

TÜRKİYE'DEKİ PLANLAMA ÇALIŞMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ahmet ÖZTÜRK*

1. GİRİŞ

Politik düşünen kişiler, üretim ve bölüşümün toplumsal amaçlı hizmetler için kontrol edilmesi gerektiğini öne sürerler. Sözkonusu kontrolün piyasa mekanizması tarafından mı yoksa devlet tarafından mı yürütülmesi gerektiği konusu da günümüze kadar tartışılmış ve hâlâ da tartışılmaktadır. Planlamaya inananlar ve plancılar, kontrolün devlet tarafından, piyasa ekonomisini savunanlar ise kontrolün piyasa mekanizmasınca yapılması gerektiğini savunurlar.

Deneyimler göstermiştir ki, düzensiz işliyen piyasa mekanizması makro ekonomik kararlılığı sağlayıcı yönde olmadığı gibi aşağıdaki sorunları da birlikte getirmektedir¹.

a) Fiyat mekanizması kişileri sahip oldukları kıt kaynaklara göre ödüllendirirken kıt kaynakların eşit bölüşümünü sağlayacak bir mekanizmayı kendi içinde buldurmaz. O nedenle adil bir gelir bölüşümü sağlanamaz.

b) Ücret ilişkisini insancıl ölçüde sağlayamaz.

c) Kıt kaynakların etkin kullanımı sağlanmadığı için enflasyon, işsizlik ve üretim azlığı gibi sorunları yaratır.

d) Dış ticaret ilişkilerini eşit şekilde yürütmede yetersiz kalır.

e) Etkin değişmelere neden olacak büyük ölçekli yatırımlara kuruluşları yönelmez ve dolayısı ile ekonomide üretim faktörlerini harekete geçirmede yetersiz kalır.

f) Piyasa mekanizmasındaki yarışım, üreticileri yeni teknikleri geliştirmeye yönelteceği yerde satışlarını arttırmaya yönelir ve bu durum tüketicilerin etkinliğini azaltırken ekonomide savurganlığa yol açar.

Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, politik ve sosyal özelliklerini incelediğimizde bu ekonomilerin düşük verimde çalışan bir aygıtta benzediğini görürüz².

* Doç.Dr., Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

1 W. Arthur Lewis, The Principles of Economic Planning, George Allen-Unwin Ltd., The Third Ed. London, 1976, s. 12-13.

2 K.B. Griffin - J.L. Enas, Planning Development, Addison Wesley Pub. Comp., London, 1970, s. 6.

Bu aygıt verimli, uyumlu ve tutarlı bir şekilde işletilmedikçe ekonomik gelişme olmayacağı gibi toplumsal sorunları da gün geçtikçe katlanarak artacaktır.

Piyasa mekanizmasının yarattığı aksaklıkları düzelterek ve düşük kapasite çalışan gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerini daha etkin şekilde işletebilecek bir tekniğin veya yöntemin olması gerekir ki bu da planlamadır. Bir ülkenin *politik sisteminin amaçları anayasada ifade edilirken ekonomisinin amaçları plânda ifade edilir*. Bilindiği üzere, ekonomik planlar iktisadi gönençi geliştirecek amaç ve araçları belirlerler. Ekonomik anayasa planlamadır ve ekonomik planlama ile daha sağlıklı işler denilirse kanımızca yanlış yapılmamış olur³. Bununla birlikte, anayasa değişmeden uzun süre geçerli olabilirken, planlar ekonominin gelişme düzeyine göre değişeceğinden geçicidirler. Bir ülkenin yönetimi için anayasa bir zorunluk ise ekonomik büyümede kararlılığı sağlamak ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarını sürdürebilmeleri için planlama kaçınılmaz bir gerekliliktir.

Planlamanın gelişmekte olan ülkeler yönünden önemi böylece ortaya konulmuş olmaktadır. Şimdi asıl konumuz olan, Türkiye Cumhuriyeti dönemindeki planlama çalışmalarının ekonomik etkinliğini belirlemek için çok fazla ayrıntıya girmeden aşağıdaki konuları incelemeye çalışacağız:

- a) Büyümenin kararlılığı
- b) Yatırımların üretkenliği (marjinal sermaye-hasıla oranları)
- c) Üç sektör (tarım, sanayi, hizmet) düzeyindeki hedeflerin gerçekleşme oranları ve gelişme oranları.

Ülkemizdeki planlama çalışmalarını iki döneme ayırmak gerekir. Bu dönemler;

1. 1933-1950 dönemi
2. 1960-1983 dönemi

2. 1933-1950 DÖNEMİ PLANLAMA ÇALIŞMALARI

Türkiye'de plân çalışmaları konusunda ilk işaretin, 1 Mart 1922 yılında, büyük önder M. Kemal Atatürk tarafından verildiğini görüyoruz. Büyük önder, Büyük Millet Meclisinin Üçüncü Dönem konuşmasında "Ekonomi politikamızda belirlemiş olduğumuz temel esaslara uygun olarak hazırlanacak bir plana göre, Bakanlar Kurulumuzun uygulamaya geçmesini bekliyoruz" demiştir⁴. Cumhuriyetimizin 1923-1930 döneminde liberal iktisat politikası uygulanmış fakat bu dönemde izlenen politika beklenen sanayileşmeyi gerçekleştirememiştir⁵. Ayrıca 1929 yılında başlayan ve 1933'lere kadar süren dünya ekonomik bunalımı ülkemizde de etkisini göstermiştir.

Dünya ekonomik bunalımının Türkiye'deki etkilerini şöylece sıralayabiliriz:

- a) Tarıma dayalı geleneksel ihracat ürünlerinin satışının azalması,

3 Ahmet Öztürk, "Endüstrileşme ve Planlama", Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt IV, Sayı: 1, Nisan 1983, s. 68.

4 Afet İnan, Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1972, s. 32.

5 Tunç Tayanç, Sanayileşme Sürecinde 50 Yıl, Milliyet Yayınları, Sümer Matb., 1973, s. 80.

- b) Tarım ürünleri üretiminin azalması işsizlik ve ekonomik durgunluk,
c) 1931 yılı Gayri Safi Milli Hasıla cari fiyatlara göre 1929 yılı düzeyinin % 33 altında olmuştur⁶.

Dünya Bunalımının ekonomide yarattığı olumsuz etkilerden kurtulmak ve Bunalımın yarattığı avantajları değerlendirerek sanayileşme adımının atılması gerekliydi. İşte Dünya Ekonomik Bunalımının ülkemizde yarattığı durgunluk 1933 yılında Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının hazırlanmasına ve 1934 yılında da uygulanmasına neden olmuştur denilebilir.

2.1. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, bir kısmı plan hatta bir sanayi yatırım programı niteliğinde olup içe dönük bir sanayileşme özelliği göstermektedir. Söz konusu planın ana hedefleri oldukça belirgindir.

Bunlar;

- a) Büyük ölçüde dışalım ile sağlanan temel tüketim mallarının yerli üretimine geçilmesi,
b) Kurulacak sanayilerin yerli hammaddelerle dayalı olması,
c) Sanayi kuruluşları hammadde ve işgücü kaynaklarına yakın bölgelerde kurulmasıdır.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planında öngörülen ve geniş ölçüde gerçekleşen sanayi altı grupta toplayabiliriz.

1. Dokuma sanayi (Pamuklu mensucat: Konya Ereğlisi, Kayseri, Nazilli ve Malatya'da; Kendir, keten: Kastamonu ve Batı Anadolu'da, Yün (kamgarn): Bursa Merinos Fabrikasında)
2. Maden İşleme (Demir çelik, silâh sanayii: Karabük ve Kırıkkale'de, bakır kükürt, kok)
3. Kağıt sanayi (Kağıt, selüloz: İzmit'te)
4. Seramik sanayi (Şişe ve cam: Beykozda, porselen Kütahya'da)
5. Kimya sanayi (gülüyağı, sülfirik asit, süper fosfat, kireç kaymağı, posata, yapay ipek)
6. Şeker sanayi (Turhal şeker fabrikası)

Yukarıda yer alan sanayiler için yapılan yatırım harcamaları ve beklenen gelirler şöyledir: Dokuma sanayi için yapılan 21.888.000 TL. harcamadan 40.000.000 TL. gelir; Maden işleme sanayiinde 11 milyon 850 bin TL. harcamadan 26 milyon 400 bin TL. gelir; Kağıt sanayiinde 4.895.000 TL. harcamadan 5 milyon TL. lik gelir; Seramik sanayiinde 2 milyon 50 bin TL. lik harcamadan 1 milyon 100 bin TL. gelir; Kimya sanayiinde 2 milyon 850 bin TL. lik yatırım harcamalarından da 2 milyon 100 TL. lik gelir⁷.

