadır. Kamu işletmeleri ve mevzuat çeşitli biçimlerde ilgili grupları çeşitli biçimlerde koruyabilmektedir. Bu bağlamda, kamusal kredi mekanizmasından ve KİT'lerin faaliyetlerinden ayrıcalıklı grupların yararlanması söz konusudur. KİT'lerin siparişleri, krediler ve sübvansiyonlarla çok büyük rantların aktarılması olanaklıdır. Bu gruba giren ülkeler arasında Malezya ve Filipinler vardır.

Yukarıda açıklanan üç modelin birbirinden tamamen kopuk olması söz konusu değildir. Sonuncu modelin özellikleri, yani belirli gruplar veya işletmeler lehine rant yaratılması, ikinci modelde de bulunduğu gibi, birinci ile ikinci model arasında bağlantılar bulunmakta, birinciden ikinciye kayma ortaya çıkmaktadır. Örneğin Türkiye'de 1932-46 dönemindeki uygulama birinci modelin ve ikinci modelin özelliklerine sahiptir. 1950'lerdeki politikalar ikinci modelin özelliklerini yansıtmakla birlikte üçüncü modele de uygun gözükmektedir. Planlı dönemde son iki model karma olarak uygulanmıştır, ancak 1980'lerle birlikte yeni bir kaynak aktarma ve rant yaratma mekanizması kurulmuştur. Esas olarak rantın büyük özel sermaye lehine ve ücretli kesimler ve küçük üreticiler aleyhine gerçekleştirildiği bir gerçekse de, bizzat büyük sermaye içinde gruplara göre bir ayrım yapıldığı gözlenmektedir.

Bu çerçevede ilgili ekonomilerin ithal ikameci model ile olan bağlantıları ve dışa açılma dereceleri de KİT'lere verilen işlevleri ve KİT'lerin temel niteliklerini önemli ölçüde belirlemektedir. Bu olguya örnek olarak Hindistan ile Güney Kore'deki uygulamalar verilebilir. Hindistan'da "planlı ve hızlı kalkınma ihtiyacı, temel ve stratejik öneme sahip tüm sanayilerin ve kamusal yarar üreten hizmetlerin kamu sektöründe yer alması gereğini doğurmaktadır"[26]. Oysa Güney Kore'de izlenen stratejiye göre "üretimde özel mülkiyet, ulusal kalkınmayı harekete geçirmek ve halkın çıkarlarını korumak için gerekli olan denetimin dışında koşulsuz olarak desteklenmektedir"[27]. Bir başka deyişle Hindistan'da öncelik kamu sektörü ve KİT'lerdeyken, Güney Kore'de öncelik özel girişimlerdedir ve kamu işletmeciliği sınırlandırılmaktadır. Ancak Güney Kore'nin dışa açılma öncesinde uzun bir dönem ithal ikamesine dayalı bir modeli uyguladığını mutlaka

---

26 Le Roy ve Manson, op.cit., s. 22.

27 İbidem.

dikkate almak gerekmektedir. "Ulusal hedef olarak sosyalist toplum modelini benimseyen" Hindistan ile kapitalist dünyayla tam entegrasyonu amaçlayan Güney Kore'deki KİT sistemlerinin ekonomideki ağırlıklarının 1970'lerdeki kriz öncesindeki durumlarının karşılaştırılması ilginç sonuçlar vermektedir.

TABLO 1.3: KİT'LERİN SEKTÖREL KATMA DEĞERE KATKISI (1971-72)

	Güney Kore	Hindistan
Tarım, Orman,	0.2	1.8
Balıkçılık	32.6	36.3
Madencilik	16.4	13.3
İmalat Sanayii Elektrik,Su, vd.	71.7	83.8
İnşaat	4.9	4.8
Ticaret	1.2	3.2
Taşımacılık ve Finans *	30.8	61.4
Haberleşme	83.5	84.0
Diğer	0.5	1.6
Toplam	9.1	9.4

* İki ülke arasındaki büyük fark, Hindistan'a göre yüzölçümüçok küçük olan Güney Kore'de, kamu mülkiyetinde bulunan demiryolu taşımacılığının toplam taşımacılık içinde küçük bir paya sahip olmasından kaynaklanmaktadır.
Kaynak: Jones ve Mason (1982:22).

Tablo 1.3'ün işaret ettiği üzere her iki ülkede de KİT'lerin toplam GSMH'ye katkıları %9 dolayındadır. Bunun ana nedeni de Hindistan'ın Güney Kore'ye göre tarım ülkesi niteliğine sahip olmasıdır. Geleneksel olarak tarım kesimi KİT'lerin faaliyette bulunabilmesi için elverişli olmadığından Hindistan'ın ortalamasında ciddi bir azalma ortaya çıkmaktadır. Nitekim tarım dışında KİT'lerin payı %15'e tırmanmaktadır, ancak Güney Kore'ye ilişkin ortalama da yükselmekte ve %13'e ulaşmaktadır. 1960-61 ile 1972-73 yılları arasında KİT'lerin ulusal ekonomi içindeki payı Hindistan'da %80 genişlerken, 1963-72 kesitinde Güney Kore'deki genişleme %50 olarak gerçekleşmiştir. Ancak aynı yıllarda yıllık reel büyüme hızı Güney Kore'de %14 iken Hindistan'da %8'de kalmıştır. Güney Kore ekonomisine ilişkin ilginç bir nokta da KİT sektöründe sermaye yoğunluğunun yüksek olmasıdır. Bu bağlamda en yüksek sermaye yoğunluğuna sahip 11 sektörün 4'ünde KİT'ler üretimde tekel konumuna sahiptir veya sektöre egemendir, 6'sında ise %10 ile %50 arasında değişen önemli pay-

lara sahiptir[28]. Yaptığımız saptamalar, daha önce vurgulandığı gibi ideolojik ve siyasal etkenlerin tek başlarına KİT sektörünün gelişimini açıklamada yetersiz ve hatta yanıltıcı olacağına işaret etmektedir. Nitekim Güney Kore ile Hindistan'ın KİT'lere ilişkin stratejileri arasında önemli farklar bulunmasına karşın KİT'lerin ekonomideki göreceli ağırlıklarında benzerlik gözlenmektedir. Ancak "müdahaleci" bir yapıya sahip Hindistan ile giderek dışa açılan ve ihracatçı bir sınai yapıya sahip Güney Kore'de iki farklı KİT modelinin bulunduğu kabul edilmektedir[29]. Hindistan'daki KİT sistemi "bürokratik model"e, Güney Kore'deki KİT sistemi de "piyasa modeli"ne uygun gözükmektedir.

Bu iki farklı modele aynı sektörde (çelik) faaliyette bulunan, Güney Kore'deki POSCO (Po Hang Steel) ve Hindistan'daki SAIL (Steel Authority of India) tipik örnekler olarak verilmektedir. İleri teknoloji kullanan POSCO'nun, uluslararası planda, çelik sektöründe çalışan işletmelere göre daha düşük üretim maliyetine sahip olduğu gözlenmektedir. SAIL'in ise POSCO'ya göre daha geri teknoloji kullandığı, karar verme sürecinin yavaş işlediği ve çalışan kişi başına verimliliğin POSCO'nun %10'una eşit olduğu saptanmaktadır. POSCO'nun rantabiliteyi ön plana alan bir finansal özerkliğe sahip olduğu, ticari ve sosyal hedeflerin net biçimde belirlendiği, özerk bir yönetimin işbaşında bulunduğu ve işletme faaliyetlerinin verimlilik ilkelerine göre değerlendirildiği, ulusal ve uluslararası platformda potansiyel rekabete açık olduğu gözlenmektedir. SAIL'in bütçesi ile devlet bütçesi arasında sıkı bağlantılar bulunmaktadır; sosyal nedenlerden dolayı işletmenin zarar etmesi kabul edilmekte ve sübvansiyon sistemi ile finansman sağlanmaktadır. İşletmenin hedefleri net olmadığı gibi, karar sürecine siyasi otoritelerin sürekli müdahale ettikleri gözlenmektedir. Bu bağlamda özellikle istihdam, yatırım kararlarına ve fiyat belirleme politikalarına merkezi yönetim tarafından müdahaleler söz konusu olmakta, işletmenin global etkinliği sorunsalı üzerinde yeterince durulmamaktadır. SAIL'in faaliyette bulunduğu sektör gümrük duvarları ve ithalatı kısıtlayıcı lisans anlaşmaları ile korunmakta, potansiyel yabancı rakiplere sektör kapatılmaktadır.

Genel hatlarıyla ortaya konmaya çalışılan söz konusu iki model diğer ülkelere de yaygınlaştırılabilir. Nitekim özellikle Güneydoğu Asya'daki "yeni sanayileşmiş" ekonomilerde özerk yapıya sahip, piyasa koşullarına

---

28 İbidem s. 21.

29 Aylen (1987:10-17); James (1989:21-41); Deolalikar ve Sundaram (1989:73-129).

uygun faaliyette bulunan KİT'ler kurulmuştur veya daha önce var olan işletmeler böyle bir dönüşümü yaşamışlardır. Devlet, ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere kurulan KİT'leri piyasa koşullarına bırakırken, saptanmış makro hedeflere ulaşmak için yalnızca kamu işletmelerine değil özel işletmelere de müdahale etmektedir. Burada belirtilmesi gerekli olan önemli bir nokta ise Japon geleneğinin etkili olduğu Doğu Asya'da devlet öncülüğünde ciddi bir rekabet ortamı yaratılmasıdır. Buna karşılık eski İngiliz sömürgelerinde kamu kuruluşları kalkınmanın öncelikli araçları olarak yorumlanmıştır. Gana, Zambiya, Hindistan, Pakistan ve Bengaldeş'te rastlanılan ihracatta devlet tekeli, ithalatın sıkı denetimi ve kalkınmada kamu kuruluşlarının sahip olduğu ağırlık, güçlü merkezi ve bürokratik yapıların sömürge yönetimi tarafından adeta miras bırakıldığını işaret etmektedir. Ancak bürokratik modelin yalnızca sömürgecilik döneminin mirası olarak yorumlanması yanıltıcı olacaktır. İçe dönük sanayileşmeyi tercih eden Latin Amerika ülkelerinde, Türkiye ve Portekiz'de KİT'lerin bürokratik bir yönetime sahip olduğu gözlenmektedir.

Sonuçta KİT'lerin 1970'lerin sonlarında özellikle belirli bir sınai temele sahip olan AGÜ'lerde ekonomik yapının ayrılmaz bir parçasını oluşturduğu, sermayenin uluslararasılaşmasının da devlet işletmeciliğinin aleyhine bir gelişme olmadığı, tam tersine KİT'lerin uluslararası platforma yayıldığı gözlenmektedir. Nitekim Fortune dergisinin ABD dışındaki ülkeleri dikkate alarak yaptığı 1979 yılı sıralamasına göre ciroları itibariyle dünyanın en büyük 500 sanayi sektöründe faaliyette bulunan firması arasında 52 tanesi AGÜ kökenli olup, bunların 3/4'ü, yani 34'ü de KİT'tir. Bu KİT'ler listede yer alan AGÜ kökenli tüm firmaların toplam cirolarının da %75'ini sağlarken, gelişmiş ülke kökenli firmaların cirolarında KİT'lerin payı %10 ile sınırlı kalmaktadır.

C. İktisadi Kriz ve Yeni Liberal Akımın KİT'ler Üzerindeki Etkileri

Fordist sermaye birikimi ile tekelci regülasyon tarzı arasındaki uyumun ortadan kalkması sonucunda 1960'ların sonlarında ortaya çıkmaya başlayan kriz birinci petrol şokundan sonra belirginleşmiştir. Krizi aşmak için başlangıçta genel hatlarıyla Keynesci politikalar uygulanmış; kamu harcamaları artırılarak belirli düzeyde tüketim ve yatırım desteklenmiştir. Gelişmiş ülkelerdeki genişlemeyi desteklemek doğrultusunda dış talebin canlandırılması amacıyla uluslararası likiditenin hızlı biçimde artırıldığı, bu bağlamda AGÜ'lere düşük, hatta negatif reel faiz üzerinden dış kredi sağ-

landığı gözlenmektedir. Dış kredi sıkıntısı çekmeyen bir grup AGÜ (özellikle Latin Amerika'da) kamu sektörü öncülüğünde büyüme politikasına ağırlık vermiş, ancak kamu açığı ve bütçe açığı giderek tırmanmıştır. 1980'lerin başlarında petrol fiyatlarındaki yeniden artışın yanı sıra faiz oranlarının yükselmesi ve dış ticaret hadlerinin olumsuz seyri sonunda hızlı borçlanmış olan AGÜ'ler dış borç servislerini yerine getiremez duruma gelmişlerdir. Gerek gelişmiş gerekse azgelişmiş ekonomilerin Keynesci politikalarla krizi aşamamaları iktisat politikalarında yeni arayışları ve uygulamaları gündeme getirmiştir. Yeni yörüngeyi belirleyen ve istikrar/yapısal uyum programlarıyla AGÜ'lerde uygulamaya konan yeni-liberal akımın piyasa mekanizmasına öncelik veren, kamu karışımcılığı ve işletmeciliğine karşı çıkan, bu bağlamda KİT'lerin tasfiyesini ve/veya özelleştirilmesini talep eden bir düşünceye dayandığı gözlenmektedir.

1. Yeni Liberal Akımın KİT Yaklaşımı

Yeni liberal akım KİT'lerin varlığını tartışma konusu yapmakta ve yukarıda belirtildiği üzere tasfiyelerini ve/veya özelleştirilmelerini talep etmektedir. Mikro platformda özel işletmelerin verimlilik ve performanslarının KİT'lere göre daha yüksek olduğu yargısından hareket edilerek özelleştirme savunulmaktadır. Mikro açıdan özelleştirme ile artan etkinlik, makro planda liberalizasyon politikalarının katkısı sonucunda yükselecek ve bu dönüşüm makro-denge üzerinde de olumlu etki yapacaktır. Aslında KİT'lerin özel işletmelere göre daha az verimli çalıştığı savı, kamusal mülkiyetin verimliliği olumsuz, özel mülkiyetin ise olumlu etkilediği düşüncesine dayanmaktadır. Yeni liberal akımca önerilen iktisat politikalarının kaynaklandığı neo-klasik iktisat teorisi genelde etkinlik ile piyasa yapısı, bağlı olarak da rekabet arasında bağlantı kurmaktadır. Etkinlik ile özel mülkiyet arasındaki doğrudan bağlantı, yeni liberal düşünceden kaynaklanan Kamusal Seçim ve Mülkiyet Hakkı okulları tarafından kurulmaktadır[30].

Kamusal Seçim Okulu bürokratik davranışı analiz etmektedir. Bu bağlamda bürokrasinin zayıf rekabet koşullarında çalıştığı veya rekabete tabi olmadığı vurgulanarak, mülkiyet hakkına sahip olanların (yurttaşlar), ajanlar (parlamenterler, hükümet, bürokrasi) üzerinde ancak belirli aralıklarla kullandıkları oy ile denetimi gerçekleştirebildikleri belirtilmektedir. Mülkiyet Hakkı Okulu'na göre, belirli bir zaman kesitinde ekonomik artığın

---

30 Demsetz (1967:347-59); Niskanen (1971); Gallais ve Mourgues (1989:179-94); Ehrlich, Gallais ve Lutter (1990); Nellis ve Kikeri (1989:659-72); Sönmez (1991:568-81).

nasıl dağıldığını, bir değerin (aktifin) kullanma hakkının toplumda nasıl paylaşıldığını, bunun nasıl değişikliğe uğradığını ve mülkiyetin nasıl el değiştirdiğini mülkiyet hakkı belirlemektedir. Bu okul, mülkiyet hakkına sahip olanlarla, yani menkul değer sahipleri ile "ajanları", yani işletme yöneticileri arasında amaç ve yarar fonksiyonları bakımından ne gibi farkları olduğunu açıklar ve bu farklara etkinliği sağlama bakımından büyük önem atfeder.

Bu iki yaklaşımın en önemli noktalarından biri, mülkiyet biçiminin teknik etkinlik ile kaynak dağıtımında etkinliği belirlediği savıdır. Yani, teknik etkinlik üzerindeki etki, üretim faktörlerinin toplam üretkenlik düzeyleri veya artış hızlarındaki fark ile ortaya çıktığı gibi, aynı üretim fonksiyonuna sahip fakat mülkiyet biçimi farklı olan işletmeler arasındaki düal maliyet fonksiyonları aracılığıyla da kendini belli etmektedir. Kaynak dağıtımındaki etkinlik üzerindeki etki ise mülkiyet biçimine bağlı olarak üretim faktörlerine yönelik talep ve maliyet fonksiyonlarının karşılaştırılmasından elde edilmektedir. Üretim teknolojisinin aynı olduğu varsayımı altında, etkinlik farklılaşması her mülkiyet biçimine ilişkin nesnel bir fonksiyonun varlığına bağlanmaktadır. Söz konusu yaklaşımlar özel işletmelerde verimlilik ve performansın KİT'lere göre daha yüksek olmasını somut olarak aşağıdaki etkenlere bağlamaktadırlar:

❑ Özel işletmelerde karar verme sürecine müdahale yoktur veya çok azdır.

❑ Özel işletmeler sermaye piyasası disiplinine uymak zorundadırlar, yani "katı bütçe" ile çalışmaktadırlar. KİT'ler ise "yumuşak bütçeye" sahip oldukları için zararları Hazine tarafından karşılanmaktadır.

❑ Özelleştirme, bürokrat tarafından yapılan denetimin, kendi çıkarlarını düşünen menkul değer (hisse senedi) sahiplerine bırakılmasını sağlamaktadır. Bu nedenle işletmenin ana hedefi kârlılık olmakta ve bu hedefin gerçekleştirilme derecesine göre işletme yöneticilerinin performansları ölçülmektedir. Özel işletmelerde pay sahipleri, paylarını bir fiyat üzerinden devredebilme olanağına sahip oldukları ölçüde kârlılık da ön plana çıkmaktadır. Oysa kamu mülkiyetinin ortakları, yani yurttaşlar, mülkiyet haklarını devredememekte, veya bunu istisnai olarak gerçekleştirebilmektedirler; çünkü kamusal mülkiyet isteğe bağlı olmayıp yurttaşlar de facto paydaş konumundadır.

❑ Kamu mülkiyeti hakları sermaye piyasasında mübadeleye tabi olmadığı için, yurttaşlar açısından kamu ajanlarının denetim maliyeti yüksektir. Oysa, finans piyasaları tarafından dolaylı olarak denetlenen özel işletme

yönetiminin denetim maliyeti daha düşüktür. Buna karşılık bürokratların ve teknokratların maliyeti özel işletmelerdeki yöneticilere göre daha aşağıdadır. Koşut olarak bürokrat ve teknokratların akçalı ve akçasız getirileri düşük kalırken, özel işletme yöneticilerinin verimlilik ve kârlılık normlarına göre daha yüksek gelir düzeyine ulaşmaları söz konusu olmaktadır.

Yeni sağ düşüncenin özelleştirmeye verdiği misyonlardan bir tanesi de, yukarıdaki saptamalardan da çıkarılacağı gibi, sermayenin tabana yayılmasını, bir başka deyişle sermaye mülkiyetinin yaygınlaştırılmasını sağlamak, böylece bir tür "halk kapitalizmi"ni yerleştirmektir. Bu bağlamda özel mülkiyet yaygınlaştıkça daha eşitlikçi bir sistemin kurulacağı, demokrasinin daha sağlıklı işleyeceği teması sürekli olarak gündeme getirilmektedir.

Özetle, özelleştirmenin kaynak dağıtımı, verimlilik artışı, gelirin yeniden bölüşümü, kamu finansman açığının azaltılması, etkinlik eksikliğinin azaltılması ve nihayet demokrasinin yerleşmesi ve sağlıklı işlemesi açısından olumlu ve önemli katkılarda bulunacağı ileri sürülmektedir.

2. Yeni Liberal Akımın Değerlendirilmesi

Yeni liberal akımın farklı gerekçelerle "daha etkin" olduğunu ileri sürdüğü özel işletmelerle kamu işletmeleri arasındaki ampirik karşılaştırmaların ne gibi sorunları vardır? İkinci Kesim'de Türkiye verileri ile KİT göstergelerini bu açıdan ve kavram sorunlarını tartışarak inceleyeceğiz. Burada, kısaca soruna biraz daha genel açıdan bakalım.

En basit düzeyde ele alınırsa, özel yatırımın rantabilitesi, bugünkü değere indirgenmiş net getiriyi sıfırlayan oran olarak kabul edilmektedir. Bu, özel kârlılığın başarım göstergesi olarak kabulü anlamına gelir. Herhangi bir işletmenin ulusal ekonomiye katkısı, ilerki kesimlerde tekrar tartışılacağı gibi, kârla değil, katma değerle ölçülür. Kâr maksimizasyonu, ancak tam rekabet koşullarında ve dışsallık/bölünmezlik gibi etkenler nedeniyle özel ve toplumsal fayda ve maliyetler arasında sapmaların olmadığı durumlarda etkinliği sağlar. Farklı bir ifade ile kârlılığın en iyi kaynak dağıtım aracı olduğu savı piyasa mekanizmasının mükemmel işlediği, rekabetin tam olduğu, istihdam ve kaynak kullanımının yüksek düzeylerde gerçekleştiği varsayımlarına dayanmaktadır. Özelleştirmenin etkin kaynak dağıtımını sağlayacağına ilişkin görüş de kârlılık ölçütünün işlerliğine bağlıdır. Ancak oligopolcü yapıların mevcut olduğu günümüzdeki kapitalist sistemde acaba etkin kaynak dağıtımı nasıl sağlanacaktır? Bizzat neoklasik iktisat teorisinde de kaynak dağıtımında etkinlik mülkiyete değil piyasanın yapısına bağlıdır. Mevcut oligopolcü yapıda da kârlılık, teoride

öngörülen varsayımlar geçerli olmadığı için etkin bir gösterge ve/veya ölçüt olmaktan uzaklaşmaktadır. Yukarıdaki saptamalara bağlı olarak teknik üretkenlik ile kaynak dağıtımında üretkenliğin her zaman bağdaşmadığını saptayabiliyoruz. Teknik etkinliğin gerçekleştiği noktada kaynak dağıtımında etkinlik, veya fiyat etkinliği gerekli değildir. Bir başka deyişle, fiyat etkinliği teknik etkinliği sağlayabilmekte ancak tersi söz konusu olmamaktadır. Sonuncu tür etkinlik ilkinin gerçekleşebilmesi için gerekli, ancak yeterli olmayan bir koşuldur. Bu durumda teknik etkinlik ve iş yönetiminde etkinlik ile kâr maksimizasyonu arasında ciddi boyutta farklar olduğu ortaya çıkmaktadır.

Diğer bir gösterge olan ve esas olarak katma değer kavramından hareket eden faktör üretkenliğinde temel sorun piyasa fiyatları temelinde bir hesaplamanın yapılmasıdır. Ancak fiyatların, girdi ve çıktıların "gerçek" değerini yansıtması koşuluyla söz konusu gösterge anlam kazanabilmektedir. Oysa bizzat neo-klasik söylemin ana kavramlarından olan "dışsal fayda"ların var olduğu kabul edilince fiyatların gerçek değeri yansıtamadığı ortaya çıkmaktadır. Dinamik bir yorumla, KİT'lerde, sanayileşme, bölgesel, sektörel gelişme hedeflerine ve çeşitli toplumsal amaçlara bağlı olarak dışsallıkların çok yaygın olduğu söylenebilir. Bu bağlamda ara girdi olarak özel işletmelere piyasa fiyatının altında fiyatlarla sunulan KİT ürünlerinin üretkenliklerinin saptanmasında ciddi güçlükler çıkabilmektedir. Ayrıca bu tür göstergeler genel olarak teknolojik ilerleme ile teknik etkinlikteki değişmeler arasındaki farklılıkları dikkate almamaktadır. Oysa ki, özde yalnızca bu sonuncusu fiili performansın potansiyele göre değerlendirmesini yapabilmektedir.

Maliyet karşılaştırmasında genellikle özel işletmeler ile KİT'ler arasındaki ortalama maliyet marjını temsil eden kukla değişkene sahip bir *ad hoc* maliyet fonksiyonu kullanılması söz konusu olmaktadır. Böylece tamamen varsayımlara dayalı bir yaklaşıma bağlı olarak KİT'lerin etkin çalışmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Oysa her iki grupta yer alan işletmelerin de etkin olmaması mümkündür. Üstelik işletmelere göre girdi fiyatlarının farklılık göstermesinin yanı sıra, ölçeğe göre sabit getiriyi sağlayan bir üretim teknolojisinin kullanılması dışında, birim maliyetin işletmenin ölçeğine ve yapısına göre farklılaşması, söz konusu karşılaştırmanın ortaya çıkaracağı sonucun geçerliliğini çok önemli ölçüde sarsmaktadır.

KİT'lerin finansal değerlendirilmesinde özel işletmelerde kullanılan finansal analiz ve muhasebe teorisi ve tekniklerinin kullanılması, KİT'lerin ekonomik regülasyonda üstlendikleri görevlerin ve makro hedeflere uy-

gun çalışma gereğinin dikkate alınmaması anlamına gelmektedir.

Yukarıdaki saptamalarımız, KİT'lerin birden çok hedefi gözeterek faaliyette bulunmaları, özellikle de sanayileşmeye katkı, istihdam, gelir bölüşümü gibi ekonominin bütünü açısından yaşamsal olan stratejik hedefleri dikkate almaları nedeniyle, özel işletmelerde geçerli olan normlara göre değerlendirilmelerinin sakıncalı olacağını ve hatalı sonuçlara ulaşılacağını göstermektedir. Nitekim KİT'lerde "x-etkinliğinin olmadığı" durum"un yaygın olduğuna ilişkin Mülkiyet Hakkı Okulu savının genelleştirilmesi olanaklı gözükmemektedir. Bürokratik yapının getirdiği etkinlik eksikliği, kamu mülkiyetinin varlığından değil, yetersiz rekabet ortamından ve sağlıklı bir idari yapının oluşturulamamasından kaynaklanabilmektedir. Özellikle amacı kâr maksimizasyonu olmayan bir işletmede "etkinlik eksikliğinin" teknik nitelikte mi olduğu, yoksa bir sosyal refah fonksiyonu sonucu olarak mı ortaya çıktığı belirlenememektedir.

Sermaye piyasasının yaptığı denetimle etkinlik artışı sağlayacağı savı da geçerli değildir. Yani, bedavacılık (free rider) sorunu ve sermaye piyasasındaki mübadelenin belirli bir maliyet getirmesi teoride bile bu mekanizmanın etkin çalışmadığını gösterdiği gibi, özelleştirilen KİT'lerin hisse senetlerinin belirli ellerde toplanması, katılımın yaygınlaşmadığını veya denetim mekanizmasının tekelci veya oligopolcü firmaların veya finans gruplarının ellerine geçtiğini göstermektedir. Kaldı ki, finansal piyasaların en önemli bölümünü oluşturan borsanın, sermayenin tabana yayılmasını sağlayarak daha eşit bir gelir bölüşümünü sağlaması gibi bir misyonu hiçbir zaman olmamıştır. Kapitalist sistemde sermayenin yığışması ve yeniden yapılanması sürecinde çok önemli işleve sahip olan borsanın emekçi kesimler lehine gelir düzenlemesini sağlayacağı görüşü, kapitalizmin özüne aykırı, inandırıcılıktan uzak ve kaba bir savdır. Nitekim birçok ülkede, bu bağlamda Türkiye'de özelleştirmelerde, blok satışa geçilmesi artık bu savın giderek terkedildiğini işaret etmektedir.

Özelleştirilme sayesinde demokrasinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulacağı temasının işlenmesi bizzat demokrasi kavramının karikatürize edilmesi anlamına gelmektedir. Batı toplumlarında demokratik sistemin yerleşmesi, özelleştirmenin kavram olarak bile iktisat yazınında henüz belirmediği, tam tersine kamulaştırma ve devletleştirmenin yoğun ve yaygın olduğu dönemlerde gerçekleşmiştir. Özelleştirme ile demokrasi arasındaki bağların, özellikle refah devletine ilişkin kazanımları alabildiğince tasfiye etmeye çalışan Thatcher yönetimi tarafından İngiltere'de ve demokratik haklar ve özgürlüklerin ayaklar altına alındığı askeri cuntaların veya

otoriter sivil yönetimlerin işbaşında olduğu azgelişmiş ülkelerde kurulmaya çalışılması son derece anlamlıdır.

Sonuç olarak özelleştirmenin önde gelen gerekçesi olan ekonomik performansın ve kârlılığın yükseltileceği beklentisi sağlam kavramsal ve teorik dayanaklara sahip değildir. Kaldı ki, tüm dünyada ve Türkiye'de öncelikle kârlı olan işletmeler satılmaktadır. Kârlı olmayan işletmelerin zararları ise Hazine tarafından kapatılmakta, borçları tasfiye edilmekte ve bunlar daha sonra satışa sunulmaktadır. Söz konusu uygulamalar özelleştirmenin bu önemli gerekçesinin ciddi bir dayanaktan yoksun olduğunu göstermektedir. Bu durumda özelleştirmenin ideolojik-siyasal ve pragmatik (finansal) gerekçeleri ön plana çıkmaktadır. Birçok ülkede (İngiltere, Fransa, Türkiye) KİT satışlarından elde edilen gelirle kamu sektörü açıklarını hafifletilmeye çalışılmıştır. Söz konusu palyatif çözüm kamunun mal varlığını azalttığı ölçüde özel sektöre kaynak ve/veya rant aktarımını hızlandırmaktadır. Fordist sermaye birikimi sürecinde devlet işletmelerinin özel sektöre dolaysız ve dolaylı kaynak aktarması söz konusuyken, artık büyük sermayenin doğrudan kaynaklara el koyması gündemdedir. Bu talebe uygun modellerin özünde de demokratik hakların koşullar elverdikçe budanması, sendikal hakların kısıtlanması, sendikaların gücünün kırılması düşüncesi bulunmaktadır. Ekonomik ve mali kriz gerekçesiyle sosyal güvenlik haklarından yapılan kısıntıların yanı sıra bazı ülkelerde kamu hizmeti üreten kuruluşların, hatta doğal tekellerin özelleştirilmesi gündeme gelmektedir. Farklı ifade ile, yeni-liberal akım, geleneksel neo-klasik kuramın kamu sektörüne ayırdığı alanları dahi özelleştirmeyi hedeflemektedir. Yeni liberal politikaların nihai hedefi sosyal devleti veya sosyal refah devletini giderek tasfiye etmektir.

3. İstikrar ve Yapısal Uyum Politikalarının KİT'lerÜzerindeki Etkileri

1970'lerdeki krizin kamu sektörü ve KİT'ler üzerindeki etkileri iki düzeyde ortaya çıkmıştır:

- Kriz sırasında bir süre uygulanan geleneksel Keynesci politikalar kamu sektörünü ve KİT'leri olumsuz yönde etkilemiştir.

- 1980'lerin başlarından itibaren uygulamaya konulan istikrar ve yapısal uyum politikaları KİT'lerin finansal ve ekonomik göstergelerinin bozulmasını hızlandırmış ve KİT'lerin faaliyet alanını daraltmaya başlamıştır.

Bu saptamaları biraz açalım:

İlk petrol şokunun ardından ciddi bir deflasyonist baskıyla karşılaşan

gelişmiş ekonomilerin, sorunlarına çözüm arama süreçlerinde kullandıkları araçlardan bir tanesi de AGÜ'lere düşük, hatta negatif reel faizle ödünç vermeleri ve ekonomik potansiyeli yüksek gözüken ülkelere önemli ölçüde dış kaynak aktarımı olmuştur. Böylece söz konusu ülkelerin sanayileşmiş ülkelere yönelik taleplerinin korunması ve deflasyonist baskının azaltılması planlanmıştır. Gelişmiş Batı ülkelerinde düşük hatta negatif büyüme hızlarının kaydedildiği bu dönemde, söz konusu azgelişmiş ekonomilerin yüksek sayılabilecek bir büyüme hızına ulaştıkları gözlenmektedir. Dış borca dayalı büyüme politikalarının itici gücünün büyük ölçüde kamu sektörü ve KİT'ler olduğu gözlenmektedir. Söz konusu dönemde büyük çoğunluğu demokratik rejimlere sahip olmayan Latin Amerika ülkelerinde ciddi bir denetim mekanizmasının eksikliği, otoriter biçimde kaynak dağıtımının gerçekleştirilmesine neden olmuştur. Nitekim bu ülkelerde maliyeti çok yüksek büyük altyapı yatırımlarına girişildiği gözlenmektedir. Ülkelere göre değişmekle birlikte genelde ticari olmayan mal ve hizmet üreten, sermaye yoğunluğu göreceli yüksek, dış girdilere bağımlı bir üretim yapısı olan ve dış borç stoku hızla tırmanan KİT'ler bu dönemde iktisadi krizin yükünü üstlenmiş gözükmektedirler. Dolayısıyla kriz yıllarında AGÜ'lerin önemli bölümünde kamu sektörünün ve KİT'lerin finansal yapılarında sağlıksız bir gelişme kaydedilmiş, üretim yapılarında da, finansal koşullardaki herhangi bir olumsuz değişmeden ciddi biçimde etkilenecek bir duyarlılık oluşmuştur. Nitekim ikinci petrol şokundan sonra faiz hadlerinin hızla yükselmesi, dış ticaret hadlerinin aleyhe dönmesi ve dış borç krizi sonunda dış kaynakların minimum düzeye indirilmesi kamu sektörü ve özellikle de KİT'ler üzerinde çok olumsuz etkiler doğurmuştur.

Gelişmiş ekonomilerin stagflasyonist bir ortamın içine çekilmesi, AGÜ'lerde ise dış borç krizi ile birlikte ciddi durgunluk ve ağır enflasyonist baskının ortaya çıkması, yeni liberal düşüncenin iktisat politikalarına hakim olmasına giden yolları açmıştır.

