

### Devlet-ekonomi ilişkisinin kalıpları: 1923-1939

Türkiye, 1923'te çökmekte olan Osmanlı İmparatorluğu'nun insan kalabalığından yeni bir cumhuriyet olarak ortaya çıktığında ve Fransa ile Büyük Britanya'nın himayesinde ülkeyi işgal etmiş olan Yunan ordusuna karşı başarılı bir bağımsızlık savaşı vermesinin ardından yeni cumhuriyetin doğuşundaki sınıflar dengesi, yakın geçmişin iç sosyo-ekonomik düzenlemeleri ve Batı ile dış ekonomik bağlar bir coşkudan ziyade bir devamlılığı mecbur kıldı.<sup>1</sup> Bir başka ifadeyle, yeni devletin temelini oluşturan Türk kurtuluş hareketi desteğini esas olarak hem kent hem kırsaldaki yerel seçkinler, toprak sahipleri, tüccarlar, sivil ya da askerî bürokratlar gibi küçük mülk sahibi sınıflardan almıştı. Müttefikler tarafından propagandası yapılan, yani Balkan Savaşları (1912-1913) sonrasında Müslüman seçkinler tarafından, kazançlı mülklerine el konan gayrimüslim toprak sahiplerinin Anadolu'ya geri dönüşünü önleme amacı, tüm mülk sahibi Müslüman grupların bir ulusal bağımsızlık programı etrafında bir araya gelmelerine ve dağılmış Osmanlı ordusu ve bürokrasisinin önderliğinde muzaffer güçlere karşı (Müttefikler) harekete geçmeleri güdüsünü sağladı. Sonuç olarak kurtuluş hareketinin sınıf kompozisyonu, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından yönetilen tek partili bir rejim olarak kurulmasından sonra yeni devletin ekonomi politikalarının doğasını büyük ölçüde belirlemiştir. Aslında bağımsızlık mücadelesi sırasında iktisadi çıkarları en çok yabancı işgali tarafından tehdit edilen tabakaların, yur-

1 Türk akademisyenleri arasında bu konuda artan bir fikir birliği mevcuttur. Yakın tarihli ve kapsamlı bir analiz için bkz. Ç. Keyder, *State and Class in Turkey*, Verso, Londra, 1987.

dun dört yanında mantar gibi biten direniş hareketlerinde koordinasyonunu sağlayarak önderlik eden de CHP'nin gizli örgütleridir. Bu nedenle sosyal açıdan Kurtuluş Savaşı, ulusal burjuvazi tarafından desteklenen CHP'nin liderliğindeki askerî ve bürokratik gruplarca yürütülerek, Milli Demokratik Devrim olarak adlandırabileceğimiz gelişmeyle sonuçlanmıştır.

Genç Cumhuriyet'in başlangıcında, Türkiye'deki sınıf yapısının Osmanlı toplumunun içsel dinamiklerinden ve 18.-19. yüzyıllarda Batı ile artan ilişkilerden gelen iki belirgin özelliği vurgulanmalıdır. Birincisi, nüfusun %80'den fazlasını oluşturan, kırsal kesimde yaşayan ve sahiplerince ekilen küçük köylü işletmeleri –Osmanlı devletiyle zirai üreticiler arasında, küçük emtianın dağılımını engelleyen kendine has ilişkilerden ötürü<sup>2</sup> tarımsal üretimin baş ögesi idi ve dolayısıyla ne toprak sahipliğine bağlı bir asalet yapısı ne de büyük oranda topraksız köylülük vardı. İkincisi, küçük köylüler 19. yüzyıl boyunca Batı'daki sanayi devriminin Anadolu'da üretilen çeşitli mahsullere olan talebi teşvik etmesi nedeniyle, Osmanlı İmparatorluğu içerisinde çoğunlukla piyasa ilişkileri yörüngesinde olmuşlardır. Böylece tarımsal sektör segmentlerinin artan pazarlaması sonucunda, ticari sermaye (Müslüman olmayan), tarımdaki üretim süreci üzerinde önemli bir kontrol elde etmiştir. Bu yüzden, 1923'te cumhuriyetin doğuşuna büyük ölçekli nüfus hareketleri eşlik etmiş olmasına ve şimdi Rusya tarafından ele geçirilen eski Osmanlı bölgelerinden göçmen olarak gelen Müslüman tüccarların azledilmiş gayrimüslim tüccar sınıfının yerini almasına rağmen Türk ekonomisinin doğası ve dünya ekonomisindeki konumu 1923'te değişmemiş olarak kalmıştır.<sup>3</sup> Yani üretilmiş tüketim malları ithalatını karşılamak üzere tarımsal ürünler ve hammadde ihraç eden, ihmal edilebilir bir sanayi sektörüne sahip, temelde tarımsal bir ekonomi söz konusudur.<sup>4</sup>

Yeni kurulan devletin 1920'lerdeki hükümet politikaları aslında tarımsal ihracatı teşvik etmek suretiyle Batı'ya bağımlı bu özellikli ekonomik döngüyü sağlamlaştırmak için tasarlandı. Yabancı sermaye ticari girişimler, ticarethaneler ve bankalar yoluyla ihracata yönelik tarımı desteklemek ve organize etmek için doğrudan kredi dağıtımında Türk ekonomisinde kabul gördü.<sup>5</sup> Devlet de buna karşılık, Ziraat Bankası'nı kurarak 1924-1930 arası çiftçile-

2 İngilizcede erken dönem Osmanlı devletinin ekonomi-politiğine ilişkin en iyi eser H. Inalcık tarafından yazılmıştır. *The Ottoman Empire: The Classical Age*, New York, 1973. Keyder'in, anılan eserindeki ilk iki bölüm, literatürün iyi bir özetini sağlar.

3 Yeni cumhuriyetin başındaki nüfus hareketleri konusunda bkz. Ç. Keyder, a.g.e., Bölüm 4.

4 Orneğin 1914'te ihracatın %45'i tarımsal emtialardan, %38'i hammaddeden oluşuyordu. Öte yandan, ithalatın %60'ı mamul mallar ve sadece %7'si hammaddeydi. Bkz. *Türkiye'de İktisadi ve Sosyal Kalkınma'nın 50 Yılı*, Devlet İstatistik Kurumu Yayını, Ankara, 1973.

5 1923-1929 dönemi konusundaki eksiksiz çalışma için bkz. Ç. Keyder, *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye: 1923-1929*, Yurt Yayınları, Ankara, 1982.

re verilen kredileri iki katına çıkardı.<sup>6</sup> Buna ek olarak devlet kendi kaynaklarını kullanarak, beş ana ihracat ürününün (pamuk, tütün, incir, kuru üzüm ve fındık) taşınmasını kolaylaştırmak için geniş bir karayolu ve demiryolu ağı<sup>7</sup> kurdu. Sonuç olarak, toplam tarımsal üretim sabit fiyatlarla 1923 ile 1929 arasında %115 artarken, ihracat ürünlerinin üretim artışı daha da yüksek oranlı oldu.<sup>8</sup> Buna göre, ihraç edilebilir nakit mahsul üreticileri ve kent- sel tüccarlar, devletin ekonomi politikalarından yararlanırken, ekonomi yalnızca tarım sektörü tarafından üretilen ihracat gelirlerine aşırı bağımlı hale geldi.

Dış pazarlara aşırı bağımlılığın sakıncaları 1929'dan başlayarak görünür hale geldi. Ticaret sektörü Batı'da "Büyük Buhan" olarak adlandırılan dur- gunluk nedeniyle sert bir düşüş yaşadı ve ardından Türkiye'nin beş büyük ihracat ürününün piyasa fiyatları üç yıl içerisinde %50'nin üzerinde düş- tü.<sup>9</sup> Aynı dönemde ihracatlar da bir bütün olarak %30-40 düşerken, itha- latların 1929-1936 arasındaki dönemde yarı yarıya azalması iç pazarda ciddi bir daralmaya yol açtı. Tüccar ve nakit mahsul üreticileri, dış ticaret fırsatla- rı azaldıkça, iktisadi güçlerinde dramatik aksaklıklar yaşamaya başladılar ve sonuç olarak birçok çiftçi, faaliyetlerini finanse eden ticari krediler kesildi- ğinden, tahıl gibi geçimlerini sağlayacak ürünlere yöneldi.<sup>10</sup>

Türk devletinin krize tepkisi, önemli bir kırılmayla Osmanlı geçmişinden ayrılmak şeklinde oldu. Ekonominin bir hammadde tedarikçisi olarak dün- ya sistemine entegre edilmesi ve bunun yerine devletin, ihracata yönelik tarı- mından uzaklaşarak, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) aracılığıyla üretim- de yer almasının yanı sıra sanayi ve tarımı devlet bankaları aracılığıyla finan- se etmesi bu şekilde gerçekleşmiş oldu. Bu durum her ne kadar Türkiye'ye özgü olmasa ve birçok Latin Amerika ülkesinde de devlet yatırımlarının iti- ci gücüyle depresyonun ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerine karşı koy- mak üzere genel bir ithal ikameci sanayileşme (İİS) tarzı benimsenmiş olsa da sınıf yapısındaki farklılıklar nedeniyle, Türkiye'nin Büyük Buhan'a tep- kisi Latin Amerika ülkelerindekinden<sup>11</sup> birçok bakımdan farklılık göster-

6 Tarım kredileri 1924'teki 17 milyon TL'den, 1930'da 36 milyon TL'ye çıktı. Bkz. R. Margulies ve E. Yıldızoğlu, "Agrarian Change: 1923-1970", (ed.) I.C. Schick ve E.A. Tonak, *Turkey in Transition*, Oxford U.P., Oxford, 1987, s. 273.

7 Yollar, 1923'teki 18.335 km'den 1927'de 22.053 km'ye ve 1930'da 29.636 km'ye çıkmıştır. Ay- nı dönemde demiryolları 3.756 km'den 5.639 km'ye çıkmıştır. Bkz. R. Margulies ve E. Yıldızo- ğlu, *a.g.e.*, s. 286, dipnot 7.

8 R. Margulies ve E. Yıldızoğlu, *a.g.e.*, s. 273.

9 Bkz. D. Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, Tekin Yayınları, İstanbul, 1976, s. 484.

10 Ç. Keyder, *State and Class in Turkey*, *a.g.e.*, s. 101.

11 Neo-bağımlılık açısından Latin Amerika üzerine yazılan standart referans kitap için bkz. F.H. Cardoso ve E. Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, University of California Press, Berkeley Los Angeles ve Londra, 1979.

miştir. Yani dış ticaretle uğraşan toprak sahibi bir oligarşinin yokluğunda, Türkiye’de krize tepki, dar temelli ticari yabancı sermaye ve toprak sahibi oligarşiye karşı kentsel sanayi sektörü önderliğinde bir orta sınıf ayaklanması şeklinde olmadı. Türkiye’de, sanayileşme ve iç pazarların hızla genişlemesinin ardındaki sosyal dinamizmi sağlayacak etkili siyasi aktörler olarak ne büyük bir sanayi sektörü, ne de kentsel proletarya mevcuttu. Gerçi aynı şekilde devlet, uyguladığı politikalarda toprak sahibi oligarşinin Latin Amerika örneğinde olduğu gibi, güçlü bir muhalefetiyle karşılaşmak zorunda kalmayarak ekonominin tüm kollarında kolaylıkla yer alabildi. Sonuçta, devletçilik<sup>12</sup> (*etatizm*) olarak bilinen ve dört ana iktisadi özellik içeren, kapsamlı bir sanayileşme hamlesi hazırlandı.

*İlk olarak* devletçilik yerli sanayinin, yabancı rekabetten korunmasına dayanıyordu. Bu amaçla, 1930’da hükümet Merkez Bankası’nı kurdu ve yabancı para cinsinden tüm işlemler bu bankadan geçmek suretiyle tekelleştirildi. Hükümet yerli malların tüketimini teşvik etmek istediği için birçok tüketim malının ithalatı yasaklanmış ya da kotalarla kısıtlanmıştı. *İkincisi*, devlet, mali ve parasal imkânlarla İİS’ye dayalı ulusal bir sanayi sektörünün kurulmasını desteklemiştir. 1924’te yeni bir özel banka (İş Bankası) kuruldu ve resmî olarak cumhurbaşkanının himayesinde desteklenerek, 1937’ye gelindiğinde ulusal bankalardaki mevduatların %38’ine sahip oldu<sup>13</sup> ve sanayi sektörüne krediler vermeye başladı. Bu banka, 1930’larda kurulan dayanaksız tüketim malları ikamesi için kurulan tüm yeni şirketlerde hisse sahibi olurken, devlet yöneticilerinin kendileri de girişimci olmuştur. 1931-1940 arası kurulan imalat sanayi şirketlerinin %74,2’sinin girişimcileri bürokratlardır.<sup>14</sup> *Üçüncüsü*, kamu ve özel sektörün birlikte yatırım yapabilecekleri tekstil sektörü hariç, hafif sanayi alanları yeni sanayi burjuvazisinin faydalanmasına bırakılmış olmasına rağmen devletin kendisi, bakır, seramik, kimyasallar ve kâğıt gibi ara malların ana üreticisi olmuştur. Bu arada, 1929-1934 yılları arasında devlet gelirleri, GSMH’nin %10.8’inden %18’e yükselmiş ve artan gelirler sanayileşmeyi desteklemek için kullanıldığından 1929 yılında GSMH’de %10.5 olan imalat sanayinin payı, 1935’te %16.6’ya ulaşmıştır.<sup>15</sup>

Türkiye’deki devletçiliğin son önemli özelliği, sanayi için gereken insan gücünü güvence altına almada uyguladığı bilinçli politikadır. Potansiyel işçileri köylülükten kurtarmak için hükümet tarım sektörünü desteklemeyi

12 Türk devletçiliği üzerine çok iyi belgelenmiş bir çalışma olarak bkz. K. Boratav, *Türkiye’de Devletçilik*, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1974.

13 Ç. Keyder, *State and Class in Turkey*, a.g.e., s. 106.

14 Ç. Keyder, a.g.e., s. 106.

15 Ç. Keyder, a.g.e., s. 103.

reddetti ve bir yandan tarım sektörüne yeni vergiler koyarken, diğer taraftan nakit ve geçimlik mahsul fiyatlarının, dünya fiyatlarını takip ederek düşmesine göz yumdu. Böylece yeni vergileri ödeyemeyen daha yoksul köylüler, şehirlere göç etti ve sanayiye gereken işgücü sağlanmış oldu. Bu yüzden, 1920'lerde gerçek bir işgücü sıkıntısı olmasına rağmen, 1929'dan sonra bu durum büyük ölçüde değişmiş ve devlet (Latin Amerika devletlerinden farklı olarak) çalışma saatleri ve ücretlerin düzenlenmesinden uzak durarak, sınıai büyümeyi "teşvik etmek" adına, gerçek ücretlerin 1934-1938 arasında %25 düşmesine göz yummuştur.<sup>16</sup> Bu arada, sanayi için işgücü arzı sorunu çözülür çözülmez tarımsal gelir seviyesindeki düşüş artık göz ardı edilmez hale gelmiştir. Büyük Buhran şoku atıldıktan sonra, 1932'den başlayarak devlet, Anadolu'daki küçük ve orta ölçekli çiftçilerce üretilen buğday için teşvikli destekleme fiyatı programı aracılığıyla geçimlik mahsul üreticilerine destek vermiştir.<sup>17</sup> 1923-1929 döneminin aksine devlet, tahılların ana alıcısı konumuna geldiği için geçimlik tarımsal ürünler teşvik edilmiştir. Bunun sonucunda tahıl üretimi genişlerken, bu arada sanayinin ihtiyaç duyduğu kullanılabilir fonlar, devlet kontrollü fiyat mekanizmaları yoluyla tarımdan aktarılmıştır (Yani hükümet tekelleri tarafından çiftçilere sağlanan tarımsal girdi fiyatları, dünya piyasa fiyatlarının çok üzerinde tutulurken, çiftçiler çıktılarını ancak o sırada geçerli dünya piyasa fiyatlarından pazarlamaktaydı). Sonuç olarak, tahıl üretimi yapan çiftçiler, piyasa ilişkileri yörüngesine oturtulmuş ve fiyat hareketlerine duyarlı hale getirilmiş olmasına rağmen küçük üreticilerin baskın olduğu Türk tarımının sınıfsal yapısı, değişmeden kalmıştır.<sup>18</sup>

Sosyal ittifaklar açısından, geçmişe yönelik olarak değerlendirdiğim "devletçilik", bürokratlarla dayanıksız tüketim mallarının özel üreticileri arasında, toplumdaki diğer tabakalar pahasına oluşturulmuş olan bir koalisyonu ifade etmekteydi. Yeni yeni oluşmaya başlayan imalatçılar, tüketim malları ithalatı üzerindeki bürokratik kısıtlama ve kotalardan yararlanmak için yeni imalat tesisleri kurarak serbest ticaretten istikrarlı bir şekilde uzaklaşmışlardır. Sonuç olarak Türkiye sanayileşmenin ilk aşamasının eşliğini bağımsızlık mücadelesine liderlik eden, tek parti devletini kuran ve şimdi de yeni bir sanayi burjuvazisini, dış ticaret ve bankacılık sektörü üzerindeki kon-

16 G. Kazgan, "Türk Ekonomisinde 1927-1935 Depresyonu, Kapital Birikimi ve Örgütlemeler", *Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Sorunları: 1923-1938*, İstanbul, 1977, s. 231-274.

17 R. Margulies ve E. Yıldızoğlu, *a.g.c.*, s. 274. 1930'larda Türk devletinin tarımsal politikaları konusunda en iyi çalışma için bkz. F. Birtek ve Ç. Keyder, "Agriculture and the State: An Inquiry into Agricultural Differentiation and Political Alliances: The Case of Turkey", *Journal of Peasant Studies*, Temmuz 1975.

18 1937'deki bir araştırmaya göre, tüm sahipliklerin %85,28'i 10 hektardan küçüktü. Bkz. R. Margulies ve E. Yıldızoğlu, *a.g.c.*, s. 276.

trolü sayesinde denetleyen, bürokratik bir tabakanın rehberliğinde geçmiştir. Ancak, Cardoso/Faletto tarafından tasvir edilen Latin Amerika durumunun aksine (bkz. son bölümdeki 1. kısım), iktidar ittifakının hiçbir üyesi, sanayileşmenin ilk aşamasında geniş bir iç pazar beslemeye henüz gerek olmadığından, ekonomideki popüler grupların ekonomiye dahil edilmesine gerek duymamıştır. Tam tersine, fiyat ve vergi politikalarıyla işgücü düzenlemesi hızlı iktisadi ve sınai büyümeyi en üst düzeye çıkarmak amacıyla, ücretleri bastırmak ve tarımdan kaynak aktarmak için tasarlanmıştır. Batı'daki durgunluk ve kendilerine müttefik bularak yönetici sınıf koalisyonunu tehdit edecek güce sahip olmayan popüler grupların göreceli zayıflığı sayesinde devletçi dönemin sonunda (kabaca İkinci Dünya Savaşı'nın sonu gibi) Türkiye, üretim profili ve milli gelir açısından bir Üçüncü Dünya ülkesi olarak, kendisine benzeyen Brezilya, Meksika ve Arjantin'in yanında yerini almıştır.

