



ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI: 897
A.Ü. SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ YAYINLARI: 666



CUMHURİYETİN 100. YILINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNİN ÇOK BOYUTLU ANALİZİ

DERLEYENLER

Fatma M. UTKU-İSMİHAN

ve

Oya S. ERDOĞDU

ANKARA - 2025



ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI: 897
A.Ü. SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ YAYINLARI: 666



CUMHURİYET'İN 100. YILINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNİN ÇOK BOYUTLU ANALİZİ

Derleyenler

Fatma M. UTKU-İSMİHAN

ve

Oya S. ERDOĞDU

ANKARA • 2025

Cumhuriyet'in 100. Yılında Türkiye Ekonomisinin Çok Boyutlu Analizi

Ankara Üniversitesi Yayınları: 897
A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 666

Derleyenler:
Fatma M. UTKU-İSMİHAN
ve
Oya S. ERDOĞDU

e-ISBN: 978-605-136-909-9

ANKARA ÜNİVERSİTESİ BASİMEVİ
İncitaşı Sokak No: 10 06510 Beşevler / ANKARA
Tel: 0 (312) 213 66 55
.../.../2025

**“Türk tarihi incelenirse gerileme ve çöküntü
nedenlerinin iktisadi sorunlara bağı olduğu görülür.
Kazanılmış zaferlerin ve uğranılmış başarısızlıkların
tümü iktisadi durumla ilgilidir”**

Mustafa Kemal ATATÜRK
İzmir İktisat Kongresi 1923

İÇİNDEKİLER

Derleyenler	i
Yazarlar	iii
Giriş	1

BİRİNCİ BÖLÜM

Türkiye Ekonomisinin “Yüz Yıllık” Evrimi ve Geleceği

<i>Yakup KEPENEK</i>	19

Sermaye Birikim Rejimi: Yüzyıllık Cumhuriyet’ten Yansımalar

<i>Sinan SÖNMEZ</i>	49

Cumhuriyet’in İlk Yüzyılında Türkiye’de Ekonomik Büyüme: Ülke Karşılaştırmalı Bir Çözümleme

<i>Emre ÖZÇELİK ve Mustafa TUĞAN</i>	79

Türkiye’nin İktisat Politikaları ve 100 Yıllık Enflasyon Tarihi

<i>Fatma DOĞRUEL</i>	125

Çok Partili Dönemde İstikrar ve Büyüme: Türkiye Deneyimi, 1950-2022

<i>Mustafa İSMİHAN</i>	159

Türkiye’nin Kriz Deneyimleri 1994, 2000-2001, 2008-2009 ve 2018- Krizleri

<i>Nur KEYDER</i>	171

İKİNCİ BÖLÜM

Cumhuriyet’in Yüzüncü Yılında Türk Eğitim Sisteminin Durumu: Uluslararası Bağlamda Bir Değerlendirme

Aysıt TANSEL, Giray BERBEROĞLU ve Nil Demet GÜNGÖR 229

Cumhuriyet’in 100. Yılında Sağlık Sektörü: İnsan ve İktisat

Zeynep Güldem ÖKEM ve Gizem AYMIŞ 255

Film ile Bilim Arasında: Türkiye Ekonomisi ve Türkiye Sinemasının Yüzyılı

Çiğdem BOZ 275

Tarıma Yön Verenler: Uluslararası Kuruluşlar

Haluk KASNAKOĞLU 307

Avrupa Birliği Uyum Politikası ve Türkiye’de Bölgesel Yenilik Odaklı Kamu Politikaları

Erkan ERDİL ve Gizem KAZAK 355

Türkiye İmalat Sanayinde Hızlı Büyüyen Firmaların Anatomisi: 2015-2021

Mehmet Teoman PAMUKÇU ve Fatma M. UTKU İSMİHAN 379

Türkiye’de İç Borç Stokundaki Yabancı Payı ile İkincil Piyasa Faizleri Arasındaki İlişkinin İncelenmesi

Can KÜÇÜKKIRIMLI ve Ozan ERUYGUR 401

DERLEYENLER

Fatma M. UTKU-İSMİHAN

Lise eğitimini Sion Hill Lisesinde (Dublin-İrlanda) tamamladıktan sonra lisans derecesini Doğu Akdeniz Üniversitesi İşletme Bölümünden (1994) ve yüksek lisans derecesini İktisat Bölümünden (1995) aldı. 2001 yılında Avrupa Birliği Jean Monnet Bursu ile gittiği University of York'tan ikinci Ekonomi yüksek lisans derecesini aldı. 2016 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Bilim ve Teknoloji Çalışmaları Bölümünden Doktora derecesini aldı. DAÜ Ekonomi Bölümü'nde 1994 yılında araştırma görevlisi olarak işe başladı. Halen 1998 yılında AB Uzmanı olarak girdiği Tarım ve Orman Bakanlığında çalışmakta ve yarı zamanlı olarak ODTÜ ve Ankara Üniversitesinde lisans ve yüksek lisans dersleri vermektedir. İlgi alanları ekonomik büyüme, bilgi ekonomisi, teknoloji ve yenilik politikaları ile uygulamalı ekonometridir. Evli ve iki çocuk annesidir.

Oya S. ERDOĞDU

1996 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisat Bölümünden mezun oldu. İktisat Anadal ve İstatistik yandal olmak üzere Yüksek Lisans ve Doktora eğitimini Iowa State University, ABD'de 2002 yılında tamamladı. 1998 yılında asistan kadrosunda göreve başladığı Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümünde 2015 yılında Profesör kadrosuna atandı. Türkiye Ekonomi Kurumu yönetim kurulunda çeşitli pozisyonlarda çalıştı. Halen Ankara Üniversitesi Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim dalı Başkanı olarak görev yapmakta ve Türkiye ekonomisi, para politikası, oyun teorisi, ekonometri, güncel iktisadi sorunlar ve dış ticaret derslerini çeşitli düzeylerde vermektedir.

YAZARLAR

(Makale Sıralamasına Göre)

Yakup KEPENEK

Ekonomist, akademisyen, Profesör Doktor, siyasetçi, milletvekili. 1937, Ardeşen / Rize doğumlu. Baba adı Mustafa, anne adı Emine. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesini bitirdikten sonra New York Üniversitesi Ekonomi Bölümünde Ekonomi Doktorası yaptı. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi Bölümü Öğretim Üyesi, Bölüm Başkanı, Üniversite Konseyi Üyesi, Öğretim Üyeleri Derneği Başkanı, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Bilim ve Teknoloji Politikaları Araştırma Merkezi Kurucu Başkanı oldu. Cumhuriyet Gazetesinde ekonomi yazarlığı yaptı. Yakup Kepenek, CHP'den XXII. Dönem (03.11.2002 – 22.07.2007) Ankara Milletvekili seçilerek TBMM'de yasama çalışmalarına katıldı. Türkiye AB Karma Parlamento Komisyonu Üyesi olarak görev aldı. Evli, 2 çocuk babasıdır.

Sinan SÖNMEZ

Bozcaada'da doğdu. TED Ankara Koleji'nden sonra burslu öğrenim gördüğü Caen Üniversitesi Ekonomi bölümünde lisans diploması aldı. Doktora derecesini Paris-Nanterre Üniversitesi'nde elde etti (1978). 1983'de doçent, 1989'da profesör oldu. Yurtiçi ve yurtdışındaki (Fransa, Kuzey Makedonya, KKTC) farklı üniversitelerde ders verdi. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden isteğe bağlı emekli olduktan sonra uzun süre Atılım Üniversitesi'nde görev yaptı. Bilim ve Sanat, Marksizm ve Gelecek, Mülkiyeliler Birliği ve diğer bazı dergilerin yazı kurullarında yer aldı. Küresel politik iktisat, kamu ekonomisi/maliyesi, refah ekonomisi ve Türkiye ekonomisi konularında tek ve ortak imzalı kitapları, kitap bölümleri, makaleleri, ulusal ve yurtdışı kongre ve konferanslarda sunduğu yayımlanmış bildirileri bulunmaktadır.

Emre ÖZÇELİK

Lisans, yüksek lisans ve doktora derecelerini ODTÜ İktisat Bölümünden sırasıyla 1998, 2000 ve 2006 yıllarında almıştır. 2007-2008 akademik yılında TÜBİTAK bursuyla 12 ay süreyle İngiltere'nin Cambridge Üniversitesi'nde Doktora Sonrası Araştırmacı olarak bulunmuştur. 2010 yılından bu yana ODTÜ Kuzey Kıbrıs Kampüsünde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. 2012-2021 yılları arasında bu kampüsteki İktisat Programının Koordinatörlüğünü yürütmüştür. Kalkınma İktisadi, İktisadi Düşünce Tarihi ve Türkiye Ekonomisi çalışma alanları arasındadır. Türkiye ekonomisi ve John Maynard Keynes üzerine derlediği dört kitabın yanı sıra, ulusal ve uluslararası yayınevlerince yayımlanan yedi kitap bölümü kaleme almıştır. Research Policy, Journal of Economic Issues, Development and Change, Cambridge Journal of Economics, Review of International Economics gibi uluslararası akademik dergilerde çeşitli makaleleri yayımlanmıştır.

Mustafa TUĞAN

Lisans ve yüksek lisans eğitimini ODTÜ İktisat Bölümü'nde, doktora eğitimini ise British Columbia Üniversitesi Vancouver İktisat Okulu'nda tamamlamıştır. ODTÜ'de 2006 yılında akademik performans ve 2009 yılında British Columbia Üniversitesi'nde lisansüstü ödüllerine layık görülmüştür. Ankara Üniversitesi, ODTÜ Kuzey Kıbrıs ve Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi'nde lisans, yüksek lisans ve doktora düzeylerinde birçok ders vermiştir. Temel araştırma alanları arasında Ekonometri ve Makroekonomi yer almaktadır. Bu alanlarda International Journal of Central Banking, the Econometrics Journal, Journal of Macroeconomics ve Review of International Economics gibi akademik hakemli dergilerde yayınları bulunmaktadır.

Fatma DOĞRUEL

Lisans ve yüksek lisans ortak derecelerini Hacettepe Üniversitesi Matematik Bölümü'nden ve doktora derecesini Çukurova Üniversitesi Tarım Ekonomisi Bölümü'nden aldı. Çalışmalarına 1978 yılında Çukurova Üniversitesi Tarım Ekonomisi Bölümü'nde başladı ve 1988 yılında Marmara Üniversitesi İngilizce İktisat Bölümü'ne geçti. 1990 yılında doçent ve 1996 yılında profesör olan Doğruel bu görevinden 2022 yılında emekli oldu. Türk Sosyal Bilimler Derneği Genç Sosyal Bilimcileri Özendirme (1987), Sedat Simavi Vakfı Sosyal Bilimler (1990), Kıbrıs Türk Ekonomi Kurumu En Başarılı Bilim İnsanı (2019) ve Türkiye Ekonomi Kurumu Akademik Hizmet (2023) ödüllerini aldı. Doğruel'in yayınları ekonomik büyüme ve kalkınma, bölgesel ekonomi,

gelişmekte olan ülkeler makroekonomisi, Cumhuriyet Dönemi Türkiye iktisat tarihi ve tarım ekonomisi alanları ile ilgilidir. İlgili alanlardaki kitap bölümleri ve makalelerine ek olarak yayınları arasında ortak yazarı olduğu Türkiye'de Ekonomik Büyüme Yapısal Dönüşüm ve Kriz (1990), Osmanlı'dan Günümüze TEKEL (2000), Türkiye'de Enflasyonun Tarihi (2006), Türkiye Sanayine Sektörel Bakış (2008) ve Bıçak Sırtında Büyüme ve İstikrar: Küreselleşmenin Yükselişi ve Düşüşü (2018) kitapları ile yazarı olduğu Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları (2012) başlıklı çalışma yer almaktadır. Middle East Economic Association (MEEA) Yönetim Kurulu Üyeliği (2010-2012), MEEA Yönetici Sekreterliği (2013-2015), Bölge Bilimi Türk Milli Komitesi (BBTMK) Yönetim Kurulu Üyeliği (2020-2022) üstlendiği görevler arasındadır.

Mustafa İSMİHAN

Mustafa İsmihan 2017 yılından beri Doğu Akdeniz Üniversitesi iktisat bölümünde Profesör olarak çalışmaktadır. Doktora derecesini 2003 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nden almış ve takiben Orta Doğu Teknik Üniversitesi de aralarında olmak üzere çeşitli üniversitelerde öğretim üyesi olarak görev almış, ekonomi ve ekonometri dersleri vermiştir. Akademik çalışmalar yapmak üzere 2001-2002 öğretim dönemi ve 2006 yazında University of York, iktisat bölümünde bulunmuştur. İktisadi büyüme ve kalkınma, küreselleşme ve bölgesel çalışmalar, tüketim ve yatırım davranışları, maliye politikası ve iktisadi istikrar ile yeni politik ekonomi başta olmak üzere makroekonomi konularında çok sayıda akademik makalesi ve derleme kitap bölümü çalışmaları vardır.

Nur KEYDER

Orta ve lise tahsilini TED Ankara Koleji'nde, Lise son sınıfı ise AFS'le gittiği George Washington Senior High School'da tamamladı. Lisans derecesini ODTÜ Ekonomi Bölümü'nden, Yüksek Lisans derecesini Fulbright Bursu ile gittiği The University of Texas (Austin)'dan, Doktora derecesini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden aldı. Doktora tezi çalışmalarının bir bölümünü Birleşmiş Milletler Bursu ile gittiği LSE'de gerçekleştirdi. 1962-64 yıllarında The University of Texas'da araştırma asistanı olarak görev yaptı. 1966'da yurda dönünce ODTÜ Ekonomi Bölümü'nde öğretim görevlisi olarak işe başladı, 1976'da yardımcı doçent oldu. 1979-84 yıllarında ABD'de hocalık yaptıktan sonra 1984 yılında tekrar ODTÜ'ye döndü. 1986 yılında Doçent, 1992 yılında Profesör oldu, 2004 yılında emekliye ayrıldı, 2010 yılında fotoğrafçılıkla ilgilenmeye başladı.

Aysıt TANSEL

Orta Doğu Teknik Üniversitesinden (ODTÜ, Ankara) emekli Ekonomi profesörüdür ve halen yarı-zamanlı olarak ODTÜ ders vermektedir. Adana Kız Lisesini birincilikle bitirmiştir. Lisans derecesini yüksek iftiharla ODTÜden almıştır. Master derecesini University of Minnesota'da ve doktorasını State University of New York'ta tamamlamıştır. Yale University'de doktora sonrası çalışmalar yapmış ve Cornell University'de Fulbright araştırmacısı olarak bulunmuştur. Bonn'daki Institute of Labor Economics (IZA), Kahire'deki Economic Research Forum (ERF) ve Global Labor Organization (GLO) gibi kurumların araştırmacı üyesidir. Türkiye Ekonomi Kurumu üyesidir. Economic Research Forum (ERF) Mütevelli Heyetinin seçilmiş üyesi olarak hizmet vermiştir (2011-2022). Makaleleri World Development, Economics of Education Review, Economic Development and Cultural Change, Journal of Development Economics, Public Choice, International Migration, Applied Economics and Weltwirtschaftliches Archiv gibi dergilerde yer almıştır. Economics of Education Review (2008-günümüze), Economy-TEK (günümüzde), Equality Diversity and Inclusion (2004-2020), International Journal of Education Economics and Development (2005-2012) ve Turnalar Uluslararası Türk Dili Edebiyat ve Çeviri Dergisi. (1998-present) gibi ulusal ve uluslararası dergilerin yayın kurullarında çalışmıştır.

Giray BERBEROĞLU

Lisans ve yüksek lisans eğitimini Orta Doğu Teknik Üniversitesi 'nde tamamladıktan sonra ÖSYM Kimya Biriminde çalışmış, bu süre içinde Hacettepe Üniversitesinden Eğitimde Ölçme ve Değerlendirme doktorasını tamamlamıştır. Daha sonra ODTÜ Eğitim Fakültesinde öğretim üyesi olarak çalışmıştır. Akademik kariyeri süresince Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde Dünya Bankası projelerinde görev almış, ÖSYM Araştırma ve Geliştirme Dairesinde müdürlük yapmış, Hollanda Merkezli Test Geliştirme Şirketi olan Cito'da bilim kurulu başkanlığını yürütmüş, Öğrenci İzleme Sisteminin kurulması sürecini yönetmiştir. Akademik kariyeri süresince iki kez Fulbright doktora sonrası araştırma bursu alarak University of Massachusetts at Amherst'te bilimsel çalışmalar gerçekleştirmiştir. Araştırma konuları Madde Tepki Kuramı'nın ölçme ve değerlendirme sorunlarına yönelik çözümleri, kültürler ve diller arası test çevirisi ve adaptasyonu, uluslararası durum belirleme çalışmalarının analizi üzerine yoğunlaşmaktadır. Şu anda Başkent Üniversitesi Eğitim Fakültesinde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır.

Nil Demet GÜNGÖR

Lisans derecesini Ottawa Üniversitesi'nden, yüksek lisans ve doktora derecelerini ODTÜ'den iktisat alanında aldı, 1997-2005 arası ODTÜ İktisat Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak çalıştı. 2005'ten bu yana Atılım Üniversitesi İktisat Bölümü'nde öğretim üyesidir. İktisadi kalkınma, yoksulluk, göç ve eşitsizlik ilgi alanları arasındadır. Çalışmaları ODTÜ Gelişme Dergisi, Career Development International, International Journal of Manpower, Applied Economics, International Migration ve Changing Societies and Personalities gibi dergilerde basılmıştır.

Zeynep Güldem ÖKEM

Ankara'da TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Uluslararası Girişimcilik Bölümü'nde Doçent olarak görev yapmaktadır. Uluslararası (Avrupa Komisyonu 7. Çerçeve ve Ufuk Programları, Erasmus+) ve ulusal (TÜSİAD, TÜBİTAK-KAMAG, Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği) kaynaklı araştırma projelerinde koordinatör ve araştırmacı olarak uzun deneyime sahiptir. 2012 yılından beri çalıştığı TOBB ETÜ'deki öğretim üyeliği görevi öncesinde the European Observatory for Health Systems and Policies'de kısa dönem Türkiye sağlık sektörü uzmanı (mart-ağustos 2018), Brüksel'de Center for European Policy Studies – CEPS'de Sosyal Güvenlik Sistemleri (sağlık ve uzun süreli bakım) Projeleri ve Araştırmaları sorumlusu (2008-2012), Türkiye'deki sağlık sektörü reformları sırasında Sosyal Güvenlik Kurumu'nda sağlık ekonomisi ve finansmanı danışmanı (2005-2007) olarak görev yapmıştır. Londra'da 2003-2005 arasında London School of Hygiene and Tropical Medicine'de araştırma görevlisi olarak çalışmış, aynı dönemde the National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE) kuruluşunun fonladığı NICE Klinik Tedavi Kılavuzlarına sağlık ekonomisti olarak katkıda bulunmuştur. Kariyerinin ilk dönemlerinde Başkent Üniversitesi'nde öğretim görevlisi (1998-1999) ve Hacettepe Üniversitesi'nde araştırma görevlisi (1990-1998) olarak görev yapmıştır. Halen Avrupa Birliği tarafından finanse edilen Avrupa Öğrenme Deneyimi Platformu European Learning Experience Platform – EULEP projesinde (Haziran 2022-Haziran 2026) TOBB ETÜ ekibinin bir parçası olarak kıdemli uzman olarak yer almaktadır. Uzmanlık alanları sağlık ve uzun vadeli bakım sistemleri, sağlık sektörü politika analizi, sağlık hizmetleri ve ürünlerinin piyasaya erişimi, hakkaniyet analiz, sağlık hizmetlerinde inovasyon ve sosyal inovasyondur. Uzmanlık alanlarıyla ilgili bilimsel makale, kitap ve diğer akademik faaliyetleri yayınlanmıştır.

Gizem AYMIŞ

2020 yılında TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi İktisat bölümüne başlamıştır ve 4.sınıf öğrencisi olarak eğitim görmektedir. Sağlık ekonomisi, enerji ekonomisi ve sürdürülebilirlikle ilgili çalışmaktadır. 2023 yılında 'Yeni İpek Yolu Alternatifleri Karşısında Türkiye'nin Tutumu' isimli makalenin yazarlarından birisidir. Deneyimleri arasında gönüllü ders asistanlığı ve Roketsan, Gama Enerji, T.C. Cumhurbaşkanlığı Finans Ofisi firmalarında stajları yer almaktadır. Şu anda Budapeşte Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesinde Sürdürülebilirlik ve Enerji İktisadı hakkında bir araştırma makalesi hazırlamaktadır.

Çiğdem BOZ

1978’de Tokat’ta doğdu. 1995 yılında İzmir Maliye Meslek Lisesi, 2000 yılında İstanbul Üniversitesi İngilizce İşletme Fakültesi’ni bitirdi. 2009 yılında “Amartya Sen ve Yetkinlikler Yaklaşımı” konulu teziyle Yıldız Teknik Üniversitesi’nden doktor ünvanını kazanan Boz, 2012 yılında kurduğu “İktisadi Düşünce Tiyatrosu” ile iktisadi düşünce tarihini tiyatro ile anlatmaya çalıştı. Türkiye iktisat tarihi ve iktisat eğitimine dair belgesel-filmler çeken Çiğdem Boz’un “İktisatçı” (2019) ve “İstanbul’da İktisat” (2022) isimli iki belgeseli bulunmaktadır. İktisadi düşünce, iktisadi antropoloji, iktisat tarihi, dayanışma ekonomileri ve Aleviliğin ekonomi politikası konularında çalışan Boz, üç çocuk - üç evcil hayvan annesidir.

Haluk KASNAKOĞLU

1947 yılında Ankara’da doğdu. 1970 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ekonomi ve İstatistik bölümünden mezun oldu. Yüksek Lisans ve Doktora derecelerini Wisconsin Üniversitesi (Madison) Ekonomi bölümünde 1975 yılında tamamladıktan sonra, ODTÜ İktisat bölümünde öğretim üyesi olarak çalışmaya başladı. 1984-85 yıllarında California Üniversite’sinde misafir öğretim üyesi olarak bulundu. ODTÜ’de eğitim ve araştırma faaliyetlerinin yanı sıra Bölüm Başkanı, Dekan Yardımcısı, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü olarak görev yaptı. 1990-92 ve 1995-97 yılları arasında Devlet İstatistik Enstitüsünde, Daire Başkanlığı, Başkan Danışmanlığı ve Başkan Yardımcılığı görevlerinde bulundu. 2001 yılı sonunda üniversiteden emekli olarak Roma’da Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü’nde İstatistik Direktörü olarak çalışmaya başladı. 2008 yılında buradan da emekli olarak hayatına serbest eğitimci, araştırmacı, danışman olarak devam etmektedir. İlgili alanları olan üretim ekonomisi, ekonomik gelişme, tarım politikası, uluslararası

kuruluşlar, matematiksel modelleme, tarım sektör modelleri, tarım istatistikleri ve veri tabanları konularında çok sayıda ulusal ve uluslararası yayını bulunmaktadır.

Erkan ERDİL

Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nden lisans derecesini aldı. Yüksek Lisans eğitimini ODTÜ İktisat Bölümü'nde tamamladı. Doktora derecelerini ise Maastricht Üniversitesi ve ODTÜ İktisat Bölümlerinden aldı. 1997 yılında öğretim görevlisi, 2001 yılında yardımcı doçent, 2005 yılında ise doçent olarak ODTÜ İktisat Bölümü'nde çalıştı. 2011 yılından beri aynı bölümde profesör unvanıyla çalışmaktadır. 2002-2017 yılları arasında Bilim ve Teknoloji Politikaları Araştırma Merkezi (ODTÜ-TEKPOL) müdürlüğü ve 2002-2014 yılları arasında da Bilim ve Teknoloji Politikası Çalışmaları EABD başkanlığı görevlerini sürdürmüştür. 2013-2017 GLOBELICS (The global network for the economics of learning, innovation, and competence building systems) adlı küresel kuruluşun Bilim Kurulu'nda görev yapmıştır. 2018-2022 yılları arasında ise ISS (International Schumpeter Society) Yönetim Kurulu üyeliği görevini yürütmüştür. İlgi alanları teknoloji iktisadi, emek iktisadi, bilgi ekonomisi ve belirsizlik ve uygulamalı ekonometridir.

Gizem KAZAK

2020 yılında İzmir Kız Lisesi Almanca bölümünden dereceyle mezun olduktan sonra aynı yıl Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde İktisat bölümünde yüksek öğrenimine başladı. 2023 yazında Yaşar Üniversitesi İdari bilimler Dekanı ile yürüttüğü projeler ve asistanlık çalışmalarıyla akademik yaz stajını tamamladı. Üçüncü sınıf lisans öğrencisiyken öğretim ve araştırma asistanı olarak makroekonomi ve iktisat tarihi derslerinde görev aldı. Aynı dönemde, Harvard Üniversitesi bünyesindeki Aspire Enstitüsü'ndeki liderlik ve araştırma programı eğitimini tamamladı. Yine 2024 yılında başladığı TÜBİTAK staj programında iklim krizi ve fotovoltaik konusundaki araştırmalarına ODTÜ GÜNAM bünyesinde devam etmektedir. Bunların yanı sıra teknolojide gelecek biziz, Hatay depreminin etkileri, sosyoekonomik anlamda dezavantajlı gruplarda fırsat eşitliği gibi konularda Avrupa Birliği bünyesindeki projelerde analist, araştırma yöneticisi ve eğitmen sıfatlarıyla rol almıştır. Çevre Ekonomisi, Teknoloji ve inovasyon, Ekonometri alanlarıyla ilgilenmekte ve ODTÜ 4. Sınıf öğrencisi olarak öğrenimini sürdürmektedir.

Mehmet Teoman PAMUKÇU

1989 yılında Université libre de Bruxelles (Belçika) İktisat Bölümü'nden mezun oldu. Aynı üniversitede ekonometri dalında yüksek lisans derecesini ve iktisat doktoru unvanını aldı. Belçika Federal Planlama Teşkilatı ve Lüksemburg Üniversitesi'nde çalıştı. 2006 yılında ODTÜ Bilim ve Teknoloji Politikası Çalışmaları Anabilim Dalı'na öğretim üyesi olarak katıldı. Halen aynı birimde profesör olarak görev yapan Pamukçu Anabilim Dalı Başkanlığını da yürütmektedir. Pamukçu'nun Research Policy, Journal of Productivity Analysis, World Development, European Journal of Development Research gibi uluslararası bilimsel dergilerde yayınları bulunmaktadır. Ulusal ve uluslararası çok sayıda bilimsel araştırma projesinde yürütücü ve araştırmacı olarak yer alan Pamukçu sanayi ve firma dinamikleri, bilim-teknoloji -yenilik politikaları, gelişme iktisadi ve etki değerlendirmesi alanlarında çalışmalarını sürdürmektedir.

Fatma M. UTKU-İSMİHAN

Lise eğitimini Sion Hill Lisesinde (Dublin-İrlanda) tamamladıktan sonra lisans derecesini Doğu Akdeniz Üniversitesi İşletme Bölümünden (1994) ve yüksek lisans derecesini İktisat Bölümünden (1995) aldı. 2001 yılında Avrupa Birliği Jean Monnet Bursu ile gittiği University of York'tan ikinci Ekonomi yüksek lisans derecesini aldı. 2016 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Bilim ve Teknoloji Çalışmaları Bölümünden Doktora derecesini aldı. DAÜ Ekonomi Bölümü'nde 1994 yılında araştırma görevlisi olarak işe başladı ve halihazırda 1998 yılında AB Uzmanı olarak girdiği Tarım ve Orman Bakanlığında çalışmakta ve yarı zamanlı olarak ODTÜ ve Ankara Üniversitesinde lisans ve yüksek lisans dersleri vermektedir. İlgi alanları ekonomik büyüme, bilgi ekonomisi, teknoloji ve yenilik politikaları ile uygulamalı ekonometridir. Evli ve iki çocuk annesidir.

Can KÜÇÜKKIRIMLI

Lisans derecesini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat bölümünden 2006 yılında, yüksek lisans derecesini Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Politikası bilim dalından 2019 yılında almıştır. 2007-2009 yılları arasında Vakıfbank'ta Uzman Yardımcısı ve Müfettiş Yardımcısı olarak çalışmıştır. 2009 yılında Uzman Yardımcısı olarak girdiği T.C. Merkez Bankası'nda "Türkiye'de yurt dışı yerleşiklerin mülkiyetindeki devlet iç borçlanma senetleri ile ikincil piyasa faizleri arasındaki ilişkinin incelenmesi"

başlıklı uzmanlık yeterlik teziyle Uzman olmuştur. Halen Merkez Bankası'nda Kıdemli Uzman olarak görev yapmaktadır.

Ozan ERUYGUR

Prof. Dr. Ozan Eruygur - 1974 yılında Kütahya'da doğdu.1997 yılında ODTÜ İktisat Bölümü'nden mezun oldu. Aynı yıl bu bölümde araştırma görevlisi olarak göreve başladı. Hem ODTÜ İktisat Bölümü'nden ve hem de CIHEAM/IAMM'den (Fransa) 2000 ve 2001 yıllarında yüksek lisans dereceleri aldı. 2006'da ODTÜ İktisat Bölümü'nde iktisat doktorasını tamamladı. Askerlik görevi sonrası 2008 yılında Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü'nde göreve başladı. 2011 yılında YÖK'ten doçentlik derecesini aldı. 2017 yılında profesör olarak atandı. ODTÜ, Bilkent, TED, Hacettepe, Çankaya, Başkent ve Atılım Üniversitelerinde; ekonometri, istatistik, matematiksel ekonomik modeller, büyüme teorileri, genel denge modelleri ve mikro iktisat dersleri vermektedir. Ekonomik modelleme, mikro iktisat ve ekonometri alanlarında birçok yayını ve sunulmuş bildirileri bulunmaktadır. Halen AHBV Üniversitesi (eski Gazi Üni.) İİBF İktisat Bölümü'nde öğretim üyesidir.

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında uygulanmış olan iktisat politikaları, Mustafa Kemal Atatürk'ün siyasi bağımsızlığın ancak ekonomik bağımsızlık altında gerçekleşeceği, iktisadi gelişmenin bir ülkenin kaderini belirleyen en önemli unsur olduğu vurgusu altında şekillenmiştir.

Yüzyıllar boyu geri bırakılmış Anadolu halkının on yıllar süren savaşlarda tükenmesi, Osmanlı İmparatorluğu'nun aksine sanayi devrimini gerçekleştirmiş Batı dünyasının kapitülasyonlarla pekiştirdiği ticari sömürüsü, Türkiye Cumhuriyeti'ne niteliğini ve niceliğini kaybetmiş fiziki ve beşeri sermaye stoğu miras bırakmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun sonunu getiren sürdürülemez dış borçlarının (üstüne düşen kısmını) ödeme yükünü de devralan Türkiye Cumhuriyeti, kuruluş yıllarını Lozan Antlaşmasının dış ticaret kalemindeki kısıtlar sebebiyle klasik liberal ekonomi koşulları altında geçirmek zorunda kalmıştır.

1930'lar ise Gazi Mustafa Kemal Atatürk ve arkadaşlarının “tam bağımsızlık için bağımsız ekonomi” vurgusu altında özel sektörü destekleyen güçlü ve etkin bir kamu kesimi hareketi ile şekillenmiştir. Yeni Cumhuriyet Osmanlı İmparatorluğu'nun iktisadi düzen konusundaki hatalarından ders çıkarmış ve tamamen kendi ihtiyaçlarına göre şekillenmiş bir karma iktisadi düzen benimsemiştir. Özel sektörün yetişemediği stratejik alanlarda üretici olmasının yanında, iktisadi hayatı canlandırmak için gerekli tüm altyapı yatırımlarını da devlet üstlenmiştir. Altyapı yatırımları sadece su, elektrik tesisatları, ulaştırma olanaklarının iyileştirilmesi, imar projelerinin hayata geçirilmesi ile kısıtlanmamış, beşeri sermayenin kalitesini artırmak amacıyla eğitim ve kültür alanında da kritik adımlar atılmıştır. Tüm iktisadi kaynakların millileştirilmesi hedefi, ülkenin iktisadi bağımsızlığının ana hattı olarak benimsenmiş, finans sektörü de bu hedef doğrultusunda yeniden şekillenmiştir. İkili dış ticaret antlaşmaları ve kalkınma projesi destekleri ile ekonomi her alanda topyekün ele alınmıştır. Dünya iktisadi sisteminden geri kalmamak için hızlı bir sanayileşme politikası takip edilirken, seçilen kalkınma hedeflerinin ülke kaynakları ile uyumlu olmasına ve yatırımların sürdürülemez borçlara sebep olmaması için dış ticaret kaleminde, kamu kesimi bütçesinde ve para piyasasında denge koşullarına katıyen uyulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin benimsediği bu karma ekonomi düzeni iç koşullar yanında dış koşullar tarafından da

desteklenmiştir. Keynesyen politikaların ortaya çıkmasına sebep olan 1929 Dünya İktisadi Bunalımı ile Batı Dünyası da liberal politikalar yerine iktisadi ilişkilerde devletin daha fazla etkin olduğu politikaları uygulamaya başlamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin dış ticaretinde önemli paya sahip olan ülkelerin 1939 yılında savaşa girmesiyle, yerli üretime yönelme artmış, ülke iktisadi ilişkileri çerçevesinde kendi içine kapanmıştır. Literatürde bebek endüstrileri korumak amacıyla uygulanması desteklenen ithal ikameci politikalar, bu dönemde özellikle dış iktisadi koşulların gereği olarak tercih edilmiş ve ülkenin iktisadi/finansal dengeleri İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme kadar korunmuştur.

Savaş sonrası ABD ve Avrupa ülkeleri öncülüğünde gerçekleşen küresel değişimler ve ülkenin çok partili sisteme geçişi ile iktisat politikalarında köklü değişimler yaşanmıştır. İktisadi gelişmenin dengeli bir sektörel dağılım ile desteklendiği iktisadi sistem, Demokrat Parti iktidarı ile tarım sektörü üretiminin ağırlığının hızla arttığı bir düzene evrilmiştir. Kuruluş yıllarının sanayileşme hamlesi gereği ülkenin ulaşması beklenen dayanıklı tüketim malı sanayileşmesi evresi de sektöre uğramıştır. 1950'li yılların teknolojik altyapısı gereği doğa koşullarına bağımlı olan tarımsal üretim, olumsuz hava şartları ile Kore Savaşı'nın sona ermesi dahil aleyhimize gelişen iç ve dış dinamikler sonucu ülkenin iktisadi kaynak dağılımında ciddi bir bozulma yaratmıştır. 1954 yılından itibaren iç ve dış koşulların dış ticaret hadlerinde yarattığı olumsuzlukları bertaraf edecek politikalar ivedilikle uygulanamadığından temel iktisadi değişkenlerde gözlemlenen şiddetli bozulma, toplumsal huzursuzluğu tırmandırmış, siyasi ilişkileri gerginleştirmiştir. Liberal politikalar dönemi 27 Mayıs 1960'ta Cumhuriyet tarihinin ilk askeri darbesi ile son bulmuştur.

1960'lar karma ekonomi modeli, ithal ikameci politikalar ile tarım / sanayi sektörlerinde dengeli büyümenin yeniden ele alındığı planlı dönemlerdir. Kuruluş yıllarındaki girdi olarak tarım ürünlerinin kullanıldığı dayanıksız tüketim malları sanayileşmesi bu dönemde rekabete kapalı bir ortamda, dayanıklı tüketim malları sanayileşmesine evrilmiştir. İthal ikameci modelin gerekliliği olarak iç piyasada talep yaratabilmek amacıyla yüksek ücret, yüksek satın alma gücü sağlanmış olsa da ülkenin yetersiz iç tasarruf sorunu planlı dönemler boyunca sıklıkla dile getirilmiştir.

1960'ların sonları itibarıyla bekleyişlerin iktisadi davranışlar üzerindeki etkisi iktisat yazınında hararetle tartışılmaya başlanmış, Keynesyen politikaların olası enflasyonist sonuçlarına çözüm olarak neoliberal iktisadi politikalar gündeme gelmiştir. Ayrıca dış piyasanın olumlu koşulları Türkiye gibi kalkınmakta olan ülkelerin kolayca borçlanabilmesine ve sistemin liberal politikalarla yeniden yönelmesine sebep olmuştur. İç piyasada biriken sermayenin

yeni pazarlara açılma ihtiyacı ülkede kaynakların emek aleyhine yeniden dağıtılması olasılığını artırmış, bu durum toplumsal olaylara ve 1971’de “12 Mart Muhtırası” olarak da bilinen ikinci askeri darbeye yol açmıştır.

1974 Kıbrıs Barış harekatı sonucu maruz kalınan ambargo koşulları ile 1973 ve 1979 yıllarında OPEC tarafından tetiklenen petrol şokları dahil iç ve dış koşulların getirdiği baskılar bu on yılda Türkiye ekonomisinin ithal ikameci modelinin etkinliğini zorlamıştır. Enflasyon yaratan arz şoku olarak tanımladığımız petrol şokları tüm dünyada enflasyon ve işsizliğe yol açmışken, bizim gibi kalkınmakta olan ülkelerin dış borçlarının sürdürülebilirliğini de tehlikeye atmıştır. Batılı ülkeler stagflasyon sorununu çözmek için daha kapalı bir iktisadi sisteme geçerken, Türkiye ekonomisi çarkları döndürebilmek için enerjide dış aleme bağımlı ve ithalata dayalı olan üretim yapısı gereği, dış ticaretin hızını kesmemiştir. Dünya finansal sisteminde sermayenin bol olduğu dönemde plansız, programsız kullanılan kredilerin geri ödeme döneminin de gelmesiyle 1970’ler bir kere daha Türkiye ekonomisinin borç batağına saplanmasıyla sonuçlanmıştır. Bu iktisadi kriz de toplumsal huzursuzluk, siyasi bunalımla sonuçlanmış ve süreç 12 Eylül 1980’de askeri darbe ile son bulmuştur.

1. İzmir İktisat kongresinden itibaren kendine özgü koşullar dahilinde özel sektörü etkin kılmayı amaçlayan ancak kontrollü bir iktisadi yapıyı benimseyen Türkiye Cumhuriyeti, 24 Ocak (1980) kararları olarak da bilinen IMF’in “ekonomik istikrar programı” ile ithal ikameci büyüme modeli yerine, dışa açık liberal politikalara ve ihracata dönük sanayileşme modeline geçmiştir.

Mal ve hizmet ticaretini takiben, finans sektöründe de neoliberal politikalar uygulamaya koyan Türkiye, üretimde ithalat bağımlılığını azaltamayan sanayi yapısı, merkez bankası bağımsızlığının olmadığı düzende uygulanan kontrolsüz sermaye akışları/faiz ve döviz kuru politikaları ile sürdürülebilirliği riskli yüksek kamu borcu sonucu finansal krizlere açık hale gelmiştir. Tasarrufların yetersizliği yanında gelir dağılımındaki bozulma ve yaşanan uzun süreli yapışkan yüksek enflasyon ekonominin kırılganlığını artırmıştır.

İktisadi bunalım dönemleri IMF politikaları ve destekleri ile bir süre kontrol altına alınsa da yüksek dış borç, sıcak para hareketliliği ve yüksek kamu borcu talep yönlü enflasyonu sürekli beslemiştir. Merkez Bankası’nın para politikasında tam kontrole sahip olmamasının ve iktidarın piyasa ile inatlaşmasının ana etmen olarak tanımlanabileceği 1994 finansal krizi yine 5 Nisan kararları olarak tarihe geçen IMF ile stand-by antlaşmalarının gereklerinin yerine getirilmesi ile atlatılabilmektedir.

Literatür iktisadi krizleri sebepleri ve sonuçları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü kuşak krizler olarak sınıflandırmaktadır. Finansal anlamda kırılgan bir

ekonomi kendi içsel dinamikleri gereği kriz yaratabilirken, kırılganlık çok düşük bile olsa bekleyişlerin iktisadi davranışları belirlediği durumlarda ülkeler krizlere açık hale gelmektedir. Krizlerde bulaşıcılık olarak gözlemlediğimiz bu durumun bizim açımızdan en şiddetlilerinden biri 1997-1998 Asya krizidir. Asya krizi ile yapışkan ve yüksek enflasyon yaşanan, kamu/özel sektör borcunun sürdürülebilirliğinin tartışmalı olduğu, sermaye hareketlerinin dış doğrudan yatırım yerine sıcak para olarak ekonomiye girdiği, uygulanan döviz kuru rejimi ile Merkez Bankası'nın rezerv düzeylerinin uyumsuz olduğu ekonomilerde finansal krizlere yatkınlığın arttığı bir kere daha deneyimlenmiştir.

Türkiye milenyumla girerken finans sektörü kaynaklı, ilk aşamada beyaz yakalı işsizliği artıran sarsıcı bir iktisadi kriz daha yaşamıştır. 2000-2001 döneminde yaşanan krizin etkilerini bertaraf edebilmek, yüksek enflasyon ile satın alma gücünü zorlayan iktisadi koşulların, derin bir stagfasyona gitmesini önlemek için finansal uygulamalar yanında yapısal düzenlemeler de getirilmiştir. Bilgi akışındaki asimetriden kaynaklı sorunları önlemek amacıyla bankacılık sektöründeki denetim sorununu aşacak yeni kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumlar 2008 finansal krizinin Türkiye ekonomisinde derin yaralar açmasını engellemek konusunda da etkili olmuştur.

2008-09 döneminde borsa türev piyasaları varlık fiyatlarında oluşan balonun patlaması sonucu ABD'de tüm sektörlerde ciddi daralmalar yaşanmış, krizin etkileri finansal bulaşıcılık sonucu hızla Avrupa piyasalarına yansımıştır. 2001 krizi ertesinde bankacılık sektöründe denetimi sıkılaştıran kurumların oluşturulmuş olması ilk aşamada krizin Türkiye ekonomisi finans sektörüne bulaşıcılık etkisini azaltılabilmektedir. Ancak üretim kalemlerindeki yapısal sorunların da etkisi ile takip eden dönemlerde Dünya iktisadi sisteminde yaşanan talep daralmasından kaçınılamamıştır.

2000'lerin ilk döneminin ülke iktisat tarihi açısından önemli bir başka kalemi 2002 yılında enflasyon hedeflemesi politikasının uygulamaya konulmuş olmasıdır. Enflasyon hedeflemesi politikası birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de beklentileri ve kamu borcunu kontrol altında tutarak yapışkan ve yüksek enflasyon oranını makul seviyelere düşürmeyi başarmış, 2010'ların ortalarına kadar enflasyon ve kamu borcu ülke ekonomisi gündeminde ilk sıralarda yer almamıştır. Ancak, uygulanan "yüksek faiz, düşük kur" politikasının finansal koşulları düzenlerken reel sektörün yapısal sorunlarını derinleştirdiğini belirtmek gerekir

Türkiye Ekonomisinin son on yılına geldiğimizde siyasi düzendeki değişimi takiben "tek elden kontrolün etkinliği" savının iktisat politikaları için de yeniden değerlemeye alındığı görülmektedir. İktisadi düzeni oluşturan kurumların uygulamalarındaki şeffaflık, para ve maliye politikalarının

bağımsızlığı, kurumların ekonomik, siyasi, hukuki, sosyal düzen üzerindeki etkinliğini zayıflatmıştır. Borç sürdürülebilirliği, üretimde yapısal eksiklikler, refah düzeyini gerileten enflasyon oranı ile iktisadi hayat finans ve reel sektörü ile ciddi sorunlar yaşamaktadır. İktisat tarihimiz boyunca defalarca gözlemlediğimiz üzere iktisadi temellere uymayan, piyasa ile restleşen, şeffaflık ve bağımsızlığını korumayan, yetersiz ve etkin olmayan kurumlar ile şekillenen dönemlerimiz boyunca ekonomimiz, kontrol edilemeyen yüksek enflasyon, yüksek kamu borcu ve dış borç ile değerini yitiren yerli para, yüksek cari açık, gelir dağılımında bozulma ile karşı karşıya kalmıştır. Bunların sonucunda ise eğitim, sosyal ve kültürel hayat ile demografik yapılar zarar görmüş ve toplumun çoğunluğunu oluşturan emekliler, orta gelirli ve dar gelirli üzerinde kapanması güç yıkıcı etkiler oluşmuştur.

Kitapta yer alan çalışmalar Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yüzyılının belli dönemlerinde oluşan ve uygulanan iktisat politikalarının bilimsel birikimden ziyade siyasi etkilerle şekillendiğinde yerli kaynakların dağılımında istikrar ve uzun dönemli büyüme patikasını sağlayan etkin kullanım potansiyeline ulaşamadığını göstermektedir.

Bu kitabın temel amacı, alanlarında önde gelen değerli hocalarımızın katkılarıyla, Cumhuriyetimizin 100. yılında bizden sonra gelecek nesillere ekonomi alanında yardımcı olacak ve yol gösterecek kapsamlı bir kaynak sunmaktır. Kitap iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Cumhuriyet'in 100 yıllık sürecinde Türkiye ekonomisindeki gelişmeleri makro düzeyde inceleyen çalışmalar yer alırken, ikinci bölüm spesifik konulara ve sektörel gelişmelere odaklanmış çalışmalara ayrılmıştır.

Birinci bölümde ilk olarak, **Yakup Kepenek**, Türkiye ekonomisinin son yüz yıl içindeki evrimini, iktisadi ve siyasi tarihini, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren yaşanan önemli gelişmeler ile ele almaktadır. Çalışmada, Cumhuriyet politikalarının halkın özgürleşmesi ile ekonomik bağımsızlık ve yerli üretim hedefleri doğrultusunda, yasal ve kurumsal yapı, eğitim sistemini güçlendiren çağdaş eğitim politikaları ile nitelikli iş gücünün yetiştirilmesi ve üretkenliğin artması üzerine inşa edildiğini vurgulanmaktadır.

Cumhuriyet ekonomisi, 1923-1980 arası ve 1980 sonrası olmak üzere iki zaman dilimine ayrılarak inceleniyor. 1923-1980 yılları arasında uygulanan ithal ikameci politikalar ve devlet yatırımlarıyla ekonomik kalkınmanın desteklendiği, ancak bu dönemde yaşanan siyasal istikrarsızlıklar ve krizlerin, ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesini zorlaştırdığı belirtilmektedir. Kepenek, 1980 sonrası dönemde Türkiye'nin, dışa açılma ve serbest piyasa ekonomisine geçiş yaparak önemli ekonomik reformlar gerçekleştirdiğini ancak yaşanan iktisadi

krizlerin ekonomik büyüme hedeflerini sık sık sekteye uğrattığının altını çizmiştir.

Türkiye'nin iktisadi ve siyasi yapısının derinleşen sorunlarına da dikkat çekilmekte, ülkenin ekonomik ve toplumsal yapısının güçlendirilmesi için bir dizi stratejik adımların atılması gerektiği vurgulanmaktadır. Katılımcı ve özgürlükçü bir demokrasinin sağlanması, hukukun üstünlüğü ve kurumsal yapıların güçlendirilmesinin ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği ve güven ortamının sağlanması bakımından hayati bir gereklilik olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, istihdamı artırıp, ekonomik büyümeyi sürdürülebilir kılacak şekilde yerli üretimin güçlenerek, dışa bağımlılığın azaltılması ve ekonomik bağımsızlığın güçlendirilmesi için sanayi politikalarının yeniden gözden geçirilmesi, yerli girişimcilerin desteklenmesi ve Ar-Ge yatırımlarının artırılmasının önem taşıdığı belirtilmektedir.

Çevreye duyarlılığının artırılması ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin benimsenmesinin hem ekonomik büyüme hem de çevresel dengenin korunması açısından büyük önem taşıdığıda belirtilmektedir. Çevre dostu politikaların geliştirilmesi, yenilenebilir enerji kaynaklarının teşvik edilmesi ve doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımının toplumsal refah ve ekonomik kalkınma için elzem olduğu vurgulanmaktadır.

İkinci çalışmada **Sinan Sönmez** Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren uygulanan sermaye birikim rejimlerini incelemektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nun ağır bir dış borç yükü altında kaldığı son dönemde iktisadi yapısının çöktüğünü dolayısıyla Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde birikim ve düzenlemede devletin ana rolü üstlendiği belirtilmektedir.

1950'li yıllara yabancı sermayeye açılım stratejisiyle birlikte dış borçlanmaya dayalı montaj sanayisine geçişle birlikte sermaye birikiminde devlet ağırlığının zamanla azalma eğilimine girmesine rağmen önemini koruduğu vurgulanmaktadır. 1960'lı yıllarda ithal ikameci sanayileşme politikalarının uygulanmasıyla birlikte sanayide dışa bağımlılığın ve dış borçlanmanın arttığına dikkat çekilmektedir. Söz konusu dönemde sermaye birikiminde özel sektörün etkin olması hedeflense de, gerek birikimde gerekse düzenlemede devlet uzun süre etkin konuma sahip olmaya devam etmiştir. 1980 başlarında benimsenen sermaye birikimi ve düzenleme tarzında radikal değişiklik getiren serbest piyasa ve dışa açılma ile uluslararası piyasalara eklemlenme stratejisine dayalı modelin izleyen yıllarda giderek etkisini yitirdiği belirtilmektedir.

Sönmez, 1980'de yürürlüğe konulan modelin yapı taşlarının yeni yüzyıla kadar uygulanan neoliberal modellere yerleştirildiğini ve finansal kapitalizmin küresel düzeyde etkinlik kazanmasıyla birlikte Türkiye'de hükümetlerin dış

kaynak girişiyle beslenen yapay veya sanal büyüme stratejisini uyguladıklarına ve bunun yol açtığı tıkanıklık ve/veya krizlerin IMF'nin düzenleyici aktör olarak müdahalesiyle sonuçlandığına dikkat çekmektedir.

Yeni yüzyılın son yirmi yılı aşan zaman diliminde ise IMF programı ile yola çıkılmış ve İslamcı neoliberal politikalar uygulanmış ve sermaye birikiminde kısa vadeli dış kaynak girişi ve borçlanmanın ön plana çıktığı, kamu hizmet alanının piyasaya açılarak ticarileştirilmesi ile hızlı ve kapsamlı özelleştirmelerin döneme damga vurduğu belirtilmektedir. Bu dönemde devlet yetkisinin sınırsız olarak kullanıldığı; kaynak dağıtım mekanizmaları ve süreçlerinde, örneğin kamu-özel ortak projeleriyle, açık ve davetli ihalelerle, büyük altyapı yatırımları başta olmak üzere iktidara açıktan destek veren sermaye gruplarına öncelik tanındığı, dolayısıyla devletin düzenleyici işlevinin belirli sermaye gruplarına kaynak aktarmada ve birikimlerini artırmada etkin olarak kullanılmasının söz konusu olduğu vurgulanmaktadır

Emre Özçelik ve Mustafa Tuğan, Türkiye'nin 1923-2018 dönemindeki ekonomik büyüme sürecini, söz konusu dönemi farklı politika ve kalkınma çerçevelerinin benimsendiği evrelere ayırarak 'Maddison Projesi Veri Tabanı'nın (Maddison Project Database) 2020 sürümü kullanılarak ülke karşılaştırmalı ve 'betimlemeli' (descriptive) bir çerçevede incelemektedir. Çalışmada kullanılan örneklem, 1923-2018 dönemini ve Türkiye dâhil 60 ülkeyi kapsamaktadır. Karşılaştırmalı büyüme performansları, hem ülke ekonomilerinin reel büyüklüğünde, hem de kişi başına düşen reel gelirden gözlemlenen değişimler hesaba katılarak incelenmektedir. Bunun için büyüme iktisadında yaygın olarak kullanılan matematiksel araç ve yöntemlerden faydalanılmaktadır.

Çalışmada yaklaşık yüz yıllık tüm dönemin yanı sıra, iktisadi ölçütlere göre belirlenen 13 alt döneme de odaklanılmaktadır. Ayrıca, örneklemin zaman boyutu 1923-1979 ve 1980-2018 olmak üzere iki uzun evreye bölünerek Türkiye'nin 'karma ekonomi' ve 'neoliberalizm' rejimleri altındaki 'görelî' büyüme performansı da irdelenmektedir. Ülke karşılaştırmalı çerçeveden bakıldığında ise, Türkiye'nin büyüme performansı 'yüksek gelirli' ve 'düşük ve orta gelirli' ülke gruplarıyla birlikte ele alınmaktadır. Bunun yanı sıra Latin Amerika, Doğu Asya ve Doğu Avrupa bölgelerinden seçilmiş bazı ülkeler ile G-7 ülkeleriyle de karşılaştırmalar yapılmaktadır. Özçelik ve Tuğan'ın temel bulgularına göre, Türkiye'nin uzun dönemli ve 'görelî' büyüme performansı fena değil, ama büyük bir takdiri de gerektirmemektedir. Nitekim, 'akran' ülkelerle karşılaştırıldığında tarihsel olarak genellikle daha iyi bir büyüme performansı gösteren Türkiye'nin yakın geçmişte (2000'li ve 2010'lu yıllarda) bu ülkelere karşı 'pozitif' görelî eğilimini kaybetmeye başladığı saptandığı vurgulanmaktadır. 'Akran' ülkelere karşı 'karma ekonomi'

evrelerinde böyle bir sorun gözlemlenmemişken görece büyüme performansında düşüş sinyallerinin yakın tarihli 'neoliberal' evrelerde ortaya çıkmasının, son birkaç on yıldır Türkiye ekonomisinin uluslararası iş bölümüne eklemlenme tarzında göz ardı edilmemesi gereken sorunların bulunduğu işaret ediyor olabileceğine dikkat çekiyorlar.

Fatma Doğruel, makalesinde Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren ülkemizin kronik sorunu olan enflasyonu kapsamlı olarak ele almakta ve ülkenin sadece kısa ve orta dönemli değil uzun dönemli politikalarını; ayrıca, ülke içinde ve dünya konjonktüründeki makro istikrarı/istikrarsızlıkları etkilediği düşünülen siyasi ve ekonomik koşullardaki değişimleri de detaylı olarak incelemektedir.

Doğruel, fiyat hareketlerini etkileyen ekonomik ve siyasi gelişmelerle enflasyon örüntüsünü Cumhuriyet'in kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı öncesi ve savaş sonrası olmak üzere iki ana dönemde incelemektedir. Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki üretimi artırmayı hedefleyen yaklaşımın 1950 sonrasında yerini değişen ve artan tüketim taleplerinin öncelikli olması yaklaşımına bıraktığını, ülkenin parasının değerinin titizlikle korunduğu ve para politikalarında muhafazakâr bir yaklaşımın benimsendiği ilk dönemde kalıcı bir enflasyon sorunu yaşanmazken 1950 sonrasında yavaş yavaş enflasyona eğilimli bir ortamın oluştuğu ve yaşanan yapısal sorunların neticesinde 1958'te devalüasyon yaşandığı belirtilmektedir. 1960'lı ve 1970'li yıllarda sektörel ve ticaret politikaları bakımından içe dönük Planlı Dönem olarak tanımlanan kalkınma sürecinin yer aldığı ve 1980 sonrası dönemde gözlemlenen kalıcı yüksek enflasyon sorunu IMF ile işbirliği içinde gerçekleştirilen yapısal reformlar ile aşmaya çalışılsa da köklü bir çözüme ulaşamadığı, 1990'lara gelindiğinde hiper enflasyon riskinin ortaya çıktığı vurgulanmaktadır.

2000-2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizin ertesinde Merkez Bankası'nın uyguladığı enflasyon hedeflemesi stratejisi ile 2004 yılında enflasyonun tek haneli rakamlara düştüğüne dikkat çekilmektedir. Türkiye ekonomisi tek haneli enflasyonu, 2008 Finansal Krizini izleyen 2009 ve 2011 yılları dışında 2017 yılına kadar koruduğu ancak para politikalarındaki sapmalar, yapısal sorunlar ve iktisat politikasını etkileyen siyasal tercihler sonucunda enflasyon tekrar ikili hanelere yükseldiği belirtilmektedir.

Doğruel, enflasyonla mücadelenin, sadece ekonomi politikalarıyla değil, siyasi ve sosyal dinamiklerle şekillendiğine ve gelecekte uygulanacak iktisat politikalarının siyasi tercihlerden arındırılmasının Türkiye'nin ekonomik istikrarı açısından kritik bir öneme sahip olduğuna dikkat çekmektedir.

Mustafa İsmihan makalesinde, Türkiye'nin çok partili dönemdeki siyasi ve ekonomik deneyimlerini 1950-2022 yılları arasındaki istikrar ve büyüme süreçlerini, özellikle, Türkiye'nin siyasi dönüşümünün toplumsal etkilerini ve

ekonomik krizlerin neden olduğu yapısal değişimleri detaylı bir şekilde incelemektedir.

Türkiye'nin siyasi ve iktisadi tarihi açısından önemli bir dönüm noktası olan 1950 yılında fiilen çok partili döneme geçiş ile özellikle köylü, çiftçi, memur, esnaf ve sanayicilerin, siyasette aktif rol almasına olanak tanındığını belirtmektedir. Bu siyasi dönüşümün sonraki yıllarda iktidara gelen birçok partinin genellikle kısa vadeli ve popüler politikalar izlemeyi tercih etmesine ve bu sürecin Cumhuriyet'in son 75 yılı boyunca kronik istikrarsızlık, sıkça yaşanan ekonomik ve siyasi krizler ile birlikte vasat ve oynak uzun dönemli ekonomik büyüme oranları gibi sorunları beraberinde getirdiğine dikkat çekilmektedir.

1950 sonrası dönem üç farklı evreye ayrılmaktadır. İlk evre, 1950'ler boyunca tarıma dayalı eklemleme girişimi ve tarımsal popülizm; ikinci evre, 1960'lar ve 1970'lerde içe dönük, planlı ve ithal ikameci sanayileşme; üçüncü evre ise 1980 ve sonrasında dışa dönük liberal dönemdir. Türkiye'nin çok partili döneminin makroekonomik istikrar ve büyüme açısından karmaşık bir tarihsel süreç olduğunu vurgulanmaktadır. Bu süreç hem iç dinamikler hem de dışsal etkilerle şekillenmiş, Türkiye ekonomisi politikalarının evrimini ve günümüz yapısını belirlemiştir.

Nur Keyder, Türkiye ekonomisinde yaşanmış olan krizleri nedenleri, sonuçları ve yönetim stratejileri çerçevesinde kapsamlı olarak incelemektedir. Makroekonomik dengesizlikler, siyasi istikrarsızlık, dış borçlanma, yüksek enflasyon ve cari açık gibi unsurlarla ilişkili olan krizlerin her birinin farklı dinamikler ve tetikleyicilerle şekillenmiş olmalarına rağmen sonuçları itibarıyla ülkenin iktisadi yapısında derin izler bıraktıklarına dikkat çekilmektedir.

Keyder, sermaye hareketlerinin serbest bırakıldığı 1989 yılından itibaren 1994, 2000-2001, 2008-2009 krizleriyle karşı karşıya kaldığını ve halihazırda 2018'de başlayıp, derinleşerek devam edegelen krizi yaşamaya devam ettiğini belirtmektedir. 1994 Krizi'nin yurt içi faiz oranını düşük tutma çabasının sermaye kaçışına yol açması sonucu ortaya çıktığını; 2000-2001 Krizi'nin krize hazır bir zeminde yaşanan basit bir siyasi olayla tetiklendiğini; 2008-2009 Krizi, ABD'de yaşanan "sub-prime" ipotek kriziyle tetiklendiğini; ve 2018 başlangıçlı krizin yurtiçinde ve dışında yatırım güvencesinin azalması ve güven ortamının yok olmasından kaynaklandığını vurgulamaktadır.

Krizlerin etkilerini azaltmak ve ekonomik istikrarı sağlamak için, güven ortamının iyileştirilmesi, makroekonomik politikaların gözden geçirilmesi ve kamu maliyesinde disiplin sağlanması gerektiği ve bu bağlamda, enflasyon ve kur arasındaki etkileşimin dikkatle izlenmesinin ve gerekli önlemlerin alınmasının, Türkiye'nin ekonomik geleceği açısından kritik öneme sahip olduğu vurgulanmaktadır.

Daha önce değinildiği gibi kitabın *ikinci bölümünde* spesifik konulara ve sektörel temelli gelişmeler incelenmektedir.

Aysıt Tansel, Giray Berberoğlu ve Nil Demet Güngör'ün çalışması, ekonomik kalkınma hedeflerine ulaşma ve toplumsal refahı sağlamada eğitimin kritik rolünü ele alarak, Cumhuriyetimizin yüzüncü yılında Türk eğitim sisteminin durumunu uluslararası çerçevede incelemektedir.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında gerçekleşen eğitim devrimleri ve bu devrimlerin ülkenin kalkınmasında yarattıkları kazanımların oldukça önemli olduğu, ayrıca bu dönemde geliştirilen Halkevleri ve Köy Enstitüleri gibi pek çok yenilikçi kurumun o dönemde çok düşük seviyelerde olan okuryazarlık oranlarını artırmasında da önemli rol oynadığı vurgulanmaktadır. Ne yazık ki, eğitime öncelik veren politikalarından sonra eğitimde bugünkü gelinen noktaya bakıldığında nitelik bakımından gerileme yaşandığı, çağdaş eğitim ilkelerinden uzaklaşıldığına dikkat çekilmektedir. Türkiye'nin eğitim sisteminin son yıllarda karşı karşıya kaldığı ciddi sorunların, ülkenin katıldığı uluslararası durum belirleme çalışmalarının (TIMSS, PIRLS, PISA, vs.) sonuçlarından da açıkça görüldüğü belirtilmektedir. Örneğin, Türkiye'nin bilişsel becerileri ölçen uluslararası PISA testinde (2022) tüm alanlarda (fen, matematik ve okuma) OECD ortalamasının altında yer aldığı, 2015 yılında OECD tarafından yapılan yetişkin becerilerini tespit etmeye yönelik Yetişkin Becerileri Araştırmasına göre de 15-65 yaş nüfus bakımından sayısal, sözel ve teknoloji zengin ortamda problem çözme becerilerinde katılımcı diğerinin OECD ülkeleri arasında en alt sıralarda yer aldığı vurgulanmaktadır.

Son 20 yılda sürekli olarak hangi gerekçe ile yapıldığı belli olmayan öğretim programlarındaki ve sistemdeki değişimlerin okullardaki eğitimin kaliteden uzaklaşmasına ve bilimsel yaklaşım ile çağdaş yaklaşımlara dönük hazırlanmayan öğretim programlarının Türk öğrencilerinin temel becerilerde gelişmiş ülkelerdeki yaşlılarının gerisinde bıraktığına dikkat çekilmektedir. Ayrıca, çağdaş, bilimsel, akılcı eğitim hedeflerinden iyice uzaklaşmış, öğrencilerin sosyoekonomik durumlarına göre ayrıştırıldığı çoklu kurumsal bir yapının ortaya çıktığı ve çoktan seçmeli soru çözme odaklı yapı ile ekonomik kalkınma için gerekli olan becerilerin geliştirmesinin mümkün olmadığının altı çizilmektedir.

Zeynep Güldem Ökem ve Gizem Aymış, sağlık sektörünü farklı boyutlarıyla (örn. istihdam, dış ticaret, sağlık turizmi ve inovasyon vs.) Türkiye ekonomisine katkılarını OECD ülkeleriyle karşılaştırmalı olarak analiz etmektedir.

Ökem ve Aymış, Türkiye'de sağlık hizmetleri ağırlıklı olarak kamu tarafından sağlandığını ve son on yılda kamunun toplam sağlık harcamaları

içerisindeki payının zaman içerisinde azaldığını ve bunun sağlık düzeyi ve sağlık hizmetlerinde de kendini gösterdiğine dikkat çekmektedirler. Bunun en çarpıcı örneği olarak Türkiye’de tedavi edilebilir ölüm oranlarının OECD ülkeleri ortalamasının yaklaşık bir buçuk katı olduğu gösterilmektedir. Çalışmada, sağlık sektörü harcamalarının beşeri sermayenin nitelik ve niceliği üzerindeki olumlu etkileri yanında istihdam yaratma potansiyeli (sektörün emek yoğun olması) ile de ekonomik büyümeye sağladığı katkı vurgulanmaktadır. Ayrıca, sağlık sektöründeki büyümenin, sağlık hizmetleri, ilaç ve tıbbi cihazlar alanlarında yerli ve yabancı yatırımları çekerek yeni iş fırsatları yaratacağına ve dolayısıyla istihdamı artıracığı belirtilmektedir. Ökem ve Aymış, sağlık hizmet ve ürünleri ile özellikle sağlık turizminin, son dönemlerde önemli miktarda döviz girişi sağladığını ve ekonominin dış dengesi üzerinde olumlu etki yarattığını vurgulanmaktadır. Çalışma, tıbbi teknoloji ve tedavi yöntemlerindeki inovasyon ve teknolojik gelişmelerin, sağlık hizmetlerinin kalitesi ile ekonomik verimliliği yükselttiğine dikkat çekmektedir.

Ökem ve Aymış, sağlık sektörünün güçlendirilmesinin ülkenin ülkenin sağlık düzeyini artıracığına ve bunda ekonomik kalkınma hedeflerine ulaşmada kritik bir öneme sahip olduğunu vurgulamaktadırlar.

Çiğdem BOZ, çalışmasında Türkiye sinema tarihine iktisadi bir perspektiften bakarak, 1923’ten günümüze Türkiye sinemasını dönemin ekonomi politikalarıyla ilişkilendirerek incelemektedir.

Çalışmada Türkiye sinemasının 109 yıllık tarihi iktisadi gelişmeler ışığında dönemlere ayrıştırılmıştır. Bunlar, devletçi bir yaklaşımın hâkim olduğu, sinema sanatının henüz gelişim aşamasında olduğu Erken Cumhuriyet Dönemi (1923-1929), iktisadi korumacılığın ön planda olduğu ve yerli film üretiminin teşvik edildiği Korumacı-Devletçi Sanayileşme Süreci (1930-1939), savaş sonrası sinema sektörünün dışa açılma sürecine girdiği İkinci Dünya Savaşı ve Demokrat Parti Dönemi (1940-1960), sinema sektörünün ekonomik planlamalarla desteklendiği Planlı Yıllar ve İthal İkameci Kalkınma (1960-1980) dönemi, dışa bağımlı bir yapının oluştuğu, sektörün olumsuz etkilendiği 1980’ler neoliberal politikalar dönemi ve son olarak, sinema sektörünün yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı, uluslararası alanda daha fazla görünürlük kazandığı Yeni Türkiye ve Yeni Türk Sineması (1996-2023) dönemidir.

Boz, Türkiye sinema sektörünün gelişimini ekonomi politikaların ve sosyal değişimlerin bir yansıması olduğunu belirlemektedir. Kuruluş yıllarından 1950’ye kadar sinema sektörü faaliyetlerinin ordu ve resmi kurumlar tarafından desteklenmesi sonucunda yerli film üretiminin kısıtlı sayıda kaldığı ve 1960’lı yılların iktisadi büyüme stratejilerine paralel olarak sinema sektörünün de artan film üretimi ve istihdam ile altın çağını yaşadığını vurgulamıştır. Toplumsal ve

kültürel bir araç olarak önem kazanan sinema sektörünün 1970'lerin enflasyonist ortamı ve ekonomik krizler ile tökezlediği, finansman bulmakta zorlanan yapımcıların ve birçok küçük ölçekli şirketin iflas etmesi ile sektörde yapının değiştiği; ve 1980 sonrası neoliberal makro iktisadi politikaların etkisi ile yerli yapımların pazar payının düşmesi ve yabancı filmlerin artan etkisinin sinema sektörünü dışa bağımlı hale getirdiğini belirtmektedir. Türk sinemasının uluslararası alanda rekabet gücünü zayıflatarak sektörün yapısal sorunlarını derinleştiren gelişmelerin günümüzde, Türkiye sinemasının yeniden yapılandırılması ve uluslararası pazarda daha fazla görünürlük kazanması için çeşitli girişimlerin yapıldığı bir sürece evrildiği belirtilmektedir. Ancak, sinema sektörünün gelecekte uluslararası alanda daha fazla yer bulabilmesi için yapısal reformlara ve yatırım teşviklerine ihtiyaç duyulduğu ve sektörden elde edilen kazançların tekrar sektöre yatırılmamasının sürdürülebilir bir büyüme için engel teşkil ettiği vurgulanmaktadır.

Haluk Kasnakoğlu, makalesinde dünya tarımına yön veren uluslararası kuruluşları ve Türkiye'nin tarım alanında uluslararası platformlardaki rolü ve etkinliğini tartışırken söz konusu kurumların Türkiye'nin tarım politikalarındaki etkilerini de analiz etmektedir. Çalışmada, özellikle Birleşmiş Milletler Sistemi içindeki tarım odaklı örgütlerin, özellikle Gıda ve Tarım Örgütü, FAO'nun rolü üzerinde durmaktadır.

Kasnakoğlu, tarım politikalarının uluslararası düzeyde şekillendirilmesinde önemli bir aktör olma hedefi ile 1948 yılında FAO'ya üye olan Türkiye'nin yaptığı finansal ve gönüllü desteklerinin karşılığında, uluslararası projelerde ve karar alma süreçlerinde gerektiği düzeyde yer alamadığını, Türkiye'nin etkinliğini artırması için uluslararası iş birliklerini güçlendirilmesi, daha fazla uzmanlık geliştirilmesi ve karar alma süreçlerinde daha aktif rol üstlenilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir.

Kasnakoğlu, Tarım alanında eğitim veren üniversiteler ve araştırma kurumları ile işbirliği yapılarak, uluslararası standartlara uygun uzmanların yetiştirilmesi, mevcut uzmanların uluslararası platformlarda daha fazla görünürlük kazanabilmesi için uluslararası konferans, sempozyum ve çalıştaylara katılımının teşvik edilmesi ve bu etkinliklerde Türkiye'nin temsilinin artırılmasının önemini belirtmektedir. Ayrıca, tarımda sürdürülebilirlik, gıda güvenliği ve iklim değişikliği gibi güncel sorunları ele alan uluslararası projelerde aktif rol üstlenerek uluslararası tarım kuruluşlarıyla olan iş birliklerinin derinleştirilmesinin Türkiye'nin uluslararası arenadaki etkisini artıracakını vurgulamaktadır. Uluslararası tarım kuruluşlarına yapılan finansal katkıların yanı sıra, teknik destek ve bilgi paylaşımını da içeren gönüllü katkılar ile stratejik iletişim ve lobicilik faaliyetlerinin artırılmasının, ulusal tarım stratejilerinin uluslararası hedeflerle uyumlu hale getirilmesinin Türkiye'nin

uluslararası tarım politikalarında daha daha fazla söz sahibi, etkin bir aktör olmasına katkıda bulunacağına dikkat çekmektedir.

Erkan Erdil ve Gizem Kazak, Avrupa Birliği uyum politikası ve Türkiye'deki bölgesel yenilik odaklı kamu politikaları üzerine kapsamlı bir inceleme sunmaktadır. Uyum politikasının tarihsel gelişimi, Avrupa'nın karmaşık ilişkiler ağı içinde süreci şekillendiren etmenler, Türkiye üzerindeki etkileri ile akıllı uzmanlaşma politikalarının Türkiye'deki yansımaları konusu detaylı olarak incelenmektedir.

1957'de Roma Antlaşması ile ekonomik entegrasyonu sağlamak ve bölgesel eşitsizlikleri azaltmak amacıyla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nin evrimleşerek çok kapsamlı bir ekonomik birliğe, günümüzdeki adı ile Avrupa Birliği (AB)'ne dönüştüğü belirtilmektedir. Siyasi ve ekonomik koşullar gereği AB'nin yaşadığı değişim ile genişleme süreçlerinin yarattığı zorlukların 2000'li yıllarda AB uyum politikaları adı altında bir dizi reformun gerçekleştirilmesini zorunlu kıldığını ve 2007-2013 dönemi reformları ile uyum politikasının odak noktasının bölgesel rekabetçiliğe kaydığı, yenilik ve bilgi ekonomisine yönelik yeni önceliklerin belirlendiği vurgulanmıştır.

Çalışmada, Türkiye'nin yapısal değişiklikleri uygulama becerisini güçlendirmeyi, düşük ve orta gelirli bölgelerin ulusal pazarla bütünleşmesini sağlamayı ve bölgesel rekabetçiliği artırmayı hedeflediği belirtilmektedir. Ayrıca, yerel kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, KOBİ'lerin ulusal yenilik sisteminde daha güçlü aktörler haline gelmesi ve araştırma altyapılarının güçlendirilmesi gibi unsurların Türkiye'nin bölgesel kalkınma stratejilerinin önemli bileşenleri olduğu vurgulanmaktadır. Sonuç olarak, AB uyum politikası ve Türkiye'deki bölgesel yenilik odaklı kamu politikalarının, ekonomik büyüme ve bölgesel eşitsizliklerin azaltılması açısından kritik öneme sahip olduğuna dikkat çekilmektedir.

Teoman Pamukçu ve Fatma Utku-İsmihan, çalışmalarında hızlı büyüyen firmaların (HBF) istihdam, yüksek teknoloji kullanımı, yenilikçi ve dünya pazarlarına yönelik üretim gibi ekonomik yapıya dinamizm katan etkilerini ve HBF'lerin desteklenmesi için geliştirilen politikaları tartışmaktadırlar. Bu firmalar ile literatürde yapılan çalışmaların, yeni teknolojilerin benimsenmesi ve uygulanması (yenilikçi ürünler ve hizmetler geliştirme) konusunda HBF'lerin öncü ve aktif bir rol üstlendikleri belirtilmektedir. Ayrıca bu firmaların Ar-Ge harcamaları ile rekabetçi kalmayı başardıkları, yüksek teknoloji sektörlerinde faaliyet göstererek ülkenin katma değerli üretiminin artmasına destek oldukları belirtilmektedir. Hızlı büyüme dönemlerinde HBF'lerin yarattıkları yeni iş alanı fırsatlarıyla istihdam artışının

yanı sıra nitelikli işgücünün istihdamıyla sektördeki işgücü kalitesini artırdıkları vurgulanmaktadır.

Makalede 2015-2021 döneminde Türkiye imalat sanayisinde yer alan HBF'lerin önemli bir yere sahip oldukları belirtilmekte ve bu firmaların özellikleri analiz edilmektedir. Türkiye imalat sektöründe yer alan HBF'lerin diğer ülkelere kıyasla daha düşük ücretler ödedikleri ve verimliliklerinin daha düşük olduğu vurgulanmaktadır. HBF'lerin dışa açıklık düzeyinin yüksek olduğu ve teknoloji yoğun sektörlerde daha sık faaliyet gösterdiği ancak sürdürülebilir büyüme sağlamakta zorlandıkları belirtilmektedir.

HBF'lerin sürdürülebilir büyüme sağlamaları ve Türkiye ekonomisinin dinamizmine katkılarının artırılması için sanayi politikalarının zenginleştirilmesinin gereği vurgulanmaktadır. Mesleki eğitim ve beceri geliştirme programları oluşturulması ve ihtiyaçlar doğrultusunda revize edilerek işgücünün sürekli gelişiminin sağlamanın önemine dikkat çekilmektedir. Yenilikçi ürünler geliştirebilmeleri için teşvikler, hibeler ve vergi indirimleri ile Ar-Ge faaliyetlerinin ve yatırımlarının desteklenmesi, diğer firmalarla, üniversitelerle ve araştırma kurumlarıyla işbirliği yapmalarının teşvik edilmesinin HBF'lerin rekabet avantajı elde etmelerine yardımcı olabileceği ifade edilmektedir. Ayrıca, ihracat destek programları, danışmanlık hizmetleri, uluslararası ticaret fuarlarına katılım teşvikleri ile HBF'lerin rekabet güçlerinin artacağı ve uluslararası pazarlara açılmalarının teşvik edileceği belirtilmektedir.

Can Küçükkırmı ve Ozan Eruygur, küresel sermaye hareketlerine açık olan Türkiye'de DİBS piyasasında yabancı yatırımcıların artan rolünün piyasa dinamikleri, kamu borç yönetim süreci, maliyet ve risk gerçekleştirmeleri ve makroekonomik istikrar üzerindeki etkilerine vurgu yapmaktadır. Yabancı yatırımcıların devlet iç borçlanma senetlerine talebinin Türkiye finans piyasalarına etkisi üzerinden yapılan tartışma, iç borç stokundaki yabancı payı ile ikinci el piyasa faizleri arasındaki ilişki üzerinden analiz edilmiştir.

2012-2017 dönem analizi yabancı yatırımcıların DİBS piyasalarındaki varlığının, piyasa likiditesini artırdığı, getirileri düşürdüğünü ve volatilitiyi artırdığını göstermektedir. Yabancıların artan katılımı, bankalara olan bağımlılığı azaltıp, piyasa rekabetini artırmakta, ancak ani çıkış kaynaklı fonlama riski ve getiri oynaklığı ve istikrarsızlık gibi olumsuz sonuçlar da doğurabileceğine dikkat çekilmektedir.

Politik risklerin ve ekonomik belirsizliklerin, yabancı yatırımcıların karar alma süreçleri üzerindeki etkisine de vurgu yapılmış, döviz kuru oynaklığı ve dışa açıklık derecesinin, yabancı yatırımcıların risk algısını etkileyen önemli faktörlerden olduğu belirtilmektedir.

Çalışma bulguları yabancı yatırımcıların piyasalara katılımının sürdürülebilir bir şekilde yönetilmesinin Türkiye'nin ekonomik istikrarı açısından kritik bir öneme sahip olduğunu, hesap verilebilirlik ve şeffaflığın artırılması, yatırımcı güveninin ve piyasa istikrarının korunmasının öneminin altını çizmektedir.

Fatma M. Utku-İsmihan

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE EKONOMİSİNİN “YÜZ YILLIK” EVRİMİ VE GELECEĞİ

Yakup KEPENEK^{1*}

1. Giriş

Cumhuriyet, Kurtuluş Savaşı sürecinde egemenliğin kaynağının gökten yere indirilerek halkın olmasının sonucudur.

Belirtilmelidir ki Cumhuriyet, tarihsel olarak, insanlığın, ürettikçe aklıyla ve bedeniyle özgürleştiği ve özgürleştikçe de daha çok ve nitelikli ürettiği evrensel gerçeğinin bilinci ile kuruldu.

Konumuz olan Kuruluşu izleyen yüzyılın ekonomisi de, uygulanan ekonomi politikalarının nedenleri ve sonuçlarıyla ele alınması yaklaşımıyla incelenebilir.

Bir ekonomi politikasının başarısı, bilindiği gibi, onu oluşturan yasal ve kurumsal yapı veri alınır, üretim olanaklarını genişletmedeki başarısıyla ölçülüyor. Üretim olanaklarının genişletilmesi de nicel olarak büyüme oranıyla, niteliksel olarak da, emek ve sermayenin bu süreçte katılım biçimiyle ya da üretim teknolojisi ile belirlenir. Çözümleme ya da analiz, olabildiğince, ekonomi politiğin bu temeline dayalı olacaktır.

Cumhuriyet ekonomisi, iki zaman dilimine ayrılarak incelenebilir: 1923-1980 arası dönemde, dışalım yerine yerli üretim ya da ithal ikameci politika, inişli çıkışlı da olsa, ilke edinilirken, 1980’den günümüze dek dışsatıma ya da ihracata dayalı büyüme geçerlidir. Her iki uzun zaman dilimi de kendi içinde alt dönemlere ayrılıyor.

Sonuç bölümünde ekonominin geçmişin değerlendirilmesine dayalı olarak uzun dönemde gelişimi ya da geleceği üzerinde kısaca duruluyor.

1 ODTÜ İktisat Bölümü emekli öğretim üyesi; Birgün gazetesi yazarı. Yazı benim Mayıs 2023’te 33. Basımı yapılan Türkiye Ekonomisi (Remzi Kitabevi, İstanbul) adlı çalışmama dayanıyor.

2. Dışalım Yerine Yerli Üretim / İthâl İkameci Dönem: 1923-1980

2.1. Bilinçli Geçiş

Cumhuriyet ekonomisi Osmanlı'dan devir alınan ekonomik ve toplumsal yapı üzerinde oluşturuldu. Osmanlı ekonomisi, esas olarak tarıma dayalı; sanayileşememiş ve aşırı dışa bağımlı ya da “yarı sömürge” bir özellik taşımaktaydı.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçiş, Mustafa Kemal Atatürk'ün öncülüğünde, egemenliğin gökten yere indirilerek halkın olmasını da sağlayan Ulusal Kurtuluş Savaşı sonucu oldu. Kurucunun sözleriyle “siyasal bağımsızlığın ekonomik bağımsızlıkla taçlandırılması” kararlılığı ile ekonomik ve toplumsal gelişmenin temelleri, İzmir İktisat Kongresi-1923 ve onu tamamlayan Lozan Barış Anlaşması-1923 ile, kuruluştan önce, atıldı.

Ülkenin bölgeler arasında dengeli gelişmesinin gerçekleştirilmesi amacının ilk adımı olarak Ankara başkent yapıldı. Cumhuriyet'in kuruluşu ile birlikte, toplumsal ve ekonomik gelişmenin altyapısı olarak gerçekten devrim niteliğinde ve biri birini tamamlayan özgün bir bütünlük içinde hukukun ve eğitimin birliği ekseninde tümüyle laikliğe ve bilimselliğe; kadın-erkek eşitliğine ve barışa dayalı bir kurumlaşma ve yenileşme, buna çağdaşlaşma denilmeli, gerçekleştirildi.

Bu süreçte, devletin bütçesinin gelir-gider eşitliği ilke edinildi; kamu kesiminin mal ve hizmet satın almalarında, kimi zorunlu yetkilendirmeler dışında, ilke olarak açık ihale yaklaşımı izlendi ve tüm sermaye kesimlerine eşit uzaklıkta olması kuralı yerleştirildi; ek olarak, dış ödemeler dengesi gerçekleştirildi. O günlerde bir “egemenlik simgesi” sayılan TL'nin değerini koruma amacıyla para arzı sınırlı tutuldu; yerli tasarrufların ve buradan yatırımların artırılması yaklaşımı izlendi; dış borçların ödenmesi yoluna gidildi. Böylece ekonomik istikrarın temeli olan enflasyonsuz ve ancak “birlikte” uygulandıklarında etkin olan, benim üç altın denge dediğim, bütçe, para ve dış ekonomik ilişkilerde denge, gerçekleştirildi. Her alanda yerli üretimin öncelenmesi esas alındı.

Cumhuriyet ekonomisinin temelleri, yalnız ve ancak bu yaklaşımla, bir değerler bütünü olarak anlaşılabilir.

2.2. Devlet Eliyle Sanayileşme

2.2.1. Çerçeve

Kuruluş sürecinde, Osmanlı'nın yıkılmasının asıl ve ekonomik nedenini sanayileşememiş olmasında gören; bunu da diğer nedenleri yanında sömürgeci ülkelerin tutumuna bağlayan Cumhuriyet yönetimi ekonomi politikası

uygulamalarını bu temele dayandırdı. Ayrıca, Türkiye’yi yönetenler doğru bir saptamayla, emperyalistlerin, kendi aralarındaki bütün iktisadi ve siyasi uyuşmazlık ve çatışmalara karşın, “ziraatçı memleketlerin piyasalarına hakim olmak davasında müttefik” olduklarının bilincindedir. Bu noktalardan hareketle, 1930’ların başında, kararlı ve planlı bir yaklaşımla, kamu girişimciliği ya da devlet eliyle sanayileşme atılımı gerçekleştirildi. Bu bağlamda yapılanların devletçi olarak adlandırılması doğru değildir; niceliği ve niteliğiyle dönemin o çok başarılı sanayileşmesinin niteliksel olarak halkçı olduğu açıktır.

Ancak, belirtilmesi gerekir ki, Cumhuriyet yönetimi, Aşar’ın kaldırılması; kooperatifçiliği özendirilmesi; kredi olanakları sağlama dışında tarımsal üretim yapısına esas olarak dokunmadı; örneğin, Kurucunun istemesine karşın toprak reformu yapılamadı.

Daha özelde ya da somut olarak, sanayileşmeyi ülke içi gelişmeler zorluyor, dış koşullar da olanaklı kılıyordu.

Şöyle ki, dünya kapitalizminin sürüklendiği 1929’ların Ağır Ekonomik Krizin bir sonucu olarak, Türkiye’nin ürettiği pamuk, yün, fındık ve tütün gibi geleneksel tarımsal ihraç ürünleri dışarıya satılamıyor ve bunların bir bölümünün yerli işlenmesi gerekiyordu. En az bunun kadar önemli olarak, döviz darlığı ortamında toplumun, (şeker, dokuma, un gibi üç; tuzu de eklerseniz dört beyaz) temel tüketim mallarının dışarıdan satın alınmasında büyük döviz sıkıntısı yaşanmaktaydı.

Dış koşullar da, gelişmiş kapitalist ülkelerin Büyük Bunalıma çözümü içe dönük bir tutumla kamu girişimciliğinde aramaları, devlet eliyle toplam talebi artırarak kurulu üretim kapasitesini harekete geçirmeyi esas almaları (Keynes, Genel Teori) Türkiye’nin bağımsız sanayileşme işini kolaylaştırıyordu. Gelişmiş kapitalist ülkelerin bu görelî zayıf durumuna ek olarak, dışarıdan satın alınacak makine ve teçhizat fiyatları düşüktü. Dahası, Kurtuluş Savaşına da destek olmuş olan Sovyetler Birliğinden ekonomik ve teknik yardım alma olanağı vardı.

2.2.2. Neler Üretilmeli?

Büyük Krizde gelişmiş ülkeler için ana sorun var olan ancak talep yetersizliği nedeniyle çalışmayan sınai üretimi ek talep yaratarak canlandırmaktır. Oysa, Türkiye’nin asıl işi özellikle sanayide yeni üretim kapasitesi yaratmaktır.

Ülke, başta dokuma ve şeker olmak üzere, dayanıksız tüketim ürünlerinin yerli üretimine yöneldi. Ayrıca, Mustafa Kemal’in “uygarlık hamuru” dediği kâğıt; artı, cam, çimento temel kimya ürünlerini ve o yıllarda egemenliğin ve gücün simgesi sayılan demir-çeliği iç pazarın, daha doğrusu tüm ekonominin ya da toplumun gereksinimlerini karşılayacak ölçüde üretme başarısını yakaladı.

Bunu, sanayileşme odaklı, planlı, programlı ithal ikameci bir politika izleyerek gerçekleştirdi.

2.2.3. Bilime Dayalı Kurumlaşma

Beş Yıllık Sanayileşme Planı (1933-38) ile yürütülen bu süreçte, sanayi kuruluşlarının teknik ve ekonomik yapılabirlik çalışmaları hazırlandı; bölgesel gelişme gözetilerek işletmelerin yurt düzeyine dengeli dağılımı sağlandı; özgün bir işletmecilik yönetimi geliştirilmesi başarıldı; işletmelerin yalnız ekonomik değil, eğitimden sağlığa, giderek kültür ve sanata değin, toplumsal olarak da işlevsel olmaları gerçekleştirildi. Bunları tamamlayan sağlıklı çalışan bir kurumsal üst yapı, başta Sümerbank ve Etibank olmak üzere, Kamu İktisadi Teşebbüsleri-KİT oluşturuldu.

Cumhuriyet, istatistiğe ya da doğru bilgiye dayalı karar alma amacıyla, bilimsel ön çalışmalar yaptırarak 1927'de İstatistik Genel Müdürlüğü'nü oluşturdu ve ilk kapsamlı Nüfus Sayımı aynı yıl gerçekleştirildi. 1960'larda yeniden planlı dönem başladığında güçlendirilen ve Devlet İstatistik Enstitüsü-DİE adını alan kurum 2005'te Türkiye İstatistik Kurumu- TÜİK adını aldı.

Plan öncesinde, ulusal egemenliğin simgesi TL'nin değerini koruma ve para politikasının yönetimi amacıyla 1930'da Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası-TCMB kuruldu. Aynı yıllar Maden Tetkik ve Arama- MTA, Elektrik İşleri Etüt İdaresi- EİEİ ve Hıfzıssıhha Enstitüsü ile süregelen “Cumhuriyet kurumlaşmadır” dedirtecek kadar yoğun bir kurumlaşma dönemidir. Kurumlaşmanın, Atatürk Orman Çiftliği-AOÇ ve diğer bölgesel örnek üretim çiftlikleriyle sürdürüldüğü de eklenmelidir.

2.2.4. İnsan Gelişimine Verilen Öncelik

Cumhuriyet, ekonomi kuramında henüz insanın gelişmesi kavramının oluşmadığı yıllarda insana öncelik verilmesi anlayışına dayanır. Kurulştan hemen sonra başlayarak, genel olarak toplumun özel olarak da ekonominin gelişmesi için insana yatırıma öncelik verilmesi ya da “nitelikli insan gücü” gereksinmelerinin karşılanması amacıyla yapılanlar bunu kanıtlıyor. Bu bağlamda özellikle okuma yazma seferberliği; mesleki ve teknik eğitime önem verilmesi, bunları tamamlayan yükseköğretimde İstanbul Darülfünun'un çağdaş üniversiteye dönüştürülmesi belirtilmelidir. İzleyen yıllarda Ankara'da çağdaş bir üniversitenin temeli olarak Hukuk Mektebi, Yüksek Ziraat Enstitüsü, Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi ve Devlet Konservatuarı açılması belirtilmelidir. Yine aynı yıllarda insanının diğer ülkelerin insanlarıyla eşit olduğunu kanıtlamak amacıyla arkeoloji çalışmaları yapılır; Türk Tarih ve Türk Dil Kurumları

oluşturulur. Ulus olma bilincinin düzeyine bakar mısınız ? Yüksek öğretimin Alman faşizminden kaçmak zorunda kalan bilim insanlarını kucak açacak kadar güçlenmesi; ülkeye doğru beyin göçü süreci yaşanması; bu bilim insanları ile derslerini, en geç üç yıl sonunda Türkçe verecekleri konusunda sözleşme yapılması o yılların ürünleridir.

Aynı yıllarda özellikle iki girişim öne çıkıyor. İlki, Halkevleri ve Halkodaları ile dokuz sanat dalında toplumsal katılımı çalışmaları yapılması; ikincisi de karma eğitim veren; yaparak ve yaşayarak öğrenme ilkesine dayalı ve ülke üzerinde dengeli dağılan Köy Enstitüleri ile bilim ve üretimi birleştiren bir anlayışla o yıllarda nüfusun yaklaşık yüzde 80'inin kapalı köy ekonomisi içinde yaşadığı kesimin kendi içinden bilimsel eğitim ve üretim ile gelişmesinin temellerinin atılmasıdır.

Aslında bunları tamamlayan önemli bir çaba dünya klasiklerini çeviri seferberliği ile, tüm insanlığın kültür ve sanat ürünlerinin bu ülke insanının erişimine sunulması başlı başına çok önemlidir.

Milli Eğitim Bakanı Hasan Ali Yücel'in çevirilere yazdığı Önsöz'de o yapıtların "...insana değer veren anlayışla yazılmış; insan aklının dogmalardan kurtulmasını esas alan.." özellikle olduklarını vurgulayan sözleri, gerçekte Cumhuriyet'in özgür insan anlayışının özetidir. Bilindiği gibi, "dogma", doğruluğu sınanmadan, deneyden geçirilmeden kabul edilen; İngilizcesiyle "any belief held unquestioningly" anlamına geliyor.

Aklın özgürleşmesi süreci Cumhuriyet'in temelidir. Cumhuriyet ile karşıtlarının asıl ayrıştığı nokta "bilgilerimizin kaynağının ne olduğu" sorusuna verilen yanıt ile açıklık kazanır. Her toplumsal yapının, kölecilikten günümüze, öznel ve nesnel çelişkileri vardır; ancak, insanlık tarihinde sonu gelmeyen, her zaman ve her yerde belirleyici çelişki, bilginin kaynağı olarak yaşanıyor; asıl olan budur.

2.2.5. Sonuç

Ekonomi teorisinde ekonomik kalkınma kavramının henüz doğmadığı yıllarda gerçekleştirilen Cumhuriyet atılımları ve devlet eliyle sanayileşme, yalnız ekonominin büyüme oranının Cumhuriyet'in ilk yüzyılının en yüksek düzeyinin yakalanmasıyla değil, bundan çok daha önemli olarak kurumlaşma; insan gücünün niteliksel gelişimi; bunun sağladığı özgüvenle o zamana kadar gelişmiş ülkelerden satın alınan sanayi ürünlerini "biz de üretiriz" noktasına ulaşılması ile çok büyük bir anlam ve önem taşır. O kadar ki yabancı bilim insanları (Rostow ve Morris gibi) Türkiye ekonomisinin 1937-38'de ekonomik kalkınma kuramındaki "kalkış" (take-off) aşamasını tamamladığını belirtir.

Oluşan sağlam ekonomik ve toplumsal yapı, Varlık Vergisi gibi kimi tartışmalı uygulamalarına karşın, ülkenin II. Dünya Savaşına katılmama başarısını göstermesinin temeli oldu. Bu dönemde ve sonrasında KİT, özel sanayi kuruluşlarına, ortaklıklar kurarak; nitelikli işgücü ve bir şeyi “yapabilme bilgisine” (know how) dayalı işletmecilik birikimi aktararak ve ucuz girdi sağlayarak önemli katkılar yaptı.

2.3. Dışa Bağımlı Keskin Dönüşüm; Hızlı Toplumsal Değişim ve “Büyük İkilem”

2.3.1. Çok Keskin Kopuş

Ülke, 1945 sonrasında, bir taraftan sınırlı da olsa çok partili siyasal sisteme açılırken bir taraftan da, Dünya Bankası ve IMF -ABD düzenlemeleri ve Marshall Planı ile biçimlenen Soğuk Savaş sürecinin dışında kalamadı.

Bu ikili gelişme, denilebilir ki, yalnız ekonomi politikasında değil, her alanda Cumhuriyet ile oluşturulmuş bulunan temellerden ya da değerlerden uzaklaşmanın da bir bakıma başlangıcıydı.

Yeni dönemle birlikte Cumhuriyet'in kuruluşuyla kazanılan, genel olarak “bağımsız ekonomi politikası oluşturma”, özelde de “sanayileşme politikası izleme özelliği” tümüyle yitirildi.

Döneme, olmazsa olmaz ya da bir dayatma özelliği taşıyan askeri ve ekonomik bağış ve kredileri ile gelen ABD'nin ekonomi politikası istekleri damgasını vurdu; Soğuk Savaş'ın o en sıcak günlerinde, eğer istenen politikalar uygulanmazsa yardım ve krediler kesilecekti.

Önce, sanayileşmeden, adları sayılarak, demir çelik, ağır makine ve madeni eşya endüstrileri, gübre, ağır kimya, selüloz ve kâğıt başta olmak üzere ağır sanayiden tamamıyla vazgeçilmesi; bunların yerine, tarım ürünlerinin paketlenmesi, hafif makineler, deri işleme, ağaç ürünleri gibi hafif sanayilere önem verilmesi istendi ve bu istekler hükümet tarafından planlanarak uygulamaya konuldu. Görünürdeki gerekçe önem verilmesi istenen sektörlerin işgücü yoğun olmalarıydı. Böylece işsizlik sorun olmayacaktı.

Sonra, ulaştırmada çok keskin bir dönüşüm ile o zamana kadar ulaştırmanın belkemiği olan demiryollarından tümüyle vazgeçildi. Karayolu ulaşımı, demir, deniz ve hava ulaşimleri tamamıyla bir yana bırakılarak tek ve bunlardan bağımsız ulaştırma politikasının temeli yapıldı.

Daha sonra da, iç ve dış piyasada serbest piyasa süreçlerine öncelik ve önem verilmesi, bu amaçla gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması da belirleyici istekler içindeydi. O yıllarda bir ülkenin parasını yüzde 10'dan

yüksek oranda devalüe edebilmesi IMF'nin iznine bağlıydı. Türkiye, IMF'ye üye olmadan önce bu sınırlamadan kurtulmak amacıyla ilk devalüasyonunu 1946'da yaptı; TL'nin dolar /döviz kuru 1,3 TL=1 dolardan 2,80 TL=1 dolar yapıldı; bu yüzde 114'lük devalüasyon ile iç ve dış piyasanın serbest işlemesi kolaylaşacaktı.

2.3.2. Öne Sürülen Gerekçe

Gelişmiş ülkelerden azgelişmişlere tüm ekonomi politikası önermelerinde yapıldığı gibi, ABD önerilerine bilimsellik elbisesi giydiriliyordu. Bu amaçla, D. Ricardo'nun ünlü karşılaştırmalı üstünlük teorisi kullanıldı. Buna göre ülkeler bir malın üretimi için harcanan emek-zamanın karşılaştırılmasına göre sınıflandırılıyordu. Ricardo'nun ünlü Portekiz'in şarap, İngiltere'nin de dokuma üretiminde uzmanlaşması ve iki ülke arasındaki ticaretin tamamıyla serbest olmasıyla, her iki ülke halkı en yüksek faydayı elde edecekti. Bu teorinin durağan ya da teknolojik değişimi dikkate almadığından bilimsellikten uzak (örneğin J. Robinson) ve ayrıca İngiltere'nin çıkarına olduğu kanıtlanmıştı. II. Dünya Savaşı sonrasında açıkça; 1960'larda ve 1970'lerde üstü kapalı olarak, Türkiye'nin ekonomi politikaların bu teoriye uygun olması dış yardım ve kredi veren kurum ve ülkelerin ana isteğiydi. Bu politika ile Türkiye'nin "uluslararası iş bölümündeki yeri" tarım olmalıdır" ya da Türkiye "tarımda uzmanlaşmalıdır" bilimsel (!) sonucuna varıldı. Bu dayatma sonucu, traktör kullanımı katlanarak arttı, "işlenen alan" büyüklüğü on yılda ikiye katlandı. Böylece Türkiye, Savaş'ta yıkılan ve yeniden sanayileşecek olan Avrupa'nın gıda ve tarımsal hammadde gereksinmelerini de karşılayacaktı.

Ekonomi politikasındaki bu keskin dönüşüme karşın, Osmanlı döneminde "Avrupa'nın hasta adamı" sayılan Türkiye, cumhuriyetle birlikte gerçekleştirdiği çağdaş hukuk ve eğitim alanlarındaki dönüşüm; güçlenen ekonomisi ve oluşturmuş olduğu kurumlaşmaya dayalı çağdaş kamu yönetimi yapısıyla, II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa ülkelerinin oluşturduğu Avrupa Konseyi gibi kurumsal yapılarında kolaylıkla yer aldı. Avrupa Konseyi üyesi olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin hazırlanmasına etkin bir biçimde katıldı ve o hakların korunması için oluşturulan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi- AİHM'e üye oldu.

2.3.3. İlk Sonuçlar

Bu politikalar sonucu, o yıllarda nüfusun yaklaşık beşte dördünün yaşadığı kırsal kesimin, çok hızlı bir biçimde pazara açılması gerçekleşti.

Bu bağlamda kapalı ve kendi kendine yeterli köy ekonomisi hızla çözüldü; para kullanımı yaygınlaştı; sabit kur uygulamasının geçerli olduğu dönemde dövizin belirleyiciliği arttı.

İç göçün çok hızla artması ile başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere, büyük kent çevreleri köyden gelenlerin çoğu kamu arazileri üzerinde ilkel yapılaşma girişimiyle oluşan gecekondulaşma sürecine girdi. Kent içi ulaşımın dolmuş ile çözümü gerçekleşti. Bunların bir sonucu olarak, 1950-53 dört yılında, yıllık ortalama yüzde 11'in üzerinde, yüksek oranda ekonomik büyüme gerçekleşti; nüfus artışı oranı da yılda yüzde 2,7-2,8 gibi yükseliş gösterdi. Ancak, bu yüksek oranlı büyüme ve ona bağlı hızlı değişim dönemseldi, tarımın hızla pazara açılması, insan ve yük taşımacılığının -ulaştırmanın artışı gibi hızla artışı gibi çok özel koşulların sonucuydu; ve sürdürülemezdi. Dahası, 1954'te kuraklık nedeniyle tarımsal üretimde düşüş sonrasında toparlanamadı.

Bu çok hızlı toplumsal ve ekonomik değişim, 1954'te kuraklık nedeniyle tarımsal üretimdeki düşüşün de etkisiyle, başta temel tüketim malları olmak üzere, piyasaların arz-talep dengesini yerle bir etti; krize dönüştü, serbest piyasa ve giderek özelleştirme sözü vererek işbaşına gelen hükümetin, 1954'de KİT eliyle kamu yatırımlarını ve üretimini artırma girişimi de bir çözüm getiremedi. Büyüme, traktör sayısının artışının yavaşlamasının ve işlenen toprak alanının ikiye katlandıktan sonra doğal sınırlarına varmasının da bir sonucu olarak yerini önce durağanlığa, sonra da ağır bir bunalıma bıraktı.

Artan enflasyon ve dış ödeme güçlüğü'nün birlikte yaşandığı ağır ekonomik bunalım; özellikle ağırlaşan döviz darboğazı, izleyen on yıllarda uluslararası ödemeler dengesi -UÖD sorunu olarak nerdeyse kalıcılışacak bir oluşumdur; Cumhuriyet tarihinde bir ilkti ve çok ağır bir siyasal bunalımı da birlikte getirdi.

Bu noktada dönemin önemli bir niteliksel değişime tanıklık ettiği de eklenmelidir. Soğuk Savaş döneminin oluşturduğu ortamda ABD yaşam tarzı ve ona bağlı bir kültürel değişim süreci gelişti. Nitelikli işgücü gereksinimi ve buna bağlı olarak eğitim anlayışı da değişikliğe uğradı. Bunun en ilginç örneği ODTÜ'nün, Kasım 1956'da şehircilik ağırlıklı olmak üzere Yüksek Teknoloji Enstitüsü olarak kurulmasıdır. Yine aynı dönemde, başta "yurtta ve dünyada barış" olmak üzere, hemen her konuda Cumhuriyet'in değerlerinin aşındırılması süreci başladı, denilebilir.

2.3.4. Tıkanma ve Büyük İkilem

Ekonominin yapısal sorunları ve bunlardan kaynaklanan arz-talep dengesizlikleri, 1954'ten başlayarak yoğunlaştı. Gelişmeler iki büyük sorun

olarak su yüzüne çıkıyordu: yılda yüzde 25'lere varan enflasyon ve yine yılda 3-4 yüz milyon dolara varan dış ödeme güçlüğü. Ekonominin o yıllardaki yapısı, ya da nicel ve nitel durumu bu büyüklükleri olağan biçimde çözüme kavuşturacak durumda değildi.

Niteliksel önemi nedeniyle vurgulamak gerekiyor. Türkiye, izleyen yaklaşık elli yıl boyunca sürekli karşılaşacağı bu iki sorunla, enflasyon +dış ödeme darlığı, ilk kez birlikte karşılaşıyordu. II. Dünya Savaşı yıllarında yüksek oranlı enflasyon yaşanmış, ancak ülke savaş sonrasına, o yılların yıllık ithalatını rahatlıkla karşılayacak miktarda döviz biriktirmiş olarak girmişti.

Enflasyon ve döviz darlığı sorunlarına çözüm amacıyla bir taraftan tarihsel 4 Ağustos 1958 kararları ile bir ABD dolarının TL karşılığı 9,02 yapılırken diğer taraftan da, para, maliye politikaları ve kamu yatırımlarının bir programa bağlanması; dış ticaretin daha da serbest olması gibi bir dizi IMF kaynaklı istikrar önlemleri alınıyordu.

Ancak, alınan bu önlemler, özellikle dış finansman sağlanamaması nedeniyle krizi aşmaya yeterli olamadı. Diğer taraftan, özetlenen hızlı ekonomik ve toplumsal değişim, ülkenin siyasetini de derinden etkiledi. Ülke yönetimi özellikle 1957 sonrasında, ekonomik gelişme-demokratikleşme ikilemine sürüklendi; işbaşındaki hükümetin demokratikleşmeyi değil, hak ve özgürlükleri baskıcı bir tutumla sınırlama buna karşı ekonomik kalkınmayı yeğlemesi, ekonomik bunalımla birlikte çok ağır bir siyasal bunalıma da yol açtı. Daha özelden, hükümetin gerektiğinde kamu eliyle sanayileşmeye öncelik verme isteği; bunu gerçekleştirme amacıyla ABD'den (ve o yıllarda ekonomik olarak güçlenmiş olan Batı Almanya'dan ABD engel olduğu için) yeterli ekonomik kredi alınamaması; buna karşı Sovyetler Birliğinden ekonomik yardım alma olasılığının belirmesi, hükümetin 27 Mayıs 1960'ta bir askeri darbe ile düşürülmesi sonucunu verdi.

2.4. Planlı Kalkınma Yılları

2.4.1. Parlak Yıllar

Ekonomi, 1960-80 döneminde, ilk on yılı çok başarılı, ikinci on yılı da tam anlamıyla başarısız olan bir planlı kalkınma süreci yaşadı.

Başarılı olan ilk iki beş yıllık kalkınma planı, benim, "özgürlüğün en güzel on yılı" dediğim 1960-1970 döneminde uygulandı.

Döneme, bu toprakların bugüne dek gördüğü en özgürlükçü anayasa damgasını vuruyor. Başta ekonomik olmak üzere her türlü gelişmenin temeli olan o anayasal düzenlemeyi anlatmak için burada yalnızca bir alıntı yeterli olacaktır:

Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar (1961 Anayasası, m.10/2).

Planlama ile, temel varsayım olarak, yukarıda belirtilen ikilem reddediliyor; ekonomik gelişme ile demokratikleşmenin birlikte gerçekleşmesini amaçlanıyordu. Bunun gerçekleşmesi için de sanayi sektörünün yıllık büyüme oranının ekonominin yıllık yüzde yedi olarak hedeflenen ortalama büyüme oranının neredeyse iki katına yakın olması isteniyordu.

Tam anlamıyla araştırma özgürlüğü ortamında ve yoğun bilimsel çalışmalara dayanan kalkınma planları, ithal ikameci sanayileşmenin sırasıyla, önce ikinci aşaması olan dayanıklı tüketim, sonra da üçüncü ve son aşama olan ara ve yatırım mallarının yerli üretimine öncelik veriyordu.

Ekonominin tüm sektörlerini kapsamakla birlikte, planlar, sektörlerin büyüme oranı hedeflerinden de görülebileceği gibi, sanayileşmeye özel bir önem ve öncelik veriyordu.

Sanayileşme atılımı kamu-özel iş bölümüne dayanıyordu. Devlet KİT eliyle ara ve yatırım mallarını üretecek, bu yatırım ve üretim, doğrudan ve dolaylı etkileriyle, ayrıca dış rekabete karşı korunan ve özendirilen özel sanayi yatırımlarını canlandıracaktı. Özel sektör, başta otomobil olmak üzere, buzdolabı, çamaşır makinesi ve TV alıcısı gibi dayanıklı tüketim ürünlerinin yerli üretimi, önce dışarıdan alınan parçalarının montajı, sonra da teşvikler bu parçaların aşamalı bir biçimde yerli üretimine geçilmesi yoluyla sağlanacaktı. Planlarda kalkınmanın bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçladığı da vurgulanmalıdır.

Planlama sürecinde bilimsellik esastı. Dünyadaki bilimsel ve teknolojik gelişmelere koşut olarak bu alanda kurumlaşmaya gidildi. Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu-TÜBİTAK kuruldu. Ancak, benzer kurumsal düzenleme, büyük bir olasılıkla ideolojik nedenlerle, sosyal bilimler için yapılmadı; TÜBİTAK'ın kardeşi olacak bir Türkiye Sosyal Bilimler Araştırma Kurumu, ilk iki planda öngörülmüş olmasına karşın, kurulmadı. Bu açık Devlet Planlama Teşkilatı-DPT ile bir ölçüde de olsa kapatıldıysa da, bilim ve teknolojiye üst düzey kurumlaşma topal bırakıldı. İzleyen yıllarda ülke bu topallığın olumsuz sonuçlarını yaşadı; özellikle 1971'den sonra hak ve özgürlüklerin kısıtlanması, en çok sosyal bilimlerin gelişimini sınırladı, denilebilir.

Hak ve özgürlüklerin genişlediği, buna bağlı olarak yaratıcılığın geliştiği; bilimsel, sanatsal ve kültürel üretimin hızla arttığı; sendikacılığın güçlendiği, ilk iki plan döneminde ekonomik ve toplumsal gelişme, sayısal ve niteliksel olarak

büyük ivme kazandı. Ekonominin büyümesi, “hedeflendiği” gibi, yıllık ortalama yüzde yediye yakın gerçekleşti; sanayinin büyüme oranı yıllık ortalama yüzde 10’u yakaladı.

İlk iki plan dönemi Cumhuriyet’in 1930’lu yıllardaki başarılı uygulamalarını, özgürlüklerin toplumsallaşması ile nicel ve nitel olarak üst düzeye çıkarma anlamına geliyor.

2.4.2. Tıkanma ve Raydan Çıkış

Ülkenin 1970’lerin başında içine sürüklendiği siyasal gelişmeler çok önemli bir niteliksel dönüşümün de başlangıcını haber veriyor.

Ülkenin sivil-asker yönetimi, üstelik iktidarda tek parti (Adalet Partisi) varken, söz birliği etmişçesine “ekonomik gelişme toplumsal istekleri karşılamaya yetmiyor” görüşünde birleşiyor. Bu gerekçe ile 1961 Anayasası ile sağlanan ekonomik ve sosyal hakları sınırlama gündeme geliyor. Bu güçlü yerli istek, ABD’nin, Vietnam yenilgisinin sorumlusu olarak askerlerinin uyuşturucu kullanması gerekçesiyle Türkiye’ye, o yıllarda İç Batı Anadolu’nun en önemli tarımsal faaliyetlerinden biri olan “haşhaş” üretiminin tümüyle yasaklanması dayatmasıyla, dayatmacı bir dış istekle örtüşüyor. İzleyen yılların özgürlük karşıtı, baskıcı ve yıkıcı gelişmelerinin başlangıcı olan 12 Mart 1971 askeri ve sivil darbesi bu örtüşmenin sonucudur.

Daha özelde, 12 Mart 1971 aslında, 1959-60 ikilemine dönüyor ve “demokratikleşme ile ekonomik kalkınma bir arada yürütülemiyor” anlamına geliyordu.

Yeniden planlara dönersek, ana hedef yıllık büyüme oranının yüzde sekize çıkarıldığı bunun gerçekleşmesi için hak ve özgürlüklerin bir süreyle askıya alınacağını açıkça vurgulandığı ya da planlandığı 1973 sonrasının III. Kalkınma Planı- KP (1973-77) döneminde ülkede siyasal istikrar kalmadı; siyasal cinayetler arttı. Ekonomik ve siyasal ağır bunalım nedeniyle 1978 ilk kez bir plan dışı yıl oldu; sonrasında plan kavramı tamamıyla kâğıt üzerinde kaldı; IV. KP (1979-83) hiç uygulanmadı.

Aslında III. KP de vurgulanan ve IV.KP ile somut biçimde uygulanmak istenen temel politika, ekonomi teorisinde o yıllarda çok etkili olan azgelişmiş ülkelerin gelişmiş ülkeleri yakalaması, giderek geçmesi yaklaşımını uygulamaktı. Bunun için de ara ve yatırım malları ekseninde hızlı sanayileşme, böylelikle “üretim yapısının” değişmesi gerçekleştirilecekti. Bu politikanın uygulanmasıyla Türkiye’nin gelişmesi büyük ivme kazanacak o günlerin Avrupa Ekonomik Topluluğu’na -Avrupa Birliği’ne tam üyeliğinin gerçekleştirilmesinin yolu da açılacaktı. Daha somut olarak 1973’te yürürlüğe giren Ankara

Anlaşmasına göre Türkiye, 22 yıl sonra, İtalya'nın – Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun-AET 6'larının 1970'de en az gelişmiş ülkesiydi- üretim yapısına sahip olabilecek ve 1995'te Toplulukla “Gümrük Birliği” yaparak, tam üyeliğini gerçekleştirebilecekti.

IV. Plan ile makine, motor, elektronik ve elektro mekanik sanayilerinin yerli üretimine büyük bir öncelik veriliyordu. Bu ağır sanayi atılımı, KİT yapılanmasının dışında, kendine özgü kamu ortaklıkları olarak kurumlaştırılmak isteniyordu Bunların ülke düzeyinde dengeli dağılımlarına özen gösteriliyor; adlarının sonundaki sanayi sözcüğünden gidilerek SANLI kuruluşlar deniliyordu. Yer yer uygulamaya da geçildiyse de süreç başladığı gibi kaldı; yaşama geçirilemedi. Sonuçta, “ağır sanayi” atılımı ya da ithal ikameci sanayileşmenin üçüncü ve son aşamasını gerçekleştirme girişimi tamamıyla kâğıt üzerinde kaldı.

Ekonomik kalkınma döneminin sona ermesi anlamına gelen bu çok önemli başarısızlığın nedenlerini bir kez daha özetlemek gerekiyor. IV. Plan biri birini tamamlayan iç ve dış olumsuz nedenlerle uygulanamadı. 1970'lerde ülke içinde yaşanan ağır siyasal istikrarsızlıklar; bunu tamamlayan ekonomik krizler iç etkenler olarak vurgulanmalıdır. Ancak ülke içi istikrarsızlıkta 12 Mart 1971 Darbesi bağlamında ABD ya da dış etken birinci derecede belirleyicidir.

Aslında, başlangıcından bu yana planlarda amaçlanan yıllık ortalama yüzde yedi büyüme oranı ABD tarafından gerçeküstü ve yüksek bulunmaktaydı. Dahası ABD, Dünya Bankası ve IMF'nin, 1946 ve 1954 sonrasında yaptıkları gibi, bir kez daha Türkiye'nin sanayileşmesine, yine sözüm ona bilimsellik saviyle, çok katı bir tutumla karşı çıkmaları (Ann Krueger'in "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences" New York NBER, 1978, bunun en çarpıcı örneğidir) yatırım mallarının yerli üretimini engelledi.

Eklemede yarar var. Diğer dış koşullar da, 1.ABD'nin doların uluslararası piyasada “altın ile değişimi” uygulamasına son vermesi, 2. petrol fiyatlarının uluslararası kartel – OPEC tarafından çok kısa sürede dört kat dolayında artırılması ve 3. O sırada yaşanan Kıbrıs askeri hareketi gibi nedenlerle olumsuzdu.

Planlama sürecinin sonunda amaçlananın tersi bir sonuç oluştu. Şöyle ki, dönem, ilginçtir, inişli çıkışlı da olsa yaklaşık yarım yüzyıl süren bir dönemin, ekonomide, genel olarak yerli üretimi önceleyen özelde de ithal ikameci sanayileşme politikası döneminin sona ermesiyle noktalandı. Sonrasında, bunun tam karşıtı bir tutumla, ihracata dayalı gelişme politikasına geçildi; daha özelde sanayinin ithal girdi, aramalı, makine ve teçhizat alanlarında dışa bağımlılığının daha arttığı bir dönem başladı.

3. İkinci Dönem: 1980 Sonrası: Dışsattım / İhracat Çekişli Büyüme

3.1. Ekonomi Politikasında Köklü Dönüşüm

Ülke ekonomisi, yukarıda özetlendiği gibi 1970'lerin ikinci yarısında, yeniden, yüksek oranlı enflasyon ve dış ödeme güçlüğü biçiminde görülen çok ağır bir ekonomik bunalımla karşılaştı. Bunalımın toplumsal ve siyasal boyutlar kazanarak daha da ağırlaşması üzerine, 24 Ocak 1980'de, IMF istekleri, ki buna, II. Dünya Savaşı sonrasına benzer bir "dayatma" da denilebilir, doğrultusunda köklü ekonomi politikası değişikliği kararları alındı.

Türkiye ekonomisinin tarihine 24 Ocak Kararları-1980 adıyla geçen ve bütüncül bir yaklaşımla alınan bu kararlar, ekonominin işleyişinin, ilke olarak serbest piyasa koşullarına bırakılması anlayışına dayanıyordu.

ABD, Dünya Bankası ve IMF tarafından yapıldığı ve yakından izlendiği saklanmayan (The Economist, 6 Kasım 1984) yeni politika, Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra uygulanmakta olan ithal ikamesi ile sanayileşmeye dayalı ekonomi politikasının tamamıyla terk edilmesi ve yerini ihracata dayalı büyüme politikasına bırakılması demektir.

Programın uygulanması için 12 Mart 1971'de başlayan baskılar yeterli bulunmamış olmalı ki, 1980 Eylül askeri darbesiyle hak ve özgürlüklerin tümüyle yok edilmesine silindiği bir uygulamaya geçildi.

Programa göre zamanla ulaşılabilecek ve ekonominin sorunlarını kalıcı bir biçimde çözecek en temel amaç serbest piyasanın tam egemenliğinin gerçekleştirilmesiydi. Bu amaç gerçekleştirildikçe, ekonomide devletin yeri bağlamında üç sonuca ulaşılabilecekti: üretimde, özellikle sanayileşmede kamu yatırımı yapılmaması; KİT'nin özelleştirilmesi ve devletin ekonomideki yerinin sınırlandırılması.

Programın dayandığı teoriye göre ilke olarak tüm piyasalarda, her türlü mal, hizmet ve para piyasalarında olduğu kadar temel üretim girdileri emek ve sermaye piyasalarında da tüm fiyatlar, arz ve talebe göre serbestçe oluşmalıydı. Devletin ekonomideki temel görevi piyasaları bu kurallara göre düzenlemek ve denetlemek olmalıydı. Daha somut olarak, arzı fazla olan işgücü ucuzlayacak, ücretler düşecek, sermayenin fiyatı olan faizler artacak, KİT'e gereksinim kalmayacaktı. Sendikacılığın ağır baskı altına alınmasıyla da tamamlanacak olan düşük ücret süreci, ihracat ürünlerinin, fiyat yönünden dış rekabet gücünü ve buradan ihracatı artıracak; ihracata dayalı büyüme gerçekleşecekti. Dış rekabetin asıl dayanağı "ucuz emek" ve buna dayalı fiyat rekabeti olacaktı.

Böylelikle, dış rekabetin de sağlıklı ve kalıcı olabilmesi için, yerli teknolojik yeniliğe, verimlilik artışına ve niteliğe dayalı olması gerektiği gerçeği tamamıyla serbest piyasa koşullarına bırakılıyordu.

Ayrıca, ücretin serbest piyasada arz ve talebe göre belirlendiği bir ortamda sendikacılık anlamsızdı. 1960'larda hak ve özgürlüklerin genişlemesi sonucu güçlenen sendikacılık, aslında 12 Mart 1971 rejimi bağlamında ve sonrasında yasal önlemler, onlar yetersiz kaldığında polis şiddeti ile iyice zayıflatılmış bulunmaktaydı.

Devletin ekonomideki yerinin olabildiğince sınırlandırılması, özellikle de sanayi alanında sabit sermaye yatırımları yapmaması gerektiğinin çoğu IMF anlaşmalarında yapıldığı gibi dayatılması, öncelikle, bütçe harcamaları içinde kamu yatırımlarının payının hızla azaltılmasını ve buradan enflasyonun ana nedeni sayılan bütçe açığının da azalmasını sağlayacaktı. Bu politika, diğer olumsuz etkileri yanında DPT'yi de gereksiz kılıyordu.

Ek olarak, sanayileşmenin serbest piyasa koşullarına bırakılmış olması ve KİT açıklarının bütçeye yük olmasını sağlamak üzere ürünlerinin fiyatının serbest piyasada oluşacak olması politikasının bir gereği olarak KİT artık gereksizdi ve satılmalıydı.

Nitekim özelleştirmeye hemen başlandı. Üstelik başlangıç noktası da çok yanlıştı. O yıllar, aşağıda ayrıca değinileceği gibi, ekonomi teorisinde neoklasik büyüme kuramının ünlü ölçeğe göre azalan getiri teorisinin reddedildiği; teknolojinin katkısıyla yerini içselleştirilmiş büyüme bıraktığı yıllardı. Daha somut olarak, dönem, bilişim ve iletişim teknolojisinin emekleme aşamasından ayağa kalkmaya başladığı; bilgisayar çiplerinin (o günlerde yabancı dildeki teknik terimlerin Türkçe karşılıklarının saptanması kararlılığıyla çip'e yonga diyorduk) kullanımına geçildiği ve böylece gelişmiş ülkelerin üretim yapısında önemli niteliksel dönüşüm yıllarıydı.

Türkiye, 1960'ların planlama ile bilinçli kalkınma özelliğini yukarıda özetlendiği gibi, IMF önerilerini uygulayarak 1980 sonrasında tümüyle yitirmiş olduğundan büyük bir özelleştirme yanlısına sürüklendi. Türkiye'de, bilişim ve iletişim alanında en önde gelen kamu kuruluşu PTT'nin ana araştırma ve geliştirme -AR-GE birimi olan TELETAS, üstelik, kendisi o yıllarda bir kamu kuruluşu olan Fransız Alcatel firmasının ortağı olan Belçika Alcatel'e satıldı.

İzleyen yıllarda AR-GE'ye önem verilmemesinin de kanıtlandığı gibi, ülke, böylelikle bir bakıma beynine kurşun sıkıyordu.

3.2. Uzun Bunalım Yılları

İzleyen 1980'li yıllarda ihracata dayalı büyüme politikası, ihracattan sağlanan dövizle piyasa fiyatının yüzde 50'si gibi yüksek oranda teşvik verilerek başarı ile uygulandı; giderek, serbest döviz kuru da kısa bir süre denendi; ancak bu konuda asıl sonuç on yılın sonlarında alındı; ülkenin II. Dünya Savaşı

sonrasında görmediği ölçüde yaşanan döviz bolluğu sonucu, 1989’da, o zamana kadar TCMB tarafından saptanan ve zaman zaman devalüasyonlara konu olan döviz kurunun ülke tarihinde ilk kez tamamıyla serbest piyasa koşullarına bırakılması yoluna gidildi.

Özetle, uygulanan serbest piyasa politikasının para piyasalarında da tamamıyla geçerli kılınması sonucu ekonomiye dışardan gelen ve dışarıya çıkan finans işlemleri üzerindeki her türlü sınırlama ve denetimler kaldırıldı.

Ancak serbest piyasacı politikaya, özellikle kurumlaşma alanında gerekli ön hazırlıklar yapılmadan ya da hızlı geçilmesinin de bir sonucu olarak döviz kuru dalgalanmaları devam etti; cari işlemler açığının ve dış borçların çok artması, yeni istikrarsızlıkların kaynağı oldu.

Dahası Sovyetler Birliğinin 1989-90’da kendiliğinden dağılması sonucu oluşan ve küreselleşme denilen süreç, ekonominin ve ülke siyasetinin dış ilişkilerinin yeniden biçimlenmesini gerektirmekteydi. Ancak, 12 Eylül sonrasında siyasi partilerin, sendikaların ve kimi derneklerin kapatılmasının; DPT’nin iyice önemsizleştirilmesinin ve üniversitelerin YÖK baskısı altına alınmış olmasının da bir sonucu olarak, denilebilir ki ülke, 1990’lara hazırlıksız, istikrarsız ve bu nedenlerle de bilinçsiz girdi.

Bunlara ek olarak aynı yıllarda, serbest piyasacı ekonomi kuramının “arz yanlı iktisat” yaklaşımının oluşması; bu piyasanın temel özelliklerini özetleyen ve dünyanın en büyük sekiz ülkesi tarafından benimsenen Washington Uzlaşması; 1995’te AB ile Gümrük Birliği Anlaşması yapılması, yeni bir yapılanma döneminde olan Türkiye ekonomisini de kaçınılmaz olarak ağır uyum sorunlarıyla karşı karşıya bırakmaktaydı.

Ekonomi, 1990’ları, ekonomi politikası belirsizliğinden doğan çalkantı ve bunalımlarla geçirdi. İç ve dış borç stokunun GSMH oranı yüzde 40’ları aşmış; iç borçlanmada reel faiz oranı yüzde 30’lara çıkmış; faiz ödemeleri bütçe gelirlerinin yarısına varmıştı. Böylece on yılın sonlarına doğru iç borç dinamiği sürdürülemez duruma gelmişti ve bankaların sağlıksız yapıları, para piyasalarında sorunlar yaratıyordu. Ülke 1994 krizini yeni bir IMF anlaşmasıyla atlarmaya çalışsa da, 1999’da çok daha ağır bir ekonomik krizle karşılaştı. 1989’da başlayan ve on yıl süren para piyasalarında tam serbestiye dayalı politika, uygun deyimiyle, iflas etti. Yaşanan, nicel ve nitel olarak büyük ekonomik kriz, 1990’ların sonunda siyasal olarak da çok partili bir hükümet ortaklığının yarattığı uyumsuzluk ve olumsuzluklarla birleşince çok daha ağırlaştı; sürdürülemez oldu.

3.3. Ağır Bunalımdan Çıkış

Ekonomi politikasının özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısında yaşadığı bu büyük iflası ülke yönetimini iki alanda köklü önlemler alma zorunda bıraktı. Bunlardan ilki, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın-GEGP yürürlüğe konulmasıydı. İkincisi de Avrupa Birliği- AB'ye tam üyelik sürecinin yasal düzenlemeler yapılarak, güçlü bir biçimde yaşama geçirilmesi idi.

3.3.1. GEGP ile Gelen

Ekonomi politikasında, IMF önerileri doğrultusunda Dünya Bankası'ndan çağrılan ve olağanüstü yetkiler verilen Kemal Derviş eliyle 2000 yılında, köklü yapısal reformlar yapılarak, yeni ve hızlı bir bakım ve onarıma gidildi. Yaşamakta olan çok ağır ekonomik krizden kesin çıkış için 1980'in serbest piyasacı ekonomi politikalarını tamamlayan ve onları yasal ve kurumsal düzenlemeler yaparak daha ileri bir düzeye taşıyan kapsamlı bir program uygulamaya konuldu.

GEGP, ağır krizin nedenleri olarak, sürdürülemez iç borç dinamiğini öne çıkarıyor; şöyle ki, toplanan vergilerin 1990'da yüzde 30'u faiz ödemelerine giderken, 1999'da bu oranın yüzde 72'ye çıkmış olması; vergi oranının yüksekliği, vergi tabanının darlığı; banka sisteminin esas olarak devlete borç veren bir özellik kazandığı, bankaların ağır döviz yükümlülüklerinin onların varlık yükümlülük dengesini aşırı ölçüde bozduğu saptamalarını yapıyor.

GEGP, kısa dönemli bir istikrar programı değildi; tersine istikrarsızlığı uzun dönemde de ortadan kaldırmayı amaçlıyor. Ancak bununla da yetinmiyor, şu sözlerle “bu duruma bir daha geri dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmayı” hedef alıyor.

GEGP bu amacı gerçekleştirmek için “dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadeleyi kesintisiz ve kararlı bir biçimde sürdürmeyi, bankacılık sektörünü reel sektörle sağlıklı ilişkiler kuracak biçimde, hızlı ve kapsamlı olarak yeniden yapılandırmayı; kamu finansmanını güçlendirmeyi ve bunların toplumsal uzlaşma içinde uygulanması için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri öngörüyor.

Kurumsal düzenleme çerçevesinde, bankacılıktan enerjiye, kamu ihalelerinden telekomünikasyona toplam yedi bağımsız düzenleme ve denetleme kurumu ---BDDK-oluşturuldu. Böylelikle, gerektiğinde BDDK aracılığıyla gelişmiş kapitalist ülkeler benzeri bir yaklaşımla piyasaların fiyat ve kalite rekabeti ile çalışmaları sağlanacaktı. Bu bağlamda vurgulanması gereken özel bir düzenleme de yapıldı; kamu kesiminin mal ve hizmet satın almasının ya da kamu

ihale düzeninin açık ve yarışmacı bir yapıya kavuşturulması, ayrıntılı bir yasa ve kurumsal düzenleme ile, gerçekleştirildi. Cumhuriyet'in kuruluşu ile birlikte çok kararlı biçimde uygulamaya konulan ve 1950 sonrasında inişli-çıkışlı yaklaşımlara konu olan devletin sermaye kesimlerine eşit uzaklıkta olması ilkesi yeniden ve kapsamlı bir biçimde yasalaştırıldı.

Bu çok önemli kurumsal düzenlemeler, yine çok önemli bir kurumsal bir düzenleme temeline oturtuldu: bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır vurgusu yapılarak, 1971'den sonra adım adım yitirilen TCMB'nin tam bağımsızlığı gerekli yasa ve yönetmelik düzenlemeleri güçlü bir biçimde yapılarak sağlandı. Bu süreçte, TCMB'nin, başta açık piyasa işlemleri -APİ olmak üzere elindeki alım-satım araçlarını kullanarak her yıl bir enflasyon hedeflemesi oluşturması ekonomik istikrar için yeterli olacaktı. Nitekim, 2002-2005 döneminde belli-belirsiz ya da örtük, 2006 sonrasında da açık enflasyon hedefi uygulamasına gidildi. Enflasyon tek hanelere indi.

3.3.2. AB'ye Tam Üyelik

GEGP hazırlandığı 1999-2001 yıllarında onu tamamlayan ve güçlendiren bir başka önemli adım daha atıldı; kapsamlı anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılarak, Türkiye'nin, AB'ye tam üyeliği yeniden ve kararlı bir yaklaşımla hükümetin belirleyici gündemi oldu.

Türkiye, Roma Anlaşmasıyla 1957'de kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğuna kuruluşundan iki yıl sonra 1959'da başvurmuştu. Bu amaçla 1970'de III. Kalkınma Planı, 1973'de 22 yıl sonra gümrük birliği yapmak üzere özel politikalar oluşturmuş; 1987'de tam üyelik için yeniden başvurmuş ve bütün bu gelişmelerin bir sonucu olarak, yalnızca, 1995'te Gümrük Birliği anlaşması imzalamıştı.

AET'den AB'ye dönüşmüş olan yapı, 1989'da Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Doğu Avrupa yönünde, başta Almanya'nın birleşmesi olmak üzere genişleme süreci konusunda önemli düzenlemeler yaptı; bu bağlamda özellikle iki önemli alanda, siyasal (Kopenhagen) ve ekonomik (Maastricht) alanlarda "ölçütler" ya da kriterler saptadı.

Yeni üye olacak olan ülkeler için oluşturulan bu iki kriter seti geneldi; Türkiye'nin o günlerde önemli değil, çok önemli siyasal ve ekonomik hedefi olan AB'ye tam üyeliğine giden yolu ya da yolları da düzenliyordu.

Bu ölçütler kriterler, bir yönüyle, ekonomik ve siyasal istikrarın temeli olma özelliği taşımaktaydı; diğer yönüyle de her biri birer göstergiydi. Bu nedenlerle özetlenmelerinde yarar var:

Ocak 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile düzenlenen Maastricht Kriterleri ya da Avrupa Yakınsama Kriterleri, AB'ye üye ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilmeleri için gerekli koşulları saptıyor:

Toplulukta en düşük enflasyona sahip (en iyi performans gösteren) üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile, ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir. Üye ülke devlet borçlarının GSYİH'sına oranı %60'ı geçmemelidir. Üye ülke bütçe açığının GSYİH'sına oranı %3'ü geçmemelidir. Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmayacaktır. Son 2 yıl itibarıyla üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır.

Aynı yıl (1993) saptanan Kopenhag Kriterleri'ne göre aday ülkenin tam üye olabilmesi için “hukukun üstünlüğünü; insan haklarını; azınlıklara saygı gösterilmesi ve korunmasını; işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığını ve Birlik içinde piyasa güçleri ve rekabetçi baskı ile baş edebilecek kapasiteyi garanti eden kurumların istikrarını” sağlamış olmalıdır.

GEGP'ni uygulamaya koyan hükümet, aynı tarihlerde idam cezasının kaldırılması gibi bir dizi uyum yasaları denilen AB'ye tam üyelik amaçlı düzenlemeler yaparak Türkiye'nin tam üyeliğe geçişinin iç hukuk boyutunu da tamamladı.

3.3.3. Siyasal İstikrar

Özetlemekte yarar var. Ülke, 12 Mart 1971 askeri darbesiyle başlayan, 12 Eylül 1980 sonrasında yeni bir anayasa ile yeniden yapılandırılan dönemde 1990'a kadar faşizan denilebilecek baskı ile sağlanan yapay bir siyasal istikrar dönemi yaşadı.

Ancak, 1980'lerin ortalarında olağanüstü sınırlamalarla da olsa siyasal partilerin kurulmasına olanak tanınması giderek çok sayıda parti kurulması sonucunu verdi. Bu sırada, 1990'da dünyada başlayan küreselleşme süreci ile ülke içinde kendi kendini yenileyemeyen ve çok parçalı iç siyaset eşzamanlı olarak birlikte yaşanmaya başlandı. Oluşan iç ve dış belirsizlik ortamında hem siyaset hem de ekonomi ağır krizlere sürüklendi.

GEGP ve AB tam üyeliğine yönelik tarihsel ve olağanüstü özellikte düzenlemelerle, siyasal ve ekonomik istikrarın temelleri oluşturuldu, denilebilir. Aynı tarihlerde, Refah Partisinden ayrılanlar tarafından kurulan ve GEGP +AB tam üyeliği çizgisini olarak uygulayacağını güvenesini, iç ve dış kamuoyuna çok güçlü ve inandırıcı bir biçimde veren, Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan

olan Adalet ve Kalkınma Partisi Kasım 2002’de tek başına iktidara geldi. Meclise girebilen tek muhalefet partisi CHP’ydi.

3.4. Yatırım Ortamı ve Büyüme

Ülke 2000’li yıllara, GEGP, AB tam üyeliği yolunun açılması ve bunları tamamlayan siyasal istikrar üçlüsünün oluşturduğu, yerinde bir tanımlamayla, yerli ve yabancı sermaye açısından çok uygun bir yatırım ortamı ile girdi.

Önceden tamamlanmış olan yasal ve kurumsal düzenlemeler, AB ile tam üyelik görüşmelerine 2005’te coşku ile, kararlı ve güçlü bir biçimde başlanmasıyla, yerinde bir deyimle, taçlandırıldı.

GEGP, siyasal istikrar ve onlara AB’ ye tam üyelik sürecinden ve iç ve dış diğer gelişmelerle tamamlanan ve daha da güçlenen üçlü, birlikte, denilebilir ki çok olumlu bir sonuç verdi; doğrudan yabancı sermaye girişleri, 2006-8 üç yılında yılda ortalama 20 milyar doların üzerine çıkarak, görülmedik ölçüde arttı. Eşzamanlı olarak, hızlandırılmış özelleştirme uygulamasına gidildi. Bu gelişmelere “tüketim çekişli” ve yüksek oranlı ekonomik büyüme eşlik etti. 1. Burada yabancı sermaye yatırımları üzerinde ayrıca durulmuyor; diğer ikiye daha yakından bakılması gerekiyor.

3.4.1. Hızlandırılmış Özelleştirme

Özelleştirme uygulamasına, daha önce değinildiği gibi, 1980 sonrasında, ekonomi politikasında köklü dönüşümle, sanayileşme eksenli ithal ikameci politika yerine serbest piyasa ve ihracata dayalı gelişme politikası kapsamında TELETAS ile başladı.

Başlangıçta, uluslararası bir danışmanlık firmasının katkılarıyla yapılan düzenlemeye göre özelleştirme ile rekabetin güçlendirilmesi, devletin mali yükünün azaltılması, sermaye sahipliğinin toplumun orta ve alt gelirli kesimlerine yaygınlaştırılması ve kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması amaçlanmaktaydı. Satış fiyatı da t zamanında beklenen getiri/1+faiz oranına göre hesaplanacaktı. Uygulamada bu ilkeler ve onlarla birlikte satış fiyatı formülü de tamamıyla kâğıt üzerinde kaldı. Pek çok büyük KİT’in, satılıp satılmayacağı ya da ne zaman satılacağı belirsizlikte bırakılarak, değersizleştirilmeleri süreci yaşandı. Sonra da özellikle 2002’den sonra, iktidarın, “piyasa ekonomisinde bir malın değerini alıcı belirler” gibi ekonomiye giriş kitaplarında serbest piyasada fiyatların arz ve talebe göre belirlendiği anlatısına bile uymayan uygulamalarıyla KİT satışları çok hızlandırıldı. O kadar ki 1980’lerin başlangıcından 2003’e kadar toplam sekiz milyar ABD doları dolayında özelleştirme yapılmasına ve

bunun yaklaşık yüzde 42'sinin hazineye aktarılmasına karşın 2004'ü izleyen 15 yılda yapılan 60 milyar dolar dolayındaki özelleştirme gelirlerinin yüzde 90'dan fazlası hazineye aktarıldı. Bu tarihten sonra doğal olarak özelleştirme kimi, yeraltı ve yer üstü kamu taşınmazlarının satışıyla sınırlı kalmaktadır.

Özelleştirme sürecinde, KİT'nin uzun süre satış için bekletilerek işlevsiz kılınmasına ve satış fiyatının saptanmasında alıcı odaklı bir yaklaşım izlenmesine ek olarak, şu çok büyük yanlışlar da yapıldı.

Önce, satılan KİT'nin, "niteliğine" bakılmadı; stratejik olan olmayan ayırımı yapılmadan uzun dönemde üretim teknolojisine, etkinlik ve verimlilik yönünden, olabilecek katkıları değerlendirilmeden satılmaları yoluna gidildi.

Sonra, küresel rekabette göreceli büyüklük de önemlidir; küresel düzeyde rekabet edebilecek büyük ölçekli KİT satılarak- THY şimdilik bunun tek istisnasıdır- ekonominin dış rekabet gücü sınırlı kaldı.

Üçüncüsü, KİT'nin iki çok önemli alanda, nitelikli personel ve kurumsal yapı alanlarında oluşturduğu yılların birikimi dağıtılarak ülkenin üretim gücü zayıflatıldı.

Dördüncü olarak, denilebilir ki, giderek her şey özelleştirildi; özelleştirme süreci, yalnızca KİT (maden, enerji, sanayi ve ulaşım-iletişim) ile sınırlı kalmadı, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi alanlarda kamunun "hizmet üretimi" de özelleştirme sürecine sokuldu. Ek olarak, ülkenin doğal varlıkları da özelleştirme konusu oldu.

3.4.2. Tüketim Çekişli Birikim

Ülke ekonomisi, 2000'li yılların ilk on yılında yukarıda özetlenen gelişmelerin bir sonucu olarak sağlanan ekonomik ve siyasal istikrar ortamında denilebilir ki, bir tüketim patlaması yaşadı.

Bu dönemde, denilebilir ki, 1990'ların ekonomik krizleri nedeniyle ertelenmiş olan tüketimin hızla canlanması gerçekleşti; kredi kartlarının kullanımının çok hızla artması; bu bağlamda, özellikle üç alanda, konut sahipliği, özel otomobil edinme ve hava ulaşımında sıçrama denilebilecek çok büyük artışlar sağlandı. Bu süreçte, büyük kentlerde gecekondudan apartmana geçiş süreci hızlandı; sınırlı da kalsa kentsel dönüşümler gerçekleşti; dışsattımla birlikte inşaat ekonominin sürükleyici sektörü oldu.

Tüm bu olumlu gelişmeler sonucu ekonominin yıllık büyüme oranı 2003-2007 beş yılında yıllık ortalama olarak yüzde yedinin üzerinde gerçekleşti.

Ancak, apartmanlaşma süreci de, tıpkı 1950 sonrasında gecekondulaşmasında yaşandığı gibi metro başta olmak üzere kent içi ulaşım ve diğer altyapı olanaklarının ve park, bahçe gibi sosyal tesislerin çok yetersiz kaldığı bir biçimde gerçekleşti.

3.5. Durgunluk ve Yeniden Bunalım

3.5.1. Ekonomi Politikasının Rayından Çıkışı

Küresel kapitalizm ya da 1990 sonrasında kapitalizmi, ABD’de 2008’de konut kredilerini geri ödemeleri darboğazı ve banka iflaslarıyla başlayan ve dalga dalga tüm dünyaya yayılan ilk büyük ekonomik bunalımıyla karşılaştı.

2008 Bunalımı da denilen krizin çok önemli bir sonucu oldu denilebilir: dönemin ABD Merkez Bankası- FED Başkanının (A. Grenan) sözleriyle, bu kez kriz kanıtladı ki “serbest piyasanın kendi yanlışlarını yine kendisinin düzelterceği varsayımı geçerli değildir. Krizden çıkış için devlet desteği ya da büyük ölçüde halkın ödediği dolaylı vergilerden özel sektöre kaynak aktarılması gerekiyor.

Ek olarak, küresel ekonomik kriz Türkiye ekonomisini iki bakımdan, yabancı sermaye girişlerinin ve ihracatın azalması ile çok olumsuz etkiledi.

Bu olumsuzluklara, bir taraftan ülkenin siyasal yönetim yapısının parlamenter hükümet sisteminden başkanlık sistemine geçmesi ve bundan doğan siyasal belirsizlik, diğer taraftan da, buna koşut olarak GEGP uygulamasından ve AB’ye tam üyelik süreçlerinden uzaklaştırılması eklendi.

GEGP’den uzaklaşma bağlamında, TCMB’nin bağımsızlığına tamamıyla son verilmesi; bağımsız düzenleme ve denetleme kurumlarının tümüyle etkisizleştirilmesi; ve kamu ihale sisteminin açık, eşitlikçi ve rekabetçi özelliklerini yitirmesi süreçlerine girildi. Böylece 2000’li yılların başında ekonomiyi istikrar içinde yüksek oranlı büyüme sürecine yerleştiren program ve uygulama tamamıyla bir tarafa bırakıldı.

GEGP’nin çok önemli tamamlayıcı ayağı olan AB tam üyeliği süreci de, 2007 tarihli bir davadan başlayarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi -AİHM kararlarına uyulmamasının ve giderek açık ve katı bir biçimde ret edilmesinin ve AB ile diğer siyasal uyumsuzlukların da etkisiyle, Cumhuriyet’in 100. yılı tamamlanırken, tümüyle ülkenin gündeminden çıkarılmış bulunuyordu.

Bunların her biri çok önemli olmakla birlikte, onları ve diğer tüm gelişmeleri asıl belirleyici etken, ülkenin yönetim yapısının, parlamenter demokrasiden uzaklaştırılarak tek kişiye bağlı bir yapısal dönüşüm geçirilmesi oldu, denilebilir.

Bu köklü yönetim yapısı değişikliği, hukuk düzeninin ve kurumsal yapısının, Anayasa Mahkemesi-Yargıtay kavgasına gidecek kadar bozulmasına; kamu ihale düzeninin açık, rekabetçi ve eşitlikçi katılım ilkelerinden uzaklaşmasına, giderek, kamuda işe almalarda nesnel ölçütlerden uzaklaşılmasına; anaokulundan üniversiteye eğitimin bütünüyle, ortaöğretim ders programından Evrim Kuramının çıkartılması dahil, bilimsellikten uzaklaştırılmasına ve giderek bir Diyanet Akademisi kurulmasına ve ekonomi politikasında faiz sebep, enflasyon neticedir noktasına varılması; ve ekonomi yönetiminin kurumsal yapısında yaşanan köklü değişimler; hukuk, özgürlükler ve bilime bakış bakımlarından AB'den uzaklaşma ile birlikte ekonominin yeniden enflasyon ve döviz darlığı olarak ortaya çıkan bunalıma sürüklenmesine neden oldu.

Burada bir noktanın altını çizmeliyim, bu makalenin dayandığı Türkiye Ekonomisi kitabımda her bölümün başında kendi kültürümüzün özlü sözleri yer alır. Ekonominin 2020'ye kadar olan 20 yılının makro büyüklüklerinin ele alındığı Büyüme, Durgunluk ve Bunalım başlıklı bölümü de bir türküden alınarak "Dumanlı, dumanlı oyy bizim eller" diye nitelendiriliyor.

Bu satırların yazıldığı sırada TCMB'nin faizleri artıracak kadar uygulama bağımsızlığı kazandığı; bunun dışında kalan kurumsal sorunların varlığını sürdürdüğü söylenebilir.

3.6. Derinleşen Niteliksel Sorunlar

Cumhuriyet'in II. Yüzyılına girilirken ekonomiyi doğrudan ve dolaylı olarak etkileyen çok önemli yapısal sorunlar var.

Bunların başında katılımcı ve özgürlükçü bir demokrasinin eksikliği; kişisel, siyasal, ekonomik ve sosyal alanlarda insan haklarının yetersizliği; hukuk ve kurumlaşmanın aşırı zayıflığı; eğitim, bilim, kültür ve sanatın toplumsallaşmasının gelişememesi; eşitlik anlayışının hızla zayıflaması çevre duyarlılığının ve barışın geçerliliklerini yitirmeleri sayılmalıdır.

Ülke yönetiminin, yasama, yürütme ve yargısıyla, özellikle 2017 Anayasa değişikliğinden sonra, tamamıyla tek kişiye bağlı kılınması ya da toplanması hak ve özgürlükleri daha da kısma yönünde yeniden yapılandırılması buna koşut olarak kurumlaşmanın yok olacak düzeye düşmesi, ; bağımsız düzenleme ve denetleme kurumlarının önemini yitirmesi belirtilmelidir.

Ek olarak, yargının en üst kurumları arasında yaşanan çatışmaların neden olduğu belirsizlik ve güvensizlikler; AB'ye tam üyelik sürecinin askıya alınması ve AİHM'in kimi kararlarına uyulmaması, ekonomiyi de olumsuz olarak bire bir ve derinden etkiliyor.

Bunlara iç barışın sağlanamaması ve “toplumsal yapıyı” sarsacak yönde giderek ağırlaşan göçmen sorunu da eklenmelidir.

Niteliksel sorunlar olarak şu ve sayıları 200’e varan üç noktaya daha değinilmesi gerekiyor; TÜİK, işgücünün durumu ve Araştırma-Geliştirme

3.6.1. Üçlü Yıkım: TCMB, KİK, TÜİK

Genel olarak kamu kurumlarının işlevsizleştirilmesi, daha özelde TCMB’nin bağımsızlığını yitirmesi; Kamu İhale Kanunu-KİK’te yapılan ve sayıları 200’e varan çok sayıda değişiklik ve Türkiye İstatistik Kurumu- TÜİK’in durumu ekonomi ve toplum açısından ağır zararlar anlamına geliyor.

Asıl görevi elindeki tüm araçları kullanarak fiyat istikrarını sağlamak olan TCMB’nin bağımsızlığını nasıl yitirdiği, son yıllarda başkanının hemen her yıl değiştirilmesinde görülüyor. Esas olarak ülke yönetiminin bilimsel olarak yanlış faiz oranı duyarlılığından kaynaklanan tutumun bir sonucu olarak para politikasının belirsizliği; TL’nin yabancı paralar karşısında değer kaybı ve yükselen enflasyon ile görülen çok ağır bir ekonomik bunalım yaşanıyor.

Kamu İhale Kanunu’nda yapılan çok sayıda değişiklikle, yukarıda değinildiği gibi, Cumhuriyet’in değerli bir ilkesi olan “devletin değişik sermaye kesimlerinden eşit uzaklıkta olması” ilkesi bir tarafa konularak, kamunun, eşit, ve açık ihalelerle, en kaliteliyi en ucuza satın alma olanağı yok edilmiş bulunuyor. Uygulamanın yalnız ekonomik değil, ahlak yönüyle de bir büyük toplumsal sorun olduğu vurgulanmalıdır.

TÜİK’e gelince: Cumhuriyet’in kurumlaşmayı bilimsel bir temelde yürütmesinin bir sonucu olarak 1927’de İstatistik Genel Müdürlüğü olarak kurulan, 1962’den sonra çalışma alanı genişletilerek Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) adını alan kurum, 2005 TÜİK adını aldı.

TCMB gibi üst yönetimi sıkça değiştirilen TÜİK, bu tarihten sonra yaptıklarıyla adım, adım bilimsellikten uzaklaşmış bulunuyor. Özellikle enflasyon, işsizlik, ekonomik büyüme ve gelir dağılımı, giderek nüfus gibi en temel konulardaki istatistiklerine, değil konu ile ilgilenenler, bu konularda araştırma yapanlar, sokaktaki yurttaş bile güvenmiyor.

Bilindiği gibi piyasa ekonomisinde fiyatlar ekonominin deniz feneridir; yol göstericidir. TÜİK’in bu konudaki durumu ekonomi için tek başına çok ağır bir sorundur. Çünkü, bu durum, ekonomi ile ilgili tüm karar alıcıların, bunlar ister işçi ve işveren olarak üretici, ister herhangi bir ürünün satıcı ya da alıcıları olsun sağlıklı karar almalarına olanak vermiyor; ekonomi ile ilgilenenleri yerinde bir deyimle “körleştiriyor”. Ek olarak, bu durumda, maaş ve ücretlerin

saptanmasının nesnel dayanağı kalmıyor. Dahası, merkezi ve yerel kamu yönetimlerinin sağlıklı ekonomi politikası oluşturulmasına ve uygulamasına olanak vermiyor.