6 Tuncer Bulutay - Yahya Tezel - Nuri Yıldırım, Türkiye Milli Gelir 1923-1948, Ankara 1974, Tablo 8.2A ve 8.2C.

7 Şevket Süreyya (Aydemir), "Programlı Devletçilik", Kadro Dergisi, T. evvel 1934, Sayı 34, Cilt 3, A.İ.T.İ.A., Yayın No.: 134, 1980, s. 10'daki Beş Yıllık Sanayi Planının Kesimsel Maliyet ve Kazandıracağı Kesimsel değerler tablosundan hesaplanmıştır.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planında kurulması düşünülen sanayilerin ürünleri büyük miktarda dışalım ikamesine yönelmiş olarak nitelenebilir. Şu bir gerçektir ki, günümüzün gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerinin tümü, İngiltere ve Hong Kong'u saymazsak, sanayileşmelerinin başlangıcında dışalım ikamesi politikalarıyla yurtiçi üretimlerini korumuşlardır⁸. Sanayileşmede dışalım ikamesi iki aşamada gerçekleştirilir. Birinci aşamada, daha önce dışalım yapılan tüketim malları yurt içinde üretilir ve belirli önlemler ile (yani tüketim malları dışalımında miktar kısıtlaması, yüksek gümrük tarifeleri, aşırı değerlendirilmiş kur politikası, ara malı ve makina ithalatında düşük tarifeler ya da gümrük bağışıklığı gibi) yerli üretime yeterli koruma sağlanır. İkinci aşamada ise ara mallarının yatırım mallarının ve dayanıklı tüketim mallarının dışarıdan alma yerine yurt içinde üretimine geçilir⁹. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, bu iki aşamadan ilk aşamaya yani tüketim malları üretimine ağırlık verdiğini görmekteyiz. Bunlardan maden işleme ve kimya sanayi ise ara ve yatırım malları üretimine yönelmiştir. Denebilirki Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ikinci dışalım ikamesi aşamasının ara malları ve yatırım malları üretimini amaçlamaktadır. Bununla birlikte kurulması düşünülen fabrikalar büyük ölçekli ve ileri teknolojiye sahiptirler.

Başarı ile uygulanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının ekonomiye katkısını veya ekonomik etkinliğini şöyle sıralayabiliriz:

a) Un, şeker ve dokuma gibi en temel tüketim malları dışardan alınırken, sözkonusu plan bu malların üretimini sağlamakla sınırlı kalmadığı gibi bunların ötesinde kağıt, cam ve şişe gibi, sanayilere girerek varlığını günümüze kadar sürdüren devlet işletmeleri kazandırmıştır¹⁰. Örneğin ülkemizin şeker dışalımı 1931 yılında 44.300 ton, 1932 yılında 27.750 ton olmuştur¹¹.

b) Dış ticarette denge sağlandığı gibi ülkede fiyat düzeyi kararlı kılınmış hatta fiyatlar gerileme eğilimi dahi göstermiştir. Birinci Beş Yıllık Sanayi dönemi olan 1934-1938 yılı arası toplam dışalım 532.2 milyon TL. ve dışsatım 588.6 milyon TL. dir. Dolayısı ile net dış ticaret fazlası 56.3 milyon TL. olmuştur¹².

c) Kişi başına düşen ulusal gelir 1930/31 lerde 84 TL. iken 1937/38 lerde 108 TL. ye yükselerek yıllık ortalama % 3.6 oranında artmıştır. Ülkemiz halkının bir anlamda gönenç düzeylerinin sözkonusu plan ile arttığını söyleyebiliriz. 1931-1938 yılları arasında tarım sektörünün katma değerindeki artış ortalama yılda % 4.5 imalat sanayinin katma değerindeki artışı % 10.1 hizmet sektörünün ise yılda ortalama

8 B. Balassa, "The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies", Princeton Essays in International Finance, No. 141 (December 1980), Int. Finance Section, Princeton University, Princeton, New Jersey.

9 Emin Çarıkçı, Yarı Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sanayileşme Politikaları, Turhan Kitabevi Yayınları, Bilimsel Eserler Dizisi, No: 14, Ankara 1983.

10 Haldun Güralp, "Türkiye'de İthal İkamesi Bunalımı ve Dışa Açılma" O.D.T.Ü. Gelişme Dergisi, Cilt 7, Sayı 1-2, Yıl 1980, s. 46-47.

11 Şevket Süreyya (Aydemir), "Milli İktisat Planı ve Şeker Sanayimiz", Kadro Dergisi, 1933, Cilt 2, A.İ.T.İ.A. Yayını, No: 130, Kalite Matb. Ankara 1979, Sayı: 24, s. 10.

12 D.İ.E., Dış Ticaret İstatistik Yıllıkları

katma değer artışı % 5.4 olmuştur¹³. Ulusal gelir (GSMH) ise 1930/31 yılında 1237.5 milyon TL. iken plan dönemi sonu yani 1937/38 de 1818.8 milyon TL. yükselerek yıllık ortalama % 5.4 oranında artmıştır. Ayrıca 1935-1939 döneminde ulusal gelirin artış hızı 1929-34 dönemine göre üç kez daha yüksek olmuş yani % 2.3 den % 6.5 çıkmıştır. Aynı dönemde büyük sanayinin üretim artışı % 152 olmuştur¹⁴.

d) Sanayide üretim ölçeği yükselmiştir. Şöyleki maden çıkarımı dışında kalan sanayi kollarındaki işyerlerinde çalışanların sayısı 1933 yılında ortalama 47 kişi iken 1939 yılında 84 kişiye yükselmiştir¹⁵. Ayrıca 1933-1939 döneminde Türkiye'nin kısa dönem borçları 17 milyon TL. kadar artmasına karşılık, uzun dönemli borçlarından ise 36 milyon TL. lik bir ödeme yapılmıştır¹⁶. Türkiye'nin artık yeniden borçlanabilen ve borcunu ödeyen bir ülke durumuna gelmesinde Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının büyük katkısı olmuştur diyebiliriz.

e) Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ülkemize bir "plan kavramı" armağan ettiği gibi bugün bile ülkemizin en büyük işletmeler grubunu oluşturan Kamu İktisadi Kuruluşlarına 20 kadar fabrika kazandırmıştır. Kamu İktisadi Kuruluşlarının 1974 yılı rakamlarına göre bu kuruluşlar ulusal gelirin % 7.6'sını yaratmakta ve Türk sanayisinde çalışanların % 8.6'sını istihdam etmektedir. K.İ.K. ları 1978 yılında ise 29 işletmeci ve 9 finansal kuruluşu bünyesinde bulundurmaktadır¹⁷. 1981 yılına göre Kamu İktisadi Kuruluşlarına baktığımızda ülke ekonomisine cari fiyatlara göre kazandırdığı gayri safi hasıla 706.769 milyon TL. ülke geneli ise 6.415.500 milyon TL. dir. 1968 fiyatlarına göre Kamu İktisadi Kuruluşlarının Gayri Safi Ulusal Hasılaya katkısı % 11'dir. İstihdam yönünden ele alırsak aynı yılda ülkede çalışanların sayısı 15.346.000 kişi iken Kamu İktisadi Kuruluşlarında 551.000 kişi çalışmaktadır ki, bu Türkiye'de çalışanların % 3.6'sını oluşturur¹⁸.

Dünya buhranına rağmen, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile Türkiye alt yapıda önemli yatırımları ile ve de devlet girişimciliğinin en güzel yaratıcı örneğini verecek endüstriyel büyümenin başlangıcında oldukça başarılı olmuştur.

2.2. İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının uygulanmasında görülen başarılar üzerine bu planın sonuçlarını beklemeden 1936 yılında İkinci Beş Yıllık Sanayi Planının hazır-

- 13 Ömer Celal Sarç, "1923'den Bu Yana Kalkınma Stratejileri" 2. Türkiye İktisat Kongresi 8. Kalkınma Politikası Komisyonu Tebliğleri, 2-7 Kasım 1981, İzmir, D.P.T. Yayını, No: 1783, s. 16.
- 14 Ahmet Öztürk, "Atatürk Döneminde Devletçilik ve Planlama Anlayışı", Atatürk'ün Ekonomik ve Sosyal Politikası, Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, İktisat Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı: 2, Ağustos 1981.
- 15 Yakup Kepenek, Türkiye Ekonomisi İ.O.D.T.Ü. İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara 1983.
- 16 Ergin Günçe, "Türkiye'de Planlamanın Dünü-Bugünü ve Yarını" O.D.T.Ü. Gelişme Dergisi, İdari Bilimler Fakültesi 1981 Özel Sayısı, Ankara, s. 120.
- 17 Mustafa Aysan, 100. Doğum Yıldönümünde Atatürk'ün Ekonomi Politikası, Ekonomik ve Sosyal Yayınlar A.Ş. Yayını, No: 3, İstanbul, 1980, s. 78.
- 18 B.Y.D.K. Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1981 yılı Genel Raporu, Ankara, 1983, s. 46-48.

lanması çabalarına girildi. 1939 yılında uygulanmaya konulması düşünülen plan, gerek konuları gerekse gereksinim duyulan sermaye ve de ülkede uyandıracığı ekonomik ve toplumsal faaliyetler yönünden daha geniş kapsamlıdır. Ayrıca İkinci Sanayi Planının birincisine göre en önemli farklılığı, İkinci Planda yatırım malları üretimine öncelik verilmesi ve dışsattımın amaçlanmasıdır.