Sayısal açıdan dönemin bir bilançosunu çizmek gerekirse ekonomi, 1930'larda, İkinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesine değin yılda ortalamada %9 oranında büyüdü ve 1939'da sanayi sektörünün GSMH içerisindeki payı %18'e ulaşarak, yeni devletçi dönemin başlangıcından iki kat fazla oldu.<sup>19</sup> Dahası, 1925 yılında GSMH içinde, serbest ticaret döneminin %28.4 ile en yüksek noktasında olan dış ticaretin payı 1939'da %11.9'a gerilemiştir. Fakat dış ticaret 1920'lerde 1938 yılı dışında kronik açıklar sergilemesine karşın, ihracatlar 1933-1945 arasında her yıl bazında ithalatlardan daha fazla olmuş ve Türkiye önemli miktarda döviz rezervi biriktirmiştir.<sup>20</sup> Yani ülkedeki tüketim malları üretimine bağlı olarak, ithalatlardaki dramatik düşüş, geçmişte ödemeler dengesi sürekli kırmızı renkte olan Türkiye'de 1920'lerden itibaren uygulanan devletçilik politikası, iktisadi açıdan kendi kendine yeterlilik ve yabancı sermayenin müdahalelerinden bağımsız olma hedefine ulaşmış görünüyordu. Bürokratlar da devlet gelirlerini yalnızca sınai büyümeyi teşvik etmek için kullanmakta özgürdüler, çünkü yeniden dağıtım programları mevcut değildi ve birçok temel altyapı projesi 1920'lerde zaten tamamlanmıştı. Sonuç olarak, devletle yakından ilişkili tek parti rejiminin yapısı sayesinde bürokrasi ve yeni ortaya çıkan sanayi burjuvazisi arasında ortak yaşamdan gelen (simbiyotik) bir ilişki kurulurken, küçük ve orta ölçekli çiftçiler, tüccarlar, kentsel küçük üreticiler ve sanayi işçilerinin tümü büyümenin yararlarına erişimden ve siyasi arenadan dışlanmışlardır.

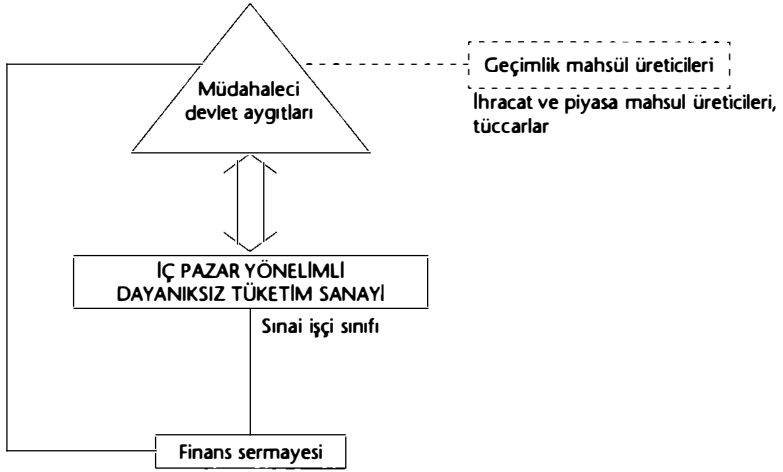
Devletçi dönemde, güç bloku oluşumunun şemasını sunarak, önceki tartışmayı özetleyebiliriz (Şekil 4.1).

Fransa için çizilen şekillerde olduğu gibi, egemen kısım büyük harflerle belirtilmiş olup, düz çizgilerle temsil edilen bağlar, kesik çizgilerle temsil

19 Bkz. Y. Kepenek, *Türk Ekonomisi*, Savaş Yayınları, Ankara, 1983, s. 81.

20 Bkz. Y. Kepenek, a.g.e., Tablo IV.6, s. 80.

**ŞEKİL 4.1**  
**Türkiye’de Devletçi Tarihsel Blok: 1929-1939**



edilenlerden daha güçlüdür. Çift kat çizgilerle özel bir etkileşim sunulmaktadır. Dolayısıyla, yukarıda sunulan blokta iktidardaki bürokratik tabakayla yeni ortaya çıkan Türk sanayi burjuvazisi arasındaki simbiyotik ilişki ortaya konmuştur. Devlet, sanayi lehine tarımdan kaynak elde etmek ve burjuvallaşan işletme sınıfı için ücretlerin maliyetini en aza indirmek için kendi kontrolünde bulunan vergilendirme, fiyat ve dış ticaret düzenlemeleri gibi çeşitli kaldıraçlar aracılığıyla ekonomiye kasıtlı olarak müdahale etmektedir. Buna ek olarak devlet, sanayinin yanı sıra kamu ve yarı özel (İş Bankası gibi) bankalara fon akışını yakından denetleyerek, sanayi firmalarına uzun vadeli krediler verdirmek suretiyle tüccar ve küçük üreticilerin krediye erişimlerini eskisine göre zorlaştırmıştır. Devletin kendisi bazı ara malların imalatına dahil olurken, daha önceleri dayanıksız tüketici malları ithalatı yapan, hafif imalatta uzmanlaşma gerektiren alanlar özel sektöre bırakılmıştır. Tüketici mallarının ithali yasaklanmış olduğundan, doğal olarak bu sektörlerde kâr marjları çok yüksek olmuştur.

Buna karşılık kentsel ve kırsal küçük üreticilerle sanayi işçileri, devletçi tarzdaki ekonomi politikasının belirgin kaybedenleriydiler. İhracata yönelik mahsul üreten küçük köylülerle tüccarlar arasındaki karşılıklı yarar ilişkileri de 1929’da Büyük Buhran’ın patlak vermesiyle kesin olarak kopmuştu. Yine de küçük ve orta ölçekli geçimlik mahsul (tahıl) üretimi yapan köylüler, tek parti devletinin gıda alanında kendi kendine yeterliliğe verdiği önem ne-

deniyle, devletçilik altında diğer küçük üreticilerden daha iyi bir konumda oldular. Bununla beraber siyasi katılımı sınırlayan katı kurallar altında devlete doğrudan erişimleri reddedildiğinden hükümetin fiyat politikası aleyhlerine döndüğünde başvuracakları hiçbir yer kalmadığı için üretimden çekilmek zorunda kaldılar. Dolayısıyla, devlette küçük burjuvazinin çıkarlarını teşvik edecek herhangi korumacı bir aygıtın olmayışı ve kendi kaynaklarına sahip bir toprak oligarşisinin yokluğu göz önüne alındığında, iktidardaki bürokratlar, saldırgan (erken) sanayileşme stratejilerine, (kırsal kesimden) ciddi bir direnişle karşılaşmadılar.

## **İktidar ittifakının dağılması ve Demokrat Parti'nin yükselişi: 1939-1954**

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'na katılmamış olsa da 1940'ların başlarındaki bazı iç ve uluslararası gelişmeler devletçi dönemin sonunu getirdi ve bürokrasiyle sanayi burjuvazisi arasındaki koalisyonun çözülmesine yol açtı. Bu ittifakı tehdit eden temel iç faktör, ticaret sermayesinin yükselişi ve savaş yıllarında tüccarlarla pazarlama odaklı çiftçiler arasında yenilenen bağlantıydı. Kıt döviz kazançları ve kredi dağılımındaki tekeline rağmen siyasi otorite, İkinci Dünya Savaşı'nın başında, savaş ekonomilerine has karaborsa operasyonlarını önlemek üzere gerekli araç ve politikalara sahip değildi. Bunun sonucu, ticaret sermayesinin yaygın bir şekilde kâr etmesi oldu. Dünya ekonomisindeki belirli bazı gelişmeler ve devletle köylüler arasındaki yerleşik devletçi bağlar yardım etmeseydi savaş kendi başına ticaret sermayesini, bürokrasi ve yeni doğmakta olan sanayi burjuvazisi arasındaki koalisyonun istikrarını bozabilecek konuma yükseltemezdi. Dış cephede, İkinci Dünya Savaşı yıllarında, dünyada tarım ürünlerine ve özellikle tahıllara olan talep önemli ölçüde artmış ve sonuç olarak tarımsal ihracat 1920'lerde olduğu gibi tekrar kazançlı hale gelmiştir. Ancak tahıl üreticileri dünya pazarlarındaki bu değişikliklerden yararlanamadı, zira bürokratlar ve sanayiciler arasındaki yapılandırılmış bağlantılar göz önüne alındığında CHP ve devlet, tahıl fiyatlarını dünya piyasa fiyatlarının çok altında sabitlemeye devam etti. Böylece savaş yıllarında, tarımdan sanayiye, sanayi yararına olan kaynak aktarımı devam etti, hatta daha da kötüsü, arttı. Savaşın başlamasıyla birlikte köylülerin payına düşen, Türkiye'nin büyük bir orduyu harekete geçirmesi ve hükümetin, nüfusun yaklaşık %80'ini oluşturan köylülerden, büyük fedakârlık talep etmesi oldu. Bu fedakârlıklar, yaklaşık bir milyon yetişkinin tarımdaki işgücünden askerliğe çağırılması ve köylülerin çeki hayvanlarına askerî kullanım için el konmasını gibi tedbirleri içerdiğinden her ikisi de tarımsal üretime ciddi bir darbe indirdi. Devletçi dönem sırasında piyasa ilişkileri seviyesine yükseltilmiş olan



tahıl üreticilerininse bazı çıkış mekanizmaları mevcuttu. Şöyle ki, tahıl için dünya piyasa fiyatlarına paralel bir karaborsa hızla gelişmiş ve devlet bu piyasayı kontrol etmekte aciz kalmıştır. Hükümetin tüccarların, doğrudan üreticilerle karşılıklı menfaat ilişkileri kurmasını önleyecek araçları olmadığı için de köylüleri fazlalık tahıl orduya satmaya mecbur eden ekonomik tedbirleri geri tepmiştir. Tüccarlarsa tahıl fiyatlarının sadece iç pazardaki (karaborsa) hızlı yükselişinden değil, aynı zamanda hasattan ihraç ettikleri kısmından da kâr ederek ihracat gelirlerini 1940-1943 arasında yaklaşık %250 arttırmışlardır.<sup>21</sup> Böylece hem kırsaldaki hem de kentteki tüccarlar, savaştan ekonomik anlamda son derece güçlenerek çıkmışlardır. Tipik olarak, tüccarların kırsal kesimde olanları doğrudan üreticilerle ilişki kurarken, kentteki tüccarlar dış ticaretle uğraşmışlar ve her ikisi de dünya borsa fiyatlarına tâbi temel tarımsal hammadde piyasalarında spekülasyon yapmışlardır.

Ne yazık ki, sanayi yerine ticari sermayenin genişlemesi, karaborsa kârlarının resmî iktisadi istatistiklerde gösterilememesi nedeniyle yeterince belgelenememektedir. Ancak bazı dolaylı göstergeler, örneğin, kişi başına gelirdeki mutlak düşüşün 1940-1945 arası %20'den fazla olması<sup>22</sup> ve ticaret odalarının istatistik kayıtlarına göre, kurulan ticari firmaların sayısının hızla artmasına karşılık sınıai faaliyette daralma izlenmesi savaş yılları boyunca tüccarların kitlesel olarak zenginleştiklerini göstermektedir.<sup>23</sup> Bütün bunların sonucunda, savaş bittiğinde ülkede iktisadi açıdan en güçlü grup haline gelmiş olan ticari sermayenin acil çıkarları, korumacılığa ve sınıai büyümenin teşvik edilmesine dayanan devletçi ekonomi politikası karşı karşıya geldi. Diğer bir deyişle, ticari sermayenin çıkarları "bir yandan liberal dış ticaret rejimine sahip açık bir ekonomi, diğer yanda hem iç pazarın, hem de uluslararası ticaretin hacmini arttırmak için tarımsal üretimin tekrardan canlandırılmasını" gerektiriyordu.<sup>24</sup>

Savaştan hemen sonraki dönemde, Türkiye'yi Batı'ya tarımsal ürün sağlayıcısı (özellikle Avrupa'nın savaş sonrası yapılanma döneminde gereken tahıl-

21 R. Margulies ve E. Yıldızoğlu, *a.g.e.*, s. 277. Yazarlar, Türkiye'de Fransızca ve Türkçe olarak sunulan çok kapsamlı bir çalışmadan alıntı yapar: S. Yerasimos, *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1976, s. 1327. Orijinal Fransızca versiyonu, 1973'te Paris Üniversitesi'ne doktora tezi olarak verilmiştir.

22 Bkz. Y. Kepenek, *a.g.e.*, Tablo IV.7, s. 83.

23 H.A. Sanda, "Tüccarlar Artıyor", *Yurt ve Dünya*, 3 (19), 1941, s. 19, (akt.) R. Margulies ve E. Yıldızoğlu, *a.g.e.*, s. 288, ilginç bir gözlem sunar: "İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana Türkiye'nin dış ticareti daralırken, iç ticaret eşi görülmemiş bir ölçekte genişlemiştir. İstanbul Ticaret Odası istatistiklerine göre 1941 yılında odaya 1.026 yeni şirket tescil edilmiştir. Bu durum, İstanbul'da ciddi bir ticari ofis alanı sıkıntısına yol açmıştır. Savaştan sonra emtia fiyatlarının sürekli yükselmesi, paralı insanları ticarete çekmiş ve paralarını metalara yatırmışlardır... Bu insanlar inanılmaz kârlar elde etmişlerdir... Bunun sonucu olarak ticari alanda büyük bir sermaye birikimi yaşanmaktadır."

24 R. Margulies ve E. Yıldızoğlu, *a.g.e.*, s. 272.

lar) ve Batı'dan imalat sanayi malları almasını amaçlayan Amerikan baskısı olmasaydı, tüccar ve çiftçilere siyasete erişim yasağı halen devam ediyor olurdu. Ortodoks iktisadi teorinin *karşılaştırmalı faydalar* kavramıyla çok benzerlik gösteren bu görüş, savaş sonrasında Türkiye'yi ziyaret eden birçok Amerikalı uzmanın raporlarında belirtilmiştir. Aynı şekilde bu uzmanlar, devletçiliğin kısıtlanarak ara ve sermaye malları endüstrilerinde uzmanlaşmak yerine tarım ve tarıma dayalı bir endüstride uzmanlaşılmasını önermişlerdir.<sup>25</sup> Bu tür görüşler, iktisadi aktörler arasında, yeni savaş sonrası güçler dengesinin dikte ettiği iktisadi görünüme çok uygun olduğu için, kendisine hemen alıcı bir kitle buldu. Ayrıca inatçı CHP hükümetini "liberal" serbest ticaret politikalarını uygulamaya razı etmek üzere ABD hükümeti bir dizi ekonomik teşvik verdi. ABD hükümeti, Avrupa için bir kurtarma programı tasarlamıştı ve bu dolar yardım programı, iktisadi serbestleşme karşılığında Türkiye'yi de kapsayacak şekilde 1947'de genişletildi. Sonuç olarak, "1946-1950 arasında Türkiye'ye verilen Amerikan fonları, GSMH'nin yaklaşık %3'üne eşdeğer olup, ithalatların savaş dönemi ortalamalarına oranla %270 artmasına neden oldu."<sup>26</sup> Ortodoks karşılaştırmalı faydalar teorisine uygun olarak, Amerikan yardımları (hibeleri) Türkiye'nin savaş sonrası dünya ekonomisinde, piyasa tarafından belirlenmiş işbölümündeki rolünü yerine getirmesine yardımcı olmak üzere tasarlanmıştı.<sup>27</sup> Bu nedenle, Marshall yardımları Türkiye'de tarım sektörünün verimliliğini ve toplam tarım üretimini arttırmak üzere 15.000 traktör ve diğer tarımsal ekipman ve yol yapım makinelerinin ithalatında kullanılmıştır.

Yukarıda açıklanan yeni sosyal ve iktisadi gelişme, 1946'da çok partili rejime geçişin mümkün kılınmasıyla siyasi ifadesini buldu. İktidardaki CHP, toprak reformu konusundaki tartışmalar sırasında bölünerek Demokrat Parti (DP) adı altında devletçiliğe karşı, yeni bir siyasi parti kuruldu. Doğal olarak yeni parti, ana desteğini nüfusun %80'ini oluşturan köylülerden aldı, çünkü daha önce belirtildiği üzere, birkaç milyon köylü sanayileşme çabalarının maliyetlerinin kendileri tarafından ödendiğinin ancak meyvelerini başkalarının yediğinin farkındaydılar. Sonuç olarak, 1950'de DP, seçimleri ezici bir çoğunlukla kazanarak iktidara geldi.<sup>28</sup> DP'nin ilk yıllarında, tarımın ticarileşmesine

25 Nitekim 1948 yılında ABD Dışişleri Bakanlığı danışmanlarından Max Thornburg, Türkiye'yi ziyaret etmiş ve devletçiliğin azaltılmasının ve serbest ticaretin desteklenmesinin bir önkoşulu olması gerektiğine dair görüşünü yazılı olarak raporlarında ifade etmiştir. Bkz. M.W. Thornburg, "Turkey: Aid for What?", *Fortune*, Ekim 1947. Ayrıca M.W. Thornburg, *Turkey, An Economic Appraisal*, Twentieth Century Fund, New York, 1949.

26 Ç. Keyder, *Slate and Class in Turkey*, a.g.e., s. 119.

27 Marshall Planı ile ilgili olarak bkz. G.S. Harris, *Troubled Alliance: Turkish-American Problems in Historical Perspective: 1945-1971*, American Enterprise Institute and the Hoover Institution, Washington D.C., 1972.