En az bunlar kadar olumsuz ve yıkıcı olarak, TÜİK bu durumyla, ekonomik ve toplumsal konularda bilimsel çalışma yapılmasını da olanaksız kılıyor.

3.6.2. İşgücünün Kesit Durumu

Ekonomik ve toplumsal yapı, sayısal ve niteliksel olarak, insan gücünü yansıtır.

Önce, kesit olarak sayılara bakalım. Güvenilirliği bir tarafa TÜİK verilerine göre işgücü durumu Tablo 1'den izlenebilir.

Tablo 1. Mevsim etkisinden arındırılmış temel işgücü göstergeleri, 15+ yaş, Ekim 2023

	Toplam	Erkek	Kadın
(Milyon)			
15 + yaşta	65,6	32,5	33,1
İşgücü	34,8	23,0	11,8
İstihdam	31,8	21,4	10,4
İşsiz	3,0	1,6	1,4
İşgücüne katılamayanlar olmayanlar	30,8	9,5	21,3
(%)			
İşgücüne katılma oranı-İKO	53,1	70,8	35,7
İstihdam oranı	48,5	65,8	31,6
İşsizlik oranı	8,5	7,0	11,3
Genç nüfusta işsizlik oranı (15-24 yaş)	16,3	13,8	21,0

Kaynak: TÜİK.

İşgücünün niteliği, ekonomik ve toplumsal açılardan çok yönlü ve önemli bir sorundur.

Önce, nüfusun, 15-64 yaş kesitinde bulunanların, çalışan + işsiz toplamı/ toplam çağ nüfusu olarak tanımlanan İşgücüne Katılma Oranı-İKO, önemli, bir göstergedir. "Güvenilirliği" bir tarafa, TÜİK'in en son verileri durumu açıklıyor. Nüfusun çalışma çağı olan 15+yaş grubunda 65,6 milyon kişi bulunuyor. Çağ nüfusunun yüzde 3,6'sı okuma yazma bilmiyor (2018'de, bunların dağılımı da şöyle: Yüzde 15 Erkek ; yüzde 85Kadın); işgücünün yüzde 35'i ilk ve orta öğretim; yüzde 24 nitelik ayırımı yapılmadan lise; böylelikle nüfusun, beşte dördünden fazlası ya da yüzde 82'si bu grubu oluşturuyor; yalnızca yüzde 18'i de lise sonrası eğitim almış bulunuyor.

Çağ nüfusunun yalnızca 34,8 milyonu bu tarihte işgücünü oluşturuyor; bu olgu işgücüne katılma oranı-İKO'nun yüzde 53,1 olması anlamına gelir ki bu oran gelişmiş ekonomilerle karşılaştırılmayacak kadar düşüktür.

Sonra, 34,8 milyon işgücünün 23,0 milyonu erkek, yalnızca 11,8 milyonu kadındır ya da ülkede, "her iki erkeğe karşı bir kadın" çalışıyor. Bir başka deyişle, İKO, erkeklerde %70,8 iken kadınlarda bunun yarısı kadar, %35,7'dir. Bu olgu aslında, yalnız işgücünün cinsiyet eşitsizliğinin değil, maaş ve ücretlerin cinsler yönünden eşit olduğunu varsaysak bile, ki bu varsayım gerçekçi değildir, bu işgücü durumu tüm toplumsal ve ekonomik eşitsizliklerin temelidir, denilebilir. Ek olarak, bu durum, toplumsal ve siyasal bağımlılığı da içeren ekonomik bağımlılık anlamına gelir.

Cinsiyete dayalı benzer eşitsizlik eğilimleri işsizlik verilerine de yansıyor; kadın işsiz oranı gerek toplamda, gerek gençlerde, erkek işsiz oranının 1,5 katı dolayındadır. Bu arada eşitsizliğin bir başka göstergesi daha var: Toplam çalışanların, sektörlere dağılımı da şöyle: yüzde 14,4 tarım, yüzde 21,6 sanayi, yüzde 0,6 inşaat ve yüzde 57,7 de hizmetler. Tarımda kadın çalışan oranı, yüzde 60'a 40'tır ve diğer sektörlere göre daha fazladır.

İşgücünün bu sayısal özelliklerini tamamlayan ek noktalar da var; kayıt dışı çalışanlar, toplamın üçte biri dolayındadır; sendikal örgütlenme ve sendikal hakların kullanımı çok sınırlıdır; ortalama ücret asgari ücrete yakındır; çocuk işçiliği ve iş kazaları çok yaygındır.

Ekonomik ve toplumsal gelişmenin temelini oluşturan nitelikli insan gücü yetiştirilmesinin önkoşulu olan bilimsel eğitimin yetersizliğine aşağıda AR-GE bağlamında ayrıca değiniliyor. Ancak, burada eklemekte yarar var, son yıllarda, yalnızca bilimsel eğitimden uzaklaşılmasının değil, bununla birlikte kamu işe alma politikasının yeteneğe ve beceriye öncelik vermeyen özelliği de bu çok olumsuz gelişmelerin bir sonucu olarak 1930'ların tam tersine bir sürecin, tersine beyin göçü sürecinin Cumhuriyet'in II. Yüzyılına girilirken hız kazanmasına yol açıyor ve bu durum, nüfusun niteliksel kayıplarını artırıyor.

3.7. Asıl Büyük Sorun: AR-GE Yetersizliği

Türkiye'nin araştırma-geliştirme -AR-GE yetersizliği, yalnız ekonominin değil, tüm toplumun gelişmesinin bir an önce çözümü gerekli en önemli sorunudur.

Kapitalist gelişmenin 1850'lerden sonra artan oranda teknolojik gelişme ekseninde gerçekleştiği biliniyor. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında giderek bilincine varılan ve ekonomi teorisinde ve uygulamada J. Schumpeter'in ünlü deyimiyle yaratıcı yıkım olarak tanımlanan teknolojik gelişmelerin bir sonucu olarak, 1950'lerde ürün fazlasının oluşmasında, emek ve sermayeye ek olarak teknolojik yeniliğin de katkısı olduğu ekonometrik ölçümlerle de (R. Solow) saptandı. Bu süreç, 1980'lerde teknolojiyi içselleştirmiş büyüme teorisini (P.Romer)doğurdu. Teknolojik yeniliğin temelinde bilgi vardı. Bilgi niteliği gereği tüketildikçe yok olmuyordu; artıyordu. Bu olgu, neoklasik teorisinin ünlü ölçeğe göre azalan getiri kavramının yerini artan getiriye bırakması anlamına geliyordu. Bu süreçte, bilişim ve iletişim teknolojisinin devrim sayılabilecek hızla gelişmesinin de etkisiyle teknolojiye öncü ülkelerde ulusal yenilik sistemleri -UYS geliştirildi. UYS, AR-GE yapan üç ana birimden oluşur: özel-kamu üretim birimleri; devlet kurumları ve üniversiteler. Bu üçlünün başarılı olmaları için kendilerinin güçlü olmaları, ancak bu da yetmez biri biriyle eşgüdüm içinde çalışmaları gerekir. Araştırma özgürlüğü varsa ve kurumlaşma gerçekleşmişse, bunların, nitelikli ve çağdaş eğitimle ve yeterli parasal kaynakla tamamlanması gerekir. Bilim ve teknoloji istatistiklerinin bilimsel yöntemlerle saptanması henüz emekleme aşamasındadır. Büyük ölçüde bu nedenle AR-GE için ayrılan parasal kaynak tutarı ya da her yıl "ulusal gelirden araştırma ve geliştirmeye ayrılan pay", yalnız bilim ve teknoloji alanının değil, günümüzde ekonomik büyüme ve toplumsal gelişmenin temel göstergesidir.

AR-GE birikimli bir süreçtir. Bunun gerçekleşmesi için her yıl ulusal gelirin en az yüzde ikisinin AR-GE' ye ayrılması gerekir. Bu noktada bir uluslararası karşılaştırma yapmakta yarar var: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü- OECD'nin en son (2021) verilerine göre yıllık ulusal gelirden AR-GE'ye ayrılan pay sıralaması şöyle: İsrail (%5,6), G. Kore (% 4,9), ABD (%3,5), İsveç (%3,4) ve Almanya (% 3,1).

Belirtmekte yarar var; küresel yarış, bilişim alanında yaşanıyor. Bilişim Devrimi, nicel ve nitel olarak Sanayi Devriminden çok farklıdır; ikisi arasında İngiliz dokuması ile Yapay Zekâ arasındaki kadar büyük fark vardır. Bu süreçte, emek, sermaye ve teknoloji üçlüsünden oluşan üretim güçlerinin niteliği değişiyor. Bu büyük değişim, ekonomi biliminin ana sorunsalı olan ürün fazlasının kaynağını da sanal ortama atıyor. Ek olarak, küresel ısınma, yoksulluk ve barış gibi insanlığın ortak çözüm gerektiren büyük sorunları var. İçinden

geçilmekte olan bu büyük değişimin ülke içi ve küresel hukuku, kurumsal yapısı ve siyasal değişkenleri de, kaçınılmaz olarak, oluşacaktır.

3.7.1. Türkiye Özelinde

Önce, ülkemiz genel olarak bilimsel gelişme özel olarak da UYS kavramından çok uzaktır. Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırmalar Kurumu-TÜBİTAK, Türkiye Bilimler Akademisi- TÜBA ve üniversiteler, iki en temel konuda bilimsel özerklik ve araştırma özgürlüğü konularında bağımsız değillerdir.

Yine bir ortak nokta olarak belirtilmelidir ki, Türkiye'nin toplam ulusal gelirden AR-GR için ayırdığı pay on yıllardır yüzde bir düzeyindeydi; 2021'de %1,4'dir; bu pay ile ülke OECD sıralamasının, sonlarında yer alıyor.

AR-GE nitelikli işgücü ile yapılır. Yukarıda özetlenen işgücünün niteliğindeki yetersizlik AR-GE söz konusu olduğunda çok daha ağır bir sorun özelliği kazanıyor. Ülkenin eğitimi uzunca bir süredir; ancak son on yılda giderek artan oranda nitel ve nicel olarak bilimsellikten uzaklaştırılıyor. Bu konuda somut bir örnek yeterli olacaktır: 1850'lerden bu yana giderek artan etkisiyle günümüzde hemen tüm bilimsel gelişmelerin kaynağı olan Evrim kuramı 2016'da bu ülkenin ortaöğretim programlarından çıkarıldı. Gerçekte bu olgu genel bir bilimsellikten uzaklaşma sürecinin çok önemli bir parçasıdır; ancak başka olumsuzluklar da var. Nitekim, Türkçe'nin bilim ve felsefede kullanımı ile ilgili olarak yaşanan önemsizleştirme de eğitimde bilimselliği zayıflatıyor.

Teknolojik gelişmede uluslararası gelişmelerin yakından izlenmesi ve olabildiğince iş birlikleri yapılması çok önemlidir. Türkiye'nin 1950'lerde kuruluşunda başlayan OECD üyeliği ve diğer iş birlikleri Planlı Kalkınma yıllarında oldukça güçlendi. Nitekim Türkiye bu tür iş birliklerinin en parlak örneklerinden biri olan Avrupa Nükleer Araştırma Örgütü- The European Organization for Nuclear Research, Fransızcasının kısaltmasıyla CERN ile kuruluşundan bu yana aday üye olarak işbirliği yapmaktaydı. CERN, 2012'de Türkiye'nin tam üye olması çağrısında bulundu, ancak ülke yönetimi bu çağrıyı, üyelik ödentisinin yüksek olduğu gibi sudan ya da anlamsız bir gerekçeyle reddetti.

Ülkenin bütüncül bir ulusal yenilik yapılanması oluşturulmadığından milli savaş gemisi, insansız, insanlı savaş uçağı giderek 17 Ocak 2024'te uzaya insan gönderilmesi gibi başarılar, denilebilir ki, köksüz ya da yüzeysel kalıyor.

Bu noktada bir uyarı yapılmasının zamanıdır. Cumhuriyet'in II. Yüzyılına girilirken ülkemizin yönetiminde çok açık olarak resmi belgelerde yer alamasa da uygulamada giderek etkili ve belirleyici olan bir düşünce akımı var. Buna göre

teknolojik gelişme ile kültürel gelişme ayırımı yapılmalı; diğer ülkelerden gerekirse yalnızca teknolojik gelişme alınmalıdır. Gerçekte, “teknoloji olsun, onun dayandığı kültür olmasın anlayışı, yakından irdelenirse görülür ki, temelinde insanın “yaratıcı olamayacağı” gibi bilim dışı bir anlayışa dayanıyor. Oysa, hele günümüzde evde ya da ülkede yapılacak teknolojik üretim; eğer özgün ve kalıcı olacaksa temelinde yerli bir kültürel oluşum ve birikim olmalıdır.

4. Değerlendirme ve Ekonominin Geleceği

Dönölüp bakıldığında görülen, ekonominin 100 yılı boyunca çok değil yalnızca dört kez, 1930, 1950, 1960 ve 2003'lü yıllarda, üçer-beşer yıl boyunca 1989-90'da bir-iki yıl büyüme oranının sayısal olarak, diğer dönemlere göre daha yüksek olduğudur.

Ancak, büyümenin niteliğine, ülkenin üretim güçlerinin ya da emek ve sermayenin üretkenliğini artırma ya da aynı anlama gelmek üzere üretim olanakları eğrisini genişletme başarısına bakıldığında, bunların içinde 1930 ve 1960 yıllarının ekonomik büyümeleri, uzak ara diğerlerine göre çok daha başarılıdır.

Neden?

Bu iki dönemin ortak özelliği, o yıllarda ekonomi politikası kararlarında ülke yönetiminin görelî olarak daha bağımsız karar alma olanağı bulmuş olmasıdır. Bağımsız karar alma olgusu özellikle 1930'lar için geçerlidir.

Bu iki dönemin ek özellikleri de var: Birinci dönemde ekonomik büyümenin bilimsel yaklaşımlarla gerçekleştirilen “kurumlaşma” ile desteklenmiş olması ve işgücünün niteliğini çağdaş eğitimle güçlendirmeyi ilke edinilmesi; ikinci dönemde de büyümenin yüz yılın diğer dönemlerinde görülemeyen gerçekten olağanüstü hak ve özgürlük ortamı ve buradan kaynaklanan yerli araştırma ve geliştirmeye dayalı olmasıdır.

Denilebilir ki, eğer ülke yönetiminin bağımsız karar alması veri alınırsa, ekonominin yüz yıllık geçmişi geleceğini de belirliyor; kurumlaşma; çağdaş eğitim ve AR-GE. Yinelemekte yarar var. Cumhuriyet, tarihsel olarak, insanlığın, ürettikçe aklıyla ve bedeniyle özgürleştiği ve özgürleştikçe de daha çok ve nitelikli ürettiği evrensel gerçeğinin bilinci ile kuruldu.

Cumhuriyet, egemenliğin gökten yere indirilerek halkın olmasının ve bağımsızlığın sağlandığı bir ortamda hukuk devleti ve kurumlaşma; eşitlik, bilimin yol göstericiliği; üretmek özgürleşme ve barış temelleri üzerinde kuruldu. Ekonominin ilk yüzyılına gelişmeleri kanıtıyor ki, insanlığın gelişme doğrultusunun, daha doğrusu Cumhuriyet'in kuruluş değerlerinin uygulandığı

yıllarda elde edilen sonuçlar, diğer dönemlere, gerek sayısal, gerekse niteliksel olarak üstünlük sağlıyor.

Küresel denizlerde başarı ile yüzmek için, Türkiye’nin Cumhuriyet ile kesinleştirdiği Avrupa ülkesi özelliğinin ve ekonomisinin de temelini oluşturan bu değerlerin, günün koşullarına uygun olarak güçlendirilmesi ve uygulanması çok büyük bir önem taşıyor.

Özellikle bilişim ve iletişim odaklı teknolojik gelişmelerin, yalnızca kullanılarak değil, yerli üretimine dayalı olarak içselleştirilmesi gerekli ve zorunludur.

Bilindiği gibi, ekonomi biliminin temel sorusu, ürün ya da değer fazlasının kaynağının ne olduğudur. Tarihsel gelişimi içinde, yalnız ya da tek başına ticaret (Merkantalistler); sonra tarım (Fizyokratlar), daha sonra sanayi (Klasikler) ve sonrasında bunların tamamı ve kimi hizmetler değer fazlasının kaynağı olarak algılandı. Günümüzde bilincine varılan gerçek şudur: her türlü ekonomik faaliyette AR-GE’ye dayalı teknoloji fazlanın kaynağıdır.

Türkiye Cumhuriyeti II. Yüzyılına girerken, ekonomik ve toplumsal gelişmenin, bilim-teknoloji -kültür bütünlüğü içinde gerçekleşebileceği, bunun her türlü sanat ve spor gibi insan yaratıcılığının ve gelişmesinin tüm boyutlarıyla tamamlanması gerektiği bilinmelidir. Eskiye öykünmenin sonucu açıktır: Osmanlı, Sanayi Devrimini ıskaladı, yarı sömürge oldu ve battı. Cumhuriyet’in deneyimi, birikimi ve aklı, bugün, bilişim ve iletişimin Yapay Zekâ ile somutlaşmakta olan devriminin “ıskalanmasına” izin vermemelidir.

Cumhuriyet’in kazanımları, 29 Ekim 2023’de, 100. Yıl bağlamında yaşanan, olağanüstü coşkulu toplumsallaşmasının da kanıtladığı gibi, geri kalmaya izin vermeyecektir. Bilimsel olarak kaçınılmaz gerçek şudur: Türkiye, Cumhuriyet’in değerlerine dayalı gelişme yolunu, er ya da geç, mutlaka bulacaktır.

SERMAYE BİRİKİM REJİMİ: YÜZYILLIK CUMHURİYET'TEN YANSIMALAR

Sinan SÖNMEZ

1. Giriş

Anımsayalım; birikim rejimi üretimin organizasyonu, üretilen değer ile artı değerın dağılımına ilişkin bir kavramdır. Rejimin iki ana ögesi birikim modeli ve düzenleme (regülasyon) tarzıdır. Birikim modeli yaygın veya yoğun nitelikte olabilir, yatırımlarda devlet veya özel kesimin ve yabancı sermayenin ağırlığı dikkate alınmalıdır. Düzenleme tarzı birikim rejimine eşlik eden kurumlar, normlar ve uygulamalar olup uzun vadede birikim rejiminin yeniden üretim koşullarını sağlamayı amaçlar. Bir başka deyişle veri sermaye birikiminin istikrarı için oluşturulan kurumsal düzenlemeler ve prosedürlerin tümü düzenleme tarzını oluşturur. Bu doğrultuda ağırlıklı olarak devlet veya piyasalar düzenlemeyi gerçekleştirir. Kapitalist sistemde piyasaların ihtiyaç ve talebi doğrultusunda devlet doğrudan ve dolaylı olarak düzenleyici rol üstlenmekte, bir başka deyişle büyük sermaye grupları ve yabancı sermayenin istemleri devlet düzenlemelerinde belirleyici olmaktadır.

Kapitalist sistemde devletin ekonomiyi örgütlemesi, planlaması ve yönetmesi özel mülkiyetin ortaya çıkardığı sorunları çözme çabasından kaynaklanmakta ve aynı zamanda yeni üretim ilişkilerine olan ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte sistem içinde rasyonel planlamayla sanayileşme, eşitlikçi gelir bölüşümü, ekonomik ve sosyal hakların korunması ve kapsamının genişletilmesi, bu bağlamda sosyal ve iktisadi kalkınma yolunda hızlı yol alınabilmesi olanaklıdır. Kamu mülkiyetinin yaygınlığı, kamu ekonomisinin kapsamı, kamusal ve sosyal hizmet alanının genişliği ve etkinliği planlamanın başarılı olmasında kullanılabilecek en önemli araçlardır. Kamu kesiminin varlığı, bu bağlamda devletleştirme ve kamu mülkiyeti çelişkili olarak özel mülkiyetin başatlığını sarsmakta, kamu mülkiyeti toplumsal mülkiyete geçişi kolaylaştırıcı vazgeçilemez bir öge olmaktadır.

Türkiye’de birikim rejiminde, bağlantılı olarak model ile düzenleme tarzında belirli dönüşümler yaşanmıştır. Bu bağlamda devletin birikim rejimindeki yeri ve düzenleme sürecinde oynadığı rol değişmektedir. Birikim sürecinde beliren tikanıklıkların yeniden yapılanmaya yol açması söz konusudur. Dolayısıyla dönemsel farklılaşmada belirleyici etken birikim rejimidir. 1930’larda birikim ve düzenlemede devlet ana rolü üstlenmiştir. 1950’li yıllara

yabancı sermayeye açılım stratejisiyle birlikte dış borçlanmaya dayalı montaj sanayisine geçiş damga vurmuştur. Bununla birlikte sermaye birikiminde devlet ağırlığının zamanla azalma eğilimine girmesine karşın önemli olduğu görülmektedir. 1960'lı yıllarda kalkınma planları temelinde ithal ikameci sanayileşme politikaları uygulanmıştır. Siyasi iktidar değişikliklerinin planlara yansıtıldığı süreçte sanayide dışa bağımlılık pekişirken, dış borçlanma artmıştır. Sermaye birikiminde özel kesime ağırlık verilmesi amaçlanmış ancak gerek birikimde gerekse düzenleme tarzında devlet uzun süre etkin bir konuma sahip olmuştur. Bu dönemin sonunu getiren dış borç krizi ve benimsenen yeni model olmuştur. Şöyle ki 1980 başlarında sermaye birikimi ve düzenleme tarzında radikal değişiklik getiren serbest piyasa ve dışa açılma ile uluslararası piyasalara eklenme stratejisine dayalı model benimsenmiştir. İzleyen yıllarda resmi (formel) olarak planlar mevcut olmakla birlikte giderek etkinliklerini yitirmişlerdir. 1980'de yürürlüğe konulan modelin yapı taşları zaman içerisinde döşenmiş, yeni yüzyıla uzanan zaman diliminde uygulanan neoliberal model yerleştirilmiştir. Finansal kapitalizmin küresel düzeyde etkinlik kazandığı koşullarda Türkiye'de hükümetler dış kaynak girişiyle beslenen yapay veya sanal büyüme stratejisini uygulamaya koymuşlardır. Benimsenen finansal birikim modelinin yol açtığı tıkanıklık ve/veya krizler IMF'nin düzenleyici aktör olarak müdahalesiyle sonuçlanmıştır. Yeni yüzyılın son yirmi yılı aşan zaman diliminde ise IMF programı ile yola çıkılmış ve İslamcı neoliberal politikalar uygulanmıştır. Sermaye birikiminde kısa vadeli dış kaynak girişi ve borçlanma ön plana çıkmaktadır. Kamu hizmet alanının piyasaya açılarak ticarileştirilmesi ile hızlı ve kapsamlı özelleştirmeler döneme damga vurmuştur. Düzenlemede devlet yetkisinin sınırsız olarak kullanımı söz konusudur; kaynak dağıtım mekanizmaları ve süreçlerinde, örneğin kamu-özel ortak projeleriyle, açık ve davetli ihalelerle, büyük altyapı yatırımları başta olmak üzere iktidara açıktan destek veren sermaye gruplarına öncelik tanındığı somut olarak gözlenmektedir. Bu yöntemlerle devletin düzenleyici işlevinin belirli sermaye gruplarına kaynak aktarmada ve birikimlerini artırmada etkin olarak kullanılması söz konusudur.

2. Birikim, Sanayileşme ve Devletçilik: 1930'lar

Cumhuriyet rejimiyle birlikte özel sektör kanalıyla yeterli sermaye birikiminin gerçekleştirilemeyişi, sanayileşmede hedeflerin geride kalınması ve ekonomideki yapısal yetersizliklerin özellikle 1926'dan sonra artması ve ihracat yapılan ülkelere (İtalya, Almanya, Britanya vd.) kaynaklanan tıkanıklıklara ek olarak 1929 büyük buhranının yol açacağı sorunların ülke ekonomisine yansıma perspektifi devletçiliğe yönelmeyi hazırlayan etkenler arasında yer almaktadır. Ayrıca düşük Osmanlı gümrük tarifelerinin, Lozan'a ek Ticaret Anlaşmasının sağladığı görece esnekliğe karşın 5 yıl daha 1929'a kadar uygulanacak olması,

Osmanlı'dan devralınan harap ekonomik yapı ve ağır dış borç yükünün baskısı uzun süreli savaşların yol açtığı tahribat ve Yunanistan ile karşılıklı olarak yapılan mübadelenin yol açtığı sorunlar ekonomi alanında hızla adımlar atılmasının gerekli olduğunu göstermektedir (Sönmez, 2023). Bulunan çözüm sermaye birikimi modelinde devletin tartışmasız olarak ağırlıklı olması ve düzenlemeyi üstlenmesidir. Bu bağlamda devlet yatırımcı, sanayide girişimci, bankacılık sektöründe öncü ve özel sektör girişimlerine kolaylaştırıcı olma işlevine sahip olmuştur. Türkiye'deki devletçilik uygulamasını özlü biçimde tanımlayan Bernard Lewis'e göre "devletçilik, etkinlik yönünden özel kesim ve sermayenin çok zayıf olduğu ülkede, ulusal kalkınma ve savunma için devletin endüstriyel faaliyetlerde öncü ve yönetici rolüne sahip olmasıdır" (Lewis, 1940, s.49). Uygulama düz bir çizgide mi ilerlemiştir? Devletin ekonomide ana girişimci ve piyasa düzenleyicisi olduğu ithal ikameci sanayileşme sürecinde/ politikasında önemli dönemeçler görülmektedir.

2.1. Ne Tür Devletçilik?

Şevket Süreyya Aydemir'e göre "...devletçilik denilen hareket, devletin bizzat tesisler ve teşekküller kurmak suretiyle devlet işletmeciliğine girişi ile başlar. Buna muhakkak bir tarih başı bulmak lazımsa, Başvekil İsmet Paşanın, 30 Ağustos 1930'da Sivas'ta Demiryolunu açarken söylediği nutukta ilan ettiği 'Mutedil Devletçilik' görüşünü, bu işin, açıklanmış başlangıcı olarak almak mümkündür". (Aydemir, 1966, s.373).

Devletçi uygulamalar hiç kuşkusuz 1920'lerde mevcuttur; yeni demiryolu döşenmesi ve işletmeciliğinin devlet tarafından yapılması anlamlı bir örnektir. Ancak bir bütün olarak ele alındığında 1930-31 kesitindeki korumacı dış ticaret ve kambiyo politikalarının ardından 1932 yılıyla birlikte devletçi sanayileşme strateji ve politikaları benimsenmiştir. Aydemir'in gönderme yaptığı İnönü'nün konuşması ise devletçi politikalara geçiş öncesinde önem kazanmaktadır. İnönü demiryolunun devlet mülkiyetinde bulunmasından asla ödün vermeyeceklerini vurgulayarak liberalizme karşı çıkmakta ve mutedil (ılımlı) devletçiliği benimsediklerini açıklamaktadır: "Liberalizm nazariyatı bütün memleketin güç anlayacağı bir şeydir. Biz iktisadiyatta hakikaten mutedil devletçiyiz" (Kuruç, 1988, 1, s.100-101).

Nitekim İsmet İnönü, devletçiliğin gerekli olduğunu 1933 yılında Kadro dergisine verdiği Fırkamızın Devletçilik Vasfı başlıklı makalesinde vurgulamaktadır. Ancak başbakan, aynı makalede, devletçiliğin yalnızca bir savunma mekanizması olarak algılanmaması gerektiğini, aynı zamanda devletçiliğin kalkınma ve genişleme için de gerekli olduğunu belirtmekte ve bireysel girişime karşı olunmadığını, ancak bir faaliyetin devlete veya özel

girişime bırakılmasında ülke yararının dikkate alınacak olduğunun altını çizmektedir ile bağdaştırmakta ve devletçi politikaların kapsamlı ve sürekli bir politika olduğunu vurgulamaktadır (İnönü,1933, s.4). Mustafa Kemal Paşa'nın 28.1.1931 tarihinde Cumhuriyet Halk Fırkası İzmir Vilayet Kongresi'ndeki konuşması ise gerek İnönü gerekse Mustafa Şeref'in devletçilik konusundaki açıklamalarını tamamlamaktadır (Kuruç,1988,1, s.132).

İktisat Vekili Mustafa Şeref devletçilikten düzenleyicilik, denetleme ve himayeciliğin anlaşılması gerektiğini, 1925'de kurulan Sanayi ve Maadin Bankası'nın yönetimindeki fabrikaların birkaç sene içinde özel sektöre satılacağını vurgulamıştır. Mustafa Şeref bankanın bankacılık bölümü ile sanayi işletmeciliği yapacak müessesenin birbirinden ayrılmasıyla bankanın bizzat yapısından kaynaklanan sakıncaların giderileceğinin altını çizmiştir. Böylece Mustafa Şeref'in ertesi yıl Sanayi ve Maadin Bankası'nın yerini alacak Devlet Sanayi Ofisi'nin (DSO) ve Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası'nın (TSKB) kuruluşunu haber verdiği de gözlenmektedir. Nitekim 1932 yılında, Sanayi ve Maadin Bankası'nın yerine 3 Temmuz 1932 tarih ve 2058 sayılı yasa ile DSO sınıai işletmeler kurup işletmekle ve 2064 sayılı yasa ile TSKB özel sanayiye makine, malzeme ve işletme kredisi sağlamakla görevlendirilmiştir. Böylelikle sanayi sektörüne verilen ağırlığa koşut olarak kredilerin ve kaynakların dağıtımı ile kurumlaşmada yeni düzenlemeler ve devletin sanayi kuruluşlarına özel şirketlere göre yasa ve/veya mevzuattan kaynaklanan bir ayrıcalık verilmemesi öngörülmektedir. Ancak siyasal yönetimin yeni sermaye birikimi modelinde özel girişimciliğe karşı olunmamakla birlikte, devlet öncülüğünde sanayileşme programı uygulanacağı belirtilmektedir. Böylece milli iktisat hedefine ulaşma devletçi politikalarla sağlanacaktır. Nitekim her ne kadar TSKB sanayi sektöründe faaliyette bulunan özel girişimcilere kredi desteği sağlamakla yükümlü tutulsa da Mayıs 1927 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun makine, malzeme, hammadde vd. ithalinde tanınan gümrük muafiyeti kaldırılmıştır. Sanayi ve Maadin Bankası'nın yönettiği sınıai kuruluşların anonim şirket statüsüne geçirilerek özel kesime devredilmesi görüşü yeni kurumlaşmayla terk edilmiştir. Devlet, DSO aracılığıyla yeni sınıai tesisler kurmak ve işletmek yetkisine sahip olmuştur. Ayrıca karma teşebbüslerde DSO'nun denetim yetkisinin önemli ölçüde artırılması öngörülmektedir. Gene önemli bir nokta ise serbest girişimciliğin sınırlandırılmasıdır. Şöyle ki, olağanüstü korumacılıkla sürümün sağlanması ve/veya sürüm koşullarının ancak sınırlı sayıda fabrika kurulmasına izin vermesi durumunda hükümetin izniyle sınıai tesislerin kurulması olanaklı kılınmakta, bu koşulla kurulan tesislerin denetimini de devlet üstlenmektedir. Gene aynı yıl yürürlüğe konulan bir kanunla Türk limanları arasındaki posta seferleri çıkarılan yasayla devlet tekeline verilmiş, böylece deniz taşımacılığı da kamu hizmeti alanına alınmıştır. Daha önceki dönemde, bir yandan devlet teşebbüsü olan Seyr-i Sefain yeni gemiler alımıyla genişlerken,

armatörlere her tür kolaylık ve muafiyet sağlanmıştır. Yeni düzenlemeyle armatörlere şilepçilik, özel tertibatla hayvan nakli, liman içi ve körfez içi nakliyat, muntazam vapur işletilmeyen limanlarda nakliyat alanları bırakılmıştır (Avcıoğlu,1973, 1, s. 299-300: Kuruç,1988,1, s.236-241, 286-291, 294-307).

Kısacası yeni sermaye birikimi modelinde özel kesimin görece payının daraltılmasını öngörülmektedir. Ancak özel kesimin, yeni modeldeki yerini kolayca kabul etmesi söz konusu olmamıştır; “Cumhuriyet’in kuruluş dönemi boyunca yeniden inşa düşüncesi nasıl yeni rejimin sine qua non’u olmuşsa, bu düşüncenin bir sanayileşme hareketine dönüşmesiyle birlikte, özellikle banka ve sermaye kesiminin bu işe ortak olma çabası da aynı çevrelerin toplumda kendi iktidar mevzilerini sürdürebilmelerinin sine qua non’u olarak ortaya çıkmış görünüyor” (Kuruç,1988,1, s.XL).

2.2. Devletçilikte Model Değişikliği

Devletçi sanayileşme politikasının bir program çerçevesinde uygulanması düşüncesi filizlenmesiyle birlikte ilk beş yıllık sanayi programı ile ilgili hazırlık çalışmaları 1931 yılında başlamıştır. 1932’de uygulanacak devletçi politikalar tam olarak şekillenmese ve özel kesim alınan önlemlere belirli ölçüde direnç gösterse de söz konusu politikadan artık dönüş olmayacağı belirginleşmiştir. Şöyle ki, sanayileşmenin gerekliliği konusunda siyasal iktidar ile özel kesim arasında bir uzlaşma söz konusu olmakla birlikte, ekonomide yaratılan rantların tahsisi konusundaki fikir ayrılığı, ekonomi yönetiminde ve sanayileşme modelinde bir değişiklik yapılarak giderilmiştir. Bu değişiklik İktisat Vekili Mustafa Şeref’in zorunlu istifası ve 9 Eylül 1932’de yerine Celal Bayar’ın atanmasıyla yapılacaktır. Bayar Başvekil olarak İsmet İnönü’nün yerini alacağı 25 Ekim 1937 tarihine kadar ekonomi yönetiminin tepesinde bulunacaktır. Devletçilik modelinde değişiklik için özellikle DSO odaklı sanayileşme politikası ile TSKB aracılığı ile yürütülecek olan özel sanayiye yönelik kredilendirme politikasının değiştirilmesi gereklidir. Çünkü DSO bünyesinde kurulacak fabrikaların özel kesime devri ilgili kanunda yer almamakta, tam tersi sürekli devlet mülkiyetinde kalması öngörülmektedir. TSKB kanunu ile de Teşvik-i Sanayi Kanununun 1942 yılına kadar özel kesime getirdiği muafiyet ve ayrıcalıkların bir bölümünü kaldırılmıştır. Ali İktisat Meclisi’nin DSO ve TSKB’ye karşı takındığı eleştirel tavır, aslında bu iki kurumun temelini oluşturduğu devletçilik modeline karşı çıkıştır. Nitekim daha önce uygulanmakta olan Sanayi ve Maadin Bankası’nın başarılı olduğunun vurgulanması, model değişikliği talebinden başka bir anlama gelmemektedir. Başarılı olduğu vurgulanan Sanayi ve Maadin Bankası modelinde finansal destek öncelikle özel sanayi kesimine verilirken, devlet mülkiyetindeki sınai tesisler ikinci planda tutulmuştur. Üstelik devlet mülkiyetindeki fabrikaların, daha önce vurgulandığı

üzere belirli koşullar çerçevesinde özel kesime devri öngörülmektedir. Dolayısıyla Sanayi ve Maadin Bankası odaklı devletçi uygulamalara özel sektör sıcak bakmaktadır. Buna karşın İktisat Vekaletinin otoritesi altında DSO ve TSKB odaklı sermaye birikimi ve sanayileşme modelinde, öncelik kamu kesimine verilmiş, devlet mülkiyetindeki fabrikaların özel kesime devri öngörülmemiş, özel sektöre dış ticaret rejimi çerçevesinde sağlanan muafiyet ve imtiyazlar ciddi biçimde daraltılarak, kaynaklar sanayi sektörüne yöneltmiştir. Bu modelin değiştirilmesi yönünde iş çevreleri ile iktidar mensuplarının bir bölümü arasındaki uzlaşma sonucunda, Ali İktisat Meclisi'nin görüşlerine uyumlu olan Sümerbank kanun tasarısı 20 Nisan 1933 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından Meclise sunulmuş ve 3 Haziran 1933'de 2262 sayıyla yasalaşmıştır. Sümerbank kanunu ile, 1932'de birbirinden ayrılmış olan sanayicilik ve bankacılık faaliyetleri yeniden bir araya getirilmiştir. Sümerbank modelinde özel kesimden kaynak çekilmesi değil, özel kesime kaynak sağlanması ve ortaklığa gidilmesi söz konusudur. Bir başka deyişle sanayileşme özel sektörle uzlaşan bir devletçilik politikasıyla sürdürülmüştür.

2.3. Özel sektör ile Uzlaşmacılıkta Üç Ana Eksen

Devletçi sanayileşme politikasında ve rant paylaşımında model değişikliğinin ilk göstergesi Milli Sanayi Birliği'nin isteklerinin kabul edilmesidir. Şöyle ki, Birliğin Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun 1942 yılına kadar tanımış olduğu muafiyet ve ayrıcalıklardan yararlanma istekleri 18 Eylül 1932 tarihindeki Bakanlar Kurulu'nun aldığı kararlar arasında ihracatı tespit komisyonlarının kaldırılması, bir gün öncesine kadar beyanname verenlerin ithalat haklarının korunması, ay başından itibaren yeni ve daha kapsamlı bir kontenjan listesi uygulamasına geçilmesi, hammadde ithalatının serbest listeye alınması, döviz sağlanmasının kolaylaştırılması ve ulusal paranın istikrarının korunması yer almaktadır (Tekeli ve İlkin, 1982, s.235).

Sanayicilerin tavrını sorgulayıp şiddetle eleştiren kalemlerden biri olan Ahmet Hamdi'nin (Başar) görüşleri dönemin havasını yansıtmaları açısından ilginçtir. Başar, alınan kararlar ile iş adamlarının önündeki gereksiz engellerin kaldırıldığını, böylelikle ilerideki işler için daha uygun bir zeminin oluşturulduğunu vurgulamaktadır. Bununla birlikte Başar, İstanbul'daki bazı sanayicilerin kendi çıkarlarını kamu çıkarı olarak kabul ettirmeye çalıştıklarını irdeleyerek Mustafa Şeref'in vekillikten alınma yolunun açıldığını belirtmektedir. (Hamdi, 1982, s. 108-112).

(i) Meclis'te 3 Haziran 1933 tarihinde kabul edilen 2261 sayılı Teşvik-i Sanayi Kanununa Müzeyyen (Ek) kanunla özel sanayiciler yaklaşık bir yıl önce kaybetmiş bulundukları muafiyet ve imtiyazlara yeniden kavuşmuştur. Bir başka

anlatımla devletin özel girişimcilere rantları belirli ölçüde yeniden aktararak devletçi sanayileşme politikalarına karşı çıkışı engelleme stratejisini uygulamaya koymuştur. Ancak kanunla yapılan düzenlemede hammadde muafiyetlerine, bazı kuruluşların aşırı korunmasına yol açacağı nedeniyle sınırlama getirilmiştir. İktisat Vekaleti hammadde muafiyeti verilen sanayi kuruluşların aşırı kar etmelerini engellemek için fiyat denetimine başvurabilecektir. Ayrıca ülkedeki bir faaliyet dalında aşırı üretimin belirmesi, ülkede çıkarılan hammaddelerinin sürümüne engel olan sanayilerin kurulması, kullandığı hammaddelerinin çoğunun ithal edilmesi nedeniyle katma değeri düşük kalan üretim dallarının bulunması durumunda muafiyet ruhsatnamesi verilmeyeceği gibi, gümrük resmi muafiyeti ile muamele vergisi muafiyeti toplamının yılda üç milyon lirayı geçemeyeceği de hükme bağlanmıştır (Kuruç,1993, 2, s.63-66; Tekeli ve İlkin, 1983, s.217-218).

(ii) Sümerbank Kanunu ile bu kurumun devletçi sanayileşme politikasındaki konumu ikinci özellik olarak dikkate alınmalıdır. Devlet sanayisinin kuruluş ve finansman (banka) merkezi olarak tasarlanan Sümerbank'ın kuruluş kanununun gerekçesinde özel sektöre ve özel sanayinin krediyle destekleneceği düşüncesinin ötesinde "Sümerbank'ın sahibi bulunacağı fabrikalar hisselerinden bir kısmının Türklerin ve Türk teşekküllerinin eline devredilmesi" uygun görülmektedir (Kuruç,1993, 2, s. 454-455). Nitekim kanunun 11. maddesinde hükümetin önerisi ve Banka genel kurulunun kararı ile hisse senetlerinin kısmen veya tamamen Türk özel ve tüzel kişilerine satılabileceği belirtilmektedir. Banka'nın devralacağı iştiraklere ilişkin hisse senetlerinin Banka İdare Meclisi kararı ve İktisat Vekaletinin onayı ile satılması olanaklıdır. Bununla birlikte Banka'nın yeniden kuracağı ve iştirak edeceği kuruluşlar bu düzenlemenin dışında kalmaktadır (Kuruç,1993,2, s.462).

Her ne kadar Sümerbank modelinde özel girişimcilerle uzlaşma sağlanarak sanayileşmenin devlet girişiyle başlatılması ve Teşvik-Sanayi Kanuna Müzeyyel kanunun uygulamaya konulması söz konusu olsa da yukarıdaki sorulara olumlu yanıt vermek olanaklı gözükmemektedir. Nitekim Sümerbank Kanunu'nun yukarıda kapsamı aktarılan 2. maddesi aslında uygulanacak sanayileşme stratejisi ve politikasını oldukça net biçimde ortaya koymaktadır. Bunun anlamı uygulanacak devletçi sanayileşme politikasında kilit kuruluşun Sümerbank olmasıdır. Sanayi projelerinin entegrasyonuna gidilerek sanayi programının oluşturulması ve uygulamaya konulmasıyla birlikte sanayileşme kendi iç dinamiklerinin de etkisiyle hızla gelişme sürecine girmiştir. İlk Beş Yıllık Sanayi Programı'nın temelini oluşturan temel çalışmalar 1930-32 dönemine dayanmaktadır. Prof. Orlof başkanlığındaki Sovyet uzmanlar heyetinin yaptıkları incelemelere dayanarak hazırladıkları raporlar sanayi programının özünü oluşturmuştur. Raporlar Birinci Beş Yıllık Sanayi

Programı'nda yatırım yapılacak ana sektörler olarak yer alan, başta tekstil sanayisi olmak üzere, kimya, maden, demir-çelik, kendir-keten, kağıt-selülöz, kükürt, seramik gibi iş ve faaliyet kollarını kapsamaktadır (Aydemir, 1966, s.377 dipnot; Hershlag, 1958, s.103-108). Nitekim Başvekil İsmet İnönü'de programa (plan) ilişkin görüşlerini şöyle ifade etmektedir: “İktisadi buhran devirleri, bizim plan hususundaki görüşümüzü ve ihtiyacımızı meydana çıkaran önemli seneler olmuştur. Plan meselesini, 1932'de Rusya'ya yaptığım seyahatin başlıca hedeflerinden biri olarak düşünmüşümdür. Ruslar planın mali kaynaklarını nasıl buluyorlar, şimdiye kadar plandan ne gibi neticeler almışlardır, bugünkü durumları nedir, kendi ihtiyacımıza ve halimize göre çıkaracağımız neticeler ve tedbirler ne olabilir? Rusya seyahatinde başlıca hedefim bunları keşfetmeye çalışmak olmuştur. Nitekim Sovyet Rusya'dan planı, ihtiyacımıza göre ciddi bir tedbir olarak düşünmek gerektiği kanaati ve kararı ile döndüm. Rusya'da kararlaştırdığımız üzere, tecrübeli bir Sovyet uzmanı olan Profesör Orlof başkanlığında bir heyet Türkiye'ye geldi ve 3-4 ay gibi kısa bir zamanda bize olumlu, uygulanması mümkün bir plan verdi. Yaptığı planı anlatarak gitti...Sovyet heyetinin başı, plan tatbikatında gerekli makinelerden bize neleri verebileceklerini ve neleri veremeyeceklerini, kendi veremediklerini, garp aleminden tedarik etmemiz lazım geldiğini, özel görüşmelerimizde bana açıkça söylemişti... Sovyet uzman heyeti daha mühim olarak, bize demir ve çelik endüstrisinde girmek lüzumunu telkin etmiş, bu yola götürmüştür. Görüşmemiz esnasında bana, memlekette demir ve çelik endüstrisini kurmak lüzumunu anlattığı zaman memleketin bu endüstriyi kuracak halde bulunduğunu kesin olarak temin etmiştir” (İnönü, 1998, II, s.47-48).

Öncelikle bir saptama yapmak gerekiyor; sanayileşmede kabul edilen ilkelerden ilki, kurulacak sanayinin ithalata bağımlılığı azaltması, ikincisi ise nihai olarak ağır sanayinin oluşturulmasıdır. Bir başka deyişle ithal ikameci sanayileşmenin nihai olarak ağır sanayiye yönltilmesi söz konusudur. Bu ilkeler 1932 sonrasında sanayileşme modelindeki değişikliğe rağmen korunmuştur. Nitekim İktisat Vekili Bayar'ın 8.1.1934 tarihindeki Sanayi Programı'na ilişkin açıklamalarında hammaddesi ülkede bulunan sanayiye bir an önce kurmayı hedeflediklerini belirtmesi, ithal ikameci sanayileşmenin ana gövdesini ortaya koymaktadır.

(iii) Devlet bankası olarak kurulan Sümerbank'ın lokomotif rolünü üstlendiği sanayileşme politikasına en büyük mali aracı kuruluş (banka) olan İş Bankası'nın aktif biçimde katılması söz konusudur. İlginç olan nokta Birinci Beş Yıllık Sanayi Programı'nın sunuş kısmında, özel kesimin kurmada başarılı olamadığı sınai tesislerin, devlet kesiminin yanısıra ‘milli müesseseler’ tarafından kurulacağını vurgulanması, son kategoriye sokulan İş Bankası'nın konumu ve üstleneceği misyonu aydınlatmak açısından yol göstericidir.

Özellikle Birinci Beş Yıllık Sanayi Programı'nın uygulanmasına İş Bankası yaptığı yatırımlar veya iştirakler ile katılmış, bu bağlamda Banka özellikle hammadde ile ara mallara yönelik yatırımlara ağırlık vermiştir.

3. İkinci Dünya Savaşı Sonrasındaki Uluslararası Çerçeve: Fordist Birikim Rejimi

Savaş sonrasındaki uluslararası çerçeveyi çizmek yararlı hatta gerekli gözükmektedir. Öncelikle belirtelim; İkinci Dünya Savaşı sonrasına ABD merkezli Fordist sermaye birikimi modeline tekелci veya devletin damga vurduğu düzenleme tarzı eşlik etmiştir. Fordist sermaye birikim rejimi tüketimdeki kitleselleşmeye bağlı olarak üretimin sürekli arttığı, devletin sermaye birikimindeki istikrarı sağlamak için ekonomiyi regüle ettiği, büyük oligopoller ile güçlü işçi sendikaları arasında sürdürülen toplu sözleşmelerin verimlilik artışına endeksli reel ücret artışını sağladığı, üretim ve tüketim koşullarındaki dönüşümün karşılıklı olarak birbirini desteklediği sermaye birikim rejimidir

ABD kökenli olup diğer gelişmiş ekonomilerde de uygulama alanı bulan yoğun sermaye birikimi modelinin çevre ülkeleri büyük ölçüde biçimlendirdiği bir gerçektir. Uluslararası iş- bölümünde gelişmiş ekonomilerin yeniden inşası ve yapılandırılmasında çevre ülkeler hammadde ve tarımsal ürünler ihracatıyla süreci destekleme işlevine sahip olmuştur. Çevre ülkelerin, sermaye birikiminin uluslararası planda kazandığı yeni boyutlara bağlı olarak görelî, ancak yabancı sermayeye bağımlı bir sanayileşme sürecine girmeleri söz konusudur. Gelenekselleşmiş sektörler veya üretim kollarında merkez ekonomilerde karlılığın ve üretkenliğin düşmesi, aşırı birikmiş sermayenin salt dış ödünç olarak değil yatırım olarak karlılığın yüksek olduğu sektörlerle, bölgelere yönelme ihtiyacı gibi etkenler görelî sanayileşmenin dış koşullarını oluşturmuştur. Bir başka deyişle, özellikle 1960'lı yıllardan itibaren ithal ikameci strateji bir dizi AGÜ'de benimsenmiştir. Ancak 1930'lu yıllarda emperyalist merkezlerden görelî kopuş varken, yeni dönemde tam bir bütünleşme gözlenmektedir. Aynı dönemin tamamlayıcı nitelikteki diğer bir özelliği devlet müdahalesinin yoğunluk ve yaygınlık kazanmasıdır. Bu çerçevede yalnızca Türkiye'de değil, bir dizi çevre ülkede planlama stratejisi kabul edilmiş, sağ yelpazede yer alan iktidarlar kamu işletmeleri kurmuşlardır. 1950'li yılların ortalarından 1970'li yılların başlarına uzanan zaman kesitinde çevre ülkelerde devlet müdahalesinin artması, millileştirmelere gidilmesi, bu bağlamda kamu mülkiyetinin yaygınlaşması ve yeni kamu işletmelerinin kurulması sosyalist düşünceden değil, milliyetçi ve kalkıncı yaklaşımlardan kaynaklanmaktadır. Nitekim Dünya Bankası azgelişmiş ekonomilerde planlanmaya olumlu yaklaşmış ve destek vermiştir. Ancak dönemin sosyalist ülkelerinin ekonomi alanında kaydettiği başarıların kalkıncı yaklaşımları etkilediği de dikkate alınmalıdır. Başvurulan

zaman diliminde Ortadoğu'daki ve Latin Amerika'daki aşırı muhafazakar ve/veya diktacı rejimlerde devlet güdümü ve müdahalesinin artması merkez ekonomilerden kopuş anlamına gelmemektedir, tersine bağımlılık ilişkileri pekiştirilmiş, bağlarını gevşetmeye çalışan siyasal yönetimler dolaylı olarak veya doğrudan darbeye iktidardan uzaklaştırılmıştır.

Genelde devletin ekonomideki ağırlığı dikkate alınarak az gelişmiş ekonomilerde üçlü bir ayrıma gitmek olanaklıdır: (a) Birinci grup ekonomilerde devlet büyük ölçüde piyasa mekanizmasına hakim olmakta, hatta yerini almaktadır. Devletin müdahale araçlarının başında KİT'ler yer almaktadır. Stratejik ve kilit sektörleri kontrol etmek, piyasadaki aksaklıkları giderecek biçimde iktisadi faaliyetleri düzenlemek, kalkınma planlarının önceliklerine göre faaliyeti sürdürmek, kooperatiflere ve özel işletmelere destek sağlayacak finansal kurumları oluşturmak ve gerek yerli gerekse yabancı sermaye ile ortaklıklar kurmak KİT'lerin görev alanına girmektedir. (b) İkinci grup ekonomilerde devlet ve kamu kesimi, özel kesimin giderek gelişmesini sağlayacak koşulları oluşturmaya yönelmektedir. Koşulların oluşturulmasında KİT'ler önemli bir role sahiptir. KİT'ler başlangıçta yatırım maliyetinin yüksek, amortisman süresinin uzun, finansal rantabilitenin düşük olduğu sektörlerde faaliyete geçerek özel kesime dolaysız ve dolaylı kaynak aktarmaktadır. Altyapı, temel sanayiler, ulaşım, enerji, telekomünikasyon gibi sektörlerde KİT'lerin kurulmuş olması anlamlıdır. Sistemin dinamiği, özel işletmelerin giderek güçlenmesini ve KİT'lerin yerini almasını gerektirecek, merkezi düzenlemeler yerini piyasa mekanizmasına terk edecektir. (c) Üçüncü grup ekonomilerde devlet ve kamu kesimi bazı sosyal ve/veya etnik gruplar lehine kaynak dağıtımını yapmakta ve rant yaratmaktadır.

Yukarıda açıklanan üç modelin birbirinden tamamen kopuk olduğu söylenemez. Sonuncu modelin özellikleri ikinci modelde de bulunduğu gibi, ilk iki model arasında bağlantılar bulunmakta, birinciden ikinciye kayma olmaktadır. Örneğin Türkiye'de 1932-45(46) kesitinde birinci model ağırlıklı olmakla birlikte ikinci modelin özellikleri de bulunmaktadır. 1950'lerdeki politikalar ikinci modelin özelliklerine sahip olmakla birlikte, üçüncü modele de (etnik değil, sosyal gruplar açısından) uygun gözükmektedir. Planlı dönemde son iki model karma olarak uygulanmıştır. 1980'li yıllarla birlikte yeni bir kaynak dağıtım ve rant yaratma mekanizması oluşturulmuştur. Mekanizmanın ücretliler (sabit gelirli) ve gerek tarımda gerekse sanayide küçük üreticiler aleyhine işletildiği saptanmaktadır

3.1. Sermaye Birikiminde Kamu ve Özel Kesim Arasında Salınım

Savaş sonrasında CHP yönetiminin iktisat politikalarında değişiklik yapma çabasında ve Marshall Planı'ndan yararlanma isteminin de dikkate alınması gereklidir. Gene IMF, Dünya Bankası ve Avrupa İktisadi İş birliği Örgütü'ne (OEEC) 1947'de üye olunması Türkiye açısından kayda değer olmakla birlikte, yükümlülük getiren adımlardır. Aynı zaman kesitinde hükümetin Kore'ye asker sevk etmesi (1950) ve ülkenin savaşa aktif olarak katılımının ardından NATO'nun yeni üyesi olması (1952) döşenen yeni yolun temel taşlarını oluşturmaktadır. Bu olgular siyasi ve iktisadi planlardaki dönüşüm ve gelişmelerde iç etkenler kadar dış etkenlerin de belirleyici olduğunu işaret etmektedir.

Savaş ertesinde CHP yönetiminin uyguladığı politikalarda değişiklik çanları çalmaya başlasa da devletin girişimci rolünü üstlendiği planlı sanayileşme düşüncesi bir kenara bırakılmamıştır. İktisat Vekaleti Sanayi Tetkik Heyeti Başkanı Şevket Süreyya Aydemir'in 1945'de hazırladığı Öz Raporun hemen ardından Makina, Madeni Eşya ve Malzeme Sanayi Planı Haziran 1945'de hükümete iletilmiştir. İmalat sanayisi, enerji ve madencilik sektörlerinde devlet yatırımlarına ilişkin tüm program ve projeleri kapsayan Savaş Sonrası Plan taslağı ise gene aynı yıl hazırlanmıştır. İktisat Vekaleti Savaş Sonrası Planın geniş tutulmuş bulunan kapsamını, öncelikli yatırımları belirleyerek daraltmıştır. Bakanlar Kurulu 2 Ağustos 1945'te Sümerbank ve Etibank tarafından uygulanacak yeni Beş Yıllık Sanayi Programı'nı kabul etmiştir (Tezel,1982, s.283-293).

Planda iktisadi kalkınma ve sanayileşmede devlete öncülük tanınırken, dış ekonomik ilişkilere de ulusal ekonomik bağımsızlık açısından yaklaşılmaktadır. Ancak plan çerçevesinde benimsenen stratejinin uygulanması için gerekli iç ve dış ekonomik ile siyasi koşulların mevcut olmadığı da yadsınamaz bir gerçektir. Bu bağlamda öncelikle vurgulanması gerekli nokta hazırlanan planın finansmanı için hükümetin Truman doktrini ve Marshall Planı'ndan önce, Ekim 1945 tarihinde ABD Eximbank'tan 500 milyon dolar tutarında kredi istemesidir. ABD hükümeti ise Banka'nın en çok 25 milyon dolar tutarında bir kredi verebileceğini bildirmiştir. Bu olgu henüz Marshall yardımı gündeme gelmeden Türk hükümetinin sanayileşme ve iktisadi kalkınma politikalarını dış finansman eksenine oturtma yörüngesine girdiğini işaret etmesi açısından anlamlıdır. Dikkat çeken bir gelişme de Beş Yıllık Sanayi Planı'nın hazırlanmasında Kadro hareketinin ideologları olan Şevket Süreyya Aydemir ve İsmail Hüsrev Tökin'in önemli görevler üstlenmesi ve devletçi-bağımsızlıkçı tezlerin savunulmasıdır. Oysa uluslararası iktisadi gelişmeleri, bu bağlamda ABD hegemonyasını dikkate alan ve ekonomiyi serbestleştirmeyi amaçlayan, bu doğrultuda yeni kurulan Demokrat Parti (DP) ile rekabet etmeye soyunan ve kendi içinde uzlaşmazlığa

ve çatışmaya düşen CHP'nin devletçi tezler lehinde tavır koyması giderek güçleşmiştir. CHP'nin sözcüsü olan Ulus gazetesinin 3 Eylül 1946 tarihli sayısında Vedat Dicleli'nin değerlendirmesi konuya açıklık kazandırmaktadır. Dicleli'ye göre "... devletçilik prensibi üzerinde muvafakat ve muhalefet safları arasında büyük bir ayrılık yoktur..., hükümet programında devletçilik sağa-sola zarar veren taşkın bir sel niteliğinde görülmemiş, uygun setler ve yerinde tedbirlerle normal mecrasında akması sağlanan gür ve faydalı bir kuvvet halinde yorumlanmıştır". IMF'ye üyelik öncesinde 7 Eylül 1946'da ABD doları karşısında Türk lirası %118,75 oranında devalüe edilmiştir. Ayrıca ticari serbestleşme önlemleri Türkiye ekonomisinin yeni yörüngesine oturtulması yönünde atılmış önemli adımlardır. Yeni yörünge dünya ekonomisiyle bütünleşmektir. 8 Eylül 1946 tarihli Ulus gazetesinin başmakalesinde "kararların amacının Anglo-Amerikan dünyasını kazanmak olduğu" vurgulanırken, aynı gazetenin 8 Kasım tarihli sayısında yer alan "İngiliz firmaları üzerinde son kararlarımız çok iyi bir etki yaptı. Para devalüasyonu ve ithalat listesinin genişletilmesinin aradaki ticareti artıracak ve birçok firmanın piyasamızla temasa geçmek üzere oldukları bildiriliyor" (Bila, 1979, s.212) yorumu kararların ana eksenini gözler önüne sermektedir. Nitekim hazırlanmış olan planın ekonominin yeni yörüngesi ile çelişeceğini, ABD'den gerekli finansal desteğin sağlanamayacağını düşünen hükümet, Şubat 1947'de İktisat Vekaleti baş danışmanı Kemal Süleyman Vaner başkanlığında "devlet kadrolarının liberal kesimini temsil eden...Türk Ekonomi Kurumu üyeleri" nden oluşturulan bir kurulu yeni bir plan hazırlamakla görevlendirmiştir (Tekeli ve İlkin,1974;mTezel,1982, s.295).

ABD başkanı Truman 6 Mart 1947 tarihinde Baylor Üniversitesi'nde ABD'nin uluslararası planda izleyeceği iktisat politikasına ilişkin görüşlerini açıkladıktan birkaç gün sonra 12 Mart tarihinde Kongre'de Yunanistan ile Türkiye'ye yapılması gerekli olan finansal, teknik ve askeri yardımın gerekçelerini açıklamış ve Kongre'den her iki ülkeye 30 Haziran 1948 tarihine kadar 400 milyon dolar tutarında yardım için kendine yetki vermesini talep etmiştir (Cahiers de l'Histoire, 1973-1974, s.143-145;Warburg,1948, s.173-188). ABD Dışişleri Bakanı General Marshall Avrupa ekonomilerinin savaş sonrasında canlandırılması için yapılacak ABD katkısını içeren planı Harvard'da 5 Haziran 1947 tarihinde açıklamıştır (Warburg,1948, s.222-226). Türkiye'nin de aralarında yer aldığı 16 Avrupa ülkesinin katılımıyla Temmuz 1947'de toplanan Avrupa İktisadi İş birliği Komitesi (EECC), Avrupa İmar Programı raporunu 23 Eylül 1947'de yayımlamıştır. Marshall Planı uyarınca ABD'nin Avrupa İmar Programına sağlayacağı kredilerden yararlanabilmek için Temmuz 1947'de Türkiye ile ABD arasında İktisadi İş birliği Anlaşması imzalanmıştır. Türk hükümeti Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Avrupa Kalkınma Programına başvurarak 615 milyon dolarlık finansal destek talep etmiştir. Türkiye'nin

Avrupa Kalkınma Programına katılması gündemdeyken Thornburg başkanlığında bir ABD heyetinin Türkiye'ye gelmiş ve hazırlanan raporda ("Thornburg Raporu" olarak da bilinmektedir) Türkiye'deki devletçi sanayileşme politikasına şiddetle karşı çıkılmış, savaş sonrasında hazırlanan kalkınma planlarında yer alan projelerin hiçbiri ABD'li girişimcilere önerilecek nitelikte bulunmamıştır (Thornburg vd., 1949).

2 Dünya Savaşı sonrasında ABD önderliğinde oluşturulan uluslararası sermaye birikimi modeli ile ekonomik, parasal ve siyasal düzene uygun düşmektedir. Bu bağlamda Türkiye Mart 1947'de IMF ve Dünya Bankası'na, Nisan 1948'de Avrupa İktisadi İş birliği Örgütü'ne üye olmuş, Marshall Planı kapsamına alınan Türkiye ile ABD arasında imzalanan İktisadi İşbirliği Anlaşması, Meclis'in 8 Temmuz 1948'de verdiği onayla yürürlüğe girmiş, aynı yılın sonbahar aylarında yardım programına yardımcı olmak ve yönlendirmek amacıyla ABD misyonu Türkiye'ye yerleşmiştir. Hükümetin hızlı kalkınma konusunda yardımcı olması için başvurduğu Dünya Bankası, Barker başkanlığında bir heyeti 1949 sonlarında Türkiye'ye göndermiştir. Heyet başkanı Barker'ın adıyla özdeşleşen rapor (Barker Raporu) özü itibariyle Thornburg Raporundan farklı olmayıp, Marshall yardımının temel felsefesi ve ilkeleri doğrultusunda hazırlanmıştır. Raporda tarımsal ürün (gıda), hammadde, çimento, inşaat malzemeleri, seramik ve kundura üretimi ile hafif kimya sanayisine ağırlık verilmesi ağır imalat sanayisi ile kimya sanayisi, kağıt ve selüloz sanayisinin yanı sıra çıkarılan madenlerin işlenmesine yönelik sanayi yatırımlarından kaçınılması, kapsamlı bir planlamadan vazgeçilerek, devletçiliğin tasfiye edilmesi ve yabancı sermayeyi engelleyen mevzuatın değiştirilerek sermaye girişinin özendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Baker raporunda üzerinde özenle durulan nokta Türkiye'nin dış yardıma olan ihtiyacıdır (Avcıoğlu,1973, s.384; Doğan, 1980, s.7; Sönmez,1978, 1, s.297-302; Tayanç,1973, s.134-135; Yerasimos,1974, 3, s 1354).

Böylece Dünya Bankası heyeti kendi bakış açısından *tutarlı* bir mantıksal kurgu gerçekleştirmiştir; raporda saptanan sektör veya alanlara Türkiye'nin yatırım yapması durumunda, gerekli finansal ve teknik destek sağlanacaktır. Raporda enflasyonist baskılara ve dış ödemede dengesizliğe yol açmamak için de kalkınma hızının yüksek tutulmaması önerilmektedir.

Dünya Bankası raporu öncesinde yabancı sermaye lehinde takınılan olumlu tavır, 1950'lerin başlarında yapılan düzenlemeyle somutlaşmıştır. 22.5.1947 tarihinde çıkarılan Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkındaki 13 Sayılı Kararname, 1 Mart 1950 tarihinde kabul edilen, 5583 sayılı kanunun ardından yürürlüğe giren 4.3.1950 tarih ve 5584 sayılı kanun Türkiye'ye yabancı sermayenin çekilmesi ve güvence konusunda hükümler bulunmaktadır. 8.9.1951 tarihinde yürürlüğe giren 5821 sayılı Yabancı Sermaye Yatırımları Teşvik

Kanunu ile 5583 sayılı kanun yürürlükten kaldırılırken, yabancı sermayeye ilişkin hükümler daha sistematik olarak yeniden düzenlenmiştir (Uras,1979, s.109-110)

1950 seçimleri ile iktidara gelen DP'nin hükümet programını 29 Mayıs 1950 tarihinde Meclis'te okuyan Başbakan Adnan Menderes izlenecek iktisat politikasının ana çerçevesini çizmektedir: “iktisadi ve mali görüşlerimizin esası bir taraftan devlet müdahalelerini asgariye indirmek, diğer taraftan iktisadi sahada devlet sektörünü mümkün olduğu kadar daraltmak ve buna emniyet vermek suretiyle hususi teşebbüs sahasını mümkün olduğu kadar genişletmek diye ifade olunabilir,... bize göre hususi mülkiyet ve şahsi hürriyete dayanan bir iktisat rejiminde, iktisadi sahanın asıl olarak ferde veya şirket halinde hususi teşebbüse ait olması lazımdır...Bundan böyle amme karakterini haiz olmayan sahalarda işletmeciliğe geçmeyeceğimiz gibi muhtelif sebepler altında kurulmuş olan işletmeleri, amme hizmeti gören ve ana sanayie taalluk edenler hariç, muayyen bir plan dahilinde elverişli şartlarla peyderpey hususi teşebbüse devretmeye çalışacağız.... Ticari sahada iç ve dış şartların müdahaleyi zorlamadığı hallerde işi serbest ve normal kaidelere bırakmak asıl olacaktır...dış ticaret rejimimize kati bir istikrar vermek lüzumunu şiddetle kaniiz. Ofisler üzerinde durarak icap eden kararları alacağız...Devlet elinde bulunmaktan doğan ve hususi teşebbüslere yer vermeyen veya üstün tutan zihniyetin sona erdiğini şimdiden açıklayabiliriz” (Yazman,1974, s 108-111).

Yeni hükümetin, CHP iktidarının başlattığı özel girişimciliğe öncelik tanıma, dış ticarete serbestleşme yoluyla dünya ekonomisiyle bütünleşme ve finansmanda dış kaynak kullanımına dayalı politikalara ivme kazandırarak daha ileri aşamalara getirmeyi amaçladığı görülmektedir. Nitekim dış borçlanmaya dayalı bir kalkınma stratejisi benimsemiştir. DP hükümetinin 1946-50 dönemi CHP hükümetlerinin uygulamaya koyduğu piyasa eksenli iktisat politikalarını daha ileri aşamalara getirme sürecini başlatmıştır ancak CHP yeni kamu işletmeleri kurulmamasını ilkesel düzeyde benimserken, mevcut işletmelerin özel kesime devrine onay vermemektedir. Buna karşın DP hükümeti özel kesime devri hükümet programına almıştır. Özellikle 1954-1960 kesitinde uygulanan iktisat politikaları açısından ayırıcı özellikleri dış ticarete liberal uygulamadan vazgeçilerek denetimin getirilmesi, devletin önemli bir rol üstlendiği ithal ikamesi politikasının uygulamaya konulması bu bağlamda sanayi sektöründe artarda kamu işletmelerinin kurulması, tarım kesimine yönelik genişleyici ve enflasyonist politikalarlardır. Ulaştırma-haberleşme ve enerji sektörlerinde üretilen hizmetlerden düşük bedel karşılığında yararlanmaları özel sanayi işletmelerinde karlılığı artırmış, sermaye birikimini hızlandırmıştır. Devletin altyapı yatırımlarını üstlenmesi pazar ekonomisinin genişlemesine ve gelişmesine destek olduğu gibi, kamu işletmelerinin ürettikleri ara mal niteliğindeki ürünlerin

çoğu kez maliyetin altında fiyatlarla özel işletmelere aktarma politikasının özel kesimdeki hızlı sermaye birikimi ile yüksek karlılığı hazırlayan ana etken olduğunu dikkate almak gerekiyor. Bu bağlamda dönemin ana özelliklerinden biri olarak ön plana çıkan kamu katılımcılığıyla özel sektöre kamusal fon aktarımı, özel sanayinin gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır. DP hükümeti devletçi politikalara ve KİT'lere karşı olmasına, mevcut KİT'lerin özel sektöre aktaracağını açıklamasına karşın kamu girişimciliği, işletmeciliği ve iştirakçiliği, yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı dönem boyunca gelişme göstermiştir. Bu bağlamda yerel kalkınma şirketleri formülü ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait KİT'ler içerisinde Ortaklıklar olarak adlandırılan 43 sermaye şirketi oluşturulmuştur. KİT'lerin 1950'li yıllara kadar iştirak biçiminde özel işletmelerle ortaklık kurması, tümü bankacılık sektöründe olmak üzere yalnızca üç adet iştirakte bulunduğu, izleyen dönemde iştirakçiliğin hızla yaygınlaştığı gözlenmektedir. Ayrıca bu dönemde Devlet Demiryolları İşletmesi, PTT, Denizcilik Bankası T.A.Ş., DMO, TPAO, EBK kurulmuş, Etibank'tan T.K.İ., Sümerbank'tan SEKA ve T. Demir-Çelik ayrıştırılarak KİT'e dönüştürülmüştür. (Kepenek,1990, s.32-33, 114-115);T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, farklı yıllar).

Uygulanan ekonomik modelde sermaye birikiminin, bu bağlamda para sermayenin iç kaynakları olarak para ve kredi hacmindeki genişleme ile bütçe açıkları dikkat çekmektedir. Dış kaynakları ise dış borçlanma ve ile yabancı özel yatırımlar oluşturmaktadır. Ekonomideki olumsuz gelişmeler sonucunda hükümet IMF ile ilk stand-by düzenlemesine imza atarak 4 Ağustos 1958 tarihinde istikrar politikasına ilişkin kararları açıklamıştır. Stand-by düzenlemesi çerçevesinde istikrar önlemlerinin alınması ve primli kur uygulaması kararıyla birlikte TL'nin 4 Ağustos 1958 tarihindeki devalüe edilerek ABD dolarının değeri 2,80 liradan 9,02 liraya çıkarılmıştır İktisat politikalarının değerlendirilmesinde ilk stand-by düzenlemesi ve istikrar politikası paketinin açılması Türkiye iktisat tarihinde bir dönüm noktası veya yeni bir eşik olarak belirmektedir.

3.2. Planlı Dönem (1963-1979)

Plana dayalı kalkınma stratejisinin benimsenip yürürlüğe konulduğu 1963-79 döneminde uygulanan iktisat politikalarının ortak yönleri olduğu gibi ayrıştıkları noktalar da bulunmaktadır. Planların hazırlandığı ve uygulandığı dönemlerdeki siyasi ve ekonomik koşullardaki önemli farklılıklar planlara yansımıştır. Bununla birlikte planların amaçları yönünden ortak noktaları da bulmak olanaklıdır. Şöyle ki,

- a. Kaynakların tutarlı ve rasyonel tahsisi yapılması koşuluyla ilk üç planda yüksek büyüme hızı hedeflenmiştir (ilk iki planda %7,0; üçüncü planda %7,9).
- b. Özellikle 1950'de beliren ödemeler bilançosundaki dengesizliğin neden olduğu riskler nedeniyle bu sorunun giderilmesi diğer bir hedef olarak belirlenmiştir (dördüncü plan daha fazla yer vermiştir).
- c. İstihdamın geliştirilmesi diğer ortak bir noktadır. Özellikle hızlı nüfus artışının sonucu olarak 1970'lerde genç nüfusun artmış olması istihdam hacminin genişletilmesi ihtiyacını doğurmuştur.
- d. Tüm planlar sosyal adaletin geliştirilmesine yer vermiş, bu bağlamda toplumdaki tüm sosyal grupları ve ülkedeki tüm bölgeleri kapsayan sosyal güvenlik sistemi ve sosyal hizmetler ağına kurulmasını hedeflemiştir. Reform şemsiyesi vergi sistemini de kapsamakta, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (BBYKP) belirtilen yüksek gelir grubunun vergi yükünün artırılması ilkesine izleyen planlarda da yer verilmiştir. Buna karşın toprak reformu konusunda planlar arasında farklılıklar vardır. 1961 Anayasasının çizdiği ana çerçeve ve oluşturduğu sosyal çözümlere açık politik iklimde hazırlanan BBYKP'de toprak reformunun gerekliliği vurgulanarak işletmelerin genişliği, toprağın toplulaştırılması, işletmelerin rasyonelleştirilmesi ve dağıtılacak topraklara ilişkin ilkeler açıklanmaktadır. Bu ilkeler arasında “en küçük işletme genişliğinin tayininde ve en büyük işletme mülkiyetinin sınırlandırılmasında aşırı gelir ayrımlarının azaltılması, bir aile için gerekli olduğu kabul edilen en az gelir ve toprak toplulaştırılmasının ne oranda gerçekleştirilebileceği, tayin edilecek azami sınırın üstündeki özel mülk toprakları da, kamulaştırılarak dağıtılacağı” yer almaktadır (BBYKP, 1963, s.189).1965'de Adalet Partisi hükümetinin kurulmasından sonra hazırlanan İkinci BEŞ Yıllık Kalkınma Planı'nda (İBYKP) yalnızca topraksız ve az toprağa sahip çiftçinin yeterli toprağa sahip olması gereği bir niyet olarak dile getirilirken, dağıtılması düşünülen toprakların nasıl elde edileceği konusuna değinilmemektedir. “Topraksız ve az topraklı çiftçinin yeterli bir toprağı işleme imkanlarına kavuşturulabilmesi için tarım reformu anlayışı içinde bu çiftçilerin topraklandırılması ve kiracılık müessesesinin düzenlenmesi, toprak toplulaştırılması sağlanacaktır (İBYKP, 1968, s.246). Askeri yönetimin kontrolü altında kurulan teknokrat-bürokrat karması hükümetler döneminde hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (ÜBYKP) (1973-1977) belirli bir büyüklüğün üzerindeki toprakların topraksız çiftçilere dağıtılacağı belirtilmektedir. Bülent Ecevit hükümetleri döneminde hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (DBYKP) (1979-1983) etkili bir toprak reformunun yanısıra “demokratik kooperatifleşme, köylüye dönük devlet düzenlemesi ve desteği köykentler yoluyla yeni bir üretim düzeninin kurulması” hedeflenmektedir. Böylece “toplum kesimleri arasındaki gelir dağılımını iyileştirmek; tarımsal gelişmeyle

köylünün kalkınmasını bir tutarak ve tarımdan sanayi toplumuna köylünün katkısıyla sağlıklı bir geçişi sağlamak; köylünün kalkınma olanaklarını, üretim gücünü ve gelirini artırmak; kırsal alanda gelişmeyi hızlandırmak ve yaşama düzeyini yükseltmek üzere etkili bir toprak reformu araç olarak kullanılacaktır". Toprak reformu bağlamında toprak dağıtım ilkeleri açıkça belirtilmektedir (DBYKP, 1979, s.286). Sonuncu ortak nokta sanayileşme, eğitim ve gelir bölüşümünde bölgeler arasındaki farklılığın, özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgeleri aleyhine olan durumun düzeltilmesidir.

3.3. İlk Üç Planda Temel Strateji ve Eksenler

Onbeş yıllık bir perspektif gözetilerek hazırlanan ve birbiri ardına uygulanan planların ilk üçü 1963-77 dönemini kapsamaktadır. BBYKP'nda belirlenen onbeş yıllık gelişme perspektifi Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (ÜBYKP) tarafından terkedilip, değişen ve farklılaşan iktisadi, sosyal ve uluslararası koşullar (AET ile ilişkiler) dikkate alınarak, yeni bir uzun vadeli gelişme stratejisi saptanmıştır. İlginç olan nokta, terk edilen onbeş yıllık perspektifinin son yılında ekonominin dış borç krizine sürüklenmesi, 1978-79 kesitinde de derin bir ekonomik kriz yaşanmasıdır. Bu olguların dikkate alınarak ilk üç plan dönemini kapsayan 1963-76 kesitinin, 1977-79 döneminden ayrıştırılarak, bütünsellik içinde ele alınması yararlı gözükmemektedir. Kuşkusuz, büyüme-kalkınmanın motorunu kamu yatırımları ve işletmeciliğinde bulan BBYKP ile özel kesimden yana açık seçik tercihini koyan ve devletin teşvik ve sübvansiyonlarla özel kesime destek vermesi stratejisine dayalı diğer iki plan arasında farklılıklar bulunmaktadır. BBYKP tarım ile sanayi sektörlerinin dengeli büyümesini benimsemekteyken, İkinci Planda bu ilke terkedilmekte, sanayinin ekonomide itici sektör olması kabul edilmektedir. 12 Mart 1971 askeri muhtırasının damga vurduğu güdümlü rejim koşullarında hazırlanmış olan ÜBYKP ile ilk iki plandaki uzun vadeli nicel hedefler ile genel ve sektörel analizler yönünden farklılıklar gözlenmektedir. Bu farklılıkların göz ardı edilmemesi koşuluyla, iktisat politikaların özü ve sonuçlarının değerlendirilmesinde 1963-76 kesitinin genelde bir bütün olarak ele alınması mantıksal gözükmemektedir. Çünkü bu kesitte uygulanan politikalar ve alınan sonuçlara ilişkin ortak payda(lar) bulunmaktadır.

1962(63)-76 kesitinde uygulanan iktisat politikalarının ana nitelikleri olarak ithal ikameci sanayileşme, ithalata bağımlılık, korumacılık ve popülistlik ön plana çıkmaktadır. Planlı dönemle birlikte iç talebe yönelen ve dış girdilere dayalı bir sanayileşme modeli benimsenmiştir (Sönmez,1998, s.460-478). Sermaye birikim modeli ve ekonomik büyüme içe dönük bir ekonomi çerçevesinde belirlenen ithal ikameci ve korumacı bir sanayileşme stratejisine dayalıdır. Bu çerçevede gelir bölüşümü bir yandan bölüşümün kendine özgü iç

dinamikleri, diğer yandan korumacı ve popülist iktisat politikaları tarafından belirlenmiştir. Ancak 1930'lu yıllarda uygulanan korumacı-devletçi sanayileşme ve hatta 1953(54)-61 dönemindeki ithal ikameci uygulamayla, 1962(63)-76 kesitindeki iç talebe dayalı ve korumadan yararlanan, dış girdiye dayalı sanayileşme ve popülist bölüşüm politikaları arasında çok önemli farklılıklar bulunmaktadır (Boratav,1985-1986, 2, s.56-80; Boratav,1988, s.94-118).

1962(63)-76 kesitindeki sanayileşmenin “içeriği, yatırımların dağılımı ve sektör öncelikleri” (Boratav, 1988, s.95) tamamen farklıdır. Montajcı dayanıklı tüketim malları sanayisi ile birlikte kamu kesiminin ağırlıklı olduğu ara mallar üretiminde ithal ikamesi söz konusudur. Başlangıçta montajcı nitelikteki dayanıklı tüketim malları sanayisi, teknoloji ve ana girdiler açısından dışa bağımlıdır. Büyümenin popülist iktisat ve sosyal politikalarla desteklenmesi dayanıklı tüketim mallarına yönelik talebin giderek orta gelir gruplarına ve emekçilere yaygınlaşmasını sağlamıştır. Dayanıklı tüketim malları sektörünün hızla gelişmesi, dış girdilere ve dolayısıyla ithalata bağımlılığı pekiştirmiştir. Yatırım malları alt sektöründeki genişlemenin ara mallarına göre yavaş seyretmesi de önemli bir ithalat faturası çıkarmıştır. Ancak imalat sektöründe yer alan alt sektörün hemen yukarıda belirtilen özellikleri, bu bağlamda dayanıklı tüketim mallarının hızla gelişmesi, buna karşın ara mallar ile yatırım malları alt sektörleri arasındaki dengesizlik dış girdiye, dolayısıyla ithalata olan bağımlılığı artırmıştır. Birinci petrol şokuna kadar petrol fiyatlarının uluslararası planda düşük düzeyde seyretmiş olması, ithal enerji kaynaklarına bağımlı bir sınai yapının oluşmasında dikkate alınması gerekli bir etkidir. Birinci petrol şokunu Türkiye'deki hükümetler dikkate almamış, petrol fiyatlarındaki hızlı artış piyasaya yansıtılmamıştır. Akaryakıt İstikrar Fonu tarafından sağlanan sübvansiyonla akaryakıt fiyatları düşük tutulmuştur. Nitekim uluslararası krizin yoğunluk kazandığı bir dönemi kapsayan ÜBYKP (1973-77), özel sektörü sübvansiyon sistemiyle desteklemeye ve kamu kesiminde yatırımları artırmaya dayalı bir stratejiyi benimsemiştir. 1977 yılının sonlarına doğru beliren dış borç krizi ve derin ekonomik krizin açıklanması yönünden 1962(63)-76 döneminde, özellikle de 1970'lerin başlarındaki gelişmeler aydınlatıcıdır.

Bu çerçevede belirtilmesi gerekli bir nokta da sanayi kesiminde biriken sermayenin de bankaların gelişmesinde etkinlik kazanma sürecine girmesidir. Bu amaç doğrultusunda büyük sanayi gruplarının banka hisselerini elde etmeleri söz konusu olduğu gibi, büyük bankaların da sanayi kuruluşlarıyla ortaklık kurma süreci hızlanmıştır. Nitekim Türkiye'de büyük oligopolcü sermaye gruplarının oluşmasında başlıca iki yol izlenmiştir. Bunlardan birincisi, oligopolcü grupların bankalar ve sigorta ortaklıkları etrafında toplanması, ikincisi ise holdingleşmedir. Bu açıdan Türkiye'de anonim ortaklıkların gelişmesi anlamlı bir gösterge olarak kabul edilmelidir. Anonim ortaklıklar, sermayenin toplulaşmasını, diğer ortaklık

biçimlerinde görülmeyen bir hızla gerçekleştirmektedir. Türkiye’de anonim ortaklıkların oluşması, 1960’larda, özellikle de 1967 sonrasında hız kazanmıştır. Anonim ortaklıklar içinde en büyük paya imalat sanayisi sahiptir. Anonim ortaklıkların sermayelerini artırabilmek için başvurdukları kaynakların başında (kendi iç sermaye birikimleri dışında) hisse senedi ihracı gelmektedir. Büyük anonim ortaklıklar ihraç ettikleri hisse senedi ve tahvillerle bireysel ve küçük tasarrufları denetim altına almaktadır. Türkiye’de özellikle hamiline yazılı hisse senetleri ihracı, vergi yasalarındaki bazı kolaylıklarla ayrıca teşvik edilmiştir. Bu tür hisse senetlerinden elde edilen temettü gelirleri üzerinden ödenecek vergilerin düşük tutulması bir başka deyişle üniter vergileme yerine seküler yapının tercih edilmesi sonucunda vergiden kaçınmanın olanaklı kılınması, bu kategoride yer alan hisse senedi ihracını cazip kılmıştır. Büyük girişimlerin anonim ortaklık biçiminde örgütlenmesi 1970’lerde hız kazanmıştır. Anonim ortaklıkların ve hisse senedi ihracı yoluyla sermaye toplanmasının yaygınlaşmasından en çok büyük sermaye çevreleri yararlanmıştır. 1976’dan sonra yeni kurulan anonim ortakların pay sahipleri arasında gene anonim ortaklıkların ağırlık kazanmaya başladıkları saptanmaktadır. Dikkat çeken nokta ise sermayesi belirli bir büyüklüğü aşan ortaklıkların, birkaç istisna dışında ancak banka ve holdinglerin ortaklığı ile kurulabilmesidir (TİP, 1978, s.169-171).

Özetle bankacılık kesimindeki piyasa modeli oligopolcü özellikler taşımaktadır. Sistemde banka sayısı çok olmasına karşın piyasaya giriş ve çıkışlar genelde kısıtlanmıştır. Yeni bankaların kurulması için gerekli olan yasal izin genelde verilmediği gibi, sistemden çıkış da son derece güçleştirilmiştir. Yürürlükte olan Bankalar Kanunu başta olmak üzere tüm yasal düzenlemeler ve yönetimin bankacılık anlayışı ve politikası, bankaların sistem içinde kalmalarını ve faaliyetlerini sürdürmelerini kolaylaştırmıştır. Oligopolcü -hatta tekelci - yapıyı kanıtlayan diğer bir gösterge de bankaların ürettikleri ürün veya hizmetlerin benzer olması ve bu ürün ile hizmetlerin fiyatlarının azami fiyatlar olarak kamu yönetimi tarafından belirlenmiş bulunmasıdır (Artun,1985, s 45-47).

4. Türkiye Ekonomide Neoliberal Yapısal Uyum/Dönüşüm

Neoliberal yapısal uyum (dönüşüm) sürecinin fiili başlangıcını 24 Ocak 1980 tarihli kararlar ve Haziran’da IMF ile yapılan üç yıllık stand-by düzenlemesi oluşturmaktadır. 12 Eylül’deki askeri darbeden sonra kurulan cunta yönetimi istikrar önlemlerini katılaştırarak sürdürmüş ve yapısal uyum doğrultusunda adımlar atmıştır. Demokratik hak ve özgürlüklerin askıya alındığı bir ortamda emekçiler ekonomik ve sosyal hak kayıplarına uğramış, sıkı gözetim altına alınmışlardır. 1983 Sonbaharındaki güdümlü genel seçimlerin ardından iktidara gelen ANAP ile birlikte neoliberalizme angajman netleşmiş, dış ticarete ve iç finansal piyasalarda serbestleşme hızlandırılmıştır. 1980’li yılların

sonlarına doğru demokrasiye yönelime koşut olarak sendikal mücadele canlanmış ve yoğunlaşmıştır. Ancak iktisat politikaları açısından dönemeci sermaye hareketlerine serbestlik sağlayan (dış finansal serbestleşme) Ağustos 1989 tarihli 32 sayılı Karar oluşturmaktadır. Söz konusu karar ile finansal birikim modeline dayalı spekülasyon büyüme süreci başlatılmıştır. İstikrarsızlık, kriz (1994) ve finansal dalgalanmaların gözlemlendiği on yıllık süreç sonunda, siyasi iktidar Türk ekonomisini 1998 yılında IMF gözetimi ve denetimi altına sokmuştur. 2000 yılında yürürlüğe konulan stand-by düzenlemesi ile gözetim resmi boyut kazanmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin ardından yapılan yeni stand-by düzenlemeleri ile IMF gözetimi artırılmış ve kapsamı genişletilmiştir. Ekonomik ve toplumsal yapıyı derinden etkileyen ve dönüşüme uğratan neoliberal politikalar Ekim 2002 genel seçimlerinin ardından kurulan AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi) hükümetleri döneminde yoğunluk ve yaygınlık kazanmıştır. Dolayısıyla Ekim 2002 sonrası geliştirilen siyasi-ideolojik söylem ve uygulamalar, neoliberalizm ile İslamcı düşünceye dayalı siyasal iktidarların uyguladığı politikaların bağdaştığını gözler önüne sermesi açısından ilginç olduğu kadar anlam yüklüdür.

4.1. Neoliberal Dönüşüme İlk Adım ve Yeni Birikim Modeli

24 Ocak 1980 tarihinde açılan istikrar paketinin geçmişteki benzerlerine göre temel farklılığı, kısa vadeli ekonomik istikrarın ötesinde serbestleşme ve dışa açılma ekseninde kapsamlı ve uzun vadeye yayılmış bir yapısal uyum/dönüşüm programını öngörmesidir. Nitekim izleyen yıllarda sürekli düzenlemeler ile serbestleşme odaklı yapısal uyum ön plana çıkmıştır.

İstikrar paketi ve yapısal uyum programı IMF, Dünya Bankası ve OECD çevrelerinin görüşleri ve önerileri ile uyumludur. Program kısa vadede temel piyasalarda dengesizliği ortadan kaldırarak enflasyonist baskıyı hafifletmeyi ve ödemeler bilançosundaki dengesizliği gidermeyi, orta ve uzun vadede kamu kesiminin boyutlarını daraltarak ekonomiyi özelleştirmeyi ve dışa açılma stratejisine uygun olarak dış ticarete ve sermaye hareketlerinde serbestliği sağlamayı hedeflemiştir. İstikrar politikası öncelikle enflasyonist baskının kırılması doğrultusunda iç talebin daraltılmasına odaklanmıştır. Bu doğrultuda fiyatlar, kur ve faizde serbestlik gerekli görülmüştür (DPT (1980); DPT (1981); DPT (1982); Ekzen,1984, 165-187; Resmi Gazete, 25 Ocak 1980, Mükerrer Sayı).

Mal ve hizmet piyasalarında fiyat serbestisinin KİT ürünlerini de kapsamıyla birlikte sübvansiyonların azaltılacağı ve KİT'lerin konsolide bütçe üzerindeki mali yükünün hafifletilmesine bağlı olarak bütçe/kamu açıklarının daraltılacağı ve böylece enflasyonist baskının kırılacağı öngörülmüştür. Pozitif

reel faizin tasarrufların mali sisteme yönlendirilmesini ve kredi talebinin sınırlandırılmasını sağlayacağı, böylelikle anti-enflasyonist etkinin yaratılacağı düşünülmüştür. Döviz kurlarına kontrollü olmakla birlikte, 1 Mart 1981 tarihinden itibaren esneklik kazandırılması, yani sürekli kur ayarlaması (devalüasyon) sayesinde fiyatlar üzerindeki baskının kırılarak iç talebin daraltılması tasarlanmıştır. Böylelikle oluşturulacak anti-enflasyonist etki kısa vadeli bir hedef olarak resmen belirtilmiş olmakla birlikte, fiyat artışlarının belirli aralıkta tutulması söz konusudur. Bir başka deyişle kontrollü enflasyon ve kur ayarlamaları, iç talebin kısılmasının ve sosyal üretim maliyetinin düşük tutulmasında belirleyicidir.

İstikrar önlemleri aynı zamanda yapısal uyuma geçişin araçları olma özelliğini taşımaktadır. Genelde reel ücret artışının sınırlandırılması veya düşürülmesi, fiyatların serbest bırakılması, yüksek reel faiz ve devalüasyon istikrar programlarında miktar etkisi, yapısal uyum sürecinde fiyat etkisi yaratmaktadır. Nitekim Türkiye'deki uygulamada devalüasyon, çalışan kesimlerin satın alma gücünün azaltılmasının yanısıra orta ve uzun vadede hedeflenen yapısal uyumda ihracatçı sektörlerin dış piyasalarda rekabet gücünü artırılmasında kullanılacak bir araç olmuştur. Gene ücret artışlarının sıkı denetimi ve sonuçta reel ücretlerdeki erozyon, işletmelerin finansal rantabilitelerinin artırılmasında gerekli bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir. Reel faiz ve fiyatların serbest bırakılması, rantabilitesi yüksek kesimlere kaynak tahsisi ile kaynakların göreceli maliyetleri arasında daha iyi uyum sağlayan bir düzenleme olarak kabul edilmiştir (Arıcanlı ve Rodrik, 1990, 1343-1350; Arıcanlı ve Rodrik, 1990, s. 37-59, 98-131, 157-182, 230-253; Sönmez, 1998, s.364-65, 485-486).

Liberal iktisadi ve mali yapıyı oluşturmaya yönelik yapısal uyum politikaları zamanla Türk ekonomisinin küresel ekonomik düzene eklemlenmesine odaklanmıştır.

Radikal dönüşümlerin anahtarları olarak ihracatın teşviki ve dış ticarete serbestleşme, finansal serbestleşme ve geniş kapsamlı bir finansal sistem reformu, bütçe reformu (vergi reformu), KİT'lerin yeniden yapılandırılması ve nihai olarak özelleştirilmesi, tarım kesiminde sübvansiyon sisteminin giderek tasfiyesi programın ön sıralarında yer almaktadır. Yapısal uyumun kapsamı genişletilerek serbestleşme, deregülasyon ve özelleştirme kamu bankalarından kamu hizmet alanına ve sosyal güvenlik ve sağlık sistemine kadar yaygınlaştırılmıştır. Neoliberal ekonomik dönüşümde özellikle finansal serbestleşme belirleyici rol oynamıştır. Türkiye'de bir bütün olarak finansal serbestleşme üç ana eksen üzerinde gerçekleştirilmiştir (BSB, 2008a, 2008b; TCMB, 2002, s.10-12).

(a) Finansal piyasaların düzenlenmesi ve geliştirilmesi, (b) Mevduat faiz oranlarının belirlenmesinde serbestleşme, (c) Kambiyo ve sermaye hareketlerinde serbestleşmedir. Ocak 1980 kararlarının ardından dış ticarete hızlı serbestleşmeye paralel olarak finansal piyasaların serbestlik temelinde geliştirilmesi ve düzenlemesi (iç finansal serbestleşme), ödemeler bilançosunda sermaye hesaplarının serbestleştirilmesi (dış finansal serbestleşme) İç finansal serbestleşme, söz konusudur. İç finansal serbestleşme faiz hadlerinde, dış finansal serbestleşme kambiyo hareketlerinde serbestleşmeyi kapsamaktadır (Sönmez, 2009). Serbestleşme politikaları ekonomik büyüme, iç ve dış borçlanma ile kamu maliyesi, dış ödemeler bilançosu ve bölüşümü etkilemiş ve 1980 öncesine göre yeni fakat kırılgan bir ekonomik-finansal yapının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

5. İç Finansal Serbestleşme Yörüngesinde İstikrar ve Yapısal Uyum (1980-1989)

Bir bütün olarak 1980'li yıllarda dışa açık ve ihracatın artırılması stratejisine dayalı büyüme modeli/süreci benimsenmiştir. Bu bağlamda Türk ekonomisinin dış ticarete ve sermaye hareketlerinde serbestlik ilkesi doğrultusunda dünya ekonomisine eklenmesi hedeflenmiştir.

Benimsenen strateji ve uygulanan politikalar dış finansmanı ve borçlanmayı artırmış olsa da dış finansman ekonomik büyümenin ana kaynağına dönüşmemiş, dış finansman/borçlanma odaklı iktisat politikası henüz tam olarak şekillenmemiştir. Nitekim cari açığı ekonomik büyüme belirlemektedir. Cari açığın finansmanı için dış finansman/borçlanmaya başvurulmakta ve finansman ihtiyacını aşan sermaye girişi dış borç stokunun artmasına neden olmaktadır. Ancak iç finansal serbestleşme kamu iç borçlanmasına hız kazandırmış ve borç stokunda artış kaydedilmiş, borcun baskısı kamu bütçesi üzerinde dönem sonuna doğru hissedilmeye başlanmıştır. Bu noktada iç finansal serbestleşmenin rolünü dikkate almak gerekiyor. İç finansal serbestleşme teorik olarak finansal baskıyı kırarak finansal derinlik sağlamayı amaçladığı için pozitif reel faizin tasarrufta artışı teşvik edeceği, sermaye kazançları ve yüksek gelir grupları üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesiyle elde edilen tasarrufun yatırımlar için gerekli kaynakları oluşturacağı tasarımı yapılmıştır. Bu tasarıma uygun politikalar iç transferin gerçekleştirilmesi, bu bağlamda gerek kamunun gerekse özel sektörün net tasarruf yapmasının yanısıra mali sistemin etkin bir tasarruf mobilizasyonu sağlaması açısından önemlidir. Bir başka deyişle ekonomik büyümeyi finanse edecek kaynaklar iç tasarrufun teşviki ile sağlanırken, dış borç servisi için gerekli tasarruf mobilizasyonu aracılığıyla iç transfer gerçekleştirilecektir. Ancak bu strateji kamu iç borçlanmasına ivme kazandırmış, konsolide bütçe kamu hizmeti

üretip sunan ve yatırım yapan bütçe olma niteliğinden sıyrılmıştır. Nitekim izleyen yıllarda konsolide bütçenin birincil işlevi borç faizi ödemek olmuştur

1988-89 kesitinde dışa açık büyüme modelinde tıkanıklıklar belirmiştir. İhracat artışında durma noktasına gelinmiş ve ağırlık dış talepten iç talebe kaymıştır. Bu yönelimi belirleyen etkenleri birkaç grupta toplamak olanaklıdır: (a) 1988 yılına dek yüksek döviz kuru ile ihracat teşvik edilirken, bu tarihten sonra düşük döviz kuruna geçilmiş, TL yapay olarak değerlendirilmiştir. Nitekim reel efektif döviz kurunun (ABD doları + Alman markı) gelişimi gerek TÜFE, gerekse TEFE bazında 1988-89 kesitinde TL'nin değerlendirildiğini işaret etmektedir. (b) Kapasite kullanımında sınıra ulaşılmış, yeni üretim kapasitelerinin oluşturulamaması verimliliği olumsuz etkilemiştir. İhracattaki artışa karşın, dışa yönelik sanayinin temellerinin atılamamış olması, ihracattaki tıkanıklığın ve büyümedeki yavaşlamanın nedenleri arasında yer almaktadır. Bu bağlamda dış talepten iç talebe kayma başlamıştır. (c) Göreli demokratikleşme paralelinde, emekçi kesimlerin ücret artışı yönündeki talebi artmış ve işçi ücretlerinde 1980'li yıllardaki kaybı telafi edici yönde düzenlemeler yapılmıştır. Reel ücretlerdeki artışın yanısıra ticari ve tüketici kredilerindeki genişleme iç talebin uyarılmasına yol açmıştır. Söz konusu gelişmeler dış finansal serbestleşmenin sağlanarak 1989 yılı sonrasında yeni bir birikim modeline geçişin rastlantısal olmadığı işaret etmektedir.

5.1. Dış Finansal Serbestleşme Yörüngesinde Yeni Birikim Modeli (1990-1999)

Finansal birikim ve spekülasyon büyümenin temelinde finansal serbestleşme yatmaktadır. Madalyonun bir yüzünde deregülasyon politikaları ve finans piyasalarına yönelik reformlar ile finansal piyasaların gelişmesine ve derinlik kazanmasına yönelik iç finansal serbestleşme bulunmaktadır. Madalyonun diğer yüzünde kambiyo rejiminin ve sermaye hareketlerinin önündeki engelleri tamamen kaldırmaya yönelik düzenlemeleri kapsayan dış finansal serbestleşme yer almaktadır. Tasarıma göre iç finansal serbestleşme ile finansal baskı kırılarak derinleşme sağlandığı ölçüde, faizlerin serbest bırakılması ve sermaye kazançları ve yüksek gelir dilimleri üzerindeki vergi baskısının da hafifletilmesine bağlı olarak tasarruf hacmi artacak, böylelikle yatırımlar için gerekli kaynaklar sağlanacaktır. Dışa yönelik serbestleşme ile yabancı sermayenin/kaynak girişinin önündeki engeller kaldırılacak ve ekonomik büyüme hızlanacaktır. Türkiye'de Aralık 1983'te çıkarılan 28 sayılı Karar ve Temmuz 1984 tarihli 30 sayılı Kararın ardından Ağustos 1989'da yürürlüğe konulan 32 sayılı Karar ile tüm döviz işlemleri ve sermaye hareketleri serbestleştirilmiştir ve sermaye hareketleri serbest kılınmıştır. Şubat 1990 tarihinde 32 sayılı Karar'da yapılan ek değişiklikler ve TL konvertibilitesinin IMF tarafından onaylanmasının ardından,

Haziran 1991'de 91-3215 sayılı Tebliğ ile 32 sayılı Karar kapsamındaki serbestleşmeyi sağlayıcı düzenlemelerdeki bazı eksiklikler giderilmiş ve serbestlik tamama erdirilmiştir. Böylece Türkiye'deki yerleşikler uluslararası finansal piyasalardan borçlanabilme, yurtdışına yatırım yapabilme-sermaye transferi- ve yurtdışında finansal varlık tutabilme, kendi aralarındaki borçlu-alacaklı ilişkilerinde döviz kullanabilme-döviz cinsinden banka mevduatına sahip olma ve ödeme yapma- olanağını elde etmişlerdir. Yerleşik olmayanlar da yurtiçi finansal piyasalara yatırım yapabilme, yurtiçinde borçlanma ve yükümlülük taşıma, yurtdışına kazançlarını transfer edebilme serbestliğine sahip olmuşlardır.

Yeni birikim modeli iç ve dış etkenler belirlemiştir. 1980'li yılların sonlarına doğru dışa açık büyüme modelinde tıkanıklık ortaya çıkmış, enflasyonist baskının kırılmaması geleceğe ilişkin belirsizliklere yol açmış, vergi gelirlerinin kamu finansmanındaki yetersizliği kronikleşmiş ve -iç- borç faiz ödemeleri kamu maliyesi/bütçesi üzerinde finansal baskı oluşturmuştur. Yüksek kamu açıklarının sürdüğü ve iç tasarrufların sermaye birikimi ve ekonomik büyümeyi finanse edemediği saptanmaktadır. Bu olumsuz koşullar dış finansmana dayalı yeni birikim modeline geçişin iç etkenlerini oluşturmaktadır. Temel dış etken ise finansal küreselleşme sürecinin Türkiye ekonomisini kapsamına almasıdır.

Finansal birikim modelinin temel özellikleri olarak; büyümenin ağırlıklı olarak kısa vadeli sermaye akımlarına bağımlılığı, iktisadi faaliyetlerin finansal spekülasyon ve rantlar tarafından yönlendirilmesi ve biçimlendirilmesi, bağlı olarak bölüşümün giderek spekülatif kazanç sağlayanlar lehine gerçekleşmesi, finans sektörünün reel sektörden kopması, kamu maliyesinde kronik dengesizlik ve iktisat politikalarının kısa vadeli sermaye girişine bağımlı olması, bu bağlamda deformasyonu sıralanabilir. Modelin şekillenmesinde dış finansal serbestleşmenin tetiklediği-kısa vadeli- sermaye girişi dış borçlanmaya ivme kazandırdığı gibi, faiz-kur arbitrajı iç borç stokunun da tırmanmasına yol açmıştır. İç borç stokundaki artışın arka planında önemli tutara ulaşan dış borç yer almaktadır. Bu süreçte finansal serbestleşmeye bağlı olarak özel sektörün, bu bağlamda faiz-kur arbitrajından yararlanmak için açık döviz pozisyonuna kayan özel ticari bankaların dış borcu hızla artmıştır. Sonuçta makroekonomide dış kaynak (dış tasarruf) ihtiyacı ile dış borçtaki artış arasındaki denge finansal serbestleşme sonrasında giderek kopmuştur. Resmi otoriteler cari açığın finansmanı için gerekli dış finansman miktarının üzerinde dış borçlanmaya başvurmuştur. Bunun temel nedeni dış finansal serbestliğin söz konusu bağlantıyı koparmış bulunmasıdır (Sönmez, 2003, 2009).

Yukarıdaki saptamalar faiz ve kurların ağırlıklı olarak ekonomiye şırınga edilen sıcak para tarafından belirlendiğini, para ve maliye politikalarının hızla etkinliklerini yitirme sürecine girdiğini göstermektedir. Ekonomik büyüme sermaye girişine bağlı kılındığı için iniş çıkışlar sergilemektedir. Bu saptama ekonominin genel seyri ve dış finansman sorunsalı açısından önem taşımaktadır. Finansal serbestlik öncesi dönemde ekonomik büyümenin yol açtığı cari açık sermaye girişine, bu bağlamda dış borçlanmaya kapıyı aralarken, serbestlik sonrasında sermaye girişi ekonomik büyümeyi yönlendirmekte ve cari açık oluşmaktadır (Boratav, 2001) 7-17; Boratav ve Akyüz, 2002, 14-46). Para ve kur politikalarının yanısıra maliye politikasının bağımlı değişken/araç olduğu yeni büyüme sürecinde dış kaynak girişi belirleyici olduğu için, büyümeyi desteklemek için dış finansmana ihtiyaç doğmakta ve dış borçlanma ivme kazanmaktadır. Böylece finansal birikim rejiminde dış finansman/borçlanma cari açığın finansmanı ötesinde işlevlere sahip olmakta, rezerv birikimine katkıda bulunmanın yanısıra spekülasyon hareketleri beslemekte, bu nedenle rant ekonomisinin belirleyici değişkenleri arasında yer almaktadır. Nitekim finansal birikime dayalı spekülasyon büyüme dış borçlanmaya ve net transfere süreklilik kazandırmış, dış borç servisini artırmış, finansal kriz koşullarını hazırlamıştır. Modelin şekillenmesi açısından aşağıda yer verilen özellikler önemli gözükmektedir: (a) Dış finansal serbestleşmenin tetiklediği–kısa vadeli– sermaye girişi dış borçlanmaya ivme kazandırdığı gibi, faiz-kur arbitrajı iç borç stokunun da tırmanmasına yol açmıştır. (b) İç borç stokundaki artışın arka planında önemli tutara ulaşan dış borç yer almaktadır. (c) Finansal serbestleşmeye bağlı olarak özel sektörün, bu bağlamda faiz-kur arbitrajından yararlanmak için açık döviz pozisyonuna kayan özel ticari bankaların dış borcu hızla artmıştır. (d) Makroekonomide dış kaynak (dış tasarruf) ihtiyacı ile dış borçtaki artış arasındaki denge finansal serbestleşme sonrasında giderek kopmuştur. Resmi otoriteler cari açığın finansmanı için gerekli dış finansman miktarının üzerinde dış borçlanmaya başvurmuştur. Bunun temel nedeni dış finansal serbestliğin söz konusu bağlantıyı koparmış bulunmasıdır.

Model uluslararası piyasalara göre yüksek reel faiz ve bastırılmış döviz kuru (özellikle dolar), eksenine oturtulmuştur. Yüksek reel faiz ve düşük kur ilk aşamada spekülasyon nitelikteki kısa vadeli sermaye girişini hızlandırmıştır. Ticari bankalar ve diğer özel sektör kuruluşları uluslararası likidite bolluğundan yararlanarak ve Türkiye’de kurun değişmeyeceği varsayımı altında risk primini de ekleyerek, yurtiçine göre daha düşük maliyetle giderek artan miktarlarda dış piyasalardan borçlanmaya yönelmiştir. İç tasarrufun, bu bağlamda özel tasarrufun dramatik biçimde azalmasına paralel olarak finansal sektör dışında yer alan özel sektör kuruluşları yüksek tutarda dış kredi kullanmaya başlamıştır. Söz konusu düzenlemelerde ve eğilimin belirmesinde uluslararası piyasalardaki likidite bolluğunun 2007 yılının ortalarına kadar sürmesi belirleyici dış etken

olarak dikkate alınmalıdır. Yaratılan döviz bolluğu sayesinde kur bastırılmakta, döviz girişi karşılığında artan YTL cinsinden likidite ise yüksek faiz ödenerek yapılan devlet iç borçlanması ile sterilize edilmekte, yani piyasadan çekilmektedir. Böylelikle kur artışı iç borçlanma ile kontrol altına alınabilmekte ancak ödenen yüksek reel faiz sayesinde aldıkları dış krediyi YTL'ye çevirerek Hazine'ye borç veren özel sektörün faiz yükü azaltılmaktadır. Döviz girişindeki artış aynı zamanda ithalat faturasının ödenmesini sağlamaktadır. Ancak bastırılmış kur ithalatı cazip kılmakta, sanayiciler girdi ihtiyacını ucuzlayan ithalat ile karşılamakta ve aynı zamanda üretim maliyetini aşağı çekmektedir. Altı çizilmesi gerekli nokta ihracatın büyük ölçüde ithalata bağımlı olması (ihracatta %70 oranında ithal girdi kullanılmaktadır), ihracat artışının ithalatı daha da hızlı artırması ve ihracata yönelen sanayi ürünlerinin, yüksek ithal girdi kullanımı nedeniyle düşük katma değer üretmesidir. Artan ithalata paralel olarak piyasaya mal arzı artmakta ve enflasyonist baskının hafifletilmesi yönünde etki doğurmaktadır. Buna karşın ülke içinde faaliyette bulunan küçük ve orta ölçekli işletmeler bu tür rekabete dayanamamakta ve kapılarını kapatmaktadır. Dolayısıyla giderek genişleyen dış ticaret açığı ve cari açığa paralel olarak işsizlik de yaygınlaşmaktadır. Yüksek reel faiz-bastırılmış kur temelinde yükselen model dışarıdan sermaye girişine bağımlıdır. Dolayısıyla doğrudan yatırımlar dış cari açığın finansmanına katkıda bulunmakta ancak yeni üretim kapasitesi yaratmada yetersiz kaldığı için ekonomik anlamda katkı sağlamamakta ve istihdam yaratamamaktadır. Modelin uygulanabilmesi için kamu bütçesinde yüksek faiz dışı fazla elde edilmesi gereklidir. Bir başka deyişle mali disiplin uyarınca temel öncelik faiz ödemelerine verilmekte, kamu yatırımları ve sosyal harcamalar olabildiğince kısılmaktadır. Model “yapısal reform” kılıfı altında ekonomiyi neoliberal temele oturturken kamu hizmet alanını tümüyle ticarileştirmeye ve piyasaya açmaya odaklanmıştır. Nitekim sosyal güvenlik ve sağlık alanında yapılan *neoliberal reformlar* aslında piyasaya yeni karlı alanlar açma çabalarıdır. Özetle uygulanan modeldeki istikrar uygulanan neoliberal modelin istikrarlı olabilmesi, kalıcı olabilmesi için yapılan düzenlemelere ilişkindir.

Yukarıda açıklanan model 2001 krizinin ardından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP), 18. ve 19. stand-by düzenlemeleri kapsamında alınan önlemler ve uygulanan politikalar ile daha belirgin olarak şekillendirilmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2000, 2001). Ekim 2002 genel seçimlerinin ardından iktidara gelen AKP döneminde modele uygun kararlar hızla alınmış ve neoliberal yapısal uyum sürecinin hızlandırılmıştır. 19. stand-by düzenlemesinin sona erdiği 2008 yılının Bahar döneminde ekonomik ve sosyal göstergeler modelin tüm özelliklerini sergilemektedir; ekonomik ve sosyal tablo model ile uyumludur.

6. Sonuç

Türk ekonomisi ve toplumu 24 Ocak 1980 tarihinde açıklanan ekonomik istikrar paketi ve yapısal uyum sürecinin başlatılmasıyla yeni bir yörüngeye sürüklenmiştir. Çünkü serbestleşme ekseninde piyasa odaklı neoliberal iktisat politikalar demeti açılmış, bu doğrultuda sarsıntıların damgasını vurduğu yeni bir siyasal süreç yaşanmaya başlanmış ve toplumsal doku doğrudan ve dolaylı olarak derinden etkilenmiştir. 1980-2008 kesitinde iktisat politikalarının dar kalıplar içinde yürütüldüğünü, belirli formülasyonlara uyulduğunu ileri sürmek olanaklı değildir. Serbestleşme süreci yeni koşulları doğurmuş, oluşan yeni koşullarda neoliberal özünü yitirmeyen yani politikalar uygulamaya konulmuştur. Bu açıdan en önemli dönemeç Ağustos 1989 tarihinde ödemeler bilançosundaki sermaye hesaplarında tam serbestleşmeye gidilmesidir. Böylelikle finansal birikim modeline dayalı spekülasyon büyüme süreci başlatılmış ve 1990'lı yıllarda yalpalayan bir ekonomik büyüme devresi ortaya çıkmıştır. Özellikle finansal serbestleşme ve dünya ekonomisine eklemlenme doğrultusunda ekonominin disiplin altına alınması ve neoliberal ilkeler doğrultusunda yapısal uyum/dönüşümün hızla gerçekleştirilmesi konusundaki, kararlılık, 1998-2008 dönemini kapsayan uzun dönemli IMF gözetimine giden yolu açmıştır. Ancak IMF gözetiminde uygulanan politikalar ekonomiyi çok kısa aralıklarla finansal krizlere sürüklemiş, reel ekonomi ve bir bütün olarak toplum derinden etkilenmiştir. Finansal ve ekonomik kriz siyasette radikal değişikliğe yol açarak neoliberal akım ile İslamcı düşüncüyü bağdaştıran Adalet ve Kalkınma Partisi'ni (AKP) Ekim 2002 genel seçimlerinin ardından iktidara taşımıştır. AKP hükümetleri neoliberal düzenlemeleri derinleştirerek ve kapsamını genişleterek sürdürmüştür. Türk ekonomisi, uluslararası likiditenin yatırım yapacak sektör ve piyasa arayışında olduğu bir dönemde *yükselen piyasa ekonomilerinin* elde ettiği dış kaynaklar içindeki payını 2005-2006 döneminde %9'dan 15,6'ya çıkarmıştır. Dış kaynak girişine bağımlılık beraberinde kırılganlığı da getirmiştir; makro ekonomik ve finansal göstergeler Türkiye ekonomisinin kırılgan yapısını ortaya koymaktadır. Yapısal uyum bağlamında gerçekleştirilen ve sosyal yaşamı derinden etkileyen radikal nitelikteki düzenlemeler sosyal adalet, gelir bölüşümü açısından sakıncalar taşımaktadır. Serbestleşmenin yanı sıra kamu hizmetlerinde ve sosyal hizmetlerde, özelleştirme, deregülasyon ve ticarileştirme politikalarının hızla uygulamaya konulması neoliberal nitelikte yapısal dönüşüme yol açmıştır. Ekonominin ve toplumun neoliberal düzene uyumlu hale getirilmesi, neoliberal düşüncenin egemen kılınması, siyasetin de bu ekseninde düzenlenmesi amaçlanmıştır. Bu süreçte İslamcı düşünce ve politikaların neoliberalizm ile bir tür sentez gerçekleştirdiğini, sonuçta derin ekonomik ve toplumsal sorunlara, bunun ötesinde krize sürüklediğini mutlaka not etmek gerekiyor.

KAYNAKÇA

- Arıcanlı, T., Rodrik, D. (1990). An Overview of Turkey's Experience with Economic Liberalization and Structural Adjustment. *World Development*, 18(10), 1343-1350.
- Arıcanlı, T., Rodrik, D. (Edit.). (1990). The Political Economy of Turkey. Londra: MacMillan.
- Artun, T. (1985). Türk Mali Sistemi, 1980-1984: Değişim ve Maliyeti, *Bırakınız Yapsınlar, Bırakınız Geçsinler (1980-1985)* içinde (43-76). İstanbul: Bilgi Yayınevi,
- Aydemir, Ş.S. (1966). Tek Adam (1922-1938). (İkinci baskı). III, Ankara: Remzi Kitabevi.
- Avcıoğlu, D. (1973). Türkiye'nin Düzeni. (Altıncı baskı) II. İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Hamdi, A. (1932). Sanayici Efendilerimiz Biraz Susar mısınız?. *Kooperatif*, 1(5), *Kooperatif, Seçme Yazılar, 1932-1934 (1982)*, B.Varlık (Ed.) içinde (108-112). Ankara: Gazi Üniv., Basın Yayın Yüksek Okulu.
- Boratav, K. (1985-1986). An Analysis of the Evolution of Income Distribution in Turkey, 1969-1979. *Cahiers du GETC*, (2), 56-80.
- Boratav, K. (1988). Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985). Ankara: Gerçek Yay.
- Boratav, K. (2001). 2000/2001 Krizinde Sermaye Hareketleri. *İşletme ve Finans*, 16 (186), 7-17.
- Boratav, K., Akyüz, Y. (2002). Türkiye'de Finansal Krizlerin Oluşumu. *İktisat, İşletme ve Finans*, 17(197), 14-46.
- BSB (2006a). IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset, BSB 2006 Yılı Raporu. Ankara: TMMOB.
- BSB. (2006b). Turkey and the IMF. Penang: TW.
- Cahiers de l'Histoire. (1973). (4), 143-145.
- Doğan, Y. (1980). IMF Kısacında Türkiye, 1946-1980. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- DPT. (1980). Ekonomik İstikrar Tedbirleri, I. Ankara.
- DPT. (1981). Ekonomik İstikrar Tedbirleri, II. Ankara.
- DPT. (1982). Ekonomik İstikrar Tedbirleri, III. Ankara.
- Ekzen, N. (1984). 1980 Stabilizasyon Paketinin 1958, 1970 ve 1978-1979 Paketleri ile Karşılaştırmalı Analizi. *Türkiye'de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım* içinde (165-187). Ankara: Yurt Yay.
- Hazine Müsteşarlığı. (2000). *Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri*. Cilt I, II. Ankara.
- Hazine Müsteşarlığı. (2001). *Güçlü Ekonomiye Geçiş Politika Metinleri*. Cilt I. Ankara.
- Hershtag, Z.Y. (1958). Turkey. An Economy in Transition. The Hague: Uitgeverij Van Keaulen N.V.
- İnönü, İ. (1933). Fırkamızın Devletçilik Vasfı, *Kadro*, 4-6; *Tıpkı Basım Kadro*. (1979). C. Alpar (Ed.). Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- İnönü, İ. (1998). Cumhuriyet'in İlk Yılları, II, 1923-1938. Ankara: Cumhuriyet Gazetesi Yay.
- Kadro (1933), (22), Teşrinevvel 1933, s.4, 6; in *Kadro*, Cilt:2, 1979
- Kepenek, Y. (1990). Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri. İstanbul: Gerçek Yay.
- Kuruç, B. (1988). Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1929-1932), 1. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yay.

- Kuruç, B. (1993). Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1933-1935), 2. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yay.
- Lewis, B. (1940). Turkey To-Day, London and Melbourne: Hutchinson & Co. Ltd.
- Resmi Gazete, Sayı:16880, 25 Ocak 1980, Mükerrer Sayı.
- Sönmez, S. (1978). Mobilité Internationale de la Force de Travail et Sous-developpement. Un Exemple: La Turquie. (Yayımlanmamış doktora tezi), I. Université de Paris-X-Nanterre, Paris.
- Sönmez, S. (1998). Dünya Ekonomisinde Dönüşüm, Sömürgecilikten Küreselleşmeye. Ankara: İmge Kitabevi. Yenilenmiş 2. Baskı, 2009.
- Sönmez, S. (2003). Türk İktisat Politikalarındaki Çıpa: Dış Borçlanma. A.H. Köse, F. Şenses ve E. Yeldan (Ed.). *İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar* içinde (305-362). İstanbul: İletişim Yay.
- Sönmez, S. (2009). Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri. N. Mütevellioğlu, S. Sönmez (Ed.), *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm* içinde (25-75). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.
- Sönmez, S. (2023). Cumhuriyet'in İlk On Yılında Milli İktisat ve Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin Tanıklığı. *Fiscaeconomia*, 7 (Özel Sayı) s.1-35.
- Tayanç, T. (1973). Endüstrileşme Sürecinde 50 Yıl. İstanbul: Millyet Yay.
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. (farklı yıllar). Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu. Ankara
- Şenses, F. (1983). An Assessment of Turkey's Liberalization Attempts Since 1980 Against the Background of her Stabilization Program", *Metu Studies in Development*, 10 (3), 271-320.
- TCMB. (2002). The Impact of Globalization on the Turkish Economy. Ankara.
- Tekeli, İ., İkin, S. (1974). Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı. Ankara: ODTÜ Yay.
- Tezel, Y.S. (1982). Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950). Ankara: Yurt Yay.
- Thornburg, V., Spry. G. ve Soule, G. (1949), Turkey. An Economic Appraisal. New York: The Twentieth Century Fund.
- TİP. (1978). Demokratikleşme için Plan, 1978-1982. Kent Basımevi, İstanbul.
- Warburg, J.P. (1948). Pourquoi Le Plan Marshall?. Paris: Editions Self.
- Uras, G. (1979). Türkiye'de Yabancı Yatırımları. İstanbul: İktisadi Yayınlar Ltd. Şti.
- Yazman, M.Ö. (1974). Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi. Ankara: Tisa Matbaacılık Sanayi
- Yerasimos, S. (1974). Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye. 3. İstanbul: Gözlem Yayınevi.

CUMHURİYET'İN İLK YÜZYILINDA TÜRKİYE'DE EKONOMİK BÜYÜME: ÜLKE KARŞILAŞTIRMALI BİR ÇÖZÜMLEME

Emre ÖZÇELİK¹ ve Mustafa TUĞAN²

1. Giriş

Veriye dayalı bu makalede, Türkiye’de ekonomik büyüme 1923-2018 dönemini kapsayan ve Türkiye’nin yanı sıra 59 ülkeyi içeren bir örneklem yardımıyla incelenmektedir.³ Türkiye’nin büyüme performansı, ülke karşılaştırmalı bir çerçevede hem ‘reel gayri safi yurt içi hasıla’ (R-GSYH) hem de ‘kişi başına düşen R-GSYH’ (KB-R-GSYH) boyutlarıyla ele alınmaktadır. Kullanılan veri kaynağı, Maddison Projesi Veri Tabanı’nın (*Maddison Project Database*) 2020 sürümüdür.

Çalışmamızda, Girişle birlikte altı alt bölüm bulunmaktadır. İkinci alt bölümde, Türkiye ekonomisinin dönemlendirilmesine ilişkin bazı değerlendirmelerde bulunduktan sonra Korkut Boratav’ın (2019) *Türkiye İktisat Tarihi* kitabında belirlediği *iktisadi* evrelere değiniyoruz. Türkiye’de ekonomik büyümeyi yaklaşık yüz yıllık uzun bir süreçte incelediğimiz çalışmamızda Boratav’ın dönemlendirmesine büyük ölçüde bağlı kalmayı tercih etmemizin

-
- 1 oземre@metu.edu.tr, Orta Doğu Teknik Üniversitesi – Kuzey Kıbrıs Kampüsü, İktisat Programı
 - 2 mustafa.tugan@asbu.edu.tr, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ekonomi Bölümü
 - 3 Veriye dayalı bu makalemiz aslında, Cumhuriyet’in ilk yüzyılında Türkiye’de ekonomik büyüme ve kalkınma meselelerini siyasal-iktisadi bir çerçevede irdeleyen çok daha hacimli bir çalışmanın parçasıydı. Neredeyse bir kitap uzunluğundaki o hacimli çalışmayı görüşlerine başvurmak üzere meslek büyüğümüz, ODTÜ İktisat Bölümü emekli öğretim üyesi Prof. Dr. Oktar Türel’e ilettik ve çalışmanın iki ayrı makaleye bölünmesine yönelik bir tavsiye aldık. Bu tavsiyeye uyarak çalışmamızı, birbirini tamamlayan iki ayrı makale olarak yeniden düzenledik. ‘Betimlemeli’ (*descriptive*) bu makelemizle birlikte okunabilecek diğer (siyasal-iktisadi) çalışmamızın 2025 yılı içinde yayımlanması planlanmıştır (Özçelik & Tuğan, 2025). Zaman ayırıp uzun çalışmamızı özenle okuyan ve önerilerde bulunan Oktar Türel’e çok teşekkür ederiz. Olası tüm hata ve eksikliklerin sorumluluğu bize aittir.

nedenini de açıklıyoruz. Böylece Türkiye ekonomisinde büyümeyi 13 ayrı evrede ele aldığımız bir çerçeve oluşturmuş oluyoruz. Bu çerçevede, ayrıca, 1923'ten 1979'a kadar olan dönemi, kabaca, bir 'karma ekonomi' rejimi, 1980 sonrasında ise 'neoliberal paradigma' ile eşleştiriyoruz.

Üçüncü alt bölümde, Türkiye'de ekonomik büyümeyi ülke karşılaştırmalı bir çerçevede incelemek için kullandığımız veri kaynağı ile iki temel değişkenimizi tanıtıyoruz. Bu iki değişken (satın alma gücü paritesine göre) R-GSYH ile KB-R-GSYH'dir. Ekonomik büyüme performansının anlatılması ve anlaşılması matematiğe ve grafiğe dayalı bir çözümleme gerektirdiği için, dördüncü alt bölümde 'büyüme muhasebesi' üzerine bazı pratik tekniklere ilişkin notlar sunuyoruz. Beşinci alt bölümde bu teknikleri kullanarak ve yararlandığımız veri tabanının sınırları içinde, 1923'ten 2018'e Türkiye'yle birlikte 60 ölkelik bir örneklem üzerinden betimlemeli bir büyüme çözümlemesine girişiyoruz.

Çözümlememiz, gerek ekonominin büyüklüğü gerekse kişi başına düşen gelirdeki değişimleri matematiksel olarak hesaplamaya ve grafiksel olarak göstermeye dayanmaktadır. Türkiye'nin ekonomik büyüme performansını farklı alt dönemlerde bazı ülkeler ve ülke gruplarıyla birlikte ele aldığımız beşinci alt bölümde, karma ekonomi rejimi ile neoliberal döneme ait evreleri de ayrıca karşılaştırıyoruz. Altıncı ve son bölümde, elde ettiğimiz bulguları özetleyip yorumlayarak bu çalışmamızın, Cumhuriyet'in ilk yüzyılında Türkiye ekonomisinin siyasal-iktisadi değerlendirmeleri için bir 'arka plan' olarak kullanılabileceğini vurguluyoruz. Çalışmamızın, aynı zamanda, geleceğe yönelik yeni bir 'araştırma gündemi'ne ve 'siyasal-iktisat tarzı'na zemin oluşturabileceğini de düşünüyoruz.⁴

2. İlk Yüzyılda Türkiye Ekonomisinde Alt Dönemler (Evreler)

Türkiye'nin ekonomik büyüme güzergâhının yaklaşık yüzyıllık uzun bir dönemde incelenmesi, öncelikle farklı politika ve kalkınma çerçevelerinin benimsendiği evreleri ayırtırmayı gerektirmektedir. Böyle bir ayırtırma hem yazarlar, hem de okuyucular açısından yararlı olacaktır. Ulusal ekonomilerin yüzyıl boyunca aynı iktisadi araçları kullanıp gelişme çerçevelerini sabit tutmaları pek rastlanan bir durum değildir. Gerek ülkelerin kendilerine özgü toplumsal iç koşulları ve siyasal-iktisadi yapısal sorunları; gerekse ticari, finansal, teknolojik ve kurumsal 'bağımlılık' ilişkilerini farklı konjonktürlerde yeniden üretmekteki maharetiyle bilinen kapitalist dünya sisteminin dinamizmi,

4 'Proaktif popülizm' olarak adlandırdığımız bu araştırma gündemi önerisini, ilk dipnotta değindiğimiz diğer (siyasal-iktisadi) makalemizde açmıyoruz.

özellikle Türkiye gibi 'çevre' ülkelerde ekonomik gelişmenin doğrusal bir hat üzerinde ilerlemesini tarihsel olarak olanaksızlaştırmıştır. İç ve dış koşulların birlikte şekillendirdiği bu zikzaklı güzergâhı farklı evrelere ayırarak incelemek, bu bakımdan yararlı ve gereklidir.

Nitekim Türkiye ekonomisini tarihsel bir çerçevede inceleyen araştırmacılar da genellikle belirli siyasal, iktisadi veya kurumsal ölçütlere dayanarak çalışmalarının kapsadığı dönemleri farklı evrelere bölmüşlerdir. Örneğin, *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi* başlıklı kitabında Şevket Pamuk (2014), söz konusu uzun tarihi şu alt dönemlere ayırmıştır: 1820-1914 (19. Yüzyılda Açık Ekonomi), 1914-1950 (Osmanlı'dan Cumhuriyet'e), 1950-1980 (İkinci Dünya Savaşı Sonrasında), 1980-2010 (Neoliberal Politikalar ve Küreselleşme). Veriye dayalı önemli bulgu ve değerlendirmeler içeren, Osmanlı-Türkiye iktisat tarihçiliği alanına yetkin bir katkı olan bu Türkçe kitabın önemli ölçüde geliştirilmiş ve İngilizce yayımlanmış sürümünde de benzer alt dönemler kullanılmıştır⁵ (Pamuk, 2018). Bu bağlamda, Daron Acemoğlu ve Dani Rodrik gibi Türkiye doğumlu iktisatçıların da birkaç on yıldır önemli katkılar yaptıkları kalkınma yazınındaki oldukça genel bir bulguyu hatırlatmakta yarar var: 'Ekonomik gelişme'nin uzun vadede en temel ve 'nihai' belirleyicisi 'kurumsal gelişme'dir.⁶ Pamuk da bu iki önemli eserinde, uluslararası kalkınma yazınına koşut olarak, Osmanlı-Türkiye tarihinde ekonomik gelişmeyi 'kurumsal

5 İlkinde 2010 yılına kadar getirilen çözümleme çerçevesi, ikincisinde 2015'e kadar uzatılmıştır.

6 Kısaca değinmek gerekirse, 'kurumlar' ilgili yazında genellikle '(iktisadi) oyunun kuralları' olarak tarif edilmektedir. Yazındaki bulgulara göre, siyasal-iktisadi kurumların niteliği ('kalitesi') piyasa ekonomilerinin istikrarlı ekonomik büyüme ve gelişme sağlayacak biçimde işletilebilmeleri açısından başat bir öneme sahiptir (Acemoglu vd., 2005; Acemoglu & Johnson, 2005; Acemoglu & Robinson, 2012; Rodrik, 2000; Rodrik vd., 2004; Rodrik, 2007). Ekonomiyi çerçeveleyen 'kurumsal yapı'nın çeşitli siyasal-iktisadi öğeleri vardır. Hukukun üstünlüğü, söz hakkı ve hesap sorulabilirlik, yolsuzluğun denetimi, düzenleme ve denetleme mevzuatının şeffaflığı ve işlevselliği, mülkiyet hakkının etkin korunması, ticari ve finansal sözleşmelerin kamu otoritesince güvence altına alınması gibi öğeler içeren 'siyasal-iktisadi kurallar', kurumsal yapının niteliğini belirlemektedir. Dolayısıyla 'kurumsal gelişmişlik' esasen iktisadi kararların 'kurallara dayalı' (*rules-based*) bir çerçevede alınması anlamına gelir. İktisadi kararların 'ihtiyari' (*discretionary*) veya 'keyfi' olarak alınması ise kurumsal açıdan bir 'az gelişmişlik' göstergesidir. Ekonomideki sektörleri ve şirketleri (siyasi iktidarın istek ve tercihlerine bağlı olmayan) 'özerk' kuruluşların (iktisadi rasyonaliteye göre) düzenleyip denetlemesi de 'kaliteli' bir kurumsal yapının temel bileşenlerinden biridir. Rekabet koşullarının ve teknolojik yeniliklerin geliştirilmesinde özerk düzenleme ve denetleme kuruluşlarının önemli bir rol oynadıkları kabul edilmektedir (Atiyas, 2012).

değişim’ etmenini ön plana çıkararak ele almaktadır. Söz konusu uzun dönemde Türkiye ‘ekonomik büyüme’ bakımından dünya ve gelişmekte olan ülke ortalamalarına yakın bir seyir izleyebilmiş, ama sağlık ve eğitim ölçütlerinin de hesaba dâhil edildiği ‘insani gelişme’ açısından daha düşük sayılabilecek bir performans sergilemiştir. Pamuk, Türkiye’nin uzun dönemli kalkınma deneyiminde iktisadi kurulumlarla birlikte toplumsal ve siyasal yapıların da önemli olduğuna dikkat çekmektedir.

Cumhuriyet’in ilk yüzyılında ekonomik büyümeye odaklandığı daha güncel bir makalesinde de Pamuk (2023) kurumların niteliğinin üretim faktörlerinin üretkenliğinin artırılması ve teknolojik gelişme açısından önemli olduğunu vurgulamaktadır. Türkiye’de özellikle çok partili siyasal sisteme geçilmesinden bu yana, ‘toplam faktör verimliliği’ (TFV, *total factor productivity*) genellikle düşük oranlarda artmıştır. Dolayısıyla, gerek toplam hasıla gerekse kişi başına hasıla açısından Türkiye’de ekonomik büyüme, üretim faktörlerinin niteliğinin yükselmesinden ziyade niceliğinin artmasından kaynaklanma eğiliminde olmuştur. 1980 öncesinde daha çok iç tasarruflara dayanan ekonomik büyüme, 1980 sonrasında giderek dış borçlanma kanalıyla sürdürülmüş ve yabancı sermaye girişlerine bağımlılık artmıştır. Ancak, yaklaşık 70 yıllık bu dönemde Türkiye, TFV’de kalıcı bir atılım sayılabilecek bir sıçramayı gerçekleştirememiştir. Türkiye’nin ‘orta gelirli ülke’ liginden ‘yüksek gelirli ülke’ ligine bir türlü çıkamayışının önemli nedenlerinden birinin, TFV’deki vasat performansı olduğu söylenebilir. Dahası, TFV’deki bu uzun dönemli vasatlığın arka planında, kurumsal gelişmede ve siyasetin işleyişinde deneyimlenen aksamaların yer aldığı ileri sürülebilir. Nitekim Türkiye’de “1950’den günümüze iktisadi büyümenin niçin daha güçlü ve istikrarlı olamadığı” sorusuna yanıt ararken kurumların niteliğiyle birlikte “siyasetin işleyiş biçimleri ve siyaset ile ekonomi arasındaki ilişkiler” de dikkate alınmalıdır (Pamuk, 2023: 415).

Türkiye iktisat tarihçiliğinin diğer bir duayeni de Korkut Boratav’dır. Uzun yıllardır güncellenerek günümüzde de temel bir başvuru kaynağı olma özelliğini koruyan *Türkiye İktisat Tarihi* kitabının son baskısında Boratav (2019), 1908-2015 dönemini 13 alt döneme ayırmıştır. Pamuk yaklaşık iki yüzyıllık 1820-2015 dönemini sadece 4 evreye bölmüşken, Boratav’ın yaklaşık yüz yıllık 1908-2015 dönemini 13 evreye ayırmış olması dikkate değerdir. Bu durumun, yazarların esas aldıkları dönemlendirme ölçütlerinin farklı olmasından kaynaklandığını düşünüyoruz. Pamuk, yukarıda değinilen iki kitabında ekonomik gelişmeyi *kurumsal değişim* çerçevesi içinde ele almıştır. Kurumsal değişim ‘doğası gereği’ uzun dönemli bir süreçtir. Dönemlendirmede ölçüt olarak kurumsal değişim esas alındığında alt dönemlerin de oldukça uzun tarihsel evreler olarak belirlenmesi, daha uygun bir araştırma ve tartışma zemini

sağlayabilir. Öte yandan, Boratav'ın kitabının ayırt edici özelliklerinden biri, dönemlendirmede esas aldığı ölçütün *iktisadi* olmasıdır. İktisadi değişimlerin, kurumsal değişimlere göre tarihsel olarak çok daha dinamik ve dalgalı olduğu göz önüne alınırsa, gerek Pamuk'un gerekse Boratav'ın kendi araştırma temalarıyla uyumlu ve tutarlı bir dönemlendirmeye başvurduklarını saptayabiliriz.⁷

Biz bu makalenin veriye dayalı betimlemeli kısmında (beşinci alt bölümde), Cumhuriyet'in ilk yüzyılında Türkiye'nin *ekonomik büyüme* performansına odaklanacağımız için alt dönemleri belirlerken Boratav'ın *iktisadi* evrelerini esas almamızın daha uygun olacağını düşündük.⁸ Böylece büyüme performansında çeşitli *iktisadi* evreler itibarıyla gözlemlenebilecek

7 Hem Türkçede hem de İngilizcede Türkiye ekonomisini çeşitli açılardan ve *tarihsel bir çerçevede* inceleyen çok sayıda akademik kitap vardır. Metinde 'dönemlendirme' bağlamında değindiğimiz Pamuk (2014, 2018) ve Boratav'a (2019) ilaveten, Türkiye ekonomisinin *uzun dönemli güzergâhına* ilgi duyan okuyucu için birkaç örnek daha verebiliriz. Gülten Kazgan'ın *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi* (Kazgan, 2021) ve Yakup Kepenek'in *Türkiye Ekonomisi* (Kepenek, 2023) kitapları da uzun tarihsel perspektifler sunmaktadırlar. Kazgan, Türkiye coğrafyasının 'küreselleşme' olgusuyla ilk olarak 1830'larda tanışmaya başladığını vurguladığı kitabında, Osmanlı'nın maruz kaldığı emperyalist süreçleri ve o süreçlerin tarihsel yükü altında erken Cumhuriyet döneminde karşılaşılan güçlükleri incelemekte; 2. Dünya Savaşından sonra kurulan 'sosyal devlet' yapılarının ikinci bir küreselleşme dalgasının başladığı 1980'li yıllardan itibaren nasıl ortadan kaldırıldığını ayrıntılı ve derinlikli bir çerçevede izah etmektedir. Kepenek'in 1983'ten bu yana özenle güncelleyerek günümüze kadar yaşattığı eseri ise, kullanılan ekonomik ve toplumsal göstergelerin zenginliği ve çeşitliliği açısından Osmanlı'dan günümüze Türkiye ekonomisinin gelişim sürecini çok kapsamlı bir çerçevede ele almaktadır. Tarım, sanayi ve hizmetler sektörlerinde uzun dönemde deneyimlenen değişimler ile bankacılık, kamu maliyesi, dış ticaret ve sermaye kaynakları gibi pek çok farklı alanda kaydedilen gelişmeleri açımlayan kitapta, Türkiye'de ekonomi ile toplumsal yapının karşılıklı etkileşimi iç ve dış faktörler hesaba katılarak irdelenmektedir. Uzun dönemli çalışmalara son bir örnek olarak, İngilizce derlenmiş *Political Economy of Development in Turkey, 1838-Present* başlıklı kitabı da ilgili okuyucunun dikkatine sunmakta yarar olabilir (Özçelik & Özdemir, 2022). Türkiye ekonomisi alanının önde gelen bazı akademisyenlerini bir araya getiren bu derleme kitap, 'bağımlı gelişme' temasına odaklanarak Türkiye'nin siyasal-iktisadi tarihine eleştirel bir bakış açısı sunmaktadır.

8 'Eleştirel siyasal iktisat' perspektifinden yazılmış, kapsamlı bir makaledeki farklı bir dönemlendirme örneği için, bkz. Akçay (2023). Akçay bu makalesinde Türkiye ekonomisinin ilk yüzyılını şu dört alt döneme ayırarak incelemiştir: 1923-1960, 1960-1980, 1980-2001 ve 2001 sonrası evre.

dalgalanmaları daha yakından inceleme olanağı bulacağız. Bu bakımdan, Boratav'ın dönemlendirmesini Tablo 1'de özetliyoruz. Alt dönemler için Boratav'ın seçtiği özlü başlıklara hızlıca göz gezdirmek bile Türkiye ekonomisinin tarihsel olarak deneyimlediği *iktisadi* evrelere ilişkin fikir verecektir.

Tablo 1. Türkiye Ekonomisi, Korkut Boratav'ın Belirlediği *İktisadi* Evreler, 1908-2015

1908-1922	Devrim ve Savaş Yılları
1923-1929	Açık Ekonomi Koşullarında Yeniden İnşa
1930-1939	Korumacı-Devletçi Sanayileşme
1940-1945	Bir Kesinti – İkinci Dünya Savaşı
1946-1953	Dünya Ekonomisiyle Farklı Bir Eklemlenme Deneyimi
1954-1961	Tıkanma ve Yeniden Uyum
1962-1976	İçer Dönük, Dışa Bağımlı Genişleme
1977-1979	Yeni Bunalım
1980-1988	Sermayenin Karşı Saldırısı
1989-1997	Finans Kapitale Teslimiyet ve Popülizme Aksak Dönüş
1998-2002	Kesintisiz IMF Gözetimi, Beş Kayıp Yıl ve Krizler
2003-2007	AKP'nin Lale Devri
2008-2015	Lale Devri Sonrası

Boratav (2019), bu iktisadi dönemlendirmeyi⁹ esas alarak her evre için sistemli bir inceleme ve tartışma çerçevesi geliştirmiştir. Buna göre, önce her evrenin belirleyici özellikleri, baskın olan iktisadi düşünceler ve politikalar izah edilerek ortaya konmakta ve sonra o evrede katedilen ekonomik gelişme güzergâhı açılmaktadır. Büyüme, sanayileşme ve dış ticaret gibi temel ekonomik göstergelerin irdelenmesinden sonra her alt dönemin gelir dağılımı ve bölüşüm ilişkileri sınıfsal bir bakış açısıyla ele alınmaktadır. Boratav böylece Türkiye'de 'az gelişmişliğin' sürekliliğini kapitalizm ve 'burjuva ideolojisi' ile ilişkilendirmektedir. Bu ideolojinin birbiriyle çatışan ama kapitalist gelişmede ortaklaşan iki varyantı vardır. Bunlardan ilki, iktisadi düşüncedeki 'millî iktisat' geleneğinin bir uzantısı olan ve 'korumacı', 'ulusal' ve 'müdahaleci-devletçi'

9 Kitabın 2019 baskısında dönemlendirme her ne kadar 2015 yılında sonlandırılmış olsa da 2015 sonrası evreyi (gerek Türkiye ekonomisinin o evredeki gidişatını gerekse Boratav'ın güncel yazılarını dikkate alarak) şöyle adlandırmanın mümkün olabileceğini düşünüyoruz: '2016-2023: Bölüşüm Şoku ve Yoksullaştıran Büyüme'.

iktisat politikalarını benimseyen ‘milliyetçi’ varyanttır. İkincisi ise ‘dışa açık’, ‘entegrasyoncu’ ve ‘piyasa serbestisine dayalı’ politikaları benimseyen ve ‘liberal iktisat’ geleneğinin bir uzantısı olan ‘beynelmilelci’ varyanttır. 1908’den günümüze ülkede ekonomik gelişme süreci, burjuva ideolojisinin bu iki varyantı üzerinden ve kapitalizmin dışına taşmadan yürütülmüştür.

Biz bu makalede (bir sonraki alt bölümde açıklayacağımız üzere, kullandığımız veri tabanının zaman boyutu öyle gerektirdiği için) Türkiye’de ekonomik büyümeyi 1923-2018 dönemi boyunca incelemekteyiz. Yaklaşık yüzyıllık bu uzun dönemi, Boratav’ın 13 evrelik dönemlendirmesine büyük ölçüde bağlı kalarak ayrıntılandırıyoruz. Bunun yanı sıra, yukarıda değindiğimiz ‘millî iktisat’ ve ‘liberal iktisat’ geleneklerini Türkiye özelinde sırasıyla (1980 öncesi) ‘karma ekonomi’ ve (1980 sonrası) ‘neoliberal ekonomi’ evreleri ile eşleştirerek ayrıca ele alıyoruz.

3. Veri Kaynağı ve Temel Değişkenler

Bu çalışmada kullanılan veri kaynağı, ‘Maddison Projesi Veri Tabanı’dır (*Maddison Project Database*). 2020 sürümünü esas aldığımız bu veri tabanını bundan sonra *MPD-2020* olarak anacağız. Bu veri tabanı, geçmişe dönük çok uzun bir zaman dilimini kapsadığı için özellikle iktisat tarihçilerinin yaygın olarak başvurdukları bir veri kaynağıdır¹⁰ ve Angus Maddison (1926-2010) adlı İngiliz iktisatçının makroekonomik veri üretme alanındaki bazı katkılarının devamı niteliğindedir.¹¹

2020 sürümünde 169 ülkeyi kapsayan ve en son 2018 yılına ait veriler sunulan bu veri tabanında, kesintisiz olmasa da bazı ülkeler için (milattan sonra) 1 (yazıyla bir) yılından itibaren ‘kişi başına düşen gelir’ ve ‘nüfus’ rakamları bulunmaktadır. Bir örnek vermek gerekirse, *MPD-2020*’de bugünkü Türkiye coğrafyasının 1 yılından 1918 yılına kadarki ‘kişi başına düşen gelir’i şu yıllar için (kesintili olarak) sunulmaktadır: 1, 1000, 1120, 1348, 1450, 1500, 1650, 1700, 1750, 1820, 1870, 1913 ve 1918. Bu ilginç veri tabanında, 1918’i izleyen

10 <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020> (Erişim tarihi: 9 Nisan 2024).

11 Angus Maddison, 1978-1997 yılları arasında Hollanda’nın Groningen Üniversitesi’nde çalışmıştır. Yaygın olarak kullanılan çeşitli uluslararası veri tabanlarının oluşturulmasına ve sürdürülmesine ev sahipliği yapan Groningen Büyüme ve Kalkınma Merkezi’nin (*Groningen Growth and Development Centre, GGDC*) kurucusudur. Maddison’ın akademik yaşamına ve veri üretme alanındaki katkılarına ilişkin bilgilere şuradan erişilebilir: <https://web.archive.org/web/20211102093357/http%3A%2F%2Fwww.ggdc.net%2Fmaddison%2Foriindex.htm> (Erişim tarihi: 9 Nisan 2024).

dört yıla (yani 1919-1922 dönemine) ait veri Türkiye için yoktur. Ancak hem Türkiye hem de pek çok ülke için başlangıç yılı 1923 ve son yıl 2018 olmak üzere kesintisiz yıllık veri vardır. Bu bakımdan, Türkiye Cumhuriyeti'nin (yaklaşık) ilk yüzyılını ekonomik büyümeye odaklanıp ülke karşılaştırmalı bir çerçevede incelemek için *MPD-2020* veri tabanının (bildiğimiz kadarıyla) bir alternatifi bulunmamaktadır. Ülke karşılaştırmalı çalışmalarda sıklıkla başvuru olan diğer iki uluslararası kaynak, *Penn World Table (PWT)* ile Dünya Bankası'nın *World Development Indicators (WDI)* veri tabanlarıdır. Ancak *PWT* 1950 yılından, *WDI* ise 1960 yılından başladığı için 1923'te kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin yaklaşık ilk 30-40 yılı bu iki veri tabanının kapsamı dışındadır. Bu çalışmada bu nedenle *MPD-2020*'yi veri kaynağı olarak kullanıyoruz.

MPD-2020'de iki temel değişkene ait yıllık veriler sunulmaktadır: *gdppc* ve *pop* serileri. Veri tabanında *gdppc* olarak kısaltılan değişken, 'kişi başına düşen gelir'i ifade etmektedir (*GDP per capita*). Bu değişken, 2011 sabit fiyatlarıyla ABD doları cinsinden ve 'satın alma gücü paritesi'ne (SGP'ye)¹² göre yıllık olarak ölçülmektedir. Biz bu çalışmada bu değişkeni 'Kişi Başına Reel Gayrisafi Yurt İçi Hasıla' olarak anıyoruz ve KB-R-GSYH olarak kısaltıp bazı teknik bağlamlarda 'küçük Y' (y) harfiyle ifade ediyoruz. Veri tabanındaki diğer değişken olan *pop*, ülkelerin yıllara göre 'nüfus' (*population*) verisidir ve 'yıl ortası nüfus' olarak ölçülmektedir. Dolayısıyla bu iki değişkenin çarpımı (*gdppc*×*pop* veya $y \times \text{nüfus}$), SGP'ye göre ülkelerin 'Reel Gayrisafi Yurt İçi Hasıla' (R-GSYH) değerlerini, yani ülke ekonomilerinin reel büyüklüklerini verecektir. Bu çalışmada R-GSYH'yi bazı teknik bağlamlarda 'büyük Y' (Y) harfiyle ifade ediyoruz. Kullandığımız notasyon Tablo 2'de özetlenmektedir.

Tablo 2. Temel Değişkenlerin Tanıtımı

Değişken	Kısaltma	Teknik kısaltma	<i>MPD-2020</i> karşılığı	Ölçüm yöntemi
Reel Gayrisafi Yurt İçi Hasıla	R-GSYH	Y ($Y = y \times \text{nüfus}$)	<i>gdppc</i> × <i>pop</i>	2011 sabit fiyatları, ABD doları, Satın Alma Gücü Paritesi (SGP).
Kişi Başına Reel Gayrisafi Yurt İçi Hasıla	KB-R-GSYH	y ($y = Y/\text{nüfus}$)	<i>gdppc</i>	2011 sabit fiyatları, ABD doları, Satın Alma Gücü Paritesi (SGP).

12 *MPD-2020*'de benimsenen SGP yöntemi şu çalışmada ayrıntılı olarak açıklanmaktadır: Bolt & Van Zanden (2020). Bu çalışmaya 8. dipnotta verilen bağlantıdan erişilebilmektedir.