İkinci Beş Yıllık Sanayi Planında öngörülen sanayiler şunlardır:

1. Madencilik
2. Maden kömürü ocakları işletmesi
3. Bölgesel elektrik santralleri
4. Ev aletleri sanayi ve ticareti
5. Toprak sanayi
6. Gıda maddeleri sanayi ve ticareti
7. Kimya sanayi
8. Makina sanayi
9. Denizcilik

İkinci Sanayi Planında kurulacak fabrikaların yerleri seçilirken bölgesel denge amaçlanmıştır; fabrika sayıları ve kapasiteleri, sermaye miktarları, çalıştırılacak personel sayıları, fabrikaların ürettiği ürünlerin yurt dışında ve yurt içinde satış tutarları tahmin edilmiştir. Bu tahminler şöyledir:¹⁹

Tesislerin:

Sayısı	: 88 ve daha yukarı 100
Durağan sermayesi	: 88.17 ya da 93.17 milyon TL.
Döner sermayesi	: 18.675.000 TL.
Toplam sermayesi	: 106.845.000 TL. veya 111.845.000 TL.
İstihdam edilecek personel sayısı	: 35.000 ve daha yukarı
Üretilen ürünün ülke içindeki satılan bölümü	: 59.6 milyon TL. veya 66.1 milyon TL.
Üretilen ürünün dışsattımı	: 34.1 milyon TL.
Üretimin toplam değeri	: 93.7 veya 100.2 milyon TL.
Kuruluş sermayesinin ülke içinde kalacak kısmı	: 43.775 veya 46.025.000 TL.
Kuruluş için gerekli dışsalımı	: 44.395.000 veya 47.145.000 TL.

İkinci Sanayi Planının özellikleri olarak şunlar söylenebilir:

a) Hızlı bir sanayileşmeyi ve ağırlığını ara ve yatırım malları üretimine verdiğiinden sanayileşme stratejisi olarak ithal ikamesinin ikinci aşamasının politikasını izlenmesi,

b) Madenleri ilk çıkarıldığı gibi değil, işledikten sonra yurt dışına satmayı öngörmesi,

c) Ağır sanayinin kurulması için ilk adımları atmanın öngörülmesi ve bu yapıda ucuz enerji ve çevirici güç üretimine öncelik vermesi.

19 Afet İnan, T.C. İkinci Sanayi Planı adlı yapıtıdaki plan ile ilgili tablolardan alınmıştır.

İkinci Beş Yıllık Sanayi Planının kapsadığı yıllarda Türkiye II. Dünya Savaşı dışında fakat savaş ekonomisinin koşullarını yaşadığından, sözkonusu plan madencilik dışında (Karabük Demir Çelik) fazla uygulama alanı bulamamıştır. Öte yandan, 13.3.1939 tarih ve 2/10710 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile "Mali darboğaz ve inşaat maliyetlerindeki yükseklik nedeni ile İkinci Beş Yıllık Sanayiden şimdilik vazgeçilmesi istenmiş fakat askeri savunma için son derece gerekli olan motor fabrikasının kurulması uygun görülmüştür" denilmiştir²⁰.

İkinci Sanayi Planının ekonomiye olumlu etkilerinin olacağı düşünülemez. Çünkü plan uygulamaya konulamamıştır. İkinci Sanayi Planının kapsadığı süreler içinde ekonominin tarım, imalat ve hizmet kesiminde gerilemeler olmuş dolayısı ile ulusal gelir ve kişi başına düşen gelirden de azalmalar olmuştur. 1939-1945 yılları arasındaki ekonominin durumunu 1937/38 dönemine göre kıyaslayan Tablo: 1 göstermektedir²¹.

Tablo: 1
Tarım, İmalat ve Hizmet Kesimlerine Göre Katma Değerler ve
Ulusal Gelir (1937/38 – 1944/45) (1938 Fiyatları İle Milyon TL.)

Kesimler	Yıl	Yıl	Artış % Bütün dönemde	Yıllık
	1937/38	1944/45		
Tarım	750.4	559.6	- 25.4	- 4.3
İmalat	270.5	235.6	- 12.9	- 2.0
Hizmet	797.9	688.6	- 13.7	- 2.3
Toplam Gelir (GSMH)	1818.8	1483.8	- 18.4	- 3.3
Kişi başına gelir	108	79	- 26.8	- 4.3

İkinci Sanayi Planı uygulama alanı bulamamasına karşın ortaya koyduğu sanayileşme stratejisi oldukça önemlidir. Gerçekten, bugün sanayileşmelerini sağlıklı bir yapıya kavuşturan gelişmiş ülkelerin izlediği sanayileşme stratejilerinin dışalım ikamesinin ikinci aşaması olduğu görülmektedir. Eğer Türkiye dışalım ikamesinin ikinci aşaması politikasını uygulasa idi sanırım bugün sağlıklı bir sanayi yapısına kavuşmuş olacaktı. Ayrıca, belirli politikacıların 1974'lerde sanayileşmede ağır sanayi ve motor sanayisine öncelik vereceğiz dedikleri programları ve 1980'li yıllarda dışsatım dönük sanayileşme ancak Türk ekonomisini darboğazdan kurtarır politikaları altında görüldüğü üzere İkinci Beş Yıllık Sanayileşme Planında öngörülmüştür.

İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı dönemini kapsayan ve onu izleyen yıllarda makina, donanım ve inşaat yatırımları durmuş, halkın reel gelirleri azalmış, yurtiçi fiyatları aşırı derecede arttığından halkın satın alım gücü çok zayıflamıştır. Çözüm olarak dışsatımın canlanması için 62 kuruşluk primle birlikte 192 kuruş olan dolar

20 Mustafa Altıntaş, Türkiye'de Planlı Kalkınma ve Uygulama Sonuçları. A.İ.T.İ. Akademisi Muğla İşletmecilik Yüksek Okulu Yayınları: 2, Kalite Matb., Ankara 1978, s. 126.

21 Ömer Celal Sarç, a.g.k., s. 17.

fiyatı 7 Eylül 1946 yılında 280 kuruşa yükseltilmiştir. İşte ekonomide görülen sorunların çözümü için 1946 yılı İvedili Sanayi Planı ile 1947 Kalkınma Planına baş vurulur.

2.3. 1946 Yılı İvedili Sanayi Planı ve 1947 Kalkınma Planı

Savaş ekonomisi koşulları içinde yaşayan Türkiye, savaş sonu döneme, savaş döneminde hazırladığı "Kalkınma Planı" ile giriyordu. 1946 yılı planı bir "İş Planı" niteliğinde olup üretim hedefleri tüketim normlarına göre hesaplanmıştır. Böylece plan tüketimi ve üretimi birlikte düzenlemektedir²².

1946 planı, ülke içinde sanayileşmede bölgesel uzmanlaşmaya ve de sanayinin enerji kaynaklarının çevresinde toplanmasını amaçlamaktadır. Ayrıca bu planın diğer hedefleri ile İkinci Sanayi Planının hedefleri arasında büyük benzerlikler olduğu görülmektedir. Fakat bu plan için biriktirilmiş olan finansmanın (altın ve döviz) askeri amaçla tutulma zorunluğu ortaya çıktığından, plan uygulamaya konulamamıştır. Ayrıca 1946 larda dış çevrelerin ağır endüstriye ağırlık veren bir planı desteklemeye gönüllü olmadıkları görülmüştür. Böylece planın finansmanını yapacak dış kaynak bulmakta da zorluk çekilmiştir.

1947 yılında dış ticaret dengesi, 1938 yılı sayılmazsa, 1930'dan beri ilk kez açık vermiştir²³. Tarım ürünlerinde kötü hava koşulları yüzünden, % 8 kadar bir üretim düşüşü kaydedilmiştir. Ekonomide görülen olumsuz gelişmelerin çözümü için 5 Kasım 1947 yılında 5 yıllık kalkınma planı hazırlanmıştır. Kimilerine göre 1947 Planı resmîyet kazanmadığı halde Türkiye'nin savaş sonrası ekonomik politikasını çizen ve kesimlerini betimleyen temel metin olmuştur²⁴. Ayrıca 1947 planı sadece Marshall yardım programına katılabilmek için hazırlandığı ve sanayinin yerine öncülüğün tarım ve ulaştırma kesimlerine verildiği görülmektedir.

1947 Planı önerilen kararlarında ulusal gelirin, yatırım kararları ile kamu gelirlerinin ilişkileri gösterilmişse de makro plandan çok kesim planı özelliğini taşır. Kesim hedefleri daha önceden kurulan modelden çıkarılmamış; kesimi oluşturan projelerin toplamı hedef olarak seçilmiştir. Ayrıca, kesimlerin içerdiği projeler uygulandığında ulaşılabilecek dış ticaret dengesi, ulusal gelir düzeyi, gerekli yatırım düzeyi ile bu yatırımların dış ve iç ödemeleri ayrı ayrı hesaplanmış ve gösterilmiştir²⁵.