28 DP yönetiminin siyasi yönü için bkz. C. Erogul, "The Establishment of Multiparty Rule: 1945-1971", (ed.) I.C. Schick ve E.A. Tonak, *Turkey in Transition*, a.g.e., s. 101-118. DP'nin oyları

verilen öncelik doğrultusunda radikal ekonomik dönüşümler yaşandı. Amerikan yardımlarının hacmi artarak devam etti ve devletçilik yıllarında biriken rezervlerle birlikte tüm döviz rezervleri, tarımda hızlı makineleşmenin teşvik edilmesinde ve aynı zamanda tarımsal ürünlerin pazarlanabilmesini kolaylaştırmak üzere tasarlanan büyük yol ağının geliştirilmesinde kullanıldı.<sup>29</sup>

DP tarafından benimsenen bazı ekonomi politikası önlemleri, makineleşme programının yanı sıra toplam tarımsal üretimin ve verimliliğin artırılmasına da yardımcı oldu. Şöyle ki, devlet tarafından Ziraat Bankası aracılığıyla kırsaldaki üreticilere teşvikli oranlardan yüklü krediler verildi ve buna ek olarak, kamu harcamaları öncelikle tarım ürünlerinin pazarlanmasını kolaylaştırmak üzere %250 artırıldı.<sup>30</sup> Ucuz krediler sayesinde köylüler tarafından satın alınan yeni traktörler arazi ıslah sürecinde kullanıldı ve ekili tarım alanları 1946 ile 1955 yılları arasında %50 oranında genişledi.<sup>31</sup> Bu gelişmeler, tesadüfi bir dış etkenle, dünya çapında tarımsal ürünlere olan talebin 1950'lerin başında önemli ölçüde artmasıyla (kısmen Kore Savaşı'nın bir sonucu olarak) birleştiğinde Türkiye'deki toplam tarımsal üretim benzeri görülmemiş seviyelere ulaştı. Buna ek olarak, ihracatın GSMH'ye oranı da önemli ölçüde arttı ve 1920'lerde olduğu gibi, Türkiye ekonomisi bir kez daha temel ürün ihracatçısı olarak dünya pazarlarına dahil oldu.<sup>32</sup>

Köylüler açısından bakıldığında, büyük çoğunluğu bu gelişmelerin maddi kazançlarından yararlandılar ve gerçek gelirlerini arttırdılar. Aslında seçim desteğini kırsal alandan alan DP hükümeti, çok sayıda küçük ve orta ölçekli çiftçinin arazi dağıtım programlarından ve traktör ithalatından faydalanmasını sağlamıştır. Sonuç olarak, en az mülk sahibi köylüler bile yeni arazi ve makine edinmiş, topraksızlık ve tarımsal kalkınmadan kaynaklanan gelir kutuplaşmasının yaşandığı birçok ülkenin aksine Türk tarımının ticarileşmesi, devlet tarafından, sosyal yer değiştirmeleri önlemek üzere çok yakın-

---

nın çoğunluğunu, nispeten ticarileştirilmiş kırsal alanlardan ve büyük şehirlerden aldığı da not edilmelidir.

29 Bkz. R. Margulies ve E. Yıldızoglu, *a.g.e.*, Tablo 9.1-Seçilmiş Çiftlik Makineleri: 1948-1960, s. 281. 1946'da ülkede neredeyse 1.000 traktör varken, 1950'lerde ithal edilen traktör sayısı 43.000'e ulaşmıştır.

30 1950-1954'te Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası iskonto oranları çok düşük, %3 seviyesindeydi. Ayrıca hükümet, ticari banka faiz oranlarını 1951'de %8.5'a düşürdü. 1950-1955 arasında kamu harcamaları 1.47 milyar TL'den 3.31 milyar TL'ye yükseldi, %42.2'lik en yüksek, tek artış 1952'de gerçekleşti. Bkz. Ç. Keyder, "Economic growth and crisis, 1950-1980", (ed.) I.C. Schick ve E.A. Tonak, *Turkey in Transition, a.g.e.*, s. 306. Yazar, DP dönemindeki iktisadi gelişmeler üzerine İngilizce yazılmış en iyi eserden alıntı yapmaktadır: Z.Y. Hershlag, *Turkey: The Challenge of Growth*, Lenden: E.J Brill, Londra, 1968.

31 Bkz. Ç. Keyder, *State and Class in Turkey, a.g.e.*, s. 130.

32 Dış ticaret hacminin GSMH'ye oranı dışa dönüklüğün bir göstergesi olarak alınabilir ve özellikle 1950-1954 arasında ekonominin giderek dışa dönükleştiğini gösterir, bkz. Y. Kepenek, *a.g.e.*, Tablo V:9, s. 126.

dan denetlenmiştir. Bunun yanı sıra liberal ve serbest ticaret söylemini benimsemiş olmasına rağmen, siyasi hamilik mekanizmaları da yeni kaynakların ilçe topluluklarına dağıtılmasında koordineli olarak etkili olmuştur. Ve eğer kredi alma değerliliğinin belirlenmesinde tam yetkililiğe izin verilseydi bu durum, muhtemelen gerçekleşmeyen büyük proleterleşmeye yol açacaktı ki, bu olmadı. Aksine mülk sahibi küçük çiftçilerin sayısı "1950'deki 2.3 milyonluk seviyesinden, 1952'de 2.5 milyona, 1953'teyse 3.1 milyona yükselmiştir."<sup>33</sup> Tarımsal üretim hem tahıllarda, hem de sinai ürünlerde önemli ölçüde artarak, 1950-1953 döneminde kaydedilen ortalama %12'lik etkileyici büyümenin arkasındaki itici gücü sağlamıştır.<sup>34</sup>

Söylemeye gerek olmasa da, savaşın ardından yükselen ticaret sermayesi, tarımsal kalkınmadan fayda sağlayan ana grup olmuştur. Türk ekonomisi, dış pazarlara çok bağımlı bir hale gelmesine rağmen hem ithalat hem ihracatın önemli ölçüde artmasına izin verildi ve dış ticarete yönelik tüm kısıtlamalar iptal edilerek, tüccarlara 1950'lerin başından itibaren yeni ticaret fırsatları yaratıldı. Sonuç olarak, toplam GSMH içinde tarımın payı 1952'de %40'ken, "hizmetler" sektörünün payı %43'e,<sup>35</sup> yani DP'nin iktidara geldiğinden daha yüksek bir seviyeye ulaştı. 1947'de Marshall fonlarının serbest bırakılmasıyla başlayan ve uluslararası ticaret şartlarının aniden tarıma döndüğü 1954 yılında son bulan Türkiye'deki iktisadi kalkınmanın yeni ve dışa dönük aşamasında tarımdaki ortalama artış %11.5 olurken, imalat sanayi yıllık büyüme oranının sadece %6.5'ta kaldığını belirtmek gerekir.<sup>36</sup> Buna ek olarak, hizmet sektöründeki alt sektörlerin gelişimini incelediğimizde, ticaretin kazancını 1950-1953 arasındaki üç yıllık dönemde nasıl iki katına çıkardığını görmek ilginçtir.<sup>37</sup> Başka bir "hizmet" alt sektörünün, yani gayrimenkulün gelişmesi de ticaret kadar etkileyicidir. Ancak kamu fonlarının iktidardaki DP tarafından, kazançlı sözleşmeler aracılığıyla çok sayıda küçük ve organize olmayan kapitaliste, yol ve konut inşa etmeleri için siyasi iltimas yoluyla koruma sağladığı göz önüne alınırsa, bu pek şaşırtıcı olmaz.

Anlaşılabacağı üzere, *sanayiciler* tüm bu gelişmelerin maliyetini ödemişler ve 1930'larda %18 olan GSMH'deki sanayinin payı 1952'ye gelindiğinde %11.8'e düştü.<sup>38</sup> 1955 yılına ait banka kredilerinin sektörel dağılımına ilişkin veriler, sanayi sektörünün çöküşünü açıkça göstermektedir. Aslın-

33 Ç. Keyder, *State and Class in Turkey*, a.g.e., s. 131.

34 Bkz. Ç. Keyder, "Economic growth and crisis, 1950-1980", (ed.) I.C. Schick ve E.A. Tonak, *Turkey in Transition*, a.g.e., Tablo 10-1: Sektörlere Göre Milli Gelir, s. 295.

35 A.g.e.

36 Ş. Pamuk, "İthal İkamesi, Döviz Darbogazları ve Türkiye: 1947-1979", a.g.e., Tablo 1, s. 53.

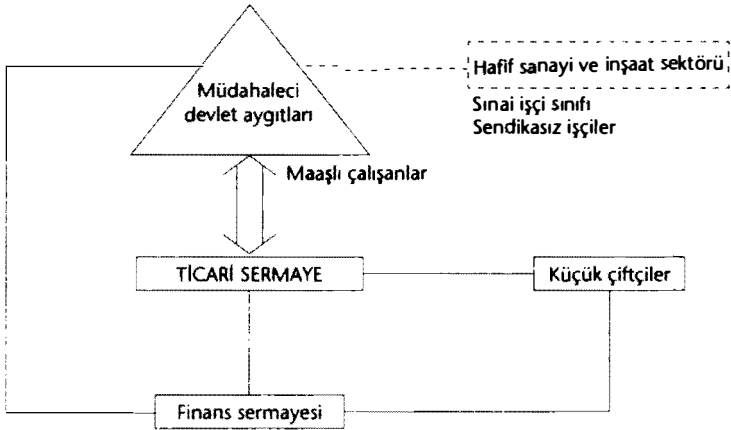
37 Hizmetler sektörünün gelişimi için bkz. Y. Kepenek, a.g.e., Tablo V. 8, s. 121.

38 Bkz. Ç. Keyder, "Economic growth and crisis, 1950-1980", (ed.) I.C. Schick ve E.A. Tonak, *Turkey in Transition*, a.g.e., Tablo 10-1, s. 295.

da devletçi yılların aksine, sanayi bu kredilerin yalnızca %2,73'ünü alırken, "tarım" ve "hizmetler" (temelde ticaret ve inşaat) sektörleri sırasıyla %30.78 ve %66.49'unu almıştır.<sup>39</sup> Sonuçta sanayiciler, 1950'lerin başında daha kârlı başka faaliyetlere yöneldiler ve DP belki "liberal" bir rejim olarak paradoksal bir biçimde, sanayi yatırımlarının yarattığı boşluğu doldurmak üzere özellikle enerji ve ulaşım sektörlerinde yeni kamu yatırımları yapmak zorunda kaldı.<sup>40</sup> Sonuç olarak, 1930'ların ortasında devletçi dönemin zirvesinde KİT yatırımlarının toplam yatırımlar içinde üçte bir olan payı dramatik bir şekilde %60'lara yükseldi. Sanayicilerse, tam ölçekli iktisadi büyüme, konut, tarım ve ticarete yeni yatırım imkânları yarattığı müddetçe DP'nin bu politikaları konusunda ciddi hoşnutsuzluk göstermiyorlardı. Ayrıca tarımdaki patlama sayesinde Türkiye ekonomisi genişlemekte ve Türk burjuvazisinin tüm kesimlerine kârlı fırsatlar sunmaktaydı.

Bu kısımda açıklanan blok oluşumunu şemalaştırdığımızda, kalkınmanın devletçi dönemine karşılık gelen (Şekil 4.1) önceki dönem blokla olan farklılıkları, ilk bakışta görülebilir. Kalkınmanın, Türk tarihinde "liberal" açık ekonomi aşamasına karşılık gelen bu blokta, devlet ve sosyal güçler arasındaki ilişkilerin, bir önceki dönemin kalkınma aşamasındakine göre tamamen tersine çevrildiğini söyleyebiliriz: Artık ticaret sermayesi egemen durumdadır ve kırsaldaki küçük üreticiler onlarla müttefik olurken, sanayi sınıfı bu ittifakın dışında kalmıştır.

**ŞEKİL 4.2**  
Dışa Dönük Kalkınma Aşamasındaki Tarihsel Blok: 1939-1953



39 Bkz. Y. Kepenek, a.g.e., s. 99, Tablo V.2-Banka kredilerinin sektörel dağılımı.

40 A.g.e., s. 115

Devlet yöneticileri, aslında, tarımın ticarileşmesini hızlandırmak için ellerindeki tüm dış (Marshall fonları) ve iç (banka kredileri) kaynakları seferber ettiler. Türkiye’de üretilmekte olan tarımsal emtia fiyatlarının dünya pazarlarındaki patlaması göz önüne alındığında açık bir ticaret rejimiyle, küçük çiftçiler ve onlardan mal alarak şehirlerde veya yurtdışında satan tüccarlar büyük fayda sağlamışlardır. Tüccarlar ayrıca, sanayicilere göre banka kredilerine çok daha kolay bir erişime sahipti. Belki de ticari çıkarları temsil eden DP gibi “liberal” bir rejim açısından, paradoksal olarak devlet, yatırım eksikliğinden doğan boşlukları doldurmak üzere üretim sürecine doğrudan katılımdan imtina edemezdi. Yatırım fonlarına erişim imkânı olmayan sanayicilerin bir kısmı, sanayi dışı faaliyetlere yönelirken, devlet yetkilileri tarafından, devlete yardım etmek üzere özellikle enerji, konut, ulaştırma sektörlerindeki kamu alt yapı projelerindeki kârlı sözleşmelerin bir yan ürünü olarak “inşaat” sektöründe yoğunlaşan yeni ve çok sayıda orta ölçekli kapitalist grubu oluşturuldu. İç pazarın ufak boyutu ve grev hakkını yasaklayan kısıtlı bir “sınai ilişkiler” yasası göz önüne alındığında, hem imalat sektöründeki örgütlü işçiler hem de inşaat projelerinde çalışan örgütlenmemiş işçiler açık ara kaybedenlerdi. Aynı şekilde, devletin ekonomiye giderek artan şekilde katılımının bir parçası olarak artan maaşlı çalışanlar da kaybedenlerdendi. Doğrusu, yiyecek ve konut fiyatlarındaki enflasyondan kendilerini ne koruyabiliyor ne de örgütlenebiliyorlardı.

## **DP’nin sonu ve iktisadi planlamayı destekleyen bir “modernleşme bloku”nun filizlenmesi**

1950-1953 arasında kişi başına gelirin %28 arttığı etkileyici iktisadi büyüme, 1954’te dünya tarımsal mal fiyatlarının düşmesi ve hava koşulları nedeniyle, Türkiye’nin yeni bulmuş olduğu ivmenin sonunu getirdi. Aslında birincil mal fiyatları, dünyada 1953’te düşmeye başladı ve Türkiye iktisadi performansları açısından yabancı satış noktalarına bağlı Üçüncü Dünya uluslarının aksine, büyük ticaret açıkları vermeye başladı.<sup>41</sup> Sonuç olarak, 1954’te tarımsal üretim ve ihracatlar %15, kişi başına gelir %11 düştü.<sup>42</sup> Kısacası, tarımın ticarileştirilmesiyle ekonominin büyüme hamlesi sağlanmış olmasına rağmen bu ticarileştirme aynı zamanda (olumsuz) dünya ekonomik konjonktürünün Türk ekonomisine aktarılmasından da sorumluydu. DP hükümetinin iç ekonomik büyümeyi zorlaştıran, birincil ürünlerdeki fiyat dalgalanmalarına tepkisi bazı geçici korumacı önlemlerden oluşuyordu ki, bun-

41 1950’lerde ödeme dengesi açıkları için bkz. Y. Kepenek, *a.g.e.*, Tablo V-9, s. 126.

42 1950’lere ilişkin ekonomik veriler için bkz. M. Singer, *The Economic Advance of Turkey: 1938-1960*, Ankara, 1977. Bu, İngilizcedeki yararlı bir kaynakur.

lar istenmeyen sonuçlara yol açtı ve sermaye birikiminin çiftçi ve tüccarların elinden sanayicilerin eline geçmesine neden oldu. Böyle oldu, zira hükümet 1954 yılında ithalat talebiyle döviz kazançları arasında önemli bir boşluk meydana geldiğinde, liberal söylemine rağmen ciddi ticari kontrollere başvurmaya zorlandı. Bir anlamda devletçi yılları anımsatan biçimde, uluslararası işlemler ve ithalat lisansı üzerine bazı kısıtlamalar getirildi ve kredili ithalat durduruldu.<sup>43</sup> Böylece, genç Türk devletinin tarihinde başka bir korumacı dönem başladı ki, “bu aynı zamanda küçük ama büyüyen bir imalat sınıfının yararına oldu.”<sup>44</sup>

Doğal olarak, o güne kadar ihmal edilen kentsel sanayi sektörü, hükümetin tüketim malları ithalatına kotalar koymak zorunda kaldığı bir dönemde iç piyasaya yapacağı üretim için önemli koruma ve teşvikler aldı. Bu tür teşviklerle, sanayi tarımdan daha hızlı büyümeye başladı ve sonuç olarak, sanayinin GSMH’deki payı 1952’deki %11.8’den, 1957’de %16.3’e çıkarken aynı dönemde tarımın payı %43’ten, %38’e indi.<sup>45</sup> İmalat sanayinin GSMH’de bu artan payına ve daha sonrasında yeni iktisadi sektörlerin oluşmuş olmasına rağmen hükümet, sanayileşmede ithal ikameci politikasını kendi çıkarları tüccar ve çiftçilerin taleplerine bağlı olduğu için tam olarak devam ettirememiştir. Yani devlet, finansal sistemi üzerindeki kontrolü sayesinde, kaynakları perakende ticaret ve tarıma yönlendirmek suretiyle, kredilerde aslan payını imalat sektörü yerine onlara aktarmıştır. Yine de savaş yılları ve sonrasında önemli miktarda servet biriktirmiş olan çok sayıda zengin çiftçi ve tüccar, birçok tüketim malının ülkeye ithalatındaki kısıtlamaların yarattığı boşluğu doldurmak üzere yeni sınai girişimlere yatırım yapma konusunda istekliydi. Doğal olarak artık bunlar, “tarım patlaması” sonrasında ihracat ticaretine ve emtiaların dolaşımına aracılık etmek istemeyen sanayiciler olacaktı, zira hükümet politikalarının geçici doğasından hoşnutsuz olduklarını dile getirmekteydiler. Çünkü korumacı ticaret rejimi, birçok tüketim malında potansiyel olarak kazançlı bir iç pazar yaratmış olmasına rağmen devlet, banka mevduatlarının önemli bir bölümünü finans endüstrisine kanalize etmeyi reddetmekteydi. Bu yüzden sanayiciler, kendi ticaretlerine ve tarım yoluyla elde etmiş oldukları kazançlarına güvenmek zorundaydılar ve sonuç olarak 1950’lerin ortalarında kurulan birçok imalat sanayi tesisinin üretim kapasitesi, verimlilik bakış açısından optimum ölçeklerden çok uzaktı.

43 Türkiye’nin dış ticaret rejimiyle ilgili en iyi İngilizce eser için bkz. A.G. Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Turkey*, Columbia University Press, New York, 1974.

44 Ç. Keyder, “Economic growth and crisis, 1950-1980”, (ed.) I.C. Schick ve E.A. Tonak, *Turkey in Transition*, a.g.e., s. 297.