4. Ekonomik Büyüme Muhasebesi Üzerine Kısa ve Genel Notlar

Ekonomik Büyüme literatüründe yaygın olarak kullanılan basit teknikler ve yöntemler vardır. Bu tekniklerin ve yöntemlerin bu çalışmada yararlanacağımız bazılarını burada kısaca ve genel bir çerçevede açıklamak yararlı olacaktır. Bir önceki alt bölümde değindiğimiz iki değişken (Y ve y), büyüme iktisatçıların odak noktalarıdır. Bu bakımdan, R-GSYH ve KB-R-GSYH olarak ifade ettiğimiz bu iki değişkenin bir ülkede belirli bir dönemdeki seyri ve bu seyrin yorumlanması, Büyüme İktisadı'nın 'abece'si olarak düşünülebilir. Başka bir deyişle, gerek 'reel gayrisafi yurt içi hasıla' gerekse 'kişi başına reel gayrisafi yurt içi hasıla' serilerinde zaman içinde gözlemlenen değişim (büyüme) oranlarının birtakım teknikler ve yöntemler kullanarak hesaplanması Ekonomik Büyüme alanının başlangıç noktasıdır. Büyümenin birtakım şekil ve tablolar yardımıyla gösterilerek yorumlanması da bu alanın temelini oluşturur.¹³

Bir ülke ekonomisinin 'reel' (yani enflasyondan arındırılmış) büyüklüğünü ölçen R-GSYH (Y) değişkenini ele alalım.¹⁴ Büyüme iktisatçıları bu değişkenin zaman içindeki büyüme oranını ve büyüme patikasını inceleyip modellerken ya 'ayrık' (kesikli) zaman (*discrete time*) ya da 'sürekli' (kesiksiz) zaman (*continuous time*) varsayarlar. Ayrık zamanı AZ ve sürekli zamanı SZ ile ifade edersek ve Y'nin t dönemindeki büyüme oranına AZ'de ve SZ'de sırasıyla g_t ve $g(t)$ dersek, bu oran genel olarak aşağıdaki gibi gösterilebilir:

$$AZ: \quad g_t = (\Delta Y_t / Y_{t-1}) = (Y_t - Y_{t-1}) / Y_{t-1}$$

$$SZ: \quad g(t) = [dY(t) / dt] / Y(t)$$

AZ'deki 'delta' (Δ) matematikteki 'değişim' operatörüdür ve ΔY_t belirli bir 't yılı' ile bir 'önceki yıl' (t-1) arasında Y'deki değişimi ifade eder. Bu değişim, önceki yıldaki Y değerine bölündüğünde Y'nin t dönemindeki büyüme oranı (g_t) bulunmuş olur. SZ'deki 'd' ise türev operatörüdür ve 'Y(t)' ile Y'nin zamanın sürekli bir fonksiyonu olduğu ifade edilir. Dolayısıyla $[dY(t) / dt]$

13 Dünyada ve Türkiye'de, Ekonomik Büyüme alanında farklı düzeylerde ve çok sayıda kitap yayımlanmıştır. Başlangıç (lisans) düzeyi için iyi ve kolay anlaşılan bir kaynak önermek gerekirse, akla ilk gelen kitaplardan biri şudur: Jones & Vollrath (2013). Orijinali İngilizce olan bu kitap Türkçeye de çevrilmiştir: Jones & Vollrath (2021). İleri (lisans üstü) düzey için ise 'ansiklopedik' sayılabilecek şu kitap önerilebilir: Acemoglu (2009).

14 Bu alt bölümdeki kısa ve genel notların matematiksel ayrıntılarına herhangi bir Ekonomik Büyüme veya Matematiksel İktisat kitabından erişilebilir. Biz bu notları burada R-GSYH (Y) için sunuyoruz, ama bu çerçeve KB-R-GSYH'nin (y'nin) büyüme açısından analizi için de geçerlidir.

ifadesi de Y 'nin zamana göre türevini gösterir. Bunun t dönemindeki Y değerine bölümü, SZ 'de Y 'nin t dönemindeki büyüme oranı olan $g(t)$ 'ye eşittir. Gerek AZ 'deki gerekse SZ 'deki büyüme oranını 100 ile çarptığımızda, bunu yüzdelik olarak ifade edebiliriz.

Öte yandan, büyüme iktisatçıları genellikle belirli bir 'uzun' dönemdeki 'yıllık büyüme oranı'yla ilgilendikleri için büyüme oranını 'bileşik' (*compound*) olarak hesaplamayı tercih ederler. Bileşik büyüme oranı hesaplamak için AZ 'de ve SZ 'de iki farklı 'formül' türetilir. Bu iki farklı formül genellikle birbirinin iyi birer yaklaşığı (*approximation*) olan sonuçlar verir. Bu iki formülün türetilmesini sırasıyla ve kısaca ele alalım.

AZ'de büyüme oranı:

Y 'nin başlangıç yılındaki değeri Y_0 olsun. Bir sonraki yıldaki Y değeri de Y_1 olsun. Bu durumda $t=1$ 'de *yıllık* büyüme oranı:

$$g_1 = (Y_1 - Y_0) / Y_0$$

olacaktır. Bu denklemi Y_1 için çözersek:

$$Y_1 = Y_0 (1 + g_1)$$

olduğu kolayca gösterilebilir. Örneğin, $t=2$ 'de ve $t=3$ 'te *yıllık* büyüme oranları da:

$$g_2 = (Y_2 - Y_1) / Y_1 \text{ ve}$$

$$g_3 = (Y_3 - Y_2) / Y_2$$

olacağı için, Y_2 ve Y_3 aşağıdaki gibi elde edilebilir:

$$Y_2 = Y_1 (1+g_2) = Y_0 (1 + g_1) (1+g_2) \text{ ve}$$

$$Y_3 = Y_2 (1+ g_3) = Y_0 (1 + g_1) (1+g_2) (1+ g_3).$$

Dolayısıyla herhangi bir t yılındaki Y değerini (Y_t) aşağıdaki gibi genelleştirebiliriz:

$$Y_t = Y_0 (1 + g_1) (1+g_2) (1+ g_3) \cdots (1+g_t).$$

Büyüme iktisatçıları genellikle başlangıç ve bitiş yılları belli olan bir dönemdeki (ortalama) *yıllık* büyüme oranı ile ilgilendikleri için, burada dönem boyunca *yıllık* ortalama büyüme oranı (g) aşağıdaki şekilde tanımlanabilir:

$$(1 + g)^t = (1 + g_1) (1+g_2) (1+ g_3) \cdots (1+g_t).$$

Ortalama büyüme oranı yardımıyla herhangi bir t yılındaki Y değerini (Y_t) aşağıdaki gibi ifade edebiliriz:

$$Y_t = Y_0 (1 + g)^t \quad [\text{Denklem-1}].$$

Denklem-1 büyüme analizleri için çok kullanışlıdır çünkü bu denklem başlangıç ve bitiş yıllarındaki Y değerleri (Y_0 ve Y_t) bilinen herhangi bir dönem için (ortalama) ‘yıllık büyüme oranı’nın (g ’nin) bileşik olarak hesaplanmasını sağlar. Denklem-1’i aşağıdaki gibi yeniden düzenlediğimizde g ’nin AZ ’deki genel formülünü türetmiş oluruz:

$$\begin{aligned} (Y_T / Y_0) &= (1 + g)^T \\ \rightarrow (Y_T / Y_0)^{(1/T)} &= (1 + g) \\ \rightarrow g &= [(Y_T / Y_0)^{(1/T)}] - 1 \end{aligned} \quad [\text{Denklem-2}].$$

Denklem-2’ye üstel olarak giren ‘ T ’ ele alınan dönemin bitiş yılı ile başlangıç yılı arasındaki farka eşittir ($T=T-0$).¹⁵ Y_0 (başlangıç yılındaki Y değeri) ve Y_T (bitiş yılındaki Y değeri) biliniyorsa, Y ’nin bu dönemdeki *yıllık* büyüme oranı (g), bu formülle kolayca hesaplanabilir.

SZ’de büyüme oranı:

SZ’de büyüme oranının

$$g(t) = [dY(t) / dt] / Y(t)$$

olarak ifade edildiğine yukarıda değinmiştik. Bu denklem, $Y(t)$ için (integral yoluyla) çözüldüğünde:

15 Örneğin, Y için elimizde 1923 yılından 2023 yılına kadar yıllık veri varsa, Y ’nin bu uzun dönemdeki (yani 1923’ten 2023’e) *yıllık* büyüme oranı şöyle hesaplanacaktır: $g = [(Y_{2023} / Y_{1923})(1/100)] - 1$. Bu örnekte, $T = (2023-1923) = 100$ ’dür.

$$Y(t) = Y(0)e^{\int_0^t g(u)du}$$

elde edilir. Burada ‘e’ matematikteki üstel¹⁶ (*exponential*) fonksiyondur ve ‘doğal logaritma’ tabanıdır.¹⁷ SZ’de ortalama büyüme oranı (g), bu denklemdeki integral yardımıyla aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

$$\int_0^t g(u)du = gt.$$

Böylece ortalama büyüme oranı kullanılarak t dönemindeki Y değeri aşağıdaki gibi yazılabilir:

$$Y(t) = Y(0)e^{gt} \quad [\text{Denklem-3}].$$

Denklem-1 gibi, Denklem-3 de büyüme analizleri için çok kullanışlıdır. Denklem-3’ü (sol ve sağ tarafların doğal logaritmasını alarak) aşağıdaki gibi yeniden düzenlediğimizde g’nin SZ’deki genel formülünü türetmiş oluruz:

$$\begin{aligned} Y(T) &= Y(0)e^{gT} \\ \rightarrow \ln[Y(T)] &= \ln[Y(0)] + \ln(e^{gT}) \\ \rightarrow \ln[Y(T)] - \ln[Y(0)] &= gT \\ \rightarrow g &= (1/T) \{ \ln[Y(T)] - \ln[Y(0)] \} \\ \rightarrow g &= (1/T) \ln[Y(T) / Y(0)] \end{aligned} \quad [\text{Denklem-4}].$$

Burada da Y(0) (başlangıç yılındaki Y değeri) ve Y(T) (bitiş yılındaki Y değeri) biliniyorsa, Y’nin bu dönemdeki ortalama *yıllık* büyüme oranı (g), bu formülle kolayca hesaplanabilir.

Üstel büyümeyi ‘doğrusallaştırma’

Bir sonraki alt bölümde şekil üzerinde de göstereceğimiz üzere, Y’nin (veya y’nin) uzun dönemli büyüme patikasının grafiği zamana (yıllara) karşı çizildiğinde, bileşik büyümeden dolayı ‘üstel büyüme’ (*exponential growth*)

16 Gözlemlerimiz bizi yanıltmıyorsa, Türkçede ‘üstel’ yerine ‘üssel’ sözcüğü (matematiksel bir terim olarak) daha yaygın kullanılmaktadır. Ancak Türk Dil Kurumu’nun güncel sözlüğünde ‘üssel’ sözcüğü yokken ‘üstel’ sözcüğü vardır ve (matematikte) “üstü olan” anlamına geldiği belirtilmektedir. ‘Üssel’ yerine ‘üstel’ sözcüğünü bu nedenle tercih ettik.

17 Yani, ‘ln’ doğal logaritma olmak üzere, $\log_e(X) = \ln(X)$ ’tir.

denilen durumla karşılaşılmaktadır. Dikey ekseninde Y (veya y) değişkeni ölçülüp yatay ekseninde zaman (yıllar) gösterildiğinde ve yeterince uzun bir dönem ele alındığında hemen hemen tüm ülkelerin R-GSYH veya KB-R-GSYH değerleri ‘üstel büyüme’ sergilemektedir. Üstel büyüme grafikleri, gelirin veya kişi başına düşen gelirin zaman içindeki büyüme oranına dair fikir vermek ve ülkeler arası karşılaştırmalar yapmak bakımlarından genellikle pek kullanışlı görseller değildir. Bu nedenle, dikey eksenin logaritmik ölçekle gösterilmesi veya Y ve y değişkenlerinin (doğal) logaritmalarının alınarak dikey ekseninde ölçülmesi Ekonomik Büyüme literatüründe sık başvurulan uygulamalardır. Bu uygulamalar, üstel büyümeyi (bir ölçüde) doğrusallaştırarak büyüme patikasının eğimi ile büyüme oranı arasında belirgin bir görsel ilişki kurmamızı sağlar. Nitekim dikey ekseninde logaritmik ölçek kullanıldığında veya grafikler Y ve y değişkenlerinin doğal logaritması alınarak çizildiğinde, bir ölçüde doğrusallaştırılmış olan büyüme patikasının eğimi matematiksel olarak büyüme oranını gösterir. Bu pratik uygulama, hem AZ’de hem de SZ’de işe yarar. Bu konuyu basitçe açıklamak için yukarıdaki Denklem-1 ile Denklem-3’e dönmemizde yarar var.

Önce AZ için Denklem-1’in sol ve sağ taraflarının doğal logaritmasını alalım:

$$\begin{aligned} \ln(Y_t) &= \ln[Y_0 (1 + g)^t] \\ \rightarrow \ln(Y_t) &= \ln(Y_0) + [\ln(1 + g)]t \end{aligned} \quad [\text{Denklem-5}]$$

Görüldüğü üzere, burada $\ln(Y_t)$ ’yi t’nin (zamanın) *doğrusal* bir fonksiyonu olarak ifade etmiş olduk. Yıllık büyüme oranının dönem boyunca ortalama büyüme oranına eşit olduğu varsayımı altında bu denklemin grafiğini çizdiğimizde, yani $\ln(Y_t)$ ’yi dikey ekseninde ölçüp yılları da yatay eksene koyduğumuzda, dikey eksen $\ln(Y_0)$ ’da kesen ve eğimi $[\ln(1 + g)]$ olan bir doğruyu grafik üzerinde göstermiş oluruz.¹⁸

Aynı yöntemi SZ için Denklem-3’e de uygulayalım:

$$\ln(Y_t) = \ln(Y_0 e^{gt})$$

18 Gerçek veriyle ‘yıllık büyüme oranı’ dönem boyunca ortalama büyüme oranına eşit olmayacağı için Denklem-5’in grafiği *tam doğrusal* olmayacaktır elbette. Ancak bu yöntemle (üstel büyüme patikasına kıyasla) genellikle doğrusala oldukça yakın bir patika elde edilir. Böylece doğrusallığın, örneğin, savaş veya siyasal-iktisadi kriz evrelerinde bozulduğunu gözlemleyebiliriz. Bunu bir sonraki alt bölümde, Y (R-GSYH) için grafik üzerinde gösterip görsel olarak açıklamış olacağız.

$$\rightarrow \ln(Y_t) = \ln(Y_0) + gt \quad [\text{Denklem-6}].$$

Burada da $\ln(Y_t)$ 'yi t 'nin (zamanın) *doğrusal* bir fonksiyonu olarak ifade etmiş olduk. Yıllık büyüme oranının dönem boyunca ortalama büyüme oranına eşit olduğu varsayımı altında, bu doğru da dikey eksen $\ln(Y_0)$ 'da keser. Öte yandan, Denklem-6'daki doğrunun eğimi (g), Denklem-5'teki doğrunun eğiminden $[\ln(1 + g)]$ farklıdır. İlk bakışta, AZ ve SZ için farklı eğimler elde edeceğimiz düşünülebilir. Ancak g sıfıra yeterince yakınsa, matematiksel olarak $[\ln(1 + g)]$ 'nin g 'nin iyi bir yaklaşığı (*approximation*) olduğu bilinir, yani: ¹⁹

$$[\ln(1 + g)] \approx g.$$

Başka bir deyişle, Denklem-5 ve Denklem-6'daki doğruların eğimleri hemen hemen aynıdır. Özetle, büyüme patikasının Denklem-6'yı kullanarak elde edilen eğimi (g), yıllık büyüme oranını gösterecektir. Büyüme patikasının Denklem-5'i kullanarak elde edilen eğimi $[\ln(1 + g)]$ ise g 'nin iyi bir yaklaşığıdır.

5. Ülke Karşılaştırmalı Çözümleme: 1923-2018

Bu alt bölümdeki çözümlemede (üçüncü alt bölümde tanıtılan) Maddison Projesi Veri Tabanı'nın 2020 sürümü (*MPD-2020*) kullanılmaktadır. 1923-2018 dönemini kapsayan bu çözümlemede önce Türkiye ekonomisinin, sonra da Türkiye'de kişi başına düşen gelirin 'reel' büyüme oranları ülke karşılaştırmalı bir çerçevede incelenmektedir. *MPD-2020*'de kişi başına düşen gelirin, 2011 sabit fiyatlarıyla ABD doları cinsinden ve 'satın alma gücü paritesi'ne (SGP'ye) göre hesaplandığını hatırlatmakta yarar var.

MPD-2020'de 1920'lerden itibaren KB-R-GSYH (*gdppc*) verisi bulunan (Türkiye dâhil) 60 ülke vardır. Dolayısıyla bu alt bölümdeki betimlemeli çözümlememizi bu 60 ölkelik örneklem üzerinden yürütüyoruz. Bu 60 ülkenin 52'sinin KB-R-GSYH verileri, belirlediğimiz başlangıç yılı olan 1923'ten itibaren vardır. Kalan sekiz ülkenin verileri ise 1920'lerin daha sonraki yıllarından başlamaktadır.²⁰

19 Sıfıra yeterince yakın herhangi bir küçük sayı (k) için şu yaklaşıklık kuralı genellikle geçerlidir: $[\ln(1 + k)] \approx k$. Yıllık büyüme oranı g , ondalık sayı olarak ifade edildiği için genellikle küçük bir sayıdır. Örneğin, yıllık büyüme oranı yüzde 6 olan bir ekonomi için $g = 0.06$ 'dır ve söz konusu yaklaşıklık kuralı g için de geçerli kabul edilebilir: $[\ln(1 + g)] \approx g$.

20 1920'lerden itibaren KB-R-GSYH (*gdppc*) verisi bulunan 60 ülke şunlardır: ABD, Almanya, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Bolivya, Brezilya, Bulgaristan, Çekoslovakya, Çin, Danimarka, Ekvator, El Salvador,

5.1. Reel Gayrisafi Yurt İçi Hasılanın (R-GSYH'nin) Seyri

MPD-2020, Türkiye ekonomisinin 'reel' büyüklüğünün seyrini 1923-2018 dönemini kapsayan yaklaşık yüzyıllık bir çerçevede ve birçok ülkeyle karşılaştırmalı olarak incelememize olanak tanıyor. Verisi bulunan ülkeler için 'reel gayrisafi yurt içi hasıla'yı (R-GSYH'yi) bu veri tabanındaki iki temel değişkenin (kişi başına gelir ve nüfusun) çarpımı olarak hesapladığımızda, ülke ekonomilerinin 'reel' (enflasyondan arındırılmış) büyüklüklerinin bu dönemdeki seyrini irdelememiz mümkün oluyor.

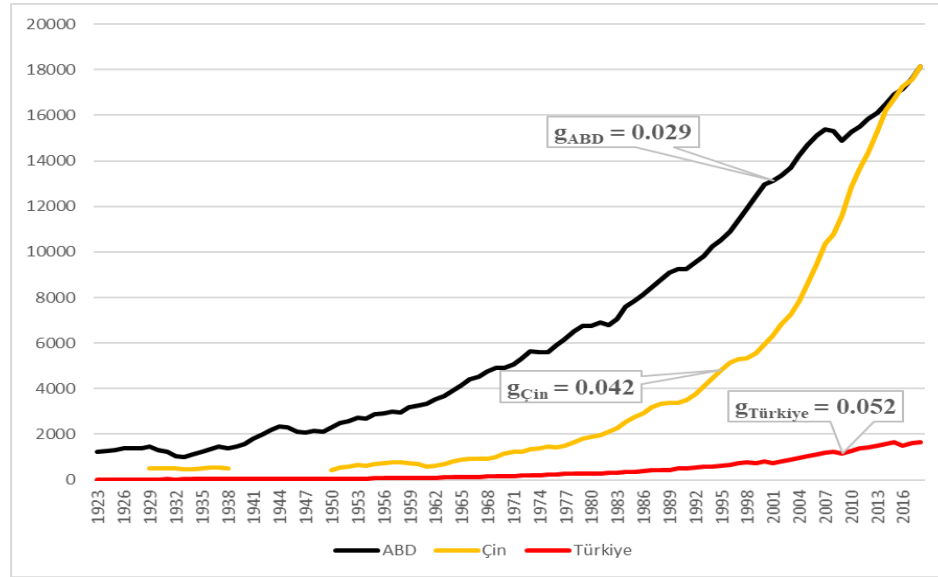
Örneğin, 1923-2018 dönemini kapsayan Şekil-1'de Türkiye, günümüzde dünyanın en büyük iki ekonomisi olan ABD ve Çin ile R-GSYH'nin seyri bakımından karşılaştırılmaktadır.²¹ Şekil-1'de bu üç ekonominin reel büyüklüğünün patikalarıyla birlikte, R-GSYH'nin (başlangıç yılından bitiş yılına)²² 'yıllık büyüme oranı' (g) gösterilmiştir. Şekildeki g değerleri yukarıdaki Denklem-2'ye göre, yani 'ayrık zaman' (AZ) varsayılarak hesaplanmıştır.²³ Türkiye ekonomisi yılda %5,2'lik bir hızla büyürken, Çin ve ABD için bu oran, sırasıyla, %4.2 ve %2.9'dur. Türkiye ekonomisi bu uzun dönemde diğer iki

Endonezya, Eski SSCB, Eski Yugoslavya, Filipinler, Finlandiya, Fransa, G. Afrika, G. Kore, Guatemala, Hindistan, Hollanda, Honduras, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, Jamaika, Japonya, K. Kore, Kanada, Kolombiya, Kosta Rika, Küba, Macaristan, Malezya, Meksika, Myanmar, Nikaragua, Norveç, Panama, Peru, Polonya, Portekiz, Romanya, Şili, Singapur, Sri Lanka, Tayland, Tayvan, Türkiye, Uruguay, Venezuela, Y. Zelenda, Yunanistan. Örneklemimizdeki bu ülkelerden sekizinin veri başlangıç yılı 1923'ten farklıdır: Bulgaristan (1924), Çin (1924), G. Afrika (1924), Jamaika (1925), Macaristan (1924), Myanmar (1926), Polonya (1929) ve Tayland (1929). Ülkelerin verisi bulunan dönem boyunca 'yıllık büyüme oranları'na odaklanacağımızdan ötürü, bazı ülkeler için başlangıç yılının 1923'ten farklı olması önemli bir sorun oluşturmamaktadır. Tüm ülkeler için bitiş yılı 2018'dir. Ülkelerin çoğu için 1923-2018 döneminde yıllık seriler kesintisizdir. Bazı ülkeler için ara yıllarda kesintiler olsa da bunların analizimizi etkilemeyecek düzeyde olduğunu düşünüyoruz. 96 yıl ve 60 ülkeden oluşan örneklemimizde, KB-R-GSYH değişkeni için eksik veri oranı % 3.7'dir. Başka bir ifadeyle, örneklemimizin % 96.3 oranında 'dengeli' olduğu söylenebilir.

- 21 Bu makalede, tüm şekillerde veri kaynağı MPD-2020'dir. Bu nedenle veri kaynağını her şeklin altında ayrıca belirtmedik.
- 22 Başlangıç yılı ABD ve Türkiye için 1923, Çin için 1929'dur. Çin'in verisi (şekilde de görüldüğü üzere) 1939-1949 evresinde de eksiktir. Bitiş yılı üç ülke için de 2018'dir.
- 23 Sürekli Zaman (SZ) varsayılarak (Denklem-4'e göre) hesaplandığında bu üç ülkenin g değerleri şöyle çıkmaktadır: ABD için 0.028, Çin için 0.041 ve Türkiye için 0.050. Yani bu ekonomilerin söz konusu dönemdeki yıllık büyüme oranları AZ ve SZ varsayılarak ölçüldüğünde (beklendiği üzere) hemen hemen aynıdır.

ekonomiye göre daha hızlı büyümesine karşın, çok gerilerden başladığı için 2018 itibarıyla ABD ve Çin ekonomilerine göre hâlâ çok küçük bir ekonomidir.²⁴

Şekil 1. R-GSYH (2011 fiyatları, SGP, Milyar \$), 1923-2018; ABD, Çin ve Türkiye



Yukarıda değindiğimiz ‘üstel büyüme’ (*exponential growth*) olgusu, Şekil-1’de ABD ve Çin için oldukça açıktır. Aslında Türkiye de bu dönemde üstel büyüme sergilemiştir, ama ABD ve Çin gibi dünyanın en büyük iki ekonomisini içeren Şekil-1’de Türkiye gibi çok daha küçük bir ekonominin üstel büyümesi (dikey eksenin büyük ölçeğinden dolayı) belli olmamaktadır. Hem ölçeği küçültmek, hem de Türkiye’yi daha yakın büyüklükteki iki ekonomiyle karşılaştırmak gayesiyle Şekil-2’yi çizdik.

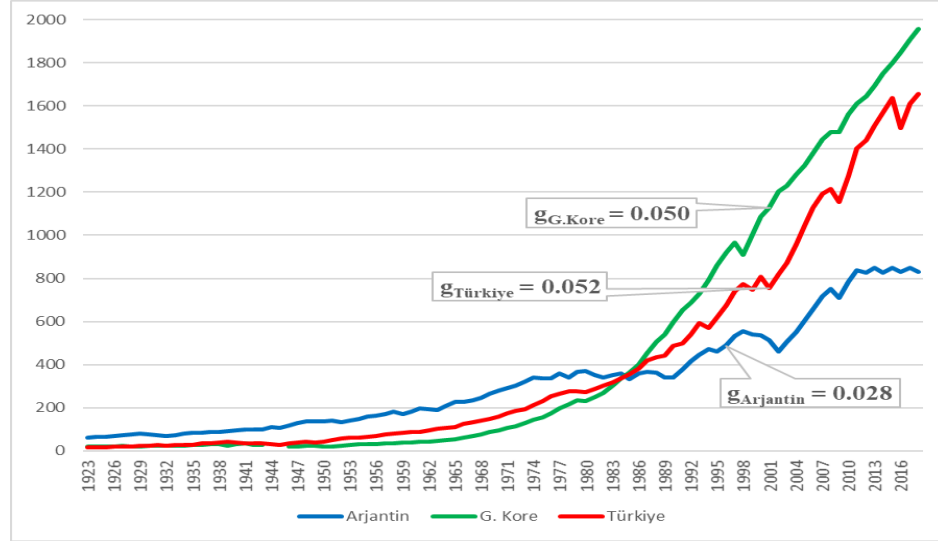
Şekil-2’de Türkiye ekonomisinin reel büyüklüğü aynı dönem için bu kez Arjantin ve Güney Kore ile karşılaştırılmaktadır. Ekonomik büyüme ve kalkınma

24 2011 sabit fiyatlarıyla SGP yönteminin kullanıldığı elimizdeki veri tabanına göre, R-GSYH, 1923’te ABD’de 1244 milyar dolar iken Türkiye’de 14 milyar dolar civarındadır. 1929’da Çin’de 489 milyar dolar iken Türkiye’de 23 milyar dolar civarındadır. 2018 itibarıyla R-GSYH, ABD’de 18141 milyar dolar, Çin’de 18152 milyar dolar ve Türkiye’de 1656 milyar dolar düzeyindedir. Çin ekonomisi ABD ekonomisini ilk kez 2016’da yaklaşık 93 milyar dolar farkla geçmiştir. 2017’de ABD yaklaşık 21 milyar dolar farkla tekrar öne geçmesine karşın, 2018’de yaklaşık 11 milyar dolar farkla Çin liderliği yeniden elde etmiştir.

literatüründe Latin Amerika ve Doğu Asya'nın yaygın olarak karşılaştırılan bölgeler olmasının yanı sıra, Türkiye'nin büyüme ve kalkınma deneyimi de (Latin Amerika temsilcisi olarak) Arjantin ve (Doğu Asya temsilcisi olarak) G. Kore'nin ekonomik performanslarıyla bir arada incelenebilir. Şekil-1 ve Şekil-2'de Türkiye'nin verileri tamamen aynıdır, ama Şekil-2'de dikey eksenin ölçeği küçüldüğü için Türkiye'nin de 1923-2018 döneminde 'üstel büyüme' sergilediği açıkça görülmektedir. G. Kore'nin üstel büyümesi ise (1950'li yıllardan sonra) deyim yerindeyse daha 'esaslı'dır. Dönemin başında hem Türkiye'den hem de G. Kore'den daha yüksek bir R-GSYH büyüklüğüyle başlayan Arjantin ekonomisinin, yaklaşık yüz yıllık bu dönemde oldukça yavaş büyüdüğü görülmektedir. Bu üç ekonomi, 1980'lerin ortasında aynı büyüklüğe erişmişlerdir; sonrasında ise Arjantin gerilerde kalırken G. Kore Türkiye'yi de geçmiştir. Şekil-2'de bu üç ülkenin 1923'ten 2018'e 'yıllık büyüme oranları' (g) ayrıca gösterilmiştir.²⁵ Türkiye ve G. Kore ekonomileri aşağı yukarı aynı hızda (sırasıyla %5,2 ve %5) büyürlerken²⁶ Arjantin ekonomisi yılda ancak %2.8 oranında büyüebilmiştir.²⁷

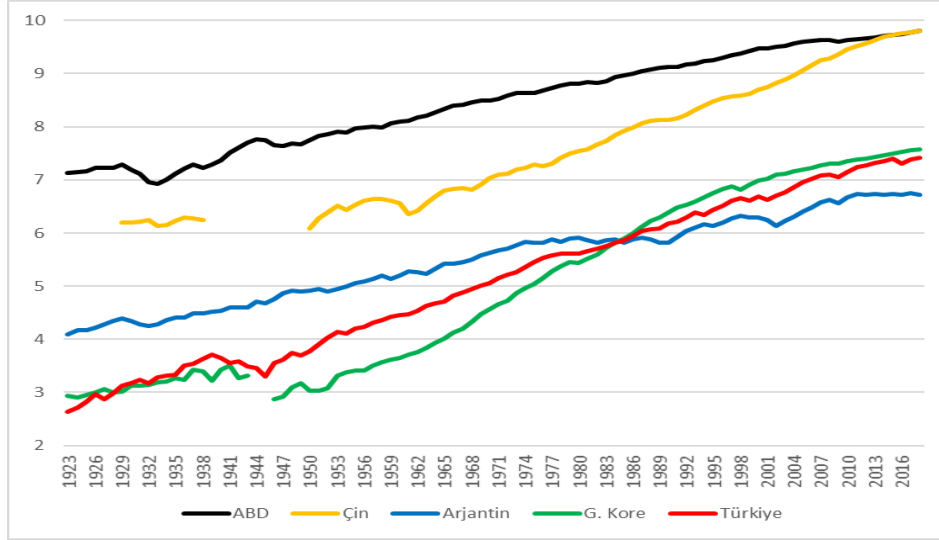
-
- 25 Şekil-2 üzerinde gösterilen 'yıllık büyüme oranları' da AZ varsayılarak (Denklem-2'ye göre) hesaplanmıştır. SZ varsayılarak (Denklem-4'e göre) hesaplandığında g değerleri yine hemen hemen aynıdır: Arjantin için 0.028, G. Kore için 0.049 ve Türkiye için 0.050.
- 26 Şekil-2'de de gösterildiği üzere, aslında Türkiye ekonomisinin 1923'ten 2018'e yıllık ortalama büyüme oranı (%5.2), G. Kore ekonomisininkinden (%5.0) çok az farkla daha yüksektir. Buna karşın G. Kore ekonomisinin dönemin sonunda (2018'de) Türkiye ekonomisinden daha büyük olmasının nedeni, başlangıç yılında (1923'te) G. Kore ekonomisinin daha büyük olmasıdır. Şekil-2'de değil ama sonraki ('doğal logaritma'lı) Şekil-3'te bu durum açık biçimde görülmektedir. 1923'te Türkiye ekonomisinden daha büyük olan G. Kore ekonomisi 1930'lu yıllardan itibaren Türkiye ekonomisinin gerisine düşmüştür ve kabaca 1930'lardan 1950'lerin ortasına kadar görece daha düşük bir büyüme performansı sergilemiştir. G. Kore'nin (metinde 'esaslı' olarak nitelediğimiz) büyüme ivmesi 1950'li yıllardan sonra başlamıştır ve bu ülke Türkiye'yi 1980'li yılların ortasında yakalayıp geçmiştir. Sonrasında ise bu iki ülke ekonomisinin büyüme oranları arasında genel olarak büyük bir farklılık gözlemlenmemektedir (Şekil-3).
- 27 R-GSYH 1923'te Arjantin, G. Kore ve Türkiye'de, sırasıyla 60 milyar, 19 milyar ve 14 milyar dolar civarındadır. 2018'de, yine sırasıyla 829 milyar, 1958 milyar ve 1656 milyar dolar düzeyindedir. 1923-1928 arasında G. Kore ekonomisi, Türkiye ekonomisinden daha büyüktür. Ancak 1929'dan itibaren Türkiye ekonomik büyüklükte G. Kore'yi geçmiştir ve bu 1984'e kadar sürmüştür. 1985'te Türkiye'yi yakalayan G. Kore sonraki evrelerde ekonomik büyüklükte hep Türkiye'nin önünde yer almıştır.

Şekil 2. R-GSYH (2011 fiyatları, SGP, Milyar \$), 1923-2018; Arjantin, G. Kore ve Türkiye



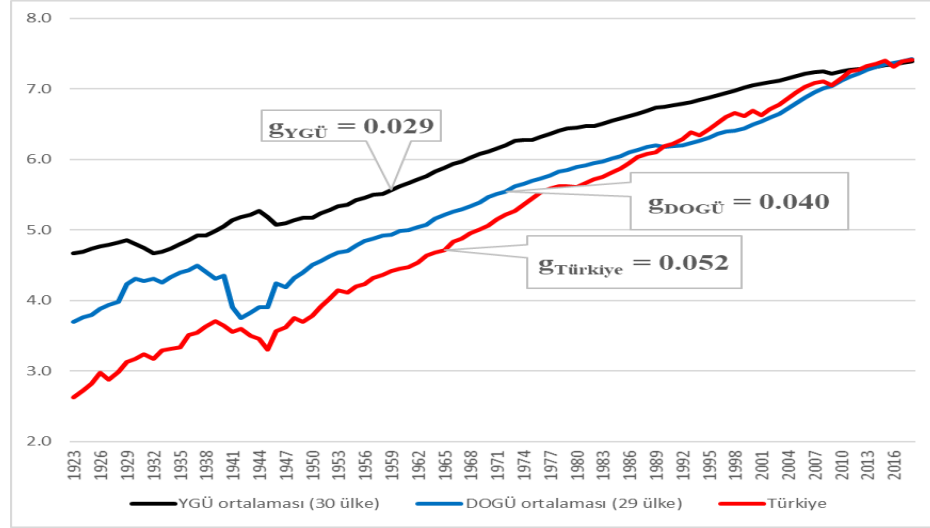
Üstel büyümeyi ‘doğrusallaştırma’nın büyüme patikasını anlamakta daha yararlı olacağına ve böylece görsel açıdan daha anlaşılır grafikler çizebileceğimize yukarıda değinmiştik. Bunu Şekil-1 ve Şekil-2’ye uygulayarak gösterebiliriz. Basit bir yöntem olarak, R-GSYH (yani Y) serilerinin (doğal) logaritmasını alıp yıllara karşı çizdiğimizde, Şekil-1 ve Şekil-2’de ele aldığımız beş ekonominin reel büyüklüklerinin seyri Şekil-3’teki gibi görünmektedir.

Dikey eksenle ülkelerin R-GSYH’lerinin (doğal) logaritması ölçüldüğü için Şekil-3’te (Şekil-1 ve Şekil-2’ye göre) daha ‘doğrusal’ grafikler elde edilmiştir. Nitekim Şekil-3’te ülkelerin zamana karşı $\ln(Y)$ patikalarının eğimi, bu ekonomilerin reel büyüme oranını ima etmektedir. Bir patika ne kadar dikse, o ekonomi o kadar hızlı büyümüş demektir. Örneğin, Çin’in ABD’yi yakalaması, açıkça daha dik bir büyüme patikası izlemiş (yani daha hızlı büyümüş) olmasından kaynaklanmıştır. Çin’in büyüme patikasının belirgin biçimde dikleşmesi, yani Çin ekonomisinin büyümesinin hızlanması, 1960’ların başından itibaren gerçekleşmiş görünmektedir. Benzer biçimde, gerilerden başlayan Türkiye’nin patikası (2. Dünya Savaşı yılları hariç) Arjantin’inkinden açıkça daha diktir. Türkiye’nin Arjantin’i yakalayıp geçmeye başladığı 1980’lerin ortasında, 1950’lerden itibaren Türkiye’ninkinden daha dik bir büyüme patikası izleyen (daha hızlı büyüyen) G. Kore de Türkiye’yi yakalayıp geçmiştir.

Şekil 3. $\ln(Y)$, 1923-2018; ABD, Çin, Arjantin, G. Kore ve Türkiye

Örnekleminizdeki ülkeleri *günümüzdeki* (kişi başına düşen) gelir düzeyleri itibarıyla ‘görece zengin’ ve ‘görece yoksul’ ülkeler olarak ayırıştırıp bu iki ülke grubunun *geçmişteki* büyüme performanslarını birbirleri ve Türkiye ile nasıl karşılaştırabiliriz? Başka bir deyişle, günümüzde görece ‘zengin’ ve ‘yoksul’ olarak kategorize edilen ülkeler 1923-2018 döneminde birbirlerine ve Türkiye’ye göre nasıl bir büyüme performansı sergilemişlerdir? Önemli olduğunu düşündüğümüz bu soruyu yanıtlamak için, Dünya Bankası’nın (büyüme çalışmalarında da yaygın olarak kullanılan) sınıflandırmasından yararlanmak mümkündür.

Şekil 4. $\ln(Y)$, 1923-2018; Yüksek Gelirli Ülkeler (YGÜ), Düşük ve Orta Gelirli Ülkeler (DOGÜ) ve Türkiye



Böyle bir ayrıştırma için Dünya Bankası'nın 2022 itibarıyla belirlediği 'yüksek gelirli ülkeler' (*High-Income Countries*) sınıflandırmasını esas aldık. Örneklemimizdeki (Türkiye dâhil) 60 ülkeyi bu sınıflandırmaya dayanarak 'Yüksek Gelirli Ülkeler' (YGÜ) ve 'Düşük ve Orta Gelirli Ülkeler' (DOGÜ) olarak ayrıştırdığımızda, bu iki kategoriye denk düşen ülke sayılarının eşit olduğunu bulduk. Dolayısıyla örneklemimizdeki ülkelerden 30'unu YGÜ kategorisine, geriye kalan diğer 30'unu da DOĞÜ kategorisine dâhil etmiş olduk.²⁸ DOĞÜ grubunda yer alan Türkiye'yi ayrıca çizdiğimiz Şekil-4'te, YGÜ'de ve DOĞÜ'de yıllara göre R-GSYH (Y) ortalamasının (doğal logaritmasının) izlediği büyüme patikaları görülmektedir.²⁹ Şekilde gösterilen

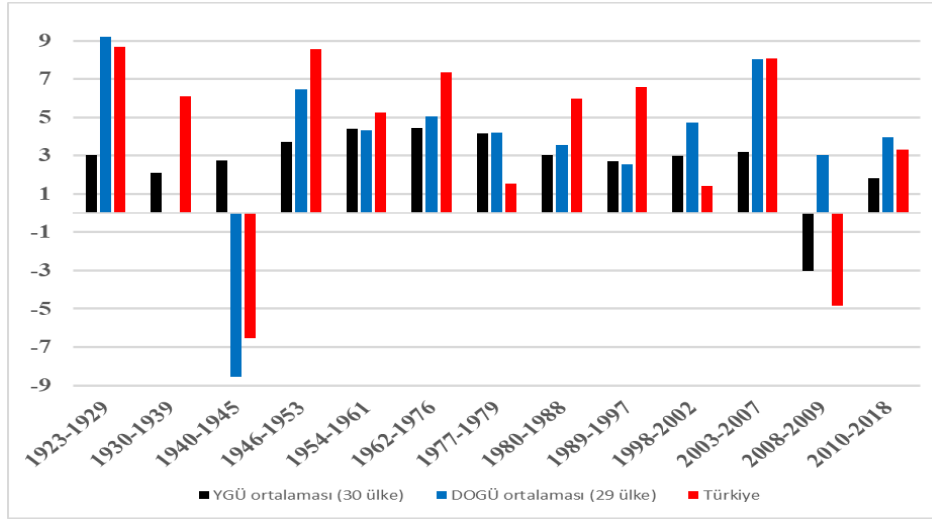
28 Dünya Bankası 2022'de 'kişi başına düşen millî geliri' (*GNI per capita*) 13844 ABD dolarından daha fazla olan ülkeleri Yüksek Gelirli Ülkeler olarak sınıflandırmıştır. Buna göre, bizim örneklemimizde YGÜ kategorisinde yer alan 30 ülke şunlardır: ABD, Almanya, Avustralya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, Fransa, G. Kore, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, Japonya, Kanada, Macaristan, Norveç, Panama, Polonya, Portekiz, Romanya, Singapur, Şili, Tayvan, Uruguay, Y. Zelanda, Yunanistan. Dolayısıyla, örneklemimizdeki diğer 30 ülke DOĞÜ grubunda yer almıştır.

29 Şekil-4'te, YGÜ kategorisinde 30 ülke, DOĞÜ kategorisinde ise (Türkiye'yi ayrıca gösterdiğimiz için) 29 ülke vardır.

‘yıllık büyüme oranları’ (g’ler), 1923’ten 2018’e Denklem-2 kullanılarak hesaplanmıştır.

Şekil-4’te ilginç bir ‘yakınsama’ (*convergence*) örneği gözlemlenmektedir. 1923’te ekonomisinin reel büyüklüğü açısından çok gerilerden başlayan Türkiye, DOĞÜ ortalamasını 1990 yılı civarında yakalamıştır. DOĞÜ de yaklaşık yüz yıllık bu dönem boyunca gerisinde olduğu YGÜ’yü örneklemin son birkaç yılında yakalayıp az farkla geçmeyi başarmıştır. Ancak bu yakınsamanın ‘kişi başına düşen gelir’de değil, ekonomilerin reel büyüklüğü bakımından gerçekleştiğini vurgulamakta yarar var.³⁰ Örnekleminde ekonominin reel büyüklüğü açısından Türkiye’nin ve DOĞÜ’nün lehine olan bu yakınsamanın bir benzerinin, ‘kişi başına düşen gelir’ değişkeninde de gözlemlenip gözlemlenmediğini aşağıdaki ilgili alt bölümde ayrıca göreceğiz.

Şekil 5. Ekonomilerin Yıllık Reel Büyüme Oranları (%), Alt Dönemler; YGÜ, DOĞÜ ve Türkiye



30 Başka bir deyişle, 1923’ten yaklaşık 2014’e kadar, YGÜ’nün R-GSYH ortalaması, DOĞÜ’nün ortalamasından daha yüksek iken, 2015’ten itibaren bunun tersi geçerli olmaya başlamıştır. Örneklemin son yılı olan 2018’de ise YGÜ ve DOĞÜ ortalamaları ile Türkiye ekonomisinin reel büyüklüğü birbirine çok yakındır: Sırasıyla 1625, 1680 ve 1656 milyar dolar. Oysaki başlangıç yılı olan 1923’teki değerler oldukça farklıydı ve yine sırasıyla 107, 40 ve 14 milyar dolar civarındaydı.

Yaklaşık yüz yıllık bu uzun dönemin farklı evrelerindeki (alt dönemlerindeki) büyüme oranlarını karşılaştırmak da ilginç olabilir. Bunun için 13 evre içeren Şekil-5'i çizdik. Bu şekilde evreleri belirlerken ikinci alt bölümde değindiğimiz Boratav'ın dönemlendirmesine büyük ölçüde bağlı kaldık.³¹ Örneklemimizde, Türkiye ekonomisinin hem YGÜ'den, hem de DOĞÜ'den daha hızlı büyüdüğü evrelerin şunlar olduğu görülmektedir: 1930-1939³², 1946-1953, 1954-1961, 1962-1976, 1980-1988, 1989-1997 ve 2003-2007. Ancak Boratav'ın (ironi ve serzenişle) "AKP'nin Lale Devri" olarak nitelediği 2003-2007 evresinde, DOĞÜ ile Türkiye'nin yıllık büyüme oranları neredeyse aynıdır: Sırasıyla, %8.04 ve %8.09. Başka bir deyişle, kimi politikacıların ve akademisyenlerin zaman zaman Türkiye'nin büyümesine 'mucizevi' bir başarı atfettikleri bu evrede, Türkiye ekonomisi örneklemimizde yer alan DOĞÜ'nün ortalamasıyla aynı oranda büyüyerek aslında 'akranlar'ından ayrıışmamış ve 'vasat' sayılabilecek bir performans sergilemiştir. 2003-2007 öncesinde Türkiye ekonomisinin DOĞÜ ortalamasından çok daha hızlı büyüdüğü evrelerin var olduğu Şekil-5'te açıkça görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye ekonomisinin 2003-2007 evresindeki büyümesinden eşsiz ve üstün bir başarıymış gibi bahsederek o evreyi sanki bir 'altın çağ'mış gibi ele almanın abartılı bir yorum sayılabileceğini belirtmeliyiz.

Öte yandan, Türkiye ekonomisinin belirli kriz evrelerinde (1977-1979, 1998-2002 ve 2008-2009) YGÜ'den bile daha yavaş büyüdüğü (veya daha hızlı küçüldüğü) Şekil-5'te dikkat çekmektedir. Bu bulgunun, Türkiye ekonomisinin dış dünyaya bağımlılık derecesi hakkında fikir vermesi açısından önemli olduğu söylenebilir. Şekil-5'te özellikle 2008-2009 evresinde patlak veren küresel finansal krizin karşılaştırmalı etkileri de ilginç görünmektedir. Dünya ekonomisinin merkez ülkelerinden kaynaklanan ve daha çok bu ülkeleri etkileyen bu krizde, örneklemimizin YGÜ ortalamasında yılda %3'lük bir düşüş

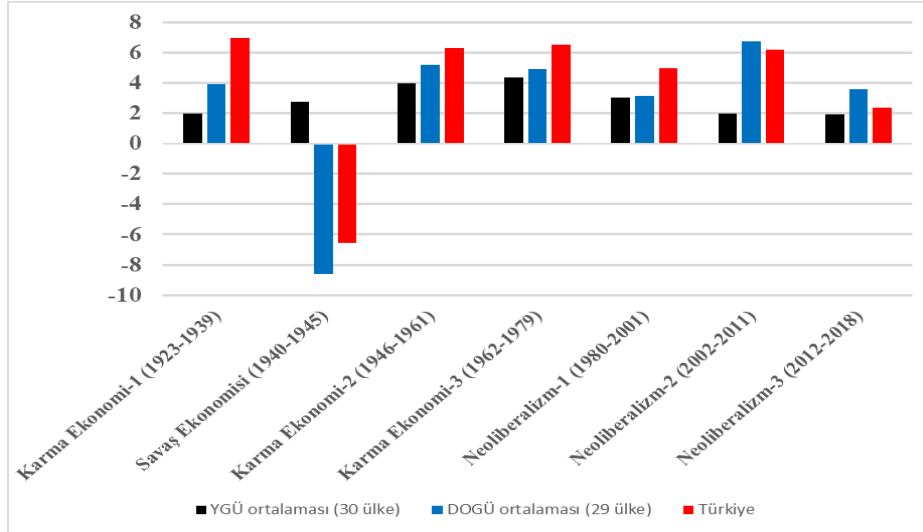
31 Şekil-5'te gösterdiğimiz 13 evrenin son ikisi (2008-2009 ve 2010-2018) hariç tümü Boratav'ın dönemlendirmesiyle aynıdır (Boratav, 2019). Boratav'da 2003-2007 evresinden sonra 2008-2015 evresi gelmektedir. Biz 2007 sonrasına, önce kısa 2008-2009 evresini ekledik çünkü YGÜ, DOĞÜ ve Türkiye'nin (o evrede deneyimlenen) küresel finansal krizden görel olarak nasıl etkilendiklerini göstermek istedik. Sonra da 2010-2018 evresini ekleyerek Türkiye'nin krizden çıkışından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişini kapsayan alt döneme ayrıca odaklanmış olduk. Kullandığımız veri tabanında son yılın 2018 olması da bu tercihimizde belirleyici oldu.

32 Şekil-5'te, genellikle Büyük Buhran yılları olarak anılan 1930-1939 evresinde DOĞÜ ortalamasının görülmemesinin nedeni, örneklemimizde yer alan DOĞÜ için o evredeki yıllık büyüme oranının neredeyse 'yüzde sıfır' olmasıdır (%0.02). Aynı evrede Türkiye ekonomisinin yılda %6.1 gibi gayet yüksek bir oranla büyümüş olması ise dikkate değerdir.

kaydedilirken DOĞÜ ortalamasında yılda %3'lük bir artış gözlemlenmiştir, ancak bu kısa evrede Türkiye ekonomisi yılda %4,8 oranında küçülmüştür. Dönemin hükümet yetkililerinin bu küresel krizin Türkiye'yi 'teğet' geçeceğini beyan etmiş olduklarını hatırlatmakta ve yanıldıklarını belirtmekte yarar var.

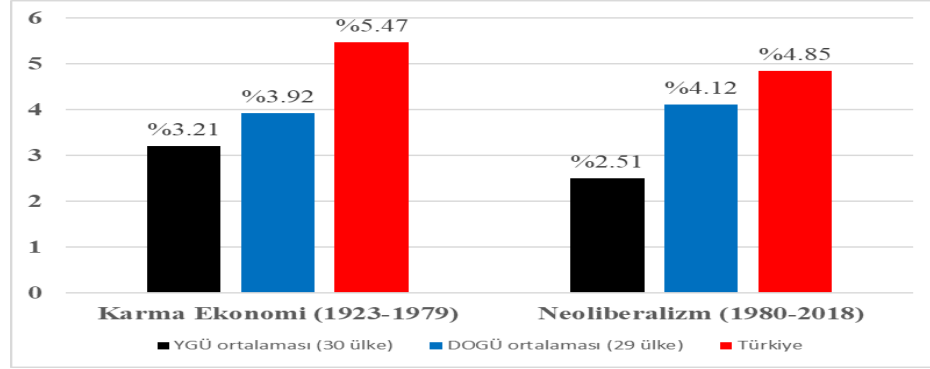
1970'lerin sonu ile 1980'lerin başını, genelde dünya ekonomisi, özelde de Türkiye ekonomisi açısından 'karma ekonomi' rejiminden 'neoliberal' rejime geçişin dönüm etabı olarak kabul edebiliriz. Bu geçişi esas alıp bazı alt dönemleri de birleştirecek olursak, incelemekte olduğumuz yaklaşık yüz yıllık dönemi Şekil-6'da belirtilen 7 evre üzerinden de inceleyebiliriz.

Şekil 6. Ekonomilerin Yıllık Reel Büyüme Oranları (%), Farklı Alt Dönemler; YGÜ, DOĞÜ ve Türkiye



Şekil-6'da, (2. Dünya Savaşı evresinin yanı sıra) 'karma ekonomi' ve 'neoliberalizm' için üçer ayrı evre tanımlanmıştır. Daha özlü bir analiz olanağı sağladığını düşündüğümüz bu farklı dönemleştirmeye göre, Türkiye ekonomisi 1940-1945 evresi dışındaki tüm alt dönemlerde YGÜ ortalamasından daha hızlı büyümüştür. Ancak karşılaştırmayı DOĞÜ'ye göre yaptığımızda oldukça farklı bir resimle karşılaşırız: Türkiye ekonomisi karma ekonomi evrelerinin üçünde de DOĞÜ ortalamasından daha hızlı büyümüşken takip eden üç neoliberalizm evresinin ikisinde (2002-2011 ve 2012-2018) DOĞÜ'den daha yavaş büyümüştür.

Şekil 7. Ekonomilerin Yıllık Reel Büyüme Oranları (%), 1923-1979 & 1980-2018; YGÜ, DOĞÜ ve Türkiye



Başka bir deyişle, kullandığımız veri tabanı ve belirlediğimiz örneklem, Türkiye ekonomisinin reel büyüme performansının neoliberal rejimde (karma ekonomi rejimine göre) daha düşük olduğunu gösteriyor. Bu bulgunun ima ettiği sonucu daha net görebilmek için Şekil-7'yi oluşturduk. Bu şekilde, zaman boyutunu ana hatlarıyla iki uzun alt döneme ayırdık: Karma ekonomi rejimini kapsayan 1923-1979 alt dönemi ile neoliberal rejimi kapsayan 1980-2018 alt dönemi.

Şekil-7'de, gerek YGÜ gerekse Türkiye için büyümenin neoliberal rejimde (karma ekonomi rejimine göre) yavaşladığını gözlemleyebiliyoruz: Yıllık büyüme oranı, YGÜ'de %3,2'den %2.5'e, Türkiye'de ise %5.5'ten %4.9'a gerilemiştir. Örneklemimizdeki DOĞÜ içinse bunun tersi geçerlidir; DOĞÜ ortalamasında (%3,9'dan %4.1'e) küçük de olsa bir artış vardır. Yine de Türkiye'nin yıllık büyüme oranı, karma ekonomi rejiminde olduğu gibi, neoliberal rejimde de DOĞÜ ortalamasının üzerindedir. Ancak Türkiye ile DOĞÜ arasındaki yüzdelik büyüme farkı, karma ekonomi evresindeki 1.55 puandan, neoliberal evredeki 0.74 puana düşmüştür.

Öte yandan, Şekil-6 ve Şekil-7 birlikte ele alındığında şu saptamayı yapmak önemli görünüyor: Türkiye ekonomisinin yılda %5,5 civarında büyüdüğü karma ekonomi dönemi, Türkiye için tarihî sayılabilecek bir negatif büyüme şokunun deneyimlendiği 2. Dünya Savaşı yıllarını da içermektedir, ama neoliberal dönemde benzer derinlikte ve uzunlukta bir dışsal şok olmamasına karşın yıllık büyüme oranı %4.9 civarına gerilemiştir.

5.2. Kişi Başına Reel Gayrisafi Yurt İçi Hasılanın (KB-R-GSYH'nin) Seyri

R-GSYH'ye (Y'ye) yönelik bu ülke karşılaştırmalı çözümlemeden sonra, kişi başına düşen (reel) gelire odaklanabiliriz. KB-R-GSYH (y) olarak kısalttığımız bu değişken, iktisaden daha yararlı karşılaştırmalar yapmamıza olanak verecek çünkü (kullanıldığımız veri tabanında yapıldığı gibi) sabit fiyatlarla ve SGP'ye göre ölçüldüğünde bu değişken ülkelerin yaşam standartlarının seyrini de yansıtmaktadır. Nitekim bu değişken Ekonomik Büyüme literatüründe *ülke karşılaştırmalı* çalışmalarda yaygın olarak kullanılmaktadır.

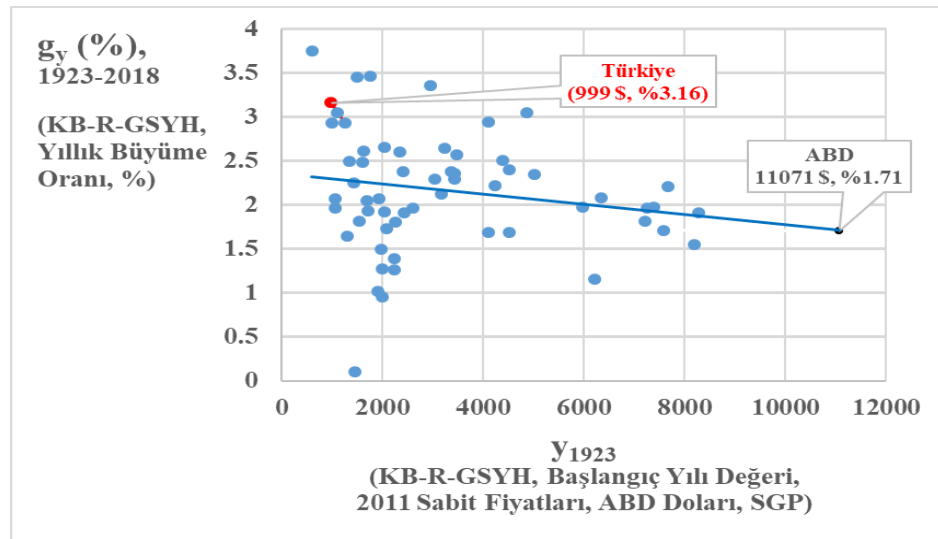
Türkiye dâhil 60 ülkeyi ve 1923-2018 dönemini kapsayan örneklemimizin ayrıntılarına yukarıda değinmiştik. Öncelikle, 60 ülkelik bu örneklem düzeyinde 1923'ten 2018'e KB-R-GSYH (y) açısından bir 'yakınsama' (*convergence*) olup olmadığını saptayalım. Bunu saptayabilmek için büyüme çalışmalarında kullanılan basit bir yöntem vardır. Seçilen dönemde her bir ülke için y'nin yıllık büyüme oranı dikey eksen ve başlangıç yılındaki y değeri de yatay eksenle ölçülürse, elde edilen şekilde ülkelerin dağılımına bakarak bir yakınsama olup olmadığına ilişkin fikir edinmek mümkün olur. Böyle bir şekilde, eğer başlangıç yılında görece düşük y değerlerine sahip ülkelerin y'si, başlangıç yılında görece yüksek y değerlerine sahip ülkelerin y'sinden daha hızlı büyümüşse söz konusu örneklemde y açısından bir 'yakınsama' gözlemlendiği söylenebilir ki bu durumda ülkelerin şekildeki dağılımı negatif bir eğim ima edecektir. Bunun tersi geçerliyse, yani başlangıç yılında görece düşük y değerlerine sahip ülkelerin y'si, başlangıç yılında görece yüksek y değerlerine sahip ülkelerin y'sinden daha yavaş büyümüşse, ülkelerin şekildeki dağılımı pozitif bir eğim ima edecektir ve bu durumda örneklemde y açısından bir 'ıraksama' (*divergence*) olduğu söylenebilir. Bu basit yöntemi örneklemimize uygulayarak Şekil-8'i elde ettik.³³

Şekil-8'de her bir nokta bir ülkeyi temsil etmektedir. Türkiye ve ABD'yi temsil eden noktalar şekilde örnek olarak belirtilmiştir. Başlangıç yılı olan

33 Büyüme çalışmalarında bu yöntem uygulanırken yatay eksen başlangıç yılındaki y (KB-R-GSYH) değerinin kendisinin değil de doğal logaritmasının kullanılması oldukça yaygındır. Biz Şekil-8'de daha doğrudan ve kolay anlaşılabilir bir karşılaştırma olanağı sunduğu için başlangıç yılındaki KB-R-GSYH değerlerinin kendisini (doğal logaritmasını almadan) göstermeyi tercih ettik (Bunun benzeri bir grafik örneği için bkz. Jones & Vollrath, 2013, s. 65, Şekil 3.4). Bu basit çerçevede biz yakınsama veya ıraksama hızını (*speed of convergence/divergence*) irdelemeyeceğimiz için, yani yalnızca yakınsama mı yoksa ıraksama mı olduğunu saptamakla yetineceğimizden dolayı bu tercihimiz herhangi bir soruna veya eksikliğe yol açmamaktadır.

1923'te Türkiye ve ABD'nin KB-R-GSYH değerleri, sırasıyla, 999 ve 11071 ABD doları düzeyindedir (yatay eksen). KB-R-GSYH'nin 1923'ten 2018'e yıllık büyüme oranı ise, Türkiye için %3.16 ve ABD için %1,71'dir (dikey eksen).³⁴ Geriden başlayan Türkiye'nin ABD'ye y açısından belirli bir ölçüde yakınsadığını saptayabiliriz, çünkü yaklaşık yüz yıllık bu dönemde Türkiye'nin y'si yıllık olarak ABD'nin y'sinden daha hızlı büyümüştür.

Şekil 8. Örneklemde Yakınsama, KB-R-GSYH (y), 1923-2018, 60 Ülke



60 ülkelik örneklem için de y açısından bir yakınsama olduğunu gözlemleyebiliriz çünkü ülkelerin Şekil-8'deki dağılımı görsel olarak negatif bir eğim ima etmektedir. Nitekim bu dağılım için çizilen basit bir eğilim (*trend*) doğrusunun negatif eğimli olduğu da şekilde görülmektedir.³⁵ Dolayısıyla örneklemimizdeki 60 ülke için KB-R-GSYH'nin seyri açısından bir yakınsama olduğunu kabaca saptayabiliriz.

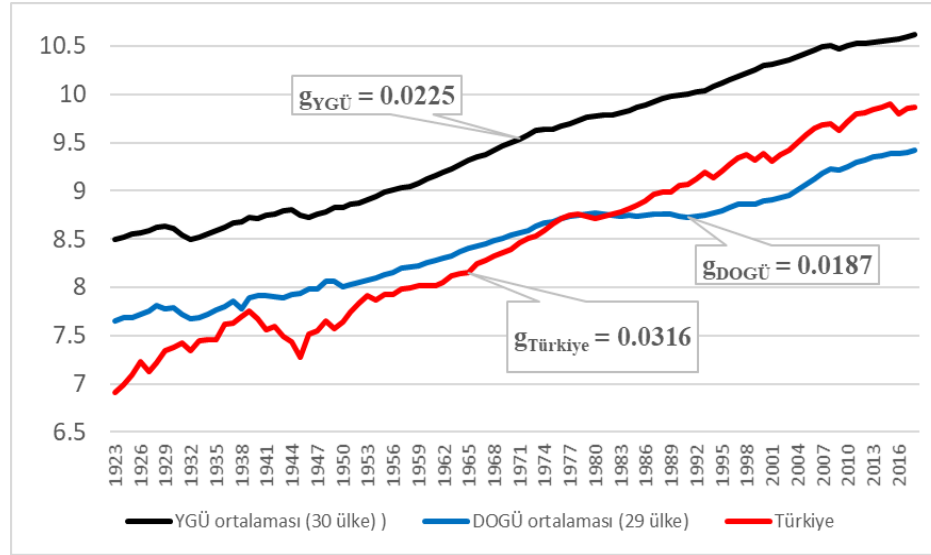
34 Şekil-8'de dikey ekseninde ölçülen y'nin (1923'ten 2018'e) yıllık büyüme oranları (gy), Denklem-2 kullanılarak hesaplanmıştır. Denklem-4 kullanılarak hesaplandığında (daha önce açıklandığı ve beklendiği üzere) çok yakın sonuçlar bulunduğunu da belirtelim.

35 Şekil-8'de, yatay ve dikey eksenlerin ölçekleri çok farklı olduğu için eğilim doğrusunun eğimi çok küçüktür. Ayrıca, 60 ülke için y1923 (yatay eksen) ortalaması 3365 ABD doları; gy (dikey eksen) ortalaması ise %2.16'dır. Bu iki değişken arasındaki korelasyon katsayısı da negatiftir (yaklaşık -0.20).

Ancak Şekil-9'da bu 60 ülkeyi Yüksek Gelirli Ülkeler (YGÜ), Düşük ve Orta Gelirli Ülkeler (DOGÜ) ve Türkiye olarak ayrıştırdığımızda, KB-R-GSYH açısından YGÜ ve DOGÜ arasında bir yakınsama olmadığını (hatta bir ıraksama olduğunu) gözlemliyoruz. 60 ülkelik örneklemin tümü için Şekil-8'de yakınsama saptamışken Şekil-9'da YGÜ ve DOGÜ arasında ıraksama gözlemlememizin nedenini ilerleyen satırlarda açıklayacağız.

Şekil-9'da y 'nin (doğal) logaritmasının seyri YGÜ ve DOGÜ ortalaması olarak ve Türkiye için yıllara karşı çizilmiştir. 1923'ten 2018'e KB-R-GSYH'deki yıllık büyüme oranları da (Denklem-2'ye göre hesaplanarak) şekil üzerinde ayrıca belirtilmiştir ($g_{YGÜ}$, $g_{DOGÜ}$ ve $g_{Türkiye}$). Görüldüğü üzere, dönemin başında Türkiye yalnızca YGÜ ortalamasının değil, aynı zamanda DOGÜ ortalamasının da çok altındadır.³⁶ Ancak, patikaların eğiminden kolayca görülebileceği üzere, Türkiye 1923'ten 2. Dünya Savaşı'na kadar KB-R-GSYH'sini çok daha hızlı artırarak oldukça kısa bir sürede DOGÜ'yü neredeyse yakalamıştır. Fakat savaş Türkiye'nin göreceli durumunu yine kısa bir sürede çok kötüleştirmiştir ve böylece Türkiye DOGÜ ortalamasından kayda değer ölçüde uzaklaşmıştır. Savaş yıllarında deneyimlediği büyük göreceli gerilemeyi savaş sonrasında düzenli olarak telafi etmeye başlayan Türkiye, DOGÜ ile olan farkı belirgin biçimde kapatmayı başarmıştır. Türkiye'nin savaşın sonundan 1950'lerin ortasına kadar sergilediği ivme (savaş öncesi ivmeyi andırması bakımından) dikkate değerdir. 1950'lerin ortasından itibaren KB-R-GSYH büyümesi belirgin ölçüde yavaşlayan Türkiye yine de DOGÜ'ye yakınsamayı sürdürmüştür. Nitekim Türkiye, DOGÜ'yü ilk kez 1975-1976 civarında yakalamıştır. 1979-1981 evresinde az farkla geriye düşse de Türkiye 1982'den itibaren daha hızlı büyüyerek farkı açmayı ve dönemin sonuna kadar DOGÜ'nün önünde olmayı başarmıştır. 1923 itibarıyla çok gerilerden başlayıp 2. Dünya Savaşı'nda derin bir küçülme şoku deneyimleyen bir ülke için bunun, iyi bir performans olduğu söylenebilir.

36 Türkiye, bu 60 ülke arasında 1923'te 999 ABD doları ile en düşük KB-R-GSYH değerine sahip ülkelerden biridir. Romanya 606, Çin (1929'da) 1003, Hindistan 1070, Eski SSCB 1122 ve Brezilya 1347 ABD doları ile örneklemin 1920'lerdeki en yoksul ve düşük yaşam standartlı diğer ülkeleridir. 1923 itibarıyla en yüksek KB-R-GSYH değerine sahip ülkeler ise şunlardır (parantez içindeki rakamlar ABD doları cinsindendir): ABD (11071), Avustralya (8276), Y. Zelanda (9199), İsviçre (7670), Birleşik Krallık (7587), Hollanda (7388).

Şekil 9. $\ln(y)$, 1923-2018; YGÜ, DOĞÜ ve Türkiye

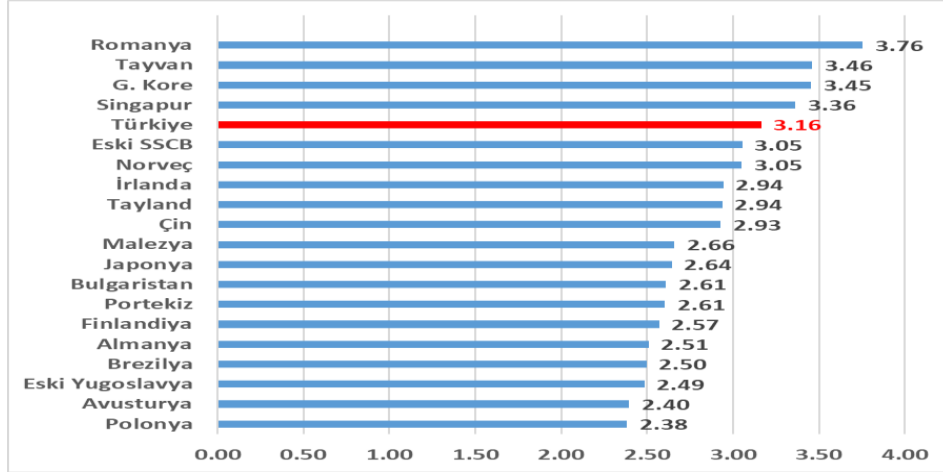
Dahası, yaklaşık yüz yıllık bu dönemde Türkiye'nin kişi başına düşen geliri yılda %3.16 oranıyla büyürken YGÜ ve DOĞÜ ortalamaları, sırasıyla, ancak %2.25 ve %1.87 oranlarında artmıştır. Dolayısıyla Cumhuriyet'in (yaklaşık) ilk yüz yılında Türkiye (elimizdeki örneklemle karşılaştırıldığında) kişi başına düşen gelirini (ve SGP'ye göre ölçüldüğü için yaşam standardını) yükseltmek açısından oldukça başarılıdır. Nitekim KB-R-GSYH'deki (1923'ten 2018'e) yıllık büyüme oranlarını ülkelere göre büyükten küçüğe sıraladığımızda, örneklemimizdeki 60 ülke arasında Türkiye'nin en hızlı büyüme kaydeden beşinci ülke olduğunu saptıyoruz. Şekil-10'da en hızlı büyüyen 20 ülkeyi ve Şekil-11'de de en yavaş büyüyen 20 ülkeyi (KB-R-GSYH'deki yıllık büyüme oranlarıyla birlikte) gösteriyoruz.

KB-R-GSYH'nin seyri açısından, 60 ülkelik örneklem için yakınsama saptamışken (Şekil-8), YGÜ ve DOĞÜ arasında ıraksama gözlemlediğimize (Şekil-9) yukarıda değinmiştik. Bu durumu açıklamak için Şekil-10 ve Şekil-11'den yararlanabiliriz. KB-R-GSYH'si en hızlı büyüyen 20 ülkenin 12'si YGÜ grubunda yer alırken ancak 8'i DOĞÜ grubundadır. Başka bir deyişle, en hızlı büyüyen ülkeler arasında YGÜ grubunda yer alanlar DOĞÜ grubunda yer alanlardan sayıca fazladır, yani çok sayıda YGÜ ele aldığımız yaklaşık yüz yıllık dönemde çok hızlı büyümüştür. Bunun yanı sıra, KB-R-GSYH'si en yavaş büyüyen 20 ülkenin 13'ü DOĞÜ grubundayken ancak 7'si YGÜ grubundadır, yani en yavaş büyüyen ülkeler arasında DOĞÜ grubunda yer

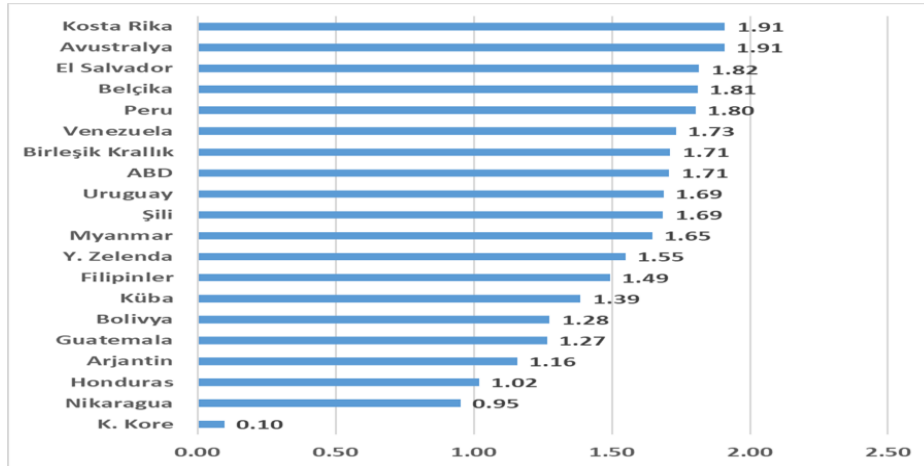
alanlar YGÜ grubunda yer alanlardan sayıca fazladır ve dolayısıyla çok sayıda DOĞÜ ele aldığımız dönemde çok yavaş büyümüştür. 60 ülkelik tüm örneklem için yakınsama söz konusuyken YGÜ ile DOĞÜ arasında ıraksama gözlemlenmesini bu iki saptama bir ölçüde açıklıyor olabilir.³⁷

37 Bunda, YGÜ ve DOĞÜ'yü Dünya Bankası'nın *günümüzdeki* (2022'deki) sınıflandırmasına göre ayrıştırmamızın payı olabileceğini de belirtmeliyiz. 2022 itibarıyla 'kişi başına düşen millî gelir' (*GNI per capita*) bakımından YGÜ grubunda yer alan (G. Kore, Macaristan, Panama, Polonya, Romanya, Şili ve Uruguay gibi) kimi ülkelerin 1923-2018 döneminin önemli bir kısmında aslında 'yüksek gelirli' olmadıklarını hatırlamakta yarar var. Metinde daha önce belirttiğimiz üzere, bizim yanıt aradığımız asıl soru şuydu: *Günümüzde* görece 'zengin' ve 'yoksul' olarak kategorize edilen ülkeler *geçmişte* (1923-2018 döneminde) birbirlerine ve Türkiye'ye göre nasıl bir büyüme performansı sergilemişlerdir? Metindeki çözümlemelerimizin yardımıyla bu soruya oldukça ayrıntılı yanıtlar verdik. Öte yandan, *bundan farklı olarak*, Şekil-8'deki *yakınsama* çerçevesiyle *daha uyumlu bir alıştırma yapmak* gayesiyle örneklemimizdeki ülkeleri *dönemin başlangıcındaki* kişi başına düşen gelirlerine göre ayrıca ayrıştırdığımızı da belirtelim. Bu ilave alıştırmada ayrıştırmayı (*MPD-2020* veri tabanını kullanarak) örneklemin başlangıçtaki 'medyan'ına göre yaptık. Diğer bir ifadeyle, KB-R-GSYH değişkeni için örneklemin başlangıçtaki 'medyan' değerinin üstündeki ülkeler ile altındaki ülkeleri ayrıştırdık ve ilgili grafikte Türkiye'nin patikasını yine ayrıca çizdik. Bu alıştırmadan elde ettiğimiz grafiği, *veri işleme* bakımından farklı bir çerçeveye dayandığı ve *görsel* olarak Şekil-9'a benzediği için metinde ayrıca rapor etmiyoruz. O grafikte de Türkiye gerilerden gelerek geliri görece düşük ülkeleri yakalayıp geçmekte ve geliri görece yüksek ülkelere yakınsamaktadır. Öte yandan, dönemin başında 'medyan'ın altında olan ülkelerin, 'medyan'ın üstünde olan ülkelere (1923-2018 döneminde) yıllık ortalamada çok az farkla da olsa daha hızlı büyüdüklerini bulduğumuzu belirtmekte yarar var (sırasıyla, %2.28 ve %2.17). Dolayısıyla (Şekil-8'deki yakınsama çerçevesiyle uyumlu olarak) ülkeler dönemin başlangıcına göre ayrıştırıldığında zayıf da olsa bir yakınsama saptanabildiğini de belirtmiş olalım.

Şekil 10. KB-R-GSYH (y), Yıllık Büyüme Oranı (%)
(1923'ten 2018'e örneklemdaki 60 ülke arasında en hızlı büyüyen 20 ülke)



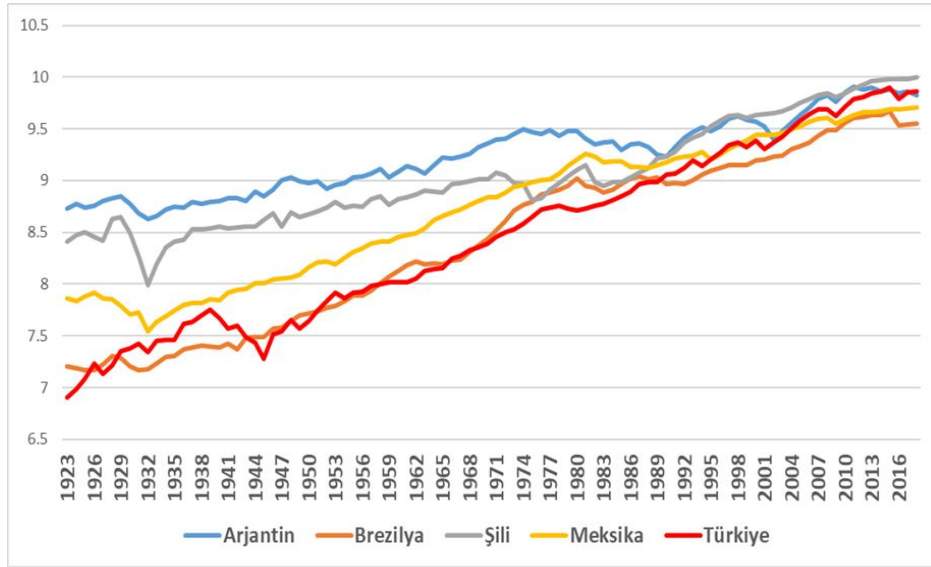
Şekil 11. KB-R-GSYH (y), Yıllık Büyüme Oranı (%)
(1923'ten 2018'e örneklemdaki 60 ülke arasında en yavaş büyüyen 20 ülke)



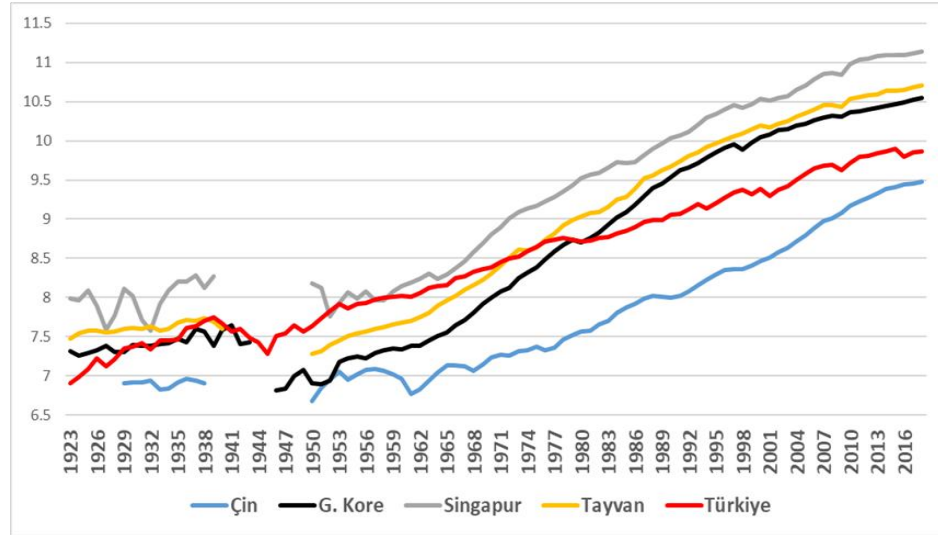
1923-2018 döneminde KB-R-GSYH'nin (y'nin) seyri açısından Türkiye'yi çeşitli seçilmiş ülkelerle karşılaştırmak üzere dört şekil daha oluşturduk. Bu bağlamda, Türkiye'yi sırasıyla Latin Amerika (Şekil-12), Doğu Asya (Şekil-13), Doğu Avrupa (Şekil-14) ve G-7 (Şekil-15) ülkeleri ile karşılaştırıyoruz. Bu şekillerde de dikey eksenle y'nin (doğal) logaritması

ölçüldüğü için büyüme patikalarının eğimi ülkelerin (SGP'ye göre) kişi başına düşen (reel) gelirlerinin (ve dolayısıyla yaşam standartlarının) büyüme oranını ima etmektedir.

Şekil 12. $\ln(y)$, 1923-2018; Latin Amerika ve Türkiye



Şekil-12’de, yaklaşık yüz yıllık bu dönemde, Türkiye’nin yaşam standardını yükseltmek bakımından belli başlı Latin Amerika ülkelerine göre oldukça başarılı olduğu gözlemlenmektedir. 1923 itibarıyla bu ülkelerin çok gerisinden başlayan Türkiye dönemin genelinde daha dik bir büyüme patikası izleyerek Arjantin, Brezilya ve Meksika’yı yakalayıp geçmeyi başarmıştır. 2018 itibarıyla Türkiye bu grupta yalnızca Şili’nin gerisindedir, ama Şili’nin dönemin başında oldukça yüksek bir kişi başına gelir düzeyinden başlamış olduğu göz önüne alındığında, genel olarak bu Latin Amerika grubuna karşı Türkiye’nin (deyim yerindeyse) hakkını teslim etmek gerekir.

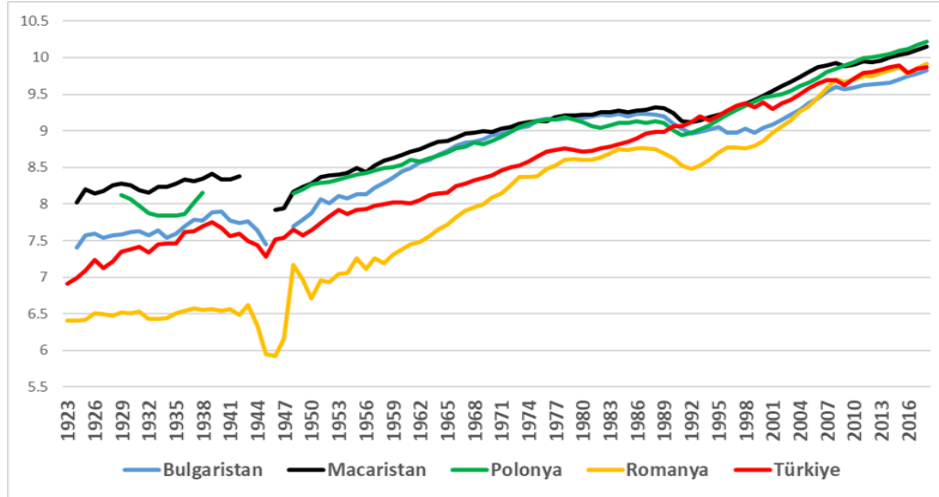
Şekil 13. $\ln(y)$, 1923-2018; Doğu Asya ve Türkiye

Şekil-13'e baktığımızda ise Türkiye'nin benzeri bir başarıyı Doğu Asya ülkelerine karşı gösteremediğini saptıyoruz. Tayvan ve G. Kore 2. Dünya Savaşı'yla birlikte Türkiye'nin gerisine düşmüş olmalarına karşın, Türkiye'yi sırasıyla 1972'de ve 1979'da yakalayıp geçmeye başlamışlardır. Türkiye, Singapur'u 1950'lerde yakalar gibi olmuşsa da takip eden on yıllarda Singapur açıkça daha dik bir büyüme patikası izleyerek farkı çok belirgin ölçüde açmıştır. Dönemin sonu, yani 2018 itibarıyla Türkiye bu Doğu Asya grubuna karşı (Çin hariç) büyük farkla geridedir. Çin ise 1960'lardan itibaren ve özellikle 1980'lerden sonra daha dik bir patika izleyerek Türkiye'ye yakınsamış ve aradaki farkı belirgin ölçüde azaltmıştır.

Türkiye'nin belli başlı Doğu Avrupa ülkelerine karşı performansı ise oldukça ilginçtir. Tarihlerinin bir bölümünde sosyalizmi deneyimlemiş olan bu ülkelere karşı Türkiye (Romanya hariç) geriden başlamıştır (Şekil-14). Türkiye 1990'ların başında Bulgaristan, Macaristan ve Polonya'yı yakalamaya başlamış ve 1993 itibarıyla tümünü geçmiştir. Ancak bu uzun sürmemiştir ve önce Macaristan'ın, sonra da Polonya'nın gerisinde kalmaya başlamıştır. 1999'dan itibaren bu iki ülke düzenli olarak Türkiye'nin önünde yer almışlardır. 2018 itibarıyla bu grupta Türkiye'nin gerisinde kalan tek ülke Bulgaristan'dır; diğer üçü (Romanya dâhil) Türkiye'yi geçmiştir. Bu grupta en ilginç büyüme patikasını Romanya'nın izlediği belirtilebilir çünkü örneklemimizdeki 60 ülke arasında 1923'te en düşük kişi başına gelir düzeyine sahip olan Romanya aynı zamanda (1923'ten 2018'e) yıllık %3,76'lık büyüme oranıyla yaşam standardını

en hızlı yükselten ülkedir (Bkz. Şekil-10). Romanya'nın 1950-1980 evresindeki ve 1993 sonrasındaki büyümesi özellikle dikkat çekmektedir.

Şekil 14. $\ln(y)$, 1923-2018; Doğu Avrupa ve Türkiye

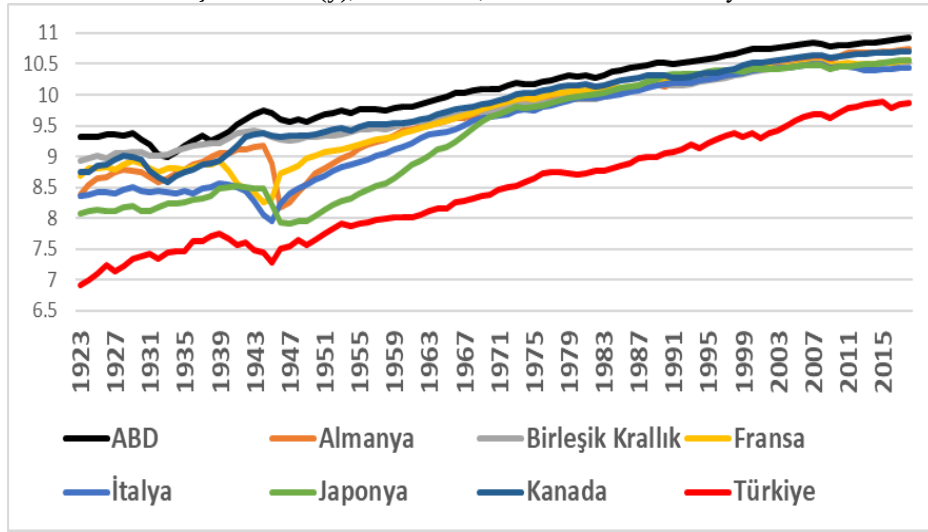


Cumhuriyet'in (yaklaşık) ilk yüzyılını göz önüne alarak Türkiye'yi seçilmiş bazı Latin Amerika, Doğu Asya ve Doğu Avrupa ülkeleriyle karşılaştırdığımızda ortaya çıkan bu bulgulara göre diyebiliriz ki Türkiye'nin uzun dönemli (KB-R-GSYH) büyümesi ne çok başarılı, ne de başarısızdır. Gerilerden gelen Türkiye'nin yaşam standardında Latin Amerikalıları yakalaması kendi başına bir başarı öyküsü olarak ele alınabilir, ama aynı başarının Doğu Asyalılara karşı gösterilememiş olduğu gayet açıktır. Doğu Avrupa'ya karşı Türkiye'nin gösterdiği performansın ise, Latin Amerika'ya karşı gösterdiği performanstan biraz daha düşük ve Doğu Asya'ya karşı gösterdiği performanstan daha yüksek olduğu söylenebilir. Ele alınan yaklaşık yüzyıllık bu uzun dönem boyunca (veri olmadığı için inceleyemediğimiz Afrika hariç) 'gelişmekte olan dünya'yı önemli ölçüde temsil eden bu üç coğrafyaya karşı Türkiye'nin fena sayılmayacak, ama büyük bir takdiri de gerekli kılmayacak bir performans sergilemiş olduğu belirtilebilir.

Türkiye'yi 'gelişmiş dünya'yla karşılaştırmak içinse G-7 ülkelerini seçtik. Önde gelen gelişmiş ülkeleri içeren bu gruba karşı Türkiye'nin KB-R-GSYH performansı Şekil-15'te gösterilmektedir. G-7 ülkeleri 1960'ların ikinci yarısından itibaren kendi aralarında belirgin ölçüde yakınsamış görünmektedirler. Dönemin genelinde ise ABD'nin öncülüğü dikkat

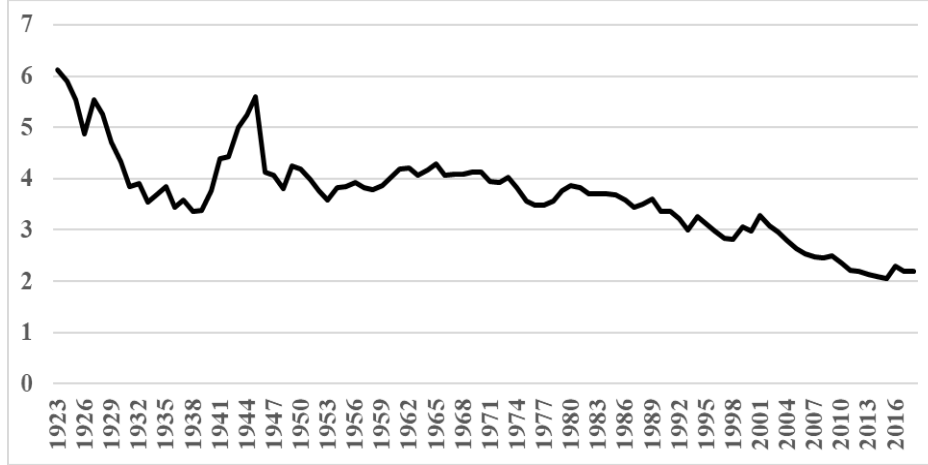
çekmektedir. Önceki üç şekilden farklı olarak, Şekil-15'te Türkiye'nin gelişmiş dünya temsilcilerinin hiçbirini bu uzun dönem boyunca yakalayamamış olduğu da açıkça görülmektedir. 2. Dünya Savaşı'ndan hemen sonra Türkiye özellikle Japonya'ya yaklaşır gibi olmuşsa da yaklaşık 1950-1970 arasında Türkiye'den daha hızlı büyüyen bu ülke farkı hızla açmıştır.

Şekil 15. $\ln(y)$, 1923-2018; G-7 Ülkeleri ve Türkiye



Yine de dönemin genelinde Türkiye'nin KB-R-GSYH açısından 'gelişmiş dünya'yı temsil eden bu ülkelere kayda değer ölçüde yakınsadığını belirtmeliyiz. Bu yakınsamayı Şekil-16'da gösteriyoruz. Şekil-16'da dikey ekseninde, G-7 ülkelerinin KB-R-GSYH ortalamasının Türkiye'nin KB-R-GSYH'sine oranı ölçülmektedir. Başka bir deyişle, bu şekilde G-7 ortalamasının Türkiye'nin yaşam standardının kaç katı olduğu yıllara göre gösterilmektedir.

Şekil 16. KB-R-GSYH (y), G-7 Ortalamasının Türkiye'ye oranı, 1923-2018

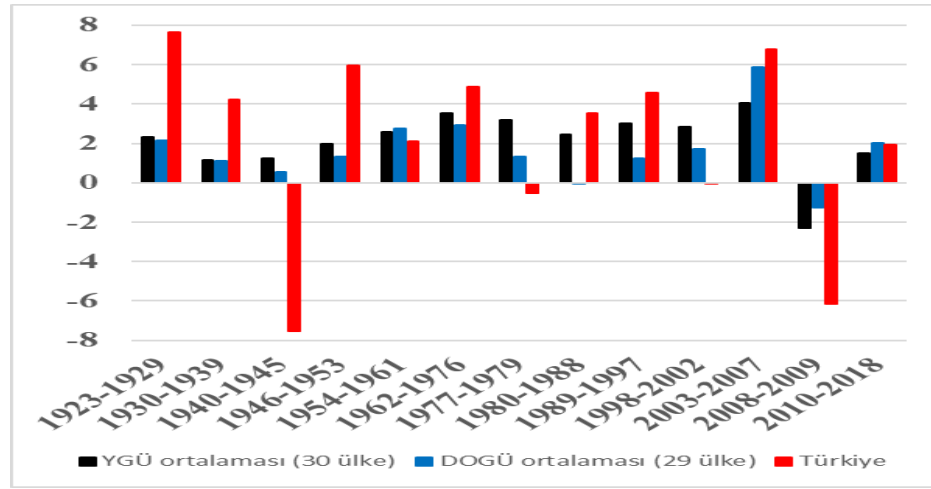


Şekil-16'ya göre, G-7 ortalaması dönemin başında (1923'te) Türkiye'nin KB-R-GSYH'sinin 6.1 katıdır. Erken Cumhuriyet döneminde bu oranın hızla düştüğü gözlemlenmektedir (1939'da 3.4). Büyük Buhran yılları olan 1930'larda Türkiye görece durumunu iyileştirmeyi sürdürmüştür. 2. Dünya Savaşı yılları ise Türkiye için bir gerileme evresidir (1945'te 5,6 civarı). Savaş sonrası uzun dönemde, 1950-1970 arasındaki kabaca yatay seyri, sonraki yıllarda genel bir iyileşme eğilimi izlemiştir ve dönemin sonunda (2018'de) söz konusu oran 2.2 kata kadar düşmüştür. 1923'ten 2018'e 6.1'den 2.2'ye düşen bu oran Türkiye'nin G-7 ortalamasına belirgin ölçüde yakınsadığını göstermektedir.

Şekil-17'de, yine Boratav'ın (2019) dönemlendirmesine büyük ölçüde bağlı kalarak YGÜ, DOGÜ ve Türkiye'nin yıllık büyüme oranlarını 13 ayrı evrede ve bu kez KB-R-GSYH (y) için gösteriyoruz. Türkiye'nin bu evrelerin dördünde küçülme kaydettiğini belirtelim: 1940-1945 (-%7.50), 1977-1979 (-%0.54), 1998-2002 (-%0.04) ve 2008-2009 (-%6.14). Parantez içindeki rakamlar söz konusu evrelerdeki yıllık büyüme oranlarını (negatif oldukları için küçülme oranlarını) göstermektedir. Örneğimizde hem YGÜ'nün hem de DOGÜ'nün KB-R-GSYH'de küçülme deneyimlediği tek alt dönem ise 2008-2009 evresidir. Bu iki ülke grubunun ortalamaları, Türkiye'nin çok derin bir küçülme şoku yaşadığı 2. Dünya Savaşı yıllarında bile pozitif bölgede kalmıştır. Öte yandan, son küresel finansal krizi temsil eden 2008-2009 evresinde, Türkiye'nin %6.14'lük küçülme oranına karşı, YGÜ ve DOGÜ ortalamalarında daha ılımlı gerilemeler gözlemlenmiştir: Sırasıyla %2.31 ve %1.27. 2008-2009 küresel krizinin Türkiye'yi 'teğet' geçmediğini yukarıda R-GSYH (Y) bağlamında vurgulamıştık (Şekil-5). Örneğimizdeki YGÜ ve DOGÜ ile

karşılaştırıldığında, Türkiye ekonomisine atfedilen bu teğet geçme iddiasının KB-R-GSYH (y) bakımından da temelsiz olduğunu Şekil-17'de göstermiş oluyoruz.

Şekil 17. KB-R-GSYH (y), Yıllık Büyüme Oranları (%), Alt Dönemler; YGÜ, DOĞÜ ve Türkiye



Şekil-17'de belirtilen 13 evrede, Türkiye'nin büyüme performansı değerlendirilirken şu soruya yanıt aramak da yararlı olacaktır: Örneklemedeki (Türkiye hariç) 59 ülkenin büyüme performansları hesaba katılarak her bir evre için evrenin başlangıç yılında Türkiye ile aynı veya benzer düzeyde bir KB-R-GSYH'ye sahip 'varsayımsal' bir ülke ele alındığında, bu ülkenin söz konusu evredeki 'tahmini' büyüme performansı Türkiye'nin aynı evredeki performansı ile ne ölçüde ayrılmaktadır? Eğer bu 'hipotetik' ülkenin KB-R-GSYH tahmini değeri Türkiye'ninkinden yüksek seyrediyorsa, Türkiye'nin evrenin başlangıç yılında benzer KB-R-GSYH'ye sahip diğer ülkeden daha düşük bir büyüme performansı sergilemiş olduğu çıkarımı yapılabilir. Bu analize dayanarak yaklaşık yüzyıllık bu süreç boyunca kimi zaman yüksek, kimi zaman da düşük ya da negatif hızda büyüyen Türkiye'nin göstermiş olduğu büyüme performansını, evrenin başlangıcında benzer KB-R-GSYH'ye sahip diğer ülkelerin büyüme performansı ile karşılaştırmamız mümkün olacaktır. Daha açık ifade edilecek olursa, örneğin, 12 ila 15 numaralı şekillerde, Türkiye ve birçok farklı ülke ekonomisinin KB-R-GSYH'sinin 2. Dünya Savaşı yıllarında (1940-1945) azaldığı görülmektedir, fakat betimlemeli düzeydeki bu analiz Türkiye'nin görece büyüme performansını tam olarak değerlendirmemize olanak

vermemektedir. Öte yandan, böyle bir değerlendirme için Şekil-16 ve Şekil-17 bazı bilgiler içermektedir. Şekil-16'da G-7 ülkelerinin KB-R-GSYH ortalaması ile karşılaştırıldığında, ele alınan dönemde Türkiye'nin KB-R-GSYH'sini görece olarak artırdığı gözlemlenmektedir. Şekil-17'de ise YGÜ ve DOĞÜ ortalamaları ile karşılaştırıldığında, Türkiye'nin KB-R-GSYH'sinin evreden evreye görece olarak arttığı veya azaldığı görülmektedir. Ancak tüm bu betimlemeli şekillerde Türkiye ile karşılaştırılan ülkeler, ilgili evrelerin başlangıç yıllarında KB-R-GSYH açısından Türkiye'den çok farklı konumlarda bulunuyor olabilirler. Eğer ülkelerin her bir evrede göstermiş olduğu büyüme performansı ile evrenin başlangıç yılındaki KB-R-GSYH'leri arasında anlamlı bir ilişkisi varsa, bu şekiller (bu paragrafın başında sorduğumuz) soruya tam olarak ışık tutamayabilir. Bu soruyu aşağıda ayrıntılandırdığımız ekonometrik analizle yanıtlayabiliriz.

Bu amaçla kullandığımız ekonometrik analizin ilk basamağı, her bir evre için aşağıdaki regresyonun katsayılarının tahmin edilmesidir:

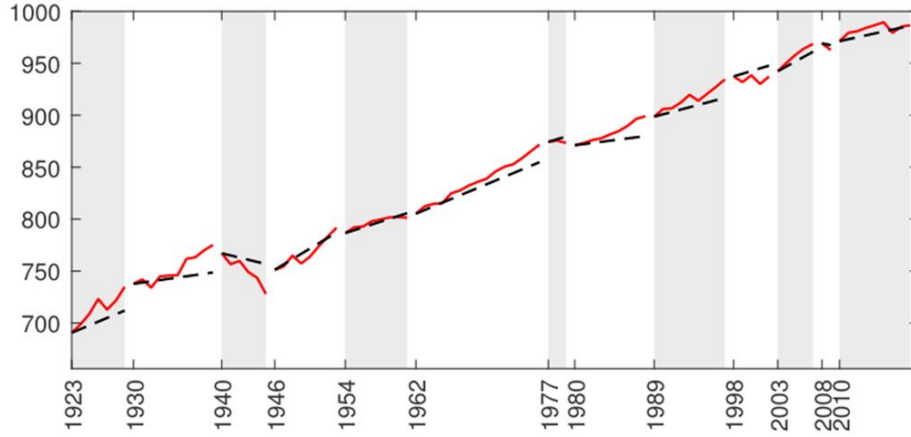
$$g_{p,i} = a_p + b_p \times \ln y_{p,0,i} + u_{pi}.$$

Bu denklemde $g_{p,i}$ bir i ekonomisinin p evresindeki (Denklem-6 kullanılarak elde edilen) büyüme oranını, a_p sabit terimi ve b_p eğim katsayısını göstermektedir. Burada $\ln y_{p,0,i}$ ise i ekonomisinin p evresinin başlangıç yılındaki KB-R-GSYH'nin doğal logaritmasıdır ve u_{pi} i ekonomisinin p evresindeki hata terimidir. Bu denklemi 'En Küçük Kareler' yöntemiyle hesap ederek her bir evre için $\widehat{a}_p$ ve $\widehat{b}_p$ olarak gösterilen, sırasıyla, sabit terim ve eğim katsayısı tahminlerini elde ettik. Sonrasında ise evrenin başlangıcında Türkiye ile aynı KB-R-GSYH'ye sahip varsayımsal bir ülkenin söz konusu evredeki büyüme oranını ($\widehat{g}_{p,t}$) şu şekilde tahmin ettik:

$$\widehat{g}_{p,t} = \widehat{a}_p + \widehat{b}_p \times \ln y_{p,0,Türkiye}.$$

Bu denklemde $\ln y_{p,0,Türkiye}$ ile Türkiye'nin ilgili evrenin başlangıç yılındaki KB-R-GSYH'sinin doğal logaritması ifade edilmiştir. Sonrasında $\widehat{g}_{p,t}$ ile Denklem-6 kullanılarak bu varsayımsal ülkenin KB-R-GSYH'sinin doğal logaritmasının evre boyunca nasıl bir seyir sergileyeceğini Şekil-18'de (siyah) kesikli çizgilerle gösterdik. Şekil-18'de ayrıca Türkiye'nin evre içerisindeki gerçekleştirmiş olduğu KB-R-GSYH'sinin doğal logaritması (kırmızı) sürekli çizgiyle resmedilmiştir. Burada belirli bir evrede kesikli çizgi, sürekli çizginin üzerinde kalmışsa, bu durum, Türkiye'nin evrenin başlangıcında kendine benzer KB-R-GSYH'si olan ülkeler ile karşılaştırıldığında daha düşük bir görece büyüme performansı gösterdiğini ima etmektedir.

Şekil 18. Tahmin Edilen ve Gerçekleşen $\ln(y)$, ‘Varsayımsal’ Benzer Ülke ve Türkiye, 1923-2018

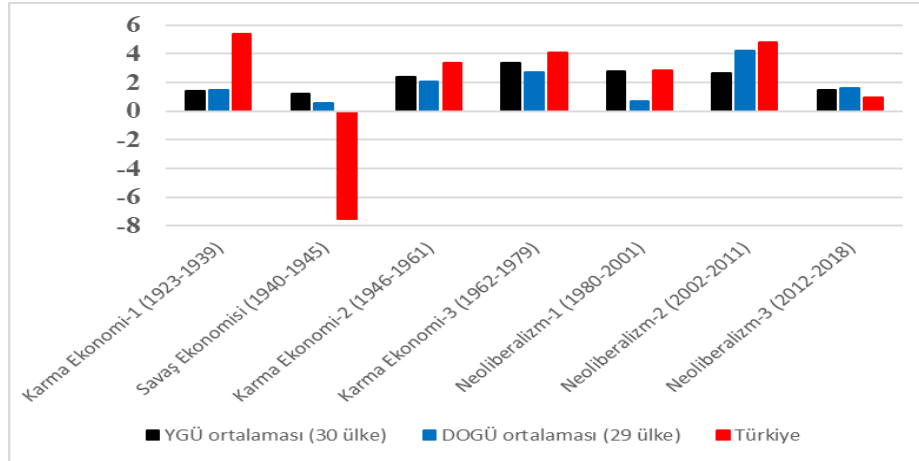


Şekil-18’de görüldüğü üzere, Türkiye’nin görece büyüme performansı Cumhuriyet’in ilk yıllarındaki evrelerde (1923-1929 ve 1930-1939) oldukça etkileyicidir. Türkiye’nin bu evrelerin başlangıç yıllarında benzer düzeyde KB-R-GSYH’ye sahip ülkelerden daha iyi bir performans göstermiş olduğunu saptırız. Fakat bu durum 2. Dünya Savaşı yıllarında sekteye uğramıştır: Her ne kadar evre içindeki tüm ülkelerin büyüme performansları hesaba katıldığında başlangıçta kendine benzer KB-R-GSYH’ye sahip diğer ülkelerin de bu evrede KB-R-GSYH’lerinin azalması bekleniyor olsa da Türkiye’nin KB-R-GSYH’indeki azalma çok daha şiddetli olmuştur. Sonraki iki evrede (1946-1953 ve 1954-1961) Türkiye’nin görece büyüme performansı bu evrelerin başlangıcında Türkiye ile benzer KB-R-GSYH’ye sahip diğer ülkelerden negatif ya da pozitif olarak ayrılmamıştır. Karma ekonominin sonraki iki evresi (1962-1976 ve 1977-1979) ve neoliberalizmin ilk iki evresini (1980-1988 ve 1989-1997) içeren dört evrede (çok kısa olan 1977-1979 evresi göz ardı edilirse), Türkiye bu evrelerin başlangıcında kendininkine benzer KB-R-GSYH’ye sahip diğer ülkelere üstün bir görece performans sergilemiştir. Fakat 1998-2002 evresinden itibaren Türkiye ya görece daha düşük bir performans göstermiş ya da önceki evrelerdeki kadar belirgin bir görece performans üstünlüğü sağlayamamıştır. Örneğin, 2003’ten örneklemin son yılı olan 2018 yılına kadar olan alt dönem incelendiğinde, sürekli çizginin kesikli çizgiyi ancak belli belirsiz aştığı ve dönemin sonuna doğru da bu iki çizginin çakıştığı gözlemlenmektedir. Dolayısıyla 2003’ten 2018’e kadarki alt dönemde Türkiye’nin benzer ülkelere

göre, önceki ‘başarılı’ evrelerle karşılaştırıldığında, daha düşük bir performans sergilediğini saptamak mümkün görünüyor.³⁸

Betimlemeli analize dönecek olursak, alt dönemleri ‘karma ekonomi’ ve ‘neoliberalizm’ evreleri olarak ayrıştırdığımız Şekil-19’a bakabiliriz. Bu şekilde, 2. Dünya Savaşı’nda Türkiye’nin deneyimlediği derin ‘negatif büyüme’ (küçülme) şoku göz ardı edilirse, Türkiye’nin 2012-2018 evresi hariç tüm evrelerde hem YGÜ, hem de DOĞÜ ortalamasının üstünde kaldığı dikkat çekmektedir. Başka bir deyişle, ‘Neoliberalizm-3’ olarak belirlediğimiz 2012-2018 evresi, yaklaşık yüzyıllık bu dönemde Türkiye’nin görece performansı açısından göze çarpan bir istisnaya işaret etmektedir. Türkiye (savaş yılları hariç) tarihinde ilk kez bu evrede ‘yaşam standardı’nı da ima eden (SGP’ye göre) kişi başına düşen gelirin büyümesi açısından, YGÜ’nün ve DOĞÜ’nün gerisine düşmüştür.

Şekil 19. KB-R-GSYH (y), Yıllık Büyüme Oranları (%), Farklı Alt Dönemler; YGÜ, DOĞÜ ve Türkiye



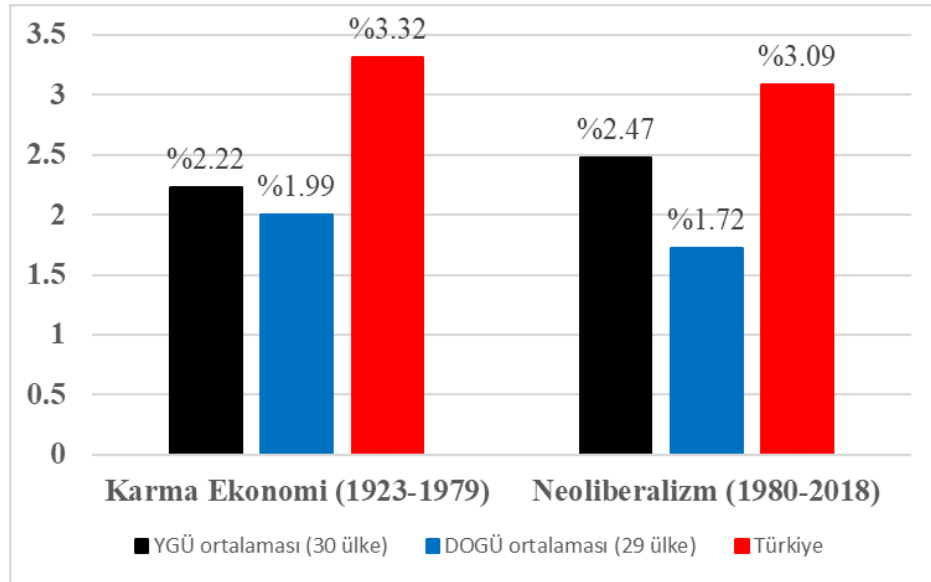
Bu bağlamda iki noktayı özellikle vurgulamakta yarar var. *Birincisi*, Türkiye bu ölçütte, örneklemdeki iki ülke grubuna göre tarihsel olarak genellikle daha başarılıdır, yani 2002-2011 evresinde o evreye özel, istisnai bir başarı kaydetmemiştir. *İkincisi*, bu evredeki (tarihsel eğilimle uyumlu) ‘sıradan’

38 Bu analizi sadece DOĞÜ grubunu içererek tekrarladığımızda Türkiye’nin görece performansında (bu paragraftaki bulgulara göre) kayda değer bir farklılık saptamadığımızı da belirtelim.

başarının, bir sonraki evrede (2012-2018 alt döneminde) heba edildiği de açıkça gözlemlenmektedir.

Son olarak, Şekil-20'de 'karma ekonomi' ve 'neoliberalizm' evrelerini birleştirerek bu iki rejimi daha uzun dönemli bir perspektifle karşılaştırıyoruz. Karma ekonomi rejiminde (1923-1979 alt döneminde) KB-R-GSYH'nin yıllık büyüme oranı açısından, Türkiye'nin YGÜ ortalamasına göre 1.1 puanlık ve DOĞÜ ortalamasına göre de 1.33 puanlık bir üstünlük sağlamış olduğunu saptıyoruz. Aynı karşılaştırmayı neoliberal rejim (1980-2018 alt dönemi) için yaptığımızda, Türkiye'nin üstünlüğünün YGÜ'ye göre 0.62 puana düştüğünü ve DOĞÜ'ye göre (çok küçük bir artışla) 1.37 puana yükseldiğini saptıyoruz.

Şekil 20. KB-R-GSYH (y), Yıllık Büyüme Oranları (%), 1923-1979 & 1980-2018; YGÜ, DOĞÜ ve Türkiye



Bu bağlamda bir kez daha vurgulamak gerekir ki karma ekonomi alt dönemi (hem R-GSYH hem de KB-R-GSYH için saptandığı üzere) Türkiye açısından son derece tarihsel bir küçülme şokunun deneyimlendiği 2. Dünya Savaşı yıllarını da kapsamaktadır. Türkiye ekonomisinin o derin ve uzun şoka karşın 1923-1979 alt döneminde KB-R-GSYH'de %3.32'lik bir yıllık büyüme oranını yakalamışken, benzeri düzeyde bir şokun yaşanmadığı 1980-2018 alt döneminde bu ölçütte %3.09'a gerilemiş olduğunun altını çizmekte yarar var.

6. Sonuç

Cumhuriyet'in 1923-2018 döneminde, Türkiye'nin ekonomik büyümesinin veriye dayalı ve ülke karşılaştırmalı bir çözümlemesini beşinci alt bölümde sunduk. Makalemizi sonuçlandırmaya, yaklaşık yüz yıllık bu tarih boyunca Türkiye ekonomisi için en 'çarpıcı' alt dönemin 2. Dünya Savaşı yılları olduğunu vurgulayarak başlayabiliriz. 2. Dünya Savaşı evresi (1940-1945), Türkiye'de gerek ekonominin (Şekil-5 & Şekil-6) gerekse kişi başına düşen gelirin (Şekil-17 & Şekil-19) yüksek oranlı küçülmesi bakımından dikkat çekmektedir. Savaş yıllarında Türkiye özellikle kişi başına düşen gelir açısından, örneklemimizdeki hem yüksek gelirli ülkelere (YGÜ) hem de düşük ve orta gelirli ülkelere (DOGÜ) göre büyük bir görece gerileme deneyimlemiştir. Benzer bir bulgunun, daha yakınlardaki küresel finansal kriz evresi (2008-2009) için de geçerli olması oldukça ilginçtir (Şekil-5 ve Şekil-17).

Bu noktada, Türkiye'nin ekonomik büyüme açısından 'başarısız' ve 'başarılı' olduğu evreleri nasıl ayrıştırabiliriz? Bu soruyu yanıtlamak üzere, çalışmamızda belirlenen 13 evreyi esas alıp kişi başına düşen (reel) gelirin (KB-R-GSYH'nin) büyümesi açısından Türkiye'nin hem YGÜ'den hem de DOGÜ'den *daha düşük* ve *daha yüksek* performans gösterdiği evreleri saptayabiliriz. Diğer bir ifadeyle, Türkiye'nin hem YGÜ'den hem de DOGÜ'den 'daha kötü' ve 'daha iyi' performans sergilediği evreler hangileridir? Bu sorunun yanıtı (Şekil-17'ye dayanan) Tablo 3'te özetlenmektedir. Parantez içindeki yüzdelik rakamlar Türkiye'nin KB-R-GSYH'de yıllık büyüme oranının YGÜ ve DOGÜ ortalamasından farkını göstermektedir.

Tablo 3. KB-R-GSYH'de Türkiye'nin hem YGÜ'den hem de DOGÜ'den *daha kötü/daha iyi* performans gösterdiği evreler (ve Türkiye'nin YGÜ ve DOGÜ ortalamasından yüzdelik farkı)

Türkiye'nin hem YGÜ'den hem de DOGÜ'den <i>daha kötü</i> performans gösterdiği evreler	Türkiye'nin hem YGÜ'den hem de DOGÜ'den <i>daha iyi</i> performans gösterdiği evreler
1940-1945 (% -8.4)	1923-1929 (% 5.4)
1954-1961 (% -0.6)	1930-1939 (% 3.1)
1977-1979 (% -2.8)	1946-1953 (% 4.3)
1998-2002 (% -2.3)	1962-1976 (% 1.7)
2008-2009 (% -4.4)	1980-1988 (% 2.3)
	1989-1997 (% 2.5)
	2003-2007 (% 1.8)

Tablo 3'te görüldüğü üzere, KB-R-GSYH'nin yıllık büyüme oranı açısından Türkiye söz konusu 13 evrenin 12'sinde hem YGÜ'den hem de DOĞÜ'den ya daha kötü ya da daha iyi performans sergilemiştir. Daha kötü performans sergilenen evrelerin sayısı beş iken daha iyi performans gösterilen evrelerin sayısı yedidir. Türkiye'nin her iki ülke grubundan daha iyi performans sergilediği evrelere (sağ sütuna) odaklandığımızda, 1980 sonrası neoliberal evrelerde (önceki karma ekonomi rejimine ait evrelere kıyasla) genellikle daha düşük bir *görelî* performans gözlemlenmektedir. Büyük bir başarı öyküsü olarak sunulan (kısa) 2003-2007 evresindeki görelî performans (%1,8) ise, (uzun) 1962-1976 evresindeki görelî performans (%1.7) ile aşağı yukarı aynı düzeydedir ve tüm diğer 'başarılı' evrelerin görelî performansından daha düşüktür. Kullandığımız değişken (satın alma gücü paritesine dayanan kişi başına reel gelir) yaşam standardındaki görelî değişimi de yansıttığı ölçüde, 2003-2007 evresine büyük ve istisnai bir başarı atfetmek tarihsel olarak doğru bir saptama değildir. Türkiye, yaşam standardında önceki evrelerde çok daha yüksek oranlı gelişmeler kaydetmiş bir ülkedir. Üstelik 2003-2007 evresinin hemen ertesindeki küresel finansal krizde (2008-2009), Türkiye KB-R-GSYH'de YGÜ ve DOĞÜ ortalamasına göre çok derin bir negatif ayrışma yaşamıştır (% -4.4, sol sütun). Dahası, Tablo 3'te yer almayan 2010-2018 evresinde³⁹ ise, Türkiye'nin YGÜ ve DOĞÜ ortalamasından yüzdelik farkı neredeyse sıfır düzeyindedir (%0,2). Başka bir deyişle, Boratav'ın "Lale Devri" olarak adlandırdığı 2003-2007 evresinde uygulanan politikaların orta ve uzun dönemli sonuçlarının, izleyen yıllarda ortaya çıktığını ve Türkiye'nin görelî performansının 2008-2009 ve 2010-2018 evrelerinde tarihsel ölçekte düşüşler kaydettiğini saptayabiliriz.

Bu noktada, alternatif bir dönemlendirme içeren Şekil-6 ile Şekil-19'a da dikkat çekmemizde yarar var. 2. Dünya Savaşı'nı kapsayan 1940-1945 evresini bir yana bırakacak olursak, yaklaşık yüzyıl boyunca hem R-GSYH'nin hem de KB-R-GSYH'nin yıllık büyüme oranları açısından Türkiye örneklemimizdeki DOĞÜ grubunun ortalamasına göre *genellikle* daha iyi bir performans sergilemiştir. *Ancak* R-GSYH'de Türkiye son iki neoliberalizm evresinde (2002-2011 ve 2012-2018) DOĞÜ'nün gerisinde kalmıştır (Şekil-6). KB-R-GSYH'de de son neoliberalizm evresinde (2012-2018) aynı durum söz konusudur (Şekil-19). Yaklaşık yüzyıllık uzun bir dönemde 'akran' ülkelerle karşılaştırıldığında *genellikle* daha iyi bir büyüme performansı gösteren Türkiye'nin yakın geçmişte (2000'li ve 2010'lu yıllarda) bu 'pozitif' eğilimini kaybetmeye başlamış olması önemlidir. Belirlediğimiz üç 'karma ekonomi' rejimi evresinde böyle bir sorun gözlemlenmemişken, görelî olarak düşük büyüme performansı sinyallerinin

39 2010-2018 evresinin Tablo-3'te yer almamasının nedeni (Şekil-17'de görülebileceği üzere), KB-R-GSYH açısından Türkiye'nin o evrede YGÜ'den biraz daha hızlı ve DOĞÜ'den biraz daha yavaş büyümüş olmasıdır.

yakın tarihli ‘neoliberal’ evrelerde ortaya çıkması, Türkiye ekonomisinin son birkaç on yıldır uluslararası iş bölümüne eklemlenme biçiminde göz ardı edilmemesi gereken sorunların bulunduğuna işaret ediyor olabilir.

Bu makalede Türkiye’nin karma ekonomi evrelerinde görece başarılı sayılabilecek bir büyüme performansı sergilediğini göstermiş olduk. Karma ekonominin görece başarısını veya neoliberalizmin görece başarısızlığını saptamak birtakım önemli dersler çıkarmamızı sağlayabilir. Uzun dönemli ve ülke karşılaştırmalı bu çözümleme çerçevesinden elde ettiğimiz bulgular; Türkiye’de devletin ekonomik büyüme konusunda üstlenmesi gereken önemli görevleri olduğuna, bu konuyu ‘planlı-programlı’ bir bakış açısıyla ele almak gerektiğine ve ülkede yaşam standartlarını piyasa ekonomisinin ‘rasyonel’ işleyişine tabi kılmanın arzu edilen sonuçları vermeyebileceğine işaret ediyor olabilir. Kapitalizm dünyada öngörülebilir bir gelecekte ortadan kalkmayacaksa, bu konuların (bu makalenin başlarında değindiğimiz) ‘liberal iktisat’-‘millî iktisat’ ekseninin çağdaş varyantları üzerinden tartışılmaya devam edeceği de tahmin edilebilir.

Ancak ekonomik büyüme, gelişme ve kalkınma gibi çok katmanlı meseleleri, karma ekonomi ve neoliberalizm rejimleri arasında bir ‘yarışma’ olarak görmenin ötesine geçmekte yarar var. Bu doğrultuda, Cumhuriyet’in geride kalan yüzyıllık iktisat tarihinin öğrettiklerini de hesaba katarak, önümüzdeki birkaç on yılda Türkiye ekonomisinin işleyişine ilişkin ‘ne yapmalı’, ‘nasıl yapmalı’ gibi soruların yanıtlarını aramaya nereden başlamalıyız? Bu önemli sorunun yanıtı elbette bu ‘betimlemeli’ (*descriptive*) makalenin kapsamını aşmaktadır.

Öte yandan, Türkiye’yi KB-R-GSYH açısından (Şekil-12, Şekil-13 ve Şekil-14’te sırasıyla) Latin Amerika, Doğu Asya ve Doğu Avrupa ülkeleriyle de karşılaştırdık ve 1923-2018 döneminde Türkiye’nin “fena sayılmayacak, ama büyük bir takdiri de gerekli kılmayacak” bir büyüme performansı gösterdiğini saptadık. Türkiye bu uzun dönemde gelişmiş dünya temsilcilerine göre de bir ‘yakınsama’ kaydetmiştir, ama G-7 ülkelerinin ortalamasını yakalaması mümkün olmamıştır (Şekil-15).⁴⁰ Tüm bu bulguların yanı sıra (yukarıda vurguladığımız üzere) Türkiye’nin son yıllarda ‘akran’ ülkeler karşısında görece performansının zayıflamaya başladığı da dikkate alınırsa, ülkenin ilk yüzyıldaki bu ekonomik büyüme öyküsünü, hem tarihsel hem de geleceğe yönelik olarak siyasal-iktisadi

40 Şekil-16’da görülebileceği üzere, kişi başına düşen (reel) gelirden G-7 ortalaması 1923’te Türkiye’ninkinin 6.1 katı iken bu oran çok hızlı bir düşüşle 1938’de 3.4’e kadar gerilemiş ama 2. Dünya Savaşıyla birlikte hızla yükselerek 1945’te 5.6 kata çıkmıştır. Bu oranın tekrar 1938’deki 3.4 değerine düşmesi 1990 yılını bulmuştur. 2018 itibarıyla bu oran 2.2 civarındadır.

bir çerçevede ayrıca değerlendirmek gerekmektedir. Öyle kapsamlı bir değerlendirme çerçevesi, ekonomik büyümeyi önemli ölçüde etkileyen *makroekonomik yönelimler* ile bu makalenin başlarında değindiğimiz ve kalkınma sürecinin başat bir bileşeni olan *kurumsal gelişme* konularını özellikle içermelidir.

Sonuç olarak, bu *betimlemeli* makalemiz, kapsamlı bir *siyasal-iktisadi* değerlendirme oluşturmak için bir ‘arka plan’ olarak düşünülebilir. Nitekim bu makalemizi tamamlamaya yönelik siyasal-iktisadi bir çalışmamızın 2025’te yayımlanması planlanmıştır (Özçelik & Tuğan, 2025). Söz konusu çalışmamızda ‘proaktif popülizm’ olarak adlandırdığımız bir araştırma gündemini önermekteyiz. Yeni bir siyasal-iktisat tarzı olarak da anlaşılabilecek ‘proaktif popülizm’ çerçevesinin ana hatlarını ve yukarıda sorduğumuz ‘ne yapmalı’, ‘nasıl yapmalı’ gibi soruların olası yanıtlarını o çalışmamızda tartışmaktayız.

KAYNAKÇA

- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon & Robinson, James A. (2005), “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth”, in Philippe Aghion & Steven N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A, North-Holland (Elsevier), 385-472.
- Acemoglu, Daron & Johnson, Simon (2005), “Unbundling Institutions”, *Journal of Political Economy*, 113 (5), 949-995.
- Acemoglu, Daron (2009), *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton & Oxford.
- Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2012), *Why Nations Fail – The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Profile Books, London.
- Akçay, Ümit (2023), “Transformations in the Turkish Economy: A Political Economy Analysis of 100 Years of the Republic of Turkey”, in Balci, B. & Monceau, N. (eds), *Turkey, a Century of Change in State and Society*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Atiyas, İzak (2012), “Economic institutions and institutional change in Turkey during the neoliberal era”, *New Perspectives on Turkey* (47), pp. 57-81.
- Bolt, Jutta & Van Zanden, Jan Luiten (2020), “Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update”, Maddison-Project Working Paper WP-15, Groningen Growth and Development Centre (GGDC), University of Groningen, The Netherlands.
- Boratav, Korkut (2019), *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2015*, İmge Kitabevi, Ankara (24. Baskı).
- Jones, Charles & Vollrath, Dietrich (2013), *Introduction to Economic Growth*, W. W. Norton & Company, New York & London (Third Edition).
- Jones, Charles & Vollrath, Dietrich (2021), *İktisadi Büyümeye Giriş*, Literatür Yayıncılık, İstanbul (3. Basımdan Çeviri). Çevirenler: İsmail Tuncer & Sanlı Ateş.
- Kazgan, Gülten (2021), *Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları (7. Baskı).

- Kepenek, Yakup (2023), *Türkiye Ekonomisi – Tümüyle Güncellenmiş Yeni Basım*, Remzi Kitabevi, İstanbul (33. Basım).
- Özçelik, Emre & Özdemir, Yonca (2022) (eds.), *Political Economy of Development in Turkey, 1838-Present*, Palgrave Macmillan, Springer Nature, Singapore.
- Özçelik, Emre & Tuğın, Mustafa (2025), "Devlet-Piyasa Ekseninde Türkiye Ekonomisinin İlk Yüzyılı ve 'Proaktif Popülizme Giriş'", Murad Tiryakioğlu (Derleyen), *Devletle Yoksullaşma* içinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Pamuk, Şevket (2014), *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi – Büyüme, Kurumlar ve Bölüşüm*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul (I. Basım).
- Pamuk, Şevket (2018), *Uneven Centuries – Economic Development of Turkey since 1820*, Princeton University Press, Princeton & Oxford.
- Pamuk, Şevket (2023), "Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de İktisadi Büyüme", ed. Ömer Faruk Çolak, *Yüzyılın Ekonomisi (Cilt I) – Yüzyılın İktisat Tarihi* içinde, ss. 395-415, Efil Yayınevi, Ankara.
- Rodrik, Dani (2000), "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them", *Studies in Comparative International Development*, 35 (3), 3-31.
- Rodrik, Dani; Subramanian, Arvind & Trebbi, Francesco (2004), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth*, 9, 131-165.
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.

TÜRKİYE’NİN İKTİSAT POLİTİKALARI VE 100 YILLIK ENFLASYON TARİHİ

Fatma DOĞRUEL¹

1. Giriş

Türkiye’de enflasyon son yarım yüzyılda hep ekonomi gündeminde yer aldı. 2004 yılına gelindiğinde tüketici fiyatları Cumhuriyet’in kurulduğu 1923 yılındaki fiyatlar düzeyinin yedi milyon katına yükselmışti.² 1980 sonrası yükselen fiyat düzeyi ancak 2000 sonrasında kontrol altına alınabildi. 2000-2001 Krizi sonrasında önce örtük biçimde ve daha sonra açık olarak uygulanmaya başlayan enflasyon hedeflemesi yüksek enflasyonu kontrol altına alan program oldu. Bu çabalar sonucunda Türkiye ekonomisinde enflasyon 2004 yılında tek haneye indi. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın Cumhuriyet Döneminin başlangıcına kadar uzanan *Türkiye’de Enflasyonun Tarihi* kitabı bu sürecin sonunda hazırlanan bir çalışmaydı. Kitap aşağıdaki cümlelerle bitirilmişti:

“Merkez Bankası’nın bundan sonra da enflasyonist beklentileri yönlendirmede ne derece etkili olacağını zaman gösterecek. Düşük oranlı enflasyonu daha da aşağıya indirmenin güçlüğü de göz önünde bulundurulursa daha yapılacak çok işin olduğu açıktır. Ancak, 20 yıla yakın bir dönem boyunca süren, kendi kendini besleyen ve beklentilerle katılmış olan yüksek oranlı enflasyonun düşürülebilmiş olmasının yarattığı psikolojik ortamın ekonominin yönetiminde önemli bir fırsat olduğu da bir gerçektir.” (Doğruel ve Doğruel, 2005, s. 212).

Bu cümleler bir daha iki haneli enflasyonu görmeme umudunu taşıyordu. 2008 Finansal Krizi’nin sonuçlarının etkisi dışında yüzde 10’un altında düşük enflasyon dönemi 2017 yılına kadar sürdü. Sonrasında önce yavaş bir yükselişle başlayarak Türkiye bir kez daha yüksek enflasyon sarmalına girdi. Bir önceki, 1970’li yılların sonlarında başlayan, yüksek enflasyon deneyiminde Türkiye’nin

1 Fatma Doğruel, Marmara Üniversitesi, İngilizce İktisat Bölümü (Emekli Öğretim Üyesi), fatma.dogruel@gmail.com

2 Fiyatlar, arada savaş koşullarının yaşandığı yılların da bulunduğu 1960 yılına kadar geçen dönemde 7 kat artarken, Petrol Krizinin etkisi ile 1980 yılında 190 katına çıktı. 1980-2004 döneminde ise fiyatlar 37 bin kattan fazla arttı (Doğruel ve Doğruel, 2005, s. 188-189).

yanında enflasyon sorunu yaşayan birçok gelişmekte olan ülke vardı. Bu ülkelerin çoğu enflasyonlarını kalıcı biçimde düşürmeyi başardılar. Ancak Türkiye son birkaç yıldır izlenen para politikaları sonucunda bozulan makroekonomik istikrarla yüksek enflasyonlu ülkeler içinde yer alıyor. 2023 yılında Türkiye yüksek, çok yüksek ve hiperenflasyon sorunları ile boğuşan ülkelerin ardından, Latin Amerika'da Venezuela ve Arjantin, Afrika'da ise Zimbabve ve Sudan'ı izliyor.^{3 4} Enflasyon çok karmaşık bir sorun! Bu yazı, bu karmaşık sorunu Türkiye açısından 100 yıllık enflasyon tarihini dikkate alarak incelemeyi hedefliyor. İnceleme ülkenin sadece kısa ve orta dönemli değil uzun dönemli politikalarına; ayrıca, ülke içinde ve dünya konjonktüründeki makro istikrarı/istikrarsızlıkları etkilediği düşünülen siyasi ve ekonomik koşullardaki değişmelere de odaklandı.

Enflasyon yarattığı piyasa bozulmaları ile ekonomideki işleyişi öngörülebilir olmaktan uzaklaştırır. Ekonomide öngörülebilirliğin kaybolması temelde üretim ve tüketim davranışlarını istikrarsız bir ortama taşır. Bu durumda iktisadi aktörlerin kendilerini enflasyona karşı korumaya yönelmesi ve istikrarsızlık sonucu ortaya çıkan rantlar bir süre sonra bu süreçte bir katılaşma yaratabilir. Bu tür bir yapı fiyat istikrarı için uygulanan politikaların etkisini de azaltabildiği için “aslında enflasyon para politikalarının ötesinde bir sorundur” (Doğruel ve Doğruel, 2021).

Çünkü enflasyonu yaratan ortamı, ülkenin ekonomik, siyasi, sosyal, kültürel yapısı ile kurumsal dokusu ve geçmişten gelen birikmiş sorunları belirler. Ayrıca bu ortam ülkenin küresel düzeydeki ekonomik ve siyasi

3 IMF, World Economic Outlook (April 2024) verilerindeki 2023 değerleri dikkate alınmıştır. 2023 yılı için enflasyon verisi bulunmayan Lübnan 2022 yılı değerlerine göre sıralamada Zimbabve ve Venezuela'dan sonra yer almaktadır. Venezuela, bu ülkeler arasında onlarca yıldır enflasyonu önce iki haneli sonrasında hiperenflasyon düzeyine ulaşan bir sorunla uğraşan en sorunlu ülkedir.

4 Ülkelerin enflasyon düzeylerini dikkate alarak enflasyon tanımlamaları değişmektedir. Fischer, Sahay ve Wegh (2002: 842) yıllık yüzde 25 enflasyonu *ılımlı*, yüzde 25-50 arası düzeyi *ılımlı yüksek*, 50-100 arasını *yüksek* ve yüzde 100 üzerini ise *çok yüksek* enflasyon olarak adlandırmaktadırlar. Cagan (1956: 25), “hiperenflasyonu, fiyatlardaki artışın yüzde 50'yi aştığı aydan itibaren başlayıp aylık fiyat artışının bu tutarın altına düşüp en az bir yıl altında kalmasından önceki ayda sona ermesi olarak” tanımlıyor. Cagan (1956: 26, Tablo 1) bu tanımı 1921-1946 yılları arasında aylık fiyat endeksi verisine erişebildiği Avrupa'da yedi hiperenflasyon örneğine dayanarak veriyor. Fischer vd. (2002) enflasyon yaşanan dönemin hiperenflasyon olarak nitelendirilebilmesi için *asgari bir süre* tanımlanmadığını, ancak Cagan (1956) tarafından dikkate alınan yedi enflasyon örneğinden hiçbirinin on aydan az sürmediğini belirtiyorlar.

ilişkileriyle de şekillenir. Dolayısıyla bir makro istikrarsızlık göstergesi olarak enflasyonun arkasında nedenleri ve sonuçları ile karmaşık bir yapı vardır.

Bu yazıda Girişi izleyen İkinci Bölümde küresel enflasyon ve Türkiye, Üçüncü Bölümde Türkiye’de fiyat hareketleri ve dinamikleri ve Dördüncü Bölümde İkinci Dünya Savaşı öncesi ve savaş yıllarındaki fiyat hareketleri incelendi. Beşinci Bölümde, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem, 1950’lerden 1970’lere fiyat istikrarsızlıkları ve 1978-79 Ekonomik Krizi, dışa açılma ve yüksek enflasyon ile 25 yıl ve yeniden ekonomik kriz, 2000’li yıllar ve 2017 sonrası dönem alt başlıkları ile anlatıldı. Son bölümde ise, Türkiye’de 100 yıllık enflasyon ile arkasındaki politikalar ve gelişmelerle ilgili kısa bir değerlendirme yapıldı.

2. Küresel Enflasyon ve Türkiye

Enflasyon Dünya iktisat tarihinde çok eski bir olgu ve sorunun çözümü için çabalar Antik Çağa kadar uzanıyor.⁵ Fischer vd. (2002, s. 837), veriler oldukça kusurlu olsa da kanıtların 20. Yüzyıl öncesi ünlü enflasyonların çoğunun mevcut standartlara göre mütevazı kaldığını söylüyorlar.

Örneğin “Veba (Kara Ölüm) salgınında yıllık enflasyon yüzde 50’nin ve Yeni Dünya’nın keşfinden kaynaklanan İspanyol enflasyonu ortalama yüzde 2’nin altındaydı ve muhtemelen hiçbir zaman yıllık yüzde 15’i aşmadı” (Fischer vd., 2002, s. 837). Ancak 20. Yüzyıl tarihi enflasyon açısından zengin deneyimlere sahiptir. Enflasyon bu yüzyılda bazen sorun olmuş bazen de istikrarlı dönemler yaşanmıştır.

Beyer, Gaspar, Gerberding, ve Issing (2013, s. 303-304) küresel açıdan 20. Yüzyılın ikinci yarısına üç dönemin damgasını vurduğunu söylüyorlar: Birincisi, 1973’e kadar süren Bretton Woods sistemi; ikincisi, 1970’lerin sonuna kadar süren Büyük Enflasyon (*Great Inflation*) dönemi ve sonuncusu 1980’lerin ilk yarısından sonra Büyük Sakinlik (*Great Moderation*) dönemidir.⁶ Nakamura, Sergeyev ve Steinsson (2017, s. 1), Büyük Sakinlik döneminin bitişi için 2008 Krizi’ndeki büyük durgunluğu işaret ediyorlar. İzleyen yıllarda 2020 Pandemi Krizi, küresel piyasalardaki 2008 Krizi sonrası zaten sonlanmamış olan

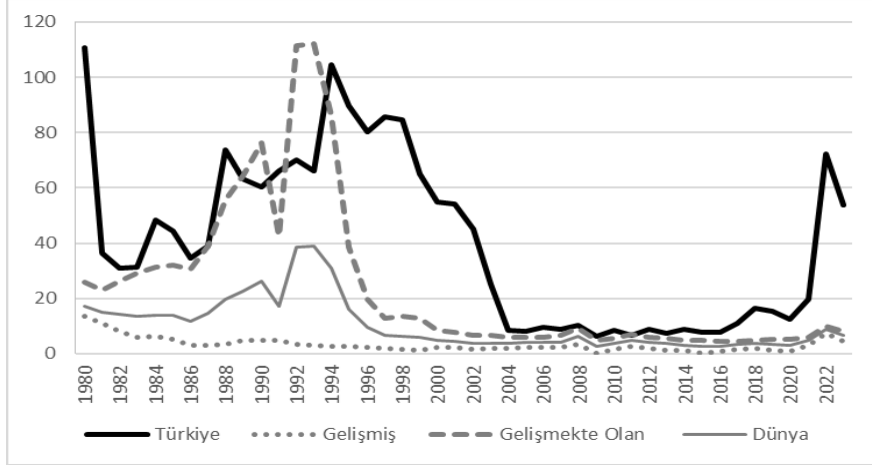
5 Schuettinger ve Butler (1979: 9 ve 147) tarihsel olarak fiyat ve ücret kontrollerini 4000 yıldan daha fazla bir geçmişe dayandırarak Antik Çağa kadar gidiyorlar: İncelemeleri Mısır’da, tahıl mahsulü üzerindeki hükümet kontrollerine, Babil’de, Sümer’de, Çin’de, Hindistan’da, Yunanistan’da, Roma’da ekonomiye yönelik çeşitli düzenlemeleri ve sonuçlarını değerlendiriyor.

6 Korkut Boratav (2016), *the Great Moderation* kavramını *Büyük Sakinlik* olarak çevirmiştir.

istikrarsızlığı artırdı. Pandemi ile küresel üretimde ve ticaretteki aksamalar hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde enflasyon sorununu tekrar gündeme getirdi. Yirminci yüzyılın bu tarihsel akışında enflasyonun 1980 sonrası dönemde 2008 Krizine kadar sadece gelişmekte olan ülkelerin sorunu olarak alındığı bir dönem yaşandı. Makro istikrarsızlıkların bu gelir grubundaki ülkelerin sorunu olduğu yaklaşımı ile IMF ve uluslararası finans kesimi 1980 sonrası yaklaşık 30 yıl boyunca yeni gelişen piyasalar (*emerging markets*), 1990 sonra geçiş dönemi ülkeleri (*transition countries*) ve önemli bir bölüm Afrika'da yer alan düşük gelirli ülkelere makro istikrarı sağlamak için gerisinde Washington Uzlaşması (*The Washington Consensus*) önerileri olan piyasa koşullarını sağlayacak istikrar programları önerdi.

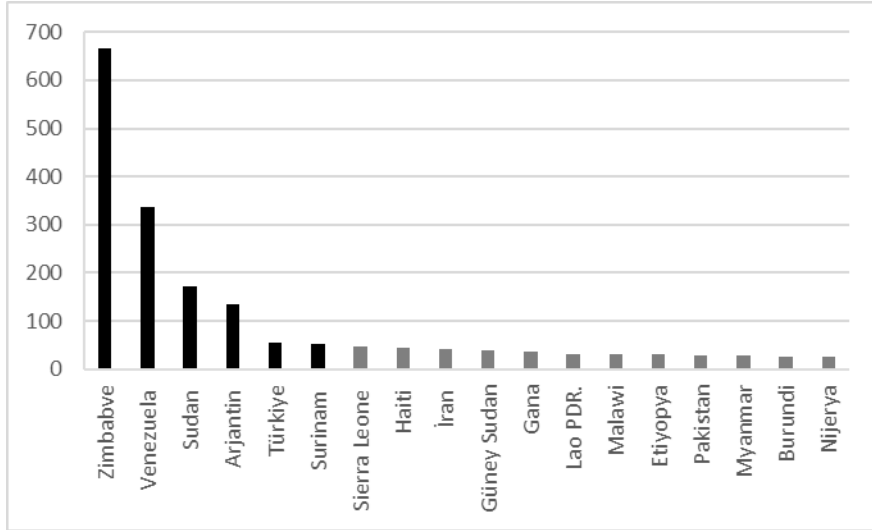
Gelişmekte olan ekonomilerde fiyat istikrarı sağlanması açısından 1980 sonrası dönem 2000 öncesi ve sonrasında farklı örüntüler gösterir: 2000 öncesinde Latin Amerika'dan Asya'ya birçok gelişmekte olan ekonomide hiperenflasyon ve yüksek enflasyon ile borç sorunlarının bu ülkelerin yarattığı krizler vardır; 2000 sonrasında ise fiyat istikrarı küresel düzeyde mümkün olur. 2000 sonrasında Türkiye fiyat istikrarını kendi gelir grubundaki ülkelere farklı zamanda sağlayabildi. Şekil 1'den izlenebileceği gibi gelişmiş ve gelişmekte olan ülke gruplarında enflasyon göreceli olarak daha önce düştü. Türkiye bir süre daha kendi grubundaki ülkelerin üzerinde bir enflasyon düzeyini sürdürdü. 2017'de, 2004'ten itibaren sağlanan fiyat istikrarının bozulması yine aynı şekilde Şekil 1'den izlenebiliyor. Türkiye son birkaç yıldır dünyada yüksek enflasyonlu ülkelerin arasına girdi. 2023 yılı verilerine göre Türkiye en yüksek enflasyona sahip ilk beş ülke içinde yer alıyor (Şekil 2).

Şekil 1. Enflasyon, ortalama tüketici fiyatları: Ülke gruplarına göre karşılaştırma (1980-2023) (Yıllık yüzde değişim)



Kaynak: IMF, World Economic Outlook (April 2024)

Şekil 2. Enflasyon, ortalama tüketici fiyatları (2023) (Yıllık yüzde değişim)



Kaynak: IMF, World Economic Outlook (April 2024)

3. Türkiye’de Fiyat Hareketleri ve Dinamikleri

Cumhuriyet Dönemi Türkiye iktisat tarihi izlenen politikalar ve sonuçları açısından İkinci Dünya Savaşı öncesi ve sonrası iki ayrı yapı gösterir. Bu nedenle fiyat hareketlerini etkileyen ekonomik ve siyasi gelişmelerle enflasyon örüntüsünün nasıl değiştiğini, Cumhuriyet’in kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar ve savaş sonrası olmak üzere iki ana dönemde inceleyebiliriz. Bu iki ana dönemin iktisat politikalarında enflasyonu doğrudan ve dolaylı etkileyebilecek önemli farklar vardır: İkinci Dünya Savaşı öncesi birinci ana dönemde üretimin artırılması önceliklidir ve parasal dengeler titiz biçimde gözetilir; ikinci ana dönemde ise, tüketim talepleri öne alınır ve parasal dengelerin sağlanmasındaki titizlik kaybolur (Doğruel ve Doğruel, 2005, s.3). İktisat politikaları açısından yaklaşımda iki ana dönemin alt dönemlerinde de farklı uygulamalar vardır. İkinci Dünya Savaşı öncesinde ve sonrasında sanayi ve tarıma yönelik sektörel politikalarda, dış ticaret ve para politikalarında her alt dönemin kendi koşulları ve kısıtlamalarının belirlediği farklı iktisat politikalarına tanık oluruz.

Tablo 1’de Türkiye’nin ekonomik büyümedeki yapısal değişimleri dikkate alınarak belirlenen iki ana dönem ve alt dönemler yer almaktadır.⁷ Bu şekilde belirlenen dönemler enflasyon odaklı değerlendirme yapılabilmesini büyük ölçüde desteklemektedir. 2000 sonrası için alt bölümler, günümüze kadar gelen enflasyon gerçekleştirmelerinin/politikalarının sonuçları gözetilerek 2000-2003, 2004-2007, 2008-2016 ve 2017-2023 olarak düzenlenmiştir. İkinci Dünya Savaşı öncesi yılları kapsayan birinci ana dönem, kuruluş yıllarını içeren Milli Ekonomi (1923-1929)⁸ ve Devletçiliğin Oluşumu (1930-1938) olarak iki ayrı alt dönem olarak alındı.⁹ Bu iki alt dönemi içeren 1923-1938 arası yıllara bir bütün olarak bakıldığında, ülke ekonomisinde her alanda gelişmeyi harekete geçirmeyi hedefleyen bir kalkınma yaklaşımı öne çıkar. Bu yıllar, küresel konjonktürün de uygun olmasıyla, iktisat politikalarının uygulanması açısından otonom bir karakter taşır.¹⁰ İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ise, alt dönemler izlenen iktisat politikaları açısından farklı özelliklere sahip olmakla birlikte, ana dönem dikkate alındığında Türkiye’nin Batı ile siyasal ve ekonomik entegrasyonu belirleyici olur. Türkiye’nin Batıda yer alan ülkelerle birlikte hareketi, zaman

7 Tablo 1’de, 2000 öncesi dönemlerin seçimi Doğruel ve Doğruel (2003 ve 2018, s. 178, Tablo 11.1) çalışmalarını temel almıştır.

8 Şevket Pamuk (2023: 160), 1920’li yıllarda Ankara hükümetlerinin temel amacının milli ekonomi oluşturmak olduğunu vurgular.

9 Bu ayırım Yerasimos (1976, cilt 3) tarafından yapılmıştır. *Milli Ekonomi Dönemi* için bkz. (s. 1273-1288) ve *Devletçilik* için bkz. (s. 1288-1315).

10 1923-1938 Otonom Dönemin kalkınma yaklaşımı Doğruel ve Doğruel’de (2023, 3. Bölüm) tartışılmaktadır.

içinde İkinci Dünya Savaşı öncesi izlenen iktisat politikalarının yaklaşımında bir değişmeye yol açar. Bu değişim, sadece Batı ülkeleri ile girilen güçlü işbirliği ile değil, aynı zamanda, İkinci Dünya Savaşı sonrası ortamdaki küresel kurumların yönlendiriciliği ile olur. Siyasi alanda NATO, ekonomik alanda ise Bretton Woods'da kurulan yeni dünya düzeninin iktisadi kurumları Uluslararası para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası, artık ülkenin iktisat politikalarında etkili kuruluşlardır.

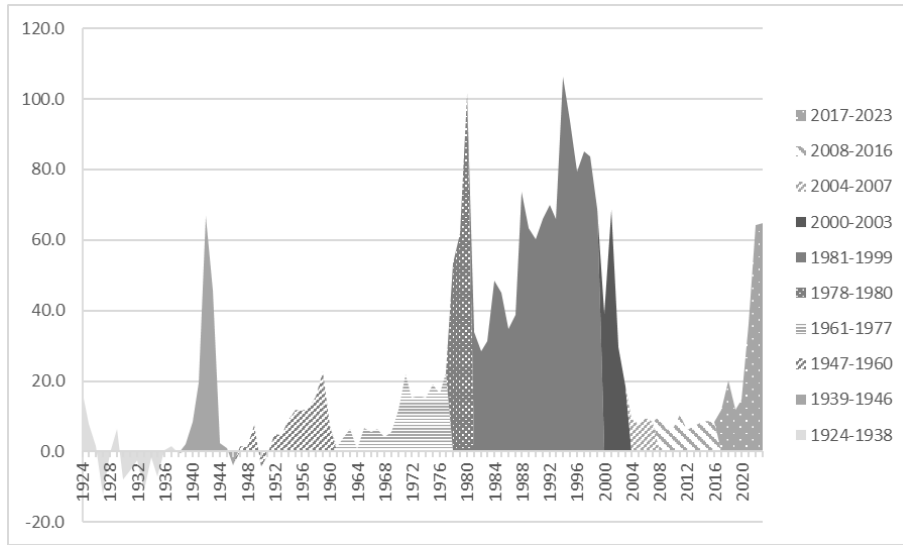
Tablo 1. Cumhuriyet Dönemi'nde Farklı Alt Dönemlerde Gelişmeler, İktisat Politikaları ve Enflasyon

Dönemler	Alt Dönemler	Enflasyon
Birinci Dönem (1923-1946)	1923-1938	Otonom Dönem: Milli Ekonomi (1923-1929) ve Devletçiliğin Oluşumu (1930-1938) Ortalama enflasyon negatif
	1939-1946	İkinci Dünya Savaşı Ortalama enflasyon düşük / 1942 ve 1943 yüksek enflasyon
İkinci Dönem (İkinci Dünya Savaşı Sonrası)	1947-1960	Savaş sonrası liberal gelişmeler / Sanayi politikası: İthal İkamesi Ortalama enflasyon düşük / Dönem sonunda 1955-1959 iki haneli enflasyon
	1961-1977	Planlı Dönem / Sanayi politikası: İthal İkamesi Ortalama enflasyon düşük / Dönem sonunda 1978 ve 1979 yüksek enflasyon
	1978-1980	İçer kapalı dönemin ve ithal ikamesi politikasının sonu / Ekonomik Kriz Ortalama enflasyon yüksek
	1981-1999	Dışa açılma / 1994 Krizi / Sanayi politikası: İhracata yönelme Ortalama enflasyon yüksek
	2000-2003	2000-2001 Krizi ve 2002-2004 Örtük Enflasyon Hedeflemesi başladı Ortalama enflasyon ılımlı yüksek
	2004-2007	Kriz sonrası iç talep genişlemesi / 2005 Açık Enflasyon Hedeflemesine Geçiş Yılı / 2005 yılı başında Türk lirasından altı sıfır atıldı Ortalama enflasyon düşük (enflasyon tek haneli)
	2008-2016	2008 Finansal Krizi / 2008 Sonrası küresel belirsizlikler Ortalama enflasyon düşük / 2008 ve 2011 dışında enflasyon tek haneli (iki haneli enflasyon 2008 Finansal Krizi'nin etkisi)
	2017-2023	Makro İstikrarın Bozulması / 2020 Pandemi Krizi 2017'den itibaren iki haneli, ılımlıdan yükseğe giden enflasyon / 2022 ve 2023 yüksek enflasyon

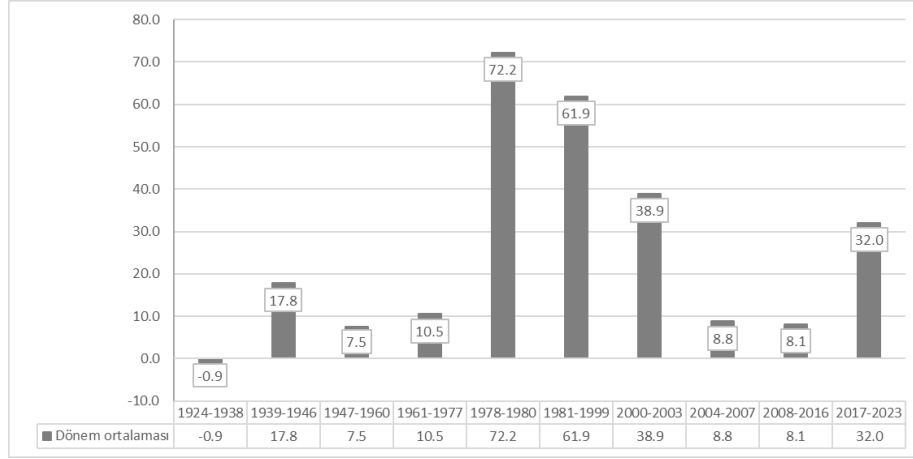
İkinci Dünya Savaşı sonrası değişim ile Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki üretimi artırmayı hedefleyen yaklaşım, 1950 sonrasında yerini değişen ve artan tüketim taleplerinin öncelikli olması yaklaşımına bırakır. Ülkenin parasının değerinin titizlikle korunduğu ve para politikalarında muhafazakâr bir yaklaşımın benimsendiği yıllarda (kuruluş yıllarının zorlu koşulları, 1929 Büyük Buhranı, İkinci Dünya Savaşı'nın ülke ekonomisinde yarattığı kısıtlayıcı ortama

rağmen) kalıcı bir enflasyon sorunu yaşanmazken 1950 sonrasında yavaş yavaş enflasyona eğilimli bir ortam doğmaya başlar. Şekil 3'te tüketici fiyatlarında yıllık yüzde değişme değerlerinin her alt dönemde nasıl gerçekleştiğini ve Şekil 4'te ise alt dönemlerin ortalama enflasyon değerlerini gösteren grafiklere yer verilmiştir. Şekil 4'te yer alan dönem ortalama enflasyon değerleri, Türkiye'de uzun dönemli ve kalıcı yüksek enflasyonun 1978-2003 arasında gerçekleştiğini gösteriyor. 2017 yılından itibaren iki haneli olan enflasyon (ılımlı enflasyon), 2022 ve 2023 yıllarında yüksek enflasyona dönüştü. Yüksek enflasyonun, bir önceki 1970'li yılların sonunda başlayan ve 2000'li yılların ilk on yılının ilk yarısında sona eren yüksek enflasyon sürecinin tekrarı olup olmayacağını zaman gösterecek. Şimdi, Türkiye'nin iktisat politikalarında İkinci Dünya Savaşı öncesi ve sonrası farklılıkları işaret eden bu çerçeveyi geri planda tutarak alt dönemlerde fiyat düzeyini etkileyebilecek gelişmeleri, politikaları ve sonuçlarını gözden geçirebiliriz.