AGÜ'lere dönük yeni-liberal yaklaşımın iki ana öğesinden birini oluşturan yapısal uyum politikalarının çerçevesinde dışa açık bir ekonomik yapının oluşturulması için gerçekleştirilmesi öngörülen dönüşümlerin ödemeler dengesi, cari açık, bütçe ve kamu açığı, enflasyon ve ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkiler yaratacağı varsayılmaktadır. Özellikle de yeni ekonomik ve finansal koşullara uyum sağlanması doğrultusunda kamu sektöründe ve KİT düzeyinde başlıca üç amacın hedeflendiği saptanmaktadır:

a. Kamu sektörünün finansal açıdan "sağlıklı" bir yapıya kavuşturulması, **b.** devletin stratejik faaliyetler alanında yoğunlaşması ve ilgili sektör-

ler modernizasyonunun sağlanması, c. KİT'lerin özelleştirilmesi.

a. Kamusal açığın makul düzeye indirilmesi, bu bağlamda kamu harcamalarının, özellikle de sosyal harcamalar başta olmak üzere cari harcamalar ile yatırım harcamalarının kısılması öngörülmektedir. Kamu harcamalarının kısılması, kamu sektörü sınırlarının yeniden çizilmesini, dolayısıyla bazı faaliyet alanlarının özel sektöre devrini, kamu hizmetlerinin daha düşük maliyetle üretilmesini sağlayan bir rasyonalizasyona gidilmesini ve nihayet kamusal ihtiyaçların giderilmesinde yaşamsal olmayan reel aktiflerin azaltılmasını gerektirmektedir. Ancak ağır dış borçlu konumunda olan ülkelerde borç faizi ödemelerinin bütçe üzerinde ağır yük oluşturması da bütçe harcamalarındaki kalemler arasındaki değişikliği hazırlayan etkenlerin başında gelmektedir. Örneğin 1984 yılı itibariyle Brezilya'da bütçe harcamaları içinde faiz ödemeleri, ücret ve maaş ödemeleri ve yatırım harcamalarının payları aynıdır (%9,1 dolaylarında). Aynı yıl Meksika'da faiz ödemelerinin payı (%30,1), maaş ve ücretler ile yatırım harcamaları toplamından (%28,3) fazladır, Filipinler'de ise faiz ödemelerinin payı (%15,6) yatırım harcamaları payını (%14,7) az da olsa aşmaktadır[31]. Türkiye'de toplam transfer harcamaları içinde KİT payının 1980'deki %44,3'ten, 1989 yılında %8,0'e gerilemesinin altında yatan nedenlerin başında faiz ödemelerine kaynak ayrılması gelmektedir. Özellikle Türkiye'de 1986 sonrasında, yaklaşık yarısı iç ve dış faiz ödemeleriyle oluşturulan cari transferlerdeki hızlı tırmanışın sürükleyici etkisiyle transfer ödemeleri giderek artmıştır. Nitekim transfer ödemelerinden arındırıldığı zaman gerek reel kamu harcamalarının gerekse konsolide bütçe reel harcamalarının 1980-90 kesitinde azaldığı gözlenmektedir. Aynı eğilimin Meksika, Filipinler ve Venezuela gibi, ağır borçlu kategorisinde yer alan ülkelerde de ortaya çıktığı gözlenmektedir. Reel anlamda kamu harcamalarının GSMH'ye oranının düşmesi özellikle yatırımlardan vazgeçildiğini göstermektedir.

b. Kamu mülkiyeti ve/veya tekelinin mutlak olduğu veya kamu sermayesinin başat olduğu stratejik sektörlerde KİT'lerin yeni iktisadi ve finansal kısıtlara uyum sağlaması gerekli görülmektedir. Söz konusu uyum ise dolaysız ve dolaylı olarak sosyal motif veya hedeflerin giderek terkedilmesini ve işletme yönetiminde piyasa rasyonelliğinin kabul edilmesini ön plana çıkarmaktadır.

c. Yeniden yapılanma KİT'lerin özelleştirmeye hazırlanmasında bir

---

31 IMF'nin *Government Finance Statistics* ve *International Financial Statistics*'inden yararlanılarak hesaplanmıştır.

aşama olarak da algılanmaktadır. Yeniden yapılanma sürecinde finansal sorunları çözülmüş ve kârlı çalışmaya başlayan bir kamu işletmesinin özel sektöre devri daha kolay olacağı gibi, devletin satıştan daha yüksek gelir elde edeceği de belirtilmektedir.

Dünya Bankası raporlarındaki yaklaşımın dikkate alınması, resmi söyleme bağlı olarak KİT'lere sunulan seçeneklerin basitleştirilmiş bir dökümünü yapmamıza olanak sağlamaktadır. Tablo 1.4'te KİT'lerin faaliyet alanları "stratejik" olma özelliğine göre iki grupta toplanmıştır. Her gruptaki KİT'e sunulan seçenekler çizelgede yer almaktadır.

TABLO 1.4: KİT'LERE SUNULAN SEÇENEKLER

KİT'in Faaliyet Gösterdiği Sektör	İktisadi ve Finansal Performansı Yönünden Faaliyetini Sürdürebilecek KİT'e Sunulan Seçenek	İktisadi ve Finansal Performansı Yönünden Faaliyetini Sürdüremeyecek olan KİT'e Sunulan Seçenek
Stratejik	Yeniden Yapılanma /Modernizasyon	Yeniden Yapılanma /İşler Duruma Getirme
Stratejik Değil	Özelleştirme	Tasfiye(Kapatma)

Yukarıda yer alan seçenekler veya çözüm önerilerine ilişkin başlıca iki saptama yapabiliriz:

❑ Öncelikle belirtilmesi gerekli nokta, giderek stratejik sektör alanının daraltılması ve kamu yararı sağladığı varsayılan faaliyet kolları veya sektörlerin piyasa denetimine bırakılmasının gündeme getirilmesidir. Teorik çerçevede olduğu kadar uygulamada da kamu hizmeti üretiminin piyasaya terk edilmesi yönündeki eğilimlerin giderek belirginleştiği saptanmaktadır.

❑ Daha önce vurgulandığı üzere yeniden yapılanma ve modernizasyon terimleri özelleştirmenin bir kenara bırakıldığı anlamına gelmemektedir. Söz konusu aşamalar özelleştirme için ön-gerek olarak gözükmektedir. Bu aşamaların tamamlanmasından sonra işletmelerin daha yüksek bedeller karşılığında ve daha kolay kamu mülkiyetinden çıkarılacağı düşünülmektedir.

1980-84 kesitinde IMF ile 67 AGÜ arasında imzalanan 179 stand-by anlaşması ve kapsamı genişletilmiş anlaşmada, kamu sektörünün boyutlarının daraltılması ile KİT'lerin bir bölümünün özelleştirilmesi gündeme

getirilmektedir[32]. Aynı zaman kesitinde IMF'nin finanse ettiği 94 programın 70'inde özelleştirme ön planda tutulmaktadır. Düşük gelirli AGÜ'lere yapısal reform koşuluyla üç yıllık finansal destek sağlayan Yapısal Uyum Kolaylığı'ndan Mart 1986-Ocak 1988 tarihleri arasında yararlanan 25 ülkeye sunulan programın tümünde, özelleştirmeyi de içeren "İşletmelerin Rasyonalizasyonu ve Yeniden Yapılanması" gerekli koşul olarak ileri sürülmüştür. Dünya Bankası ve International Financial Corporation'ın finansal destek sağladığı 30 projede KİT'lerin satış, leasing ve işletme yönetiminin devri yolu ile özel sektöre aktarılması koşulu bulunmaktadır. Özel işletmelere verilen 28 milyar dolarlık destek kredisinin bir amacı da "kamusal faaliyetlerin rasyonalizasyonu" ve bunların özel sektörü daraltıcı (crowding-out) etkisinin hafifletilmesidir. Kredi kullanma koşulu olarak ise kamu tekellerinin tasfiyesi (1981'den itibaren Somali, Fas, Nijerya, vb. ülkeler) ve doğrudan satış ve/veya leasing, yönetim devri gibi yöntemlerle özelleştirme ileri sürülmüştür. Nitekim 1980-87 kesitindeki 41 proje KİT'lerin tasfiyesini öngörmektedir. 1981 tarihinden itibaren Burundi, Panama, Tayland, Togo gibi ülkelerde özelleştirme işlemlerine doğrudan müdahale söz konusudur. Türkiye, Kongo, Jamaika ve Filipinler'de ise Dünya Bankası özelleştirme programının hazırlanmasına, özel alıcıların belirlenmesi ve satış konusundaki pazarlıklara müdahale etmiştir. AGÜ'lerde KİT'lerin yeniden yapılanması doğrultusunda 1978-1988 tarihleri arasında gerçekleştirilen 122 operasyonun Dünya Bankası tarafından onaylandığı ve desteklendiği gözlenmektedir. Bu sürecin 1988 sonrasında daha da hızlandığı anlaşılmaktadır[33].

İstikrar ve yapısal uyum politikalarının KİT'ler üzerinde yarattığı olumsuz etkiler bizzat modelin felsefesinden ve/veya sorunsalından kaynaklanmaktadır. Yeni bir kaynak dağıtımı şemasına ve regülasyon tarzına sahip olan modelde "dışa açık" ekonomik yapının oluşturulması doğrultusunda önerilen önlemler aslında yeni uluslararası işbölümünün pekiştirilmesini sağlayacak niteliktedir. Yeni düzende azgelişmiş yapıdaki ekonomilerin üretken sektörlerden filizlenen ulusal sanayileşmeyi sağlamaları olanaksız kılınmaktadır. 1970'lerde krizin yükünü üstlenen KİT'ler, söz konusu yapısal uyum politikaları sonucunda birçok ülkede daha da sorunlu hale getirilmekte, adeta özelleştirme/tasfiye işlemleri meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır. Nitekim Arjantin, Brezilya, Meksika gibi ülkelerin yanı sı-

---

32 IMF yıllık raporları ve IMF Survey (1988).

33 UNCTAD (1992:125).

ra Türkiye'nin de bu yönden çok anlamlı bir örnek oluşturduğu İkinci Kesim'de gösterilecektir.

Bütün bu olumsuz koşullara rağmen, gerek AGÜ'ler gerekse gelişmiş ülkeler açısından ele alındığında, ciroları itibariyle, ABD kökenliler dışındaki en büyük 500 sanayi işletmesi arasında yer alan KİT'lerin 1989-90 kesitinde finansal performanslarının da olumlu olduğu gözlenmektedir. Listede yer alan toplam 65 KİT'in ortalama kâr oranı %3,1 iken, geri kalan özel işletmelerin ortalama kâr oranı %4,4'tür. Ancak azgelişmiş ülke kökenli 19 KİT'te bu oranın %7,9 olarak gerçekleştiği saptanmaktadır. Bu sonuncu kârlılık oranı gerek gelişmiş ülke kökenli KİT'lerin, gerekse her iki kategori ülkede faaliyette bulunan özel işletmelerin kârlılık oranından yüksektir[34]. Gene gerek azgelişmiş gerekse gelişmiş ülkelerdeki KİT'ler ile özel işletmeler arasında ekonomik performans ve verimlilik açısından yapılan karşılaştırmalar, özel işletmelerin daha avantajlı olduğunu kanıtlayamamaktadır. Özelleştirilen KİT'lerin daha yüksek performans gösterdiğini kesin hatlarıyla ortaya koyan çalışmaların yetersiz olduğu, kesin, inandırıcı kanıtların bulunamadığı da görülmektedir.

Sonuç olarak, yakın geçmişin kuramsal gelişmeleri, kamu işletmeciliğinin yapısal handikaplara sahip olduğu doğrultusunda inandırıcı kanıtlar getirememekte; son yılların tüm olumsuz koşullarına rağmen KİT'ler pekçok AGÜ'de kritik ve stratejik işlevler görmeye devam etmekte; çok belirgin başarısızlık örnekleri de ilgili ekonomilerin genel sorunları ve dünya ekonomisindeki olumsuz dönüşümlerin parçaları olarak ortaya çıkmaktadır.

---

34 Ayrıntılı bilgi için bkz. Van De Walle (1989:601-15); Wortzel ve Wortzel (1989:633-41); Chang ve Singh (1991).

KESİM II

NİCEL BİR DEĞERLENDİRME

A. Giriş: Temel Kavramlar

1. Genel Çerçeve

Bu kesimde Türkiye'de KİT sisteminin nicel bir değerlendirmesini yapacağız. Bu, birinci olarak, herhangi bir ekonomik birim için geçerli olabilecek, ancak Türkiye'deki tartışmalar dikkate alınırsa KiT'ler için çok daha büyük önem taşıyan başarım ölçütlerinin tanımlanması anlamına geliyor. İkinci olarak, tanımlanan ve Türkiye sorunsalı açısından yeğlenen ölçütler ışığında KİT'lerin başarımını 1980/81-1990 ve 1984-1990 yılları içinde bir bütün olarak, sektörler ve kuruluşlar itibariyle değerlendirilip tartışacağız. Bu tartışma Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (BYDK) raporlarındaki veriler üzerinde yapılan ayrıntılı ve sistematik bir çözümlemeye dayanıyor. Kesimin sonunda, bu çözümlemeye, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın (HDTM) daha güncel, ancak daha az ayrıntılı ve kısmen farklı sistematiğe sahip olan verileri üzerinde yapılan değerlendirmeyi ekliyoruz ve 1990-1992'nin sorunlarını tartışıyoruz.

Nicel çözümleme, KİT'lerin bugünkü sorunlarının boyutlarını, niteliğini ve kaynaklarını teşhise, çözüm yollarına ilişkin belli ipuçlarını ortaya koymamıza imkân veriyor. Ancak politika seçenekleri tartışmasını büyük ölçüde bir sonraki kesime erteliyoruz.

Tartışmanın başlangıç noktasını şu soru oluşturuyor: Herhangi bir kamusal işletmenin başarımı nasıl anlaşılır, nasıl ölçülür? Bu soruyu kavram düzeyinde yanıtlamadan Türkiye'deki KİT'lerin teker teker, sektörler itibariyle veya tümüyle değerlendirmesini yapmak, KİT'lerin başarılı mı, ba-

şarısız mı olduğunu, veya başarı derecesinin zaman içinde hangi yönde, ne derecede değiştiğini saptamak imkânsızdır.

Türkiye'de birkaç yıldır KİT'ler üzerinde süregelen tartışmalar, aşağı yukarı oybirliğiyle bu soruyu tek kavrama bağlayarak yanıt veriyor: "Kârlılık". Pratikte bu, zarar veya "açık" veren KİT'lerin "başarısız" olarak nitelendirilmesine; zararların kâra dönüşmesinin "başarılı" görülmesine yol açıyor. Günlük tartışmalarda "açık", "kâr/zarar" kavramlarının hemen hemen hiç tanımlanmadan ve çok gevşek kullanılmakta olmasını bir yana bırakalım. İleride, bu kavramların farklı biçimlerde tanımlanabileceğini ve her tanımdan farklı bir başarım ölçütü türetilebileceğini göreceğiz. Şimdilik, "kârlılığa" veya "KİT açıkları"na bağlı bir başarım ölçütünün, doğru tanımlanmak koşuluyla esas olarak bir istikrar ölçütü olduğunu, farklı bir ifadeyle KİT'lerin makro-ekonomik dengesizlikleri ağırlaştırıcı katkısı mı, hafifletici katkısı mı olduğuna ışık tutabileceğini vurgulayalım. Bu, şüphesiz, önemli bir iktisadi sorun ile ilgilidir; ancak tek iktisadi sorunun bu olmadığını, dinamik veya statik tanımlarıyla etkinlik sorunsalının geleneksel olarak iktisatçılar bakımından daha da önemli görüldüğünü unutmamak gerekir. Dolayısıyla KİT başarımlarını bir yandan etkinlik, öte yandan da istikrar ölçüt ve göstergeleri açısından ayrı ayrı ve birlikte değerlendirmemiz gerekir. İktisadi sorunu sadece istikrar sorununa bağlayan anlayışın pek yeni olduğunu; büyük ölçüde ideolojik bir dönüşümü yansıttığını ve salt iktisat mantığı açısından savunulabilecek özellikler taşımadığını hatırlamakta yarar vardır.

2. Etkinlik / Verimlilik Ölçütleri

İlk önce **etkinlik** kavramını tartışalım. Oluşturulacak ölçütlerin, Türkiye'deki KİT'lerin nicel değerlendirilmesinde kullanılacak pratik göstergelere bağlanmasını hedefliyoruz. Bu bakımdan teknik etkinlik veya üretim etkinliği kavramını yeğlemek durumundayız. Farklı bir ifadeyle, herhangi bir üretken faaliyetin milli hasılaya katkısını katma değer ile ölçüyorsak, mevcut kaynaklarla (bu kaynakların biri veya tümü dikkate alınarak) daha fazla katma değer elde edilmesine imkân veren, ya da veri katma değeri daha az kaynak kullanımı ile elde eden herhangi bir değişiklik "daha etkin" bulunacaktır. Bunlar, aynı zamanda, şu veya bu kaynağa veya kaynakların tümüne göre tanımlanmış "daha verimli" seçenekleri temsil eder. Dolayısıyla, tanımları açık seçik yapmak koşuluyla, etkinlik-verimlilik terimleri aşağıda birbirinin yerine geçerek kullanılacaktır. Ancak, bu tanımın neo-klasik statik etkinlik anlayışına tekabül ettiğini ve örneğin durgunluk ve negatif büyüme hallerinin de (kaynak kullanımındaki

"tasarruflar" dikkate alınarak) "etkin" durumlar olarak teşhis edilebileceğini vurgulayalım. "Etkin bitkisel hayat" olarak tanımlanabilecek böylesi durumların, KİT'lerde 1988 sonrasında gündeme geldiğini ileride göstereceğiz. Buradaki sorun, esas olarak neo-klasik iktisadın statik ve sığ perspektifinden kaynaklanıyor.

Amacımız açısından önem taşıyan bir ayrım yapmamız uygun olacaktır: Aynı zaman dilimi içinde birden fazla kuruluşu (örneğin farklı KİT'leri veya belli bir KİT'le "benzer durumdaki" bir özel sektör kuruluşunu ya da genel olarak kamu sektörü ile özel sektörü) etkinlik **düzeyleri** bakımından karşılaştırmak ne derecede pratik ve anlamlıdır? Veya farklı iki zaman diliminde aynı KİT için verim göstergelerinin seyrini izleyerek etkinlik bakımından meydana gelen değişmelerin doğrultusunu ve boyutlarını irdelemek ve (gerekiyorsa) bu değişmeyi diğer özel veya kamusal kuruluşların verim hareketleriyle karşılaştırmak ne derecede pratik ve anlamlıdır?

Bu seçenekleri birlikte izlememizin karşısında pratik engeller var: Etkinlik **düzeylerine** ilişkin karşılaştırmalar, pratikte, teknolojik ve ekonomik koşulları birbirine çok yakın kuruluşlar arasında yapılırsa anlamlı sonuçlar verir. Bizim amaçlarımız bakımından, gerek KİT'ler arasında, gerekse seçilmiş kamusal/özel işletmeler arasında bu derecede "benzer" kuruluşlar bulmamız çok güç, hatta imkânsız görünüyor. Yöntem açısından savunulabilecek iki seçenek daha vardır: Çıktıları, girdileri ve katma değeri sosyal fiyatlarla değerlendiren bir fayda-maliyet hesabı, etkinlik düzeyleri arasında karşılaştırmaya imkân verir; özellikle kamu işletmelerinin söz konusu olduğu durumda bu tür hesaplamanın kuramsal üstünlüğü tartışılamaz. Ancak sorun, herkesçe kabul görebilecek sosyal fiyatları tanımlamakta yatmaktadır.

Keza, karşılaştırılacak kuruluşlar için mevcut teknolojiye göre üretim fonksiyonları tanımlamak, bu üretim fonksiyonları tarafından belirlenen nihai (potansiyel) hasıla düzeylerini fiili hasıla ile karşılaştırmak, aradaki farkı nicel olarak ölçmek mümkündür. Potansiyel ve fiili hasıla arasındaki sapmanın büyüklüğünü, "etkinlikten sapma derecesi" olarak yorumlamak ve böylece birden fazla kuruluşu, işletmeyi, örneğin THY ile Greenair'i, hatta THY ile SEKA'yı "etkinlik düzeyleri" bakımından karşılaştırmak mümkündür. Bu yorum, "üretim fonksiyonları" yaklaşımının kuramsal ve metodolojik sorunları bir yana, sadece az sayıda (ve çoğu kez tutarlı olma olasılığı zayıf) monografik çalışma için geçerli olabilir. Bu çalışmada olduğu gibi, çok sayıda ve on yıllık bir zaman dilimini kucaklayan KİT'ler için bu yaklaşımı izlemek, pratik bakımdan da son derecede güç görülüyor.

Buna karşılık, belli bir zaman diliminde, KİT sistemi içinde yer alan bir kuruluşun verim göstergelerinin seyrini izlemek ve böylece zaman içinde teknik etkinliğin hangi doğrultuda ve hangi boyutlarda değiştiğini saptamak, bu değişmeyi farklı kuruluşlar arasında karşılaştırmak, hem elimizdeki veriler bakımından hem de ilke olarak mümkün ve yararlı görülüyor. Bu doğrultuda bir nicel çözümleme, başlangıç yılı itibariyle veya herhangi bir yılda farklı KİT'leri kendi aralarında ve özel kuruluşlarla etkinlik düzeyleri bakımından karşılaştıramaz, ancak incelenen dönemde bu düzeyler arasındaki farkın açılıp açılmadığını, başlangıç yılına göre verimliliğin hangi doğrultuda ve ne derecede değiştiğini saptayarak ortaya koyar.

Bu doğrultudaki çalışmalar, geleneksel olarak **emek, sermaye ve toplam faktör verimliliği** kavramları üzerinde inşa edilmiştir ve özellikle imalat sanayiinde kamusal ve özel kuruluşları bu üç verimlilik göstergeleri açısından inceleyen, karşılaştıran çok sayıda araştırma yapılmıştır. Bu çalışmada biz, aynı geleneği, kısmen basitleştirilmiş bir yaklaşımla izleyeceğiz. Elimizde 29 KİT veya bağlı kuruluşa ait 1980-1990 yıllarını kapsayan nicel bilgi var. Emek verimine ilişkin nicel göstergelerin ve zaman serilerinin (aşağıda açıklanacak yöntemlerle) inşası mümkün görünüyor. Buna karşılık sermaye stokuna ilişkin bilgiler yer almıyor. Dolayısıyla, geleneksel yöntemlerle yapılacak sermaye verimliliği ve üretim fonksiyonlarına dayalı toplam faktör verimliliği tahminleri, bu araştırmanın boyutları içinde pratik olarak söz konusu olamadı. Ancak, yatırımların etkinliğine ve emek-dışı girdilerin kullanımında sağlanan etkinliğe ilişkin kimi göstergeler inşa etmek, bunların zaman serilerini tüm kuruluşlar için incelemek ve karşılaştırmak mümkün oldu. Bu, sanırız, yukarıda değinilen eksikliği kısmen de olsa telafi etmiştir. Bizim izlediğimiz pragmatik yaklaşım, sermaye stoku tahminlerine ve geleneksel üretim fonksiyonu yaklaşımına ilişkin kuramsal ve yöntemsel eleştirilerde belirtilen sakıncaları içermiyor.

Herhangi bir verim çözümlemesini sabit fiyatlarla hesaplanan katma değer üzerinden yapmak gerekir. Bunun tahminine imkân verecek kaynakların yokluğunda, gayri safi üretim değerini de (hem kesit, hem zaman serileri çözümlemelerinde çok ciddi sakıncalar taşımasına rağmen) kullanmak söz konusu olabilir. Elimizdeki KİT verileri, farklı yöntemlerle katma değer tahminleri yapmamıza imkân veriyor. Biz, üç ayrı katma değer tahmini yaptık ve bunları nicel çözümlemelerimizde kullandık. Bunların, kısaca, tanımlarını ve sorunlarını açıklayalım: Birinci kavram (Katma Değer I veya KDI), katma değeri oluşturduğu kabul edilen gelir türlerinin toplamından oluşuyor. Bunlar, ücretler ve gayri safi kârlardır. Katma değer ile ücretler arasındaki farktan oluşan ve kamu maliyesinin "birincil

fazla" kavramına benzeyen "gayri safi kârlar" kategorisini, bu çalışmada, her KİT'in asli işletme faaliyeti ile ilişkili olan "işletme fazlası"na ve asli faaliyet dışı gelir gider farklarına (veya kârlara) (AFDK) ayırıyoruz. Bu kategori karmaşık öğelerin net sonucu olarak (ve kimi KİT'ler için bazı yıllarda negatif değerler vererek) KİT sistemine özgüdür. Gerçek anlamda "faktör geliri" sayılması mümkün olmamakla birlikte, bu öğenin dışlanması, özellikle finansal akımları katma değere bağlayan nicel çözümlemelere gidildiğinde çok ciddi tutarlılık sorunları ortaya çıkaracaktır.

KDI = Ücretler + Gayri safi kâr tanımı, cari fiyatlarla ifade edildiğinde, KİT açıklarını, kârlarını ve katma değerin bölüşümünü veren Tablo 2.5'in ve bu tablonun daha ayrıntılı dayanağını veren Ek Tablo 1-34'ün kategorileriyle tutarlıdır. Gerçekten de Ek Tablo'larda (satış hasılatı ile satış maliyeti arasındaki farka eşit olan) "işletme fazlası" ile AFDK toplamından oluşan "gayri safi kâr" kaleminin ücretlerle toplanması katma değeri vermektedir. Gayri safi kâr, ayrıca faiz, vergi (ve benzeri yükümlülükler), kur farkı ve safi kâr öğelerine ayrıştırılmaktadır. Böylece, KDI = Ücret + Faiz + Kur farkı + Vergi + Safi kâr tanımını da yapmak ve elimizdeki verilerle her kategorinin nicel büyüklüğünü de tahmin etmek mümkün olmaktadır. Bu sistematiğe ve buna dayanan önemli çözümlemelere imkân veren tek katma değer kavramı, KDI'dir.

Verime dönük çözümlemeleri ise, yukarıda değinildiği gibi, sabit fiyatlarla yapmak gerekir. KDI kategorisi kullanıldığında incelenen KİT'lerden herbiri için tek ve ayrı bir deflatör kullanılması en uygun yöntemdir. Biz bu işlemi, söz konusu KİT veya kuruluşun asli faaliyetinin ait olduğu (veya en yakın) sektöre ilişkin DİE toptan eşya fiyatları deflatörünü kullanarak yaptık ve KDI'i 1987 fiyatlarından hesapladık[35]. Tablo 2.2 ve 2.4 ile Ek Tablo 36- 37'de kullanılan KDI değerleri böyle elde edilmiştir.

Sabit fiyatlı katma değerin, nihai ürünü (yani çıktıları) ifade eden fiyatlara dayalı tek deflatör ile hesaplanmasının sakıncaları vardır. Zira, katma değer, çıktı ve emek dışı girdi değerleri arasındaki farka eşittir ve göreli girdi/çıktı fiyatları değişmiş ise bunları ayrı ayrı ifade eden iki deflatör serisi kullanmak daha sağlıklı sonuç verecektir. 1980'ler göreli fiyat yapılarının büyük değişiklik gösterdiği bir dönem olduğu için bu yöntemin uygulanmasında büyük yarar vardır. Araştırmamızda bu hesaplamayı iki

---

35 Tablo 5'teki sabit fiyatlı yatırım serilerinin elde edilmesinde DPT'nin yatırım deflatörleri, Tablo 7 ve Ek Tablo 37'deki reel ücretlerin hesaplanmasında ise DİE toptan eşya (genel) fiyat endeksleri deflatör olarak kullanılmıştır.

farklı biçimde kullandık: Katma Değer II (KDII) kategorisi, her kuruluş için, satış hasılatı - ara mal giderleri - amortisman olarak hesaplanmıştır. Sabit fiyatlara dönüştürmede, satış hasılatı ve amortisman kategorilerinde kuruluşun ait olduğu sektörün toptan eşya fiyat endeksinden türetilen bir deflatör, ara mal giderlerinde ise girdi çıktı tablolarından hesaplanan ilgili sektörün girdi kompozisyonunu yansıtan ayrı bir deflatör kullanıldı. Katma Değer III (KDIII) kategorisi ise, her kuruluş için, satış hasılatı - üretim maliyeti + işçi ücretleri olarak hesaplandı. Bu işlem, "üretim maliyeti" kategorisine işçi ücretlerinin girmesinden ötürü gerekli oluyor. Burada da satış hasılatı ve (ücretler eklendikten sonra) üretim maliyeti için KDII'deki çıktı ve girdi deflatörleri kullanılmıştır. KİT kaynakları, (üretim sürecine ait ücretleri de içeren) üretim maliyetini ve ara mal giderlerini ayrı ayrı verdiği için bu iki hesaplama aynı sonucu vermiyor. Bu üç tanıma göre hesaplanan serilerin karşılaştırılması sonunda, KDIII tanımının KDII'ye göre daha güvenilir olduğu sonucuna ulaştık. Tablolarda bu nedenle KDII'ye dayalı hesaplamalar yer almıyor.

Böylece elde edilen sabit fiyatlı katma değer büyüklükleri, kuruluşların istihdam rakamlarına bölünerek her yıl için çalışan başına katma değer tahminlerine ulaşılmıştır. Bu, emek veriminin seyrini veren zaman serisi anlamına gelir. Burada tartışmalı tek husus, kuruluşların istihdam verilerinin "memur", "sözleşmeli" ve "işçi" gruplarına ayrışmasından kaynaklanıyor. "İşçi" ve "diğerleri" ayrımına dayalı farklı emek verimi serileri elde edildi[36]. Ancak, bazı kuruluşlar zaman içinde bu iki kategoriye giren gruplara ilişkin tanım ve kapsamları değiştirdikleri için, sonunda sadece "toplam istihdam"a ilişkin emek verimi serilerinin sunulması uygun görüldü. Tablo 2.1, 2.2 ile Ek Tablo 37 bu bulguları içeriyor.

"Sermaye" verimliliğine alternatif olarak kullanılan verim/etkinlik hesapları ise, yukarıda kısaca açıklandığı üzere iki yöntemle yapıldı: Birincisi, marjinal sermaye/hasıla katsayısına (ICOR'a) akraba sayılabilecek sabit fiyatlı yatırım/katma değer (I/KD) oranlarıdır. Burada, sadece bir "akrabalık" söz konusudur; zira ideal olarak ICOR'un, yatırımları potansiyel katma değerdeki artışlarla ilişkilendirmesi ve kapasite oluşumu ile üretim arasında uygun bir zaman-gecikmesini dikkate alması gerekir. Bu düzelt-

---

36 Bu hesaplamalar, incelenen dönemde KİT'lerde işçi başına hesaplanan katma değerin, toplam istihdama göre hesaplanan katma değere göre daha pozitif eğilim gösterdiğini ortaya koydu. Farklı bir ifadeyle 1980'lerde KİT'lerde işçi istihdamı, memur/sözleşmeli istihdamına göre daha fazla frenlenmiştir. Tablolarımız, tanımların standart olmaması ve zaman içinde sabit kalmaması nedeniyle bu bulguyu yansıtmıyor.

melerin yapılmadığı durumlarda, üstelik reel yatırımlarda ve kapasite kullanım oranlarında büyük oynamaların olduğu bir dönem kapsanıyorsa, I/KD hesaplamaları (Bk. Tablo 2.4, ilk sütun) ihtiyatla yorumlanmalı.

İkinci gösterge, tüm kuruluşlar için farklı deflatörlerle elde edilen sabit fiyatlı aramal giderlerine ilişkin serilerin mevcut olması sayesinde inşa edildi: Bu, sabit (1987) fiyatlı KD/aramal giderleri oranlarından oluşuyor ve yukarıda açıklandığı gibi, kaynak kullanımında etkinlik değişmelerini üretim sürecinin önemli bir öğesini oluşturan emek-dışı girdiler bakımından tanımlıyor. Özet sonuçları Tablo 2.4'te sunulan bu kısmen yeni yaklaşımı anlamlı ve ilginç görüyoruz.

3. İstikrar / Makro-Denge Ölçütleri

Yukarıda da kısaca tartışıldığı gibi KİT açıkları ve kârlılığı, etkinlik ile değil, istikrar ve makro-denge sorunsalı ile ilgilidir. Bu bağlamda, KİT açık veya zararlarının hangi noktadan sonra KİT sistemi, kamu maliyesi veya ekonominin tümü açısından ciddi istikrar sorunları yaratacağını; bu sorunların hangi etkenlere bağlı olarak ne zaman, hangi boyutlarda doğduğunu; hatta söz konusu kuruluşun varlığını sürdürmesinin ne zaman gündeme gelebileceğini anlamlı biçimde tartışabilmek için tutarlı ölçütler tanımlamak gerekir.

Çözümlemenin hareket noktasının cari fiyatlarla katma değer olması gerekir. Bu anlamda pozitif katma değer yaratan herhangi bir KİT'in faaliyetine son verilmesi, serbest bırakılan kaynakların alternatif kullanım biçimi hakkında varsayımlar yapılmadıkça ya da ekonomiyi tam çalışmaya / tam kapasite kullanımına çeken etkenler varsayılmadıkça, ulusal ekonomi bakımından net kayıp anlamına gelir. İleride görüleceği gibi, bazı KİT'ler, bazı yıllarda cari fiyatlarla negatif katma değer yaratmakta, ancak bu durum istisnai olmaktadır.

Katma değerin, ücret ve gayri safi kâr (işletme fazlası + AFDK) arasında paylaşımı ikinci adımı oluşturmaktadır. Katma değer pozitif olduğu halde, ücretlerin katma değeri aştığı durumlarda, söz konusu kuruluşun, ulusal ekonomiye net katkısı olmasına rağmen ciddi makro-dengesizlik sorunlarına yol açtığı yorumunu yapabiliriz. Böyle bir durum, gayri safi kârların negatif olması anlamına gelir ve söz konusu kuruluşun ulusal ekonomi bakımından istikrarsızlık sorunu oluşturduğu söylenebilir.