Plan, öncelikleri aşağıda sıralanan sekiz kesimden oluşmuştur.

1. Tarım
2. Ulaştırma
3. Büyük su işleri
4. Enerji
5. Demir-Çelik

22 İlhan Tekeli - Selim İlkin, Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı, O.D.T.Ü., Ankara 1974, s. 3.

23 T.C. Ticaret Bakanlığı ve Ellinci Yıl, Ankara, 1973, s. 404-405.

24 Haldun Güllalp, "Türkiye'de İthal İkamesi Bunalımı ve Dışa Açılma", O.D.T.Ü. Gelişme Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1-2, 1980, s. 48.

25 İlhan Tekeli - Selim İlkin, a.g.k., s. 17.

6. Çimento
7. Madenler
8. Sanayi

1947 yılı sonuna göre Türkiye Ulusal Geliri içinde tarım kesiminin payı % 44.4 ve çalışan nüfusun % 82'si tarım kesimindedir. Plan döneminde (1948-1952) tarım kesiminde öngörülen yatırımlar 612 milyon TL. olup bu toplam yatırım içinde % 16.4 ile ikinci olmaktadır. Planın tarım üzerindeki etkisi tarımda çalışanlar başına düşen yıllık geliri 179 TL. den 259 TL. ye çıkartacağı yani % 36 lık bir artış sağlayacağı ve ayrıca ne tarım geliri üzerindeki etkisinin 5.6 milyar TL. yi bulacağı tahmin edilmiştir²⁶.

1947 planı ile Türkiye kalkınmasını tarım kesimine bağlamıştır. Bu nedenle, ürünlerinin yurtiçi ve yurtdışı taşıma işlemlerinin düşük maliyet ve kolaylıkla yapılabilmesi için iyi bir ulaştırma düzeninin kurulması gerekiyordu. Kara yolları ile Demir yolları ve Deniz yollarına ağırlık verilerek 1.628.355.000 TL. yatırım harcaması öngörülmüştür ki bu rakam toplam 3.728.817.000 TL. yatırım içinde % 43.7'yi oluşturarak birinci sırayı alır. Ayrıca tarım kesiminin verimliliğini artırmak yani 331.500 hektarlık araziye sulamak, bataklıkları kurutmak, su taşkınlarından arazileri önlemek için plan dönemi içinde büyük su işlerine 155 milyon TL. ayrılmıştır²⁷. Görüldüğü üzere ulaştırma ve büyük sulama işleri tarım kesiminin gelişmesine uydu- rulmak istenmiştir. Böylece Türkiye'nin "mukayeseli üstünlüğü" nün sanayide değil artık tarımda olduğu kabul edilmiştir. Çünkü plan döneminde sanayi, yatırım harca- ması bakımından dördüncü sırada yer almakta, yatırımların ağır sanayi ve yatırım malı üreten sanayilere değil, tüketim malı üreten sanayilere kaydığı görülmektedir. Sözkonusu planın sanayi kuruluşları, tekstil, tütün, şeker, sentetik, amonyak ve azot gibi suni gübre üretecek fabrikalara (yani bir anlamda tarımın gelişmesi için) dayandığı görülür.

1947 Planının uygulaması sonucunda ulaşılması beklenen ulusal gelir ve ke- simsel dağılımları aşağıdaki Tablo: 2'de verilmiştir.

Tablo: 2
Ulusal Gelir (1947 Temmuz Fiyatları İle Rakamlar Milyon TL.'yi göstermektedir).

Kesimler	1948	%	1952	%	1948-1952 Arası Yıllık Ortalama Artış Hızı
Tarım	3.260	42.6	4.170	39.7	% 6.5
Sanayi	990	13.0	4.710	16.3	% 14.8
Ticaret	2.430	31.7	3.580	34.0	% 10.2
Hizmetler	800	10.5	840	8.0	% 1.2
Konut	170	2.2	210	2.0	% 5.5
T o p l a m	7.650	100.0	10.510	100	% 8.0

Kaynak: İlhan Tekeli - Selim İlkin, a.g.k., s. 23'deki Tablo.

26 A.g.k., s. 76.

27 A.g.k., s. 101.

Türkiye'de 1948 yılında 388 TL. olan kişi başına düşen gelirin plan dönemi sonunda, yani 1952 yılında 503 TL., olması beklenmektedir. Ayrıca plan döneminde 150.000 kişiye daha iş olanağı yaratılacağı hesaplanmıştır.

1947 Planının uygulamaya konulmadığı söylenir, ama kimilerine göre 1950-1960 dönemindeki uygulamalarda 1947 Planının esprisi yaşatılmıştır diyenler de vardır. Sonuç olarak denebilir ki planın proje düzeyindeki önerilerinin çoğu uygulanmamıştır. Sözü geçen planın makro gelir hedeflerine ulaşım ulaşamadığı 1948 ve 1952 yılları milli gelir tablosuna bakarak anlaşılabilir.

Tablo: 3
1948 Fiyatları İle Türkiye Ulusal Geliri (1000 TL.)

Kesimler	1948 Yılı	%	1952 Yılı	%	Yıllık Artış Hızı %
Tarım	4691.4	0.531	5848.3	0.512	5.6
Sanayi	926.3	0.105	1190.5	0.104	6.5
İnşaat	280.3	0.032	570.4	0.050	19.3
Ticaret	960.6	0.109	1203.6	0.105	5.8
Ulaştırma	406.3	0.046	652.3	0.057	12.5
Mali müesseseler	129.4	0.015	195.3	0.017	11.0
Serbest Meslek ve Hizmetler	325.3	0.037	468.9	0.041	9.6
Mesken Geliri	237.5	0.027	278.4	0.024	4.1
Devlet Hizmetleri	877.6	0.099	1011.1	0.089	3.6
Yurtiçi Geliri	8834.7	1.000	11418.8	1.000	6.6

Kaynak: Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, Türkiye Milli Geliri, Yayın No: 536. Ankara, 1968, s. 2.

Tablo 2 ve Tablo 3 karşılaştırıldığında plan hedefleri ile gerçekleşen değerler arasında gerek ulusal gelir artış düzeyi ve gerekse kesimsel büyüme oranları arasında farklar bulunmaktadır. Bundan ötürü plan hedeflerinin gerçekleşmediği söylenebilir.

3. 1960-1983 DÖNEMİ

1950-1960 dönemi plan çalışmalarına ağırlık vermeyen dönem olarak kabul edilse de, bu dönemde bakanlıklar veya onlara bağlı uzman kuruluşlarında geliştirilmiş revizyona ve esnekliğe açık "kesim programları" olduğu görülmektedir. Bu durumun 1947 Planının yapısına uygun olduğu açıktır.

1958 yıllarına gelindiğinde biriken dış ödeme güçlükleri iyice ağırlaşmış; dış alımların karşılıkları transfer edilememiş ve kısa dönemli borçlar hayli artmıştır. Daha sonraki yıllarda geleneksel hale gelecek olan kurala yani dış satımı arttırmak için devlüasyonunun yapılmasına başvurulmuştur. 280 kuruş olan dolar fiyatı 900 kuruşa çıkartılmıştır. Ayrıca 1950'lerde yüzde 6, 1954'lerde yüzde 15 olan endüstri kesimin büyüme oranı 1958'lerde yüzde 3'e ve 1959'da ise yüzde 2'ye düşmüştür. Türkiye tam bir bunalım ekonomisi yaşamaya başlamıştır. Durumun düzeltilmesi için yatırımların bir plana bağlanması önerisine dönemin iktidarı, planı

katı bir doktrin saydığından yanaşmak istememiştir. Ekonominin dengeleri bozuldukça siyasal gerginlik artmış ve 27 Mayıs 1960 yılına gelinmiştir. 27 Mayıs Rejimi, 30 Eylül 1960 tarihinde 91 sayılı Kanunla Devlet Planlama Teşkilatını kurmuş, ayrıca planlı kalkınma, 1961 Anayasasınının 129. maddesi ile sağlam bir temele oturtulmuştur.

1963 yılından beri Türkiye'de iktisat politikaları D.P.T. tarafından düzenlenen Beşer Yıllık Kalkınma Planlarına göre yürütülmektedir. 1963-1983 yılları arasında 4 plan yapılmıştır. Şimdi sırasıyla bu planları ulusal gelir, istihdam, yatırım ve kesimsel büyüme yönünden, kısaca incelemeye çalışalım.