Şekil 3. Enflasyon, Tüketici Fiyat İndeksleri (1924-2023) (Yıllık Yüzde Değişme)



Kaynak: 1923-1938 dönemi değerleri Pamuk (2000) ve izleyen yıllar TÜİK Tüketici Fiyat Endeks değerleridir.

Şekil 4. Alt Dönemlerde Ortalama Enflasyon (1924-2023)

Kaynak: Şekil 3 verileri kullanılarak hesaplanan dönem ortalamaları ile hazırlanmıştır.

4. İkinci Dünya Savaşı Öncesi ve Savaş Yıllarında Fiyat Hareketleri

1923-1929 arasındaki kuruluş yıllarında Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı'nın yarattığı sarsıntıyla üretim ve ticaret çökmüştü. Pamuk (2023: 154), bugünkü ülke sınırları dikkate alındığında 1914'ten 1923'e ekonominin yaklaşık yüzde 50 küçüldüğünü belirtiyor. Herslag (1968: 9) ise, Birinci Dünya Savaşı'nın sonlandığı 1918 yılından 1924'te Lozan Antlaşması'na kadar geçen dönemde ülke içindeki koşulların savaş ortamındaki koşullardan bile daha kötü durumda olduğunu söyler. Bu yıllarda henüz yeni kurulan Cumhuriyet'in geçmişten devraldığı dışa açık bir iktisadi yapı vardı. Bu koşullar 1929 yılında Lozan Antlaşması'nın Türkiye'nin ekonomi yönetimini geçici olarak sınırlayan kararlarının kalkması ile sona erer (Kuruç, 1988: XXXI). Bağımsız iktisat politikaları önündeki engeller sadece ticari serbestlikle ilgili değildi. Altyapıdaki işleyişten mali ve parasal politikalara kadar birçok konuda dönemin hükümetlerinin bağımsız hareket etmelerini engelleyen koşullar vardı. Düyun-i Umumiyenin varlığı, bir merkez bankasının henüz kurulmamış olması ve Osmanlı Bankası'nın bu rolü üstlenmeye devam ettiği bu ortamda birçok altyapı şirketi yabancılar tarafından işletiliyordu ve fiyat oluşumunda kontrol onların elindeydi (Doğruel ve Doğruel, 2005: 53). Bağımsız para politikasının önündeki en önemli engel ilk yıllarda önceki dönemin parçalı piyasa yapısının yarattığı para sistemindeki karmaşıydı. Cumhuriyet'in hemen öncesinde Osmanlı paralarının dolaşımı bakımından dört ayrı bölge vardı (Tekeli ve İlkin, 1997:

201).¹¹ Para sistemindeki parçalı yapının kontrolü hemen mümkün olmadı ve yeni devletin kuruluşu sonrasında Osmanlı borçları ve dolaşımdaki paraların çeşitliliğini kontrol altına almak üzere yeni devletin para sistemini yaratarak çözmek için düzenleyici yasalara ilişkin çalışmalar yapıldı.¹² 1923-1929 dönemi çok kısa bir süre olmasına rağmen para piyasalarındaki parçalı yapı sorununun çözülmesi açısından önemli bir gelişme sağlanır. Lozan Antlaşması'nın kısıtlayıcı kararlarının kalkması bağımsız iktisat politikaları uygulamak için bir alan yaratır. Ancak bu kadar kısa sürede üretimdeki yetersizliklerin ve kurumsal dönüşümün tamamlanması zordu. Bu ortamda New York Borsasının 24 Ekim 1929'daki çöküşü küresel ölçekte bir bunalım yarattı. 1929 Bunalımı, sürmekte olan sanayileşme çabalarının ve kurumsal düzenlemelerin önünde yeni kurulan devletin iktisadi politikalarını zora sokacak dışsal bir şok oldu. Korumacılık süreci 1929 Bunalımı sonrasında koşullarında başladı.

1930'lu yıllarla İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasına kadar geçen yaklaşık on yıl devletin ekonomideki ağırlığının arttığı bir dönem oldu. Korumacılığın yükselmesi ve devletin üretimde gittikçe genişleyen varlığı sanayide özel kesimden beklenen gelişmenin gerçekleşmemesinin sonucuydu. Buhranın ülke içinde küçük imalat üretiminde iflasları artırmasının yanı sıra sanayi üretiminde özel kesimin ve bankacılık kesiminde de geniş ölçüde devlet tarafından desteklenen İş Bankası dışında bankacılığın beklenen gelişmeyi gösterememesi, 1933 yılından itibaren devletin girişimlerinin yaygınlaşması ile sonuçlandı (Çeçen, Doğruel ve Doğruel, 1990, s.19). Dönemin sanayi politikasının temel yaklaşımı, devlet işletmelerinin belli bir süre sonra uygun koşullar oluşunca özel kesime devredilmesi idi; ayrıca, devletin kurduğu işletmelerin ileri ve geri bağlantılarla özel kesime yeni iş alanları yaratacağı da düşünülüyordu (Çeçen vd., 1990, s.19).

Sanayi politikası 1929 sonrasındaki on yıl boyunca temel tüketim mallarına yönelik ithal ikamesidir. 1929 Bunalımı öncesi kuruluş yıllarını içeren kısa dönemde sanayinin temel malları üretiminde belli bir aşamaya gelinmiş ve para piyasalarındaki parçalı yapı sorununu çözecek para sisteminin oturması sağlanmıştı (Doğruel ve Doğruel, 2005, s. 87). Ancak, para piyasalarının işleyişinde ihtiyaç duyulan bir devlet bankası bir kurumsal eksiklik olarak devam ediyordu. 1930'lu yılların bu ihtiyaca cevap olarak en önemli kurumsal gelişmesi Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın kuruluşudur. Banka 1715 Sayılı

11 Bu bölgeler Ankara Hükümeti, İstanbul Hükümeti, Misakı Milli sınırları içinde yer alan yabancı işgali altında bulunan ve Savaş öncesinde İmparatorluk sınırları içinde ancak Misakı Milli sınırları içinde yer almayan Arap ülkelerini kapsayan bölgelerdi (Tekeli ve İlkin, 1997: 201).

12 Cumhuriyet'in 1929 Bunalımına kadar geçen sürede para politikalarındaki değişimler kapsamlı biçimde Tekeli ve İlkin'de (1997: 200-231) tartışılmaktadır.

kanunla 11 Haziran 1930'da kuruldu ve hizmete açılış tarihi 3 Ekim 1931'dir (T.C. Resmi Gazete, 1930a). Para politikalarında serbestleşme ile Türk lirasının 1989'da konvertibiliteye geçmesine kadar geçen sürede temel oluşturacak bir diğer gelişme de 1567 Sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanununun kabul edilmesidir (T.C. Resmi Gazete (1930b)). Bu kanun ise 20 Şubat 1930'da kabul edildi ve 2 Mart 1933'te yürürlüğe girdi. Merkez Bankası'nın kuruluşu bağımsız para politikaları açısından kritik öneme sahipti. Paranın değerinin korunması ve bağımsız bir para politikası uygulayabilme gücü kurucu kadrolar için çok önemliydi. Merkez Bankası'nın kuruluşu Cumhuriyet yönetimi için ekonominin kontrol edilmesinde bir dönüm noktasıdır (Kuruç, 1988, s. 89-90).

İkinci Dünya Savaşı öncesi dönemin ilk yıllarında kuruluş sürecinin ve bağımsız politika izlemenin zorlukları, 1929-1938 alt döneminde ise 1929 Bunalımının sonuçları ve devam eden iktisadi sorunlar nedeniyle fiyat hareketlerinde kararsızlık yüksektir (Şekil 3). Ancak kararsız yapı ile yıldan yıla değişkenlik gösteren fiyatlarda kuruluşu izleyen 1924 yılı dışında iki haneli enflasyon yoktur: 1924-1938 Döneminde ortalama enflasyon eksi 0.9 ile negatiftir (Şekil 4). Dolayısıyla bu dönemde fiyat artışlarından söz edemeyiz. Fiyatlarla ilgili şikayetler pahalılıktan çok mala erişimdeki zorluklarla ilgiliydi. Bu nedenle fiyat artışlarının değil de hayat pahalılığının öne çıktığı görülür. Bu durum bozulan üretimin yarattığı kıtlık koşullarının bir sonucudur; pamuk, un ve şeker yetersizliğini işaret eden *üç beyaz siyaseti* bu yılların yokluklarını temsil eden bir slogandır.¹³

1939-1946 yıllarını içeren İkinci Dünya Savaşı dönemi, Türkiye'nin savaş dışında kaldığı ancak savaşa hazırlıklı olabilmek için ekonominin üzerine yüklenen maliyetlerle darlıkların yaşandığı bir dönemdir. Karşılaşılan iktisadi sorunlar: dış dünya ile bağlantıların kesilmesi ve dış ticaret imkanlarının ortadan kalkması; insan gücünün ve ülke kaynaklarının bir bölümünün ordu için ayrılması sonucunda piyasalarda darlık ve sıkıntılarla ortaya çıkan enflasyondur (Devlet Planlama Teşkilatı, 1963, s.10).¹⁴ Bu dönemde dış ticaret üzerindeki kontrollerde ithalatla uğraşan kesimlere sağlanan ayrıcalıklarla ortaya çıkan kıtlık rantları bu kesimin elinde kaldı (Tezel, 1982, s. 234). Rantların yarattığı bu ticari sermaye birikimi ile ithalat yapanlar daha önce ithal ettikleri malların ülke içinde montajına yöneldiler. Dış ticaretle uğraşan kesimlerin 1950'lerde özel

13 Fiyat hareketlerinin arkasındaki bu yapı, Türkiye'de Enflasyonun Tarihi sözlü tarih kayıtları ve yazılı basının desteklediği örneklerle Doğruel ve Doğruel (2005, s. 76-82) 4.4. Bölümde tartışılmaktadır.

14 Pamuk, 2023, s. 178), 18 milyon nüfusta ordu büyüklüğünün 1 milyonu aştığını ve bu durumun gıda ve özellikle hububat talebini artırdığını belirtiyor. Pamuk ayrıca yüzde 80'i kırsal kesimde yaşayan, tarım ağırlıklı ülkedeki bu nüfus hareketinin tarımsal üretim üzerindeki olumsuz etkisine de değiniyor.

kesim ithal ikameci sanayileşmede öncü olmalarını sağlayan temel kaynağın, bu dönemde rantlar ile ellerinde toplanan ticari sermaye birikimi olduğu söylenebilir (Çeçen vd., 1990, s. 32). İkinci Dünya Savaşı, ülkede kurumsal yapıyı yeniden kurma ve piyasalardaki kararsız ortamı iyileştirme çabalarının henüz sonuçlanmadığı bir ortamda, yeni zorluklar yaratarak başladı.

İkinci Dünya Savaşı koşullarının ortaya çıkardığı enflasyona karşı döviz ve iç fiyat kontrolleri dönemin fiyat hareketlerini belirleyen politikalarlardır. Zor ekonomik koşullar ve devletin gelirlerini artırma ihtiyacı iktisat politikalarında iki önemli vergiyi gündeme getirir: İlki, 1940 yılında çıkarılan Milli Korunma Kanunu (T.C. Resmi Gazete, 1940); diğeri ise, 1942 yılında çıkarılan Varlık Vergisi Hakkında Kanundur (T.C. Resmi Gazete, 1942). Her ne kadar savaş döneminde çıkarılmış da olsa her iki kanunun uygulamalarının sonuçları amaçlarının ötesine geçer. Boratav (1982, s. 245-246), Milli Korunma Kanunu'na dayanarak hazırlanan kararnamelerin savaş yılları iktisat politikasında belirleyici olmasının yanı sıra hükümetlere savaş dışında da müdahaleci iktisat politikaları için zemin hazırladığını söyler. Varlık Vergisi Hakkında Kanun ise özellikle azınlıklara yönelik uygulamaları ile rahatsızlık yaratmıştır.

1939-1946 dönemi ortalama enflasyon oranı 17.8'dir (Şekil 4). Bu ortalamayı yükselten 1942 (yüzde 66,7) ve 1943 (yüzde 45,8) yıllarındaki yüksek enflasyondur. Şekil 3'ten izlenebileceği gibi 100 yıllık dönemin ilk yüksek enflasyon çıkışı bu dönemde oldu. Ancak, bu enflasyon oranı 1970'lerin sonlarında başlayan yüksek enflasyon döneminde olduğu gibi uzun sürmez. Savaş etkisi ile yükselen geçici bir niteliği vardır. Bu iki yılda gözlenen yüksek enflasyon savaşın yarattığı bir dış şoktur. Bu enflasyon Cagan (1956, s.26, Tablo 1) tarafından hiperenflasyon tanımı için kullanılan 1920'li yıllarla başlayan ve İkinci Dünya Savaşı'nın sonunda biten 20 yılı aşan süredeki Avusturya, Almanya, Yunanistan, Macaristan, Polonya ve Rusya enflasyon örneklerine çok uzaktır. Ancak 20. Yüzyılın ilk yarısında Avrupa ülke örneklerindeki gibi bir enflasyon yaşanmasa da Türkiye'de de savaş yıllarının günlük yaşamı çok zorlaştırdığını söylemek gerekir. Bu durumu bozulan arz koşulları, savaş nedeniyle yapılan stoklar ve malların kullanımına getirilen kısıtlamalar, un, şeker ve yağ gibi temel malların karneye bağlanması yaratıyordu (Doğruel ve Doğruel, 2005, s. 124).

Türkiye savaşın ekonomileri sarsan etkisini sınırlı biçimde hissederken İkinci Dünya Savaşı küresel düzeyde büyük bir yıkım getirdi. Savaş sonrası dünya siyasetinde ortaya çıkan iki kutuplu ortamda Türkiye Batı bloğunda yer almıştı. Bu dönem siyasi ve iktisadi olarak küresel düzeyde yeni kurumsal yapılanmanın inşa edildiği bir dönemdi. Savaşa girmediği için güçlü bir ekonomik aktör olarak kalan ABD bu bloğun lideri oldu. Bu ortamda ABD'de 1-

22 Temmuz 1944'te toplanan Bretton Woods Konferansında IMF ve Dünya Bankası'nın kuruluşu imzalandı (Tenney ve Humphreys, 2011, s.76). Bu gelişmeler Türkiye için hem siyasi hem de iktisadi bakımdan içe dönük iktisat politikası sürecinden ayrılmasının başlangıcı oldu. Batı dünyasının siyasi ve ekonomik yaklaşımının getirdiği kurallara uyum göstermek çabası içinde yeni bir süreç başladı. İktisadi alanda Bretton Woods Kuruluşları üyelikleri gündeme gelirken siyasi alanda 1950'lerin başında NATO üyeliği yeni dönemin kurumsal gelişmeleri oldu. Türkiye iktisat tarihinde 7 Eylül Kararları olarak da adlandırılan ilk devalüasyon 1946 yılında bu ortamda yapıldı.¹⁵ Bu devalüasyon ülke ekonomisinde ortaya çıkan bir ihtiyaçtan çok yeni kurulan küresel iktisadi düzene uyum göstermenin bir sonucudur.

5. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönem

5.1. 1950'lerden 1970'lere Fiyat İstikrarsızlıkları ve 1978-79 Ekonomik Krizi

1947-1960 yıllarını içeren Savaş sonrası Planlı Döneme kadar geçen dönem, Türkiye'nin 1923-1938 dönemindeki kalkınma yaklaşımını terk etmeye başladığı yılları içerir. İkinci Dünya Savaşı'nın ekonomik zorlukları ilk birkaç yıl sürer. 1950'li yıllar Türkiye'de siyasi ve ekonomik anlamda yeni bir yola girdiği dönem olur. İkinci Dünya Savaşı sonrası küresel siyasetteki yeni yaklaşım ve ülkelerin Batı ve Doğu Bloğu ülkeler olarak ayrıştığı bu süreçte Türkiye çok partili döneme geçer. Bu geçişe iç siyasetteki dinamikler kadar Batı dünyasının siyasi kriterlerine uyum sağlama çabası da katkıda bulunur. Siyasi yapıdaki bu değişim, genel olarak ekonominin işleyişini ve özel olarak da fiyatların oluşumunu etkileyen yeni bir ortamın ortaya çıkmasına neden oldu (Doğruel ve Doğruel, 2005, s. 142). Bu yeni ortamda sektörel gelişmelerin ve altyapı yatırımlarının sonuçları birlikte gözlenir. 1950'li yıllar, sanayi kesiminde gübre, çimento, şeker gibi birçok kamu girişimciliğinin gerçekleştiği, dolayısıyla İkinci Dünya Savaşı'nın daraltıcı politikalarından kopuşun başladığı bir dönemdir (Doğruel ve Doğruel, 2018, s. 180). Dönemin hükümetinin serbest rekabeti benimseyen resmi politikasına rağmen sanayide devlet girişimi olarak faaliyete geçen işletmelerin alanının genişlemesi; savaş sırasında ticaret kesimi elinde birikmiş kaynakların savaş sonrası sanayi kesiminin yatırımının finansmanında kullanılması (Çeçen vd., 1990, s. 44); tarımda makineleşmenin hızlanması bu

15 Dönemin hükümetinin aldığı bu kararlar 8 Eylül 1946 tarihinde basında yer aldı. Bu gelişme 8 Eylül 1946 tarihli Vatan Gazetesi'nde "Paramızın ayarlanması prensibiyle mali ve iktisadi meseleler üzerinde çok mühim kararlar alındı" başlığı ile verildi (Doğruel ve Doğruel, 2005, s.146).

dönemin sektörel gelişmeleridir. Ulaşım altyapısındaki gelişmeler de piyasa bütünleşmesine katkıda bulunur.¹⁶ Ekonomik gelişmenin yarattığı bu ortam fiyatların oluşumunda ve piyasa işleyişinde Cumhuriyet'in ilk yıllarının doğrudan fiyat müdahalelerine açık ortamını daha karmaşık hale getirir.

Piyasalarda tüketici tarafında da bir değişme vardır. Cumhuriyet'in ilk kuşaklarının üretime verdiği önceliğin yerini 1950'li yıllarda tüketimin aldığı söylenebilir.

“Bu yıllarda artık, geçmişin tasarruf yapan kuşaklarının yerini, yeterli üretimin olmadığı bir ortamda daha fazla tüketmek isteyen bir kuşak almıştır. Artık, bir tarafta yavaş yavaş 1950'li yıllarda dış ticaret politikalarının zenginleştirdiği insanların tüketim kalıpları, diğer tarafta da hayat pahalılığından şikâyet edenlerin yer aldığı bir toplum vardır.” Doğruel ve Doğruel, 2005, s.159).

Üretim önemli olmaya devam etmekle birlikte, artan ve talepleri büyüyen nüfusun ihtiyaçları daha öncelikli olmaya başlamıştır.

1950'li yıllar siyasi ve ekonomik anlamda köklü bir değişimin gözlemlendiği bir on yıldır. Bu kısa dönem Türkiye'nin kuruluş yıllarındaki iktisat politikalarından ayrıldığı bir kavşaktır. Bu on yıl iki ayrı gelişme içerir: 1950'li yılların ilk yarısında bir refah artışı, ikinci yarısında ise 1958 Devalüasyonu ile sonuçlanan bir ekonomik tıkanma olur. Refah artışı savaş sırasında biriken dövizler ve savaş sonrası toparlanan ekonomi ile ortaya çıkar.¹⁷Türkiye'yi devalüasyona götüren sorun ise yapısalıdır. Türkiye, 1980'li yıllara kadar ithal ikamesini sanayileşme politikası olarak uyguladı. İthal ikamesi politikası ve genel olarak izlenen politikaların sonucu döviz ihtiyacı vardı.¹⁸ Dış ödemeler

16 Tekeli (2024) “Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan ağaç şeması halindeki demir yollarının, yeni yapılan iltisak hatlarıyla Ankara merkezli bir ağa dönüştürülmesiyle ülkenin iç pazar bütünlüğünün” gerçekleştiğini söyler. İlhan Tekeli, buna ek olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde bölgelerin yatırım kapasitesini artıran gelişmelerden biri olarak karayolu ağının gelişmesini sağlayan kurumsal gelişmeleri anlatırken daha önce geliştirilen demiryolu ağının bu karayolu gelişmeleri ile iç pazar bütünleşmesinde nasıl tamamlayıcı bir gelişme olduğunu da belirtir.

17 Altan Öymen biriken dövizler için savaş yıllarını, Atilla Sönmez ise Kore Savaşı sonrası artan ihracatın yarattığı bolluğu işaret eder (Altan Öymen ve Atilla Sönmez ile gerçekleştirilen Türkiye'de Enflasyonun Tarihi sözlü tarih kayıtları, bkz. Doğruel ve Doğruel (2005, s. 155)).

18 Hirschman (1958, s.157) gelişmekte olan ülkelerin kalkınma politikalarında dış kaynak talebini yaratan kalıcı enflasyonist yapıyı aşırı tüketim ya da yetersiz

sorunu, sorun büyüdükçe paranın değer kaybetmesi, yeni para basılması ve bütçe açığı oluşması sonucu ekonomik sistemin tıkanıklığa girmesi 1958 Devalüasyonuna giden sürecin nedenleri oldu.¹⁹ Burada fiyat hareketlerinin kaynağı ile ilgili bir değişmeye de vurgu yapmak gerekir: İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar kuruluş yıllarının olağanüstü koşulları, 1929 Bunalımı ve daha sonra İkinci Dünya Savaşı nedeniyle fiyat hareketlerinde dış konjonktürün; 1950'li yıllarda ise, ülke içinde uygulanan iktisat politikalarının daha belirleyici olduğu söylenebilir. Enflasyon 1950'li yılların ilk yarısında tek haneli iken değişen politikaların sonucu olarak 1955 yılından itibaren iki haneli olur (Şekil 3). Paranın değer kaybetmesi dönemin hükümetini yeni bir para değeri ayarlaması, bir başka deyişle devalüasyon yapmak zorunda bırakır.

4 Ağustos 1958 devalüasyon kararını almak dönemin hükümeti için kolay değildi. Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren para değerini korumak konusundaki titizlik sadece hükümetleri ilgilendirmiyor, dönemin kamuoyunda da büyük yankı buluyordu. İlk devalüasyon olan 1946 yılında alınan 7 Eylül kararları, Türkiye ekonomisinin kendi problemleri sonucu alınmasa da para değerinin düşmesine yönelik bir müdahale olduğu için rahatsızlık yaratmıştı. Merkez Bankası'nın kuruluşu ile bağımsız bir para politikası uygulama ortamı sağlanmaya başlandığından itibaren para politikası konusunda titiz bir uygulama gözlenir. 1930'lu yıllarda para arzı dokunulmazlığı ve enflasyon tehlikesi ciddiye alınan konulardır ve tam bir sıkı para politikası uygulanır (Kuruç, 1988, s. XLV). Ancak 1950'li yıllarda para politikalarında bu yaklaşımın terkedilmeye başlandığı, her ne kadar devalüasyon yapılmasını kamuoyuna anlatmakta zorluklar olsa da izlenen politikalarda enflasyonist yaklaşımlardan ilk yıllardaki düzeyde çekinilmediği söylenebilir. 1930'lardan itibaren etkisini sürdüren denk bütçe ideali ve istikrarlı bir para birimine sahip olmanın öneminin devam etmesi nedenleriyle para biriminin devalüe edilmesinde hala güçlükler vardı. Bu direnç 1958 yılında kırıldı. 4 Ağustos 1958 Devalüasyonu Türkiye'nin IMF ile ilk gerçek karşılaşmasıdır. Bu devalüasyon bir devalüasyon olarak ilan edilmez, kamuoyunda görünür olmaması ve tepki çekmemesi için yapılan düzenlemeler bir dış ticaret düzenlemesi olarak ilan edilir. Devalüasyon, ithalat için kullanılan dövizden belli bir vergi alınarak ve ihracattan kazanılan dövize belli bir sübvansiyon vererek yapılır ve bu yolla kamuoyundan bir şekilde gizlenmeye

tasarruftan ziyade aşırı yatırıma bağlıyor ve az gelişmiş ülkelerde o dönemin hükümetlerinin aşırı hırslı kalkınma planları ve projeleri üstlendiklerini söylüyor. Bu yaklaşımla sorunun bu tür ülkelerde büyüme ve kalkınma politikalarının, Hirschman'ın o dönemdeki gözlemlerine bakarak, dış kaynak ihtiyacını yaratan bir yapıda olduğu söylenebilir.

- 19 İlhan Tekeli ile gerçekleştirilen Türkiye'de Enflasyonun Tarihi sözlü tarih kayıtları (Doğruel ve Doğruel, 2005, s. 159).

çalışılır. 4 Ağustos kararları dış ticaret düzenlemeleri olarak açıklansa da Türkiye Büyük Millet Meclisi tutanaklarında yer alan bilgiler, Resmi Gazete sayılarındaki ilgili kararlara ve IMF dokümanına verilen referanslar, bu ayarlamaların devalüasyon olduğunu göstermektedir (TBMM, 1959, s.365).²⁰ 4 Ağustos 1958 Kararlarının alınmasına neden olan 1950'li yılların ikinci yarısındaki iki haneli enflasyon, Türkiye'nin istikrar programları ile tanışmasının önemli bir dönüm noktası olmakla birlikte, 1970'lerin sonundaki yüksek enflasyon düzeyinde değildir. Ancak 1950'li yılların siyasi ve ekonomik olarak istikrarsızlaşan ortamı 27 Mayıs 1960 müdahalesini getirir.

1960'lı ve 1970'li yıllar Türkiye'nin kalkınma sürecinde Planlı Dönem olarak yer alır. Sektörel ve ticaret politikaları bakımından içe dönük yapı sürmektedir. Bununla birlikte kalkınma sürecinin planlı biçimde yürütülmesi kararı iktisat politikaları açısından yeni bir gelişmedir. Bu yirmi yıllık dönemde Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı sonrası siyasi tercihi olan Batı ülkeleri ile işbirliği kararı değişmez. Türkiye Batı ile kurumsal entegrasyonunu 1961 yılında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'na (OECD) ve 1963 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu (bugünkü adı ile Avrupa Birliği) ile genişletir. Son iki yılı yüksek enflasyon ile biten 1960 sonrası yirmi yılda sanayi politikası ithal ikamesinin devamıdır. İthal ikameci kalkınma modeli 24 Ocak 1980 kararlarına kadar Planlı Dönem boyunca uygulanmaya devam eder. İthal ikameci sanayi politikası sadece sanayi üretiminin nasıl ve hangi kaynaklarla yapılacağı tercihini değil, iç talebin desteklenmesi tercihini de içerir. 1960'lı yıllarda iç talebin desteklenmesi 1950'li yıllarda tüketimin politika tercihlerinin gözetilmesinin bir devamıdır. Ayrıca 1950'li yıllardan başlayarak artan nüfus ve kentleşme, iç talebi artıran değişimlerdir. Bu gelişmeler ve izlenen politikalarla uyarılan üretimle ara malı ithalat talebi de artar. Bu dönemde artan ara malı talebinin yarattığı döviz ihtiyacı önce tarım ve kaynak ihracatının sağladığı dövizler, 1960'lı yılların ortalarından itibaren ise işçi dövizleri ile karşılanır (Doğruel ve Doğruel, 2023, s. 17).

20 *Milletlerarası Para Fonu'nun 3 Ağustos 1958 tarih ve 286 numaralı bülteninde şunlar yazılıdır: «Türkiye Hükümeti enflasyon baskılarını önlemek; tediye muvazenesi durumunu kuvvetlendirmek; ve kaynaklarının ilerdeki tediye muvazenesine zemin hazırlamak maksatlariyle geniş bir iktisadi ve malî istikrar programı kabul etmiştir. Türk parasının mübadele kıymetinde yapılacak ve 4 Ağustos'ta tatbik mevkiine konacak olan değişiklikler hakkında Türkiye Hükümeti Milletlerarası Para Fonu ile danışmıştır. “Yeni sistem, doların karşılığı olan Türk parası 280 kuruşu 900 kuruşa çıkarmak suretiyle ayarlamıştır.” (TBMM, 1959, s.365).*

1958 Devalüasyonu ile girilen ekonomik tıkanma ve ardından 1960 İhtilali ile Türkiye'nin siyasal ve iktisadi kurumsal yapısında önemli değişiklikler oldu. Planlı kalkınma kararı iktisadi kalkınmadaki temel değişmeydi. *Neden planlama* sorusunun cevabı uluslararası kuruluşlarla dönemin ekonomi yönetimi arasındaki ortak paydadan kaynaklanıyordu.²¹ Gülten Kazgan (2017, s.78) ve Erder vd. (2003), Türkiye'nin kalkınmasını planlı bir yapı ile sürdürmesi kararını OECD kredilerini kullandırma koşullarına bağlıyorlar. Bunun yanı sıra 1958 Devalüasyonu ile IMF tarafından önerilen tedbirlere bağlı olarak para ve maliye politikalarında bir kontrol oluşmuştu. 1960'lı yıllarda tasarruf yetersizliğine bağlı yatırım açığını kapatmak için enflasyon finansmanı kullanılmadı.²² Türkiye'de 1960 sonrası düşük enflasyon 1970'lerin ilk yarısındaki Petrol Krizine kadar sürdü.

Planlı dönemin ikinci on yılında, 1970'lerde, Merkez Bankası kanununda yapılan değişikliklerle enflasyonist ortam yeniden ortaya çıkar. Merkez Bankası'nın Hazineye ve İktisadi Devlet Teşekküllerine avans vermesi enflasyona yol açan değişiklikti.²³ Bu avanslarla ortaya çıkan açıklar da para basılarak karşılanıyordu. 1970'lerin ilk yarısında Petrol Krizi, Türkiye'yi bu kırılgan finansman ortamında yakaladı. Küresel Petrol Krizi ve ülke içi iktisat politikalarında enflasyona yol açan kırılganlıklarla 1970 yılından itibaren iki haneli enflasyon görülmeye başlandı. Enflasyonun 1978 ve 1979 yıllarında yüzde 50'nin üstüne çıkmasıyla yüksek enflasyon dönemi başlamış oldu (Şekil 3). 1980 yılında 24 Ocak Kararlarının (IMF İstikrar Programı) başlangıcını da içinde alan 1978 ve 1980 arasındaki üç yılda ortalama enflasyon yüzde 70'i aştı (Şekil 4).

1970'lerin sonundaki yüksek enflasyon ile girilen kriz sadece Küresel Petrol Krizi'nin sonucu değildi. Tıkanan ithal ikameci sanayi politikası, dış konjonktürde Petrol Krizi, altın ve dolar arasındaki bağın kopmasının küresel düzeydeki etkisi ve ABD ile Türkiye'nin 1974'teki Kıbrıs çıkartmasını da içeren siyasi sorunların iktisadi sonuçları Türkiye'yi köklü bir değişime yönlendirdi. Ticaret ve para politikalarında geniş bir serbestleşmeyi içeren dışa açılma oldu. Bu ortamda ve yine Batı ülkeleriyle sıkı bir bağ içinde, başta IMF olmak üzere küresel iktisadi kuruluşların gözetiminde Türkiye iktisat politikalarında yeni bir yola girdi.

21 Bu konuda ayrıca Gülten Kazgan ve Atilla Karaosmanoğlu'nun Türkiye'de Enflasyonun Tarihi sözlü tarih kayıtlarına (Doğruel ve Doğruel, 2005) bakılabilir.

22 Bu değerlendirme Gülten Kazgan'ın Türkiye'de Enflasyonun Tarihi sözlü tarih kayıtlarına dayanıyor (Doğruel ve Doğruel, 2005, s. 177).

23 Cafer Tayyar Sadıklar Türkiye'de Enflasyonun Tarihi sözlü tarih kayıtları (Doğruel ve Doğruel, 2005, s. 177).

5.2. Dışa Açılma ve Yüksek Enflasyon ile 25 Yıl

Dönemin hükümeti ve bürokratik kadroları 1974 Petrol Krizinin olumsuz sonuçlarını rezerv hareketleri ve kısa vadeli borçlanmalarla 1978 yılına kadar geciktirdiler (TCMB, 1981, s.30). 1978 ve 1979 yıllarında bazı istikrar önlemleri de alınmaya çalışıldı; ancak sorunların ağırlığı 24 Ocak 1980 Kararları ile Türkiye'yi Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı istikrar programını uygulamaya koymak zorunda bıraktı. Bu program IMF gözetiminde hazırlanan bir istikrar programıydı. Programın iki ayağı vardı: Birincisi, kısa dönemli makro istikrarsızlıkları çözmek üzere alınan önlemler; ikincisi ise, kısa dönemli uygulamalarda sonuç almayı engelleyebilecek yapısal sorunları çözecek ve kısa dönemli politikaları destekleyecek önlemlerdi.

24 Ocak kararlarını destekleyecek yapısal reformlar üç temel alandadır: Birincisi dış ticarete serbestleşme; ikincisi, para piyasalarında serbestleşme ve sonuncusu bütçe disiplininin sağlanmasıdır. Dış ticarete serbestleşme ilk aşamada uygulamaya konuldu. Dış ticaretin serbestleştirilmesiyle ilgili ithalat gümrükleri ve ihracat teşvikleri konusundaki kararları da içeren Bakanlar Kurulu Kararları 25 Ocak 1980 tarihli Resmi Gazetede yayımlandı (T.C. Resmi Gazete, 1980). Bu kararlarda döviz alım satımı ile ilgili düzenlemeler de vardı. Ancak para piyasalarındaki tam serbestleşme (Türk lirasının konvertibilitesi) Türk Parasını koruma kanunu değiştirilerek 1989 yılında gerçekleşti (T.C. Resmi Gazete, 1989).²⁴ İlk iki alanda Türkiye'nin ticarete ve finansal olarak dışa açılmasını sağlayacak reformlar kararlı bir şekilde yapılmıştı. Ancak üçüncü reform alanı bütçe disiplini, 1980 yılının 12 Eylül'ünde gerçekleşen askeri darbe yönetiminde geçen ilk iki üç yıl dışında başarı elde edilemedi (Doğruel ve Doğruel, 2005, s. 196).

1980 sonrası uygulanan politikalar, içe dönük stratejinin yerini dışa açılma stratejisinin almasıyla öncesindeki politikalardan bütünüyle farklılaşmıştır. Bu yeni politika yaklaşımında IMF istikrar programlarının ruhuna uygun makro istikrarın sağlanması öncelikli hedeftir. Dolayısıyla program uygulamasının enflasyonu kontrol altına alması beklenmektedir. Program çerçevesinde alınan önlemlerde, Türkiye dışa açılırken ve dolayısıyla ihracata yönelirken mevcut üretim kapasitesini harekete geçirerek, var olan yapının etkin biçimde kullanımı öne çıkarılmıştır. Enflasyonun kontrolü dışındaki önlemler (TCMB, 1981, s.31): Üretim kapasitesinin artırılmasında yeni yatırımlar yerine mevcut atıl kapasiteye öncelik verilmesi; ihracatın gerçekçi bir kur politikası, tasarrufların ise gerçekçi

24 Karar ifadesi şu şekildedir: "Ekli "Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar*'ın yürürlüğe konulması; Devlet Bakanlığı'nın 7/8/1989 tarihli ve 55251 sayılı yazısı üzerine, 1567 sayılı Kanunun 6258 sayılı Kanunla değişik 1 inci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 7/8/1989 tarihinde kararlaştırılmıştır."

bir faiz politikası ile artırılması; iç finansman açığının kapatılması ve yatırımlar için yabancı sermayenin teşvik edilmesidir.

Bu önlemler geri planda 1980 sonrası küreselleşmenin arka planını oluşturan Washington Uzlaşmasının maddeleri ile uyumludur. Washington Uzlaşmasının önerileri devlet müdahalesinin piyasa aksaklıklarının temel nedeni olarak görüldüğü 1980'li yıllarda bir kalkınma reçetesi olarak kabul edildi (Doğruel ve Doğruel, 2018, s.39): Gelişmekte olan ülkelere yönelik bu öneriler yurtiçi sanayiye rekabete açmayı hedeflerken ticaret, mali ve para politikalarındaki öneriler devletin müdahale alanlarını kısıtlıyor ve özelleştirmeler ile devletin üretimdeki rolü kaldırılıyordu. Ayrıca bu yaklaşım birçok ülkede sanayisizleşme olgusunu da tetikledi.

Türkiye'de 1980'lerin başında yürürlüğe giren reformlar büyük ölçüde (döviz fiyatı ve faiz oranları dahil) bazı fiyatların serbest bırakılmasıyla sınırlıydı (Barth ve Hemphill, 2000, s.7).²⁵ Bir başka deyişle *aktif bir sanayi politikası* yoktu. 1980 sonrası Cumhuriyet dönemi boyunca izlenen sanayiye geliştirme geleneksel yaklaşımı terkedildi ve *pasif sanayi politikaları* tercihi ile sanayi politikalarından söz edilmez oldu.²⁶ İhracata yönelmenin mevcut (ve atıl olan) kapasitenin kullanılmasıyla gerçekleştirilmesi yeni kaynak talebini sınırlayacaktı. Dolayısıyla bu politika ile Türkiye'nin ciddi biçimde girdiği döviz darboğazını aşması ve ödemeler dengesi sorununu çözmesi bekleniyordu. Bu programla Türkiye'deki değişimin ana hedefi enflasyonu düşürmek olmakla

25 Bu reform paketi ile mal fiyatları, bazı mal fiyatları üzerindeki doğrudan hükümet kontrollerinin gevşetilmesi yoluyla serbestleştirildi; KİT'lere mal ve hizmetlerinin fiyatlarını maliyet ve döviz kuru gelişmelerine göre belirleme konusunda daha fazla özerklik tanındı; fiyatları serbest bırakılan mallar arasında petrol, elektrik, doğal gaz, petrokimya, kağıt, yemeklik yağ, otomobil lastiği, çelik, telekomünikasyon, tekstil ve çimento yer aldı. Hükümet, devlet tekeli altında üretilen malların (tütün, çay ve diğer içecekler) ve ayrıca bazı temel malların (ekmek, şeker, kömür, gübre, devlet demiryolları, deniz taşımacılığı ve üretimde kullanılan elektrik) fiyatları üzerinde doğrudan kontrolü elinde tuttu (demir, çelik ve alüminyum ürünleri). Reform planı, tarım ürünleri üzerindeki destek fiyatlarının doğrudan kontrolünü elinde tutmasına rağmen, çiftçiler tarafından gübre ve mazot için olanlar dışında kullanılan girdiler üzerindeki sübvansiyonları azalttı. (Bazı tarımsal ihraç ürünlerinin fiyatları dünya seviyelerine (pamuk, kuru üzüm) göre ayarlandı ve tek bir ürün olan fındık için destek fiyatı kaldırıldı.) (Barth ve Hemphill, 2000, s.7).

26 1980 sonrası uygulanan politikaların dolaylı olarak sanayinin gelişimi için uygun bir ortam yaratacağı varsayımı vardı. Kalkınma sürecindeki bu yeni yaklaşım, sanayileşme açısından *pasif* politikalar. Bu politikaların temelde ekonomik büyüme ve sanayinin geliştirilmesi hedefleri yoktur (Doğruel ve Doğruel, 2017, s.62-63).

birlikte, geri planda temel kalkınma, daha doğrusu sanayileşme stratejisinin değişimi de hedeflenmişti. Programın temel yaklaşımı, 1930'lu yıllarda atılan ve 1960 sonrası planlı dönemde kararlılıkla sürdürülen ithal ikameci modelin hızlı biçimde terkedilmesi ve yerine dışa dönük bir sanayileşme ve büyüme modelinin benimsenmesiydi.

1980 sonrası uygulanan ilk istikrar programının (24 Ocak 1980 kararları) etkisi ile fiyat istikrarında önce bir iyileşme gözlemlendi. 1980 yılında yüzde 100'ü aşan enflasyon izleyen birkaç yılda ılımlı yüksek düzeyde (yüzde 25-50 arasında) kaldı (Şekil 3). Ancak 1988 yılından itibaren enflasyon bu ılımlı yüksek düzeyi terk ederek yeniden yüzde 50'yi aşan yüksek enflasyon değerleri almaya başladı. 1988 yılından itibaren Türk lirası değer kazanmaya başladı. Paranın değer kazanmasının gerisinde bir dış konjonktür baskısından söz etmek zordur. Yüksek enflasyonun sürmesinin arkasındaki ilk etkenin yüksek iç faizler olduğu söylenebilir. Bütçe açıklarının büyümesi ve kamu iç borç stoğunun artmaya başlaması sonucu reel faizler yükseldi; 1985 yılında faaliyete geçen İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın (Borsa İstanbul)²⁷ varlığı ve derinleşen para piyasalarının getirdiği imkanlarla bütçe açıkları Merkez Bankası kaynaklarına başvurmada finanse edilebildi (Doğruel ve Doğruel, 2005, s. 202-203).

1990'lı yıllara gelindiğinde Türkiye'nin ticarete ve para politikalarında serbestleşmede on yıl geçmiş olmasına rağmen enflasyonun düşmesi için beklenen düşme sağlanamamıştı. 1980 sonrası izlenen iktisat politikalarının en önemli sonuçlarından biri hiperenflasyona gitmeyen kalıcı, katılaşmış da diyebiliriz, yüksek enflasyonun yarattığı bozulma oldu. Bütçe açıklarının iç borçlanma ile finanse edilmesi faiz geliri ile yaşayan bir kesim yarattı. Para piyasalarında değerlendirmek üzere taşınmaz varlıkların bütünüyle elden çıkarılması ya da kısıtlı aylık gelirlerini faize yatırmak gibi davranışlar tüketim kalıpları üzerinde etkili olmaya başladı. Bu davranışlar heterojen bir kesim tarafından sergileniyordu ve bu şekilde elde edilen gelirlerle fiyat artışlarına karşı duyarsız bir kesim oluştu. Hatta reel faizlerin düşmesine karşı bir hoşnutsuzluk görülmeye başladı. 1990'lı yılların başlarında, reel faizlerin yükselmesi ile enflasyonun kalıcı bir nitelik almasıyla enflasyon ile yüksek faizlerin arasında ilişki kurulması temel tartışma konularından biri oldu (Doğruel ve Doğruel, 2005, s.203). Bu tartışma Türkiye'yi istikrar politikası uygulamasında yeni bir program deneme noktasına getirdi.

27 2013 yılında İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB), Vadeli İşlemler Opsiyon Borsası ve İstanbul Altın Borsası'nın birleştirilmesi ile Borsa İstanbul adını aldı (Borsa İstanbul, tarihsel gelişmeler: <https://borsaistanbul.com/tr/sayfa/27/tarihsel-gelistmeler>).

Gelişmekte olan ülkelerin istikrar sorunlarındaki farklılıklar uygulamalarda da farklı yaklaşımlar yaratmıştı. Hiperenflasyon ile yüksek enflasyonu düşürmek için aynı tür istikrar program yaklaşımı kullanmak etkisiz bir sonuç yaratabiliyordu. 1980 sonrası gelişmekte olan ülkelere *Ortodoks* nitelikli istikrar programları uygulanmıştı. Ancak bu uygulamalardan enflasyonu düşürmekte beklenen sonuç alınamadı. Program başarısızlıklarının sonucu dikkate alınarak, enflasyonun kalıcı bir nitelik kazanması sonucunu doğuran beklentilerin kırılması için *Heterodoks* istikrar politikalarının uygulanması gündeme geldi. İstikrar politikalarına temel olan Ortodoks ve Heterodoks yaklaşım farklılıkları aşağıdaki şekilde açıklanabilir:

“[Ortodoks politikalarda] enflasyon oranında azalmanın hemen sağlanamaması nedeniyle, mevcut enflasyonist beklentiler kırılmamakta, toplumda fiyat artışlarının azalmasına karşı bir direnç oluşmaktadır. Bunun da ötesinde, enflasyonist ortamdan yararlanan kesimler, enflasyonu düşürmeye yönelik politikalara karşı kendilerini ayarlayabilecek mekanizmaları geliştirebilmektedir. Bu durumda, hiperenflasyonun ya da hiperenflasyona yakın düzeyde fiyat artışlarının ortaya çıktığı dönemlerde toplumdaki enflasyonist beklentilerin hemen kırılması gerekmektedir. Ayrıca, demokratik bir ortamda uzun bir süre daraltıcı politikaların uygulanması zor olduğu için daha kısa bir zaman dilimi içinde her kesim tarafından hissedilebilir sonuçlar alınabilmelidir. Bu durumda şok tipi politika uygulamalarına ihtiyaç duyulur.

Heterodoks programlar olarak adlandırılan istikrar politikaları, toplumdaki enflasyonist beklentileri çok kısa bir süre içinde kırarak enflasyon oranını hızla aşağıya çekmeyi hedefler. Heterodoks programlar iki aşamalı olarak uygulanır. Birinci aşamada, monetarist yaklaşımın temel anlayışının tam tersine bir adım ile, temel bazı fiyatlar kontrol altına alınır ve dondurulur. Yani piyasalara doğrudan bir müdahale söz konusudur. Programın ikinci aşamasında ise, yüksek enflasyon oranının daha makul bir düzeye indirilmesi ertesinde, tipik bir Ortodoks program ile bütçe kontrolü ve yapısal dönüşümler gerçekleştirilmeye çalışılır.” (Doğruel ve Doğruel, 2018, s.100-101).

Heterodoks program 1990’lı yıllarda Arjantin’de faizleri düşük tutarak yüzde 3000 dolayında giden enflasyonun bir iki yıl içinde düşürülmesini, dolayısıyla hiperenflasyonu düşürmeyi başarmıştı. Ancak Türkiye’deki denemede, gerekli toplumsal uzlaşmanın ve ülkenin ekonomik ortamının faizleri düşürmeye yönelik bir yapıda olmaması Nisan 1994 Krizine ve 1995 yılında enflasyonun yüzde 100’ü aşmasına neden oldu (Doğruel ve Doğruel, 2005, s.206). Bu Kriz dönemin başbakanının adı ile *Çiller Krizi* olarak da adlandırılır. Başarısız olan bu deneme yeni bir IMF İstikrar Programı ile son buldu. 5 Nisan

1994 Makroekonomik Uyum Programı açıklandı. 14 aylık bir Stand-By Düzenlemesi 8 Temmuz 1994'te onaylandı ve daha sonra Nisan 1995'teki ikinci program incelemesi sırasında program ek altı ay daha uzatıldı. Kasım 1995 için planlanan program incelemesi, beklenmedik genel seçim kararı ile sapan program hedefleri nedeniyle tamamlanamadı (Barth ve Hemphill, 2000). Bu programın geçersiz olması anlamına geliyordu.

Yüksek enflasyon yüzde 50-100 arasındaki dalgalanmasını 2000'li yıllarına kadar sürdürdü: 2002 ve 2003'te yeniden ılımlı enflasyon (yüzde 25-50 arası) düzeyine ve 2004 yılında yüzde 10'un altına indi (Şekil 3). 1981-1999 arasındaki yüksek enflasyon döneminde ortalama enflasyon oranı yüzde 60'ın üzerindedir (Şekil 4). Aslında Türkiye benzeri ülkelerde enflasyon yüzde 50-70 aralığına ulaştığı zaman izlenen programların başarısı ve diğer faktörlere bağlı olarak düşme eğilimine giriyor ya da hiperenflasyona dönüşüyordu (Doğruel ve Doğruel, 2018, s. 181). Ancak Türkiye'de enflasyon bu dönemde hiperenflasyona dönüşmedi. Bu dönem Şekil 3'ten izlenebileceği gibi Cumhuriyet tarihinin en uzun ve yüksek enflasyonlu dönemi oldu.

1980 sonrası dönemden günümüze dışa açık ekonomik yapı devam etmekle birlikte 2000 Krizi'nin sonuçları yeni bir istikrar programı ile başka bir dönemin başlangıcı oldu. Bu nedenle 1980 sonrası dönemi 1999 yılı ile sonlandırabiliriz.

5.3. Yeniden Ekonomik Kriz ve 2000'li Yıllar

1994 Krizi Türkiye'nin bir iç kriziydi ve iyi yönetilememişti. 1999 Marmara Depremi ve bankacılık kesimindeki kurumsal zaafılar 2000'li yılların başında Türkiye'yi bir kez daha kriz ortamına getirdi. IMF 1999 Aralık ayında üç yıllık bir stand by anlaşması ile kredi vermişti (IMF, 1999). Ancak bu programa ve Türkiye ekonomisinin 20 yıldır istikrar programları altında yönetiliyor olmasına rağmen 2000 Kasım ayında ve 2001 Şubat'ında iki kriz oldu. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı 2000'li yılların başında bu yeni kriz sürecini çözmek üzere hazırlandı.

2000 Krizi sonrası girilen yeni dönem 1980 sonrası yirmi yılın yapısından bazı özellikleri ile ayrışır. 1980 sonrası dönemde yüksek enflasyonun düşürülemediği ancak bu enflasyonun hiperenflasyona da dönüşmediği süregiden katılaşmış bir yapı vardı. İç borcun GSMH içinde oranı 1980 yılında yüzde 3,6'dan 1999 yılında yüzde 29,3'e ve 2004 yılında 52,3'e yükselmişti (Doğruel ve Doğruel, 2005, s.209, Tablo 9.7). Finansal sistemdeki sağlıklı yapı özellikle bankacılık kesiminin kırılganlığından geliyordu. Mali kesimde kırılganlık yaratan başlıca sorunlar (TCMB, Tarihsiz): Kamu bankalarının asli sorumluluklarının dışında görev üstlenmeleri; özel kesim bankalarının iç

borçlanma finansmanına yönelmeleri; yüksek enflasyon ortamı ve belirsizlikler sonucu tasarruf sahiplerinin kısa vadeye yönelmesiyle bankaların varlık ve yükümlülükleri arasındaki vade uyumsuzluğunun artması; yüksek ve değişken enflasyon ile hızla artan borç stoklarının Türk Lirasına olan güveni zayıflatması sonucu mevduatlarda dövize kayıştı. Yapısal sorunlar ise kamu kesimindeki bazı kurumsal düzenlemeleri gerektiriyordu. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında bu yapı dikkate alınarak temel sorunlar “sürdürülemez iç borç dinamikleri, finansal sistemin sağlıklı yapısı ve diğer yapısal sorunlardı” (TCMB, Tarihsiz). Programın temel amaçları aşağıdaki şekilde belirlenmişti:

“2002 yılı sonuna kadar enflasyon oranlarını tek haneli rakamlara indirmek; dengesizlikleri gidererek, kamu maliyesine sürdürülebilir bir yapı kazandırmak; ekonomiyi yüksek ve daha istikrarlı bir büyüme trendine kavuşturmak; daha verimli, etkin ve esnek bir ekonomik yapı için gerekli yapısal reformları gerçekleştirmek” (SBB, 2001, s.3).²⁸

Şüphesiz bu programın en can alıcı parçası enflasyonun düşürülmesi ve bankacılık kesiminin kırılganlıklarını giderecek önlemlerdi. Enflasyonist beklentileri aşağıya çekmek ve reel faiz oranlarını düşürebilmek için döviz kuru nominal çapa olarak belirlendi (SBB, 2001, s.3). Yapısal programlar için çok sayıda yasal düzenleme planlandı. Bunlar aşağıdaki başlıklardan oluşmaktaydı:

“[K]amu kesimi toplam faiz dışı bütçe fazlasını önemli ölçüde artırmak için sıkı bir maliye politikası; ileriye dönük gelirler politikası, enflasyonla mücadelede güvenilir bir para politikası; tarımsal destekleme, sosyal güvenlik, özelleştirme, mali şeffaflık ve mali sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesi konularında yapısal reformlar” (SBB, 2001, s.3).

Program çok sayıda yasal düzenleme, kurumsal yapıya yönelik ve işleyişte değişiklikler öngörüyordu.²⁹ Hedeflenen bu değişikliklerle 2000 sonrasında sadece

28 Bu bilgiler Katılım Öncesi Ekonomik Programı başlığı altında AB Konseyi Türkiye için Katılım Ortaklığı

İçin yayımlanan programdan alınmıştır. Programın orijinali 2001 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yayımlanmıştır.

29 Program bütçe kanunu, görev zararlarını kaldıran kararname ve kanun, borçlanma ve kamulaştırma yasaları, bazı bütçe ve bütçe dışı fonlarının kapatılması ile ilgili yasa, kamu ihale ve Merkez Bankası yasaları ile bankalar kanunundaki değişiklikleri; diğer taraftan iş güvencesi ve ekonomik ve sosyal konsey yasaları ile sektörel konularda sivil havacılık ve Telekom yasaları ile şeker, tütün ve doğalgaz kanunlarında da değişiklikleri kapsıyordu (TCMB, Tarihsiz, s.14).

para ve mali politikalar alanında değil, ülke ekonomisine her alanında müdahale altyapısı hazırlanmış oldu.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının uygulanmaya başlaması ile faizlerde beklenen düşme gerçekleşti (SBB, 2001, s.3): 1999 Aralık ayında yüzde 90 olan faiz oranları Ocak 2000'de yüzde 35'e gerileyerek 2000 yılının ilk sekiz aylık döneminde yüzde 35-40 arasında dalgalandı. Faiz oranlarının düşmesi ve uygulanan döviz kuru politikası iç talebi canlandırdı. Ancak çok uzun sürede oluşmuş davranışların (ya da beklentilerin) kısa sürede değişmesi kolay değildi. Programa bir güven oluşmuş olmakla birlikte mali piyasalardaki kırılganlıklar devam ediyordu. Bu kırılgan yapı Şubat 2001'de Programa rağmen ikinci bir finansal krize yol açtı.³⁰ Bu kriz için yeni önlemler getirildi. Açıklanan para programı, enflasyon hedeflemesi uygulamasının ön koşulları sağlanıncaya kadar nominal çapa olarak Merkez Bankası bilanço büyüklüklerinden Para Tabanının hedeflenmesini öngördü; ayrıca Merkez Bankası'nın temel amacı fiyat istikrarı olarak belirlendi (TCMB, 2002, s.16). Merkez Bankası'nın temel amacının fiyat istikrarının sağlanması olarak belirlenmesi Yeni Merkez Bankası Yasası ile sağlandı. Yeni yasa ile 14 Ocak 1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu değişti ve Merkez Bankası'nın bağımsızlığı sağlandı (TCMB, 2002, s.111-112). 2001 Şubat ayındaki kriz sonrası 2002 yılı başında 2002-2004 dönemini kapsayacak şekilde yenilenen programla *örtük enflasyon hedeflemesine* geçildi (TCMB, 2005, s.73). Bu, aşamalı olarak *açık enflasyon hedeflemesine* geçiş için bir hazırlık süreciydi. Yenilenen programla 2005 yılının da bir geçiş dönemi olacağı önceden ilan edildi. 2005 yılı başında Türk lirasından altı sıfır atıldı. Bu adım paranın istikrar kazanması açısından önemli bir adımdı. Merkez Bankası bu gelişmeleri 2005 yılı raporunda aşağıdaki açıklamalar ile vermektedir:

“Malî disiplinin sürekliliğine ilişkin kaygılar büyük ölçüde hafiflemiştir: kamu borç stokunun çevrilebilirliği gündemin ilk sıralarındaki yerini kaybetmiştir. Finansal kesimin kırılganlığı azalmış, finansal piyasaların derinliği artmıştır. Bütün olarak ekonomiye olan güven artmıştır.” (TCMB, 2005, s.73).

2000 sonrası enflasyondaki gelişmeler 2000 Krizi ile başlayan sürecin kapsamlı bir programla düşük enflasyon sürecine ulaşılabilmesini gösteriyor. Şekil 1'deki grafikte Türkiye'nin enflasyon eğrisinin diğer gelişmekte olan ülkelerin enflasyon oranına 3-4 yıllık bir gecikme yaklaşması, 2001-2004 arasındaki döneme (2001 kriz yılı hariç örtük enflasyon hedeflemesinin devam

30 21 Şubat 2001'de ortalama gecelik faizler 4019 seviyesine tırmanarak Krizin ilk iki gününde Merkez Bankası rezervleri 5 milyar dolar azaldı (SBB, 2001, s.13).

ettiği yıllara) karşılık gelmektedir. Bu gecikmenin, Türkiye’de 1980 sonrası 20 yılda oluşan beklentilerin kırılmasının, yüksek faiz gelirleri ile yaşayan kesimin alıştıkları davranışlardan vazgeçmelerinin zaman alması ile ortaya çıktığı söylenebilir. Tablo 2’den izlenebileceği gibi, Türkiye ekonomisi tek haneli enflasyonu, 2008 Finansal Krizini izleyen 2009 ve 2011 yılları dışında 2017 yılına kadar korudu. Tek haneli enflasyon Türkiye’nin genel makro istikrar performansı bakımından kabul edilebilir olmakla birlikte genellikle Merkez Bankası enflasyon hedeflerinin üzerinde gerçekleşiyordu. Örneğin enflasyon hedeflemesine geçildikten sonra, 2007’de “yüksek enflasyondan düşük enflasyona geçiş ve gelişmiş ülkelere yakınsama süreci göz önüne alınarak; orta vadede yüzde 4 civarında bir enflasyon hedefi uygun görülmüştü” (TCMB, 2008, S.39). Ancak *Açık Enflasyon Hedeflemesi* döneminin ilk yıllarına içeren bu hedef tutturulamadı (Tablo 2).

Türkiye’nin kararsız siyasal yapısı ve 2000 sonrası kolay bulunabilen ve düşük maliyetli olan kaynak kullanmanın 2008 sonrası zorlaşması, ekonomiyi yeniden istikrarsızlık trendine girdirdi. 2008 Finansal Krizi dış şoktu. Türkiye’nin de içinde yer aldığı orta üst gelir grubundaki ülkelerde güçlü sanayiye sahip olanlar 2008 Finansal Krizi’nden daha az etkilendiler; ancak Türkiye krizden görece olarak daha fazla etkilendi (Doğruel ve Doğruel, 2018, s. 187). Yine bir diğer kriz olan 2020 Pandemisi küresel ekonominin bir kırılma noktası değildi. Ancak bu krizin de küresel ekonomide Türkiye’yi de sarsan sonuçları oldu.

Tablo 2. Düşük Enflasyon ve İzleyen Dönemde Enflasyon (2004-2023)

Yıllar	Tüketici Fiyat Endeksleri Yıllık Yüzde Değişme	2004-2016 ve 2017-2023 Dönemleri
2004	9.3	Düşük Enflasyon
2005	7.7	
2006	9.7	
2007	8.4	
2008	10.1	
2009	6.5	Düşük Enflasyon
2010	6.4	
2011	10.5	
2012	6.2	
2013	7.4	
2014	8.2	
2015	8.8	
2016	8.5	
2017	11.9	
2018	20.3	İlımlı Enflasyondan yüksek enflasyona yönelme (*)
2019	11.8	
2020	14.6	
2021	36.1	
2022	64.3	
2023	64.8	

Kaynak: TÜİK (2024), Tüketici fiyat endeksi ve değişim oranları, 2005-2024 (2003=100)

(*) Dipnot 3'te enflasyon oranına göre sınıflandırmada yüzde 25 ilımlı, 25-50 arası ilımlı yüksek ve yüzde 50 üzeri yüksek enflasyon olarak tanımlıydı. Burada iki haneli enflasyondan itibaren yükselme eğiliminin başladığı kabul edilmiştir.

5.4. 2017 Sonrası Dönem

Türkiye'nin 2017'den itibaren girdiği iki haneli enflasyonlu dönem ve 2004 sonrası düşük enflasyon trendinin kırılması yeni bir enflasyonist süreçtir (Şekil 5). Bu süreç çok farklı koşullarda da olsa, yaklaşık yarım yüzyıl önce 24 Ocak 1980 Kararları ile dışa açılma döneminin başlangıcını hatırlatıyor. Ancak, izlenen para politikaları bakımından 1994 Çiller Krizi'nde piyasaların beklentilerinin dışında bir kararlar faizlerin düşürülmesi politikası ile benzerlikleri de var. Bu son yüksek enflasyon sorununun ortaya çıkışına para politikalarında alışılmamış denemelerin sonucunda gelindiği görüşü yaygın biçimde tartışılmaktadır. Dolayısıyla 2017 yılında iki haneli olmaya başlayan enflasyon düzeyinin, para politikalarındaki sapmaları yansıttığı söylenebilir.

1980 öncesi enflasyon yaratan yapı 1980'de 24 Ocak Kararları ile ilk temel dönüşüme uğramıştı. 1994 Krizi ve arkasından 2000 ve 2001 yıllarında bankacılık kesiminin krizleri 2000-2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile

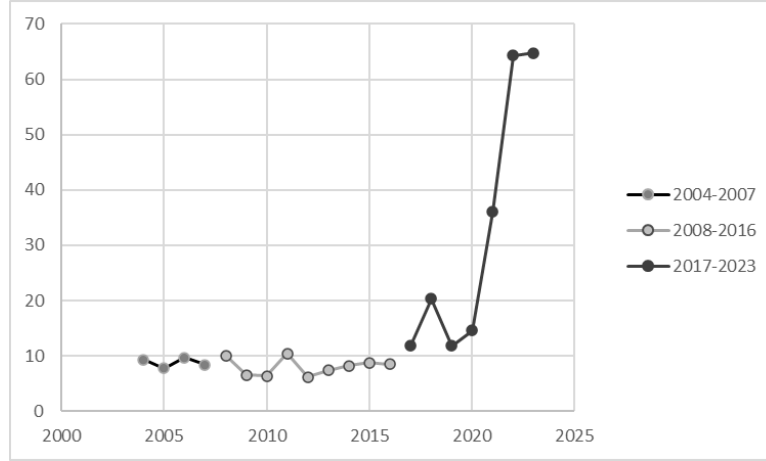
kaldırıldı. Özellikle Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile enflasyonun düşürülmesinde kritik rol oynayan Merkez Bankası'nın bağımsızlığını sağlayan yasal değişiklikler yapılmıştı. Ancak bu kurumsal düzenlemeler korunamadı: zaman içinde başta fiyat istikrarını sağlamaktan sorumlu Merkez Bankası'nın bağımsızlığının zedelenmesi enflasyon için gereken güven ortamını zayıflattı. Dolayısıyla 1970'lerin sonundaki kriz ortamı ile son enflasyonist gelişmelerdeki kriz ortamı farklıdır. Son dönemde yaşanan enflasyon sorunu daha karmaşık bir niteliğe sahiptir.

Türkiye'nin girdiği son yüksek enflasyonlu darboğazda uygulanan enflasyonu kontrol altına almak üzere alınan önlemler talep üzerinde baskı yaratmayı hedeflemektedir. Bu talep daraltıcı program ağırlıklı olarak ücretli kesimin gelirlerini baskılayarak talebi kısmayı hedeflemesiyle 1980 başlarında uygulanan programa benzemektedir. Bu tür politikalar düşük gelirli kesim üzerinde istikrar programının uygulandığı dönemde zorluklar yaratır. 1980'li yıllarda uygulanan istikrar programının talep daraltıcı etkisi Türkiye'nin sildiği veremi yeniden görünür hale getirmişti.³¹ Bugün enflasyonu düşürmek üzere alınan önlemlerin etkisini 1980 sonrasındaki programdan farklılaştıracak bir gelişme vardır: Bu gelişme kentleşmenin artmış ve kırsal ile kent arasındaki bağın zayıflamış olmasının talep üzerinde yaratabileceği sonuçlardır. Nüfusun önemli bir bölümünün kentlerde yaşadığı ortamda düşük gelirler, yüksek gıda enflasyonu ve barınma sorunlarıyla talep daraltıcı politikaların nasıl sonuç vereceğini hemen gözleyemiyoruz.

Enflasyonu düşürmek üzere alınan önlemlerin 1980'de 24 Ocak Kararları ile uygulanan programdan bir diğer farkı da kamu harcamalarını kısıtlama konusundaki isteksizliktir. 1980'li yıllarda her ne kadar bütçe dengesi uzun süre sağlanamamış olsa da kamunun harcamalarında bir daralmaya gidilmişti. Bugün de kamu harcamalarına yönelik bazı önlemlerden söz edilmeye başlandı. Ancak henüz içinde yaşanan bir süreç olduğu için uygulanan örtülü istikrar programının sonuçları zaman içinde görülebilecek.

31 Erkan (1996) 1980'li yılların ortalarına kadar sorun olmaktan çıkan veremin tekrar az gelişmiş ülkelerde ve Türkiye'de önemli olmaya başladığını belirtmektedir.

Şekil 5. Düşük Enflasyon ve Sonrası Dönem: Tüketici Fiyat Endeksleri (2004-2023) Yıllık Yüzde Değişme



Kaynak: TÜİK, Tüketici fiyat endeksi ve değişim oranları, 2005-2024

6. Sonuç

Enflasyon piyasalarda öngörülebilirliği azaltarak üretim ve tüketim süreçlerindeki davranışları bozması nedeniyle makro istikrarın önünde en temel sorun olarak yer almaktadır. Türkiye 1980 sonrasında, aradaki on yıllık düşük enflasyon dönemi dikkate alınmazsa, yaklaşık yarım yüzyıldır yüksek enflasyon sorunu ile uğraşıyor. Bu yazı, Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar giderek son yüzyılda fiyat hareketleri ve fiyat hareketlerinin geri planındaki dinamikleri incelemeyi hedefledi. Yüz yıllık döneme bakıldığında, Türkiye ekonomisinin makro ekonomik istikrarsızlıkları ve bunun en önemli göstergesi olan enflasyon sorununun İkinci Dünya Savaşı öncesi ve sonrasında farklı örüntüler sergilediği görülür. Cumhuriyet'in kuruluşunu izleyen yıllarda Türkiye kuruluş zorluklarından kaynaklanan istikrarsızlıklar yaşıyordu. Bu yıllar Birinci Dünya ve Kurtuluş savaşları nedeniyle bozulan üretim sistemini ve piyasaları işler hale getirmek ve iktisat politikalarında kontrol etme zorluklarının yaşandığı yıllardı. Kuruluşu izleyen dönemde 1929 Bunalımı ve İkinci Dünya Savaşı yılları henüz ekonomik güçlüklerin sürdüğü ortamdaki dış şoklardı. Ülkenin kalkınma sürecindeki bu ilk aşamada güçlü bir kalkınma motivasyonu vardı; ancak o güçlükte de ekonomik yapıyı inşa etme zorluklarının yaşandığı bir aşamaydı. Savaş sonrası ortamdaki siyasi belirsizlikler ve iki kutuplu dünyanın kuruluşu ile Türkiye'nin Batıda yer alması, ülkeyi savaş öncesinden farklı bir gelişme çizgisine yerleştirdi.

1950 sonrası dönem makro istikrarsızlık açısından ilk kırılma 1958 devalüasyonudur. 1946 yılında bir devalüasyon yapılmıştı. Ancak Türkiye'nin kendi iç dinamiklerinin yarattığı devalüasyonla sonuçlanan ilk makro ekonomik istikrarsızlık 1958 yılı devalüasyonudur. 1950'lerin ikinci yarısında bozulan istikrar 1960'lı yıllarda planlama ile aşılmaya çalışıldı. Bu süreçte sanayileşme politikalarında ithal ikameci yaklaşım sürdürülerek içe dönük kalkınma stratejisi çok fazla değişmedi. Ancak ülkenin 1970'li yılların sonunda girdiği ve 2004 yılına kadar süren yüksek enflasyon süreci, makro istikrarın sağlanmasına ilişkin para ve maliye politikalarının yanı sıra sanayi ve dış ticaret politikalarında da dönüşüm gerektirdi. 1980'de bir IMF İstikrar Programına bağlı olarak alınan 24 Ocak Kararları ile Türkiye'nin içe dönük kalkınma stratejisi son buldu. Böylece 1980 sonrası dışa açılma ile aktif sanayileşme politikaları terkedildi. Çünkü izlenen istikrar programlarının arkasındaki yaklaşımda, uygulanan politikaların ekonomik büyüme ve sanayinin gelişmesi için uygun bir ortam sağlayacağı düşünülüyordu.

1980 sonrası uygulanan istikrar programları ile enflasyonu düşürülmeye çalışırken yapısal programlarla da kurumsal yapıya ve işleyişe müdahale ediliyordu. Özellikle devletin sadece düzenleyici olması (üretim ve işleyişte rol almak yerine piyasa bozulmalarını engelleyici yasa ve diğer düzenlemeleri yapması) bekleniyordu. Bir büyüme ve kalkınma stratejisi olarak sunulan bu programlar Türkiye'nin bugün yaşadığı tıkanmaya da zemin hazırladı. Çünkü içe dönük stratejide devletin üstlendiği roller, 1980 sonrası uygulanan politikalarla bütünüyle eritildi. Sanayi ve tarımı geri planda destekleyen kurumsal yapı *etkinsizlik* değerlendirmesiyle dönüştürüldü. Bu programların içeriği Washington Uzlaşması çerçevesinde 1980 sonrası gelişmekte olan ülkelerin uygulaması gereken önlemlerdi. 1980 öncesinde, yapısal programlar uygulanmaya başlamadan önceki kurumsal yapının etkinsizliğine yönelik bazı eleştiriler vardı. Ancak dönüşen yapı sektörleri destekleyen koruyucu kalkını kaldırdı ve yerine küresel rekabette güçlendirici önlemler yeterince alınamadı.

2007 sonrasında hem Türkiye'nin iç siyasal koşullardaki hem de dış konjonktürdeki gelişmeler makroekonomik istikrarı sarsmaya başlamıştı. Ancak, sorunlar sadece makroekonomik istikrar ile sınırlı değildir. 1970'lerin sonunda girilen krizde Türkiye İthal ikamesine dayanan içe dönük kalkınma stratejisi tıkanmış ödeme güçlükleri yaşayan bir ülkeydi. Bugün ise imalat sektörünün üretim gücü ve dolayısıyla ihracat potansiyeli yükselmiş, finansal yapısının derinliği görece artmış bir ekonomik yapı var. Yine 1970'lerin sonundaki krizde Türkiye'nin istikrar politikası ve enflasyonu kontrol altına alma deneyimi sınırlıydı. Bugün ise yaklaşık yarım yüzyıla ulaşan istikrar politikaları ve enflasyonla mücadele deneyimi Türkiye'nin bürokratik kadrolarına kriz yönetimi

konusunda çok şey öğretti. Ancak bu yeni bir yüksek enflasyon sürecine engel olamadı.

Türkiye’de enflasyon düşse bile geri plandaki yapısal sorunlar enflasyonu yeniden yükseltecek bir ortamı getirebiliyor. 100 yıllık enflasyondaki çıkışlar ve inişlerde kalkınma çizgisindeki tercihlerin/iktisat politikası tercihlerinin belirleyiciliği var. Dış konjonktürdeki gelişmeler ülke içindeki makro istikrarsızlıkları şiddetlendirebiliyor. Ancak İkinci Dünya Savaşı öncesindeki Türkiye’nin büyüme ve istikrar performansı dikkate alınırsa dış konjonktürdeki olumsuz gelişmelerin etkisi daha sınırlı tutulabilirdi; olumlu gelişmeler de daha etkin kullanılabılırdı. Tekrarlanan makro istikrarsızlıklarla yükselen enflasyonun arkasında karmaşık bir yapı var. 1980’li yıllarda yüksek faize alışıarak 25 yıl düşmeyen ancak hiperenflasyona da dönüşmeyen bir enflasyon sürecindeki beklentilerin oluşumu sorunların bu karmaşık yapı ile ilişkisini işaret ediyor. Türkiye’nin Cumhuriyet Dönemini kapsayan 100 yıllık enflasyon tarihi, geri plandaki uzun dönemli yapısal sorunlar kadar iktisat politikası tercihlerini etkileyen siyasal tercihlerine de bakmamız gerektiğini düşündürüyor.

KAYNAKÇA

- Barth, R. ve Hemphill, W. (2000). *Financial Programming and Policy the Case of Turkey (Reprint)*, Washington DC: IMF. 28.06.2024 tarihinde https://www.imf.org/external/pubs/nft/2000/turkey/#P95_31112 adresinden erişildi.
- Beyer, A., Gaspar, V., Gerberding, C. ve Issing, O. (2013). Opting Out of the Great Inflation: German Monetary Policy after the Breakdown of Bretton Woods. M. D. Bordo ve A. Orphanides (Eds.), *The Great Inflation: The Rebirth of Modern Central Banking* içinde (301-356). Chicago ve London: The University of Chicago Press.
- Boratav, K. (1982). *Türkiye’de Devletçilik* (İkinci Yazım). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Boratav, K. (2016). Boratav, K., Finans Dalgaları: Batı’da, Türkiye’de, İleri Haber, 19 Ağustos 2016. 18 Haziran 2017 tarihinde <http://www.toplumsol.org/finans-dalgaları-batıda-turkiyede-korkut-boratav-ileri/> adresinden erişildi.
- Cagan, Phillip. (1956). The Monetary Dynamics of Hyperinflation. M. Friedman (Ed.), *Studies in the Quantity Theory of Money* içinde (25–117). Chicago: The University of Chicago Press.
- Çeçen, A., Doğruel, A. S. ve Doğruel, F. (1990). *Türkiye’de Ekonomik Büyüme, Yapısal Dönüşüm ve Kriz*. İstanbul: Egemen Yayınları.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963). *Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl, 1963-1967*. Ankara: DPT Yayınları.
- Doğruel, A. S. ve Doğruel, F. (2003). Türkiye’de Büyüme ve Makro Ekonomik İstikrar. A. H. Köse, F. Şenses ve E. Yeldan (Eds.). *İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar: Öktar Türel’e Armağan* içinde (401-428). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Doğruel, F. ve Doğruel, A. S. (2005). *Türkiye’de Enflasyonun Tarihi*. İstanbul: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türkiye Tarih Vakfı.

- Doğruel, F. ve Doğruel, A. S. (2017). Türkiye'de Sanayileşme ve Kriz. M. Koyuncu, H. Mıhçı ve A. E. Yeldan (Eds.). *Geçmişten Geleceğe Türkiye Ekonomisi: Fikret Şenses'e Armağan* içinde (45-73). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Doğruel, F. ve Doğruel, A. S. (2018). *Bıçak Sırtında Büyüme ve İstikrar: Küreselleşmenin Yükselişi ve Düşüşü* (Genişletilmiş 2. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Doğruel, F. ve Doğruel, A. S. (2021). Türkiye'de Yeniden Yüksek Enflasyon: Bu "Déjà vu" Olmalı. *İktisat ve Toplum Dergisi*, 133 (27-35).
- Doğruel, F. ve Doğruel, A. S. (2023). Türkiye'nin Kalkınma Politikaları. Ö. F. Çolak (Ed.), *Yüzyılın Ekonomisi, Cilt III, İktisadi Gelişim ve Sektörler* içinde (1-26). Ankara: Efil Yayınevi.
- Erder, N., Karaosmanoğlu, A., Çilingiroğlu, A. ve Sönmez, A. (2003). *Plânlı Kalkınma Serüveni: 1960'larda Türkiye'de Plânlama Deneyimi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erkan, L. (1996). Tüberkülozun Tarihçesi, Ülkemiz ve Dünyadaki Durumu. *O.M.Ü. Tıp Dergisi*, 13(4), 291-295. 28.06.2024 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/189497> adresinden erişildi.
- Fischer, S., Sahay, R. ve Carlos A. Végh, C.A. (2002). Modern Hyper- and High Inflation. *Journal of Economic Literature*, 40 (3): 837-880.
- Herslag, Z. Y. (1968). *Turkey, The Challenge of Growth*. Leiden: E.J. Brill.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- IMF (1999). Press Release: IMF Approves US\$4 Billion Stand-By Credit for Turkey. 27.06.2024 tarihinde <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9966> adresinden erişildi.
- IMF, World Economic Outlook (April 2024). Inflation rate, average consumer prices (imf.org) 21.04.2024 tarihinde <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD> adresinden erişildi.
- Kazgan, G. (2017). *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi* (6. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kuruç, B. (1988). *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, 1. Cilt, 1929-1932*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Nakamura, E., D. Sergeyev, ve Steinsson, J. (2017). Growth-Rate and Uncertainty Shocks in Consumption: Cross-Country Evidence. *American Economic Journal: Macroeconomics* 9(1), 1-39.
- Pamuk, Ş. (2000). *İstanbul ve Diğer Kentlerde 500 Yıllık Fiyatlar ve Ücretler, 1469-1998*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Pamuk, Ş. (2023). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Yeni Baskı*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- SBB (2001). Türkiye Cumhuriyeti Katılım Öncesi Ekonomik Program. Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/2001_Katirim_Oncesi_Ekonomik_Program.pdf). Erişim tarihi: 26.06.2024.
- Schuettinger, R. L. ve Butler, E. (1979). *Forty Centuries of Wage and Price Controls: How Not to Fight Inflation*. Washington D. C.: The Heritage Foundation.
- TBMM (1959). T. B. M. M. ZABIT CERİDESİ, DEVRE:XI, CİLT: 7 İÇTİMA: 2. Kırk birinci İnikat, 21.11.1959 Cumartesi. 18.06.2024 tarihinde

(<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d11/c007/tbmm11007041.pdf>) adresinden erişildi.

- T.C. Resmi Gazete (1930a). *1715 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu*. Tarih: 30.06.1930, Sayı: 1533 (Sayfa: 9168), Ankara. 26.06.2024 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1533.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete (1930b). Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun. Tarih: 20.02.1930, Sayı: 1433 (Sayfa: 68), Ankara. 26.06.2024 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1567&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete (1940). Milli Korunma Kanunu (Kanun no: 3780). Tarih: 18.01.1940, Sayı: 4417 (Sayfa: 274), Ankara. 26.06.2024 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.3780.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete (1942). Varlık Vergisi hakkında Kanun (Kanun no: 4305). Tarih: 11.11.1942, Sayı: 5255 (Sayfa: 3965), Ankara. 26.06.2024 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/5255.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete (1980). Bakanlar Kurulu Kararları (24.01.1980), Tarih: 25.01.1980, Sayı: 16880, Ankara. 01.07.2024 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/16880_1.pdf adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete (1989). Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar (Karar sayısı: 89/14391). Tarih: 31.10.1989, Sayı: 20249 (Sayfa: 19), Ankara. 26.06.2024 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20249.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete (2006). Tohumculuk Kanunu. (Kanun no: 5553). Tarih: 31.10.2006, Sayı: 26340, Ankara. 29.06.2024 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/11/20061108-1.htm> adresinden erişildi.
- TCMB (Tarihsiz). Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı. 26.06.2024 tarihinde <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Para+Politikasi+Metinleri/Para+Politikasi+Metinleri/> adresinden erişildi.
- TCMB (1981). *1980 Yıllık Faaliyet Raporu*. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. 27.06.2024 tarihinde <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/yayinlar/raporlar/yillik+rapor> adresinden erişildi.
- TCMB (2002). *Yıllık Rapor, 2001*. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. 27.06.2024 tarihinde <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/yayinlar/raporlar/yillik+rapor> adresinden erişildi.
- TCMB (2005). *Yıllık Rapor, 2001*. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. 27.06.2024 tarihinde <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/yayinlar/raporlar/yillik+rapor> adresinden erişildi.
- TCMB (2008). *Yıllık Rapor 2007*. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. 27.06.2024 tarihinde <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/yayinlar/raporlar/yillik+rapor> adresinden erişildi.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. (1997). *Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası* (İkinci Basım). Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası.
- Tekeli, İ. (2024). Türkiye'de Bölge Plancılarının Yaşadığı Doyumsuzluk Aşılabilir mi? *İktisat ve Toplum Dergisi*, 164 (8-29).
- Tenney, S. ve Humphreys, N. K. (2011). *Historical dictionary of the International Monetary Fund* (3rd ed). Maryland, US: Scarecrow Press, Inc.
- Tezel, Y. (1982). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*. Ankara: Yurt Yayınları.

The World Bank (2024). Food Security Update. March 18, 2024. 18.04.2024 tarihinde <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/40ebbf38f5a6b68bfc11e5273e1405d4-0090012022/related/Food-Security-Update-CII-March-18-2024.pdf> adresinden erişildi.

TÜİK (2024). Tüketici Fiyat Endeksi, Mart 2024. 18.04.2024 tarihinde TÜİK Kurumsal (tuik.gov.tr) adresinden erişildi.

Yerasimos, S. (1976). *Az gelişmişlik sürecinde Türkiye: 1. Dünya Savaşından 1971'e*, Cilt 3, İstanbul: Gözlem Yayınları.

ÇOK PARTİLİ DÖNEMDE İSTİKRAR VE BÜYÜME: TÜRKİYE DENEYİMİ, 1950-2022¹

Mustafa İSMİHAN

1. Giriş

1950 yılı, Türkiye siyasi ve iktisadi tarihi açısından çok önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu yılda yapılan genel seçimlerde iktidarın el değiştirmesi ile Türkiye *fiilen* çok partili döneme geçmiştir. Bu siyasi dönüşüm ile geniş ve önemli toplum kitleleri (köylü, çiftçi, memur, esnaf ve sanayici) siyasette aktif olarak rol almaya başlamıştır. Bu değişim neticesinde siyasi partiler, seçimden seçime popülist söylemler geliştirmiş ve iktidar olan birçok parti genellikle kısa vadeli ve popüler politikalar izlemeyi tercih etmiştir. Maalesef, popülist süreçler, kronik istikrarsız ortam, sıklıkla yaşanan ekonomik ve siyasi krizler ve bunların sonucunda ortaya çıkan vasat ve oynak seviyeli *uzun dönemli* ekonomik büyüme oranları, Türkiye Cumhuriyeti'nin son 75 yılındaki en önemli siyasi ve iktisadi konuların başında gelmiştir.²

Türkiye ekonomisi Çok partili dönemde *çok şiddetli* ekonomik krizler yaşadı ve bu krizler mevcut ekonomik rejimin sürdürülemez noktaya vardığının çok açık kanıtı olmuş ve ertesinde rejim değişimini beraberinde getirmiştir (1958/9, 1978/9 ve 2000/1 krizleri bu özelliği yansıtmaktadır).³ Sonuç olarak, 1950 sonrası dönemde Türkiye önemli yapısal değişimler yaşamış ve, bu bağlamda, tarihsel inceleme açısından bu dönemi aşağıdaki gibi 3 farklı evreye (alt döneme) ayırabiliriz:⁴

-
- 1 Bu çalışma yazarın daha önce yayımlanmış çalışmasının (İsmihan, 2012) güncellenmiş ve genişletilmiş halidir.
 - 2 Yeni politik ekonomi literatürü, *stratejik borç birikimi* ve *yıpratma savaşı* gibi bir dizi teorik aktarım kanalı ile, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yaşanan kronik istikrarsızlık ve çıktı düşüşlerinin ardındaki temel nedenin ekonomik politika ortamının yapısı ile ilgili olduğunu ileri sürmektedir. Daha detaylı bilgi için Drazen (2000), Persson ve Tabellini (2000), Romer (2019) ve İsmihan (2009a, 2024) çalışmalarına bakınız.
 - 3 Burada belirtmeliyiz ki, demokrasinin kurumsal zayıflıkları ve dışsal etkiler (ör. Küresel ekonomik politikalar) gibi diğer unsurlar da kriz ve dönüşümlerde önemli rol oynamıştır. Çok partili dönemin detaylı incelemesi için bakınız: Öniş ve Şenses (2007) ve Boratav (2011).
 - 4 Bu ayrım Öniş ve Şenses (2007) çalışmasındaki ayrıma benzemektedir.

1.Evre: *Dünya Ekonomisine Tarıma Dayalı Eklemlenme Girişimi ve Tarımsal Popülizm: 1950'ler*

2.Evre: *İçer Dönük, Planlı ve İthal İkameci Sanayileşme: 1960'lar ve 1970'ler*

3.Evre: *Dışa Dönük Liberal Dönem: 1980 ve Sonrası*

-İhracata Dayalı Büyüme Modeline Geçiş: 1980

-Finansal Liberalleşmeye Geçiş: 1989

-Düzenleyici Devlet Kurumsal Altyapısının Oluşturulması: 2001.

Bu çalışmada, yukarıda belirtilen temel dönüşümleri dikkate alarak, *Çok partili dönemde* makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümenin tarihsel gelişimini inceleyeceğiz. Bu amaç doğrultusunda, çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde, Türkiye'de istikrar ve ekonomik büyümenin tarihsel gelişiminin kısa bir analizi sunulacaktır.⁵ Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise, çalışmanın kısa bir özeti ve politika çıkarımlarına yer verilecektir.

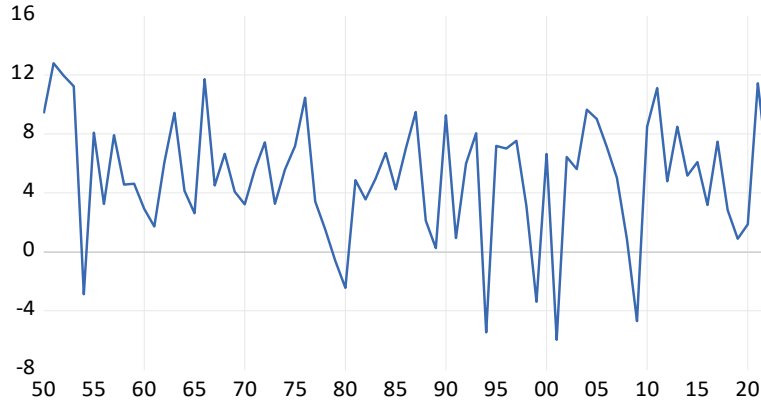
2. Türkiye'de İstikrar ve Büyümenin Kısa Bir Tarihsel Değerlendirmesi: Çok Partili Dönem (1950-2022)

1950 yılında iktidarın el değiştirmesi ile tarıma dayalı liberal ve popülist politikalar uygulanmaya başlandı. Dış yardımlar ve diğer olumlu koşulların yardımıyla (örneğin tarımsal ürünlere artan dış talep) 1950'lerin ilk yıllarında çok yüksek büyüme oranları elde edilmiştir (Bkz. Şekil 1).⁶ Ancak, bu olumlu başlangıç sonrasında, yükselen enflasyon oranı (Bkz. Şekil 2), artan bütçe açıkları ve ödemeler dengesi sorunları nedeniyle, 1950'lerin sonunda ciddi bir ekonomik kriz gerçekleşmiş ve Türkiye 1958'de IMF ile ilk buluşmasını gerçekleştirmiştir. Bu durum, Şekil 3'te gösterilen makroekonomik istikrarsızlık endeksinin (MİE) seyrinden açıkça görülmektedir. Maalesef, bu sürecin vahim siyasi sonuçları da olmuştur: 1960 yılında askeri darbe gerçekleşmiş ve yeni başlayan çok partili demokrasi ilk duraklamasını yaşamıştır.⁷

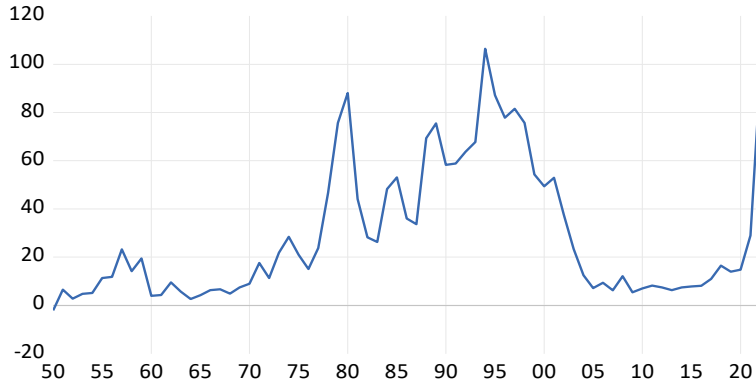
5 Bu çalışmada ekonomik büyümenin (ve kaynaklarının) teknik detaylarına girilmeden tarihsel bir değerlendirme analizi yapılacaktır. Detaylı bir çalışma için bkz.: İsmihan ve Metin-Özcan (2006).

6 Bu çalışmada kullanılan tüm veriler, TÜİK ve TCC Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hesaplanan ve uyumlaştırılan TÜİK verileridir. Sadece, Şekil 4'te kullanılan dışa açıklık verisi Dünya Bankası'nın WDI veri tabanından alınmıştır.

7 1961 yılında başbakan ve iki kabine üyesi idam edildi.

Şekil 1. Ekonomik Büyüme Oranı (g) [%], 1950-2022

Not: g=Reel GSYİH'deki yüzde değişim.

Şekil 2. Enflasyon Oranı (ENF) [%], 1950-2022

Not: ENF=GSYİH deflatöründeki yüzde değişim.

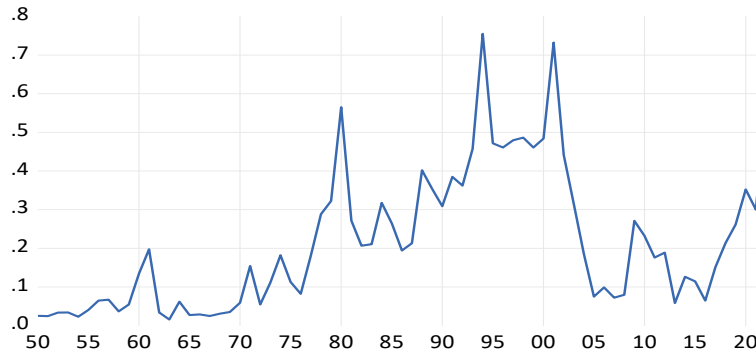
1960'lar köklü değişimlerle başladı. İlk olarak, 1961 yılında yeni anayasa ile sosyal haklar genişletildi. Daha sonra, yeni kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ilk planını hazırlayıp 1963 yılında yürürlüğe koydu ve böylece, ithal ikameci, içe dönük planlı kalkınma dönemi başlamış oldu. Bu yeni modelle beraber, devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler) ve diğer politikalar (örneğin dış ticaret kısıtlamaları ve finansal baskı) aracılığıyla ekonomiye yön verip, kalkınmada temel görevleri üstleniyordu. Şekil 1'den görüldüğü üzere,

1960'ların başından 1970'lerin ortasına kadar ortalama büyüme hızı %5-6 civarında gerçekleşmiştir.

Ayrıca, bu dönemde başarıyla yürütülen model ve ilgili ekonomik politikalar neticesinde Türkiye ekonomisinin 1960'lı yıllardaki makroekonomik ortamı oldukça sağlıklı ve istikrarlı olmuştur (Bkz. Şekil 3). Örneğin, makroekonomik istikrarsızlığın en temel göstergesi olarak kabul edilen yıllık enflasyon oranı Türkiye'de bu on yılda kalkınmakta olan ülkelerle aynı düzeydeydi.⁸ Ancak, 1970'li yılların ortasından itibaren Türk halkı yüksek ve oynak enflasyon oranları ile yaşamaya başlamış ve aşağıda anlatılacağı üzere bu durum yaklaşık otuz yıl sürmüştür (Bkz. Şekil 2).⁹

1970'lerin ortasından itibaren, uygulanan modelde sorunlar ortaya çıkmaya başlamış ve gerek dış ortamdaki kötüleşme (ör. petrol şokları) gerekse içteki sorunlar (özellikle, siyasi çatışmalar ve sosyo-ekonomik problemler) bu on yılın sonunda ekonomik krizle (1978/9) sonuçlanmıştır. Şekil 3'te gösterilen makroekonomik istikrarsızlık endeksinin tarihsel seyrinden de açıkça görüldüğü üzere, 1970'li yılların ortasından itibaren makroekonomik istikrarsızlık sürekli olarak artmış ve bu dönemde ortalama ekonomik büyüme hızı ciddi şekilde yavaşlamıştır (Bkz. Şekil 1). Bu döneme damgasını kısa süreli ve istikrarsız koalisyon hükümetleri vurmuş ve gerekli mali ve diğer önlemler zamanında alınamamıştır.¹⁰

Şekil 3. Makroekonomik İstikrarsızlık Endeksi (MİE), 1950-2022



Not: Makroekonomik istikrarsızlık seviyesini ölçmek için makroekonomik istikrarsızlık endeksi (MİE), dört önemli istikrarsızlık göstergesi (enflasyon oranı, bütçe açığı-GSYİH oranı, döviz

8 Aynı şekilde bu dönemde bütçe ve cari dengeyle ilgili göstergelerde oldukça iyi durumdaydı.

9 Maalesef son yıllarda (özellikle 2018 sonrasında) Türkiye yeniden yüksek enflasyon ve istikrarsızlık süreçlerine yeniden geri döndü (İsmihan, 2024).

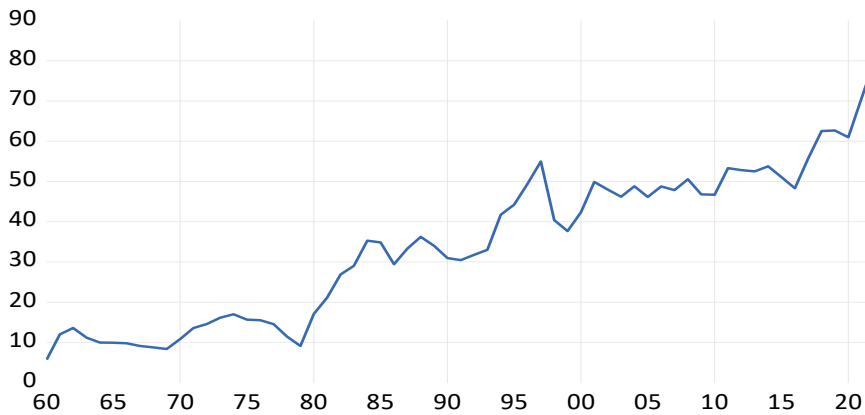
10 Daha detaylı analiz için bkz.: İsmihan (2009a) ve Öniş ve Şenses (2007).

kuru değişimi ve cari hesap dengesi-GSYİH oranındaki değişim) kullanılarak oluşturulmuştur. Bu endeksteki yükselmeler istikrarsızlık seviyesinde yükselme anlamına gelmektedir. Daha detaylı bilgi için bkz.: İsmihan (2024).

1980 yılında Türkiye’de çok önemli siyasi ve iktisadi dönüşümler gerçekleşti. 24 Ocak 1980 programı ile Türkiye ekonomisi dışı açılmış ve devletin ekonomideki rolü azalmış ve amacı değişmiştir. Ayrıca, 12 Eylül 1980 tarihinde askeri darbe gerçekleşmiş ve çok partili demokrasi ikinci defa ve daha uzun süreli kesintiye uğramıştır.

1980 yılında benimsenen liberal modelle beraber, özel sektör odaklı ve ihracata dayalı bir kalkınma stratejisi uygulanmaya başlamıştır. Bunun neticesinde, Türkiye ekonomisi, 1980’lerin başında hızla dünya ekonomisiyle bütünleşmeye başlamış ve bu bütünleşme süreci günümüze kadar artan ivmeyle devam etmiştir (Bkz. Şekil 4).

Şekil 4. Dış Ticaretin GSYİH İçindeki Payı, %, 1960-2022



Türkiye, 1980-1986 döneminde, yani askeri yönetimin hüküm sürdüğü (1980-1983) ve bazı siyasi yasakların devam ettiği dönemde (1980-1986), 1970’lerin sonuna kıyasla daha istikrarlı bir ekonomik ortam elde etmiştir. Şekil 3’ten görüldüğü üzere, 1980’lerin başında MİE’de bir düşüş yaşanmış ve geçmiş dönemin sonunda kötüleşen büyüme performansı hızla iyileşmeye başlamıştır (Bkz. Şekil 1). Ancak, çok partili demokrasinin durakladığı ve yeni anayasayla sosyal hakların tırpanlandığı bu dönemde uygulanan istikrar politikaları çerçevesinde bazı kesimlerin (özellikle, çiftçi ve memur) gelirlerinde önemli düşüşler gözlemlenmiş ve bu durum 1987 sonrası dönemde kamu harcamalarını

önemli ölçüde artırmıştır.¹¹ Nitekim, 1987 sonrasında makroekonomik istikrarsızlık yeniden yükselmeye başlamış ve 2001 krizine kadar kronikleşen istikrarsız ortam Türkiye'nin temel sorunu haline gelmiştir (Bkz. Şekil 3).

Burada vurgulamak gerekir ki, Türkiye 1989 yılında finansal liberalizasyona giderek sermaye hareketlerini serbestleştirmiş ve yine bu dönemde bazı düzenlemeler yaparak bütçe açıklarının sermaye girişlerine dayalı borçlanma yoluyla finansmanının önü açılmıştır. Bu elverişli ortam içerisinde, koalisyon hükümetleri 1990'lı yıllar boyunca kısa vadeli ve yüksek faizle borçlanarak popülist ve kısa görüşlü ekonomik politikalar uygulayarak aşırı iç borçlanmaya neden olmuştur. Sonuç itibarıyla, 1980'li yılların sonlarında ve özellikle, 1990'lı yıllarda yaşanan makroekonomik istikrarsızlık sürecinin en temel unsuru ve ayırt edici özelliği çok hızlı artan ve 1990'ların sonlarına doğru sürdürülemez noktaya varan bir bütçe ve iç borç dinamiğinin meydana gelmesidir (Bkz. Şekil 5). Netice itibarıyla, bu dönemde Türkiye ekonomisi şiddetli ekonomik krizlere karşı savunmasız kalmış (ör. 1994 ve 2000/1) ve bu krizler sonucunda ciddi mali sıkıntılar ve ekonomik daralmalar yaşanmıştır.¹² Şekil 1'den görüldüğü üzere, bu istikrarsızlık süreci neticesinde, Türkiye ekonomisinin *ortalama* büyüme hızı giderek yavaşlamış (İsmihan, 2009b) ve büyüme süreci, özellikle 1990'lı yıllarda, aşırı derecede oynak hale gelmiştir.

Buraya kadar yapılan analizleri özetlemek gerekirse, her ne kadar 1970'li yılların sonunda ve 1990'lı yıllarda yaşanan makroekonomik istikrarsızlık süreçleri farklı ekonomik ve kurumsal yapı altında gerçekleşmişse de mali ve siyasi istikrarsızlıklar makroekonomik istikrarsızlık süreçlerinin temel unsurları olmuştur. Sonuç olarak, 1970'li yılların ortasından itibaren, seçilen birçok hükümet uzun süreler boyunca sağlıklı, popülist ve kısa görüşlü makroekonomik politikalar izlemiştir. Bu politikalar neticesinde oluşan mali dengesizlikleri ve yüksek enflasyon oranlarını şiddetli ekonomik krizler takip etmiştir. Bazı hükümetler, özellikle krizlerden sonra, ekonomide yeniden istikrar ortamını sağlamak için çeşitli istikrar programlarını uygulamaya koymuştur ancak, genelde siyasi nedenlerden dolayı, bu hükümetler ekonomide geçici bir rahatlama gördükten sonra genelde ya bu istikrar politikalarını ertelemişlerdir ya da tamamen uygulamaktan vazgeçmişlerdir. Buna ilaveten, bu hükümetler ve halefleri çoğu zaman popüler ve kısa görüşlü makroekonomik politikaları, özellikle gelir dağılımı ile ilgili politik baskıları azaltmak ve neticede oy oranlarını korumak veya artırmak amacıyla, sürdürmüşlerdir. Bu tür sağlıklı politikaları uzun süreler boyunca sürdürmenin bedeli artan, yüksek seviyeli bütçe

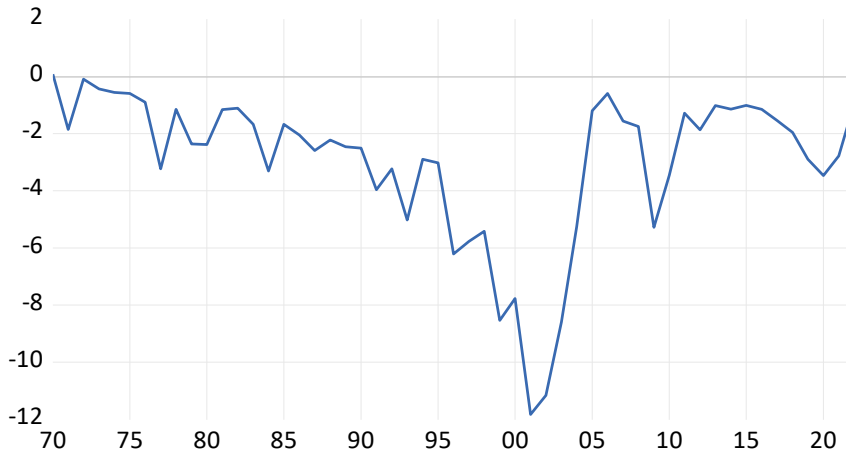
11 Daha detaylı bilgi için bkz.: İsmihan (2009a).

12 Türkiye'de 1989 sonrası dönemde yaşanan ekonomik krizlerin (1994, 2000/1 ve 2008/9) detaylı ve karşılaştırmalı analizi için bakınız: Türel (2008) ve Özatay (2011).

açıkları, aşırı borç birikimi ve yüksek ve oynak enflasyon oranları olmuştur. Başka bir deyişle, Türkiye ekonomisi uzun süreler boyunca kronik ve yüksek düzeyde makroekonomik istikrarsızlık yaşamıştır. Netice itibarıyla, Türkiye ekonomisi tekrar eden şiddetli ekonomik krizlere karşı savunmasız kalmış ve bu krizler sonucunda ciddi ekonomik kayıplar yaşanmıştır.

Yukarıda değinildiği üzere, 1990'ların ikinci yarısında giderek ağırlaşan iç borç faiz ödemeleri Türkiye ekonomisinin mali dengelerini ve makroekonomik istikrarı çok ciddi bir şekilde bozmuş (Bkz. Şekil 3 ve 5) ve bu on yılın sonunda önlem almak kaçınılmaz hale gelmişti. Nitekim, 1999 yılının sonunda, o dönemin üçlü koalisyon hükümeti IMF ile anlaşmaya varıp bozulan kamu mali dengelerini düzeltmeyi hedeflemiştir. Gerek uygulanan programın sorunlu sayılabilecek anatomik yapısı gerekse koalisyon hükümeti içerisindeki sorunlar, bu programın 2001 yılının şubat ayında başarısız olmasına¹³ ve çok partili dönemin en derin ekonomik krizinin yaşanmasına yol açmıştır (Bkz. Şekil 1, 2, 3 ve 6).

Şekil 5. Bütçe Dengesi-GSYİH Oranı (BD), %, 1970-2022



Üçlü koalisyon hükümeti, Kemal Derviş'in önderliğinde, yeni ekonomik program hazırlayıp düzenleyici devletin kurumsal altyapısının oluşturulmasını sağlayacak önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Bunlar arasında, bankacılık ve finans sektörü ile ilgili yapılan reformlar ve merkez bankasının

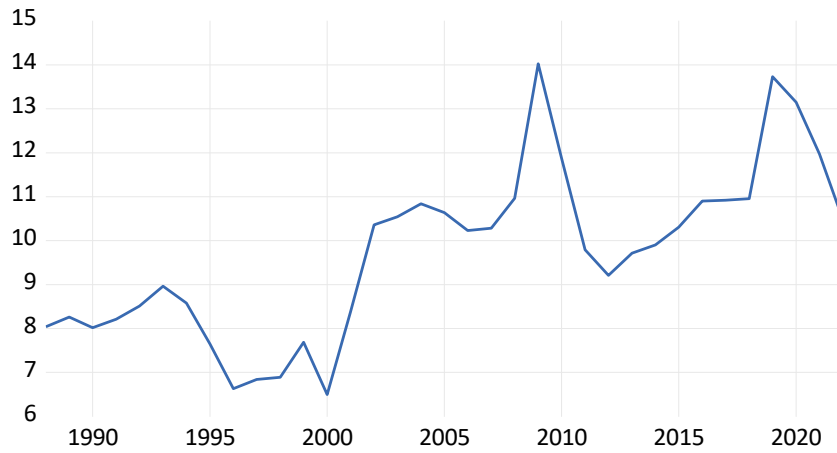
13 “2000 yılının başında bu program iyi işliyor gibi görünse de genişleyen cari açık, yapısal sorunlar ve programın uygulanmasına duyulan güvenin azalması gibi bazı önemli nedenlerle Türkiye Kasım 2000 ve Şubat 2001'de ikiz krizler yaşandı” (İsmihan, 2024).

bağımsızlaştırılması sayılabilir. Bu olumlu gelişmelere rağmen koalisyon içerisindeki uyumsuzluk, başbakan Bülent Ecevit'in gittikçe bozulan sağlığı ve diğer sebeplerden dolayı 2002 yılı sonunda seçime gidilmiş ve yeni kurulmuş olan AKP tek başına iktidara gelmiş ve Türkiye'yi günümüze kadar AKP hükümetleri yönetmişlerdir.

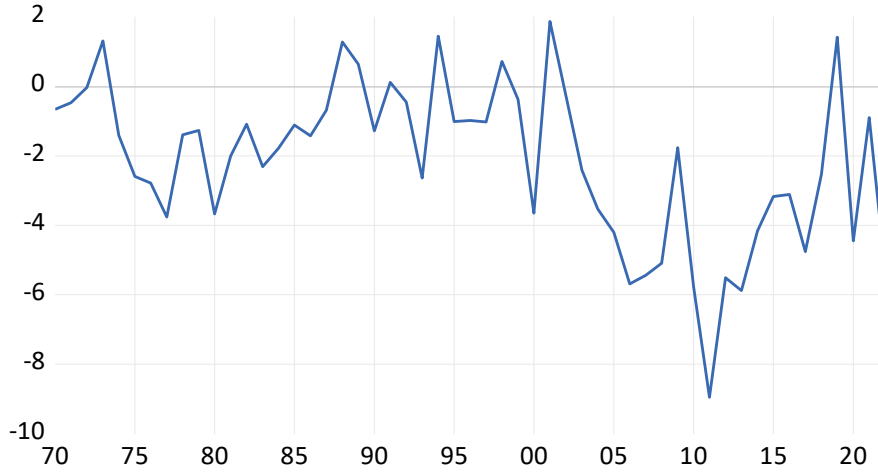
2001 krizinden sonra uygulanan istikrar politikaları ve reformlar, makroekonomik dengelerin düzelmesine yaramış ve makroekonomik istikrarsızlık, 2002-2006 döneminde, önemli oranda düşmüştür (Bkz. Şekil 3). Türkiye, uzun bir aradan sonra, 2004 yılında (TÜFE bazlı) enflasyonu tek haneli rakama indirebilmiştir. Bu dönemde elde edilen makroekonomik performansa ulaşmada kurumsal ve yapısal reformlar dışında elverişli dış siyasi ve ekonomik ortam, AB'ye tam üyelik perspektifi gibi unsurlar da oldukça yardımcı olmuştur. Bu olumlu gelişmeler neticesinde ve istikrarın sağlanması ile Türkiye 2002-2006 döneminde yüksek büyüme performansı sergilemiştir (Bkz. Şekil 1). Ayrıca Türkiye ekonomisi bu dönemde de dünya ekonomisiyle bütünleşmeye hızla devam etmiştir (Bkz. Şekil 4).

Bu dönemde elde edilen istikrarlı ortam ve yüksek büyüme hızlarına rağmen, %10 civarlarında bir *ortalama* düzeye yükselen işsizlik oranı ve kronikleşmiş ve önemli boyutlara varan cari açık oranları kaygı verici gelişmeler olmuştur (Bkz. Şekil 6 ve 7). Bu sorunlar hâlen Türkiye ekonomisinin önemli sorunları olarak gündemdeki yerlerini korumaktadırlar.

Şekil 6. İşsizlik Oranı (u), %, 1988-2022



Şekil 7. Cari Hesap Dengesi-GSYİH Oranı (CAB), %, 1970-2022



Burada vurgulamak gerekir ki, 2002-2006 döneminde izlenen makroekonomik politikalar, ekonomik istikrarsızlığı önemli derecede azaltarak bu dönemde yüksek büyüme performansının elde edilmesine en önemli katkı *geçici* katkıyı sağlamıştır.¹⁴ Nitekim, 2007 ve sonrası on yıllık dönemde, mali dengelerin ve enflasyon oranının istikrar bozucu düzeylerde olmamasına rağmen, Türkiye ekonomisi dış kaynağa ve ithal girdiye olan aşırı bağımlılığı ve git gide kötüleşen ve kronikleşen cari açık problemi nedeniyle dış finansal istikrarsızlıklara karşı korumasız kalmıştır.¹⁵

2005 yılında yenilenen IMF stand-by anlaşması ile Türkiye Eylül 2008'de başlayan küresel krize kadar IMF gözetiminde kaldı ve önceki dönemde elde edilen ekonomik istikrarı önemli ölçüde koruyabildi (Şekil 3). Yine de yukarıda belirtilen nedenlerden ötürü bu dönemin sonuna doğru büyüme ivmesi düşmüştür (Şekil 1). Ayrıca, son küresel krizden (2008/9) etkilenen ülkelerden birisi de Türkiye oldu ve 2009 yılında istihdam, üretim ve hatta “istikrar” açısından önemli kayıplar yaşandı (Bkz. Şekil 1, 3 ve 6). Ancak Türkiye 2001 krizi sonrasında bankacılık sektörünün finansal sağlamlığını reformlarla artırmayı başardığı için küresel krizin finansal sağlamlığa ve bankacılık sektörüne oldukça

14 Bu dönemin daha detaylı analizi için bkz.: İsmihan (2009b).

15 Burada vurgulamak gerekir ki, inşaat sektörüne aşırı güvenen büyüme stratejisi nedeniyle uzun vadeli büyümenin ciddi riskler taşıdığı rahatlıkla söylenebilir (Bkz. İsmihan, 2024).

az olumsuz etkisi olmuştur. Özellikle bu reformlar ve yukarıda bahsedilen 2001 sonrası diğer önemli reformlar ve kurumsal değişimler nedeniyle ve o dönemde hükümetin aldığı önlemlerin de kısmi etkisiyle, Türkiye krizin olumsuz etkilerini hızlı bir şekilde aşabilmiştir. Dolayısıyla, Şekil 1'den görüldüğü gibi 2010-2013 yılları arasında ekonomik büyüme yeniden hızlandı ve makroekonomik istikrar makul düzeyde kaldı (Şekil 3). Bu dönemde, bağımsızlığını önemli ölçüde koruyan TCMB fiyat istikrarını sağlamada oldukça başarılı oldu.

2013-2018 yılları arasında Türkiye'de bir dizi önemli siyasi ve toplumsal olay meydana geldi. Bu dönemde meydana gelen Gezi Parkı olayları (2013 yılı) ve 15 Temmuz 2016 darbe girişimi gibi önemli olaylar, siyasi gerilimleri ve toplumsal kutuplaşmayı artırdı. Şekil 1, 2 ve 3'ten görüldüğü gibi, bu değişiklikler büyümeyi olumsuz etkiledi ve bu dönemin sonunda enflasyon ve makroekonomik istikrarsızlık gibi sorunlar tekrar ortaya çıktı. 2018 yılında ise Rahip Brunson krizinin enflasyon ve döviz kuru üzerindeki etkileri makroekonomik istikrarı ciddi olarak tehlikeye atmıştı (İsmihan, 2024).¹⁶

2018 sonrasında Türkiye hem siyasi hem de ekonomik zorluklarla karşı karşıya kaldı. Siyasi bağlamda, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişte yaşanan sorunlar ve ifade özgürlüğü ile ilgili gerilemeler öne çıktı. Diğer yandan, yüksek enflasyon, Merkez Bankasının etkinliğinin azalması, döviz kuru krizleri, işsizlik sorunları ve 2020'de başlayan COVID-19 salgınının ekonomik etkileri iktisadi bağlamda öne çıktı.

Özellikle bu dönemde uygulanan sağlıksız ekonomi politikaları ve yaşanan ilgili sorunlar (krizler ve çalkantılar) nedeniyle, Türkiye bu dönemi çok sıkıntılı geçirdi. Bu bağlamda, Türkiye ekonomisi, Merkez Bankasının bağımsızlığı konusundaki ciddi endişeler, düşük faiz politikalarındaki siyasi ısrarın enflasyon üzerindeki olumsuz etkileri (Bkz. Şekil 2) ve döviz rezervlerindeki çöküş gibi önemli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlar, ekonomik istikrarı ve yatırımcıların güvenini zayıflatmış ve uzun vadeli sürdürülebilir büyümeyi tehdit etti (Bkz. Şekil 1 ve 3).

3. Sonuç

Çok partili dönemde, sağlıksız ve popülist makroekonomik politikalardan kaynaklanan, kronik makroekonomik istikrarsızlık süreçlerinin bir sonucu olarak Türkiye'nin ekonomik potansiyelini tam olarak gerçekleştiremediğini rahatlıkla söyleyebiliriz.

16 Türkiye ekonomisinin son dönemlerinin detaylı analizi için Akat ve Gürsel (2023) tarafından derlenen kitaba ve orada atıfta bulunulan çalışmalara bakılabilir.

Son olarak belirtmek isterim ki, yüksek büyüme performansını kalıcı bir şekilde sağlayabilmek için makroekonomik istikrar gereklidir fakat tek başına yeterli değildir. Böyle bir performansa ulaşabilmek için Türkiye'nin istihdam, adalet ve büyüme odaklı kalkınma stratejilerini net olarak belirleyip, bunlarla uyumlu makroekonomik ve siyasi kurumsal yapıyı, etkinlik ve kapsayıcılığı gözeterek, yeniden oluşturması kaçınılmazdır.

KAYNAKÇA

- Akat, A., ve Gürsel, S. [Der.](2023). *Çıkmaz Yol: Dünden Yarına Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Boratav, K. (2011). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2009*. 15. Baskı, İmge Kitabevi.
- İsmihan, M. (2024). "Türkiye Ekonomisinin Bitmeyen Çilesi: Kronik İstikrarsızlık" *Efil Journal*, 7(4), Aralık 2024 özel sayısında yayımlanmak üzere kabul edilmiştir.
- İsmihan, M. (2012). "Çok Partili Dönemde İstikrar ve Büyüme: Türkiye Deneyimi, 1950-2010", *Ekoform*, 2(16), ss. 12-19.
- İsmihan, M. (2009a). *The Role of Politics and Instability in Macroeconomic Performance: Theory and Lessons from the Turkish Experience*. VDM Verlag Dr. Muller.
- İsmihan, M. (2009b). "Kronik İstikrarsızlık ve Potansiyel Büyüme Hızı: Türkiye Deneyimi, 1960-2006". *DEÜ İİBF Dergisi*, 24 (1), ss. 73-91.
- İsmihan, M. ve K. Metin-Özcan (2006). "Türkiye Ekonomisinde Büyümenin Kaynakları, 1960-2004", *İktisat İşletme ve Finans*, 241, ss. 74-86.
- Öniş, Z. ve F. Şenses (2007). "Global Dynamics, Domestic Coalitions and a Reactive State: Major Policy Shifts in Post-War Turkish Economic Development", *METU Studies in Development*, 34 (2), 251-286.
- Özatay, F. (2011). *Finansal Krizler ve Türkiye*. 2. Baskı, Doğan Kitap.
- Türel, O. (2008). "Türkiye'de 1994, 2001 ve 2008-9 Ekonomik Krizlerinin Karşılaştırmalı Analizi", *Gazi Ekonomik Yaklaşım*, 21(75), ss. 27-75.

TÜRKİYE’NİN KRİZ DENEYİMLERİ 1994, 2000-2001, 2008-2009 ve 2018- KRİZLERİ

Nur KEYDER¹

1. Giriş

Küreselleşme, ülkeleri yurt içi şoklara ek olarak yurt dışı şoklara karşı da duyarlı hale getirmiştir. Sermaye hareketlerinin tamamen serbest bırakılması sonucu, ülkeler arasında istikrarsızlığın geçişkenliği artmıştır. Türkiye, sermaye hareketlerinin serbest bırakıldığı 1989 yılından bu yana 1994, 2000-2001, 2008-2009 krizleriyle karşı karşıya kalmıştır. An itibarıyla da 2018’de başlayıp, derinleşerek devam edegelen krizi yaşamaktadır.

Krizler farklı nedenlerden tetiklenebilmekte, ancak kriz öncesi ve sonrasında, benzer gelişmeler görülmektedir. Süreç güven ortamının bozulmasıyla başlar, para ikamesi, yerli paranın değer kaybetmesi, yurt içi bankalarda likidite sıkıntısı, bankaların kredileri vadesinden önce geri çağırması, firmaların faaliyetlerini daraltıp işçi çıkarması, iç talepte daralma, dış borçlanmada güçlük, sermaye kaçıışı, kredi risk priminin yükselmesi, şeklinde devam eder. Arz şokuyla başlayan krize, talep boyutu eklenir. Ülkenin iflasa sürüklenmesi olası bir senaryodur. Ancak kriz doğru yönetilirse, güven ortamı yeniden sağlanabilirse, üretimde aksamalar önlenenebilirse, takip eden dönemde ülke parasının değer yitirmesi sonucu ihracat ve turizm gelirleri olumlu etkilenir, cari işlemler açığı azalır, güven ortamı geri gelir, panik azalır, sermaye akışı düşen risk primi eşliğinde yeniden başlar.

Türkiye’de yaşanan krizleri tetikleyen gelişmeler çok farklıdır. 1994 Krizi, yurt içi faiz oranını düşük tutma çabasının sermaye kaçışına yol açması sonucu ortaya çıkmıştır. 2000-2001 Krizi’ni, krize hazır bir zeminde yaşanan basit bir siyasi olay tetiklemiştir. 2008-2009 Krizi, ABD’de yaşanan “sub-prime” ipotek kriziyle (kredi geçmiş olumsuz olan kişilere yüksek faiz karşılığı sağlanan riskli kredilerin geri ödenmemesi) tetiklenmiş, küresel sermaye güvenli liman arayışı içine girmiştir. 2018 başlangıçlı krizin nedeni, içeride ve dışarıda yatırım güvencesinin azalması ve güven ortamının yok olmasıdır. 1994 Krizine benzeyen tarafı, enflasyona rağmen yurtiçi faiz oranını düşük tutma ısrarıdır. Yanlış

1 keyder@metu.edu.tr, ODTÜ Emekli Öğretim Üyesi, makale Ekim 2024 tarihinde teslim edilmiştir.

politika uygulamasının yarattığı krize 2020'de başlayan COVID-19 pandemisi de eklenince, kriz derinleşmiştir.

Türkiye'de yaşanan krizlerin öncesinde aşırı değerli TL, bunun neden olduğu büyük cari açıklar ve bu açıkların net sermaye girişiyle finanse edildiği görülmektedir. Güven ortamının sarsılması sonucu yabancı sermaye girişinin yerini sermaye çıkışı almakta, cari açığın finansmanı zorlaşmaktadır. Kredi risk priminin aşırı yükselmesi borçlanma maliyetini arttırmakta, ülke borç bulmada zorlanmaktadır. 2000-2001 Krizi sonrası net sermaye girişleri ancak 2 yıl sonra yeniden başlayabilmiştir. 2008-2009 Krizi sonrası ise, net sermaye girişi daha kısa sürede gerçekleşmiştir. Buradaki neden, global kriz nedeniyle gelişmiş ülke faiz oranlarının çok düşük düzeylere çekilmesi sonucu, sermayenin daha yüksek getiri arayışı içinde gelişmekte olan ülkelere kaymasıdır. Türkiye de bundan nasibini almıştır.

Aşağıda 1994, 2000-2001, 2008-2009 krizleri ve 2018'de başlayan kitap yayına girdiği tarihte hâlâ devam etmekte olan kriz irdelenecektir. Krizler neden çıktı, ne gibi önlemler alındı, sonuçları ne oldu? Bunları hatırlayabilirsek, içinde bulunduğumuz krize daha bilinçli, daha deneyimli, daha hazırlıklı yaklaşabiliriz.

2. 1994 Krizi

2.1. 1994 Krizi'ni hazırlayan ortam

1994 yılında kontrolden çıkan kamu açıklarının nedeni; altyapı yatırımları, sık yaşanan seçim dönemleri, ücret ve maaş gelirlerinde reel artış sağlamak amacıyla yapılan ayarlamalar, Körfez Krizi ve terörle mücadele için yapılan harcamalardır. Gereken vergi reformu yapılmadığı için kamu açıkları yükselmiştir. 1989 yılında kamu açıklarının finansmanı Merkez Bankası kaynaklarından iç borçlanmaya yönlendirilmiş, bu da kamu kağıtları üzerindeki faiz oranının yükselmesine neden olmuş, dolaylı olarak bütçeye ek yük getirmiştir. "Kamu borçlanma gereği"nin GSMH'ye oranı 1989 yılında yüzde 5,3 iken, 1993 yılında yüzde 11,9'a yükselmiştir. 1994 yılında GSYH yüzde 5,5 küçülmüştür.

1989 yılında uluslararası sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasından sonra kur ayarlamaları 1989-94 döneminde göreceli satın alma gücü paritesi artış oranının altında tutulmuş, TL aşırı değerlenmiştir. Uygulanan Yönetilen Dalgalı Kur Rejiminde (Managed Float), resmi kur hedefi olmaksızın döviz kuru serbest piyasada belirlenmekte, ancak kurda istikrar sağlamak amacıyla para otoritesi gerektiğinde döviz alarak veya satarak piyasaya müdahale etmekteydi. Bu durum, yüksek faiz politikası ve Merkez Bankası döviz müdahaleleri sayesinde, 1994 yılı başlarında yaşanan mali krize kadar sorun yaratmamış, hatta sıcak para

girişini özendirmiştir. (Not: Kur değişim oranının faiz getirisinin altında kalması, sıcak paraya kâr etme imkânı sağlar (dolar kredisi al → TL'ye çevir → Hazine bonosuna yatır → vade sonunda faiz + anaparayı al → dolara çevir → kâr et). Bu işlemler, bankalarda oluşan büyük açık pozisyonların nedenleri arasındadır. Aşırı değerli TL, ihracatı olumsuz etkilemiş, ihracatın ithalatı karşılama oranı 1988'de yüzde 81 iken 1993'te yüzde 52'ye düşmüş, dış ticaret açığı yükselmiştir.

TL reel faizleri 1993 yılında düşmeye başlamış, TL tutmanın çekiciliği kalmamıştır. Derecelendirme kuruluşları Türkiye'nin kredi notunu düşürmüş, güven ortamı sarsılmış, devalüasyon beklentisi dolarizasyonu teşvik etmiştir. Açık pozisyonları kapatma çabası, dövize olan talebi arttırmıştır. Serbest ve resmi kur arasındaki fark yüzde 20-30'lara yükselmiş, 26 Ocak, 1 Mart ve 17 Mart 1994 tarihlerinde, üç devalüasyon gerçekleşmiş, doların satın alma gücü 1987 başı düzeyine getirilmiştir. Faiz/kur makasının daralması, sıcak paranın kaçışıyla sonuçlanmıştır.

Güven kaybı nedeniyle dolara yönelme sonucu, Ocak 1994'te eski parayla 14.500 TL olan dolar kuru 7 Nisanda 39.933 TL'ye tırmanmış, 8 Nisanda tekrar 36.945 TL düzeyine inmiştir. Yılın geri kalan kısmında kur artışı devam etmiş, Aralık ayını 38.495 TL olarak kapatmıştır. 1994 yılı sonunda enflasyon üç basamaklı olarak yüzde 125,5'e yükselmiş, dolar bazında milli gelir düşmüştür.

5 Nisan 1994 İstikrar Paketi'ne kadar Merkez Bankası, kur ve faiz dalgalanmalarını belirli bir "kulvar" içinde tutmak amacıyla;

- (a) farklı vadelerde, hem döviz hem banknot interbank piyasalarında çift yönlü kotasyon vermiş, piyasaya hem alıcı hem satıcı olarak girmiştir.
- (b) 3 aya varan 7 ayı vadede repo ve ters repo işlemleri yapmıştır.
- (c) İMKB tahvil piyasasında açık piyasa işlemleriyle ilgili olarak katılımcı olmuştur.
- (d) döviz satarak dolar arzını arttırmıştır.
- (e) interbankta yüksek faiz vererek piyasadaki fazla TL'yi emmek yoluyla aşırı kur artışlarını önlemeye çalışmıştır.
- (f) döviz devir kurunu serbest piyasa kuruna yakın bir düzeye yükseltmiştir.

Doğal olarak dövize bağlı operasyonlar, Merkez Bankası'nın rezerv kaybına neden olmuştur.

Yukarıdaki önlemler geçici çözüm sağlamış, kalıcı çözüm 5 Nisan 1994 İstikrar Paketi'yle gelmiştir. Kalıcı sonuç alınabilmesi için önlemlerin yapısal sorunlara eğilmesi, programın uyumlu çalışan bir maliye ve para politikasıyla desteklenmesi gerekmiştir.

2.2. 5 Nisan 1994 İstikrar Paketi

Paket, KİT satışları/kapatılması, bir defaya mahsus vergiler, ek vergiler, zamlar, memur maaş zamlarına sınır, birkaç ürün haricinde tarımda desteklemenin kaldırılması, kamu harcamaları ve KİT'lere yapılan transferlerde kısıntı, vergi borçlarının kapatılması, yatırımların yavaşlatılması, gibi uygulamalarla, bütçe açığını azaltmayı ve iç borçlardan kurtulmayı hedeflemektedir.

5 Nisan 1994 İstikrar Paketi'nin olumlu sonuçları:

- 5 Nisan kararları çerçevesinde kur tespiti piyasa koşullarına bırakılmıştır.
- Merkez Bankası kuru piyasa değerine çıkarılmış, bu yüzde 40'a yakın ek kur ayarlaması gerektirmiştir. Doların TL karşısındaki değeri, 1987 başlarındaki satın alma gücüne eşit hale gelmiştir.
- Konsolide bütçe kümülatif nakit açığı düşmüştür.
- Dış ticaret açığı azalmış, 1993 Nisan ayında yüzde 43,7 olan ihracatın ithalatı karşılama oranı, Nisan 1994'te yüzde 70,9'a yükselmiştir. Açık, ithalatın azalması sonucu düşmüştür.
- Merkez Bankası döviz ve altın rezervleri artmıştır.
- Enflasyon düşmüştür.
- TL'ye güven sağlanmış, para dövizden TL enstrümanlara yönelmiştir.
- Faiz oranları 1994 Haziran başından itibaren düşme eğilimine girmiş, uzun vadeye yüksek faiz uygulamasına geçilmiştir.
- Döviz büfelerinin kuruluş şartları ağırlaştırılmış (ödenmiş sermaye gereksinimi; merkez şirket için eski parayla 2 milyar, her şube için 1 milyar TL'ye yükseltilmiştir), şartları yerine getiremeyen 70 büfe tasfiye edilmiştir.
- Devlet tarafından mevduata verilen güvence sınırının yükseltilmesi sonucu, bankalara eski parayla 20 trilyonluk mevduat dönüşü

gerçekleşmiştir.

- Merkez Bankası'nın özerkliğine aşamalı geçiş fikri benimsenmiş, Merkez Bankası tarafından Hazine'ye sağlanacak kısa vadeli avans sınırlandırılmış, böylece emisyon artış hızı frenlenmiştir.

5 Nisan 1994 İstikrar Paketi'nin olumsuz sonuçları:

- Bazı bankalar ve aracı kurumlar tasfiye edilmiştir.
- İhracat hedefin altında kalmıştır.
- İç tüketimin kısıtlanması ve ihracata ivme kazandırılmaması sonucu üretimde azalma yaşanmış, bu da işsizliğin artmasına yol açmıştır.
- İzlenen yüksek faiz politikası nedeniyle, üretime kanalize edilmesi gereken para/banka kredileri ranta kaymış, bu da üretim ve tedarik zincirinde aksamalara neden olmuştur.
- İmalat sanayinde kapasite kullanım oranı Mayıs 1993'te yüzde 83 iken, Mayıs 1994'te yüzde 70'e gerilemiştir.
- Krizden olumsuz yönde etkilenen sermaye piyasası, yüksek faiz ve belirsizlik ortamından dolayı istikrara kavuşamamıştır.
- Özelleştirme, devletin ekonomideki yerinin küçültülmesi, bütçe üzerinde büyük yük olan tesislerin kapatılması gibi işlemlerde mesafe katedilememiştir.
- Krizin bütçe açığı ve dış ticaret açığından sonra en önemli boyutunu oluşturan sosyal güvenlik açığı yükselmiştir.
- Bazı firmalar, kullandıkları eski teknoloji nedeniyle ihracatta zorlanmıştır.
- Turizm gelirlerinde beklenen artış sağlanamamıştır.

1995 yılında seçimle hükümet değişmiş, bunun kriz üzerinde olumlu etkisi olmuştur.

3. 2000-2001 Krizi

2000-2001 Krizi Cumhuriyet tarihinin en büyük finansal ve bankacılık krizidir. Türkiye'ye maliyeti 20 milyar dolar olmuştur. Aslında krize müsait zemin hazır. Yaşanan siyasi olay patlamaya hazır bombanın sadece pimini

çekmiştir. 19 Şubat 2021 Milli Güvenlik Kurulu toplantısında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in Başbakan Bülent Ecevit'e T.C. Anayasa kitapçığını fırlatması ile başlayan siyasi kriz, kısa sürede ülke piyasalarını da etkilemiş, 2001 krizini tetikleyen nedenlerden biri olmuştur.

Yüksek düzeyde borç stokları, bankaların görev zararları ve bazılarının içi boşaltılmış bir bankacılık sektörü, krize hazır ortamın görünümüydü. Borsa, krizin üçüncü gününde yüzde 29 değer kaybetmiş, repo faizleri yüzde 7500'lere tırmanmıştır. Merkez Bankası'ndan 7,6 milyar dolarlık döviz çıkışı olmuş, 2001 yılında Türkiye yüzde 6 küçülmüştür. Enflasyon oranı yüzde 90'a yaklaşmıştır.

3.1. 2000-2001 Krizi'ne Müsait Zemini Hazırlayan Ögeler:

(a) Aşırı değerli TL: Enerji fiyatlarındaki artış, enflasyon tahmininde sapmaya neden olmuş (TÜFE yüzde 39 artmıştı), kurun yıl boyunca yüzde 20 artmasına izin verildiği için TL aşırı değerlenmiştir. O dönemde "sabit kur rejimi" yürürlükteydi. 1 Dolar + 0,77 Euro'dan oluşan kur sepetinin günlük değeri 1 yıl boyunca açıklanmıştır.

(b) Cari işlemler açığının kritik sınırın üzerinde seyretmesi: Faiz oranı indirimi sonrası tüketici kredisi ve iç tüketimin patlaması, üretimin iç tüketime yönelmesi ve ihracatın düşmesi sonucu, cari açık yükselmiştir.

(c) Sermayeden yoksun mali sektör: 1990'larda banka kurmanın kolaylaştırılması sonucu yetersiz sermayeli bankalar çoğalmıştır. Sınırsız mevduat güvencesi nedeniyle risk unsuru ortadan kalktığından, bu bankalar göreceli yüksek faiz vererek mevduat toplayabilmiştir. Ayrıca bazıları aşırı boyutta kamu kâğıdı taşımaktaydı.

(d) Açık pozisyonlar (banka-reel sektör-kamu): 2000 Programı sırasında uygulanan sepete bağlı yarı-sabit kur, dış borcu ucuz kaynak haline getirmiş, özellikle kaynak yetersizliği çeken bankalar (bunların 12'si daha sonra Fon'a devredilmiştir), açık pozisyonlarını arttırmışlardır. Bu da bankacılık sisteminin kur riskini arttırmıştır. Önlem olarak TCMB, bankaların tutabilecekleri açık pozisyon miktarını sermayenin yüzde 50'sinden yüzde 20'sine indirmiş, Haziran 2000'de yayınladığı bir tebliğle, bunun üzerindeki pozisyon aşımını yüzde 8 yerine yüzde 100 münzam karşılığa tabi tutmuştur.

(e) Kamu bankalarının görev zararları: Kamu bankalarının görev zararları 1992 yılında tahkim edilerek sıfırlanmıştı. Yeniden birikmeye başlayan görev zararları, Nisan 2001'de, eski parayla 15 katrilyon düzeyine ulaşmıştır. Görev zararlarının tasfiyesi ve bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması gerekmiştir. Bu, Hazine'ye ek yük getirmiş, 2001'de bütçe açığı öngörülenin üzerinde gerçekleşmiştir. Yasaya eklenen geçici maddeyle, Merkez Bankası'nın

6 ay süreyle birincil piyasadan Hazine'nin çıkardığı DİBS'leri almasına olanak tanınmış, böylece kamu bankalarının görev zararlarının tasfiyesinde kullanılmak üzere, Merkez Bankası Hazine'yi özel tertip tahvilin vadesi dolana kadar fonlamıştır.

(f) Faiz ve kur riski

> açık pozisyonlar kur riskini arttırmıştır.

> geri dönmeyen krediler ve vade uyumsuzluğu, faiz riskini arttırmıştır.

3.2. 2000-2001 Krizi Sırasında Yaşananlar Kısaca Şöyle Özetlenebilir:

- (a) Spekülatif atak sonucu TL'nin aşırı değer kaybı; kur ve faizde belirsizlik.
- (b) Yabancı paranın bankalardan çekilip evlerdeki kasalara/yabancı bankalara/yurt dışına/yastık altına gitmesi.
- (c) Güven eksikliği, kamunun borçlanmasında zorluk, vadenin kısılması (20 Mart 2001 kamu ihalesinde vade 1 ay), dış borç çevirmede güçlük, risk priminin aşırı yükselmesi.
- (d) Ödeme sisteminin önemli bir parçası olan vadeli çek-senet gibi ödeme araçlarının kabul edilmemesi, fatura yazılamaması, akreditif açılmaması ve bütün bunların sonucunda piyasanın kilitlenmesi.

Merkez Bankası 26 Şubat 2001 tarihinde kriz yönetimi çerçevesinde; Kamu bankalarını fonlama, kısa vadeli faize Bankalararası Para Piyasası'nda kotasyon vererek tavan koyma ve bankalara döviz depo işlemleri yoluyla, aktif müdahaleye başlamıştır.

Yeni “Ulusal Program” uygulamaya konulmuştur. Önceki programdan en önemli farkı, kurun çıpa olarak kullanılmamasıdır. Sabit döviz kuru terk edilip, dalgalı kur rejimine geçilmiştir. Yeni programda para politikası yeniden işlerlik kazanmıştır. Yeni Program, istikrar yanında, yeniden yapılanma ve büyüme ortamını yaratacak önlemleri de vurgulamıştır. Siyasi otoritenin ekonomi üzerindeki etki alanı daraltılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda, Merkez Bankası'nın özerkliğini sağlayacak, kamu bankalarına görev zararı yüklenilmesini önleyecek yasa değişikliği yapılmış, bütçe içi ve bütçe dışı fonlar kapatılmış, kamu ihale ve kamulaştırma yasalarında değişiklik yapılmıştır.

2002 yılında seçimle hükümet değişmiş, bunun kriz üzerinde olumlu etkisi olmuştur.

4. 2008 – 2009 Krizi

2008-2009 Krizi bir küresel kriz niteliğindedir. Amerika'da. subprime mortgage kredilerinin geri ödenmemesi sonucu ortaya çıkmış, tetikleyen olay, 15 Eylül 2008'de Lehman Brothers'ın batışı olmuştur. Önce Avrupa'ya, sonra dünyaya yayılmıştır. Finansal kriz olarak başlayan kriz, daha sonra reel sektörü de etkisi altına almış, kimi ülkede resesyona, kiminde stagflasyona, kiminde depresyona neden olmuştur.

Türkiye'de GSYH büyüme oranı 2008 yılında yüzde 0,9, 2009 yılında yüzde eksi 4,8 olarak gerçekleşmiştir. 2009 Mayıs ayında imalat sanayi kapasite kullanım oranı yüzde 62'ye düşmüştür.

2008-2009 Krizi başlangıcındaki durum: Sermaye hareketleri serbest, ülke paraları arasında konvertibilite var, kambiyo denetimi yok, merkez bankaları genelde bağımsız. Ülke ekonomileri parasallaşmış durumda, bu nedenle de para politikası etkili olabilecek konumda. Amaç, enflasyonu etkilemeden ekonomiyi canlandırmak. Krizle mücadelede ülkeler genelde parasal genişlemeye gitmiş, faiz oranlarını düşürmüşlerdir.

Kriz döneminde, özellikle gelişmiş ülke merkez bankaları mali destek programları çerçevesinde piyasalara olağanüstü düzeylerde likidite sağlamış, bunun sonucu bütçe açıklarında artış gözlenmiştir. Krizin etkilerinin azalması ve ekonomide toparlanma başlaması üzerine, merkez bankaları çıkış stratejileri tespit ederek, piyasaları normalleşme sürecine hazırlamıştır.

4.1. 2008-2009 Krizi'ne Karşı Alınan Önlemler ve Çıkış Stratejisi

(a) Merkez Bankası, küresel kriz sırasında, döviz piyasaları ve bankacılık sisteminde döviz likiditesini arttırıcı önlemler almıştır. Küresel krizin etkilerinin hafiflemesiyle birlikte döviz piyasasında likiditeyi genişletici önlemler tedricen geri çekilmiştir. Döviz satım ihaleleri, 2 Nisan 2009 tarihinde sonlandırılmıştır. Kriz döneminde ara verilen rezerv biriktirme amaçlı döviz alım ihaleleri, 4 Ağustos 2009 tarihinden itibaren tekrar başlatılmıştır.

(b) Kriz yönetimi sırasında Merkez Bankası'nın kullandığı en önemli araç, gecelik borçlanma/borç verme faiz oranları olmuştur. Kasım 2008-Kasım 2009 aralığında politika faiz oranlarında hızlı indirimlere gidilmiş, Merkez Bankası borçlanma faiz oranını yüzde 16,75'ten yüzde 6,50'ye çekmiştir. Kasım 2009-Aralık 2010 aralığında yüzde 1,50'ye kadar gerileyen Merkez Bankası politika faizi, Ağustos 2011'de tekrar yüzde 5'e yükseltilmiş, 2011 yılı boyunca yüzde 5 düzeyinde kalmıştır.

(c) Likidite düzenlemeleri amacıyla 19 Haziran 2009'da Merkez Bankası üç ay vadeli repo ihalelerine başlamıştır. 16 Ekim 2009'da TL zorunlu karşılık oranı yüzde 6'dan yüzde 5'e indirilmiş, Ekim 2010'da yeniden yüzde 6'ya yükseltilmiştir. 2011 yılı başından itibaren TL zorunlu karşılıklarda vadeler de önem kazanmıştır. Zorunlu karşılık oranı bir yıla kadar vadeli TL mevduat için yüzde 6, bir yıldan uzun vadeli TL mevduat için yüzde 5 olarak belirlenmiştir.

Türkiye'de Merkez Bankası, 2008-2009 Krizi süresince etkin ve esnek likidite yönetimi uygulayarak krizi başarılı bir şekilde yönetmiş, ilâve radikal önlemlere fazla gerek kalmamıştır. Küresel kriz sırasında alınan önlemler 14 Nisan 2010'da ilan edilen “Çıkış Stratejileri” adlı duyuruyla geri alınmış, para politikaları normale dönmüştür.

5. 2018'de Başlayıp Devam Edegelen Kriz

“Döviz ve borç krizi” niteliğindeki Kriz, küresel boyutta olup, yatırım güvencesinin azalması ve güven ortamının zedelenmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Büyük çaplı ölümlere neden olan COVID-19 pandemisi, ülke ekonomilerini de kötü etkilemiş, karantina/kapatma gibi önlemler hem üretim hem de tedarik zincirinde büyük aksamalara neden olmuştur. Pek çok faaliyetin durması ya da müşteri kaybı nedeniyle, müesseseler iflas durumuna düşmüş, bu da işsizliği arttırmıştır. Zor durumdaki vatandaşlara mali yardım, üreticilere teşvik, sağlık harcamalarındaki artışlar, bütçe açıklarını arttırmış, parasal genişleme zorunlu hale gelmiş, enflasyon yükselmiştir.

Pandemi sırasında uygulanan genişleyici para ve maliye politikalarının yarattığı enflasyonla mücadele birçok ülkede 2022 yılında başlamış, enjekte edilen paraları geri çekmek için sıkılaştırılmış para politikası uygulanmış, faiz oranları yükseltilmiştir. ABD'de FED 0-0,25 düzeyindeki politika faiz oranını Haziran 2022'de 1,5-1,75 seviyesine yükseltmiş, takibeden dönemde artış devam etmiştir. Kasım 2023 itibarıyla FED politika faizi yüzde 5,25-5,50 düzeyindedir. Sonraki aylarda yer alan toplantılarda faiz değiştirilmemiştir. İzlenen doğru para politikası sonucu ABD'de 2018-2023 arasında enflasyon oranı %9'dan %3'e gerilemiştir. Benzer gelişme İngiltere ve Avrupa Birliği'nde de görülmüştür.

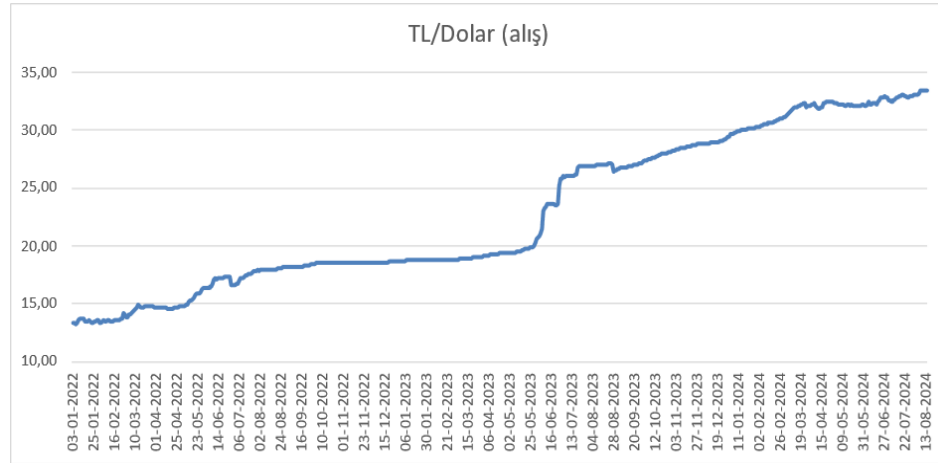
Ancak Türkiye'de ekonomi kuramının gereğinin aksine, “faiz neden, enflasyon sonuç” şeklinde yanlış bir hipotezin peşinde, genişleyici para politikası uygulanmıştır. 12 Mart 2021'de açıklanan sözde “reform paketi” çerçevesinde uygulanan genişleyici para politikası ile faiz indirimine Eylül 2021'de başlanmış, Merkez Bankası politika faizini Eylül 2021-Şubat 2023 tarihleri arasında aşamalı olarak yüzde 19'dan yüzde 8,5'e düşürmüştür (Tablo 7). (Not: 2021 yılı başında Para Piyasası Kurulu yılın ilk toplantısında politika faizini yüzde 15'ten yüzde 17'ye, 18 Mart'ta da yüzde 19'a yükseltmişti. O sıralarda enflasyon oranı yüzde

15-16 düzeyinde seyrediyordu.) Politika Faizi, Merkez Bankası'nın bankalara açtığı bir hafta vadeli repo işlemlerinde uyguladığı faiz oranıdır. Genişleyici para politikası uygulamasında beklenti; büyümenin devamı, cari açığın azalması yönündeydi. Ancak beklentiler gerçekleşmemiş, sonuçta kriz derinleşmiş, enflasyon yükselmiş, TL değer kaybetmiş, cari açık yükselmiştir. Faiz indiriminin başladığı Eylül 2021 öncesi 8,51 düzeyinde olan dolar kuru 20 Aralık 2021 itibarıyla 13,5 TL'ye yükselmiştir. Enflasyon oranı ise krizin başladığı 2018 yılında yüzde 20,3, 2021'de yüzde 36,1 2022'de yüzde 64,3, 2023'te yüzde 65 düzeyinde gerçekleşmiştir. Mayıs 2024'te yüzde 75,5 ile zirve yapmıştır (TÜİK, TÜFE, önceki yılın aynı ayına göre) (Tablo 1, Grafik 1 ve 1A).

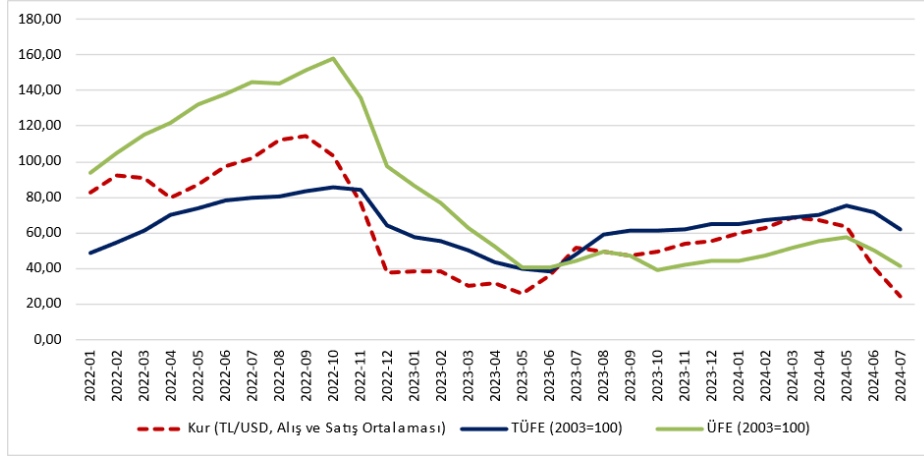
Enflasyon artışı; Türkiye'nin üretimden uzaklaşıp dışa bağımlı hale gelmesi, Rusya-Ukrayna, daha sonra da 2023'te başlayan İsrail-Filistin savaşlarının neden olduğu petrol ve gıda ürünlerindeki fiyat artışlarının rolü de yadsınmaz.

Politika Faizinde indirim serisi 2023 Haziran ayında sonlandırılmış, bu tarihte "Rasyonel Ekonomi Politikaları"na dönmüş, politika faizi kademeli olarak yükseltilmiştir. (Not: Faiz oranında düşüş paranın tahvilden, yani faizden çıkıp borsa/altın/dövizde yönelmesine, faiz oranında yükselme ise paranın borsa/altın/dövizden çıkıp faiz getiren enstrümanlara yönelmesine neden olur.)

Grafik 1. Dolar Kuru



Kaynak: TCMB.

Grafik 1A. Enflasyon Oranı (TÜİK-TÜFE ve ÜFE) ve Kur Artış Oranı (yıllık, aynı aya göre)**Kaynak:** TÜİK, TCMB.