Gayri safi kârlardan, faiz, vergi ödemeleri ve (kimi KİT'ler için büyük önem taşıyan dış borç yüküne bağlı oluşan) kur farkı yükümlülükleri karşılandıktan sonra geriye kalan büyüklük safi kârı oluşturur. "KİT zararla-

rı"ndan söz edilirken kastedilen esas olarak bu anlamdaki kârın negatif olmasıdır. Gayri safi kârı pozitif, safi kârı ise negatif olan bir KİT'in makro-dengesizliklere katkısı bir önceki duruma göre çok daha hafiftir. Gayri safi kâr üzerinde yük olan diğer değişkenlerin, yani faiz, vergi ve kur farkı kategorilerinin istikrar ve makro-denge üzerindeki etkilerine ait bilgi sahibi olmadıkça bu konuda kesin birşey söyleyemeyiz. Kesinlikle ileri sürebileceğimiz ve savunabileceğimiz tek önerme böyle bir durumun kamu maliyesi bakımından bir istikrarsızlık sorunu oluşturduğudur; ulusal ekonomi bakımından değil...

Cari fiyatlarla katma değerin, yukarıda belirtilen kategoriler arasında paylaşımı, KİT sisteminin çeşitli anlamlarda istikrar sorununa zaman içinde hangi boyutlarda ve hangi değişkenlerin aracılığıyla katkısı olduğunu kavramamıza imkân verir:

KD = Ücret + Faiz + Vergi + Kur Farkı + Safi Kâr, veya

KD = Ücret + Gayri Safi Kâr

özdeşlikleri, örneğin zaman içinde safi veya gayri safi kârların pozitiften negatife dönüşmesini hangi değişkenlerin hangi boyutta etkilediğini saptamamıza imkân verecektir. Tablo 2.5 ile Ek Tablo 1-29 bu kavramsallaşma üzerine kurulmuştur ve bu doğrultuda çözümlemelere imkân vermektedir.

İstikrara ilişkin sonuncu ölçüt, borçlanma gereksinimidir. İncelenen kuruluşun safi kârından temettü ödemeleri çıkarıldıktan sonra geriye kalan büyüklük içsel kaynakları verir. Yatırımların içsel kaynaklardan fazla olması halinde aradaki fark borç gereksinimini (BR) verir.

Bu tanım, kuramsal olarak doğru olmakla birlikte, kullandığımız KİT kaynaklarında yatırımların finansman biçimine ait bilgiler olmadığı için, iki yıl arasında gerçekleşen mali varlıklardaki net artış (MVNA) yatırımların yerine kullanılarak borç gereğinin hesaplanmasında dikkate alınmıştır. Farklı bir ifadeyle, Tablo 2.5 ve Ek Tablo 1-29'da cari fiyatlarla ve katma değerin yüzdeleri olarak borç gereği için kullanılan tanım, BR = Safi Kâr - (Temettüler - MVNA) biçiminde ifade edilir. MVNA, incelenen yıl ile bir önceki yıl arasındaki fark ile hesaplandığı için, başlangıç yılları olan 1980 ve (bazı kuruluş ve sektörlerde) 1984 yıllarında MVNA sıfır görünmektedir. BR, geleneksel olarak GSMH'ya oranlanarak ifade edildiği halde, biz bunu kapsanan KİT'in veya KİT'lerin katma değeri içindeki payları biçiminde kullanmayı yeğledik. Bunun nedeni çalışmamızın tüm KİT sistemini kapsamamasıdır.

B. Verim / Etkinlik Göstergelerinin Seyri: 1980-1990

1. Yatırımlar ve İstihdam

Herhangi bir üretken sektörün iki temel girdi grubunu oluşturan sermaye donanımı ve emek kullanımı bakımından KİT'lerin 1980-1990 yılları arasındaki durumu, farklı sektörler itibariyle yatırım ve istihdam serilerini veren Tablo 2.1'de ortaya konuyor. Kapsanan KİT'lerin üretim kapasitelerindeki artışı yatırım serileri gösteriyor. Kamu yatırımlarının 1985-1987 yıllarından sonra dramatik şekilde daralmasının KİT'lere ne kadar ağır yansıdığı açıkça ortaya çıkıyor. Gerileme, 1987'ye kadar yüksek bir yatırım temposu sürdüren hizmet sektörü[37] dışında tüm sektörler için 1985'te, tarım ve sanayi için ise daha önce başlıyor. 1990 yılına gelindiğinde imalat sanayii, madencilik ve tarım sektörlerinde net anlamda sabit sermaye birikiminin sürebildiği şüpheli görünmektedir. Diğer iki sektörde ise önceki yıllarda gerçekleşen en üst noktaya göre yatırımlarda %35-42 reel gerileme gerçekleştiğini gözlüyoruz. KİT sisteminin toplam yatırımlarında 1990 yılında, hem 1980 hem de (daha geniş bir kapsamı simgeleyen) 1984'e göre yaklaşık %46 reel gerileme söz konusudur. Sermaye birikiminde gerçekleşen bu büyük boyutlu gerilemenin verim göstergelerine yansıması kaçınılamazdır.

Türkiye kamuoyunda yerleşik KİT folkloru, bu kuruluşların ana sorunlarının başına "aşırı istihdam"ı yerleştirmiştir. Aşırı istihdam nedir? Nasıl tanımlanabilir? Bu soruları yanıtlamak, yukarıda değindiğimiz etkinlik düzeyleri incelemesine girişmeden mümkün değildir. İncelediğimiz dönemde istihdamın "daha aşırı" hale gelip gelmediğini, katma değer ve verim değişkenlerini dikkate almadan tartışamayız. Bunu biraz aşağıda yapıyoruz. Bu noktada, sadece, 1980-90 veya 1984-90 dönemlerinde tüm KİT'lerde yüksek bir istihdam artışı gerçekleşmediğini saptamakla yetinelim. Daha dar kapsamı olan 1980-1990 yılları arasında yıllık ortalama istihdam artışı %0,8 iken daha geniş kapsamlı 1984-90 yılları arasında istihdam ortalama %1,1 azalmıştır. Kapsanan 29 kuruluş içinde veri bulunan ilk yıla göre 1990'da daha yüksek istihdam gösterenlerin sayısı 12'dir[38]

---

37 Hizmet sektörü içinde kapsadığımız KİT'lerden maksimum reel yatırım düzeyine 1985'te ulaşanlar TCDD ve THY, bu düzeye 1987-88'de ulaşan TMO ve PTT'dir, DHMİ dışında hepsinde 1988-90 arasında reel yatırımlar çarpıcı biçimde düşmektedir.

38 Bunlar, TİGEM, TTK, Şeker İşletmeleri, DMO, İGSAŞ, YEMSAN, ASOK, TEK, THY, DİTAŞ, DHMİ ve PTT'dir. Birkaçı dışında bunlardaki istihdam artışının, büyük ölçüde üretim hacmindeki artışa veya yeni oluşan kuruluşların doğal büyüme sürecine bağlı olduğu verim gösterrgeleri incelendiğinde ortaya çıkıyor.

TABLO 2.1: KİT'LERDE İSTİHDAM VE SABİT FİYATLARLA YATIRIMLAR (ENDEKS)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Büyüme
Yatırımlar												
Tarım	...	...	...	...	100.0	62.1	64.9	51.7	88.8	76.0	20.3	-23.3
Maden	100.0	157.1	120.1	129.0	132.5	177.2	154.3	61.8	53.9	20.8	21.1	-14.4
İmalat (a)	100.0	83.6	61.2	55.2	52.7	46.1	35.3	18.1	14.4	10.7	10.8	-20.0
İmalat (b)	...	...	...	...	100.0	87.4	62.7	34.4	26.0	210.0	21.9	-22.4
Enerji	100.0	102.4	111.6	115.1	108.1	115.3	94.6	98.5	63.9	78.1	66.6	-4.0
Hizmetler (a)	100.0	99.6	109.5	137.9	147.9	180.2	177.4	194.6	148.6	84.0	124.9	2.2
Hizmetler (b)	...	...	...	...	100.0	122.8	121.8	133.2	102.4	58.9	86.6	-2.4
Toplam (a)	100.0	101.5	96.5	101.6	99.9	110.7	95.7	85.6	61.4	52.5	54.3	-5.9
Toplam (b)	...	...	...	...	100.0	109.7	94.1	83.8	60.2	51.6	53.5	-9.9
İstihdam												
Tarım	...	...	...	...	100.0	104.5	105.6	104.9	108.3	105.4	101.7	.3
Maden	100.0	95.5	93.8	92.3	95.3	96.9	101.2	98.8	100.7	98.9	100.6	.1
İmalat (a)	100.0	92.1	90.9	92.0	89.9	88.7	85.7	87.9	83.6	77.2	78.9	-2.3
İmalat (b)	...	...	...	...	100.0	87.0	84.0	83.3	80.0	75.2	74.3	-4.8
Enerji	100.0	97.5	114.8	213.0	239.8	266.0	306.8	308.6	302.8	299.4	300.0	11.6
Hizmetler (a)	100.0	96.9	93.0	101.3	102.2	96.4	98.8	102.9	109.8	108.8	107.7	.7
Hizmetler (b)	...	...	...	...	100.0	94.0	96.5	96.2	96.8	93.9	93.5	-1.1
Toplam (a)	100.0	99.8	93.5	101.8	106.5	105.7	109.8	115.0	111.7	108.4	108.8	.8
Toplam (b)	...	...	...	...	100.0	94.0	96.5	96.2	96.8	93.9	93.5	-1.1

(a): 1980-1990 serileri. Kapsanan kuruluş daha az.
(b): 1984-1990 serileri. Kapsanan kuruluş daha çok.
Kaynaklar ve kapsam için bkz. Giriş'teki açıklamalar.

Kısaca, KİT'lerde giderek vahimleşen bir aşırı istihdam sorunu olduğu savını ihtiyatla karşılamak gerekiyor.

2. Emek Verimi

Tarım, madencilik ve imalat sanayiinde faaliyet gösteren KİT'lerde net yatırım düzeyinin sıfıra yaklaşmasının, diğer sektörlerde ise 1988 sonrasında yatırımların %40 dolayında gerilemesinin emek verimini olumsuz etkilemesi beklenmeliydi. Sermaye birikimi yavaşladıkça, işgücü giderek yaşlanan bir sermaye stoku ve eskiyen bir teknoloji ile çalışır ve emek veriminin artış hızı, sonunda da mutlak düzeyi geriler. Bu koşullarda verim artışı gerçekleşiyorsa, emeğin kullanımında etkinliğin artmakta olduğu önerilebilir. Sadece, "önerilebilir" diyoruz, zira kesin bir yargı, "üretim fonksiyonu" türü bir çözümleme yapmadıkça, yani sermaye stoku ile istihdamın belirlediği potansiyel hasılayı tahmin etmedikçe mümkün olamaz. Aşağıdaki saptamalar bu uyarıyı dikkate alarak değerlendirilmelidir.

Ana sektörler ve KİT sisteminin tümü açısından 1981/84 ile 1990 arasındaki emek veriminde gözlenen gelişmeler Tablo 2.2'de sunuluyor. Emek verimi hesaplamaları, önceki kesimde tanımlanan iki ayrı katma değer kavramına (KDI ve KDIII'e) göre yapılmıştır. Ek Tablo 37 bu tablodaki hesaplamalara esas oluşturan verileri tüm kuruluşlar itibariyle veriyor.

Başlangıç ve bitim yılları[39] arasında emek veriminde negatif büyümenin gözlendiği iki sektör madencilik ve enerjidir. Madencilik sektöründe özellikle TTK'nın ciddi verim ve etkinlik sorunlarıyla karşı karşıya olduğu yadsınamaz. TTK'da 1984'ten bu yana katma değer gerilemeleri istihdam artışlarıyla paralel seyretmektedir. Her üç kuruluşta emek verimi, özellikle 1985'ten sonra, yatırımlardaki büyük boyutlu gerilemeden olumsuz biçimde etkilenmiştir ve bu etki 1986-1988 yıllarından itibaren nicel göstergelerde ortaya çıkmaktadır. TTK'da, ayrıca, bu sorunun dışına çıkan ve verimi olumsuz etkileyen çok ciddi yönetim sorunları olduğu da söylenebilir.

Enerji sektörünün, yani TEK'in durumu ise biraz farklıdır. TEK yüksek yatırım temposunu 1987 sonuna kadar sürdürmüş, sonraki yıllarda da yatırım gerilemesi çok büyük boyutlarda gerçekleşmemiştir. Geç olgunlaşan yatırımların söz konusu olduğu bu sektörün bu nedenle dönem sonuna kadar emek verimi artışlarını gerçekleştirmesi beklenirdi. Etkinlikte ge

---

39 İlk iki ve son iki yılın ortalamasını başlangıç ve bitim yıllarının değerleri kabul ettik. Aradaki üssel büyüme hızı tabloda verilen "ortalama büyüme"dir.

TABLO 2.2: EMEK VERİMİ (KDI, KDIII) VE REEL ÜCRET (Endeks sayıları ve ortalama büyüme)

		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Ort. Büy.*
TARIM	KDI	...	...	...	100.0	83.0	61.0	116.7	100.2	124.7	115.6	4.6
	KDIII	...	...	...	100.0	90.7	124.9	193.8	142.0	132.1	126.8	5.2
	Reel Ücret	...	...	...	100.0	100.4	98.0	111.4	106.5	142.6	225.6	
MADEN	KDI	100.0	97.6	111.6	151.7	102.6	73.4	102.6	66.0	102.7	64.7	-1.8
	KDIII	100.0	143.9	130.2	173.4	124.8	116.2	131.8	130.0	105.7	95.1	-2.1
	Reel Ücret	100.0	97.1	77.1	75.5	68.0	61.5	79.1	74.3	101.1	113.2	
İMALAT (a)	KDI	100.0	100.5	96.6	127.6	110.0	129.7	135.9	137.5	149.5	110.9	2.9
	KDIII	100.0	135.0	94.2	124.7	113.9	181.8	212.2	178.7	200.8	160.4	4.9
	Reel Ücret	100.0	93.1	85.2	77.2	70.9	71.6	83.4	73.5	117.6	154.0	
İMALAT (b)	KDI	...	...	...	100.0	114.7	132.2	133.5	122.2	129.2	119.1	2.5
	KDIII	...	...	...	100.0	141.2	177.5	213.7	184.0	214.1	192.4	9.1
	Reel Ücret	...	...	...	100.0	102.0	102.9	120.6	105.0	160.6	200.5	
ENERJİ	KDI	100.0	118.3	35.9	69.2	54.1	28.8	58.8	60.3	63.9	67.2	-5.5
	KDIII	100.0	93.8	62.7	66.9	51.8	35.6	30.7	34.2	38.9	59.5	-7.3
	Reel Ücret	100.0	96.4	96.7	83.5	80.8	86.1	116.2	102.9	186.3	244.6	
HİZMET (a)	KDI	100.0	99.3	99.0	109.5	124.9	111.2	119.1	114.4	119.4	147.8	3.3
	KDIII	100.0	73.1	70.2	79.4	95.7	95.9	111.8	161.8	92.6	101.1	1.3
	Reel Ücret	100.0	133.3	120.7	103.7	94.3	98.3	118.3	110.2	169.2	202.7	
HİZMET (b)	KDI	...	...	...	100.0	115.8	105.2	112.7	109.1	114.1	142.0	2.9
	KDIII	...	...	...	100.0	122.1	124.6	144.9	206.4	123.3	135.5	2.6
	Reel Ücret	...	...	...	100.0	92.6	97.0	117.3	108.9	167.7	201.1	
TOPLAM (a)	KDI	100.0	108.1	90.8	125.5	110.6	93.2	120.1	112.6	125.7	122.3	2.0
	KDIII	100.0	111.4	99.2	118.0	105.6	107.5	116.0	125.2	108.7	118.4	.8
	Reel Ücret	100.0	104.7	91.0	82.4	74.9	75.4	92.3	83.3	130.1	160.7	
TOPLAM (b)	KDI	...	...	...	100.0	98.9	87.3	107.8	98.8	109.2	110.5	1.7
	KDIII	...	...	...	100.0	100.5	102.0	115.6	117.4	109.0	116.7	2.0
	Reel Ücret	...	...	...	100.0	96.4	96.3	117.2	105.4	161.0	197.4	

Kaynaklar ve (a) ve (b) için bkz. Tablo 2.1 KDI, KDII ve KDIII için bkz. metindeki açıklamalar.
* İlk iki yıl ortalaması ile son iki yıl ortalaması arasındaki üssel büyüme.

TABLO 2.3: REEL ÜCRET HAREKETLERİ:1980-1990

	En Çok % Kaç Düştü?	Hangi Yıllarda?	1988 Ücreti: Önceki Maksimum Ücretin %'si Olarak	1990 Ücreti '88 Ücretinin %'si Olarak
Maden	38,5	1981-86	74,3	152,4
İmalat	29,1	1981-85	73,5	209,5
Enerji	23,8	1980-85	97,1	237,7
Hizmetler	29,3	1982-85	82,7	183,9
Genel	28,5	1982-85	83,3	192,9

Kaynaklar: Bkz. Tablo 2.1

rilemeyi temsil eden aksi bir durumun ise yönetim bozukluklarından kaynaklanması doğal olurdu. Gerçekten de KDI ve KDIII kavramlarına göre yapılan hesaplamalar, TEK'te dönem boyunca hızlı bir büyümenin gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. Buna rağmen emek verimi, 1980-81 ile 1986 arasında istihdamda %200'ü aşan bir genişlemenin etkisiyle %70 dolayında gerilemiştir. TEK'te gerçekleşen bu "aşırı istihdam" ve verimde gerileme olgusu, elektrik dağıtımının (ve ilgili personelin) 1980'lerde belediyelerden TEK'e geçmesi, dağıtım getirilerinin, istihdamdaki artışın çok gerisinde kalmasıyla ilgili olsa gerektir. Durumun, önemli bir "yönetim bozukluğu" anlamına geldiği; ancak sorunun TEK bünyesi dışından kaynaklandığı ve elektrik dağıtımında gözlenen kaynak israfını kamu sektörünün bir öğesinden (belediyelerden) diğerine (TEK'e) intikal ettirme olduğu söylenebilir.

Öte yandan, bu olumsuz etkeni bir yana bırakırsak ve gözlemlerimizi istihdam düzeyinin istikrar kazandığı 1986 sonrasına kaydırırsak, TEK yüksek yatırım temposunu uzun süre sürdürebilmiş bir KİT'ten beklenen başarımı bu dönemde gösterebilmektedir: 1986-1990 arasında KDI ve KDIII'e göre hesaplanan emek verimi artışları yıllık %24 ve %14 gibi gerçekten yüksek bir tempoya ulaşmaktadır. Yatırımlardaki aşınmanın devamı, bu gelişmeye geçici bir karakter kazandırabilir.

Diğer tüm sektörlerde ve bir bütün olarak KİT sisteminde tüm dönemler için emek veriminde pozitif artışlar gözleniyor. İmalat sanayiinin bu bağlamda durumu diğerlerinden biraz farklıdır. Sermaye birikimi ile hasıla artışları arasında bu sektörde örneğin hizmetler sektörüne göre çok daha yakın bir ilişki olması doğaldır. Öte yandan imalat sanayii 1980 sonrasında reel yatırımlarda sürekli olarak gerileme gösteren tek sektördür.

Bu olumsuz duruma rağmen kapsanan dönemlerin tümü için önemli boyutlarda emek verimi artışları kaydedilmiş olmasını anlamlı buluyoruz. Örneğin kapsamın daha geniş olduğu 1984-1990 serilerine göre bu sektörde emek veriminde (KDIII) yıllık %9'u aşan bir büyümenin saptanması çarpıcıdır. Daha ılımlı artış veren KDI kavramını ve 1981-1990 dönemini dikkate alsak dahi imalat sanayiindeki emek verimi hareketlerini üretim etkinliğinde küçümsenmeyecek bir düzelme olarak yorumlamak gerekir. 1984 ile 1990 arasında çok önemli yatırım gerilemelerine rağmen emek verimi artışları sağlayabilmiş olan (ancak, sermaye birikimi etkisinin çok daha sınırlı olduğu) tarım sektörü için de benzeri bir gözlem yapabiliriz.

Ne var ki, dönem sonunda net birikimin tamamen durmuş göründüğü imalat sanayiinde etkinlik düzelmelerine tekabül eden verim artışlarının sınırına da gelinmiş olabilir. Her üç tanıma göre yapılan emek verimi tahminleri, 1987 sonrasında ilerlemenin son bulduğunu gösteriyor. Geniş kapsamlı 1984-1990 serisinde sanayide emek verimi 1987 sonrasında (toplam olarak) %3-13 arasında gerilemiştir.

Tablolarımızın yatırım-verim ilişkisi bakımından ilettiği temel mesajı şöylece özetleyebiliriz: Yatırımlarda reel gerilemeler sürekli bir özellik haline geldiği andan itibaren, kaçınılmaz olarak, er veya geç emek verimi olumsuz etkilenir. Enerji ve hizmetlerde 1990 yılına kadar verim göstergelerinin olumlu seyretmesi, yatırım temposunun bu sektörlerde 1987'ye kadar yüksek düzeyde seyretmesi ile ilgilidir. 1990 sonrasında verim gerilemelerinin ortaya çıkması kuvvetle olasıdır. 1981 sonrasında etkinlik bakımından çarpıcı gelişmeler sağlamış olan sanayi sektöründe ise pozitif verim artışlarını yatırım gerilemelerine rağmen sürdürmek artık pek mümkün görülmüyor. Ancak, bu durumda bile sanayici KİT'lerin "etkinlik artışları" sağlamaları mümkündür. Bu, yukarıda kısaca değindiğimiz neoklasik iktisadın "statik etkinlik" anlayışının yetersizliğinden kaynaklanabilecek bir paradoks olarak görülmelidir.

Sistemin tümü için ise, bir hayli sorunlu özellikler taşıyan madenciliğin ve dıştan zorlanan aşırı istihdam politikasının kurbanı olan TEK'in varlığına ve %50'ye yaklaşan reel yatırım gerilemelerine rağmen dönemin tümü itibariyle gerçekleşen emek verimi artışları, KİT'lere etkinlik ölçütleri bakımından "hastalıklı" bir sektör teşhisini koyan yaygın sav ve izlenimleri doğrular nitelikte değildir.

Bu bağlamda, çok basit bir karşılaştırma, imalat sanayiindeki KİT'lerle özel sanayi kuruluşları arasında yapılabilir. E. Uygur'un 1981-1988 yılları için yaptığı bir hesaplama, özel imalat sanayiinde (yıllık ortalama büyüme

hızı olarak) emek veriminin %5,9 artış gösterdiğini ortaya koyuyor. Aynı dönemde 1987 fiyatlarıyla özel sanayi yatırımlarının yıllık ortalama artış hızı ise %7,5 olmuştur[40]. Kullandığımız KİT serilerinde 1981-1988 dönemi için (yine yıllık ortalamalar olarak) yatırımlar %22 **azalırken** emek verimi (KDI ve KDIII'ün ortalamaları olarak) %6,8 **artmaktadır**. Çok kabaca da olsa bu karşılaştırma, sözü geçen zaman aralığında imalat sanayiinde etkinlik göstergelerinin KİT'lerde özel sektörün çok daha üstünde seyrettiğini ortaya koyuyor.

3. Sabit Fiyatlı Yatırım / Katma Değer Oranları

Yukarıda tartışıldığı gibi, sabit fiyatlı yatırım / katma değer oranlarındaki (I/KD'deki) değişmeleri (düşmeleri) yatırımların etkinliğine ilişkin bir gösterge olarak kullanılan marjinal sermaye hasıla oranı (ICOR) ile ilişkilendirmek mümkündür; bu ilişkiyi ihtiyatla yorumlamak kaydı ile. Değişen kapasite kullanım oranları, fiili hasıla ile potansiyel hasıla arasında çok büyük gedikler yaratmakta; reel yatırımlardaki dalgalanmalar, katma değerin potansiyel düzeyinin tahmin edilmesini güçleştirmektedir. Bu durum, 1980 sonrasının KİT verileri için fazlasıyla geçerlidir.

Bu uyarıyı akılda tutarak Tablo 2.4'e eğilelim: Tablonun ilk sütunundaki göstergenin, yani dönem sonu ile dönem başı arasındaki I/KD oranlarının birbirine oranlanmasından elde edilen değerlerin yatırım etkinliğinde meydana gelen gelişmeler hakkında, kabaca da olsa, bir fikir verdiğini söyleyebiliriz. Hemen ifade edelim ki, yatırım malları stokunun büyüme hızının yavaşladığı, hatta durduğu bir dönemde, emek verimi olumsuz etkilenirken, yatırım etkinliğinin düzelmesi beklenmelidir. Bu bakımdan Tablo 2.4'ün I/KD oranındaki düşmeyi ifade eden bulgular beklenen doğrultudadır. Ancak, özellikle tarım, madencilik ve imalat sanayii sektörlerinde gerçekleşen düzelme bir hayli çarpıcı boyutlara ulaşmaktadır. Daha yüksek yatırım tempoları gerçekleştiren hizmetler ve enerji sektöründeki verim artışları da küçümsenecek boyutlarda değildir. I/KD oranlarını bir de yatırım temposunun genellikle yüksek olduğu 1987 yılı ile dönem başı arasındaki değerler arasında karşılaştırmak anlamlı olabilir. KDI, II ve III'ün birer yıllık ortalamaları arasında yapılan bu karşılaştırma sektörler için şu değerleri veriyor:

---

40 Uygur (1991); sabit fiyatlı sınai yatırım serileri için: Boratav (1991).

Tarım:	0.385
Madencilik:	0.338
İmalat(a):	0.172
İmalat(b):	0.250
Hizmetler(a):	1.588
Hizmetler(b):	0.995
Genel(a):	0.647
Genel(b):	0.786

Görülüyor ki, 1980'lerin sonuna doğru yatırımlarda gözlenen aşırı gerilemenin saptırıcı etkisini içermeyen bir zaman aralığı için yapılan bir inceleme de, daha dar kapsamlı hizmet sektörünün 1981- 1987 karşılaştırması dışında, farklı kapsamlı tüm sektörler bakımından I/KD oranlarında daha ılımlı, ancak genel bir düşmenin geçerli olduğunu gösteriyor.

1981/84 ile 1987/90 karşılaştırmalarında gözlenen (ve genel bir özellik taşıdığı anlaşılan) sabit fiyatlı I/KD oranındaki düşmeyi, kabaca sermaye teçhizatının verimliliğinde bir düzelme olarak yorumlarsak ve bu düzelmeyi emek veriminde gerçekleşen genel artış ile birleştirirsek, (a) toplam faktör verimliliğinde de bir düzelmenin meydana geldiğini; (b) genel olarak KİT sisteminde etkinliğin izlenen dönemler arasında artmış olduğunu ileri sürmek mümkün olmaktadır.

4. Aramal Kullanımında Verim

Kaynak kullanımında bir diğer etkinlik/verim göstergesi olarak sabit fiyatlarla hesaplanan katma değer/aramal giderleri oranının kullanılabileceğini yukarıda tartıştık. Tablo 2.4, 1981/84-1990 yılları arasında, yaygın kullanımı olmayan bu göstergenin sektörler itibariyle (ve genel) seyrini veriyor. Ortaya çıkan tablo, önceki bulgularla tam uyum halinde sayılamaz: Bu gösterge, imalat sanayii, enerji ve KDI'e göre hesaplanan 1981-1990 genel seri için düzelmekte, diğer sektörlerde ve farklı kapsamlı/tanımlı genel seriler için bozulmaktadır. Karşılaştırmayı başlangıç yılı ile (1990 yerine) 1987 arasında yaptığımızda bu verim göstergesinde belli bir düzelme gözlenebiliyor: İmalat sanayiinde göstergenin düzelme eğilimi daha belirginleşmekte, hizmetler (b)'de pozitife dönmekte, buna karşılık enerji sektöründe gösterge bozulmaktadır. Tarım ve madencilikte ise olumsuz eğilim, biraz daha hafiflemiş boyutta süregelmektedir. Tüm KİT sisteminde ise, 1981-87 döneminde aramal kullanımında verimin arttığı, 1984- 87'de kabaca sabit kaldığı[41], 1987 sonrasında ise bozulduğu söylenebilir.

---

41 Buradaki saptamaları Tablo 2.4'te ilk yıla ait KDI ve KDIII'e göre hesaplanmış KD/aramal değerlerinin ortalamasını, 1987'ye ait ortalamaya bölerek yapıyoruz.

TABLO 2.4: VERİM GÖSTERGELERİ: YATIRIM (I)/KATMA DEĞER (KD), KD/ARAMAL ORANLARI

Sektörler	I/KD Oranında Değişme *	Katma Değer / Aramal Maliyeti Oranları 1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Son 2 yıl/ ilk 2 yıl
TARIM												
--KDI	.111	---	---	---	1.225	1.053	.680	.980	.837	.950	.865	.797
--KDIII	.424	---	---	---	.593	.560	.673	.787	.574	.487	.459	.820
MADEN												
--KDI	.179	2.567	2.628	3.647	5.022	3.448	1.175	1.964	1.442	2.342	1.673	.773
--KDIII	.165	2.766	4.171	4.585	6.068	4.516	2.005	2.625	3.057	2.594	2.646	.755
İMALAT (a)												
--KDI	.143	.405	.398	.341	.490	.438	.516	.512	.505	.520	.351	1.085
--KDIII	.115	.386	.508	.317	.456	.432	.688	.761	.624	.598	.486	1.213
İMALAT (b)												
--KDI	.242	---	---	---	.586	.627	.747	.657	.599	.606	.520	.928
--KDIII	.181	---	---	---	.667	.755	.981	1.062	.881	.930	.821	1.231
ENERJİ												
--KDI	.401	1.647	2.143	.897	2.396	2.160	.859	2.218	3.751	2.221	2.726	1.305
--KDIII	.500	2.501	2.480	2.378	3.518	3.141	1.615	1.759	3.230	2.055	3.662	1.148
HİZMETLER (a)												
--KDI	.646	1.164	1.060	.943	1.054	1.353	.942	1.032	1.487	.815	.952	.795
--KDIII	.750	1.100	.738	.632	.718	.981	.768	.916	1.988	.598	.616	.661
HİZMETLER (b)												
--KDI	.500	---	---	---	1.080	1.404	.997	1.095	1.585	.872	1.025	.764
--KDIII	.510	---	---	---	.746	.1022	.815	.971	2.068	.651	.675	.750
TOPLAM (a)												
--KDI	.408	.878	.912	.721	1.099	1.052	.761	1.000	1.126	.955	.893	1.032
--KDIII	.441	.958	1.025	.859	1.162	1.122	.989	1.080	1.410	.900	.973	.945
TOPLAM (b)												
--KDI	.468	---	---	---	1.077	1.094	.864	1.031	1.109	.965	.948	.881
--KDIII	.466	---	---	---	1.183	1.222	1.109	1.209	1.449	1.034	1.100	.887

Kaynakları, (a) ve (b) kapsamları ve KDI, KDIII kavramları için bkz. Tablo 2.1. * Son iki yılın I/KD oranları bölü ilk iki yılın I/KD oranları.

5. Bir İlk Bilanço

1980'lerde KİT'lerin verim/etkinlik göstergelerinin seyri hakkında şu öğelerden oluşan bir genelleme yapmanın mümkün olduğunu sanıyoruz: (a) KİT sistemi, bu dönemde, sermaye birikim oranları ve düzeyleri bakımından ve emek girdisi bakımından kaynak kullanımını artırmamıştır. (b) Bu elverişsiz duruma rağmen, bir bütün olarak, katma değerde pozitif büyüme sağlanmıştır. (c) Emek verimi ve yatırımların etkinliğine ilişkin göstergelerde genel bir düzelme sözkonusudur; bu iki düzelmenin birlikte gerçekleşmesi teknik etkinlikte de genel bir düzelme olarak yorumlanabilir. (d) Bu genel saptama, bazı sektör ve kuruluşlar için (ve aramal kullanımında verim bakımından) 1987 sonrasında geçerli değildir. Madencilik sektöründe ciddi verim bozulmaları egemen olmakta, dönem sonunda bazı tanımlara göre negatif katma değer yaratan kuruluşlar ortaya çıkmaktadır. (e) Sözü geçen olumsuz gelişmelerin ardında, 1988-1990 yılları içinde gözlenen reel yatırım gerilemesi en belirleyici etken olarak ortaya çıkıyor. (f) Aynı yıllarda siyasi iktidarlara dogmatik bir özelleştirme söyleminin egemen olması ve pek çok KİT'in bunları tasfiye etme işlevi ile kurulmuş olan Kamu Ortaklığı İdaresi'ne (KOİ) devredilmesi, yönetim bakımından da önemli sorunlar doğurmuş olmalıdır. Bu olumsuz etkenin, yani KİT'lere sahip çıkmayan siyasi iktidarlarla çalışmak zorunda kalan yöneticilerin karşılaştıkları açmazların, son yıllardaki verim bozulmalarına herhalde katkısı olmuştur.

C. İstikrar/Makro-Denge Göstergelerinin Seyri:1981-1990

1. Sektörel ve Genel Değerlendirme

a. Genel Görünüş

Tablo 2.5 ve Ek Tablo 30-35 KİT'lerin istikrar-makro dengeye ilişkin gösterge seyrini sektörler ve genel toplam olarak sunuyor. Yukarıda tartışılan göstergelerin oluşmasındaki mantığı kısaca hatırlatalım: KİT sisteminin makro-ekonomik etkilerini, yaratılan (a) katma değerin[42], (b) gayri safi kârın, (c) net kârın büyüklüklerine bakarak değerlendirebiliriz. Bu değerlerin negatif olması veya brüt/net kârın katma değer/GSYİH içindeki payının küçülmesi, söz konusu KİT veya kuruluşun, aynı sıra ile, (a) ulu-

---

42 Burada kullanılan katma değer kavramı, daha önce tanımlanan KDI'in cari fiyatlarla hesaplanan büyüklüğüdür. KDII ve KDIII kavramlarını kullansaydık, toplamla KD öğeleri arasında tutarsızlıkların doğması kaçınılmaz olurdu.

sal ekonomiye katkısının negatif olması veya küçülmesi; (b) makro-ekonomik istikrara olumsuz etkiler icra etmesi ve (c) kamu ekonomisinin dengelerine (kamu maliyesine) olumsuz etkiler icra etmesi anlamına gelir. Farklı bir ifadeyle, cari fiyatlarla KİT'lerin hesapları incelenirken, yukarıda (a), (b) ve (c) altında ifade edilen değişkenler, önem derecesine göre de bir sırayı ifade eder ve bunlardaki gerilemeler, makro-ekonomik etkileri bakımından giderek hafifleyen vehamet derecelerine tekabül eder.