45 Bkz. a.g.e., s. 295. Tablo 10-1-Sektorler İtibariyle Ulusal Gelir.

Ancak bütün bu sınırlamalara rağmen, Türk iktisat tarihinde kısmen devlet ekonomisi politikalarını sonucu, kısmen de devletin ekonomi politikalarına rağmen yeni bir dönem başladı. 1960 yılında iktisadi planlamanın başlamasından sonra bağlayıcı bir politika haline gelecek olan ithal ikameci sanayileşmenin (IIS) ilk evrelerini belirleyen bu kalkınma aşamasında çiftçi ve tüccarların kârlarının önemli bölümü sanayiye yönlendirildi. 1950'lerin sonunda yapılan bir araştırmaya göre, tüm sanayicilerin %43'ünün eski tüccar, %20'sininse eski çiftçi olduğu tespit edildi.<sup>46</sup> Ancak çiftçi ve tüccarlar aynı alanlara yatırım yapmadılar. Yani İstanbul'da oturan kentsel ticari burjuvazi yalnızca iç pazara yönelik dayanıklı tüketim mallarına yatırım yapmaya çalıştı. Tüketim mallarında bu tür bir uzmanlaşma ve sınırlı bir sanayileşme aynı zamanda uluslararası yardım kuruluşlarınınca da uygun görüldü. 1953'te Türkiye'yi ziyaret eden Dünya Bankası başkan yardımcısı başkanlığındaki ekip, tarım odaklılıktan uzak bir iktisadi yönelimi destekleyerek yalnızca dayanıklı ve dayanıksız tüketim mallarının iç üretimini tavsiye etti.<sup>47</sup> DP hükümeti bu tavsiyeye pek uymak istemese de Amerikan yardım ajanslarının ve Dünya Bankası'nın himayesinde yeni bir banka, TSKB (Türkiye Sınai Kalkınma Bankası) kuruldu ve dönemin çoğu sanayi projesi bu banka tarafından denetlenerek finanse edildi. Aslında, "bu on yılda (1950-1960) kurulmuş olan hiçbir büyük firma yoktur ki, TSKB'den kredi ve kıymetli dolar fonları almamış olsun: Bu mekanizma aracılığıyla Türk sermayesinin uluslararası olmasının yolu açıldı – banka kredilerinin sanayide uluslararası hale getirilmesi yoluyla."<sup>48</sup>

İstanbul'da yerleşik olan banka, faaliyetlerine başlamak için aynı şekilde İstanbul'u, yani aynı bölgeyi seçmiş olan kentsel ticaret burjuvazisiyle özel olarak ilgilenmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi, sanayi burjuvazinin ikinci bir kesimi kırsal kesim kökenlidir (denebilir). Bunun kökeni, Çukurova'da (Kilikya) tarımın ticarileşmesinde yatmaktadır. Çukurova, tarımdaki ihracat patlaması ve artan makineleşmenin, toprak ve üretken kaynakların yoğunlaşmasına neden olduğu Türkiye'de tarımın ticarileşmesi açısından 1950'lerdeki tek bölgedir. Pamuk bu bölgede yetiştirilen başlıca üründür ve bir dişi tarihi nedenden dolayı büyük pamuk çiftçileri, Anadolu'nun geri kalanındaki diğer çiftçilerin aksine, ortakçıları topraklarından atabilmiş ve gerek çevreleme (çitle çevirme), gerek mevsimlik ücretlerde istismarcılık yapı-

46 A.P. Alexander, "Industrial Entrepreneurship in Turkey: Origins and Growth", *Economic Development and Cultural Change*, Temmuz 1960.

47 Chenery misyonu hakkında aydınlatıcı bir makale için bkz. Y. Küçük, "Türkiye'de Planlama Kavramının Gelişimi Üzerine", (ed.) O. Türel, *Türkiye'de Planlı Gelişimin Yirmi Yılı: 1960-1980*, ODTÜ Gelişme Dergisi Özel Sayısı, 1981.

48 C. Keyder, *State and Class in Turkey*, a.g.e., s. 139.



rak 1950'lerde büyük servetler biriktirmişlerdir.<sup>49</sup> Böylece Çukurova, sahipleri tarafından ekilen, küçük ölçekli köylü mülkiyetinin norm olduğu Orta ve Batı Anadolu'nun aksine Türkiye'de toprak sahipleriyle ücretliler arasında sözleşmeli ilişkilere dayalı kapitalist çiftçiliğin, ilk olarak deneyimlendiği tek bölge olmuştur. Sonuç olarak, Çukurova'nın en başarılı toprak sahipleri, 1950'lerde pamuğun işlenmesine yatırım yapmaya başlayanlar olup daha sonra pamuktan ipliğe ve tekstil ürünlerine başarılı ve kârlı bir sıçrama yapmışlardır. Korunan bir iç piyasaya üretim yapan ve uluslararası pazarlarda rekabet etmek zorunda kalmayan İstanbul'daki sanayicilerin aksine, tekstil üreticileri ürünlerinin en azından bir kısmını ihraç etmeyi hedefliyorlardı. İstanbul'daki tüccar kökenli sanayicilerle Çukurova'daki tarım kökenli sanayiciler arasında maddi çıkarlar açısından burjuvazi içi çatışmaların izlerini görmek mümkün olsa da 1950'lerde bunlar henüz yüzeye çıkmış değildi, çünkü sanayi burjuvazisinin her iki kesimi de DP hükümetince izlenen politikalara birlikte karşıydılar.

Sanayi burjuvazisinin bakış açısından, DP'ye muhalefet birçok konu etrafında odaklanmıştı ve bu ortak muhalefet, sanayi sermayesinin iki ana kesimi arasındaki farklı çıkarları, en azından DP'nin 1960'taki askerî darbeyle devrilmesine dek gizledi. Hükümete karşı ilk ortak hareket, DP'nin kaynakları tarımdan sanayiye aktarma konusundaki isteksizliğinden kaynaklandı. Hükümetin *vergi reformunu* hayata geçirme konusundaki isteksizliği nedeniyle, sanayideki yatırımın yapılabilir fonlar çok düşüktü. Aslında tarım sektörü neredeyse vergiden muaftı ve ortalama gelir vergisi beyanı reel anlamda 1953'ten 1959'a %30'dan fazla azaldı. Buna ek olarak, daha önce belirtildiği gibi, banka kredilerinin çoğunluğu ticaret, inşaat ve çiftçiliğe yönlendirilirken imalat sanayi bu konuda ihmal edildi. Ayrıca daha önceki devletçi dönemin aksine göreceli fiyatlar sanayiye karşı tarımın lehine gelişti ve hükümet tarımsal girdileri çiftçilere piyasa fiyatlarının altında satmak suretiyle destekleyerek, sinai büyümeyi arttırmak yerine kendi gelirlerini düşürmeyi tercih etti. Sonuç olarak, DP'nin hüküm sürdüğü on yıllık sürede ortalama yatırım oranı GSMH'nin yalnızca %12'si gibi<sup>50</sup> çok düşük bir oranda kaldı ve burjuvazinin farklı kesimleri arasındaki çıkmazla simgelenen siyasi güçler dengesi, bu oranın artırılmasını zorlaştırdı.

49 Türkiye'deki Devlet Planlama Teşkilatı'nın himayesinde Çukurova bölgesinin ekonomik ve sosyal kalkınması üzerine bazı ilginç deneysel araştırmalar 1960'larda bir dizi sosyolog tarafından yapılmıştır. Sonuçlar daha sonra yayımlanmıştır. Bkz. J. Hinderlinck ve M. Kiray, *Social Stratification as an Obstacle to Development: A Study of Four Turkish Villages*, New York, 1970. Çalışmaya katılan dört köyün tamamı Çukurova bölgesindeydi.

50 Bkz. A. Sönmez, "The Re-emergence of the idea of Planning and the Scope and Targets of the 1963-1967 Plan". (ed.) S. İlkin ve E. Inanç, *Planning in Turkey*, ODTÜ Faculty of Administrative Sciences, sayı 9, Ankara, 1967, s. 38.

DP'nin ekonomi politikalarına sanayi burjuvazisinin ikinci eleştirisi, hükümetin dünya piyasalarında tarımsal emtia fiyatlarının gerilemesi karşısında, her ne maliyetle olursa olsun iktisadi büyümeyi devam ettirme konusundaki isteksizliği oldu. Yani DP, hızla büyüyen kamu yatırımlarını finanse etmek üzere hem enflasyonist politikalara hem de uluslararası sermaye piyasalarından kısa vadeli borçlanmalara ve ikili ekonomik yardımlara güvendi.<sup>51</sup> Kamu yatırımlarının seçimi, tarımsal üretkenliği arttırmak üzere tasarlanan ve neredeyse maliyetlerine bakılmaksızın son sürat tamamlanan altyapı ve imar projeleri olduğundan devletin sanayiye karşılık tarımı tercih ettiği görülmektedir. Nitekim 1958'e gelindiğinde, dış kredi kaynakları kururken, vergilerde eşdeğer bir artış yapmadan yalnızca Merkez Bankası tarafından parasal emisyon yoluyla yeni ve büyük ölçekli tarım projelerini finanse etmeye devam ederek, fiyatların 1953 ile 1959 arasında iki katına çıkmasına neden oldu. Ve tam da bu özel tarihsel bağlamda, sanayi burjuvazisinin artan hoşnutsuzluğu, uluslararası alacaklıların eleştirileriyle birleşti ve Türkiye'nin yabancı alacaklıları, 1958'de Paris'te IMF, ABD makamları ve OECD ile müzakereler sonucu DP hükümetine bir tür iktisadi planlama uygulamasını ısrarla tavsiye ettiler.<sup>52</sup> Bu, uluslararası kuruluşların "liberal" bir Üçüncü Dünya hükümetine planlamayı savundukları belki de *ilk durumdu*.

## **Planlamanın kurumsallaştırılması konusunda Demokrat Parti'ye iç ve dış baskılar**

Türkiye'ye tavsiye edilen kalkınma planlaması türü, kamu yatırımlarını koordine etmek ve rasyonelleştirmek, dış yardımın doğru kullanımını sağlamak ve iktisadi kalkınmanın makro dengesini kontrol etmek için tasarlanmıştı. Türk sanayi burjuvazisinin her iki kesiminin de bu özel planlama kavramını<sup>53</sup> hevesle kucakladığını söylemek abartı olmaz, çünkü bu tür bir "gösterge" planlama, iktisadi kalkınmada önceliğin sanayi sektörüne verilmesi gerektiğine dair bir tür güvence veriyordu. Dahası, yabancı alacaklılar ve yerli sanayi burjuvazisi, 1958'de DP'nin ekonomi politikalarının mantıksızlığı konusunda benzer görüşlere sahipti. Bir başka deyişle, yabancı alacaklılar, 1950'lerin sonlarında 850 milyon dolar olan dış borcun hızla yükselme-

51 Bkz. Z.Y. Hershlag, *a.g.e.* ve DP rejiminde kamu yatırımlarının gelişimi için Y. Kepenek, *a.g.e.*

52 Bkz. C. Mihçioğlu, "Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluşunun İlk Günleri", *Ankara Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi*, sayı 522, 1983 ve G. Uras, "Türkiye'ye Akıl Satanlar", *Milliyet*, 22 Ağustos 1984.

53 Anlamlı bir siyasi gelişme olarak DP'deki iç bölünme sonucu "Özgürlük Partisi" adı verilen yeni bir parti kuruldu ve bu parti hem İstanbul iş insanlarına hem de genel olarak aydınlarla hitap etti. DP'nin siyasi tarihi üzerine en bilgilendirici çalışma olarak bkz. C. Eroglu, *Demokrat Parti-Tarihi ve İdeolojisi*, Ankara Üniversitesi, Ankara, 1970.

sinin yanı sıra altın ve döviz rezervlerinin pratikte kaybolmasından ve ihracatın yıllık 300 milyon dolar seviyesinde durağanlaşmasından endişe etmekteydi. Bu arada, 1960 hükümet bütçesinin yaklaşık 1 milyar lira açık vermesi ve Merkez Bankası'ndan 348 milyonluk devlet borçlanması bekleniyordu.<sup>54</sup> Öte yandan DP hükümeti, pek de istemeyerek, 1958 istikrar önlemleri kapsamında tasarruf etse de, bir finansal kısıtlama politikası izlemeyi reddetti. Aksine, 1958 yaz aylarına gelindiğinde, “enflasyonist finansman, her faaliyet sektöründe bir kez daha genel uygulama haline geldi. Öyle ki, 1960 bütçesindeki tüm yatırımlar ve İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin programlarındaki tüm projelerin gerçekleştirilmesi halinde kamu sektörünün 1960 yılını yaklaşık 3 milyar lira açıkla bitirilebileceği öngörülmektedir.”<sup>55</sup>

Planlama kurumuyla ilgili olarak, hükümete yüklenen iç ve dış baskılara yanıt olarak DP, önemli muhataplardan gelen uzlaşmaz talepler söz konusu olduğunda her rasyonel aktör gibi “bekle, gör” taktiğini benimsedi. Aslında, hükümetin sürekli dış kredi talebinde olduğu bir dönemde uluslararası finans çevrelerinin karşısına çıkılamazken, aynı şekilde burjuvazinin sanayi dışı kesimlerinden yani hükümetin dayandığı iktidar ittifakının temel direklerini oluşturan tüccar ve köylülerden de daha fazla yardım talep edilemezdi. Dolayısıyla tüm bu destek gruplarını memnun etmek için DP, kendi planlama karşıtı destekçilerini yabancılaştırmamaya çalışarak, diğer talepleri göstermelik tedbirlerle yatıştırmayı seçti. Bulunan yaratıcı çözüm, ekonomi için genel bir iktisadi plan yerine hükümete kamu sektöründe gerçekleştirilecek yatırım projelerine karar vermede yardımcı olacağı düşünülen bakanlık düzeyinde bir Koordinasyon Kurulu oluşturmaktı. Bu Koordinasyon Kurulu, devam etmekte olan ve yeni yapılacak KİT yatırım projelerine ilişkin kapsamlı bir listeyi bir araya getirebilmiş olsa da kurul üyelerine hükümet tarafından ne sabit bir referans çerçevesi, ne de yatırım projelerini teşvik etmek ve seçmek için objektif bir kriter verilmiştir. Bunun yerine onlardan yalnızca “ödemeler dengesini iyileştirmeyi amaçlayan projelere daha yüksek öncelik vermeleri ve son derece deneysel olarak ‘proje bazında’ bir seçim yapmaları” talimatı verilmişti.<sup>56</sup> Bu yüzden, Koordinasyon Kurulu'nun OECD tarafından saldırıya uğraması gecikmedi ve genel anlamda bir yön ve hedef eksikliği konusunda eleştirilen kurulun “genel bir kalkınma planının yokluğunda yetersiz kalacağı” söylendi.<sup>57</sup> Nitekim kalkınma planlaması uygulanması ko-

54 A. Sönmez, “The Re-emergence of the idea of Planning and the Scope of the Targets of the 1963-1967 Plan”, (ed.) S. İlkin ve E. Inanç, *Planning in Turkey*, ODTÜ Faculty of Administrative Sciences, sayı 9, Ankara, 1967, s. 38.

55 A.g.e.

56 A. Sönmez, a.g.e., s. 32.

57 Turkey 1958, *OECC*, Paris, s. 13, akt. A. Sönmez, a.g.e., s. 32.

nusunda hükümete yurtdışından gelen baskıların yoğunlaşması sonucu “ün-lü” Hollandalı planlama uzmanı Prof. J. Tinbergen ile Türkiye için bir “Kalkınma Planı” hazırlaması konusunda anlaşmaya varıldı.

Nisan 1960'ta, askerî darbeden yaklaşık iki ay önce, Tinbergen, asistanı ve vatandaşı Dr. J. Koopman ile birlikte Türkiye'yi ziyarete geldi. Koopman'ın sonrasında Ankara'da kalarak Tinbergen tarafından başlatılan Kalkınma Planı için ön çalışmaları sürdürmesi bekleniyordu. Görünüşe göre DP, yatırım projelerini koordine etmek ve dış yardımın doğru kullanımını sağlamak için ülkede aynı ihtiyacı vurgulayan muhalif gruplarca bir kalkınma planı kurumu için dış baskılara boyun eğiyor gibi görünse de gerçek bundan oldukça farklıydı. Şöyle ki, Tinbergen ve Koopman'ı Türkiye'ye davet ederek DP, ülkede bir iktisadi reform başlatmış değildi ve bu Koopman'ın hükümetten gördüğü muameleyle de kanıtlanmış oluyordu. Her ne kadar, planlamadan sorumlu olması beklenen üst düzey memurlardan oluşan bir komite kurulmuş olsa da hükümet, Koopman'ın Maliye Bakanlığı uzmanlarından ve üniversite çevrelerinden herhangi bir yardım almasını zorlaştırarak bir plan hazırlamak için gereken bilgilere erişim çabalarını zayıflattı. Planlamayı destekleyen muhalif bir gazete durumu abartıyor görünse de, askerî darbe akabinde yayımladıklarında haklıydı:

Tinbergen son birkaç aydır Türkiye'ye geliyor. Ancak eski hükümet onu Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nin bir odasına hapsedmiştir. Kendisi ancak Dışişleri Bakanlığının sözde ekonomistleri ile görüşebilmektedir. Zavallı Tinbergen, Türk ekonomisinin tam kalbinde bulunan ve nabzını tutan Türk uzmanlardan izole olarak Türkiye için 10 yıllık bir plan –evet 10 yıllık– yapacaktır. Tinbergen, dahi diplomat-ekonomistler tarafından kendisine verilen bilgilerin doğruluğundan emin değilken nasıl 10 yıllık bir plan yapabilir ki?<sup>58</sup>

Tinbergen tarafından askerî darbenin hemen akabinde Dışişleri Bakanlığınca gönderilen bir mektup bu iddiaları desteklemektedir. Aslında bu mektupta Tinbergen, Nisan 1960'ta Türkiye'yi ilk ziyaretinde hükümetin kendisine, bir planın hazırlanması için gereken iktisadi verileri vermeyi vaat etmiş olmasına rağmen bunların asistanı Dr. Koopman'a asla verilmediğinden şikâyetçiydi. Buna ek olarak Tinbergen, şu anda Türkiye'de kalıcı olarak bulunan Dr. Koopman'a, eski hükümet tarafından vaat edilen maaşın da kendisi tarafından henüz alınmamış olduğunu söylemekteydi. Belki de DP'nin bir planın hazırlanmasını önlemek için yabancı planlama uzmanlarını izole etmeye ve etkisiz hale getirmeye çalışmasına rağmen bunun tam tersini söyleyerek yabancı dünyayı aldattığı konusundaki saptamama karşı olan tek ka-

58 Bu yazı 13 Temmuz 1960'ta *Akis*'te yayımlanmıştır ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın arşivinde Prof. Tinbergen'in yayımlanmamış dosyaları arasında bulunmaktadır.

nıt, devrimden iki hafta önce yabancı bir dergide yayımlanan bir makaleden kaynaklanmaktadır. Bu makalede, Bay Koopman'ın "emrine verilen ekipmanlardan ve gerekli bilgileri toplamak için aldığı yardımdan memnun olduğu" iddia edilmekteydi.<sup>59</sup> Fakat "zavallı" Bay Koopman, aynı makalede Türk kamuoyunun, bir planın hazırlanmakta olduğu konusunda hiçbir fikri olmadığını ve kendisine söyleşi yapma izni verilmediğini itiraf ederken nasıl başka bir şey söyleyebilirdi ki? Görünüşe göre, yabancı basın için bir istisna yapıldı ancak bunun bir şartı vardı: Dışişleri Bakanlığı'ndan yüksek rütbeli bir görevli yardımcı olmak üzere söyleşide hazır bulunacaktı, tabii gerçekte Dr. Koopman'ın yabancı basına söylediklerini izleyecek ve denetleyecekti.