Türkiye krize yüksek borç stoku, yüksek cari açık ve aşırı değerli TL ortamında yakalanmıştır. Takibeden dönemdeki gelişmeler; durgunluk (2018, 2019, 2020 yıllarında Gayrisafi Yurt İçi Hasıla (GSYH) sırasıyla yüzde 3, yüzde 0,8 ve yüzde 1,9 büyümüştür), artan borç stoku, borçlanmada güçlük, yüksek bütçe açığı, artan enflasyon, TL'nin değer kaybı, yüksek oranda dolarizasyon, kredi temerrütleri, artan işsizlik, büyüyen cari açıktır. Haziran 2023'e kadar arka kapıdan döviz satışlarıyla kur düşük tutulmuş, bu uygulama Merkez Bankası'nın rezerv kaybına neden olmuştur. Çözüm olarak Kur Korumalı Mevduat (KKM-TL dönüşümlü için kullanılmaktadır) ve Döviz Dönüşümlü Kur Korumalı Mevduat (DDKKM) (bundan böyle DDM şeklinde kısaltılacaktır) uygulaması başlatılmıştır, Para ikamesine karşı çözüm olarak getirilen bu uygulama daha sonra büyük sorun yaratmış, Merkez Bankası'nın 2023 yılını devasa bir zararla kapatmasına neden olmuştur.

6. Rasyonel Ekonomi Politikasına Geçiş

Başlangıçta uygulanan yanlış politika nedeniyle, Türkiye son küresel krizden diğer ülkelere oranla çok daha fazla etkilenmiştir. Aynı dönemde ülkede yaşanan pandemi, deprem felâketi, politik istikrarsızlık, hukuk dışı uygulamalar, göçmen sorunu, çevredeki savaşlar, ABD ile yaşanan S-400 krizi, krizin daha da derinleşmesine, içeride ve dışarıda güven ortamının olumsuz etkilenmesine neden olmuştur.

Düzeltilmesi çok zor ve uzun sürecek, maliyeti yüksek bir onarım çabası, 2023 Haziran ayında Rasyonel Ekonomi Politikalarına dönüş ile başlamıştır. Ekonomi kuramına uygun olarak politika faizi 2023 Haziran-2024 Mart aralığında, kademeli olarak yüzde 8,5'ten yüzde 50'ye yükseltilmiştir (Bkz. Tablo 7). Faiz artışlarının kademeli olmasının nedeni, kredi piyasalarını durma noktasına getirmemektir. Bu uygulamayla, Merkez Bankası büyümeyi de gözetken bir yaklaşım sergilemiştir.

7. Orta Vadeli Program (2023-2025)

Yeni ekonomi yönetimi; para-maliye ve gelirler politikasının eş güdüm içinde yürütüleceğini, üretim, rekabet ve verimliliği arttırıcı yapısal reformların hayata geçirileceğini, ifade etmiştir. Bu kapsamda sunulan Orta Vadeli Program'ın (OVP) (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023a) üç temel bileşeni; enflasyonla mücadele, mali disiplin ve yapısal reform, şeklinde özetlenmiştir. Dış kaynak temini dördüncü unsur olarak kaydedilmiştir

Rasyonel Ekonomi Politikası uygulamasında sistemin şu şekilde işlemesi beklenmektedir: Politika faizi artar, bankaların Merkez Bankası'ndan borçlanma maliyeti artar, banka kredi faizini, ayrıca mevduat toplayabilmek için mevduat faizini artırır, TL'ye talep artar, TL değer kazanır, tasarruflar artar, tüketim azalır, bu nedenle ithalat ve enflasyon üzerindeki baskı azalır, önce enflasyon artış hızı, sonra enflasyon oranı düşer. İthalatın azalmasının cari işlemler açığını olumlu etkilemesi beklenir. Ancak enflasyon hızı/düzeyinde hızlı bir düşüş beklenmediğini ifade eden Merkez Bankası Başkanı, bu durumu 2023 yılının Mayıs-Eylül aralığında yaşanan şoklara bağlamıştır. Şokları da akaryakıt fiyatları, kurdaki artış ile Katma Değer Vergisi ve Özel Tüketim Vergisine yapılan zamlar, şeklinde sıralamıştır.

Tablo 1.

	GSYH yılılık değişim (%) ¹	Enflasyon Oranı (TÜFE, dönem sonu) TÜİK (%) ²	Enflasyon Oranı ENAG (%) ³	Enflasyon Oranı (ÜFE, dönem sonu) ⁴ %	Cari İşl. Açığı milyar \$ ⁵	MB swap hariç Net Rez. Milyar \$ ⁶	Dolaşımdaki para (milyar TL) ⁷	MB Kârı (milyar TL) ⁸	Hazine'ye aktarılan MB kârı (milyar TL) ⁹	CDS (5 Yıllık) (Son iş günü) ¹⁰	Dolar Kuru (TL, ortalama, yıl sonu) ¹¹
2018	3,0	20,3		33,6	-14,6	+28,2	132,3	56,3	37,5	359	5,27
2019	0,8	11,8		7,4	+15,0	+23,3	153,4	44,7	39,1	277	5,95
2020	1,9	14,6		25,1	-31,1	-48,9	188,4	34,5	30,2	306	7,35
2021	11,4	36,1	82,8	79,9	-6,4	-56,7	235,4	57,5	50,0	560	12,99
2022	5,5	64,3	137,6	97,7	-45,8	-43,4	341,8	72,0	32,6	544,08 (1 Ocak 2023)	18,71
2023	4,5	64,8	127,2	44,2	-45	-37,0	448,8	-818,2	-	278,28 (29 Aralık)	29,42
2024 (son veri)	5,7 (1. çeyrek)	61,8 (Temmuz)	100,9 (Temmuz)	41,4 (Temmuz)	-25,2 (Mayıs, yıllıklandırılmış)	+28 (2 Ağustos)	633,3 (5 Ağustos)			287,83 (5 Ağustos)	33,43 (7 Ağustos)
2024*	4,0	38,0			-34,7						

* OVP (2024-2026), Program hedefi

Kaynak:

- 1 TCMB EVDS, GSYİH-Harcama Yöntemiyle-Zincirlenmiş Hacim Tablosu. https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/13/bie_gsyhyhe/tr
- 2 SBB Orta Vadeli Program (2024-2026), Temel Ekonomik Büyüklükler Tablosu, sayfa 41. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/09/Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf
- 3 TCMB EVDS, TÜİK - Fiyat Endeksi (Tüketici) (2003=100)(Aylık). https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/9/bie_tukfiy4/tr
- 4 SBB Orta Vadeli Program (2024-2026), Temel Ekonomik Büyüklükler Tablosu, sayfa 41. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/09/Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf
- 5 ENAG - Enflasyon araştırma Grubu. <https://cnagrup.org/>
- 6 TCMB EVDS, TÜİK - Fiyat Endeksi (Yurt İçi Üretici Fiyatları) (2003=100) (NACE REV.2)(Aylık). https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/9/bie_tufe1yi/trhttps://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/9/bie_tukfiy4/tr
- 7 TCMB EVDS, Ödemeler Dengesi Analitik Sunum (6. El Kitabı) (Milyon ABD Doları)(Aylık).https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/9/bie_odana6/tr
- 8 SBB Orta Vadeli Program (2024-2026), Temel Ekonomik Büyüklükler Tablosu, sayfa 41. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/09/Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf
- 9 TCMB EVDS, Merkez Bankası Bilançosu-Stand By-18.01.2002 Tarihli Niyet Mektubu ile Belirlenmiş (Cari) (Bin TL)(Haftalık). https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/5/bie_abstc2/tr
- 10 TCMB EVDS, Döviz Kurları (Günlük). https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/1/bie_dkdovyt/tr
- 11 TCMB EVDS, Uluslararası Rezervler ve Döviz Likiditesi Tablosu (Milyon ABD Doları)(Aylık). https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/2/bie_ulusdovikd/tr
- 12 TCMB EVDS, Merkez Bankası Analitik Bilanço (Bin TL)(İş Günü). https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/9/bie_ulusdovikd/tr
- 13 TCMB EVDS, Merkez Bankası Analitik Bilanço (Bin TL)(İş Günü). https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/2/bie_abanbil/tr
- 14 TCMB Yıllık Rapor 2018, Finansal Tablolar, Kar-Zarar Tablosu. <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2018/tr/m-3-3.html>
- 15 TCMB Yıllık Rapor 2019, Finansal Tablolar, Kar-Zarar Tablosu. <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2019/tr/m-3-3.html>
- 16 TCMB Yıllık Rapor 2020, Finansal Tablolar, Kar-Zarar Tablosu. <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2020/tr/m-3-3.html>
- 17 TCMB Yıllık Rapor 2021, Finansal Tablolar, Kar-Zarar Tablosu. <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2021/tr/m-3-3.html>
- 18 TCMB Yıllık Rapor 2022, Finansal Tablolar, Kar-Zarar Tablosu. <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2022/tr/m-3-3.html>
- 19 TCMB Yıllık Rapor 2018, Tablo 3.4.2.21.1: Kar Dağıtım, sayfa 93. <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2018/files/tr-full.pdf>
- 20 TCMB Yıllık Rapor 2019, Tablo 3.4.2.21.1: Kar Dağıtım, sayfa 93. <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2019/files/tr-full.pdf>
- 21 TCMB Yıllık Rapor 2020, Tablo 3.4.2.21.1: Kar Dağıtım, sayfa 91. <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2020/tr/>
- 22 TCMB Yıllık Rapor 2021, Tablo 3.4.2.21.1: Kar Dağıtım, sayfa 91. <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2021/tr/>
- 23 TCMB Yıllık Rapor 2022, Tablo 3.4.2.21.1: Kar Dağıtım, sayfa 89. <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2022/tr/index.html>
- 24 Reuters, 5 Yıllık Türkiye CDS Oranı
- 25 TCMB EVDS, Döviz Kurları (Günlük). https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds/DataGroupLink/1/bie_dkdovyt/tr

7.1. Kriz Süresince Ekonomide Seçilmiş Göstergelerde Gelişmeler

Kur Korumalı Mevduat (KKM/DDM) Uygulaması (Tablo 2, Grafik 1B, 1C)

(Not: KKM, TL dönüşümlü kur korumalı mevduat, DDM ise döviz dönüşümlü kur korumalı mevduat için kullanılmıştır.)

Uzun vadede büyük maliyete neden olan KKM/DDM uygulaması 20 Aralık 2021'de başlamıştır. Amaç para ikamesinde ters dönüşü sağlamaktı. Ancak TL mevduat sahipleri de KKM'ye yönelmişlerdir. 18 Ağustos 2023'te KKM ile DDM toplamı 3,4 trilyon TL'ye (139 milyar dolar) ulaşarak zirve yapmıştır. Bunun 1,3-1,4 trilyon TL'sinin, doğrudan TL cinsi hesapların dönüşümünden oluştuğu tahmin edilmektedir. KKM/DDM uygulamasının ilân edilmesinin ardından Dolar kuru geçici olarak 16 TL'den 11 TL'ye düşmüştür. KKM/DDM uygulaması dolarizasyonu azaltmamış, dolarizasyonun biçim değiştirmesine neden olmuştur.

KKM/DDM'ler dövize endeksli olduğu için “örtülü dolarizasyon” olarak da düşünülebilir. Türkiye'de Eylül 2021 itibarıyla KKM ile DDM toplamı, toplam mevduatın kabaca 1/4'ünü, yabancı para mevduatla birlikte toplam dolarizasyon ise 2/3'ünü oluşturmaktaydı (Keyder, 2023a: 20). Dolarizasyonun bu denli yüksek olması para politikasının etkinliğini azaltmaktadır.

7.2. KKM'nin Yüğü

Başlangıçta TL mevduattan gelen KKM'nin kur farkları Hazine tarafından, döviz tevdiat hesaplarından gelen DDM'nin kur farkları ise Merkez Bankası tarafından ödenirken; Temmuz 2023'ten itibaren Hazine desteğinin tamamı Merkez Bankası'na devredilmiştir. KKM/DDM'lere ödenen kur farkları bütçe ve Merkez Bankası'na önemli boyutta yük getirmiştir. 2023 Temmuz sonu itibarıyla bütçe kaynaklarından 152, haziran sonu itibarıyla Merkez Bankası kaynaklarından 160 milyar olmak üzere KKM/DDM'lere toplam 312 milyar TL kur farkı ödendiği tahmin edilmektedir. TBMM Plan Bütçe Komisyonu'na sunulan teknik verilere göre, KKM/DDM'nin başlangıcından Haziran 2024 sonuna kadar vergi istisnası nedeniyle oluşan vergi kaybının 112,6 milyar TL'yi bulacağı ifade edilmektedir (Süzer, 2023). KKM'nin 2023 yılında neden olduğu zarar, 833,4 milyar TL olarak açıklanmıştır.

Mayıs 2023'teki genel seçimden sonra Dolar kurunun yükselmesi ile birlikte KKM ve DDM'nin kamuya maliyeti artmıştır. Merkez Bankası 2023 yılını bu hesapların getirdiği ek yük artı forward döviz işlemlerinden kaynaklanan kayıp nedeniyle 818,2 milyar TL'lik bir zararla kapatmıştır. Bu

durumda TCMB'nin 2023 sonunda Hazine'ye gelir olarak devredilecek kârı olmayacaktır. (Not: Yıl sonunda Merkez Bankası'nın kârı, belirli kalemler düşüldükten sonra Hazine'ye gelir olarak devredilmektedir. Önceki yıllarda Merkez Bankası kâr rakamları ve Hazine'ye devredilen miktarlar için bkz. Tablo 6).

Tablo 2. Toplam Mevduat İçinde TL Mev.-YP Mev.-KKM/DDM'nin Payı (%) ve TL bazında KKM +DDM

	TL Mevduat	YP Mevduat	KKM/DDM	KKM+YP	KKM+DDM (tril. TL)
31.12.2021	35,5	64,5	0,0	64,5	0,0
30.12.2022	38,0	46,1	16,0	62,0	1,4
27.01.2023	39,1	45,6	15,3	60,9	1,4
24.02.2023	41,1	42,4	16,4	58,9	1,6
31.03.2023	42,2	40,8	17,1	57,8	1,7
28.04.2023	39,1	40,4	20,5	60,9	2,1
26.05.2023	36,3	39,4	24,3	63,7	2,5
27.06.2023	33,0	43,5	23,5	67,0	2,7
28.07.2023	32,3	42,8	25,0	67,7	3,1
25.08.2023	31,6	42,2	26,1	68,4	3,4
29.09.2023	34,4	40,8	24,8	65,6	3,3
27.10.2023	37,6	40,7	21,6	62,4	3,0
24.11.2023	39,6	41,0	19,3	60,4	2,7
29.12.2023	42,2	40,2	17,7	57,8	2,6
26.01.2024	42,9	40,8	16,3	57,1	2,5
23.02.2024	43,3	41,3	15,4	56,7	2,3
29.03.2024	41,5	43,8	14,7	58,5	2,3
09.04.2024	43,0	42,4	14,6	57,0	2,3
02.08.2024	52	37,5	10,5	48,0	1,8

Kaynak: BDDK.

7.3. KKM/DDM'nin Tasfiye Planı (Tablo 2, Grafik 1B, 1C)

“Rasyonel ekonomi politikası”na geçiş sonrası, Ağustos 2023'te KKM/DDM'yi aşamalı tasfiye planının yürürlüğe girmesiyle, KKM/DDM düşme eğilimine girmiştir. 15 Ağustos 2023'te 139 milyar dolarla zirve yapan KKM/DDM, tasfiye planı doğrultusunda, 27 Ekim itibarıyla 107,3 milyar Dolara, 10 Kasım haftasında 98 milyar Dolara (2,8 trilyon TL), 27 Mart 2024 itibarıyla ise 74 milyar dolara (2,28 trilyon TL) gerilemiştir. 31 Mart yerel seçim

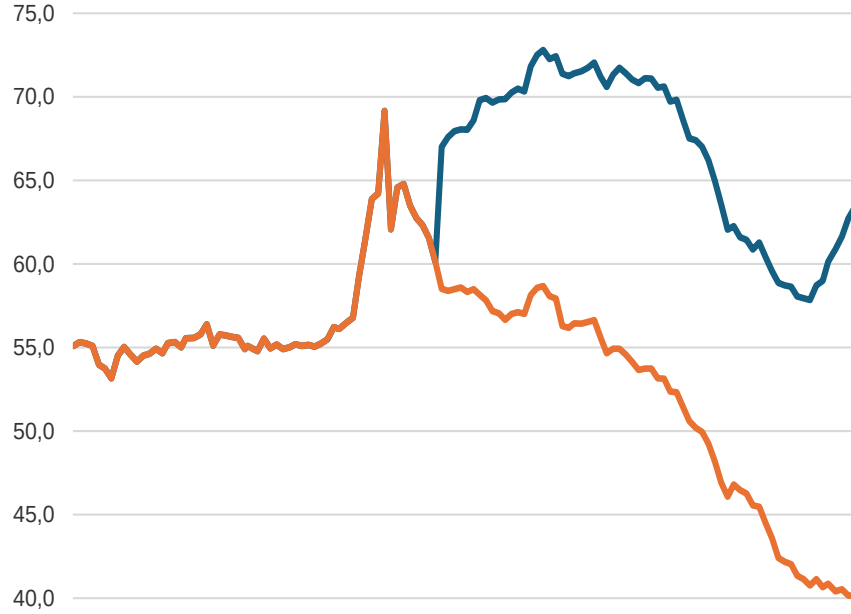
öncesi TL'ye dönüşüm hız kesmiştir. KKM ve DDM'nin toplam mevduat içindeki payı yüzde 26'lardan Mart 2024 sonuna doğru yüzde 17 civarına düşmüştür (bkz.Tablo 2, Grafik 1C). Çözülen paranın döviz kayması kuru tutmayı zorlaştıracaktır. Yerel seçim arifesine kadar geçen süreçte böyle bir risk gözlemlenmemiştir. 2023 sonlarına doğru TL mevduatın payı yüzde 32'lerden yüzde 42'ye çıkmıştır. Ancak yerel seçim öncesi para ikamesi hızlanmış, çözülen para önemli ölçüde döviz mevduatına kaymıştır. Kuru tutmak Merkez Bankasının önemli ölçüde döviz satışı ile mümkün olmuş, swap hariç net rezervler 23,3 milyar dolar gerilemiştir. 2024'ün ilk çeyreğinde durma noktasına gelen Kur Korumalı Mevduat çıkışlarını yeniden canlandırmak için TCMB bankacılık sektörüne ilişkin yeni kararlar almış, Kur Korumalı Mevduat için tutulan zorunlu karşılıklara ödenecek faiz oranını Nisan 2024'te yüzde 30'a yükseltmiştir. Bunun etkisiyle bileşik TL mevduat faizleri de yükselmiştir. 19 Nisan 2024 itibarıyla Döviz Dönüşümlü Kur Koruma Mevduat 2,27, 26 Nisan'da 2,258, 23 Ağustos haftasında 1,62 trilyon düzeyindeydi. 25 Ağustos 2023 itibarıyla KKM dahil döviz mevduatın (mevduatın dolarizasyonu) toplam mevduattaki payı yüzde 68,4 iken, oran 2 Ağustos 2024 itibarıyla yüzde 48'e gerilemiştir.

1 Ocak 2024'ten itibaren TL dönüşümlü KKM hesabı açılması/yenilenmesi yasaklanmıştır. Döviz dönüşümlü KKM'de ise yeni hesap açılışı ve vade sonunda yenilemenin bir süre daha devam edeceği ifade edilmiştir. Ağustos başında Kur Korumalı Mevduat üzerindeki vergi muafiyeti kaldırılmış, kazanca stopaj uygulanmaya başlanmıştır.

Grafik 1B. Kur Korumalı Mevduat (milyar TL)



Kaynak: Bloomberg.

Grafik 1C. Yabancı Para Cinsi Mevduatın Toplam Mevduat İçindeki Payı (%)

Kaynak: BDDK.

7.4. KKM/DDM'de Taban Faiz ve Vergi İstisnası Uygulaması

KKM/DDM hesaplarına başından beri (KKM/DDM başlangıç tarihi Aralık 2021) Merkez Bankası'nın politika faizinin altında faiz uygulanamıyordu. Yani taban faiz politika faizi idi. KKM/DDM'de asgari faiz zorunluluğu 25 Eylül 2023'te sadece TL'den dönüşen KKM'leri kapsayacak şekilde kaldırıldı. Bunun üzerine bankalar uygulanan faizi hızla politika faizinin altına çektiler. Döviz dönüşümü yoluyla açılan kur korumalı mevduatta asgari faiz koşulu ise şu şekilde devam etmektedir: Bu hesaplara banka politika faizinin altında faiz verebilecek, ancak bu oran politika faiz oranının yüzde 85'inden daha düşük olamayacaktır. Örneğin 21 Mart 2023'ten sonra yenilenecek Döviz Dönüşümlü Kur Korumalı Mevduata, $0,50 \times 0,85 = 0,425$, yani en düşük yüzde 42,5 faiz uygulanabilecektir. KKM/DDM'de kurumlar vergisi istisnası 30 Haziran 2024'e kadar uzatılmış, Ağustos 2024 başında ise vergi muafiyeti kaldırılmıştır.

TCMB, 25 Nisan 2024 tarihli duyuru ile Türk lirası mevduat payının artırılması ve kur korumalı mevduattan Türk lirası mevduata geçişin desteklenmesi amacıyla, TL'ye geçiş ve ayrıca yenileme ile TL'ye geçiş hedeflerini sağlayan bankaların zorunlu karşılıklar üzerinden alacakları faizleri

politika faiz oranları ile ilişkilendirilerek kurala bağlamıştır. Buna göre; TL mevduat için tesis edilmesi gereken zorunlu karşılık tutarına TL'ye geçiş oranı seviyesine göre uygulanan faiz üst sınırının, politika faizinin yüzde 80'i olarak belirlenmesine karar verilmiş ve böylece söz konusu sınır yüzde 36 düzeyinden yüzde 40'a yükseltilmiştir. Bu şekilde bankaların KKM'den dönen TL hesaplarına daha yüksek faiz vermeleri ve TL mevduata talebin artması amaçlanmaktadır.

7.5. Enflasyon (Grafik 1A, Tablo 1, Tablo 3)

Merkez Bankası 2 Kasım 2023 tarihli Dördüncü Enflasyon Raporu'nda (TCMB, 2023b) enflasyon oranını 2023 için yüzde 65 (tahmin aralığı %62-68), 2024 için %36 (tahmin aralığı 30-42), 2025 için yüzde 14, 2026 için yüzde 9 olarak öngörmüştür. İstikrar için hedef yüzde 5 olarak kabul edilmiştir. TCMB, aylık enflasyon oranı ana eğiliminde kalıcı düşüş öngörülen tahmin aralığına yakınsayana kadar sıkılaştırılmış para politikasının devam edeceğini ifade etmiştir. (Kaynak: Merkez Bankası'ndan Hükümete "Açık Mektup"). Dezenflasyonun (enflasyon artış hızında/aylık enflasyonda yavaşlama) Eylül 2023'te başladığını (TÜFE aylık enflasyon Ağustos 2023'te %9.7, Eylül'de %5'in altında), ancak bazı aylarda aylık enflasyonda yükselme görüldüğünü ve görüleceğini ifade etmiştir. İstisnai aylar ve bunlarda aylık enflasyonun yüksek çıkma nedenleri şu şekilde izah edilmiştir: Kasım 2023'te, doğalgaz tüketiminin artması sonucu bedelsiz kullanım sınırının aşılması, Ocak 2024'te asgari ücret ayarlamaları ve vergi güncellemeleri, Mayıs 2024'te doğalgaz kaynaklı baz etkileri. Bunların, para politikasının etki alanının dışında kalan unsurlardaki hareket nedeniyle geçici yükselişler olduğu ifade edilmiştir. Mayıs 2024'te yıllık enflasyonda %75 düzeyinde tepe noktası görülmüş, sürekli dezenflasyon sürecinin, para politikasının gecikmeli etkisinin devreye girmesiyle birlikte, 2024'ün ikinci yarısında başlayacağı belirtilmiştir. Uygulanan seçici kredi politikaları çerçevesinde tüketici kredi faiz oranının ticari kredi faiz oranının üzerinde belirlendiği, bu nedenle bireysel kredilerin yavaşladığı, 2023 Mayıs-Haziran döneminde durma noktasına gelen yatırım ve ihracat kredilerinin ise Temmuz'dan itibaren önemli yükseliş kaydettiği ifade edilmiştir.

Merkez Bankası Enflasyon Raporu'nda (TCMB, 2023b) yıl ortasında yüzde 34'lük bir asgari ücret artışının yıllık enflasyona etkisinin yüzde 2,7-4,1 puan aralığında olacağı ifade edilmiştir. 27 Aralık 2023 tarihinde, 2024 yılında asgari ücrette 1 defaya mahsus yapılacak artış yüzde 49 olarak ilân edilmiştir. Merkez Bankası bu artışın yıllık enflasyona etkisinin yüzde 3.92 ile yüzde 5.88 arasında olacağını hesaplamıştır. 17 bin TL olarak belirlenen asgari ücrete, yüzde 14 SGK primi işçi payı ve yüzde 1 işsizlik sigortası işçi payı eklendiğinde 20 bin lira brüt ücret, buna yüzde 15,5 SGK primi işveren payı ve yüzde 2 işsizlik

sigortası işveren payı eklendiğinde ise 23 bin 500 TL bir işçinin işverene maliyeti elde edilir. Umarız yüksek maliyet nedeniyle çalışan işçi sayısında azalma yaşanmaz. Tahminde önemli rol oynayan doğalgaz fiyatı, Ağustos 2024 başından geçerli olmak üzere yüzde 38 zamlanmıştır.

Merkez Bankası'nın 2024 enflasyon oranı ile ilgili sunduğu tahmin aralığının geniş olması, jeopolitik riskler ve yönetilen/yönlendirilen fiyatlardaki belirsizlik ile izah edilmiştir. Mayıs 2024'te enflasyon oranının artış hızında yükseliş, takip eden aylarda düşme sağlanacağı öngörülmekteydi. 2024 Mayıs ayında yüzde 75 oranında gerçekleşen yıllık enflasyon oranında, yukarıda belirtildiği gibi, büyük ölçüde baz etkisi mevcuttur. Baz etkisi kısmen, 2023 Mayıs ayında doğalgazın enflasyon hesaplamasında sıfır fiyat yöntemiyle yer almasından kaynaklanmıştır. 2023 Mayıs ayındaki doğal gaz tüketiminin tümü Enerji Bakanlığı bütçesinden karşılanmak üzere sübvansede edilmiştir. Yıllık enflasyon oranında 2024 Mayıs ayında beklenen zirve, 12 aylık enflasyon hesaplamasında, seriden 2023 Mayıs ayı için elde edilen enflasyon oranının (0.04) düşülüp, daha yüksek çıkacak Mayıs 2024 rakamının ilâvesi sonucu elde edilmiştir. Oran yüzde 75,45'tir. Haziran yıllık enflasyon oranı yüzde 71,6, Temmuz enflasyon oranı ise yüzde 61,78'dir. (Tablo 3).

Haziran 2023-Mayıs 2024 döneminde de aylık 25 metreköplük tüketimin yine Enerji Bakanlığı tarafından karşılanacağı belirtilmiştir. Bu nedenle ilgili dönem enflasyon oranları da gerçeği yansıtmayacaktır. Bu tür geçici düzenlemeler serilerin gerçekçi biçimde devamlılığına gölge düşürmektedir.

2024 yılı Mayıs, Temmuz ve Ağustos ayları için enflasyon hesaplamalarında önemli bir baz etkisi vardır, çünkü 2023 Mayıs aylık enflasyonu çok düşük (0,04), Temmuz ve Ağustos aylık enflasyon oranları ise çok yüksek (yüzde 9,49 ve 9,09) düzeydedir. (Tablo 3, Kolon 2)

OVP'nin kamu politikalarına dair varsayımları Merkez Bankası'nın enflasyon tahminine yansıtılmıştır. Bu varsayımlar, TCMB'den Hükümet'e gönderilen Açık Mektup'ta hatırlatılmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır:

1. Asgari ücretin yılda bir kez güncellenmesi,
2. Yönetilen/yönlendirilen fiyat/ücret/vergi ayarlamalarında OVP'de sunulan enflasyon tahminlerinin gözetilmesi,
3. Sıkılaştırılmış para politikasının ihtiyatlı maliye politikası ile desteklenmesi,

Bu varsayımların dışına çıkılması, enflasyon tahminlerinden sapmaya neden olmaktadır.

Tablo 3. Aylık-Yıllık Enflasyon Oranları (TÜFE, %)

	Yıllık TÜFE-TÜİK	Aylık TÜFE-TÜİK	Yıllık ENAG	Aylık ENAG
07-2024	61,78	3,23	100,88	5,91
06-2024	71,60	1,64	113,08	4,27
05-2024	75,45	3,37	120,66	5,66
04-2024	69,80	3,18	124,35	5,02
03-2024	68,5	3,16	124,63	5,68
02-2024	67,07	4,53	121,98	4,32
01-2024	64,86	6,70	129,11	9,38
12-2023	64,77	2,93	127,2	4,12
11-2023	61,98	3,28	129,3	5,58
10-2023	61,36	3,43	126,2	5,09
09-2023	61,53	4,75	130,13	6,24
08-2023	58,94	9,09	128,05	8,59
07-2023	47,83	9,49	122,88	13,18
06-2023	38,21	3,92	108,6	8,54
05-2023	38,59	0,04	109,0	7,35
04-2023	43,68	2,39	105,19	4,86
03-2023	50,51	2,29	113,0	5,08
02-2023	55,18	3,15	122,0	4,32
01-2023	57,68	6,65	121,62	9,26

Kaynak: TÜİK ve ENAG.

TCMB'nin Hükümet'e yolladığı 5 Nisan 2024 tarihli açık mektupta, 2023 yılında yaşanan gelişmeler şu şekilde izah edilmiştir:

2022 sonunda gerçekleşen yüzde 64.3 enflasyon oranı (TÜFE-TÜİK) tahmin bandı içinde kalmıştır. 2023'ün ilk yarısında; baz etkileri, döviz kurunda yatay seyir, düşen YP cinsi ithalat fiyatları ve enerji subvansiyonu etkisiyle enflasyon gerilemiş, yıllık yüzde 38.2 düzeyinde kalmıştır. Ancak parasal koşulların etkisiyle aşırı kredi büyümesi, ücret güncellemeleri, hane halkına yapılan transferler, enflasyon üzerinde talep yönlü etkiyi artırmıştır. Enflasyondan korunma saikiyle cari açığın altın ve tüketim malı ithalatı kanalıyla yükselmesi finansal belirsizliği arttırmış, Şubat'ta yaşanan Kahramanmaraş merkezli deprem kamu maliyesini etkilemiş, enflasyon artış göstermiştir. Bu durum fiyatlama davranışlarını da olumsuz etkileyerek ilk yarıda gerileyen

enflasyonun ikinci yarıda artmasına neden olmuştur. 2023 Haziran ayında parasal sıkılaştırma başlamıştır. 2023 üçüncü çeyreğinde yurt içi talep artışı devam etmiş, ücret artışları, hizmet enflasyonunda katılık ve ham petrol fiyatlarındaki artış, hem enflasyonu hem fiyatlamada davranışlarını olumsuz etkilemiştir. Haziran-Eylül 2023 arasında enflasyon 23,3 puan artarak yüzde 61,5 olarak gerçekleşmiştir. Bunun 4,7 puanı vergi dahil kur etkisi hariç olarak akaryakıt fiyat artışından, 3,8 puanı kur artışından, 2,8 puanı akaryakıt haricindeki vergi artışından kaynaklanmıştır. Fiyat davranışlarında ilâve bozulmanın enflasyona etkisi ise 10 puan olmuştur. (Kaynak: TCMB'den Hükümet'e "Açık Mektup", 5.4.2024).

Yılbaşı sonrası ücret artışları ve bunun hemen akabinde fiyatlarda görülen aşırı yükselişler (bir kısmı fırsatçı artış ve geriye doğru endeksleme sonucu) nedeniyle, Ocak ayı enflasyon oranı daima yüksek çıkar. TÜİK-TÜFE 2023 Ocak ayı enflasyon oranı yüzde 6,65, 2024 Ocak için ise yüzde 6,70'tir. Ocak 2024'ün yıllık enflasyon oranı, seriden 6.65'in düşülüp, seriye 6,70'in ilave edilmesi suretiyle elde edilir. Ocak için 2 rakam yakın olduğu için baz etkisi oluşmamış, yıllık enflasyon oranı yüzde 65 olarak hesaplanmıştır. Şubat 2024 için ise yıllık enflasyon Ocak ayına göre daha yüksek (Yüzde 67,07) çıkmıştır. Bunda Ocak ayında başlayan fiyat artışlarının Şubat ayında devam etmesinin yanı sıra, ufak da olsa bir baz etkisinin rolü vardır. 2023 Şubat ayı enflasyon oranı yüzde 3,15 iken, 2024 Şubat ayı enflasyonu yüzde 4,53 çıkmıştır. Arada 1,5 puana yakın fark bulunmaktadır. Yıllık Şubat enflasyonunu hesaplarken seriden 3,15 düşülüp, 4,53 ilâve edilmesi gerekmektedir. Bu durumda Şubat ayı için elde edilen yıllık enflasyon oranı baz etkisinin de etkisiyle yüksek çıkmıştır. Benzer şekilde Mart 2024 enflasyonu da yüksek düzeyde (yüzde 68,5) olarak gerçekleşmiştir. Mart ayı fiyatlamasında. Ramazan ayına özgü unsurların katkısı görülmüştür. Ayrıca ufak da olsa bir baz etkisi bulunmaktadır. 2023 Mart ayı enflasyon oranı yüzde 2,29, 2024 Mart ayı enflasyon oranı ise 3,16'dır. Arada bir puana yakın fark bulunmaktadır.

Merkez Bankası'nın öngörüsü gerçekleşir, 2024'ün ikinci yarısında dezenflasyon süreci başlarsa, enflasyon beklentileri olumlu etkilenecek, öngörülebilirlik artacaktır. Unutulmamalıdır ki para politikasından gecikmeli sonuç alınabilmekte, aktarım mekanizması ortalama 18 ay sürmektedir

Enflasyonu etkileyen önemli bir faktör de fiyatlamada kâr marjının isteğe bağlı artırılabilmesidir. Kriz süresince fiyatlamada davranışlarında bozulma yaşanmış, pek çok üründe fırsatçı ya da oligopol fiyatlamada görülmüştür. Bunu önlemek için etkili bir denetim mekanizması işletilmelidir. Kâr marjının enflasyona etkisi üzerinde yapılan bir çalışma (Boratav, vd., 2023); Türkiye'de yaşanan enflasyonun ücretler ile ilişkisi bulunmadığını, enflasyonun "kâr itilimli" bir süreç olduğunu, kâr katsayılarındaki yükselişin enflasyon

dinamiklerinin ardında yatan önemli bir itici güç olduğunu, belgelemiştir. Çalışmada, 2015 sonrası TUIK ve TCMB verilerine dayandırılarak tarım dışı ortalama kâr katsayısının 2015'te 0,14'ten 2021'de 0,21'e, sanayide ise 0,12'den 0,19'a yükseldiği, ücret gelirlerinin milli gelirdeki payının 2015-2021 arasında yüzde 30,9'dan yüzde 25,6'ya gerilediği ifade edilmiştir.

Üçüncü enflasyon raporunda Merkez Bankası 2024 yıl sonu enflasyon tahmini yüzde 38'e yükseltmiş, tahmin aralığını ise yüzde 30-42 olarak belirtilmiştir. Bandın üst sınırı olan yüzde 42'nin aşılmayacağı ifade edilmiştir. 2025 yılı için enflasyon öngörüsü yüzde 14, tahmin aralığı yüzde 7-21, 2026 için yüzde 9 olarak belirlenmiştir. İstikrar erişimi için düşünülen oran yüzde 5'tir.

7.6. Enflasyon - Aşırı Likidite - Sterilizasyon

Hazine borçlanma yapısı ve harcama projeksiyonu, rezervlerdeki güçlenme çabası, vadesi gelmemiş TL karşılığı swap işlemleri, KKM/DDM kur farkı ödemeleri ve TL karşılığı döviz işlemleri gibi nedenlerle, 2023 yılının ikinci yarısından itibaren piyasada dönemsel likidite fazlası oluşmaktadır. Böyle zamanlarda Merkez bankası Açık Piyasa İşlemlerinde net borç alan konumuna geçmek durumunda kalmaktadır. Aşırı likidite mevduat faizini aşağı çekmekte, bu da enflasyon tarafını olumsuz etkilemektedir.

Parasal aktarım mekanizmasının etkinliğini artırmak amacıyla fazla likidite Merkez Bankası tarafından çeşitli araçlarla sterilize edilmiş/edilmektedir. Bu çerçevede;

- (a) KKM hesaplarına zorunlu karşılık getirilmiş, vadeye göre farklılaştırılarak arttırılmıştır.
- (b) Döviz cinsinden mevduat için TL cinsinden tesis edilmek üzere ilâve zorunlu karşılık uygulaması getirilmiştir.
- (c) 22 Aralık 2023'ten itibaren TL Depo ihaleleri düzenlenmeye başlanmıştır. Depo ihalelerinin vadeleri 1 hafta ilâ 91 gün vadeye kadar olabilmektedir. Ağustos ayından itibaren ek depo ihaleleri konulmuştur.
- (d) TL Uzlaşmalı Vadeli Döviz Satım işlemi gerçekleştirilmiştir.

TCMB genel seçimlerden sonra TL likiditeyi çekmek (**sterilizasyon**) için zorunlu karşılık aracını kullanmıştır. 21 Aralık 2023'te, 2006'dan sonra ilk defa olarak sterilizasyon için ek bir araç olarak "**TL depo alım ihalesi**" aracını yeniden devreye sokmuştur. Depo alım ihalesi, Merkez Bankası'nın TL likidite fazlalığını çekmek amacıyla bankalardan ihale yöntemi ile TL depo alma

işlemdir. 22 Aralık 2023-8 Ocak 2024 arası düzenlenen sekiz depo ihalesiyle Merkez Bankası piyasadan 425 milyar TL çekmiştir. Ekonomide gerekli denge sağlandıktan sonra swap işlemlerinin azaltılması, Kur Korumalı Mevduat uygulanmasının tamamen kaldırılması planlanmaktadır. Dolayısıyla ileride bunların likidite fazlası yaratmada etkisinin olmayacağı düşünülmektedir. TL Uzlaşmalı Vadeli Döviz Satım işlemi 2023 Temmuz ayından sonra ilk kez 2024 Mart ayında kullanılmıştır. 5-7 Mart 2024 aralığında, 1,4 milyar dolar tutarında Uzlaşmalı Vadeli Döviz Satım işlemi yapılmıştır. İşlemler sadece Döviz Piyasası'nda işlem yapmaya yetkili bankalar ile gerçekleştirilebilmektedir. TL Uzlaşmalı Döviz Alım-Satım işleminde vade sonunda taraflar arasında anaparalar el değiştirmez, sadece TL cinsinden nakdi uzlaşma (kur farkı ödemesi) gerçekleştirilir. Kişi, ileride ödenecek borcu, bu işlemi yaparak muhtemel kur farkına karşı korumuş olmaktadır. Borç vadesi gelince Merkez Bankası'ndan kur farkını alıp serbest piyasadan dolar satın alacak, kur baskısı o zaman hissedilecektir. Yani bu işlemle kura baskı ve likidite sorunu ertelenmiş olmaktadır.

Yerel seçim sonrası Merkez Bankası ilave tedbirler almıştır. Örneğin, uyguladığı menkul kıymet tesis oranını yüzde 4'ten yüzde 1'e indirmiştir. İleride bu yükümlülüğün tamamen kaldırılması planlanmaktadır. Bankalar için menkul kıymet tesisi TCMB tarafından getirilen bir yükümlülüktür. Bu yükümlülük, bankaların yabancı para cinsinden mevduat ve kredi gibi yükümlülüklerine karşılık TL cinsinden menkul kıymet bulundurma zorunluluğu olarak tanımlanmaktadır.

Merkez Bankası dönüşüm kurunu, Nisan 2024'te bankaların sunduğu kurun 1 TL üzerine çıkarmıştır. Rezervlere destek ve TL'ye dönüşümü hızlandırmak amacı ile, bankalardaki döviz hesaplarının TL'ye dönüşümünde uygulanan banka kuru yerine, Merkez Bankası'nın belirlediği dönüşüm kurunun uygulanacağını belirtmiştir. Örneğin 5 Nisan itibarıyla banka kuru 30,98 iken, TCMB dönüşüm kuru 31,99 olarak belirlenmiştir.

7.7. Döviz Kuru (Tablo 1, Grafik 1, Grafik 1A)

Başlangıçta, ülkede yaşanan yüksek enflasyona rağmen, döviz müdahale yoluyla, döviz kurunun Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi paralelinde artmasına izin verilmemiştir. Aslında o dönemde serbest kambiyo rejiminden uzaklaşmış, müdahalelerle kur düşük tutulmaya çalışılmıştır. Bu tür bir rejim, "Yönetilen Dalgalı Kur Rejimi" (Managed Float) olarak adlandırılabilir. Haziran 2023'te "Rasyonel Ekonomi Politikası"na geçiş sonrası müdahalelerin kesilmesiyle birlikte, kur hızlı bir artış göstermiş, 2022 yılında 18,62 TL olan dolar kuru, 2023 yılını 29,6 TL düzeyinde kapatmıştır. (Tablo 1, Grafik 1). Yerel seçim öncesine

kadar Merkez Bankası tarafından müdahale amaçlı döviz satışı gerçekleşmemiş, ancak Şubat enflasyonunun beklenenin üzerinde gelmesi ve seçim sonrası devalüasyon beklentisi, insanları altın ve dövize yönlendirmiştir. Kuru tutmak için yeniden kura müdahale başlamış, Merkez Bankası büyük çaplı döviz satışı nedeniyle rezerv kaybına uğramıştır. 2023 sonunda eksi 37 düzeyinde olan swap hariç net rezervler, 21 Mart 2024 itibarıyla eksi 62,8, 29 Mart'ta ise eksi 65,5 milyar dolara gerilemiştir. Müdahaleler sayesinde dolar kuru kontrollü artış sergilemiş, 1 Ocak-21 Mart 2024 arasında kur 29,6 TL'den 31,8 TL'ye yükselmiştir. Ayrıca bu dönemde altın ve dolarda serbest piyasa ile banka fiyat/kuru arasındaki makas yükselmiştir. 21 Mart'ta politika faizinin yüzde 50'ye çıkarılmasından sonra kurda hafif bir gerileme görülmüş, kısa süreli dalgalanmanın ardından kur, 32-33 TL civarında yatay bir seyir sürdürmeye başlamıştır. Dolar kuru 26 Mart itibarıyla 32,20, 19 Nisan itibarıyla 32.49, 4 Mayıs itibarıyla ise 32,33, 15 Ağustos itibarıyla 33,6 TL düzeyinde seyretmektedir. Enflasyon sürecinin devam etmesine rağmen kurun göreceli satın alma gücü paritesi paralelinde (paritenin hesaplanmasında gelecek yılın oranları kullanılmalıdır) yükselmemesi, TL'nin aşırı değerlenmesi sonucunu doğurabilecek, bu da ihracat-ithalatımızı, dolayısıyla ticaret ve cari işlemler açığımızı olumsuz etkileyecektir. En fazla etkilenecek sektörler arasında tekstil ve turizm sektörü bulunmaktadır. İthalatımızın önemli bir kısmının aramalı niteliğinde olması, kurdaki yatay seyir, diğer bir deyişle TL'nin değer kazanmasından ticaret ve cari açığın fazla etkilenebilmesinin nedenlerinden biridir.

Faiz artışı sonrası seçim atmosferinin yarattığı belirsizliğin devamı nedeniyle para ikamesi, yabancı çıkışı ve dolayısıyla Merkez Bankası'nın döviz satışı yoluyla kura müdahalesi sürmüştür. Yerel seçim sonrası yaşanan değişim güven ortamını olumlu etkilemiş, Merkez Bankası'nın döviz satışı durmuştur. Aksine kurun aşırı düşmesini önlemek ve eksilerde seyreden rezervleri yeniden inşa etmek amacıyla Merkez Bankası döviz alımına başlamıştır. Eksi 65,5 milyar dolara kadar gerileyen swap hariç net rezervler, 2 Ağustosla biten haftada artı 28 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmiştir.

7.8. Faiz Artışına Rağmen TL'nin Değer Kaybı

Savaş ve jeopolitik gelişmeler, yüksek borç düzeyi, yüksek cari açık, kaliteli dış finansmana erişimde zorluk, petrol fiyatlarında yükselme beklentisi, Derecelendirme Kuruluşları'nın Türkiye'nin kredi notunu düşürmeleri, risk ve belirsizliklerin artmasına ve güven erozyonuna neden olmuştur. Rasyonel ekonomi politikası çerçevesinde yapılan faiz artışlarına rağmen Haziran 2023'ten sonra TL'nin değer kaybetmeye devam etmesi genelde bu nedenlere bağlanmaktadır. Serbest piyasada Dolar kuru 2 Haziran-22 Ekim 2023 arasında

20 TL'den 29 TL'ye yükselmiş, Dolar yüzde 45 değer kazanırken, TL dolar karşısında yüzde 31 değer kaybetmiştir. Aslında ben kurdaki bu yükselişi, yapılan müdahaleler ve KKM uygulaması nedeniyle baskı altında tutulan döviz kurunun, Haziran 2023'te politika değişikliği sonrası müdahalenin kesilmesiyle, Politika Faizi artışlarına rağmen, Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi (Relative Purchasing Power Parity) paralelinde gerçek (denge) değerine doğru yükselmesi, şeklinde yorumluyorum.

Eylül 2023'ten itibaren, kurdaki artışlar TÜFE enflasyon oranının bir miktar altında kalan trend üzerinde seyretmektedir (Bkz. Grafik 1A). Bunun nedeni Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi'nin, ülkenin enflasyon oranından ihracat yaptığı ülkelerin enflasyon oranının düşülmesi sonucu elde edilmesidir. Yani hesaplamada kullanılan Parite, ülke enflasyonunun altında bir rakamdır. Bu istikrarlı yükselişin bazı bölümleri, Merkez Bankası tarafından müdahale edilerek kontrol altında gerçekleşmiştir. Arzu edilen durum, piyasanın istikrara kavuşması, ülkenin serbest kambiyo rejimine dönmesi ve böyle bir ortamda, yükselişlerin, Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi paralelinde devam etmesidir.

(Not: Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi, ülkeler arasındaki fiyat düzeyi farklılaşmasını ortadan kaldıran para birimi dönüştürme oranıdır. Göreceli Satın Alma Gücü Paritesine göre, kurlardaki değişme, iki ülkenin enflasyon oranları farkı ile orantılıdır. Parite, kabaca, iki ülke enflasyon oranı farkı şeklinde hesaplanmaktadır.)

En son 21 Mart toplantısında Para Politikası Kurulu politika faizini yüzde 50'ye çıkarmıştı. O zaman PPK sadece politika faizini 500 puan arttırmakla kalmamış, aynı zamanda operasyonel değişiklik kapsamında faiz koridorunu da genişletmiştir. Borçlanma ve borç verme faiz oranının +300 baz puanlık marj ile belirlenmesine (daha önce marj 150 baz puan, yani 1,5 puandı) karar vermiştir. Yani gecelik borçlanma faizi yüzde 43,5'ten yüzde 47'ye, borç verme faizi ise yüzde 46,50'den yüzde 53'e yükseltilmiştir.

7.9. Kur Tahmini

Bir süre önce yaptığımız bir çalışmada, Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi'ni ENAG'ın TÜFE enflasyon oranı ve ABD'nin TÜFE enflasyon oranı üzerinden hesapladık (Keyder, 2023b). Çalışmanın sonuçlarına bakalım: Türkiye'de Dolar Kuru Mart 2021 sonlarından Eylül 2021 ortalarına kadar 8 TL civarında yatay bir seyir izlemiştir. Faizlerin düşürülmeye başlaması öncesi Dolar kuru 8,53 TL idi. Şayet takip eden dönemde kur müdahalelerle baskı altında tutulmayıp Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi paralelinde yükselmesine izin verilseydi, Dolar kurunun Ekim 2023'te 28 TL civarında olması gerekirdi. "Rasyonel Ekonomi Politikası"nın uygulamaya konduğu Haziran 2023'ten

itibaren döviz müdahale kesilmiş, kurun yükselerek dengeyi bulmasına izin verilmiştir. Göreceli Satın Alma Gücü Paritesini kullanarak yaptığımız hesapta, 2023 sonu için 29-30 TL civarında bir kur tahmini ortaya çıktı. Bunun üzerinde bir artışın, TL'ye karşı güven kaybı, dış şoklar gibi nedenlerden kaynaklanacağını ifade etmiştik. 2023 sonu dolar kuru 29,6 TL düzeyinde gerçekleşti (Tablo 1, Grafik 1 ve 1A). 2024 yılında da serbest kur rejiminin devam etmesi halinde, piyasa koşullarında belirlenen döviz kurunun Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi paralelinde yükselmesini bekliyorduk. Ancak 31 Mart 2024 tarihinde gerçekleşen yerel seçim öncesi, seçim sonrası ile ilgili olarak gelişen devalüasyon beklentileri nedeniyle güven ortamı olumsuz etkilenmiş, döviz ve altın talebi artmış, yabancı yatırımcı Türkiye'yi terk etmeye başlamıştır. 1-15 Mart 2024 aralığında yabancı çıkışı nette, hisse senedinde 229 milyon dolar, tahvilde 330 milyon dolar, swapta 3.6 milyar dolar olmuştur. 1-15 Mart tarihleri arasında yerlinin yabancı para mevduatındaki artış 5,7 milyar dolar olmuştur. Bunun 2,5 milyar doları altın fiyat artışı ve avronun dolara karşı değer kazanmasından kaynaklanmış, parite etkisinden arındırılmış artış 3,2 milyar dolar olmuştur. Bir kısmı KKM dönüşü sonucu olsa da bu dönemde döviz yönelim yaşandığı yadsınamaz. Ayrıca seçim öncesi dönemde altın/döviz'de yastık altına kaçış da hızlanmıştır. Merkez Bankası yeniden müdahaleye başlamış, kurun kontrollü artışını sağlamıştır. 16 Şubat-15 Mart arası TCMB'nin net döviz satışı 20 milyar dolardır. Müdahale, Banka'nın yüksek düzeyde rezerv kaybına neden olmuştur. Politika faizinin yüzde 50'ye çıkarılması sonrası da Merkez Bankası müdahaleye devam etmek durumunda kalmıştır.

31 Mart 2024'te yer alan yerel seçim sonrası önemli bir değişim gerçekleşmiş, gerek kur gerekse CDS'ler bu değişimden olumlu etkilenmiştir. Seçim sonrası rezerv kaybı durmuş, döviz satışı yoluyla kura müdahale sonlandırılmıştır. Aksine, yerel seçim sonrası 3 ve 4 Nisan'da Merkez bankası kurun aşırı düşmesini engellemek ve de rezerv artışı sağlamak amaçlı döviz alımı gerçekleştirmiştir. Devam eden döviz alımı TCMB'nin swap hariç net rezervlerinde önemli artışa neden olmuştur. Kısa bir süre 32'nin altını gören kur, Nisan ayından itibaren 32-33 TL civarında yatay bir seyir izlemektedir. 23 Ağustos itibarıyla dolar kuru 33,89 TL idi. (Bkz. Tablo 1, Grafik 1).

7.10. Enflasyon ile Kur Arasında Çift Yönlü Etkileşim (Keyder, 2024a)

Döviz kuru tutulamazsa, geçişkenlik etkisiyle enflasyon yükselmeye devam eder. Kurdaki bir artış ithal girdi (hammadde, aramalı) ve akaryakıt fiyatlarını arttırmakta, bu da Türkiye'de üretim maliyetini yükseltmektedir. Aramalı ve hammadde grupları, ithalatımızın yüzde 70'ini oluşturmaktadır. Fiyatlamada denetim olmayan bir ortamda çoğu kez fiyat artışı, kur artışının

neden olduğu maliyet artışının çok üzerinde belirlenmektedir. Aslında pandemi sonrası talep çekişli ve maliyet itişli şokların neden olduğu enflasyon sarmalında, fiyatlama konusunda tüm dünyada bu tür davranışlar gözlenmiştir. Şirketler önlerini göremeyip, kendilerini korumak amacıyla kâr marjlarını yükseltmiş, hatta bu yolla haksız kazanç sağlama yoluna gidenler bile olmuştur. Bu tür davranışın neden olduğu enflasyon türüne “greedflation (fırsatçı enflasyonu)” denilmektedir. Burada “kâr itilimli” bir enflasyondan söz edilmekte ve kâr, enflasyon dinamikleri arasında güçlü bir etmen olarak ortaya çıkmaktadır (Bkz. Boratav K., Yeldan A.E., Köse A. H.,2023). Türkiye özelinde de bu nedenle ihracat pahalılaşmaktadır. Bazı durumlarda fiyat artışları “gizli” de olabilmektedir. Örneğin fiyat aynı kalırken ürünün miktar/gramajı düşürülmekte (shrinkflasyon) veya kalitesi düşürülmektedir (skimpflasyon). Enflasyon beklentilerinin kırılması, “kâr itilimli” fiyat artışlarının daha düşük düzeyde gerçekleşmesini sağlayabilecektir. Enflasyon beklentilerinin kırılması için güven ortamının iyileşmesi şarttır.

Bazı durumlarda ihraç konusu malın pahalılaşması sorun yaratmaz. Örneğin; inovasyon, yüksek katma değerli ürün, AR-GE’ye dayalı kaliteli ürün üretimi, markalaşma gibi olgular, fiyat artışına rağmen ürünün ihracat potansiyelini korumasını sağlayabilir. Ancak ihracat konusu ürünlerde rekabet söz konusu ise, ihraç edilen ürünün fiyatının yükselmesine izin verilemez. Müşterinin rakiplere yönelmesini önlemek için kurun yükselmesi gerekecektir. Serbest dalgalı kur rejiminde yeni denge kuru, piyasa koşullarında, kurun Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi paralelinde hareketiyle sağlanır. Ancak müdahalelerle kurun gerekli oranda yükselmesine izin verilmezse TL aşırı değerli, ihracat pahalı, ithalat ucuz hale gelir, ticaret dengesi ve cari açık olumsuz etkilenir. Ancak burada ithalatın önemli bir kısmının aramalı niteliğinde oluşu, “açık” üzerindeki etkinin sınırlı kalmasına neden olabilecektir.

7.11. Dış Borç Stoku (Keyder, 2024b) (Tablo 4, Tablo 4A, Tablo 5, Grafik 2, Grafik 3)

Ekonomi yönetiminin borçlanma stratejisi; borcu uzun vadeye yaymak, değişken faizli senet payını düşürmek (faiz riskini azaltmak), borç stokunun kur riskini düşürmek ve son olarak güçlü nakit rezerv birikimi sağlamak, olarak özetlenebilir.

Türkiye büyük bir borç yükü altındadır. 2023 yılında toplam borç stokunun yüzde 64,5’i döviz cinsindeydi. 2024 yılında çevrilmesi gereken kısa vadeli dış borç miktarı 226 milyar Dolardır (Tablo 5). Cari açıkla birlikte bulunması gereken dış finansman bunun üzerinde olmuştur.

Türkiye'nin brüt dış borç stoku 2018-2024(Ç1)'i kapsayan kriz döneminde 426,7 milyar dolardan 506,8 milyar dolara, net dış borç stoku ise 253,3 milyar dolardan 283,9 milyar dolara yükselmiştir. Kamu ve özel sektörün borcu büyük ölçüde uzun vadeli iken Merkez Bankası'nın borcunun tamamı kısa vadeli. Bu, swap hariç net rezervleri eksilere düşen Merkez Bankası'nın ilgili dönemde döviz ihtiyacını kısa vadeli swap işlemleri ile karşıladığının bir göstergesidir. Kamu borç stoku içinde kısa vadeli borcun payı yıllar itibarıyla genelde yüzde 15-18 civarında seyrederken, özel sektör dış borcunda kısa vadeli borcun payı 2018-2024(Ç1) arasında artış eğilimi sergileyerek, yüzde 24'ten yüzde 37,4'e yükselmiştir (oranlar, Tablo 4'teki verilerden hesaplanmıştır).

2024 birinci çeyrek itibarıyla Türkiye'nin Brüt Dış Borç Stoku 506,8 milyar dolar, milli gelire oranı yüzde 44,7'dir. Net Dış Borç Stoku ise 283,9 milyar dolar olup, milli gelire oranı yüzde 25'tir. Kısa vadeli dış borç stoku ise 178,3 milyar dolardır. TCMB, Haziran 2024 itibarıyla kısa vadeli dış borç stokunun 236,6 milyar dolar ile rekor kırdığını açıklamıştır.

Tablo 4. Türkiye'nin Brüt ve Net Dış Borç Stoku (Milyar ABD Doları) (*)

	KAMU SEKTÖRÜ			TCMB			ÖZEL SEKTÖR			Toplam brüt dış borç stoku	Brüt Dış Borç Stoku/GSYH	Toplam net dış borç stoku	Net Dış Borç Stoku/GSYH
	Kısa Vadeli	Uzun Vadeli	Toplam(1)	Kısa Vadeli	Uzun Vadeli	Toplam(2)	Kısa Vadeli	Uzun Vadeli	Toplam(3)	(1)+(2)+(3)	(%)(**)		(%)(**)
2017	19,4	117,8	137,2	1,8	0	1,8	88,6	223,9	312,5	451,5	52,6	281,5	32,8
2018	20,8	122,4	143,2	5,9	0	5,9	66,4	211,2	277,6	426,7	53,5	253,3	31,7
2019	23,4	137,4	160,9	8,5	0	8,5	64,1	181,3	245,4	414,7	54,5	220,5	29,0
2020	24,9	152,7	177,6	21,3	0	21,3	65,5	164,9	230,4	429,4	59,9	243,7	34,0
2021	22,2	157,5	189	26,1	0	26,1	70,5	161,3	231,8	437,6	53,5	221,8	27,5
2022	28,9	156,3	185,2	32,8	0	32,8	87,4	152,2	239,1	457,0	51,2	231,0	25,5
2023 (Ç3)	31,9	161,9	193,8	45,7	0	45,7	91,0	150,1	241,1	480,6	45,5	263,7	24,5
2023 (Ç4)	34,5	167,2	201,7	46,4	0	46,4	95,2	157,1	252,3	500,3	45,7	261,4	23,9
2024 (Ç1)	37,7	169,7	207,4	45,9	0	45,9	94,7	158,8	253,5	506,8	44,7	283,9	25,0

(*) Dördüncü çeyrek rakamları kullanılmıştır. Sadece 2023 yılına ait veri üçüncü ve dördüncü çeyrek, 2024'e ait veri birinci çeyrek rakamıdır.

(**) Çeyrek dönemlere ait oranlar, son 4 çeyrekteki dolar cinsinden GSYH verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

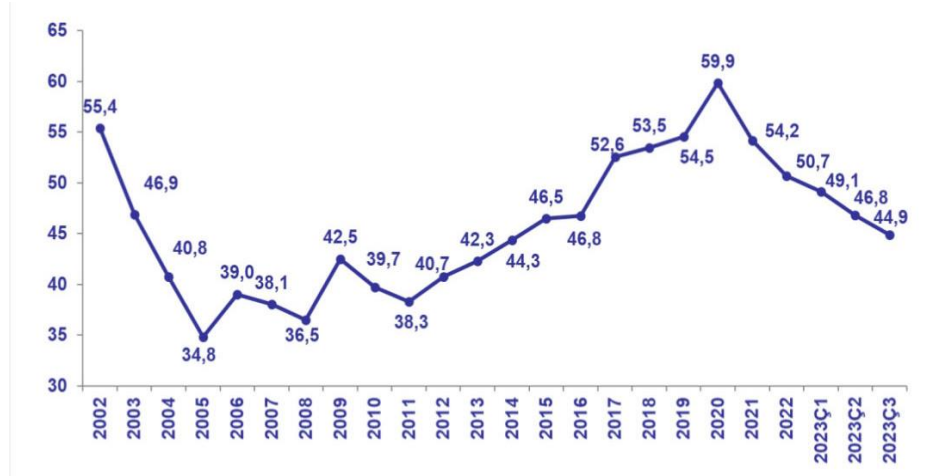
Kaynak: Hazine – İstatistikler – Brüt Dış Borç Stoku. (<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>)

Tablo 4A. Türkiye'nin Brüt Dış Borç Stokunda Pay (%)

Yıllar	Kamu Sektörü	TCMB	Özel Sektör
2017	30,4	0,4	69
2018	33,6	1,4	65
2019	38,8	2,0	59,2
2020	41,4	5,0	53,7
2021	41,0	6,0	53,0
2022	40,5	7,1	52,3
2023 (Ç3)	40,3	9,5	50,2
2023 (Ç4)	40,3	9,3	50,4
2024 (Ç1)	40,9	9,1	50,0

Kaynak: Tablo 4'teki verilerden hesaplanmıştır

Grafik 2. Türkiye'nin Brüt Dış Borç Stoku/GSYH (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Borç Göstergeleri, Ocak 2024.

Grafik 3. Türkiye'nin Net Dış Borç Stoku/GSYH (%)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Borç Göstergeleri, Ocak 2024.

Türkiye'nin 2017 öncesi yüzde 50'nin altında seyreden Brüt Dış Borç Stoku/GSYH oranı, 2017'den sonra yüzde 50'nin üzerine çıkmıştır. Kriz ve pandeminin etkisiyle 2017-2020 arasında yüzde 50,3'ten yüzde 60'a doğru tedricen yükselen oran, daha sonra düşme eğilimi sergilemiştir. 2024 birinci çeyrekte oran yüzde 44,7'dir. Net borç stokunun GSYH 'ya oranı da benzer bir eğilim sergilemiş, 2017-2020 arasında yüzde 32,8'den yüzde 34'e yükselmiş takip eden yıllarda azalarak 2024 birinci çeyrekte yüzde 25 düzeyine gerilemiştir (Bkz. Tablo 4, Grafik 3). Dış Borç stokunda kamunun payı 2017-2024Ç1 döneminde devamlı artış göstermiş, yüzde 30'lardan yüzde 40'lara çıkmış, ancak özel sektörün daima altında kalmıştır. Özel sektörün payı ise düşme eğilimi sergilemiş, ele alınan dönemde yüzde 69'dan 2024'an birinci çeyreğinde yüzde 50'ye gerilemiştir. Dış borç stokunda Merkez Bankası'nın payı çok küçük olmakla beraber, artış eğilimi sergilemiş, 2017-2024Ç1 arasında binde 4'ten yüzde 9,1'e yükselmiştir. (Bkz. Tablo 4A)

Tablo 5. Kalan Vadeye Göre Borçlu Bazında Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (*)
(Milyon ABD Doları)

(2023 Kasım)		Toplam İçinde Pay (%)
KAMU	45.681	20,2
GENEL HÜKÜMET (**)	5.255	
Merkezi Yönetim	4.766	
Mahalli İdareler	489	
Fonlar	0	
FİNANSAL KURULUŞLAR	40.161	
Bankalar	40.161	
Bankacılık Dışı	0	
FİNANSAL OLMAYAN KURULUŞLAR	265	
KİT'ler	265	
Diğer	0	
TCMB	6.263	20,4
ÖZEL 134.343		59,4
FİNANSAL KURULUŞLAR	61.793	
Bankalar	58.457	
Bankacılık Dışı		3.336
FİNANSAL OLLMAYAN KURULUŞLAR	72.550	
TOPLAM	226.287	100,0

(*) Orijinal vadesine bakılmaksızın vadesine bir yıl ve daha kısa süre kalan dış borçları göstermektedir.

(**) T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yurt dışında ihraç edilen borçlanma senetlerinden (Euro Bond) itfasına bir yıl ve daha kısa vade kalanlar için yapılacak ödemeleri kapsar (yurt içi yerleşik kişilerce satın alınanlar hariç).

Kaynak: TCMB, Kısa Vadeli Borç İstatistikleri, Kasım 2023, s.33, Veri Yönetişimi ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Ödemeler Dengesi Müdürlüğü.

7.12. CDS Puanı ve DIŞ BORÇ STOKU (Keyder, 2024b) (Tablo 1, Grafik 4)

Türkiye dış borcunu döndürmede güçlük çekmektedir. Kredi Risk Primi (Credit Default Swap-CDS), dış borçlanma maliyetini, dolayısıyla da Türkiye'nin dış borç stokunu etkilemektedir. Kredi Risk Primi yüksek boyutlara ulaşmış, rasyonel politikaya geçiş sonrası düşme eğilimine girmiş, ancak yerel seçim öncesi yeniden tırmanışa geçmiştir. Aşırı yüksek risk primi, temerrüt (iflâs) çağrışımı yapmaktadır. Kredi risk primi, vadeli borcu iflâsa karşı korumanın maliyeti, bir anlamda geri ödenmemesine karşı yapılan bir sigorta bedeli, borçlunun alacaklıya ödemekle yükümlü olduğu borcu ödeyememe riskine karşı alacaklının üçüncü bir kişi/kuruma belirli bir prim ödeyerek alacağını sigorta ettirmesi, şeklinde de tanımlanabilir. Kredi temerrüt swapları; bir alacaklının üçüncü kişi/kuruma belirli ücret karşılığı alacağını sigortalamasıdır. Risk priminin 300 puanın üzerinde olması ülkenin aşırı kırılgan bir ekonomiye sahip olduğunu gösterir. O ülkede; yüksek borçlanma maliyeti, yüksek enflasyon, yüksek cari işlemler açığı, zayıf büyüme, sıcak paraya muhtaç olma, gibi özellikler mevcuttur.

CDS puanını ülkedeki jeopolitik istikrarsızlık ve güven ortamı etkilemektedir. Türkiye'nin en düşük risk primi 119 puan ile Nisan 2013'te görülmüştür. Haziran 2018'de Türkiye'nin 266 puan olan CDS'i, 22 Haziran 2022'de 804 baz puana yükselmiştir (Bkz. Tablo 1). 804 puan CDS düzeyi, yüzde 35 temerrüte düşme olasılığını ifade etmektedir. 804 baz puan CDS'in anlamı, 100 Dolarlık borç için 8.04 Dolar ek risk primi ödeme gereğidir (bu düzeyde bir risk primi, 2008-2009 Krizi sırasında, Ekim 2008'de de görülmüştü). Haziran 2022'de, uluslararası tahvil faiz oranları %0,2-%3,3 aralığında iken Hazine'nin Türk Eurobond ihracı farklı vadeler için %8,4 -%10,6 civarında faizle gerçekleşmiştir.

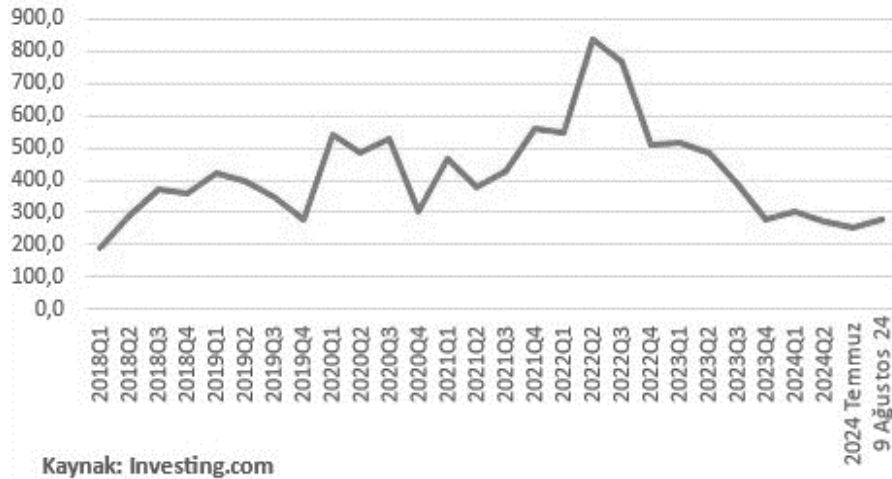
Rasyonel politika uygulamasına geçiş sonrası, jeopolitik risk devam ettiği halde, (5 yıl, ABD Doları) kredi risk primi, düşme eğilimi sergilemiştir. 5 yıl-ABD doları ile ilgili CDS, 4 Aralık 2023 itibarıyla 331'e, 14 Aralık'ta 299.9'a, 28 Aralık'ta ise 278'e gerilemiştir. Ancak 2023'ün sonlarına doğru seçim atmosferine girilmiş, yurtiçinde para ikamesinde hızlanma ve yabancı sermaye kaçış, beklentileri olumsuz etkilemiş, CDS'ler yeniden yükselişe geçmiştir. 5 yıllık CDS puanı 20 Mart itibarıyla 342 baz puan düzeyine ulaşmış, 21 Mart 2024'te politika faizinin yüzde 50'ye çıkarılmasını takiben düşüşe geçmiştir. 5 yıllık CDS, 21 Mart'ta 335, 27 Mart'ta 315 düzeyinde gerçekleşmiştir. 31 Mart yerel seçim sonucu güven ortamının iyileşmesine neden olmuş CDS'ler hızla düşme eğilimi sergilemiştir. 5 yıl-ABD doları için CDS, 1 Nisan 2024'te 300,79, 14 Mayıs'ta 268, 1 Ağustos 2024'te 255,79 baz puan düzeyinde gerçekleşmiş,

ancak Ortadoğu'da yaşanan jeopolitik nedenlerle 6 Ağustos'ta yeniden 287,83 düzeyine yükselmiştir. 16 Ağustos itibarıyla 276,88'dir. (Bkz. Tablo 1, Grafik 4)

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 8 Şubat 2024'te, 10 yıl vadeli, vade sonu 15 Mayıs 2034 olan 3 milyar dolar tutarındaki Euro Bond ihracında nihai getiri oranı yüzde 7,875 seviyesinde gerçekleşmiştir. Yüzde 4,16 olan ABD Hazine tahvil getirisi ile arasındaki fark, Türkiye'nin 10 yıllık CDS puanını ifade etmektedir. Bu ihraçta 10 yıllık CDS puanı 371 olarak gerçekleşmiş görünmektedir. (Not: Eurobond, devletlerin, bankaların veya özel şirketlerin, yurtdışındaki yatırımcılardan borçlanmak için ihraç ettikleri, genellikle uzun vadeli borçlanma araçlarıdır. Eurobond'lar uluslararası piyasalarda çoğunlukla dolar veya avro cinsinden ihraç edilmektedir.)

Mart ortalarında yakın vadeli dolar tahvillerinin geri alımı planlanmaktaydı. Tahvillerin ihalelerle, 10 yıl gibi uzun vadeli borçlanma senetleri ile değiştirilmesi düşünüldü. Ancak uzun vadeli CDS puanı kısa vadeliye kıyasla oldukça yüksekti. Örneğin; 16 Mart 2024'te 5 yıl ABD dolar CDS 306 baz puan iken, 10 yıl için CDS 390 baz puan düzeyindeydi. Zaman içinde CDS'lerdeki düşüş sonucu Türkiye'nin 10 yıl vadeli borçlanma maliyeti 20 Ağustos 2024 itibarıyla yüzde 7'nin altına düşmüştür (Grafik 4A).

Grafik 4. Türkiye CDS 5 Yıllık



7.13. Merkez Bankası Swap Hariç Net Döviz Rezervi (Tablo 1, Grafik 5)

Rasyonel politikaya geçiş öncesi kur artışlarını önlemek için dövizle yapılan örtülü müdahaleler sonucu Merkez Bankası rezervleri erimiştir. 2018 ve 2019 yıllarında artı 28,2 ve artı 23,3 milyar dolar olan Merkez Bankası swap hariç net uluslararası döviz rezervi, 2020'de eksi 48,9 milyar Dolara, Haziran 2023'te ise eksi 51,8 milyar Dolara düşmüştür. Yeni ekonomi yönetiminin rezervi artırma çabası yavaş da olsa sonuç vermiş, Merkez Bankası swap hariç net rezervi 24 Kasım 2023 haftasında eksi 50,8, 22 Aralık 2023 haftasında ise eksi 36,4 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir (Bkz. Tablo 1). (Not: "Swap", bir ülkenin parasını bir başka ülkenin parasıyla belirli bir süre için değiştirme işlemidir. Vade hitamında para faiz eklenerek iade edilir. "Swap" Merkez Bankası'nın yükümlülüğü olduğu için net rezervlerden düşülmüştür. TCMB şartlar oluştuğunda, swap işlem miktarını kademeli olarak azaltmayı planlamaktadır.)

Genel seçim sonrası 2023'ün ikinci yarısında görülen toparlanma yerel seçim atmosferine girilen Aralık 2023'ün son haftasında yönünü tersine çevirmiştir. Yerel seçim öncesi artan döviz talebi ve yabancı yatırımcıların TL varlıklardan çıkışı nedeniyle, 22 Aralık 2023-8 Mart 2024 arasında Merkez Bankası 17,5 milyar dolar satmak durumunda kalmıştır. Oysa ki 2023 yılında 10 Kasım-22 Aralık arasında 20,3 milyar dolar rezerv biriktirmişti. (Not: Haziran 2023'te rasyonel politikaya dönüş sonrası 2,02 milyar dolar DİBS, 2,55 milyar dolar hisse senedi piyasasına olmak üzere Türkiye'ye 4,57 milyar dolar net portföy girişi olmuştur). Yerel seçim sonrası ekonomide yeniden olumlu gelişmeler gözlenmiş, 29 Mart 2024'te eksi 65,5'e ulaşan swap hariç net rezervler, 19 Nisan 2024 itibarıyla eksi 52,6, 3 Mayıs itibarıyla eksi 38,7, 2 Ağustos'ta ise artı 27,9 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.

31 Mart-30 Nisan 2024 aralığının da Merkez Bankası'nın piyasadan 14,2 milyar dolar döviz alımı yaptığı hesaplanmaktadır. Alımların kur 31.90 seviyesinde iken başladığı ifade edilmektedir.

Aslında enflasyonu düşürmek ve swap hariç net döviz rezervini artırmak birbiriyle çelişen hedeflerdir. Yönetim, önceliğin ilkinde olduğunu ifade etmiştir. Yine de rezervlerdeki toparlanma olumlu bir gelişmedir.

Dünya Altın Konseyi verilerine göre 2024'ün birinci çeyreğinde TCMB altın rezervini 30 ton arttırmıştır. Türkiye'nin altın rezervi böylece 570,30 tona yükselmiştir.

Merkez Bankası yerel seçim sonrası artan döviz girişi nedeniyle likidite yönetiminde zorluk çekmektedir. Fonlama faizlerinde ani değişiklikler görülmekte, TL'nin aşırı değerlenmesinden endişe duyulmaktadır.

Grafik 5. Net Uluslararası Rezervler, Swap Hariç (Milyar Dolar)**Kaynak:** TCMB.

Son veri 2 Ağustos 2024.

7.14. Merkez Bankası 2023 Yılı Zararı (Keyder 2024c) (Tablo 6)

TCMB; döviz işlemleri, döviz ve portföy yönetimi, reeskont işlemleri ve interbank para piyasasında aldığı komisyonlar sonucu kâr eder.

Banka'nın yıllık safi kârı aşındaki şekilde dağıtılır:

- > Hisse senetlerinin nominal değerleri üzerinden, yüzde 6 oranında ilk kâr hissesi olarak hissedarlara;
- > Yukarıdaki tutarların düşürülmesinden sonra kalan miktarın en çok yüzde 5'i, iki aylık maaş tutarını geçmemek kaydıyla TCMB mensuplarına ve yüzde 10'u fevkalade ihtiyat akçesine;
- > Hisse senetlerinin nominal değerleri üzerinden Genel Kurul kararıyla en çok yüzde 6 oranında ikinci kâr hissesi olarak hissedarlara verilir.

Bu dağıtımdan sonra kalan tutar Hazine'ye devredilir. Bu ödemenin Hazine'ye yapılması sonucu taze para (rezerv para) yaratılması söz konusu olmaktadır. (Merkez Bankası kârı ve Hazine'ye aktarılan kâr tutarları için Bkz. Tablo 6)

Merkez bankaları normalde kâr eden kuruluşlardır, çünkü banknot basma imtiyazları bulunmaktadır, ilâveten bankalara borç vererek faiz kazancı elde ederler. Ayrıca döviz rezervleri üzerinden ve portföylerinde bulundurdıkları menkul kıymetlerden (Hazine bonusu ve devlet tahvillerinden) de faiz kazancı

sağlarlar. Ancak bazı yıllarda, Merkez bankaları zarar da edebilir. TCMB’de 2023’te oluşan zararın iki temel nedeni bulunmaktadır:

(1) Kur Korumalı Mevduat (KKM) için yapılan kur farkı ödemeleri,

(2) TCMB’nin, kurlardaki yükselişi engellemek için İstanbul Borsası nezdindeki Vadeli İşlemler Opsiyon Piyasası’ndaki (VİOP) vadeli döviz işlemlerindeki zararlar.

Geçmişte bu tür zararların Merkez Bankası Yedek/İhtiyat Akçe’sinden karşılanması mümkündü. Yedek akçe, TCMB’nin kanunu gereği olağanüstü durumlarda kullanılmak üzere kenara ayırdığı rezervler anlamına gelmektedir. “Kefen Parası” diye de yorumlanmıştır. 2019 yılında gerçekleştirilen bir düzenleme ile, TCMB’nin birikmiş ve dönem yedek akçesinin Hazine’ye aktarılmasına karar verilmiştir. Bu durumda artık zararın yedek akçe kullanılarak kapatılması söz konusu olamaz.

TCMB, Analitik Bilanço olarak adlandırılan özet bilançosunu günlük olarak, Vaziyet adı verilen detaylı bilançosunu ise haftalık olarak yayınlamaktadır. Vaziyet’te her ne kadar A.17 kalemi geçmiş yıllar zararını, A.15 kalemi dönem zararını göstermekte ise de, TCMB bu kalemleri ilân etmemektedir. Dolayısıyla TCMB’nin kâr ve zarar durumu net bir şekilde takip edilememektedir. Bu kalemler ancak Analitik Bilanço’da, TCMB sermayesi ve diğer bazı varlık ve yükümlülüklerle netleştirilmiş olarak, Diğer Kalemler adı altında, yaklaşık olarak takip edilebilmektedir. Kâr-zarar dışındaki kalemlerin fazla değişmediğinden hareketle, Diğer Kalemler’deki değişiklikler büyük oranda TCMB’nin kâr-zarar işlemlerinden kaynaklanmaktadır.

TCMB bilançosunda kâr-zarar açısından öncü gösterge niteliği taşıyan İç Varlıklar altındaki “Diğer Kalemler”, 2023 sonu itibarıyla 894.8 milyar TL artı bakiye vermiştir. Bu hesapta artı değer dönem zararı, eksi değer dönem kârını ifade eder. TCMB’nin kârları piyasadan likidite çekilmesi anlamına gelirken, TCMB’nin zararı piyasaya taze likidite verilmesi anlamına gelmektedir.

Analitik Bilanço verileri, TCMB’de zararın, genel seçimi takiben kurlarda görülen sıçrama sonrası oluşan KKM kur farkları ödemeleri ve VİOP’taki vadeli döviz satışı işlemlerinden kaynaklandığını göstermektedir. Zira “Diğer Kalemler”, Mayıs 2023 sonunda sadece 16,6 milyar TL iken Ağustos 2023 sonunda 703,5 milyar TL’ye çıkmış, sonraki dönemde hafif artış eğilimi devam etmiştir.

Kâr-zarar açısından öncü gösterge niteliği taşıyan “Diğer Kalemler”in artı 894,8 milyar TL gibi çok yüksek bir değer taşıması, Banka’nın 2023 yılını oldukça yüksek düzeyde bir zararla kapattığına işaret etmektedir. Esasında Analitik Bilanço verileri TCMB’nin 2021 yılında da zarar ettiğini

göstermekteydi. Çünkü Diğer Kalemler, yılın son iki ayında artı değer ile TCMB zararına işaret etmekteyken, yılın son iş günü birden TCMB'nin bazı muhasebe işlemleri nedeniyle (muhtemelen altınların yeniden fiyatlanması ile, zira aynı gün Banka'nın gerçekleşmemiş döviz ve altın işlemlerinden kaynaklanan kâr-zararını gösteren Değerleme Hesabı "kârı" o kadar azalmıştır) eksiye yani kâra dönmüş ve TCMB 57,5 milyar TL kârlı gösterilmiştir. Ancak 2023 yılında TCMB böyle bir uygulama gerçekleştirmemiştir. 2023 yılını 818,2 milyar TL düzeyinde bir zarar ile kapatmıştır. Bu ölçüde bir zararın muhasebe işlemleri ile azaltılması teknik olarak zor görülmektedir.

TCMB 2023 yılında sadece gerçekleşen işlemlerden dolayı zarar etmemiştir. Net Döviz Varlıkları ekside olduğu için, her kur artışı TCMB döviz ve altın yükümlülüklerini döviz ve altın varlıklarından daha fazla artırmakta, dolayısıyla TCMB'nin **gerçekleşmemiş zararları** artmaktadır. TCMB'nin gerçekleşmiş zararı 818, eksi rezervden dolayı gerçekleşmemiş zararı (değerleme hesabı zararı) 318 milyar TL olarak açıklanmıştır..

TCMB zararı nasıl tasfiye edebilir? Burada iki seçenek bulunmaktadır:

- İlk seçenek, Hazine'nin Merkez Bankası'na Devlet İç Borçlanma Senedi vererek zararı karşılamasıdır. Böyle bir uygulama 90'lı yıllarda gerçekleştirilmiştir. Bu yöntem TCMB'nin likidite yönetimini esnekleştirecek olması nedeniyle en uygun seçenek olmakla birlikte, uygulama aynı zamanda iç borç stoku ve bütçe açığının artmasına neden olacaktır, bunun istenmeyen bir durum olması nedeniyle böyle bir tercih doğru olmazdı..
- İkinci seçenek ise zararın "Ertelenmiş Varlık" (Deferred Asset) türü bir kaleme, negatif bakiye şeklinde yerini almasıdır. Bu yılın zararı ileriki yılların kârları ile kapatılır, Hazine'ye kâr transferi ancak zarar sıfırlandıktan sonra gerçekleşebilmektedir. Örneğin bu yıl Merkez Bankası 6000 TL zarar yazdı farz edelim. Bir sonraki yıl 2000 TL kâr yaparsa, zarar 4000'e düşer. Bir sonraki yıl 5000 kâr yaparsa, bundan kalan zarar düşülüp, 1000 TL kâr Hazine'ye devredilir. (ABD merkez bankası FED, zarar yıllarında bu yöntemi kullanmıştır.)

TCMB 2023 yılı gerçekleşmiş zararını ikinci yöntemle muhasebeleştireceğini açıklamıştır. Diğer bir deyişle TCMB 2023 yılı gerçekleşmiş zararını "Geçmiş Yıllar Zararı" kaleminde takip edecek, 2024 ve sonraki yıllarda kâr ettikçe bu kârları Hazine'ye devretmeyip 2023 yılı zararını tasfiyede kullanacaktır. 2022 kârından ayrılan 9,33 milyar TL ihtiyat akçesi 2023 zararının mahsubunda kullanılmıştır.

Tablo 6. Merkez Bankası Kârı ve Hazine'ye Aktarılan Tutar

	Merkez Bankası Net Kârı (Milyar TL)	Hazine'ye aktarılan TCMB Kârı (Milyar TL)
2018	56,3	37,5
2019	44,7	39,1
2020	34,5	30,2
2021	57,5 ⁽¹⁾	50,0
2022	72,0	32,6
2023	-818,2	

(1) 30 Haziran 2021'de yüksek düzeyde zarara işaret eden Merkez Bankası bilançosu 31 Aralık 2021'de 60 milyar TL kâra geçirildi. Rakam, swap işlemleri muhasebe yönteminde yapılan bir muhasebe politika değişikliği sonunda oluşmuştur.

Not: 2023 yılında görülen 818,2 milyar TL zarar, KKM yükü ve döviz işlemlerinden kaynaklanmıştır. Yeniden değerlendirme hesabında da realize olmamış kur riski 800 milyar TL civarındadır.

Kaynak: TCMB.

Özetle; TCMB 2023 yılını büyük bir zararla (818,2 milyar TL) kapatmıştır. Zararın başlıca kaynağı; Kur Korumalı Mevduat için yapılan kur farkı ödemeleri ve TCMB'nin kurlardaki yükselişi engellemek için Vadeli İşlemler Opsiyon Piyasası'ndaki vadeli döviz işlemlerinde oluşan zararlarıdır. Sadece KKM'den kaynaklanan zarar 833,4 milyar TL'dir. 818,2 milyar TL zarar gerçekleşen zarardır. TCMB 2023 yılında sadece gerçekleşen işlemlerden dolayı zarar etmemiştir. Net Döviz Varlıkları ekside olduğu için, her kur artışı TCMB döviz ve altın yükümlülüklerini döviz ve altın varlıklarından daha fazla artırmakta, dolayısıyla TCMB'nin gerçekleşmemiş zararları artmaktadır. TCMB'nin gerçekleşmiş zararı 818,2 milyar TL, eksi rezervden dolayı gerçekleşmemiş zararı (değerleme hesabı zararı) 318 milyar TL olarak açıklanmıştır. 2023 yılı gerçekleşmiş ve gerçekleşmemiş zararlarının toplamı 1 trilyon 136 milyar TL'dir.

7.15. Cari Açık (Grafik 6)

Sürdürülebilir cari açık; dezenflasyon, rezerv birikimi ve dış borç açısından büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de cari açık yüksek düzeyde seyretmeye devam etmektedir (Bkz. Tablo 1). 2018 yılında eksi 20,2 milyar dolar olan cari denge, 2019 yılında fazla vermiş (+10,8 milyar dolar), sonra tekrar eksiye dönmüştür. Cari denge rakamları 2020 için eksi 31,9, 2022 için eksi 49,1,

2023 için eksi 45,2 milyar dolardır. Alınan tedbirler sayesinde 2024'te cari açığa önemli gerileme görülmüştür.

Cari işlemler açığının iyileşmesi için gerekenler ve bu doğrultuda alınan tedbirler:

- (1) Altın ithalatının normalleşmesi gerekmektedir. 2023 yılında toplam 29,9 milyar dolarlık altın ithal edilmiştir. Bu 2023 yılında 45,2 milyar dolar olan cari açığın yüzde 60'ını oluşturmaktaydı. Temmuz 2023'te Resmi Gazete'de yayınlanan karara göre, Türkiye-AB gümrük birliği kapsamının dışında kalan ülkelerden yapılan altın ithalatına yüzde 20 vergi getirilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı ise **kota** uygulamasının kapsamını genişletmiş, yurt dışından alımda bildirim şartı getirmiştir. 2023 Ocak-Şubat-Mart aylarında toplam altın ithalatı 147 bin 452 kilogram iken 2024'ün ilk çeyreğinde 35 bin 520 kilograma gerilemiştir. 3 Ekim 2023 de şirketlerin altın ithalatına 25 kg üst limit getirilmiş, dilediğinde altın ithal edebilme imkânı tanıyan uygulama kaldırılmıştır. Kota nedeniyle altın alım-satımlarında makas artış göstermiştir.
- (2) Enerjide dışa bağımlılığın azaltılması için çaba sarf edilmelidir. Ülkemizde güneş enerjisi, rüzgar enerjisi büyük imkân vadetmektedir. Bu konuda çalışmalar, Türkiye'nin enerji konusunda dışa bağımlılığını azaltacaktır. Dünya Bankası'ndan alınan kredilerin bir kısmı bu alanda kullanılacaktır.
- (3) Mal ve hizmet ihracatı teşvik edilmelidir. Hedef doğrultusunda sanayide dönüşüm, katma değer düzeyi yüksek üretim, ağırlık kazandırılmalıdır.

Alınan tedbirler sonuç vermeye başlamış, Ocak 2024 yıllıklandırılmış cari açık rakamı eksi 37,5'e, Şubat 2024'te eksi 31,8, Mart 2024'te ise eksi 37,5 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. OVP'de 2024 yılı için öngörülen rakam eksi 34,7 milyar dolardır, ancak gerçekleşmenin bunun altında olacağı tahmin edilmektedir. Bu iyileşmenin, kısmen de olsa, üretimin girdileri olan aramalı ve hammadde kalemlerindeki azalmadan kaynaklanması, ekonomide endişeyle beklenen durgunluğun habercisi olacaktır. Bu durum yakından izlenmeli, zamanında gerekli tedbirler alınmalıdır.

Haziran 2024'te, TL'deki değerlenmeye karşın cari denge 407 milyon dolar fazla vermiştir. Ancak bu ayda dış ticaret dengesi 5,9 milyar dolar açık kaydetmiştir. Bu durumda cari dengede görülen fazlanın ödemeler dengesinin diğer kalemlerinden kaynaklandığı görülmektedir.

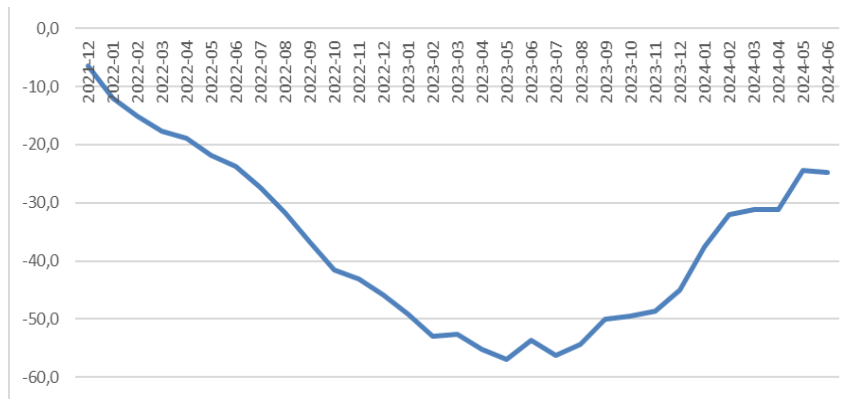
Geçen yılın Temmuz ayına göre ihracatta Yüzde 13,5 artış sağlandığı, yıllıklandırılmış ihracatın 261,5 milyar dolar olduğu ifade edilmektedir. Dış ticaret açığı 2024'ün ilk 7 ayında 49,8 milyar dolara düşmüş, Temmuz ayı yıllıklandırılmış dış ticaret açığı ise yüzde 32 azalarak 82,3 milyar dolara gerilemiştir. Son dönemde kurda izlenen yatay seyir nedeniyle TL'nin değerlenmesi söz konusudur. Ticaret açığının buna rağmen gerilemesinde Türkiye'nin ithalatında aramalı payının yüksek olması rol oynamaktadır.

Zaman içinde, cari açık/GSYH oranının yüzde 2'ye evrileceği öngörülmektedir (oran, 20 yılda ortalama yüzde 4, 2023'te ise yüzde 4,3'tür. Bunun yarısından fazlası altın ithalatından kaynaklanmıştır, altın hariç oran yüzde 2'dir).

Türkiye'de 2023 yılında büyüme iç talepten kaynaklanmıştır. Büyümede net ihracatın katkısı eksidedir. İhracatın katkısının yükseltilmesi için çaba sarfedilmelidir.

Ödemeler dengesindeki “net hata noksan kalemi” kaynağı bilinmeyen para hareketlerinin yazıldığı kalemdir. 2022 yılında bu kalem 24,2 milyar dolara yükselmiştir. O yılın 49,1 milyar dolar olan cari açık rakamının neredeyse yarısını oluşturmaktadır. Bu sıradışı durum, paranın kara para, uyuşturucu ticareti gibi kaynaklardan sağlanmış olabileceğini düşündürmektedir. Bu tür nedenlerle gri listeye alınan Türkiye, gerekli önlemleri alarak gri listeden çıkmayı başarmıştır. (Türkiye, kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanını engelleme konusunda yeterli çabayı göstermediği için uluslararası arenada “gri liste”ye alınmıştı. Bu listede yer alan ülkeler yakın gözetim altında tutulmakta, gerektiğinde yaptırımlara maruz kalmaktadır.)

Grafik 6. Cari Açık (Milyar Dolar)



Kaynak: TCMB.

7.16. Bütçe Açığı - Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) (Tablo 7, Grafik 7, Grafik 7A ve 7B)

Haziran 2023 tarihinde Rasyonel Politikaya geçiş sonrası Politika Faizi kademeli olarak yüzde 8,5'ten yüzde 50 düzeyine arttırılmış (Tablo 7), buna paralel olarak piyasa faizleri de artış eğilimine girmiştir. Kamu borçlanmasını daha yüksek maliyetle gerçekleştirebilmiştir. KKBG/GSYH oranı 2017'de yüzde 1,8 iken, 2023 yılı için OVP'de yer alan tahmin yüzde 6,4'tür (bkz. Tablo 7, Grafik 7B).

Son yıllarda kamunun borçlanma gereğinin artışında faiz yükünün payı büyüktür. OVP hedeflerinde 2024-2026 döneminde faiz ödemesi TL bazında toplam 5.358 milyar TL olarak tahmin edilmiştir. 38.616,7 milyar TL düzeyindeki toplam bütçe harcama tahmininde faiz ödemelerinin payı yüzde 13,9 olmaktadır. 2022-2023 yıllarında bu pay yüzde 10 civarında idi.

2024 yılında gerçekleştirilmesi planlanan borç servisi ve finansman bilgileri şöyledir: 1.166,3 milyar TL anapara ve 1.046,9 milyar TL faiz olmak üzere toplam 2.213,2 milyar TL tutarındaki borç servisinin 1.565,2 milyar TL'si (778,4 anapara, 786,8 faiz) iç borç, 648 milyar TL'si (387,9 milyar TL anapara, 260,1 milyar TL faiz) dış borç bağlantılıdır. Özetle 2024 yılında Hazine'nin 2,2 trilyon TL borçlanması öngörülmektedir.

Tablo 7. Bütçe Açığı, KKBG ve Politika Faizi, YİD Ödemeleri

	Bütçe Açığı/GSYH (%)	Faiz Dışı Bütçe Açığı/GSYH (%)	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYH (%)	Politika. Faizi Yıl Sonu (%)	Yap-İşlet- Devret Yıllık Ödeme (milyar TL)	Yap-İşlet- Devret Yıllık Ödeme (milyar dolar)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2018	-1,9	0	2,5	24	3,4	1,2
2019	-2,9	-0,6	3,2	12	5,1	
2020	-3,4	-0,8	3,9	17	10,1	
2021	-2,8	-0,3	2,5	14	14,2	
2022	-0,9	+1,1	2,4	9	36,4	3,2

2023	-5,4(**)	-2,8(**)	6,4 (*)	Şu 8,5 Ha 15 Te 17,5 Ağ 25 Ey 30 Ek 35 Ka 40 Ar 42,5	56,8	4,3
2024 (son veri)	-5,6(Ocak)		5,9(*)	Ocak 45 Mart 50		4,4

Kaynak:

Kolon (1) ve (2) Hazine ve Maliye Bakanlığı, Garanti BBVA Yatırım.

Kolon (3) Hazine ve Maliye Bakanlığı, Borç Göstergeleri, Ocak 2024.

Kolon (4) TCMB.

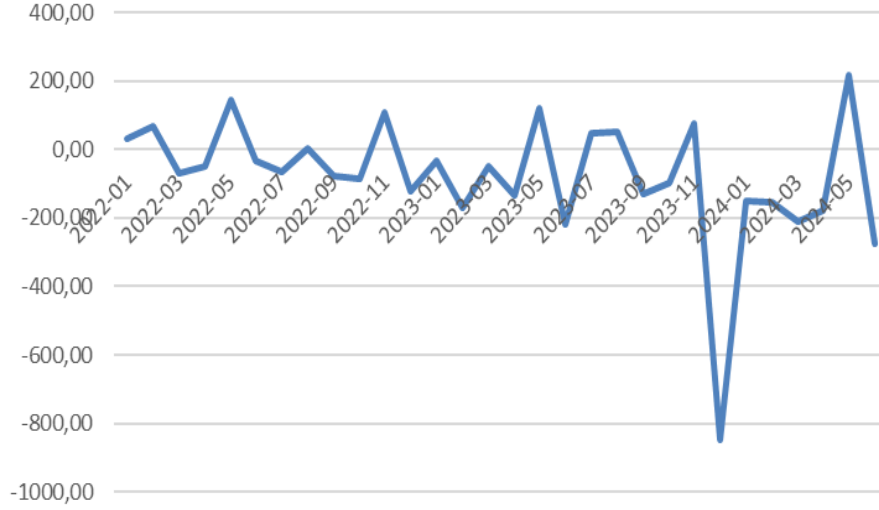
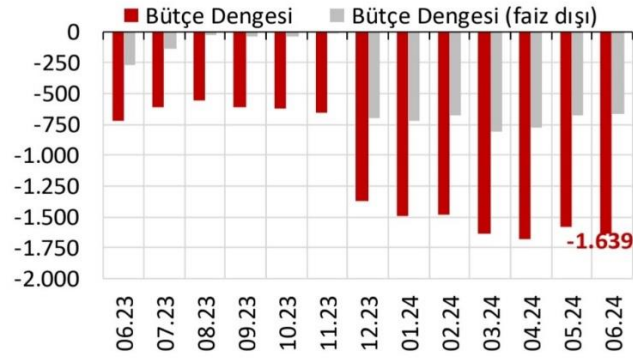
Kolon (5,6) <https://www.sozcu.com.tr/garanti-odemesi-ile-bir-köprü-daha-yapılırdı-wp7810222>

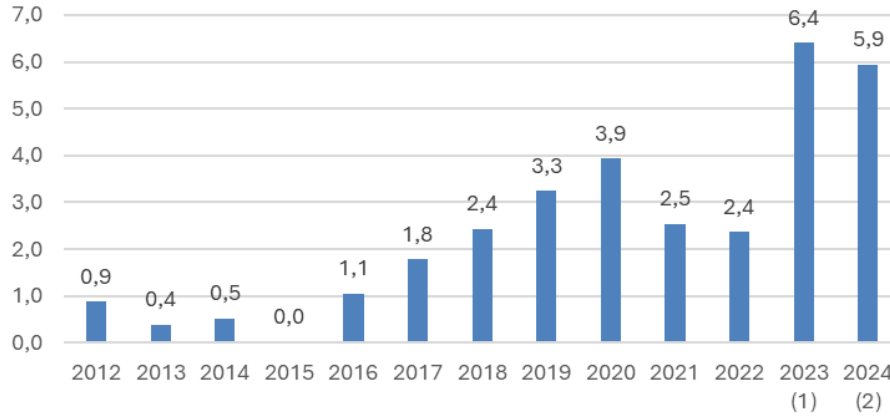
(*) 2024-2026 OVP hedefleri.

2023'te deprem kaynaklı harcamaların bütçeye yükünün 762 milyar TL (milli gelirin yüzde 3'ü) düzeyinde olduğu, 2024'te de 1 trilyon TL'nin üzerinde bir paranın deprem için ayrılacağı ifade edilmektedir. Bu da yönetimin işini zorlaştıran bir olgudur. Dünya Bankası'ndan deprem onarımı için sağlanan uzun vade, uygun faizli kredi bu yükü göğüslemekte yardımcı olacaktır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından açıklanan 2024 yılı bütçe gerçekleştirmelerine göre, yılın ilk çeyreğinde Merkezi Yönetim Bütçesi 513,5 milyar TL açık vermiştir. Bu, 2,65 trilyon olarak açıklanan 2024 yılı bütçe açığı hedefinin yüzde 19,4'üne tekabül etmektedir. (2023 yılında açık 1,63 trilyon TL idi.)

Cari transferler yerel seçim öncesi rekor kırmış durumdadır. Deprem bölgesinde yapılan harcamalar nedeniyle kullanılan bütçenin "sermaye giderleri" kalemi, inşaat maliyetinin yükselmesi nedeniyle hızla artmaktadır. Faiz giderleri de yükselen faiz oranları ve artan borçlanma ihtiyacı nedeniyle yükseliştir. (2024 Ocak-Mart döneminde faiz giderleri bütçe giderlerinin yüzde 11,6'sı düzeyindedir. 2023 yılının aynı döneminde faiz giderlerinin payı yüzde 9,6 idi.) Bütün bu nedenlerle bütçe açığı yüksek düzeyde gerçekleşmiş ve gerçekleşecektir. Ertelenen doğalgaz ödemelerinin de 2024 yılında yapılması durumunda açık daha da yükselecektir. Kamuda tasarrufların arttırılamaması halinde 2022 ve 2023 yıllarında olduğu gibi, 2024 yılında da ek bütçe gereksinimi ortaya çıkabilecektir.

Grafik 7. Bütçe Dengesi (Milyar TL)**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı.**Grafik 7A. Bütçe Dengesi (12 Aylık Birikimli, milyar TL)****Kaynak:** HMB

Grafik 7B. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (GSYH'ya Oran, %)**Kaynak:** Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

(1) Gerçekleşme tahmini.

(2) Program.

Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli ile yapılan otoyol/köprü/şehir hastaneleri/Avrasya Tüneli gibi projelerde işletici firmalara verilen gerçek üstü hasta/yolcu garantileri, yeniden gözden geçirilmelidir. Bütçe açıklarının önemli bir kısmı bu yükten kaynaklanmaktadır. Kamu'nun YİD sözleşmesi kapsamında hayata geçirilen bu şirketlere yaptığı ödemeler; 2018 yılında 1,2, 2022'de 3,2, 2023'te 4,3 milyar dolardır. 2024 yılı için yapılan tahmin ise 4,4 milyar dolardır. 2017-2023 döneminde ödenen toplam tutar 16,9 milyar dolardır. (Sönmez, 2023). (Bkz. Tablo 7)

7.17. Ekonomide Kalıcı Düzeltme Sağlanması İçin İlâve Gerekenler

Arz yönünde yaşanan olumsuz gelişmeler sonucu ülke yakın bir gelecekte “stagflasyon” tehlikesi ile karşı karşıyadır. İflâs ve konkordatoların arttığı (2024 yılının ilk 7 ayında konkordato sayısı 1554'e yükselmiştir) bir dönemden geçiyoruz ve enflasyonda artış eğilimi devam ediyor. Üretimde düşüş, enflasyonda artış, işsizlikte yükseliş yaşanabilir. Tasarruf tedbirleri maalesef tüm kesimler tarafından uygulanmıyor. Örneğin birden fazla maaş alınmasının sonlandırılması kararının uygulanması, Ocak 2025'e ertelenmiş durumda. Vergi vermeyen kesimin vergi verir hale getirilmesi, yandaş kayırmaları nedeniyle zor görünüyor. Yap-işlet-devret projelerinde gözlenen haksız kazanç yeniden gündeme gelmeli, geçişlerle ilgili varsayımlar daha gerçekçi hale getirilmelidir. Vergiyi genele yaymak önemlidir. Çok kazananın yüksek, az kazananın

düşük oranlı vergileme sağlanmalıdır. Bütçe geliri sağlamak için dolaylı vergilere yüklenilmemelidir. İhalelerde yaşanan kayırmacılık sonlandırılmalıdır.

Ekonomide gözlenen olumlu gelişmeler doğrudan uzun vadeli yatırımın gelmesi için yeterli güveni sağlayamamakta. Hak-hukuk-adalet güven ortamı oluşmasının olmazsa olmazı. Güven ortamı da uzun vadeli yatırımın olmazsa olmazı. Adaletten gün geçtikçe uzaklaşıyoruz. Anayasa Mahkemesi'nin kararlarını bile yok hükmünde sayıyoruz. Bu şartlarda güven ortamında gereken iyileşmenin sağlanması zor görünüyor. Dolar bolluğu yaşandığı doğrudur. Ancak bunun büyük ölçüde faiz farklılığı nedeniyle kârlı hal alan “carry trade” ve swap işlemleri ile sağlandığı da bir gerçek. Hâlbuki bizim uzun vadeli yatırıma ihtiyacımız var.

24 Ağustos 2024 itibarıyla carry trade'e 3 ayda yüzde 10 ödeniyor. Bileşik yıllık faizi yüzde 46,4'e tekabül ediyor, yani yüksek bir borçlanma maliyeti.

Seçim sonrası önemli göstergelerde iyileşme gözlemlendiği doğrudur. Ancak bu iyileşmenin kalıcı olabilmesi için yukarıda değinilen eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir. Belki de yeni bir seçim sonrası o da mümkün olur.

Yazı basıma hazırlanma aşamasında iken dünya ekonomisinde yeni bir gelişme yaşandı. Sonucu ne olacak henüz belli değil. Yine de kısaca değinelim. Kara pazartesi, dünya borsalarında kısa sürede yaşanan büyük değer kaybına işaret etmektedir. Küreselleşme sonucu dünya ekonomisinde sermaye hareketleri, dolayısıyla etkileşim hızlanmış durumdadır. Ağustos 2024'te yaşanan “kara pazartesi” beklentisi de bununla ilgilidir. Dünya genelinde ve Türkiye'de 5 Ağustos 2024'te “kara pazartesi” söylemi dolaşmaya başladı. Kara pazartesi beklentisinin nedenlerine bakalım. ABD'de resesyon endişesi ile erkene alınan faiz indirimi beklentisi, ortadoğuda artan jeopolitik istikrarsızlık ve Japonya borsasında yaşanan 37 yılın en büyük çöküşü. Nikkei 225 endeksi iki işlem gününde yüzde 21,2 düşüş gösterdi. Japonya borsasında yaşanan düşüş Çin, Güney Kore, Tayvan, Malezya, Hindistan, daha sonra da Türkiye ve Avrupa borsalarına sirayet etti. ABD'de de vadeli işlemlerde sert düşüşler görüldü.

Küresel piyasalarda yaşanan satış dalgasının ana nedeninin Japonya olduğu söyleniyor. Japon Yen'i uzun süredir en düşük faizli para birimi olma niteliğini taşıyordu. Dolayısıyla “carry trade” işlemlerinde borçlanılan ana para birimlerinin başındaydı. Japonya Merkez Bankası'nın faiz artırması ve artırmaya devam edeceği sinyali, ABD'de ise resesyon endişesi ile faiz indirimine gidileceği beklentisi, Yen'in değer kazanmasına neden olmuştu. Bu da Yen ile borçlanıp riskli varlıklara yatırım yapanların satışa geçmelerine neden oldu.

Küresel büyümede yavaşlamanın risk iştahı üzerindeki olumsuz etkisi Türkiye ekonomisi üzerinde de olumsuz etki yaratacaktır. Ancak bu

yavaşlamanın petrol, doğalgaz ve emtia fiyatlarında düşüşe neden olması, net ithalatçı konumunda olan Türkiye'nin cari açığını olumlu etkileyecektir.

Borsalar arasındaki etkileşim, kara pazartesi'ni oluşturacak güçtedir. Yaşanan gelişmenin bir süredir oldukça şişkin seyreden şirket piyasa değerlerinde bir düzeltme olması ve piyasaların tekrar normale dönmesi temennimizdir.

8. Sonuç

1994 ve 2000-2001 krizlerinin atlatılmasında; 1995 ve 2002 seçimleriyle sağlanan hükümet değişikliği, ayrıca 5 Nisan 1994 İstikrar Paketi ve 2001'de dalgalı kur eşliğinde uygulamaya konulan Yeni Ulusal Program etkili olmuştur. 2008-2009 Krizi boyunca izlenen etkin ve esnek likidite yönetimi başarılı sonuçlar vermiş, kriz, dünya konjonktüründeki düzelme sonucu sermaye girişlerinin başlamasıyla çözülmüştür. Gelişmiş ülkelerin faiz oranını düşük tutması sermayeyi yüksek getiri arayışına yönlendirmiş, Türkiye de bundan faydalanmıştır.

2018'de yatırım güvencesinin azalması ve güven ortamının zedelenmesi sonucu ortaya çıkan “döviz ve borç krizi” niteliğindeki küresel kriz, Türkiye'yi de etki alanına almıştır. Kırılgan ekonomi bir de pandeminin sillesini yiyince krizin çehresi değişmiştir. Pandemi süresince ülkeler genişleyici para politikasına başvurmak zorunda kalmış, politika faizini düşürmüştür. Parasal genişlemenin neden olduğu enflasyonla mücadele pekçok ülkede 2022 yılında başlamıştır. Sıkılaştırılmış para politikası çerçevesinde politika faizini yükseltip, aşırı likiditeyi geri çekip, gereken diğer önlemleri de alarak enflasyon problemini kısa sürede halletmişlerdir.

Ancak Türkiye'de izlenen yanlış politika nedeniyle kriz derinleşmiş, krizle mücadele zorlaşmıştır. Politika faizinin düşürülmesi sonucu enflasyon yükselmeye, TL değer kaybetmeye başlamıştır. Eksi 51,8 milyar dolara düşen “Merkez bankası swap hariç net döviz rezervi”, yüksek bütçe açığı, yüksek borç düzeyi, borçlanmada güçlük, yüksek kredi risk primi (CDS), 56,5 milyar dolara yükselen cari açık, yüksek düzeyde dolarizasyon ve bunu durdurmak için ileride büyük sorun yaratacak Kur Korumalı Mevduat ve Döviz Dönüşümlü Mevduat uygulaması, Türkiye'nin 2023 Haziran ayı öncesi sergilediği fotoğraftı.

2018 başlangıçlı krizle mücadele, Haziran 2023'te “rasyonel ekonomi politikaları”na geçiş sonrası başlamış, gereken politika faiz artışı yapılmıştır. Politika Faizi 2023 Haziran-2024 Mart arası yüzde 8,5'ten yüzde 50'ye yükseltilmiştir. Yeni ekonomi yönetiminin çabaları sonuç vermeye başlamış, lâkin iyiye gidiş kısa sürmüştür. İyimser atmosfer, 2023'ün son haftasında,

yaklaşan yerel seçimler nedeniyle bozulmuş, karamsar tablo seçimin yer aldığı 31 Mart gecesine kadar devam etmiştir. Para ikamesi ve yabancı kaçışında hızlanma, kura müdahalenin yeniden başlaması, Merkez Bankası rezervlerinin erimesi, 2024'ün ilk aylarında yaşanan gelişmeler olmuştur. 21 Mart 2024'te politika faizinin yüzde 50'ye yükseltilmesi beklenen etkiyi yaratmamış, ancak 31 Mart seçimi sonrası arzulanan değişim gerçekleşmiş, karamsarlık yerini iyimserliğe bırakmıştır.

Haziran 2023'ten sonra bir süreliğine yaşanan olumlu gelişmeleri özetleyecek olursak; 800'lerden 28 Aralık 2023 itibarıyla 278 puana düşen kredi risk primi (CDS), eksi 51,8 milyar dolardan 22 Aralık 2023 haftasında eksi 36,4 milyar dolara yükselen Merkez Bankası swap hariç net rezervi, yüzde 18'lerde seyreden banka sermaye yeterlilik oranı, 3,4 trilyon TL'den 22 Aralık 2023 haftasında 2,65 trilyon TL'ye gerileyen KKM ile DDM toplamı, buna bağlı olarak da bu ikilinin mevduat içindeki payının yüzde 26.2'den yüzde 17 civarına düşmesi, küçülen cari açık ve Kredi Derecelendirme Kuruluşları'ndan bazılarının Türkiye'nin kredi notunu yükseltmesi. CDS priminin düşmesi ayrıca güven ortamının da iyileştiğine işaret etmekteydi. Yerel seçim öncesi göstergelerde yeniden olumsuz gelişmeler yaşanmış, ancak seçim sonrası belirsizlik ortamı kısmen kaybolmuş, ekonomide olumlu gelişmeler görülmeye başlanmıştır.

Krizle mücadele sürecinde izlenen olumsuz gelişmeler şunlardır: Enflasyonla mücadelede kullanılan sıkılaştırılmış para politikası çerçevesinde Merkez Bankası'nın politika faizini arttırması, bankaların KKM ve DDM'nin TL'ye dönüşümünü sağlamak için yüzde 50'nin üzerinde mevduat faizi verme durumunda kalmaları, kredi faizlerinin vergi ve komisyonların da eklenmesi sonucu aşırı yükselmesi, birinci olumsuz gelişme. Her ne kadar Merkez Bankası ihracat ve yatırım kredilerinin artmasını, bireysel kredi büyümesinin yavaşlamasını arzu ettiklerini ifade etse de, yüksek kredi maliyetinden ihracat ve yatırım sektörünün etkilenmemesi mümkün değil. Faizler yükseldikçe kredi talebi düşecek, ekonomide keskin bir yavaşlama, işsizlik oranında artış yaşanacaktır. Yedek işgücü ordusunun büyümesi işçi ücretlerinin baskılanmasına yol açacak, enflasyonun frenlenemediği bir ortamda yoksulluk daha da artacaktır. Bu olumsuz senaryonun gerçekleşmemesi için, enflasyonun kısa sürede makul düzeylere çekilmesi, bunun için de güven ortamının hızla iyileştirilmesi gerekmektedir. Güven ortamı sağlanmadıkça gerek içerden gerek dışardan istenilen düzeyde yatırım hamlesi beklenemez. 21 Mart 2024'te politika faizinin yüzde 50'ye çıkarılmasını takiben ihtiyaç kredi faiz oranı aylık yüzde 5'e, mevduat faiz oranı yüzde 50-57'ye, ticari kredi faiz oranı yüzde 75'e yükselmiştir.

Seçimler krizler için çoğu kez ilaç niteliğindedir. Özellikle seçim halkın arzuladığı değişim ile sonuçlanırsa, güven ortamı tazelenir, belirsizlik azalır,

insanlar önünü görebilir hale gelir, karamsarlık yerini iyimserliğe bırakır. Tıpkı 1994 ve 2002 seçimlerinde olduğu gibi. 2024 yerel seçim sonrası da ekonominin önemli göstergelerinde iyileşme görülmektedir. Bir öngöründe bulunmak için çok erken olmakla beraber, temennimiz, iyi gidişatın devam etmesi, yarı yolda güven ortamını zedeleyecek bir gelişmenin yaşanmamasıdır. Olumlu gelişmelere bakacak olursak; Mayıs 2024 itibarıyla 5 yıllık CDS 300 baz puanının altına düşmüş, yerlide TL'ye dönüş ve yabancı sermaye girişi hızlanmış, kredi derecelendirme kuruluşlarından olumlu not gelmeye başlamıştır. Cari açığa gerileme, swap hariç net rezervlerde artıya geçiş, kurda gözlenen yatay seyir nedeniyle TL'nin değer kazanması. Kurun satınalma gücü paritesi paralelinde hareket etmemesinin ihracatı olumsuz etkileyeceği düşünülebilir. Ancak TL'nin değer kazanmasına karşın son aylarda dış ticaret verilerinde olumlu gelişmeler görülmektedir.

Dünya Bankası ile 5 yıllık döneme ilişkin mali işbirliği programı oluşturulmuştur. Bu çerçevede Dünya Bankası'nın Türkiye'ye 3 yıl içinde 18 milyar dolarlık finansman sağlaması söz konusudur. Ancak anlaşmada öne sürülen bazı şartlar/dayatmalar (yüksek düzeyde mülteci istihdamı şartı gibi), Dünya Bankası'nın gerçek amacı konusunda kuşku yaratmaktadır.

Para-sermaye-döviz piyasalarının gelişmiş olması, para politikasının etkili olabilmesi için önemlidir. Kamu borçlanma gereğinin aşırı olması, kamu borç stokunun büyük olması ve çevrilmesinde yaşanan güçlükler ve/veya büyümenin dış finansmanla beslenmesi durumunda, monetizasyon gereği ortaya çıkabilir ve aktif para politikası uygulaması zorlaşır. Özellikle 1994 krizinde ve 2018 başlangıçlı krizde bu durum gözlenmektedir.

Sıcak para girişinin zaman zaman hızlandığı görülmektedir. Ancak Türkiye'nin ihtiyacı olan doğrudan yatırımdır. Bu da ancak ülkede istikrar ve güven ortamı tesis edilirse gelir. İstikrar ve sürdürülebilir büyüme için rasyonel karar alabilen bir kurumsal yapıya ihtiyaç vardır. Yatırımların betona değil, üretken, katma değeri yüksek alanlara yönlendirilmesi gerekmektedir.

Dolar, Kasım 2023 ortalarında tüm paralara karşı değer kaybettiği ve de Türkiye'de politika faizi yükseltildiği halde. TL'ye karşı değerlenmeye (TL değer kaybetmeye) devam etmiştir. Benzer durum 21 Mart 2024'te politika faizinin yüzde 50'ye çıkarılmasından sonra da yaşanmıştır. Normal şartlarda faiz yükselince ülke parasının değer kazanması beklenir. Ancak bu süreçte TL'de görülen değer kaybı, daha önce de belirtildiği gibi, kurun gerçek (denge) değerine doğru ilerlemesi şeklinde yorumlanmalıdır.

Aralık 2023-Mart 2024 toplantılarında; Amerikan merkez bankası (FED) politika faizini yüzde 5,25-5,50, Avrupa Merkez Bankası yüzde 4,50-4,75 seviyesinde sabit tuttular. 2023 için ABD'nin enflasyon tahmini yüzde 2,8 olup,

yüzde 2 hedefinin 2026'da tutturulacağı öngörülmektedir. ABD büyüme rakamları ise 2023 için yüzde 2,6, 2024 için yüzde 1,4, 2025 için yüzde 1,8'dir. İşsizlik oranı ise yüzde 3,8 düzeyindedir. Bu veriler ışığında FED, 2024 yılında genişleyici para politikasına geçebileceklerini, bu bağlamda politika faizini üç kademede 75 baz puan düşürebileceklerini ifade etmiştir. Bu durumda küresel piyasada borçlanma imkânlarının artması söz konusu olabilecektir.

Salgın ve savaş şoklarının etkisi küresel büyümeyi olumsuz etkilemiştir. 2023-2024 yılları için yüzde 3 olan küresel büyüme tahmini, yüzde 3,8 olan 30 yıllık küresel büyüme ortalamasının altında kalmıştır. Önümüzdeki yıllarda üretimi, istihdamı olumsuz etkileyebilecek başka gelişmeler de olabilecektir. Örneğin, iklim krizinin tüm ülkeleri olumsuz etkilemesi, yapay zekâ kullanımının yaygınlaşmasının iş gücü piyasasında dönüşüm yaratması, insanların işlerini kaybetmesi sonucunu doğurması beklenebilir. Küresel büyüme hızındaki gerileme Türkiye'nin ihracatını olumsuz etkileyebilecek bir değişkendir.

Mevcut enflasyonla mücadele politikasında büyük ölçüde “talep kesme” yöntemi kullanılmaktadır. Bu politikanın üç aracı; parasal daralma, kamu maliyesinde kemer sıkma ve ücret baskılama, şeklinde özetlenebilir. Ancak iddia edildiği gibi kâr katsayıları ile enflasyon arasındaki yapısal bağın kuvvetli olması durumunda (Boratav, vd., 2023), enflasyonla mücadelede kâr faktörü ile ilgili tedbirler de yer almalıdır. Ayrıca para politikasının tarım, sanayi, istihdamı gözeten politikaları da içine alan bir makro model çerçevesinde şekillendirilmesinde yarar görülmektedir.

Kur ile enflasyon arasında kısır döngünün varlığı, enflasyonu besleyen bir olgu olarak ortaya çıkmakta ve enflasyonla mücadeleyi zorlaştırmaktadır. Güven ortamının iyileştirilmesi ve zedelenmemesi, kura müdahale edilmemesi, fiyatlama konusunda gerekli denetimin gerçekleşmesi, kur ile enflasyon arasındaki çift yönlü etkileşim sırasında kurdaki dalgalanmanın önünü kesecek, kur “Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi” paralelinde, denge yönünde, usulca artmaya devam edecektir. Piyasada insanlar önünü görebilir hale gelecek, fırsatçılık güdüsü ile kâr marjlarıyla oynama ihtiyacı duymayacaklardır. Enflasyonla mücadele ivme kazandıkça, kur ile enflasyon arasındaki geri besleme hız kesecektir. Türkiye’de başlangıçta uygulanan yanlış politikalar nedeniyle kriz derinleştiği için, enflasyonla mücadele diğer ülkelere kıyasla daha uzun zaman alacaktır.

Aslında cari açıkta kalıcı bir iyileşme ve pozitif reel faiz oranı, enflasyon beklentilerinin kırılması için gerekmektedir. Bu yönde bir gelişme döviz kuru artışlarının da hız kesmesinde etkili olacaktır. Pozitif reel faizin sağlanması için mevduat faizlerinin yükseltilmesi yetmez çünkü faiz artışlarında yükseliş sınırlıdır. Yüksek faizin yan etkisi işsizlik ve üretim faaliyetinin azalması olarak

ortaya çıkabilir. Bu da enflasyon üretecek bir durumdur. Dolayısıyla reel faizin pozitif olabilmesi için enflasyonun hızla düşürülmesi gerekmektedir. Politika faizinin yüzde 50'ye çıkarılması doğru karar ancak maliye politikası gevşek kaldığı, kamuda savurganlık devam ettiği, yapısal reformlar hızlandırılmadığı sürece istenilen sonucu yaratmayacaktır.

Yeni ekonomi yönetimi şeffaflık, hesap verilebilirlik ilkelerini de vurgulamaktadır. Ancak bu konuda fazla bir yol kat edildiği söylenemez. Merkez Bankası, TUIK, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Düzenleme-Denetleme Kurumları (örneğin; Rekabet Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme kurumu) gibi kuruluşların bağımsızlığı da, güven ortamının tesisinde büyük önem taşımaktadır. Kısa sürede Merkez Bankası'nın kalıcı olarak araç bağımsızlığına kavuşması, TUIK'in bağımsızlığına kavuşup, gerçek verileri üretip yayınlaması gerekmektedir. Gerçek dışı veriler üzerine inşa edilen bir enflasyon denklemi veya makro model yanlış sonuçlar verecektir.

Karamsar beklenti karamsar sonucun gerçekleşmesini sağlar. Sıkça duyulan “Dolar patlayacak”, “enflasyon zirve yapacak” gibi sözcükler insanları stok yapmaya ve dolara/altına yönlendirmekte, stoklama ve dolara/altına hücum sonucu, beklenti gerçek olmaktadır.

Kurda gözlenen artışlar doğal karşılanmalıdır. Kurdaki hareket sonucu TL’de reel değer kaybı olmamalıdır ancak aşırı reel değerlenme de arzu edilmeyen bir durumdur.

Türkiye’nin önümüzdeki yıllarda, “sürdürülebilir büyüme” yolunda, “yeşil dönüşümü” destekleyen “yeşil büyüme” stratejisini benimsemesi doğru bir karar olacaktır. “Sürdürülebilir büyüme” ile, doğal çevresel sermaye stokunun korunarak büyümenin sağlanması kastedilmektedir. “Yeşil dönüşüm” çerçevesinde ise; yenilikçi teknoloji kullanımı, verim arttırıcı önlemler alınması, atık azaltma, yenilenebilir enerji kullanımı, su kaynaklarının korunması, gibi hedefler yer almaktadır. Bu konuda Mart 2024’te 3 proje için Dünya Bankası’ndan 1.5 milyar tutarında kredi sağlanmıştır. Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası A.Ş. ve Türkiye Sanayi ve Kalkınma Bankası A.Ş tarafından yürütülecek “Türkiye Dağıtık Enerji için Piyasa Geçişinin Hızlandırılması Projesi” çerçevesinde, şirketlerin güneş panelleri ve batarya yoluyla elektrik depolama sistemlerine yönelik yatırımları desteklenecektir. Dünya Bankası’ndan sağlanan kredi uzun vadeli, uygun koşullu ve proje bazlıdır. Banka’nın deprem ve yeşil ekonomi alanlarına yönelik sağladığı finansman, bu konulardaki ihtiyaca katkı sağlayacaktır.

Merkez Bankası tarafından Hükümet’e sunulan 5 Nisan 2024 tarihli açık mektupta 2023 yılı enflasyon gelişmelerinin nedenleri sıralanmış, enflasyonla mücadele programının önemli koşulları hatırlatılmıştır. Yazının bir bölümünde

“fiyat davranışlarında ilâve bozulmanın enflasyona etkisi 10 puan olmuştur” cümlesi yer almaktadır. Bu durum enflasyonla mücadelede ihmal edilen önemli bir noktaya, **fiyatlamamanın denetimi gereğine**, işaret etmektedir. Kâr marjlarının istenilen şekilde arttırıldığı fırsatçı nitelikteki fiyatlamalar, enflasyonu beslemektedir. Denetim ve cezalandırma yoluyla bunun önlenmesi şarttır.

Sonuçta hedeflenen; yurtiçi talepte dengelenme, TL’de ihracatı olumsuz etkilemeyecek düzeyde bir reel değerlenme ve enflasyon beklentilerinde düzelme sağlanarak aylık enflasyon ana eğilimini düşürmek, böylece dezenflasyon sürecinin Temmuz 2024’ten itibaren başlamasıdır.

Uçurumun kenarına sürüklenmiş ülkeyi tekrar ayağa kaldırmak için sadece ekonomi alanındaki gelişmelerin yeterli olmadığını düşünüyoruz. Türkiye’nin lâıyk olduğu noktaya gelebilmesi için; hukukun üstünlüğü, cumhuriyet, demokrasi, özgürlük, liyakat, lâiklik gibi kavramlara gereken önemin verilmesi, kamu kuruluşlarında siyasallaşmanın önlenmesi, yargı bağımsızlığının sağlanması, anayasal düzenin zedelenmemesine özen gösterilmesi, tarım/hayvancılığın güçlendirilmesi, satılan hayati öneme sahip fabrika/tesis/kurumların geri kazanımı, yabancıya toprak satışının durdurulması, kanal İstanbul projesinden vaz geçilmesi, beyin göçünün durdurulması, yeniden bilim ağırlıklı eğitime dönülmesi, tarikat/cemaatlerin eğitimden, kamudan, kışladan elini çekmesi, gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesi, yaşamsal ürünlerde/enerjide ithalat bağımlılığının azaltılması, fiyatlama konusunda fırsatçı yaklaşımın, oligopolcü anlayışların, sıkı denetim yoluyla önlenmesi, kamuda savurganlığın önlenmesi, gibi konularda da ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Bu yolda; özgür basın, şeffaflık, hesap verilebilirlik güven ortamının tesisi için büyük önem taşımaktadır.

Büyük çaplı göçmen alımı sonucu Türkiye’nin demografik yapısı bozulmuş durumdadır. Nüfus artış hızı farklılığı nedeniyle ileride beklenmedik siyasi sonuçlar doğurabilecek, toprak bütünlüğünü dahi tehlikeye atabilecek bir durum bu. Göçmen politikasının hızla yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Son olarak, ülkeyi yanı başımızdaki savaş ortamından uzak tutmak için akılcı bir dış politikaya ihtiyaç vardır.

Temennimiz uygulanmakta olan “Rasyonel Ekonomi Politikası”nın başarılı olması, ülkenin bu krizden tek parça, dış güçlere fazla ödün vermek durumunda kalmadan çıkabilmesidir. Bu sonucun ancak güven ortamının tesisi ile mümkün olabileceği unutulmamalıdır.

Merkez Bankası parasal sıkılaştırmayı başarıyla uygulamaktadır. Ancak dezenflasyonda hâlâ kalıcı düzelme sağlanamamıştır. Yukarıda da vurgulandığı gibi programın yapısal yönü ve güven ortamının olmazsa olmazı olan hak-hukuk-adalet konularında iyileşme sağlanmadan ekonomide kalıcı düzelme sağlanamaz.

Devlet Planlama Teşkilatı gibi bir kuruluşun yeniden hayata geçirilmesine şiddetle ihtiyaç vardır. Planlı, programlı üretim, ihtiyaca yönelik işgücü yetiştirilmesi, DPT nezdinde ele alınabilecek konulardır.

Bu meşakkatli yolun sonu umarız aydınlık olur. Güzel ülkemiz; hak, hukuk, adaletin yeniden yeşerdiği, Atatürk'ün bizlere armağan ettiği Türkiye olarak, özgür bir ortamda, yeniden doğar. Kim bilir yeni bir seçim sonucu belki de bütün bunları sağlayabilir.

Not: Bu bölümde, büyük ölçüde, 2018 başlangıçlı krizin farklı yönlerinin irdelendiği, çeşitli gazete ve dergilerde çıkan makalelerimde yer alan bilgiler, önceki krizler ile ilgili olarak da Para adlı kitabımdaki bilgiler kullanılmıştır. Metindeki grafikleri büyük bir titizlikle oluşturan Gülbin Şahinbeyoğlu'na çok teşekkür ederim.

KAYNAKÇA

- Boratav K., Yeldan A.E., Köse A. H. (2023) "Türkiye'de Derinleşen Yapısal Kriz Eğilimi ve Kâr İtilimli Enflasyonun Dinamikleri", İktisat ve Toplum Dergisi, Sayı: 158, ss. 8-30.
- ENAG, Enflasyon Araştırma Grubu. <https://enagrup.org/>
- Fleming, J.M.(1962). "Domestic Financial Policies Under Fixed and Under Floating Exchange Rates", Staff Papers (International Monetary Fund), Vol.9. No.3. pp. 369-380.
- <https://www.worldgovernmentbonds.com>
- <https://www.sozcu.com.tr/garanti-odemesi-ile-bir-köprü-daha-yapılırdı-wp7810222>
- Keyder, N.-Ertunga E.(2012) PARA-Teori, Politika, Uygulama, 12.Baskı,
- Keyder, N. (2023a). "Son Yıllarda Türkiye'de Uygulanan Ekonomi Politikaları Hakkında Düşünceler" İktisat ve Toplum Dergisi, Kasım. Sayı: 157, ss. 19-23.
- (2023b). "Faiz Artışına Karşın Türk Lirası Neden Hâlâ Değer Kaybediyor?" Cumhuriyet Gazetesi, 27 Kasım.
- (2022). "Türkiye'nin Kriz Deneyimleri-1994, 2000-2001, 2008-2009 ve 2018-2022", İktisat ve Toplum Dergisi, Temmuz. Sayı: 14, ss. 4-13.
- (2024a). "Enflasyon ile Kur Arasında Çift Yönlü Etkileşim",
- (2024b). "Türkiye'nin Dış Borç Stoku", itd, Mart, sayı:161, ss.66-75.
- (2024c). "2023 Yılıın Merkez Bankası Zararla mı Kapadı", Ekonomi Gazetesi, 25.1.2024.
- (2024d). "2018 Başlangıçlı Krizde "Rasyonel Ekonomi Politikasına Dönüş, itd, Ocak, Sayı:159, ss.31-42.
- (2024e). "Başarabiliriz Yeter ki..", Ekonomi Gazetesi, 13.3.2024.

- _____(2024f). “ 2018 Başlangıçlı Krizle Mücadelede Son Gelişmeler”, itd, Eylül Sayısı.
- Mundell, R.A.(1963). “Capital Mobility and Stabilization Policy Under Fixed and Floating Exchange Rates”, The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol.29. No.4. pp. 475-488.
- Reuters, 5 Yıllık Türkiye CDS Oranı.
- Sönmez, M. (2023). "AKP'nin maskesiz soygunu şehir hastaneleri", Twitter.com.
<https://x.com/mustfsmz/status/1732687592083050758?s>.
- Süzer, E. (2023). "Kur Korumalıya 112 Milyarlık Vergi Kıyağı", Sözcü Gazetesi, 29 Kasım.
- (2023a). "Türbülansa Girdik Kemerleri Bağlayın", Sözcü Gazetesi, 25 Aralık.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (sbb) (2023a). Orta Vadeli Program 2023-2025. (Erişim: [https://www.sbb.gov.tr/orta vadeli programlar](https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar))
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (sbb) (2023b). Yıllık Ekonomik Rapor 2023. (Erişim: <https://www.sbb.gov.tr/>)
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)(2023a) Cari İşlemler – TCMB EVDS. (Erişim: [https://www.tcmb.gov.tr/cari islemler](https://www.tcmb.gov.tr/cari-islemler))
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)(2023b) Enflasyon Raporu – IV, 2 Kasım. (Erişim: <https://www.tcmb.gov.tr/raporlar>)
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)(EVDS)(2023c) (Erişim: <https://evds2.tcmb.gov.tr/kur>)
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bağımsız Denetim Raporu, ilgili yıllar.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Yıllık Rapor 2018, ve diğer ilgili yıllar.
- TCMB EVDS, Ödemeler Dengesi Analitik Sunum (6. El Kitabı).
- TCMB EVDS, Merkez Bankası Bilançosu-(Stand By-18.01.2002 Tarihli Niyet Mektubu ile Belirlenmiş.)
- TCMB (5 Nisan 2024), T.C. Merkez Bankası'ndan Hükümete "Açık Mektup".

EK 1**Krizle Mücadele Sürecinde Hatırlanması Gereken Konular****- Üçlü Açmaz Hipotezi**

Krizle mücadelede önerilen yol haritasında “üçlü açmaz hipotezi” (Mundell, 1963 ve Fleming,1962) unutulmamalıdır: Faiz, kur ve enflasyon üçlüsünden ancak birini sabit tutabilir ya da kontrol edebilirsiniz. Diğer ikisi dalgalanmaya bırakılmalıdır. Uygulanan “açık enflasyon hedeflemesi rejimi” için de aynı Kural geçerlidir. Ayrıca Merkez Bankası’nın araç bağımsızlığının sağlanması, hem “üçlü açmaz hipotezi” hem “enflasyon hedeflemesi” için gereklidir. Türkiye’de Merkez Bankası işlevsel olarak bağımsız, sermaye hareketleri serbest, dalgalı kur rejimi yürürlükte, faizler serbest piyasada belirleniyorken, bu kural geçerliydi. Bu şartlarda TCMB’nin enflasyon hedeflemesini uygulaması mümkündü. Ancak 2018’de başlayıp devam eden kriz ortamında; sermaye hareketi yine serbest, ancak döviz kurunun yükselmesine uzun bir süre, arka kapıdan döviz satışlarıyla izin verilmemiştir. Pandemi ve genel seçim nedeniyle artan kamu harcamaları, ayrıca KKM’lerin getirdiği ek yük nedeniyle büyüyen bütçe açıklarının finansmanı, parasal genişlemeye neden olmuştur, Merkez Bankası faiz aracını gerektiği gibi kullanamayıp, “faiz sebep, enflasyon sonuç” şeklinde geçersiz bir hipotez doğrultusunda indirimle gitmeye zorlanmış, bu yanlış politika ülkeyi derin bir krize sürüklemiştir. Haziran 2023’te Rasyonel Politikaya geçiş sağlanmış, politika faizinde gereken artış süreci başlatılmıştır. Hükümet, kamu bankaları üzerinden faiz üzerine de baskı kurmuştur. Özetle, hem kur hem faiz örtük olarak yönlendirilmiş, Merkez Bankası’nın araç bağımsızlığı askıya alınmış durumdadır. Görüldüğü gibi böyle bir süreçte “üçlü açmaz” kuralından söz etmek mümkün değildir. Rasyonel politikaya dönüş öncesi uygulanan kur politikası, daha çok “Yönetilen Dalgalı Kur Rejimi” (Managed Float) niteliğindeydi, çünkü Merkez Bankası arka kapıdan müdahalelerle kuru düşük tutuyordu. Haziran 2023 sonrası kura müdahalelerin azaldığını, kurun Göreceli Satın Alma Gücü Paritesi paralelinde yükselmesine izin verildiğini görüyoruz. Lâkin bu durum ancak yerel seçim öncesine kadar devam edebildi, 2024’ün ilk aylarında enflasyonda artış, para ikamesinde yükselme ve yabancı yatırımcının TL varlıklardan uzaklaşması sonucu artan döviz talebi ve kur patlama endişesi ile Merkez Bankası yeniden kura müdahaleye başlamış, kurun kontrollü biçimde artmasını sağlamıştır. 21 Mart 2024’te politika faizinin yüzde 50’ye çıkarılması sonrası da müdahale döviz satış yoluyla devam etmiştir. Yerel seçim sonrası ise yitirilen rezervleri yeniden inşa etmek ve kurun aşırı düşmesini önlemek amacıyla müdahale, döviz alımı şeklinde gerçekleşmiştir.

- Enflasyon Hedefleme Rejimi

Enflasyonla mücadelede kullanılması gereken Enflasyon Hedefleme Rejimi'nin en önemli önkoşulları da Türkiye özelinde henüz mevcut değildir. Hatırlamak gerekirse;

Enflasyon hedeflemesinin başarılı olabilmesi için gereken önkoşullar;

- Merkez Bankası'nın araç bağımsızlığı
- Kamu maliyesi baskısının azaltılmış olması,
- Döviz kuru ile enflasyon arasındaki ilişkinin zayıf olması,
- Mali sistemin sağlam bir yapıya sahip olması.
- İstikrar gösteren bir *enflasyon denklemi*.
- Esnek kur, esnek faiz politikası (Merkez Bankası'nın kur ve faiz oranına müdahalesi, istisnai durumlar haricinde, öngörülmemektedir).
- Düşük enflasyon.
- Para ikamesinin aşırı boyutlarda olmaması.

şeklinde sıralanabilir (Bkz. Keyder, Ertunga, 2012:524).

Türkiye'de enflasyon hedeflemesi rejiminin uygulanabilmesi ancak ekonomi belirli bir dengeye oturduktan ve yukarıdaki koşullar yerine getirildikten sonra mümkün olabilecektir.

- Krizle Mücadelede Başarının Anahtarları

Krizle mücadelede başarılı olmanın şartlarını şu şekilde özetleyebiliriz:

- (a) Bütçe Açığı/GSYH oranının yüzde 3'ün altında tutulması,
- (b) Cari açığın küçülmesi,
- (c) Programın yapısal yönünün güçlendirilmesi ve bu konuda kamunun bilgilendirilmesi,
 - tarımsal üretimin teşviki,
 - sanayide dönüşüm,
 - yeşil dönüşüm,

- ithal ikamesi sağlayacak tedbirlerin alınması,
- tedarik zincirindeki aksaklıkların giderilmesi.
- (d) Deprem yaralarının sarılmasında yol katedilmesi,
- (e) Kamuda savurganlığın önlenmesi,
- (f) Krizle mücadele programının ciddiyetle uygulanması,
- (g) Fiyatlamada denetim,
- (h) Devlet Planlama Teşkilatı yeniden kurularak ihtiyaca yönelik üretim planlaması yapılması.
- (i) Gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesi için çaba sarf edilmesi.

(Keyder 2024e)

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURİYET'İN YÜZÜNCÜ YILINDA TÜRK EĞİTİM SİSTEMİNİN DURUMU: ULUSLARARASI BAĞLAMDA BİR DEĞERLENDİRME

Aysıt TANSEL¹, Giray BERBEROĞLU² ve Nil Demet GÜNGÖR³

1. Giriş

Bir ülkenin ekonomik kalkınması ancak insan niteliklerinin gelişmesi ile mümkündür. Analitik düşünebilen, iletişim becerileri yüksek, çevreye duyarlı ülke vatandaşı olmanın tek yolu eğitimden geçmektedir. OECD (Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Teşkilatı) üye ülkelerin ekonomik gelişmelerini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Türkiye'nin de kurucu üyesi olduğu teşkilat, üye ülkelerde topluma katkı sağlayan etkin bir vatandaş olma sürecinde eğitimin önemini vurgulayarak ekonomik kalkınmanın nitelikli insan yetiştirmekle ilişkili olduğunu yaptığı geniş kapsamlı araştırmalarla göstermiştir.

Eğitimin ülkelerin büyüme ve gelişmesindeki önemini vurgulayan yazıların ortaya çıkışı 1960'lara dayanır. Nobel ödülü alan Gary S. Becker ve Theodore W. Schultz, işgücünün üretkenliğini artıran bilgi, beceri, yetenek ve deneyim gibi çalışana ait nitelikleri kapsayan beşeri sermaye kavramını geliştirerek bu alanda çığır açmıştır (Schultz, 1961; Becker, 1964). Beşeri sermaye kavramına göre, eğitimin bireyler tarafından bir 'tüketim hizmeti' olarak düşünülmesinin ötesinde işgücü piyasalarında getirisi olan bir yatırım aracı olarak da değerlendirilmektedir. Eğitimin ekonomik getirisi üzerine yapılan çalışmalar ücretlerin eğitim düzeyi ile arttığı sonucunu teyit etmektedir (Patrinos, Psacharopoulos ve Tansel, 2021). Makro veya toplumsal düzeyde eğitimin ekonomik kalkınmadaki önemini vurgulayan çalışmalar, buna bir neden olarak eğitilmiş bireylerin yeni teknolojilere daha çabuk uyum sağlamalarını göstermiştir (Nelson ve Phelps, 1966; Schultz, 1993). Bir ülkede yeni teknoloji uygulamalarının benimsenip yaygınlaşması iyi eğitilmiş ve becerili işgücünü gerekli kılmaktadır. Bu nedenle eğitime yeterince yatırım yapılmaması uzun dönemde işgücü verimliliğini düşürerek ekonomik büyüme ve kalkınmayı

1 İktisat Bölümü, ODTÜ, Ankara, IZA, Bonn, Germany, ERF, Cairo, Egypt, GLO, Essen, Germany. atansel@metu.edu.tr

2 Eğitim Fakültesi, Eğitim Bilimleri Bölümü, Başkent Üniversitesi, Ankara. girayb@baskent.edu.tr

3 İktisat Bölümü, Atılım Üniversitesi, Ankara. nil.gungor@atilim.edu.tr

olumsuz etkileyebilmektedir. Ancak, eğitimin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki etkilerini inceleyen ülkelerarası verilerle yapılan ampirik çalışmalarda tutarsız sonuçlar elde edilmiştir. Bu çalışmalar eğitimi genellikle okulda geçirilen süre, son bitirilen eğitim düzeyi ya da okula kaydolma oranlarıyla tanımlamıştır. Hanushek ve Woessmann (2007) ise ülkelerin ekonomik büyümelerinde kazanılan eğitim düzeyinden çok öğrencilerin eğitim sürecinde geliştirdikleri bilişsel becerilerin (*cognitive skills*) önemli olduğunu göstermiştir. Bilişsel beceri-ekonomik kalkınma ilişkisini ele alan pek çok çalışma da benzer şekilde eğitim kalitesinin ekonomik kalkınmada göz ardı edilen önemli bir değişken olduğunu göstermektedir.

Bilişsel becerilerin gelişmesinde okul-öncesi eğitimin önemi de son yıllarda vurgulanmıştır (Bekman ve Gürlesel, 2005; DB, 2005). Okul-öncesi eğitimin ekonomiye önemli katkıları bulunmaktadır. Okul-öncesi eğitimin okula katılma düzeylerini artırdığını, işgücü piyasasında başarıyı artırdığını ve nesiller arası eşitsizliği gideren önemli bir etmen olduğu öne sürülmüştür (Dickens vd., 2006). Okul-öncesi dönemde ve sonrasında eğitimin niteliği pek çok boyut içermektedir ancak nihai olarak elde edilen kazanımlar öğrencilerin belli becerileri geliştirmiş olmalarıyla anlaşılmakta ve takip edilmektedir. Okullarda kaynakların eşit dağıtılması ve öğretim yöntem ve teknikleri açısından yeterli donanımına sahip öğretmenlerin sistem içerisinde etkin rol üstlenmesi eğitimin niteliğini artırmak için kaçınılmazdır. Ancak, tüm bu sürecin temelinde ülke çapında eğitim politikaları açısından ne tür insan yetiştirmenin hedeflendiği yatmaktadır. Bu da okullardaki öğretim programlarının hedefleri belirlenirken düşünülmesi ve planlanması gereken bir süreçtir.

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında gerçekleşen eğitim devrimleri ve bu devrimlerin ülkenin kalkınmasında yarattıkları kazanımlar oldukça önemlidir. Kuruluş döneminde Halkevleri ve Köy Enstitüleri gibi pek çok yenilikçi kurumun geliştirilmesi o dönemde çok düşük seviyelerde olan okuryazarlık oranlarını artırmada önemli rol oynamıştır. Eğitime öncelik veren politikalardan sonra eğitimde bugünkü gelinen noktaya bakıldığında nitelik bakımından gerileme yaşandığı, çağdaş eğitim ilkelerinden uzaklaşıldığı görülmektedir. Bu gelişmeler öğretim kazanımlarını ölçen uluslararası test puanlarına da yansımaktadır. Nitekim, 2022 yılında Dünya Bankası tarafından üst orta gelir ülkeleri arasında sınıflandırılan Türkiye, bilişsel becerileri ölçen uluslararası PISA testinde tüm alanlarda (fen, matematik ve okuma) OECD ortalamasının altında yer almıştır (OECD, 2023a). 2015 yılında OECD tarafından yapılan yetişkin becerilerini tespit etmeye yönelik Yetişkin Becerileri Araştırmasına göre de Türkiye 15-65 yaş nüfus bakımından sayısal, sözel ve teknoloji zengin ortamda problem çözme becerilerinde katılımcı diğer OECD ülkeleri arasında en alt sıralarda yer almaktadır (OECD, 2016a). Bu nedenle Türk eğitim sisteminin

özellikle uluslararası durum belirleme çalışmalarında ölçülen yeterlikler açısından değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Bu yeterliklerin öğretmen yeterlikleri ve öğretim süreçleri ile Türkiye'deki öğretim programlarında ne ölçüde ele alındığının irdelenmesi sistemin niteliği konusunda ipuçları sağlayacaktır. Ülke çapında nitelikli çağdaş eğitimin desteklenmesi ve geliştirilmesi için önemli olabilecek eğitim politikaları ancak bu değerlendirme sonuçlarına dayanarak gerçekleştirildiğinde anlam kazanacaktır.

2. Cumhuriyet Döneminde Eğitimde Atılımlar

Cumhuriyet'in ilan edildiği 1923 yılında Türkiye'de okur yazar oranının çok düşük olduğu konusunda genel bir kanı vardır. Ancak bu konuda bir belgeye dayalı bilgi bulunmamaktadır. Cumhuriyet dönemi ilk nüfus sayımı olan 28 Ekim 1927 tarihli Genel Nüfus Sayımına göre ülkede okuma yazma oranı erkeklerde yüzde 12,9 iken kadınlarda yüzde 3,67 idi (Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Genel Direktörlüğü, 1930). Cumhuriyet devrimleri bir bütün olarak okuma yazmayı etkilemiştir. Cumhuriyet'le beraber devletin en çok yatırım yaptığı iki alan eğitim ve sağlık olmuştur. 1 Kasım 1928'de kabul edilen Harf Devrimi ile Türkçeye uygun bir alfabe geliştirilmiş ve herkesin kolayca okuma yazma öğrenmesi olanağı oluşmuştur. 1927'de yüzde 8,61 olan genel okuma yazma oranı 1935'te yaklaşık iki kat artarak yüzde 18,7'ye yükselmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Genel Direktörlüğü, 1930, 1937). Cumhuriyet'in ilanından önce henüz Kurtuluş Savaşı'nın devam ettiği sürede 20 Nisan 1921'de kabul edilen anayasada eğitim önemli kabul edilmiştir. Örneğin, Cumhuriyet'in önem verdiği ve büyük yatırım yaptığı iki alan eğitim ve sağlık olmuştur. İlköğretimin, kadın ve erkek tüm vatandaşlar için zorunlu ve devlet okullarında parasız olduğu yazılmıştır. 1924'te ilköğretim zorunlu hale getirilmiştir. Cumhuriyet'in ilk atılımları arasına giren Millet Mektepleri, Halk Evleri, Eğitim Kursları ve Köy Enstitüleri dünyada örneği olmayan ilk kuruluşlardır.

Atatürk'ün eğitime çok önem verdiğini gösteren birçok örnek olay vardır. Bir örnek şudur. Atatürk Temmuz 1921'de Sakarya Meydan Muharebesinden az önce, Ankara'ya dönerek Maarif Kongresini açmış ve bu olay *Hakimiyet-i Milliye Gazetesinde* şu biçimde haber olmuştur: "Bu necip, asil ve yüce örnek Türk tarihinin misli ender bulunan kıymetli hatıralarından biri olacaktır" (Akyüz, 1981).

Diğer bir örnekte ise 25 Ağustos 1924 tarihinde Muallimler Birliği Kongresi üyelerine yaptığı konuşmada şöyle söylemiştir: "Cumhuriyet sizden fikri hür, vicdanı hür, irfanı hür yeni nesiller ister." Bu sözler Atatürk'ün yeni neslin yetişmesine ne kadar büyük önem verdiğini göstermekte ve bunda öğretmenlerin oynayacağı büyük role işaret etmektedir. Daha sonraki

konuşmalarında Cumhuriyet'i gençlere emanet etmiştir. Yine bu dönemde parasız yatılı okullar, savaş yetimi ve öksüz çocuklar için yurtlar ve yatılı okullar açılmıştır. Henüz Cumhuriyet ilan edilmeden yurt dışına burslu öğrenci yollanmıştır. Daha sonra, günümüze kadar gelen 1416 sayılı yasa ile burslu yurt dışı eğitimi düzenlenmiş ve yürürlüğe girmiştir. 1 Kasım 1928'de Yeni Türk Harfleri yasası kabul edilmiştir. Harf devrimi okuma yazma öğrenmede kolaylıklar sağlamış ve kısa sürede benimsenmiştir. Bu dönemde Millet Mektepleri kurulmuş ve 16-45 yaş arası yetişkinlerin devamı zorunlu kılınmıştır. 1936'ya kadar 15-45 yaş arası yaklaşık üç milyon kişiye temel eğitim verilmiştir. 1927'de köy öğretmen okullarından ilki Kayseri'de açılmıştır. 1927'de okullarda karma eğitime geçilmiştir. 1928'de ilk defa kadınlar, mahkemelerde avukat olarak görev almıştır. 1932 yılında toplumda önemli roller oynayan Halk Evleri açılmıştır. Ancak 1951 yılında Demokrat Parti (DP) döneminde kapatıldıklarında ülkede 478 Halk Evi ve 4.302 Halk Odası bulunmaktadır.