Makro-istikrarda bozulma veya düzelmeye yol açan etkenleri saptamada ise, ilgili KİT veya kuruluşta (a) katma değerin ücret, faiz, vergi, kur farkı ve safi kâr arasında bölüşümü; (b) katma değerin gayri safi kârlarla ücretler arasında bölüşümü; (c) gayri safi kârların işletme fazlası ve asli faaliyet dışı kârlar (AFDK) arasındaki paylaşımı; (d) katma değer içinde borç gereksinimi ve cari fiyatlarla yatırım harcamalarının payları saptanmalıdır. Tablo 2.5 ve EK Tablo 1-35 bu sistematik üzerine kuruludur.

Bu çerçeve içinde KİT sisteminin tümünün makro-ekonomik etkileri 1980-1990 arasında nasıl bir seyir gösteriyor?

Bir bütün olarak KİT göstergelerinin GSMH'daki paylarını ileride gözden geçireceğiz. Burada, yukarıda sözü geçen göstergeleri KİT sistemi içinde ve mutlak değerlerle değil, **katma değer içindeki** oranları esas alarak inceliyoruz.

Gayri safi kârların (veya AFDK'ı[43] dikkate almazsak işletme fazlasının) katma değerdeki payı ise ücretlerle karşıtlık ilişkisi içindedir. KİT'lerin tümü bakımından 1980-86 yıllarında gayri safi kârların göreli olarak arttığını; 1989-90 yıllarında ise hızla eridiğini gözlüyoruz. Bu gelişmeler ücret/katma değer oranındaki gelişmelerle ilgilidir ve 1989-1990 yılları içinde ücretlerdeki hızlı yükselmenin tablolara yansımasıdır.

Tablo 2.5 ve Ek Tablo 30-35'te ücret paylarına ilişkin bulguların reel ücret biçiminde ifadesi Tablo 2.3'te yer almaktadır. KİT'lerin tümü için reel ücretlerin 1982-85 arasında %30'a yakın düştüğü, 1988'de hâlâ önceki maksimum düzeyin yaklaşık %20 altında olduğu ve sonraki iki yılda hemen hemen iki misli yükseldiği tabloda gözleniyor. Sektörler ve kuruluşlar için de geçerli olacak bir gözlemi burada ilk kez vurgulayalım: 1980'lerin ilk

---

43 Ek Tablo 1-35'te gayri safi kârlar = işletme fazlası + asli faaliyet dışı kârlar (AFDK). Çok heterojen kalemlerden oluştuğu için AFDK üzerinde herhangi bir çözümleme yapmamayı yeğliyoruz. G.S. kârlar Ek Tablolarda doğrudan doğruya, Tablo 2.5'te ise faiz, vergi, kur farkı ve safi kârları toplayarak elde edilebilir.

TABLO 2.5: KİT'LERDE KÂRLAR, AÇIKLAR VE KATMA DEĞERİN PAYLAŞIMI

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TARIM											
Ücretler (W)					38.4	52.5	61.7	33.9	42.8	54.4	82.7
Faiz Ödemeleri (R)					2.5	8.1	20.2	17.3	24.8	21.6	15.8
Vergiler vb. (T)					25.5	19.5	39.8	24.9	15.5	11.3	4.6
Kur Farkı (ER)					.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
Safi Karlar (P)					33.6	19.9	-21.8	23.9	17.0	12.7	-3.1
K.Değ.(KD=W+R+T+ER+P)					100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Borç Gereği (BR)					.0	76.1	41.9	51.3	81.4	10.3	60.5
Yatırımlar (I)					11.0	9.5	14.3	7.1	15.7	12.6	3.3
MADEN											
W	83.2	77.4	69.6	53.2	45.1	48.2	61.5	61.2	89.5	64.9	124.9
R	7.2	8.6	11.9	10.3	12.5	9.4	12.0	12.4	6.1	13.3	27.1
T	1.3	5.2	4.1	20.0	18.9	24.4	23.5	21.1	42.1	19.0	13.4
ER	4.3	3.3	3.2	4.2	3.6	3.5	5.1	38.6	85.1	3.5	13.0
P	4.0	5.5	11.3	12.3	19.9	14.6	-2.1	-33.2	-122.9	-.7	-78.4
KD	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100,0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
BR	---	57.8	36.4	77.7	42.7	125.7	258.8	113.3	225.5	33.9	132.8
I	37.8	61.2	44.9	50.8	46.5	77.6	104.4	42.0	60.3	12.1	20.4
İMALAT•											
W	74.4	81.7	73.1	75.9	58.2	53.4	46.8	52.4	51.4	74.0	87.7
R	15.6	21.8	34.4	39.2	16.0	19.6	26.9	28.3	39.2	40.0	45.4
T	2.4	5.0	3.8	3.5	5.5	9.6	11.6	8.0	8.9	4.1	6.2
ER	14.0	14.5	5.8	12.6	.5	.2	.8	.2	8.4	.0	1.9
P	-6.4	-23.0	-17.0	-31.1	19.8	17.1	14.0	11.1	-7.9	-18.2	-41.2
KD	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
BR	---	121.4	64.5	109.3	9.4	82.6	82.7	118.6	131.6	146.6	93.2
I	71.4	65.7	51.4	57.4	37.3	35.9	28.1	17.6	17.4	13.6	13.6

TABLO 2.5: Devam

ENERJİ											
W	24.8	23.0	13.6	40.3	18.2	16.2	30.5	22.0	23.6	41.3	52.9
R	21.1	35.2	41.3	78.6	20.0	18.5	62.8	81.4	90.5	80.1	65.6
T	8.1	14.4	8.5	.0	28.7	33.6	7.4	.0	1.0	.0	.0
ER	.0	58.0	45.1	84.8	55.5	56.2	90.2	65.7	164.8	68.5	67.4
P	45.0	-28.0	-8.5	-103.7	-22.3	-24.5	-90.9	-69.2	-179.9	-89.9	-85.5
KD	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
BR	---	243.5	165.1	377.6	36.3	176.7	261.6	191.6	311.5	177.2	202.7
I	307.2	301.3	197.4	358.4	162.2	153.3	233.0	154.6	133.5	152.2	124.6
HİZMETLER											
W	55.6	67.2	61.9	54.7	40.6	33.1	38.3	44.1	42.8	56.3	56.3
R	44.8	30.3	19.9	21.9	14.7	17.7	27.1	39.2	40.0	29.8	39.5
T	.1	.8	4.3	3.1	15.8	20.9	16.4	3.7	4.6	3.6	5.4
ER	.0	2.3	14.0	6.1	2.7	.4	.7	12.5	41.1	23.0	15.6
P	-.4	-6.0	-.1	14.2	26.3	27.9	17.5	.4	.28.6	-12.7	-16.7
KD	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
BR	---	125.0	70.7	91.1	3.5	129.0	140.4	149.0	120.5	57.5	127.7
I	83.0	51.4	44.4	54.5	50.8	80.5	89.9	95.9	86.7	36.7	48.7
TOPLAM KİT'LER											
W	66.4	68.2	57.7	58.2	43.4	38.8	43.8	43.8	46.0	60.0	72.2
R	19.9	23.0	26.3	30.8	15.4	17.2	30.2	41.2	46.9	39.8	45.0
T	2.4	5.0	4.9	6.7	15.2	20.2	14.4	6.9	9.0	5.5	5.3
ER	7.0	14.1	15.2	17.0	11.2	12.1	14.2	23.1	59.2	21.5	21.1
P	4.3	-10.3	-4.1	-12.7	14.7	11.7	-2.6	-15.1	-61.0	-26.8	-43.5
KD	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
BR	---	123.7	79.4	128.1	17.9	122.1	148.1	141.5	173.0	102.5	130.9
I	96.8	91.9	74.9	91.8	63.9	79.1	86.6	73.6	69.3	47.4	49.3

NOT: Cari fiyatlarla KD'den % paylar. Tanımlar için bkz. ana metin.

yarısında askeri- yasal yöntemlerle baskı altında tutulan ücretlerdeki reel gerileme, 1989 "bahar eylemleri" ile başlayan bir "karşı saldırı" sonunda iki yıl içinde fazlasıyla telâfi edilmiş oldu. Önceki "cebri" yöntemlerin faturası olarak görülmesi gereken bu telâfi hareketinin ulusal ekonomi, kamu maliyesi ve KİT'ler açısından finansal dengeleri temelden etkilemesi kaçınılmaz oluyordu. Kısacası, 12 Eylül rejiminin olanaklarını kullanarak 1980-1988'de "rüzgâr ekenler" 1989-1990'da "fırtına biçtiler".

Safi kâr ise, ücretlerin yanı sıra KİT'lerin iç ve dış borç yükünün yansıması olan faiz ve kur farkı kalemleri ile karşıtlık ilişkisi içindedir. (Kavramsal olarak aynı konumda bulunan vergilerin ve benzeri yükümlülüklerin payı ise 1984-1986 yılları dışında istikrar göstermektedir.) Bu bağlamda KİT sisteminin tümünde net kârların 1980 ve 1984-85 yılları dışında hep negatif olduğunu; ancak 1987'ye kadar toplam zararların toplam katma değer'in %15'ini aşmadığını ve KİT'lerin vergi vb. katkıları da dikkate alınırsa bunların kamu ekonomisinin dengeleri üzerindeki olumsuz etkilerinin %10'un altında kaldığı söylenebilir. Ancak, göreli net kârlardaki erime süreci 1984'ten itibaren başlamakta ve 1988'e kadar her yıl biraz daha ağırlaşmaktadır. 1988-1990 yıllarında ise zararların göreli büyüklüğü dramatik biçimde sıçramaktadır. En kötü yılın, ücretlerin pay ve reel düzey olarak henüz pek yükselmediği 1986 olması ilginçtir. Gerçekten de net kârlılıkta 1984 sonrasındaki bozulmanın meydana gelmesinde, katma değerdeki payı %15'ten %40-45 dolaylarına yükselen faiz yükü ile göreli büyüklüğü (biraz daha dalgalı bir seyir göstermesine rağmen) iki misli artan kur farklarının katkısı belirleyici olmuştur. 1989-1990 yıllarında bu etkenlere ücret artışlarının da eklenmesi KİT bilançolarını iyice bozmuştur. Kısacası, KİT'lerin kârlılığının, esas olarak, KİT sistemi dışından kaynaklanan faiz ve kur politikalarının kurbanı olduğu ve 12 Eylül rejiminin bölüşüm dinamiklerini cebren bozan yöntemlerine karşı işçi sınıfının gecikmiş bir tepkisinin de son iki yılda buna katkıda bulunduğu söylenmelidir. Tabii bu temel etkene, KİT yatırımlarının ve cari giderlerinin finansman biçimine ilişkin politikaların rolü de eklenmelidir.

KİT bünyesinden yapılan yatırımlar ile esas olarak safi kârlardan oluşan iç kaynaklar arasındaki farktan oluşan borç gereksinimi (Tablo 2.5'teki BR), iç kaynaklar veri kabul edilirse tanım gereği yatırımlarla karşıtlık ilişkisi içindedir. Ancak, yatırımların finansman biçimi üzerinde bilgi olmaması nedeniyle tablolarımızda borç gereği iki yıl arasındaki mali varlıkların farkı yatırımlar yerine koyarak hesaplandı. BR'deki hareketlerin ardındaki etkenler yine de net kârlarla yatırımlar arasındaki ilişki izlenerek çözümlenmelidir.

Görüldüğü gibi[44], 1981-1985 yıllarında yüksekçe sayılabilecek yatırım oranlarına rağmen net kârlılık fazla düşmediği için BR/KD oranı belli bir istikrar göstermektedir. 1986-1988 yıllarında ise önceki dönemin değerlerini sürdüren I/KD oranlarına rağmen net kârlılığın hızla bozulması nedeniyle BR/KD göstergesi yukarıya sıçramaktadır. 1989-1990 yıllarında ise BR yatırımlarda gerçekleşen gerileme sayesinde düşmektedir. Borç gereksinimini iktisat politikasının tek sorunu olarak gören bir anlayışın sonucu olan bu "düzelme"nin yol açtığı sorunlara ileride döneceğiz.

b. Sektörel Farklılıklar

İstikrar ve makro-denge değişkenlerinde KİT sisteminin tümü için saptanan gelişmeler ana hatlarıyla teker teker sektörlerde de gözleniyor. Göze çarpan birkaç sektörel özelliğe ve farklılığa değinelim.

Tarım sektörü az yatıran, az borçlanan KİT'lerden oluşuyor. Katma değerdeki pay olarak en az yatıran, dış borcu (ve kur farkı ödemeleri) hiç olmayan, iç faiz yükü de en az olan sektör tarımdır. Ücretler ve işletme fazlası bakımından genel tablonun biraz daha yumuşak bir eğilimi gözleniyor. Net kârlar 1986 ve 1990 dışında hep pozitif olmakta, ancak 1987'den sonra düşmektedir. BR/KD oranı da diğer sektörlerin altındadır.

Madencilik sektörü ise istikrar göstergeleri bakımından ağır sorunlar taşıyan bir sektör olarak ortaya çıkıyor. Dönem sonunda gayri safi kârları negatif değere ulaşan tek sektör madenciliktir. Faiz yükü ve 1987-1988 yılları dışında kur farkı ödemelerinin makul ölçüler içinde olmasına rağmen safi kârlar da 1986-1990 arasında hep negatif değerler kazanıyor. Buna, 1990'da katma değeri aşan, 1988'de KD'nin %90'ına ulaşan ücretlerdeki yükselmeler ve 1985'ten sonra, bir yıl hariç hep yüksek negatif değerler gösteren AFDK kalemi yol açmıştır. Emek veriminin %28 ile %37 arasında düştüğü anlaşılan 1987- 1990 döneminde (bkz. Tablo 2.2) bu iki kalemin verim hareketlerinden koparak katma değere yüklenmesi sektörün temel sorunudur. BR, diğer sektörlerde olduğu gibi, 1986 sonrasında yatırım aşınması ile hafifletilmeye çalışılmış, ancak bu yöneliş verim gerilemelerine yol açmış ve iç kaynaklardaki daralma BR'deki düzel-

---

44 Tablolarda BR/KD göstergesinin seyri incelenirken esasen sıfır değeri veren 1980 ile toplam KİT'lerde % 17,9 değeri veren 1984 yılları dikkate alınmamalıdır. Açıklandığı gibi, mali varlıklarda net artış iki yıl arasındaki farklı hesaplanmakta; serilerin başlangıç yılı olan 1980 ve (bir grup KİT için) 1984 yıllarında, toplam BR KİT'lerin tümü veya bir bölümü için yapay olarak sıfır olmaktadır.

meyi sınırlamıştır. Bunlar sektörün çok ciddi yönetim sorunları içinde bulunduğunu gösteriyor.

İmalat sanayiinde işletme fazlası ve BR göstergelerinin seyri ve ücret hareketleri genel tabloyla uyum gösteriyor. 1984-1987 dışında net kârlar hep negatiftir ve 1986 sonrasında kârlılık her yıl biraz daha bozulmaktadır. Kur farkı 1983'ten sonra hafiflemiş, ancak bunun olumlu etkisi hızla yükselen ve 1990'da KD'in yarısına yaklaşan faiz yükü ile fazlasıyla giderilmiştir. İmalat sanayiinin bir başka özelliği, yatırım payındaki kesintisiz gerilemedir. Ancak, üretim etkinliğindeki düzelmeler, bu etkenin olumsuz sonuçlarını (örneğin madencilikle karşılaştırılırsa) sınırlı tutmuştur.

Enerji sektörünün temel sorunu, sektörün iç kaynakları ile finanse edilmesi mümkün olmayan bir yatırım programını iç ve dış borçlanma ile karşılamaya çalışması ve borç yükünün TEK'in iç kaynakları ile karşılamanın imkânsızlığı ile ilgilidir. I/KD oranları diğer sektörlerle karşılaştırılamayacak derecede yüksektir. Faiz ve kur farkı yükleri altı yıl katma değeri aşmakta, buna 1983 ve 1989-90'da KD'nin %40-50'sine ulaşan ücret ödemeleri eklenince net kârlılığın dönem boyunca negatif olması kaçınılmaz olmaktadır. Buna karşılık 1987-89'da düşen ve bir yıl negatif olan işletme fazlası (kısmen verim artışlarının katkısıyla) 1990'da belirgin biçimde düzelmiştir. Yatırımlardaki ılımlı gerileme, beklenebileceği gibi BR'de ılımlı bir düzelmeye yol açmıştır.

Hizmetler sektöründe saptanan eğilimler genele uygundur. Son dört yıl hariç, kur farkları bu sektörde genellikle düşük kalmıştır. Son iki yılın ücret artışları ise, sektörün mali dengelerini bozacak boyutlara ulaşmamıştır. Gayri safi kârların genellikle tatmin edici boyutlarda kalması biraz bu yüzdendir.

2. Kuruluşlar Arası Bir Tipoloji

İstikrar/makro-denge göstergeleri bakımından KİT'leri ve kuruluşları nasıl sınıflayabiliriz? Sınıflamayı gündelik dille yaparak, sözü geçen göstergeleri zaman içinde bozulan ya da hep bozuk olan kuruluşlara "batanlar"; göstergeleri düzelen, değişmeyen ya da olumsuz koşullara rağmen "makul" düzeylerde kalabilen kuruluşlara "düze çıkan" veya "düzde kalan" diyelim. Hem verim hem de istikrar göstergeleri bakımından en belirleyici ortak değişkenin yatırımlar olduğunu dikkate alarak batan ve düzde kalan kuruluşları yatırım düzeyi ve bu düzeydeki değişmeler açısından inceleyelim. Farklı bir ifadeyle, bu kesimde kuruluşlar arası sınıflama ve tipolojiyi, "yüksek yatırımla batanlar", "yüksek yatırımla düzde kalanlar", "düşük yatırımla batanlar" ve "düşük yatırımla düzde kalanlar" ayrımı

üzerine kuracağız. İstikrar göstergelerindeki bozulmaların yaygınlık ve genellik kazanması 1989-1990 yıllarında olduğu için bu iki yılı önceki iki yılla karşılaştırarak ve birleştirerek "batanlar" ve "düzde kalanlar" ayrımını yaptık. Yüksek ve düşük yatırım konjonktürünün ise sırasıyla 1985-87 ve 1988-90 yıllarını kapsadığını dikkate alarak, yatırımlara ilişkin sınıflamayı bu iki döneme göre yaptık. Bu kesimde istikrar sorunsalı ile ilgili olduğumuz için, açıklayıcı değişken olarak, reel yatırımların düzeyini değil, cari fiyatlarla I/KD oranını kullandık.

Nesnel ve nicel bir sınıflama yapabilmek için istikrar/ makro- denge göstergelerini işletme fazlası ve kârlılık düzeyleri ve bunlardaki değişmeler üzerine inşa ettik. Burada, makro-denge bakımından daha önemli kategori olan gayri safi kârlar yerine işletme fazlasını kullanmamızın nedeni, bu ikinci kategorinin kuruluşların asli faaliyet alanına ilişkin başarımları ile daha yakından ilgili olmasıdır. İşletme fazlası açısından durumu "bozulan"/"düzelen" ayrımı bu iki ölçüte göre oluşturuldu: (a) İşletme fazlası (İF) her iki dönemde (1987-88 ve 1989-90) de negatif olanlar veya ikinci dönemde pozitiften negatife dönenler birinci gruba yerleştirildi. Buna karşılık, İF/KD oranı her iki dönemde de %50'yi aşanlar ikinci gruba yerleştirildi. (b) İlk ve ikinci dönemdeki İF/KD oranlarının birbirine oranlanmasından elde edilen değer 0.5 veya daha üstünde ise, (yani işletme fazlasında göreli gerileme meydana gelmemişse veya %50'nin altına düşmemişse) ilgili kuruluşun durumunun "düzeldiği/bozulmadığı", 0.5'in altında değer gösterenler için ise "bozulduğu" kabul edildi. 1989-90 yıllarındaki ücret artışlarının boyutu, işletme fazlasında çok yaygın bir aşınma[45] meydana getirdiği için, %50'yi aşmayan gerilemelerin de "başarılı" sayılması gerektiğini düşünüyoruz. (a) ve (b) ölçütlerinin birlikte değerlendirilmesi, daha uç noktaları ifade eden "batanlar" ve "düzde kalanlar" ayrımının işletme fazlası ölçütü bakımından oluşturulmasına imkân verdi. Daha açık bir ifade ile, her iki göstergesi bozulan kuruluşlar "batanlar" grubuna yerleştirildi. Bunlar, TTK, Şeker, Çaykur, TDÇİ, GEMSAN, TDİ, TCDD olarak saptandı. Buna karşılık her iki göstergesi olumlu saptanan kuruluşlar "düzde kalanlar" kategorisi içinde yer aldı. Bunlar, TKİ, TMO, SEKA, DMO, İGSAŞ, DHMİ, DİTAŞ ve PTT'dir.

Benzeri bir ayıklama ve sınıflamayı 1987-1990 yılları bakımından net

---

45 1989-90'da işletme fazlası göstergesi önceki iki yıla göre düzelen (yani 1'i aşan) kuruluşlar TKİ, ASOK ve TMO'dur. Ancak ASOK'un işletme fazlası iki dönemde de negatiftir ve sözkonusu "iyileşme" negatif değer azalarak meydana gelmiştir.

kârlılık ölçütü açısından da yaptık. Bu bağlamda şu göstergeleri kullandık: (a) Bu dört yılın hepsinde net kârları negatif olan kuruluşlar kârlılık ölçütü bakımından "başarısız", pozitif kâr elde edenler ise "başarılı" kabul edildi. (b) Bu iki gruba dahil olmasalar bile dört yılın ortalama kâr/KD oranı -%100 veya daha kötü olan kuruluşlar "başarısız", +%25 veya üstünde olanlar ise başarılı kabul edildi. Birlikte ele alındığında, bu iki göstergenin sadece birinde "başarısız" veya "başarılı" gruba giren kuruluşları, net kârlılık ölçütü bakımından **batan** veya **düzde kalan** kategorilerine yerleştirdik.

Buna göre, TTK, TKİ, TÜGSAŞ, ASOK, GEMSAN, TEK ve TCDD "batanlar" kategorisini; ORÜS, Etibank, DMO, İGSAŞ, Tekel, MKEK, TDİ, DİTAŞ ve DHMİ "düzde kalanlar" kategorisini oluşturdu. Burada da, uçta yer alan bu grupların dışında kalan kuruluşlar vardır.

Yatırım göstergeleri bakımından kuruluşları nasıl sınıflayabiliriz? Burada cari fiyatlarla hesaplanan I/KD oranını (yatırım etkinliği göstergesi olarak kullandığımız sabit fiyatlı orandan farklı olarak) bir yatırım eğilimi göstergesi olarak kabul ediyoruz. Bu oranda 1985-87 ile 1988-90 yıllarından oluşan iki dönemdeki değişmeleri esas alıyoruz. Ölçütlerin belirlenmesinde ikinci dönemin yatırımlarda genel ve belirgin gerilemeyi içerdiğini dikkate alıyor, bu nedenle bu dönemde sermaye birikim oranlarındaki aşınmanın sınırlı tutulmasının dahi "yüksek" yatırım başarımı sayılması gerektiğini düşünüyoruz. Nicel göstergeleri şöyle tanımladık: "Yüksek" yatırım başarımının, (a)I/KD ortalamaları her iki dönemde de %50'yi aşan, (b)ilk dönemde I/KD ortalaması %25'i aşan ve bu oranda sonraki dönemde artış sağlayan, ya da yarıyı aşan bir gerilemenin gerçekleşmediği, (c)I/KD ortalamasının ilk dönemde %10'un altında olduğu, ikinci dönemde ise bu oranı ortalama %10'un üzerine çıkarabilmiş olan kuruluşlarca gerçekleştirildiği kabul edildi. Bu üç koşuldan sadece birini gerçekleştiren, "yüksek yatırım başarımlı" kuruluşlar, TÜGSAŞ, TEK, TCDD, THY, PTT, Şeker, GEMSAN, DHMİ ve TİGEM'dir.

"Düşük" yatırımlı kuruluşların tanımına gelince, bu durumun, ortalama I/KD oranlarının (a) her iki dönemde de %10'un altında veya (b) ilk dönemde %10-25 arasında, ikinci dönemde ise %10'un altında gerçekleşmesi halinde, ya da (c) I/KD'nin ikinci ve ilk dönemdeki değerleri arasındaki oranın 0.3 veya onun altında (yani %70'i aşan bir göreli gerileme) gerçekleştiği durumlarda söz konusu olduğunu kabul ediyoruz. Bu üç koşuldan herhangi birini taşıyan kuruluş "düşük yatırımlı" kabul edilmiştir. Bunlar, EBK, Çaykur, Tekel, TZDK, DİTAŞ, ORÜS, Sümerbank, SEKA, TKİ, MKEK, TSEK, İGSAŞ ve TDÇİ'dir.

İstikrar ve yatırım göstergelerini birlikte ele alırsak şu gruplamaları oluşturabiliyoruz:

1. Yüksek yatırımla "batan" kuruluşlar: Bunlar, TÜGSAŞ, TEK, TCDD, Şeker ve GEMSAN'dır. Yüksek yatırım başarımı, finansal göstergeleri bozmuş, bu bozulmayı telâfi edecek boyutta verim artışı da gerçekleşmemiştir.

2. Yüksek yatırımla "düzde kalan" kuruluşlar: Bunlar TİGEM, DHMİ, THY ve PTT'dir. Bu başarılı bileşke, yatırım programlarının aşırı borçlanmaya yönelmeden gerçekleşmesine (THY ve PTT'de olduğu gibi) ve bu olumlu etkene ek olarak yüksek yatırımları verim artışlarına dönüştürerek finansal göstergeler üzerindeki baskıyı hafifletmeye (DHMİ bu gruba girmektedir) bağlanabilir. TİGEM ise, dönem başında %10'un altında olan I/KD oranını 1988-90'da %20'ye fazla borçlanmadan yaklaştırmış, finansal göstergelerinde 1990 dışında fazla bozulma gerçekleşmemiş, istikrarlı bir verim düzeyi sürdürebilmiştir.

3. Düşük veya düşen yatırımlarla "düzde kalan" kuruluşlar: DİTAŞ, SEKA, İGSAŞ, MKEK, Tekel ve ORÜS bu gruba giriyor. Bu kuruluşlar, klasik "istikrar" reçetelerini savunanlar için örnek gösterilebilir. Ancak, yatırımlardaki göreli gerilemenin istikrar göstergelerini olumlu ya da olumsuz doğrultuda fazla etkilemediği bir grup da (TSEK, TZDK, EBK ve Sümerbank) vardır.

4. Düşük veya düşen yatırımlarla "batan" kuruluşlar: Bunlar Çaykur, TKİ ve TDÇİ'dir. Her üç kuruluşta da düşük yatırım temposunun verim gerilemelerine yol açtığı söylenebilir. Bu grubun (ve biraz önce değindiğimiz düşük yatırıma rağmen finansal göstergeleri düzelmeyen kuruluşların da) varlığı, düşük yatırım/düşük verim tabanı üzerinde sağlanması umulan bir istikrara umut bağlayanlar için öğretici olmalıdır.

Gerçekten de, KİT'lerde yatırım aşınmasının kısa dönemde istikrar göstergelerini düzeltmesi doğaldır. Ancak, sermaye birikimindeki gerilemelerin dinamik etkileri er veya geç üretkenlik üzerine yansıyacaktır. Düşük bir üretkenlik tabanı üzerinde sağlanacak "istikrar"ın, bitkisel hayat anlamına geldiği ve çağdaş koşullarda kalıcı olmasının da düşünülemeyeceği, Türkiye'deki KİT'ler üzerinde yaptığımız nicel çözümlemenin ortaya koyduğu önemli bir ders olmalıdır.

Kısa bir ön değerlendirme yapacak olursak, KİT'lerde etkinlik ve istikrar başarımları bakımdan anahtar değişken yatırımlardır. Yatırımları "istikrar" uğruna aşındırmak, sektörün hayatiyetini baltalayacaktır. Kredi faizle-

rinin ve döviz kuru hareketlerinin yüksek maliyet öğeleri oluşturduğu bir modelde büyük çaplı yatırımların finansman yükünü borçlanma yoluyla KİT sisteminin üstüne yıkmak ise, KİT'leri finansal krize mahkûm edecektir. Çözüm yolu, KİT sisteminin içinde değil, kamu maliyesinin içinde aranmalı ve muhakkak bulunmalıdır.

D. 1990 Sonrasında KİT'ler

1. Genel Değerlendirme

KİT'lerin etkinlik ve istikrar göstergelerinin 1987'den başlayarak bozulmaya başladığını ve bu olumsuz gelişmelerin 1989-1990 yıllarında KİT sisteminin tümüne damgasını vurduğunu yukarıda inceledik. Nicel incelememiz KİT'lerin ekonomik bakımdan önemli bir bölümünü oluşturan 29 KİT ve bağlı kuruluş üzerine inşa edilmişti. Bu kesimde 1990-1992 yıllarının gelişmelerini ve 1993 programının öngörülerini KİT'lerin mümkün mertebe tümünü (48 kuruluşu) kapsayan bütüncül verileri kullanarak değerlendireceğiz. Önceki verilerden kısmen farklı sistematiği olan, kapsam bakımından daha geniş; ayrıntı düzeyi bakımından ise daha bütüncül olan göstergelerin bazılarını 1990 öncesine de getireceğiz. Bu iki grup bulgunun birbirini tamamlayacağını düşünüyoruz.

KİT'lerin mali bünyelerinde 1990 sonrasında da süregelen zayıflığın temelinde 1980'lerin yanlış tercih ve kararları yatmaktadır. 1990'ların başında işletmeci KİT'lerin öz kaynak yaratma imkânları iyice sınırlı bir hale gelmekte, hızla bozulan finansal yapılarını piyasa koşulları içinde alınacak karar ve önlemlerle düzeltmek giderek güçleşmektedir. Mali yapıları hızla bozulan bu kuruluşların elinde fiyatları artırmaktan başka kullanabilecekleri hiçbir araç kalmamakta, ancak maliyet + kâr ilkesine göre belirlenen fiyatlama kurallarını izleyen KİT'lerde bu doğrultudaki hareket serbestisi kısıtlanmaktadır. Ayrıca maliyet artışlarını fiyatlara yansıtmak genellikle gecikmeli olmakta ve özellikle 1989 ve 1991 yıllarına damgasını vurmuş olan seçim ekonomisi ortamına benzer koşullar KİT'lerdeki fiyat ayarlamalarının zaman zaman genel fiyat hareketlerinin gerisinde kalmasına yol açmaktadır.

DPT'nın hesaplamalarına göre bütçeden yapılan transferleri dikkate almadan tanımlanan KİT'lerin borçlanma gereği (BR) 1990 ve 1991 yıllarında (eski seriye göre) GSMH'nın %6,0 ve %7,5'ini oluşturmakta[46], büt-

---

46 DPT (1992).

çe transferleri düşüldüğü takdirde ise bu oranlar %5,5 ve %4,7 olmaktadır. DİE'nin yeni milli gelir serileri kullanıldığında ise bu sonuncu oranlar %4,2 ve %3,7'ye düşmektedir. Bu basit örnekte de görüldüğü gibi, KİT'lerin ekonomideki rolleri ve başarımları üzerinde birbirinden farklı nicel göstergeler ve bunlara bağlı farklı yorumlar üretilebilmektedir. Sorunun boyutu ve alınacak kararların yönü açısından bu gösterge ile veriler arasında yapılacak seçim, bunların sunuluş tarzı önem taşımaktadır. KİT'ler üzerinde yapılacak en kolay "reform", belki de verilerin doğru üretimi ve doğru yorumlanması olacaktır. Bugün GSMH içinde %12'ye çıktığı ileri sürülen toplam kamu açığına karşılık KİT'lerin borç gereğinin %7,5'e (yani toplam açığın neredeyse 2/3'üne) ulaştığı resmi belgelerde telâffuz edilince KİT'lerle ilgili kamuoyu belli bir doğrultuda oluşacak; buna karşılık, 1990'da %4,2'ye ulaşan "KİT açıkları"nın GSMH içindeki payının 1991'de %3,7'ye düştüğünü söylemek aynı kamuoyunu farklı bir doğrultuda biçimlendirecektir. İki savın da yanlış olmadığı ortadadır. Bu bağlamda çok ciddi bir sorun, 1987'den itibaren çok kârlı bir kısım KİT'lerin özelleştirme kapsamına alınarak DPT kaynaklarına esas alınan KİT dengesinden çıkarılmasından kaynaklanıyor. Son beş yılda bu kaynaklara dayanılarak yapılan karşılaştırmalar KİT'lerin finansal dengelerinin bozulma derecesini abartmakta ve yarım bilgili kamuoyunu paniğe sürüklemektedir. Bu nedenle, bu kesimde yapılan tüm nicel çözümlemelerde karşılaştırılabilir bir KİT grubunun içerilmesine çaba gösterilmiştir. Bu alt kesimde de özelleştirme kapsamına alınan, ancak henüz elden çıkarılamayam KİT'leri de kapsayan seriler ilke olarak esas alınmıştır.

Ek Tablo 43, 48 KİT'e ait göstergelerin (yeni milli gelir serisine göre) GSMH'ya oranlarını, 1984-1992 yılları itibariyle sunmakta, 1993 program hedefi de ayrıca verilmektedir. Tablo 2.6 ise, Ek Tablo 43'teki kritik göstergelerin 1984-86, 1987-89 ve 1990-92 yılları ortalamalarını sunuyor. Bu tablodaki "işletme kârı" kategorisinin, önceki kesimdeki "gayri safi kâr"a, "dönem kârı"nın ise "safi kâr"a yakın olduğunu, ancak ikinci kategorinin hesaplanmasında kural olarak kur farklarının dikkate alınmadığını belirtelim.