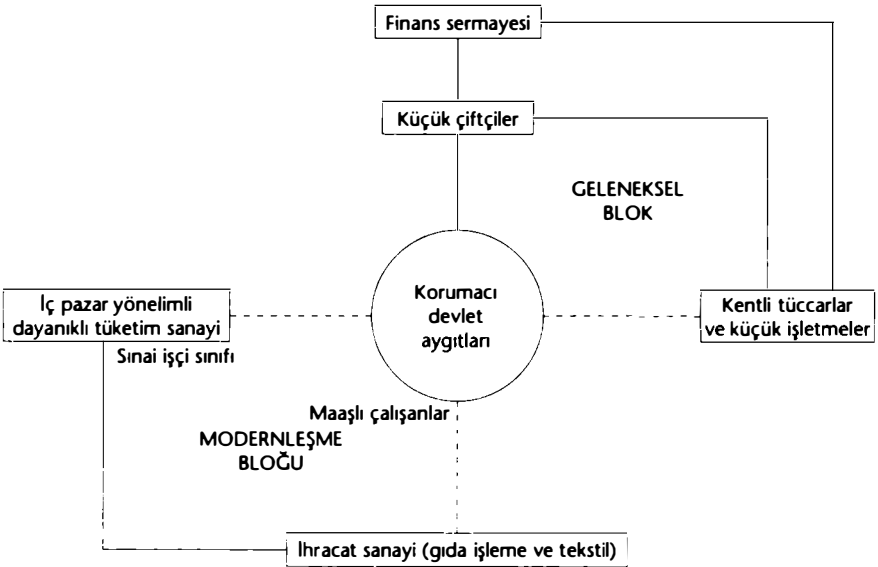
Ancak yukarıda yazılanlardan, Türkiye'ye yabancı uzmanların gelmesiyle hükümetin lağvedilmesi arasında geçen iki aylık dönemin boşa geçtiği sonucuna varmak yanlış olur. Dr. Koopman'a yardım etmek üzere görevlendirilen Çilingiroğlu, her gün Koopman'ın faaliyetleri ve o gün itibariyle yaptığı görüşmeler hakkında bir rapor tutmuştu. Bu yayımlanmamış raporların yakından incelenmesi, Dr. Koopman'ın ülke ekonomisi ve finansal sistemle ilgili bilgi toplama açısından her ne kadar rahatsız olsa da –özellikle marjinal sermaye/hasıla katsayısı oranını ve sektörel girdi-çıkıtı tablolarını hesaplamak için gereken bilgileri arıyordu– iki açıdan çok memnun olduğunu gösteriyor. Birincisi, Türk özel imalat sanayi iş çevreleriyle ilişkiye geçebilmiş ve daha önce düşündüklerinin aksine, planlama kavramına karşı değil, istekli olduklarını görmüştür. İkinci olarak Koopman, planlama fikrinin ülkede, eğitilmiş profesyonel gruplar, üniversite çevreleri ve ordu mensupları da dahil olmak üzere sivil hizmetliler arasında yaygın bir destek bulduğunu görmekten memnundur. Ve belki daha da önemlisi, ülkede genç bir "teknisyen" grubun, planın hazırlanması için harekete geçmeye hazır beklemesi ve yalnızca hükümet işbirliği yapmaya istekli olduğunda gereken hazırlık çalışmaları ve dokümantasyonun hızla elde edilebileceğiydi. Bir başka deyişle Koopman, DP tarafından temsil edilen "gelenekselci" güçler blokuna karşı ülkede bir gelişimci-modernleşme blokunun oluştuğunu fark etmişti. *Yabancı sermaye ve yerli sanayi sermayesi bu blokun iki katmanını oluştururken, bugüne kadar –DP'nin politikalarından dolayı– uykuda olan bir üçüncü unsur da bloka eklenmekteydi: Teknokratlar ve modernleşen sivil görevliler.* İşin özü, şu an devletin ekonomi politikalarının doğasını dönüştürmek için doğru (verimli) bir zamandı ve planlama, üretken sermayenin ihtiyaçlarına cevap vermeyi amaçlayan yeni bir "siyasi ekonominin" sembolü olabilirdi. Koopman'ın belki de bilmediği şey, üç aktör arasındaki bu üçlü modernleşme ittifakının oldukça kırılğan olması ve ortak sanayileşme arzusunun altına giz-

59 *De Zakenwereld Journal*, 14 Mayıs 1960'ta yayımlanmış olup, Tinbergen'in dosyaları arasındadır. Tinbergen'in bakana 9 Eylül 1960 tarihli mektubu da aynı dosyadadır

lenmiş olmakla birlikte bu ittifakın, 1960'ta bir askerî darbe sonucu hükümetin devrilmesiyle kazandığı siyasi zaferden sonra gizli çatışmaların ortaya çıkmasıydı.

Son iki kısımda tartıştığım sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmeler ışığında şimdi "modernleşme"yle iktidardaki tüccar-çiftçi blokları arasındaki çıkmazı, DP rejimine son veren 1960 askerî darbesinden sonra, aşağıdaki şekilde şemalaştırmaya çalışabiliriz.

**ŞEKİL 4.3**  
**1960 Askerî Darbesinin Ardından Liberal Bloklarla Modernleşme Arasındaki Geçiş Dönemi Çıkmazı**



İlk gözlem, askerî darbenin toplumdaki "ikili güç (iktidar)" tarafından tetiklendiği ve tek bir sermaye kesiminin egemen olarak ortaya çıkamayacağı bir durumda yükselen sanayi burjuvazinin (küçük ortak olarak) kendisini bu "liberal" tüccar-küçük üretici ittifakının hâkimiyetine teslim etmeyi reddetmesidir. Aslında DP rejiminin tarım ve ticaret sektörlerini destekleyen politikalarına ortak muhalefette birleşen sanayi burjuvazinin her iki kesimi de devletten bağımsız olarak eyleme başvurmuştur. Yani savaş sırasında sermaye, artık ihracata yönelik tekstil ürünlerine yatırım yapmak isteyen Çukurova'daki büyük pamuk çiftçilerinin elinde ve döviz kıtlığının tetiklediği dış ticaret üzerindeki kısıtlamalar nedeniyle kârlarını ithal ikameci imalat

yatırımlarına yönlendirmekten başka seçeneği kalmayan büyük şehirlerdeki ithalat ve ihracatçıların elinde birikmişti. Bu sıralarda, hafif imalat sektöründeki sınıai yatırımları doğrudan finanse etmek üzere yabancı sermayenin himayesinde İstanbul'da yeni bir yatırım bankası kuruldu. Doğal olarak, hem maaşlı çalışanlar, hem de proletarya "modernleşme" blokunun potansiyel müttefikleriydi. Aslında, IIS politikası, iç pazarın genişlemesini gerektiren iktisadi bir strateji olması açısından bu katmanlardan doğrudan fayda sağlayabilecekti. Dahası, DP rejiminin son yıllarında hızla yükselen enflasyon işçi, memur ve ordu mensuplarından oluşan toplumdaki sabit gelir gruplarına, sanayi yerine tarımda verilen cömert devlet teşvikleri, ucuz krediler ve (devlet tarafından yönlendirilen) göreceli fiyatlar sayesinde gerçek gelirleri düşmemiş olan kırsal üreticilere kıyasla çok daha fazla zarar vermişti.

İktidardaki otokratik parti, seçmenlerini oluşturan küçük üreticilerin korunmasına dayanan kuralları dayatarak, "küçük burjuvaziyi" dünya pazarlarındaki tarımsal mal fiyatlarındaki keskin düşüşten korurken devlet yöneticileri de burjuvalaşan modernleşme lobsinden giderek uzaklaşmış oldular. Buna ek olarak devlet, kendi maaşlı memurlarını (askerî yetkililer dahil) giderek yalnız bırakma pahasına çeşitli bayındırlık işleri kontratlarından yararlanan küçük ölçekli iş insanlarının desteğini kaybetmemek için enflasyonist sonuçlarına bakmaksızın, kamu altyapı projelerini finanse etmeye devam etti. Bu nedenle, Şekil 4.1 ve 4.2'de gösterilen önceki dönemlerin aksine, bir bütün olarak devlet makinesi "korumacı" bir aygıt dönüşerek, iktisadi kalkınma ve sınıai genişlemeye tamamen zıt olsa da küçük burjuvazi ve kırsal kesimdeki küçük üreticilerin çıkarlarını korumak üzere ekonomiye müdahale etti (tarımın ticarileşmesinin, ekonomik büyümenin itici gücü olduğu 1939-1953 döneminin aksine).

## **Türkiye'de planlama yasa tasarısı için farklı taslak öneriler**

Askerî darbe öncesinde iki ay boyunca Koopman ve Tinbergen ile çalışan genç teknisyen grup, Ankara'da Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) ilk kurucuları oldular ve sadece iki yıllık süre zarfında belli bir teknokrat duruş sergilediler. İki yıllık süre, DPT'nin dört departman başkanının –modernleşme blokunun parçalanmasını simgeleyen bir olgudur– kolektif istifası sonucu Türk bürokrasi tarihinde eşi benzeri görülmemiş bir eylemle aniden sona eriverdi. Bu istifaya yol açan dinamikleri anlamak için ilk planlamacılarla modernleşme ittifakı olarak adlandıracağım ittifakın diğer üyeleri arasındaki iktisadi meselelere dair görüş farklılıklarına odaklanmalıyız. Bu modernleşme ittifakına artık, askerî darbenin otomatik bir sonucu olarak, devrimci

Milli Birlik Komitesi aracılığıyla iktisadi reformların seyrini etkilemeye çalışan askerî bürokratların, dördüncü bir unsur olarak eklendiğini belirtmeliyiz. Neyse ki, darbenin hemen ardından modernleşme bloku üyelerini bölen çelişkilerin oluşumunu izleyebileceğimiz en az üç kaynak bulunmaktadır. İlk olarak, birbirleriyle yarışan üç farklı “Planlama Yasa” taslağıyla başlayabiliriz: “Tinbergen”, “Orel” ve “İnan” projeleri. Albay Şinasi Orel’in –daha sonra DPT’nin ilk başkanı olmuştur– adını taşıyan “Orel” projesi, askerî yöneticilerin takdisini aldıktan sonra kazanan proje olmuştur. Bu üç proje arasındaki rekabet, kalkınma ittifakı üyeleri arasındaki çatışmaların ve diğerleri üzerinde kendi egemenliklerini kurmak istemelerinin ilk tezahürü olarak görülebilir.

Askerî darbeden dört hafta sonra, 22 Haziran 1960’ta Tinbergen ve Koopman tarafından yazılan üç sayfalık kısa bir “Merkezî Planlama Bürosu Örgütü Bildirisi” anlaşmazlığın tonunu ve parametrelerini belirledi. Bu meşhur bildiriyle Tinbergen, Türkiye için cazip olduğunu düşündüğü planlamanın doğası ve bunu planlayabilecek planlama organizasyonunun özelliklerini ortaya koymuştur. Bildirinin ilk cümlesi “Bu ülkede uygulanması uygun görünen planlama türü, devlet kurumlarının, özel sektörün iktisadi faaliyetlerine ayrıntılı bir müdahalesi değildir”<sup>60</sup> şeklindeydi. Buna göre, bildirinin kalanında yazarlarının belki Fransız *Commisariat General au Plan* (CGP) planlama modelinden esinlendiklerini söyleyebiliriz. Şöyle ki, özel sektör için seçici teşviklere dayalı ve “gösterge” niteliğinde bir planlama önerirken, DPT’nin Kamu İktisadi Teşekkülleri’nin yatırım projeleri üzerindeki mutlak veto yetkisinin korunmasını tavsiye etmektedir. Yani sadece planın yönergelerine uygun olan projeler onaylanacak ve böyle bir onayın olmaması halinde kamu yatırımlarına bütçe kaynaklarının tahsis edilmesi mümkün olmayacaktı.<sup>61</sup> Ayrıca Tinbergen, Türk planlaması için daha önce açıklanan Fransız tarzı “üç aşamalı” bir modeli uygun bulmuştu. Kısaca yinelemek gerekirse, ilk aşamada hükümet, beş yıllık planlı dönemde, ülke için amaçlanan ortalama büyüme oranına karar verecekti. İkinci, yani “sektörel” aşamada, girdi-çıkı modeli dayanan ve önceden belirlenmiş büyüme oranı göz önüne alınarak bu büyüme oranına ulaşmak için gereken toplam yatırım (ve tasarruf) miktarı belirlenecek ve bu yatırımlar hem farklı faaliyet alanları arasında hem de kamu ve özel sektör arasında bölünecekti. Yurt içi tasarruflarla arzulan toplam yatırım hacmi arasındaki fark olarak tanımlanabilecek dış yardım miktarı da bu şekilde hesaplanabilecekti. Ve son olarak üçüncü aşamada, planlamacılar farklı sektörel yatırım

60 J. Tinbergen ve J. Koopman, “Memorandum On the Organization of a Central Planning Bureau”, 22 Haziran 1960, Mıhçıoğlu, a.g.e., s. 247-249.

61 J. Tinbergen’in 24 Haziran 1960’ta adı belirtilmeyen bir bakana mektubu, a.g.e., s. 249-250.



“projelerini” çeşitli kriterler kullanarak test edecekler,<sup>62</sup> uygun bulunanlar (bir KİT projesiyse) onaylanacak veya (özel bir projeyse) vergi ve kredi teşvikleriyle desteklenecekti. Tinbergen’e göre, “bir planı yapanlarla o planı gerçekleştirecekler arasında net bir görev ayrımı olması”<sup>63</sup> zorunluymdu. Bir başka deyişle DPT, teşviklerin fiili olarak tahsis edilmesinden sorumlu olmayacak, yalnızca özel yatırımların planlama önceliklerine göre yönlendirilmesi için devlet desteğinin gerekli olduğu faaliyet alanlarını (sektörleri) seçmekten sorumlu olacaktı. Dahası, –Fransız CGP gibi– DPT, planlamadan sorumlu bir devlet bakanının gözetimi altında, çoğunluğu ekonomist yaklaşık 10 üyeden oluşan çok küçük ve “seçkin” bir teknokrat ajans olarak düşünülmüştü. DPT, planın farklı bölümlerini hazırlamak üzere devlet ve toplum içinde çeşitli çalışma gruplarını seferber edecek, ancak bu bölümleri bir araya getirme konusunda nihai sorumluluk elbette bu “seçkin” teşkilata ait olacaktı.

DP döneminde İstatistik Genel Müdürü olan, daha sonraysa devrimci kabinenin bir üyesi olan Şefik İnan’ın, “Planlama Yasası” için bir “yasa tasarısı” hazırlayarak, bu tasarının esasen “J. Tinbergen’in 22 Haziran 1960 tarihli bildirisine” dayandığını belirtmesi ilginçtir. Fakat, Tinbergen’in vurgusu, Fransız modelinden esinlenerek, bürokratik Türk devleti içerisinde teknokrat seçkin bir ajans yaratmakken, İnan bu modeli tamamıyla farklı yorumlamıştır. İnan, planlama ofisinin işlevini, özel sektör temsilcilerinin çoğunlukta olduğu ve “özellikle bu iş için” oluşturmuş uzman komisyonlar tarafından yürütülmekte olan işin koordinasyonunu sağlamak olarak öngörüyordu. Ayrıca DPT’de istihdam edilecek 66 kişinin yalnızca 20’si “iktisadi planlama uzmanı” olarak belirlenmiş, Tinbergen’in yalnızca ekonomistlerden oluşan bir planlama ajansı konusundaki görüşüne aykırı olarak, gerisinde geleneksel devlet bürokratlarının çoğunlukta olduğu bir yapı hâkim kılınmıştı. Öte yandan, Tinbergen’in önerisindeki ana vurgu çok zorlayıcı bir plandan kaçınarak, plana karşı özel sektöre güven aşılamağtı. Fakat Tinbergen’in önerisinden farklı olarak, İnan’ın önerisi bir “Sanayi Stratejisi” kavramını içermemekteydi. Yani ne ulaşılacak kesin makro-ekonomik hedefler tanımlanmış, ne de özel sektör için arzu edilen faaliyet alanları belirlenmişti. Tinbergen’in modelinde, DPT uzmanları devlet sanayi politikasının teknokratik formülâtörleri olarak ortaya çıkarken İnan’ın modelinde, geleneksel bürokratik rollerine indirgenerek, yalnızca özel kapitalistlerin, onlara yardım ve destek için devletin ne yapması gerektiği konusundaki istekle-

62 Bu kriterler, adı geçen yatırımın katma değeri, yaratılan ek istihdam ve sonuçta yatırımın yaratığı döviz kazançları açısından katkısını içerebilir. Bkz. I. Uludağ, “Sanayileşme Stratejileri Yönerüden Yatırım Teşvikleri”, a.g.e.

63 Tinbergen’in bakana mektubu, a.g.e.

ri kaydedenler olarak tanımlanıyordular. Bu isteklerin kapsamlı bir listesine de “plan” adı veriliyordu.<sup>64</sup>

“Askerler” tarafından DPT’yi kuracak kanunun temeli olarak seçilen Orel taslak tasarısıysa çok farklı ve daha çok Tinbergen’in bildirisi “hava”sındaydı. Bunda belki de şaşırtıcı bir şey yoktu, çünkü Koopman ve Tinbergen ile çalışmış olan genç uzmanlardan oluşan aynı ekip –Türk planlamasının kurucuları olacak ekip– Albay Şinasi Orel’e tasarısını oluşturmakta yardımcı olurken, aynı zamanda “Orel” komisyon toplantılarında neler tartışıldığı konusunda Dr. Koopman’ı bilgilendirmekteydi. Bu tasarı, “bildiri”nin ana ilke-lerini korurken iki yeni unsur ekliyordu. İlk olarak, 15 üyeden oluşan “Yüksek Planlama Konseyi” (YPK) –7 bakan ve DPT’den 8 uzman– DPT’nin en yüksek ana karar alma organı olmasının yanı sıra hükümet için de yüksek danışma konseyi olarak düşünülmüştü. Bu, Türkiye için hükümetlerin teknik yeterliliğine bakmaksızın büyük ekonomik kararlar alma özgürlüğünü neredeyse tamamıyla kısıtlama yönünde atılmış çok önemli bir adımdı. Ülkenin bürokratik yapısı, bürokratların sultanla hiçbir şekilde çelişemeyeceği ve aksine davrandıkları takdirde onun gözüne girememeleri riskini taşıyan, Osmanlı’dan miras kalmış devlet köleliği –kapıkulluğu– şeklindeydi.<sup>65</sup> Şimdi, YPK’nin kurulmasıyla iktisadi kararların içeriğine bazı uzmanların görüşleri sokularak, devletin seçilmiş ve seçilmemiş kolları arasında bir denge hedefleniyordu. İkinci olarak “Orel” tasarısı, muhtemelen Fransız modelindeki “Ekonomik ve Sosyal Konsey”den esinlenerek, planın demokratik içeriğini derinleştirmek için planla ilgili kamuoyu görüşünü YPK’ye iletmek ve aynı zamanda genel olarak halkın planlama önceliklerini özümsemesine yardımcı olmak üzere bir “Ekonomik Konsey” kurmayı amaçladı. Sola kapalı özel bir siyasi sistem açısından belki de en önemlisi, neredeyse tüm çıkar ve baskı gruplarının temsil edildiği “Ekonomik Konsey”de konseyin 70 üyesi arasında altı sendikacının yer almasıydı.