3.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Devlet Planlama Teşkilatı kurulduğundan beri iki *perspektif* plan, dört beş yıllık plan ve yirmibir tane yıllık program düzenlenmiştir. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planlar birinci perspektif (görünge) planın kapsamı içindedirler. 1963-1967 yılını içeren Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planınının ekonomiye katkısının ne olduğunu ortaya koyabilmek için bu dönemde hedeflenen ulusal gelir, kişi başına düşen ulusal gelir, kesimsel büyüme oranları ve marjinal sermaye hasıla oranlarının uygulama sonucunda gerçekleşip gerçekleşmediğinin bir analizi yapılmalıdır.

Birinci Beş Yıllık Planda, ulusal gelirden yıllık % 7 artış hedeflenmiş, ama ortalama yıllık ulusal gelir artışı 6.7 olarak gerçekleşmiştir. 1961 piyasa fiyatlarına göre 1967 yılında GSMH'nın 73.5 milyar TL. olması öngörülmüş, ulaşılan miktar ise 71.8 milyar TL. olmuş, 1.7 milyar TL. plan hedefinin gerisinde kalmıştır. Birinci Plan döneminde en yüksek büyüme hızına % 10.5 ile 1966 yılında ulaşılmıştır.

Kişi başına düşen ulusal gelir 1963-1967 yılları arasında sürekli olarak gelişme göstermiştir. 1961 piyasa fiyatlarına göre 1962 yılında 1698 TL. olan kişi başına düşen ulusal gelir 1967 yılında 2059 TL. olmuştur. Hatta kişi başına düşen GSMH yıllık % 4 olarak hedeflenmiş, bu hedef 1963, 1966 yıllarında % 5 ve % 7.4 ile gerçekleşerek, plan hedefinin üstüne çıkmıştır. Diğer yıllarda plan hedefinin gerisinde kalınmasına karşın ortalama olarak hedefe çok yaklaşmıştır. 1967 yılında 2067 TL. olarak hedeflenen kişi başına düşen ulusal gelir 2059 TL. olarak gerçekleşmiştir^{2 8}.

Planlı bir ekonomide yatırımlar plansız bir ekonomiye göre daha rasyonel bir şekilde gerçekleşecek ve kapasite kullanım oranı daha yüksek olacağından dolayısı ile marjinal sermaye hasıla oranı daha düşük olacaktır. Birinci Planda öngörülen marjinal sermaye-hasıla oranı 2.6 dır.

Buna göre GSMH'nın ($s = k.g$ formülünden $s = 2.6 \times 0.07 = 0.182$) ortalama % 18.2'si tasarruf edilmeli yani yatırım ayrılmalıdır. 1965 yılı fiyatlarına göre plan döneminde 68.051.0 milyon TL. yatırım harcaması öngörülmüş gerçekleşen ise 63.662.7 milyon TL. dir. Kesimsel gerçekleşme oranlarının kıyaslanması için aşağıdaki Tablo 3 yararlı olacaktır.

Yatırım harcamalarının G.S.M.H. içindeki paylarının planda devamlı artışı öngörülmüş ve bu oranın 1967 sonunda % 19.4 olacağı tahmin edilmiştir. Plan döneminde sözkonusu oranlar, cari fiyatlara göre dalgalanmalar göstermiş, 1964'de

% 14.1, 1965'de % 14.6, 1966'da % 16.1 ve 1967'de % 16.6 olmuştur. Kaynakların kullanımını açısından bakıldığında, 1965 yılı fiyatlarına göre planda öngörülen hedeflere 1966 yılına kadar yaklaşılmaya çalışılmış 1966 ve 1967 yıllarında ise plan hedefi % 14.8 ve % 16.7 iken gerçekleşen oranlar sırasıyla % 16.4 ve % 17.4 olmuştur²⁹.

Tablo: 4
Planlanan Yatırımların Gerçekleşmesi (1965 Fiyatları İle Milyon TL.)

Kesimsel	Plan Hedefleri	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı %
Tarım	12.034.8	9.309.4	77.35
Madencilik	3.688.5	3.556.2	96.41
İmalat	11.510.8	11.802.0	102.53
Enerji	5.857.4	4.019.9	68.63
Ulaştırma	9.309.1	9.712.5	104.33
Turizm	943.5	1.198.2	127.00
Eğitim	4.822.6	4.061.5	84.22
Sağlık	1.536.7	1.120.7	72.93
Konut	13.823.1	14.152.9	102.39
D. K. Hizmetleri	4.524.6	4.729.4	104.53
T o p l a m	68.051.0	63.662.7	93.55

Kaynak: D.P.T. 1968 yılı programı, s. 29'daki Tablo ve Mustafa Altıntaş, a.g.k., Tablo (4.27), s. 267.

Özel kesim için öngörülen yatırım harcaması 1965 fiyatlarına göre 27.9 milyar TL. iken bu, yatırım hedefini % 12.9 aşarak 31.5 milyar TL. olarak gerçekleşmiştir. Bu harcama kamu kesimi için 41.4 milyar TL. öngörülmüş 36.1 milyar TL. olarak gerçekleşmiştir. Toplam olarak yatırımların plan döneminde gerçekleşme oranı 97.5 dir.

Ekonomide büyümenin sürekliliğini ve kararlılığını sağlamada en önemli etken konut dışında yapılan sabit sermaye yatırımlardır. Bu yatırımların GSMH'ya oranı ise ekonominin büyümesi için gösterilen bir çabanın ölçütüdür. Bu oran ne kadar büyük olursa, ekonomik büyüme o derecede yüksek olacak ve sanayileşme de o kadar hızlı sağlanacaktır. Ekonomik büyüme özellikle sanayileşme ile sağlanmaya çalışılır. Çünkü sağlıklı bir sanayileşme ülkenin dış kaynaklara olan bağımlılığını azaltır.

Yatırımlar ile ilgili olarak hedeflenen miktarların gerçekleştiğini görüyoruzki, bu da bize marjinal sermaye-hasıla oranının, hedeflenen miktarda yani 2.6 olarak gerçekleştiğini gösterir.

Tarım, sanayi ve hizmetler kesimlerinde çalışanların yüzdeleri ile bunların yurtiçi gelir içerisindeki paylarını ele alalım.

Tarım kesiminin yurtiçi gelir içindeki payı 1961 yılında % 40.6, 1963 yılında % 40.5 iken 1966 yılında % 36.5 ve 1967 yılında % 34.7 olmuştur. Sanayi kesimi-

29 D.P.T. Yılı Programı, İkinci Beş Yıl; 1968-1972, Yayın No: 748, Ankara, 1969, s. 37.

nin payı ise 1961 yılında % 16.1, 1962'de % 16.2 iken 1966'da % 17.0 ve 1967 yılında % 18.9 olmuştur. Hizmet kesimin yurtiçi gelir içindeki payı ise 1961 yılında % 43.3 iken 1966 yılında % 45.6'e ve 1967 yılında % 46.4'e yükselmiştir³⁰.

Tablo: 5
Üç Kesimde Çalışanların Toplam Çalışanlar İçinde Payı
(1961 - 1967 Yüzde Olarak)

Kesimler	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Tarım	78.0	77.4	76.2	75.0	73.7	72.5	71.1
Sanayi	9.4	9.8	10.2	10.6	11.0	11.5	11.9
Hizmetler	12.6	12.8	13.6	14.4	15.3	16.0	17.0

Kaynak: Mustafa Altıntaş, a.g.k., s. 270.

İstihdam ve gelir bakımından incelendiğinde ortaya çıkan durum şudur: Tarım kesiminden sanayi ve hizmete doğru bir istihdam kayışı olmuş, ulusal gelir içinde tarımın payı azalmış, buna karşın sanayi ve hizmetin payı artmıştır. Ayrıca enflasyon oranı 1970'ler kadar yıllık olarak ortalama yüzde 5 olmuştur. Böyle bir sonuç planlamanın ekonomiye olumlu katkıda bulunduğu bir kanıttır.

Özetle Birinci Beş Yıllık Plan ekonominin gelişmesinde etkili olmuştur denilebilir.

3.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planda dışalım ikame edici sanayileşme politikasının birinci aşaması başarılı bir şekilde yürütülmüş, hatta dışalım ikamesinin üretim büyümesine katkısı Birinci Planda % 35 iken, İkinci Beş Yıllık Planda dışalım ikamesinin üretim artışına negatif katkısı olmuştur. Fakat ikinci planda ithal ikamesinin sanayi üretim artışına katkı dışsatım artışının yardımıyla % 10'a ulaşmıştır³¹. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planlarda uygulama sonucunda dışalım ikamesinin ikinci aşamasına hâlâ tümüyle geçilemediği görülmektedir. Planlı dönemde imalat sanayinde ortalama % 9.4'lük bir gelişme hızı sağlanmış olmasına karşın üretim bileşiminde tüketim malları ağır basmıştır.

1962, 1967 ve 1972 yıllarında imalat sanayinin bileşimi şöyledir: 1962 yılında üretilen malların % 62.3'ü tüketim, % 27.8 ara ve % 9.9'da yatırım mallarıdır. 1967 yılında ise tüketim mallarının payı % 52.0, ara mallarının % 35.4 ve yatırım mallarının payı ise % 11.7'dir. 1972 yılında bu oranlar sırasıyla % 46.6, % 39.6 ve % 14'dür³².