Eğitimde yaşanan büyük zorluklardan biri de kadınlarda okuma yazma bilmeyenlerin oranının yıllar içerisindeki yüksekliğidir. DİE (1992)'ye göre 1935'te okuma yazma bilmeyen kadın oranı yüzde 90,19'dur. Kadınlarda okuma yazma bilmeyen oranı yıllar içerisinde büyük bir inatçılık ile yüksek oranlarda devam etmiştir. Yine aynı kaynağa göre bu yüzde 1960'ta yüzde 70,16'ya düşmüş, 1980'de yüzde 45,33 ve 1989'da ise yüzde 27,14 olmuştur. Günümüzde ise yüzde onun altına inmiştir. 2022 yılında TÜİK verilerine göre 6 yaş üzeri nüfus içinde okuryazar olmayanların oranı yüzde 2,4 olarak hesaplanmıştır; bu oran erkeklerde 0,7 ve kadınlarda yüzde 4,1'dir (TÜİK, 2023). Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılan son görüşmelerde 5-17 yaş gurubunda 1 milyon 201 çocuğun okula kaydolmadığı belirtilmiştir (Uyar, 2023).

DİE'nin (1992) *İstatistiklerle Kadın* adlı yayınında kadınların eğitim alanında yeterli düzeye ulaşamadığını gösteren dikkat çekici noktalar vardır. Bu kaynağa göre, 1970 yılında, 6 yaş ve daha yukarı yaştaki toplam kadın nüfusu içerisinde (14.475.325 kişi) lise ve dengi mezunu olan kadın (253.869 kişi) yüzdesi 1,75 ile iki kişinin bile altında kalmıştır. Aynı şekilde üniversite mezunu kadın (81.547 kişi) yüzdesi ancak 0,56 ile çok düşük bir oranda olup yüzde bir bile değildir. Yine aynı kaynağa göre, herhangi bir eğitim kurumundan mezun olmuş kadınların arasında lise ve dengi okul mezunu oranı yüzde 9, üniversite mezunu oranı ise yüzde 3'tür.

17 Nisan 1940 tarihinde Köy Enstitüleri Yasası çıkarılmıştır. Köy Enstitülerinin kuruluşunda önemli rol oynayan iki kişiyi anmamız gerekir. Birincisi (1938-1946) tarihleri arasında Millî Eğitim Bakanlığı yapan Hasan Ali Yücel ve diğeri Köy Enstitülerini kuran İlköğretim Genel Müdürü İsmail Hakkı Tonguç'tur. Köy Enstitüleri köy doğumlu çocukları kabul ediyordu. Köy Enstitüleri beş yıllık ilkokul üzerine beş yıllık eğitim veriyordu. Mezunlar bir

süre mecburi hizmet yapıyor, genellikle kendi köylerinde veya başka köylerde eğitim veriyor ve aynı zamanda ekonomik ve toplumsal kalkınmaya yardımcı oluyorlardı. 1937-1948 arasında 21 Köy Enstitüsü ve Eğitim Kursu açıldı. 1954'te Demokrat Parti (DP) döneminde kapatılınca kadar 20 binden fazla öğretmen (1.400 kadarı kadın), 1.599 erkek sağlık memuru ve 1947 yılına kadar 9 bin öğretmen (30'u kadın) yetişti (Altunya, 2023). Daha sonra 1942'de Hasanoglan'da açılan Yüksek Köy Enstitüsü ise 213 Köy Enstitüsü öğretmeni ve ilköğretim müfettişi yetiştirmiştir. Köy Enstitüleri İkinci Dünya Savaşı'nın yokluklar içerisindeki döneminde Türkiye için çok başarılı bir uygulama olmuştur. Bugün bile dünyada bazı ülkelerde örnek alındığını görüyoruz. Bütün bunlara rağmen Köy Enstitülerinde yetişen kız öğrencilerin sayısının erkek öğrencilerle karşılaştırıldığında daha az olduğu görülmüştür. Toplumda var olan zihniyet dolayısıyla kız çocuklarının kayıt yapılmasında başlangıçta güçlükler yaşanmış, kız öğrenci sayısı daha sonrasında artmasına rağmen hiçbir zaman yüzde 10'u aşmamış ve 1950'de Köy Enstitülerinde karma eğitime son verilmesi dolayısı ile bu yüzde daha da azalmıştır (Esen ve Akandere, 2021). Buradan yetişen kız öğrenciler özgür ve aydın öğretmenler olarak köydeki kadınlara hastalıklar ve diğer başka konularda ışık tutmuşlar ve yol gösterici olmuşlardır. Kız öğrenciler arasında sonradan ünlü olanların sayısı da azdır. Bir örnek olarak Hacettepe Üniversitesinde beslenme-diyetisyen uzmanı olan Prof. Dr. Ayşe Baysal'ı ve yazar Pakize Türkoğlu'nu sayabiliriz. 1940'ların sonlarına doğru Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) döneminde baskılara uğrayan Köy Enstitüleri Demokrat Parti (DP) döneminde 1954'te iftira kampanyaları altında, tamamıyla kapatılmıştır. Köy Enstitülerinin uğradığı bu baskı döneminde kamuoyu çekinceler içindeyken Oğuz Tansel 1949'da Köy Enstitülerini savunan bir yazıyı (Tansel, 1949) Varlık dergisinde yayınlamıştır. İçinde olduğumuz yıl içinde Köy Enstitüleri hakkında çok önemli bir inceleme Erdal Atıcı tarafından yapılmıştır (Atıcı, 2024). Bu çalışmada yazar, 1946 yılında başlayan yıkılma sürecinde Köy Enstitülerine neden ve nasıl iftiralar atıldığı, saldırı kampanyaları yürütüldüğü konularını belgeleriyle açıklayarak anlatmaktadır.

27 Mayıs 1960 ihtilalinden sonra eğitimde büyük atılımlar olmuştur. O döneme kadar köylerde üç yıl olan zorunlu eğitim, şehirlerde olduğu gibi 5 yıla çıkarılmıştır. Lise mezunu olan birçok genç erkek askerlik zorunlu hizmetini köylerde öğretmen olarak yerine getirmiştir. 1972'den itibaren zorunlu eğitimin beş yıldan sekiz yıla çıkarılması gündeme gelmiş, fakat bu durumun gerçekleşmesi ancak 1997 yılında mümkün olmuştur. 1997 yılında Ecevit hükümeti döneminde, Hikmet Uluğbay'ın Milli Eğitim bakanlığı liderliğinde zorunlu eğitim beş yıldan sekiz yıla çıkarılmıştır. Bu çok önemli bir gelişme olmuş ve ülke çapında uygulanmıştır. Bu durum sadece sekiz yıllık eğitimi bitirenlerin sayısını artırmakla kalmamış, eğitimlerini daha ileri seviyede sürdürenlerin sayısını da arttırmıştır. 2005 yılında lise eğitimi üç yıldan 4 yıla

çıkarılmıştır. Eğitim sistemindeki diğer önemli bir gelişme de 2012 yılında yaşanmıştır.

Adalet ve Kalkınma partisi (AKP) döneminde, 2012 yılında, eğitim sistemi büyük bir değişiklik geçirmiş, 4 + 4 + 4 diye anılan ve halen yürürlükte olan sistem getirilmiş ve böylece 4 yıl ilkokul, 4 yıl orta okul ve 4 yıl lise olmak üzere 12 yıllık eğitim zorunlu kılınmıştır. Fakat 12 yılın zorunlu tamamlanması konusu tartışmalıdır. Bu sistem imam hatip orta okuluna geçmeyi ve eğitimi dışardan bitirmeyi mümkün kılmıştır. Özellikle bu kurallar birçok tartışmalara neden olmasına rağmen günümüzde de uygulanmaya devam etmektedir. AKP döneminde yavaş yavaş eğitimde dinsellik öğeleri artmış ve akılcı ve pozitif bilimlerden yana bir eğitimden uzaklaşmıştır (Gazalcı, 2008; Aybek 2023). Son yıllarda uygulamaya konulan ÇEDES (Çevreme Duyarlıyım, Değerlerime Sahip Çıkıyorum) dinsel öğelere yer veren ve okullarda kütüphane yerine mescit açılmasını sağlayan bir uygulamadır (Öztürk, 2023). Böylelikle, okulların kapısı tarikatlara açılmakta, laiklik ve bilim göz ardı edilmektedir. Günümüzde ise “Türkiye Yüzyılı Maarif Modeli” müfredat çalışması gündeme gelmiş ve eğitimde paydaşlar tarafından yeterince tartışmaya sunulmadan Sonbahar 2024 döneminde uygulamaya konulması planlanmıştır. Uzmanlar bu programda Atatürk ve Cumhuriyet ile gelen kazanımların seyretiltiği ve dinsel öğelerin artırılmış olduğunu bildirmişlerdir (*Yeni müfredat*, 2024). Ayrıca son günlerde gündeme oturan bir konu Öğretmenlik Meslek Kanunu olmuştur. Teklif edilen bu kanuna göre öğretmen olabilmek için eğitim fakültelerinden mezun olmak yeterli olmayacak, önerilen ve uygulamaya konmak istenen iki yıllık Milli Eğitim Akademilerini bitirmek gerekecektir. Bu durum öğretmenlerin protestoları ile karşılanmıştır. Uzmanlar akademileri, siyasal iktidarın kendine yakın öğretmen yetiştirme projesi olarak görmektedirler (Cumhuriyet, 6 Temmuz 2024). Milli Eğitim Bakanı’nın TBMM’deki konuşmasında iktidarın tarikatlar ve cemaatle yaptığı işbirliği doğrulanmış ve hatta bu işbirliğin devam edeceği açıklanmıştır (Cumhuriyet, 20 Aralık 2023).

Sonuç olarak son dönemlerde akılcı ve laik eğitimden uzaklaşma ve dinselliğe kayma olduğunu söyleyebiliriz. Bu gelişmelerle Atatürk ilke ve inkılapları ve Cumhuriyet değerleri göz ardı edilmektedir. Laik, bilimsel ve çağdaş eğitimden geriye gidiş ülkenin gençliği ve Türkiye’nin geleceği açısından kaygı vericidir. Bilimsel temellere dayalı eğitim yerine tarikatlarla, şeriat temelli bir yapıya gidiş gözlenmektedir. Tarikat destekli Arap alfabesi öğretimi ve 4-5 yaşında din eğitimi verilmesi Türkiye’nin laik anayasasına aykırı düşmektedir. Son yıllarda hız kazanan, eğitim niteliğini tehdit eden bu gelişmeler ayrı bir çalışmanın konusu olacaktır.

Akılcı, bilime dayalı, nitelikli bir eğitimin gereklilikleri konunun uzmanları tarafından belirlenir. Nitelikli eğitim süreçleri eğitim uzmanlarının

farklı boyutlar üzerinden değerlendirilmektedir. Politika belirleyicileri uzman görüşleri eşliğinde toplumsal faydayı gözetken, çağdaş eğitim politikaları geliştirmekle yükümlüdür. Bu bağlamda bir sonraki bölüm nitelikli eğitimin gerekliliklerini ve program müfredatlarının bu sürece katkılarını ele almaktadır.

3. Günümüz Türk Eğitim Sistemi

Nitelikli eğitim sürecinden ne anladığımızın netleştirilmesi, özellikle eğitim uygulamalarının planlanması ve yürütülmesi açısından oldukça önemlidir. Niteliği belirleyen unsurlar öncelikli olarak öğretim programlarını, öğretmenleri, okul yöneticilerini, aileleri ve öğrencileri kapsamaktadır. Ancak işin temelini eğitim politikalarının tanımlanıp belirlenmesi, başka bir deyişle ne tür insan yetiştirileceğine karar verilmesi oluşturmaktadır. Bu da ülkemiz için Milli Eğitim Bakanlığı tarafından belirlenecek politikalar ile mümkündür. Sonuçta Türkiye eğitim alanında merkeziyetçi bir yapıya sahiptir ve okullar programlarının belirlenmesinde özerk değil merkeze bağlı kararlarla çalışmaktadır. Bu nedenle bakanlıkça belirlenen temel ilkeler ve öğretim programları tüm ülkede etki yaratmaktadır.

Niteliği belirleyen çeşitli unsurlar olsa da sonuçta genel olarak öğrenme çıktıları, yani öğrencilerin farklı konu boyutlarında kazandığı düşünme süreçleri ve duyuşsal gelişimleri, alan yazında ve eğitim araştırmalarında en çok kullanılan nitelik göstergeleridir. Çünkü sistemde yapılan her türlü reform ve değişikliğin ulaşacağı nihai sonuç öğrencilerin öğrenmelerine ve duyuşsal gelişimlerine yansımaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı kanalı ile belirlenen politikalar çerçevesinde oluşturulan öğretim programları ve bunların okullarda öğretmenlerce uygulanması doğrudan öğrencilerin kazandığı düşünme süreçlerine, becerilere ve duyuşsal gelişimlerine yansımaktadır.

Öğrenme çıktıları yalnızca konu boyutunda öğrencilerin ne bildiklerini değil, aynı zamanda düşünme süreçleri açısından bilgiyi nasıl kavradıklarını, değerlendirdiklerini, birleştirerek ne ölçüde doğru genellemeler yapabildiklerini, bilgiyi sorun çözmede ne ölçüde kullanabildiklerini, analitik düşünme becerilerini ne ölçüde geliştirdiklerini de kapsamaktadır. Ekonomik gelişim için bu düşünme süreçlerinin öğretim programlarında ciddi boyutlarda ele alınması gerekmektedir, çünkü ekonomik gelişime açık bir yapının oluşturulması analitik düşünen, farklı durumları değerlendirerek karar verebilen, bilimsel süreçlere sahip bireylerin yetiştirilmesi ile mümkündür. Bu da farklı konu alanlarındaki bilgilerin düşünme becerileri ile birleştirilerek tasarlanan öğretim programları ile gerçekleştirilebilir. Zaman içinde farklı yaklaşımların eğitim uygulamaları üzerindeki etkisi değişse de alan yazında düşünme süreçlerinin tanımlanması ve konu alanları kapsamında yapılandırılması oldukça eskiye dayanmaktadır.

(Bloom vd., 1971). Önemli olan öğretim programlarının tasarlanmasında temel felsefenin bilimsel yöneme dayanmasıdır. Bilimsel temellere dayanmadan hazırlanan öğretim programlarının ekonomik kalkınma ve gelişime katkı sağlaması olanaksızdır. Ancak yalnızca programlarda iyi tanımlanmış hedeflerin kapsanması da kendi başına yeterli değildir. Öncelikle bu süreçlerin eğitim alanındaki her kesimce aynı şekilde anlaşılması ve nasıl ele alınıp geliştirileceği konusunda alan uzmanlarınca araştırma yapılması gerekmektedir.

Süreç içinde öğretmenlerin niteliği, okulun fiziksel yapısı, eğitim öğretim faaliyetlerini etkin bir şekilde yürütecek öğretim materyallerinin hazırlanması, farklı becerilerin geliştirilmesi için farklı konu alanlarında öğretim yöntem ve tekniklerinin kullanılması, öğrencilerin kendilerini okula ait hissetme duyguları, okula ve öğrenmeye yönelik tutumları gibi etmenlerin de dikkate alınması kaçınılmazdır. Tüm bunların öğretim programları geliştirilirken ele alınması ve üzerinde titizlikle düşünülmesi, planlanması ve geliştirilen programların bu değişkenler üzerindeki etkisi test edildikten sonra uygulanması gerekmektedir. Ne yazık ki ülkemizde çok kısa sürede hazırlanan öğretim programları alanda denenmeden ve etkileri bilimsel yöntemlere göre yeterince irdelenmeden uygulanmaya konmaktadır. Oysa bir dönem Türkiye'ye uyarlanan fizik, kimya ve biyoloji öğretim programları pilot okullarda denenmiş, ancak her nedense uygulaması tüm ülke geneline yaygınlaştırılmamıştır (Bozan, 2002; Demirbaş ve Yağbasan, 2005). Bu programların temeli bilimsel süreç becerilerini geliştirmeye dayanmaktadır. Sonuçta ülkemizde öğretim programları hızla geliştirilip hemen uygulamaya konmakta, pilot çalışma yapma geleneği ülkemiz koşullarında yerleşik bir uygulama olarak sisteme girmemektedir.

Son 20 yıllık dönemde öğretim programları dört kez sistem 17 kez değiştirilmiştir. Değiştirilme nedeni ve gerekçesi tam bilinmemekle birlikte alandaki uygulamalardan gelen şikâyetler dikkate alınarak sürecin yürütüldüğü düşünülmektedir. Ancak son geliştirilen ve önümüzdeki öğretim yılında uygulanacak programların ne gerekçe ile geliştirildiği, daha önce kullanılan programlardaki hangi yanlış ya da eksikliğe dayanarak oluşturulduğu belirsizdir. Daha önce de söylendiği gibi, program geliştirme ve değerlendirme teknik bir iştir ve bilimsel süreçler dikkate alınarak eleştirilmesi ve geliştirilmesi, uygulanarak etkileri konusunda çıkarımda bulunulması, gerektiğinde revize edilerek tüm ülkeye yaygınlaştırılması gerekir.

Sisteme bütüncül açıdan bakıldığında niteliği pek çok unsur belirlese de işin en başında ele alınması ve tasarlanması gereken adım etkin bir öğretim programının hazırlanmasıdır. Öğretim programlarının etkileri genel olarak pek çok farklı boyutun yanı sıra öğrencilerin zihinsel ve duyuşsal gelişimi değerlendirilerek irdelenmektedir. Bu süreçte de özellikle kamuoyunda öğrencilerin ne düzeyde öğrendikleri daha çok dikkate alınmakta, bu da başarı

değerlendirme süreçlerinin ön plana çıkmasına neden olmaktadır. Özellikle oldukça rekabetçi olan Türk eğitim sisteminde başarılı olmak, gerek ailelerin gerekse okulların en büyük hedefi haline gelmektedir. Bu nedenle eğitimde ölçme ve değerlendirme uygulamaları süreç içerisinde oldukça önemli bir yer teşkil etmektedir. Okullarda ve okul dışındaki eğitim uygulamalarında çok sayıda test uygulaması mevcuttur. Ancak sürekli olarak öğrencilerin başarı düzeylerinin ölçülmesi ne yazık ki öğrenmeleri geliştirmemektedir. Özellikle 8. Sınıf sonunda yapılan sınavlarla ve üniversite giriş sınavları ile oluşturulan rekabetçi eğitim sistemi, eğitimin tüm hedefini bu sınavlarda başarılı olmaya yöneltmiştir.

Başarı odaklı ölçme ve değerlendirme sistemlerinde öğrencilerin öğrenme düzeylerine yönelik geri bildirim sağlanması gerekmektedir. Bu geri bildirim özellikle uygulanmakta olan öğretim programlarının etkileri konusunda da kullanılabilir olmalıdır. Ancak ülkemizde kullanılan geniş ölçekli sınavlar sisteme öğrenme çıktıları açısından bilgi verme konusunda yetersiz kalmaktadır. Genel olarak bağıl değerlendirme kapsamında verilen sonuçlar öğrencilerin puanlara göre sıralanmasından öteye gitmemektedir. Türkiye'deki sekizinci sınıf ve lise mezunlarının hemen tümünün girdiği bu sınavlar öğretimin niteliği konusunda çok sınırlı bilgi vermektedir. Bu da ortalama doğru yapılan soru sayısına dayalı bilgilerin ötesine geçmemekte, eğitimin niteliği konusunda öğrencilerin öğrenme düzeylerine ilişkin olarak ipuçları yakalamaya yardımcı olacak, daha önce bahsedilen düşünme becerilerine dönük bilgi sağlamamaktadır. Örneğin 2024 yılında üniversite giriş sınavının birinci aşamasında temel matematik testinde toplam 40 sorudan ortalama doğru yanıtlanan soru sayısı yaklaşık 8, fen bilimleri testinde toplam 20 sorudan ortalama yanıtlanan soru sayısı yaklaşık 3,5'tir. (Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi, 2024). Bu bilgiye dayanarak matematik ve fen bilimleri alanında öğrencilerin öğretim programlarındaki hangi ders hedef ve kazanımlarında iyi, hangilerinde gelişime açık oldukları konusunda bilgi elde etmek mümkün değildir. Ayrıca test teknikleri açısından düşünüldüğünde aşırı zor gözükken bu alt testlerde sınava giren büyük bir kitleden bilgi toplanmamaktadır. Matematik ve fen bilimleri alanındaki bu düşük başarı düzeyleri hemen hemen her yıl aynı seviyede seyretmektedir.

Ülkemizde yalnızca çoktan seçmeli soru formatının kullanılması, öğretim programlarında geliştirilmesi planlanan ve ancak açık uçlu değerlendirme formatları ile ele alınabilecek kimi öğrenme çıktılarının ölçülüp değerlendirilmesine olanak sağlamamaktadır. Bu da ilgili sınavlarda kapsam geçerliği anlamında ciddi sorunlar yaratmakta, öğrenme çıktıları açısından nitelik göstergesi olacak pek çok düşünme süreçleri ne yazık ki göz ardı edilmektedir.

Türkiye'deki geniş ölçekli bu sınavların okullardaki öğretimin niteliğini düşürecek başka etkileri de olmaktadır. Etkili bir öğretim sürecinde üst düzey

düşünme süreçleri farklı öğretim yöntem ve materyallerin kullanılması ile gelişir. Ancak ülkemizde çoktan seçmeli soru çözme etkinlikleri öğretim yöntemlerinin yerini almıştır. Bu da belli düşünme süreçlerinin geliştirilmesinde kullanılması gereken öğretim yöntem ve tekniklerinin göz ardı edilmesine, dolayısıyla belli beceri ve süreçlerin geliştirilmesi konusunda çaba harcanmamasına neden olmaktadır. Sonuçsal geçerli⁴ (*consequential validity*) anlamında Türkiye’de kullanılan geniş ölçekli sınavlar okullardaki eğitim faaliyetlerini çoktan seçmeli soru çözmeye indirgeyerek niteliği olumsuz etkileyecek geçerlik sorunu yaramaktadır (Iliescu ve Greiff, 2021). Ancak çoktan seçmeli soru çözme egzersizlerinin öğrenmeyi ve düşünme süreçlerini geliştirdiğini gösteren bir kanıt da bulunmamaktadır (Berberoğlu ve Tansel, 2014; Berberoğlu vd., 2010). Öğrenme soru çözerek değil, öğrencilerin bilgiye sahip olduktan sonra bunları farklı durum ve uygulamalarda kullanabilir olmaları ile sağlanabilir. Bu da ancak nitelikli öğretim materyallerinin yanı sıra uygun öğretim yöntem ve tekniklerinin kullanılması ile mümkündür. Sonuçta sistemdeki bu yanlış süreç Türk öğrencilerin gelişmiş ülkelerdeki yaşlılarına göre üst düzey düşünme süreçleri açısından geride kalmalarına neden olmaktadır (OECD, 2023b). Türkiye’de öğretim programlarında bu süreçlerin ele alınması oldukça sorunludur. Ancak programlarda bu süreçler dikkate alınsa da uygulamada ne yapıldığı önemlidir. Ülkemizdeki uygulamalar uluslararası standartlarda tanımlanan üst düzey düşünme becerilerini geliştirmede yetersiz kalmaktadır.

3.1. Türkiye’nin Uluslararası Durum Belirleme Çalışmalarındaki Durumu

Geniş ölçekli durum belirleme çalışmaları sistemin ne ölçüde doğru çalıştığı konusunda eğitim politika yapıcılara bilgi sağlayan uygulamalardır. Elde edilen sonuçların bir yarış olarak değerlendirilmesi yerine sağladıkları geri bildirimlerle sistemde gerekli düzenlemelerin yapılması beklenmektedir. Ancak daha önce de söylendiği gibi Türkiye’deki geniş ölçekli ölçme ve değerlendirme uygulamaları sisteme geri bildirim sağlamaktan uzaktır.

Türkiye, öğrencilerin gerek bilişsel gerekse duyuşsal düzeyde ne durumda olduklarını değerlendirmek amacıyla sisteme geri bildirim sağlayan uluslararası projelere katılmaktadır. Bunlar *Trends in Science and Mathematics Study* (TIMSS), *Progress in International Reading Literacy* (PIRLS) ve *Programme for International Student Assessment* (PISA) çalışmalarıdır. TIMSS 4. ve 8. Sınıf düzeylerindeki öğrencilerin fen ve matematik derslerinde hedeflenen öğrenme çıktılarına ulaşma düzeylerini irdelemektedir.

4 Testin sonuçsal geçerliği, test programının öğrenciler, öğretmenler, eğitim sistemi, kısaca sosyal yapı üzerine olumlu/olumsuz etki yaratması olarak ele alınmaktadır.

PIRLS 4. Sınıf düzeyindeki öğrencilerin okuma becerilerine odaklanan bir çalışmadır. Bu çalışmalar içinde PISA Türkiye OECD üyesi olduğu için daha ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. PISA OECD ülkeleri içinde 15 yaş öğrencilerinin ilerde etkin bir vatandaş olarak topluma katılımının sağlanması için gerekli olan pek çok becerinin yanı sıra okuduğunu anlamaya odaklanan bir durum belirleme çalışmasıdır (OECD, 2023b). Bu durum belirleme çalışması yalnızca öğrencilerin bilgi sahibi olmalarını değil sahip oldukları temel bilgileri okulda ve okul dışındaki ortamlarda alışık olmadıkları durumlara ne ölçüde uygulayabildiklerine yönelik geniş kapsamlı bir içeriğe sahiptir. Neyi bilen değil bildikleri ile ne yapabilen bireyler ancak ekonomik kalkınmayı sağlayabilmektedir (OECD, 2016b, s.25). Dolayısıyla daha önce de bahsedilen yalnızca konu boyutunda bilgiye sahip olmayı değil üst düzey düşünme süreçleri kapsamında bilginin nasıl kullanılacağı bu çalışmada ele alınmaktadır.

PISA ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin eğitimin niteliği ile ilişkisi olduğunu yaptığı analizler sonucu göstermektedir (OECD, 2016c). PISA ekonomik kalkınmanın, düşünen, bilişsel beceriler anlamında üst düzey düşünme süreçlerine ulaşan toplumsal bir yapıda ancak mümkün olduğunu vurgulamakta, bu yapı içinde okuma becerilerinin önemi nedeni ile yaptığı durum belirleme çalışmasında fen, matematik ve Türkçe okuryazarlık boyutlarında her üç yılda bir geniş ölçekli izleme çalışmaları gerçekleştirmektedir (Rychen ve Salganik, 2001, 2003). Genel olarak günlük yaşamda kişilerin karşısına çıkabilecek okulda öğrenilen çok temel matematik ve fen kavramları içeren yazıların ve Türkçe metinlerin ne ölçüde anlaşıldığı değerlendirilmektedir. Bu çalışmada OECD ülkelere öğrenme süreçleri ile ilgili geri bildirimler sağlanmakta, eksik görülen süreçlerin geliştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması beklenmektedir. PISA genel hatları ile ülkemizde uygulanan genel sınavlardan farklı olarak iki önemli bilgi sağlamaktadır. Birincisi yıllar içinde öğrencilerin gelişimlerinin izlenmesi diğeri de öğrencilerin özellikle düşünme süreçleri açısından ne durumda olduklarını gösteren ölçüt dayanaklı (mutlak) değerlendirme sonuçları vermesidir. Özellikle OECD ülkesi olarak beklenen eylem, ülkelerin sistemlerindeki gerekli düzenlemeleri yaparak niteliği arttırmaya yönelik çalışmalar gerçekleştirmesidir. PISA sonuçları özellikle Türkçe alanında Türk öğrencilerin yıllar içinde geriye gittiğini göstermekte, fen ve matematik okuryazarlığı süreçlerinde de Türkiye OECD ortalamasının altında kalmakta ve yıllar içinde kimi zaman ortalamalarda artış gözlene de genel olarak eğitim süreçlerinin gelişimi anlamında önemli sayılabilecek bir atılım söz konusu olmamaktadır (OECD, 2023b).

3.2.Öğrenmeler Açısından Nitelik Nasıl Artar?

Niteliği arttırmak için ne yapılması gerektiği aslında oldukça açıktır. Her ne kadar PISA öğretim programlarını değerlendirmek amacıyla yapılan bir çalışma olmasa da öğrenmelerin okullarda gerçekleştirildiği düşünülürse ilk bakılması gereken yer öğretim programlarının içeriğidir. Öğretim programları konu alanının yanı sıra öğrencilerde hangi düşünme süreçlerinin geliştirileceğini bakanlığın genel eğitim politikaları çerçevesinde tanımlayan genel bir yol haritasıdır. Öğretim programları farklı alanlarda konu boyutlarını da kapsayacaktır. Ancak daha da önemlisi bilgi olarak sağlanan konuların uygulamada nasıl ve ne şekilde kullanıldığıdır. Bu da düşünme süreçlerinin geliştirilmesi ile mümkündür. Dolayısıyla daha önce de söylendiği gibi bir öğretim programı yalnız konu bazlı düşünülmemeli, öğrencilerde hangi süreçlerin nasıl geliştirilmesi gerektiğini de ele almak durumundadır.

Daha önce de belirtildiği gibi düşünme süreçlerinin tanımlanması ve taksonomik yapı olarak ifade edilmesi alan yazında derinlemesine çalışılan bir konudur. Eğitim uygulamalarında Bloom vd. (1956) tarafından davranışçı yaklaşımla tanımlanan taksonomik yapı, daha sonraki yıllarda bilişsel psikolojinin de etkisiyle farklı revizyonlara girmiş, daha da geliştirilmiştir (Marzano, vd., 1993; Anderson ve Krathwohl, 2001; Biggs ve Collis, 1982; Bloom vd., 1956; Haladyna, 1997; Marzano ve Kendall, 2008). Genel bilgi düzeyi ya da doğrudan çıkarım olarak ele alınabilecek öğrenme çıktılarının yanı sıra daha üst düzey düşünme süreçlerinin de tanımlandığı çok farklı taksonomik yapılar mevcuttur. Genel olarak kişilerin görünce ayırt ettikleri ya da sorulunca hatırlayarak ifade edebildikleri ve temel algoritmaları olduğu gibi farklı değerlerle uygulayabildikleri süreçler alt düzey düşünme süreçleri olarak ifade edilmektedir. Bunlar öğrencilerin ezberleyerek sorulduğunda ne anlama geldiğini bilmeseler de doğru tekrarladıkları öğrenme çıktılarıdır. Ancak asıl önemli olan bu bilgilerin farklı durum ve koşullarda ne ölçüde kullanıldığıdır. Örneğin bir bilgi bütünündeki neden sonuç ilişkisini ifade edebilme, gözlem ya da bilgi bütününe dayanarak hipotez önerme, fikirleri olgulardan ayırt edebilme, bilgi bütününe dayanarak geçerli sonuçlar oluşturma, bilimsel süreç gerektiren durumlarda sayıtların neler olabileceği konusunda çıkarımda bulunma, günlük yaşamda karşılaşılan problemlere yönelik çözüm stratejileri geliştirme, bilgileri birleştirerek genellemeye varma, bilgiyi üretme, organize etme ve farklı durum ve fikirleri, uygulamaları değerlendirme gibi düşünme becerileri eğitimle geliştirilmesi gereken süreçlerdir (Miller vd., 2009). Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Genel olarak etkili bir öğretim programının bu tür becerileri geliştirmesi beklenmektedir.

PISA özellikle yukarıda belirtilen düşünme becerilerine odaklı bir değerlendirme yapmaktadır. Bu nedenle ilk bakılması ve değerlendirilmesi

gereken boyut 15 yaş Türk öğrencilerinin hangi becerilere sahip oldukları, hangi becerilerde gelişime açık oldukları konusunda bir değerlendirme yapmaktır. PISA'nın özellikle okuma süreçlerine odaklanıyor olması aslında son derece önemlidir. Türkçe okuduğunu anlama süreçleri tüm alanların temelini oluşturur. PISA'da elde edilen sonuçlar özellikle Türkçe alanında okullarımızın öğrencilerimizi yeterince donanımlı yetiştiremediğini göstermektedir. Türkçe okuryazarlığı, öğrencilerin amaçlarına ulaşmak, bilgilerini ve kapasitelerini geliştirmek ve toplum içine etkin şekilde katılabilmek amacıyla yazılı materyalleri kavrama, kullanma, bu materyallere yönelik yansıtma yapma (irdeleme) ve yazılı materyallerle uğraşma becerisi olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2016b, s. 28).

Türkçe düşünme süreçleri dikkate alındığında PISA çalışmalarında Türk öğrenciler ortalama olarak metin içinde açıkça verilmiş bir veya birden fazla bilgiyi bulabilmekte, bilindik kapsama sahip bir metinde yazarın amacını ya da metnin temasını tanıyabilmekte, metin içindeki bilgiler arasında basit bağlantılar kurabilmekte, metnin ana fikrini bulabilmekte, metin içindeki ilişkileri anlayabilmekte ve metnin tek bir özelliğine yönelik karşılaştırma yapabilmektedirler (Berberoğlu vd., 2019). Bu süreçler eğitim yoluyla geliştirilebilecek süreçlerdir. Ancak genel olarak bu tür becerilerin üst düzey olduğunu söylemek oldukça zordur.

Üst düzey düşünme süreçlerini geliştirmenin en temel başlangıç noktası kaçınılmaz olarak öğretim programlarıdır. Bu nedenle öğretim programlarının neyi hedeflediğini irdelemek gerekmektedir. Ülkemizdeki eğitim sistemi içindeki genel yaklaşım bilgiyi aktarmaya, öğrencilerin bilgiye sahip olup olmadıklarını yoklamaya, ancak bilginin kullanılabilir olduğuna dair çıkarımda bulunmamaya dayanmaktadır. Bu durum temel olarak öğretim programlarında kapsanan hedeflerin yetersiz ve iyi tanımlanmamış olmamasına dayansa da, öğretmenlerin bilgiyi kullanma becerisine odaklı öğretim yapmaması, yetersiz kitap içerikleri ve materyalleri, çoktan seçmeli test çözme egzersizleri bilgi aktarımına dayalı süreci desteklemektedir.

3.3. Öğretim Programlarında Okuma Becerileri Nasıl Ele Alınmalıdır?

PISA Türkçe okuduğunu anlama süreçlerinde Türk öğrencilerinin yıllar içinde geriye gittiğini gösterdiği için bu bölümde örnek olarak Türkçe okuma becerileri ele alınacaktır. Öğretim programlarının genel, temel hedeflerinin ne olması gerektiğinin açıkça belirtilmiş olması önemlidir. Ancak daha da önemlisi öğrencilerde geliştirilmek istenen düşünme süreçlerinin bu genel, temel hedefle uyumlu olması gerekmektedir (Berberoğlu, 2010). Okuma becerileri daha önce

bahsedilen düşünme süreçleri kapsamında daha çok üst düzey süreçler açısından ele alınmalıdır. Temel olarak üst düzey düşünme süreçleri kapsama bağlı olarak irdelenmeli ve öğrencilerin okudukları metne dönük derinlemesine anlam geliştirmelerini tanımlayacak hedefler üzerinde durulmalıdır.

PISA genel olarak okuma becerilerinde farklı süreçleri içermekte, bu süreçler metin içindeki doğrudan verilen bilgilerin ayırt edilmesinin yanı sıra bilgilerin birleştirilerek çıkarımda bulunmayı ve daha da önemlisi metnin niteliğine ve içerdiği bilgilerin güvenilirliğine dair değerlendirme yapmayı, kapsama ve metnin formu ile ilgili yansıtma-irdeleme yapmayı, metin içindeki çelişkileri bulup bunları yönetmeyi, metindeki bilgilerden yola çıkarak hipotez geliştirmeyi içeren becerilere odaklanmaktadır (OECDiLibrary)⁵. Türk öğrenciler bu üst düzey süreçlere ulaşmada sorun yaşamaktadır.

Ülkemizde öğretim programlarına yönelik çalışma ve tartışmalarda genellikle konu boyutuna dönük irdelemeler ve kritikler yapılmaktadır. Konu temelli hazırlanan bir öğretim programının yukarıda bahsedilen süreçleri geliştirme olasılığı oldukça düşüktür.

Okuduğunu anlamanın kuramsal çerçevesi alan yazında detayları ile irdelenmiş ve tanımlanmıştır. PISA da okuma becerilerini bu çerçeveye dayanarak tanımlamaktadır. Bu kapsamda metne dayalı değerlendirme ve irdeleme yapma (*reflection*) okuma becerileri açısından alan yazında sıklıkla ele alınmaktadır. Okuyuculardan metnin içinde doğrudan çıkarım gerektiren ya da ima edilen, hakkında çıkarımda bulunulan anlamların ötesinde muhakeme yapması beklenmektedir. Okuyuculardan ayrıca metnin kalitesini ve metin içinde verilen açıklamaların geçerliğini kritik bir biçimde belirlemesi de beklenmektedir (OECD, 2019). Bu örnekleri genişletmek mümkündür. Görüldüğü üzere okuduğunu anlama süreçlerinin ele alınış biçimi oldukça detaylı, analitik ve kritik düşünme süreçlerine odaklıdır.

Tablo 1, Milli Eğitim Bakanlığının 2024 yılında ortaokul düzeyinde geliştirdiği Türkçe öğretim programlarındaki hedeflere ve PISA’da ölçülen ancak Türk öğrencilerin geliştirmede güçlük çektiği öğrenme çıktılarına dönük örnekleri göstermektedir. Tüm programı değerlendirmek ayrı bir süreçtir. Bunun ilgili uzmanlar tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ancak tabloda verilen örnekler genel olarak geliştirilen Türkçe programının okuduğunu anlama becerileri kapsamında kuramsal çerçevede ele alınan tanımlamalara ne ölçüde yakın olduğu konusunda fikir vermektedir. Tablo 1’deki örneklerde üç durum dikkati çekmektedir.

5 OECD PISA Raporları https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa_19963777

Tablo 1. MEB Türkçe öğretim program hedefleri ve PISA okuma becerileri örnek durumlar.

MEB örnek hedefler	PISA örnek öğrenme çıktıları
Okuduğunu özetleme; - Metinde sunulan bilgiyi çözümler - Çözümünden hareketle önemli ve önemsiz bilgiyi sınıflandırır - Metindeki önemli bilgileri kronolojik akış/düşünce akışına uygun olarak kendi cümleleri ile ifade eder	Metinler arası benzerlik ve farklılıkları karşılaştırarak metin içindeki uyumsuzlukları ve çelişkileri belirlerken metnin dayandığı bilgi kaynağını, verilen aşıkâr durumları ve bilginin geçerliğini gösteren ipuçlarını kullanarak sonuç çıkarır.
Okuduğunu değerlendirme; - Metnin içeriği ile ilgili bir norm belirler - Okuduklarında belirlediği norma ilişkin inceleme yapar - İnceleme sonuçlarını belirlediği normla karşılaştırır - Karşılaştırma sonucundan hareketle bir yargıya ulaşır	Dolaylı sorulan soruları yanıtlarken tek bir metin ya da farklı metinlerdeki bilgi parçacıklarını ilişkilendirerek sonuç çıkarır. Metin içinde verilen iddia ya da sonuçların güvenilirliğini dikkate alarak sonuç çıkarır.
Metni eleştirebilme; - Okuduğunu belirlenen bir özellik açısından sorgular - Sorgulanan özellik ile ilgili akıl yürüterek olumlu/olumsuz yargıya ulaşır - Olumsuz yargıya yönelik gerçekçi alternatif üretir (MEB 2024 Ortaokul Öğretim Programı: s. 39-53)	Metnin kapsamına ve bilgi kaynağına ait olan açık ya da kapalı anlam içeren ipuçlarına dayanarak metnin kapsam olarak tarafsız ya da yanlı olmasına dair durum belirler. Karmaşık ve soyut ifadelerdeki kapsam ve amaç, olgu ve fikir arasındaki farkları saptar-ayır eder. (OECD, 2024: s. 99-100)

Birincisi, öğretim programlarındaki hedeflerin yüzeysel belirlenmiş olmasıdır. Bu durum kitap yazımında ve öğretmenlerce geliştirilmeye çalışılan süreçlerin nasıl ele alınacağı konusunda sorun yaratacaktır. İkinci durum Türkçe öğretim programında ifade edilen düşünme süreçlerinin hangi ölçüt bağlamında ele alınıp ulaşılabileceği konusunun belirsiz olmasıdır. Düşünme süreçleri kapsam bağlantılı öğelerle ilişkilendirilerek ifade edilmelidir. Öğretim programlarındaki süreçler çok genel ve ucu açıktır. Örneğin okuduğunu belirlenen bir özellik açısından sorgular ifadesinde özelliğin kapsam odaklı tanımlanmaması durumunda sorgulamanın ne ölçüde geçerli olduğuna dair çıkarımda bulunmak mümkün değildir. Bir diğer genel sorun da öğretim programında geçerlik, güvenilirlik, olgusal bilginin fikirlerden ayrıştırılması gibi okuma becerilerinde son derece önemli olan süreçlerin hedeflerde içerilmemiş

olmasıdır. Okuma becerilerinin geliştirilmesi ve değerlendirilmesinde metnin içeriği oldukça önemlidir. Her metin ilgili süreçlerin geliştirilmesi ve değerlendirilmesi konusunda yeterli değildir. Metinlerin de belli özelliklere sahip olması gerekmektedir. MEB öğretim programlarında örnek olarak verilen ölçme durumlarında kullanılan metinler gerek MEB öğretim programlarındaki hedeflere gerekse ölçülmeye çalışılan süreçlere uygun değildir. Öğretim programında ölçme durumu olarak verilen örnek tamamen metinde açıkça verilmiş durumların bulunmasına yönelik hazırlanmıştır ve öğretim programında hedeflenen değerlendirme ya da özetleme hedeflerine dahi uygun düşmemektedir (MEB Ortaokul Programları, 2024, 233-238). MEB tarafından geliştirilen Türkçe öğretim programları genel çerçevesi ile alan yazındaki kuramsal yapıya uymamaktadır ve iyi tasarlanmamış örneklerle sahiptir. Bu yüzden etkili olması ve Türkçe okuduğunu anlamada geriye giden 15 yaş gurubunu daha ileriye götürmesi mümkün gözükmemektedir. Bu açıdan bakıldığında ekonomik kalkınma ve gelişim için ülke vatandaşlarının geliştirmek durumunda olduğu süreçlere yeni öğretim programları ile de ulaşılmayacağı düşünülmektedir.

Daha önce de söylendiği gibi, öğretim programlarının başarısı iyi tasarlanmış öğrenme çıktılarının yanı sıra iyi hazırlanmış öğretim materyalleri ile de doğrudan ilişkilidir. Öğretim programlarının ilgili hedeflerin geliştirilmesi ve ölçülmesi konusunda en azından kritik öğrenme çıktılarına ilişkin hazırlanmış nitelikli örnekleri vermesi gerekmektedir. Aksi takdirde hazırlanacak kitaplar ve öğretim materyalleri de amacına hizmet etmeyecektir.

3.4. Öğretim Programları Nitelikle Doğrudan İlişkili Mi? Başka Hangi Faktörler Dikkate Alınmalıdır?

Öğretim programlarının kapsamlı ve üst düzey süreçleri geliştirecek şekilde hazırlanmış olması kendi başına yeterli olmayacaktır. Bu süreç içinde öncelikli olarak öğretmenlerin farklı düşünme becerileri ile ilgili yeterlik geliştirmesi, tanımlanan öğrenme çıktıları ile ilgili olarak doğru ve anlaşılır bir bakış açısı geliştirmeleri gerekmektedir. Bunun için de programlardaki hedeflerin geliştirilmesine yönelik nitelikli örnek durumların öğretim programlarında örneklendirilmesi gerekir. Bunun yanı sıra iyi hazırlanmış öğretim materyalleri ve öğretmen rehber kitaplarının hazırlanması, öğrencilerde düşünme süreçlerini geliştirmek amacıyla hangi öğretim yöntemlerinin ve hangi materyallerin kullanılması gerektiği konusunda öğretmenlere destek hizmetlerinin sağlanması kaçınılmazdır. Süreç içinde öğretmenlerin önemi yapılan araştırmalarda da ortaya çıkmaktadır. Derste öğrencilerin bireysel öğrenme farklılıklarını dikkate alan, öğrenci ihtiyaçlarına göre ders kapsamını uyarlayan, öğrencilerin öğrenme düzeylerini takip eden öğretmen davranışları öğrencilerin üst düzey düşünme becerilerini geliştirmelerine katkı sağlamaktadır

(Berberoğlu vd., 2019). Nitelikli öğretmen ve öğretim materyalleri eksikliğinin öğrenmeyi olumsuz etkilediği yine ilgili alan yazında önemli bir bulgu olarak yer almaktadır (Berberoğlu vd., 2019).

Sonuç olarak ulusal eğitim politikalarının konu uzmanları tarafından bilime dayalı değerlendirmelerle yapılandırılması nitelikli eğitim uygulamalarının temelini oluşturması açısından kaçınılmaz gözükmetedir. Ekonomik kalkınmanın iyi yetişmiş insan gücüyle gerçekleşeceği, iyi yetişmiş insan gücünün de ancak öğretim programlarının doğru tasarlanması ve uygulanması ile mümkün olacağı düşünüldüğünde bilimsel temele dayalı eğitim politikaları ile işe başlamak atılması gereken ilk adımdır. Bir sonraki bölüm, bu bilgiler eşliğinde, nitelikli eğitimin ekonomik kalkınma ile ilişkisini ilgili alan yazını üzerinden incelemektedir.

4. Ekonomik Kalkınmada Eğitim ve Üst Düzey Bilişsel Becerilerin Önemi

Eğitimin kalkınmadaki önemi uzun zamandır bilinmektedir. Eğitimin getirileri ve eğitimin ekonomiye katkıları üzerine oldukça geniş bir bilimsel yazın gelişmiştir. Beşeri sermaye ve ekonomik kalkınma arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalarda beşeri sermayenin ölçümünde çoğu zaman ortalama eğitim düzeyleri ile okullaşma oranları gibi nicel ölçütler kullanılır, ancak bu ölçütler eğitim kalitesindeki ülkeler arası farklılıkları dikkate almamaktadır. Benzer eğitim düzeylerine sahip ülkeler kalkınma ve ekonomik büyüme göstergeleri bakımından birbirlerinden çok uzak konumlarda olabilirler. Bu nedenle geleneksel nicel göstergelere odaklı uluslararası çalışmalar eğitim ve ekonomi arasındaki ilişkiyi açığa çıkarmada yetersiz kalmıştır. Bu ilişki çoğu zaman ampirik çalışmalarda beklenilen aksine negatif yönde ve anlamsız çıkmıştır. Pritchett (2001), eğitimin büyüme üzerindeki beklenen pozitif etkisinin nereye gittiğini sorgulayan “Where Has All the Education Gone” başlıklı makalesinde bu ilişkiyi inceleyen çalışmalarda eğitim kalitesinin göz ardı edilen önemli bir değişken olabileceğine dikkat çekmiştir.

Ortalama eğitim düzeyleri ile ekonomik performans arasında tutarlı bir ilişki bulunamaması nedeniyle ilgili literatürde eğitim düzeyleri ve okullaşma oranları gibi geleneksel beşeri sermaye göstergelerinin yanı sıra eğitim kalitesini dikkate alan araştırmalar giderek yaygınlaşmıştır. Bu çalışmalar genellikle eğitim kalitesinin bir göstergesi olarak öğrencilerin PISA ya da benzeri uluslararası sınavlardan elde ettikleri ortalama bilişsel beceri puanlarını kullanmaktadır. Bu yolu izleyen ilk çalışmalar arasında Barro (2001) ve Hanushek ve Kimko (2000) yer almaktadır. Bu çalışmalar ortalama eğitim düzeylerinden ziyade bilişsel beceri puanlarıyla ölçülen eğitimin kalitesinin ekonomik büyümeyi etkilediğini

göstermiştir. Benzer şekilde, Hanushek ve Woessmann yaptıkları çeşitli çalışmalarla ülkelerin büyüme performanslarındaki farklılıkların ortalama eğitim düzeylerinden ziyade eğitim kalitesiyle ilişkili olduğu sonucuna varmış (2007, 2008, 2012, ve 2016), ve bu sonuca dayanarak “okulda geçirilen süreye çok fazla önem verildiğini, okulların kalitesine ve burada geliştirilen beceri türlerine ise çok az önem verildiğini” savunmaktalar (2016: 344). Bu çalışmalarda eğitim kalitesi genellikle PISA gibi çalışmalardan elde edilen öğrenme çıktılarıyla tanımlanmaktadır.

Eğitim kalitesiyle ilişkilendirilen bilişsel becerilere odaklanmanın ekonomik kalkınma açısından önemli gerekçeleri bulunmaktadır. Bir ülkede yeni teknoloji uygulamalarının benimsenip yaygınlaşması iyi eğitilmiş ve becerili işgücünü gerekli kılmaktadır. Yeni teknolojilere uyum ve inovasyonu tetikleme açısından öneminin yanı sıra bilişsel beceri kazanımlarının işgücü piyasalarında bireysel ekonomik getiriler bakımından da önem taşıdığı gösterilmiştir. ABD, Birleşik Krallık, Almanya ve Hollanda üzerine yapılan bir çalışma, bilişsel becerilerin işgücü piyasasında elde edilen kazançların belirlenmesinde önemli bir rol oynadığını göstermiştir (Barone ve van de Werfhorst, 2011). Düşük ve orta gelirli ülkelere odaklı bir meta analizde ise, Ozawa vd. (2022) bilişsel becerilerin eğitimin getirisini artırdığını, ücretler ve istihdam üzerinde olumlu etkiler yarattığını ortaya koymuştur.

Kalkınma düzeyleri ile öğrenim kazanımları arasındaki ilişkiyi etkileyebilecek pek çok etmen bulunmaktadır. Eğitimin kalkınma ve büyüme üzerindeki etkisi kazanılan eğitimin niteliği ya da kalitesine göre değişmektedir. Bu nedenle de önerilen eğitim politikalarının ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık göstermesi doğaldır.⁶ Daha alt eğitim düzeylerinde elde edilen bilişsel beceriler (örneğin temel eğitimle elde edilen beceriler) daha üst düzey becerilere ulaşmanın önkoşuludur. Eğitimin makro veya toplumsal düzeydeki etkilerini inceleyen çalışmalar nüfus içinde ortalama eğitimin ancak belli bir seviyeye ya da eşiğe ulaştığında ekonomik büyüme ve kalkınmayı etkileyebileceğini göstermektedir (örneğin, Lau vd., 1993). Türkiye’de bu eşiğe işgücünün ortalama eğitim düzeyi 4-5 yıla ulaştığında erişildiği tespit edilmiştir (Güngör, 1997). Okuryazarlık oranının çok düşük olduğu Cumhuriyet’in ilk yıllarında gerçekleşen eğitim seferberliği bu açıdan büyük önem taşımaktadır. Eğitimde öğretmen, okul ve eğitim araç-gereçleri bakımından ciddi kısıtlık yaşanan bir dönemde bu eksiklerin giderilmesi ekonomik kalkınma bakımından elzemdi. Günümüze gelindiğinde eğitimde bölgesel ve cinsiyet farklılıklarının hâlâ

6 Örneğin, düşük ve orta gelir Afrika ülkeleri için yapılan bir çalışma, ilkokul okullaşma oranının ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin hem ortaöğretim okullaşma oranının etkisine göre hem de eğitim kalitesinin etkisine göre daha güçlü olduğunu göstermiştir (Deme & Mahmoud, 2020).

devam ediyor olmasına rağmen bu konuda gene de önemli yol katedildiğini görmekteyiz. 2022 yılında TÜİK verilerine göre 6 yaş üzeri nüfusun okuryazarlık oranı yüzde 97,6'ya ulaşmış (erkeklerde yüzde 99,3, kadınlarda yüzde 95,9), 25 yaş üzeri nüfusun ortalama eğitim süresi ise 9,2 (erkeklerde 10, kadınlarda 8,5) yıl olmuştur (TÜİK, 2023). Ortalama eğitim süresindeki artış kuşkusuz zorunlu eğitim süresindeki artışla da büyük ölçüde ilişkilidir.

Eğitimin bireysel getirisinin daha üst eğitim düzeylerinde daha yüksek olduğu bilinmektedir. Bu Türkiye için de geçerli bir bulgudur. Ancak Türkiye'de eğitim düzeyi ile bilişsel yeterlilikler arasındaki ilişki diğer ülkelere göre zayıftır (OECD, 2016a). Benzer bir durum Latin Amerika için de söz konusudur. Latin Amerika 1960 yılında Orta Asya da dahil diğer bölgelere göre daha yüksek eğitim seviyesine sahipti; buna rağmen sonraki yıllarda katılım gösterdiği uluslararası durum tespit çalışmalarında elde ettiği sonuçlarda diğer bölgelerin gerisinde yer almıştır. Dolayısıyla her ne kadar yapılan çalışmalar bireylerin eğitim düzeyleri ile işgücü piyasası getirileri arasında pozitif bir ilişki olduğunu gösterse de bu sonuç ülke düzeyinde kişi başına gelir ve nüfusun ortalama eğitimi arasındaki ilişkiye yansımamaktadır. Hanushek ve Woessmann (2012b), Latin Amerika üzerine yaptıkları çalışmalarında hesaba katılmayan eğitim kalitesiyle bu çelişkiyi açıklamıştır.

Diğer taraftan Türkiye'de yapılan çalışmalar eğitim kazanımlarının ayrıca hane halkı geliriyle doğrudan ilişkili olduğunu göstermektedir. Türkiye'de 1995 verileriyle yapılan bir çalışma Türkiye'de kazanılan eğitim düzeyinin hem hane halkı geliri hem de anne-babanın eğitim düzeyleri ile güçlü bir şekilde ilişkili olduğunu saptamıştır (Tansel, 2002). Bu sonuç Türkiye'de kuşaklararası sosyoekonomik hareketliliğin sınırlı olduğuna işaret etmektedir. Ayrıca aynı çalışmada bu etkilerin kızlar için erkeklere göre daha güçlü olduğu gösterilmiştir. Kuşkusuz nüfusun eğitim kaynaklarına eşit ulaşımı ekonomik büyüme ve kalkınma bakımından büyük önem taşımaktadır. Türkiye için il bazında yapılan bir çalışma eğitimde bölgesel eşitsizliğin ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediğini göstermiştir (Güngör, 2010).⁷

Eğitim eşitliği (*equity in education*) OECD tarafından tüm ülkelerin benimsemesi gerektiği öncelikli bir eğitim politikası hedefi olarak gösterilmiştir (OECD, 2018). OECD'nin PISA 2022 raporuna göre, daha eşitlikçi eğitim sistemlerine sahip olan ülkeler daha az eşitlikçi eğitim sistemlerine sahip olan ülkelere göre PISA gibi bilişsel becerileri ölçen testlerde daha yüksek performans göstermektedir (OECD, 2023b). Türkiye'nin ilk katılım sağladığı 2003 PISA çalışması sonuçlarına göre Türkiye, okullar arası farklılıkların öğrenci başarısını

7 Bahsedilen çalışmada eğitim işgücünün ortalama eğitim düzeyleri ile ölçülmüş, eğitim eşitsizliği ise il bazında hesaplanan eğitim Gini katsayılarıyla belirlenmiştir.

açıklama oranının en yüksek olduğu ülkedir (OECD, 2007). Berberoğlu ve Kalender (2005) hem ÖSS hem PISA sonuçlarına dayanan çalışmalarında Türk öğrencilerin performans farklarının bölgesel farklılardan çok okul türünden kaynaklı olduğuna dikkat çekmiş, sınavla öğrenci alan (seçici) okullarda bu performans farkının daha da fazla olduğunu göstermiştir. Türkiye’de okul türü ve öğrenci performansı arasındaki güçlü ilişki güncel PISA verileriyle yapılan çalışmalarla da teyit edilmektedir (Özdemir, 2016; Suna vd., 2020). Öğrencinin gittiği okul türünün öğrencinin performansı ve başarısı üzerinde bu denli önem taşıması nüfusun kaliteli eğitime erişme olanaklarındaki eşitsizliğe işaret etmektedir.

Her ne kadar Türkiye’de zorunlu eğitim liseyi de kapsayacak şekilde genişletilmiş olsa da eğitim sistemindeki çoklu yapı nedeniyle okulda geçirilen sürenin artırılması herkese ekonomik kalkınma için gerekli bilişsel becerileri sağlayan çağdaş bir eğitime eşit erişim olanağı sağlayamamıştır. 12 yıla çıkarılmış olan zorunlu eğitim uygulamasında Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 43. Maddesinde belirtildiği gibi “çağdaş bilim ve eğitim esaslarına göre” devlet tarafından herkese aynı kalite ve nitelikte sağlanmak zorundadır. Ancak Liseye Geçiş Sınavı (LGS) gibi merkezi sınav uygulamalarının sürdürülmesi öğrencileri ayırtan ikili bir yapı yaratmıştır. LGS’de başarılı olan öğrenciler Anadolu ve Fen Liseleri gibi daha iyi okullarda okuma fırsatlarına sahip olabilmekte ve mezun olduklarında üniversiteye giriş sınavında diğer liselerden mezun olan öğrencilere göre daha iyi üniversitelere yerleşme fırsatı yakalayabilmekte. Bu hem OECD tarafından savunulan eğitim eşitliği ilkesine hem de Türkiye Cumhuriyeti anayasasına aykırı bir durumdur.

Eğitim eşitsizliği farklı boyutlarıyla ele alınması gereken ekonomik kalkınma açısından önemli sonuçlar doğurabilecek karmaşık bir sorundur. Türkiye’de eğitim eşitsizliğini körükleyen birbiriyle bağlantılı pek çok etmen bulunmaktadır. Kız çocuklarının eğitimini erkek çocukların eğitimine göre ikincil gören toplumsal zihniyet, 1980’li yıllardan itibaren devletin kalkınmadaki rolünü kısıtlayan neoliberal politikalar, buna bağlı olarak milli eğitim harcamalarının bütçe içindeki paylarının azaltılması, bu kısıtlamaların eğitim kalitesine yansımaları, öğretmen adaylarının atamalarının yapılmaması, merkezi sınava yönelik başarı odaklı rekabetçi bir yapıda işleyen eğitim sistemi; yüksek gelirli ailelere hizmet eden kâr amaçlı özel okullar ve dershaneler, öğrencileri yurt dışında okumaya özendiren yabancı müfredatları takip eden yabancı dilde eğitim veren kolejler, bu yolla kıt bilişsel kaynakların yurt dışına transfer edilmesi (beyin göçü), eğitimin siyasi emellere alet edilerek sosyoekonomik açıdan dezavantajlı ailelerin çocuklarının çağdaş eğitimden uzaklaştırılması, ve daha bir sürü son derece karmaşık ve iç içe geçmiş dinamikler Türkiye’de eğitim eşitsizliğini körükleyen önemli etmenler olarak sıralanabilir. Bu zor tabloda

eğitim kalitesinin artırılmasıyla ilgili mücadelenin bireysel çabalarla ya da özel sektörün inisiyatiflerine bağlı olarak yapılmasını beklemek ülke çapında yeni yüzyılda çağın gerektirdiği toplumsal kalkınma hedeflerine ulaşılmasında doğal olarak yetersizdir. Ortaya konulan “yeni maarif” modeliyle merkezi politikalar akılcı eğitim politikalarından uzak toplumu ayrıştıran bir yapıya bürünmektedir. Türkiye’nin kalkınmada üst orta gelir grubunda yer alıp çağdaş eğitimden uzaklaşması, bilişsel becerilerde yetersiz kalması ayrıntılı bir şekilde ele alınması gereken son derece önemli bir konudur.

5. Sonuç

Çok sayıda çalışma bilişsel becerilerin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki olumlu etkilerini göstermektedir. Bu nedenle bilişsel beceri düzeylerinin sürekli olarak ölçülmesi ve takip edilmesi ülkelerin izleyecekleri eğitim ve kalkınma politikalarının belirlenmesinde büyük önem taşımaktadır. Türkiye’nin yüzüncü yılda bilişsel beceriler bakımından durumu diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında, öğrenim gören öğrencilerin okul öğrenmelerinde ve sosyal yaşamda diğer ülke öğrencilerine göre gerekli olan okuma becerilerinde istenen düzeyde olmadıkları anlaşılmaktadır. Öğretim niteliği açısından düşünüldüğünde okul öğrenmelerinin yeterli düzeyde olmadığını gösteren bu çalışmalar eğitim sisteminin ciddi olarak gözden geçirilmesi gerektiğini göstermektedir.

Ülkelerin eğitim ve bilişsel beceriler bakımından durumları daha önce yapılan eğitim yatırımlarıyla güçlü bir şekilde ilişkilidir. Bu nedenle Cumhuriyet’in kuruluş yıllarında eğitime ve sağlığa verilen önem sayesinde ülkenin kalkınmasında önemli kazanımlar elde edilmiştir. Okuryazarlık düzeylerinin çok düşük olduğu, okul ve öğretmen sayılarının ülke genelinde yetersiz kaldığı bir dönemde eğitimdeki açığı kapatmak ve çağdaş eğitim ve yaşama geçişi hızlandırmak amacıyla kurulan Halk Evleri ve Köy Enstitüleri gibi yenilikçi kurumlar köylere öğretmen yetiştirmede ve okuryazarlık oranlarının artmasında hayati rol oynamıştır. Cumhuriyet’in ilk yıllarında eğitime verilen önem ve öğretmenlerin yetiştirilmesi için gösterilen çabaların ardından bugün eğitimde geline nokta bakıldığında nitelik bakımından gerileme yaşandığını, çağdaş ve bilimsel eğitim ilkelerinden uzaklaşıldığını görmekteyiz. Bu kaygı verici durum, son yıllarda gerek hazırlanan öğretim programlarının (müfredatların) niteliğinin düşük olması, gerekse bilimsel yaklaşım odaklı milli eğitim politikalarının olmaması nedenleri ile günümüzde de devam etmektedir.

Son 20 yılda sürekli olarak hangi gerekçe ile yapıldığı belli olmayan öğretim programlarındaki (müfredat) ve sistemdeki değişimler okullardaki eğitimin kaliteden uzaklaşmasına neden olmuş, bilimsel yaklaşıma ve çağdaş

yaklaşımlara dönük hazırlanmayan öğretim programları uluslararası durum belirleme çalışmalarında Türk öğrencileri temel becerilerde gelişmiş ülkelerdeki yaşıtlarının gerisinde bırakmıştır. Rekabetçi ancak öğrencileri sıralamadan öteye götürmeyen ve sisteme öğrenmeler açısından hiçbir geri bildirim sağlamayan geniş ölçekli çoktan seçmeli sınavların eğitim süreçlerine olumsuz etkisi olmuş, sistem çoktan seçmeli soru çözme odaklı bir yapıya dönüşmüştür. Bu yapının da kavramsal gelişimi sağlaması, başka bir deyişle ekonomik kalkınma için gerekli olan becerileri geliştirmesi mümkün değildir.

Öğrencilerin geliştirdiği bilişsel süreçler alan yazında eğitimin kalite göstergesi olarak kullanılmaktadır. Ekonomik kalkınma ile öğrencilerin ulaştığı üst düzey bilişsel süreçler arasında önemli ilişkiler bulunmaktadır. Ancak ülkemizde yeni geliştirilen öğretim programları da alan yazındaki kuramsal temele uygun hazırlanmış gözükmemekte, öğretmenlere ve kitap yazarlarına nitelikli örnekler sağlamamaktadır. Bu nedenle öğretim programlarının başarılı olma olasılığı oldukça düşüktür. Ekonomik kalkınma ve öğrenme çıktılarının niteliği arasındaki ilişki dikkate alındığında bu durum Türkiye için bir kayıp olarak değerlendirilmektedir.

Akademik çalışmalar, toplumlarda eğitim olanaklarına eşitsiz ulaşımın kuşaklararası sosyoekonomik eşitsizliği pekiştirerek ekonomik kalkınmayı olumsuz etkilediğini göstermektedir. Eğitim eşitliği OECD tarafından tüm ülkelerce benimsenmesi gereken bir ilke ve kalkınma hedefi olarak belirlenmiştir. Bu ilke doğrultusunda her ülkenin tüm vatandaşlarına eşit eğitim imkanları sağlayacak gerekli adımları atmaları beklenmektedir.

Türkiye’de zorunlu eğitimin 12 yıla çıkarılması bir ilerleme gibi gözükse de, eğitim sistemindeki yapısal sorunlarla beraber eğitimi bilimsellikten uzaklaştıran milli eğitim politikalarıyla zorunlu eğitim süresinin uzatılması eğitim eşitliğine yeterli katkı sağlayamamıştır. Halbuki 1924 yılında kabul edilen Öğretim Birliği Yasası, içerik ve nitelik bakımından birbiriyle uyumsuz, farklı emellere hizmet eden çok kutuplu bir eğitim sistemini bilime dayalı, çağdaş bir kurumsal yapıda birleştirerek dönüştürmeyi hedeflemişti.

Son zamanlarda yaşanan gelişmelerle çağdaş, bilimsel, akılcı eğitim hedeflerinden iyice uzaklaşmış, öğrencilerin sosyoekonomik durumlarına göre ayrıştırıldığı çoklu kurumsal bir yapı ortaya çıkmıştır. Mevcut sistemde çok sayıda farklı kalitede ve nitelikte okul türü bulunmaktadır. Buna göre bir öğrencinin kaydolabileceği okul ve alabileceği eğitim kalitesi öğrencinin sosyoekonomik statüsüne göre belirlenmektedir.

KAYNAKÇA

- Altınok, N. (2007). *Human Capital Quality and Economic Growth*. Çalışma Metni. HAL Preprint. <https://shs.hal.science/halshs-00132531v1>
- Altunya, N. (2023). *Türkiye'de Eğitimin Son Yüzyılı*. Cumhuriyet Kitapları, İstanbul.
- Akyüz, Y. (1981). Atatürk öğretmenlere dedi ki.. *Ankara University Journal of Faculty of Educational Sciences*, 14(1), 9-15. https://doi.org/10.1501/Egifak_0000000740
- Anderson, L. W. ve Krathwohl, D. R. (Der.) (2001). *A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing: A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives*. New York: Longman.
- Atıcı, E. (2024). *Köy Enstitülerine Saldırıları Tarihi*, İstanbul: Cumhuriyet Kitap.
- Aybek, Ş. (22 Mart, 2023). Eğitimimiz gericileşmiş ve piyasalaşmıştır. *Cumhuriyet Gazetesi*.
- Barro, R. J. (2001). Human capital and growth. *American Economic Review*, 91(2), 12-17.
- Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bekman, S. ve Gürlesel, C. F. (2005). Doğru başlangıç: Türkiye'de okul öncesi eğitim. Yayın No. TÜSİAD-T/2005-05/396. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği. <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/333-dogru-baslangic-turkiyede-okul-oncesi-egitim>
- Berberoğlu, G. (2010). Evaluation of Science Education Programs. In: Penelope Peterson, Eva Baker, Barry McGaw, (Editors), *International Encyclopaedia of Education*. Volume 3, pp. 660-666. Oxford: Elsevier.
- Berberoğlu, G., Çalışkan, M. ve Karslı, N. (2019). Türkiye'de PISA fen okur yazarlığını yordayan değişkenler. *International Journal of Science and Education*, 2(2), 38-49.
- Berberoğlu, G., Demirtaşlı, N., İş Güzel, Ç., Arıkan, S. ve Özgen Tuncer, Ç. (2010). Okul dışı etmenlerin öğrenci başarısı ile ilişkisi (Effects of out-of-school factors on students' achievement). *Cito Eğitim: Kuram ve Uygulama*, 1(7), 28-38.
- Berberoğlu, G., ve Kalender, İ. (2005). Öğrenci başarısının yıllara, okul türlerine, bölgelere göre incelenmesi: ÖSS ve PISA analizi. *Educational Sciences and Practice*, 4(7), 21-35.
- Berberoğlu, G. ve Tansel, A. (2014). Does private tutoring increase students' academic performance? Evidence from Turkey. *International Review of Education*, 60, 683-701.
- Biggs, J. B. ve Collis, K. F. (1982). The psychological structure of creative writing. *Australian Journal of Education*, 26(1), 59-70.
- Bloom, B. S., Engelhart, M. D., Furst, E. J., Hill, W. H. ve Krathwohl, D. R. (1956). *Taxonomy of Educational Objectives: The Classification of Educational Goals by a Committee of College and University Examiners*. (Handbook I: Cognitive Domain). New York: Longman.
- Bloom, B. S., Madaus, G. F. ve Hastings, J. T. (1971). *Handbook on Formative and Summative Evaluation of Student Learning*. New York: McGraw-Hill.
- Bozan, M. (2002). PSSC fizik programı ile günümüz fizik programlarının karşılaştırılması. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Balıkesir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Cumhuriyet (20 Aralık, 2023). Bakan Yusuf Tekin tarikat ve cemaatleri savunmuştu... MEB bir dinci yapıyla daha protokol imzaladı! *Cumhuriyet Gazetesi*.
- Cumhuriyet (6 Temmuz, 2024). Eğitimciler 'Akademiye' karşı. *Cumhuriyet Gazetesi*.

- Demirbaş, M., & Yağbasan, R. (2005). Sosyal Öğrenme Teorisine Dayalı Öğretim Etkinliklerinin, Öğrencilerin Bilimsel Tutumlarının Kalıcılığına Olan Etkisinin İncelenmesi. *Uludağ Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 18(2), 363-382.
- DB (2005). Türkiye - Eğitim Sektörü Çalışması Okul Öncesi Eğitimden Orta Öğretime Etkili, Adil ve Verimli bir Eğitim Sisteminin Sürdürülebilir Yolları. Yönetici Özeti. (31 Aralık 2005) Rapor No. 32450-TU, Dünya Bankası.
- Dickens, W. T., Sawhill, I. V., & Tebbs, J. (2006). *The effects of investing in early education on economic growth* (pp. 1-26). Washington, DC: Brookings Institution.
- DİE. (1992). *İstatistiklerle Kadınlar 1927-1990* (Yayın No: 1520). Türkiye Cumhuriyeti Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara.
- EARGED. (2010). Milli Eğitim Bakanlığı Araştırma Geliştirme Daire Başkanlığı. OECD/PISA 2006 Projesi Ulusal Nihai Rapor.
- Esen, S. ve Akandere, O. (2021). Köy Enstitülerinde Kız Öğrenciler (Alınma Süreçleri, Eğitimleri ve Meslek Hayatları), *Çağdaş Türkiye Araştırmaları Dergisi*, 21(43), 807-847.
- Gazalcı, M. (2008) *Eğitime Dinci Çember*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Güngör, N. D. (1997). Education and economic growth in Turkey 1980-1990: A panel study. *METU Studies in Development*, 24(2), 185-214.
- Güngör, N. D. (2010). Education, human capital inequality and economic growth: Evidence from Turkey. *Estudios Economicos Regionales y Sectoriales (EERS)/ Regional and Sectoral Economic Studies (RSES)*, 10(2), 53-68.
- Haladyna, T. M. (1997). *Writing Test Items to Evaluate Higher Order Thinking*. Boston: Allyn & Bacon.
- Hanushek, E. A., ve Kimko, D. D. (2000). Schooling, labor-force quality, and the growth of nations. *American Economic Review*, 90(5), 1184-1208.
- Hanushek, E. A., ve Woessmann, L. (2007). The Role of Education Quality for Economic Growth. World Bank Policy Research Working Paper No. 4122, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=960379>
- Hanushek, E. A., ve Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, 46(3), 607-668.
- Hanushek, E. A., ve Woessmann, L. (2012a). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, 17, 267-321.
- Hanushek, E. A., ve Woessmann, L. (2012b). Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle. *Journal of Development Economics*, 99(2), 497-512.
- Hanushek, E. A., ve Woessmann, L. (2016). Knowledge capital, growth, and the East Asian miracle. *Science*, 351(6271), 344-345.
- Iliescu, D., ve Greiff, S. (2021). Editorial: On consequential validity. *European Journal of Psychological Assessment*. 37(3), 163-166.
- Lau, L. J., Jamison, D. T., Liu, S. C., ve Rivkin, S. (1993). Education and economic growth Some cross-sectional evidence from Brazil. *Journal of development economics*, 41(1), 45-70.
- Marzano, R. J., Pickering, D. J. ve McTighe, J. (1993). *Assessing student outcomes: Performance assessment using the dimensions of learning*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Marzano, R. J. ve Kendall, J. S. (2008). *Designing and assessing educational objectives: Applying the new taxonomy*. Oaks, CA: Corwin Press.
- MEB. (2024). Türkçe Dersi Ortaokul Öğretim Programı. Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınevi.

- Miller, M. D., Linn, R. L. ve Gronlund, N. E. (2009). *Measurement and Assessment in Teaching*. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Nelson, R. R., ve Phelps, E. S. (1966). Investment in humans, technological diffusion, and economic growth. *The American Economic Review*, 56(1/2), 69-75.
- OECD (2007). *Reviews of National Policies for Education: Basic Education in Turkey 2007*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264030206-en>.
- OECD (2013). *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OECD (2016a). Türkiye Ülke Notu - Beceriler Önemlidir: Yetişkin Becerileri Araştırmasının Kapsamlı Sonuçları. <https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills-Matter-Turkey-Turkish-version.pdf>
- OECD (2016b). PISA 2015 Results (Volume I): Policies and Practices for Successful Schools, PISA. Paris: OECD.
- OECD (2016c). PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, PISA. Paris: OECD.
- OECD (2018). *Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>.
- OECD (2019). PISA 2018 Assessment and Analytical Framework, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b25efab8-en>.
- OECD (2023a). *PISA 2022 Results (Volumes I and II) – Country Notes Türkiye*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/en/publications/2023/11/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_2fca04b9/turkiye_5a6863b0.html.
- OECD (2023b). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.
- Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi. (2024). *2024 YKS Sınav Sonuçlarına İlişkin Sayısal Bilgiler*. ÖSYM <https://cdn.osym.gov.tr/pfdokuman/2024/YKS/sayisalbilgiler16072024.pdf>
- Ozawa, S., Laing, S. K., Higgins, C. R., Yemeke, T. T., Park, C. C., Carlson, R., ve Omer, S. B. (2022). Educational and economic returns to cognitive ability in low-and middle-income countries: A systematic review. *World Development*, 149, 105668.
- Özdemir, C. (2016). Equity in the Turkish education system: A multilevel analysis of social background influences on the mathematics performance of 15-year-old students. *European Educational Research Journal*, 15(2), 193-217.
- Öztürk, F. (2023, 15 Haziran). ÇEDES projesi: Değerler eğitimi neden öğretmenler değil, din görevlileri veriyor? *BBC News Türkçe*. 4 Haziran 2024 tarihinde www.bbc.com/turkce adresinden erişildi.
- Patrinos, H. A., Psacharopoulos, G., ve Tansel, A. (2021). Private and social returns to investment in education: the case of Turkey with alternative methods. *Applied Economics*, 53(14), 1638-1658.
- Pritchett, L. (2001). Where has all the education gone? *The World Bank Economic Review*, 15(3), 367-391.
- Rychen, D. S. E. ve Salganik, L. H. E. (2001). *Defining and Selecting Key Competencies*. Hogrefe & Huber publishers.
- Rychen, D. S. ve Salganik, L. H. E. (Der.). (2003). *Key Competencies for a Successful Life and a Well-functioning Society*. Hogrefe & Huber Publishers.

- Schultz, T. W. (1961). Education and economic growth. *Teachers College Record*, 62(10), 46-88.
- Schultz, T. W. (1993). The economic importance of human capital in modernization. *Education economics*, 1(1), 13-19.
- Suna, H. E., Tanberkan, H., ve Özer, M. (2020). Changes in literacy of students in Turkey by years and school types: Performance of students in PISA applications. *Journal of Measurement and Evaluation in Education and Psychology*, 11(1), 76-97.
- Tansel, A. (2002). Determinants of school attainment of boys and girls in Turkey: individual, household and community factors. *Economics of education review*, 21(5), 455-470.
- Tansel, A. (2013). Private Tutoring and the Question of Equitable Opportunities in Turkey (March 14, 2013). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2233497>
- Tansel, O. (1949). Köy Enstitülerinin Verimi. *Varlık Dergisi*, 35, 9.
- TÜİK. (2023). *Ulusal Eğitim İstatistikleri 2022*. Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni Sayı 49756 (26 Mayıs 2023). Erişim: 25.06.2024.
- Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Genel Direktörlüğü. (1930). *1927 Genel Nüfus Sayımı*, Ankara.
- Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Genel Direktörlüğü. (1937). *1935 Genel Nüfus Sayımı*, 20 Kasım 1935 (Neşriyat Sayısı: 75, Cilt No: 60). Mehmet İhsan Basımevi, Ankara.
- Uyar, S. (2023, Aralık 17). CHP, 'Türkiye'de Çocuk Olmanın Bedeli' raporunu açıkladı, sonuçlar vahim: Yoksulluk suça bulaştırdı. *Cumhuriyet Gazetesi*.
- Yeni müfredat: Milli Eğitim Bakanlığı 'seyreltme' ile ne amaçlıyor? (2024, 26 Nisan). *BBC News Türkçe*. 4 Haziran 2024 tarihinde www.bbc.com/turkce adresinden erişildi.

Daha fazla okuma

- Biza, I., Christou, C. ve Zachariades, T. (2006, July). Students' thinking about the tangent line. In *Proceedings of the 30th International Psychology of Mathematics Education International Conference* (Vol. 2, pp. 177-184).
- Glewwe, P., Maiga, E., & Zheng, H. (2014). The contribution of education to economic growth: A review of the evidence, with special attention and an application to Sub-Saharan Africa. *World Development*, 59, 379-393
- Keeley, B. (2007). Human Capital: How What You Know Shapes Your life. OECD Insights, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264029095-en>
- Sasso, S., & Ritzen, J. (2019). Sectoral cognitive skills, R&D, and productivity: a cross-country cross-sector analysis. *Education Economics*, 27(1), 35-51.
- Türkmen, F. (2002). Eğitimin Ekonomik ve Sosyal Faydaları ve Türkiye'de Eğitim-Ekonomik Büyüme İlişkisinin Araştırılması: Uzmanlık Tezi. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

CUMHURİYET’İN 100. YILINDA SAĞLIK SEKTÖRÜ: İNSAN VE İKTİSAT

Zeynep Güldem ÖKEM¹ ve Gizem AYMIŞ²

1. Giriş

Dünya’nın hızla gelişmesi ve küreselleşmesi, teknolojik faaliyet ve gelişmelerin artması, globalleşme, nüfusun yaşlanması ve dijitalleşme ile sağlık sektörünün önemi her geçen gün artmaktadır. Özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, sağlık hizmetlerine milli gelirden önemli paylar ayrılmaktadır. Sağlık sektöründe artan sağlık harcamalarında verimliliğin sağlanmasının yanı sıra hakkaniyet, kalite, cevap verebilirlik ve sürdürülebilirlik yer alırken, 2020-2021 yılları arasında tüm dünyayı etkileyen Covid-19 pandemisi ile sağlık sistemlerinin krizlere karşı dayanıklılığı da sayılan amaçların yanı sıra öne çıkmaktadır.

Devletler ve politika yapıcılar sağlık sektörünü genellikle harcama yaratan ve bütçe açıklarına neden olan önemli problemler arasında görmektedir. Bu durum sağlık harcamalarına “harcama” gözüyle bakıldığında bir dereceye kadar doğrudur. Ancak sağlık harcamalarına sağlığa yapılan “yatırımlar” olarak bakıldığında ekonomide başta sağlıklı insan gücü ve işgücü verimliliğinin sürdürülmesi (aktif ve verimli nüfus) olmak üzere, sağlık sektörü önemli bir endüstri ve istikrarlı bir istihdam yaratıcısıdır.

İlaç, tıbbi cihaz ve tıbbi teknoloji, kamu ve özel teşhis ve tedavi merkezleri, sağlık eğitimi, tele-tıp ve e-Sağlık hizmetleri, sağlık sigortacılığı, sağlık turizmi, uzun süreli bakım sektörleri sağlık hizmet sunumu ile doğrudan ilişkili sektörlerdir. Bu sektörlerde yaratılan istihdam, yerli ve yabancı yatırımlar, ihracat ve inovasyon yaratma kapasiteleri göz önüne alındığında sağlık sektörü ülke ekonomisi için önemli bir itici güç olabilir. Bahsedilen sektörler bir ülkenin sağlık düzeyini doğrudan ya da dolaylı olarak etkiler ve ülke kalkınması ve refahında önemli rol oynayabilir.

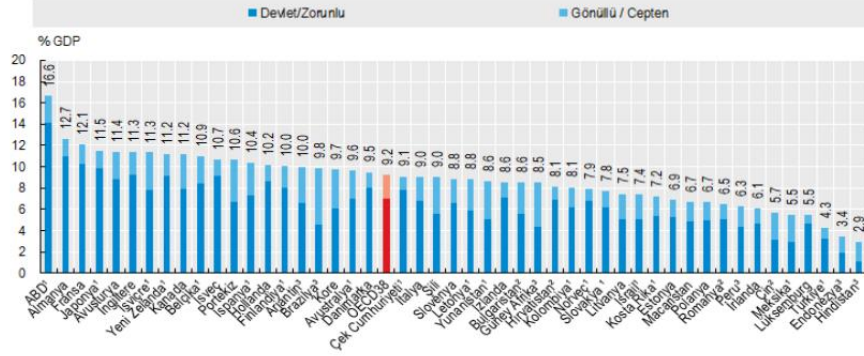
-
- 1 TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, Uluslararası Girişimcilik Bölümü, zgokem@etu.edu.tr
 - 2 TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, İktisat Bölümü, g.aymis@etu.edu.tr

Bu çalışma, sağlığı ve sağlık hizmetlerini doğrudan etkileyen sektörlerin ülke ekonomisine etkilerini kavramsal bir çerçevede ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu sektörlerin yarattığı ekonomik değerler sistematik araştırma ile bulunan bilimsel yayınlar ve verilerle desteklenerek, ülkemizin sağlık sistemi ve ilgili sektörleri kritik olarak değerlendirilecek, ekonomik altyapısını ve refahını desteklemeye yönelik değerlendirmeler tartışılacaktır. Bu çalışmada öncelikle Türkiye sağlık sistemi hakkında bilgi verilecek, ardından sağlık ve ilgili sağlık sektörlerinde yaratılan istihdam, dış ticaret ve inovasyon kapasitesi OECD ülkeleriyle karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Sunulan bu çerçevenin gelecekte ülkemiz için sağlık sektörünün yaratacağı ekonomik değer tahminlerine yol gösterici olması hedeflenmektedir.

2. Türkiye Sağlık Sektörüne İlişkin Genel Görünüm

Türkiye’de sağlık hizmetleri ağırlıklı olarak kamu tarafından sağlanmakta, nüfusun çoğunluğunu kapsayan ve zorunlu sosyal güvenlik programı ile finanse edilmektedir. Sağlık sektörünün en önemli göstergelerinden olan Gayrisafi Yurtiçi Hasıladan (GSYH) sağlığa ayrılan pay 2002 yılında %5.1 iken 2022 yılında %4.3’e düşmüştür. Bu oran 2022 yılında %9.2 olan OECD ortalamasının neredeyse yarısıdır (Şekil 1) (OECD Health Statistics, 2023a). Kamu sağlık harcamalarının özel/cepten yapılan sağlık harcamalarına göre payı OECD ülkelerinde olduğu gibi ağırlıklıdır. Ancak GSYH içindeki pay, OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında 2022 yılında %4.27 ile OECD ortalamasının oldukça altında kalmaktadır. Son on yılda toplam sağlık harcamalarındaki azalmaya paralel olarak kamunun toplam sağlık harcamaları içerisindeki payı da zaman içerisinde azalmıştır (2002’de %70,7 2022’de %76.4 (TÜİK, 2022). Kişi başına sağlık harcamaları 2002 yılından bu yana artmakta olmasına rağmen 2022 yılı itibarıyla 1.828 \$ (Satın alma gücü paritesi- SGA) ile 4.986 \$ (SGA) olarak gerçekleşen OECD ortalamasının oldukça altındadır (OECD Health Database).

Şekil 1. OECD ülkeleri sağlık harcamalarının (toplam, kamu, özel) GSYH'deki payı, 2022 (veya en yakın yıl).



Not 1. OECD 2022 tahminidir. 2. 2021'ye referanstır. 3. 2020'ye referanstır.

Kaynak: OECD Health Statistics, 2023a

Sağlığa ayrılan kaynakların düşük olması, sağlık düzeyi ve sağlık hizmetleri sunumunda da kendini göstermektedir. Temel sağlık düzeyi ve sağlık sistemi temel girdilerine ilişkin bazı göstergeler Tablo 1'de yer almaktadır. Sağlık düzeyinin kaba ancak en temel göstergelerinden olan doğuştan beklenen yaşam yılı 2002 yılında 71.9 iken 2019 yılında 78,6 yıla yükselmiştir. Sağlık sisteminden doğrudan etkilenen her 1.000 canlı doğumda bebek ölüm hızı 9.1 (2021) ve 100.000 canlı doğumda anne ölüm hızı 17.33'tür (2020). Bebek ve anne ölümlerinde gelişmiş Avrupa Birliği ve OECD ülkeleri düzeylerine ulaşmak için Türkiye'nin anne ve çocuk sağlığını içeren birinci basamak sağlık hizmetlerine tedavi hizmetlerinden daha öncelikli olarak önem vermesi gerekir. Etkili halk sağlığı ve birincil önlemlerle büyük ölçüde önlenabilir başka bir deyişle hastalık ve yaralanmalar ortaya çıkmadan önce görülme sıklığı azaltılabilir ölümlerin oranına bakıldığında Türkiye diğer gelişmiş ülkelere göre bir miktar daha iyi durumdadır. Diğer yandan zamanında ve etkili sağlık müdahaleleri olduğu takdirde tedavi edilebilir ölüm oranları OECD ülkeleri ortalamasının yaklaşık bir buçuk katıdır (Tablo 1).

Sağlık hizmetleri sunumunda temel girdiler arasında yer alan 1.000 kişiye düşen doktor sayısı 2021 yılında Türkiye'de 2.18, OECD ülkeleri ortalaması 3.73; 1.000 kişiye düşen hastane yatağı sayısı Türkiye'de 3.02, OECD ortalaması 4.32'dir. Özellikle kamunun ağırlıklı rol aldığı OECD ülkelerinden Fransa'da 2021 yılında 1.000 kişiye düşen doktor sayısı 3.18, hastane yatağı sayısı 5.65, Almanya'da sırasıyla 4.53 ve 7.76'dır (Tablo 1).

Tablo 1. Sağlık ve sağlık sistemine ilişkin temel göstergeler

<i>Temel göstergeler</i>	Türkiye	İspanya	Yunanistan	Fransa	Almanya	OECD Ortalaması
<i>Yaşam Beklentisi (2019)</i>	78,6	84	81.7	83	81.3	81.0
<i>65 Yaş Üstü Popülasyon (2019)</i>	8.7%	19.3%	22.%	20%	21.5%	17.3%
<i>Bebek ölüm hızı (1.000 canlı doğum) (2021)</i>	9.1	2.53	3.5	3.6	3.0	4.02
<i>Anne ölüm oranı (2020) (100.000 canlı doğum)¹</i>	17.33	3.44	7.65	7.91	4.43	10.85
<i>Önlenebilir nedenlere bağlı ölüm oranları (100.000 nüfus başına oran) (2021)²</i>	126	112	128	109*	129	158
<i>Tedavi edilebilir nedenlere bağlı ölüm oranları (100.000 nüfus başına oran) (2021)²</i>	107	51	76	51*	66	79.34
<i>1.000 kişiye düşen doktor sayısı (2021)³</i>	2.18	4.49	6.29	3.18	4.53	3.73
<i>1.000 kişiye düşen hastane yatağı sayısı (2021)</i>	3.02	2.96	4.27	5.65	7.76	4.32
<i>Sağlık Harcamaları /GSYH (%) (2020)</i>	4.61%	10.74%	9.50%	12.13%	12.69%	9.64%
<i>Kişi Başına GSYH (SGA, \$) (2022)</i>	38355.11	48852.43	38396.50	57179.60	66616.05	55964.39
<i>Kişi Başına Cepten Yapılan Sağlık Harcamaları (SGA, \$) (2020)</i>	214.372	733.104	831.311	481.973	853.125	691.107

Kaynak: OECD Ulusal Hesapları, 2023; OECD Health Statistics, 2023a

1 OECD 2020 tahminleridir. 2 Türkiye ve Fransa için en son veri 2016-2019 aralığını temsil etmektedir.. 3 Yalnızca hastalara doğrudan bakım sağlayan doktorları değil, aynı zamanda sağlık sektöründe yönetici, eğitimci, araştırmacı vd. çalışanları da kapsar.

2000 sonrası sağlık sistemi reformları

Sağlık sektöründe 2003 yılı itibariyle başlatılan ve Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) adıyla bilinen sağlık reformlarıyla on yıllık süre içerisinde sağlık hizmetleri finansmanı ve sunumunda köklü değişiklikler yapılmıştır. SDP'nin ana bileşenleri arasında istihdama katılımı ilişkili olan mevcut sigorta programlarının (Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur) Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) adı altında tek bir kurumda birleştirilmesi ve zorunlu sosyal sağlık sigortasının uygulamaya konulması, hizmet sunuculara (sağlık personeli) performansa dayalı ödemelerin dahil edilmesi, sağlık ocaklarıyla verilen birinci basamak hizmetlerde sözleşmeli aile hekimliği sistemine dönüştürülmesi ile sağlık hizmeti sunumunun yeniden yapılandırılması yer almaktadır (Resmi Gazete, 2006a; Resmi Gazete 2006b).

5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, SGK'yı sağlık hizmetlerinde tek alıcı (monopson) konumuna getirerek, Kuruma hizmet sağlayıcılarla sözleşme yapma konusunda yasal yetki vermektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile tüm vatandaşlara prim ödeme zorunluluğu getirilerek, zorunlu sağlık sigortası sistemine geçilmiştir. 2010 yılında nüfusun %96.2'si sigortalı iken sağlık finansmanında değişiklikler ile 2021 yılında zorunlu kamu sağlık sigortalı vatandaşların oranı %98.8'e ulaşmıştır (OECD Health Statistics, 2023). Bu gösterge her ne kadar finansal erişimin neredeyse tüm nüfusa ulaştığına işaret etse dahi genel kapsam konusunda bazı endişelere dikkat çekmekte fayda vardır. Düzenli prim ödemenin yanı sıra sağlık sigortasından yararlanabilmenin diğer koşulu da 60 günden fazla prim borcunun bulunmamasıdır. Düzenli işi olan kişiler sosyal sigorta primlerini işveren ile paylaşmaktadır (%7.5 işveren %5 çalışan). Yeşil kart sahibi vatandaşlar için, kişi başı aylık hanehalkı geliri brüt asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşların primleri devlet tarafından ödenirken, yeni kanun ile birlikte söz konusu eşik değerin üzerinde kişi başı aylık hanehalkı brüt aylık geliri olan yeşil kart sahiplerinden belirli miktarlarda prim alınmaya başlanmıştır. İşsizlik ödeneği alanların sağlık giderleri işsizlik ödeneği aldıkları süre boyunca SGK tarafından karşılanacaktır ancak işsizlik ödeneği hakkı önceki çalışma ve prim ödeme sürelerine bağlı olarak altı, sekiz ve on ay ile sınırlıdır. İşsiz olup, en az 30 günlük GSS primi ödemeyenler de sağlık hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanamayacaklardır. 2023 itibariyle yüksek işsizlik oranları (%9.8) ve kayıt dışı istihdamın (%31) (TÜİK) yaygın olduğu Türkiye'de istihdamda yapısal değişiklikler olmadığından sosyal sağlık sigortası kapsamı dışında kalacak kişilerin artması beklenmektedir. Yüksek enflasyon ve enflasyonla mücadele için uygulanan sıkı para politikasının da serbest çalışan kişiler ve işçilerin sigorta primlerinin ödenmesinde problemler yaratacağı açıktır. Olumsuz makro ekonomik koşulların yanı sıra, ucuz işgücü kaynağı olarak görülen Suriyeli

sığınmacılar ve 2023 yılında onbir ilde yaşanan deprem nedeniyle farklı illere göçler de yüksek kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında gösterilmektedir (Çelik, 2023, s. 96-98).

Sağlık Bakanlığı sağlık politikalarını belirlemeden sorumlu olduğu kadar sağlık hizmeti sunumunu sağlayan kamu hastanelerine sahiptir. SDP ile birlikte Sosyal Sigortalar Kurumu ve diğer bazı kamu kurumlarına bağlı sağlık kuruluşları Sağlık Bakanlığına devredilmiştir. Sağlık Bakanlığı 2022 yılında Türkiye'de bulunan toplam 1.555 hastaneden 915'ine sahiptir (Sağlık Bakanlığı, 2022). Sağlık Bakanlığı halk sağlığı hizmetlerinin yanı sıra, aşılama, anne-çocuk sağlığı ve ayaktan bakım gerektiren birinci basamak sağlık hizmetlerinin sunumu için aile hekimleri ile sözleşmeler yapmaktadır.

2006 yılından itibaren GK özel hizmet sağlayıcılarla sözleşmeler yapmaya başlamış ve sigortalı vatandaşlara ek bir ödeme karşılığında özel hastanelerin çoğuna erişim hakkı tanınmıştır. Hükümet ayrıca sağlık alanında özel sektör yatırımlarını da teşvik etmektedir. Bu gelişmeler ışığında özel sektörün sağlık hizmeti sunumundaki payı artmış, 2002 yılında 271 olan özel hastane sayısı, 2022'de yaklaşık olarak iki katına çıkarak 572 olmuştur. 2002 yılında toplam 12.387 olan özel hastane hasta yatağı sayısı ise yaklaşık beş kat artış ile 2022 yılında 55.069'a kadar çıkmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2022). Sağlık hizmeti sunumun yanısıra özel sağlık sigortacılık sektörü de özellikle son on yılda gelişim göstermektedir. Toplam nüfus içerisinde 2010 yılında %2.8 olan özel sağlık sigortalılarının payı 2021 yılında %9.5'e ulaşmıştır (OECD Health Statistics, 2023).

Sevk zincirinin olmaması, hastane ve uzmana doğrudan başvuru sağlık sisteminin maliyetlerini artırmaktadır. Kamu zorunlu sağlık sigortasının yaygınlaştırılması, kamu ve üniversitelerde çalışan sağlık profesyonellerine performansla dayalı ödemeler ve özel sağlık hizmet sunucuları ile yapılan sözleşmeler nedeniyle artan sağlık harcamalarını kontrol altına almak amacıyla Hükümet bir dizi önlem almaktadır. Bunların başında 2007 yılında Sağlık Bakanlığı hastaneleri için global bütçe limitleri gelmektedir. 2005 yılında ilaçlarda referans fiyatlandırma uygulamasına geçilmiş, SGK'nın tek alıcı konumu ile zorunlu kamu iskontoları, sabit kur alımları ve 2010 yılından itibaren ilaçlara bütçe kısıtlamaları getirilmiştir. Ayrıca, vatandaşlara hizmet alımında ve ilaç kullanımında farklı düzeylerde katkı payları ödeme zorunluluğu getirilerek bir yandan talep kontrol edilirken diğer yandan cepten ödemelerle ek kaynak sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu önlemler bir yandan sağlık harcamalarını kontrol altına almaya çalışırken diğer yandan vatandaşların sağlık hizmetlerine erişimini zorlaştırmakta ve cepten yapılan sağlık harcamalarını artırmaktadır. Cepten sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içerisindeki oranı sağlık reformlarından önce 2002'de %19.8'den 2009 yılında %14.1'e gerilemiş

olmasına karşılık, bu pay tekrar artarak 2022 yılında %18.5 seviyesine çıkmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2022).

Neredeyse tüm hizmetler sağlık sigortası kapsamında olmasına rağmen, ayakta tedavi ilaçları için katkı payından muafiyet bulunmamaktadır. Bu durum düşük gelirli haneler için mali bir yüke neden olmaktadır. Gereksiz hastanelere başvurularını ve aşırı ilaç kullanımına yönelik talebi düzenlemek için katkı paylarının kullanılması tüm gelir gruplarını aynı şekilde etkilememektedir. Katılım payı ödemelerinden orta ve yüksek gelir grupları etkilenmeyebilir ancak kullanıcı ücretleri yoksulların sağlık hizmetlerini kullanımından vazgeçmesi veya ertelemesine neden olabilir.

Sağlık finansmanında hakkaniyetin en önemli göstergelerinden biri kişilerin sağlık hizmetlerini kullanmak için ödedikleri prim ve ayrıca cepten harcamalarının gelirleriyle orantılı olmasıdır (progresive). Primler gelire göre alınmasında rağmen, en yoksul haneler gelirlerinin daha büyük bir kısmını sağlık hizmetlerine harcamaktadır. Bu da hanehalkı katastrofik harcamalarıyla karşılaşanların yarısının daha da yoksullaştığı anlamına gelir (Polin, Yıldırım ve Waitzberg, 2022).

2.1. Sağlık sektörü ve istihdam

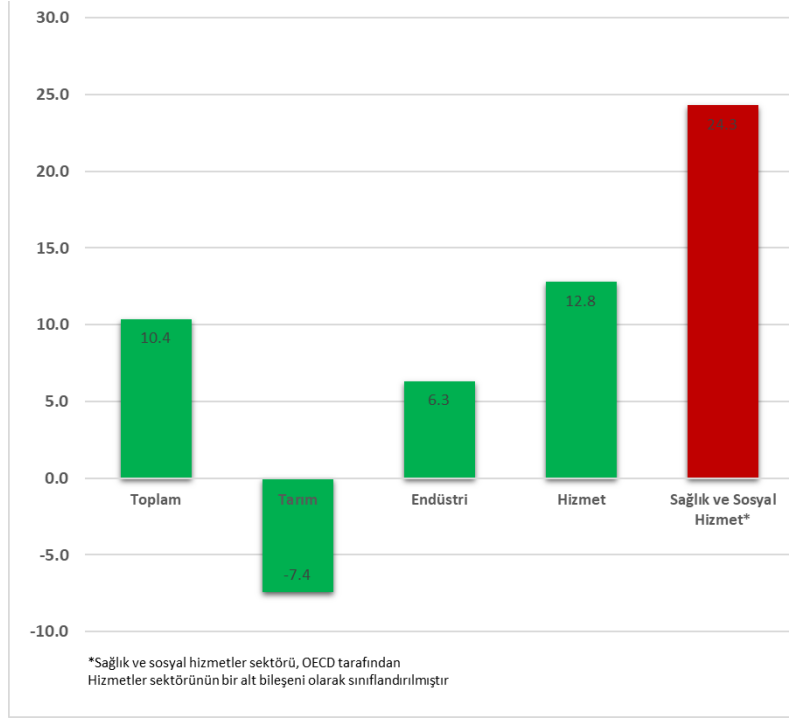
Sağlık sektörü doktor ve hemşirelerin yanı sıra, laboratuvar ve görüntüleme teknisyenleri, fizyoterapist, diyetisyen, eczacı, diş hekimi gibi çeşitli disiplinlerden personel istihdam edilir. Üniversitelerin yanı sıra teknokentler, araştırma kuruluşları ve startaplarda başta doktorlar olmak üzere biyomedikal, makina ve bilgisayar mühendisleri ile farklı disiplinlerden bilim insanları araştırma-geliştirme (Ar-Ge) faaliyetleri yürütmektedirler. Tıbbi ve bilimsel faaliyetlerin tamamlayıcısı olarak sağlık sektöründe otelcilik, güvenlik, yüksek teknoloji cihazlarının bakım-onarımı, güvenlik gibi yardımcı personele ihtiyaç vardır.

Teknolojik gelişmelerle birlikte, yeni iş gücü kolları ortaya çıkmakta, istihdam yapısı da buna bağlı olarak değişmektedir. Eğitim, sağlık, bilgi teknolojileri gibi sektörlerde çeşitli iş gücü imkanları oluşurken, ülkelere göre sektörel dağılım da değişiklik göstermektedir. İstihdamın sektörel dağılımı ülkelerin gelişmiş düzeylerine ve kalkınma önceliklerine göre farklılık gösterir. Sektörel istihdamda yıllara göre artış-azalış eğilimlerinin incelenmesi istihdam yapısının güçlendirilmesine yol gösterici olacaktır.

OECD ülkeleri arasında sektörel istihdam artışı 2011 ve 2021 yılları arasında oldukça değişmiştir. Bu yıllar arasında hizmet sektöründeki %13 lük istihdam artışı kaydedilirken, sanayi sektöründe %6 lık bir artış gerçekleşmiştir.

En çok gelişim ve artış trendindeki sektör %24 ile sağlık ve sosyal sektörlerdir. Tarımda ise istihdam artışı negatiftir (-%7) (Şekil 2).

Şekil 2. Sektörlere göre istihdam artışı (OECD Ortalaması), 2011-2021



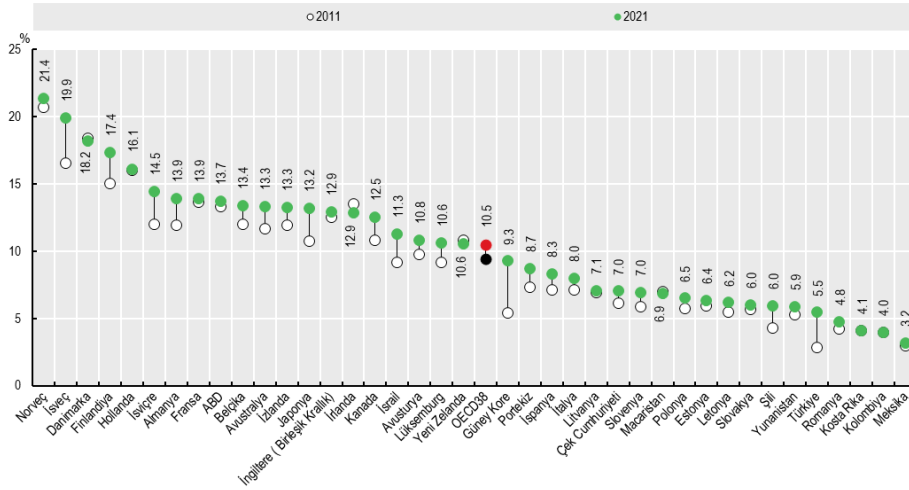
Kaynak: OECD Ulusal Sağlık Hesapları, 2023a.

1 Sağlık ve Sosyal Hizmet sektörü, OECD tarafından hizmetler sektörünün bir alt bileşeni olarak sınıflandırılmıştır.

Türkiye’de sosyal ve sağlık sektöründe çalışanların toplam istihdam içindeki payı 2011 yılında %2.9’dan 2021 yılında %5.5’e çıkmıştır. Son on yılda yaşanan bu olumlu artışa rağmen, bu oran 2021 yılında %10.5 olan OECD ortalamasının altındadır (Şekil 3) (OECD Health Statistics, 2023a). Türkiye’de Aralık 2023 verilerine göre mevsim etkisinden arındırılmış işsizlik oranı %8.8 seviyesindedir. 2022 yılında toplam istihdam; %56.5 hizmetler, %21.7 sanayi, %15.8 tarım, %6 inşaat sektöründe yaratılmıştır. Bir önceki yıla göre sanayi sektörünün istihdamdaki payı %0.4 puan, hizmet sektörlerinin payı %1.2 puan

artarken, tarım ve inşaat sektörlerinin istihdam içerisindeki payları azalmıştır (tarım %1.4, inşaat %0.2) (TÜİK, 2022; 2023).

Şekil 3. OECD Ülkelerinde toplam istihdam içerisinde sağlık ve sosyal hizmet istihdamının payı, 2011 ve 2021 (veya en yakın yıl)



Kaynak: OECD Health Statistics, 2023a ; OECD Türkiye için Yıllık İşgücü İstatistikleri.

1 Türkiye 2011 yılı verisi 2.87, 2021 verisi 5.47, OECD verisi 10.51'dir.

Sağlık ve sosyal hizmetlerin yanı sıra, sağlık hizmetlerine temel girdi sağlayan sektörler de giderek artan bir istihdam kaynağıdır. Örneğin, 2022 yılında ilaç sektörü istihdamı bir önceki yıla göre %7.8 artarak 47.511 kişiye ulaşmıştır. Bu oran %6.6 artış kaydedilen Türkiye ortalaması ve diğer sektörlerin istihdam artış oranlarının üzerindedir (İEİS, 2022a). Aynı döneme imalat sanayinde istihdam artışı %6.5, kimya sanayinde %7.2 olarak gerçekleşmiştir.

Sağlık sektörü insan gücü

Sağlık sektörü oldukça emek yoğunudur ve sağlık çalışanları, sağlık sistemi işlevlerinin çoğunun yerine getirilmesinde kilit rol oynamaktadır. Etkili sağlık hizmetleri sunumu yeterli sayıda, ileri teknik bilgi ve deneyime sahip sağlık çalışanlarından oluşan bir ekip ile sağlanabilir. Türkiye OECD ülkeleri arasında en düşük hemşire ve doktor oranlarına sahip ülkeler arasında yer almaktadır. 1.000 kişiye düşen hekim sayısı OECD ülkeleri ortalamasının neredeyse yarısıdır. 2021 yılında 1.000 kişiye düşen hekim sayısı 2.18 iken,

OECD ülkelerinde 1.000 kişiye 3.73 hekim düşmektedir. Aynı yıl Türkiye’de 1.000 kişiye düşen hemşire sayısı 2.76, OECD ortalaması ise 9.21’dir (OECD Health Statistics, 2023). Bu farklar diş hekimleri, eczacılar ve diğer sağlık çalışanları için de geçerlidir (Sağlık Bakanlığı, 2022).

Gelişmiş ülkelere göre daha az sayıda sağlık profesyoneline sahip olan Türkiye’de sağlık işgücünün dağılımında coğrafi bölgeler arasında belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Sağlık profesyonellerinin çoğunluğu kentsel alanlarda çalışırken, çok azı kırsal alanlarda çalışmaktadır. Hekimler ülkenin batı ve doğu bölgeleri arasında orantısız bir şekilde dağılmıştır. 2022 yılında 1.000 kişiye düşen ortalama toplam hekim sayısı Türkiye ortlaması 2.28 iken, bu sayı Batı Anadolu Bölgesinde 3.46, Ege Bölgesinde 2.34, Akdeniz Bölgesinde 2.03, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde 1.51’dir (Sağlık Bakanlığı, 2022a). Sağlık insan gücündeki yetersizlik ve dengesizlikler, kırsal ve kentsel bölgeler arasında sağlık hizmeti sunumunda eşitsizliklere yol açmaktadır. Örneğin 2022 yılı birinci basamak sağlık kuruluşlarında kişi başı hekime başvuru sayısı Türkiye ortalaması yıllık 4.0 iken, bu oran Güneydoğu Anadolu Bölgesinde 3,5, Kuzeydoğu Anadolu Bölgesinde 3,5, Akdeniz Bölgesinde 4,6, Ege Bölgesinde 4,7’dir (Sağlık Bakanlığı, 2022a). Sağlık profesyonellerindeki yetersiz ve dengesiz dağılıma ek olarak, sağlık sisteminde beceri karışımı (skill-mix) da orantılı değildir. Hekimlere oranla çok az sayıda hemşire ve ebe, pratisyen hekimlere oranla çok fazla sayıda uzman hekim sağlık hizmeti vermektedir. 2022 yılı Türkiye hemşire/hekim oranı 1,25, OECD ülkelerinde ortalama 2,8’dir (Sağlık Bakanlığı, 2022).

2003 yılında başlatılan sağlık finansmanı ve hizmet sunumunda yapılan değişiklikler sağlık hizmetleri kullanımını artırmıştır. Vatandaşların diledikleri sağlık kuruluşuna başvurma özgürlüğü hasta memnuniyetini artırırken, etkili bir sevk zincirinin olmaması bireylerin daha maliyetli olan ikinci basamak (hastaneler) veya üçüncü basamak (üniversite hastaneleri) sağlık hizmetlerine başvurmalarına neden olmaktadır. Performansa dayalı ödeme sistemi ile hekimlerin ve hastanelerin gelirleri hizmet hacmine bağlı hale geldiğinden, bu durum doktorları aşırı veya gereksiz hizmet sunmaya yönlendirmiştir (Jadoo vd., 2013). Performansa dayalı ödeme sisteminin 2005 yılında uygulanmaya başlandığı ve hastaneye yatış sayısının arttığı gözlemlenmiştir (Sağlık Bakanlığı, 2022). Öte yandan, yüksek talep ve hizmet sunumu, hekimler arasında iş yükünü, stresi ve rekabeti artırmıştır (Yüzden ve Yıldırım, 2014). Özellikle farklı hastanelerde çalışan hekimlerin, benzer performans göstermelerine rağmen kazançlarındaki farklılıklar hekimler arasında hoşnutsuzluk yaratmaktadır. Bu değişiklikler ve sağlık personeli azlığı göz önüne alındığında muayene için harcanan süre, 4 ila 9 dakika arasında değişmektedir ve bu süre OECD ortalamasının çok altındadır (Ökem ve Çakar, 2015). Muayene başına daha az

zaman harcanması gereksiz tıbbi operasyonlara neden olabilir. Sağlık sisteminde aşırı ve gereksiz hizmet sunumunu izleyecek efektif bir mekanizma olmadığından sağlık sisteminin maliyetlerini artıracak ve sürdürülebilirliği tehlikeye sokacaktır. Tüm bu problemlerin yanı sıra, son yıllarda tıp ve uzmanlık alanlarının niteliksiz hale gelmesi, ekonomik, yaşam memnuniyeti ve sağlıkta şiddet nedeniyle özellikle doktorların yurt dışına göçünün de arttığı görülmektedir. Yurt dışına gitmek için 2022’de 2.685 genç hekim başvuru yapmıştır. (Türk Tabipleri Birliği, 2022-2023). Sağlık personelinin yaşam memnuniyeti ve çalışma güvenliğinin sağlanması sağlık sisteminin temel amaçlarından olan ülke sağlık düzeyini artıracaktır.

2.2. Sağlık Sektörü ve Dış Ticaret Dengesi

Sağlık sektörü çeşitli alt sektörleri ile birlikte ülkelerin dış ticaret dengesinde önemli bir yere sahiptir. Dış ticaret dengesini etkileyen en önemli sektörlerin başında ilaç, tıbbi cihaz ve sağlık turizmi gelmektedir.

İlaç ve tıbbi cihaz sektörü

Küresel ilaç sektörü incelendiğinde, ilaç ihracatına liderlik yapan ülkelerin başında Almanya, İsviçre, ABD ve İrlanda gelmektedir. 2022 yılında Almanya 125,7 milyar dolar ihracat değeri üreterek lider konumundadır. Aynı yıl Türkiye’nin ilaç pazarındaki büyüklüğü ise yaklaşık olarak 7 milyar 338 milyon dolar (121,6 milyar TL) seviyesindedir (IQVIA, 2023).

Türkiye ilaç ve tıbbi cihaz sektörlerinde dışa bağımlıdır ancak son on yılda her iki sektörün dış ticaret açığı içerisindeki payı azalmıştır. İlaç sektörünün dış ticaret açığındaki payı 2015’de %6.1 iken bu pay 2022’de %3.1’e düşmüştür (İEİS, 2022b). Yıllar içerisinde ihracatın ithalatı karşılama oranlarında iyileşme kaydedilmiş, 2022 yılında bu oran %36 seviyelerine çıkmıştır (Tablo 2). Türkiye, Avrupa Birliği, Bağımsız Devletler Topluluğu, Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkeleri başta olmak üzere 190 ülke ile ilaç ihracatı yapmaktadır (İEİS, 2023).

Tıbbi cihaz sektöründe dışa bağımlılığın azaltılması yönünde son yıllarda önemli adımlar atılmıştır. “Stratejik Yatırımlar Teşvik Sistemleri” ve 2016 yılında yürürlüğe giren “Proje Bazlı Teşvik Sistemi” kapsamında tıbbi cihaz sektöründe dışa bağımlılığı azaltacak ve katma değeri yüksek teknolojik dönüşümler desteklenmeye başlanmıştır. 3 Ekim 2019 tarihinde ilk çağrısı başlatılan Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi programı ile tıbbi cihaz sektör yatırımları da destek kapsamına alınmıştır (Sağlık Bakanlığı İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, 2024; T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2019). Söz konusu desteklerle tıbbi cihaz sektöründe de ithalat-ihracat dengesinde ilerleme

kaydedilmiştir. 2017 yılında tıbbi cihaz sektöründe %23 olan ihracatın ithalatı karşılama oranı, 2021 yılında %55'e ulaşmış, 2022'de %53'e gerilemiştir (Tablo 2) (Sağlık Bakanlığı İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, 2024).

Türkiye ilaç ve tıbbi cihaz sektörlerinde dış ticaret açısından dezavantajlı konumundan, yüksek nüfusu getirdiği pazar büyüklüğü, kamunun (SGK) alım gücü, AB ile uyumlu düzenlemeler, coğrafi konumu, güçlü bilimsel ve araştırma altyapısı ile avantajlı duruma geçebilir. Ancak son yıllarda artan enflasyon ve kamu politikalarına yansıyan belirsizlikler söz konusu sektörlerin yatırım, istihdam, dış ticaret ve ekonomik büyümeye katkılarını sınırlamaktadır.

Tablo 2. İlaç ve tıbbi cihaz ithalat ve ihracatı, (2017-2022)

	İlaç Sektörü			Tıbbi Cihaz Sektörü		
Yıl	İhracat (milyar \$)	İthalat (milyar \$)	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (%)	İhracat (milyar \$)	İthalat (milyar \$)	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (%)
2017	1,02	5,05	20%	0.533544	2.365019	23%
2018	1,31	5,13	26%	0.605259	2.145341	28%
2019	1,44	5,56	26%	0.643051	1.994042	32%
2020	1,84	5,64	33%	1.248808	2.482980	50%
2021	1,91	7,52	25%	1.435042	2.614253	55%
2022	1,92	5,32	36%	1.142225	2.152858	53%

Kaynak: Sağlık Bakanlığı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, 2024; İEİS, 2022b

Sağlık turizmi

Türkiye sağlık turizminde de dünyada öncelikli destinasyonlar arasında yer almaktadır. Ülkemiz, ileri teknoloji içeren teşhis ve tedavi imkanları, nitelikli sağlık personeli ile bekleme süreleri olmadan maliyet avantajlı hizmet sunumu nedeniyle sağlık turizmi için avantajlı konumdadır (Aslan, 2019). Türkiye'deki pek çok sağlık kuruluşunun hizmet kalitesi Uluslararası Birleşik Komisyonu (*Joint Commissions International*) tarafından onaylanmıştır. Türkiye, sağlık kuruluşları akredite ülkeler arasında 2016'da Tayland'dan sonra dünyada ikinci sırada gelmektedir (TOBB, 2017). Coğrafi konumu nedeniyle Orta Doğu, Avrupa ve Afrika ülkelerinden hastaların erişimi kolaydır (Edinsel ve Adıgüzel, 2014; Burtan Doğan ve Aslan, 2019).

Sağlık turizmi medikal ihtiyaçların yanı sıra kaplıca turizmi, Spa-wellness, yaşlı turizmi ve engelli turizmi gibi ülke ekonomisine katkıda bulunacak turizm faaliyetlerini de içerir (Hanfeld vd., 2014). Türkiye kaplıcaları, doğal güzellikleri, tarihi ve kültürel zenginlikler de sağlık turizmi açısından tercih sebebidir. Medikal turizm ve termal turizme ek olarak, küresel yaşlanma ile birlikte sağlıklı yaşlanma, yaşlı ve engelli bakım turizmi de bu yeni turizm alanları arasında yerini almıştır (Ökem ve Çelik, 2018). 2014-2018 yıllarını içeren 10. Kalkınma Planı döneminde medikal turizm ile birlikte termal ve yaşlı bakım turizmi de öncelikler arasına alınmıştır.

Sağlık turizmi hedef ülke ekonomilerine dışardan nakit akışı sağlarken, sağlık ve ilgili hizmet sektörlerinde teknoloji, altyapı kapasitesinin kullanımını ve istihdamı artırır (Horowitz vd., 2007). Türkiye sağlık turizmi gelirlerinin toplam turizm gelirleri içerisindeki payı 2002 yılında %1.2 dir. Bu pay 2007 yılına kadar artarak %2.1 seviyesine çıkmış, 2008-2010 global finansal kriz nedeniyle düşen pay tekrar artarak 2017'de %3.1 seviyelerine ulaşmıştır (TÜİK Çıkış Yapan Ziyaretçiler Anketi). Sağlık turizmi gelirleri pandemi nedeniyle azalmış olsa dahi 2021-2023 döneminde ülkemize sağlık turizmi nedeniyle gelen kişi sayısındaki artış %108.5, sağlık turizmi gelirleri %33.6 artarak 1,726,973 dolardan 2,307,130 dolara çıkmıştır (USHAŞ, 2023).

Hizmet ihracatımızda ve dış gelir artışında sağlık turizmi kritik rol oynayabilir. Ancak sağlık turizmi de turizm sektörü gibi global etkilere duyarlıdır ve bu nedenle uzun vadeli getiri sağlayabilecek yaşlı bakım turizmine de öncelik verilebilir. Ülke avantajlarımızla önemli getiriler sağlayabilecek, ancak oldukça hassas bir alan olan sağlık ve yaşlı bakım turizminde ilgili hizmet sektörleriyle hizmetler planlanmalıdır. Sağlık turizmine yönelik planlamalarda nitelikli sağlık personelimiz ülkemiz için avantaj olarak gözüксе de sağlık sistemi içerisindeki yetersizliği unutulmamalıdır. Bu nedenle, sağlık insan gücünün yetiştirilmesi gerek sağlık sistemi gerek sağlık turizmi hedefleri açısından kritiktir. Tüm bunların ötesinde yüksek enflasyon nedeniyle ülkemiz sağlık turizmindeki maliyet avantajlı konumunu kaybetme riski ile karşı karşıyadır.

2.3. Sağlık Sektörü ve İnovasyon

İnovasyon, ülkelerin kapasite ve verimliliklerinin, ulusal ve uluslararası rekabet gücünün artırılmasına ve sürdürülebilir büyümeye etki eden en belirleyici faktörler arasındadır. İnovasyona en açık sektörlerden bir olan sağlık sektörü de ülkelerin büyüme stratejilerinde öncelikli sektörler olarak yer almıştır. Örneğin İrlanda ilaç sektörünü, İsrail ise savunma sanayi ile birlikte tıbbi cihaz sektöründe inovasyonu teşvik etmektedir (Ökem, 2011). İnovasyonun en önemli belirleyicilerinden olan Ar-Ge harcamalarının GSYH içindeki payına

bakıldığında tüm sektörlerdeki Ar-Ge faaliyetlerine yapılan harcama oranının en yüksek olduğu ülke %5.6 ile İsrail'dir. İsrail'i Güney Kore (%4.9), Tayvan (%3.8) ve ABD (%3.5) takip etmektedir. GSYH'nin %1.1'ini Ar-Ge faaliyetlerine ayıran Türkiye OECD ortalamasının (%2.7) gerisinde kalmaktadır (OECD).

Sağlıkta inovatif ürün ve hizmetler, insan hayatı ve yaşam kalitesini etkiler, teşhis ve tedavi seçenekleri ve sağlık sisteminin verimliliğini artırır (Omachonu ve Einspruch, 2010). Özellikle aşı, ilaç ve tıbbi cihaz sektörlerinde yapılacak inovasyonlar, yaratıldığı ülkeye rekabet avantajı getirerek ihracat potansiyelini ve istihdamı artırır. Global yaşlanmaya bağlı olarak artan sağlık ve bakım hizmeti talebi, pandemi sonrası hızlı bulaşan ve yayılma eğilimi gösteren hastalıklar, mühendislik sistemlerinin günden güne gelişmesi gibi bireyleri doğrudan etkileyen büyük çaplı değişiklikler, sağlıkta teknolojik uygulamaların hızla artmasını beraberinde getirmiştir. Giyilebilir teknolojiler, bağlantılı biyometrik sensörler, hastalık yönetim uygulamaları pandemi sürecinde yer almıştır (IQVIA, 2023). Yapay zeka sistemleri her alanda kolaylık sağlarken, sağlık sisteminde de yeni teknolojik uygulamaların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Hastalıkların erken teşhisi, gelişmiş makinelerin oluşturulması gibi birden fazla amaca hizmet eden yapay zeka, günümüzde birçok faydayı beraberinde getirmektedir. Örneğin, yapılan bir araştırmada, apandisit teşhisi yapay sinir ağları ve bulanık yapay zeka ile tespitinin kolaylaştığı verilerle test edilmiştir (Demirhan, Kılıç ve Güler, 2010; Prabhudesai vd., 2008).

Dijital sağlık sektörü

Dijital sağlık ya da e-Sağlık, sağlık ve hastalıkla ilgili sorunların önlenmesi, teşhisi, tedavisi, izlenmesi ve yönetimlerini iyileştirmek ve sağlığı etkileyen yaşam tarzı alışkanlıklarını izlemek ve yönetmek için bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanan araç ve hizmetler olarak tanımlanır. E-Sağlık bileşenlerine örnek olarak kişilerin sağlık ve hastalık kayıtları, sağlık hizmetleri kullanımına yönelik altyapılar ile mobil sağlık (m-Sağlık), teledermatoloji, telepatoloji gibi uzaktan sağlık hizmetlerinin verilebilmesine imkan sağlayan teletıp uygulamaları sayılabilir (Craig ve Patterson , 2005; Iyawaa, vd., 2016).

Çoğu OECD ülkesinde Covid-19 salgınından önce sınırlı olarak kullanılan dijital sağlık uygulamaları, pandeminin sınırladığı hizmetlere erişim problemine büyük ölçüde destek olmuş ve 2020 sonrası tüm ülkeler tarafından teşvik edilmeye başlanmıştır (OECD, 2023b). 2021'in ilk yarısında Dünya çapında en çok finanse edilen dijital sağlık kategorileri arasında tele-tıp (4,2 milyar dolar) ve sağlıklı yaşam (1,7 milyar dolar) uygulamaları yer almaktadır (Statista, 2023).

Dijital sağlık uygulamaları Türkiye sağlık sistemi içerisinde de yaygın olarak kullanılmaktadır. e-Nabız, Merkezi Hekim Randevu Sistemi, İlaç Takip Sistemi, Elektronik Belge Yönetim Sistemi ve Medula sistemleri ülkemizde uygulanan başarılı e-Sağlık sistemleridir. Pandemi sonrası Sağlık Bakanlığı 2022 yılında getirdiği yönetmelik ile hastanın fiziksel olarak sağlık kuruluşunda bulunmasını gerektirmeyecek tele-tıp hizmetlerine onay vermiştir. Türkiye’de 2023 yılı itibariyle 65 yaş üzeri nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı %10.2’dir ve tahminler yaşlı nüfusun 2030 yılında %12.9’a çıkacağını göstermektedir (TÜİK, 2024). Dünyada olduğu gibi ülkemizde yaşlı nüfusun artış eğilimi, sağlık hizmetlerinde dijital sağlık uygulamalarının önemini bir kez daha hatırlatmaktadır. Dijital sağlık pazarının, Türkiye’ye 2024 yılına kadar 1,527 milyon dolar gelir getireceği öngörülmektedir (Statista, 2024).

İlaç ve tıbbi cihaz sektöründe inovasyon

Sağlık sektörü hizmet sunumunda önem kazanan inovatif e-Sağlık uygulamalarının yansısı, keşfedildiği ülkeyi dünyada tekel konumuna getirecek inovatif ilaçlar ve tıbbi cihaz/tıbbi teknoloji ürünleri ülke ekonomilerine önemli katkılar sağlar. Sektör düzeyinde yapılan Ar-Ge yatırımları, onaylanan patent sayısı, klinik araştırma sayısı ile Ar-Ge ve klinik araştırmada istihdam edilen personel sayıları ülke düzeyinde sağlık sektörünün inovasyon kapasitesini gösterir (Ökem, 2011).

2020 yılında ilaç sektöründe Ar-Ge yatırımı değerinin en yüksek gerçekleştiği ülke ABD’dir (92 milyar dolar). Türkiye’de ise ilaç yatırımlarının toplam Ar-Ge yatırımı içerisindeki payı %1.6 ile çoğu gelişmiş ülkelerin oldukça gerisinde kalmaktadır (OECD Health Statistics, 2023). Özel sektör tarafından gerçekleştirilen toplam Ar-Ge harcamalarında ilaç sektörü payının en yüksek olduğu ülke %33.4 ile İsviçre’dir. İsviçre’yi Belçika, Danimarka ve ABD izlemektedir. Başta ABD olmak üzere, Çin, Almanya, Fransa, İngiltere, Germany, İspanya, İtalya, Avustralya ve Kanada klinik araştırmalarda önde gelen ülkelerdir. Türkiye ise 2022 yılında 143 klinik araştırma ile 20. sırada yer almaktadır (Clinical Trials, National Library of Medicine, 2024). Türkiye’de araştırmacı ilaç firmaları tarafından klinik araştırmalara yapılan yatırım 2021 yılında 325 milyar dolardan 2022’de 239 milyon dolara düşmüştür (IQVIA, 2023). Ağustos 2023 itibariyle ilaç sektöründe 42 Ar-Ge merkezi bulunmaktadır (IQVIA, 2023; İEİS 2022b). Biyoteknoloji ve biyoteknolojik ilaçların gelişimi, hastalıklarda kullanımı ve son zamanlarda yaşanan teknolojik gelişmelerle birlikte önem arz eden bir gruptur. 2022 yılında Türkiye’de biyoteknoloji alanında 32 patent alınmıştır (IQVIA, 2023).

İlaçta Ar-Ge süreci uzun ve maliyetlidir. Etkili, yeni bir molekülün bulunabilmesi 10-15 yıla kadar sürebilir ve bu aşama her zaman başarıyla sonuçlanmayabilir. Ar-Ge süreci inovasyon süreci ile eş anlamlı değildir. İnovasyonun, ilk aşaması Ar-Ge faaliyetleridir. İnovasyon, Ar-Ge aşamasında bulunan yeni bir molekülün, yatırım, üretim ve pazara erişimini (ülke içerisinde kullanımına izin verilmesi ve geri ödeme-sigorta kuruluşları tarafından ödenmesi) içeren uzun bir süreçtir (Ökem, 2011). 2024 yılında ilaç sektörünü küresel çapta güçlendirmeyi hedefleyen politikalarla Türkiye ilaç sektörünün geliştirilmesi amaçlanmaktadır (İEİS, 2023). Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi sektöre verilen teşvik ve desteklerin yanı sıra makro ekonomik istikrara da bağlıdır. 2015 yılında eczacılık ve ilaç ürünleri imalatının ülkede öncelikli yatırımlar kapsamına alınmasıyla, doğrudan yabancı yatırım girişi artmıştır. Covid-19 pandemisiyle 2020 yılında doğrudan yabancı yatırımlar global olarak tüm sektörlerde azalmasına rağmen ilaç sektöründe pandemi dönemi yatırımlarının etkisiyle doğrudan yabancı yatırım girişinde önemli bir artış gerçekleşmiştir. Ancak bu durum 2021 yılı itibariyle tersine çevrilmiş 37,3 milyon dolar değerinde doğrudan yabancı yatırımın ülkeden ayrıldığı gözlemlenmiştir (IQVIA, 2023).

Tıbbi cihaz sektörü sağlık hizmeti sunumunda kullanılan sargı bezi, enjeksiyon gibi sarf malzemelerinden görüntüleme cihazları gibi ileri teknoloji içeren çok çeşitli ürünleri kapsar. Bu ürün çeşitliliği nedeniyle inovasyona en açık sektörler arasındadır. Tıbbi cihazlarda artırımsal inovasyon yaygındır. Yeni bir tıbbi cihaz mevcut ürünlerin modifikasyonunu, yeni üretim ve uygulama yöntem ve süreçlerini içerebilir. Tıbbi cihazların yaygın kullanımıyla ürün performans ve güvenilirliği sürekli geliştirilebilir. Bu nedenle ürünün yenilikçi özelliği kısa sürede kaybolabilir. Sağlık hizmet sunucuları tarafından yenilikçi cihazların yaygın kullanımı inovasyonun önünü açacaktır. Bu süreç disiplinler ve sektörler arası ortak çalışmayı gerektirir (Ökem, 2011).

ABD, Japonya, Almanya, Çin ve Fransa dünya tıbbi cihaz sektör büyüklüğünün %67'sini oluşturur. 2020 yılında 417 milyar dolar büyüklükteki Dünya tıbbi cihaz pazarında Türkiye'nin 2,4 milyar dolarlık bir payı vardır. Covid-19 nedeniyle global olarak büyümedeki durgunluk ve düşüşe rağmen, Türkiye tıbbi cihaz sektöründe dolar bazında %22 büyüme kaydedilmiştir. 2020 yılı itibariyle sektörde 11 binden fazla firma faaliyet göstermekte, 50 binden fazla kişi istihdam edilmektedir. Aynı yıl, tıbbi teknoloji sektöründe doğrudan istihdam edilen kişi sayısı (10.000 kişi başına) altı iken, sektörde en yüksek istihdam sağlayan İrlanda'da bu sayı 83 kişidir (İEİS 2022, TÜMDEF ve SEİS, 2021). Tıbbi cihaz sektöründe özellikle biyomühendislik, biyomedikal alanlarında insan kaynağına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu alanda ilerleme kaydeden ülkemizde 2016 yılında her 10.000 kişiye 0.12 biyomedikal mühendisi düşerken,

2018 yılında bu sayı 960'a çıkmıştır (Dünya Sağlık Örgütü, 2018). Son 13 yılda tıbbi cihaz sektöründe onaylanmış patent sayısında bir artış yaşanmıştır. Sektöründe 2023 yılında 632 Onaylanan yabancı, 378 yerli Patent/Faydalı Model Tescil Belgesi bulunmaktadır (Türk Patent, İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, 2024).

Türkiye’de en çok uluslararası patent alan sektörler arasında ikinci sırada ilaç sektörü, dördüncü sırada ise medikal teknoloji sektörü yer almaktadır (İEİS 2022, TÜMDEF ve SEİS, 2021). Teşvik programlarının yetersizliği, kamunun temel alıcı olması nedeniyle geri ödeme sürecinin belirsizliği ile ürün ve hammadde dışı bağımlılığı her iki sektörün inovasyon kapasitesini sınırlamaktadır. İnovasyon sürecine dahil olan üniversite, kamu, özel sektör, dernekler ve sivil toplum kuruluşlarını içeren paydaşlar inovasyon ekosistemini oluşturur. Girişim, yatırımcı ve hızlandırıcı sayısı, özel sektör girişim yatırımları, çalışan sayısı, çalışma koşulları, internet özgürlüğü, iş yapma kolaylığı, teknoloji hizmetlerine ulaşım gibi birçok farklı kategoriye ait kriterlerin değerlendirildiği “Küresel Girişim Ekosistemi Endeksi 2023” e göre Türkiye, en iyi girişim ekosistemine sahip 100 ülke arasında 45. sırada yer almaktadır (StartupBlink, 2023). 2023 inovasyon araştırması tahminlerine göre Türkiye’de sağlık sektöründe inovasyona yapılacak yatırımların 2040 yılına kadar bir milyon erken ölümü engelleyebileceği, her yıl kişi başına ilave 18 sağlıklı gün, işgücüne iki milyon ilave kişi ve GSYH’de 148 milyar dolarlık artış yaratacağı tahmin edilmiştir (McKinsey Global Institute, 2023). Bu kazanımların gerçekleşebilmesi kamu ve özel sektörün araştırma ve geliştirmeye sürekli yatırım yapmasına ve sağlık sektöründe inovasyonun büyüme stratejilerinde de önceliklenmesine bağlıdır. Ancak AB İnovasyon Skor Tablosuna göre 2022 yılında Türkiye’nin inovasyon skoru 50,92 iken, AB ortalamasının oldukça altında kalmıştır. (AB ortalaması 107,92’dir.) İnovasyon skorunu oluşturan bileşenler incelendiğinde, Türkiye fikri mülkiyet hakları, yenilikçi faaliyetlerdeki istihdam ve bilişim teknolojileri kullanımında AB ortalamasına göre oldukça geri durumdadır (IQVIA, 2023).

2.4. Sağlık ve İnsan

Bu çalışma, bir ülkede sağlık sektörlerine yapılan harcamalar ve yatırımların ekonomik büyüme ve kalkınma hedeflerine ulaşmadaki katkılarını göstermektedir. Türkiye sağlık sektörü, GSYH’deki payından daha önemli bir role sahiptir. Sağlık sektörü yeniliğe açık, katma değeri yüksek bir sektör olmasının yanı sıra istikrarlı bir istihdam kaynağıdır. Etkin işleyen bir sağlık sistemi hastalıktan dolayı ortaya çıkacak işgücü kayıplarını azaltır, sağlık düzeyini ve yaşam memnuniyetini arttırarak aktif ve üretken nüfusu destekler, eşitsizlikleri ve yoksulluğu azaltır. Güçlü bir sağlık sistemi ekonomik büyüme ve sürdürülebilir kalkınmanın temel kaynaklarından biridir.

Sağlık düzeyi sağlık sisteminden doğrudan etkiler. Yeterli kaynak, verimli, rasyonel ve hakkaniyetli işletilen bir sağlık sistemi ülkenin sağlık düzeyini artırır. Daha iyi sağlığın yansıması daha az erken ölüm, daha az sağlık sorunu ve daha sağlıklı insanların daha yüksek işgücüne katılımı yoluyla istihdamı artırırken, fiziksel ve bilişsel olarak daha sağlıklı çalışan işgücünün üretkenlik ve verimlilik artışıyla ekonomik büyüme ve refah seviyesini artacaktır.

KAYNAKÇA

- Ali Jadoo, SA., Aljunid, SM., Sulku, SN., Wan Puteh, SE., Ahmed, Z. ve Manaf, MRA. (2013). People's expectation from healthcare providers - a Turkish perspective. *Malaysian Journal of Public Health Medicine* 2013;13(2):88–97.
- Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği, Avrupa İlaç Endüstrileri ve Birlikleri Federasyonu, IQVIA. (2023). *Türkiye İlaç Sektörü Raporu 2023*. 12 Mart tarihinde https://www.aifd.org.tr/wp-content/uploads/2023/12/IQVIA_TURKIYE-ILAC-SEKTORU-RAPORU_.pdf adresinden erişildi.
- Aslan, A. (2019). *Türkiye'de Sağlık Turizminin Mevcut Durumu ve Ülke Ekonomisine Katkıları*. Yeni Yüzyıl Üniversitesi, İstanbul.
- Doğan, B. ve Aslan, A. (2019). Türkiye'de Sağlık Turizminin Mevcut Durumu ve Ülke Ekonomisine Katkıları. *Dicle Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(18), 390-418.
- Clinical Trials, National Library of Medicine. 14 Nisan tarihinde clinicaltrials.gov adresinden erişildi.
- Craig, J. ve Patterson, V. (2005). Introduction to the practice of telemedicine. *Journal of Telemedicine and Telecare*, 11(1):3–9.
- Çelik, T. (2023). Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Sorunu Kalıtsal mıdır?. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6 (CEEİK özel sayısı), 96-98 <https://doi.org/10.38120/banusad.1384690>
- Demirhan, A., Kılıç, YA. ve Güler, İ. (2010). Tıpta Yapay Zeka Uygulamaları. *Yoğun Bakım Dergisi*, 2010;9(1):31-41
- Edinsel, S. ve Adıgüzel, O. (2014). Türkiye'nin Sağlık Turizmi Açısından Son Beş Yıldaki Dünya Ülkeleri İçindeki Konumu ve Gelişmeleri. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4/2/, 167-190
- Hanefeld, J., Smith, R., Horsfall, D. ve Lunt, N. (2014). What do we know about medical tourism? A review of the literature with discussion of its implications for the UK National Health Service as an example of a public health care system. *J Travel Med*, 21(6):410–7.
- Horowitz, M., Rosensweig, J. ve Jones, C. (2007). Medical tourism: globalization of the healthcare marketplace. *Med Gen Med*, 9 (4):33.
- Iyawa, G.E., Herselman, M. ve Botha, A. (2016). Digital Health Innovation Ecosystems: From Systematic Literature Review to Conceptual Framework. *Procedia Computer Science*, 100:244-252, 3-4.
- İlaç Endüstrisi İşverenler Sendikası (İEİS). (2022a). *İstihdam Raporu*. 12 Mart tarihinde https://www.ieis.org.tr/static/shared/publications/pdf/171023yhoK_2022_istihdam_raporu_.pdf adresinden erişildi.
- İlaç Endüstrisi İşverenler Sendikası (İEİS). (2022b). *Türkiye İlaç Sektörü*. 12 Mart tarihinde https://www.ieis.org.tr/static/shared/publications/pdf/171023yhoK_2022_istihdam_raporu_.pdf adresinden erişildi.

- İlaç Endüstrisi İşverenler Sendikası (İEİS). (2023). *İlaç Sektörü İçin 2023 Nasıl Geçti?*. 12 Mart tarihinde https://www.ieis.org.tr/static/shared/basindabiz/3124W5JT_pw-35-low.pdf adresinden erişildi.
- Joint Commission International. JCI-Accredited Organizations. 5 Nisan tarihinde <https://www.jointcommissioninternational.org/> adresinden erişildi.
- McKinsey Global Institute. (2023). *Prioritizing health: A prescription for prosperity*. 1 Nisan tarihinde [file:///C:/Users/peru/Downloads/Ek%204%20-%20McKinsey%20Data_Prioritizing%20Health%20and%20Innovation%20in%20Turkey%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/peru/Downloads/Ek%204%20-%20McKinsey%20Data_Prioritizing%20Health%20and%20Innovation%20in%20Turkey%20(1).pdf) adresinden erişildi.
- OECD. (2023a). *Health at a Glance 2023 (OECD Health Statistics)*. 10 Şubat tarihinde https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2023_7a7afb35-en adresinden erişildi.
- OECD. (2023b). *The COVID-19 Pandemic and the Future of Telemedicine, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris*, 17 Aralık tarihinde <https://doi.org/10.1787/ac8b0a27-en> adresinden erişildi.
- OECD. (2019). *Health at a Glance 2019: Share of the population aged over 65 and 80 years, 2017 and 2050*. 10 Şubat tarihinde <https://oecd-ilibrary.org/sites> adresinden erişildi.
- OECD Health Database. 10 Şubat tarihinde <https://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm> adresinden erişildi.
- OECD Stat. 10 Şubat tarihinde <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=SHA#> adresinden erişildi.
- Omachonu, V., K. ve Einspruch, N., G. (2010). Innovation in Healthcare Delivery Systems: A Conceptual Framework, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15(1).
- Ökem, Z.G. (2011). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik sürecinde Sağlıkta İnovasyon, CEPS-TUSIAD, Yayın No. TUSIAD-T/2011/02/511, ISBN 978-9944-405-67-6
- Ökem, Z.G. ve Çakar, M. (2015). What have health care reforms achieved in Turkey? An Appraisal of the "Health Transformation Programme, *Health Policy*, 119(9): 1153–1163. etki faktörü: 3.255.
- Ökem, Z.G. ve Çelik, H. (2019). Türkiye Hizmet İhracatında Yeni Hedefler: Yaşlı Bakım Turizmi. Fırsatlar, Politika ve Strateji 2020-2023 Yol Haritası Önerisi TUSIAD, İstanbul, TUSIAD-T/2019-11/610, ISBN: 978-065-165-043-2.
- Polin, K., Yıldırım, HH ve Waitzberg, R. (2022). *Europe Health systems in action: Türkiye (2022). World Health Organisation, European Observatory on Health Systems and Policies*. 10 Nisan tarihinde <https://eurohealthobservatory.who.int/publications/i/health-systems-in-action-t%C3%BCrkiye-2022> adresinden erişildi.
- Prabhudesai, S.G., Gould, S., Rekhraj, S., Tekkis, PP., Glazer, G. ve Ziprin., P. (2008). Artificial neural networks: Useful aid in diagnosing acute appendicitis. *World J Surg* 2008;32:305-9 doi: 10.1007/s00268-007-9298-6. PMID: 18043966.
- Resmi Gazete (2006a), 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik kurumu Kanunu. 10 Nisan tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5502.pdf> adresinden erişildi.
- Resmi Gazete (2006b), 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. 10 Nisan tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060520-2.htm> adresinden erişildi.
- Statista Top Funded Health IT Technologies Worldwide Half of 2021. 17 Mart tarihinde <https://www.statista.com/statistics/736163/top-funded-health-it-technologies-worldwide/> adresinden erişildi.

- Statista Digital Health Turkey. 17 Mart tarihinde <https://www.statista.com/outlook/hmo/digital-health/turkey> adresinden erişildi.
- Sulku, SN. Wan Puteh, SE. Ahmed, Z. ve Manaf, MRA. (2013). People's expectation from healthcare providers—a Turkish perspective. *Malaysian Journal of Public Health Medicine* 2013;13(2):88–97.
- T.C. Sağlık Bakanlığı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu. (2024). *Tıbbi Cihaz Sektör Belgesi*. 20 Nisan tarihinde https://titck.gov.tr/storage/Archive/2024/announcement/TIBBCHAZSEKTRBELGES_8e96699f-874a-4cd3-ba9f-0aa6b4196422.pdf adresinden erişildi.
- T.C. Sağlık Bakanlığı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu. (2015). *Türkiye Tıbbi Cihaz Sektörü Strateji Belgesi ve Eylem Planı*. 20 Nisan tarihinde <https://titck.gov.tr/Dosyalar/TibbiCihaz/ProjeveStrateji/T%C4%B1bbi%20Cihaz%20Sekt%C3%B6r%20Stratejisi%20Belgesi%20ve%20Eylem%20Plan%C4%B1%2025.11.2015.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2022). *Sağlık İstatistik Yıllıkları*. 20 Nisan tarihinde <https://dosyasb.saglik.gov.tr/Eklenti/48054/0/siy202205042024pdf.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı Sağlık Göstergeleri. 5 Mart tarihinde <https://www.sbb.gov.tr/saglik-gostergeleri/> adresinden erişildi.
- T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. 12 Nisan tarihinde <https://fka.gov.tr/teknoloji-odakli-sanayi-hamlesi-programi-detayi-157320283055> adresinden erişildi.
- TÜMDEF ve SEİS; Deloitte. (2021). *Sağlığın dinamosu: Türkiye tıbbi teknoloji ve cihaz sektörü Aralık 2021 Mevcut durum, trendler, güncel sorunlar ve beklentiler*. 15 Nisan tarihinde https://www.seis.org.tr/cms-uploads/2022/03/Tibbi_Cihaz_Sektor_Raporu.pdf adresinden erişildi.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Sağlık Harcama İstatistikleri. 15 Şubat tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/> adresinden erişildi.
- Türkiye İstatistik Kurumu İşgücü İstatistikleri. 15 Şubat tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/> adresinden erişildi.
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) (2017). *Türkiye Sağlık Sektörüne Genel Bakış*. 2 Şubat tarihinde <https://www.tobb.org.tr/saglik/20171229-tss-genel-bakis-tr.pdf> adresinden erişildi.
- Türk Tabipleri Birliği (TTB). (2022-2023). *Merkez Konseyi Çalışma Raporu 2022-2023*. 5 Nisan tarihinde https://www.ttb.org.tr/c_rapor/2022-2023/cr_2022-2023.pdf adresinden erişildi.
- UN Comtrade Database. 30 Mart tarihinde <https://comtradeplus.un.org/> adresinden erişildi.
- UNDP Country Insights. 30 Mart tarihinde <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks> adresinden erişildi.
- Uluslararası Sağlık Hizmetleri (USHAŞ) Sağlık Turizmi Verileri. 10 Nisan tarihinde <https://www.ushas.com.tr/saglik-turizmi-verileri/> adresinden erişildi.
- Yüzden, G.E., Yıldırım, J. (2014). A qualitative evaluation of the performance based supplementary payment system in Turkey: physicians' perspectives. *Journal of Health Management* 2014;16:259–7
- World Bank; DataBank. 15 Şubat 2024 tarihinde <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.PHYS.ZS?end=2020&locations=OE-TR&start=1960&view=chart> adresinden erişildi.
- World Health Organisation (WHO). (2010). Telemedicine: Opportunities and developments in Member State. 2 Mart tarihinde <https://www.afro.who.int/publications/telemedicine-opportunities-and-developments-member-state> adresinden erişildi.
- World Health Organisation (WHO). (2018). *Biomedical Engineers Data (2018)*. 20 Nisan tarihinde <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/number-of-biomedical-engineers> adresinden erişildi.

FİLM İLE BİLİM ARASINDA: TÜRKİYE EKONOMİSİ VE TÜRKİYE SİNEMASININ YÜZYILI

Çiğdem BOZ

1. Giriş

Başlangıcı 1914 yılı olarak alacak olursak Türkiye sinemasının 110 yaşında olduğunu söyleyebiliriz. Hiç film yapılmamış dokuz yılı çıkardığımızda ise elimizde yüzyıllık bir tarih kalıyor (Scognamillo, 2002a: 94).

Bir ülke sinemasının tarihi farklı açılardan ele alınabilir ve literatürde Türkiye sineması tarihini konu edinen pek çok çalışma bulunmaktadır. Ancak bu tarihi iktisadi yönden analiz eden çok az çalışma vardır. Oysa sinema yalnızca bir sanatsal üretim değil aynı zamanda ekonomik değere sahip bir ürünün yani metanın üretilmesidir. Bunun için de sinema başlı başına bir sektörü veya endüstri kolunu oluşturur. Bu yazıda Türkiye sinema tarihi ile iktisat tarihini paralel bir şekilde ele alarak ikisi arasındaki etkileşimi göstermeyi amaçlıyorum. İktisat ve sinema arasındaki etkileşimin iki boyutu vardır. Bunlardan birincisi, hâkim iktisadi paradigmanın ve izlenen iktisadi politikaların sinema filmlerinin içeriğine etkisidir. İkincisi ise bir meta olarak sinema üretiminin iktisadi gidişattan etkilenmesidir. Bunun için her iki tarihi belli dönemler altında ele almak mümkün.

Tarihsel analizlerde karşımıza çıkan ilk problematik dönemlendirme meselesidir. Türkiye ekonomisinde olduğu gibi Türkiye sineması için de farklı dönemlendirmeler mevcuttur. Örneğin, Saydam'ın (2020:401) yaptığı dönemlendirmede endüstri odaklı bir bakış açısı ile sinemanın gelişim süreci dört ayrı başlıkta ele alınır: Yeşilçam Öncesi (1923-1960), Yeşilçam (1960-1975), Yeşilçam Sonrası (1975-1995) ve Yeni Türk Sineması (1995'den günümüze). Fark edileceği üzere Türkiye sinema endüstrisi olarak bilinen Yeşilçam'ın merkeze alındığı bir dönemlendirmedir bu. Kuyucak Esen'in (2010) yaptığı dönemlendirme ise şöyledir: İlk Yıllar (1914-1922), Tiyatrocular Dönemi (1922-1939), Geçiş Dönemi (1939-1950), Sinemacılar dönemi (1950-1970), Karşıtlıklar Dönemi (1970-1980), 1980 Darbesi sonrası dönem (1980-2010). Bu dönemlendirme, Nijat Özön'ün sinema tarihi ile ilgili öncü çalışmasına dayanarak üstünde uzlaşıya varılmış ve Türk sinema tarihi çalışmalarında sıklıkla karşılaştığımız dönemlendirme ile uyumludur. Özön, Türk sinemasını; İlk dönem

(1910-1922), Tiyatrocular (1922-1939), Geçiş Dönemi (1939-1950), Sinemacılar Dönemi (1950-1970), Genç Yeni Sinemacılar Dönemi (1970-) şeklinde ele almıştır. Arslan (2022:14) ise: 1940'ların sonlarına kadar Yeşilçam Öncesi Sinema, 1950-1980 Yeşilçam Sineması ve 1990- 2002 Yeşilçam Sonrası veya Türkiye'nin Yeni Sineması şeklinde bir dönemselleştirme yapar. Farklı dönemlendirmelerin ortak noktası, Türkiye sinemasının gerçek bir sinema hüviyeti kazanmasının 1950 sonrasına denk düştüğünün kabulü ve altın yılların 1960-1980 arasında yaşandığı şeklinde özetlenebilir. Peki iktisadi tarih açısından da altın yılların 1960-80 aralığına denk düşmesi bir tesadüf müdür? Ebette değildir. Çünkü bir toplumun sanatsal ürünleri onun ekonomisinden bağımsız değildir.