Darbeden iki ay sonra, 5 Ağustos 1960’ta askerî Milli Birlik Komitesi’nde, “Orel” ve “İnan” a ait taslak tasarılar tartışıldı ve Orel’in projesi kazandı. Dolayısıyla, “modernleşme” bloku üyeleri arasındaki bu ilk çatışmanın tezahüründe, imalat sermayesi tarafından desteklenen İnan projesi, yabancı sermaye ve “teknokratlar” ittifakına yenildi. Ancak bu kesin bir zafer değildi, çünkü ordunun muhalafet ettiği “Ekonomik Konsey” tasarıdan çıkarıldı ve YPK’nin kompozisyonu değiştirilerek, dört teknokrat (planlama yetkilisi ve planlamanın “ekonomik”, “sosyal” ve “koordinasyon” daire başkanları) ve başbakanın YPK başkanı olarak dahil olduğu dört bakandan oluştu-

64 İnan’ın tasarısını okuyan Dr. Koopman’ın, Tinbergen’in görüşlerinden hiçbirinin belgeye yansımadığını söylemekten hoşlanmadığı iddia edilmektedir. C. Mıhçıoğlu, a.g.e., s. 256.

65 Bkz. S.J. Shaw, *History of Ottoman Empire and Modern Turkey*, Cambridge University Press, 1977.

ruldu. Böylece blok üyeleri arasındaki ilk çatışma bir tavizle sonuçlansa da, blok halen sağlamdı.

## **Planlamanın destekçileri arasındaki diğer çatışmalar**

Çeşitli yasa tasarı taslakları arasındaki çekişme hikâyesinden başka, DP'nin ekonomi politikalarına tepki gösteren ve planlamayı destekleyen sınıf ve sınıf kesimlerinin aralarındaki ana bölünmeleri tespit etmek için iki kaynak daha vardır.

Bu kaynaklardan ilki, Dr. Koopman ile Türk sanayicileri veya iş insanları dernekleri temsilcileri arasında özel veya kamuya açık toplantılardı. Aslında Türkiye'de özel sektörün yatırım kalıplarını değiştirmenin kesinlikle gerekli olduğunu düşünen Dr. Koopman, bu amaçla onlarla işbirliği yapmanın yollarını aradı. Bu toplantılar sırasında, onları planlamanın öncelikleri doğrultusunda yatırım yapmaları gerektiğine, planlamanın başarısı için özel yatırımcıların işbirliğinin elzem olduğuna ve bunun ülkenin üretici aygıtının modernizasyonu ile eşdeğer olduğuna ikna etmeye çalıştı. İş kesimi fazla etkilenmiş görünmüyordu. İş dünyası, gelecekteki yatırım projelerinden bekledikleri getiri oranlarını da dahil olmak üzere, yatırım projelerinin çeşitli yönleri hakkındaki bilgiler sağlayarak, planlamacılarla işbirliği yapma konusunda isteksizdiler. Öte yandan planlamacılar, özel sektörün uzmanlaşacağı ana faaliyet kollarını belirleyeceklerini ve bu nedenle de bu bilgilere ihtiyaç duyduklarını belirtiyorlardı. Belki de iş insanlarının işbirliği yapmamalarının nedeni, sanayi politikalarında “gösterge niteliğinde planlama” adı altında böyle bir uygulamanın, yatırım kararları üzerindeki güçlerini devlet görevlileriyle paylaşmaları anlamına geleceğini düşünmeleriydi. Bu yüzden, kurumsal karar alma konusundaki mutlak özerkliklerini korumayı tercih ederek, sermayeyi yeniden yapılandırmak için tasarlanmış güçlü bir devlet politikasını reddetmeleriydi. Öte yandan, Fransız planlamacılarının aksine Türk planlamacıları, hem yatırım fonlarının doğrudan kontrolüne sahip değildi hem de kredi uygulamalarını etkileyerek kredi akışını sanayiye yönlendirmek için araçları yoktu. Bu nedenle de, iş insanlarının planlamacılarla işbirliği yapmamaya güçleri yetebiliyordu.

İş örgütlerinin bakış açısından, planlama iki şey yapmalıydı. İlk olarak, devlet yatırımları kesinlikle iş insanlarının zaten yatırım yaptığı veya yatırım yapmayı planladığı alanlarda, KİT'lerin özel sektörle rekabete girmeyeceğinden emin olacak şekilde planlanmalıydı. İkinci olarak, iş insanları, faaliyet gösterecekleri alanlara bakılmaksızın –Merkez Bankası tarafından karşılanacak vergi indirimleri, hibeler veya piyasa faiz oranının altında krediler– tüm olası devlet teşviklerinin sağlanmasını, ayrıca devletin başarısız olmaları halinde kendilerini “kurtarmasını” beklemekteydiler. İş dünyasının seçkin bir

sözcüsü “*Demokraside yaşadığımız düşünülürğünde, özel sektör zarara uğradığında yardım edilmemeli midir?*” sorusuyla bir bütün olarak tüm üreticilerin ortak endişesini dile getirmekteydi.<sup>66</sup> Üstelik, büyük iş insanları hali hazırda ithal ikameci, iç pazarlara yönelik alanlara yatırım yapmış oldukları için planlamacıardan, Türkiye’de üretilen ithal mallara “kota” ve ağır vergiler koymak suretiyle işbirliği yapmalarını bekliyorlardı.

Koopman –ve teknokrat planlamacılar– ortodoks ekonominin sadık inanlanları olarak, devlet bürokratlarının aksine, “korumacılığı” ve devletin verimsiz işletmeleri her ne pahasına olursa olsun kurtarması gerektiği olgusunu açıkça kınadılar. Planlamanın, özel işletmelerin beslenmesine elverişli bir ortam yaratması gerektiğini belirten Koopman’a göre işletmeler –kamu ya da özel– de genel piyasa kriterlerine uymalı, maliyetlerini en aza indirerek ve emeğin üretkenliğini artırarak üretimlerini rasyonelleştirmeye çalışmalıydılar. Ona göre, “Korumacılık sağlıklı bir yöntem değil”di.<sup>67</sup> Korumacılığın göreceli erdemleriyle ilgili bu tartışmada, teknokrasinin yerli ve yabancı temsilcileri bu soruyu sermayenin genişletilmiş yeniden üretimini ve göreceli artı değerin elde edilmesini kolaylaştırmakla (ki sırasıyla “yatırımlar” ve “yenilikler” olarak adlandırabiliriz) sınırlayarak, özel sektörün kapitalist çıkarlarına, “sermaye”nin kolektif kavramı adına karşı çıktılar.

Yasa tasarılarında olduğu gibi planlamacılar, iktidardaki askerî komitede, bazı çekincelerle de olsa, sınıai strateji kavramını destekleyen güçlü bir müttefik buldular. Haziran 1961’de, planlamacılarla iktidar komitesinin 15 üyesi ve üniversitelerden davetli bazı profesörler ilk beş yıllık planın “stratejisini” tartışmak üzere bir araya geldiler. Bu toplantıların yayımlanmamış belgeleri planlamacılarla askerî bürokratlar arasındaki fikir ayrılıklarını –ve aynı zamanda benzerlikleri– görme açısından bir ölçü niteliğindedir.<sup>68</sup> Bu toplantılarda planlamacıların, Türkiye’deki tasarruf oranını arttırmak için vergi reformu konusundaki fikirleri ve başarısız KİT’lerin başarısız olduklarında devletin kefaleti yerine yeniden örgütlenmeleri gerektiği hususundaki görüşleri, askerî komitenin üyeleri arasında oldukça “olumlu” bir yankı buldu (Bu reformların içeriği ve neden başarısız olduklarından sonraki kısımda bahsedeceğim). Ancak bir gözlemcinin yaptığı gibi, devlet içerisinde seçimle gelmeyen bu iki grubu tek bir organ olarak, bürokrasi “başlığı” altında bir araya getirmek hata olur.<sup>69</sup> Aslında toplantıların yakından incelenme-

66 J. Koopman ile İstanbul Sanayi Odası arasındaki görüşme 26 Ekim 1960’ta gerçekleşti. Bu toplantının yayımlanmamış notları DPT-Ankara arşivlerinde “Koopman dosyası”nda yer almaktadır.

67 A.g.e.

68 Bkz. *Milli Birlik ve Planlama Danışma Kurulu Toplantısı Zaptı*, 10 Haziran 1961–12 Haziran 1961, Devlet Planlama Teşkilatı Arşivleri, Ankara.

69 G. Tüzün, a.g.e.

si, askerî bürokratların, planlamacıların, Fransız planlama kurucularından farklılık göstermeyen liberal devlet anlayışının aksine<sup>70</sup> halen ekonomik büyüme ve verimlilik yerine, “sosyal adalet” ve “tam istihdam” a öncelik veren ve devleti vatandaşlarının refahından sorumlu tutan devletçi bir gelenek tarafından etkilendiğini göstermektedir. Bu bağlamda planlamacıların, işsizliğe vurgu yerine, emek verimliliğini en üst düzeye çıkarmak –işgücü girdisi başına, birim çıktı olarak tanımlanan– için sermaye yoğun üretim metodlarının benimsenmesine yaptığı vurgu, askerî bürokratlar arasında soğuk karşılanmıştır. Ve buna karşılık olarak, subayların sosyal sınıflar arasındaki gelir farkını azaltmaya ve belki de coğrafi bölgeler arasındaki etnik gerginliği –bu hiçbir zaman açıkça itiraf edilmese de– bu yolla en aza indirmeye yönelik “sosyal” planlamaya yaptığı vurgu, planlamacılar tarafından –kolayca benimsenmedi –ancak reddedilmedi de–, zira onlar bölüştürmeden ziyade, yatırımların üretkenliğiyle meşguldü. Planlamacılar ayrıca, devlet bütçesinin %30’una varan askerî harcamaların gerekliliğini sorgulayarak, üretken yatırımlara kalan payın tüketildiği yolundaki görüşleriyle askerî yöneticileri kızdırdılar. İktidar komitesinin bir üyesi, bu harcamaların ulusal güvenlik amaçları için “gerekli” olduğunu ve Savunma Bakanlığı bütçesinin tek tek bakanlıkların bütçeleriyle karşılaştırıldığında en iyi hazırlanmış ve en az boş harcama içerenler olduğuna dikkat çekti. Kısacası, planlamacılar önemli bir ders aldılar: İş insanlarını veya askerî bürokratları, etkili bir kapitalist sistemin erdemleri hakkında ikna etmek kolay değildi ve hızlı iktisadi büyüme açısından avantajlı olan siyasi açıdan her zaman uygulanabilir olmayabiliyordu. Dolayısıyla, savaş sonrası Fransa veya Japonya’da olduğu gibi, yalnızca uluslararası örgüt temsilcilerinin desteklemelerinin, teknokratları, modernleşme bloku içerisinde egemen bir pozisyona yükseltmede yeterli olmadığı görüldü.<sup>71</sup>

## Planlamacıların toplu istifası

Planlamacıların askerî Milli Birlik Komitesi üyelerinin koşullu desteğini aldığı altın planlama yılı, Kasım 1961 seçimleriyle sona erdi. Bu seçimle iktidara gelen sivil koalisyon hükümeti üyeleri, planlamanın göreceli erdemleri hakkında bölünmüş bir tablo sergiliyorlardı ve görüşler, planlamanın bir “komünist” hilesi olarak mutlak olarak kınanmasından, planlamayı nere-

70 Neoliberalizmin İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki anlayışı –Freidman kullanımından farklı olarak– R.F. Kuisel tarafından detaylı olarak açıklanmıştır. Bkz. R.F. Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France*, Cambridge University Press, 1981. Bkz. 8-9. bölümler.

71 Fransa için bkz. R.F. Kuisel. a.g.e. Japonya için bkz. C. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, 1982.

deyse kutsal bir gelişim aracı olarak görmeye kadar değişiyordu. Dahası parti politikası olarak planlamanın lehinde olan CHP içinde bile, kısmen sadece ana siyasi rakipleri DP'nin planlamaya karşı olması nedeniyle, kısmen de İnan'ın –projesi kabul edilmemiş olan– bu partinin bir üyesi olması nedeniyle, görüşler bölünmüştü. Fakat kalkınma ittifakı içerisindeki mücadeleler açısından belki de en önemlisi, seçilmiş politikacıların, iş çevrelerinin desteğini almak için birbirleriyle rekabet etmeleri ve dolaylı ama etkili bir baskının, değişik sermaye gruplarının siyasi temsilcileri tarafından planlamacılara, gayriresmî kanallar veya YPK toplantıları kanalıyla taşınmasıydı.<sup>72</sup>

Planlamacılarla siyasetçiler arasındaki bu mücadeleler sırasında, planlamacılar konulara her zaman, sermayenin genişletilerek yeniden üretimi bakış açısından bakmışlardır. Operasyonel anlamda bu, özel yatırımların önündeki büyük kurumsal engellerin kaldırılması –uzun vadeli piyasa koşullarındaki belirsizlikler, piyasanın küçük boyutu, yetersiz altyapı tesisleri vb.–, yatırımların kısa dönemde ve verimsiz alanlarda –örneğin arazi spekülasyonu, emlak ve altın gibi– yoğunlaşmasını önlemek şeklindeydi. Nitekim bazı bireysel olaylar planlamacıların, hükümet tarafından geleneksel devlet memuru statüsüne indirgenmelerini reddederek, kendilerine özenle yer bulmaya çalıştıkları modernleşme ittifakının, güç dengesinin gerçek bileşimini gözler önüne serebilir. Bu tür bir olay, sosyal sigorta fonlarının, orta sınıflara lüks konut sağlamak için kullanımıyla ilgilidir. Brüt sabit sermaye yatırımlarının %34'ünün lüks konutlar<sup>73</sup> tarafından yenildiğini öne süren planlamacılar, sermaye yoğun endüstrilerin gelişimini teşvik etmek için bu fonların daha verimli kullanımları konusunda mücadele ettiler ancak başarılı olamadılar. Buna ek olarak, Japon ve Fransız tipi sanayi politikasından etkilenerek, teknokratların ilkin geliştirilecek sanayileri belirlemeleri, daha sonra bu sanayileri en hızlı şekilde geliştirmenin en iyi yolunu seçmelerini benimsemişlerdir. Bunun yanı sıra planlamacılar, sanayinin istenmeyen dallarının oluşumunu da engellemeye çalışmışlardır. Bu tip bir olay, 1961'de –seçimlerden önce– planlamacıların, ülkeye ithal edilen parçaların toplanmasına dayanan bir otomobil sanayinin kurulması için özel sektör tarafından önerilen bir projeye karşı lobi faaliyetinde bulunarak, projenin uygulanmasını engellemeleri olmuştur. Bu tip bir sanayinin uluslararası çapta rekabetçi olabilmesi için üretim ölçeğinin yılda en az 50.000 araba olması gerektiğini, ancak önerilen projenin bundan çok daha küçük olduğunu belirten planlamacılar kendilerinin ideal üre-

72 YPK toplantılarının hiçbir bildirisi yayımlanmadığından ve hatta arşivlerde bile tutulmadığından, bu toplantılara katılan planlamacılar ve politikacılarla yapmış olduğum karşılıklı görüşmelere güveniyorum. Eylül-Aralık 1986 arasında Ankara ve İstanbul'da görüştüğüm 20 planlamacı arasında, özel yatırımcılar adına DPT'nin işlerine, planlamacıların işlerine sık sık istenmeyen müdahalelerde bulunan siyasetçiler konusunda adı konmamış bir ortak görüş vardı.

73 Bkz. "Milli Birlik ve Planlama Danışma Kurulu Toplantısı Zaptı", a.g.e.

tim ölçeğine uymayan projeyi onaylamamışlardır. Ancak seçimlerden sonra, devlet ve özel sektör arasında önemli bir ortak girişim olan “Ereğli Demir Çelik Endüstrisi”nin kurulmasıyla ilgili olarak daha az başarılı olabilmişlerdir. Planlamacılar, prensipte kendi öncelikleriyle aynı doğrultuda olan bu projeye karşı olmamalarına rağmen projeden sorumlu Morrison/Knudson şirketinin en son teknolojiyi ülkeye getirmediğini ve benzer bir çelik fabrikasının Yunanistan’da aynı şirket tarafından ancak daha ileri bir teknolojiyle inşa edildiğine dikkat çektiler. Ancak, çoğunluk hissedarının devlet olmasına karşılık, bu proje özel bir işletme projesi olarak sınıflanmış olduğundan planlamacıların onayına gerek yoktu ve yabancı müteahhitle yapılan anlaşmanın şartlarını değiştirmek için yaptıkları özel lobi faaliyetleri de bir işe yaramadı.

Planlamacılarla özel çıkar grupları arasındaki bu münferit çatışma örneklerinden başka, ilk planlamacıların toplu istifasına yol açan dinamiklerin daha sistematik bir şekilde belgelenmesi 19 Haziran 1961’de seçimlerden önce Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan ilk beş yıllık kalkınma planının (1963-1968) “Strateji Belgesi”nin hedeflerinin sivil koalisyon hükümeti tarafından kabul edilen son plan metninde yer alan nihai hedeflerle kısaca karşılaştırılması yoluyla olabilir.<sup>74</sup> Teorik olarak, Planlama Yasası’nda öngörüldüğü gibi, “plan”ın kendisi, Strateji Belgesi’nde ortaya konan siyasi seçimlerin teknik olarak detaylandırılması ve uygulanmasından başka bir şey olmamalıdır. Ancak ilk plan açısından durum böyle olmamıştır. Strateji Belgesi ile plan arasındaki tutarsızlıklar, esasen planlamacılar tarafından sermaye birikimine karşı olarak tanımlanan, büyük yapısal yerleşik engellerin olduğu üç alanla ilgilidir ve reçeteler de ona göre sunulmuştur.

Strateji Belgesi ile plan arasındaki görünüm farkıyla ilgili bu üç tutarsızlıktan ilki, stratejide belirtilen “Tarımsal Reformlar” ile ilgilidir. Aslında Strateji Belgesi’ne göre hazırlanan ilk Beş Yıllık Plan taslağı, BM Gıda ve Tarım Örgütü’nden (FAO) yabancı bir uzman tarafından hazırlanan ve arazi sahipliğinin maksimum bir limite sınırlandırıldığı bir rapora dayandırılmıştı. Ancak “bu limit, bölgelere, sulama olanaklarına ve arazinin diğer özelliklerine göre değişebilir nitelikteydi. Tarımsal reform önlemlerini uygulamak üzere de bir komisyon kurulması önerilmekteydi. Öte yandan taslak, tarımsal kooperatifleri destekleyerek, arazi kullanım süresinin iyileştirilmesi, makine ve gübre kullanımı ve genel olarak tarımın örgütlenmesi için öneriler içermekteydi.”<sup>75</sup> Ancak, arazi reformuyla ilgili bu proje, koalisyon hükümetinin YPK’sinde bile tartışılmadı, çünkü kuruldaki hükümet üyeleri buna karşıydı. Diğer yandan teknokratlar, bu reform konusunda ısrarlıydılar,

74 Aşağıdaki kısım için yararlandığım kaynak için bkz. A. Sönmez, a.g.e ve Beş Yıllık Planların Hedef ve Startajileri. DPT Yayınları, Ankara, Mayıs 1983, s. 2-17 ve benim görüşmelerim.