KİT'lerin finansal göstergelerinde 1987 sonrasında başlayan, ancak çok vahim hale gelmeyen bozulmanın 1990-1992 içinde iyice ağırlaştığı söylenebilir. Gayri safi KİT kârları 1988 sonuna kadar GSMH'nın %3'ünün altına pek düşmemiş, ancak faiz (ve Tablolarda yer almayan "kur farkı") yüklerinin hızla yükselmesi net kârları ("dönem kârı"nı) 1987'den itibaren çarpıcı biçimde eritmiştir. 1987 sonrasında yatırımlar daki gerileme, 1988-89 yıllarında borç gereği ile bütçe transferlerinin sı

TABLO 2.6: 44 İŞLETMECİ KİT'E AİT FİNANSAL GÖSTERGELER (GSMH'YA ORANLAR, %)

	1984-1986	1987-1989	1990-1992
İşletme Kârı	3,5	2,5	0,7
Faiz Ödemeleri	0,8	1,4	1,4
Dönem Kârı	3,1	1,1	-1,8
Bütçe Transferleri	0,6	0,7	1,1
Borçlanma Gereği	2,4	2,4	3,5

Kaynak: HDTM ve DPT.

nırlı tutulmasına, hatta hafiflemesine imkân vermiş, ancak 1990-1992 yıllarındaki bozulmayı önleyememiştir. Bu bozulma, sermaye birikimindeki aşınmanın verim göstergelerini bozması ile yakından ilgili olsa gerektir. Tablo 2.7, 1988-1992 yıllarındaki (ve 1993 programındaki) KİT reel yatırımlarının seyrini veriyor. Görüldüğü gibi, KİT zararlarının ve finansal göstergelerdeki bozulmaların zirveye oturduğu 1990'larda siyasi iktidarın tek önlemi, yatırımlardaki daralmayı daha da sürdürmek olmuştur.

TABLO 2.7: SABİT SERMAYE YATIRIMLARI (YILLIK REEL % DEĞİŞMELER)

	1988	1989	1990	1991	1992(T)	1993(P)
KİT'ler	-16,3	-17,1	-5,9	-22,8	-7,7	-25,0*
Toplam Kamu	-13,7	- 5,8	8,0	3,8	1,1	-1,2
Özel sektör	13,5	3,3	18,8	-3,5	1,4	6,8

* Tarafımızdan hesaplanmıştır.
Kaynak: DPT.

1992 Programı, bu olumsuz gidişe son vermeyi temel hedeflerden biri olarak almış, borç yüklerinin azaltılması, finansman yapılarındaki bozulmanın durdurulması ve toplam zararların (eski seriye göre) GSMH'nın %2,4'üne düşürülmesi öngörülmüştür[47]. Bu hedef yeni milli gelir serisi esas alınırsa %1,7 oluyor. 1993 için de düzelmenin süreceği hedefleniyor. BR/GSMH ile ilgili program hedeflerinde de 1992 ve 1993'te düzelme ler öngörülüyor.

---

47 DPT, *1992 Yılı Programı*, Ankara, ss. 95-104. Toplam KİT zararlarına ilişkin 1993 için öngörülen hedef ise, GSMH'nın % 1,9'udur.

1992 Programı ile uygulanmak istenen politikalar içinde, "verimliliğin artırılması, kapasitelerini artırmaları ve maliyetlerini düşürmeleri, sermayelerinin faaliyet hacimlerine uygun hale getirilmesi gibi" ancak ek yatırım ve kaynak aktarımı ile gerçekleşebilecek önlemler, "etkin muhasebe ve finansman teknikleri uygulanması ve politik/bürokratik müdahalelerden arınma" gibi işletme ve yönetim reformuna dönük önlemler ve "faiz yükünün azaltılması ve tarımsal ürün alımına dönük kuruluşların stok birikimine ve ek finansman yüküne yol açmamaları" gibi finansal düzeltme önerileri bir arada yer almıştır. Bu önerilerle KİT yatırımlarındaki hızlı reel gerilemeyi birlikte programlayan bir metnin ciddiyet derecesi elbette tartışmalı olacaktır.

Bu bağlamda yapılan tek ciddi uygulama olarak 1992 Temmuzu'nda çıkarılan 3886 sayılı Tahkim Kanunu gösterilebilir. Bu kanun KİT'lerin kamu sektörünün diğer öğelerine, örneğin vergi, Hazine devirli dış kredi, reeskont kredileri ve SSK borçları gibi yükümlülüklerinin tahkim edilmesini öngörmektedir. Uygulanmasında sorunlar olmasına rağmen, kanun, KİT bilançolarında özkaynakları lehinde 20 trilyon TL'na yaklaşan bir düzelmeye imkân vermiş, ancak bu düzelme finansal göstergelere tam olarak yansımamıştır. Öte yandan, 1992 Programı'nda 14,9 trilyon TL olarak hedeflenen "temini gereken finansman"ın yıl sonunda 45,4 trilyon TL'na çıkması beklenmektedir. Bu artışa yol açan etkenlerin en önemlileri, destekleme alımlarına ilişkin borç ödemelerinde 1992'de gözlenen yığılma, ücret artışlarının ve maliyetlerin program tahminlerinin üstünde gerçekleşmesi, ticari bankalardan yapılan borçlanmaların tahmini aşan finansman yükü getirmesi, 6,4 trilyon olarak hedeflenen görev zararlarının 14,4 trilyona çıkması gösterilebilir. Farklı doğrultularda gerçekleşen bu etkilerin sonunda BR ve bütçe transferleri bakımından öngörülen hedeflere ulaşılıp ulaşılamayacağı henüz belli değildir.

BR'de gerçekleşebilecek bir düzelmenin dinamik bir dengeye tekabül etmesi, yukarıda değinilen yönelişler içinde olası görülmüyor. Defalarca vurguladığımız gibi, KİT'lerin finansal yapılarını, bu kuruluşları bitkisel hayata sürükleyerek "düzeltmenin" de mümkün olduğunu tekrar hatırlatalım.

1993 yılına gelindiğinde, açıkça görülmektedir ki, KİT'lerin sorunu "mali bünyede zayıflık" teşhisinin ötesine giderek bunların varlık-yokluk sorunu haline gelmiştir. Sabit sermaye birikiminde Tablo 2.7'de gözlenen ve 1987 sonrasının KİT performansının temel belirleyicisi olan gerileme, teknolojik yenilenme ve rehabilitasyon bir yana, bakım ve onarım için bile

asgari yatırımların durması anlamına gelmekte; bu durum KİT'lerin iç ve dış piyasalarda "rekabetçi olma" imkânını fiilen ellerinden almış bulunmaktadır.

2. KİT Sisteminin Borç Yapısı ve Mali Yükleri

1992 yılında KİT mali yapısında, yabancı kaynak kullanımındaki artışın durması ve faiz baskısının azalması önemli ve olumlu finansal düzelmeler sayılmalıdır. Buna rağmen KİT'lerin çok ağır ve karmaşık bir borç yükü altında olduğu da ortadadır. Tablo 2.8, 1991 ve 1992 borç verilerini sunmaktadır.

TABLO 2.8: KİT'LERİN BORÇ YAPILARI (TRİLYON TL)

Borçların Kaynakları	1991	Temmuz 1992
-Ticari Bankalar	19,6	27,4
-Vergi	8,2	14,1
-SSK	3,6	5,4
-Resmi Daireler	12,3	17,7
-Özel Şahıs/Firmalar	1,6	3,3
-Üreticiler	3,8	1,0
-KİT'ler	1,7	2,8
İç Borçlar Toplamı	50,7	71,7
Dış Borçlar	38,4	45,4
TOPLAM BORÇLAR	89,1	117,1

Kaynak: HDTM verilerinden yapılan hesaplamalar.

1991 ile Temmuz 1992 arasında, iç borç stokunun reel olarak arttığı, dış borçların ise reel olarak azaldığı, toplam KİT borçlarının ise, kabaca, enflasyonu izlediği ortaya çıkıyor. Vergi + SSK + Resmi Daireler + KİT'ler toplamından oluşan borçlar KİT iç borçlarının %51'ini oluşturmakta, bunlara kamu bankaları eklenirse geniş anlamda kamu sektörüne dönük KİT borçları iç borçların %80'ine ulaşmaktadır. Ancak, yüksek ticari faiz ve kur farkı yükünü içeren iç ve dış borçların toplamı (ticari bankalar + dış borçlar) toplam borç yükünün üçte ikisine yaklaşmaktadır.

Tablo 2.9, KİT sistemine dahil, ancak özelleştirme kapsamına alınmamış kuruluşları, mali bünyeleri üzerindeki farklı yük kategorileri itibariyle (ve her kategoriye göre en bozuk durumdaki beş KİT'i en "ağır" durumdakinden başlamak üzere) sıralıyor. Her grupta yer alan beş kuruluş, toplam KİT sisteminin farklı mali bünye yüklerinin (tablodaki sıraya göre) %71, %62, %75, %80 ve %77'sini temsil ediyor.

TABLO 2.9: KİT'LERİN "MALİ BÜNYE YÜKLERİ"

Kredi Borçluları	Kısa Vadeli Borçlular	Alacaklar	Stoklar	Sabit Kıymetler
TMO	ŞEKER	TMO	TMO	TEK
ETİBANK	ETİBANK	TEKEL	ŞEKER	PTT
TDÇİ	TEK	TEK	TEKEL	TCDD
ŞEKER	PTT	TCDD	TDÇİ	TDÇİ
ÇİTOSAN	TDÇİ	PTT	ÇAYKUR	BOTAŞ

Kaynak: HDTM.

Doğrudan işletmeci nitelikleri olan Etibank ve TDÇİ dışında tabloya giren tüm kuruluşların kamu hizmeti ve tarımı destekleme görevi yapan KİT'ler olması dikkat çekicidir. Bu kuruluşlara verilen kamu görevlerine ilişkin, piyasa fiyatları ile yapılan satışlardan elde edilemeyen hizmet karşılıklarının "görev zararı" olarak Hazinece ödenmesi yerleşik bir uygulamadır. Görev zararlarının tanımı ve kapsamı 1984-1988 yılları arasında daraltılmış ve bunlara ilişkin yapılan tahakkukların KİT satış hasılatı içindeki payı %5,4'ten %0,8'e inmiştir. 1989'dan itibaren geleneksel popülizmin yeniden gündeme gelmesi, bu oranı 1990'da 1,5'e, 1991'de %7,2'ye, 1992'de ise tahminen %10'a yükseltmiştir. Görev zararlarındaki bu artışların KİT finansal yapılarını bozmaması gerekirdi. Ne var ki, yukarıda verilen rakamlar tahakkuklarla ilgilidir ve bunlara ilişkin ödemelerin zamanında ve yeter ölçüde yapılmaması, gecikmelerde hiç olmazsa enflasyonu karşılayacak bir faiz oranının uygulanmaması, görev zararı uygulamalarını 1990 sonrasında KİT'lerin mali durumlarını bozan önemli bir faktör olarak ortaya çıkarıyor: 1988'de KİT sisteminin görev zararı tahakkuklarının tamı bütçe ödenekleri ile karşılanmış olmasına rağmen, 1991 ve 1992 yıllarında görev zararı tahakkukları 5,7 ve 14,4 trilyon TL olduğu halde, aynı yıllara ait fiili ödemeler sadece 1,9 ve 0,5 trilyon TL olmuş; fiili ödeme/tahakkuk oranları bu son iki yılda (sırası ile) %34 ve %3'e düşmüştür.

1990-1992 yıllarında özelleştirme kapsamı dışındaki KİT'lerde toplam 21,2 trilyon TL'nı bulan görev zararı tahakkuklarının büyük bölümü destekleme alımları ile ilgilidir ve bu toplamın %80'i TMO'ya aittir. ŞEKER ve TCDD'yi de eklersek, bu üç kuruluşun görev zararı toplamın %97'sini oluşturmaktadır. Hazine'den alacaklarını tahsil edemeyen ve bu nedenle sekteye uğrayan finansal akımlarını yüksek maliyetli iç ve dış borçlarla telafi etmeye çalışan bu kuruluşların durumu, Hazine'nin de KİT'lere çok büyük boyutlu yükler getirebileceğini gösteren öğretici bir örnektir.

KESİM III

TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN GELECEĞİ VE POLİTİKA SEÇENEKLERİ

A. Giriş

On yılı aşkın süredir, KİT'lerin özellikle güçsüz/geri kalmış ekonomilerde büyük bir saldırıya uğradığı, tümüyle yok edilmeleri için onca kuramsal ve uygulamalı çalışmalar yapıldığı biliniyor. Bu sistemli saldırılara ait bir örnek bu çalışmanın son kesiminde eleştirilecektir. Ancak, Türkiye'de KİT'lerin geleceğine ilişkin öneriler geliştirilmesinde bu karşı sav ve saldırıların tümünün "çürütülmesine" uğraşmanın da çok anlamlı olmadığı vurgulanmalıdır. Gerçekte, KİT türü uygulamalar, öneri ve karşı önerilerin çatışmasından çok, ekonomik ve toplumsal gereksinmelerin doğrudan sonuçlarıdır. Bu nedenle, KİT'lerin geleceği ve politika seçenekleri tartışması, kısa ve uzun dönemli boyutları açısından, bu gereksinmeler bağlamında ele alınacaktır. KİT'ler konusunda politika önerilerinin geliştirilmesinde iki olgu göz önünde tutulmalıdır.

KİT'lere ilişkin öneriler yapılırken üzerinde durulması gereken birinci nokta, bu kuruluşların günümüze dek sürdürülen yönetim ve yaklaşım biçimleriyle varlıklarını sürdüremeyecekleridir. Varolan iç ve dış koşullar, KİT'lerin yeni bir anlayışla ele alınmasını gerektiriyor. KİT'lere yönelik politika önerileri öncelikle bir yeniden yapılanma ya da düzenleme gereksiniminden yola çıkmalıdır. Bu kuruluşların geçmişin eksik ve yanlışlarından arındırılmaları ve yeni işlevler üstlenmeleri için yeniden yapılanma yaklaşımı zorunludur.

İkinci olarak, KİT'lere yönelik politika önerileri, Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal gelişme doğrultularıyla uyumlu, onu güçlendiren ve gerekli katkıda bulunan bir özellik taşımalıdır. Türkiye'nin tarihsel ve toplumsal gelişme doğrultusu Avrupa yönündedir. On yıllardır, Türkiye, ekonomik, toplumsal ve siyasal gelişiminde "Avrupa örneği"ni temel belirleyici eksen alıyor. Böyle olunca da KİT konusunda uzun dönemli politika seçeneklerinin oluşturulmasında, Avrupa Topluluğu'nda bu alandaki gelişmelerin göz önünde tutulması doğal sayılmalıdır.

Bu nedenle, bu kesimde önce Avrupa Topluluğu'nda kamu girişimciliği kısaca özetlenecek, sonra da Türkiye'de kamu girişimlerinin geleceği üzerinde somut önerilere yer verilecek, yakın geçmişteki gelişmeler değerlendirilecektir.

B. Avrupa Topluluğu'nda KİT'ler

Avrupa Topluluğu (AT) ülkelerinde KİT konusu üç alt öğesiyle irdelenmelidir. Bunlar, KİT'lere ilişkin yasal düzenleme ve yaklaşımlar, KİT'lerin göreli ağırlığı ve oluşturulmakta olan Avrupa Birliği içinde KİT'lerin yeri ya da geleceğidir.

Topluluğun KİT'lere ilişkin ana düzenlemesi Roma Anlaşması'nın (1957) 222. maddesidir. Bu madde ile, "üye ülkelerin mülkiyet biçimleri konusunda hiçbir biçimde önyargılı olunamayacağı" vurgulanıyor. Bir başka deyimle topluluğun kuruluş anlaşması, üye ülkelerde özel ya da kamusal mülkiyet biçimleri üzerinde tam anlamıyla yansız bir yaklaşım sergiliyor. Üye ülkelerin ekonomilerini ne ölçüde özel ve ne ölçüde kamu mülkiyeti biçiminde düzenleyecekleri tümüyle kendilerine bırakılıyor.

Roma Anlaşması'nın bu ilkesel yaklaşımı günümüzde de geçerliliğini koruyor; Anlaşma'nın bütününe yönelik yeni düzenlemelerde mülkiyet biçimine ilişkin bu ilkeye dokunulmuyor. Kamu girişimlerinin AT içindeki konumları ve gelişmeleri, üye ülkelerin özel koşullarına göre biçimlenmiştir.

Topluluk ortalaması olarak, kamu girişimleri istihdamın %10'unu, katma değerin %12'sini ve sabit sermaye yatırımlarının da %18 gibi bir bölümünü kapsıyor. Ancak, biraz önce belirtildiği gibi bu ağırlıklar ülkeden ülkeye büyük değişme gösteriyor. Fransa kamu girişimlerinin en ağırlıklı olduğu AT ülkesidir. Fransa'yı İtalya, Portekiz, İspanya ve Yunanistan izliyor. Karşı uçta ise geleneksel olarak Lüksemburg ve son yılların özelleş-

tirmelerinden sonra İngiltere yer alıyor[48]. Bu arada bir önemli noktanın vurgulanmasında yarar vardır. AT'de kamu girişimleri, 1980'lerin çok hızla esen özelleştirme rüzgarını ya da saldırısını geride bırakmış görünüyor.

Bu aşamada asıl sorulması gereken soru Avrupa Birliği sürecinde kamu girişimlerinin nasıl algılandığıdır. Bu konuda resmi sayılabilecek en son belge, topluluğun yürütme organı olan Komisyon'un üye ülkeler için aldığı bu konudaki kararıdır. Komisyon, 1992 sonunda ulaşılacak tek pazar yaklaşımı içinde 18 Ekim 1991 tarihli Topluluk Resmi Gazetesi'nde yayınlanan kararı ile kamu girişimciliği sorununa açıklık getiriyor.

Komisyon'un kararı, üye ülkelerin özel girişimlerle kamu girişimleri arasında kural olarak yansız davranmalarını öngörüyor. Özellikle parasal destekleme konusunda pazar ekonomisinin eşitlik ilkelerine uyulmasını, yatırımcılık politikasının önemsenmesini istiyor. Burada eşitlik ve yatırımcılık ilkeleri, sırasıyla, kamu yönetiminin kaynak kullanımında izlenmesi gereken yaklaşımları gösteriyor. Kamu yöneticileri özel girişimlerin zararına olacak bir biçimde kamu girişimlerini desteklemeyecektir. Yatırım ilkesi ise kamu kaynaklarının kullanımında getiri faktörünün dikkate alınması kadar kamu girişimlerinin borçlanma ya da pay senedi çıkararak borçlanması sırasında tıpkı özel girişimler gibi değerlendirilmesi anlamına da geliyor. Bu son öğe kamu kaynaklarının kötüye kullanılmasını önlemeyi amaçlıyor. Tüm bu kural ve ilkeler, kamu girişimlerinin rekabet ortamında çalışmalarını sağlamayı amaçlıyor. Komisyon, "her üye ülke kendi kamu sektörünün büyüklük ve niteliğini seçmede ve bunu zaman içinde değiştirmede özgürdür" dedikten sonra bu konuda bir genel çerçeve de çiziyor, (s.10).

Komisyon'un yukarıda belirtilen Resmi Gazete'de yayınlanan kararı (s.10-11) üye devlet kamu girişimine yöneldiğinde ticari amaçların her zaman belirleyici olamayacağını, kamu girişimlerinin ticari işlevlerine ek olarak ya da onlarla birlikte ticari olmayan görevler de üstlenebileceğini vurguluyor. Kamu girişimlerinin devlet desteği alabilmeleri de bu ticari olmayan işlevlerine bağlanıyor.

Komisyon'un bu konuda verdiği "örnekler" çok ilginçtir: "Bir kısım üye devletlerde kamu girişimleri, durgunluktan çıkışta, güçlük içinde sanayilerin yeniden yapılanmasının ya da bölgesel gelişmenin sağlanmasında

---

48 *Les Enjeux de L'Europe* (1991).

ekonominin lokomotifi olarak işlev görebilir; değerlendirilebilir. Kamu girişimleri, yüksek maliyetli veya ticari olarak kabul edilebilir düzeyin üstünde istihdamı zorunlu kılan az gelişmiş yörelerde de kurulabilir. Anlaşma, Komisyon'a bu gibi durumları Topluluğun çıkarına sayma yetkisini veriyor. Ek olarak, bir kısım hizmetlerin sağlanması kamu hizmeti niteliği taşıyabilir ve bu durum yasal ya da siyasal sınırlamalardan doğabilir. Bu ticari olmayan amaçlar/işlevlerin (sosyal mallar), sonuçta devlet tarafından (vergi ödeyenlerce) karşılanması gereken bir maliyeti vardır. Bu maliyet ya yeni finansman (sermaye aktarılması) yoluyla ya da sermaye yatırımı getirisinin az olmasıyla kendini gösterir. Kamu hizmeti kavramından doğan bu yardımlar belli koşullarda rekabetten sapma sonucunu verebilir. Anlaşmanın bu konudaki hükümleri geçerli olmadıkça bu ticari olmayan amaçların konulması da kamu girişimlerinin rekabet kurallarından istisna edilmesine yol açamaz".

Komisyon'un bu kararı, özet olarak, ekonomik gelişme, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve bir kısım sosyal mal ve hizmet üretimi için kamu girişimciliğini uygulanabilir ve desteklenebilir buluyor. Kuşkusuz bu ilkelere dayalı olarak kamu girişimciliğinin geçerli olduğu topluluk, bu yaklaşımını ortak üyelerle, örneğin Türkiye ile ilişkilerinde de sürdürür. Gerçekten, saptayabildiğimiz kadarıyla AT-Türkiye ilişkilerini düzenleyen metinlerden hiçbirinde KİT konusu gündeme getirilmiyor. Buna karşılık, Türkiye'de KİT'lerin kayıtsız koşulsuz satılmasını öneren Dünya Bankası'nın Aralık 1991 tarihli Rapor'u, "... yakın bir gelecekte, eğer kalacaksa yalnızca birkaç kamu girişimi hükümetin elinde kalmalıdır. Bu olgu Türkiye'nin Avrupa ile yakınlaşma hazırlığı için de gerekli görülmektedir" (s.18) diyebiliyor.

Avrupa Topluluğu'nda kamu girişimciliğinin, 1990'larda tamamlanması öngörülen tek pazar ve ekonomik/siyasal birlik süreçlerine uygun, ya da bu niteliksel değişmelerle uyumlu biçimde gelişmesi için yoğun çabalar harcanıyor. Topluluk içinde kamu girişimciliğinin, enerji, telekomünikasyon, ulaştırma ve bankacılık gibi stratejik sektörlerde önemli işlevler üstlenmesi gerektiği vurgulanıyor[49]. Ek olarak su, elektrik, telefon ve demiryolu ulaşımı gibi tekel olan sektörlerde kamusal düzenlemenin girişimciliğinin gereği yadsınmıyor. Bunlara ek olarak kent içi ulaşım ve altyapı yatırımları gibi dışsal ekonomiler yaratan girişimlerde kamusal müdahale kaçınılmaz sayılıyor.

---

49 Ayrıntılı bilgi için bkz, *The European Center of Public Enterprises* (CEEP, 1987).

Tüm bu noktaların ötesinde Avrupa Topluluğu'nun dünya teknoloji yarışındaki yeri ve geleceği kamu girişimciliği yönünden çok önemli bulunmaktadır. Avrupa Topluluğu'nun tek pazar, tek para ve bunlara dayalı olarak ekonomik/siyasal birlik yönündeki çabalarının en önemli öğesi, daha doğrusu altyapısı, Avrupa'yı çağdaş teknolojik gelişmenin "beşiği" yapma biçiminde algılanıyor. Avrupa Topluluğu'nun ekonomik politikasının, uzun dönemde, ABD ve Japonya ile sürdürülecek teknoloji yarışı eksenine oturtulması daha şimdiden egemen görüş özelliği kazanmış bulunuyor. Topluluk, bu amaca ulaşılabilmesi için, makro düzeyde işbirliğini, kamu-özel ayırımı yapmadan, tüm kesimlerin etkin katkısını gerekli ve zorunlu buluyor. Bu çerçevede, özellikle, elektronik, biyoteknolojiler, telekomünikasyon, hızlı demiryolu ağı, "akıllı" otoyol sistemleri, yeni enerji üretimi yöntemleri v.b. sıralanıyor. Avrupa Topluluğu bu alanda, gerektiğinde kamu girişimciliğine başvurmayı gerekli görüyor. Bu, başka anlatımla, topluluk için önemli olan Avrupa sanayiini dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir konumda tutmak üzere teknolojik ustünlüğü yitirmemektir. Örneğin 1969'da Almanya'nın bir milyar dolar ayırarak gerçekleşmesini sağladığı ve ancak günümüzde sonuçlanan hızlı tren projesi ya da benzeri projelerin özel girişimciliğin kısa dönemli kâr yaklaşımı içinde hiçbir zaman yaşama geçirilemeyeceği vurgulanıyor. Çok amaçlı TV sistemi de aynı şekilde, özel değil kamusal girişim alanı olarak algılanıyor.

Özetle Avrupa, ileri teknoloji konusunda gerektiğinde kamu girişimciliğini öne çıkarıyor. Topluluğun, kamu girişimciliğini işlevsel kılmak istediği ikinci alan bölgesel gelişme sorunudur. Topluluk, tek pazarın olanaklarından topluluğun tüm mensuplarının etkin biçimde yararlanması için bölgesel gelişme farklılıklarının azaltılmasını gerekli görüyor. Bu amacın gerçekleştirilmesinde de kamu girişimlerine etkin görev düşüyor.

Topluluğun sanayileşme yaklaşımına göre, somut önlemler geliştirilmesi gereken üçüncü alan "geleceğin ürünlerinin" öngörülebilmesidir. Açıktır ki, yalnız ve ancak ortak bir araştırma ve geliştirme politikası ve bu doğrultuda eşgüdüm sağlanmasıyla bu amaca ulaşılabilir. Bu noktada da kamu girişimciliği gerektiğinde devreye sokulmalıdır.

Özetlemek gerekirse, Avrupa Topluluğu mülkiyet konusunda yansız davranıyor. Topluluk açısından önemli olan mülkiyet değil eşit rekabet koşullarının sağlanmasıdır. Topluluk, özellikle ileri teknoloji projelerinin gerçekleştirilmesinde, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde

ve geleceğin üretim süreçlerinin belirlenmesinde, gerekli durumlarda kamu girişimciliğini uygulanabilir buluyor[50].

Avrupa Topluluğu'nda kamu girişimciliğinin çok kısa bir biçimde de olsa özetlenmesi, Türkiye'de KİT'lerin geleceğinin tartışılmasında yararlı olabilir. Bir başka deyişle, topluluk üyeleri için geçerli olan KİT'lerin varlık nedenleri, ülkemiz için de öncelikle ve çok daha büyük boyutlarda geçerli sayılmalıdır.

Türkiye'nin ekonomik gelişmesini sanayileşme yönünde sürdürebilmesi, üretim süreçlerinde ileri teknoloji kullanımı ve bu açıdan ekonominin lokomotifi olacak sektörlerin öncülüğü, kamu girişimlerini gerektirebilir. Ek olarak, Türkiye'nin bölgesel gelişmişlik farkları çok daha ileri boyutlardadır. Kaldı ki Türkiye ülke olarak, topluluğun en az gelişmiş yöre ya da ülkelerinin çok daha alt düzeyinde bir gelişmişlik konumuna sahiptir[51]. Bu durumda, Türkiye'nin KİT konusunda en azından AT ülkeleri ölçüsünde duyarlı olması bir zorunluluk sayılmaz mı?

C. Türkiye KİT'leri Üzerine

Türkiye'de KİT'lerin geleceğine ilişkin görüş ve öneriler geliştirirken öncelikle mülkiyet ve özelleştirme kavramlarına açıklık getirmek gerekiyor.

Birinci Kesim'de tartışıldığı gibi, yerleşik iktisat akımlarının genel çerçevesi dışına çıkmayan ampirik ve kuramsal çalışmalar, mülkiyet biçiminin etkinlik üzerinde anlamlı bir etkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşıyor. Türkiye'de de KİT'ler üzerinde yapılan karşılaştırmalı çalışmalar, özellikle verimlilik ve etkinlik göstergeleri ile mülkiyet yapısı arasında herhangi bir

---

50 Kamu girişimciliğinin Avrupa Topluluğu'ndaki konumu ve geleceği üzerinde ek gözlemler yapılmaktadır. Bunlara da kısaca yer vermekte yarar vardır. Önce, Topluluk içinde, kamu girişimciliğinin en ağırlıklı olduğu ülke, Fransa'dır. Fransa ekonomisi 1990 sonrasının ekonomik durgunluğundan en az etkilenen AT ülkesidir denilebilir. Ekonomik büyüme, istihdam ve dış ticaret fazlası ve enflasyon oranının düşüklüğü gibi göstergeler Fransız ekonomisinin güçlü olduğunu kanıtlıyor. Bu olgu kimi yorumlarda kamu girişiminin ağırlıklı olmasına bağlanıyor. İkinci olarak, Avrupa kamu girişimleri, gerek Topluluk içinde, gerekse dışında, çok yoğun bir birleşme, bütünleşme, satın alarak büyüme sürecine girmiş bulunuyor; dünya pazarlarında büyük işletmeciliğin olumlu yönlerinden yararlanıyor. Bu konuda bkz. CEEP (1990b:43-80).

51 Avrupa Topluluğu'nda "bölgesel gelişme açısından kamu girişimciliği" konusu için bkz. CEEP (1990a).

nedensellik ilişkisi kurulmasına olanak vermiyor. Buradan hareketle, KİT konusunda geliştirilecek önerilerin, esas olarak mülkiyet-dışı öğeleri içermesi bir zorunluluk oluyor.

Bu sonuçtan hareket edilirse, KİT'ler üzerindeki reform tartışmalarında özelleştirmeyi bir kavram olarak gündem-dışı tutmakta büyük yarar olduğu sonucuna ulaşıyoruz. Özelleştirme, ideoloji yüklü bir kavram haline gelmiştir ve KİT'ler üzerinde serinkanlı ve bilimsel bir tartışma ortamına engel olmaktadır. Bu, KİT'lerin "fetişleştirilmesi" olarak görülmemelidir. Her ekonomik birim gibi kamu işletmelerinden herhangi biri, ekonomik ve teknolojik ömrünün sonuna gelebilir, iflas edebilir ve tasfiyeye uğrayabilir. Bu tasfiye süreci, söz konusu KİT'in aktiflerinin bir bölümünün satışını da gerektirebilir. Nitekim, "özelleştirme" bir kavram olarak iktisat politikası tartışmalarını istila etmezden önce KİT'ler üzerinde uygulanagelen bu tür işlemler iktisadi hayatın normal işleyişinin parçaları olarak telakki edilmiştir. Dolayısiyle, KİT sistemi her zaman olduğu gibi yarın da bu tür "tasfiye ve satış" olguları ile karşılaşacaktır; bunlar reform ve özelleştirme yaftaları altında değerlendirilmemelidir.

Bu çerçeve içinde geliştirilebilecek ve sonuna kadar savunulması gere-

ken tek ilke, sözü edilen tasfiye ve satış işlemleri sonunda elde edilen satış bedellerinin "bütçeleştirilmemesi", KİT sisteminin dışına çıkarılmaması, KİT sistemi içinde bırakıldığı durumlarda da KİT'lerin cari açıklarının kapatılmasında kullanılmaması olmalıdır. Zira bu, kamu servetinin (bir stokun) bütçe açıklarını kapatmak üzere (yani bir gelir akımına dönüştürülerek) tasfiyesi anlamına gelir ve çok ciddi sonuçlara yol açar. Satış-tasfiye bedellerinin, KİT sisteminin sermaye stokunun yenilenmesi ve genişletilmesinde kullanılması temel ilke olmalıdır. Bu, KİT reformunun önemli bir öğesi olarak kurumsallaştırılmalıdır.

KİT reformlarında savunulması gereken bir diğer temel ilke, işletmelerin etkin ve verimli çalışmasına yol açacak yönetim biçimlerinin araştırılması ve bulunması gereğidir. Bu bağlamda, "kamu yararı" kavramını etkinlik ölçütlerine katan (ve iktisat yazınında geniş biçimde tartışılmış olan) başarım göstergelerinin KİT'ler için de inşa edilmesi gerekiyor. Rekabet koşullarının geliştirilmesi ve fiili tekel özelliği taşıyan KİT'ler için yapay yöntemlerle oluşturulması, yönetime disiplin getireceği, zorunlu bir yarışma ortamı içinde verim göstergelerinin yükselmesine yol açacağı hallerde savunulabilir.

Bu düzlemde, Türkiye KİT'leri ile ilgili olarak aşağıdaki önermeler yapılabilir.

1. Ekonomi Politikasında Uzun Dönemli Amaçların Belirlenmesi

Türkiye'de KİT konusunun sağlıklı tartışılabilmesi ve çözüme kavuşturulabilmesi için, ülkenin genel ekonomik gelişme doğrultusunun, en azından kalın çizgileriyle açıklık kazanması gerekiyor. Bu tür bir genel ekonomi politikası "önceliği" saptanmadan KİT konusunu tartışmak, büyük ölçüde anlamsız kalıyor. Örneğin, Türkiye'nin ekonomik gelişmesi uzun dönemde AT ile bütünleşme ve sanayileşme doğrultusunda olacaksa, bu beklentiler çerçevesinde KİT'e yüklenecek işlevler ile Türkiye'nin AT dışında, örneğin tarım ve turizmi esas alan bir gelişme politikası izlemesi durumlarında KİT'lerin işlevleri çok farklı olacaktır.

Türkiye'nin tarihsel ve toplumsal gelişme dinamiklerine, son on yılın sanayileşmeden uzaklaşma anlayışı ne olursa olsun, sanayileşme ve bilgi toplumuna geçiş özlemleri egemen olmuştur. Ek olarak da, Türkiye, tam üyelik gerçekleşse de, gerçekleşmese de Avrupa ekonomisiyle belli bir bütünleşme sürecine girmiş bulunuyor. KİT'lere bu ikili gelişme çizgisi içinde önemli işlevler düşüyor.