Görüldüğü üzere gerek Birinci Kalkınma Planı dönemi sonunda gerekse İkinci Plan dönemi sonunda (1972), ara malları ve yatırım mallarının imalat sanayi

30 D.P.T. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

31 Uğur Korum, Türk İmalat Sanayii ve İthal İkamesi: Bir Değerlendirme: Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara 1977, s. 91.

32 Necdet Serin, "Türk Sanayinin Yapısal Görünümü", Cumhuriyetin 51 nci Yılında Türkiye'de Sanayileşme ve Sorunları Semineri, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 382, Ankara, 1974, s. 8.

içindeki payı görelî bir artış gösterse de, bu artış sanayileşme için yeterli değildir. Çünkü sanayileşme için gerekli olan yatırım ve ara mallarının payı oldukça azdır. Sanayileşmiş ülkelerde tüketim mallarının payı % 14- % 20 yatırım malları sanayinin payı % 45 - % 50'dir. Türkiye'de ise bu oranın büsbütün tersine olduğu görülmektedir.

Sanayi ürünleri içinde yatırım mallarının payının artırılması kuşkusuz sanayileşmeyi daha hızlı sağlar. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, tüketim mallarının payının 1977'de % 38.3'e düşürülmesi, ara ve yatırım mallarının payının da % 61.7'ye çıkarılması öngörülerek hızlı bir sanayileşmenin hedeflendiğini görürüz.

İkinci Beş Yıllık Plan için ulusal gelirden % 7'lik ortalama yıllık büyüme oranı hedef seçilmiş ve plan döneminde bu % 6.9 olarak gerçekleşmiştir³³. Yine 1968 fiyatlarına göre kişi başına düşen ulusal gelirden % 4.4'lik yıllık bir artış hedeflenmiş ve bu artış aynen sağlanmıştır. Tarım sektöründe % 4.1, sanayi kesiminde % 12 ve hizmetler kesiminde ise % 6.3 bir büyüme hızı hedeflenmiş; gerçekleşen oranlar ise tarımda % 3.78, sanayide % 9.62, hizmetde % 7.9 olmuştur.

Sanayi kesimi, plan döneminde öngörülen ölçüde sağlıklı gelişme sağlamadığı gibi dalgalı bir eğilim göstermiştir. 1970 yılında görülen acı döviz bunalımı nedeni ile Türk parası yaklaşık yüzde 50 devalue edilmiştir. Sonucunda sanayi kesiminde üretim hızı % 3.1 düşmüş, 1972 yılında yeniden yükselerek % 10.7'yi bulmuştur. Sanayi kesiminin toplam yatırımlar içindeki payı 1965 fiyatlarına göre % 22.4 dir ki bu kesim yatırım önceliği açısından ilk sırayı almıştır. Yatırım harcamaları GSMH'nin 1967 de % 19.9 iken, 1972'de % 24.3 varmıştır.

Kesimlerin GSMH içindeki payları İkinci Plan dönemi sonunda 1968 fiyatlarına göre tarımın % 27.7, sanayide % 21 ve hizmetlerde % 50.5'dir. Tarım ve sanayi kesimlerinde planlanan hedefe ulaşamamıştır. Hizmet kesiminin GSMH içindeki payı % 47.3 olarak hedeflenmiş gerçekleşen ise % 50.5'dir, ki bu oran plan hedefinin üstündedir³⁴. Sanayi ve tarım kesimlerindeki gelişmeler istenilen düzeyde olmasına karşın İkinci Planın istihdam, yatırım, üretim ve ulusal gelir açısından ekonomiye olumlu katkılarının olmadığı söylenemez. Hatta İkinci Planın, bugüne kadar uygulamaya konulan dört beş yıllık kalkınma planları içerisinde uygulama sonucu bakımından en başarılı olanıdır denilebilir. Söz konusu planın başarılı olmasında dışsattım gelirleri ile işçi döviz artışının büyük payı vardır.

Dışsattım gelirleri 1969-70 ve 1973-74 yılları arasında yüzde 153 artmıştır. 1969 yılında 537 milyon dolar olan dışsattım, 1970 yılında 588 milyon dolar, 1971 yılında 667 milyon dolar, 1972 yılında 885 milyon dolar ve 1973 yılında 1317 milyon dolardır. Yıllık ortalama yüzde 25 lik bir artış gösteren dış sattımın genişlemesinde asıl kaynak gıda ve tekstil kesimleri ürünleridir. Şöyle ki gıda ürünleri dış sattımı 1969 yılında 200 milyon dolar iken 1973 yılında 390 milyon dolar olmuş aynı dönemde tekstil ürünlerinin dış sattımı 127 milyon dolardan 391 milyon dolara yükselmiştir.

İşçi dövizleri 1969 yılında 141 milyon dolar iken 1970 yılında 273 milyon dolar, 1971 yılında 371 milyon dolar 1972 yılında 740 milyon dolar ve 1973 yılı-

33 D.P.T. Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl, 1973-1977, s. 6.

34 Mustafa Altıntaş, a.g.k., s. 344-345.

ında 1183 milyon dolar olmuştur³⁵. İşçi dövizlerindeki artış ortalama yüzde 70'dir. Bu beklenmeyen işçi döviz artışları 1946 yılından sonra ilk kez cari hesap açıklarını 1972 yılında sıfıra doğru yaklaştırmış ve 1973 yılında da 484 milyon dolar fazlalık vermesinde önemli katkısı olmuştur.

3.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

1973-1977 yılları arasını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ilk görüngen planın son dilimini değil, yeni politika ile, 1972'de başlayan Ortak Pazara katılma süreci de gözönünde tutularak hazırlanan, 22 yıllık ikinci görüngen planın (1973-1977) ilk dilimini oluşturur. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, salt büyümenin kalkınma olmadığı bilinci içinde, kalkınmanın tüm kurumları içermesi gerektiğini ve dolayısı ile ekonomik ve toplumsal yapıyı sanayileşmiş toplum yapısına dönüştürmeyi amaçlamıştır.

Hızlı bir sanayileşme ile Türkiye'nin dışa bağımlılığını azaltan bir sanayii yapısının oluşturulması için Üçüncü Plan döneminde imalat sanayi içinde ara ve yatırım mallarının payının artırılmasına önem verilmiştir.

Üçüncü Plan döneminde sanayi üretiminin bileşimindeki belirli değişiklikleri Tablo: 5'den öğrenebiliriz.

Tablo: 6
Yüzde Olarak Sanayi Üretiminin Bileşimi

Kesimler	1972 Yılı	1977 Yılı (Gerçekleşen)	1977 Yılı (Hedeflenen)
Madencilik	2.7	3.9	3.7
İmalat Sanayi	94.9	94.0	93.5
Tüketim Malları	53.2	49.0	42.6
Ara Malları	33.9	37.7	40.7
Yatırım Malları	12.9	13.3	16.7
Toplam İmalat Sanayi	100.0	100.0	100.0
Enerji	2.4	2.1	2.8
Toplam Sanayi	100.0	100.0	100.0

Kaynak: D.P.T. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No: 1664, Ankara 1979, s. 14.

Tablo: 5'de görüldüğü üzere madencilik üretimi sözkonusu plan döneminde % 3.7 olarak hedeflenmiş ve % 3.9 olarak gerçekleşmiştir. Enerji üretiminin 1972 yılındaki payı % 2.4'den 1977 yılında % 2.1'e düşmüş; 1978'de bile hedeflenen orana ulaşamamıştır. Enerji kesimi ekonomik faaliyetlerin lokomotifidir. Bu lokomotif iyi işlemez ise ekonomi durgunluktan kurtulamaz ve enflasyon içinde durgunluk sürer. Türkiye 1984'lerde geldiği şu günlerde dahi enerji üretimini arttıramamış; imalat sanayindeki tüm fabrikaları enerji bunalımı nedeni ile düşük kapasitede çalışmak zorunda kalmıştır.

35 Kemal Derviş, Jaime De Melo - Sherman Robinson, General Equilibrium Models for Development Policy, Cambridge University Press, New York, 1982, s. 328.

Üçüncü Plan döneminde tüketim malları üretiminin toplam imalat sanayi üretimi içindeki payı azalırken ara malları ve yatırım mallarının payı Tablo: 5'de görüldüğü üzere 1972 yılına göre artmıştır. İmalat sanayinin üretiminin planın sanayileşme hedefleri ile aynı doğrultuda olmasına karşın hedeflenen oranlara ulaşamadığı da bir gerçektir.

1972 yılında, çalışanların yüzde 66.9 tarımda çalışırken bu oran 1977'de yüzde 61.8'e düşmüştür. İmalat sanayinde (inşaat dahil) çalışanların oranı ise yüzde 14'den 16.2'ye, hizmetlerde ise bu oran yüzde 19.1'den yüzde 22'ye çıkmıştır³⁶. İş gücünde tarımdan sanayi ve hizmet kesimine doğru, yeterli olmasa da bir kayış vardır.