75 A. Sönmez, a.g.e., s. 41.

çünkü onların bakış açısına göre, özellikle ülkenin güneydoğu bölgelerindeki tarım arazilerinin dağılımı, arazi varlıklarının ihmaline ve “devamsızlık”a (*absenteeism*) karşı destekler içeriyordu. Bu durum nedeniyle tarımsal fazla çok düşüktü ve sanayileşme sırasında kırsal alanlardan serbest kalacak işçileri beslemeyi zorlaştırıyordu. Tarım sektörüyle diğer sektörler arasında ortalama gelir açısından olan fark da çok yüksekti. Bu durum, tarımda hüküm süren üretim ilişkilerinin ilkel doğasından kaynaklanan iç pazarın yetersiz büyüklüğü de göz önüne alındığında, zorlukla teşvik edilebilecek üretken yatırımların önünde bir engeldi.

İkinci olarak, Türkiye’deki sanayi yatırımlarının %60’tan fazlası KİT’ler tarafından yapıldığından, Kalkınma Planı’nın başarısı, bu işletmelerin verimliliğine bağlıydı. Planlamacılar bu yüzden şiddetle yeni bir KİT yeniden yapılandırma reformu istemekteydiler. “Devletçilik” denilen geleneksel Türk uygulamasında, bu kuruluşlar iki fonksiyonlu bir görev yerine getirerek, bir yandan özel sektörün ham ve yarı mamul ara mallarını teşvikli fiyatlarla onlara tedarik ederken, diğer yandan bu hammaddeleri kırsal üreticilerden piyasada geçerli fiyatlardan daha yüksek fiyatlarla satın alarak, hem üreticileri hem de tüketicileri serbest rekabetin rüzgârlarından korumaktaydılar. Buna ek olarak politikacılar, yerel siyasi destek elde etme konusunda, bu düzensiz refah dağıtım yolları ve kayırmacılık açısından bu kuruluşlara güveniyorlardı. Sonuç olarak KİT’ler, açıklarını karşılamak için Merkez Bankası’ndan borçlanmak zorunda kalıyor, bu da ya artan enflasyon ya da bütçede yeni yatırımlar için ayrılmış fonların üretken yatırımlar yerine bu açıkların karşılanmasına gitmesine neden oluyordu. Ayrıca hükümetler, işsizliği düşürmek üzere KİT yöneticilerine baskı yaparak, çok fazla işgücü istihdam etmeye zorluyor, bu da bu kuruluşlarda düşük üretim ve işgücünde sıfır ya da negatif marjinal üretkenlikle sonuçlanıyordu.

Verimsiz ve kayırmacılığa dayanan bu devletçi korumacılığı reddeden planlamacılar, rasyonel piyasa kriterlerine dayanan ve kamu yöneticilerini açıkları konusunda kamuoyuna karşı sorumlu tutmak için devlete yeni iktisadi müdahale anlayışını aşılama çabıştılar. Bu amaca ulaşmak için planlamacılar, devletin, KİT’ler tarafından özel çıkar gruplarına –üreticiler ya da tüketiciler– dağıtılan desteklerin miktarını kamuoyuna açıklamasını önerdi. Böylece bu desteklerin toplamı, kuruluşun açığından düşülerek işletmenin yönetiminin etkinliği değerlendirilebilirdi. Teşviklerin, kayırmacılığa dayanarak, iş gruplarına rastgele dağıtılmasını ilke olarak reddeden planlamacılar, özel sektöre ucuz girdi sağlamaya dayanan bir sanayileşme stratejisinin, bu sektörün iktisadi sağlığını ve verimliliğini düşüreceğine ve onları desteklere bağımlı hale getirerek sonuçta yönetim uygulamalarının rasyonalizasyonu için hiçbir teşvik sağlamayacağına dikkat çekmekteydiler. Ayrıca KİT’ler



için piyasa kriterlerine uygun, yeni bir fiyatlandırma politikası öneren planlamacılar, –tasarrufların, GSMH'nin sadece %12'si oranında olduğu göz önüne alınır– ekonomiye bazı ek fonlar yaratarak, bunların özellikle yeni sermaye malları yatırımlarında ve planın öncelikleri doğrultusunda kullanılmasını hedeflediler. Kısacası KİT'lerin mevcut işleyiş yapısı, planlamacılar tarafından bireysel kapitalist çıkarlar ve siyasetçiler açısından yararlı, ancak genişletilmiş sermaye birikimi açısından işlevsiz görülmüştür. Bu nedenle, bu kuruluşların reformuna yönelik radikal tedbirler taslak teklifte şu şekilde ortaya konmuştur: "Tüm KİT'ler, KİT'lerin genel yönetimi ve yatırım politikaları üzerinde kontrol işlevini yerine getirecek, birbirleriyle koordineli bir şekilde eylemlerini sürdürmelerini güvence altına alacak merkezî bir otoriteye bağlanacaktır. Bu merkezî organ aynı zamanda finansal denetimi güvence altına alacak ve yeni örgütlenme yöntemleri, personel idaresi gibi konularda daimi bir personel istihdam edecektir. Öte yandan her KİT, yönetim ve günlük operasyonlarında serbest olacaktır. Merkezî otorite, politik ve özel iş çevrelerinin müdahalelerinden uzak tutulmalıdır. *En büyük uluslararası şirketlerin örgütsel yapısıyla neredeyse aynı olan bu yeniden düzenleme prensibi de YPK tarafından reddedildi ve metinden çıkarıldı.*"<sup>76</sup>

Son olarak, planlamacılar ve siyasetçiler arasında, planlamacıların toplu istifasına yol açacak süreci başlatan son ciddi anlaşmazlık, plana dahil edilen yatırımların finansmanı ile ilgilidir. Doğrusu, planlamacılar tarafından 1963-1967 dönemi için planlanan %7'lik yıllık ortalama büyüme oranına ulaşabilmek için toplam yatırımların GSMH'ye oranının, Harrod-Domar tipi büyüme modeline göre, %2,6 sermaye/çıkış oranıyla hesaplandığında %18,3 olması gerekiyordu.<sup>77</sup> Buna göre, mevcut toplam dış yardım miktarı da hesaba katıldığında, iç kaynakların GSMH'ye oranının %14,8'ine ulaşması gerekirdi ki, bu da mevcut tasarruflar göz önüne alındığında 1.2 milyar TL'lik bir açığa denk gelmekteydi. Hükümet gereken fonları yaratmak için sosyal sigorta fonlarını kullanmayı veya KİT'lerin fiyatlama politikasını değiştirmeyi reddettiğinden kamu tasarruflarını arttırmak ancak yeni vergiler yoluyla olacaktı. Koalisyon hükümeti, yeni dolaylı vergilerle 800 milyon TL yaratmasına rağmen, halen 400 milyon TL'lik bir açık söz konusuydu ve bunun için hükümet yeni vergi düzenlemelerini kesinlikle reddetmekteydi. Hatta, plan taslağındaki "vergi gelirlerindeki tüm artışların gerçekleşmesi halinde bile, planın son yılı itibarıyla, Türkiye'deki vergi yükü daha gelişmiş ülkelerdekinden daha az olacaktır"<sup>78</sup> ibaresi özel iş çevrelerine aşırı ve korkutucu gelmiş ve metinden çıkarılmıştır.

76 A. Sönmez, a.g.e., (vurgu eklenmiştir).

77 Aslında,  $g = \frac{s}{k}$  varsayılmıştır. Modelin detaylandırılması ve eleştirisi için bkz. Y. Küçük, a.g.e.

78 A. Sönmez, a.g.e., s. 42.

Planlamacıların, planlarını finanse etmek üzere gerekli fonları ve belki daha fazlasını oluşturmak için kendi önerileri vardı. DPT tarafından Türkiye'ye davet edilen Cambridge'de Prof. Kaldor, *tarımsal verimi arttırmaya yönelik teşvikler için de çok uygun olan bir tarımsal vergilendirme reformu önerisiyle* gelmişti. Şöyle ki, yeni reform arazi sahiplerine üretimin rasyonelleştirilmesi yoluyla arazilerini verimli bir şekilde kullanmaları için baskı uygulayacaktı, zira önerilen vergilendirme kademeli olacaktı. Yani her bir bölge ve arazi türü için ortalama net bir üretim hesaplanacak ve çiftçiler bu ortalamanın üzerindeki üretim için vergi ödemeyecekler ve böylece üretimlerini mekanize etmek ve arazinin yetersiz kullanımını önlemek için motive olacaktı. Mevcut durumda, tarımsal gelir GSMH'nin %40'tan fazlasını meydana getiriyor olsa da tarımsal gelir pratik olarak vergiden muaftı. Bu durum, tarımsal kalkınmayı hızlandırmak için emek verimliliğini artırma konusunda hiçbir zorunluluk getirmeyen bir sosyal ortam yaratmasının yanı sıra sanayileşme için kullanılabilir yeni fonların yaratılmasında da bir engeldi.

Türk hükümeti, Kaldor'un arazi vergilendirmesi konusundaki önerilerini reddettiğinde planlamacılar istifa etmediler. Bardağı taşıran son damla, hükümetin planlamacılara baskı yaparak, planın ilk yılında GSMH'nin tahmini %7.6 oranında büyüyeceğini kamuoyuna açıklama konusundaki ısrarı oldu. Hükümetin planda belirtilen tüm yatırımları finanse etmeyi reddetmesi nedeniyle, planlamacılar ancak %6.5 büyüme oranının mümkün olabileceğini hesaplıyordu. Dahası, strateji belgesine uygun olarak yazılan ilk taslaktaki önerilerinin kaldırılmasını kabul ettiler, ancak buna karşılık devletten strateji belgesini revize ederek strateji hedeflerinin, planın nihai metninde yapılan revizyonlarla tutarlı hale getirilmesini istediler. Buna karşılık hükümet, sadece stratejiyi gözden geçirmeyi reddetmekle kalmadı, %7'lik büyüme hedefini korurken, bu hedefe ulaşmak için gerekli araçların hepsini reddederek, planlamacılar üzerindeki baskısını arttırdı ve kendilerinden 1963 yılı için %7.6'lık büyüme oranının ulaşılabilir bir seviye olduğu konusunda kamuoyuna "yalan" söylemelerini istedi. Planlamacılar, hükümetin kendilerinden beklediğini "statü"leri gereği, "onurlu teknisyenler" olarak kendi imajlarını ve maddi varlıklarını inkâr etmeden yapabileceklerini düşünmediler. Sorun, kendini inkâr ve kamuoyuna yanlış bilgi vererek bir devlet *memuru* statüsüne düşürülme korkusuyla gerekçelendirildiğinde, Türk planlamasının kuruçularına 1962 yılının Ekim ayında istifa etmekten başka seçenek kalmadı.<sup>79</sup>

Başbakan İsmet İnönü bu kararı hiç hoş karşılamadı ve planlamacıların fikirlerini değiştirmeye çalıştı, ancak işe yaramadı. DPT'nin baş danışma-

79 Planlamacılar, kararlarının altında yatan nedenlerle ilgili hiçbir zaman bir kitap veya makale yayınlamadılar. İlk dört planlamacıdan üçüyle söyleşi yapabildim ve yargılarımı bu görüşmelerle dayandırdım

nı olarak çalışan ve yılda dört-beş kez kısa süreliğine Türkiye'ye gelip giden Tinbergen, Türk planlamacılara sempati duyuyordu ve başbakanla yaptığı özel bir görüşmede planlamacıların istifasına yol açan ilkelerin arkasında durdu.<sup>80</sup> Buna ek olarak, istifadan bir yıl sonra 28 Kasım 1963 tarihli bildirisinde Tinbergen, lüks konut inşaatının kısıtlanması ilkesine sadık kalarak planlamacıların üretken yatırımların yapılmasını engelleyen vergi reformlarına olan ihtiyaç konusundaki görüşlerini onayladığını belirtti: "DPT tarafından YPK'ye getirilen tüm konularda, onların görüşlerine katılıyorum."<sup>81</sup> Uluslararası örgütler de genç planlamacılara kendi örgütlerinde iş teklif etmek suretiyle saygılarını ifade etmiş oldular. 1962 Türkiye'sinde belki de yapabilecekleri en fazla buydu. Yabancı sermaye ve teknokratlar blokunun, modernleşme koalisyonunda egemen konuma geçmeleri açısından çok zayıf oldukları da bu şekilde kanıtlanmış oldu. Ve modernleşme ittifakının kendisi, imalat sermayesiyle planlamacılar arasındaki flörtün bitmesi, filizlenen teknokrat kanat olarak planlamacıların yurt dışına çıkmasıyla tam anlamıyla parçalandı.

## **Türk planlamasının kurucularının istifası sonrası siyasi ekonomi ve hegemonik blok**

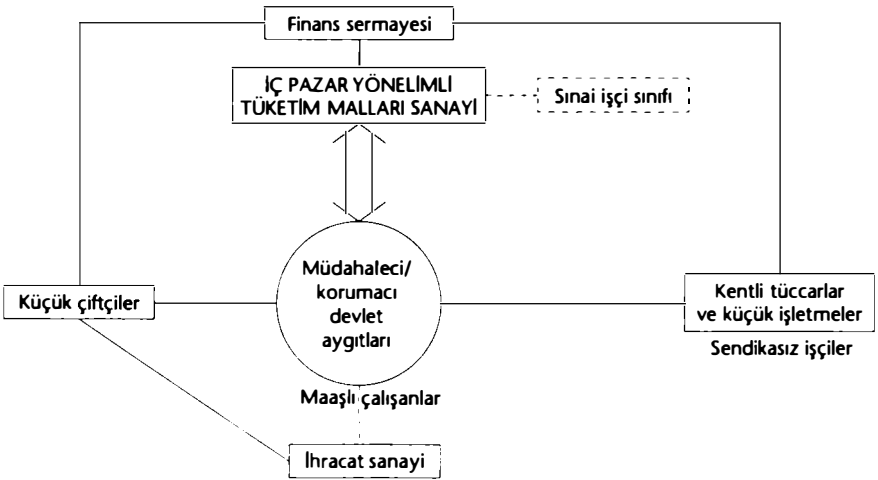
İlk planlamacıların istifasından sonra Birinci Beş Yıllık Plan (1963-1968) yürürlüğe girdi. İç pazara yönelik sanayinin isteklerine yakından cevap verdi ve neredeyse 20 yıl süren (ilk üç planın ömrü boyunca) ve ülkenin egemen politikası haline gelen ithal ikameci sanayileşme (İİS) stratejisini uygulayarak, yeni İİS modelinin gerekleriyle tutarlı bir makroekonomik politikanın oluşturulmasının gerekliliğini ortaya çıkardı. Cardoso/Faletto'nun çalışmalarını tartışırken, İİS'nin bir Türk icadı olmadığını, Arjantin ve Brezilya gibi büyük bir iç pazara sahip bazı Latin Amerika ülkelerinde uygulandığını görmüştük. Aslında Türkiye ile Latin Amerika ülkeleri arasında, bu ülkelerdeki İİS stratejileri farklı zamanlarda uygulanmış olsa da, ilk itici gücü sağlayan iç ve dış güçlerin doğasında ve bunların birbirleriyle etkileşimlerinde çarpıcı yapısal benzerlikler bulunmaktadır. Buna ek olarak, ekonomi politikası açısından, Türkiye ile Latin Amerika arasındaki en önemli ortak unsur yurt içinde üretilen dayanıklı tüketim mallarını dış rekabetten korumak için tasarlanmış, sağlam biçimde yönetilen, korumacı bir "dış ticaret politikası"dır. Tüketim malları ithalatı üzerindeki yüksek tarifelerin ve niceliksel kısıtlamaların arkasında devletin, tüketim malları üretiminde gerekli girdileri (serma-

80 Bu görüşme, 13 Kasım 1962'de istifanın hemen ardından gerçekleşti. DPT arşivlerindeki "Tinbergen dosyası"nda toplanı içeriğiyle ilgili bir not bulunmaktadır.

81 Tinbergen Bildirisi, 28 Kasım 1963, a.g.e

ye ve ara mallar) ithal edebilmeleri için kısıtlı döviz kazançlarını sürekli olarak düşük fiyattan sanayicilere fayda sağlayacak şekilde kullarımlarına sunması vardı. Bu politikanın doğal sonucu olarak, devlet tarafından inşa edilen korumacı duvarların arkasında, ürünleri için ortalama dünya fiyatlarının üzerinde kârlara alışkın oligopolistik bir iş sınıfı yaratılmış oldu. Bu aşamada, Fransa için yaptığım gibi (Şekil 3.3), kısmen planlı dönemde Türk ekonomisinin iktisadi performansı üzerine önceki analizimin ışığında ve kısmen de hikâyemizin biraz ilerisine geçmek pahasına (kalkınmayla ilgili bir sonraki kısma bkz.) Türkiye’de uygulandığı şekliyle IIS modelinin ekonomi politikasının soyut bir modelini artık oluşturabilirim. Bu modelin, IIS stratejisinin fiilen iflasından önceki altın çağının kavramsallaştırması olduğunu ve akabinde Türk toplumundaki büyük güçlerin kendi aralarında ve devletle ilişkilerinde yeniden siyasi bir düzenlemeye gidildiğini eklemek gerekir (Bu siyasi yeniden düzenleme, “planlamadan kopuş” kısmının konusu olacaktır).