Bu anlamda Türkiye ekonomisi ile Türkiye sinemasının tarihlerini birbiriyle öpüştürecek şekilde bir dönemlendirme yapmak bu çalışmanın literatüre yapmak istediği katkılardan birisi olacaktır. Türkiye ekonomisi için üstünde uzlaşıya varılmış bir dönemlendirme kabaca şöyle yazılabilir: Açık ekonomi koşullarında Erken Cumhuriyet dönemi (1923-1929), Korumacı-devletçi sanayileşme süreci (1930-1939), İkinci Dünya Savaşı ve çok partili yaşama geçişi de içine alan ve Demokrat Partinin iktidarda olduğu dönem (1940-1960), Planlı yıllar ve ithal ikameci kalkınma stratejisinin izlendiği 1960-1980 dönemi, Neoliberal paradigmaya geçişi temsil eden 1980-2000 ve son olarak da AKP'li yılları içine alan 2002'den günümüze kadar geçen süre (Boratav, 2003; Pamuk, 2014, Kazgan, 2013).

Buradan yola çıkarak, bu yazıda Cumhuriyet dönemi sinema ve iktisat tarihini birlikte ele almak için önereceğimiz dönemlendirme şu şekilde olacaktır: Dışa kapalı, kapitalistleşme ve kentleşme öncesi tek parti siyaseti ve tek adam sinemasının olduğu (1923-1950); dışa açık, kapitalizmin ve kentleşmenin başladığı Demokrat Partili yıllar (1950-1960), Ekonomide ve sinemada altın çağın yaşandığı planlı kalkınma dönemi (1960-1977), Neoliberal kuşatma altında sinema (1977-1995), Yeni Türkiye ve Yeni Türk sineması (1996- 2023).

Şimdi bu dönemleri detaylı bir şekilde ele alalım.

2. 1923-1950: Devletçi Ekonomi ve Tiyatrocu Sinema-Tek Partili Siyaset ve Tek Adamlı Sinema

Türkiye iktisat tarihi açısından 1923-1950 arasındaki yıllar her ne kadar içinde farklı alt dönemleri barındırsa da genel olarak devletçi yıllar olarak alınabilir. Zaten ortada özel sektör diye nitelendirilecek bir kesim de yoktur. Osmanlı'da ve erken Cumhuriyet yıllarında ticaret ve zanaat işletmeleri gayrimüslimlerin elinde olduğu için İttihat ve Terakki iktidarından itibaren devlet desteğiyle bir yerli ve milli burjuvazi yetiştirilmesi çabaları Cumhuriyet'in ilk

yıllarında da devam eder (Boratav, 2003:40). Pamuk’a (2014:163) göre de iktisadi milliyetçilik ve kendi kendine yeterlilik Cumhuriyetin erken dönemlerine damgasını vurmuştur. Kapitalist gelişme modelinin bir parçası olarak devletçilik (Boratav,2003:65) Türkiye ekonomisinde 1980’lere kadar önemini koruyacaktır (Pamuk, 2014:189). Henüz kentleşmenin başlamadığı bu dönemde nüfusun ezici bir çoğunluğu köylerde yaşamaktadır. Kuruç’un (2018:xix) ifadesiyle bir “Köylüler Cumhuriyeti”dir karşımızdaki. Aslına bakılırsa yeni devlet kırsal yapının çözülmesini istemez (Yıldırımaz, 2021:81), bu nedenle de kentleri ve köyleri birbirinden ayrı tutmaya çalışarak kendi içinde yeterli kentsel ve kırsal üretimi amaçlamıştır (Yıldırımaz, 2021:137).

Devletçi sanayileşme ve kendine yeterli olmayı amaçlayan tarım politikaları ile 1930-1939 yıllarını kayda değer bir ekonomik performans sergileyen Cumhuriyet yönetimi Dünya Savaşı ile fren yapmak zorunda kalacaktır. Her ne kadar Türkiye İkinci Dünya Savaşı’na girmese de artan savunma harcamaları, yetişkin nüfusun askere alınmasından dolayı tarımsal üretimde gerileme, ağır vergiler nedeniyle kıtlıklar, bütçe açıkları ve enflasyon yaşanır (Boratav, 2003:81; Pamuk, 2014:203). Bu kesinti döneminde yaşananlar ve tercih edilen iktisat politikaları pek çok anlamda 1950 sonrası Türkiye’sini şekillendirecektir. Zaten tek parti rejimine dair yapılan itiraz ve eleştiriler yoğunlukla bu dönemdeki politikalarla ilgilidir. Hatta 2000’li yılların iktidar partisi bile 40’larda yaşanan iktisadi sıkıntılar ve bunlara karşı uygulanan politikaların eleştirisiyle tabanına seslenecektir.

Cumhuriyet’in ilk on yılında yapılan üst yapı devrimleri arasında iktisadi ilişkilerden kültür sanat hayatına kadar pek çok alanı etkileyecek yenilikler bulunmaktaydı: Konservatuarların açılması, senfoni orkestralarının kurulması, klasik Batı müziğinin yaygınlaştırılması, Batı ülkelerine sanat alanında yetiştirilmek üzere öğrenci gönderilmesi gibi. Ancak bu dönemde henüz sinema konusunda ülkenin yeterli bir altyapıya sahip olduğu söylenemez. Bu nedenle de sinemacılık faaliyetleri Cumhuriyet’in ilk döneminde ağır aksak bir şekilde ilerlemeye çalışır (Saydam, 2020:409). Başka bir deyişle sinema devletin el atması gereken bir sektördür bu dönemde. Bir özel sektör girişimi olarak değil de devlet girişimi şeklinde hayata başlayan Türkiye sineması, 1922’de Kemal Film’in kuruluşuna dek ordu ve orduya bağlı resmi kurumlar sayesinde ürün verir. Sinemanın Türkiye’de kurumsallaşması da yine askerî kurumlar eliyle, savaş belgeselleri çekmek amacıyla gerçekleşmiştir (Kuyucak Esen, 2010:17). İlk yerli film şirketi olan Kemal Film tümünü Muhsin Ertuğrul’un yönettiği 6 uzun metrajlı film üretir (Scognamillo,2002a s.95). Yani ordunun elinde doğan sinemamız 1922 yılında sivilleşmiştir diyebiliriz (Kuyucak Esen, 2010:19).

Yerli yapım alanında ikinci şirket 1928’de kurulan İpek Film olur ve 1930’ların sonuna kadar Türkiye’de yerli yapım alanında tek şirket olarak kalır.

Tıpkı Kemal Film’de olduğu gibi İpek Film’in de “sinemasal beyni” ve tek yönetmeni Muhsin Ertuğrul’dur (Scognamillo, 2002a: 96). Sinema tarihinde Cumhuriyet’in ilk dönemine tek adam dönemi denilmesinin nedeni de budur. Saydam’ın belirttiği gibi, Muhsin Ertuğrul hakimiyetinde 1923-1950 arasında çekilen filmler daha çok Darülbeydi’de bulunan kişilerin tiyatro temsillerinin sinemaya aktarılması şeklinde ortaya çıkmış, bu nedenle de tiyatro etkisinden kurtularak özgünleşememişlerdir. Sinema alanındaki altyapı yetersizliği gibi yetişmiş insan eksikliği de bu dönemde çekilen filmlerde ortaya çıkan tiyatro etkisini artırmıştır (Saydam, 2020:409). Bu nedenle, Türkiye sinema tarihinin 1922 ile 1939 arasındaki yılları Tiyatrocular Dönemi’ veya ‘Muhsin Ertuğrul Dönemi’ diye adlandırılır (Kuyucak Esen, 2010:22).

Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren başlayan sektörleşme çabalarına ve sinemacılık faaliyetlerinin gelişmesine rağmen 1930’ların ortalarına kadar “sinema olayı” İstanbul ve İzmir gibi kentlere has bir etkinliktir. Cumhuriyet sonrasında Anadolu kentlerine sinema ulaşsa da bu genelde yabancı filmler şeklinde olur (Scognamillo, 2002a:94). Bu iki şehir özellikle İstanbul ekonomik açıdan ülkenin merkezi sayılır. “Ekonomi”nin İstanbul’a dair olması gibi “Türkiye’de sinema da İstanbul’a dairdir”. Çünkü sinema İstanbul’da doğmuş, İstanbul’da icra edilmiş ve en az kırk yıl bu şehrin bir sokağının adıyla ünlenecek bir sektör olmuştur (Arslan, 2022:13).

Scognamillo’ya göre bu dönemde yerli yapım ve dışalım (dışarıdan yabancı film getirmek) her ne kadar iki ezeli rakip gibi gösterilse de bunları birbirinden kesin çizgilerle ayırmak mümkün de tutarlı da değildir. Pek çok kez yerli yapımı destekleyenler ya dışalımla uğraşan şirketler ya yabancı film oynatan sinema sahipleri ya da yerli yabancı dağıtan dağıtımıcılar, işletmeciler olmuştur (Scognamillo,2002a: 94).

Erken Cumhuriyet filmlerinin içeriğine baktığımızda sinemanın araçsallığı olgusuyla karşılaşırız. Başka bir ifade ile bir modernleşme projesi olan Cumhuriyet için sinema da bir araçtır: “Kurtuluş Savaşı’nın haklılığı, üst yapı devrimlerinin gerekliliği ve çağdaş uygarlık düzeyine çıkmak” için kullanılacak bir araç. Bu nedenle öncelikle Kurtuluş Savaşı daha sonra ise Atatürk devrimlerinin topluma benimsetilmesi amacıyla filmler yapılmıştır (Saydam, 2020:410). Devrimleri benimseyenlerin “ilerici” devrimlere karşı duranların ise “gerici” olarak betimlendiği filmlerin yarattığı konu ve karakter şablonları günümüze kadar geçerliliğini korumuştur.

İkinci Dünya Savaşı’nın başlaması tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de film üretimini olumsuz etkiler. Örneğin, 1938 yılında, Türkiye’de bir, 1939’da dört, 1940’ta dört, 1941’de iki, 1942’de dört yerli film gösterime girerken (Özgüç’ten aktaran Saydam 2020:410) savaş şartlarından dolayı ülkeye giren yabancı filmler azalır (Özuyar’dan aktaran Saydam, 2020:410). Bu dönemde

filmlerine en ulaşılabilir olan ülkeler komşu ve bize yakın ülkelerdir. 1938-1944 yılları arasında böylece Türkiye’de bir Mısır filmleri salgını başlamış olur (Özön’den aktaran Saydam, 2020:411). Bu salgının iktisadi- coğrafi nedeni Amerikan filmlerinin, savaşın kapattığı Avrupa yoluna alternatif olarak Mısır yolunu kullanarak Türkiye’ye gelmesidir. (Kuyucak Esen, 2010:45).

Mısır bazen filmlere set de olabilmektedir. Örneğin ilk sesli film olan *İstanbul Sokaklarında* şarkılı bir melodramdır ve filmin çekimleri Türkiye’nin yanı sıra Mısır ve Yunanistan gibi komşu ülkelerde yapılmıştır. Yönetmen elbette Muhsin Ertuğrul’dur. (Kuyucak Esen, 2010:27).

1940’larda yerli film yapımına bir yöneliş belirir ama Scognamillo’ya göre bu, istikrarlı ve sağlıklı bir yöneliş olmayacaktır (Scognamillo,2002a: 96). 1940’larda Kemal Film ve İpek Film şirketlerinin yanına Halil Kamil’in Türk Film Stüdyosu (daha sonra Ha-Ka Film adını alır), Necip Erses’in Ses Film, Faruk Kenç’in İstanbul Film, Turgut Demirağ’ın And Film şirketleri de katılır. 1944-1950 yılları arasında toplamda yirmi beş film şirketi vardır (Saydam, 2020:411). Özellikle 1945’te Fuat Rutkay tarafından kurulan Halk Film ile yerli yapım bir macera olmaktan çıkıp sürekli bir işkolu haline getirilir. 1946 yılında Yerli Film Yapanlar Cemiyeti ile Sinemacılar ve Filmciler Cemiyeti gibi mesleki kuruluşların kurulması(Scognamillo, 2002a: 97) profesyonelleşme ve kurumsallaşmaya giden adımlar olarak okunabilir.

Bu dönemde sinema endüstrisi açısından en önemli yıl 1948’dir diyebiliriz. Çünkü 1948’de yapılan bir vergi düzenlemesiyle, Belediye Gelirleri Kanunu’na göre “Eğlence resmi” adı altında yerli ve yabancı filmlerden alınan %70 oranındaki rüsum yerli filmler için %25’e düşürülür (Scognamillo, 2002a:98, Tunç, 2012:61). Yerli üretimi korumak için atılan bu adım, iş insanlarını bu yeni iş kolunda sermaye yatırımına çeker (Scognamillo, 2010:111). Örneğin Lütfi Akad, “1948 yılı için, ciddi özel sermayeli, kendine yeni bir iş sahası arayan sermayenin bu sahaya geliş yılıydı” der (Lütfi Akad’dan aktaran Scognamillo, 2010:111). Yerli film endüstrisini canlandıran, yeni yatırımcıların sektöre girişini, yeni stüdyoların açılmasını ve yerli filmlere yatırım yapılmasını teşvik eden bu uygulama Türkiye’deki sinemacılık faaliyetlerinin ilerlemesinde önemli bir etki yapar (Özgüç, 2012’den aktaran Saydam, 2020:411).

Özetle, 1923-1950 aralığını sinemacılık faaliyetlerinin geliştiği, sektörleşme çabalarının başladığı yıllar olarak nitelendirmek mümkün. Savaşın neden olduğu ekonomik sıkıntılar, Varlık Vergisi uygulaması sektöre zarar verse de 1940’ların ikinci yarısından itibaren sektörün tekелci görüntüsü değişmiş, yapımcı ve yönetmen sayısının artmasıyla sinema endüstrisi oligopolistik bir yapıya bürünmüştür.

3. 1950-1960: Kapitalistleşme-Kentleşme ve Amerikanlaşma: Erken Yeşilçam

1950 yılı hem siyasal hem de sinemasal açıdan önemli bir dönüm noktasıdır (Kuyucak Esen, 2010:37). 1944'te savaşın bitmesiyle kurulan yeni uluslararası düzende Türkiye üstüne düşenleri yaparak önce 1946'da tek parti rejimine son verir. Bunu Birleşmiş Milletler'e üyelik izleyecektir. Savaş sonrası kapitalist düzenin lideri Amerika'dır ve onun Türkiye'deki temsilcisi Demokrat Parti olacaktır. Demokrat Parti özellikle 40'larda tek parti rejimine karşı sesini yükselten muhalefetin temsilcisidir. Daha açık ve daha liberal bir ekonominin yanı sıra içerde de tarıma ve özel sektöre daha fazla önem verilmesini talep eden bu muhalefet 1950'de iktidara gelir (Pamuk, 2014:225-226).

1950'lerde filizlenen Erken Yeşilçam, Türkiye'nin çok partili rejimi yaşamaya başladığı, NATO üyeliği ve eşzamanlı Amerikan yardımlarıyla birlikte kapitalizmin yavaş yavaş ülkeye adım attığı bir zamana denk gelir. Arslan (2022:311), bu dönemde hem Türkiye ve ABD arasında bağların güçlenmesi hem de Türk kültürünün Amerikanlaşmasının bir dereceye kadar sinema sektörünün yararına olduğunu savunur.

1950'ler diğer üçüncü dünya ülkeleri gibi Türkiye için de hızlı bir ekonomik ve toplumsal dönüşüm süreci olur. Erken Cumhuriyet döneminde izlenen devletçi sanayileşme politikaları ve demiryolu siyaseti, bu dönemde kendini karayolları inşası, büyük altyapı projeleri, barajlar, fabrikaların kurulmasına bırakır. Kasabalara ve köylere elektrik verilmeye başlanır (Pamuk, 2014:231). Bu on yıllık dönem savaş sonrası varılan uluslararası uzlaş gereği kapitalizmin uzun süreli savaşlarla bölünmeden istikrarlı bir yayılma dönemine girdiği bu yüzden de "kapitalizmin altın çağı" olarak nitelendirilen dönemin ilk yıllarıdır.

Bu yıllarda tarım dışı kesimden tarıma kaynak aktarımı söz konusudur ve bu kaynak aktarımı uygun kredi koşulları yaratan kamu politikalarıyla mümkün olmuştur (Boratav, 2003:105). Ekili toprakların miktarı savaşın sonundan 1950 yılına kadar yüzde 10 artarken, 1950'li yıllarda ise yüzde 50'den daha fazla artmıştır. Pamuk (2014:229), son 200 yılda Türkiye'de ekili alanların ve tarımsal üretimin bu kadar hızlı artış gösterdiği başka bir dönem olmadığını belirtir. Karayolları, elektriğin yaygınlaşması, makineleşme, ekili alanların artışı, pazara yönelik tarımın başka bir deyişle tarımın ticarileşmesinin önünü açar. Boratav'ın vurguladığı gibi bu dönem "ham maddeci ihtisaslaşmaya dayalı bir eklemlenme" dönemidir ve erken Cumhuriyet'in "köylüyü köyünde tutma anlayışı"nın da terki anlamına gelir (Yıldırım, 2021:82). 1923-1950 arasında kentli nüfus sadece %3 civarında artarken, 1950-60'lı yıllar, köyden ve köylülükten hızla kopma dönemi olacaktır (Salman, 2019:96).

Hızlı bir biçimde kırdan kente göç olgusunun başlaması ve kentlerde de kentleşme hızının yüksekliği sebebiyle yeni bir tür kentleşme sürecini, gecekondulaşmayı doğuracaktır (Yıldırım, 2021:83). Göçün nüfus istatistiklerine yansımaları ise şöyle olur: İlk nüfus sayımının yapıldığı 1927 yılında köy nüfusu toplam nüfusun %75'ini oluştururken, 1955 yılında bu oran %71'e düşmüştür (Salman, 2019:111).

Türkiye'nin bu on yıllık döneme damga vuran olay ise Demokrat Parti ve onun siyasete getirdiği yeni zihniyettir. Bu zihniyet o dönemde izlenen ekonomi politikalarını belirlemesinin yanında kültür sanat dünyasına da sirayet edecektir. Özgürlük, serbestlik vaatleriyle halkın oylarını alan DP'nin "Küçük Amerika olacağız", "Her mahallede bir milyoner yaratacağız" sloganları bu zihniyetin dışavurumları olarak görülebilir. Bu dönemde kamunun ekonomideki ağırlığı devam etse de dış ticaret serbestisi ile gelişme içindeki film-fotoğraf teknolojisinin yurda girişi kolaylaşır, matbaa teknikleri gelişir ve fotoğraf daha temiz daha detayı basılabildiği için görsel kalite artar ve fotoğrafsız haber istenmez olur. Bunun en belirgin örneği Hayat Dergisi'ne olan ilgidir. Başka bir deyişle 1950'lere kadar kırsalda kapalı cemaat yapısı içindeki sözlü iletişim yerini yavaş yavaş görsel iletişime bırakmaktadır.

Marshall yardımları ile ülkeye giren Amerika etkisi, Amerika tarzı yaşam ve bu yaşamın bol bol tüketim yapma boyutu, genişleyen yollar, artan otomobil sayısı, yaygınlaşan apartman yaşamı, iç göç nedeniyle çeşitlenen nüfus sinema yapımlarının içeriğini de etkiler. Aşk filmleri, zengin kız-fakir oğlan arasındaki aşk filmleri insanlara sınıf atlama hayali sunarken, tüketim filmleri diyebileceğimiz yapımlar kapitalist sistemi yerleştirmede sinemanın nasıl dayanak olarak kullanıldığını gösterir. Dönemin Yeşilçam filmlerine baktığımızda, toplumsal hayatta yaşanan değişimlere bir tepki niteliğinde "mahalle kültürü" kutsanır. Yeşilçam'ın yarattığı "biz" vurgusu baskın bir özellik haline getirilir. Gerçek hayatta yaşanan hızlı değişim, kentin ve bireyin çehresinin hızla değişmesi olgusu filmlerde inatçı bir karşı koyuşa dönüşür. (Saydam, 2020:412). Dönemin mottolarından birinin "küçük Amerika" olmak olduğunu belirtmiştik, bu hedef başka bir şeyi daha içinde barındırır: "komünist olmayacağız, Sovyetler olmayacağız". Bunun için de tüketimi körükleyici filmler yanında anti-komünist propaganda kapsamında Müslümanlık-dindarlık temalı filmler de yapılmıştır (Kuyucak Esen, 2010:127).

Scognamillo'ya (2010:111) göre Türkiye'de sinemanın bir sanat olarak ilk belirtileri 1947-53 yıllarında ortaya çıkar. 1919-47 arasında birkaç yılda bir tek Türk filmi çıkarken 50'lerden sonra yıllık prodüksiyon sayısı yirmi, otuz hatta elliye dayanır. Bunun en önemli nedeni 1950'lere gelindiğinde artık Türkiye'de yapım, şirketleri ve stüdyo platoları ve teknik olanaklarının gelişmiş olmasıdır (Scognamillo, 2002a: 97).

Sinemanın tiyatro etkisinden kurtulduğu, sahne ile beyaz perde arasındaki ayrımı kavramış sanatçıların ortaya çıktığı 50'ler (Arpad, 1959'dan aktaran Scognamillo, 2010:111), 1940'ların “zanaat dönemi” nin aşıldığı Türk sinema endüstrisi için ilk dönüm noktasıdır. İkinci bir dönüm noktası 60'lı yıllarda yer alır (Scognamillo,2002a:99), 1950'li yıllarda artan film şirketleriyle birlikte başlayan sinema alanındaki endüstrileşme çabaları 1960'lara gelindiğinde Yeşilçam adı altında bir sistematığe oturacaktır (Saydam, 2020:412). 1940'ların son yıllarında yapım şirketlerinin sayısındaki artış geçici ve verimsizdir. Örneğin 12 şirketten 5'i sadece tek film üretmiştir, içlerinden sadece biri (Erman Film) kalıcı olup 1960'ların ortasına kadar ayakta kalabilmiştir (Scognamillo,2002a s.98-99).

YIL	FİLM SAYISI	ŞİRKET SAYISI
1950	22	5
1951	36	10
1952	56	9
1953	42	10
1954	51	15
1955	62	17
1956	51	12
1957	60	21
1958	81	18
1959	79	9

Kaynak: Scognamillo, 2002a:100

1950-60 aralığında mevcut şirket sayısı ile yapılan film sayısını gösteren yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere bu on yıllık dönemde film sayısı düzenli olarak artmıştır. Yatırımcılar açısından artık sinema sektörü kârlı bir alan olarak görülmeye başlanmıştır. Ancak bu yatırımcılar başka sektörlerden yani sinema dışı sektörlerden değil sinema sektöründen gelen isimlerdir. Bazı yönetmenler tarafından kurulan şirketlerle bir bakıma kendi kendilerini besleyen şirketlerle karşılaşırız. Bunlardan kalıcı uzun ömürlü ve profesyonel olanların sermaye kaynağı ya işletmecilik ya da sinemacılıktır (Scognamillo, 2002a:101). Lütü Akad o günleri şöyle anlatır:

“Türk sineması yepyeni bir ülkenin keşfedildiği gibi idi. Gerek çalışanlar gerek sermaye yatırımcılar hemen hemen herkes işini yaparak öğreniyordu.” (Akad 1962'den aktaran Scognamillo, 2010, s.111).

1953 yapımı, ilk renkli Türk filmi olan *Halıcı Kız* ilk renkli film olmasının yanında ilk defa bir banka tarafından finanse edilen filmidir. Yapı Kredi Bankası'nın yapımcılığını üstlendiği bu film ne yazık ki başarısız olmuş ve bu durum filme büyük para yatıran bankayı sinema sektöründen uzaklaştırmıştır. Oysa Yapı Kredi Türk sinema endüstrisinin kurulması için büyük yatırımlar yapmayı plânlamaktadır (Kuyucak Esen, 2010: 30).

Bu yıllarda filmlerde kullanılan konular, tasarılar ve kaynakların büyük bölümü yerlidir. Özellikle 1952-1953 aralığı hem film artışları hem de sinemacıların yeni arayışlar sonucu girdiği denemeler bakımından kritik önemdedir (Scognamillo, 2010, s.113-114).

Çok partili hayata geçişle birlikte Erken Cumhuriyet'in ihmal ettiği köylüler, sıradan insanlar önemli hale gelmiştir. Başka bir söyleyişle, her biri oy verme gücüne sahip olan "halk" keşfedilmiştir. Kapitalist ekonominin tüketim gereksinimi için ve siyasal iktidarın gücünü koruması için artık halkın tercihleri, talepleri önemlidir. Scognamillo (2010:117) bunu, izleyiciye yaklaşmak, izleyiciye yakın olanı vermek adına onunla düzenli bir ilişki kurma çabası, arz-talep sürecine ulaşma çabası olarak tarif eder. Bir önceki dönemin teatral sahne dekoru ve oyuncularını yerine sinema sokağına bakmaya, sokağı yansıtmaya başlamıştır. Tek parti devrinin karakterini çizen Muhsin Ertuğrul sinemasına karşılık, Demokrat Parti'nin iktidara geliş yıllarında başlayan Yeşilçam sineması aynı yıllarda tıpkı siyasetin halka açılışı gibi, sinemanın halka açılışı ve ulusal özellikler taşımaya başlaması anlamına gelir (Refiğ, 1971'den aktaran Scognamillo, 2010, s.122).

1950'lerde film endüstrisinin sorunlarına baktığımızda malzeme yetersizliği, salon eksikliği, yabancı filmlerle rekabet, ham film karaborsası gibi başlıklarla karşılaşırız (Scognamillo, 2010: 115). 1950'lerde nakit para ile peşin ya da avans ödemelerle gerçekleştirilen yapımlar (Scognamillo, 2002c: 41), yapım sayısının artışı ile alanın öz sermaye miktarı yetersiz gelmeye başlar ki bu da bir noktadan sonra elde edilen hasılatların ötesinde ek finansman kaynağı ihtiyacını ortaya çıkarır (Scognamillo, 2002c: 41). Bu dönemde özellikle 1958 devalüasyonu ile yabancı ekipman ithalatı, ham film ve işlenmiş film ithalatı zorlaşır ve bu durum bilet fiyatlarına ciddi bir yansımasıdır (Özön, 1968 : 136).

4. 1960-1977: Planlı Kalkınmacı Yıllar: Kapitalizmin ve Sinemanın Altın Çağı

Bir askeri darbeyle başlayan bu yıllar köyden kente göçün devam ettiği ve Türkiye'ye özgü bir kentleşmenin gerçekleştiği bir dönemdir. Bir önceki on yılda yaşanan iktisadi popülizmin neden olduğu ekonomik krizden ders çıkartılmış, planlı bir ekonomiye geçilmiştir. 1960 darbesinin temelinde yatan

iktisadi neden, Demokrat Parti'nin tarımı destekleyen ve gittikçe din istismarına dönüşen uygulamalarından muzdarip kentli muhalefetin, özellikle de memur ve subayların alım gücü enflasyon nedeniyle gerilemesidir. (Pamuk, 2014:233-234). Keyder, 1960 darbesini yapanlar ve onların danışmanlarının pek de farkında olmadan yeni bir birikim modelinin temelini attıklarını ve 20 yıl boyunca bu modelin oldukça başarılı bir biçimde işlediğini belirtir (Keyder, 1995:198). Yeni birikim modelinin gerektirdiği şekilde, işçilere sendikalaşma, toplu sözleşme, grev hakkı ve sosyal güvenlik anlamında haklar tanınmıştır. Aslında bu adımlar Bretton Woods'ta karara bağlanan yeni kapitalist düzen uzlaşısına uygun adımlardır. İç taleple büyümenin yolu çalışanlara toplam gelirden daha fazla ayrılmasını gerektiriyordur. Ayrıca Batı dünyasında hayata geçirilen refah devleti uygulamaları Türkiye'deki hâkim paradigmayı da etkilemiştir.

Boratav (2003:13-15) planlı yılları, “27 Mayıs rejiminin tasfiyeye uğradığı” 1962 yılı ile başlatır. 1961 Anayasası ile kurulan DPT öncülüğünde 1963 yılından başlayarak beş yıllık kalkınma planlarının yatırım politikaları üzerinde belirleyici olduğu yeni bir dönemdir (Pamuk, 2014:235). Sahiden de 1962-1977 arasında düzgün ve yüksek bir büyüme temposu ve düşük enflasyon emekçi ve orta sınıfların reel gelirlerindeki artışlara yol açarak dayanıklı tüketim mallarının kullanımının toplumun tüm kesimlerine yayar. Memur maaşları ve işçi ücretlerinin artışının arkasındaki diğer faktör de 1961 Anayasasının sağladığı olanaklardır. Bu dönemde oldukça ileri bir sosyal güvenlik sisteminin kurulabilmiş olması sayesinde işçi sınıfı ücret dışında önemli güvencelere ve parasal olmayan gelir türlerine kavuşabilmiştir. Öyle ki, Türkiye bu dönemde benzer gelişme düzeyindeki az gelişmiş ülkeler arasında görece olarak yüksek ücretli grupta yer almıştır (Boratav, 2003:124-125). Bu durum talebi artırarak yeni birikim modelinin güçlü iç pazar hedefine ulaşılmasını kolaylaştırmıştır.

Dolayısıyla planlı yıllar adı verilen dönemde geniş halk kitleleri ekonomik büyümeden kendilerine düşen payı reel gelir artışları şeklinde alabilmiştir (Boratav, 2003:126).1960-77 aralığında kesintisiz bir büyüme ve refah artışının olması dahası bu artan gelirin adil bir şekilde dağıtılması döneme altın çağ denmesinin sebebidir. 60'lı yıllar nicelik ve nitelik açısından Türk Sineması için de “Altın çağ” olmuştur (Keskin, 2008:28) .

Yıllık film üretiminin üç haneli rakamlara ulaştığı, sinemanın ticarî hacminin genişlediği ve toplumda yaygınlaştığı 1960'lar (Saydam, 2020:401) Türkiye sinema tarihinde ikinci dönüm noktasını oluşturur. Hem ekonomi hem sinema anlamında altın çağı yaşanması elbette görece özgür bir Anayasa olan 1961 Anayasasından kaynaklanmaktadır. Anayasanın tanıdığı bireysel ve toplumsal haklar daha özgür ve eşitlikçi bir bakış açısını hâkim kılmıştır. Bunun sinemaya etkisi, aşk filmleri yerine sistemi eleştiren filmler, bireysel değil toplumcu bakış açısı, sinemanın işlevi üzerine tartışmaları başlatması, ilk defa

sinemada akımların başlaması olarak özetlenebilir. Bu akımlar 1960'ların ikinci yarısında hız kazanan toplumsal yapı tartışmalarının doğrudan sinemaya yansımından başka bir şey değildir. Tartışmaların ana odağını oluşturan feodalizm-Asya Tipi Üretim Tarzı (ATÜT) çekişmesi dışında Türkiye'ye özgü sinema nasıl olmalı sorunsalı da gündemdedir. Bu sorulara farklı yanıtlar üreten sinemacı özneler farklı akımlar oluşturarak farklı sinema kuramları oluşturmuşlardır. Ulusal sinema, milli sinema ve devrimci sinema gibi (Kuyucak Esen, 2010:73-74).

Marksist kaynakların çevirisine izin verilmesi, örgütlenme faaliyetlerinin desteklenmesi, DP döneminin anti-komünizm politikaları sonucu yıllarca komünizm tehlikesi sayılan eleştirel yaklaşımın önünün açılması ülkenin düşünce hayatını hareketlendirmiş ve neredeyse tüm kesimler toplumsal sorunları tartışmaya başlamıştır. Adeta bir açık hava forumuna dönüşen memleketin bu havası sinemaya da yansımış ve yönetmenler toplumsal sorunlara el atmaya başlamışlardır. 1960-1965 arasında bu sorunları perdeye yansıtan ve "toplumsal gerçekçi" olarak nitelendirilen filmler, her ne kadar sayısal olarak akım oluşturacak denli çok olmasa da Yeşilçam'a bir alternatif oluşturmuştur. Ayrıca bu filmler sinemanın eğlence dışında da bir işlevi olduğunu göstermesi bakımından önemlidir. Metin Erksan'ın 1960 'da çektiği 'Gecelerin ötesi' ilk toplumsal gerçekçi film olarak kabul edilir (Kuyucak Esen, 2010:129). Yine Metin Erksan'ın 1963'te çektiği ve 1964'te Berlin Film Festivali'nde büyük ödülü alan *Susuz Yaz*, Ertem Göreç'in ilk kez grev-sendika-sömürü konusuna eğilen filmi *Karanlıkta Uyananlar* (1964), petrolün millileştirilmesi konusunu işleyen Atıf Yılmaz'ın *Toprağın Kanı* (1966) bu tür filmlere örnek olarak verilebilir (Kuyucak Esen, 2000: 166).

Dolayısıyla 1960'lar bir bakıma filmlerin amacı, içeriği bakımından toplumcu (siyasal) film- ticari film olarak iki ayrı gruba ayrıldığı yıllardır. Özellikle, 1965 yılında kurulan Türk Sinematek Derneği gençlerin, ticarî sinema dışındaki dünya sinemasıyla tanışmasını sağlamış, bir okul görevi görmüştür. Onat Kutlar liderliğindeki bu dernek Türk sinemasını eleştirerek, Yeşilçam'a alternatif bir sinema gelişmesini istemişlerdir. Sinema dilinin daha eleştirel olması gerektiğini vurgulayarak 1970'li yılların 'Genç Sinemacılar'ının yetişmesinde etkili olmuştur (Kuyucak Esen, 2010:129)

1950'li yıllarda artan film şirketleriyle birlikte başlayan sinema alanındaki endüstrileşme çabaları 1960'lara gelindiğinde "Yeşilçam adı altında bir sistematige" oturmuştur (Saydam, 2020:412). Yani toplumcu düşüncenin yükselmeye başlaması ticari anlayışlı Yeşilçam sinemasının durduğu anlamına gelmez. Aksine bu sektörde üretim son hızla sürmektedir (Kuyucak Esen, 2010:75).

“1950’lerde başlayan ‘halk-sinema aşkı’nın 1960’larda da sürdüğü gözlenmektedir. Halkın sevdiği konular, halkın sevdiği yıldız oyuncularla, halkın alıştığı kalıplarla çekilmekte, bu filmler genci, yaşlısı, çocuğuyla, erkeği, kadını, ailesiyle bütün halk tarafından coşkuyla izlenmektedir. Yaz akşamları bahçe sinemaları da katılarak her mevsim de salonlar, Türkiye’nin her köşesinde izleyiciyle dolmaktadır. Çekilen film sayısı daha da artmış, arz talebe yetişmekte zorlanır olmuştur” (Kuyucak Esen, 2010:71-72).

60’lı yıllarda sinemanın ekonomik yapısına baktığımızda, 1950’lere oranla daha oturmuş, daha sistemli bir yapım -dağıtım olduğunu söylemek mümkündür. 1950’lerin ortalarında yıllık altmış civarında film yapılmaya başlanınca, sinema ekonomik olarak da ciddi bir sektör haline gelmiştir (Keskin, 2008). 1950’li yıllarda henüz Anadolu’yu kapsayan bir dağıtım ağı yokken 50’lerin sonu, 60’ların başında sinema sayısı artıp Anadolu’da sinema salonları yaygınlaşmaya başlayınca *Bölge İşletmeciliği* denilen sistem oluşur (Kuyucak Esen, 2020:76). 60’lı yılların başında yerli film üretiminde önemli bir finans kaynağı olan bölge işletmeleri, 60’ların ortasında ise üretim tarzına tamamen egemen olmuşlardır (Keskin, 2008,23).

Kendine özgü bir üretim tarzı olarak bölge işletmeciliğine dayanan üretim tarzını Keskin şöyle özetler:

“Bölge işletmecileri, her yıl İstanbul’a, yapımcıya, kendi bölgesinde ne tür filmlerin beğenildiğine dair bilgiler vererek, bir sonraki dönemin çekilecek filmlerinin sayısı ve niteliğinin saptanmasında en büyük rolü oynar ve filmlerin gerçekleşmesi için yapımcılara avans verirler. Böylece işletmeci salonlarında oynayacak filmleri garanti altına almış olur. İlerleyen süreçte, işletmeciler yapımcılar ve sinema sektörü üzerinde hegemonyalarını kurarak, oyuncu, tür, konu gibi temel öğeleri belirlemeye başlarlar. Bölge işletmecileri aynı zamanda seyirci tepkilerini, beklentilerini birinci elden yapımcıya ulaştırarak bu beklentiler üzerinden yapılan filmleri tecimsel olarak garanti altına almış olurlar.” (Keskin, 2008,30).

Bölge işletmeciliği daha yakından bakıldığında bölgesel kalkınma düzeyleri ve bölgesel kültür farkları hakkında da fikir vermektedir. Örneğin Karadeniz’de daha muhafazakâr filmler sipariş edilirken, Adana’da göbekli sazlı, vurdulu kırdılı filmler, İzmir’de efeleri konu alan filmler talep edilmektedir. Bu filmlerin büyük bir kısmı ise İstanbul’da hiç iş yapmaz (Abisel, 1994:100). Bölge işletmeciliği döneminde finansman bonolarla yürümektedir çünkü o dönemde banka veya başka bir kredi kurumu yoktur. Oyuncuların kendilerini güvence altına alma istekleriyle gündeme gelen bonolu sistemde, yapımcı peşin para ile çalışmaz. Filmin küçük bir kısmı peşin paralarla gerçekleştirilip kalanı vadeli ticaret senedi olarak nitelenen bonolarla ödenir. Para yerine bono alan oyuncu ya da diğer çalışanlar, bunu küçük bir farkla serbest piyasada kırılarak paraya

çevirirler. Türkiye sinema tarihinde “tefeci-bonocu” söylemlerinin yerleşmesini sağlayan bu sistem aynı zamanda sinemada az paraya iş yapma alışkanlığını yerleştirmiştir (Keskin, 2008: 25).

Kurulan bu işletmecî hegemonyası her ne kadar sürekli ama senetlere dayalı bir finansman kaynağını oluşturuyorsa da kendi koşullarını zorlamalarını ve risklerini de beraberinde getirmiştir. Örneğin iflas eden bir bölge işletmecisinin birkaç yapım şirketini de zor duruma sokması sık görülen olaylardan biri haline gelmiştir (Scognamillo, 2002c s.41). Saydam, Yeşilçam’ın stüdyo sistemini ve sektörde oluşan kısır döngüyü şöyle özetler:

“Yeşilçam da Hollywood gibi stüdyo sistemini uygulamaktadır. Sektörde birinci, ikinci ve üçüncü sınıf stüdyolar çeşitli yönetmen ve oyuncularla uzun süreli sözleşmeler yaparlar. Belirli yönetmen ve oyuncularla üretilen filmler şirketlerin anlaşmalı olduğu sinema salonlarında gösterime girer. Önemli şirketler tarafından önemli lokasyonlar önceden rezerve edilir. Ancak şirketler profesyonel bir şekilde yönetilmediği, kurumsal bir kimliğe sahip olmadıkları ve ekonomik anlamda sürdürülebilir politikalar üretmekten yoksun oldukları için sistem dengesiz ve kırılgan bir yapıya sahiptir. Stüdyoların ayakta kalabilmeleri için tek koşul çekilen filmlerin seyirci tarafından rağbet görerek ticarî başarı sağlamasıdır. Bu şekilde yeni çekilen filmlerin finansmanı sağlanır ve sistem ayakta kalır. Ham maddenin dışarıdan kota ile geldiği, büyük birkaç stüdyo dışında dublaj, montaj, laboratuvar işlemlerinin yapılamadığı, senarist, görüntü yönetmeni ve teknisyen rakamlarının çekilen filmlere yetişemediği bir ortamda tam anlamıyla işleyen bir film sektöründen de bahsetmek mümkün değildir. Firmalar arası rekabetin artması ve yeterli iş gücü ve sermayenin olmaması, kısa sürelerde rekabet yüzünden film üretme zorunluluğu bir süre sonra içerik ve biçim meselelerinin geri planda kalmasına ve bir tür kısır döngünün oluşmasına neden olur.” (Saydam, 2020:412-413).

Bu dönemde yapılan film sayılarına baktığımızda, 1960 yılında 85 film üretilirken, 1965’te 215 film, 1966’da 241 film üretildiğini görüyoruz. 1960-1969 aralığında Türkiye’de üretilen film sayısı 1710’dur ve bu filmlerin 637’si 17 şirket tarafından yapılmıştır (Tunç, 2012:219). Yine bu dönemde sipariş ile film üretme olgusu karşımız çıkıyor. Saydam’a (2020:413) göre beğendikleri aktör ve aktrislerle film yaptırmaya çalışan, beğenilen filmlerin benzerlerini üretme peşinde koşan ya da sinemacılığı kârlı bir yatırım olarak gören sermaye sahiplerinin “sipariş” ile film üretmeleri sektördeki kısır döngüyü derinleştiren faktörlerden birisidir.

Türkiye sinemasının üretim, salon ve seyirci sayısında altın çağını yaşadığı bu yıllarda yeniden yatırım olgusuna rastlanmaz. Yani sinema sektöründen elde edilen karların tekrar endüstriye yatırım olarak dönmediği bir ticari yapı söz konusudur:

“Sinema piyasasında bu durum “kutuya para yatırına, batarsın” olarak özetlenmiştir. Sinemadan kazanılan para, çokça eleştirildiği üzere yata, kata yatırılmış; para kazananların kendi güvenceleri için yatırım olarak değerlendirilmiştir. Sinemadan kazanılan para sinemaya dönmeyince sektör dar bütçeler, kısıtlı olanaklar ve yetersiz altyapıyla çalışmak zorunda kalmıştır. Bu durum kapalı bir ekonomiyi doğurmuş, dolayısıyla Türk Sineması iç pazarla yetinir olmuştur. Sinemadan kazanılan paranın sinema dışı alana yatırılmasında mevzuatların da payı olmuştur. İthal edilecek malzemelerin alınanda büyük vergiler ve kotalar yatırımcıyı bu işten soğutmuştur. Sinema alanına yatırımı teşvik edici düzenlemeler yapılmamıştır. (Keskin, 2008: 34).

Türkiye iktisat tarihi açısından bakıldığında 1960’lard nasıl sanayi sektöründe montaj sanayi ile yetinilip teknolojik-yenilikçi yatırımlar yapılmayarak büyük fırsatların kaçırılması gibi sinema sektöründe de kısa vadeli bakış açısı galip gelmiş, sinema endüstrisi sağlam bir alt yapıya ulaşamamıştır. Zaten 70’lerin ortasından itibaren dünya konjonktürü bambaşka bir paradigmaya doğru kayacak ve ülkenin ihtiyaçlarına göre üretim yapma şansı olanağı kalmayacaktır.

1970’lerin enflasyonist ortamında filmlerin finansmanının bölge işletmecilerinden alınan avanslar veya bankerlere (tefecilere) kırırdılan senetlerden oluştuğunu görüyoruz. Bu tür bir düzen içinde kendi olanakları ile ayakta duramayan yapımcı-özellikle orta ve küçük ölçekli şirketler- iki yönlü bir bağımlılığın içinde bulur kendini: Bölge işletmecisine dayandığında bu işletmecilerin beğenilerine denetimine uymak; bankere yaslandığında ise ödediği faizlerle kârını düşürmek (Scognamillo,2002c s.41).

1970’ler dünya ekonomisinin kesintisiz büyüme ve refah artışı sürecinin durakladığı yıllardır. Kapitalizmin altın çağını bitiren olaylar, dolar merkezli sabit kur düzeni Bretton Woods döneminin sona ermesi ve petrol fiyatlarının OPEC tarafından 1973 ve 1975 de iki kez artırılması olmuştur. Bunun sebep olduğu dünya petrol bunalımı uluslararası ticaret ve ödemeler düzenine darbe vurur (Pamuk, 2014:242). Türkiye gibi ucuz petrol fiyatlarından dolayı ithal enerji türlerine bağımlı bir sınai yapısına sahip ülkeler için petrol krizi hızlı sanayileşme temposunun düşmesi anlamına gelecektir. 70’li yıllar ekonomik kriz yanında politik istikrarsızlıkların yaşandığı yıllardır. 12 Mart Muhtırasından itibaren ara rejim ve koalisyonlar tarafından yönetilen ülkeye işçi dövizlerinin girişi de yavaşlamaya başlar (Pamuk, 2014:242-243). 1978-79 yılları yemeklik yağlardan benzine kadar pek çok temel ihtiyaç maddelerinde kuyruklar ve karaborsaların oluştuğu ve yüksek enflasyonun görüldüğü bir dönem olur. 1977’den itibaren de her sene devalüasyona başvurulur (Boratav, 2003:141). Yüzde 100’e yaklaşan yıllık enflasyon ücretlilerin ve tarımla uğraşanların satın alım gücünü düşürerek gelir dağılımını bozucu bir etki yapar (Pamuk, 2014:244).

Sonuç olarak, 70'lerin son üç yılı dışındaki planlı dönemde emeğin toplam gelirden aldığı payın arttığını söyleyebiliriz (Pamuk, 2014:258).

Nasıl 70'lerin ortasından itibaren ekonomi kötüye gidiyorsa, sinema da 1970-1980 aralığında artan şiddet olayları ve televizyonun etkisiyle çözülmenin başladığı yıllar olmuştur (Keskin, 2008:28). Yani bir yandan sinemaya olan talep azalırken öte yandan sinema arzı da sıkıntılıdır:

“Yapım alanının 70’li yıllarda geçirdiği buhranları çok daha yakından izlediğimizde bunların, belirli bir ölçüde gerek işletmecî hegemonyasından gerekse senet kırma yönteminden kaynaklandığını açıkça görüyoruz. Sonraki yılların gidişatını etkileyecek başka bir neden ise- ki o da finansman kaynaklarının yetersizliğinden ya da elde edilen karların başka iş ve rant alanlarına kaymasından oluşuyor- teknik donanımına ayrılan yatırım payıdır. Sürümden kazanmak düşüncesi ile artan yapım sayısı yapım şirketlerinin ister orantılı ister orantısız biçimde artması doğal ve kaçınılmaz görünmelidir” (Scognamillo,2002c s.41).

Senet kırma işlemi yüzünden parayı kazanan tefeciler oluyor. Scognamillo bu dönemin sorunlarını: yetersiz parasal kaynak, yüksek faizle senet kırma işlemleri ve işletmecî avansları, daha çevrilmemiş filmlere, oyuncu kadrolarına ve türlerine dayanarak avans veren bölge işletmecilerinin baskısı, renkli dönemde artan maliyetler, yapımın çoğunlukla kendi iç pazarı içinde maliyetini amorti edip kara geçmek zorunluluğu şeklinde sıralar (Scognamillo,2002c s.42).

Aslında 70’ler sinema açısından tuhafliklar dönemidir. Çünkü bir yandan krizi aşmak için seks filmleri yahut arabesk şarkıcı filmlerine başvurulurken bir yandan da Yılmaz Güney filmleri gibi devrimci veya gerçekçi sinema varlığını sürdürür. Bu nedenle Kuyucak Esen (2010:133) 70’li yılları “karşıtlıklar dönemi” olarak nitelendirir. Seks filmleri furiasının arkasında yatan ekonomik nedenler bellidir: senaryoya gereksinim olmadan çok düşük maliyetlerle yapılabilmesi ve hızlıca kazanca dönüşebilmesi pek çok yönetmen, yapımcı ve oyuncu için bu tarz filmleri kriz yıllarında cazip hale getirmiştir. Karın nedeni yalnızca düşük maliyet değil bu filmlerin talep görmesidir. Seks filmlere olan yüksek talep 70’lerin ikinci yarısından itibaren televizyonun evlere girmesiyle ve artan siyasal olayların sokakları güvensiz hale getirmesiyle açıklanabilir. Bu gelişmeler kadınlar ve çocukları sinemadan uzak tuttuğu için yapımcıların hedef kitlesi, hızlı göçün kentlere sürüklediği, evinden ve eşinden uzaktaki erkekler olur (Kuyucak Esen, 2010:135). Meselenin başka bir yönü daha vardır elbette. Toplumu apolitik hale getirmek:

“Köyden kente göçen zordaki insanların, politize olmalarını engellemenin en kısa yolu onların ilgilerini başka yöne çekmektir. Zaten sinemadan ille de para

kazanma azmindeki yapımcıların bulmuş olduğu, işleyip giden bu düzeneği bozmak, iktidarlar açısından akıl dışıdır. Seks filmleri, yeni kentli erkeklerin sistemi ve zorlukları kabulünün sigortasıdır.” (Kuyucak Esen, 2010:138).

1970’li yıllar aynı zamanda arabesk müziğin de popülerleşmeye başladığı yıllardır. Bu nedenle sinemada yaşanan krize bir çözüm olarak yapımcıların bulduğu ikinci yöntem arabesk şarkıcıların başrol oynadığı filmler yapmak olur.

Sonuç olarak 1970’ler, Türk sinemasının ‘kriz’ sözcüğüyle tanıştığı dönemdir (Kuyucak Esen, 2010:162). Krizin nedenlerin, Scognamillo, kredilerin kesilmesi ve yerli film seyircisinin azalması olarak özetler. Birkaç firma dışında banka kredisi ile iş yapan yoktur zaten (Scognamillo,2002b: 37). 1973 yılı yapım için bir parasal buhran krizidir Sermaye eksikliği, ham madde sıkıntısı ve teknik ekipman yokluğu ile buhrana giren sinema 1974’te televizyonun çıkmasıyla daha da kötü hal alır.

“Milyarlık devlet bütçesine dayanan televizyon” ile bir yandan da yabancı filmler ile rekabet etmek zordur (Scognamillo,2002b :38).

5. 1980-1995: Neoliberal Kuşatma Altında Ekonomi ve Sinema- Yeşilçam’ın Ölümü

Dünya ve Türkiye açısından 1980’ler bir iktisadi paradigma değişimi anlamına gelir. Neoliberalizm olarak da adlandırılan bu dönem, Keynesçi müdahalelerin terk edildiği, ekonomide devletin rolünün yerine piyasa mekanizmalarının geçtiği, emekten çok sermayenin taleplerinin önemsendiği, iç pazara yönelik üretim yerine ihracata dayalı büyüme stratejisinin öne geçtiği bir dönemdir. Öncülüğünü İngiltere’de Thatcher, ABD’de Reagan’ın ve Türkiye’de Özal’ın yaptığı neoliberal politikalar, kamu harcamalarının kısılması, refah devleti uygulamalarının terk edilmesi, kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi ve çeşitli sektörler üzerindeki kamu denetiminin hafifletilmesi gibi ortak hedeflere sahiptir. Neoliberal iktisat politikalarının uluslararası alandaki yansımaları ise ticaret üzerindeki engellerin hafifletilmesi ve daha da önemlisi uluslararası sermaye hareketleri üzerindeki denetimlerin azaltılması yönünde olmuştur. Bu süreçte gelişen ekonomilerde ithal ikameci politikaların ve devlet müdahalelerinin terk edilmesi, ekonominin dışa açılması daha sonra Washington mutabakatı olarak anılacak piyasa yanlısı politikaların benimsenmesinde IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlar önemli roller üstlenirler (Pamuk, 2014: 263-264).

Arada küçük sapmalar olsa da Türkiye’de devlet kesimi 1980 yılına kadar etkili olmaya devam etmiştir (Pamuk, 2014:198). Yine bir önceki dönemde güçlü bir sendikal direnme olduğunu ve sermayedarların 1980’e yaklaşırken artık bu

durumdan rahatsız olmaya başladıklarını biliyoruz. Hatta büyük sermaye çevreleri sermaye için gerekli güven ortamının yeniden yaratılmasının çağrılarını 1979 yılından itibaren açıkça yapmaya başlamışlardı (Boratav, 2003:146). Bu nedenle, Boratav (2003:14) 1980-1988 dönemini “sermayenin karşı saldırısı” olarak isimlendirir. Bu saldırı 24 Ocak Kararları olarak bilinen ekonomik kararlarla somutlaşır ancak bu kararların hayata geçirilmesi 12 Eylül askeri darbesi, 1982 Anayasası ve 1980-1983 yıllarının anti-demokratik ortamında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle mümkün olacaktır.

24 Ocak 1980 Kararlarını hayata geçirmek ve bu kararların dayandığı neoliberal paradigmaya muhalefet edecek kesimleri susturmak için yapılan 12 Eylül askeri faşist darbesi dönemin ekonomik ve sosyal hayatının dolayısıyla sanatsal üretimin ana belirleyeni olmuştur. 70’lerdeki hayli politize olmuş ve örgütlenmiş bir toplum yapısından 1980’ler ve sonrasında bireyselliğin öne çıktığı, apolitik bir topluma doğru dönüşüm yaşanmıştır.

Bu politikaların direkt etkisi gelirin bölüşümünde görülür. Ücret ve maaşların milli gelir içindeki payı 1976-1978 arasındaki %35 düzeyinden, 1983-1986 arasında yüzde 20’ye düşer. Bir yandan da devletin sosyal harcamaları azaldığından, devlet okullarındaki eğitimin ve halk sağlığı hizmetlerinin kalitesi gözle görülür bir şekilde bozulur (Keyder, 1995:296). Memur maaşlarında, emekli ikramiyeleri ve kıdem tazminatlarında tarıma dönük destekleme politikalarında da reel ve göreceli gerilemeler gerçekleşir (Boratav, 2003:151). 1977 yılından 1987 yılına kadar reel ücretlerin yüzde 34, tarım/tarım-dışı sektörler arasındaki fiyat oranının ise yüzde 40’tan daha fazla gerilediğini görüyoruz ki 1980’li yıllarda işgücünün yaklaşık yarısına tarım kesiminin istihdam sağladığını hatırlatalım.

Yeni modelin kazananları ise faizlerin serbest bırakılmasından sonra kentlerde faiz geliri elde eden kesim olur (Pamuk, 2014:272). 1986’da kurulan hisse senedi piyasası (İMKB), rantiyelerin plasman seçeneklerini çeşitlendirirken, kredi kartlarının ve tüketici kredilerinin yaygınlaşması sonunda finansal sistemin denetimi de zorlaşır (Boratav, 2003:154). Bu yıllarda devletin ana gelir kalemi olan vergiler, şirketlerden çok ücretliler ve tüketicilerden alınmaya başlamıştır. Devletin sosyal harcamaları azalırken, savunma harcamaları, 1984 yılında Güneydoğu’da başlayan savaş nedeniyle önemli ölçüde artar. Bu iç savaşın bütçeye getirdiği yüke ilaveten bölgede artan huzursuzluk, zaten var olan bölgeler arası eşitsizliği daha da artırmış, köylerin boşaltılması gibi zorunlu nedenler kentlere göçü tetiklemiştir. Sayıları hızla artan kentli yoksullar “popülist” söylemin yeni hedefi olmuştur. 1984 yılında çoğunluğu ANAP kontrolüne geçen belediyeler, kentli yoksul kesimlere gecekondu tapu tahsis belgeleri, imar afları sunarak bir tür “çarpık popülizm” yaratmışlardır. Bunun yanında ücretliye vergi iadesi, fak-fuk-fon gibi

uygulamalarla kentli yoksulların ekonomik sorunlarını işgücü piyasasının dışına taşımışlardır (Boratav, 2003:153).

AKP iktidarının son dönemini saymazsak Türkiye ekonomisine dair en kötü yıllar tartışmasız 90'lı yıllardır. 1990'lar yüksek enflasyon oranları, sürekli devalüasyonlar ve krizler dönemidir. Bu istikrarsız ortam yalnızca ülkenin üretim yapısını değil, hâkim iktisadi zihniyeti ve toplumsal değerleri de dönüştürmüştür. İktisadi karar ve planlamalarda kısa vadeli bakış açısı yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu dönüşümün temel nedeni finansallaşma dediğimiz olguda yatar. 80'lerde küreselleşme, daha çok mal ve hizmet akımlarında serbestleşme bağlamında gündeme gelirken 90'larda sermaye akımlarının serbestleşmesi de buna dahil edilir. 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması ve ardından SSCB'nin dağılmasıyla doruğa çıkan liberal söylem uluslararası sermayenin önündeki engelleri kaldırmak için de atağa geçer. Bu engelleri Kazgan (2013:160); ulus-devlet, örgütlü işçiler-sendikalar ve sivil toplum örgütleri olarak sıralar.

1989'da sermaye hareketleri önündeki tüm engellerin kaldırılmasıyla içerdeki yüksek reel faizler ülkeye kısa vadeli dış sermayeyi çeker ve artık Türkiye bu sermaye girişleriyle büyüyen sermaye çıkışlarıyla krize giren spekülative bir ekonomi haline dönüşür. Bunun topluma maliyeti ise çok yüksek olacaktır. İstikrarsızlıklar, büyümenin tökezlemesi ve gelir dağılımının bozulması gibi unsurlar geniş halk kitlelerinin refahını olumsuz yönde etkiler. Bunun yanında iktisadi zihniyet de kumarbazlık haline dönüşür (Kazgan, 2013:150). Eskiden yatırım yapan burjuva sınıfı yerine aracı, tüketici ve kısa sürede kazanç sağlamak isteyen bir yatırımcı tipi ortaya çıkar. Boratav'ın (2003:169) ifadesiyle: "hangi üretken alana yatırım yapayım sorusu yerini "para mı, altına mı, dövize mi, tahvile mi, emlâğa mı, mevduata mı, hisse senedine mi yatırıyım?" sorusuna bırakmıştır.

Öyle ki 1980'li yıllarda rant, faiz ve karın GSMH'den aldığı pay yüzde 35 iken 90'larda bu oran yüzde 62'ye yaklaşmıştır (Kazgan, 2013:269). Üretim ve yatırım üzerinden para kazanmak yerine para üzerinden para kazanmak ekonomiyi kumarhaneye döndürmüş, Türkiye ortalama üç yılda bir kriz yaşar hale gelmiştir (Kazgan, 2013:213). Krizlerin sebebi bellidir: büyük miktarlarda sermayenin kısa sürede ülke dışına çıkmasıyla birlikte faizler ve kur yükselir, üretim ve istihdam darbe alır. Bu inişler çıkışlar 1990'lar boyunca sık sık tekrarlanır (Pamuk, 2014: 279) ve bundan en çok çalışan kesim zarar görür. Örneğin, sadece 1994 krizinde yarım milyon işçi işinden olmuştur (Kazgan, 2013:155).

Artık devletin yeni rolü, özel zararların kamulaştırılması, kamusal yararların ise özelleştirilmesidir. Bu rol beraberinde, siyasetle iş aleminin iç içe geçmesini ve yozlaşmayı getirmiş, kamu bankalarının bataklık ve kamu borçlarını çığ gibi büyüyen noktaya getirmiştir (Kazgan, 2013:193). Bu dönem siyasette ve

bürokraside, özellikle bankacılıkta ve iş aleminde, Cumhuriyet tarihinde görülmedik boyutlarda bir yozlaşma ve kamu kaynaklarını talan dönemidir (Kazgan, 2013:191). Bir anlamda serbest piyasa ekonomisi ve özelleştirme kara para çerçevesinde mafya-çete-siyaset-ticaret bütünleşmesiyle birlikte yürümüştür (Kazgan, 2013:198). Bu gerçeklik tüm çıplaklığıyla 1996'daki Susurluk kazasıyla yüz üstüne çıkar.

Şimdi bu dönemde Türkiye sinemasının nasıl bir gelişim gösterdiğine bakabiliriz. Kontrolsüz dışa açılma ve serbestleşme ile refah devletinden vazgeçmenin kültür hayatına da etkisi olacaktır ki zaten 80'lerde Türkiye sineması da nefes alamaz duruma gelmiştir (Kuyucak Esen, 2010:178-179). Hatta 1980 sonrasında Türkiye sinemasında iki darbeden bahsetmek mümkün. Birisi 12 Eylül askeri faşist darbe, ikincisi ise Hollywood darbesidir. Kuyucak Esen'e göre bu iki darbenin birlikte etkisi, 1980 sonrası sinemanın 'Darbe Dönemi Sineması' diye adlandırılmasını zorunlu duruma getirmektedir (Kuyucak Esen, 2010:179).

Bir önceki bölümde Yeşilçam'ın 70'lerde kriz sözcüğü ile tanıştığını söylemiştik. Aslına bakılırsa Türkiye sinema tarihine dair çalışmalarda Yeşilçam'ın bunalım dönemi olarak birden fazla dönem vardır. Belki de bu yüzden Arslan (2022:311), "Yeşilçam defalarca ölüp dirilmiştir" diye yazar. Bu ölümlerden biri 1980'lerin sonuna doğru gerçekleşir; Yeşilçam bilet satışlarında ve yapılan film sayısında yaşanan ciddi düşüşle daha da büyük bir krize girer. 1990'ların başlarında yıllık film sayısı 30'a kadar düşecek ve daha önemlisi Yeşilçam'ın dağıtım ve gösterim ağları neredeyse büsbütün çözülmeye gidecektir (Arslan, 2022:311).

YIL	YAPIM SAYISI	YAPIM ŞİRKETİ
1980	68	8
1981	71	21
1982	72	15
1983	78	15
1984	126	20
1985	123	28
1986	184	26
1987	186	22
1988	117	-
1989	99	-

Kaynak: Scognamillo (2002b:36)

Bu dönemdeki yerli film seyircisi sayısına bakacak olursak:

YIL	YERLİ FİLM SEYİRCİSİ
1979	52 milyon
1980	38 milyon
1981	41 milyon
1982	33 milyon
1983	35 milyon
1984	26 milyon
1985	21 milyon
1986	20 milyon
1987	11 milyon

Kaynak: Scognamillo (2002b:36)

Mekân anlamında sinema sayısına baktığımızda ise 1969'da 2954 olan bu rakam 1988'de 460'a, 1989'da 250'ye düşüyor. Türkiye sinemasının 80'li yıllarda bir bunalım içine girdiğinin en açık göstergesi seyirci sayısının azalması ve sinema salonlarının artan bir hızla kapanmasıdır (Scognamillo,2002b s.36).

Sinema seyircisi azalmıştır çünkü sinema artık bir “aile eğlencesi” olarak görülmemektedir. 60'lardan 80'lere kadar Anadolu'nun küçük şehirlerinde bile en büyük sosyal aktivite olan sinema önemini kaybetmiştir. 80'lerde küçük şehirlerdeki sinemaların neredeyse tümü kapanırken, metropollerdeki büyük sinemalar Hollywood filmleriyle ayakta durur. Bir önceki dönemde hemen her yaştan ve sınıftan insanın yer aldığı sinema seyircisi yelpazesi bu yıllarda kentli öğrenciler veya üniversite mezunlarından oluşmaya başlar (Arslan, 2022:316-317).

12 Eylül darbesiyle Türkiye'de sol ve sosyalist hareket hezimete uğratıldığı için sınıf siyaseti de gündemden düşer. O nedenle 1980'ler aynı zamanda sınıf siyaseti yerine kimlik temelli siyasetin başladığı yıllardır. Etnik, dini ve toplumsal cinsiyet temelli kimlik hareketlerinin yükselişe geçmesi sinemanın da ilgi alanını genişletir (Arslan, 2022: 312). 1980'lerde politik ve ideolojik sesler bastırılırken arabesk şarkıcılar, etnik azınlıklar ve kadınların sesleri kamusal alanda daha duyulur olmaya başlar (Arslan, 2022:340). Dönemin kötü iktisadi koşulları, yüksek enflasyon ve bütçe açıklarıyla baş etmek için yapılan vergi artışları orta sınıf üzerindeki baskıyı artırırken, artan ekonomik eşitsizlik alt ve üst sınıflar arasındaki kültürel uçurumun genişlemesine neden

olur (Arslan, 2022:314). Bu dönem köyden kente göçün artarak devam ettiği yıllardır ve kente gelen yeni göçmenlerin kötü iktisadi koşullar karşısında politik tavır almalarını önlemek gerekir. Bu anlamda 70'lerde başlayan seks filmi furyasına bu dönemde arabesk filmler furyası eklenir. Arabesk filmler sinema salonlarına izleyici çektiği gibi, evlerde ve kahvehanelerde video kasetler aracılığıyla daha çok seyirciye ulaşabilmiştir (Kuyucak Esen, 2010:180).

Nasıl 70'lerde televizyon sinemanın bir rakibi olarak çıkmışsa 1980'lerde sinemanın yeni rakibi video olur. 5-6 yıl süren ve insanları bir kat daha sinemalardan uzaklaştıran video furyasının pozitif bir dışsallığı da söz konusudur. Video, yerli yapımların dağıtımında bir çeşit finansman görevini görür. Çünkü salt video için çekilen filmler yapım hacmini artırmıştır (Scognamillo, 2002b s.38). 1980'lerin video patlamasında başlıca demografik grup, videoteyp alabilen ve birdenbire ülkenin her yerine yayılveren video dükkanlarından düzenli videokaset kiralayabilen orta sınıf ile Avrupa'daki işçilerden oluşmaktaydı (Arslan, 2022:314).

Nasıl 1970'lerin son yıllarında yapıma giren pek çok şirketin amacı seks filmleri gibi dar bütçeli filmler üretmek olmuşsa, 1980'lerin ilk yarısında alana giren birçok şirketin başlıca amacı da videoya yönelik ya da özellikle video yolu ile (başta Almanya pazarı olmak üzere) pazarlanacak ve yapım harcamaları düşük olan filmler olur. 1980'lerin ikinci yarısında ise görünüm genelde değişmekte ve bu kez bir kısmı yönetmen şirketleri olan yapımcı kuruluşların amacı nitelikli film üretmek olur. (Scognamillo, 2002b s.36).

Bu nitelikli filmlerin bir kısmı 12 Eylül'ü konu alırken bir kısmı da kadın filmlerinden oluşur. 12 Eylül sonrası toplumda yaşanan dönüşümü sergileyen entelektüel filmlerin yanında toplumsal gelişmelerle paralel olarak güçlü, özgür ve kimlik arayışı içerisine giren kadın karakterlerin başrolde yer aldığı ve anlatıyı yönlendirdiği filmleri görürüz. Yeşilçam'ın yıldız oyuncularını Türkan Şoray ve Müjde Ar'ın önderliğinde bu tür filmlerde cinsellik daha fazla ön plana çıkar.

1989 yılı daha önce de belirttiğimiz gibi sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği yıldır ve bu kontrolsüz serbestleşme şeklinde gerçekleşen kapitalist piyasalara eklemlenme 90'larda yaşanan ekonomi krizlerin başlıca sorumlusu olacaktır. Örneğin sinema sektöründe, ABD şirketlerinin yerli film pazarının içine girmesi, olumsuz bir etki yaratmıştır (Arslan, 2022:312). 1990'ların başlarında özel televizyonlar ve uydu yayıncılığının yükselişi de Yeşilçam'ın film üretimini gerileyen diğer faktörlerdir (Arslan, 2022:314). 1986'da çıkartılan Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu ve 1990'larda Kültür Bakanlığı'nın filmlere destek vermeye başlaması sektöre yapılan devlet desteği olarak okunabilir. Hayata geçmeyen ama dönemin ana hatlarını açıklaması bakımından önemli olan bir yasa tasarısı daha vardır:

“Yeşilçam'ın son kaleleri de elinden düşerken Hollywood şirketleri Türk pazarını kontrol altına almaya çalışmaktaydı. Yerli filmlerin yaklaşık kırk yıllık egemenliğinden sonra Hollywood filmleri daha fazla Türk seyirci tarafından izlenmeye başlar. Bundan endişe duyan yerli film yapımcıları politikacıları markaja alır ve 1989'da Türk hükümeti yabancı filmlerin hakimiyetini sınırlamayı planlar. 1989'da iktidardaki Anavatan Partisi milletvekillerinden Gökhan Maraş 1986'da çıkan yasadan dört açıdan farklılıklar taşıyan bir yasa tasarısı hazırlar, buna göre: yerli filmlerin finansmanı için yabancı şirketlerin karından %40 pay havuza aktarılacak; yerli film gösterimleri için bir asgari kota uygulanacak {bu madde uyarınca, bir salonun yıl boyunca göstereceği filmlerin dörtte biri yerli yapım olacaktı}; izleyicinin ilgisinin azaltılması için yabancı filmlere Türkçe dublaj yasaklanacak ve gösterimler altyazılı gerçekleştirilecek, sansür kurulunun yerini yaş kısıtlamalarına dayalı bir derecelendirme sistemi alacaktı. Bu tasarı hiçbir zaman uygulanamamış olsa da ABD'nin itirazlarına rağmen kısa vadede krizin üstesinden gelinmesine faydası dokunabilirdi. Maraş' a göre ANAP'lı bakanlardan Güneş Taner ABD ziyaretindeyken, ABD hükümetinin tasarıya ilişkin endişeleri hususunda bilgilendirilmiştir. Hürriyet gazetesi yazarlarından Yalçın Doğan' a göre ise o günlerde ABD Başkanı George Bush Başbakan Turgut Özal'ı aramış ve "Siz bu sinema yasasını çıkartırsanız, ben de sizin tekstil ürünlerinize kotayı daraltırım," demiştir {Doğan 2004}. Her ne kadar bu konuşmayı teyit etmek çok zor olsa da tasarının başarısızlığı Yeşilçam için ölüm çanları anlamına gelmekteydi.” (Arslan, 2022:315).

Dolayısıyla, 80'lerde Yeşilçam, dağıtım şebekesi anlamında da yerini büyük yerli ithalat ve dağıtım şirketleri ve Hollywood devlerine bırakarak zayıflamıştır. Film bütçeleri video satışlarıyla finanse edilirken bazı yapım şirketleri video dağıtım işine de girmişti. Ancak Hollywood filmlerinin video pazarında da hakimiyet kurması Yeşilçam'ın gelirlerini iyice düşürmüştü, 1980'lerin sonundaki nihai krizine yol açmıştı (Dorsay 1995, 17). 1990'ların teknolojik yeniliklerinden sinemayı ilgilendiren olgu uydu yayıncılığı ve özel televizyonların ortaya çıkması olmuştur. Bu nedenle sinema endüstrisi 1990'lardan sonra televizyonlara kanallara kanalize olacaktır (Arslan, 2022). Bu arada Kanal 6, ATV, Show Tv ve Kanal D gibi özel Tv'lerin destek olduğu çok kaliteli filmler de ortaya çıkar (Tunç, 2012:87-88).

90'ların başındaki durumu SE-SAM Yönetim Kurulu Başkanı Türker İnanoğlu şöyle anlatır:

“Son beş yıl içinde TRT'nin iki kanaldan renkli yayına geçişi, video olayının ülkemizde murakebesiz ve kontrolsüz bir şekilde yaygınlaşması, yerli filmciliğin yabancı sermaye ile kurulan filmcilere karşı korumaya alınmaması, sinema ile ilgili kanunların işlerliğini kaybetmesi, düzensizlik ve murakebesizlikten dolayı bilinçsiz yapımcıların yarını düşünmeden faaliyet

göstermeleri, hepsinden önemlisi devletin filmciliğe hiçbir şekilde destek ve teşvik vermemesinden ötürü bugün çok zor bir döneme girmiş, film çekimleri durmuş ve bu meslekten ekmek yiyen binlerce sinema adamı kendi köşelerinde iş bekler hale gelmişlerdir.” (Scognamillo, 2002b s.38).

Özetle, 1980’lerde temeli atılan neoliberal program gereği Türkiye 90’larda kontrolsüzce kapitalist piyasalara entegre olarak yaratılan her açıdan dışa bağımlı bir ekonomik yapı, zaten sağlam alt yapısı ve devlet desteği olmayan sinema sektörünü daha da zayıf hale getirmiştir.

6. 1995-2023: Yeni Türkiye’nin Yeni Sineması-Ekonomide ve Sinemada Taşralaşma

Öncelikle sinemanın “taşralaşması” ile ne anlatmak istediğimize bakalım. Aslına bakılırsa, sinema filmlerinde taşra olgusuna yer verilmesi 1990’lardan çok daha öncesine gider. Hatta, Türkiye sinema tarihi genel olarak değerlendirildiğinde taşranın sinemasal anlamda merkezi bir konumda olduğu görülür. Öyle ki taşranın olumlu ya da olumsuz anlamda anlatılmadığı bir film yok gibidir. Türkiye sinemasında ilk dönemlerden itibaren taşraya dair bakış, sosyo-ekonomik, politik ve sosyolojik meselelerle yakında bağlantılı bir biçimde beyaz perdeye yansımıştır. Ancak taşra olgusunun daha gerçekçi ve eleştirel bir biçimde ele alınması 1990’ların ikinci yarısından itibaren, bağımsız sinemacı kuşağının ortaya çıkmasıyla, mümkün olmuştur. Bu yeni sinemacılarla birlikte taşranın olumsuz anlamları politik söylemlerle bezenerek güncel politiği de içine alacak bir biçimde genişletilmiştir. Ayrıca 1990’larla birlikte taşra kavramının içeriğinin köyden ziyade kasaba kültürüne doğru kaydığını söylemek mümkün. Özellikle 2002 sonrasında yapılan filmlerde taşraya yapılan vurgu söz konusu dönemde kasaba kültürünün hemen her yere hâkim olmasıyla yakından ilgilidir.

Ekonominin “taşralaşması” ile üretim ve tüketim merkezlerinin büyük şehirlerden Anadolu kentlerine doğru kaymasını ve taşradaki sermaye birikiminin hızlanmasını kastediyorum. 1990’lara kadar sanayi merkezi veya iş âlemi denildiğinde akıllara sadece İstanbul, İzmir ve Ankara gibi büyükşehirler gelirken 90’ların sonlarından itibaren yeni sanayi merkezlerinin ve yeni bir burjuvazinin oluşmaya başladığını görüyoruz. Aynı zamanda bu kavram, yerel üretim ve tüketim kalıplarının ve dolayısıyla taşra değerlerinin metropollere yayılması anlamına da geliyor. Hâkim olanın, merkezde olanın yerine yerelin kültürel kalıplarının öne çıkması, takdir görmesi şeklinde tanımlayabileceğimiz taşralaşmanın görsel kültürdeki en net ifadesine 2000 sonrası yapılan yerli dizilerde rastlanır. Bir Anadolu şehrinde geleneksel ve modern ilişkilerin iç içe geçtiği, çoğu zaman bu yaşam tarzlarının kıyaslandığı geniş aileler ve onların evlerinde geçen olaylardan oluşan yerli dizilerin milat noktası 2001 yılı yapımı

Asmalı Konak dizisidir. Asmalı Konak pek çok yerli diziye ilham vermiş, Anadolu'nun farklı yerel ve geleneksel kültürlerinin sergilendiği işler yapılmıştır. Üstelik 2000 sonrasında yerli diziler Türkiye ihracatının önemli bir kalemini oluşturmaya başlamıştır.

90'ların ikinci yarısından itibaren hem siyaset hem de ekonomi sahnesine İslamcı hareket damgasını vurur. İslamcı hareketin ekonomik ayağı olan yeni taşra burjuvazisi “Anadolu Kaplanları” olarak da bilinir. 1996'da Refah Partisinin iktidara gelmesi İslamcı sermayenin ekonomik olarak güçlenmesine paralel bir gelişmedir. Aslında ekonomik gelişme ile siyasi açıdan güçlenme birbirini besleyen süreçlerdir. Bu anlamda siyasette Refah Partisi, iş dünyasında MÜSİAD'ın birlikte ortaya çıkışı şaşırtıcı değildir (Yankaya, 2018, s.95-96). Her ikisinin arkasında Cumhuriyet'in kuruluşundan beri var olagelen kültürel ve ekonomik dışlanmışlık (taşrada kalmışlık) duygusunun yattığı söylenebilir. Başka bir deyişle taşranın hem coğrafi hem de kültürel bir bağlamı vardır ve 1990'ların ikinci yarısından başlamak üzere hem coğrafi hem de hem kültürel bağlamda ekonomide (dolaylı olarak siyasette) ve sinemada taşralaşma söz konusudur. Özellikle “taşranın” desteklediği AKP'nin 2002'den başlayarak girdiği her seçimi kazanması gerek sosyal bilimcileri gerekse sinemacılar bu sorunsal üzerine kafa yormaya sevk etmiştir diyebiliriz.

Şimdi biraz AKP'nin uzun iktidarını hazırlayan iktisadi sürece bakalım. Kazgan'ın “stratejisiz büyüme” olarak nitelendirdiği 90'larda özelleştirmeler ve KİT'lere yatırımların durmasıyla 1990'lı yılların sonunda sağlam kurumların hepsi bir biçimde tasfiye edilmiştir. Anadolu kasabalarının ekonomisini yaşatan KİT'ler çok düşük bedellere hem de arazisiyle birlikte satılmıştır (Kazgan, 2013:202). Tüm bu finansallaşma adımlarına rağmen 90'larda sanayi üretimi anlamında gelişme de yok değildir. Üstelik bu üretim Anadolu şehirlerinde gerçekleşmektedir. Bir anlamda İttihat ve Terakki döneminden beri arzu edilen milli burjuva 90'larda “Anadolu Kaplanları” olarak tezahür etmiş ve Çorum, Denizli, Kayseri, Gaziantep, Bursa, Konya, Eskişehir gibi iller yeni imalat sanayi merkezleri olmuşlardır (Kazgan, 2013:245). 1999'daki krizin ardından Türkiye en şiddetli krizlerinden birini 21. Yüzyıla girerken IMF programını izlediği sırada yaşar. 2000'li yıllarda artık tümüyle kentlerde kapitalist ilişkilerle iç içe yaşamak zorunda kalmış nüfus, akrabalık gibi geleneksel bağlarını ve dayanışma ağlarını kaybetmiştir. Üstelik devlet de eski koruyuculuk vasfını kaybetmiştir. Bu durum çaresiz kalan halk kitlelerini daha muhafazakâr ve daha radikal politik tercihlerde bulunmaya iter. Peş peşe yaşanan krizlerin yarattığı yoksulluktan muzdarip halk, 2002 Kasım ayında, “özel çıkarlarla işbirliği içinde halkı unutmuş devlet yerine İslami dayanışma mekanizmaları temelinde yeni siyasi yapılanmayı” (Buğra, 2023:34) yani AKP'yi iktidara getirir.

Çok sayıda bankanın iflası ve artan işsizlikle sonuçlanan kriz ortamında iktidara gelen AKP, IMF programına sadık kalmaya devam eder. Hatta özelleştirmeler, yabancı sermayeye yeni tavizler ve yerli varlıkların satışı bu dönemde zirve yapsa da (Kazgan, 2013:336) yeni iktidarın AB yanlısı tavırları ve “özgürlükçü” duruşunun yarattığı “piyasa dostu” iklim, olumsuz yanların konuşulmasını engeller. İş dünyasının ve liberal kesimlerin beğenisini toplayan AKP’nin en büyük destekçisi Anadolu’nun yükselen sanayicileri olan Anadolu Kaplanları olmuştur (Pamuk, 2014:309). Fakat AKP iktidarı her seçimden birinci çıkarak gücünü perçinledikçe iktisat politikaları da değişecek ve belli iş çevrelerini kollayan ayrımcı uygulamalara gidecektir. Özetle, 2002 sonrasında tarikatlara, dini cemaat ilişkilerine dayanan ağların ekonomide önem kazandığı bir yapıdan bahsedebiliriz (Pamuk, 2014:313).

AKP’nin altın yılları olarak görülen 2002-2007 aralığında küresel genişleyici maliye ve para politikalarının etkisiyle Türkiye’de yüksek büyüme oranlarına ulaşılır. Bollaşan para ve dolayısıyla ucuzlaşan kredi olanaklarının neden olduğu tüketim patlaması söz konusu dönemde konut ve araba alımlarındaki hızlı yükselişten, yurtiçi ve yurtdışı tatil taleplerinin artışından izlenebilir. İnşaata yönelik büyüme modelini tercih eden AKP iktidarları döneminde yalnızca büyükşehirler değil Anadolu kentleri de birer şantiye haline gelmiştir. Konut inşaatlarının yanında her şehre AVM, havaalanı ve üniversite inşa edilmesi de bu dönemin ayırt edici özelliklerinden birisidir. Bu dönemde ayrıca kentte yaşayanların emekliliklerinde yaşamak üzere köylerinde yeni evler yaptırması gibi bir yatırım türü de karşımıza çıkar. Double yolların yapılması, havayolu taşımacılığının gelişmesi (ucuzlaşması) ve üniversitelerin taşra kentlerine yayılması bu kentleri cazip hale getirmeye başlar. 2000’ler yalnızca kamu üniversitelerinin sayısında değil vakıf üniversiteleri sayısında da ciddi artışlar olduğu bir dönemdir. Eğitimin ve sağlığın birer kamu hizmeti olmasından çıkartılarak bu hizmetlerin özelleştirilmesi başlarda ucuz kredi olanakları nedeniyle halka pek olumsuz yansımamıştır. 2002-2008 genişleyici konjonktürüm etkisiyle eğitim harcamaları için pompalanan ucuz krediler eskiden üst gelir gruplarındaki ailelerin çocuklarının gidebildiği vakıf üniversitelerini artık daha düşük gelir grupları tarafından da talep edilir hale getirir. Özel hastaneler için de benzer bir gelişme geçerlidir.

Ne var ki çoğunlukla borçlanma ile yapılan bu harcamalar genel bir refah artışı olduğu yansımalarına neden olur. 2000’lerin ilk on yılı süresince bu tüketim artışı, yüksek büyüme ve düşen enflasyon yeni iktidarın başarısı olarak lanse edilir. Bu durum 2007 ve 2012 seçimlerini de mevcut iktidar partisinin kazanmasıyla sonuçlanır. Ne var ki bu, sanal bir büyümedir; ekonominin tabanını çökerten IMF politikaları bir yandan enflasyon hızını düşürmüş bir yandan tüketimi pompalayarak ekonominin büyümesine destek olmuştur. Ayrıca milli

gelir içinde imalat sanayi ve tarımın payının azalmasıyla ithalata bağımlılığı artmıştır (Kazgan, 2013:336). Hükümet özelleştirmelerden sağladığı gelirlerle kamu maliyesinde de sanal bir iyileşme sağlamıştı. Kısacası, bu dönemde Türkiye sanayi ve tarımını geliştirmekten çok tüketerek, yani dış açık vererek, önemli ölçüde gelişen hizmetlerin katkısı ile büyümüştür (Kazgan, 2013:342).

AKP'nin uzun süreli iktidarının arkasında yatan faktörlerden birisi de sosyal yardımlardır. Özellikle köy ve kasabalardaki yaşlı nüfusa verilen maddi destekler bakım probleminin çözülmesinde rol oynarken, yoksul hanelere sunulan nakdi ve ayni yardımlar alt gelir gruplarının iktidar partisine olan teveccühünü artırır. AKP'nin seçim zaferlerinin başka bir açıklaması da yeni iktidarın rant yaratma ve bu rantı dağıtma performansı olarak görülebilir. Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖİ) adı altında yapılan yüksek maliyetli alt yapı yatırımları aracılığıyla belli sermaye gruplarına dağıttığı rantlar siyasi gücünün güvencesi haline gelmiştir. Bu anlamda inşaat, AKP döneminin gözde sektörü olarak öne çıkmaktadır. Üstelik niteliksiz işgücünü istihdam eden inşaat sektörüne önem vermek siyasi açıdan da kazançlıdır (Gürkaynak- Sayek Böke, 2016). 2013 Gezi Direnişinden sonra otoriter ve militerleşen AKP iktidarının anti demokratik uygulamaları 2018 Başkanlık Sistemine geçişle birlikte “irrasyonel” iktisat politikalarına evrilerek yüz yıllık Cumhuriyet tarihinin en hızlı yoksullaşmasını beraberinde getirir.

Türkiye ekonomisinin yüz yıllık tarihine bakıldığında birbirinden çok farklı iki modelin tercih edildiğini görüyoruz. Bunlardan birincisi iktisadi planlama yoluyla ulusal amaçların öncelendiği ve dolayısıyla devlete daha fazla rol verilen modeldir. DP iktidarının ilk yıllarını saymazsak 1980'e kadar bu modelin baskın olduğunu söyleyebiliriz. 1980'den günümüze kadar hâkim olan ikinci modelde ise serbest piyasa ekonomisi aracılığıyla dünya ekonomisine katılma ve devletin küçültülmesi söz konusudur. Aslında buna bir üçüncü model daha eklenebilir: 2018 yılında Başkanlık sistemine geçilmesiyle birlikte uygulanan “irrasyonel iktisadi model”. Bu üçüncüsü, ikinci kategoriye dahil edilebilecek unsurları barındırmakla birlikte rasyonel olmayan politika adımlarıyla ikincisinden ayrılan, makro istikrarı dahi öncelemeyen, rant mekanizması aracılığıyla belirli sermaye gruplarını kollamaya çalışan Türkiye'ye özgü bir siyasal İslam ekonomi modelidir. Yüzyıllık sürecin üretim ve gelir dağılımı açısından karnesine bakıldığında ilk modelin uygulandığı dönemlerin daha başarılı sonuçlar verdiğini görüyoruz.

Yüzyılın son dönemecinde sinemamız ne durumdaydı peki? Arslan'a (2022:) göre “simetrik küreselleşmenin hakimiyet kurduğu, Doğu Bloğu'nun dağıldığı ve küresel sermayenin tüm dünyayı teslim almaya başladığı bu dönemde Yeşilçam bitmiş, Hollywood egemenliğinin hüküm sürdüğü Yeşilçam Sonrası dönem” başlamıştır. Küresel sermayenin istediği gibi ülkeye girip

çıkmasına izin veren 1989 tarihli Yabancı Sermaye Kanununun uygulanmasıyla filmlerin üretim, dağıtım ve gösterim koşulları tamamen değişmiştir. Büyük sinema salonları küçük cep salonlarına bölünmüş, majör Amerikan şirketlerinin sektörün başat figürleri haline gelmesiyle birlikte yerli sinema zorlu bir rekabetin içerisine girmiştir. Bu dönemde Amerikan film şirketleri paket programlarla sinema salonlarını tüm sezon boyunca kapatırken, yerli filmler ise salonlarda kendilerine yer bulamaz olmuştur. Öyle ki dağıtımıcılar yerli filmleri dağıtarak risk almaktan kaçınır hale gelmiştir (Saydam, 2020). 1994'teki ekonomik krizin etkileri Yeşilçam Sonrası dönemde hareketlenmelere yol açmış ve bağımsız sinemacılar veya Yeni Türkiye Sineması yönetmenleri olarak anılan ve Dorsay'ın "Altı Büyükler" dediği kuşakla farklı bir dönem başlamıştır. Bu nedenle Türkiye sinema tarihi çalışmalarında 1990'ların ortasından günümüze kadar olan süreç bağımsız ya da yeni sinemacılar dönemi olarak isimlendirilir ve dönemin miladına Yavuz Turgul'un 1996'da çektiği Eşkıya filmi konulur (Arslan, 2022:372).

Sinema tarihi açısından bu dönemi öncekilerden ayıran özellikleri; karşıt ya da muhalif bir üretim sürecini barındırması, klasik neden sonuç ilişkili anlatıdan kopuşu içermesi, seyirciyi yönetmenin üzerinde durduğu meseleler hakkında düşünmeye yöneltmesi, seyircinin aktif bir katılımını gerektirmesi, piyasa koşullarının belirlemiş olduğu ilişkilerin dışında yer alması, yönetmenlerin bireysel konuları anlatmaları gibi maddelerle çeşitlendirmek mümkündür (Boz ve Eliaçık, 2024). Aynı zamanda yapımcı ve yönetmen olan genç ve entelektüel kuşağın damgasını vurduğu bu dönemde çoğunlukla sanat filmi ve hatta festival filmi olarak anılacak türlerin sayısının arttığını, sinema üretim pratiğinin değişime uğradığını görüyoruz (Saydam, 2020:9). Bu değişim beraberinde popüler sinema ve sanat/auteur sineması arasında oluşan bir kırılmayı getirir (Arslan, 2022:15) Genellikle üniversite mezunu, sinemacılık dışında da bir meslek sahibi olan, yabancı dil bilen bu kuşak sektörün mevcut kriz ortamında kendilerine has çözümler bulmuştur. Yönetmenlerin kendi filmlerini finanse edebilmesinin en büyük yararı, filmlerin kalitesindeki artış olarak kendini göstermektedir (Tunç, 2012:85).

Diğer sektörlerden neredeyse hiç dış yardım almayan Türk Sineması uzun yıllar direnmesine rağmen, yapımcıların yavaş yavaş piyasadan çekildiği 1990'lı yıllardan itibaren sponsorluk sistemine kapılarını açmak durumunda kalmıştır. Efes Pilsen, Turkcell, Telsim sinemaya sponsor olan kurumlara örnek verilebilir (Tunç, 2012:93).

İşte bu kriz ortamında gerek sanat gerekse popüler gişe filmleri açısından önemli bir finans kaynağı Euroimages adıyla bilinen Avrupa Sinema Destek Fonu olacaktır. Eurimages, 1997-2000 yılları arasında Türk sinemasına 29 milyon 340 bin Fransız Frangı destek sağlar (Tunç, 2012:92) Sinema

sektöründeki üretim potansiyelinin düşüklüğü iktisadi olduğu için Euroimages katkılarının Türkiye sineması açısından ne kadar önemli olduğu açıktır (Tunç, 2012:89-90) Yeşim Ustaoglu, Nuri Bilge Ceylan, Zeki Demirkubuz, Derviş Zaim gibi yeni sinemanın öncü isimleri şartlar gereği auteur yönetmen tavrı içerisine girerek, üretimin tamamında söz sahibi olurlar. Bu isimlerin ürettiği filmler Eurimages ve yurt dışındaki çeşitli fonlardan destek alarak ve uluslararası dolaşıma girerek tüm dünyada gösterilme şansı elde ederler (Saydam, 2020).

Yeni sinemanın uluslararası arenada kendini göstermesi 2000'lerde yeni iktidarla gündeme gelen Yeni Türkiye'nin Avrupacı perspektifiyle de yakından ilgilidir. 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Avrupa Birliği' ne üyelik perspektifi nedeniyle hâkim olan özgürlükçü söylem hem 90'ların iktisadi ve siyasi karanlığı hem de 2001 ekonomik krizinin yarattığı yıkımın ardından sahiden bir yenilik hissinin oluşmasına neden olmuştur (Arslan, 2022:454-455).

Küreselleşmeyle birlikte festivaller, yarışmalar ve özel gösterimlerle tüm dünyadaki yönetmenler, filmler ve sektör temsilcileri bir araya gelir. Bir anlamda “küresel köy” hayali 2000'li yıllarda hayal olmaktan çıkarak gerçekliğin kendisine dönüşmektedir. Dijital sinemanın imkânlarının genişlemesi, ulaşımın, iletişimin ve fiziksel sınırların rahat bir şekilde aşılabilmesini de beraberinde getirir. Türk sineması bu dönemde küreselleşmeyi ve yeni üretim, dağıtım ve gösterim modellerini başarılı bir şekilde değerlendirerek yurt dışına bir atılım gerçekleştirir. Cannes, Berlin ve Venedik başta olmak üzere tüm dünyada gösterilen Türk filmleri gösterildikleri yerlerden önemli ödüllerle geri döner. 1990'lı yıllarda üretime başlayan yönetmenlerin festivallerdeki başarıları ve sinema alanındaki tanınırlıkları yeni yetişen kuşağı da etkiler. 2000'li yılların sinemasında en belirleyici öğeler bu anlamda içerik, biçim ve estetik anlamda yurt dışında görünürlük kazanacak, Avrupa sanat sineması geleneğiyle bütünleşecek yapımlar üretmektir. (Saydam, 2020).

1980'lerin ortalarından 1990'ların sonlarına kadar yerli piyasadaki Hollywood hegemonyası yüzünden gişede varlık gösteremeyen yerli yapımların gişede boy göstermesi 2000'li yıllarda başlar. Hatta 2015 yılı itibarıyla yerli filmlerin sayısı yabancı filmleri arkada bırakır. Özellikle 2004 ve 2005 yıllarında yerli film seyirci sayılarında ciddi artışlar meydana gelmiştir ama bu artışların sebebi, rekor sayıda izleyiciye ulaşan birkaç filmidir. Verilerden hareketle, genel manâda, izleyicinin Türk Sineması'na yöneldiği sonucuna ulaşmak yanlış olur (Tunç, 2012:104). Gişe rekortmeni yerli filmler arasında (ki bunların bütçeleri genellikle bir veya birkaç milyon civarındadır) daha çok ilgi toplayanlar yıldız veya türlere yaslanmaktaydı ve gişe hasılatı sıralamasına girebilmiş hiçbir auteur veya sanat filmi yoktur.

Film üretiminde ve seyirci sayılarında önemli artışlar görülmesinde önemli bir faktör 2004 yılında çıkan 5224 sayılı “Sinema Filmlerinin Değerlendirilmesi ve Sınıflandırılması İle Desteklenmesi Hakkında Kanun” dur. Bu kanununla sektörün devlet eliyle desteklenmesi söz konusu olmuştur. 2001-2018 yılları arasında yerli film üretiminin payı yapım kalitesi ve izleyici ilgisinin de artmasıyla %20 seviyelerinde iken 2018 yılında %46 seviyelerine kadar yükselmiştir. Burada dizi sektöründeki gelişim ve büyümenin, dizilerde oynayan oyuncuların aynı zamanda yerli filmlerde de yer almasının olumlu etkisine de değinmek gerekir (Özdurak, 2020:2).

Bu dönemde yerli sinemaya olan ilgi öylesine artmıştır ki Türkiye, Avrupa ülkeleri arasında yerli yapımların en çok izlendiği ülke haline gelmiştir. 2022 yılı istatistiklerine göre yerli film seyirci sayısının oranı %53’e yaklaşmıştır. 2007’de bu oran %37’dir. 2001-2018 yılları arasında yerli film seyirci sayısının toplam sinema izleyicisi içindeki payının %61 olduğu en yüksek seviye 2018 yılında görülmüştür (Özdurak, 2020:3).

2000-2022 yılları arasında Türkiye’deki sinema salonu sayısı da artmıştır. salon sayısındaki artış sektördeki rekabetin arttığını göstermez. Aksine 2000 sonrası dönemde sinema endüstrisinde oligopolistik bir yapı oluşmuştur (Özdurak, 2020). Ayrıca yerli filmlere olan ilginin büyük kısmı popüler gişe filmlerine yöneldiğini daha önce söylemiştik. Bunun bir nedeni de salonlarda sanat/auteur filmlerinin çok az gösterilmesidir. Örneğin, popüler bir film olan Düşün Dernek salonların %60’ında gösterilirken, kapitalizmin zirvesi olarak bildiğimiz ABD’de bir popüler film olan Starwars salonların sadece %10’unda gösterilmiştir (Müjdecı, 2019).

Sinema sektöründeki oligopolistik yapıya baktığımızda, Türkiye’de 3 büyük film dağıtıcısının pazar payının %70 olduğunu yani bu dağıtımçıların sektörün %70’ine hâkim olduğunu söyleyebiliriz. Bu üç büyükler hangi filmin nerelerde kaç kopya ile gösterileceğine karar veriyor. İlk sırada, bir yılda pazar payını %6’dan %30’a çıkaran Mars Grup bulunmaktadır. Örneğin 2014 yılında en çok gişe yapan ilk 5 yerli film bütün yılın hasılatının yarısını alırken diğer 103 yerli film de diğer yarısını paylaşıyor. Amerika’da ilk 5 yerli film hasılatın sadece %15’ini almaktadır. Dolayısıyla bu eşitsiz dağılım sektörü olumsuz etkilemektedir (Müjdecı, 2019). Dağıtımdaki bu dengesizlik salon işletmeciliğinde katlanarak devam eder. Tek bir şirket, Mars Grup, %52’lik pazar payıyla Türkiye’deki seyircilerin yarısından fazlasını ele geçirmiş durumdadır. Amerika’da ise 5 büyük grubun toplam payı %52’dir (Müjdecı, 2019).

Cinemaximum markası altında faaliyet gösteren Mars Sinemaları ile AFM’nin 2011 yılında tartışmalı birleşmesi sonucu sektörde ciddi bir konsolidasyon görülür 2016 yılında Mars Sinemaları’nı Güney Koreli CJ CGV satın alması sektörün küresel yatırımcılar için cazip bir hedef olduğunu gösterir.

Cazip bir yatırım alanıdır çünkü sinema izleyicisi genç nüfusa hitap etmektedir, yerli yapımlara ilgi arttığı için yerli talep yükseliştir ve bilet fiyatları da artış eğilimindedir. Satın alma işlemi sonrası CGV Mars AVM'lerde açtığı yüksek yatırım maliyeti olan çoklu dijital sinema salonları ile rakiplerine kıyasla daha hızlı büyüyerek sektördeki açık ara liderliğini pekiştirmiş; CGV Mars Dağıtım ve CGV Mars Media şirketle ile de dikey entegrasyon ile sinema sektörünün bütün değer zincirinde hâkim konuma gelmiştir (Özdurak, 2020:)

Özellikle AFM-Mars birleşmesinden sonra geleneksel bağımsız salonlar kapanarak yerlerine Avm'lerde multi/megapleks salonların sayısı artmıştır. Öyle ki, Türkiye'deki AVM tipi sinema salon sayısı, Avrupa'dakilerin iki katı kadardır. Çoğunlukla sanat filmleri gösterimine ağırlık veren geleneksel salonlar Avrupa'da hala %50 oranını korurken, Türkiye'de bu oran %20'nin altına düşmüştür (Müjdecı, 2019).

2000 yılından bu yana film rakamlarına bakıldığında, 2018 ile 2021'deki iki kur şoku (devalüasyon) arası dönemdeki yükseliş ve düşüş sırasında sinemada yapım-dağıtım-gösterim üçlüsü açısından nasıl bir dikey bütünleşme olduğunu izlemek mümkündür. Arslan'a (2022) göre Türkiye'de bazı büyük film yapım şirketleri, küresel dağıtımıcılar ve büyük yerli dağıtımıcıların bir araya gelmesi, akabinde daha pahalıya bilet satılıp bilet sayısının oransal olarak toplam salon sayısının yarısını geçmesi ve çoğu sinema zincirleri bünyesinde bulunan AVM sinemalarıyla meydana gelen dikey bütünleşme sistemidir söz konusu olan.

Türkiye sinema endüstrisinin mevcut durumu yapım-dağıtım ve işletmecilik faaliyetlerinin tek elde toplanması olarak özetlenebilir. Bu tekel hali toplumsal faydası yüksek sinema ürünlerinin önündeki engellerden birisidir. Sonuç olarak, bu kadar hızlı büyüyen bir endüstri serbest piyasa anlayışına bırakılamaz. Başka bir ifadeyle devlet regülasyonu şarttır. Bu regülasyonlar, yapım-dağıtım ve işletmecilik faaliyetlerinin tek elde toplanmasını engelleyecek nitelikte olmalıdır. Bir başka ifadeyle sinemada bir tür "kuvvetler ayrılığı"na ihtiyaç vardır. Film dağıtımıcılarının aynı zamanda yapımcı olmasının engellenmesi, şirketlerin, yapım-dağıtım-gösterim faaliyetleri arasında seçim yapmak zorunda bırakılmaları gerekir. Bunun yanında sinema salonu işletmelerine popüler ve sanat filmi kotası konulabilir. Böylelikle tek tip film üretiminin önüne geçilmiş olur. Bilet fiyatları konusunda bir denetimin getirilmesi ve Kültür Bakanlığı'nın sinema desteğinin artırılması, sinema sektöründe bu regülasyonları uygulamak üzere özerk bir düzenleme ve denetleme kurulunun oluşturulması önerilen çözümler arasındadır.

KAYNAKÇA

- Arslan, Savaş (2022) Türkiye'de Sinemanın Tarihi : Başlangıcından Günümüze, Çev. Rifat Özçöllü, Kronik Kitap
- Boratav, Korkut. (2003) Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002, Ankara: İmge Kitabevi, 7. Baskı
- Boz, Çiğdem ve İhsan Koluçak (2024). "Yeni Türkiye'nin Yeni Sineması Neden Taşralı?", Efil Journal, Osman Aydoğuş Özel sayısı
- Gürkaynak, Refet ve Sayek Böke, Selin. (2016). AKP Döneminde Türkiye Ekonomisi
https://bilimakademisi.org/wp-content/uploads/2014/01/Birikim_2013_gurkaynak_sayek.pdf (erişim tarihi 21.04.2023)
- Kazgan, Gülten. (2013). Tanzimat'tan 21.Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Genişletilmiş 5. Baskı
- Keskin, Sadık. (2008). Türk Sinemasının Mali Yapısı ve Problemleri, Uzmanlık Tezi, Kültür ve Turizm Bakanlığı
- Keyder, Çağlar. (1995). Türkiye'de Devlet ve Sınıflar, İstanbul: İletişim Yayınları, 4. baskı
- Kuruç, Bilsay. (2018). Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi: Büyük Devletler ve Türkiye, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kuyucak Esen, Şükran. (2010). Türk Sinemasının Kilometre Taşları, Agora Kitaplığı
- Müjdeci, Kaan. (2016) KapalıGişe: Türkiye'de Tekelleşen Film Dağıtımı, Türkiye.
<https://www.youtube.com/watch?v=wiXsIGC7ZFI>, Erişim Tarihi: 29.09.2023
- Özdurak, Caner (2020). Birleşme ve Devralmalar Sonrasında Türkiye Sinema Sektöründeki Oligopolistik Yapı, Nişantaşı Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 1
- Pamuk, Şevket (2014) Türkiye'nin 200 Yıllık İktisat Tarihi, İstanbul: İş Bankası Yayınları
- Salman, Cemal (2019). Lâmekandan Cihana Göç, Kimlik Alevilik, Ankara: Dipnot Yayınları
- Saydam, Barış (2020). Türk Sineması'nın Tarihine Genel Bir Bakış, Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, Cilt: 18, Sayı:36, 2020/2, s.401-424
- Scognamillo, Giovanni (2002a). Türk Sinemasının Ekonomik Tarihine Giriş, Yeni İnsan Yeni Sinema, sayı 9, s.94-101
- Scognamillo, Giovanni (2002b). Türk Sinemasının Ekonomik Tarihine Giriş-2, Yeni İnsan Yeni Sinema, sayı 10, s.36-39
- Scognamillo, Giovanni (2002c). Türk Sinemasının Ekonomik Tarihine Giriş-3, Yeni İnsan Yeni Sinema, sayı 11, s.41-43
- Scognamillo, Giovanni (2010). Türk Sinema Tarihi, Kabalcı Yayınları
- Tunç, Ertan. (2012), Türk Sinemasının Ekonomik Yapısı (1896-2005), İstanbul: Doruk Yayınları
- Yankaya, Dilek (2018). Yeni İslami Burjuvazi Türk Modeli, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Yıldırım, Sinan. (2021) Türkiye'de Köylülüğün Sosyal Tarihi, İletişim Yayınları, İstanbul.

TARIMA YÖN VERENLER: ULUSLARARASI KURULUŞLAR

Haluk KASNAKOĞLU¹

1. Giriş

Tarıma yön verenler deyince, ilk akla, birincil arz ve son talebi belirleyen üreticiler ve tüketicilerin gelmesi beklenir. Oysa tarım değer zincirinin, en kalabalık ancak en güçsüz halkaları onlar. Değer zincirinin genelde oligopolcü, yer yer tekeller bir yapısı var. Çok sayıda üretici, değişken girdi piyasalarında az sayıda girdi sağlayıcı, çıktı piyasalarında az sayıda alıcı ile karşı karşıya gelirken, çok sayıda tüketici, perakende piyasalarında az sayıda satıcı ile muhatap olmaktadır. Az sayıda büyük işletmenin bulunduğu, değer zincirinin işleme ara kademelerinde ve dış ticaret'te de durum farklı değil (Tablo 1).

Tablo 1. Tarım Piyasa Yapıları

Girdi Piyasaları	Çıktı Piyasaları	Toptancı Piyasalar	Tarım İşleme	Tüketim Piyasası
Az Sayıda Satıcı	Çok Sayıda Satıcı	Az Sayıda Satıcı	Az Sayıda Satıcı	Az Sayıda Satıcı
Çok Sayıda Alıcı	Az Sayıda Alıcı	Az Sayıda Alıcı	Az Sayıda Alıcı	Çok Sayıda Alıcı
<i>Oligopol</i>	<i>Oligopson</i>	<i>Oligopol/ Oligopson</i>	<i>Oligopol/ Oligopson</i>	<i>Oligopol</i>

Bu durumda en kalabalık paydaşlar olan üretici ve tüketicilerin tarım piyasalarında arz, talep, fiyat ve geliri bölüşümünü belirledikleri ve tarıma yön verdiklerini söylemek çok gerçekçi değil. Peki o zaman tarım piyasalarına yön verenler kimler?

1 Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İktisat Bölümü (Emekli)
haluk.kasnakoglu@gmail.com

Ülke düzeyinde, tarıma yön verenlerin başlıcaları arasında, üretici ve tüketicilerin birleşerek piyasa paylarını artırmak, ölçek ekonomisi sağlamak için kurdukları örgütlerin (kooperatif, dernek, birlik v.b.) yanısıra, tarım politikası yapıcıları ve finansman sağlayıcı kurumlar (siyasi otorite, bakanlıklar, bankalar, v.b.), girdi sağlayıcı şirketler (gübre, ilaç, makina, tohum, v.b), tarım sanayi şirketleri (gıda, giyim v.b.), dış ticaret şirketleri, akademisyenler, basın-yayın ve zincir marketler sayılabilir.

Küreselleşen dünyada tarıma yön verenler, ulusal paydaşlarla da sınırlı değil. Tarımda küresel oyun kurucular arasında aşağıdakiler sayılabilir:

- a. Büyük tarım ülkeleri: ABD, AB (Almanya, Hollanda, Fransa), Çin, Hindistan, Brezilya,
- b. Uluslararası şirketler: Tahıllar: ADM Co, Bunge, Cargill, Louis Dreyfus; Meşrubat: PepsiCo, Coca Cola, Nestle, Danone, Cadbury; İşlenmiş Gıda: Tyson Foods, JBS, Kraft Foods, Unilever, Mars, General Mills, Kellogg; Girdiler: Syngenta, Bayer, Monsanto,
- c. Vakıflar ve STK'lar: OXFAM, BMGF, GFFA, Rockefeller Vakfı
- d. Uluslararası örgütler: BM: FAO, WFP, IFAD, WTO, UNDP, WHO, WB, IMF; BM-Dışı: CGIAR-IFPRI, OECD, EU sayılabilir (Tablo 2).

Bu çalışmada, küresel oyun kuruculardan birisi olan, tarımla ilgili uluslararası kuruluşların tarımı nasıl etkilediği, nasıl karar aldıkları, kime hizmet ettikleri, gündemlerindeki konular, kimler tarafından yönetildikleri, Türkiye'nin bu resmin neresinde olduğu, bu kurumlarda ne kadar etkili olduğu ve diplomasi karnesi konu edilmektedir.²

2. Tarım Gündemini Belirleyen Uluslararası Örgütler

Küresel düzeyde dünya tarımını etkileyen uluslararası örgütleri BM (Birleşmiş Milletler) sistemi içinde yer alan ve yer almayanlar olarak iki gruba ayırmak mümkün. BM sistemi içinde yer alan örgütler ise üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar BM Fon veya Programları, İhtisas Kurumları ve İlişkili Kurumlardır. BM fon ve programları yönetim olarak BM merkeze bağlıdırlar ve bütçelerinin bir bölümünü BM bütçesinden bir bölümünü ise gönüllü bağış, katkı ve hizmetleri

2 Bu makale, geniş çapta yazarın 2019 Nisan ve Aralık aylarında Tarım Orman Bakanlığı tarafından düzenlenen Uluslararası Tarım Diplomasi Akademisi Eğitimleri (Kasnakoğlu, 2019a, 2019b) ve Kasım 2021'de Türkiye Ekonomi Kurumu'nun 21. Ulusal İktisat Kongresi (Kasnakoğlu, 2021) sunumlarına dayanmaktadır.

karşılığı alırlar. İhtisas kurumları bağımsız, kendi üyeleri ve bütçesi olan ancak yaptıkları anlaşmalar çerçevesinde BM ile yakın çalışan, belirli konularda uzmanlaşmış kurumlardır. İlişkili kurumlar ise, ihtisas kurumları gibi ancak daha az bağlayıcı özel anlaşmalarla BM sistemine ilişkilendirilmiş bağımsız kurumlardır. Tablo 2’de bu çalışmaya konu olan tarımla ilgili, birleşmiş milletler sistemine dahil olan sekiz ve olmayan üç uluslararası kuruluş ile bu çalışma kapsamında olmayan ancak çalışmada adı geçen dört sivil toplum kuruluşu listelenmektedir. Aşağıda bu kuruluşlar ve tarımla ilgileri kısaca tanıtılmaktadır.

Tablo 2. Tarım Gündemini Belirleyen Uluslararası Örgütler

Kısa Adı	Adı (İngilizce)	Kısa Adı	Adı (Türkçe)
In United Nations (UN) System		Birleşmiş Milletler (BM) Sistemi İçinde	
FAO	Food and Agriculture Organization	GTÖ	Gıda ve Tarım Örgütü
WFP	World Food Program	DGP	Dünya Gıda Programı
IFAD	International Fund for Rural Development	UKKF	Uluslararası Kırsal Kalkınma Fonu
WTO	World Trade Organization	DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
WHO	World Health Organization	DSÖ	Dünya Sağlık Örgütü
ILO	International Labour Organization	UÇÖ	Uluslararası Çalışma Örgütü
UNDP	United Nations Development Fund	BMKF	Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu
WBG	World Bank Group	DBG	Dünya Bankası Grubu
IMF	International Monetary Fund	UPF	Uluslararası Para Fonu
<i>Outside United Nations (UN) System</i>		<i>Birleşmiş Milletler(BM) Sistemi Dışında</i>	
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	EİKT	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
EU	Economic Union	AB	Avrupa Birliği

CGIAR	<u>Consultative Group on International Agricultural Research</u>	UTADG	Uluslararası Tarım Araştırmaları Danışma Grubu
IFPRI	International Food Policy Research Institute	UGPAE	Uluslararası Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü
Foundations, Forums, Committees		Vakıflar, Forumlar ve Komiteler	
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief	KYOK	Kıtlık Yardımı İçin Oxford Komitesi
BMGF	Bill&Melinda Gates Foundation	BMGV	Bill&Melinda Gates Vakfı
GFFA	Global Forum for Food and Agriculture	GTKF	Gıda ve Tarım Küresel Forumu
TRF	The Rockefeller Foundation	RV	Rockefeller Vakfı

2.1. BM Sistemi İçinde Tarım İhtisas Örgütleri

FAO: Hükümetlerarası bir örgüt olan FAO'nun 194 üye ülkesi, iki asosiyer üye ülkesi ve bir üye örgütü (AB) bulunmaktadır. BM'nin gıda ve tarım konusunda uzmanlaşmış en önemli kurumu olan FAO üç hedefini gıda güvenliği ve güvenirliği, ekonomik ve sosyal kalkınma ve fakirliğin sonlandırılması ile sürdürülebilir doğal kaynak kullanımı ve yönetimi olarak tanımlamaktadır. FAO aynı zamanda dünyadaki en büyük ve kapsamlı tarım istatistikleri veri tabanını olan FAOSTAT'a ev sahipliği yapmaktadır. FAO'nun merkezi olan Roma ve ülkelerde yaklaşık 3500 tam zamanlı olmak üzere, merkezde ve çeşitli ülkelerde çalışan 13,000 personeli bulunmaktadır (FAO, 2024).

WFP: BM sisteminin parçası olan WFP dünyanın açlıkla mücadele eden en büyük insani yardım kuruluşudur. Gönüllü yardımlarla çalışan WFP her yıl gıda yardımlarıyla 75 ülkede 80 milyon kişiye erişmektedir. 8,000 tam zamanlı, çoğu arazide 23,000 çalışanı bulunmaktadır. Savaş ve doğal afet durumlarında ortaya çıkan gıda sorununa en başta bu örgüt koşturmaktadır. 2023 yılında 25 milyar dolar bütçe ile 172 milyon kişiye erişmeye çalışmıştır (WFP, 2024).

IFAD: BM sistemine bağlı uluslararası finans kuruluşu olan IFAD, gelişmekte olan ülkelerde kırsal yoksulluğun çözümüne kaynak sağlayarak katkıda bulunmayı hedefler. 176 ülkenin üye olduğu ve 538 çalışanı olan IFAD kırsal yoksulluğu azaltmak için gelişmekte olan ülkelerin kırsal alanındaki fakirlere yönelik projelerine destek sağlamaktadır. Başlıca çalışma alanları arasında kırsal gelişme ile ilgili olarak iklim ve çevre, verimlilik, su ürünleri, su

kaynakları, kırsal finansman, kooperatifler, piyasaya erişim ile kadın, genç ve yerli nüfus bulunmaktadır (IFAD, 2024).

2.2. BM Sistemi İçinde Tarımla İlgili Örgütler

WTO: 1995 yılında kurulan ve BM sisteminde ilgili kuruluş olarak geçen WTO, ülkelerarası ticareti düzenlemek üzere kurulmuştur. 160 ülkenin üye olduğu WTO 650 kişilik bir sekreteryaya tarafından yönetilmektedir. WTO'nun görevleri arasında ticaret anlaşmalarına ortam hazırlamak, ticaret anlaşmalarını uygulamak ve denetlemek, ticaret anlaşmazlıklarını çözmek, ülkelerin dış ticaret kapasitelerini artırmaya destek, diğer uluslararası kuruluşlarla işbirliği sayılabilir. WTO'nun Tarım Anlaşması 1986-1994 Uruguay Tur'ları sırasında yapılmış ve ülkelerin pazara erişimini kolaylaştırma, ticareti olumsuz etkileyen sübvansiyonları azaltmak yönünde ilk adım olmuştur. Bu anlaşma WTO Tarım Komitesi tarafından izlenmektedir. Tarım dış ticaretindeki bu reformu devam ettirmek için 2001 yılında Doha'da bakanlar düzeyinde bir konferans toplanmış, 2003 de Cancun, 2005 de Hong Kong'da yapılan toplantılardan sonra 2008'de başarıya ulaşmadan dağılmıştır. WTO üyeleri tarım reformu amaçlı toplantılarına devam etmektedir. 2015 Nairobi Bakanlar Konferansında, WTO üyeleri tarımsal ihracat desteklerini kaldırmak üzerine anlaştılar. WTO en kapsamlı dünya dış ticareti ve tarife ve tarife dışı sınırlamalar veri tabanına ev sahipliği yapmaktadır (WTO, 2024).

WHO: BM sistemi içinde uluslararası sağlık sistemini yönetmek ve denetlemekle görevlidir. 194 ülkenin üye olduğu ve 7000 kişinin çalıştığı WHO'nun görev alanları içinde sağlık sistemleri, bulaşıcı ve bulaşıcı olmayan hastalıklar, acil durumlara hazırlık, tartışma ve diyalog forumu oluşturma sayılabilir. WHO'nun çalışma alanlarından birisi de gıda güvenilirliliğidir. Bu bağlamda gıda kaynaklı hastalıklar, gıda hijyeni, gıda teknolojileri (GDO, nano teknolojileri), mikrobiyolojik riskler, kimyasal riskler, uluslararası gıda standartları, uluslararası gıda güvenilirliliği sorumluları ağı, antibiyotik bağıışıklığı, hayvansal ürünlerden geçen hastalıklar, gıda güvenliği ve beslenme konumuzu ilgilendiren WHO faaliyet alanlarıdır (WHO, 2024).

UNDP: Yoksulluğu yok etmek, eşitsizlikleri azaltmka ve krizlere dayanıklı, sürdürülebilir gelişme için 170 ülkede faaliyet gösteren bir BM Programıdır. Önemli bir görevi de BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'ne ulaşmaları için ülkelere yardım etmektir. Her yıl ülkelerin kalkınma yönünde performanslarını sıralayan bir İnsani Gelişme Raporu yayınlar. 7500'ü tam zamanlı olmak üzere 20 bin üzerinde personeli vardır. UNDP tarımda sürdürülebilir uygulama ve sistemlerin geliştirilmesi için kapasite, politika, ve

kurumsal geliştirme projelerine, küçük üreticilerin finansmana erişimi ve kırsal finansman servislerine destek verir (UNDP, 2024).

ILO: BM'in çalışma yaşamındaki uzman kuruluşudur. ILO uluslararası çalışma standartlarını belirlemekte, çalışma yaşamında hakları gözetmekte, insana yakışır iş fırsatlarını özendirmekte, sosyal korumayı ve çalışma yaşamındaki meselelerle ilgili diyalogu güçlendirmektedir. ILO, 187 üye ülkenin hükümetlerini, işçilerini ve işverenlerini bir araya getiren üçlü bir yapıya sahiptir. ILO'nun ana amacı, düzgün çalışma ortamı, insane yakışır iş fırsatları ve sosyal hakları ve güçlü diyalog yoluyla desteklemektir. Tarım sektörü, dünyada en büyük işgücünü ve yoksulluğu barındırdığından ILO'nun ilgi alanına girer. Tarım çalışanları genel olarak düşük ücretlerle ve kötü iş koşullarında sınırlı güvence ile çalışırlar. ILO'da tam zamanlı yaklaşık 3500 personel çalışmaktadır (ILO, 2024).

2.3. BM Sistemi ile İlişkili Kurumlar İçinde Tarımla İlişkili Örgütler

WBG: BM sistemi içinde beş örgütten oluşur. Orta ve düşük gelirli ülkelere borç veren The International Bank for Reconstruction and Development (*IBRD*) ve en az gelişmiş grubundaki ülkelere faizsiz borç veren The International Development Association (*IDA*), birlikte Dünya Bankasını-World Bank (*WB*) oluştururlar. The International Finance Corporation (*IFC*), gelişmekte olan ülkelere sürdürülebilir büyüme için özel sektöre ve hükümetlere, yatırım finansmanı, uluslararası piyasalarda sermaye mobilize etme, danışmanlık gibi hizmetler verirken, The Multilateral Investment Guarantee Agency (*MIGA*), gelişmekte olan ülkelere yabancı yatırımı desteklemek üzere, yatırımcılara ve borç verenlere, siyasi risk sigortası sağlar. The International Centre for Settlement of Investment Disputes (*ICSID*), yatırım anlaşmazlıklarının çözümü için uluslararası ortam sağlar. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere, diğer alanlarda olduğu gibi, tarım ve gıda alanlarında da hibe, kredi ve borç veren, yatırımları destekleyen bu grup, doğal olarak ülkelerin tarım politikalarını koyduğu şartlar ve öncelikler ile etkiler. Diğer uluslararası BM örgütlerinin de finansörü durumunda olan WB onların belirlediği gündemin de uygulayıcısı ve destekleyicisidir. WBG'nin 188 üyesi ve hissedarı ve 16,500 çalışanı vardır (World Bank, 2024a).

IMF: 188 üyesi olan ve BM sistemi içinde yer alan IMF uluslararası parasal işbirliğini desteklemek, finansal istikrar sağlamak, dış ticareti desteklemek, yüksek istihdam ve sürdürülebilir büyümeyi teşvik etmek ve yoksulluğu azaltmak misyonuyla görev yapmaktadır. IMF finansal istikrar sağlamak amacıyla üye ülkelerin ekonomilerini yakından izler ve gerekirse teknik yardım ve borç vererek yardımcı olmayı hedefler. Doğrudan tarım ve gıda

sektörleri üzerinde odaklanmasa da IMF geliştirmekte olan ülkelerin makroekonomik politikaları üzerinde söz sahibidir (IMF, 2024a).

2.4. BM Sistemi Dışında Tarımla İlişkili Örgütler

EU: Avrupa Birliği 28 üye ülke ve 500 milyondan fazla nüfusuyla, dünya nominal gayrisafi yurtiçi hasılasının %30'luk bölümünü oluşturur. Avrupa Birliği, tüm üye ülkeleri bağlayan standart yasalar aracılığıyla, insan, eşya, hizmet ve sermaye dolaşımı özgürlüklerini kapsayan bir ortak pazar (tek pazar) geliştirmiştir. Birlik içinde tarım, balıkçılık ve bölgesel kalkınma politikalarından oluşan ortak bir ticaret politikası izlenir. AB, üye ülkelerini DTÖ, G8 ve BM'de temsil ederek dış politikalarında da rol oynamaktadır. AB'nin tarım ve gıda sektörü, Ortak Tarım Politikası (OTP) [Common Agricultural Policy, CAP] ile yönetilir. AB'nin ilk ortak politikası ve AB bütçesinin en büyük bölümünü oluşturan OTP'nin amacı, yüksek kalitede tarımsal üretimi ve tarımla uğraşanların hayat kalitelerini artırmak, teknik yeniliklerin ve buluşların kullanılmasını ve modernleşmeyi sağlamak, gıda güvenliğini ve tarımda sürdürülebilirliği sağlamak, kırsal ekonomiyi canlı tutmak ve bunları yaparken çevrenin ve biyolojik çeşitliliğin korunmasını da sağlamaktır. Tüm AB üye ülkeleri Avrupa tarım pazarının bir parçası olarak OTP'yi uygulamaktadır. AB, sadece üyeleri için değil, diğer ülkeler için de büyük bir pazar oluşturmaktadır. AB, dünyanın en büyük gıda ithalatçısıdır. Bu politikanın toplu bir şekilde uygulanması, bütçesel kaynakların daha iyi kullanılmasını sağlarken, AB'nin diğer ülkelerle tek bir ticari ortak olarak hareket etmesini sağlamaktadır. Ortak Tarım Politikası'nın üç temel boyutu vardır: Pazar desteği, gelir desteği ve kırsal kalkınma. Avrupa Komisyonunun Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Direktörlüğü 1000 kişilik kadrosuyla AB'nin tüm tarım ve kırsal kalkınma programının uygulanmasından sorumludur ve 11 direktörlük ile OTP'nin tüm dallarında ve dünya gündeminde olan konularda ortak AB görüşü oluşturmaktadır (EC, 2024).

OECD: 34 devletin üye olduğu OECD başta üye ülkeler olmak üzere, dünyada ekonomik ve sosyal refah artışını kendine misyon edinmiş ve bu amaçla hükümetlerin ortak problemleri ile ilgili deneyimlerini paylaşmak, çözüm üretmek üzere birlikte çalışabilmeleri için bir forum sağlamayı hedeflemiş bir örgüttür. OECD'nin bir özelliği de AB ülkeleri ile ABD, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda, Japonya gibi gelişmiş ülkeleri, Türkiye, Kore, Şili, Meksika gibi yükselen ekonomileri bünyesinde toplamasıdır. Yaptırım gücü sınırlı olmakla beraber AB'den daha geniş, diğer uluslararası kurumlardan daha küçük ama işlevsel bir forum oluşturmaktadır. 2500 elemanın çalıştığı OECD sekreteryası, tarım politikaları ve destekleri, balıkçılık, tarımda biyolojik kaynaklar, tarımsal girdi ve çıktı standartları, sürdürülebilir tarım, kimyasal ve biyo güvenilirlik,

kimyasal riskleri, kirlilik, tarımsal ilaçlar, çevre, iklim değişimi, biyo çeşitlilik, su kaynakları, sürdürülebilir gelişme, yeşil enerji, biyoteknoloji, kırsal gelişme, kadın eşitliği, tarım ticareti gibi gündemdeki tüm sorunlar üzerine üyelerinden ve zaman zaman önemli diğer aktörlerden düzenli olarak veri toplamakta, analiz yapmakta raporlar üretmekte ve tartışma ortamları yaratmaktadır. OECD'de özellikle FAO ile birlikte her yıl yayınlanan dünya tarım durum raporu ve üye ülkelerde tarım politikalarının ve tarıma verilen desteklerin miktar ve yapısının izlendiği raporlar ve tarım piyasaları bilgi sistemi (AMIS) tarımda gündem belirleyen son derece önemli kaynaklardır (OECD, 2024a).

CGIAR:15 uluslararası araştırma merkezinden oluşan CGIAR'ın 96 ülkedeki 10,000 araştırmacısı büyük bir araştırma ağı oluşturur. Bu uluslararası işbirliği grubunun amacı, yoksulluk, açlık, beslenme dengesizliği, çevre tahribatı sorunlarına katkıda bulunmak üzere kalkınma için tarımsal araştırma yapmaktır. Balıkçılık, ormancılık, su yönetimi, pirinç, hayvancılık, tropik tarım, yarı kurak tarım, gıda politikası, patates, mısır ve buğday, bio-çeşitlilik gibi alanlarda uzmanlaşmış, 1971 yılında 18 üye ile kurulan CGIAR'ın 15 araştırma merkezine ek olarak, 15'i geliştirmekte olan ülkelere oluşmak üzere 64 üye ülkesi bulunmaktadır. Türkiye 2005 yılında bu gruba en son üye olan ülkelere birisidir (CGIAR, 2024).

IFPRI: CGIAR'ı oluşturan 15 araştırma merkeziden birisi olan IFPRI temelde açlık ve yoksulluğun ortadan kaldırılması yönünde sürdürülebilir çözümler hedefler. 1975 yılında kurulan IFPRI'nin 6 adet stratejik araştırma alanı bulunmaktadır. Bunlar: Sürdürülebilir Gıda Üretimi, Sağlıklı Gıda Sistemleri, Piyasa ve Ticaretin Geliştirilmesi, Tarımın Dönüşümü, Olumsuzluklara Dayanıklılık , Kurum ve Yönetimlerin Güçlendirilmesi ile bu alanların hepsi ile kesişen toplumsal cinsiyet temasıdır. IFPRI kaynaklarını ülkelere, özel vakıflardan, üniversitelerden, sivil toplum kuruluşlarından sağlar. Türkiye IFPRI'ye kaynak sağlayan ülkeler arasında bulunmamaktadır (IFPRI, 2024).

3. Uluslararası Örgütler Tarımı Nasıl Etkiler?

Uluslararası örgütler tarım gündemini, koydukları hedefler, kurallar ve ilkeler yoluyla olduğu gibi, uluslararası düzeyde sağladıkları teknik bilgi, uzmanlık, haber ve istatistiklerle, yayınladıkları değerlendirme, denetleme ve durum raporları ile, sağladıkları müzakere ve toplanma ortamlarını yöneterek ve son olarak finansman sağlayarak, etkilerler.

3.1. İlkeler-Kurallar-Hedefler

Uluslararası kuruluşlar, üye ülkelerin birlikte geliştirdikleri, üzerinde anlaştıkları ilkeler, hedefler ve kuralları duyurarak, gelişmelerine ortam sağlayarak, denetleyerek ve anlaşmazlıkların çözümüne katkıda bulunarak tarımın gündemini etkilerler. Bazı örnekler aşağıda verilmektedir:

SDG: Uluslararası kuruluşların BM şemsiyesi altında geliştirdikleri ve uygulanmak için üzerinde anlaştıkları en bilinen eylem planı SDG:Sustainable Development Goals (SKH: Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri)'dir. Küresel Hedefler olarak da bilinen, SDG, 2015 yılında tüm Birleşmiş Milletler üyeleri tarafından, 2030 yılına kadar, yoksulluğu sonlandırmak, gezegenimizi korumak ve tüm insanların barış ve refah içinde yaşamaları sağlamak için kabul edilmiş, 17 ana başlıktan oluşan, evrensel bir eylem çağrısıdır. Bu başlıklardan 1 tanesi doğrudan (açlığın sonlandırılması ve gıda güvenliği), 5 tanesi kısmen (5,6,12,14,15), diğer 8 tanesi dolaylı olarak tarımı ilgilendirmektedir. Bu başlıklara bağlı somut hedefleri belirleyen 231 farklı göstergenin de pek çoğu tarımla ilgilidir. Nitekim FAO bu göstergelerin 21'inin izlenmesinden baş sorumlu, 5'inin izlenmesinden yardımcı sorumludur (Resim 1).³

CODEX: Codex Alimentarius Komisyonu, FAO ve WHO tarafından ortaklaşa kurulan merkezi Roma'da, 184 ülke+AB'nin üyesi olduğu, BM'e bağlı bir kuruluştur.. Kuruluşun görevi dünyada gıda ile ilgili uygulamaların sağlık ve teknoloji yönünden standartlaştırılmasını sağlamaktır. Kuruluşun bu amaçla hazırladığı "*Codex Alimentarius Standartları*" tüm dünya ülkeleri için güvenilir gıda üretiminde referans dokümandır. Bu standartların, dünyada gıda güvenilirliğinin sağlanmasına ek olarak ülkeler arasındaki gıda ticaretinde de kullanılmaktadır. WTO'nun kurulmasının ardından yürürlüğe giren WTO-Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) -Sağlık ve Bitki Sağlığı Önlemleri ve (TBT) Technical Barriers to Trade - Ticarete Teknik Engeller (TBT) Anlaşmaları uluslararası ticarete gıda ile ilgili düzenlemeler için Codex Standartlarını referans olarak almıştır (FAO, 2024b; T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2024b).

3 UN, 2024, T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2021 ve FAO, 2017'den derlenmiştir.

Resim 1. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri: BM-FAO-Türkiye

ILO Conventions -Sözleşmeler: ILO'nun temel amacı, asgari ve evrensel uluslararası standartlar belirlenmesi suretiyle üye ülkelerdeki çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesidir. Bu standartlar uluslararası çalışma sözleşmeleri ve tavsiye kararları şeklinde oluşmaktadır. ILO'nun kuruluşundan bugüne kadar 189 Sözleşme ve 202 Tavsiye Kararı kabul edilmiştir. Sözleşmeler, usulünce onaylanması halinde onaylayan ülke için bağlayıcı hale gelmektedir. Tavsiye Kararları için ise onaylama söz konusu olmayıp bu metinlerde yer alan ilkeler yol gösterici veya Sözleşmeyi tamamlayıcı niteliktedir. Türkiye, aralarında temel çalışma haklarına ilişkin sekiz sözleşmenin de bulunduğu uluslararası çalışma sözleşmelerinden 56'sını onaylayarak ulusal mevzuatına katmıştır. Bu sözleşmelerin bir çoğu iş ve yaşam koşullarını ilgilendirdiğinden, tarım sektörünü de çok yakından ilgilendirmektedir. Bu sözleşmeler arasında zorla çalıştırma, örgütlenme özgürlüğü, kadın erkek eşit ücret, ayrımcılığın yasaklanması, çocuk işçiliği, işsizlik tazminatı, asgari ücret, işçi tazminatları, çalışma koşulları, iş sağlığı gibi Türkiye'nin karnesinin pek de iyi olmadığı

konuları sayabiliriz (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2017; DİSKAR, 2016).

WTO Tarım Anlaşması: Devletlerin piyasa bozucu ve ticareti sınırlayıcı politikalarını engellemek için WTO üyeleri, 1995’de yürürlüğe giren bir tarım anlaşması gerçekleştirdi. Bu anlaşma ile tarım piyasalarının daha rekabetçi çalışması için ürüne verilen desteklerin ve dış ticaret engellerinin azaltılması yanısıra, üyelerin gıda güvenliği ve çevre sorunlarına duyarlı müzakerelere devam etmesi kararlaştırıldı. Bu müzakereler 2015 yılında ihracat desteklerinin tamamen kaldırılması ve bu yöndeki dolaylı desteklere kurallar getirilmesini kararlaştırdı. WTO Tarım Anlaşması piyasaya erişim, iç destekler, dış ticaret konularına üye ülkelerin ürün ve ürün grupları bazında taahhütlerini ve bunların denetlenmesini içerir (WTO, 2024b).

3.2. Bilgi-İstatistik Veri Tabanları

Uluslararası kuruluşlar, uzmanlık alanları ile ilgili, önemli araştırmaların yapıldığı, bunlara ilişkin raporların yayınlandığı, uluslararası istatistiklerin derlendiği ve göstergelerin üretildiği kurumlardır. Bu bölümde, uluslararası kuruluşlar tarafından derlenen ve yayınlanan tarım istatistiklerini, bir sonraki bölümde durum ve değerlendirme raporlarını irdedeleyeceğiz.

10 kadar örgüt uluslararası gıda ve tarım istatistikleri derlemekte ve yayınlamaktadır. Bunların bazıları yalnız kendi üyeleri için (EUROSTAT ve OECD), diğerleri tüm ülkeler için sınırlı konularda (ILO, WB, IMF) ve daha geniş alanda (FAO and UNSD) istatistik derleyip yayınlamaktadır. FAO, uzmanlık alanı nedeniyle BM sistemi içinde gıda ve tarım istatistikleri yayınlamakla görevlendirilmiştir. 80’lerin ortasına kadar, BM İstatistik Dairesi (UNSD) ve FAO tarım istatistiklerinde kural ve standart belirleyiciydiler. 80 ortalarında, OECD yeni konular ve göstergelerle istatistik alanında oyun kurucular arasına girdi. 2000’lerde Avrupa Birliği’nin genişlemesi ile AB İstatistik Ofisi (EUROSTAT) üye ülkeleri için bağımsız standartlar ve göstergeler belirlemeye başladı. IMF ve WB, kendi sınırlı istatistik derleme ve yayınlama faaliyetlerinde BM standartları ve kurallarına uyma zorunluluğu hissetmediler. Zaman içinde UNSD ve FAO’nun tarım istatistiklerini ülkelerde ve küresel boyutta kontrol etme ve yönetme güçleri giderek azalmaktadır. Gelişmiş ülkeler daha çok üye oldukları OECD, EU gibi örgütler tarafından yönlendirilirken, az gelişmiş/gelişmekte olan ülkeler daha çok fon sağlayıcıları IMF, WB ve BM standartlarına uymaktadır. 2020’lerde artık FAO’nun tarım sayımı dışında, UNSD’nin tarım nüfusu ve dış ticareti dışında tarım istatistiklerine yön verdiklerini söylemek zordur.

Tablo 3’de değişik uluslararası örgütlerde bulunan veritabanları, adresleri ve içerdikleri tarım göstergeleri özetlenmektedir (Kasnakoğlu, 2022, s.67).

Tablo 3. Uluslararası Tarım Veri Tabanları

Kurum	Veri Tabanı Adı	Web Adresi	Konular
FAO	FAOSTAT	www.fao.org/faostat	Üretim, Tüketim, Dış Ticaret, Üretici Fiyatları, Kaynaklar, Gıda Güvenliği, Ürün Piyasaları, Toprak Mülkiyeti, Toprak Dağılımı, İklim, Ürün Denge Tabloları
UNSD	COMTRADE UNdata	https://comtrade.un.org/ https://unstats.un.org/home/	Dış Ticaret, Nüfus, Tarım Sanayi, Ulusal Gelir Hesapları, Enerji
OECD	OECD.Stat	https://stats.oecd.org	Çevre, Tarımsal Destekler, Göç, Yatırım, Resmi Kalkınma Yardımları
EU	EUROSTAT/ FADN	https://ec.europa.eu/eurostat https://agridata.ec.europa.eu/extensions/FarmEconomyFocus/FarmEconomyFocus.html	Ekonomik Hesaplar, Tarımsal İşletme Yapıları, Gıda Zincirleri, Tarım Fiyatları
WB	DATABANK/ WDI	https://data.worldbank.org	Tarım Göstergeleri, Satın Alma Gücü Paritesi, Altyapı, Yoksulluk, Kalkınma, Yardım
IMF	IMFDATA	https://www.imf.org/en/Data	GSMH, TÜFE, Finansman
ILO	ILOSTAT	https://ilostat.ilo.org	İş Gücü, Aktif Nüfus, Ücretler, İşsizlik, TÜFE
WTO	WTODATA	https://data.wto.org	Tarifeler, Tarife-Dışı Önlemler, Dış Ticaret Politika Önlemleri, Dış Ticaret Miktar ve Değerleri, İkili Dış Ticaret
ITC	TRADE MAP	https://www.trademap.org	Dış Ticaret Göstergeleri, Performans, Tutarlılık, Uzaklık, Tarife, Yoğunluk

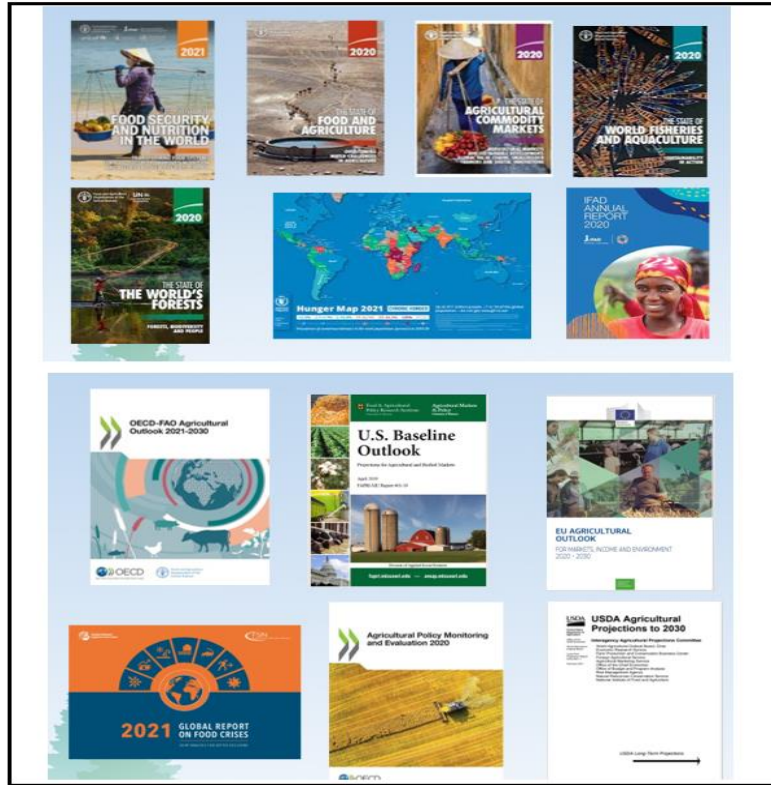
3.3. Denetleme - Değerlendirme - Durum - Tahmin Raporları

Uluslararası örgütler, proje-faaliyet-ilgi alanları ile ilgili durum, gelişim, sonuç, denetleme ve değerlendirme raporları hazırlarlar. Bunlar, tüm dünya, üye ülkeler veya ülke grupları için olabileceği gibi, tek bir ülke için de olabilir. Uluslararası örgütler, bunların yanı sıra, dünya tarım sektörü için farklı varsayımlar kullanarak gelecek tahminleri yaparlar. Bu projeksiyonlar araştırmacılar ve politika yapımcılar için referans/kıstas noktaları oluşturur. Uluslararası örgütler, kendi ilgi alanları ile ilgili karar süreçlerinde kullanmak,

üyelerini bilgilendirmek, belirli politikaları desteklemek veya araştırma amaçlı, bünyelerinde geliştirdikleri, bulundurdıkları veya destekledikleri modelleri kullanarak projeksiyon ve/veya politika simülasyonları yaparlar.

Gıda ve Tarım Durum raporlarına en iyi örnekler, her yıl FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO tarafından yayınlanan *SOFI*: Dünyada Gıda Güvenliği ve Beslenme Durumu (The State of Food Security and Nutrition in the World), FAO tarafından yayınlanan *SOFA*: Gıda ve Tarım Durumu (The State of Food and Agriculture), *SOCO*: Tarımsal Ürün Piyasaları Durumu (The State of Agricultural Markets), *SWFA*: Dünya Balıkçılık ve Su Ürünleri, Durumu (The State of World Fisheries and Aquaculture), *SOFO*: Dünya'nın Ormanların Durumu (The State of World's Forests), IFAD tarafından yayınlanan yıllık raporlar (IFAD annual report), WFP Açlık Haritası (Hunger Map) raporları verilebilir (Resim 2).

Resim 2. Gıda ve Tarım İzleme-Değerlendirme-Tahmin Raporları



Kaynak: Kasnakoğlu, 2021.

Küresel tarım tahmin raporları içinde en bilineni her yıl FAO ve OECD tarafından gerçekleştirilen tarım piyasalarının önümüzdeki on yıldaki gelişim projeksiyonlarının yer aldığı Tarımsal Görünüm (Agricultural Outlook) raporudur. Bu çalışmada tahıl, yağlı bitkiler, şeker, et, süt kapsamaktadır. Projeksiyonlar yapılırken, politika varsayımları, uzman görüşleri ve modeller kullanılır. ABD ve dünya tarım piyasaları için bir diğer 10 yıllık projeksiyon çalışması da ABD tarım bakanlığı (USDA) Ekonomik Araştırma Servisi (ERS) tarafından her yıl yayınlanan USDA Tarımsal Görünüm (Agricultural Outlook) raporudur. Bu tahminler için de bazı iklim, makroekonomik çevre, politika varsayımları, uzman görüşü ve simulasyon modelleri kullanılır.

ABD ve dünya için uzun dönem projeksiyonlardan bir diğeri de Iowa ve Missouri Üniversiteleri ortak araştırma enstitüsü FAPRI Gıda ve Tarım Politikaları Araştırma Enstitüsü -The Food and Agricultural Policy Research Institute tarafından gerçekleştirilen yine yoğun veri, model ve uzman görüşüne dayanan 10 yıllık tarım piyasaları simulasyonlarıdır. Bunların dışında IFPRI, AAFC Agriculture and Agri-Food Canada'nın Kanada için, DG-Agriculture and Rural Development'ın AB için, Wageningen, Purdue, Iowa, Missouri, Bonn Üniversitelerinin küresel düzeyde kısa ve uzun dönem tahminleri bulunmaktadır.

Son olarak, OECD ülkeleri ve seçilmiş diğer ülkelerin tarım sektörlerindeki gelişmeleri özetleyen ve tarım politikalarını değerlendiren ve her yıl yayınlanan OECD Tarım Politikaları İzleme ve Değerlendirme (Agricultural Policy Monitoring and Evaluation) raporundan bahsetmek gerekiyor. Ülkelerin serbest tarım piyasaları ve ticaretinden ne denli uzaklaştığının ölçümelerini yayınlandığı bu çalışma tarım müzakerelerinde önemli bir yere sahiptir (Resim 2).

3.4. Modeller, Analitik Araçlar

Uluslararası örgütler değerlendirme raporlarını yazarken geniş veri tabanları, bilgi ve uzmanlık birikimleri yanısıra, bünyelerinde bulundurdıkları veya dışarıdan destekledikleri modelleri kullanırlar. Genelde çok ürünlü, çok ülkeli kısmı veya genel denge modelleri gündemde olan politika düzenlemelerinin etkilerini tahmin etmede kullanılır ve müzakere masalarının önemli girdisini oluşturur. Bu modellerden başlıcalarının bir listesi ve temel özellikleri Tablo 3'de verilmektedir. Türkiye'nin de çoğunun içinde olduğu bu modeller ülke tarımlarının dünya tarımı ile iki yönlü etkileşimini görmek için son derece önemlidir. Uluslararası örgütler, gerek ev sahipliği yaparak gerekse akademik kuruluşlar bünyesinde bulunan bu modellere fon sağlayarak, denetleyerek ve politika simulasyonu yapılması için sipariş vererek modellerin güncelliğine ve gelişen teknolojiler ve durumlar ışığında güncellenmelerine

önemli katkı sağlarlar. Bütün bu katkıları yaparken de modellerde kullanılan veriler, model yapısı ve kapsamı ve model simulasyonları üzerine söz sahibi olurlar ve bir anlamda modellere yön verirler (Kasnakoğlu, 2021; Nehrey vd.,2019).

3.5. Yardım, Harcama ve Finansman

Uluslararası örgütler üye ülkelere değişik yöntemlerle fon akışı sağlarlar. Bu fon akışları çatışmaların, kıtlıkların olduğu bölgelere fon ve ürün yardımı biçiminde olabileceği gibi, örgüt ihtiyaçları veya faaliyetleri için ülkelere mal ve hizmet satın alınması, ülkelere kredi ve borç verilmesi, proje destekleri, teknik yardım v.b. şeklinde olabilir. Daha sonraki bölümlerde ayrıntılı göreceğimiz gibi 2022 yılında BM sistemindeki uluslararası örgütlerin toplam harcaması \$74 Milyar'ın üzerindedir. Bu harcamanın \$7 Milyar'ı BM sekreteryası, kalanı (\$67 Milyar) sistem içindeki örgütler tarafından kullanılmıştır. Toplam harcamanın %9'u barış hareketlerine, %34'ü insani yardımlara, %22'si kalkınma yardımlarına olmak üzere büyük kısmı dünyanın sorunlu bölgelerine gitmiştir. En büyük harcamaların yapıldığı ülkeler sırasıyla Afganistan, Güney Sudan, Yemen, Somalia, Kongo Demokratik Cumhuriyeti'dir. Harcamaların dört'te biri bu beş ülkede yapılmıştır. Bunları %20 pay ile Ukrayna, Lübnan, Etiyopya, Mali ve Orta Afrika Cumhuriyeti izlemektedir. Türkiye, bu sıralamada %1.2 pay ile 22.sıradadır (CEB, 2024b).

Uluslararası örgütler, yardımları, hibeleri yapabilmeleri, barış gücündeki askerleri doyurabilmeleri için üye ülkelere mal ve hizmet satın alırlar. Türkiye'den de 2022 yılında 21 BM örgütü tarafından \$880 Milyon değerinde mal ve hizmet satın alınmıştır. %3 pay ile mal ve hizmet satın alınan ülkeler içinde sekizinci sıradadır. Türkiye'den satın alınan ürünler içinde en büyük pay gıda ve içecek ürünleridir (%64). Onu taşımacılık ve depolama hizmetleri (%5) takip etmektedir (UNGM, 2024).

BM sistemi dışındaki uluslararası örgütler de insani yardım, felaket ve çatışma amaçlı olmasa da ülkelere tarımı ilgilendiren kaynak transferi yaparlar. Yine de 2023 yılında WB küresel krizlere yönelik \$74Milyar harcamıştır. Pandemi başından 2023 sonuna kadar IMF ise \$300 Milyar harcamıştır. IMF ve Dünya Bankası yapısal uyum kredileriyle ve tarımsal destek projeleriyle pek çok ülkede (iyi veya kötü) tarım politikalarına damgalarını vurmuşlardır. AB özellikle aday ülke tarımlarına uyum süreçlerinde ve diğer AB ile ticaret ilişkisi olan ülkelere verdikleri finansal desteklerle yön vermektedirler.

2023 yılında IBRD tarım sektörüne \$3.7 milyar (sektör bütçesinin %19'u) bütçe ayırmıştır. Türkiye, 2023 yılında Hindistan'dan sonra \$3.9 Milyar ile IBRD'nin en büyük ikinci kredi alanıdır (WB, 2024). IMF aynı yılda (1 Mayıs

2022-30 Nisan 2023) 96 ülkeye \$294 Milyar borç vermiş ve \$337 Milyar kapasite geliştirme yardımı yapmıştır (IMF, 2024). 2022 yılında €357 Milyar AB bütçesinden tarımın da içinde olduğu doğal kaynaklar ve çevre'ye ayrılan pay €68 Milyar ile en büyük üçüncü kalem. OECD'de 2022 yılında tarım'a €9 Milyar, çevreyi korumaya €26 Milyar, kalkınmaya €30 Milyar harcama yapıldığını görüyoruz (EU, 2023; IMF, 2024b; OECD, 2024b; World Bank, 2024b).