İkinci Planda 3.2 olması öngörülen marjinal sabit sermaye hasıla oranı 2.9 olarak gerçekleşmiş ve Üçüncü Planda yatırımların sermaye yoğunluğu yüksek ve olgunlaşma süresi uzun olduğundan bu oran 3.2 olarak öngörülmüştür. Üçüncü Planda marjinal sermaye-hasıla oranı 3.3 olarak gerçekleşmiş olup plan hedefine oldukça yaklaşılmıştır³⁷. Ayrıca bu dönemde sabit sermaye yatırımlarının GSMH oranının yüzde 21.9'ula ulaşması hedeflenmiş fakat yüzde 20.2 dolayında gerçekleşmiştir.

Üçüncü Plan döneminde tarım kesiminin katma değerinin % 3.7 olarak öngörülen büyüme hızı bu dönemde % 3.3 olarak gerçekleşmiştir. Sanayi kesiminin büyüme hızı dönem ortalaması olarak planda yüzde 11.4 öngörülmüş gerçekleşme ise yüzde 9.9 olmuştur. Hizmetler kesimi katma değerinin öngörülen ve gerçekleşen yüzdelere ise sırasıyla 7.4 ve 7.8 dir. Acı döviz bunalımı tekrar 1977'de ortaya çıkmış ve efektif devleüasyon oranı yüzde 50'ye yaklaşmıştır. 1950'den bu yana görülen oldukça birbirine benzeyen üç devreden biri tekrar bu yılda meydana gelmiş ve endüstriyel büyüme oranı tekrar hızlıca düşmeye başlamıştır. Değınilen devre oldukça hızlı endüstriyel büyüme döneminden başlayarak dış döviz bunalımı ile endüstriyel büyümede geçici düşmeler ile sona ermesidir.

Bütün bu anlatılanlara dayanarak diyebiliriz ki, Üçüncü Plan dönemindeki hedeflenen miktarlara tam olarak ulaşılmamış olsa da, planın ekonomiye olumlu katkısı olmuştur. Ayrıca Birinci İkinci ve Üçüncü Kalkınma Planları döneminde uygulanan politikalar Türkiye'de kararlı bir büyümenin olacağı doğrultusunda bir ortam yaratmıştır. Böylece özel kesimin kalkınmada dinamik bir etken olarak yer almasına neden olmuştur. Her üç planlama döneminde özel kesim yatırımlarının toplam sabit sermaye içindeki payları öngörülen orandan daha fazla artan yönde olmuştur. Şöyle ki I. Planda öngörülen % 40.1 gerçekleşen % 46.4, III. Planda öngörülen % 43.6 gerçekleşen ise % 48.9'dur.

3.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

1974-1975'lerde petrol krizinin yarattığı bunalım ile Türkiye'nin yoğun ekonomik ilişki içinde bulunduğu Batı ülkeleri 1930'lardan bu yana en ağır ekonomik durgunluğu yaşamışlardır. 1970'lerde büyük bir döviz ve rezerv birikimi olan Türkiye'de 1975'lerden sonra işçi dövizi girişlerinde bir azalma başlamış; sanayi ürünleri-

36 D.P.T. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.k., s. 25.

37 A.g.k., s. 33.

nin dış satım yapılmadığı gibi sanayi için gerekli ara malı dış alımı artmıştır. Bunun sonucu 1978'lere gelindiğinde enerjide görülen darboğazı da eklersek ekonomik bir bunalım yaşanmaya başlanmış ve bu yılın sonuna doğru fiyat artışları yüzde 52.6 ya ulaşmıştır.

Ekonomiyi bunalımdan, çıkarmak ve dolayısı ile ekonomik büyümeyi sağlamak amacı ile 1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmış ve uygulamaya konmuştur.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Gayrisafi Ulusal Hasılanın piyasa fiyatlarına göre yüzde 8.0 oranında artarak 1978 yılında 1145.2 milyar TL. den 1983 yılında 1682.6 milyar TL. olacağı tahmin edilmiştir. Ayrıca Gayrisafi yurtiçi hasılanın da piyasada fiyatlarına göre plan döneminde ortalama yüzde 8.2 oranında artacağı hedeflenmiştir.

Gerçekleşen Gayrisafi Milli Hasıla rakamları resmi kaynaklara göre çelişkili görünse de, 1968 yılı fiyatlarına göre 1978 yılında yüzde 3.3 olan GSMH büyüme oranı, 1979'da % - 0.6, 1980 yılında % - 1.1, 1981 yılında % 4.3, 1982 yılında % 4.4 ve 1983 yılında da yüzde 3.0 olmuştur³⁸.

Dördüncü Plan döneminde piyasa fiyatlarına göre kesimlerin katma değerlerinin yılda ortalama olarak sırasıyla tarımda yüzde 5.3, sanayi kesiminde yüzde 9.9, hizmetler kesiminde ise yüzde 8.5 oranında artması öngörülmüştür³⁹.

Tarımda katma değer büyüme hızları, 1968 faktör fiyatlarına göre 1979 yılında yüzde 2.8, 1980'de 1.7, 1981'de 0.3, 1982'de 4.7 olarak gerçekleşmiş; 1983 yılı için ise büyüme hızı hedefi yüzde 3.4 alınmıştır.

Sanayi kesiminin katma değer artışları 1979 ve 1980 yıllarında negatif bir artış göstermiş; yani 1979 yılında yüzde - 5.6 ve 1980 yılında yüzde - 5.9 olmuştur. 1979 ve 1980 yıllarında sanayi kesiminde tam bir bunalım egemen olmuştur. 1981 yılında adı geçen kesimin büyüme hızı yüzde 7.2, 1982 yılında da yüzde 3.3 olarak gerçekleşmiştir. 1983 yılı için de yüzde 5.5 lik bir büyüme hızı hedeflenmiştir⁴⁰.

Hizmet kesiminin katma değerinde görülen büyüme hızları ise 1979 yılında yüzde 0.2, 1980 yılında yüzde - 0.2, 1981 yılında yüzde 4.8, 1982 yılında yüzde 3.7 olarak gerçekleşmiş; 1983 yılında ise 4.7 olacağı beklenmektedir.

Dördüncü Plan döneminde marjinal sermaye-hasıla oranı 3.06 olarak hedeflenmiş fakat yatırımların gayrisafi milli hasıla içindeki payı plan döneminde azalmış hatta 1980 yılı yatırımları 1979 yılı yatırımlarına göre yüzde 2.0 lik bir azalma göstermiştir⁴¹. Durum böyle olunca hedeflenen marjinal sermaye-hasıla oranına ulaşamamıştır.

Yatırım düzeyinin azalması fiyatlar ve istihdam düzeyini ters yönde etkileyerek, fiyatların 1979 yılında yüzde 63.9, 1980 yılında yüzde 107.2, 1981 yılında yüzde 36.7 artmasına neden olmuştur⁴². İşsizlik oranı 1981 yılında yüzde 16.75

38 D.P.T. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), 1980, 1981, 1982 ve 1983 yılı programları ile Türkiye Sanayi Kalkınma Bankası yayınları.

39 D.P.T. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.k., s. 205.

40 D.P.T. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) 1983 Programı, Ankara, 1983, s. 50.

41 D.P.T. 1981 Yılı Programı, Ankara 1981, s. 51.

42 T.C. Merkez Bankası Yıllık Rapor 1981, Ankara, 1981, s. 81.

iken 1982'de yüzde 18.19'a, 1983'lerde yüzde 20'ye yükselmiştir.

Ekonomik bunalımın göstergeleri olan enflasyon, işsizlik ve dış ödeme güçlüğü Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının ilk iki yılında kaygı verici bir gelişme göstermiştir. Bunun üzerine, enflasyonu kontrol altına almak için parasalcı politika izlenerek 24 Ocak 1980 kararları alınmıştır.

Parasalcı yaklaşım enflasyonun nedenini para arzındaki artış ve hükümetin iç ve dış piyasalara karışmasına bağlar. Eğer hükümet ülke içindeki fiyat denetimlerini kaldırır, fiyat desteklemelerinden vazgeçer, dış ödemelerde de döviz kurunu ve mal alım ve satımını serbest bırakırsa enflasyon olmaz denir⁴³.

24 Ocak 1980 kararları ile ekonomiyi liberalleştirme amaçlanmıştır. Kısaca söz konusu kararları ile

- a) Dış satımın artırılmasına önem verilerek sanayinin dış yarışına açılması istenmiş,
- b) Kamu iktisadi kuruluş ürünlerinin fiyatlarını belirlemede esneklik sağlanmış ve fiyat denetimlerine son verilmiş,
- c) Para artışı sıkı biçimde kontrol altına alınmak istenmiş,
- d) 1 Temmuz 1980 den sonra faiz serbestisi politikası uygulanmış ve faiz oranları % 50'ye ulaşmış,
- e) Döviz kurunu devlet tayin ettiği halde günlük kur uygulanmasına geçilmiştir.