**ŞEKİL 4.4**  
Türkiye’de 1963-1979 Planlı Dönemde Tarihsel Blok



Yukarıdaki blok oluşumundan da görüleceği üzere, yüksek konsantrasyon dereceleriyle karakterize edilen iç pazara yönelik hafif imalat sektörü (dayanıklı tüketim malları) egemen olandı. Sanayi sektörünün bir bütün olarak, devlet politikalarından kazanç sağladığının göstergesi, planlı dönem boyunca GSYH’nin bileşimindeki sayılardan tespit edilebilir ve bu da tarıma karşılık imalat lehine ve pahasına bir belirleyici eğilim sergiler. Aynı zamanda, sanayi ve diğer sektörlerdeki (tarım ve hizmetler) sektörel büyüme hızları-

nı karşılaştırdığımızda da yine sanayi lehine kesin bir dengesizlik görürüz.<sup>82</sup> Son olarak, sanayi sektöründeki kârların dağılımı, dayanıklı tüketim mallarını üreticilerinin tekstil gibi dayanıksız malların ihracatına yönelik üretim yapanlardan daha yüksek kâr oranlarına sahip olduğunu gösterir. Buna karşılık ağır sanayide yoğunlaşan devlet işletmeleri, planlı yıllar boyunca düşük kâr ve bazı dönemlerde de zarar göstermektedirler.<sup>83</sup> İç piyasaya yönelik bu sektörün egemenliği, devletle arasında çok özel bir ilişki olduğu göz önüne alındığında, kimseyi şaşırtmamalıdır. Bunun nedeni devletin, üretim maliyetlerini ucuzlatma yönünde ucuz girdiler sağlayarak, hem kendi üretimini (KIT'ler özel sektörü sübvansede ettiği için işletmelerinde açıklar vermektedir) hem de dış ticaret politikasını (kotalar, yüksek tarifeler ve aşırı değerli döviz kuru) bu sektörün emrine sunmasıdır. Aynı şekilde iç talebi arttırmayı amaçlayan reflasyonist bir maliye politikası da “korunan” sanayicilerin mallarına kolaylıkla pazar bulmalarına yardımcı olurken ucuz faiz oranları ve vergi indirimleri gibi çeşitli teşvikler, iş insanlarını minimum risk koşullarında büyük yatırımlar yapmaya ikna etmiş oldu. Bununla birlikte, bir bütün olarak korunan ve iç pazara yönelik sektör, düşük verimlilik ve yüksek maliyetler sergilemektedir. Bunun nedeni, aşırı iç pazar yönelimi, ucuz girdiler ve garantili piyasalarla birleştiğinde sanayicilerin, verimlilikleri ve rekabetçi konumları hakkında endişelenmelerine gerek kalmamasıdır. Ancak imalat sektörüne verilen tüm bu avantajlara rağmen, sanayiciler kamu desteğinin yetersizliğinden şikâyet ettiler ve devlet aygıtının ya da parti politikasının her açıdan güvenilir katkısından yoksunlanmış gibi kendi organizasyonlarını, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'ni (TÜSİAD), kurmaya çalıştılar. Neden?

Böyle oldu, çünkü Türk devletinin –Fransız devletinin aksine– bir “merkez”i (çekirdeği) yoktu, yani “özel çıkar grupları” da dahil olmak üzere diğer grupların erişimlerini reddederken, sadece egemen kesimin çıkarlarına cevap verebilecek hiçbir “ayrıcıklı” aygıtı sahip değildi. Aslında DPT, başlangıçta dinamik iş sektörleriyle devlet aygıtının geri kalanı arasındaki çıkarlara geçirmsiz kalarak, arabuluculuk işlevini yerine getirmeyi amaçlamış olsa da aynı zamanda yapması gereken “modernleşme” rolünü asla yerine getiremezdi. Bu yüzden, “korumacı” ve “müdahaleci” devlet aygıtları arasında açık bir ayrım ve hiyerarşinin olduğu Fransa'nın aksine, Türkiye'de bu iki işlev birbirinden ayrı olmadığından, devlet içinde ana iktisadi aygıtlar birleştiler ve birbirleri arasında gidip geldiler. Ayrıca ekonomi yöneticileri –politikacıların yönetiminde– sermayenin değişik kesimleri arasında aracılık etti-

82 Bkz. *Türkiye'de Planlı Kalkınma ve Devlet Planlama Teşkilatı*, a.g.e., s. 25-56, 28.

83 DPT tarafından sırasıyla 1968, 1973 ve 1979'da yayımlanan, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü planların metni bu konu hakkında paha biçilmez bilgiler içermektedir.

ler ve toplumdaki sosyal, siyasi uyum ve temel çıkar hiyerarşisini korumak adına gerekli gördüklerinde sanayi burjuvazinin çıkarları için belirli politikalar uygulamaktan çekinmediler. Devletin temel tarım ürünleri konusunda uyguladığı destek ve teşvik politikası örneğin, küçük ve orta ölçekli köylüleri sürekli olarak sanayi sektörüne tercih etmesi, sanayi sektörünü ticari anlamda umutsuzluğa düşürmüştür. Benzer şekilde, küçük imalat ve ticaret sermayesi, bazı ithalat kotalarının 1960'lı yıllarda küçük işletmeler tarafından kontrol edilen, Sanayi ve Ticaret Odaları kanalıyla kendilerine yansıtılmasına devletin göz yummasını kinayarak korumacı ticaret rejiminin yarattığı rantın bir kısmını toplamıştır. Son olarak, sanayi ve sermayenin diğer kesimleri arasındaki çatışmanın bir başka boyutu banka kredilerinin tahsisinden kaynaklanıyordu, çünkü kamu bankaları genellikle çiftçilere ve küçük işletme sahiplerine (özellikle inşaat sektöründe) büyük miktarlarda teşvikli krediler tahsis etmekteydi. Buna karşılık ticari bankalar, herhangi bir sektöre öncelik vermeyi reddederek, spekülatif alanlarda, özellikle inşaat ve dış ticarete kullanılmak üzere kısa vadeli kredileri tercih ediyordu. İktisadi anlamda, birçok örgütlü grubun, devletin KIT'lere genel desteği sonucu, faturanın eksik kısmının kendilerine çıkarılmasına direnme gücü vardı ve devletle sosyal gruplar arasındaki bu müşteri tarzı ilişkiler, kaçınılmaz olarak enflasyona yol açtı. Ve sonuç olarak, korunan sektördeki sendikali işçilerin yanı sıra çiftçiler, tüccarlar ve küçük işletmeciler planlı dönemde gelir seviyelerini sabit tutabilmeyi ve hatta biraz iyileştirebilmeyi başardılar. ("1977'de imalat sanayiindeki günlük ücretler, Yunanistan'daki ile aynı –Yunanistan'da kişi başına GSMH, Türkiye'dekinin üç katıydı– Güney Kore'dekininse iki katıydı").<sup>84</sup> Dolayısıyla ekonomi politikasının gerçek kaybedenlerinin, dağıtımsal sonuçları açısından değerlendirirsek, küçük işletme sektöründeki sendikasız işçiler<sup>85</sup> ve devlet memurları gibi sabit gelir gruplarının, kalkınmanın bedelini öderken faydalarından hiç yararlanamadıklarını söyleyebiliriz.

## Özet ve sonuçlar

Bu kısımda, Türkiye ve Fransa'da planlamanın kökenlerinin tartışılması, planlamayı hem güç blokunun bir küçük evreni hem de işleyişinin iktisadi kalkınmayı şekillendiren bir kurum olarak ele alınması perspektifine dayanıyordu. Planlamanın Fransa'da neden Türkiye'den daha etkili bir araç hal-

84 Ç. Keyder, "Economic growth and crisis, 1950-1980", (ed.) I.C. Schick and E.A. Tonak, *Turkey in Transition, a.g.e.*, s. 301.

85 Aslında 10 kişi veya 10 kişiden az işçi çalıştıran küçük imalat firmalarında ortalama ücret, 100 veya daha çok işçi çalıştıran daha büyük firmalardaki ortalama ücretin %40'ı dolayındaydı. Bkz. A. Aksoy, "Wages, Relative Shares and Unionization in Turkish Manufacturing", (ed.) E. Ozbudun ve A. Ulusan, *The Political Economy of Income Distribution in Turkey*, New York, 1980.

ne geldiğinin nedenlerini açıklarken, her iki ülkedeki sosyal güçlerin zıt bir şekilde yeniden düzenlenmesi sonucunda devlet müdahaleciliğinde meydana gelen değişimlerin farklı doğasına odaklandım. Metodolojik önyargımı tekrarlamak gerekirse: Dünya ekonomi sistemindeki değişiklikler, sosyal güçlerin iç dengesini belirleyen doğrudan sonuçlar üretmez ancak dış dinamik, ulusal düzeyde sınıf mücadelesinin belirli sonuçlar ürettiği bir dizi kısıtlama sağlar.

İki savaş arası dönemde hem Türk hem de Fransız devletleri yerli ekonomiyi koruma yöntemi olarak ulusal-otarşik kalkınma stratejileri denediler. Devlet müdahaleciliği, her şeyden önce iç ve dış politika yoluyla, egemen sınıf ittifakındaki farklı sermaye kesimleri arasındaki güç dengesini korumaya yönelikti. Savaş sonrası dönemde, kapitalist dünyanın lideri olarak ortaya çıkan ABD, bu tür devletçi kontrollerin ortaya çıkmasından hem çıkar sağlama hem de bunları önleme kapasitesine sahipti. Böylece Marshall Planı, ABD'nin yeni bir uluslararası iktisadi düzeni tasarlamada kullandığı başlıca araç oldu. Yine de böyle bir projenin, Türkiye ve Fransa üzerinde farklı etkileri olmuştur: ABD fonları Fransa'da ilk planın iddialı, sınai yeniden yapılanma programını finanse etmek için kullanılırken, ABD projesi doğrultusunda Türkiye'nin temel tarım ürünleri ve sanayi hammadde tedarikçisi olarak uluslararası iktisadi işbirliğine entegre olması için yalnızca tarım makineleri ithal etmesine izin verilmiştir.

Hem Türkiye'de hem de Fransa'da planlamanın kurulmasını kolaylaştıran etken, ülkenin ihtiyaçları için borç veren yabancılar açısından bunların belgelenmesi gerekliliğiydi. Bu nedenle dış dinamik dikkate alınmalıdır. Ancak ilk planların yayımlanmasıyla somutlaşan nihai sonuçlar, borç veren yabancıların hayal gücünü çok aşmıştır. Bu nedenle iktisadi kalkınmada, devlet ekonomi yöneticilerinin aktif ve olumlu bir rol oynayabilecekleri sosyal ve siyasi önkoşulları son aşamada belirleyen iç sınıf ilişkileri olmuştur. Bu aşamada, daha belirgin olacak şekilde de siyaset sosyolojisi ve kalkınma alanındaki çalışmaların keşiştiği literatürün ele aldığı iki soruyu belirledim. Bu soruları Türkiye ve Fransa'da iktisadi planlamanın kurumsallaşması için verilen siyasi ve sosyal mücadeleler ışığında cevaplamak üzere bazı hipotezler geliştirmeye çalıştım. Tekrarlamak gerekirse bu iki soru: a) Kapitalizmin rasyonalitesini arttıran reformların gerçekleştiği dinamiği nasıl açıklayabiliriz? ve b) Bu reformlardan bazıları neden başarısız olurken, diğerleri başarılı bir şekilde kurumsallaşabilmiştir?

*İlk soruyu cevaplar*ken, iki ülke arasındaki çarpıcı siyasi fark, Türk burjuvazisinin, planlamanın başlangıcında, kendi kurallarını tehdit edebilecek radikal bir "emekçi-orta sınıf" ittifakını oluşmasını önlemek üzere komünizmden esinlenen bir işçi hareketini entegre etme sorunuyla yüzleşmemesidir.

Fransa'daysa planlama, emeğin, Alman işgali sırasında iş dünyasının prestij ve maddi kayıplara uğramasıyla orantılı bir atılım gerçekleştirdiği zamanda kurulmuştur. Öte yandan, Türkiye'de "ticari güven", devlet ekonomi politikaları üzerindeki veto yetkisini, Fransa'da bazı istisnai durumlarda gördüğümüz üzere, hiçbir zaman kaybetmemiştir. Bu yüzden planlama bu ülkede, imalat sermayesinin bizzat kendisi tarafından, iktidardaki Demokrat Parti'nin ekonomi politikalarında tüccar ve köylü yanlılığına kızması nedeniyle siyasi gündeme getirilmiştir. Fransa'daysa bunun tersi olarak planlama, iş dünyası ya da onun buyruğu ile siyasi gündeme getirilmemiştir. Sol partilerin tam desteğine sahip, iş insanlarının yatırım davranışlarını kökten değiştirmeye ve verimsiz üreticileri piyasadan kaldırmaya kararlı reformist bir grup devlet yöneticisi tarafından iş dünyasına dayatılmıştır. Buna ek olarak, Fransa'da "kadrolular" (*cadres*) olarak adlandırılan reformist devlet yöneticileri, daha Alman işgali sırasında CO'lar bağlamında, özel yatırımcılarla yakın çalışma ilişkileri kurmuşlar, böylece planlamanın başlamasından önce piyasa mekanizmaları hakkında kapsamlı bilgi edinmişlerdi.

Bu nedenle, planlamanın başlamasına neden olan hem sosyal güçler arasındaki yeniden yapılanmaların doğası hem de "egemenlikler"in doğası Türkiye ve Fransa'da farklıydı. Fransa'da sınıai burjuvazi ikiye ayrılarak, bazı gelişmiş kesimler, reformist devlet yöneticileri ve işçi sınıfı temsilcileriyle ittifaka giderken diğer kesimler, tüccarlar ve küçük üreticiler korumacı müttefiklerine sadık kaldılar. Planlamanın modernleşmesiyle ilgili komisyonlar, korumacı çıkarlara karşı "modernleşme lobisi"nin oluşturulduğu kurumsal ortamlar haline geldi. Bu nedenle, başlangıç aşamasında, modernleşen blokların, kendi üyeleri arasındaki ve aynı zamanda onlarla güç blokunun eski üyeleri arasındaki çatışmalı ilişkilerin doğasının bir analizi; kapitalizmin iktisadi planlama yoluyla kendini yenileyebilmesinde, birincil öneme sahip hangi dinamikleri varsayabileceğimizi gösterebilir.

Bazı reformların kurumsallaştırılmasındaki göreceli başarıyla ilgili ikinci sorumu cevaplamaya çalışırken, Türkiye'deki Türk planlamacılarının kurucularının istifasıyla sonlanan başarısızlığına karşılık, Fransa'daki savaş sonrası reformların uzun vadeli başarısını açıklamak için iki önemli iddia ortaya attım. Fransa'daki başarı, sol hükümetlerin başlattığı kurumsal reformların devleti gelişmiş üretim yöntemlerinin kullanımı ve uluslararası rekabet gücü potansiyeli açısından sermayenin dinamik sektörlerine bağlayarak ekonominin dönüşümünde karşılaşılabilecek bazı siyasi engelleri kaldırması anlamındadır. Bu bağlamda Fransa örneğinde iki varsayım geliştirilmiş ve açıklanmıştır. *Birincisi*, planlamacıların planlama reformunu kurumsallaştırma becerisi "normal zamanlar"da devlet politikası üzerinde kısmen de olsa "ticari güven"i veto olarak kullanabilme yeteneklerine bağlıydı. Block'un ön-



gördüğünün aksine, böyle bir durum iş çevrelerinin kendi kendilerini finanse etme imkânlarının olmadığı durumlarda, planlamacılara, fonların sanayiye akışını sağlamak üzere doğrudan kontrol yetkisinin verilmesiyle mümkündür. Sonuç olarak iş çevrelerinin işbirliği yapmaktan başka bir seçeneği kalmamaktadır. Bu nedenle, planlamanın etkililiğini anlayabilmek için finansal piyasaların örgütlenmesinin kapsamlı bir analizi gerekmektedir. Bir sonraki kısımda bu konuda daha ayrıntılı bilgi verilecektir. *İkincisi*, planlamacıların özellikle sermayenin kıt olduğu dönemlerde yatırım sermayesine erişimleri mümkün olduğundan, bu tür fonların kontrolü (Marshall fonları ve daha sonra Fransa'daki FME) kendilerine, iş sektöründe kazanılmış haklar oluşturmalarını sağlar. Böylece başlangıçta tüm iş sektörü planlamaya karşı çıkarken, Birinci Plan'dan en çok yarar sağlayan sektörler daha sonrasında Monnet'nin güçlü müttefikleri haline gelerek, planlamayı eleştiren diğer sermaye kesimlerine karşı onun yanında yer almışlardır.

Yukarıdaki belirtilen ve cevaplamaya çalıştığım iki soru bağlamında, Türkiye'deki planlamanın başarısız olmasının iki ayrı anlamı vardır. *İlk olarak*, Türkiye'deki imalat burjuvazisinin hiçbir kesimi prekapitalist ve küçük üretici çıkarlarıyla ilişkilerini bozacak kadar cesur değildi. Bu nedenle, sanayici iş insanlarıyla planlamacılar arasındaki flört, bu iki grubun DP'nin sanayileşme karşıtı politikalarına duyduğu ortak alerjilerinin sadece bir anlık olmasından dolayı çok kısa sürdü. Sanayi sektörünün, planlamacıların "kendi çıkarlarına rehberlik etmelerine" izin vermemesi karşısında planlamacılar, sermayenin bazı kesimlerinin belirli çıkarlarını, kişisel çıkarların oluşturduğu bir yığından ayıramadı. Ve sanayi sermayesinin bu gelişmiş sektörlerinin çıkarlarını, ulusun çıkarları olarak sunamadı. Kısacası, planlama reformu en baştan bertaraf edilmiş oldu. Çünkü Türkiye'de "modernleşme lobi"sinin bileşimi ve bu lobiyle dışlanan çıkarlar arasındaki göreceli güç dengesi, bağımlı kapitalist ekonominin yapısal bir revizyonuna elverişli değildi. Farklı bir ifadeyle, ilk planlamacılar, kurumsal karar verme adına sanayi sınıfının özel ayrıcalıklarını sorgulayacak başlangıç aşamasındaki planlama deneyimini, bizzat kendi ülkelerindeki korumacı iktidar blokunun engelleyecek kadar güçlü olduğunu anladıklarında gelişmiş ülkelerin kapitalist planlamasını taklit etmenin siyasi sonuçları hakkında acı bir ders aldılar. Ve *ikinci olarak*, ilk planlamacılar, Türk devleti içerisindeki varlıklarını başarılı bir şekilde kurumsallaştıramadılar. Nitekim, Yüksek Planlama Kurulu (YPK) bağlamında, kalkınmayla ilgili önceliklere şiddetle karşı çıkan politikacılarla yüzleşmek zorunda kaldıklarından planlamacıların ekonomide kaynak tahsisini etkileme girişimleri sürekli başarısız oldu. Burjuvazinin bütün kesimleri, seçilmiş politikacılar aracılığıyla YPK'deki planlamacıların üzerinde baskı uyguladı. Bu nedenle, özel yatırım fonları üzerindeki ihtiyari kontrolle-

ri yoluyla fonların sanayiye akmasını sağlayan Fransa'daki planlamacıların aksine, Türkiye'deki planlamacılar faaliyetleri üzerindeki parlamento denetimini bertaraf edemediler. Devlet aygıtı içinde kendilerine uygun bir yer bulmaya çalışan Türkiye'deki ilk planlamacıların, yüksek büyüme oranlarına ulaşabilmek için sanayiye gerekli fonları bulma girişimleri başarısızlıkla sonuçlandı. Kamu işletmeleri, tarım ve mali alandaki reform önerileri, karşı bir kampanyayla geri tepti. Böylece planlamacılar, ne iş insanlarını işbirliğine zorlayabildiler ne de Fransız planlamacıların yaptığı gibi önceden seçilmiş bazı sektörlerde planlama yoluyla fırsatlar yaratabildiler. Sonuç olarak Fransa'nın aksine, Türkiye, iktisadi büyüme için büyük ölçüde dış kaynaklara bağımlı kaldı ve üretim profilini derinleştiremedi. Şimdi planlama sistemlerinin evrimine ve Türk ve Fransız ekonomilerindeki yapısal farklılıkların hikâyesine dönelim.