Sanayileşme-Avrupa bağlamında KİT'lerin olası işlevleri üzerinde şu noktalar önem kazanıyor:

a. Sanayide Yapısal Değişme

Türkiye sanayiinin kamu sektörü/özel sektör ayırımı yapmadan temel bir özelliği vurgulanmalıdır ki o da üretim teknolojisinin giderek eskimekte oluşudur. Bir başka deyişle, Türkiye sanayiinde teknolojik yenilenme zaman yitirmeden ve programlı olarak gerçekleştirilmelidir.

Sanayide yapısal değişme ve teknolojik yenilenmenin sağlanmasında öncelikli olan, alt sektör ve ürün/ürün grupları düzeyinde Türkiye'nin rekabet gücünü, uzun dönemli bir perspektif içinde saptamaktır. Burada amaç karşılaştırmalı üstünlükler kuramına dayalı bir yaklaşım değildir; Avrupa Topluluğu'nun iç pazar yapısının esas olarak, rekabete öncelik vermesi, rekabeti ölçüt almasıdır. Türkiye'nin sınai üretim yapısı bu yönde geliştirilmek durumundadır. Daha açık bir deyimle Türkiye, 1980'lerin aşırı parasal desteğe dayalı sınai ürün dışsatımını artırma politikasından, üretimde etkinliğe ve teknolojiye dayalı bir politikaya geçmek durumundadır.

Bu çerçevede KİT'lere üç işlev düşecektir: Bunlar, yerli teknolojilerin üretimine, bölgesel gelişmeye ve sermayenin dışa açılmasına katkı olarak özetlenebilir.

b. Yeni Üretim Yöntemleri, Araştırma ve Geliştirme

Türkiye'de KİT'lerin en önemli işlevlerinden biri, yeni üretim yöntemlerinin alınması, özümsenmesi ve olabildiğince üretilmesi olmalıdır. Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomilerde, üretim teknikleri, kural olarak dışarıdan satın alınmaktadır. Teknolojik yeniliklerde önde gelen ülkelerin işletmeleri yeni teknikleri doğal olarak bir "tekelci kârı ile" satıyor; yüksek oranlı bir sömürü mekanizmasını işletiyor. Ek olarak da gelişmekte olan ülkelerde eğitim/nitelikli işgücü yetiştirilmesi süreçleri aksıyor; beyin göçü hız kazanıyor. Kaldı ki satın alınan teknikler, çoğu kez yerli koşullara ve çevre sağlığı ölçütlerine uymuyor. Tüm bu nedenler, Türkiye gibi ülkelerin, yerli teknolojinin üretiminde belli bir çabaya girmesini gerektiriyor.

Türkiye'nin araştırma ve geliştirme harcamaları yönünden dünya ülkeleri arasında çok gerilerde kaldığı biliniyor. Ek olarak da Türkiye son on yıl boyunca araştırma ve geliştirme harcamalarını azaltmayı "başaran" tek OECD ülkesi olma özelliğini koruyor. Türkiye'de özel sektörün araştırma ve geliştirme harcamalarında çok yetersiz kaldığı biliniyor. Bu durumda, bu önemli görevin belli ölçülerde KİT'ler tarafından yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

c. Bölgesel Gelişme

Türkiye'de KİT'lerin etkin işlev görmesi gereken bir alan da bölgesel gelişme farklarının giderilmesine yapabilecekleri katkılardır. Türkiye'de bölgesel gelişmişlik farklarının çok büyük olduğu biliniyor. Ek olarak AT tek pazar politikasında da bölgesel gelişme farklarının azaltılması; resmi deyimiyle "bütünleşmenin" sağlanması büyük önem taşıyor. Türkiye'nin, AT'nin uygulamalarına benzer bir politika uygulamasına geçmesinde, özellikle geri kalmış bölgelerde işbaşında eğitim ve özel işbulma programlarını uygulamada ve eskiyen üretim süreçleri yerine yeni süreçlere dönüşümün sağlanmasında, kaçınılmaz olarak kamu girişimciliğine önemli işlevler düşüyor.

d. Yeni Politika Oluşturma ve Gelişmede Öncü Rol

Son yıllardaki gelişmeler, özellikle gelişmekte olan ekonomilerde kısa dönemli para ve maliye politikası araçlarının, sermaye birikimini sağlamada ya da üretim olanaklarını genişletmede etkili olamadığını kanıtlıyor. Özellikle parasalcı yaklaşımları uygulayan ya da ekonomik gelişmelerini (sabit sermaye yatırımlarını) tümüyle piyasa koşullarına bırakan ülkelerde üretim kapasitelerinin artırılması çok ağır bir tempoyla gerçekleşiyor. Bu

açıdan bakılınca özellikle "yaygın" sermaye birikiminin önemli rol oynayacağı Türkiye yapısındaki bir ülkede kamu girişimleri çok önemli ve ek bir ekonomi politikası aracı özelliği taşıyor.

KİT konusundaki değerlendirmelerde bu ek politika aracı özelliğinin göz önünde tutulması gerekir.

Türkiye KİT'leri geçmişte, ekonomik ve toplumsal gelişmenin öncülüğünü üstlenmişlerdir. KİT'ler iş başında eğitimin ulusal düzlemde bir uygulama alanı olmuştur. Hemen tüm özel sektör gelişmelerinde, nitelikli işgücü, sermaye ve yönetim katkılarıyla KİT'ler özel sektörün önünü açmıştır. Bu olgu gelecek için de geçerli sayılmalıdır. Örneğin geleceğin işletmelerinde görülebilecek olan katılımcı işletme yönetimi uygulamaları ve benzeri yeniliklerin ilk kez KİT'lerde uygulanması önemle üzerinde durulması gereken bir noktadır.

2. Tümüyle Yeni Bir KİT Yaklaşımı Gereği

Türkiye'de KİT'ler, eğer varlıklarını sürdüreceklerse, bu kurumlara tümüyle yeni bir yaklaşım getirilmesi kaçınılmaz bir zorunluluktur. Yeni yaklaşımın başlıca öğeleri şöyle sıralanabilir.

1. KİT'lere açık ve belli işlevler verilmelidir. Türkiye KİT'leri geçmişte, kârlılık, iş bulma, bölgesel kalkınma ve özel girişimlere destek gibi birçok işlevi birlikte yürüten, daha doğrusu bu işlevlerin aynı KİT'e yüklendiği bir yapıda olmuşlardır. Bu işlev karmaşasının en somut örneklerinden biri özel sermaye ile yapılan iştiraklerde görülüyor. Kamu kuruluşları kural olarak kendi çalışma alanlarında olan özel girişimlerle ortaklık kurabilecekken, çoğu kez siyasal nedenlerle, aynı iştirake birden çok KİT'in ortak edildiği görülüyor. Bu ortaklıkların birçoğunun, özel sermaye gruplarına kamu kaynaklarının aktarılması sonucunu doğurmuş olması şaşırtıcı değildir.

2. KİT yönetimleri ilke olarak özerk olmalıdır. Bu, kuşkusuz hiçbir zaman denetimsizlik ya da hesap vermeme anlamına gelmez. Önemli olan siyasal iktidarın, KİT'lerin yukarıda belirtilen biçimde açıklık kazanacak olan işlevlerini yerine getirmesine, günlük işlerde karışmamasıdır. Yönetim özerkliğinin sağlanmasında değişik mekanizmalar kullanılabilir; bu ayrı çalışma konusu olmalıdır. Ancak, KİT yönetimlerine verilen görevlerin yerine getirilmesinde bunların özgür davranmalarının sağlanması da çağdaş bir yönetim ve işletmecilik ilkesidir.

3. KİT'lerin ilke olarak ve işlevleri çerçevesinde, rekabetçi bir ortamda çalışmaları yeğlenmelidir. İç ve dış pazarlarda öbür firmalarla "eşit koşul-

larda" çalışma zorunluluğu, rekabetçi bir ortama KİT'lerin ne derecede uyum sağlayacağını gösterir.

Rekabet ortamı, uygun deyimiyle dışsal dürtü anlamı taşır. Buna koşut olarak, KİT'lerin kendi içinde çok etkin bir "iş değerlendirmesi ve ödüllendirme" sisteminin yaşama geçirilmesi gerekiyor. Bir başka deyişle, KİT-içi çalışma düzeninde de rekabet ortamının yaratılması için özel düzenlemeler yapılması yoluna gidilmelidir. Fiili tekel durumunda olan KİT'lerde dahi bu türlü "rekabet-benzeri" düzenlemeler gerçekleştirilebilir.

4. Başarı göstergeleri KİT'lere verilen işlevlere uygun olmalıdır. Piyasa güçlerinin denetimi (kârlılık durumu), araştırma kuruluşlarında olduğu gibi mesleki denetim, temel kamu hizmetleri için yönetimsel ve son olarak da parlamenter denetim yöntemleri, KİT'lerin konumuna, işlevlerine göre, ayrı ayrı veya birlikte uygulanabilir. KİT'lerde, kamu çıkarı kavramı, uzun ve kısa dönemli nicel ve nitel katkılar çerçevesinde düşünülebilir. Gerçekten, salt kâr amacı KİT'lerin varlık nedeni ile bağdaşmaz. Kaldı ki, işbaşında eğitim ya da nitelikli işgücü yetiştirilmesi ve bunların özel sektöre devrinin sayısal boyutlarını saptamak da kolay değildir. Karabük Demir ve Çelik'in, zamanında askeri düşüncelerle şimdiki yerinde kurulmasının getirdiği maliyet de işletmenin yıllık hesaplarına girmiyor. Özetle, KİT'lerin getirisinin ölçülmesinde, toplumsal katkıların da göz önünde tutulması gerekiyor.

5. Türkiye'de KİT'ler yeniden yapılanacak ve varlığını sürdürecekse, bunun için değişik toplum kesimlerinin bir "uzlaşma" düzleminde buluşmalarının sağlanması gerekiyor. Ne var ki, bugünün koşullarında sermaye, işçi çevreleriyle meslek oda ve birliklerinin "ne tür bir kamu girişimciliği?" sorusuna somut ortak yanıt bulma olasılığı çok zayıf görünüyor.

3. Kısa Dönemde Yapılması Gerekenler

Yukarıda KİT'lerin uzun dönemli durumuna ilişkin genel bir çerçeve çizilmeye çalışıldı; ancak KİT konusu güncelliğini koruyor. Bu nedenle de kısa dönemli önlemler üzerinde durmak gerekiyor.

a. "Toptancı" çözümler, uzun dönemde zararlı sonuçlar verebilir. Toptancı çözümlere en ilginç örnek, Dünya Bankası'nın Aralık 1991 Raporu'dur. Bu rapora göre Türkiye KİT'leri üç gruba ayrılıyor: birinci grup, yani yaşama şansı bulunmayanlar kapatılmalıdır; ikinci grup, yani yaşama olasılığı bulunanlar satılmalıdır; üçüncü grup ise, geçici bir süre de olsa kamunun elinde kalacak olanlar, yani DHMI, PTT, TCDD, TDI ve TEK'tir. 1993 yılında PTT ile ilgili gelişmeler de gösteriyor ki, bu ayı-

rım da istendiği biçimde yorumlanabilir. Bir başka deyişle Türkiye'de KİT'lerden hangilerinin satılacağı ve bu satışların nasıl yapılacağı belli değildir.

Öncelikle vurgulamak gerekir: Özelleştirme konusunda süren bu "karmaşa" beş yılı aşmıştır. Belirsizlik, özel girişimci/yatırımcı açısından çok olumsuz bir durumdur; geleceğe dönük beklentileri olumsuz yönde etkiler. Türkiye kamu kuruluşları da yıllardır, ne zaman ve nasıl satılacaklarını beklemekte, bu durum KİT yönetimlerini felce uğratan, giderek yıkıma sürükleyebilecek olumsuz bir ortam yaratmaktadır. Buna ek olarak KİT'lere yönelik yasal ve kurumsal yeniden düzenleme beklentileri bir türlü gerçekleşmiyor. Bir başka deyimle, KİT'lerde iç kargaşa ve yönetim hastalıkları varlığını sürdürüyor; işe alma ve yönetici atamalarında, hiçbir nesnel ölçüye girmeyen, tek yanlı ve siyasal eğilimlere göre görevlendirmeler sürdürülüyor. Bu olgular, esasen sarsıntı geçiren KİT'lerin sorunlarını çok daha ağırlaştırıyor.

Üçüncü olarak, KİT konusunu, yukarıda belirtildiği gibi uzun dönemli ekonomik ve toplumsal gelişmenin dinamiklerine oturtmak gerekiyor; bu doğrultuda ayrıntılı çalışmalar ve politika önerileri geliştirilmeden, toptancı çözümlere yönelmenin hiç de anlamlı olmadığı söylenebilir.

b. "Özelleştirme" söylemi terkedilmek koşuluyla, KİT sistemi içinde yer alan her ekonomik birimin geleceğine komplekssiz yaklaşmak gerekir. Gerçekten, KİT konusunda toptancı yaklaşımın reddi doğal olarak mikro önerme ve çözümleri gündeme getirir.

c. Siyasal yönetime düşen en önemli görev, KİT üzerindeki belirsizlik havasını kaldırmak, KİT'e yönetim özerkliği ve yeni işlevler vermek, ekonominin bu kırık bacağının bir an önce düzelmesini sağlamaktır.

Türkiye ekonomisi Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkan olanaklardan yararlanma konusunda, yeterli bir atılım gösteremiyor. Özellikle Türk cumhuriyetleriyle ekonomik ilişkilerin geliştirilmesinde, doğal kaynakların değerlendirilmesi ve temel tüketim malları üretimi konularında Türkiye KİT'lerinin oldukça büyük birikim ve deneyimlerinden yararlanılması gerekir. Türkiye hükümetleri, Avrupa ülkelerinin tersine kamu ve özel mülkiyetteki işletmeler karşısında özellikle 1980 sonrasında hiç de yansız davranmadılar; yeni üretim alanların ve dış pazarlara açılma konularında, kamu girişimleri "üvey evlat" muamelesi gördüler. Türkiye bu yüzden çok şey yitirdi. Kısa dönemde Türkiye KİT'leri en azından eşit muamele görmelidir.

D. Koalisyon Hükümetin KİT Yaklaşımı

1. DYP-SHP Koalisyon Protokolü ve Hükümet Programında KİT Reformu Anlayışı

Kasım 1991'de TBMM'den güven oyu alan DYP-SHP koalisyonunun oluşmasında, siyasal gelişmelerin yanı sıra, Türkiye'nin ekonomik sorunlarına, 1980'lere damgasını vuran ANAP çizgisinin dışında çözümler arayan ortak bir yaklaşımın varolmasının da katkısı olmuştur.

Sorun, istikrarı sağlamakla bitmemektedir. Asıl önemli olan böyle bir istikrar süreci sonrasında ve 2000'lere doğru Türk ekonomisine kazandırılmak istenen "yeni yön"dür. Bu nedenle, koalisyon hükümeti protokolünde ayrı bir yer alan iktisat politikaları bölümü "Kısa Dönem Ekonomik Dengeleme ve Canlandırma Programı ile Orta-Uzun Dönem Atılım Stratejisi" başlığını taşıyor.

Böyle bir yaklaşımın temel amacı iki yıllık bir istikrar süreci içinde Türkiye'nin yeni sanayileşme ve kalkınma yaklaşımına kurumsal ve maddi temel oluşturmaktır. Bunun, ilk öğesi enflasyonu makul bir düzeye indirmek, ikinci öğesi de gerek varolan kaynakların tahsisini iyileştirerek, gerekse de yeni teşebbüslerin ve yeni kaynakların oluşturulması yoluyla 1990'ların dünyasında, ileri teknolojileri ön plana çıkararak Üçüncü Sanayi Devrimi'ni yakalayacak dönüşümleri sağlamaktır.

Rekabete açık ticari mallar üretimi yerli ve yabancı sermayenin girişimiyle ve yeni bir sanayici kuşağının yaratılmasına dönük etkin teşviklerle özendirilirken; Türkiye'nin sanayi coğrafyasını ve üretim sınırlarını değiştirecek, ülkemizdeki bölgesel gerilik sorununa çözümler getirecek, üretimin yeni yerleşim dokularına yayılmasını sağlayacak ve bilime dayanan, üstün beceri yoğunluğu isteyen alanlara girilmesine olanak sağlayacak kararların alınması ve politikaların uygulanması DYP-SHP koalisyon hükümetinin temel iktisat politika tercihleri olarak ortaya çıkmaktaydı.

Bu çerçevede, "uygulanacak program ile sanayi atılım stratejisinin en önemli noktalarından birini KİT Reformu oluşturmaktadır"[52]. Koalisyon Hükümeti Protokolü ve Programı'nda "KİT Reformu"nun amaçlarından biri, kamu açıklarını azaltarak, enflasyonu düşürmektir. İlk aşamada, kamu açıkları içinde yüksek payı olan KİT açıklarının, KİT Reformu bütünlüğü içinde yapılacak finansal, yönetsel, kurumsal yapıya ve (özelleştirme-

---

52 DYP ve SHP (1991:43).

de dahil) sermaye sahipliğine dönük düzenlemelerle düşürülmesi "istikrar programı"nın başarısı için gerekli görülmektedir.

Ancak, "KİT Reformu", sadece enflasyonu düşürmek hedefine yönelik değildir. Türkiye'nin, dünya ile bütünleşmesinin gerçekleşmesinde kamu sektörünün küçültülerek daha rasyonel ve etkin hale getirilmesi, yeni bir sanayileşme anlayışının yerleşmesi, ekonomide verimin ve rekabetin artırılması, sermayenin tabana yayılması ve ekonomide demokrasinin sağlanması da KİT Reformu'nun önde gelen diğer hedefleri arasında sayılmaktadır[53].

Koalisyon Protokolü'nden anlaşılacağı gibi her iki parti de "KİT Reformu"nu hem bugünkü konjonktürel istikrarsızlık sorunlarının aşılmasında hem de Türk ekonomisine yeni bir yön verilmesinde önemli bir kaldıraç olarak görmektedirler. Bu nedenle, KİT yapısına yeni bir işlev kazandırılırken, KİT işletmeciliğinin de özerkleştirilerek etkinleştirilmesi hedeflenmektedir. Türkiye'nin 60 yıllık KİT deneyimi ve birikimi ile son on yıldır dünyada ve Türkiye'de yapılan özelleştirme deneyimleri göstermektedir ki, KİT'lerin sorunları kolaycı ve kestirmeci çözümlerle aşılamamaktadır.

Bugün için KİT sorununu aşmak 1980'lerin başından daha zordur. Türk ekonomisinin daha uzun süre KİT gerçeğiyle birlikte yaşayacağı ve KİT sorunlarının bir "KİT Reformu" ile aşılması gerekeceği anlaşılmıştır. Temelde bu noktalardan hareketle oluşturulan Koalisyon Protokolü'ndeki KİT Reformu yaklaşımının öğeleri şunlar olmaktadır[54].

i. "KİT Reformu"nun temel stratejisi etkin bir yönetim için yeniden yapılanmadır. Bunun için KİT'lerin verimliliğini ve kârlılığını artırmak öncelikli olmaktadır.

ii. KİT'lerin özel yasalarla sağlanan ayrıcalıklı şartlarda çalışmaları önlenerek, kamu hizmeti yapanlar hariç tüm KİT'lerin Türk Ticaret Kanunu'na tabi anonim şirket şeklinde örgütlenmeleri sağlanacaktır. iii. KİT'ler politik ve bürokratik müdahalelerin dışına çıkartılarak profesyonel bir yönetime kavuşturulacak ve bunlar özerkleştirilecektir.

iv. KİT'lerin yeniden yapılanmasında özerkleştirmenin yanı sıra, özelleştirme de kapsanacaktır. Ancak, özelleştirme bir amaç değil bir araç olarak kullanılacaktır.

---

53 DYP ve SHP (1991:43).

54 DYP ve SHP (1991:44-45).

v. Türk Ticaret Kanunu'na tabi anonim şirketler şeklinde oluşturulan KİT'ler sektör holdingleri bünyesinde toplanacaktır. Sektör holdingleri sadece stratejik kaynak yönlendirmesini yapacak ve şirketlerin "hedeflere yönelik yönetimleri"ne karışmayacaktır.

vi. Anonim şirket niteliğine dönüştürülen KİT'lerin, sektör holdingleri hisselerinin en az %50'si özerk bir statüde kurulacak olan bir kuruma devredilecektir. Böyle bir kurumun kurulması ve KİT Reformu ile ilgili yasal düzenlemelerin 1992 yılının ilk yarısıiçinde yapılması öngörülmüştür.

vii. KİT'lerle ilgili özelleştirme, birleştirme, yeniden mali yapılanma, ufaltma, yer değiştirme ve kapatma gibi kararların bu özerk kurum tarafından alınması kabul edilmiştir.

viii. Ayrıca, KİT'lerin bazı işleri zararına yapmaları istendiğinde bunların karşılıklarının görev tazminatı olarak bütçelerden ödenmesi ve bunların haricinde KİT'lerin ihtiyaç duydukları kaynakları mali piyasalardan sağlamaları esas alınmıştır.

Böyle bir siyasal uzlaşma zemininde şekillendirilen "KİT Reformu" yaklaşımı daha sonra hazırlanan "dengeleme ve atılım programı" çerçeve-

sinde aşağıdaki şekilde geliştirilmiştir[55]:

KİT reform stratejisi, özerkleştirme, etkin bir yönetim için yeniden yapılanma ve özelleştirmeye dayanacaktır. Ancak, özelleştirme bir amaç değil, bir araç olarak kullanılacaktır. Ekonomide verim ve rekabetin artırılması sağlanarak KİT'lerin devlet bütçesine yükü azaltılacaktır. TÖYÖK (Türkiye Özerkleştirme, Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Kurumu) adlı bir "özerk kurum" kurulacaktır. TEK, PTT, TCDD, TMO, Tekel, Ziraat Bankası, Halk Bankası, Eximbank, Kalkınma Bankası ve Vakıflar Bankası TÖYÖK'e bağlı olmayan KİT kuruluşları olacak ve ilgili bakanlıklara bağlı olarak kalacaklardır. Diğer KİT'ler ise TÖYÖK'e bağlanacaktır. Kamu sektöründe kalan bütün KİT'lerin iç ve dış borç yönetimi ve finansman kararları yeni kurulacak KİT Müsteşarlığı'nca yürütülecektir.

Özelleştirme, TÖYÖK yürürlüğe girinceye kadar Kamu Ortaklığı İdaresi (KOİ) tarafından sürdürülecektir. Öncelikle Özelleştirme Programı kapsamındaki kuruluşların, iştiraklerin hisse senetlerinin satış işlemleri yapılacaktır. Özelleştirme sonucunda elde edilen hasılatın belli bir bölümü bütçeye gelir yazılırken, diğer bölümü TÖYÖK'e devredilecektir. Özel-

---

55 DYP-SHP (1992).

leştirme yoluyla kamuya aktarılan kaynaklar eğitim, sağlık, çevre ve yeni yatırımlar için kullanılacaktır.

KİT'lerin bugün içinde bulundukları finansman darboğazının aşılması amacıyla "İstikrar Programı"nın "finans kesimi reformu" bölümünde KİT'lerle ilgili bir kısım düzenlemeler de getirilmektedir. Bunlara göre, KİT'lerin finansman ihtiyaçlarının düşük maliyetle sağlanabilmesi amacıyla "İNTERKİT" kurulması kararlaştırılmıştır. Merkez Bankası tarafından yönetilecek olan İNTERKİT'in KİT'ler arası bir para piyasası oluşturarak, KİT'lerin borçlanma gereğini ve kredi maliyetlerini düşüreceği tahmin edilmektedir. "Menkul kıymetleştirme" ile KİT'lerin varlıklarının ve alacaklarının menkul kıymet haline dönüştürülmesi ve bu şekilde KİT'lerin finansman giderlerinin azaltılması amaçlanmaktadır.

2. TÖYÖK Tasarısı

DYP-SHP Koalisyon Hükümeti'nin kuruluşundan sonra KİT Reformu konularıyla ilgili çalışmalar Devlet Bakanı Tansu Çiller tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Oluşturulan özel bir çalışma grubunun hazırladığı ilk taslak 5.1.1992 tarihli bir toplantıda tartışmaya açılmıştır[56]. Hazırlanan bu taslak Koalisyon Protokolü'nden önemli ölçüde ayrılan özellikler taşımakta, KİT'lerin hızla özelleştirilmesi dışında herhangi bir reform öğesi içermemekteydi.

Taslak üzerindeki çalışmalar sonunda DYP-SHP Koalisyon Protokolü'nde ve Hükümet Programı'nda öngörülen kapsamda bir reform taslağı üzerinde uzlaşma sağlanabilmiştir. TÖYÖK Tasarısı bu çalışmalar sonunda hazırlanmış ve 27.4.1992 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca imzalanarak TBMM'ne sunulmuştur.

TÖYÖK tasarısının 1. maddesi ile bu kanunun çıkartılış amacı şöyle belirleniyor: "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kârlılık ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde, dış müdahalelerden arındırılarak serbest piyasa koşullarında çalışmalarını teminen özerkleştirilmesini, teknik, idari ve mali bakımdan yönetimlerinin çağdaşlaştırılması için yeniden yapılanmasını ve özelleştirilmesini gerçekleştirmek amacıyla, bu kanunda yer alan hükümler dışında tamamen özel hukuk hükümleri çerçevesinde faaliyet gösterecek, tüzel kişiliği haiz Türkiye Özerkleştirme, Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Kurumu (TÖYÖK) kurulmuştur".

---

56 KİT Reform Taslağı, 5.1.1992, Ankara, Özel Çalışma Grubu.

Merkezi Ankara'da ve devamlı bir üst kuruluş olarak düşünülen TÖYÖK'ün başlıca görev ve yetkileri şöyle belirlenmiştir: .

❑ Mülkiyetinde bulunan kamu paylarının ve anonim şirketlerin özerkleştirilmesi, yeniden yapılanması, özelleştirilmesi ve tasfiyesi ile ilgili yıllık stratejiyi ve hedefleri belirlemek, bunları Bakanlar Kurulu kararına sunmak; Bakanlar Kurulu'nca onaylanan yıllık strateji ve hedefler çerçevesinde mülkiyetinde bulunan kamu paylarının ve anonim şirketlerin özerkleştirilmesi, yeniden yapılanması, özelleştirilmesi ile ilgili programları yapmak ve uygulamak.

❑ Kamu paylarına sahip olduğu anonim şirketlere ilişkin ortaklıkhaklarını kullanmak; mülkiyetinde bulunan kamu paylarını ve diğermalvarlığı haklarını kullanıp özel kukuka tabi şirketler kurmak;mülkiyetinde bulunan kamu paylarını kendi kurduğu veya daha öncekurulmuş olan şirketlere sermaye olarak koymak ya da devretmek;kamu paylarının çoğunluğuna sahip anonim şirketlerin kamu kurum vekuruluşları ile ilişkilerini kurmak ve koordinasyonu sağlamak.

TÖYÖK'e bağlanacak KİT'lerin belirlenme yetkisi Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Bu, TÖYÖK'ün etki alanını daraltacak bir düzenlemeye yol açabilecektir.

Tasarıda TÖYÖK'ün idari ve mali özerkliğine ve bunu güvence altına alacak hükümlere yer verilmiştir. TÖYÖK kapsamındaki anonim şirketlere merkezi hükümetler tarafından görev olarak verilen işletme ve yatırım faaliyetlerinin nasıl finanse edileceği ile ilgili mekanizmalar da kurulmuş olup, bu ilişkilerin TÖYÖK'ün mali ve idari özerkliğini bozmaması esastır.

Ocak 1992 tarihli ilk taslakla ortaya çıkan ve mümkün olan en çok sayıda KİT'in hızla özelleştirilmesini doğrudan doğruya bir amaç haline getiren görüşün, TÖYÖK tasarısında içerilmediği söylenebilir. TÖYÖK, hem özelleştirme hem de reform ve yeniden yapılanma için kullanılabilecek bir kurum çerçevesi oluşturmakta ve ciddi dönüşümler yapmak isteyen siyasi iktidarlara etkili olabilecek bir yapısal ve kurumsal araç sağlamaktadır. Ne var ki, bu tür bir kurumlaşma olasılığının hükümetin içinde ve dışındaki "özelleştirmeci" lobiyi rahatsız ettiği anlaşılmaktadır. Başta TÜSİAD olmak üzere iş çevrelerinin ve Dünya Bankası/IMF yetkililerinin yürüttüğü kampanyanın da katkısıyla, hükümetin KİT'lere dönük yaklaşımı zaman içinde koalisyon protokolünden önemli biçimlerde sapmaya başlamıştır. TÖYÖK tasarısı, sahibi bulunan bakan tarafından bile savunulmamakta ve gündemden düşmektedir. DPT Müsteşarı ve KOİ Başkanı gibi bürokratlar bir hükümet tasarısı olan TÖYÖK'e karşı açıkça

tavır alıp demeç verebilmektedirler. TÖYÖK doğrultusunda bir kurumlaşmanın yokluğunda giderek artan sayıda KİT, özelleştirilmek üzere KOİ'ye devredilmekte ve bu "devir" olayından sonra reform, yeniden yapılanma gibi çabalar tamamen gündem dışı olmaktadır. Hatta, özelleştirilme kararı alınan kuruluşlar için yatırım yapılmaması ilke olarak kararlaştırılmıştır. Bu durumun KİT yönetimlerinde yarattığı ortam ve atmosferin son derecede tahripkâr olduğu ortadadır.

Hükümetin KİT programını oluşturan resmi belgeler bir yana, koalisyonu oluşturan partilerin ne programlarında, hatta ne de 1991 seçim bildirgelerinde[57] öngörülmeyen bu duruma hızla son verilmemesi halinde KİT'lerin telâfisi çok güç bir kriz içinde boğulup gitmeleri kaçınılmaz görülüyor. Pek çok eksik ve tutarsızlığına rağmen TÖYÖK tasarısı bir çıkış yolu göstermiştir ve belki de bu yüzden engellenmiş ve şimdilik gündem dışı bırakılmıştır.

E. Sonuç

Türkiye'de KİT'lerin geleceğine ilişkin ne gibi politika seçenekleri gündemdedir?

Koalisyon hükümetini oluşturan partilerin KİT'lere bakış açısında temel farklılıklar vardır. Bu temel farklılıklar, hükümetin çalışma programını oluşturan ana metinlerde KİT'ler üzerinde ilginç bir uzlaşmanın sağlanmasına engel olmamıştır. Bu uzlaşma, kanımızca, en sağlıklı biçimde koalisyon protokolünde gerçekleşmiştir. Burada, KİT sorunu, esas olarak, bir reform perspektifi içinde sunulmuş; özelleştirme kendi başına bir amaç değil, reformun nihai ereklerine dönük bir araç olarak ele alınmıştır.

Hükümet programında, "atılım programı"nda ve son biçimi ile TÖYÖK tasarısında da benzeri bir uzlaşma vardır. Ne var ki, sonraki metinlerde KİT'lere dönük politika önerilerinde reform ve özelleştirme temaları üzerindeki ağırlık ikincisine doğru kaymaya başlamış, özelleştirmeyi sadece bir araç olarak ele alan vurgulama kaybolmuştur. Daha da önemlisi, kimi bakanlar ile yetki ve cüretlerini nereden aldıkları belli olmayan üst bürokratlar, zaman zaman KİT'ler ve özelleştirme konusunda, özellikle

---

57 Bk. DYP Programı (1985) ve SHP Program, Uygulama Politikaları (1991). DYP'nin genel seçimlerden önce ANAP'ın özelleştirme politikasına karşı çıktığını, hatta ÇİTOSAN'daki özelleştirmelere karşı idari dava açarak bu kararların iptalini sağladığını da hatırlatalım.

dış dünyaya ve sermaye çevrelerine mesaj vermek istediklerinde, koalisyon uzlaşmasını oluşturan temel metinlerin içerik ve üslubu ile açıkça çelişen görüşler ileri sürmüşlerdir. KOİ uygulamaları bu doğrultuda daha da ileri gitmiştir. Anlaşılması güç olan bu durum, KİT politikalarına işlevsel bir uzlaşma ile yaklaşarak kurulmuş olan koalisyon hükümetinin, KİT sisteminin geleceğini kendi dışındaki güç ve etkilere teslim etmiş olduğunu gösteriyor.

Türkiye'de KİT'lerin geleceği üzerinde somut öneriler geliştirirken hareket noktası, bizce, toplumsal üretim olanaklarının genişletilmesi gereği olmalıdır. Bugün iktisat politikaları gündeminin temel maddesi, Türkiye'nin dünyadaki olağanüstü teknoloji yarışına nasıl katılabileceği, Türkiye insanının beyin gücüne dayalı üretim süreçlerine nasıl uyum sağlayabileceği, sermaye ve işgücü kaynaklarının verimli kullanımı için nasıl düzenlemeler yapılması gerektiği soruları yatmaktadır. Türkiye'de KİT sisteminin, bugünkü durumuyla bu amaçlara olumlu katkısı olamaz; ancak aynı gözlemi ekonominin KİT dışında kalan öğeleri ve özel sektör için de yapabiliriz. Dolayısıyla, KİT'lerin işlev ve konumlarının bu gündemin ışığı altında ve vazgeçilemeyecek diğer toplumsal amaçlara bağlı olarak yeniden tanımlanmaları gerekiyor.

İkinci Kesim'in bulguları da bu perspektifle değerlendirilebilir: KİT'lerin, özellikle son beş yılda genelleşen, ancak imalat sanayiinde yer alanlar için 1980'leri tümüyle kapsayan reel yatırım aşınması içinde yaşamaları, ayakta kalmaları imkânsızdır. Son derecede dinamik bir dünyada, genişlemeyen, yenilenmeyen bir üretim kapasitesine ve hızla eskiyen teknolojiye mahkûm edilen her ekonomik birim, her sektör, yok olmaya da mahkûmdur. İstikrar düşüncesiyle bu duruma sürüklenen KİT'lerin finansal krize de saplanıp kalması ve er geç tasfiyesi kaçınılmaz olur. Bu yaklaşım, ulusal kaynakların tahribi anlamına gelir.