Ocak 1984 kararlarının uygulama sonuçları aynı yıl içinde olumsuz olmuştur. Şöyleki, ulusal gelir artmamış, yatırımlar azalmış, enflasyon rekor düzeye ulaşmıştır. İhracat miktar ve gerçek değer olarak pek artmamıştır⁴⁴.

1981, 1982 ve 1983 yıllarında enflasyon oranının 1979 ve 1980 yıllarına göre hayli düştüğü gözlemlense, işsizlik oranı artmıştır. Bunun yanında gelir dağılımı da hayli bozulmuş ve orta gelir grupları nerdeyse kaybolmuştur. Orta ve küçük ölçekli işletmelerden bir çoğu kapanmış, büyük ölçekli işletmelerin bazıları el değiştirmiştir.

1960'lardan sonra kalkınmasını planlamaya bağlıyan Türkiye'nin uygulamaya koyduğu dört planın analizi bize olumlu bir görünüm arzetmemektedir. Fakat 1950-1960 dönemi yani plansız döneme göre Birinci ve İkinci Planlar, dış ticaret sayılmazsa, ekonomide daha kararlı ve daha hızlı bir büyüme sağlamıştır⁴⁵. Böyle bir sonuçta kuşkusuz planın etkisinin olduğu kabul edilmelidir.

Üçüncü ve Dördüncü Plan döneminde ekonomik büyümede kararlılık sağlanmadığı gibi bir ekonomik bunalım yaşanmıştır. Türk Ekonomisinin kararsızlık içine sürüklenmesi planlamanın işlev olarak giderek zayıflamasına bağlanacağı gibi, çarpık sanayileşme politikasından da kaynaklanmıştır denilebilir.

43 Yakup Kepenek, Gelişme, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi, O.D.T.Ü., Ankara, 1983, s. 565.

44 Tuncer Bulutay, "Türkiye'nin 1950-1980 Dönemindeki İktisadi Büyümesi Üzerine Düşünceler", O.D.T.Ü., Gelişme Dergisi, Özel Sayı, O.D.T.Ü. İdari Bilimler Fakültesi, 1981, s. 525.

45 Ercan Uygur, "Etki, Yönlendirme ve Öngörüler Açısından Plan", O.D.T.Ü., a.g.k., 1981, s. 449.

Türkiye'nin tutarlı bir teknoloji politikasını yerleştirememesi, dışardan aldığı modern teknolojiyi küçük ölçekte (ölçek altı) işletmelerde kullanması sanayinin dışa bağımlı olacak şekilde kurulması, sanırım planlamanın suçu değildir. Planlama piyasa mekanizmasında görülen aksaklıkları düzelterek bir araç olarak bile bakılmayan bir ülkede planlamadan ne beklenebilir ki. Mikro düzeyde planlama tekniklerine yer vermeyen, teknoloji üretmeyen, araştırma ve geliştirme çabaları yok denecek kadar az olan ve de makro plan ile bir uyum içinde olmayan yerli sanayiye planlamanın etkisi, sadece plan ve programların bir parçası olan teşvik tedbirleri ile ilgili bilgileri vermek ve yatırım kararlarında aynı konuda başka yatırımların olup olmadığı ile onların kapasitelerini öğrenmelerine yardımcı olmaktan ileri geçemez.

Türkiye'de gerçekçi bir planlama uygulanmamış, fakat ne zaman bunalıma girilmişse çözüm olarak planlamaya başvurulmuştur. Kuşkusuz planlama çalışmalarının Türk ekonomisine olumlu katkıları olmuştur. Buraya kadar bu katkıların 1930'lardan günümüze değin bir analizini kısaca yapmaya çalıştık. Bu katkıların istenilen düzeyde olmadığı hatta beklenenin altında olduğu söylenebilir. Türkiye'de bazı dönemlerde planlamadan kaçış olduğunu görülür fakat hiçbir zaman planlama ideali kaybolmaz. Çünkü planlamaya Türkiye'nin gereksinimi olduğu kadar, Türkiye'nin ticari ilişkiler içinde olduğu ülkelerde her zaman Türkiye'nin bir ekonomik bilançosunu görmek isterler. Örneğin Nisan 1984'de Dünya Bankası Özal hükümetinden uygulanan ekonomik politikanın sonuçlarını görmek ve nasıl sonuçlar yaratacağını hesaplanması için uzun dönemli uygulamalar açısından yeni bir kalkınma planının yapılmasını önermiştir.

7 Kasım 1982 Anayasasının 166. maddesi planlama ile ilgilidir. İlgili madde de "ekonomik sosyal ve kültürel kalkınmayı özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir. Planda ulusal tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür. Yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir. Kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimi bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına T.B.M. Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin esaslar kanunla düzenlenir" denmektedir.

1984 yılı için bir plan değil sadece bir geçiş programı hazırlanmıştır. Kısaca 1984 yılı programından söz edelim.

1984 Geçiş Programında gayrisafi ulusal hasılanın yüzde 5 oranında artması ve enflasyon oranının yüzde 25'e çekilmesi öngörülmüştür. Programa göre 1984 yılı kamu yatırımları 1 trilyon 725 milyar olacak ve bu yatırımların yüzde 23.7'si enerjiye, yüzde 20.3'ü ulaştırma ve haberleşme, yüzde 14.3'ü imalat, yüzde 11.7 diğer hizmetlere, yüzde 11.1 tarıma ve yüzde 9.6'sı madencilik kesimine ayrılmıştır. Ayrıca 6 milyar 850 milyon dolarlık bir ihracat öngörülmüştür^{4 6}. Öte yandan enflasyon oranına göre faiz politikası öngörülerek, 3 aylık, altı aylık ve yıllık faiz oranları belirlenmiştir. Üç ay ihbarlı vadesiz hesaplara brüt yıllık yüzde 49, altı aydan bir yıla

kadar vadeli hesaplara brüt yıllık yüzde 47 ve bir yıl vadeli hesaplara da yıllık brüt faiz oranı yüzde 45 olarak belirlenmiştir. Dış alım ve dış satım işlemlerinde daha da liberalleşmeye gidilmiştir.

1984 Geçiş Programına bakıldığında 24 Ocak 1980 kararlarının esprisinin varolduğu ve ekonominin tam bir liberalleşmeye doğru itildiği gözlenmektedir. Yine de parasalcı bir yaklaşıma başvurularak ekonominin sorunlarının bu görüşle çözümleneceği öngörülmüştür. Sorunların çözümüne nedense yapısalcı bir görüşle yaklaşmamakta ve planlamadan tam bir uzaklaşma izlenmektedir.

Türkiye'nin sorunları yapısaldır ve fiyat ve kur serbestisinin sağlanması yüksek faiz oranı ile para arzının kısılması gibi önlemler ile ekonomik bunalımın göstergeleri dizginlenemez. Örneğin faiz oranlarının yükseltilmesi ile orta direk diye adlandırılan küçük ve orta gelir grubuna giren çiftçi, memur ve işçilerin gelirlerinin artırılması hükümet programında öngörülmüştür. Gelir artışları enflasyon oranının altında seyreden söz konusu orta direk nasıl tasarruf edebilecek ve de az çok bir tasarrufu olsa bile getireceği faiz gelirinin kendisine ne katkısı olacaktır? Yapılan bir araştırmaya göre kişi başına yıllık geliri 189.039 TL. olan kişinin yıllık faiz geliri 5.554 TL., 649.711 TL. yıllık geliri olanın yıllık faiz geliri 190.089 TL. yıllık geliri 4.037.997 TL. olan kişinin yıllık faiz geliri 1186360 TL. olacağı hesaplanmıştır⁴⁷.

Görüldüğü üzere faiz geliri üst gelir gruplarına yaramaktadır. Gelir bölüşümü düzeltilmediği sürece yüksek faiz politikasından ancak yüksek gelir grupları yararlanır. Küçük ve orta gelir grupları ancak bir servet çözümlenmesi yani elindeki altın, arsa, ev gibi varlıklarını satar ve onların gelirlerini bankaya yatırırrsa kısa bir dönem faiz geliri elde edebilirler. Geçmiş yıllarda yüksek faiz politikasının yarattığı bankerlik kuruluşlarına paralarını yatıran bu gelir grupları ellerindeki varlıkların üst gelir gruplarına geçişini gözlemişlerdir. Yüksek faiz politikaları alt gelir grupları için bir varlık çözümlenmesini yani elden çıkarışı, üst gelir gruplarına da elden çıkarılan varlıkların kazanılmasını sağlar. Ayrıca üst gelir gruplarının elde edecekleri ek faiz gelirleri onların tüketim istemini lüks mallara doğru yöneltecek ve dolayısı ile ülkenin temel ara ve yatırım malları harcamaları açısından bir katkısı olmayacaktır.

Sonuç olarak Türkiye, yapısal sorunlarının çözümüne gerçekçi bir planlama ile yaklaşması gerekmektedir.