Çözüm yolu, KİT'lerin finansal göstergelerini bozmayan bir yatırım hamlesini yeniden başlatmaktır. Bu, büyük çaplı KİT yatırımlarının finansman yükünü merkezi bütçeye kaydırmak anlamına gelir. Bu öneri, gündemi KİT'lerin finansman sorunlarından, kamu maliyesine ve özellikle vergi yükünü yükseltecek seçeneklerin tartışılmasına intikal ettiriyor. Bu sorunsal, çalışmamızın sınırlarını aşıyor. Ancak, Türkiye'de vergi yükünün bir hayli düşük olduğu, tüm vergi ve benzeri kamu gelirlerinin GSMH'ya oranının 1991'de %16 civarında kaldığı, bu oranın dolaylı vergilerdeki gelişmelere rağmen hâlâ 15 yıl öncesini aşamadığı ve çok geniş vergilenmeyen alan ve kaynakların bulunduğu biliniyor. Ayrıca, herhangi

bir vergi reformu yapılmadan dahi, belki bir KİT yatırım programının iç borçlanma ile finansmanında, finansman yükünün merkezi bütçeye kaydırılması, kamu açığını daraltır; zira Hazine tahvil ve bonolarına ödenen faiz oranı mevduat faizleri ile, KİT borçlanmaları ise kredi faizleri ile ilişkilidir. Yüksek enflasyon ve finansal liberalizasyon koşullarında bu iki faiz oranı arasında oluşan yüksek marj, sözünü ettiğimiz geleneksel finansman yönteminin büyük bir "rahatlama" getirmesine imkân sağlayacaktır.

Dolayısıyla KİT sorununun çözümünde anahtar, yüksek bir kamu yatırımları programında yatıyor. Kurumsal düzenlemeler, ancak bu hamle ile başlarsa anlamlı ve etkili olabilecektir.

KESİM IV

"KİT'SEL ÖNYARGILAR" ÜZERİNE

A. Bazı Ön Saptamalar

1980'lerde Britanya'da Thatcher'ın, ABD'de Reagan'ın militan tavırlarıyla iktisat politikalarına damgasını vuran ve derece derece diğer Batı ülkelerine de yayılan neo-liberal akım, devletin ekonomideki rolüne ve

özellikle üretken ve işletmeci işlevlerine karşı kararlı bir tavır aldı. Bu tavrın Üçüncü Dünya'da iktisat politikalarına yansımasında, yani kamu işletmelerinin (KİT'lerin) tasfiyesi ve özelleştirilmesini amaçlayan politikaların bu ülkelerin siyasi iktidarlarınca da benimsenmesinde, ulusal koşulların zorlaması ve toplumsal grupların taleplerinden ziyade özellikle Dünya Bankası'nın sürüklediği etkili dış çevreler belirleyici olmuştur. Gelişme yolundaki ülkelerde özelleştirme hareketinin oluşumunu inceleyen gözlemciler, sürecin başlamasına yol açan etkenleri açıklarken ülkelerin nesnel gereksinimlerinden çok "kamu yatırımlarına ilke olarak duyulan bir tepki"yi, "(ekonomik) işlev ve faaliyetlerin devletten çok özel sektörce yürütülmesine ilişkin ideolojik öncül"ü ve "devlet müdahalesine giderek artan biçimde tavır alan ideolojik atmosfer"i[58] vurgulamışlardır. Sözü edilen "ideolojik atmosfer"in Üçüncü Dünya'nın egemen sınıflarından kaynaklandığı genellemesini yapmak güçtür. Bir gözlemciye göre, "iş çevrelerinin... özelleştirmeyi aktif biçimde talep ettiği pek az ülke vardır." [59]

---

58 Aynı sırayla bkz. Iyer (1988), Wortzel and Wortzel (1989), Van de Walle (1989).

59 Van de Walle (1989:609). Aynı doğrultuda gözlemler için bkz. Bienen ve Waterbury (1989), Bouaouaja (1989).

Bu gözlemler Türkiye için de geçerli midir? Son birkaç yıldır KİT'lerin varlığının sistemli bir ideolojik saldırı ile tehdit altına girdiğini biliyoruz. Bu kampanyanın, Türkiye burjuvazisinden değil, esas olarak ANAP iktidarından kaynaklandığı söylenebilir. Bugün KİT'lerin tasfiye kampanyasının başını çeken ve hatta özelleştirmeyi iktisat politikalarının bir numaralı gündem maddesi haline getiren TÜSİAD çevresinin, 1982 yılında başkanları Ali Koçman'ın ağzından "Türk özel sektörünün KİT'lerin mülkiyeti üzerinde hiçbir emeli yoktur. KİT'lerin sorunu mülkiyet sorunu değil, üretim, yönetim ve mali sorunlardır.[60]" görüşünü savunduğunu hatırlatmakta yarar vardır.

Büyük sermaye çevrelerinde gözlenen bu dönüşümü nasıl açıklayabiliriz? KİT başarımının 1982'den sonraki on yıl içinde bozulduğunu, dolayısıyla "değişen nesnel koşullar"ın görüş değişikliğine yol açtığını söylemek, İkinci Kesim'deki bulgular ışığında imkânsızdır. Kanımızca, son beş yıldır geliştirilen TÜSİAD tezleri, Türkiye ekonomisinin karşılaştığı en ciddi kısa dönemli tıkanıklık öğesi olan "mali kısıt"ın, ancak ve ancak kurumlaşmış büyük sermayenin, finans kapitalin ve rantiyelerin vergi yükünde çok ciddi artışlar gerçekleştirilerek çözülebileceğinin farkedilmiş olması ile ilgilidir. Öteden beri sendikal hareket ve bilim çevrelerince (örneğin TÜSES raporlarında[61]) dile getirilen bu doğrultudaki bir vergi reformunun gündeme getireceği yükümlülükten kaçmanın en etkili yolu yanlış bir hedef yaratmak, yani "KİT açıkları"nı mali krizin ana sebebi olarak göstermek olmuştur. TÜSİAD çevreleri, kanımızca bu nedenden ötürü "özelleştirme" kampanyasını son derecede işlevsel bir nedenle sürdürmektedirler.

Bir diğer neden ise, Türk burjuvazisinin, kural olarak uluslararası sermayenin tavrı ile uyum araması ve hiçbir zaman özgün bir ideolojik tavra sahip olma çabasını kendine dert edinmemesidir. 1980'lerde uluslararası güç odaklarında ve finans çevrelerinde esen rüzgârları hızla algılayan ve anti-KİT bir yöneliş ve özelleştirme politikasıyla bunlara ayak uydurmaya karar veren ANAP iktidarı, büyük sermayenin bu tavra önce iddiasız, sonra da (yukarıda açıkladığımız işlevsel nedenlerle) militan bir biçimde destek verdiğini gördü. Bu yöneliş, siyasi iktidar ve iş çevrelerini, özelleştirme gelirlerini kamu açıklarını kapatmak için kullanmak ve mali kısıtı böy-

---

60 *Dünya*, 23 Ocak 1982, s.1.

61 TÜSES bünyesinde mali sistemin reformuna ilişkin olarak yapılan çalışmalara örnek olarak bk. Oyan, "Kamu Maliyesi ve Bölüşüm İlişkileri", Boratav vd. (1991).

lece ciddi bir vergi reformunu gündeme getirmeden **geçiştirmek** gibi kısa vadeli hedefler etrafında birleştiriyordu. Geriye, yoğun bir kamuoyu oluşturma kampanyası ile Türkiye halkının, özünde hâlâ değişmemiş olan, "devletçi" direnişlerini etkisiz hale getirmek kalıyordu. Yukarıda sözünü ettiğimiz ideolojik kampanyanın amacı buydu.

Bu ideolojik kampanyanın ayrıntılı bir dökümü ve çözümlenmesi ilginç, ancak bağımsız bir araştırma konusu olmalıdır. Bizim araştırmamız, bu noktaya kadar bu önyargıların dışında, büyük ölçüde onlardan bağımsız olarak geliştirildi. Ancak, çalışmamız, nihai olarak aynı kamuoyunun önüne çıkacağı için, burada KİT'lerle ilgili çalışmaları etki altına alan yanlış kavrayışlar ve saplantılar üzerinde kısa bir tartışma yapmanın yararlı olacağı kanısına ulaştık.

Bu doğrultudaki bir tartışmayı sınırlı boyutlarda tutabilmekte büyük yarar var. Bunun için, yakın geçmişe ait tipik ve önemli bir metni örnek olarak kullanmayı yeğledik. Bu metin, siyasi iktidar ve yüksek bürokrasinin KİT'lere ilişkin değerlendirmeleri üzerinde çok etkili olan Dünya Bankası'nın (DB) 1991 Aralık tarihini taşıyan "KİT Raporu"dur (DBKR)[62]. Herkesin bildiği gibi, Türkiye'de iktisat politikaları üzerinde

görüşler geliştiren bir Dünya Bankası metni, bu uluslararası kuruluş ülkemizde iktisadi karar alma sürecinin bir öğesi haline gelmiş olduğu için, ayrı bir önem taşır ve bu özellikleri dikkate almayan bir değerlendirme yetersiz olabilir. Buna rağmen biz DBKR'nu "herhangi" bir araştırma gibi, yani onu politik özellik ve öneminden soyutlayarak, bilimsel ve nesnel normlarla değerlendireceğiz. Bunu, DBKR'nun sırasıyla, KİT başarım göstergelerine, KİT'lerin "başarısızlıkları"nın nedenlerine ve çözüm yollarına nasıl baktığını ve bilimsel normları ne derecede izlediğini tartışarak yapacağız.

B. KİT Başarım Göstergeleri Nasıl Görülüyor?

DBKR, 1985-1990 yılları arasında KİT'lerin nicel bir bilançosunu çıkarmayı ve kimi ölçütler aracılığıyla KİT'lerin başarımlarını ölçerek değerlendirmeyi hedefliyor. TC kamu yönetiminin, DB ekibine karşı çok cö-

---

62 World Bank (1991). Bu metin Dünya Bankası tarafından "hizmete özel" olarak nitelendirilmiş olmasın arağmen, basın, bilim ve siyaset çevrelerinde referans verilen bir ge olması nedeniyle Türkiye kamuoyunda "orta malı" olmuş sayılabilir. Biz, bu metne "DBKR" kısaltması ile atıf vereceğiz.

mert davranarak varolan verileri olduğu gibi veya işleyerek sunduğu, biz Türkiyeli araştırmacılar olarak kimi KİT'lere ait verilere "gizlilik" vb nedenleri ile ulaşamazken, DB uzmanlarının bu tür engellerle karşılaşmadığı anlaşılıyor. DBKR, sözü geçen değerlendirmeyi HDTM ve DPT'nın KİT'lere ilişkin verilerini kullanarak yapıyor. Ancak, DBKR, metinde yer alan ve ham verileri işlediği açık olan tablolarda "DB hesaplamaları" türü genel bir not dışında herhangi bir yöntem açıklaması yapmamıştır. Bu, bulguların güvenilirliğini olağan bilimsel normlar kullanarak irdelemeyi imkânsız kılıyor.

Kuruluşlar bakımından, bizim çalışmada yer alan Sümerbank dışlanmakta, buna karşılık TPAO, Çitosan ve Botaş içerilmektedir. Zaman bakımından ise, DBKR, bu araştırmadan daha dar kapsamlıdır. Başlangıç yılının, bizim bulgularımıza göre KİT göstergelerinin "olumlu" seyrettiği 1985-1987 zaman aralığının başında yer alması, DBKR'nun kapsadığı dönemin tümüne ilişkin gözlemlerine önemli ve olumsuz bir sapma öğesi getiriyor.

DBKR'nun nicel bulgularını, bu araştırmada kullandığımız kavramsal yapıya yaklaştırarak yeniden ve bağımsız olarak değerlendirirsek, iki çalışma arasında ilginç paralellikler ortaya çıkmaktadır: 1985-1990 yılları arasında sabit fiyatlarla KİT sektörünün katma değeri %32 dolayında artmış, yatırımlar ise yaklaşık %34 gerilemiştir. Bu, yatırımların etkinliğinde (ICOR'da) önemli bir düzelme anlamına gelir. Emek veriminde de benzeri bir iyileşme saptanabiliyor: Katma değerdeki büyüme, istihdamda toplam %2'lik bir artışla gerçekleştirilmiş; dolayısıyla emek verimi, 1985-1990 arasında yıllık %5,2'lik bir ortalama hızla artmıştır. İmalat sanayiindeki yıllık verim artışı ise %3,8'dir. Bu genel artışa rağmen, son iki yıl içinde verim göstergelerinde gerilemeler vardır. Katma değer/aramal kullanımı oranı ile ifade edilen verim göstergesi de 1985-88 arasında yükselmekte, sonra gerilemektedir. Sonuç olarak, KİT'lerde (nasıl tanımlanırsa tanımlansın) teknik etkinliğin, 1990 yılında 1985 yılına göre daha yüksek bir düzeyde olduğu, yatırım yavaşlamasının son yılları olumsuz etkilediği ortaya çıkıyor.

Finansal göstergelerin ise, 1985'ten sonra yavaş yavaş, son iki yılda ise hızla bozulduğu gözleniyor. Bozulmanın arkasında yatan etkenler de aşağı yukarı açıkça ortaya çıkıyor: İzlenen yıllar boyunca yükselen aşırı faiz yükü, sonraki iki yılda ise buna eklenen ücret artışları, safi kârlar üzerinde çok ağır bir baskı oluşturmuştur. Gayri safi kârlardaki aşınma ise, esas olarak 1989'da ortaya çıkıyor. Dolayısıyla, 1985 sonrasında KİT sisteminin

istikrarı bozan makro-etkiler yarattığı, bunların 1988 sonuna kadar vahim sayılamayacağı, ancak durumun son iki yılda ağırlaştığı ortaya çıkmaktadır.

DBKR ile bizim çalışmamız arasında ampirik bulgular bakımından gözlenen paralelliğin, yorum ve değerlendirmelerde de ortaya çıkması gerekmez miydi? Bu, söz konusu değildir. Zira, yukarıda özetlediğimiz bulgular, DBKR'ndaki nicel bilgilerden bizim türettiğimiz bulgulardır. Başka bir ifadeyle, DBKR'nun yazarları bizimle aynı olgulara bakmışlar ve farklı şeyler görmüşlerdir. Onların gözlemlerine göre, KİT sistemi, Türkiye ekonomisinin tamamen hastalıklı ve tasfiyesi gereken bir öğesidir.

Bu yorum ve değerlendirme farkı nereden kaynaklanıyor? Kanımızca bu, DBKR'nin etkinlik/verim ve istikrar/ makro-denge sorunsalları üzerinde kavram berraklığına sahip olmamasından ve kavramları ideolojik önyargıları doğrulamak amacıyla, tutarsız ve çelişkili kullanmasından kaynaklanıyor. Bizim çalışmamızda izlenen ayrımı ve kavramsallaşmayı izleyerek ilk önce verim/etkinlik, sonra da istikrar/kârlılık göstergeleri bakımından DBKR'nun yaklaşımını gözden geçirelim.

Aslında, iktisat bilimi açısından çok büyük önem taşıyan bu ayrımın DBKR yazarlarınca farkedildiği söylenemez. Kavramlar, kâh içiçe, kâh birbiri yerine, bazen de ayrı ayrı kullanılıyor. Bazen, etkinlik ile kârlılığın aynı şey olduğunu ileri sürüyorlar veya işletmelerin etkin olmayışını finansal göstergelerle ifade ediyorlar. (DBKR, Ek 1, s.16 ve Ek 2, s.24) Bu anlamda, etkinliğin olmayışına yol açan etkenler sadece KİT'lerin finansal durumunu bozan değişkenler arasında (aşırı yatırım harcamaları, destekleme politikaları, fiyat politikası vb.) gösterilmektedir.

Kavram berraklığı başlangıç noktasında sağlanmayınca, çalışma boyunca çeşitli nicel bilgiler ve izlenimler, KİT'lerin başarımlarını değerlendirmede rastgele kullanılıyor. Bunlar yapılırken izlenen amaç, kavramak ve değerlendirmek olsaydı, uygun göstergeler üzerinde yöntem, kaynak, kuram ve politika tartışmaları yararlı olurdu. Ancak gerçek amaç, her türlü bilgiyi KİT'lerin iflah etmez bir durumda olduğunu, dolayısıyla ne pahasına olursa olsun tasfiye edilmeleri gerektiğini "kanıtlamak" amacıyla başarılı bir "halkla ilişkiler" kampanyası oluşturmaktır. Bu nedenle ortada tartışılacak değil, teşhir edilecek bir konu vardır.

DBKR'nun sözü edilen "kampanya"sının temel öğelerinden biri, kamu işletmeciliğinin özel sektöre göre "verimsiz" olduğunu ve bu göreli geriliğin zaman içinde de giderek ağırlaştığını göstermektir. Bu, zor bir iştir; zira yukarıda da gösterdiğimiz gibi DBKR'nun bizzat kullandığı tablolar üzerinde (örneğin bk. Ek 1, Tablo 1-3) yapılabilecek küçük bir ince-

leme, KİT sektörünün reel olarak büyük boyutlarda gerileyen yatırımlara rağmen pozitif KD artışları gerçekleştirdiğini, yani yatırım etkinliğini yükselttiğini göstermektedir. Özel sektör yatırım serilerini dikkate almadan bu doğrultuda herhangi bir kamu/özel karşılaştırması yapmak yanlıştır ve DBKR'da özel yatırımlara ilişkin herhangi bir bilgi yoktur. Buna rağmen, "1985-1990 döneminde KİT'lerde sermayenin marjinal verimliliğinin...özel sektörün yaklaşık yarısı kadar olduğu" türü bir sav (s. 8, Ek 1, Tablo 18) ortaya atılabilmekte, kullanılan veriler, kavramlar, hesaplama yöntemleri hakkında ("DB hesaplamaları" ifadesi dışında) herhangi bir açıklama yapılmamaktadır. Bu bağlamda, bizim İkinci Kesim'de her iki sektörün yatırım serilerini de dikkate alarak yaptığımız kısa bir karşılaştırmanın KİT'ler lehine sonuçlandığını hatırlatalım.

DBKR'nda dayanaksız savlardan oluşan başka KİT-özel sektör karşılaştırmaları da var: Gayri safi kârlılık oranını (yanlış olarak bir "etkinlik" göstergesi olarak kabul ederek) KİT'ler ve "özel sektöre ait temsili bir grup sanayi ve enerji şirketi" arasında karşılaştıran ve sonucun KİT'ler aleyhine olduğunu ileri süren DBKR (Ek 1, s.16), incelenen özel firmaların nasıl seçildiği, ne bakımdan temsili olduğu, karşılaştırılan KİT'lerle sektör, ölçek, teknoloji vb. bakımından ne gibi farklar ve benzerlikler bulunduğu hakkında en ufak bir açıklama içermiyor; kavramlar, kaynaklar ve hesaplama yöntemleri gibi kritik sorunları da suskunlukla geçiştiriyor. Bu türden "desteksiz" savları ciddiye almak elbette imkânsız. Keza, 1985-1990 yıllarında KİT'lere ilişkin toplam faktör verimliliğinin nasıl değiştiğine ilişkin bir dizi sav, herhangi bir kaynak gösterilmeden ortaya atılıyor.

Şaşırtıcı bir diğer saptama kamusal ve özel sanayi kuruluşlarının kapasite kullanım oranları arasındadır. Bu oran, elbette, sermaye birikiminin sıfır olduğu durumlarda sabit sermayenin kullanımında bir etkinlik göstergesi olarak yorumlanabilir. DBKR bu oranı, 1988-1990 yılları için karşılaştırarak özel sektörün KİT'lerden daha yüksek bir etkinlik düzeyi gerçekleştirdiğini ileri sürüyor. Ne var ki, bu doğrultuda bir karşılaştırma 1978-1987 yılları arasında yapılsaydı, her yıl için kamu sektörünün, özel sektörden daha yüksek bir kapasite kullanım oranı gerçekleştirmiş olduğu gözlenecekti. DBKR'nun karşılaştırmayı 1988 sonrasına kaydırması şaşırtıcı bir tavırdır; zira 1978-1987 kapasite kullanım oranları "esrarengiz bir bilgi" değildir[63]. Bu tavır, tartıştığımız belgenin niteliği bakımından ilginç bir saptama olarak ortaya çıkıyor.

---

63 Örneğin bkz. Yaprak (1987).

DBKR biraz daha "ciddi" görünüşlü bir karşılaştırmaya, İSO'nun 500 en büyük sanayi kuruluşu içinde yer alan kamusal ve özel işletmeler hakkındaki istatistiklerine dayanarak girişiyor. Ancak bu karşılaştırma da çeşitli güçlüklerle karşı karşıyadır: Karşılaştırma verim göstergeleri üzerinde yapılacaksa, 500 firma yerine, imalat sanayiinin tümünü kapsayan DİE'nin sanayi anket ve sayımlarına ilişkin verileri kullanmak doğaldır; zira İSO istatistiklerinden daha nitelikli olan bu veriler, 500 büyük firmayı da kapsamaktadır. DBKR'nun DİE verilerini kullanmaktan kasten kaçınmış olması mümkündür; zira bu verilerle özel ve kamusal imalat sanayii üzerinde yapılan tüm çalışmalar 1963-1988 arasında tüm verimlilik göstergelerinde kamu işletmelerinin özel sanayi kuruluşlarına göre çok daha yüksek bir gelişme gösterdiğini ortaya koymuştur[64].

500 firma üzerinde DBKR'nun yaptığı verim karşılaştırmaları, "cari fiyatlarla işçi başına gayri safi KD" ölçüsü ile yapılıyor; sabit fiyatlı bir hesaba geçilmemesinin nedeni olarak da "kamusal ve özel üretim arasında ayrım yapan fiyat deflatörlerinin olmaması" gösteriliyor (Ek 1, s.33). Bu gerekçenin tutulacak hiçbir tarafı yoktur, zira DİE 1981 yılından bu yana toptan eşya fiyatları endeksini kamu/özel ayrımı ile vermektedir. Ayrıca, alt-sektörlere ait fiyat deflatörleri ve/veya sektörlere göre girdi-çıktı fiyat endeksleri arasında ayrım yaparak oluşturulacak deflatörler ile yapılacak "sabit fiyatlı katma değer" serileri, her koşul altında, cari fiyatlı verim incelemelerine üstündür. Nitekim bu çalışmanın İkinci Kesim'inde bu tür farklılaştırmış deflatörleri bu nedenle kullandık.

Verim karşılaştırmalarıyla ilgili bir diğer sorun, DBKR yazarlarının, kamusal ve özel kuruluşlara ait göstergeleri işlerine geldiği gibi kâh düzey, kâh da eğilim olarak ele almalarıdır. Yukarıda, kapasite kullanım oranlarına ait örnek, zaman kesitinin nasıl keyfi olarak seçildiğini gösteriyor. 500 büyük firmada (yukarıda değindiğimiz sorunları içererek) yapılan emek verimi karşılaştırması, kamusal kuruluşların özel sektöre göre emek verimini 1986-1989'da %5 oranında artırmış olduğunu gösteriyor. Verim düzeyi bakımından ise KİT'ler, özel sektörün dönem ortalaması olarak %16 altında görünüyor. Verim ve etkinlik düzeylerinin farklı teknolojik ve sektörel özellikler taşıyan kuruluşlar arasında karşılaştırılmasının güçlüklerini İkinci Kesim'de tartıştık; bu tartışma DBKR yazarlarının yaptığı gibi tamamen farklı bileşimlerden oluşan iki büyük grubu, adam başına hasıla değerleri bakımından karşılaştırmanın yanlışlığını ortaya koymuştur. He-

---

64 Örneğin bkz. Uygur (1991), Odabaşı vd. (1987), Yıldırım (1989).

men ifade edelim ki, imalat sanayii verileri ile yapılabilecek bu türden bir karşılaştırma, kamu sektörünün daima özel sektörden daha verimli olduğunu göstermiştir; ancak iktisatçılar bu saptamadan herhangi bir sonuç çıkarmamaya özen göstermişlerdir. 500 firma üzerinde sözünü ettiğimiz verilerin yorumuna kalkan DBKR yazarları ise, kendi önyargıları bakımından pek olumlu sayılamayacak emek verimi **eğilimleriyle** ilgili sonucu tamamen gözardı etmekte; buna karşılık verim **düzeyi** ile ilgili yanıltıcı bulguyu vurgulamayı yeğlemektedirler.

KİT'lerin istikrar/makro-dengeye (ve büyük ölçüde kârlılığa) ilişkin göstergelerini yorumlamakta da DBKR'nun çeşitli açıklar verdiğini görüyoruz. Birkaç basit örnekle başlayalım: DBKR, KİT'lerin bütçe üzerindeki yüklerini, bu kuruluşların vergi ve benzeri yasal yükümlülüklerle bütçeye yaptığı aktarmaları düşmeden, yani brüt olarak hesaplıyor (s.6). Bizim çalışmamızda İkinci Kesim'e ek tablolar, 1981-1990 arasında KİT sisteminin, bütçeye katma değerin %5-20'si arasında değişen büyüklüklerde vergi vb. ödemeler yaptığını gösterdiğine göre, bu "ihmal" KİT-merkezi bütçe ilişkilerinin nicel çözümlenmesine önemli bir sapma getiriyor.

KİT'lere dönük sübvansiyonların tanım ve ölçümünde de kavram karışıklığı vardır. "Sermaye artırımı"nın sübvansiyon sayılması önemli bir kavram yanlışlığını yansıtıyor: Bir işletmenin sahipleri, yani sermayedarlar, kuruluşun genişlemesini öz varlıkları ile gerçekleştirirlerse, "sermaye artırımı" sözkonusudur ve özel şirketler için çok doğal sayılan bu finansman yöntemini (sahibi devlet olan, dolayısıyla sermaye artırımının sadece bütçe kaynaklarıyla gerçekleşmesi doğal olan) kamu işletmeleri için bir sübvansiyon saymak; böylece özel sektör için normal ve doğal olan bir genişleme ve finansman yöntemini KİT'lerde "patolojik" görmek, DBKR'nun çifte standart kullanımının tipik bir örneğidir. Bu tavır, biraz sonra ele alacağımız, KİT yatırımlarının finansman yükünü merkezi bütçeye kaydıran politika seçeneğinin dışlanmasına da katkı yapıyor.

KİT finansal başarım göstergelerinin "bozuk" olmasında veya zamanla "bozulma"sında rol oynayan etkenler arasında DBKR'nun vurguladığı birkaç öğeye de kısaca değinelim: Aşırı istihdam olgusu üzerinde fazlaca durulmakta, ancak bu savla ilgili kanıt arandığında ortaya çıka çıka, "ayrıntılı herhangi bir tahmin yapılmamış olmasına rağmen, KİT'lerdeki işgücünün üçte birinden fazlası gereksiz **görünmektedir**"; veya, "ölçmesi güç olmakla birlikte âtıl işgücü toplam istihdamın üçte birine pekâlâ **baliğ olabilir**" ifadeleri çıkmaktadır. (Ek 5, s.22, s. 12) (Vurgular bize ait) Bu "görüntü" bir kere "saptandıktan" sonra iyice ciddiye alınmakta, daha

doğrusu sözü geçen üçte birlik "fazlalığın" sadece bir "görüntü" olduğu unutularak, üzerinde hesaplar yapılmaktadır. Örneğin, istihdamın üçte birini kısıp elde edilecek "tasarruf"un özel sektörün emrine verilmesi ile sağlanacak "yatırım artışı"nın sonuçları tartışılmaktadır (s.12). Kamu istihdamı ile özel yatırımlar arasında oluşturulan bu "trade-off"un makroekonomik dayanaklarının bayağı esrarengiz olması bir yana, sözkonusu "üçte birlik fazlalık"ın esas olarak hayali bir rakam, "görüntüsel" bir tahmin olduğu olgusu ise tamamen unutulmaktadır.

KİT sisteminin bunalımına yol açan diğer etkenlerden biri, aslında tamamen başka bir sorunsala ait olan (dolayısıyla tartışma dışı tutacağımız) tarım destekleme politikaları, bir diğeri ise fiyat politikalarıdır. Bu sonuncu konuda DBKR'nun tavrı bir hayli belirsizdir: KİT fiyatlarının güçlükle yükseltildiği (s. 9) veya bu fiyatların dış fiyatların çok üstünde olduğu (s. 12, Ek 1, s.27) peşpeşe ileri sürülmektedir. Bu ikinci olgu, bilindiği gibi, sadece KİT'ler için değil, Türkiye'deki özel sektörün sınai fiyatları, dolayısıyla tüm göreli fiyat yapısı için geçerlidir. Dahası, DBKR, Türkiye'deki şeker, et ve çaya ait KİT fiyatlarını dış fiyatlarla karşılaştırırken, ortadaki fiyat sapmasını Türkiye'ye özgü ve KİT'lere ait bir sorun gibi gösterme hatasını işliyor. Benzer bir karşılaştırma Batı ekonomileri için yapılsaydı, örneğin tarım kökenli ve korunan ürünlerde AT, ABD ve Japonya'nın iç fiyatları uluslararası hammadde borsalarının veya hammadde üreticisi ülkelerin birim ihraç fiyatları ile karşılaştırılsaydı, dünya fiyatları/ulusal fiyatlar arasındaki kopukluğun Türkiye'ye özgü olmadığını ve bu sorunun bir KİT sorunu olarak göstermenin büyük bir yanlışlık olduğunu açık seçik ortaya koymuş olacaktı.

KİT sisteminin finansal sorunlarına ilişkin DBKR'nun bir diğer teşhisi, kamu işletmelerini savrukluğa ve düşük kârlılığa sürüklediği iddia edilen "yumuşak bütçe kısıtı" ile ilgilidir. Bu savı kanıtlamak için ileri sürülen olguların (bk. ss.13-14, Ek 5, ss. 3-10) bir bölümü KİT'lere özgü değildir: Aşağıda tartışacağımız gibi son yıllarda iyice kısıtlanan "sermaye artırımı"nın ve piyasaya takılan borçların ("ödeme gecikmeleri"nin) KİT'lerdeki boyutlarının özel sektörden daha yaygın olduğu iyice şüphelidir. Merkez Bankası ve kamu bankalarından ucuz veya bedava kaynak aktarımının son yıllarda iyice sınırlandığı da biliniyor. Yukarıda tartışılan açık sübvansiyonlar dışında bütçe kısıtını "yumuşak" kılan tek uygulama, iç ve dış borçlanmada KİT'lerin fili bir Hazine garantisinden yararlanarak finansman darboğazını aşabilmesidir.

Burada sorun, "yumuşak bütçe kısıtı"nın yorumu ile ilgilidir. "Yumu-

şaklık", finansmanın fiyatıyla mı, miktarıyla mı ilgilidir? Son yıllarda KİT finansman yapısının, sermaye artırımı ve özkaynaklardan kredi kaynaklarına kaydığı doğrudur; ancak kredi maliyetlerinin ödünlü olmadığı da aynı derecede doğrudur. Hatta finansman maliyetinin piyasa ortalamalarının üstünde olduğu ve bu durumun KİT'lerin hareket serbestisini kısıtlayan önemli bir etken haline geldiği de yetkililerce ileri sürülmektedir. "Yüksek maliyetli aşırı borçlanma"dan doğan yükler, KİT sistemi için bir kısıt haline gelmişse, bu olguyu "yumuşak" bütçe kısıtı olarak nitelendirmek, bizce, oldukça şüpheli bir yorumdur.

C. Teşhis ve Tedavi: Politika Seçenekleri

KİT'lerin finansal başarım göstergeleri üzerinde buraya kadar tartışılan hususlar ikincil sorunlardır. Burada en kritik sorun, İkinci Kesim'de tartışıldığı gibi, gayri safi ve safi kârlar arasındaki ayrımı yapmak ve birincisindeki aşınmaların ulusal ekonomi için, ikincisindekilerin ise kamu maliyesi için istikrar sorunları yaratacağının farkında olmaktır. Ulusal ekonomi, kamu ekonomisini de içeren bir kavram olduğuna göre, gayri safi kârlarla ilgili saptamalar, iç ve dış borç faiz yükünün büyüklüğündeki değişmelerden büyük ölçüde etkilenen safi kârlılık ölçütünün önünde gelmelidir.

DBKR yazarları, bu ayrımın farkındalar ve KİT bilançolarına dayanarak hazırladıkları tablolar bu iki büyüklüğün ayrı ayrı saptanmasına imkân veriyor. Ancak, KİT'lerin finansal durumu üzerindeki yorumları, hemen hemen tamamen net kârlar üzerine inşa ediliyor: DBKR'nın terminolojisi içinde "işletme fazlası", faiz, vergi ve (örtülü olarak) kur farkı öğeleri düşüldükten sonraki kârlardan (yani, bizim "safi kâr" kavramımızdan) oluşuyor. Ve KİT'lerin geleceği, yaşayıp yaşamayacağına ilişkin tüm değerlendirmeler bu anlamdaki safi kârlılığa göre (veya safi kârların iskonto edilmiş değerleri tarafından belirlenen "net değer" tarafından) belirleniyor. (Örneğin bk. s.24 ve Ek 1, s.17) Buna karşılık, bizim "gayri safi kâr" tanımımıza tekabül eden (ve faiz, kur farkı ve vergi öğelerini içeren) "birincil fazla" kategorisi, KİT finansal başarımının bir göstergesi olarak kabul edilmiyor.

Bu tür bir değerlendirme, özellikle 1980'lerde DB ve IMF'nin katkılarıyla Türkiye iktisat politikalarına egemen olan finansal liberalizasyon ve istikrar modellerinin, yani KİT'ler için dışsal olan ekonomik etkenlerin, KİT'lerin net kârlılıkları üzerindeki olumsuz etkilerini gözardı eder. Yüksek enflasyon koşullarında, bir yandan mevduata pozitif faizi zorunlu kılan ve buna bağlı olarak yatırımların normal getirilerini çok fazla aşan reel

kredi faizlerine[65] yol açan "finansal baskıyı tasfiye" yaklaşımının, diğer yandan da kamu sektörü borç gereğini azaltma operasyonunu esas olarak konsolide bütçedeki yatırım yükünü kısarak gerçekleştirmeyi öngören "istikrar" modelinin, KİT'lerin finansal yapısını nasıl bozduğunu İkinci Kesim'de gösterdik. Kısaca hatırlatalım: Yatırım yapmaya devam eden KİT'ler iç ve dış piyasalardan yüksek faiz veya kur riski ile borçlanarak finansal tıkanışa sürüklenmişler; yatırımlarını kısan KİT'ler ise, kısa vade borç gereğini düzeltmelerine rağmen, düşük verimliliğin uzun vadede olumsuz finansal sonuçlarını hazırlamışlardır. Yani mevcut politika modeli, KİT'leri bir açmazla karşı karşıya bırakmıştır.

DBKR tek yerde, bu olguyu itiraf ediyor: "1980'lerin ortalarından itibaren devlet imalat sanayiine yatırımdan vazgeçti ve...(yatırım önceliklerini) enerji, telekomünikasyon ve ulaştırmaya kaydırdı. Bu stratejinin aracı olarak da TEK ve PTT gibi KİT'leri ve bütçe dışı fonları seçti. Böylece kamu yatırımlarının yükü, bütçeden KİT'lere ve fonlara kaydı. Dolayısıyla KİT'ler, kendi kaynaklarıyla karşılayamayacakları **büyük yatırım projelerini** karşılamak zorunda bırakıldılar... Hükümetlerin kendilerine yüklediği görevleri ifa etmenin tek yolu, artan borçlanma oldu" (Ek 2, s. 8; vurgu özgün metne ait). Düşük yatırıma zorlanan KİT'lerin açmazlarına değinmemekle birlikte ve finansman yükünün aşırı yüksek olmasına yol açan "finansal liberalizasyon" yönelişinin sorumluluğunu gözardı etmesine rağmen, buradaki teşhis doğrudur. Ne var ki DBKR'nun bu saptamadan gerekli dersleri çıkardığı söylenemez. Metnin tümüne, KİT kârlılığındaki bozulmaların sorumluluğunu eas olarak KİT'lerde gören bir üslup ve yaklaşım hâkimdir.

Daha da ilginç olanı, DBKR, PETKİM ve PTT'yi incelerken, bu iki kuruluşu, 1985-1989 arasında yüksek yatırım projelerini başlatıp tamamlayan, bu dönemde önce yüksek açıklara sürüklenen, ancak sonunda içsel kaynak yaratmayı sağlayan başarılı örnekler olarak da göstermektedir. (Ek 2, s.11) Önceki saptamayla birleştirilirse, bu yargının KİT'lerin tümü için genelleştirilmesi bir politika seçeneği olarak "KİT sistemi için yüksek bir sermaye birikim oranı gerçekleştirmek ve büyük KİT yatırımlarının yükünü kamu maliyesine taşımak" sonucunu verecektir. Bu sonuç, tabii ki, yatırımların finansman sorununu ortadan kaldırmıyor; ancak bu sorunun

---

65 1980'lerin sonlarında, ortalama kredi faizleri mevduat faizlerinin % 40 üzerindeydi. Tansu Çiller kimi KİT'lerin ticari bankalara % 250'yi bulan faiz hadleri üzerinden borçlandıklarını açıklamıştır..

KİT sistemine özgün bir sorun değil, bir mali politika (bir bütçe kısıtı ve vergi politikası) sorunu olduğunu göstererek, doğru yere oturtuyor.

DBKR, böyle bir seçeneği tartışmanın sınırına, düşük yatırım profili yüzünden çok düşük bir verim düzeyi ile çalışmak zorunda kalan TTK için geliyor: Yüksek hacimli bir sermaye yenileme programının cari maliyetleri düşüreceği kabul ediliyor; ancak bu politika, sadece borçlanma ve aşırı faiz yükü ile finanse edilebileceği, bunun da TTK'yı "iflâsın eşiğine getireceği" (Ek 1, s.23) gerekçesiyle reddediliyor. Burada da dışlanan seçenek, ulusal ve stratejik bir politikanın gereği görülen büyük çaplı yatırımların finansman yükünü merkezi bütçeye kaydırmaktır. Dolayısıyla, asıl tartışılması gereken, Zonguldak havzasını ve taşkömürü üretimini modernleştirerek geliştirmenin böyle bir ulusal öncelik taşıyıp taşımadığı sorunudur. Bu da, sorunu, "KİT'lerin kârlılığı" sorunsalının dışına taşırıyor.

Bu seçeneklerin reddedilmesi, aslında KİT sistemiyle ilgili bir **reform** programının da reddi anlamına geliyor. Zira, KİT'lerin ekonomik bunalımlarının kaynağı olarak DBKR'nun ortaya koyduğu iki temel etken, sözünü ettiğimiz finansman (ve özellikle yatırımların finansmanı) darboğazı ile kamu işletmelerinin yapısal olarak mahkûm olduğu düşük verim/etkinlik darboğazıdır. Her iki saptamanın da dayanaksız olduğunu ve çıkar yolun yüksek verime yol açacak ve finansman yükü büyük ölçüde KİT sektöründen merkezi bütçeye kaydırılacak bir yatırım programı olduğunu bu çalışmanın önceki kesimleri ve DBKR ile ilgili eleştirilerimiz gösterdi. Bu teşhis ve tedaviden hareket etmedikçe bir reform yaklaşımı sözkonusu olamaz; DBKR bu yaklaşımı bilinçle ve önyargıyla reddettiği için **reform yerine tasfiye** seçeneğine yönelmektedir.

Gerçi, DBKR, şimdilik özelleştirilemeyen KİT'ler için gönülsüz bir "reform" modeli önermeye çalışıyor. Ancak bu model, en kritik öğe olan ve yukarıda tartıştığımız "bütçeden desteklenen yeni bir yatırım hamlesi"nden yoksundur. Özelleştirilmesi düşünülen KİT'ler için "genişleme ve büyük çaplı yenileme planlarına asla girişilmemesi" (s. 30) öneriliyor. Diğerleri için ise "devletten tek finansal destek, faaliyetlerini genişleten KİT'ler için sağlanacak sermaye artırımları olmalıdır; ancak bu da fazla olası sayılamaz, zira KİT reformu tamamen özel sektörün gelişimini sağlamak üzere [KİT sektörünün] hacmini daraltmayı hedeflemektedir" (s. 40) görüşü ileri sürülmektedir. "KİT reformu"nu, etkinlik, istikrar gibi yaygın kabul gören amaçların dışına taşıyan bu tuhaf yaklaşımın "reform" üzerinde asgari ciddiyetteki herhangi bir tartışmayı dışladığı ortadadır. Farklı bir ifade ile, teknik ve iktisadi bir tartışma peşinen dışlanmıştır; ide-

olojik önyargı egemendir ve amaç KİT'lerin bir sektör olarak tasfiyesidir.

Ancak, bu ideolojik tavrın uygun biçimde "perdelenmesi" de gerekiyor. DBKR'nun bu amaçla oluşturduğu senaryolar arasında yapılan karşılaştırmaların içinde, bizim yukarıda geliştirdiğimiz, "borç yükünü hafifleterek merkezi bütçe destekli yüksek bir yatırım profiline yönelme" seçeneği yer almıyor. Personel giderlerinde, reel faiz yükünde (%7 reel faiz varsayılarak) ve fiyatlarda olası ayarlamalara dayalı senaryolar sonunda hangi KİT'lerin tam tasfiyeye uğrayacağı, hangilerinin özelleştirileceği ve hangilerinin kamuda kalacağı saptanmaya çalışılıyor (ss.21-27, Ek 1, ss. 24-26). Ancak, nihai ölçüt piyasa fiyatlarıyla hesaplanan ("net bugünkü değer" veya "serbest nakit akımı" kavramları aracılığıyla) özel kârlılığa dayanıyor (örneğin bk. s.35 ve Ek 1, s. 24). DBKR yazarları, böylece, her türlü kamu faaliyetinin değerlendirilmesinde esas olan (ve geleneksel iktisat doktrinlerince geliştirilen) sosyal fayda/maliyet çözümlemesine ilişkin temel bilgileri unutmuş görünüyorlar. Dahası, herhangi bir ekonomik birimin, endüstri veya sektörün ulusal ekonomiye katkısının kârlardan değil, katma değerden oluştuğu biçimindeki ilkel iktisat bilgisinden de yoksun görünüyorlar.

Böyle bir çözümleme, şüphesiz kamu işletmeciliğinin büyük ölçüde tasfiyesinin önerilmesiyle sonuçlanacaktır. Aslında DBKR yazarları, bu sonuca ulaşmak için senaryolar oluşturmaya gerek duymuyorlar. Onlara göre, kamu mülkiyetinin özel mülkiyete "dönüşmesinin etkinlikte potansiyel bir düzelme sağlaması" esastır; bunun tek istisnası tekel halidir (s. 19). Keza, kamu kuruluşlarını hisse satışı yoluyla özelleştirmenin etkinliği olumlu etkilemesi için, satıştan önce kamunun çoğunluk hisselerine sahip olması gerekir; zira kamu mülkiyeti (adeta) tanım gereği etkin olmayan bir durum anlamına gelir (s. 29). "Etkin olmayan duruma yol açan ana etkenler[den biri]...kamusal mülkiyettir." (Ek 5, s.2) Farklı bir ifadeyle etkinlik, esas olarak mülkiyet biçimiyle ilgilidir ve kamu mülkiyetinden özel mülkiyete geçiş etkinliği artıracaktır. Birinci Kesim'de tartışıldığı gibi, ideolojik bir içerik taşıyan bu sav hareket noktasını oluşturuyorsa, KİT'lerin tasfiyesi için senaryolara dayalı ayrı gerekçeler, sadece "imanı zayıf" kişi ve çevrelere dönük bir çaba olarak görülmelidir.

Nasıl bir özelleştirme? DBKR yazarları bu soruyu iki seçenek sunarak yanıtlıyorlar. İlki satıştır. İkinci (ve DBKR'nun yeğlediği) seçenek ise Türkiye halkının tümüne bedava hisse dağıtımıdır. Satış seçeneğinde düşük fiyatlama doğrultusunda açık bir tercih vardır. Özelleştirilecek KİT'lerde yönetimin tamamen yenilenerek "esas olarak özel sektör tem-

silcilerinden oluşturulması" öngörülmekte, hızlı (ve tabii ucuz) satışı teşvik için yöneticilere sattıkları kuruluşlarda satışla orantılı hisse dağıtılması önerilmektedir (ss.30-31). Türkiye'nin bilinen koşullarında bu özelleştirme türünün hızla bir "yağma Hasan'ın böreği" modeline dönüşmesi aşağı yukarı kaçınılmaz görünmektedir. "Bedava hisse dağıtımı" seçeneğinin ise üzerinde ciddiyetle durmak bize gereksiz geliyor. Doğu Avrupa ve Rusya'nın talihsiz insanları üzerinde bu modele dönük ve "laboratuvar deneyleri" türünden yapılan uygulamalarla Türkiye arasında benzerlik kurmak herhalde imkânsızdır. Türkiye için önerilen modeli sadece mizahi açıdan ele almak mümkündür: İlk başta düşünülen yöntem "her vatandaşın, her şirketten tek bir hisse almasıdır." Böylece, Türkiye Cumhuriyeti'nin 55-60 milyon arasındaki tüm vatandaşları ellerinde çeşitli muhtar belgeleri, nüfus kâğıdı örnekleri, noter vekâletnemeleri ile Edirne'den Hakkâri'ye, Muğla'dan Doğu Bayezit'e kadar tüm ilçelerde, kimbilir belki Ziraat Bankaları'nın önünde kuyruğa girerek ilk önce (alfabetik sırayla) ASOK'un, sonunda da belki doğrudan doğruya Ziraat Bankası'nın **birer adet** hissesini almak üzere amansız bir mücadeleye girecekler. Köyden gelmiş erkekler karılarının, bebelerin ya da evdeki yaşlıların hisselerini alamadıkları için boynu bükük dönecekler. Banka memurları bunalıp ve boş bulunup da yeterli belgesi olmayanlara başkasına ait hisseleri verirlerse, konu yıllar boyunca bölge idare mahkemelerini, Danıştay'ı ve kimbilir, belki de Anayasa Mahkemesi'ni işgal edecek, hukuk yazını çeşitli ve çelişkili içtihatlarla zenginleşecektir.

DBKR yazarları, kendi önerilerinin yol açacağı sonuçları, bu vehamet derecesi içinde algıladılar mı, bilinmez; ancak, yukarıdaki formülü sunduktan az sonra, "hisse dağıtımında lojistiğin çok ağır boyutlar kazanabileceğini" (s. 32, Ek 3, s. 19) farkediyorlar ve önerilerini "basit" bir modele dönüştürme esnekliğini ve yaratıcılığını gösteriyorlar. Lojistik(!) güçlükleri çözen bu yenilik iki öğeden oluşuyor: (a) Hisseleri 18 yaşın altındakileri dışlayarak dağıtmak... Bu yenilik, DBKR yazarlarına göre "lojistik sorunu 2/3 oranında hafifletecektir." (b) Hisse dağıtımı ya (i) tüm KİT hisselerinden bir veya üç havuz oluşturarak bu havuz(lar)dan her ehil yurttaşa bir hisse verme yoluyla; veya (ii) herkese tek şirketten tek hisse vererek, ancak kimin hangi şirkete ortak olacağını belirleyecek bir milli piyango ile gerçekleştirilecektir (Ek 3, ss.19-20). Burada, DBKR yazarlarına üzücü bir bilgi aktarmak zorundayız: Son nüfus sayımına göre Türkiye'de 18 yaşın üzerindeki nüfus toplam nüfusun %52'sini oluşturmaktadır ve bu yüzden gençleri dışlayarak sağlanan "lojistik hafiflemesi" DBKR yazarlarının sandıklarının aksine (ne yazık ki) 2/3 oranında değil sadece

%48 oranında olacaktır.

Kamu finansmanı üzerinde çok duyarlı olması beklenen DBKR yazarlarını, bedava özelleştirmenin yaratacağı potansiyel gelir kaybı rahatsız etmiş olacak ki bu soruna da yanıt getiriyorlar: (a) KİT'ler satılsa da, bunların durumu sürekli bozulduğu için, satıştan esasen fazla para gelmeyecektir. (b) Özelleştirmeden sonra bu kuruluşların kârları artacağı için dolaysız vergilerin hasılatı artacaktır. (c) Hisse senetlerinin değerlenmesi "sermaye değer artış vergisi" hasılatını artıracaktır. (a)'daki olumsuz ve (b)'deki olumlu beklentinin dayanaklarını DBKR yazarları tartışmak gereği duymuyorlar. (c)'deki beklenti ise, ne yazık ki, gerçekleşemez; zira (aralarında TC vatandaşları olmasına rağmen) DBKR yazarları Türkiye'de sermaye değer artış vergisi olmadığını bilmiyorlar.

Bu özetlemenin ötesinde DBKR'nun özelleştirme modelini tartışmayı gereksiz buluyoruz. DBKR yazarlarını Türkiye Cumhuriyeti ve Türkiye halkını ciddiye almaları için uyarmaktan ve bu toplumun fantastik senaryolarla oluşacak "deney"lerin laboratuvarı olacak özellikler taşımadığını hatırlatmaktan başka yapacak birşey yoktur.

D. Bilimsel Normlar ve Üslup Sorunları

DBKR üzerindeki bu değerlendirmeyi, raporun üslup ve içerik bakımından yakışıksız ve mesnetsiz bazı öğelerine değinerek son verelim.

Türkiye Cumhuriyeti'nin de üye olduğu bir uluslararası kuruluşun (aralarında TC vatandaşlarının da bulunduğu) uzmanlarınca kaleme alınan teknik bir çalışmanın taşıması gereken üslup gereklerine DBKR'nda uyulmadığını gözlüyoruz: Yazarlar, Çimosan özelleştirmesi ile ilgili idari davayı, "yabancı yatırımcılara yapılan satış, herhangi bir yasa ihlâl edilmediği halde iptal edilmiştir" yargısı ile hükme bağlıyorlar. Uzmanların, kendilerini TC'nin bağımsız idari yargısının üzerinde görmeleri gerçekten ilginçtir. "(Özelleştirmeye) geçiş dönemi sırasında...herhangi bir reel ücret artışına izin verilmeyecektir" (s.33) ifadesi de hem üslup olarak yakışıksızdır, hem de bu tür bir "izin vermemenin" varolan anayasal düzen ve toplu sözleşme hukuku içinde nasıl sağlanabileceği de yanıtsız kalmaktadır. Benzeri bir üslup "yakışıksızlığı"nı, "Geçici olarak devletin elinde kalacak ve doğal tekelleri denetleyecek olan iki büyük KİT, PTT ve TEK'tir" (s. 42) ifadesinde de görüyoruz. Bir yürütme organının program metinlerini andıran bu ifade tarzının, kendi kurumunu bilgilendirme ve ilgili hükümete de tavsiyeler yapmanın ötesinde bir konumda olmayan

uluslararası uzmanlar tarafından kullanılmaması gerekirdi. Bu gibi konulardaki duyarlılıkların tahrik edilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

DBKR, büyük ölçüde desteksiz savlarla dolu bir metin özelliğini de taşıyor. Bunların bir bölümü, Türkiye hakkındaki eksik ve yanlış bilgilerden kaynaklanıyor: Türkiye'de uygulanmayan sermaye değer artış vergisine veya nüfusun üçte ikisinin 18 yaşın altında olduğuna ilişkin örnekleri hatırlatalım. Birkaç örnek daha vermenin öğretici olacağını düşünüyoruz:

Bu çalışmanın İkinci Kesim'indeki bulgular ve DBKR üzerindeki eleştirel gözlemlerimiz hatırlanırsa, Türkiye'deki KİT'ler üzerine şu genellemelerin ne derecede mesnetsiz olduğu ortadadır: "Bunlar özel sektördeki benzerleri kadar etkin faaliyet gösterseydi Türkiye'nin bugünkü makroekonomik sorunlarının çoğu çözülmüş olurdu. Tüm göstergelere göre bunların başarımı özel sektörün gerisindedir" (s. 31). Özel sektör başarımının üstünlüğüne ilişkin bu tür genellemeler çalışmanın pek çok yerine serpilmiş durumdadır.

1980'lerin koşullarında özel sektör için de geçerli pek çok ekonomik bozukluğun DBKR'nda KİT'lere özgü gösterildiğini gözlüyoruz. Bu bağlamda "piyasaya borçluluk ve ödeme güçlükleri"nin, yani özel işletmeler için çok yaygın geçerliliği olan bir durumun, KİT'lere özgü bir bozukluk olarak gösterildiğine yukarıda değindik. DBKR, KİT'lerin "bozuk" başarımlarının bir nedeni olarak "finansman maliyetinin yatırımların getirisini aşması"nı gösterirken (Ek 1, s.32), aynı saptırmanın bir başka örneğini veriyor; zira reel kredi faizlerinin %30-%50 arasında değiştiği 1980'lerde kamusal veya özel, tüm işletmelerde finansman maliyeti yatırımların getirisini aşmaktadır ve bu durumda kabahat ne KİT'lerde ne de özel işletmelerdedir. Eğer bir "suçlu" bulmak gerekiyorsa, bunu Türkiye'yi "enflasyon koşullarında finansal liberalizasyon" modeline yönlendiren çevrelerde aramak gerekir ve bilindiği gibi DB, bu çevrelerin başında yer almıştır.

Bu değerlendirmeyi kısa bir yargı ile noktalayalım: DBKR, zengin bir bilgi malzemesinin ideolojik önyargıların etkisi altında nasıl israf edilebileceğini ortaya koyan ilginç bir örnektir. Dikkatli bir araştırıcı, DBKR'nun metnini tamamen bir kenara bırakıp, sadece tablolarını incelerse raporu öğretici bulabilir. Bunun da DBKR yazarlarının değil, onlara HDTM ve DPT kaynaklarını sistemli bir biçimde sunan bürokrat ve uzmanlarımızın meziyeti olarak görülmesi gerekir.

KAYNAKLAR

AHMAD, M., "The Political Economy of Public Enterprise", *Public Enterprise in Less Developed Countries*, Jones L.P. (der.), 1982, s.49-64.

ALLAIS, M., *La Gestion des Houilleres Nationaliseés et la Theorie Economique*, Imprimerie Nationale, Paris, 1952.

AT, "Commission Communication to the Member States", *Official Journal of European Communities*, No: C 273/2, 18 Ekim 1991.

BARRERE, A., *La Coherence de l'Economie Publique*, Le Plan et le Marche, Colloque de Biarritz, CNRS, 1966.

BIENEN, H. ve WATERBURY J., "The Political Economy of Privatization in Developing Countries", *World Development*, 17/5, 1989.

BORATAV, K., "The Medium Term Prospects for the Turkish Economy", *Problems of Developing Countries in the 1990* Volume 2, The World Bank, Washington D.C., 1991.

BOUAOUAJA, M., "Privatization in Tunisia: Objectives and Limits", *Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries*, IMF, Washington D.C., 1989.

BOUIN, O. ve MICHALET, CH-A., *Le Réequilibrage Entre Secteurs Publiques et Priveés: L'Experience des Pays en Developpment*, OECD,Paris, 1981 .

CHANG HA-J. ve SINGH A., *Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency*, Teksir, 2.basım, University of Cambridge, 1991.

CURWEN, P., *Public Enterprise: A Modern Approach*, Wheat Sheaf Books Ltd., Brighton, Sussex, 1986.

DANGEARD, F-E., "Nationalisation et Denationalisation en Grande Bretagne", *Notes et Etudes Documentaires*, La Documentation Française, no.4739-4740, Paris, 1987.

DE BERNIS, G., "De Quelques Questions Concernant la Crise", *Economiés et Societés*, Cilt.17, No.9-10-11, 1983, s.1277-1329.
_____ "Des Contradictions des Relations Financieres Internationales dans la Crise", *Economiés et Societés*, 8, 1988, s.101-32.
DEBREU, G., *Theorie de la Valeur*, Dunod, Paris, 1960.
DEMSETZ, H., "Towards a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, 1967, s.347-359.
DEOLALIKAR A.B. ve SUNDARAM A.K., "Technology Choice, Adaptation and Diffusion in Private-and State-owned Enterprises in India", 1989, J.James (1989) içinde, s.73-129.
DPT, *1993 Yılı Programı*, Ankara, 1992.
EHRLICH I., GALLAIS-HAMONNO G. ve LUTTER R., *Performance Compareé des Entreprises Publiques et Priveés*, Institut Orleanais de Finance, Universite d'Orleans, 1990.
EUROPEAN CENTER OF PUBLIC ENTERPRISES (CEEP) *Public Enterprises of 1990s and the European Challenge,* Proceedings of XI Congress,Vienna, 1987.
_____ *L'Entreprise Publique, le Marché Intérieur et les Régions*, Actes du XIIeme Congress, 1990.
_____ *Annales* 1990.
_____ *Activity Report* 1991.
FALKOWSKI, W., *Les Problémes de la Croissance du Tiers Monde*, Payot, Paris, 1968.
GALLAIS-HAMONNO G. ve MOURGUES N., "L'Organisation et les Decisions Financiéres de l'Entreprise selon la Theorie de l'Agence une Synthese", *Revue d'Economie Financiére*, no.10, 1989, s.179-194.
GILLIS M. ve ALI, *Economics of Development*, W.W. Norton, New York, 1983.
GOODMAN, JOHN B. and LOWEMAN, G.W., "Does Privatization Serve thePublic Interest", *Harvard Business Review*, Nov. Dec., 1991, s.26-38.
GREFFE, X., L'Approche Contemporaine de la Valeur en Finances Publiques, *Economics*, Paris, 1972.
GREVET, P., *Besoins Populaires et Financement Publique*, Editions Sociales, Paris, 1974.
GROU, P., *La Structure Financiére du Capitalisme Multinational*, Presses de la Fondation Nationale des Sciénces Politiques, Paris, 1983.

IYER, R.R., "The Privatisation Argument", *Economic and Political Weekly*, XXIII/11, 1988.
JAMES, J., "Public Enterprise, Technology and Employment in Developing Countries", *The Technological Behaviour of Public Enterprises in Developing Countries*, J.James (der.), Routledge, London, 1989.
JONES L.P. ve MASON E.S., "Role of Economic Factors in Determining the Size and Structure of Public Enterprise Sector in Less Developed Countries with Mixed Economies", *Public Enterprise in Less Developed Countries*, L.P. Jones (der.), Cambridge University Press, 1982.
KEPENEK, Y., *100 Soruda Türkiye Ekonomisinde KİT*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990.
KİT REFORM TASLAĞI, 5.1.1992, Ankara, Özel Çalışma Grubu.
LE PORS, A., *Les Bequilles du Capital*, Seuil, Paris, 1977.
LES ENJEUX DE L'EUROPE, Public Enterprises in Europe, No: 5, 1991.
LONGUEVILLI, G., "Les Deux Voies de la Privatisation a l'Italiènne", Santini (1986) içinde, 1986.

_____ "Les Privatisations en Espagne: Entreprises Deficitaires et Transferts Publiques", Santini (1986) içinde, 1986.
MONNIER L., *Capitaux Publiques et Strategies de l'Etat*, PUF, Paris, 1977.
NELLIS J. ve KIKERI S., "Public Enterprise Reform: Privatization and World Bank", *World Development*, cilt.17, no.5, 1989.
NISKANEN, W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971.
ODAŞAŞI, M. (der.), "İmalat Sanayiinde Verimlilik", *1987 Sanayi Kongresi*, MMO, Ankara, 1987.
OYAN, O., "Kamu Maliyesi ve Bölüşüm İlişkileri", Boratav (der.), *Yeniden Dağıtım Mekanizmaları: 1980'li Yıllar ve Politika Alternatifleri* içinde, 1991.
PARRIS, H., PESTIEAU, P. ve SAYNOR, P., *Public Enterprises in Western Europe*, Croom Helm, London, 1988.
PETRILLI, G., *L'Etat Entrepreneur*, Robert Laffont, Paris, 1971.
REES R., *Public Enterprise Economics*, 2.basım, Weidenfield and Nicolson, Weidenfield and Nicolson, Londra, 1984.
SANTINI, J-J., "Les Denationalisations au Royaume-Uni", *Les Privatisations a l'Etranger*, J-J. Santini (editör), La Documentation Française, Paris, 1986.

SÖNMEZ, S., *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Teori yay., Ankara, Mayıs, 1987.
_____ "Kriz: Mali Yapılar, Üretim Yapıları ve Borçlanma", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, no.127, 1991.
_____ "KİT'lerde Verimlilik Sorunu ve Özelleştirmenin Etkileri", *I. Verimlilik Kongresi*, 27-29 Kasım 1991, Ankara, MPM yay. no. 454, 1991, s.568-581.
TERNY, G., *Economie des Services Collectifs et de la Defense Publique*, Dunod, Paris, 1971.
UNCTAD, *Trade and Development Report*, United Nations, New York, 1992, s.125.
_____ "Reforming Public Enterprises", *Trade and Development Report*, 1992, s.117-142.
UNITED NATIONS, *Transnational Corporations in World Development*, New York, 1978.
UYGUR, E., "Productivity, Growth and Employment in Turkey 1960-89 and Prospects for the 1990s", Teksir, 1991, s.24.
VAN DE WALLE, N., "Privatisation in Developing Countries: A Review of the Issues", *World Development*, cilt.17, no.5, 1989, s.601-615.
WETTENHALL, R. ve NUALLAIN, C.O. (der.), *Public Enterprise Performance Evaluation: Seven Country Studies*, Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1980.
WORLD BANK, *Turkey: State Owned Enterprise Sector Review*, 2 Volumes, 1991.
WORTZEL H.V. ve WORTZEL L.H., "Privatisation: Not the Only Answer", *World Development*, cilt.17, no.5, 1989, s. 633-641.
WRIGHT, E.P., "World Bank Lending for Structural Adjustment", *Finance and Development*, cilt.17, 1980, s.20-23.
YAPRAK, I., "Sanayide Atıl Kapasite Sorunu", *1987 Sanayi Kongresi*, MMO, Ankara, 1987.
YILDIRIM, E., "Total Factor Productivity Growth in Turkish Manufacturing Industry", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 16/3-4, 1989.

TARİH VAKFI YURT YAYINLARI

Sevgi Aktüre, *Anadolu'da Bronz Çağı Kentleri*
Anadolu'nun Bronz Çağı kentlerinde mekânsal yapı değişimiyle, bu yapıyı belirleyen sosyo-ekonomik süreçler arasındaki nedensellik ilişkilerinin irdelendiği bu kitap, araştırmacılar için önemli kaynak.

Selim Deringil, *Denge Oyunu, İkinci Dünya Savaşı'nda Türkiye'nin Dış Politikası*
İsmet İnönü, Numan Menemencioğlu, Şükrü Saracoğlu gibi devlet adamları dış politikada hep gerçekçiliği ön plana aldılar, kararlı bir "denge oyunu" oynadılar.

Suraiya Faroqhi, *Osmanlı'da Kentler ve Kentliler. (2. Baskı)*
Siyasal tarihin ötesinde toplumsal alana açılan bu temel kitap kent mekânının bireyle bütünleşmesini yansıtıyor. Neyyir Kalaycıoğlu'nun çevirisiyle.

Ehud R. Toledano, *Osmanlı Köle Ticareti 1840-1890*
Osmanlı İmparatorluğu'na yönelik Afrikalı, Çerkes ve Gürcü köle ticaretinin 19. yüzyılda ortadan kaldırılış ve kalkışının öyküsü. Y. Hakan Erdem çevirisiyle.

Çağlar Keyder, *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929).* (2. Baskı)
Ülke ekonomilerinin dünya sistemi ile eklemlenmesi sorunu irdelenirken, 1923-1929 yılları arasında Türkiye'de ekonominin yapılanması inceleniyor.

Şevket Pamuk, *Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme 1820-1913.*
Birinci baskısı Türkiye'de ve İngiltere'de yayınlanan bu kitap, I. Dünya Savaşı öncesinde varılan noktayı iktisadi durgunluk diye nitelendirmek yerine, özellikle dünya ekonomisine daha fazla açılan kesimlerde bağımlılık ve büyümeyi birlikte düşünüyor.

İzzettin Önder, Oktar Türel, Nazım Ekinci, Cem Somel, *Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar.*
İktisat Politikası Seçenekleri dizisinin ikinci kitabı. Son yıllarda Türkiye ekonomisinde kamu açıkları, kamu maliyesindeki tıkanmayı yansıtıyor; bir mali reformu gündeme getiriyor. Peki gündemde ne gibi çözümler var? Dört seçkin iktisatçı bu sorunları tartışıyor.

Murat Belge, *İstanbul Gezi Rehberi.* 3. Baskı

Kendine has üslubuyla yazdığı bu kitapta Murat Belge İstanbul'u sokak sokak gezdiriyor, anlatıyor ve yorumluyor. Her bölümde yer alan harita ve krokileriyle İstanbul'u sevenlerin, gezmek ve öğrenmek isteyenlerin el kitabı.

Hagop Mıntzuri, *İstanbul Anıları (1896-1907).* 2. Baskı

1886-1978 yılları arasında yaşamış olan Ermeni yazar Mıntzuri'nin çocukluk anılarında Beşiktaş esnafı, dilenciler, Tibetli doktorlar, mahalle köpekleri, tramvaylar, Ermeniler, Arnavutlar, Araplar ve Kürtleri okuyacaksınız. Döneme ait ilginç fotoğraflar Abdullah Biraderler, Sebah ve Joaillier, Berggren'den.

Osman Hamdi Bey ve Dönemi.

Aralık 1992'de yapılan aynı adlı sempozyumun bildirilerinde, Tanzimat sonrası Osmanlı İmparatorluğu'nda Batılılaşma, modernleşme, Doğu-Batı ikilemi, kimlik arayışı, sanatta ve mimarlıkta yeni arayışlar inceleniyor.

Toplumsal Tarihte Çocuk.

Nisan 1993'te düzenlenen Toplumsal Tarihte Çocuk Sempozyumu'nun bildirilerini içeren bu kitapta, çocukluğun tarihi arkeolojik eserlerde, gravür ve fotoğraflarda, tiyatroda, şenliklerde, çocuk yayınlarında giysilerde, oyuncaklarda, oyunlarda araştırılıyor.

Eyüp Dün/Bugün

11-12 Aralık 1993'te yapılan sempozyumun bildirilerini kapsayan kitapta, Eyüp'ün tarihi geçmişi araştırılıyor.

Peter Burke / *Tarih ve toplumsal Kuram*

Toplumsal kuram tarihçilerin ne işine yarar? Peki, tarih toplumsal kuramcıların ne işine yarar? kültür tarihçisi Peter Burke, bu çok basit gibi görünen sorulara yanıt veriyor. Kadın tarihi, günlük yaşam tarihi gibi "yeni tarih" alanlarındaki son gelişmeleri de Burke'ün sade ve dinamik anlatımında izleyeceksiniz. Çeviren Met e Tunçay.

Değişen dünya koşulları Türkiye'de sanayileşme tartışmalarını gündem dışı mı bıraktı? Kamu işletmeciliğinin ve KİT'lerin özelleştirilerek tasfiyesi, çağın gereği midir? On iki seçkin iktisatçı, ortak çalışmalarının ilk kitabında bu sorulara sadece olumsuz yanıt vermekle kalmıyorlar, yirmi birinci yüzyıla yedi kala sanayileşmeye ve KİT'lere dönük hangi politikaların gündeme geleceğini tartışıyorlar, belirgin seçenekleri kamuoyuna sunuyorlar.

Bu kitabın iktisat politikası üzerindeki tartışmalara yepyeni bir soluk getireceğine, egemen söylemin belirlediği gündemi temelinden sarsacağına ve değiştireceğine inanmaktayız. Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler, Türkiye'de iktisat sorunlarıyla ilgilenen herkes için vazgeçilmez bir kaynak olacaktır.

TÜRKİYE EKONOMİK VE TOPLUMSAL TARİH VAKFI

TARİH VAKFI YURT YAYINLARI

ISBN 975-333-000-6

İKTİSAT POLİTİKASI SEÇENEKLERİ 1

TÜRKİYE'DE SANAYİLEŞMENİN YENİ BOYUTLARI VE KİT'LER