Tablo 3. Uluslararası Politika Analizlerinde Kullanılan Modeller

Kısa Adı	Uzun Adı	Ev Sahibi	Tür	Kapsam
ESIM	European Simulation Model	AB/ Hohenheim	KS/AD/ KD	AB, ABD,TR
<i>ESIM verim değişiklerinin fiyatlar üzerindeki etkileri, iklim değişikliğinin tarım üzerine etkileri, ve tarım girdi piyasalarının işleyişiyle ilgili simülasyonlarda kullanılmaktadır.</i> https://apo.uni-hohenheim.de/en/organization/publication/european-simulation-model-esim-in-gams-user-handbook				
CAPRI	Common Agricultural Policy Regionalized Impact Model	AB/Bonn Üniversitesi	KS/ KD	AB28, Norveç, Balkanlar, TR
<i>CAPRI serbest ticaret anlaşmalarının analizinde, iklim değişikliği simülasyonlarında ve politika reformlarının etkilerinin değerlendirilmesinde kullanılmaktadır.</i> https://www.capri-model.org/doku.php?id=capri:docs				
AGMEMOD	AGricultural MEMber States MODelling	AB	AD/ KD	AB, Aday ve Komşu ülkeler
<i>AGMEMOD temelde AB ve ilgili ülkeler için tarım piyasalarında yıllık görünüm ve tahmini ve tarım politikalarının ve diğer makroekonomik değişimlerin AB tarımı üzerine etkilerinin analizinde kullanılmaktadır.</i> https://agmemod.eu/images/AGMEMOD_Technical_Documentation.pdf				
CGERegEU+	EU Regional CGE Models	AB/Bonn	KS/GD	AB
<i>CGERegEU+ modeli temelde ekonomilerin bütünü için sermaye, emek ve toprak piyasalarını modellemeye kullanılır. CAPRI modeli ile birlikte kullanıldığında tarım içi ve tarımdışı fiyatların, sermaye ve işgücü kullanımının etkileşimini irdelemekte yararlıdır.</i> https://www.yumpu.com/en/document/read/22611560/final-documentation-of-the-cgeregeu-model				
AGLINK-COSIMO	AGricultural LINKage – COMmodity Simulation Model	OECD/FAO	KS/ GD	53 Ülke ve Bölge
<i>AGLINK-COSIMO temelde OECD-FAO tarafından her yıl ortaklaşa hazırlanan Tarım Durum raporundaki piyasa tahminlerini elde etmekte, farklı ekonomik büyüme senaryolarının ve tarım politikalarının ürün dengeleri ve tarım ticaret üzerine etkilerini incelemekte kullanılır.</i> https://www.fao.org/documents/card/en/c/CC1839EN/				

PEM-DEVPEM	Policy Evaluation Model The DE velopment P olicy E valuation M odel	OECD	KD/GD	OECD Ülkeleri+
PEM temelde politika değişikliklerinin ve riskin üreticilerin kararlarına ve üretim, transfer etkinliği ve refah etkilerini incelemekte kullanılmaktadır. DEVPEM tarım üreticilerini hem üretici hem tüketici olarak modeller, tarım ve tarım dışı işgücü piyasalarını ve işlem maliyetlerini hesaba katarak politika etkilerini araştırır. https://one.oecd.org/#/document/AGR/CA/APM(2005)30/en?_k=pgr4y0 https://www.google.com/search?q=OECD+DEVPEM+Model&oeq=OECD+DEVPEM+Model&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIJCAEQIRgKGKAB0gEJMTA0NTRqMG00qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8				
MAGNET	Modular Applied GeNeral Equilibrium Tool	AB/ Thunen Wageningen/	AD/GD	141 Ülke ve Bölge
MAGNET tarım, ticaret, bio-enerji politikalarının özellikle küresel toprak kullanımı, fiyatlar, beslenme ve gıda güvenliği üzerine etkilerini araştırmak için kullanılmaktadır. https://www.magnet-model.org/				
IMPACT	The International Model for Policy Analysis of Agricultural Commodities and Trade	IFPRI	KS/KD	159 Ülke
IMPACT değişen çevre, biyofiziksel ve ekonomik koşullar ve değişik politika simülasyonları altında ulusal ve uluslararası piyasaları analiz eden, ekonomik, su, ve ürün modeller ağıdır. https://www.researchgate.net/publication/285446531_The_International_Model_for_Policy_Analysis_of_Agricultural_Commodities_and_Trade_IMPACT_Model_description_for_version_3				
GTAP	Global Trade Analysis Project Model	Prudue	GD	141 Ülke
GTAP tarım ve tarım dışı işgücü ve sermaye sektörlerinin ulusal ve uluslararası etkileşimini ve refah etkilerini irdelemek için kurulmuş bir genel denge modelleri ve veri tabanları ağıdır. https://www.gtap.agecon.purdue.edu/				

Not: KS: Karşılaştırmalı Statik, AŞ: Ardaşık Dimakik, KD: Kısmi Denge, GD: Genel Denge

3.6. Müzakere Ortamı-Kararlar

Uluslararası Örgütlerin en önemli işlevlerinden birisi de ülkelerin değişik konularda bilgilendirme, tartışma ve müzakere etmelerine zemin sağlamaktır. Bu amaçla logistic destek yanısıra teknik destek ve sekreteryaya görevi ile çıkan kararların yayınlanması ve arşivlenmesi hizmetini üstlenirler. Bunu yaparken de alınan uluslararası kararları doğrudan veya dolaylı olarak etkilerler. Bu bölümde uluslararası örgütlerdeki karar süreçlerinin aktörleri, aktör rolleri, etkileşim yöntemleri ve karar türlerine kısa değindikten sonra uluslararası örgütler politika üstümüdür sorusunu soracağız (Reinalda, 2001).

Aktörler: Uluslararası örgütlerde, tüm üyeleri ilgilendiren önemli ve bağlayıcı kararlar genelde tüm üyelerin üst düzeyde katıldığı genel kurullarda alınırlar. Karar tasarıları genel kurula gelmeden pek çok aşamadan geçerler ve olgunlaşırlar. Her kangi bir karar alma sürecinde birçok aktör rol alır. Bunlar

arasında ilgili uluslararası örgüt başkanı (%33), örgütün üst düzey yöneticileri(%15), komite, konsey, genel kurul başkanları ve üyeleri (%10), bağımsız uzman ve danışmanlar (%10), uluslararası kurum üst düzey profesyonel memurlar (%8), üye ülke temsilcileri ve delegasyonları (%7), ulusal ve uluslararası özel sektör temsilcileri (%6), diğer uluslararası örgüt temsilcileri (%6) ve basın yayın temsilcileri sayılabilir (%5). Farklı kararlarda, farklı kurumlarda, farklı ortamlarda değişmekle birlikte, bu aktörlerin parantez içinde gösterilen, çıkan kararlardaki göreceli etkileri (zamanlama, formulasyon, terminoloji, müzakere süreci, pazarlıklar, vb.) çok değişmemektedir.⁴

Önemli Aktör Roller:

Başlatma: Her kararda bir veya birden fazla aktör grubunun öncülük yaparak karar sürecini başlatması gerekir. Gerçek süreç başlatanlar, her zaman görünürdeki formal süreç başlatanlar olmayabilir. Örneğin, genellikle uluslararası memurların hazırladıkları taslak kararlar üye ülke temsilcileri tarafından gündeme getirilir. Bir karar sürecini başlatan gerçek aktörleri bilmek önemlidir.

Veto: Bazı aktörler, stratejik konumlarından, politik güçlerinden, finansal kaynaklarından vb. girişimleri engelleme ve kararları veto rolü oynarlar. Bu resmi veto yetkisinden çok pratikte her ne şekilde ve nedenle olursa olsun bir kararın oluşumunu engelleyebilme anlamına gelir.

Kontrol: Bazı aktörler, kaynaklar üzerindeki tasarrufları, formal yetkileri, tecrübeleri ve bunun gibi nedenlerle, görüşleri dikkate alınmak durumundadırlar. Bu aktörler, kararların bir tür denetçileridir.

Arabulma: Bazı aktörler katılımcılar arasında çoğunluk veya oybirliği sağlanabilmesi için arabulucuk görevini üstlenirler.

Oy: Aktörlerin çoğu pasif oy vericilerdir. Hükümetlerinden aldıkları talimat, koalisyon veya kendi inisiyatifleri doğrusunda oy kullanırlar.

Karar Süreçlerindeki Etkileşim:

Analitik/Tartışma: Farklılıkların akılcı yöntemlerle giderilmesi, gerçeklerin irdelenmesi ve rasyonel tekniklerin uygulanması anlamına gelir. Bu yöntem, taraflar temelde değerler, ilkeler ve karar kriterleri üzerinde anlaşmaları zaman geçerlidir.

4 Parantez içindeki ağırlıklar yazarın öznel değerlendirmeleridir (Kasnakoğlu, 2022).

Pazarlık: Uzlaşının taraflar arasında, rasyonel tartışmalar yerine, ödün alıp-verme ile sağlanmasıdır. Özellikle oybirliği gerektiren durumlarda çok kullanılır.

Tehdit/Rüşvet: Bir veya bir grup aktörün belirli bir kararı ödül veya ceza yöntemleri ile kabul ettirme çabasıdır.

Karar Türleri: Uluslararası örgütlerde alınan kararlar bağlayıcılığına göre farklılıklar gösterirler. Bazı kararlar öneri biçimde, bazıları ise uyulması zorunlu olanlardır. Bazı karar türleri ve kullanılan ifadeler: *Gönüllü:* “May Wish to..” *Gönüllü-Ödüllü:* “If...Will...” *Öneri:* “Recommend/Propose to..” *Anlaşmalı:* “Agrees to...” *Bağlayıcı:* “Must/Should...” *Bağlayıcı-Cezalı:* “Must...Otherwise...”

4. Uluslararası Örgütler Politika Üstü müdür?

Uluslararası örgütlerin kuruluş amaçlarına ve bürokratlarına bakılırsa bu örgütler uluslararası işbirliği çerçevesinde uluslararası sorunlara siyaset dışı teknik ve bilimsel olarak yaklaşan kuruluşlardır. Ancak, her ne kadar faaliyetlerini siyaset dışında yürütmeğe çalışsalar da, üyelerinin çıkar çatışmaları, onları siyasetin içine iter. Nitekim uluslararası örgütlerin, politika dışı gösterilmesi, de bir politika süreci olarak düşünülebilir. Uluslararası örgütlerin, politika üstü gösterilmeleri, bu sistem içinde güç kullanımının ve sistemi sürdürmenin yöntemlerinden birisidir. (Louis ve Maertens, 2021, s.2) uluslararası örgütlerin neden ve nasıl kendilerini siyasetin dışında konumlandırmaya çalıştıklarını araştırdıkları kitaplarında “Uluslararası Örgütler yapmıyor gibi davranıp siyaset yapma sanatının en önde gelenleridir” diyor.

Uluslararası Örgütlerin siyaset dışı görünümü istemelerinin nedenleri arasında işlevsellik, işbirliğini kolaylaştırmak, rekabeti önleme, bilgi akışında kolaylık, ilişkilerde hierarşik avantaj sağlamak, sorumluluğu yaygınlaştırma sayılabilir. Siyaset dışı görünüm uygulamaları arasında ise kurum içi ve kurum dışı teknik uzman sunumu ve olaylara teknik yaklaşım, problem ve çözümleri rakamlara ve göstergelere indirmek, teknik yardım sunmak, tarafsızlık üretme, destekleme, tavsiye verme, zaman kazanma, hız düşürme, sulandırma sayılabilir.

Uluslararası Örgütlerin insan gücü, üst düzey yöneticilerden, merkezde ve sahada görev yapan tam zamanlı profesyonel memurlardan, hizmet personelinin ve kısa süreli danışmanlardan oluşurlar. Bu örgütlerde yapılan çalışmalarda, müzakerelerde, alınan kararlarda bu elemanların değişen oranlarda ancak küçümsenemeyecek derecede önemleri vardır. O zaman şunu soralım:

4.1. Uluslararası Örgüt Çalışanları Bağımsız mıdır?

BM sisteminde ve pek çok uluslararası örgütte çalışan elemanlar BM Çalışanları Yönetmeliğine tabidir (UNHR, 2024). Bu yönetmeliğin 1. Maddesi çalışanların görev, sorumluluk ve ayrıcalıkları başlığını taşır ve şu maddelerden oluşur:

- BM çalışanları uluslararası memurdur. BM çalışanı olarak sorumlulukları ulusal değil, uluslararasıdır;
- Çalışanlar, Genel Sekreter veya yetkili kılacağı temsilcisi önünde aşağıdaki yazılı yemini yaparlar:

“BM memuru olarak, bana emanet edilen işleri, bütün sadakat, takdir ve vicdan duygularıyla uygulama, davranışlarımı ve bu görevleri yerine getirirken yalnızca Birleşmiş Milletler menfaatlerini gözeteyeceğime ve herhangi bir hükümetten veya kurum dışındaki kaynaktan talimat istemeyeceğime veya kabul etmeyeceğime, yemin eder, söz veririm”.

- Görevlerini yerine getirirken, çalışanlar herhangi bir hükümetten veya kurum dışındaki kaynaktan talimat isteyemez veya kabul edemez.
- Görevi kabul ederek, çalışanlar, görevlerini ve davranışlarını sadece kurum menfaatleri doğrultusunda yerine getireceklerine söz verirler.
- Olağan işlerini uygulanması sırasında gerekli olan veya Genel Sekreterin yetki vermesi dışında, resmi pozisyonlarından dolayı kendilerince bilinen ve kamuya açık olmadığını bildikleri veya bilmeleri gereken bilgiyi, herhangi bir hükümete, birime, kişiye veya kaynağa veremezler. Bu sorumluluklar, hizmetten ayrılınca sona ermez.

Başka bir deyişle, uluslararası memurların kendi ülkelerine değil Birleşmiş Milletler amaçlarına hizmet etmeleri beklenir. Ancak ülkelerin kendi vatandaşlarını uluslararası örgütlerde yüksek pozisyonlara atama mücadelesi, bu pozisyonların önemi yanı sıra bu memurların kendi ülke menfaatlerine hizmet etmeye devam edeceği düşüncesindendir. Nitekim bu konuda “Birleşmiş Milletler Sekreterliğine Personel Yerleştirme Politikaları” başlıklı 600 sayfalık bir kitap bile yazılmıştır (Ameri, 1996). Uluslararası bürokratlar, kontrol edilmeleri kolay olmadığından yada istenmediğinden, takdire dayalı kararlar için ulusal bürokratlardan daha geniş alana sahiptir. Uluslararası örgütlerin çoğunda personel alımında geçerli olan ulusal kotalar, yapılan işlerden bağımsız, uluslararası bürokrasilerin oluşmasına yol açar. Uluslararası bürokrasiler, resmi kurum içi işleyiş nedeniyle, genellikle etkinliği düşük, formalitesi bol, olarak nitelendirilebilir. Uluslararası bürokrasilerin kendi politika tercihleri olabilir ve

ortam müsait olduğunda bunları uygulamaya koymayı deneyebilirler. Tablo 4’de çalışanların ülkelerine ve kıdamlarına göre kime hizmet ettiklerine yönelik yazarın bir değerlendirmesi sunulmaktadır (Kasnakoğlu, 2021).

Tablo 4. Uluslararası Memurlar Kime Hizmet Eder?

Kıdem \ Ülke	Az Gelişmiş	Gelişmekte Olan	Gelişmiş
Düşük (P1-P2)	Uluslararası	Ulusal	Kişisel
Orta (P3-P4)	Uluslararası	Kişisel	Uluslararası
Yüksek (P5-D1)	Kişisel	Uluslararası	Uluslararası
Çok Yüksek (D2 ve +)	Kişisel	Ulusal	Ulusal

Uluslararası Kuruluşlarda Pozisyonlar ve Ücretler

Uluslararası kuruluşlarda, kendilerine özgü durumlar dışında, genellikle BM iş tanımları ve ücretleri uygulanır. Pozisyonlar temelde yönetici (DG: Genel Direktör, ADG: Genel Direktör Yardımcısı, D2: Direktör-D1: Direktör Yardımcısı veya Bölüm Başkanı), (P1-P5), genel hizmet (D1-D7): uzamanlar (profesyonel) ve (NOA-NOD): ülke uzman (profesyonel) memurlar olarak sınıflandırılabilir. DG ve ADG hariç her kadro’nun da yana doğru 8 kademesi vardır.

Profesyonel çalışanların ücretleri *Soyluluk İlkesine (Noblemaire Principle)* göre yani üye ülkelerde benzeri işi yapan en yüksek devlet memuru düzeyinde belirlenir. Bu da yılda \$45 bin-\$200 bin arası bir baz ücret demektir. Uluslararası system içinde elde edilen gelirler genelde vergiden muaf’tır. Ancak uluslararası kuruluşlar bulundukları yerdeki gelir vergisine denk gelen bir miktarı çalışanlardan daha sonra emekli maaşı olarak kullanmak üzere keserler. %20 civarında olan bu kesinti sonrası en yüksek net baz ücret \$150 bin, en düşük net baz ücret ise \$37 bin. Bu net ücrete uluslararası örgütün bulunduğu yerdeki yaşam maliyetine göre, en düşüklerinden birisi Türkiye olmak üzere, ve her ay revize edilen %25 ile %90 arası bir görev yeri eklemesi yapılır. Bunun üzerine eş ve çocuk tazminatı, çocuk eğitim desteği, kira yardımı, ailecek sağlık sigortası ve dolgun emekli ikramiyesi ve/veya maaşı eklenince net maaş aylık \$5 bin-\$ 25 bin dolaylarındadır.⁵

5 Şubat 2024 ayında ek görev yeri tazminatı: Türkiye %24, Roma %34, Brüksel %51, Paris %60, New York %88, Cenevre %90 (OHRM, 2024).

Genel hizmet personeli ücretleri *Flemming İlkesine* göre, yani görev yaptıkları yerde işgücü piyasasındaki aynı işlere karşılık gelen en iyi (ancak en yüksek olmayan) ücrete göre belirlenir. Dolayısıyla ülkeden ülkeye değişir. Dolar bazında ücretlerin en düşüklerden biri olduğu Türkiye’de görev yapan genel hizmetli çalışanlar net \$10 bin-\$40 bin, ülke uzmanları net \$25 bin-\$90 bin alırken, İtalya’da görev yapan hizmet personeli net \$30 bin-\$80 bin, ülke uzmanları net \$57 bin - \$111 bin, ABD’de sırasıyla net \$ 34 bin-\$86 bin ve \$69bin-\$175 bin yıllık ücret almaktadır. Uluslararası uzmanlarda olduğu gibi bu ücretlere eş, çocuk, cenaze, dil tazminatları, Sigorta ve dolgun emekli maaş/ikramiyesi eklenmektedir (OHRM, 2024).

Görüldüğü gibi uluslararası örgütlerde ücretler özellikle geliri düşük gelişmekte olan ülke ortalamalarının çok üzerinde, gelişmiş ve ücretlerin yüksek olduğu ülkeler için ise ilgi çekebilecek ve denemeye değer ölçülerdedir. Bu nedenle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin en iyileri uluslararası örgütlerdeki bu kadrolar için yarışırılar çoğu zaman deneyim ve bilgileri ile hak ettikleri kadroların altındaki kadrolara razı gelirler. Gelişmiş ülkelerin ise en iyi beyinleri, idealist ve mesleki olarak çok uygun olanlar dışında uluslararası örgütlerdeki pozisyonları tercih etmezler, edenler de daha üst kadrolardan giriş yaparlar. Pek çok gelişmekte olan ülkenin bilgili, deneyimli bakan, müsteşar, profesörü’nü orta uzman kadrolarında (P3-P4) görmek mümkünken, gelişmiş bir ülkenin benzeri konumundaki kişilerini yönetici kadroları ancak tatmin etmektedir

4.2. Uluslararası Örgüt Personeli Nasıl Olunur?

BM, İhtisas ve İlgili Kuruluşların CEO’ları (Genel Sekreter/Genel Direktör/Yönetici Direktör) son derece geniş yetkilerle donatılmışlardır ve genelde 4 yılda bir iki aşamalı seçimle gelirler. Seçimde her üye ülkenin 1 oyu vardır. O nedenle seçim öncesi ve seçim sırasında bölgesel ve ikili işbirlikleri, koalisyonlar olur. Genelde gelişmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşların önemli finans kaynağı ülkeler, bu pozisyonlarla yakından ilgilenirler ve kendi vatandaşlarının veya güvenebilecekleri ülke vatandaşlarının bu pozisyonlara gelmesi için çaba harcarlar. Bu seçimlerde büyük bloklar Güney Amerika, ABD-Kanada-AB, Afrika ve Asya’dır. 2024 yılı itibariyle tarımla ilgili uluslararası kuruluşların başında ABD (WFP, WB, WTO), Çin (FAO), Bulgaristan (IMF), İngiltere (ILO), Avustralya (OECD), Brezilya (UNDP), Etiyopya(WHO), İspanya (IFAD), Belçika(IFPRI) vatandaşları bulunmaktadır. Almanya, ABD, İngiltere, Çin, Japonya gibi uluslararası kuruluşların bütçelerinin yarısından fazlasını sağlayan ülkeler kurumların tepesinde olmadıkları zaman mutlaka genel direktör vekilliklerini almaya çalışırlar. Nitekim FAO ve IMF’deABD,

UNDP’de Çin, OECD’de Avusturya, WHO’da İrlanda vatandaşları 2.nci kişi pozisyonlarındadır.

Genel Direktör ve vekilleri dışındaki üst düzey yöneticiler (ADG-D) ve uzman(P) pozisyonları uluslararası ilan, başvuru evrakı üzerinden değerlendirme, kısa liste, mülakat, seçim komitesi, onaya sunulan aday listesi ve sonunda genel director ataması süreçlerinden geçer. Burada en önemli faktör aday ülke kotalarıdır. Her üye ülkenin nüfus ve ilgili kuruma katkısı oranında bir eleman kota aralığı vardır. Bu aralığın altında elemanı olan veya hiç elemanı olmayan ülkeler eksik temsil edilenler, bu aralık içinde elemanı olanlar eşit temsil edilenler ve bu aralıktan fazla elemanı olanlar fazla temsil edilen ülkeler olarak sınıflandırılırlar. Bir kadro’ya eleman alımında eşit ve fazla temsil edilen ülke vatandaşları ancak istisnai olarak ve genel direktör’lerin onayı ile işe alınabilirler. Bu zaman zaman eleman alımında pozisyonlara piyasadaki en iyi adayın işe alınamamasına neden olmaktadır. Kota sınırlamasında pozisyonun kıdemi yerine sayısı söz konusu olduğundan bazı ülkeler kotalarını az sayıda yüksek kademe eleman ile doldururken bazı ülkeler kotalarını çok sayıda düşük pozisyondaki eleman ile doldurmaktadır. Örneğin 2-3 P5 ve üzeri pozisyon 30-40 P3 ve altı pozisyondan daha etkili olabilmektedir. Bu kural zaman zaman bazan zorunlu olan bazan siyasi nedenlerle delinebilmektedir. O nedenle de bazı ülkeler fazla temsil edilirken bazı ülkeler az veya eşit hatta hiç temsil edilmemektedir.⁶ Daha sonra daha detaylı değineceğimiz gibi örneğin BM’de ABD, Çin, Japonya, Suudi Arabistan, Birleşik Arap Emirlikleri gibi önemli kaynak sağlayan ülkelerin yanı sıra Brezilya, Türkiye, Venezualle, Kore, gibi büyük ülkeler de az temsil edilenler arasındadır.

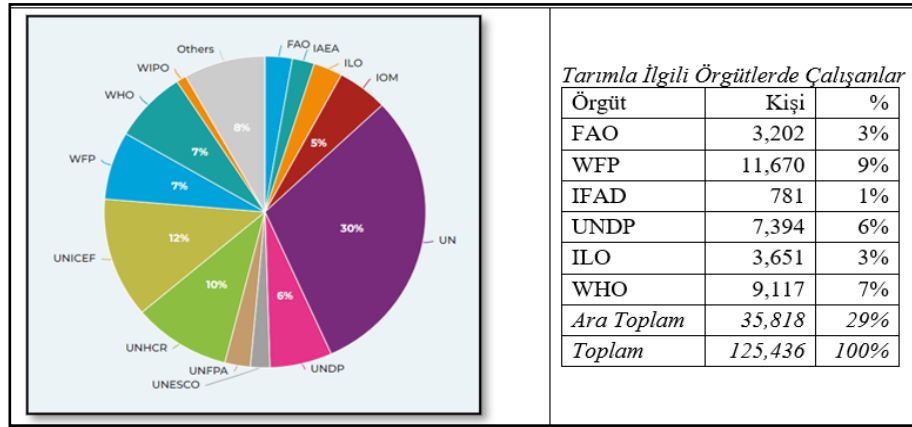
6 BM’de az temsil edilen veya hiç temsil edilmeyen ülkeler: Afghanistan, Andorra, Angola, Antigua & Barbuda, Bahrain, Belize, Brazil, Brunei Darussalam, Cabo Verde, Cambodia, China, Comoros, DPR of Korea, Djibouti, Dominica, Equatorial Guinea, Gabon, Grenada, Guinea-Bissau, Haiti, Israel, Japan, Kiribati, Kuwait, Lao PDR, Lesotho, Liberia, Libya, Liechtenstein, Luxembourg, Marshall Islands, Micronesia, Monaco, Mozambique, Namibia, Nauru, Norway, Oman, Palau, Papua New Guinea, Qatar, Republic of Korea, Turkey, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Samoa, San Marino, Sao Tome and Principe, Saudi Arabia, Solomon Islands, Somalia, South Sudan, Suriname, Timor-Leste, Turkmenistan, Tuvalu, United Arab Emirates, United States of America, Vanuatu, Venezuela.

5. Birleşmiş Milletler Sistemini Kimler Yönetmektedir?

5.1. BM Sistemi Örgütlere Göre İnsan Kaynakları

2020 yılı itibarıyla, WB, IMF, OECD gibi BM ile ilişkili örgütleri dışlarsak, BM sistemi içinde 125 bin üzerinde tam zamanlı eleman çalışmaktadır.⁷ Bunun yaklaşık 16 bin'i veya %13'ü doğrudan tarım üzerine uzmanlaşmış FAO, WFP ve IFAD'da çalışmaktadır. BM sistemi içinde çalışanların yarısından fazlası (%52), BM Merkezi, UNICEF ve UNHCR'da çalışmaktadır (Resim 3).

Resim 3. BM Sistemi İnsan Kaynakları.

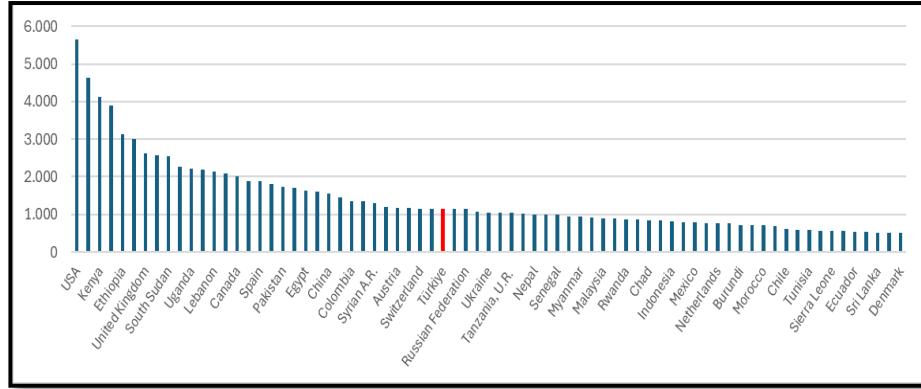


Kaynak: CEB, 2024a.

5.2. BM Sisteminde Ülkelere Göre İnsan Kaynakları

Resim 4'de BM sistemi içinde 2022'de çalışanların ülkelerine göre dağılımı verilmektedir. Bunların içinde payı %1 üzerinde olan gelişmiş ülkeler %24 toplam pay ile sırasıyla ABD, Fransa, İtalya, İngiltere, Kanada ve Almanya, İspanya ve Çin'dir. Payı %2 üzerinde olan barış gücü ve insani yardım faaliyetlerinde yer alan az gelişmiş ülkeler sırasıyla Kenya, Etiyopya, P.R.Kongo, Hindistan ve Güney Sudan %12 üzerinde bir paya sahiptir. Türkiye 1142 çalışanı ve %0.9 pay ile sıralamada 33'üncüdür.

⁷ Bu çalışmada kullanılan insan kaynakları verileri aksi belirtilmedikçe tam zamanlı bir yıl veya daha uzun süreli çalışanları kapsamaktadır. Bir örüttem diğerine geçici süre ile ödünç varilen elemanlar, ödünç veren kurum hesabına yazılmaktadır.

Resim 4. BM Sisteminde Ülkelere Göre Çalışan Sayıları, 2022.

Kaynak: CEB, 2024a.

5.3. BM Sisteminde Pozisyonlarına Göre Çalışanlar

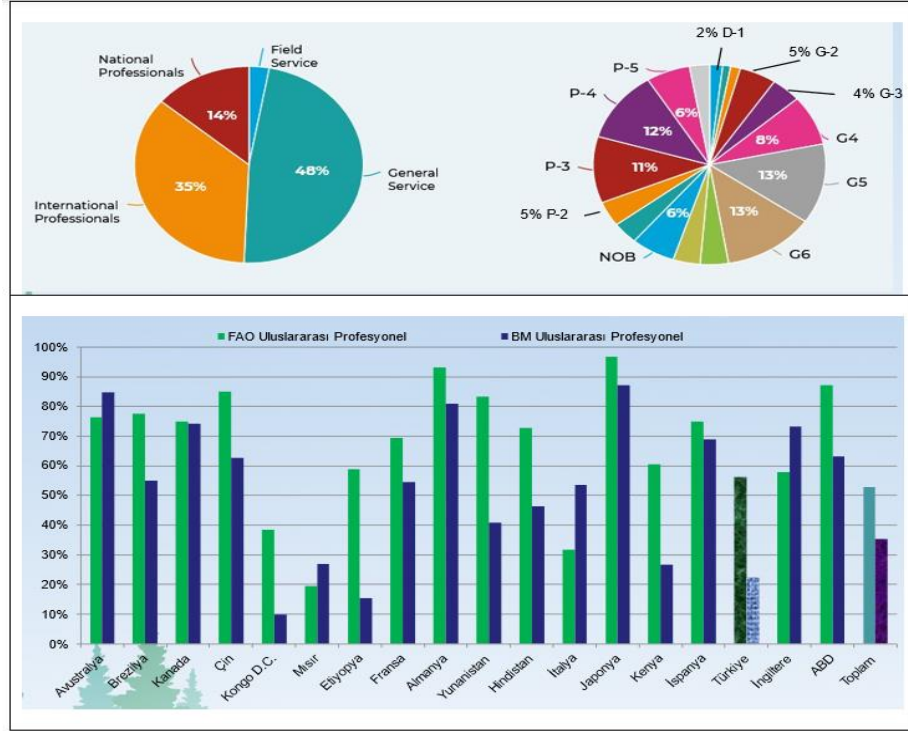
Ülkelerin uluslararası kuruluşlar üzerindeki etkileri verdikleri eleman sayısından çok çalışanların hangi kurumda ve hangi düzeylerde oldukları ile belirlenir. Gelişmiş ülke elemanları daha çok merkezde, üst kademe profesyonel uzman ve yönetici konumundayken, az gelişmiş ülke vatandaşları daha çok alt düzeylerde profesyonel ve genel hizmet ve saha elemanı olarak görev yapmaktadır. Şekil 5’de uluslararası örgütlerde çalışanların pozisyonları gösterilmektedir. Çalışanların yarıya yakını (%48) hizmet personeli. Yalnızca %35’i uluslararası profesyonel (uzman) konumundadır. Geriye kalan %17 üye ülkelerde istihdam edilen ülke uzmanları ve saha elemanlarıdır. Uluslararası uzmanların dağılımına bakıldığında, kararlara etki edebilecek düzeydeki elemanların ve yönetici konumda olanların (P5 ve yukarısı) %8 olduğu görülmektedir.

BM sistemi bütününde ve uzmanlaşmış tarım örgütü olan FAO’daki seçilmiş ülkelerin uluslararası uzman oranlarını gösterilmektedir. BM sistemindeki %38 ortalama karşılık Japonya, Avustralya, Almanya’nın %80 üzeri, Kanada ve İngiltere’nin %70 üzeri uluslararası uzmanının olduğunu görürüz. BM’de çalışan Türkiye vatandaşları içindeki uluslararası profesyonel oranı, BM ortalamasından da daha düşük, %20’nin biraz üzerindedir. FAO’ya gelince %50 civarındaki uluslararası uzman oranına karşılık Japonya, Almanya için %90 üzeri, ABD, Çin ve Yunanistan için %80 üzeri, Brezilya, Avustralya, Kanada, İspanya, Hindistan için %70 üzeridir. Türkiye için bu oran FAO ortalamasının biraz üzerindedir (Resim 5).

5.4. Uluslararası Kuruluşların Gelir Kaynakları

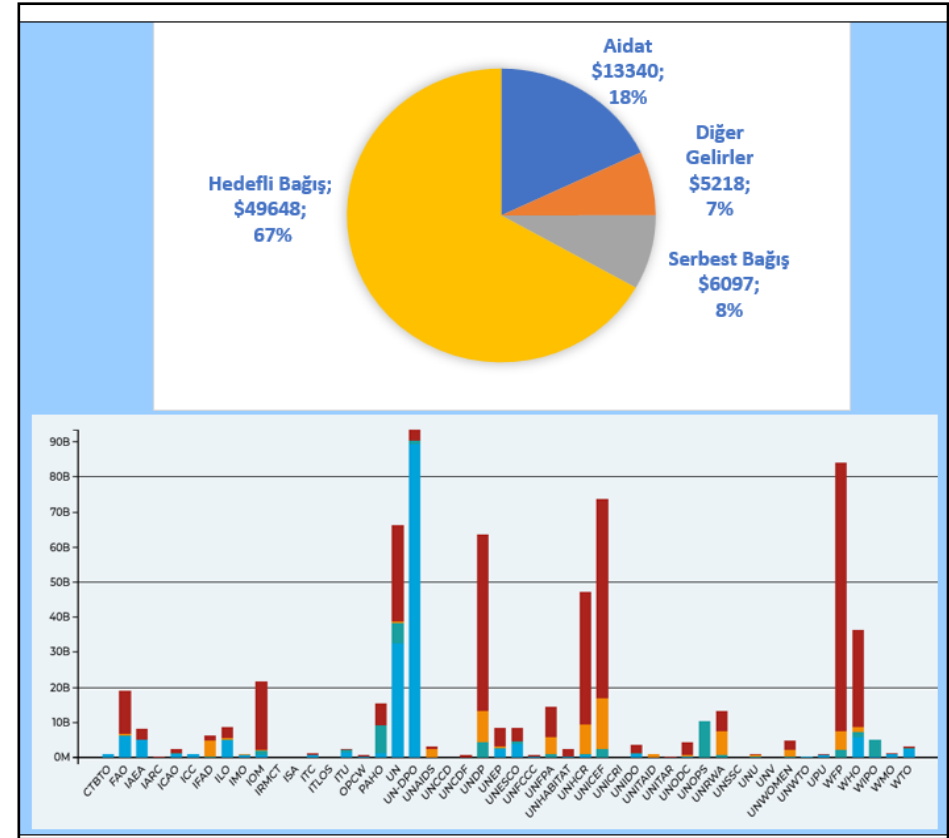
Uluslararası kuruluşların gelir kaynakları genelde üç ana kalemden oluşur. Bunlar üye ülkelerin aidatları, gönüllü bağışlar ve kurumun diğer kaynaklardan gelirleridir. Üye ülkelerin aidatları BM sistemi içinde ödeme güçlerine göre belirlenir. Ödeme gücü ise ülkelerin dünya GSMH içindeki payları, nüfusları ve dış borçları ile düzeltilerek, alt ve üst limit sınırları içinde belirlenir. Gönüllü bağışlar da yönlendirilmiş ve yönlendirilmemiş olarak ikiye ayrılır. Yönlendirilmiş bağışlar yalnızca belirli alanlarda, bölgelerde, ülkelerde kullanılmak üzere uluslararası kuruluşların kullanımına verilmiştir. Diğer kaynaklardan gelirler, kurumların danışmanlık, hizmet, satış ve kira gelirleridir. 2022 yılında BM sisteminin toplam bütçesi \$74.3 Milyar'dır. Bu büyüklük Türkiye'nin 2022 yılındaki \$900 Milyar GSYH'sının %8'inden fazladır.⁸ Gelirin yalnız %18'i üye ülke aidatlarından oluşmaktadır. En büyük grup (%67) nereye kullanılacağı belirlenmiş gönüllü bağışlardan oluşmaktadır. BM sistem gelirinin değişik kurumlarda gelir kaynaklarının dağılımı farklılık göstermektedir. (Resim 6). Örneğin tarımla ilgili örgütlerden WTO'da üye aidatları gelirin %90'ından fazlasını oluştururken, ILO'da yaklaşık yarısını (%48), FAO'da %17'sini ve WHO'da %10'unu oluşturmaktadır. WFP, IFAD ve UNDP, BM fonu olduklarından kendi üye aidatları bulunmamaktadır (Şekil 12b). Devletler BM sistem gelirlerinin yaklaşık %70'ini sağlarlar. Gelire diğer katkı yapanlar arasında %11 ile çok uluslu finans kuruluşları, %5 ile özel sektör, %4 ile AB, %1 ile vakıflar ve STK sayılabilir (CEB,2024c).

8 Bu rakamın içinde IMF, WB, OECD ve AB gibi bütçeleri büyük BM ile ilişkili kurumların olmadığını hatırlatalım.

Resim 5. BM Sistemi Çalışan Pozisyonları, 2020.**Kaynak:** CEB, 2021 ve 2024a.

BM Sistemine devlet katkısı 2022 yılında toplam \$54 Milyar olmuştur. Bu katkının \$34 milyarlık büyük bölümü (%64) gönüllü ancak nereye kullanılacağı belirtilmiş bağışlardır. İkinci önemli kalem \$13 milyar ile üyelik aidatlarıdır. Tablo 5’de BM bütçesine üye aidatı ve toplam katkıları en yüksek olan ülkeler gösterilmektedir. Görüldüğü gibi ABD, Çin, Almanya, İngiltere ve Japonya gerek toplam gerekse aidat katkılarında en yüksek paya sahiptirler. Bu beş ülke, aidatların,% 58 toplam bütçenin ise %60’ını sağlamaktadır. Bunlara her iki kırılımda da Fransa ve Kanada, toplamda Hollanda, Norveç ve İsveç, aidatlarda İtalya, Kore ve Rusya eklenmektedir. 10 ülke aidatların ve toplam bütçenin dört’te üçünü ödemektedir. Tablo’nun en altında Türkiye’nin BM sistemine aidat ve toplam katkıları gösterilmektedir. Türkiye toplam aidatın %0.6’sı ile 22.nci sırada, aidat dışı toplam katkının ise 0.2’si ile 38.nci sırada yer almaktadır (CEB, 2024b).

Resim 6. BM Sistem Genel (2022) ve Örgütleri Kaynak Dağılımı (2020)(Milyon\$).



Kaynak: CEB, 2024.

Tablo 5. Ülkelerin Birleşmiş Milletler Bütçesine Katkıları (2022)

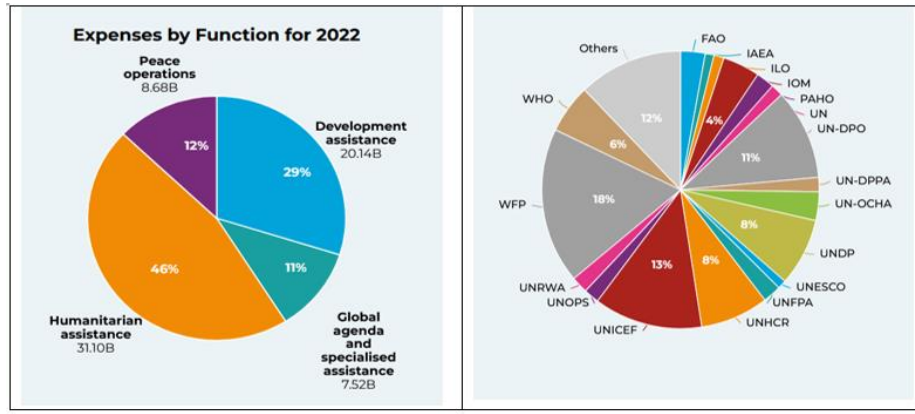
a	Ülke	Aidat Katkısı Milyon \$	%	Sıra	Ülke	Toplam Katkı Milyon\$	%
1	ABD	3,109	24%	1	ABD	18,095	34%
2	Çin	1,954	15%	2	Almanya	6,836	13%
3	Japonya	1,000	8%	3	Japonya	2,717	5%
4	Almanya	808	6%	4	İngiltere	2,140	4%
5	İngiltere	660	5%	5	Çin	2,118	4%

6	Fransa	652	5%	6	Kanada	2,035	4%
7	İtalya	433	3%	7	Hollanda	1,715	3%
8	Kanada	365	3%	8	Fransa	1,452	3%
9	Kore	322	2%	9	Norveç	1,343	2%
10	Rusya	317	2%	10	İsveç	1,129	2%
	10 Ülke	9,719	74%		10 Ülke	39,581	74%
	Diğer	3,340	25%		Diğer	14,194	26%
	Toplam	13,139	100%		Toplam	53,775	100%
22	Türkiye	80	0.61%	38	Türkiye	132	0.24%

5.5. Uluslararası Kuruluşların Gider Kalemleri

BM sistemi harcamalarının, işlevlerine göre değerlendirildiğinde, büyük bölümünü insani yardımlar oluşturmaktadır. \$31 Milyar ile bu harcamalar bütçenin yarıya yakınını (%46) götürmektedir. Bu fonlar iklim kaynaklı afetler (sel, fırtına, kuraklık, yangın, heyelan), geofizisel afetler (deprem, heyelan, yanardağ patlaması), politik kaynaklı afetler (çatışma, terör, göç) sonucunda etkilenen nüfuslara yardım için kullanılır. Gıda afet kaynaklı ihtiyaçların en önemli ayağı olduğundan bu fonların önemli bir bölümü (%38) WFP tarafından yönetilir ve dağıtılır. Bu konuda önemli hizmet sağlayıcı diğer kurumlar arasında UNHCT, UNICEF, IOM ve WHO sayılabilir (Resim 7).

Resim 7. BM Harcama Kalemleri



Kaynak: CEB, 2024b.

BM sisteminin ikinci büyük harcama kalemini %29 ile kalkınma yardımları oluşturmaktadır. Bu kalemin görevlerini genelde SKH ile özdeşleştirmek yanlış olmaz. Bu anlamda da açlık, yoksulluk, iklim tehditleri, sürdürülebilir kaynak kullanımı gibi hedeflerin gerçekleştirilmesi için BM tarım ve ilgili örgütlerine kaynak aktarmaktadır. UNDP, FAO, WHO, ILO, IFAD bu fonların %40 yakınıni yönetmektedir. Üçüncü harcama kategorisini %12'lik pay ile barış faaliyetleri oluşturmaktadır. BM barışı sağlamak, sürdürmek ve sivilleri korumak, silahsızlanmayı sağlamak, insan haklarını korumak, demokratik süreçlerini başlatmak, için dünyanın birçok yerinde çok uluslu ordular da kullanarak faaliyetlerde bulunur. Bu amaçla harcamalar UN-DPO ve BM Sekreteryası tarafından kullanılır. Dördüncü harcama kalemini %11'lik pay ile küresel ajanda ve uzmanlaşmış yardımlar oluşturmaktadır ve genelde WHO, WTO, FAO, ILO gibi BM uzmanlaşmış örgütleri tarafından kullanılırlar (CEB, 2024b).

BM harcamalarının dağılımı, kurumlara göre bakıldığında en büyük paylar sırasıyla WFP (%18), UNICEF (%13), UNDP (%11), UNDP (%8), UNHCR (%8) ve WHO (%6). Bu 6 kurum harcamaların %64'ünü yapmaktadır (Resim 7). Tarım ile ilgili kurumlar BM sistemi harcamalarının %37'sini oluşturmaktadır. Doğal olarak FAO, WFP ve IFAD dışındaki ilgili örgütlerin harcamalarının yalnız bir kısmı tarım hedeflidir. Diğer taraftan doğrudan tarımla ilgili olmayan kurumların da harcamalarının bir bölümü tarımı ilgilendirmektedir. Her yıl 25 milyar dolar üzerinde BM harcamasının tarımı ilgilendirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır (Tablo 6).

Tablo 6: BM Sistemi Harcamaları (2022)

<i>Tarımla İlişkili Kurumlar</i>	<i>Harcama Milyon \$</i>	<i>% Genel</i>
WFP	12,239	18
UNDP	5,317	8
WHO	3,848	6
FAO	1,942	3
ILO	791	1
WTO	308	0.4
IFAD	220	0.3
<i>Toplam</i>	<i>24,665</i>	<i>37</i>

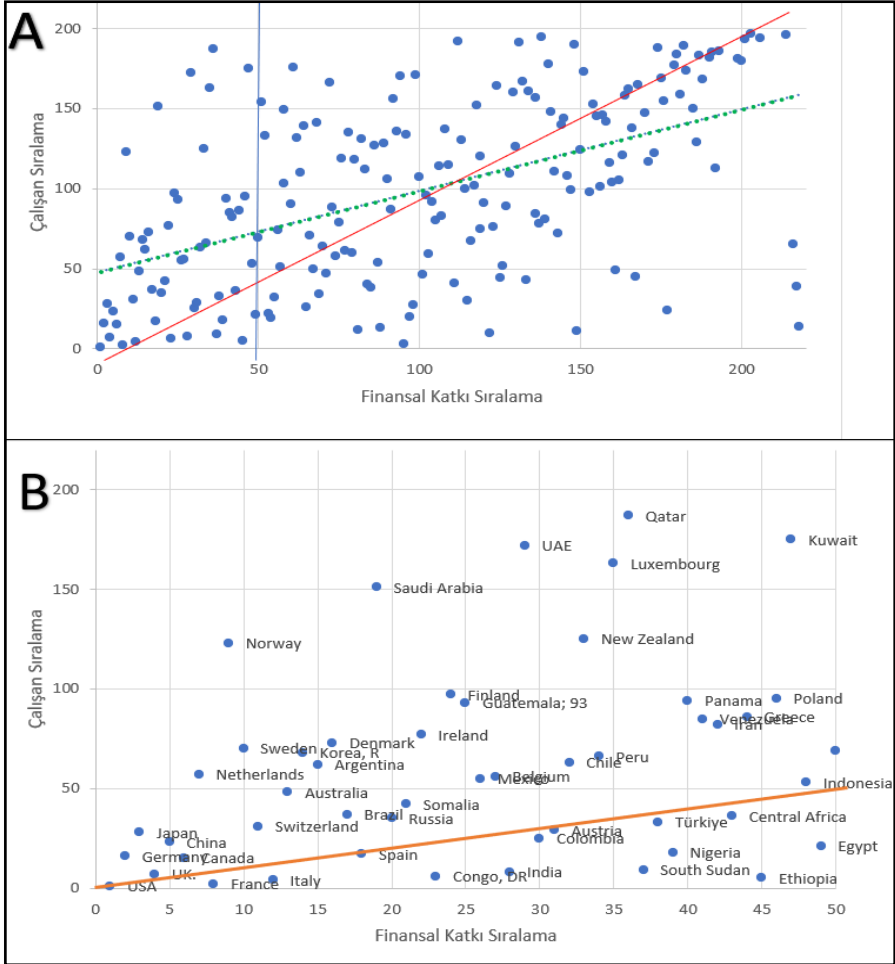
5.6. BM’de Parayı Veren D d     alıy r mı?

Daha  nceki bölümlerde uluslararası örgütlerin insan kaynaklarına göz atmış ve karar süreçlerinde bunun önemine de inmi tik. İzleyen bölümlerde de ülkelerin uluslararası örgütlere finansal katkılarını irdledik.  lkeler, hangi kuruma ve hangi etkinliklere ne kadar destek verdikleri ile uluslararası kuruluşların karar süreçlerini ve faaliyetlerini etkileyebilirler. O nedenle de pek çok ülkenin yönlendirilmiş gönüllü katkılarının serbest ve aidat katkılarından g stermi tik Bu bölümde acaba ülkelerin BM sistemine parasal ve insan kaynağı katkıları arasında bir ilişki varmıdır diye baktık.

Resim 4 ve Tablo 5’e baktığımızda BM bütçesine en fazla katkı veren on ülkeden ABD, Almanya, İngiltere, Fransa, Kanada’ın, BM personeli içinde (BM barış gücüne asker veren Kenya, Kongo, Etiyopya, Sudan v.b.  lkeleri  ıkardı ımızda) en fazla payı olan on ülke arasında olduğunu görüyoruz. Bu beklenen bir durum. Ancak ülkelerin tümü için finansal ve insan kaynağı katkılarını kar ıla tırdı ımızda ilginç durumlar ortaya çıkabiliyor.

Resim 8A’da genel bir fikir vermesi için, BM  ye ülkelerinin tümü için finansal katkı sıraları ve personel katkı sıraları i kilendirilmi tir. Burada her nokta bir ülkenin parasal katkı ve personel katkı sıralamalarındaki yerini göstermektedir. Sa a doğru gidildikçe finansal katkı azalmakta (sıra yükselmekte), yukarı doğru gidildikçe personel sayısı azalmakta (sıra yükselmekte). Başka bir de i le orijine yakla ık a finansal ve personel katkısı artmaktadır. Kırmızı  izgi finansal ve personel katkı sıralarının aynı olduğunu göstermektedir. Bu  izgi üzerinede olan ülkelerin BM finansmanına verdikleri destek sıralaması ile BM sisteminde çalıştırdıkları eleman sayısı sıralaması eşittir. Örneğin 0 noktasına en yakın (1,1) koordinatları olan  lke ABD’dir. Kırmızı  izgi altındaki bölgede olan ülkeler çalışan sıralaması, finansal katkı sıralamasının altında olan (başka bir de i le az  ara koyup çok personel alan)  lkeleri, üzerindeki bölgede olan ülkeler ise çalışan sıralaması, finansal katkı sıralamasının üzerinde (başka bir de i le çok para koyup az personel alan)  lkeleri göstermektedir. Yeşil kırıklı çizgi finansal ve çalışan katkı sıralamaları arasındaki istatistiksel ilişkiyi gösteren eğilim çizgisini göstermektedir. Bu  izgi de finansal katkı ile çalışan sayısı arasında positif bir ilişkinin olduğunu göstermektedir. Ortalamada daha fazla para veren ülke vatandaşları BM personeli içinde daha fazla yer bulmaktadır.

Resim 8. Ülkelere Göre Çalışan ve Finansal Katkı Sıralamaları.



Kaynak: CEB,2024a; 2024b.

Resim 8B’de finansal katkı ve çalışan ilişkisine biraz daha yakından bakılmaktadır. Bu sefer BM sistemine en fazla finansal katkı yapan 50 ülke mercek altına alınmaktadır. Yine kırmızı çizgi sıralama açısından finansal ve çalışan katkıları aynı olan ülkeleri, üzeri bölge finansal katkısı personel katkısından az ülkeleri, altı ise tersini göstermektedir. ABD, İngiltere, İspanya, Avusturya, Endonezya’nın çizgi üzerine yakın (finansal ve çalışan sıralamaları benzer), Fransa, İtalya, Mısır, Türkiye, Hindistan, Kolombiya gibi ülkelerin çizgi altına (çalışan sıralamasında finansal sıralamanın önünde), Saudi Arabistan,

Küveyt, Katar, BAE gibi arap yarımadası ülkeleri, Panama, Brezilya, Şili, Venezuela, Meksika, Arjantin gibi Latin America ülkeleri ve Japonya, Çin, Almanya, Kanada, Norveç, İsveç gibi finansal katkısı yüksek gelişmiş ülkelerin çalışan sıralamasında arkalara düştüğü görülmektedir.

Önceki bölümlerde çalışan sayısı kadar elemanların hangi kurumlarda ve hangi, düzeylerde çalıştıklarının önemine değinmiştik. Düşük finansal katkı ancak yüksek sayıda çalışanı olan pek çok ülke vatandaşı daha çok barış gücü, göçmen vb gibi saha elemanı ve düşük düzeyli hizmet personeli olarak çalışırken, finansal katkısı yüksek ancak az sayıda çalışan personeli olan bazı gelişmiş ülkelerin elemanlarının üst düzey profesyonel ve yönetici olduğunu görüyoruz.

Tablo 7’de seçilmiş uluslararası kuruluş en üst yöneticilerinin hangi ülkenin vatandaşı oldukları gösterilmektedir. Görüldüğü gibi ABD, Çin, İngiltere, Japonya, Almanya, Fransa, İtalya, Kanada, Rusya uluslararası örgütlerin en üst düzey yönetimlerini kontrol eder durumdadır. Zaman zaman bu ülkeler dışından özellikle Latin Amerika ve Afrika’dan üst yöneticilere rastlamaktayız. Bu durum, BM sisteminde her oyun eşit değerinde olması, üst yönetimin ülke oylarıyla seçilmesi, seçimlerde (finansman ülke destekli) coğrafi gruplaşmaların önemli olması, çifte vatandaşlık nedeniyle hizmet edilecek ülkenin tam anlaşılabilmesi, sonucunda ortaya çıkmaktadır.⁹

Tablo 7. Seçilmiş Uluslararası Kuruluş Üst Yöneticileri ve Ülkeleri (Mart 2024)

<i>BM Tarımla İlgili</i>	<i>Ülke</i>	<i>BM Dışı Tarımla İlgili</i>	<i>Ülke</i>	<i>Diğer</i>	<i>Ülke</i>
FAO	Çin	OECD	Avustralya	UN	Portekiz
WFP	ABD	WBG	ABD	UNCTAD	Kosta Rika
IFAD	Togo	IMF	Bulgaristan	UNIDO	Almanya
WHO	Etiyopya	IFPRI	Belçika	UNODA	Japonya
WTO	Nijerya	EU	Germany	UNHCR	İtalya
UNDP	İngiltere	UNESCO	Fransa	WMO	Kanada
ILO	İngiltere	UNICEF	ABD	UNODC	Rusya

9 BM sistemi kurumlar için CEB (2024d), diğer kurumlar için ilgili kurum Ana Sayfa/Yönetim kullanılmıştır.

6. Türkiye Bu Resmin Neresinde?

6.1. Uluslararası Kuruluşlarda Türk Çalışan Sayıları

2022 yılı itibarıyla BM sisteminde 1142 Türkiye vatandaşı çalışmaktadır. Bunların yarıya yakını (%43) BM mülteci örgütü UNHCR, Uluslararası göç örgütü IOM gibi bulunduğumuz coğrafyanın ve siyasetin getirdiği sorunlarla ilgili geçici misyonlu ancak kalıcı örgütlerdedir. Bu iki örgüt dışında en fazla eleman UNICEF ve BM merkez'de çalışmaktadır (%22). Uzmanlık alanı tarım ve kırsal kalkınma olan WFP, FAO, IFAD'da 79 kişi çalışmaktadır (%7%). 5'in üzerinde Türk personelin çalıştığı BM örgüt sayısı 15'dir. OECD, IMF, WB gibi diğer uluslararası kurumlarda kaç Türk eleman çalıştığı tam olarak bilinmemekle beraber bunun 100'ü geçmeyeceği düşünülmektedir. Tüm uluslararası kuruluşlarda çalışan sayısı 150,000-160,000 Türk sayısı böylece 1250-1300 civarında tahmin edilmektedir. Bu da binde 8 civarına gelir ve dünya nüfusu (%1) ve geliri(%0.8) içindeki paylarımızla uyumludur (CEB, 2024a).¹⁰ Bunların da kaçının tarım ile ilgili şubelerinde çalıştığı bilinmemekle birlikte, uluslararası örgütlerde tarımla ilgili çalışan Türk vatandaşı sayısının 100 dolaylarında olacağı tahmin edilmektedir (Tablo 8).

6.2. Uluslararası Kuruluşlarda Çalışan Türk'lerin Pozisyonları

Uluslararası kuruluşlarda çalışanların etkilerinin çalıştıkları kuruma, üst düzey yönetici olup olmadıklarına, pozisyonlarının uluslararası veya ulusal, profesyonel veya genel hizmetli olmasına ve işteki kademelerine bağlıdır.

Üst Düzey Yönetici: İncelediğimiz uluslararası kuruluşlarda, Türk vatandaşının üst düzey yönetici veya yönetici vekili (Genel Direktör, Başkan, Genel Sekreter) olduğu bir kurum bulunmamaktadır.

Yönetim Kadrosu: Tarımla ilgili uluslararası kuruluşların, D2 (direktör) ve üzeri kadrolardan oluşan 20-40 kişilik üst yönetimlerde 3 Türk (OECD-2, IMF-1) bulunmaktadır (Kasnakoğlu, 2021).

Tablo 8. BM Sisteminde Tam Zamanlı Çalışan Türkler

Kurum	Sayı	%	Kurum	Sayı	%
UNHCR	280	25%	FAO	23	2%
IOM	213	19%	IAEA	20	2%
UNICEF	132	12%	UNESCO	8	1%
UN	114	10%	UNIDO	8	1%

10 BM: 125.000, OECD: 3,218, WB:18,946, IMF: 3,000 varsayılmıştır.

UNDP	87	8%	IFAD	7	1%
ILO	54	5%	IMO, ITU, UNJSP	12	1%
WFP	49	4%	CTBTO, ICAO, WIPO, WMO	12	1%
WHO	44	4%	IRC, UNAID, UNFCC,	6	1%
UNFPA	35	3%	IRC, UNAID, UNFCC,	6	1%
UNWOMEN	34	3%	PAHO, UNOPS, UNEWA, UPU	4	0%
			<i>Toplam</i>	<i>1142</i>	<i>100%</i>

Uluslararası Uzman: Tablo 9’de tarım ile ilgili BM kuruluşlarında çalışan tüm personelin ve Türkiye vatandaşlarının, uluslararası uzman, ulusal uzman ve hizmet personeli olarak dağılımı ve toplam personel içindeki payları gösterilmektedir. BM sistemi içinde çalışanların yarısı uzman, diğer yarısı da genel hizmetli ve saha elemanıdır. Uluslararası uzmanların oranı ise %36’dır. BM’de çalışan Türk’lerin içinde uluslararası uzman oranı %23 ile BM ortalamasının altındadır. BM içindeki tarımla ilişkili kurumlar içinde uluslararası uzman oranı en yüksek IFAD (%61) en düşük WFP (%19) olurken Türkiye’nin uluslararası uzman oranı tüm ilgili kurum ortalamalarından düşüktür. Ulusal ve uluslararası uzmanları birlikte değerlendirdiğimizde oranlarımız WFP ve IFA ortalamalarının biraz üzerinde, UNDP’den çok düşük, diğerlerinden az düşüktür. Dünya’nın en önemli tarım ülkeleri arasında olan Türkiye için bu oranlar düşük görülmektedir (CEB, 2023).

Türkiye BM aidat sıralamasında 22, toplam finansal katkıda 38.nci sıralarda yer alırken, BM sistemine eleman katkısında 33.üncü sıraya yer almaktadır. BM sistemi içindeki elemanların %50’si genel hizmet, %36’sı uluslararası, %14’ü ulusal uzmandır, Türk’lerde bu oranlar sırasıyla %53, %23 ve %27’dir. BM sistemi içinde Türk vatandaşı üst düzey yönetici bulunmamaktadır.

Tablo 9. BM Tarım ile İlişkili Kurumlarda Pozisyonlarına Göre Çalışan Sayıları

	<i>Uluslararası Uzman</i>	<i>Ulusal Uzman</i>	<i>Genel Hizmet</i>	<i>Toplam Personel</i>	<i>Uluslararası/ Toplam</i>	<i>Uzman/ Toplam</i>
Tüm UN	45760	17257	59383	125436	36%	50%
UN TR	267	267	604	1142	23%	47%
FAO	1744	262	1196	3202	54%	63%
FAO TR	12	3	8	23	52%	65%
WFP	2273	1830	7567	11670	19%	35%
WFP TR	5	20	24	49	10%	51%
IFAD	477	74	230	781	61%	71%
IFAD TR	3	3	1	7	43%	86%
WHO	3841	1482	3794	9117	42%	58%
WHO TR	14	13	17	44	32%	61%
UNDP	2564	1611	3219	7394	35%	56%
UNDP TR	12	21	54	87	14%	38%
ILO	1361	929	1361	3651	37%	63%
ILO TR	6	29	19	54	11%	65%

7. BM Gıda ve Tarım Örgütü (Fao) ve Türkiye

FAO, BM Sistemi içinde bir İhtisas Örgütü'dür. Açlıkla mücadele için uluslararası çabalara liderlik etmeyi amaçlar. FAO 1945'de kurulmuş, Türkiye 1948'de üye olmuştur. Türkiye, FAO'da, Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB) tarafından temsil edilir. 2006 yılında, FAO'nun (merkezi Budapeşte'de bulunan) Avrupa ve Orta Asya Bölge Ofisi'ne bağlı (merkezi Ankara'da) Orta Asya Alt Ofisi (FAO-SEC) kurulmasına karar verildi. Aynı yıl FAO ve T.C. Hükümeti, kurulan Alt Ofis'te kullanılmak üzere, FAO-Türkiye İşbirliği Programını (FTTP) kurmak, ve Türkiye'nin ilk beş yıl FTTP-I (2007-2011) \$10Milyon katkıda bulunacağı bir Vakıf Fonu (Trust Fund) oluşturma üzerinde anlaştılar. FAO-SEC ülkeleri: Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkiye, Türkmenistan ve Özbekistan. Türkiye, ayrıca FAO-SEC'in cari harcamalarına katkıda bulunmak için her yıl \$300,000 katkıda bulunmayı da taahhüt etti. 2014 yılında Türkiye ve FAO, İşbirliği'nin Türkiye'nin \$20 Milyon daha koyacağı ikinci aşaması FTTP-II (2016-2020) için anlaştılar. Böylece Türkiye'nin programa katkısı \$30 Milyon oldu. FTTP temelde gıda güvenliği, tarım ve kırsal kalkınma, doğal kaynak yönetimi, tarım politikaları, gıda sağlığı ve hayvan ve bitki genetiği kaynakları olmak üzere altı alanda faaliyet göstermektedir (Kasnakoglu, 2021).

7.1. FAO'da Üst Yönetim Organları ve Türkiye

FAO'nun en yetkili üst organı iki senede bir kez toplanan, tüm üyelerin katıldığı politika ana hatları ve bütçenin belirlendiği **Genel Kurul'dur**. Genel Kurulun toplanmadığı yıllarda üst düzey katılım ile toplanan Afrika, Asya ve Pasifik, Avrupa, Latin America ve Karayipler ve Yakın Doğu olmak üzere 5 **Bölgesel Genel Kurul** vardır. Genel Kurul aynı zamanda 4 yılda bir yenilenen FAO'nun **Genel Direktörü'nü** ve 3 yıllık dönüşümlü 49 üyeden oluşan, kurumun program ve bütçesini denetleyen **Konsey** üyelerini belirler. Konsey'e kurumun program geliştirmede ve uygulamada yardımcı olmak üzere 1 başkan ve 12 üye ülkeden oluşan bir **Program Komitesi**, finansal yönetim konusunda yardımcı olmak üzere 1 başkan ve 12 üyeden oluşan bir **Finans Komitesi**, 1 başkan ve 7 üyeden oluşan **Hukuk Komitesi** bulunmaktadır. Bunların dışında konseye yardımcı olmak üzere uzmanlaşmış 5 **Teknik Komite** bulunmaktadır. Üyeliğin gönüllük esasına dayandığı ve her ülkeye açık olan bu komiteler Gıda Güvenliği, Ürün Sorunları, Tarım, Balıkçılık ve Ormancılık komiteleridir.

FAO'nun politika belirleme sürecinde etkili olmak, kurullara katılım ve daha önemlisi bu kurullarda aktif olarak görev almaktadır. Türkiye'nin bu konuda karnesi oldukça zayıftır:¹¹

Genel Kurul: 1945'den bu yana 40'ın üzerinde toplantı yapan Genel Kurul'un 1 Başkan, 3 Başkan Yardımcısı, 2 Komisyon Başkanı, 7 Genel Komite üyesi, 7 Danışma Kurulu üyesi ve 7 Karar Komite üyesi arasında **hiç** Türkiye olmamıştır.

Konsey: 1 Başkan, 3 Başkan Yardımcısı, 1 Taslak Komitesi Başkanı ve 18 Taslak Komitesi üyesi, ve 40 üyenin bulunduğu, yılda 2-3 kez olmak üzere 200+ toplantı yapmış olan Türkiye'den **hiç** bir düzeyde katılım olmamıştır.

Konsey Komiteleri: 1 Başkan ve 18 Üyeden oluşan Program ve Finans, 1 Başkan ve 7 üyeden oluşan Hukuk komitelerine Türkiye **hiç** üye vermemiştir.

Teknik Komiteler: Katılımın serbest olduğu Teknik komitelerde, Türkiye nadir de olsa başkan veya başkan yardımcısı olarak temsil edilmiştir. FAO tarihi boyunca, Tarım ve Ürün Sorunları Komitelerinde 2'ser kez, Ormancılık ve Gıda Güvenliği Komitelerinde 3'er kez, Balıkçılık Komitesinde ise hiç yöneticilik üstlenilmemiştir (Kasnakoğlu, 2021).

11 31.12.2021 tarihi itibarıyla.

7.2. FAO'da Organizasyon Yapısı ve Türkiye

FAO'nun Tepe Yönetimi DG-Genel Direktör (1), DDG-Genel Direktör Vekili(1-2), ADG-Genel Direktör Yardımcıları (5-7 Merkez+5-6 Bölge)'nden oluşur. Bunların altında Üst Yönetim diyebileceğimiz D2-Direktör ve Program Yöneticileri (30-40), Diplomatik statüsü de olan D1- Bölüm Başkanları (80-90) ve P5 kıdemli uzmanlar (325-375) vardır. Bunların da altında yaklaşık 1200 genç uzman (P2-P4) ve 1250 Genel Hizmetli (GS) görev yapmaktadır.¹²

FAO'nun Tepe ve Üst Yönetiminin 2021 yılında ülkelere dağılımı, parantez içinde, ülkelerin FAO bütçesine katkılarındaki sıralamaları ile birlikte Tablo 10'da gösterilmektedir. Görüldüğü gibi bütçeye o yıl katkıda 23. olan Türkiye bu tabloda yokken, katkı sıralamasında çok daha gerideki bir çok ülke yer bulmaktadır. FAO'nun kuruluşundan bu yana da 1veya 2 D2 dışında bu tabloda hiç yer almamıştır.

Tablo 10. FAO Tepe ve Üst Yönetimi (2021)

Pozisyon	Ülke (Bütçeye Katkı Sırası)				
DG	Çin (4)				
DDG	Fransa (9)	ABD (1)	Cape Verde(100+)		
ADG	Fas(85)	Uruguay(68)	Peru(77)	Meksika(26)	Zimbabve(86)
	Libya(92)	Etiyopya(67)	Rusya(13)	Kore(10)	Kosta Rika(100+)
D2	Japonya(5)	Finlandiya(39)	İngiltere(3)	Zambia(74)	Tanzanya(100+)
	ABD(1)	Yunanistan(49)			

Tablo 11'de FAO'da tam zamanlı çalışan Türk elemanların ve tüm çalışanların pozisyonlarına göre dağılımları üzerine 2020 yılı için değişik kaynaklardan derlenmiş yazarın tahminleri gösterilmektedir (Kasnakoğlu, 2021). Türkiye'nin 2020 yılında, FAO'da tam zamanlı çalışan toplam personel içindeki payı %0.5, uluslararası uzmalardaki payı yine %0.5 dir.¹³

12 Sayılar yıldan yıla değişebilmektedir. Verilen sayılar 2018-21 yılları arasındaki durumu yansıtmaktadır.

13 2022'de Türkiye'nin toplam tam zamanlı istihdam içindeki payı %0.7'ye yükselmiştir.

Tablo 11. FAO’da Çalışan Türkler (2020)

		DG	DDG	ADG	D2	D1	P5	P1-P4	Toplam
Uluslararası Uzman	FAO	1	3	10	36	82	346	1201	1679
	Türkiye						1	8	9
					NP1	NP2	NP3	NP4	
Ulusal Uzman	FAO				81	104	47	10	
	Türkiye								3
			G2	G3	G4	G5	G6	G7	
Genel Hizmet	FAO		118	259	384	335	140	14	1250
	Türkiye								4
Toplam	FAO								3171
	Türkiye								16

7.3. FAO Bütçesine Katkı’da Türkiye

FAO’nun gelirleri üye aidatlarından ve gönüllü katkılardan oluşur. FAO’nun bütçesi 2 yıllık dönemler için belirlenir. 2022 yılında FAO’nun toplam geliri **\$2.85** milyar olarak gerçekleşmiştir. Bunun %17’si (\$489 milyon) üye aidatlarından, %83’ü (\$2.37 milyar) ise aidat dışı gelir ve katkılardan oluşmuştur. FAO gelirinin %57’si (\$1.64milyar) devletlerden aidat ve bağış olarak, geri kalan %43’ü uluslararası finans kuruluşları, AB, vakıflar, özel sektör ve STK’lardan gelmektedir (CEB, 2024b). FAO’nun gelirlerine bakıldığında 2005 yılına kadar üye aidatlarının bütçenin yarısından fazlasını oluşturduğunu, daha sonraki yıllarda bütçe içindeki payının giderek azaldığını ve hedef gösterilmiş gönüllü katkılarının payının arttığını görüyoruz (Tablo 12).

Tablo 12. FAO Bütçesine En Yüksek 10 Ülke ve Türkiye Katkıları (2022)

Sıra	Ülke	Aidat Katkısı Milyon \$	%	Sıra	Ülke	Toplam Katkı Milyon\$	%
1	ABD	111	23%	1	ABD	480	29%
2	Çin	58	12%	2	Japonya	103	6%
3	Japonya	41	8%	3	Almanya	98	6%
4	Almanya	30	6%	4	Güney Sudan	75	5%
5	İngiltere	22	5%	5	Kanada	72	4%
6	Fransa	21	4%	6	Çin	67	4%
7	İtalya	16	3%	7	Hollanda	55	3%

8	Brezilya	14	3%	8	İsveç	52	3%
9	Kanada	13	3%	9	İtalya	52	3%
10	Rusya	12	2%	10	İngiltere	47	3%
	10 Ülke	338	69%		10 Ülke	1101	67%
	Diğer	151	31%		Diğer	538	33%
	Toplam	489	100%		Toplam	1639	100%
14	Türkiye	7	1.4%	26	Türkiye	11	0.7%

2022 yılında FAO bütçesine en büyük katkı yapan ülkeler sırasıyla ABD, Japonya ve Almanya'dır. Bu üç ülkenin toplam ülke ödemeleri içindeki payı %41'dir. En fazla ödeme yapan 10 ülkenin payı ise %67'dir. Türkiye FAO bütçesine katkıda 0.7 katkı ile 26.sıradadır. Toplam ülke ödemelerinin yaklaşık %30'unu, toplam bütçenin ise %17'sini oluşturan yıllık aidatlarda en büyük pay sırasıyla ABD, Çin ve Japonya'nındır. Bu üç ülke aidatların %43'ünü oluştururken, en fazla aidat ödeyen 10 ülke, aidatların %6)'unu ödemektedir. Türkiye aidat ödemelerinde 14.ncü sırada olup, aidatların %1.4'ünü ödemektedir (Tablo 13).

Türkiye'nin istihdam içindeki payı (%0.7), bütçe'ye katkı içindeki payı (%0.7) ile aynı, aidatlara katkı içindeki payından (%1.4) ise düşüktür. Türkiye bütçeye katkıda 26.sırada, istihdama katkıda 27.nci sırada, istihdamda uluslararası profesyonel oranı ve düzeyleri düşük, üst yönetimde ve karar organlarında temsil edilmiyor. Tablo 10'da çalışmanın bulguları ışığında, yazarın öznel değerlendirmelerine dayanan, Türkiye'nin FAO'daki etkinlik karnesi verilmektedir. İlk sütunda Türkiye'nin aidat ödeme, gönüllü finansal katkı, istenen bilgileri ve FAO'nun bilgi birikimine uzman katkısı gibi görevleri değerlendirilmektedir. Burada uzmanlık dışında Türkiye görevlerini zamanında ve fazlasıyla yerine getirmektedir. İkinci sütunda Türkiye'nin FAO'nun insan kaynaklarında ne kadar temsil edildiği değerlendirilmektedir. Üçüncü ve dördüncü sütunlarda yönetim organlarında ne kadar temsil edildiğimiz ve bunların çıktılarında ne kadar etkili olduğumuz değerlendirilmektedir. Son sütunda FAO üyeliğinin ulusal çıkarlara (görünürlülük, bölgesel etki, ulusal proje ve danışmanlıklar) katkısı konu edilmektedir. Ne yazık ki çıktılarından pay almadaki başarımız, görevlerimizi yerine getirmedeki başarımız ile orantılı değildir.

Tablo 13. FAO’da Etkinlik Karnesi

Girdi/ Katkı	Not	Eleman	Not	Yönetim Organları	Not	Uluslararası Çıktılar	Not	Ulusal Çıktılar	Not
Aidat (\$)	AA	Üst Yönetim	FF	Genel Kurul- Konsey	FF	Kararları Etkileme	FF	Ulusal Projeler	CD
Gönüllü Katkı (\$)	AA	Teknik Yönetim	FD	Teknik Komiteler	FF	Programları Etkileme	FF	Ulusal Danışmanlar	DD
Uzmanlık	FD	Uzman	DD	Program Komitesi	FF	Projeleri Etkileme	DD	Görünürlülük	DD
Bilgi Sağlama	BA	Danışman	DD	Finans Komitesi	FF	Finansmanı Etkileme	FF	Bölgesel Etki	CD

8. Neden Etkin Değiliz? Neler Yapılabilir?

Bu bölümde tarımla ilgili uluslararası kuruluşlarda neden etkin olmayışımızın başlıca nedenlerini özetleyeceğiz ve daha etkin olmak için neler yapılabilir onları tartışacağız. Önce nedenler:

Dil Sorunu

BM sistemi ve diğer birçok uluslararası kuruluşta çalışma dili İngilizce veya Fransızca’dır. Bu kurumlara iş başvurularında genellikle bu iki dilden birisinin iyi bilinmesi ve İspanyolca, Arapça, Çince ve Rusça dillerinden birisinin ise daha az bilinmesi aranmaktadır. Tüm dökümanlar ve genel katılımlı toplantılar bu resmi 6 dile çevrilmekle birlikte, teknik komite toplantılara ve günlük yazışmalar genelde İngilizce, bazı kurumlarda Fransızca yapılmaktadır. Türkiye bu konuda dezavantajlı bir konumdadır. Birçok ülkede bu resmi dillerin bir veya ikisi konuşulmaktadır. Bu nedenle ana dilinden başka bir dil öğrenilmesi gerekmemektedir. Örneğin birçok Afrika, Kanada ve bazı Avrupa ülkelerinde Fransızca ve İspanya, Latin Amerika ülkelerinde İspanyolca, Ortadoğu ve Kuzey Afrika’da Arapça, Orta ve Doğu Avrupa’da Rusça, Kanada, ABD, İngiltere, Hindistan, Pakistan, Avustralya, Yeni Zelanda’da İngilizce ve Çin’de Çince konuşulmaktadır. Türk vatandaşlarının ise uluslararası kuruluşlarda çalışmak veya onların faaliyetlerine katılmak için ana dil yanında en az bir, çoğu zaman iki dil daha öğrenmeleri gerekmektedir.

Zayıf Merkez Temsiliyeti: Uluslararası kuruluşlarının kararlarının alındığı merkez birimlerinde Türk’lerin varlığı çok sınırlıdır. Türkiye buralarda genellikle en fazla kotasına eşit, genelde onun altında temsil edilmektedir. Temsil edildiği durumlarda ise üst yönetim veya kıdemli uzmandan ziyade düşük derecelerde yer bulmaktadır. Bu ise, kurumlarda olup bitenlerden, olayların

arkasını veya detayını bilerek haber alınması, karar sürecine etki etmede iç ilişkilerin kullanılması ve son olarak eleman alımında yeni gelecek elemanlara yol gösterilmesi ve onların haklarının gözetilmesini sınırlamaktadır.

Zayıf Bölgesel Temsiliyet: Tarımla ilgili BM ve diğer uluslararası örgütlerin (Türkiye dışındaki) bölge ve ülke temsilciliklerinde Türk vatandaşı görev yapmamaktadır.¹⁴ Bu Türkiye'nin uluslararası görünürlülüğünü, diğer ülke tarımları ile bilgi dağarcığını, karar ve seçim süreçlerinde işbirliği olanaklarını kısıtlamaktadır.

Zayıf Diplomatik Varlık: Uluslararası kuruluşlarda toplantılarda, komitelerde ülkeleri, ülkeden gönderilen yetkili temsilci, uzman veya varsa yetkili ataşe yoksa konsolosluk/elçilik elemanı temsil eder. Genellikle kaynak kısıtlamalarından dolayı, bakan, genel müdür ve heyetinin katıldığı genel kurul ve konsey toplantıları dışındaki teknik toplantılara konu uzmanı ataşe veya elçilik elemanları katılır. Çok sayıda toplantıya katıldıklarından ve konuya hakim olmadıklarından bu tür katılımlar kararlara yön vermekten çok, merkezlerini çıkan kararlardan ve gelişmelerden haberdar etmekle sınırlı kalmaktadır. Konu uzmanı ve ilgili bakanlık temsilcisi ataşeler ise geçici sürelerle görevlendirilmekte, sürelerinin yarısında ancak işleri anlamakta, tam ustalık döneminde geri dönmek durumunda kalmaktadırlar.

Zayıf Bakanlık Katılımı: Uluslararası kuruluşlar'ın genellikle Türkiye'de bir veya birkaç odak noktaları bulunmaktadır. Tarım Orman Bakanlığı (TOB), WFP, IFAD, FAO, gibi doğrudan tarımla ilgili örgütlerin Türkiye'deki temel muhatabı, OECD, UNDP, AB gibi diğer kısmen tarımla ilgili kuruluşların ise tarımla ilgili konularda muhatapları durumundadır. TOB çeşitli nedenlerden uluslararası kuruluşların toplantılarına düzenli olarak katılmamaktadır. Genelde konunun uzmanı olmayan, zaman zaman dil bilmeyen uzmanlarla katılım sağlanmaktadır. Katılımcılar genellikle sürekli olmamaktadır. Uluslararası kurumlarda sürekli olmayan, diplomatik dile hakim olmayan, bu kurumların işleyişini bilmeyen ve konusunda bu eksiklikleri affettirecek düzeyde bilgili olmayan katılımcıların, etkili olması beklenmemektedir.

Strateji Eksikliği: Bütün uluslararası örgütler ve bu örgütlerin her faaliyetinde etkili olmak mümkün veya gerekli olmayabilir. Daha gerçekçi yaklaşım örgütler ve örgütlerin içindeki faaliyetler konusunda seçici olmak ve o konulara ağırlık koymaktır. Bunun için ise bu kurumları iyi tanımak, buralarda nelerin yapılabileceğini, nelerin yapılmamayacağını bilmesi gerekir. Ona göre ve eldeki parasal ve insan kaynaklarına göre bir strateji geliştirmek gerekmektedir. Türkiye'nin ise böyle bir stratejisi yoktur. O nedenle kaynaklarını bu kurumlarda yatay dağıtmakta hiçbir kurumda veya kurum içi faaliyette etkili

14 Bunun bir istisnası, şimdi emekli olan FAO Azerbaycan Ofisi yöneticisidir.

olamamaktadır. Sonuç olarak Türkiye tarımla ilgili uluslararası kuruluşlarda ve pek çok diğerlerinde, aidatlarını zamanında ödeyen, kendinden istenen bilgileri sağlayan ve talep gelmesi halinde bazı faaliyetlere öncülük eden pasif üye konumundadır.

Koordinasyon Eksikliği: Uluslararası kuruluşlarda etkinliğin gereksinimlerinden birisi de farklı uluslararası kurumların benzer veya ilişkili faaliyetlerinin koordinasyonu ile bölgesel (Orta ve Doğu Asya, Orta Doğu gibi) ve diğer sektör paydaşlarıyla (ICARDA, WFO gibi) işbirliğidir. Sonuçta konular gündeme alınırken, kararlar sonuca bağlanırken üye ülkelerin çoğunluğunun, zaman zaman hepsinin rızasına ihtiyaç olacaktır. Uluslararası kuruluşlarda ülkelerin içine kapanarak herhangi bir etkinliğe imza atması olanaksızdır.

Olumsuz Ulusal Koşullar: Ulusal üst yönetimde sürekli değişim, değişimle birlikte, uluslararası kurum muhatapları dahil, tüm taşların yerinden oynaması, yurtdışı görevlendirmelerin ve seyahatlerin durması, uluslararası projelerin kesintiye uğraması, iptali gibi istikrarsızlıklar uluslararası kuruluşlarla ilişkileri zayıflatmakta ve sekteye uğratmaktadır.

Ulusal Teknik Bilgi Birikiminin Yeterli Değerlendirilememesi: Uluslararası kurumlarda etkin pek çok ülke özellikle teknik toplantılara danışman olarak veya temsilci olarak, uluslararası düzeyde tanınırlığı ve saygınlığı olan akademisyenleri göndermektedir. Bu tür uzmanlar gerek bilgileriyle gerekse diğer katılımcıları etkilemeleriyle tartışmalara ve kararlara yön verebilmektedir. Türkiye’de bakanlıklarla üniversiteler arasında böyle bir işbirliğine, bir akademisyenin bakanlık adına veya danışman olarak toplantılara gönderilmesine rastlamak enderdir. Bırakın bakanlık dışından takviyeyi, diğer bakanlıklardan veya aynı bakanlık içinden diğer birimlerin uzmanlarını bile değerlendirmeye çok rastlanmamaktadır. Bu durum fiilen toplantılara ve faaliyetlere katılmakla sınırlı değildir. Aynı zamanda toplantıya hazırlık aşamasında da kağıt üzerinde farklı birimlerin, bazen de akademisyenlerin görüşüne başvurulmakta ancak toplantılara yeterli hazırlıkla gidilememektedir.

Yetersiz Bilgi ve İlişkilerAğı: Uluslararası kuruluşlarla iş yapmanın, oralara eleman vermenin ve etkili olmanın gereksinimlerinden birisi de geniş bilgi ve ilişki ağlarının parçası olmaktır. Bu şekilde projelerden, pozisyon açıklarından, toplantılardan zamanında haberdar olmak ve hazırlık yapmak mümkün olabilecektir. Bu kanallar kullanılarak oluşturulacak işbirliği, dayanışma ve birliktelikler son derece önemlidir.

Eski ve Yeni Uluslararası Çalışanları ile İletişim Eksikliği: Uluslararası kuruluşların işleyişlerini, içeride geliştirdikleri terminolojileri, davranış kalıplarını, ihtiyaçlarını, güç noktalarını dışarıdan takip etmek kolay değildir. O

nedenle orada çalışan veya oralardan emekli olmuş vatandaşlardan, onların ilişki ağlarından, teknik bilgilerinden ve deneyimlerinden yararlanmak gereklidir.

Müzakere Kaldıraçlarını Yeterince Kullanamamak: Uluslararası kuruluşlarda etkili olmak için bir taraftan insan gücü katkısının, bir taraftan da finansal katkının önemli olduğu açıktır. Bu iki katkı arasında (finansman katkısının, insan kaynaklarını belirlemesi yönünde) bir ilişki olduğunu daha önceki bölümlerde göstermiştik. Burada vurgulamak istediğimiz finansal katkının miktarı kadar bileşimi ve ödenme biçimlerinin de önemli olduğudur. Ülkelerin BM sistemindeki veya bu sisteme benzer işleyişi olan örgütlere yaptığı finansal katkılar temelde aidat ve aidat dışı gönüllü katkılar biçiminde olmaktadır. Aidat dışı katkılar ise koşulsuz katkılar, koşullu katkılar ve ortaklıklar biçiminde olmaktadır. Koşullu katkılar ve ortaklıklar doğru kullanıldıklarında ülkelerin müzakere güçlerine katkıda bulunabilmektedir. Aidat dışı katkılarının ödenme, hatta, zamanında ödenmeyen katkılarının gecikmeli ödenme zamanlarında örgütlerden üst düzey atama ve belirli programların desteklenmesi v.b. konularda önemli tavizler alınabilmektedir.

Uluslararası ve Ulusal Uzman Seçimi: Türkiye’de uluslararası kuruluşların desteklediği birçok proje yapılmaktadır. Bu projelerde genellikle yabancı uzmanların yanı sıra yerli uzmanlar ve ilgili bakanlık uzmanları çalışmaktadır. Genelde çalışacak yerli ve yabancı anahtar personelin seçiminde ilgili bakanlık onayı aranmaktadır. Bu projelerde yüksek ücretlerle çalışacak uluslararası kuruluş veya özel şirket mensubu elemanların, kayda değer bir katkı yapabilmeleri için, içeriden bulunabilecek ulusal uzmanlardan daha bilgili veya en az onlar kadar bilgili olmaları gerekir. Aynı şekilde onlarla birlikte çalışacak yerli uzmanların ve bu projelerin faydalanıcı durumunda bulunan bakanlık uzmanlarının proje’ye katkı verecek düzeyde bilgi ve donanımlarının olması gerekmektedir. Projelerin başarısı ne yazık ki bu uzman gruplarının en zayıf halkası tarafından belirlenecektir.

Uluslararası Kuruluşlar İçselleştirmek yerine Dışsallaştırmak: Son olarak üyesi olduğumuz uluslararası kuruluşları, Türkiye’nin finansal ve insan gücü katkısı verdiği, her üye gibi eşit hakları olduğunu unutarak, ya gözümüzde büyütürken pasif üyelik yapmak, ya da “kötü” olarak sınıflayıp dışlamak gibi eğilimler bu kurumdaki etkinliğimizi olumsuz etkilemektedir.

9. Etkili Olmak İçin Neler Yapmalıyız?

Bu çalışmada, Uluslararası Örgütler’in tarım gündemini etkilediklerini, tarım politikalarına yön verdiklerini ve denetlediklerini vurgulamaya çalıştık. Bu örgütlerde güç dengesinin kritik öğelerinin finansal ve kaliteli insan gücü/üst yönetici ve katılım olduğunu söyledik. Yukarıda da Türkiye’nin uluslararası

kuruluşlarda, potansiyel etkinliğine ulaşamamasının nedenlerine değindik. Etkili olmak için bu nedenlerin ortadan kaldırılması gerek. Aşağıda bu etkinliğin olmazsa olmaz gereksinimlerine değineceğiz.

Strateji: Uluslararası Örgütlerde etkili olmanın vazgeçilmez şartı hedefleri ve kaynak dağılımını belirleyecek bir strateji'nin olmasıdır. Bunu adı üzerine uluslararası olan kuruluşlar, uluslararası işbirliği gerektirir.

Üst Yönetim: Uluslararası örgütlerde etkili olmanın bir diğer olmazsa olmazı üst düzey/tepe yönetimlerde ve üst düzey uluslararası uzman kadrolarında görev almaktır.

Katılım: Uluslararası kuruluşlarda etkili olmak karar süreçlerinde etkili olmak demektir. Bunun için ise karar organlarında, yetkili pozisyonlarda yer almak gerekir. Bunun da istikrarlı olması ve doğru katılımcılarla olması çok önemlidir.

Derse Çalışmak: Uluslararası örgütlerde başarılı olmak finansal ve insan kaynağı yanısıra konuya hakim olma, bu kuruluşların işleyişini bilmek, insan ilişkileri, devletler arası işbirliği ve herşeyden önemlisi işi ciddiye almayı ve derse iyi çalışmayı gerektirir.

KAYNAKÇA

- Ameri, H.(1996), *Politics of Staffing the United Nations Secretariat (Major Concepts in Politics and Political Theory*. New York: Peter Lang Publishing.
- Blanco-Fonseca, M.(2010). Literature Review of Methodologies to Generate Baselines for Agriculture and Land Use, Common Agricultural Policy Regional Impact. *CAPRI-RD, EU 7th Framework Programme Proje Raporu*. 1.Şubat 2024 tarihinde https://www.researchgate.net/publication/236272215_Literature_Review_of_Methodologies_to_Generate_Baselines_for_Agriculture_and_Land_Use adresinden erişildi.
- CEB (2023) *Personnel Statistic, Data as at 31 December 2022*. 2 Şubat 2024 tarihinde <https://digitallibrary.un.org/record/4017391?v=pdf> adresinden erişildi.
- CEB (2024a). *Human Resources Statistics*. 2 Şubat 2024 tarihinde <https://unsceb.org/human-resources-statistics> adresinden erişildi.
- CEB (2024b). *Financial Statistics*. 2 Şubat 2024 tarihinde <https://unsceb.org/financial-statistics> adresinden erişildi.
- CEB (2024c). *Procurement Statistics*. 2 Şubat 2024 tarihinde <https://unsceb.org/procurement-statistics> adresinden erişildi.
- CEB (2024d). CEB Board Members. 3 Mart 2024 tarihinde <https://unsceb.org/board-members> adresinden erişildi.
- CGIAR (2024). *Ana Sayfa*, 7 Şubat2024 tarihinde www.cgiar.org adresinden ulaşıldı.
- DİSKAR (2016). *Türkiye'nin Uluslararası Çalışma Örgütü Karnesi*. 6 Şubat 2024 tarihinde <https://arastirma.disk.org.tr/wp-content/uploads/2020/08/T%C3%BCrkiyenin-ILO-Karnesi-2016-Son.pdf> adresinden erişildi.

- EC(2024). *EC Agriculture and rural Development Direktörlüğü*, 7 Şubat 2024 tarihinde https://agriculture.ec.europa.eu/index_en adresinden erişildi.
- EU(2020). Human Resources Report 2020,
- EU (2023). *Consolidated Annual Accounts of the European Union, 2022*. 7 Mart 2024 tarihinde https://commission.europa.eu/publications/annual-accounts-2022_en adresinden erişildi.
- FAO (2017). *Food and Agriculture: Driving Action Across the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 5 Ocak 2024'de <https://twitter.com/FAOstatistics/status/48064photo/1> adresinden erişildi.
- FAO (2024a). *Ana Sayfa*. 7 Şubat 2024 tarihinde www.fao.org adresinden erişildi.
- FAO (2024b). *Codex Alimentarius*. 25 Ocak 2024 tarihinde <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en/> adresinden erişildi.
- IFAD (2024). *Ana Sayfa* 7 Şubat 2024 tarihinde www.ifad.org adresinden erişildi.
- IFPRI (2024). *Ana Sayfa*. 7 Şubat 2024 tarihinde www.ifpri.org adresinden erişildi.
- ILO (2024). *Ana Sayfa*. 7 Şubat 2024 tarihinde www.ilo.org adresinden erişildi.
- IMF (2024a) *Ana Sayfa*. 7 Şubat 2024 tarihinde www.imf.org adresinden erişildi.
- IMF (2024b) *Annual Report 2023*. 7. Mart 2024 tarihinde <https://cdn.sanity.io/files/un6gmxxl/production/5e4df7c81e6b37f55db8734b200a94f85bc4670d.pdf> adresinden erişildi.
- Kasnakoğlu, H. (2019a). Decision Making Process in Food and Agriculture Organization. *TC Tarım ve Orman Bakanlığı, Uluslararası Tarım Diploması Akademisi Eğitimi*, 25 Nisan, Ankara (yayınlanmamış ppt sunum).
- Kasnakoğlu, H. (2019b). International Organizations and Agricultural Policies. *TC Tarım ve Orman Bakanlığı, Uluslararası Tarım Diploması Akademisi Eğitimi*, 3 Kasım, Antalya (yayınlanmamış ppt sunum).
- Kasnakoğlu, H. (2021). Dünya Tarımına Yön Verenler: Uluslararası Örgütler. *Türkiye Ekonomi Kurumu 21.Ulusal İktisat Kongresi*, 5-7 Kasım, Eskişehir. Aşağıdaki Academia bağlantısından erişilebilir yayınlanmamış sunum. https://www.academia.edu/116893784/Haluk_Kasnakoglu_D%C3%BCnya_Tar%C4%B1m%C4%B1na_Y%C3%B6n_Verenler_Uluslararası%C4%B1_Kurulu%C5%9Flar_Eski%C5%9Fehir_5_6_Kas%C4%B1m_2021
- Kasnakoğlu, H. (2022). Türkiye Tarım İstatistikleri: Bütünleşik Bir Veri Tabanı Önerisi, *Türkiye Ekonomi Kurumu, Ekonomi-tek*, 11(2), 63-106.
- Louis, M ve Maertens, L.(2021) *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World*. New York: Routledge.
- Nehrey, M., Kaminsky, A. ve Komar, A.(2019). Agro-economic models: a review and directions for research. *Periodicals of Engineering and Natural Sciences*. 7(2), 702-711.
- OECD (2024a) *Ana Sayfa*. 7 Şubat 2024 tarihinde www.oecd.org adresinden erişildi.
- OECD (2024b) *Financial Statements of OECD as at 31 December 2022*. 7 Mart 2024 tarihinde <https://www.oecd.org/about/budget/Financial-Statements-of-the-OECD-2022.pdf> adresinden erişildi.
- OHRM (2024). UN Salaries, Allowances, Benefits and Job Classification. 30 Ocak 2024 tarihinde https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm adresinden erişildi.
- Reinalda, B.(2001). Decision Making Within International Organizations: An Overview of Approaches and Case Studies. Paper delivered at the *European Consortium for Political Research (ECPR), 29th Joint Sessions of Workshops*, Grenoble, France, 6-11 Nisan. 30 Ocak 2024

- tarihinde https://dokumen.tips/documents/decision-making-within-international-organizational-decision-making-within-international.html?page=1#google_vignette adresinden erişildi.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2017). *Türkiye Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmesi*. 25 Ocak 2024 tarihinde <https://www.csgb.gov.tr/media/1332/tuerkiye-taraf%C4%B1ndan-onaylanan-ilo-soezle%C5%9Fmeleri.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2024). *Ana Sayfa*. 25 Ocak 2024 tarihinde <https://www.csgb.gov.tr/> adresinden erişildi.
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı (2021). *Sürdürülebilir Gıda Sistemleri Ülke Raporu, Türkiye 2021*. 25 Ocak 2024 tarihinde aşağıdaki adresinden erişildi: <https://www.tarimorman.gov.tr/ABDGM/Belgeler/Uluslararası%C4%B1%20Kurulu%C5%9Flar/Su%CC%88rdu%CC%88ru%CC%88lebilir%20G%C4%B1da%20Sistemleri%20U%CC%88lke%20Raporu%20-%20T%C3%BCrkiye%202021.pdf>
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı (2024a). *Ana Sayfa*. 25 Ocak 2024 tarihinde <https://www.tarimorman.gov.tr/> adresinden erişildi.
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı (2024b). *Codex Alimentarius Komisyonu*. 25 Ocak 2024 tarihinde https://www.tarimorman.gov.tr/GKGM/Belgeler/DB_Gida_Isletmeleri/kodeks_alimentarius_komisyonu.pdf adresinden erişildi.
- UN (2024). *BM Türkiye - Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları* 25 Ocak 2024 tarihinde <https://turkiye.un.org/tr/sdgs> adresinden erişildi.
- UNDP (2024). *Ana Sayfa*. 7 Şubat 2024 tarihinde www.undp.org adresinden erişildi.
- UNGM (2024). *Procurement Data by Supplier Country*. 9 Şubat 2024 tarihinde https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/asr_data_country adresinden erişildi.
- UNHR (2024). *Staff Regulations and Rules of the United Nations*. 30 Ocak 2024 tarihinde
- UNSD (2024a). *Ana Sayfa*. 7 Şubat 2024 tarihinde <https://unstats.un.org/UNSDWebsite/> adresinden erişildi.
- UNSD (2024b). *Sustainable Development Goals-SDG Indicators*. 25 Ocak 2024 tarihinde <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/> adresinden erişildi.
- WFP (2024). *Ana Sayfa*. 7 Şubat 2024 tarihinde www.wfp.org adresinden erişildi.
- WHO(2024). *Ana Sayfa*. 7 Şubat 2024 tarihinde www.who.org adresinden erişildi.
- WTO(2024a). *Ana Sayfa*. 7 Şubat 2024 tarihinde www.wto.org adresinden erişildi.
- WTO(2024b). *Agreement on Agriculture*. 25 Ocak 2024 tarihinde https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm adresinden erişildi.
- World Bank (2024a) *Ana Sayfa*. 7 Mart 2024 tarihinde www.worldbank.org adresinden erişildi.
- World Bank (2024b). *A New Era in Development Annual Report 2023*. 7 Mart 2024 tarihinde <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099092823161580577/pdf/BOSIB055c2cb6c006090a90150e512e6beb.pdf> adresinden erişildi.

AVRUPA BİRLİĞİ UYUM POLİTİKASI VE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL YENİLİK ODAKLI KAMU POLİTİKALARI

Erkan ERDİL ve Gizem KAZAK

1. Giriş

Avrupa Birliği (AB) uyum politikası, karmaşık bir ilişkiler ağını içeren ve diğer politika müdahale alanları ile kesişen bir alandır. AB'nin en önemli politikalarından ve AB bütçesindeki hatırı sayılır payı ile tarihsel olarak mali açıdan en önemlilerinden biridir. Bu yazının amacı, ana yapı taşları da dahil olmak üzere uyum politikasına tarihsel bir bağlamda kısa bir genel bakış sunmak ve son dönemde Türkiye üzerinde de etkisi olan akıllı uzmanlaşma politikalarını Türkiye özelinde irdelemektir.

Uyum politikası, 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kuran Roma Antlaşması'na kadar uzanan Avrupa bölgesel politikası ile çok yakın çağrışımlara sahiptir. Bazı durumlarda, 'uyum politikası' ve 'Avrupa bölgesel politikası' terimleri farklı araştırmacılar tarafından birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. 1968 yılında Avrupa Komisyonu (AK) Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıyla birlikte politika sistematik bir yaklaşım ve cesur bir perspektif kazanmıştır. Bu durum 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun (ERDF) oluşturulmasıyla desteklenmiş ve pozitif bir gelişim göstermiştir.. Politika zaman içindeki bu gelişimini yansıtan yedi büyük reform geçirmiştir. Bugün ise hem bölgesel ölçekteki hem de uyumsal politikaların en olgun aşamasına ulaştığı ve her reform aşamasında ilerleme kaydedildiği rahatlıkla söylenebilir. İlk aşama, 1957'den 1987'ye kadar, erken aşama olarak nitelendirilebilir. 1988'den 1999'a kadar süren ikinci aşama gelişme dönemini temsil eder ve bu dönemde güncellenmiş araçların kullanımına başlanmıştır. 2000'den itibaren başlayan üçüncü aşama ise olgunluk ve genişleme aşamasıdır. Aslında bu dönemlendirme, AB'nin önemli politika araçlarından biri olan Çerçeve Programları (ÇP) ile yakından uyumludur.

2. 1957-1987: Erken Aşama

Bölgesel eşitsizlikler, bunlara yönelik tedbirlerin ilk kez dile getirildiği Roma Antlaşması'ndan bu yana önemli bir sorun olarak kabul edilmektedir

(Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1957). Roma Antlaşması, bölgesel politikanın genel amacını, çeşitli bölgeler arasındaki uçurumu daraltarak ve daha az tercih edilen bölgelerin geri kalmışlığını azaltarak uyumlu kalkınmayı sağlamak olarak özetlemiştir (Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1957).

İlginç bir şekilde, bu eşitsizlikler entegrasyonun bir sonucu olarak ortaya çıkmakta, ancak aynı zamanda daha fazla entegrasyonun önünde engel teşkil etmektedir.

Antlaşma ile belirlenen görev, yani Topluluk içinde ekonomik hayatın uyumlu bir şekilde geliştirilmesi ve istikrarlı ve dengeli bir ekonomik genişlemenin sağlanması, aktif bir bölgesel politika olmadan gerçekleştirilemez. Bu bağlamda, büyük üretkenlik rezervlerinin hala ekonomik kalkınmada geri kalmış bölgelerde kullanılması, ekonomik büyümeyi teşvik etmede ve bir bütün olarak ulusal hasılayı arttırmada özel bir rol oynayabilir. (Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1962, s. 60)

Yukarıdaki sorunu ele almaya yönelik ilk girişimlerden biri, Komisyon'un Aralık 1961'de Brüksel'de düzenlediği "Bölgesel Ekonomiler Konferansı"dır (Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1962). Komisyon'un 1962 tarihli "Topluluğun İkinci Aşama Eylem Programı'na İlişkin Memorandumu", 1961 tarihli konferansa atıfta bulunarak bölgesel politikaya özel bir yer ayırmış ve bölgesel politika ile diğer politikalar arasındaki birbirini kesen konuları ve karşılıklı tamamlayıcı ilişkileri ayrıntılı bir şekilde ortaya koymuştur.

Avrupa'nın çeşitli bölgelerindeki yaşam koşulları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri arasındaki büyük farklılıklar, liberal bir ekonomi politikası ve serbest rekabet ile otomatik olarak giderilemeyecektir. Kökleri tarihe dayanan nedenlerden dolayı farklı bölgeler aynı seviyede başlamamıştır; dolayısıyla Ortak Pazar yerleşik bir olgu haline geldikçe mevcut uçurumların daha da açılacağından korkmak için nedenler vardır. (Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1962, s. 59)

Bölgesel farklılıkların ele alınmasına yönelik bu ilk adımlar, günümüze kadar uyum politikasının sonraki aşamalarını etkilemeye devam eden politika kaygılarının önemine dair kanıtlar sunmaktadır. Bu bağlamda 1962 yılında, üç ana zorluğu incelemek üzere altı ülkeden üç çalışma grubunun kurulmasına karar verilmiştir: Geri kalmış bölgelerin kalkınmasını hızlandırma yöntemleri, ağır sanayileşmiş ancak gerilemekte olan bölgelere yeni güç nüfuz ettirme yolları ve bölgesel kalkınmayı teşvik etmek için firmaların ele alınması (Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1962). AK ayrıca 1962 kararları ile yeni endüstriyel gelişim merkezlerinin oluşturulması, sınır bölgeleri ile işbirliği ve bölgelerde çeşitlilik yaratılması gibi gözlemlenen bazı sorunların çözümlerinin araştırılması için fon ayırmaya karar vermiştir.

1965 tarihli AT memorandumunu tamamen AET için çeşitli politika araçlarıyla aktif bir bölgesel politika oluşturulmasına ayrılmıştır.

Komisyon'un talep ettiği eylemin unsurları bölgesel programlar, dış bölgelerdeki endüstriyel kalkınma direkleri ve ikincil sanayi merkezleri. Avrupa Topluluğu, Avrupa Yatırım Bankası ve diğer kurumlar aracılığıyla bölgesel politikaların uygulanmasına yardımcı olacaktır. (Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1965, s. 1)

Ayrıca, 1965 memorandumunda daha yoğun rekabetin ve ortak tarım politikasının (OTP) bazı sonuçlarının birtakım bölgelerin yapısal zayıflıklarına yol açtığı vurgulanmıştır (Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1965). Bu sorunların piyasa güçlerinin serbest oyunuyla çözülemeyeceği iddia edilmiştir (Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1965, s.2). Bu nedenle Komisyon, 'oryantasyon programları' adı verilen bölgesel programlarla desteklenen ortak bir politikanın tasarlanması ve benimsenmesi çağrısında bulunmuştur (Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1965, s.2). Oryantasyon programları ile serbest piyasanın çözümleyemediği bölgesel sorunların ve eşitsizliklerin giderilebileceği iddia edilmiştir.

Bölgesel politikaya olan ilgi 1960'ların ortalarında artmaya başlamıştır. 1968 yılında Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü'nün kurulması bunun bir göstergesidir. Bölgesel politikanın evrimindeki bir diğer önemli belge de 1969 yılında bölgesel politikaya ilişkin politika önerilerini içeren 'Bilgi Notu' dur (Commission of The European Communities, 1969). Notta bölgesel kalkınma fonlarının kurulmasının yanı sıra düşük faizli krediler ve garantiler gibi belirli politika araçları tanımlanmaktadır. Ancak, bu notta sorunların bu önlemlerle çözülebileceği inancıyla aşırı basitleştirildiği görülmektedir. Daha sürdürülebilir olan, kalkınma planlarının beklentilerini incelemekten sorumlu olan Bölgesel Kalkınma Daimi Komitesi'nin kurulmasıdır (Commission of The European Communities, 1969). Avrupa Toplulukları Komisyonu, temel bölgesel sorunları incelemek ve Komisyonun bir Topluluk Bölgesel Politikası için fikirlerini sunmak amacıyla 'Genişlemiş Topluluktaki Bölgesel Sorunlar Hakkında Rapor' başlıklı bir rapor yayınlamıştır (Commission of The European Communities, 1973). Bu raporda, bölgesel farklılıkların azaltılması ahlaki ve insani bir gereklilik olarak ele alınmıştır (Commission of The European Communities, 1973, s. 4). Rapor aynı zamanda bölgesel kalkınma fonunun kurulmasını tartışmak üzere kamuoyunu yönlendirme potansiyeli olan bir kamu istişare aracıdır (Commission of The European Communities, 1973, s. 2). Bu erken dönemde, 1975 yılında bir yeniden dağıtım mekanizması olarak ERDF'nin kurulması, bölgesel politika tarihinde bir dönüm noktası olarak görülebilir. Bu fonun ana itici gücü, 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'yı da kapsayacak şekilde genişletilmesidir. Ancak bazı araştırmacılar ERDF'nin

kurulmasındaki ana etkenin İngiltere'nin tarıma dayalı ekonomilere kıyasla OTP'nin avantajlarından yararlanamaması olduğunu iddia etmektedir (Dudek, 2014; Manzella & Mendez, 2009). Tüm bu girişimlere rağmen, konu ortak bir politikadan ziyade ulusal politikaların bir meselesi olarak ayrıca ele alınmıştır. Alman Şansölyesi Helmut Schmidt, bu politikada topluluk menfaatinin çok fazla olmadığını ve bunun 'ulusal hükümetlerin elinde olduğunu ' düşünmekteydi (Manzella & Mendez, 2009, s. 3).

Fonun başlangıçtaki toplam bütçesi 1975 ve 1978 yılları arasında 1,3 milyar Avrupa Para Birimi, yani Topluluk bütçesinin yaklaşık yüzde beşiydi (Manzella & Mendez, 2009). 1979, 1984 ve 1985 yıllarında üç reform daha yapılmıştır. Yunanistan'ın üyeliğine ve ulusal hükümetler tarafından önerilmeyen alanlardaki kalkınma projelerinin finanse edilmesi için yeni bir bölümün eklenmesine bağlı olarak ERDF bütçesinde yüzde 50'lik bir artış 1979 yılında onaylanmıştır (Brunazzo, 2016, s. 20). Bu iki değişiklik ERDF bütçesinin topluluk bütçesindeki payını yüzde 9'un üstünde bir orana yükseltmiştir. Manzella ve Mendez (2009, s. 11), bu reformları 'Topluluk bölgesel politikasının Avrupalılaşması' olarak adlandırmıştır. Bu aşamada bölgesel politikadaki son değişiklik, 1985 yılında İspanya ve Portekiz'in katılımıyla Entegre Akdeniz Programlarının (IMP'ler) kurulmasıdır. Bu girişimin amacı şu şekilde belirtilmiştir:

Bu programların amacı, çeşitli bölgelerin özel handikaplarını ve özel imkanlarını göz önünde bulundurarak, söz konusu bölgelerin karşı karşıya olduğu çeşitli sorunlara genel bir yanıt vermek olmalı ve kalkınma, teşvik ve istihdam ve gelir desteği olmak üzere üç hedefi takip etmelidir (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 1985a, s. 1).

3. 1988-1999: Güncellenmiş Araçlarla Gelişme Dönemi

Bu dönem AB uyum politikası için bir dönüm noktasıdır ve bu durum ilk kez ERDF'nin onuncu yıllık raporunda ortaya konmuştur (Commission of The European Communities, 1985b). Raporda, bölgelerdeki sorunların basit bütçe transferleriyle çözülemeyeceği kabul edilmekte ve sorunlara etkin çözümler önerilmektedir (Manzella & Mendez, 2009, s. 13). Uyum politikasının yasal temeli, İspanya ve Portekiz ile genişlemenin ardından Tek Avrupa Senedi (SEA) ile oluşturulmuştur (Dudek, 2014, s. 4). SEA'nin 130a ila 130e maddeleri, ekonomik ve sosyal uyuma açıkça atıfta bulunarak bölgesel farklılıkları düzenlemektedir (Commission of The European Communities, 1987, s. 9). Ekonomik ve sosyal uyum; uyumlu kalkınmanın sağlanması ve eşitsizliklerin azaltılması için bir araç olarak kabul edilmektedir. ERDF, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu-Yönlendirme Bölümü (EA- GGF) ve Avrupa

Sosyal Fonu (ESF) temel politika araçlarını oluşturan üç yapısal fonu temsil etmektedir. Komisyon Başkanı Jacques Delors ve Şubat 1988 tarihli Delors-1 paketi, uyum politikasının geliştirilmesinde kilit bir rol oynamıştır. Paket, 1989-1992 dönemi için yukarıda bahsi geçen yapısal fonlara tahsis edilen miktarı neredeyse iki katına çıkarmış (Dudek, 2014, s. 5) ve yoğunlaşma, programlama, ortaklık ve eklenebilirlik ilkelerine dayandırılmıştır. İlk uzun vadeli bütçe olan Delors 1 paketinin en önemli katkılarından biri, yerel yönetimlerin bölgesel politikalar uygulamasına olanak tanıyarak bölgesel kalkınmayı motive etmesi şeklinde tanımlanabilir.. Aslında bu reform, ekonomik birlikten etkin politika üreten bir birliğe doğru atılan ilk adım olarak da değerlendirilebilir. 1992'deki Maastricht Antlaşmasını takiben, Delors Paketi II olarak bilinen 1993-1999 ikinci uzun vadeli bütçe, sosyal ve uyum politikası paketi Avro'ya geçişe öncelik vermiştir. Delors Paketi II, 1993-1999 dönemi için uyum politikasına ayrılan bütçeyi bir kez daha iki katına çıkarmıştır (Avrupa Komisyonu, 1999). Bu dönemde ekonomik ve sosyal uyumun desteklenmesi amaçlanmış ve Ekonomik ve Parasal Birlik (EMU) ile uyumlu olarak Birliğin temel amaçlarından biri haline getirilmiştir. Bir sonraki adım olarak, özellikle Yunanistan, İrlanda, İspanya ve Portekiz'i hedef alan Uyum Fonu kurulmuştur. Komisyon ayrıca ekonomik ve sosyal uyuma yönelik reformların ilerlemesini izlemek ve değerlendirmek üzere 3 yıllık aralıklarla bir Uyum Raporu hazırlamakla yükümlü tutulmuştur . Bir önceki fonun öncelediği kilit noktalar korunmuş ancak hedefler yeniden tanımlanmıştır. Mekânsal kapsam AB nüfusunun yüzde 42'sinden yüzde 52'sine çıkarılmış (Manzella & Mendez, 2009, s. 16) ve Hedef 2 ve 5b için alan seçiminde üye devletlerin daha fazla rol alması, tek bir programlama belgesi ve ortaklık ilkesinin kapsamının genişletilmesi gibi yönetim yapısına ilişkin değişiklikler yapılmıştır. İsveç ve Finlandiya'nın 1995 yılında katılımını takiben, mevcut hedeflere yeni bir hedef (Hedef 6) eklenmiştir:

1. Refah düzeyi en düşük bölgelerin kalkındırılması
2. Endüstriyel gerilemeden etkilenen bölgeler
3. Uzun süreli işsizlikle mücadele
4. Gençler için istihdam yolları
5. a. Tarımsal yapıların adaptasyonu
b. Kırsal alanların geliştirilmesi
6. Seyrek nüfus sorunları

1993 yılı, Maastricht sonrası büyük bir antlaşma revizyonuna ilişkin yeni reformlara tanıklık etmiştir. Bu reformlar 1988 reformlarının ayrıntılandırılarak güncellenmesi olarak yorumlanabilir. En dikkate değer araçlardan biri, özellikle Yunanistan, İrlanda, İspanya ve Portekiz'deki altyapı projelerini finanse eden ve bunların EMU yakınsama kriterlerine uyumunu kolaylaştıran Uyum Fonu'nun oluşturulmasıdır. 1994-1999 dönemi Yapısal Fonlar programı için 1993 yılında

yapılan müzakereler sırasında İngiltere, Fransa, Almanya ve İspanya hükümetleri 1988 yılında Komisyon'a verilen yetkiyi azaltma eğiliminde olmuşlardır (Ansell vd., 1997; Marks, 1996). Ancak İrlanda, Portekiz ve Belçika'nın desteğiyle Komisyon, yetkilerinin çoğunu korumayı başarmıştır.

Bir sonraki reform döngüsü 1999 yılında 2000-2006 programlama dönemi için uygulanmıştır. 1999 reformu, işsizlik baskısı ve Avro'nun kullanılmaya başlanmasının ardından mali konsolidasyon gibi ciddi ekonomik zorluklara yanıt olarak uygulamaya konmuştur (Manzella&Mendez, 2009). Bu ekonomik zorluklar, 2000-2006 döneminde uyum politikası için nispeten istikrarlı bir fon tahsisi ile sonuçlanmıştır. Gündem 2000 programı, Mart 1999'da Avrupa Konseyi'nde Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından onaylanan Gündem 2000, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu için yeni ilkelerin ana hatlarını çizmiştir. Gündem 2000 reformlarının temel gerekçelerinden biri, Birliğin Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Kıbrıs olmak üzere on ülke ile genişleme ihtimaliydi. Bu düzenleme kapsamında, önceki altı hedef yerine üç öncelikli hedef getirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1999):

- 1 Kalkınması geri kalmış bölgelerin kalkınması ve uyumu (Hedef 1)
- 2 Yapısal zorluklar yaşayan bölgelerin ekonomik ve sosyal dönüşümü (Hedef 2)
- 3 Eğitim, öğretim ve istihdam politikalarının ve sistemlerinin düzenlenmesi ve modernizasyonu (Hedef 3)

Yönetmelik, Yapısal Fonların daha merkezi olmayan bir şekilde yönetilmesini sağlamayı amaçlamıştır. Ayrıca, yapısal programların uygulanmasında sivil toplumun, bölgesel ve yerel yönetimlerin ve sosyal ortakların katkısının artırılmasını öngörmektedir. Uyum Fonu, Yapısal Fonlar ile birlikte, 2000-2006 döneminde ekonomik ve sosyal uyumun merkezi bir ayağı olmaya devam etmiştir.

4. 2000 Yılından İtibaren: Genişleme ile Olgunluk

AB yeni milenyuma güncellenmiş bir gündemle girdi, ancak 2004'te Orta ve Doğu Avrupa'ya genişleme nedeniyle potansiyel zorluklarla da karşılaştı ve bu durum bölgesel eşitsizliklerin artmasına neden oldu. Yeni üye devletler, özellikle uyum politikası bağlamında önemli sorunları beraberinde getirmişti. Ancak Birlik, bu sorunları büyük ölçüde hafifletmek için oldukça deneyimli ve hazırlıklıydı. Dolayısıyla 2007-2013 dönemi için uyum politikası reformu, genişlemeyi şekillendiren ekonomik, siyasi ve mali faktörler arasındaki karmaşık

ilişkilerle iç içe geçmiştir. 2004 yılında Komisyon, 2007-2013 dönemi için bütçe tekliflerinde üç ana konuya odaklanarak AB uyum politikasında değişiklikler önermiştir (Bachtler&Wishlade, 2004, s. v-vi). İlk olarak, uyum politikası Lizbon Gündemi doğrultusunda odağını bölgesel rekabetçiliğe kaydırmıştır. İkinci olarak, eski üç hedefin yerini, özellikle yenilik ve bilgi ekonomisine odaklanan üç yeni öncelik almıştır. Bu öncelikler yakınsama, bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam ile bölgesel işbirliği idi. Son olarak, uyum politikasının uygulanması için radikal değişiklikler önerilmiştir. Bu son noktanın temel motivasyonu, 2000 yılında Lizbon Gündemi'nin başlatılmasının ardından karşılaşılan zorluklardı. Büyüme ve istihdama yönelik Lizbon stratejisinin zorluklarını ve önlemlerini özetleyen Kok raporu (Avrupa Komisyonu,2004), beş politika alanında acil müdahale çağrısında bulunmuştur (Avrupa Komisyonu, 2004, s. 6):

1. Bilgi toplumu: Avrupa'nın araştırmacılar ve bilim insanları için cazibesinin artırılması, Ar-Ge faaliyetlerinin en önemli öncelik haline getirilmesi ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin (BİT) kullanımının teşvik edilmesi
2. İç pazar: Malların ve sermayenin serbest dolaşımı için iç pazarın tamamlanması ve hizmetler için tek bir pazar oluşturulmasına yönelik acil eylem
3. İş ortamı: Toplam idari yükün azaltılması; mevzuat kalitesinin iyileştirilmesi, yeni işletmelerin hızla faaliyete geçmesinin kolaylaştırılması ve işletmeler için daha destekleyici bir ortam yaratılması
4. İşgücü piyasası: Avrupa İstihdam Görev Gücü'nün tavsiyelerinin hızla yerine getirilmesi; yaşam boyu öğrenme ve aktif yaşlanma için stratejiler geliştirilmesi; büyüme ve istihdam için ortaklıkların desteklenmesi
5. Çevresel sürdürülebilirlik: Eko-yeniliklerin yaygınlaştırılması ve eko-endüstride liderlik oluşturulması; eko-yetkinlik yoluyla verimlilikte uzun vadeli ve sürdürülebilir iyileşmelere yol açan politikaların izlenmesi

Kok raporu, üretkenlik, sosyal uyum ve çevresel sürdürülebilirliği birleştiren farklı bir ekonomik ve sosyal modelin önemini vurgulamış ve Lizbon stratejisi ile bu husus daha da pekiştirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2004). Kok raporuna ve kapsamlı tartışmalara dayanan Komisyon, 2004 yılında AB uyum politikasına yönelik reform önerilerini açıklamıştır. İki yıl süren müzakereler ve 2006 yılının ilk yarısında kurumlar arası anlaşmanın ardından, 2007-2013 dönemi için uyum politikasına ayrılacak bütçe 347 milyar Euro olarak belirlenmiştir ve bu rakam AB bütçesinin yüzde 35,7'sine tekabül

etmekteydi(Manzella & Mendez, 2009, s. 19). Reformun temel amacı, Lizbon Gündemi'nde tanımlanan öncelikleri ele almak için stratejik bir yaklaşım benimsemektir. Ancak, uyum politikası ile Lizbon stratejisi arasında mükemmel bir uyum sağlanması çeşitli nedenlerden dolayı zor olmuştur. İlk olarak, rekabetçilik ve uyum arasında bir çatışma vardır. Rekabetçilik hedefleri mükemmelliğe öncelik verme eğilimindeyken, eşitlik hedefleri olan uyum politikası bu odakla çelişebilir ve mükemmelliğe odaklanma potansiyel olarak bölgeler arası ve bölge içi eşitsizlikleri artırabilir. Bu çelişki bir sonraki programlama döneminde de belirgin olacaktır. İkinci olarak, yapısal fonların ulusal kamu yatırım hedeflerine dayanması, Lizbon stratejisinin hedeflerini tam olarak destekleme kapasitelerini sınırlamaktadır. Üçüncü olarak, rekabetçiliğe vurgu yapan uyum politikası, genellikle kalıcı altyapı sorunlarıyla karşı karşıya olan geri kalmış bölgeler için uygun olmayabilir.

2013 yılı, akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme için Avrupa 2020 stratejisinin sloganına uygun olarak yeni bir politika yönü oluşturan bir dizi önemli değişiklikle bir başka dönüm noktası olmuştur. AB'nin politika oluşturma bağlamında, Avrupa 2020 olarak adlandırılan AB'nin büyüme stratejisi beş başlıktan oluşmaktadır: İstihdam, yenilikçilik, eğitim, sosyal içerme ve iklim/enerji. 2014-2020 dönemi için ERDF, tüm AB üye devletlerinin, ulusal ve bölgesel düzeylerde, operasyonel programlarının onaylanmasından önce girişimci keşif süreci amacıyla Akıllı Uzmanlaşma için Araştırma ve Yenilik Stratejisine (RIS3) sahip olmalarını zorunlu kılan öncül bir koşul getirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2004). RIS3 stratejisi, AB uyum politikasının en önemli hedefidir. Bu dönemdeki diğer kavramlar arasında en önemlilerinden biri akıllı uzmanlaşmadır. RIS3 ile ilgili uluslararası tartışma 2009 yılında üç öncü ekonomist; Dominique Foray, Paul David ve Bronwyn Hall tarafından kaleme alınan 'Akıllı Uzmanlaşma - Kavram' konulu Bilgi Ekonomistleri Politika Notu (Foray vd., 2009) ile başlamıştır (Capello&Kroll, 2016). Rapor, bölgesel düzeyde Ar-Ge ve yenilikte uzmanlaşmanın önemini vurgulamaktadır (Erdil & Çetin, 2019, s. 215). RIS3 planları basit bir fikre, girişimcilerin bölgesel uzmanlıkların belirlenmesinde öncü bir rol oynadığı 'girişimci keşif sürecine' dayanmaktadır. RIS3'ün mantığı, buhar makineleri, elektrik ve bilgisayar gibi çoklu sektörleri etkileyerek ekonomileri dönüştürme kapasitesine sahip 'Genel Amaçlı Teknolojiler (GPT'ler)' çerçevesiyle tanımlanabilir.(Foray vd., 2009). Foray vd. (2011) akıllı uzmanlaşma kavramının başarısını takdir ederken, politika yapıcılar ve akademisyenleri bu kavramı destekleyen sağlam bir ampirik temelin eksikliği konusunda uyarılmaktadır. Politika oluşturma ve teori arasında giderek büyüyen bir boşluk olduğunu vurgulamaktadırlar. Akıllı uzmanlaşma, bölgesel bilgi tabanının benzersiz ve özgün bileşenlerini keşfetmeyi ve bu özelliklerle uyumlu bir politika oluşturma süreci geliştirmeyi içerir. Dolayısıyla, bu konular ve politikaların etkisi üzerine daha fazla ampirik çalışmaya ihtiyaç

vardır. Kavram henüz çok gençtir ve daha fazla ampirik doğrulama gerektirmektedir (Erdil&Çetin, 2019, s. 215).

Bir bölgede tek bir sektörün uzmanlaşması, ekonomik açıdan değerli ve önemli olsa bile akıllı uzmanlaşma anlamına gelmemektedir. Akıllı uzmanlaşma stratejisi, özellikle girişimciliği teşvik etmeye odaklanan bir politika tasarımı gerektirmektedir (Erdil&Çetin, 2019, s. 215). Foray (2015) özellikle uzmanlaşma kavramının yerelleşme (veya yığılma) ekonomileri kavramıyla karıştırılmaması konusunda uyarıda bulunmaktadır. RIS3'te uzmanlaşma, bir ülke içinde tek bir sektörün göreceli olarak yoğunlaşmasından ziyade bilgi ve birikimlerin bölgesel olarak yoğunlaşmasını ifade etmektedir. Akıllı uzmanlaşmadaki 'akıllı' terimi, RIS3'ün girişimciler, hükümet ve yerel aktörler gibi ilgili tüm aktörleri birbirine bağlamayı ve bölgeleri iddialı ancak gerçekçi hedefler belirlemeye teşvik etmeyi amaçladığını ifade etmektedir (Foray vd., 2012).

Avrupa'nın RIS3 stratejisi, geçmiş deneyimlere dayanan ve 'dört C' olarak özetlenen bu ilkelerin genel bir dönüşümünü gerektiren dört ana unsurdan ilham almaktadır: Seçenekler ve Kritik Kütle, Rekabet Avantajı, Bağlanabilirlik ve Kümelenmeler ve İşbirlikçi Liderlik (Erdil&Çetin, 2019, s. 216). RIS3 kılavuzu (Foray vd., 2012), akıllı uzmanlaşma stratejisi tasarlama sürecini altı adımda açık bir şekilde tanımlamaktadır:

- Bölgesel Bağlamın ve Yenilik Potansiyelinin Analizi: Analiz, bölgesel varlıkların, dünyanın geri kalanıyla bağlantıların ve girişimcilik ortamının dinamiklerinin incelenmesini içerir.
- Yönetişim: Katılım ve sahiplenmenin sağlanması: İş birlikleri üzerinden farklı paydaşların bir araya gelmesi, RIS3 sürecini uyumlu hale getirebilecek ve denetleyebilecek 'sınır belirleyicilere' sahip olmayı gerekli kılmaktadır.
- Bölgenin Geleceği için Genel Bir Vizyonun Geliştirilmesi: Uzun vadeli bir yaklaşım içeren RIS3 sürecinde tüm paydaşların sürece dahil edilmesi gerekir.
- Önceliklerin Belirlenmesi: Bölgesel potansiyeli tetiklemek için potansiyel akıllı uzmanlaşma alanları belirlenmelidir
- Tutarlı bir politika karışımının, yol haritalarının ve eylem planının tanımlanması
- İzleme ve değerlendirme mekanizmalarının entegrasyonu

Capello ve Kroll (2016) teoriden pratiğe RIS3 yaklaşımının kırılganlıklarının altını çizmektedir. Yeni paradigmanın uyum politikasında içsel

kalkınmayı, sürekli yenilenmeyi ve büyüme perspektifini teşvik eden bir değişimi temsil ettiğini belirtmektedirler (Capello & Kroll, 2016, s. 10). RIS3 bağlamında tasarlanan politikaların hem uyum hem de rekabet hedeflerini aynı anda göz önünde bulundurmasını savunmakta ve RIS3'ü uyum politikasının geliştirilmesi için iyi bir başlangıç noktası olarak görmektedirler. RIS3'ün başarısı, kullanılmayan bölgesel kaynakları kullanarak bilgi ve yeniliği yerel kalkınmaya dönüştürme potansiyeline bağlıdır (Erdil&Çetin, 2019, s. 216). Bir başka perspektiften, Avrupa 2020 Stratejisi, Komisyon'un Lizbon Stratejisi'nin başarısızlığına ve 2005'teki revizyonuna verdiği yanıtıdır (Budd, 2013). Bu stratejinin uygulanması sırasında 2008 küresel mali krizinin etkileri hala hissedilmektedir.

Mevcut 2021-2027 programlama dönemi için Komisyon, Mayıs 2018'de Uyum Politikasının modernizasyonunu önermiştir. Uyum Politikası bütçesi için önerilen bütçe, 2014-2020 dönemi için 374 milyar Euro iken (gerçekleşen bütçe 392 milyar Euro), 2021-2027 dönemi için yaklaşık 331 milyar Euro'dur. BREXIT ile bağlantılı bütçe zorlukları göz önüne alındığında, teklif AB için iddialı ancak bir o kadar da pragmatik olarak görülebilir. Artan yenilikçiliğe ve dayanışmaya yönelik güçlü bir taahhüdü vurgulayarak geleceğe yönelik bir yaklaşım sergilediği için teklifin miyopik olmadığı söylenebilir. Bununla birlikte, COVID-19 salgını, mevcut programlama döneminde politikanın uygulanması için ek önkoşullar yaratmıştır. Salgına yanıt olarak Komisyon, Uyum ve Avrupa Toprakları için Kurtarma Yardımı (REACT-EU) paketi adı verilen yeni bir aracı uygulamaya koymuştur. REACT-EU paketi, mevcut uyum politikası programlarına 47,5 milyar Euro tutarında ilave kaynak sağlayacaktır.

*REACT-EU, Uyum ve Avrupa Toprakları için Kurtarma Yardımı anlamına gelmektedir. Kriz müdahalesini ve kriz yardımı devam ettirir ve genişletir. Koronavirüs Müdahale Yatırım Girişimi (CRII) ve Koronavirüs Müdahale Yatırım Girişimi Plus (CRII+) aracılığıyla sağlanan onarım önlemleri. Ekonominin yeşil, dijital ve dirençli bir şekilde toparlanmasına katkıda bulunacaktır.*¹¹³

Tablo 1. Toplam taahhüt ödeneklerinin yüzdesi olarak AB uyum politikası bütçesinin gelişimi

1988-1992	1993-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
21.7	33.2	34.7	35.6	33.9	34.6

Kaynak: AB kamu maliyesi.

113 https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/react-eu_en

Tablo 1, 1988'deki resmi başlangıcından bu yana Uyum Politikasının tarihsel ve mali gelişimini göstermektedir. Tabloya göre, 1993'ten sonra toplam bütçenin yaklaşık üçte biri oranında nispeten istikrarlı bir seyir izlemiştir. Özetle, AB uyum politikasının 1957'den bu yana evrim geçirdiği ve yeni milenyumun başlamasıyla birlikte olgun bir politika yaklaşımı haline geldiği sonucuna varılabilir.

5. Türkiye Bölgeleri ve Akıllı Uzmanlaşma

Türkiye'de Ar-Ge ve yenilik, hem ekonomik büyümeyi hem de rekabet gücünü artırmanın önemli araçları olarak kabul edilmekte ve hükümet politikalarında ve kalkınma planlarında vurgulanmaktadır. Coğrafi yığılmalar ve bölgeler politika yapımında önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin bu kapsamda, 2006 yılında Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) Kanunu (2006) yürürlüğe girmiştir ve o tarihten bu yana Kalkınma Bakanlığı'nın (KB) koordinasyonu altında NUTS II düzeyinde 26 BKA kurulmuştur¹¹⁴. Ulusal yenilik ve teknoloji stratejisi Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) tarafından yürütülmektedir. BKA'lar tarafından yapılan çalışmalar haricinde, bölgeler için ulusal düzeyde desteklenen bir akıllı uzmanlaşma stratejisi (RIS3) tanımlanmamıştır. BKA'ların temel amaçlarından biri, yenilik paydaşlarının koordinasyonunu ve işbirliğini artırarak bölgesel kalkınmayı hızlandırmaktır. BKA'lar, bölgenin kapasitesini ortaya çıkarmak ve bölgesel yenilik stratejilerini oluşturmak için en önemli otoritedir. BKA'lar kanununda, RIS3 için doğrudan bir atıfta bulunulmamıştır.

BKA'lar 2011 yılından bu yana bölgesel düzeyde yenilik stratejileri hazırlamaya ve uygulamaya başlamıştır. Haziran 2024 itibarıyla on beş BKA, kendi bölgeleri için bölgesel konuları ve öncelikleri dikkate aldıkları bölgesel yenilik stratejilerini (BİS) geliştirmiş ve resmi olarak duyurmuştur. Ancak bu çalışmaların çoğunluğu RIS3 yaklaşımına uygun olarak yapılmış çalışmalar değildir. RIS3 kılavuzuyla (Foray vd., 2012) uyumlu olanlar, Türkiye'deki RIS3 analizi bölgesel/ulusal bağlamla başlamakta, bunu yönetim ve ortak vizyon takip etmektedir. Önceliklerin belirlenmesi ve tutarlı politika karması ve eylem planının tanımlanması ile devam etmektedir. Son olarak analiz, izleme ve değerlendirme mekanizmasının entegrasyonu ile tamamlanmaktadır.

114 Türkiye'deki kalkınma ajanslarının listesi için, bkz. <https://www.ka.gov.tr>

5.1. Bölgesel/Ulusal Bağlamın Analizi

Stratejik bir yenilik planına başlamak için, BKA'lar tarafından hazırlanan bölgesel yenilik stratejilerinin her biri bölgesel yapının analizi ile başlamaktadır. Türkiye'deki her bölge farklı doğal kaynaklara, mekânsal avantajlara ve sanayi yapısına sahiptir ve bu da her bölge için farklı hedefler ve fırsatlar sunmaktadır. Yenilik potansiyelleri ve yenilik ve girişimciliği artırmaya yönelik teşvik yönelimi, planların temel amaçlarıdır.

SWOT analizi, bir bölgenin güçlü ve zayıf yönlerinin yanı sıra fırsat ve tehditlerini anlamaya yönelik geleneksel bir stratejik planlama tekniğidir. SWOT analizi on beş bölgesel yenilik stratejisinden on biri tarafından gerçekleştirilmiştir. Genelde bölgelerin gücü özellikle doğal kaynaklara, çok uluslu şirketlere, ulaşım ağına ve yenilikçilik eğilimine bağlıdır. Bölgelerin temel zayıflığı ise vasıflı işgücü eksikliğidir. Ar-Ge harcamalarının düşüklüğü de bir zayıflık olarak değerlendirilmektedir. Çin ve Hindistan, bölgeleri, Türkiye'ye kıyasla daha ucuz ürünleri, daha yüksek rekabet güçleri ve daha yüksek ihracat oranları nedeniyle temel tehditlerden biri olarak görünmektedir. Kümelenmelerin önemi tüm bölgesel yenilik stratejilerinde kabul edilmekle birlikte, BKA'lar tarafından hazırlanan hiçbir bölgesel yenilik stratejisinde kümelenmeleri teşvik etmek için özel bir strateji belirgin biçimde belirlenmemiştir. Ayrıca, işbirliği süreci net bir şekilde tanımlanmamış olsa da Ar-Ge ve yenilik paydaşları kümelenme yaklaşımı konusunda cesaretlendirilmiştir.

Planların çoğunda sadece girişimciliğe değil, özellikle yenilikçi girişimciliğe vurgu yapılmaktadır. Yenilikçi girişimciliğin artırılması, kuluçka merkezleri ve teknoparkların etkin hale getirilmesi gibi spesifik alt başlıklar özellikle vurgulanmaktadır. Aktif teknoparkların yanı sıra, bölgelerin yenilikçiliğini artırmak için yeni teknoparkların kurulması da planlanmaktadır. Yetenek transferini kolaylama anlamında doğrudan yabancı yatırımı artırmaya yönelik bir hedef hemen hemen hiçbir planda açıkça belirtilmemiştir.

5.2. Yönetişim

Bölgesel yenilik stratejilerinin uygulama planlarının yönetim yapısı açıkça tanımlanmıştır. Bölgelerdeki genelde dört paydaş grubu bölgesel yenilik stratejisi planlarının uygulanmasında yer almaktadır: i. Kamu otoritesi (BKA, Organize Sanayi Bölgeleri, ilgili bakanlıklar), ii. Üniversiteler, iii. Özel sektör ve iv. Sivil toplum kuruluşları. Özelde ise yerel medya kuruluşları, Organize Sanayi Bölgeleri yönetimleri, yenilik platformları, sanayi odaları, il milli eğitim müdürlükleri vb. planların paydaşları olarak tanımlanmıştır. Her bir alt başlık için tüm eylem planlarında, uygulayıcı kurum paydaşlardan biri veya daha fazlası olarak açıkça tanımlanmıştır. Tüm planlar, özellikle üniversitelerin işlevselliğini

ve görevlerini geliştirmek için farklı düzeylerdeki paydaşların işbirliğine odaklanmaktadır.

Ancak bölgesel yenilik stratejilerinin yönetim yapısı dörtlü sarmal yenilik modeliyle uyumlu değildir. Bölgesel yenilik stratejilerinin eylem planlarında, dört aktörün katılımı ve işbirliği güçlü bir şekilde teşvik edilmekle birlikte, aktörler arasındaki malumat ve bilgi akışları, koordinasyon ve iletişim göz ardı edilmektedir.

5.3. Ortak Vizyon

BKA'lar, Türkiye'de bölgesel yenilik ve kalkınma politikasından sorumlu ana organlardır. BKA'ların temel amacı, BKA Kanunu'nda da belirtildiği gibi¹¹⁵ paydaşlar -kamu sektörü, özel sektör, üniversiteler ve STK'lar- arasındaki işbirliğini kolaylaştırmak ve geliştirmektir. Bölgesel yenilik stratejileri, bölgesel kalkınmayı desteklemek ve izlemek ise BKA'ların stratejik bir aracıdır. İlkokuldan üniversiteye kadar birçok bölgesel yenilik stratejilerinde festivaller, yarışmalar ve konferanslarla bireylerin topluma kazandırılması hedeflenmektedir. Bu sosyal etkinliklerin ardında yatan sebep yenilik, girişimcilik ve yenilikçi girişimciliğin farkındalığını artırmaktır. Bölgesel yenilik stratejileri daha çok bölgelerin kapasite ve yeteneklerine odaklanmaktadır. Genellikle mevcut duruma ve yeniliği artırmak için ne yapılması gerektiğine dair saptamalar görülmektedir. Ancak gelecekteki olası zorluklara yönelik risk değerlendirmesi ve acil durum planı tüm bölgesel yenilik stratejilerinde göz ardı edilmektedir. Muhtemelen eylem planlarına ulaştıktan sonra, bir sonraki adım risk değerlendirmesi ve acil durum planlarını dikkate almak olacaktır. Dörtlü sarmal modeli ile kurgulanmış bir bölgesel yenilik stratejisi yaklaşımı, paydaşlar arasındaki işbirliğinin yanı sıra toplumun tüm kesimlerinin katılımını ve sahiplenmesini de sağlayacaktır.

5.4. Önceliklerin Belirlenmesi

Tüm bölgesel yenilik strateji belgelerinde, en eski strateji 2012 yılına ait olduğu için geçmiş önceliklerin revizyonu açısından geriye dönük bir bakış gözlemlenememektedir. Dolayısıyla, geleneksel bölgesel yenilik stratejisinden RIS3'e geçiş deneyimlerinin eleştirel ve detaylı bir revizyonu raporlarda bulunmamaktadır.

Neredeyse tüm strateji belgeleri "akıllı uzmanlaşma" kavramına atıfta bulunmaktadır. Dahası, bir kısmı ise doğrudan RIS3 rehberine atıfta

115 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm>

bulunmaktadır. Bunu yaparken de çoğunlukla bölgesel yenilik stratejilerinin RIS3 rehberine göre hazırlandığını beyan etmektedirler. Ancak planlar, önceliklerin belirlenmesi için bölgedeki tüm olası paydaşların katılımıyla katılımcı sürecin nasıl sağlandığına dair ayrıntılı bilgi vermemektedir.

Tüm planlar öncelikli sanayi sektörlerini belirlemektedir, ancak bu sektörlerin seçimi dinamik ve tarihsel bir analiz olmaksızın önceki bölgesel planlara dayanıyor gibi görünmektedir. Geleneksel bölgesel yenilik stratejilerinden RIS3'e geçmiş deneyimlerin eleştirel bir şekilde gözden geçirildiğini ve rekabet avantajı olan mevcut veya potansiyel alanların dinamik bir şekilde belirlenmediği görülmektedir. Raporlar ayrıca aşağıdaki birtakım yatay kesişen rollere ve konulara da öncelik vermektedir. Temel varlıkların ve kabiliyetlerin varlığı genellikle ikincil nicel verilere dayanırken, nitel bir değerlendirme genellikle eksiktir veya geniş anlamda verilmektedir. Bazı planlar, titiz bir haritalama analizi olmaksızın sezgisel olarak kümeleri ve potansiyel kümeleri ana hatlarıyla belirtmektedir. Ayrıca, tamamlayıcı sektörler arası ve/veya kümeler arası ilişkiler ve varlıklar tartışılmamaktadır. Her bir sektörün analizi genelde son derece betimseldir. Her bir sektördeki kritik kütle ve/veya kritik potansiyel RIS 3 rehberine uygun olarak analiz edilmemiştir. Daha da önemlisi, tüm planlar değer zincirlerinin analizinden oldukça yoksundur. Bu nedenle, yerel düğümlerin ulusal ve küresel değer zincirlerine eklemlenmesine ilişkin kanıta dayalı bir sonuç görmek mümkün değildir. Planların çoğu öncelikleri belirlemek için ya ikincil verileri kullanmakta ya da basit SWOT analizi yapmaktadır. Örneğin, planların hiçbirisi RIS3 rehberinde açıklandığı gibi bölgesel bir öngörü çalışması hazırlamamıştır. Son olarak, sınırlı kaynakların sınırlı sayıdaki önceliklere nasıl yoğunlaştırılacağı planlarda sistematik olarak analiz edilmemiştir.

Girişimcilik ekosistemleri bölgesel yenilik planlarında iyi tanımlanmamıştır. Tartışmalar genellikle ulusal stratejilere dayanmaktadır ve önerilen mekanizmalar yenilikçi değildir. Girişimcilik becerilerini geliştirmeye yönelik tüm girişimlere rağmen, bölgesel ekosistemlerin etkinliği açısından bu konuda alınması gereken uzun bir yol vardır. Ayrıca, girişimcilik politikasının sağlam bir temele oturtulması gerekmektedir. Planlar genellikle ulusal mekanizmalara atıfta bulunmakta ve yenilikçi girişimcilik ağının kurulması, girişimcilik eğitimi vb. gibi standart yumuşak politika araçlarını tartışmaktadır. Kuluçka merkezlerinin ekosistemle ilişkileri planlarda yeteri kadar analiz edilmemiştir. Bazı ulusal ve bölgesel mekanizmalarda görülebileceği gibi politika araçları ve eylemler kanıta dayanmadan çok sık güncellenmektedir. Herhangi bir kanıta dayandırılmadan gerçekleştirilen bu güncellemeler, RIS3 ve yenilikçi girişimcilik konularına pozitif bir katkıda bulunamamaktadır.

5.5. Tutarlı Politika Karışımının Tanımı, Yol Haritaları ve Eylem Planı

Sanayi Bakanlığı, BKA'ların koordinasyonundan sorumlu başlıca kamu kurumudur. Ancak, diğer kamu kurumlarıyla olan ilişkisi yenilik faaliyetleri bağlamında gevşek bir şekilde tanımlanmıştır. Bir diğer karar alma ve eyleme dönüştürme organı olan Cumhurbaşkanlığı Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu'nun ulusal yenilik sistemindeki rolü ve bu rolün bölgelere yansması muallaktır.

Ekonomik faaliyetlerin daha dengeli ve etkili bir mekânsal dağılımı ve organizasyonu için politika ve uygulamanın bölgeye ve yerleşime özgü koşullara daha duyarlı olması gerekmektedir. Bu bağlamda, büyükşehirlerin küresel kalite standartlarında mal ve hizmet arz etmesi sağlanırken, Anadolu'daki üretim ve ihracat merkezlerinin rekabet gücünün artırılması, düşük ve orta gelirli bölgelerin ulusal pazarla bütünleşmesi, ekonomik yapılarının güçlendirilmesi ve çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Daha sonra, bölgesel yenilik stratejilerinin formüle edilmesi ve uygulanmasına odaklanması RIS3 bağlamında ele alınmamaktadır. Kalkınma ajansları bünyesinde yatırımcılara danışmanlık ve destek hizmetleri sağlanmasına yönelik yerel kurumsal kapasite gelişmeye başlamıştır. Yine de bölgelerin rekabet gücünün karşılaştırmalı analizine, karar alma ve uygulamada katılımcılığın ve yerindeliğin güçlendirilmesine ve kurumlar arası koordinasyonun geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Kısa ve orta vadede bölgelerin başarısı için yenilikçiliğin kalkınma ve büyüme sürecinin merkezine yerleştirilmesi ve her bir politika alanına entegre edilmesi kaçınılmazdır. Yeni yönetim sisteminin ve plan dönemleri için belirlenen yeni hedeflere ulaşılmasına yönelik üst düzey ulusal taahhüdün, yeni araçların tasarlanması ve uygulanması ile politika karışımının zenginleştirilmesine katkıda bulunması gereklidir. Bununla birlikte, önerilen tedbirlerin, özellikle KOBİ'ler için yenilik/bilgi kümeleri, yaratıcı kümeler, bilgi aktarım platformları ve kupon sistemleri gibi yenilikçi fikirlerin ticarileştirilmesini destekleyecek araçlarla zenginleştirilmesi gerekmektedir. Projelerin kalite ve beklenen sonuçlar temelinde ve dış akran değerlendirmesine tabi olarak seçilmesine yönelik usuller mevcuttur. Rekabetçi bir temelde artan oranda araştırma, girişimcilik ve yenilikçilik fonlarının tahsis edilmesi güçlü bir yöndür ve bu stratejinin en azından orta vadede sürdürülmesi önemlidir.

Birkaç istisna dışında tüm bölgesel yenilik planları bir eylem planı içermemektedir. Ancak, eylemler teknik kapasitelerin geliştirilmesi, kapasite oluşturma ve arayüzler oluşturma gibi oldukça yüzeysel ve geleneksel görünmektedir. Geniş eylem hatları tanımlanmış olsa da bu hatların öncelikli alanlar ve zorluklarla ilişkileri iyi tanımlanmamıştır. Hedef gruplar, dağıtım mekanizmaları, projeler, aktörler ve sorumlulukları planların çoğunda

tanımlanmıştır ancak hedefler arasındaki ilişkiler tutarlı bir şekilde kurulmamıştır. Bazı istisnalar dışında, strateji belgeleri ölçülebilir hedefler sunmamakta ve sadece birkaçı hedefler için bir zaman dilimi tanımlamaktadır. Son olarak, raporların çoğunda her bir eylem için finansman kaynaklarının tanımlanması sistematik bir şekilde yapılmamaktadır. Uygulama stratejileri açısından bölgedeki farklı aktörler arasındaki koordinasyon sorunları, daha iyi bir performans için bir engel olarak görünmektedir. Ayrıca, KOBİ'lere özel destek tedbirleri, genç ve hızlı büyüyen yenilikçi şirketlere özel destek ihtiyacı konusunda artan farkındalık gözlemlenmektedir. Politika karışımının şirketlerin, özellikle de KOBİ'lerin ihtiyaçlarına göre uyarlanmış destek programları ve mikro kanıta dayalı mekanizmalarla zenginleştirilmesine hâlâ ihtiyaç vardır. Mali desteklere ek olarak, KOBİ'lerin ve yeni kurulan şirketlerin kümелendiği yerlerde yoğun mentorluk programları, teknik danışmanlık, pazarlama danışmanlığı vb. gibi bilgi yoğun iş hizmetlerine yönelik destekler sağlanmalıdır.

5.6. İzleme ve Değerlendirme Mekanizmalarının Entegrasyonu

Türkiye'deki çok sayıda fon programı için sistematik bir izleme ve değerlendirme çalışması yapılmamıştır. Dolayısıyla mevcut durum, bu programların etkinliğini ve sonuçlarının belirlenen hedeflere uygun olup olmadığını belirlemek açısından büyük bir engel teşkil etmektedir. Ayrıca, destek programlarının tasarlanması ve uygulanması söz konusu olduğunda farklı kamu kurumları arasında koordinasyon sorunu yaşanmakta, bu da aynı kamu destek programının tekrarlanmasına ve dolayısıyla kaynak israfına yol açabilmektedir. Kapsamlı izleme ve etki değerlendirme faaliyetlerinin sürekli olarak yürütülmesi, toplumsal ihtiyaçlara karşı çıkabilen ve dolayısıyla yenilik faaliyetlerini yanlış yönlendirebilen çıkar gruplarının lobi faaliyetleri göz önünde bulundurulduğunda daha da önem kazanmaktadır. Akademisyenler, araştırmacılar ve kamu kuruluşları tarafından yürütülen etki değerlendirme çalışmalarının son derece sınırlı sayıda olması- son kertede özellikle kamu kuruluşları tarafından hazırlananlar genellikle yayınlanmamaktadır - stratejilerin değerlendirilmesine yönelik bir mekanizmanın henüz mevcut olmadığına işaret etmektedir. Kamu faaliyetlerinin sistematik bir değerlendirmesi -ex ante, intermediate ve ex post- henüz yapılmamıştır. Türkiye'de Ar-Ge ve yenilik faaliyetlerini geliştirmeyi amaçlayan doğrudan ve dolaylı destek programlarının sayısı, kapsamı ve bu programlara ayrılan büyük -ve giderek artan- bütçe göz önüne alındığında bu durum şaşırtıcıdır. Ar-Ge faaliyetlerinde artış sağlamak, teknolojik gelişmeyi güçlendirmek ve yenilikçi girişim faaliyetlerini artırmak amacıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Etki Değerlendirme Dairesi Başkanlığı 28 Haziran 2014 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan bir kanun

hükmünde kararname ile kurulmuştur.¹¹⁶ Bu birim veri toplama, analiz ve değerlendirme ve son olarak da izleme ve raporlamadan sorumlu üç birimden oluşmaktadır. Temel misyon ve görevleri (i) etki değerlendirme ve performans endeksleri çalışmalarının yürütülmesi için gerekli veri ve bilgilerin toplanması ve muhafazası (ii) etki değerlendirme çalışmalarında kullanılacak farklı tekniklerin öğrenilmesi ve uygulanmasına yönelik çalıştay, seminer ve konferansların düzenlenmesi, (iii) etki değerlendirme çalışmaları çerçevesinde analizlerin yapılması ve performans endekslerinin oluşturulması ve (iv) birim tarafından gerçekleştirilen faaliyet ve çalışmalara ilişkin rapor ve belgelerin ilgili kurum ve kuruluşlara iletilmesi olarak açıklanmaktadır. Son olarak, Etki Değerlendirme Dairesi'nin temel hedefleri, politika ve karar alıcılara (i) etkin politikalar tasarlamaları, (ii) destek programlarının beklenen etkiyi yaratıp yaratmadığını belirlemeleri (iii) destek programlarının geliştirilmesi ve yeniden yapılandırılması için gerekli bilgi ve birikimi sağlamayı amaçlamaktadır. Etki Değerlendirme Dairesi sadece ulusal programlar üzerinde etki değerlendirme çalışmaları yürütmekte, bölgesel programlar üzerinde yürütmemektedir. Bu da kurulan birimin ulusal boyuttaki kazanımlarına karşına bölgesel ölçekte Türkiye sanayileşme ve teknolojik gelişimine bir katkıda bulunamadığını gözler önüne sermektedir.

Bölgesel yenilik planlarının analizi, bunlardan çok azının izleme ve değerlendirme için küresel standartlarda bir çerçeve çizmemektedir. Göstergeleri sunan planlar temel olarak girdi ve çıktı göstergeleri olmak üzere iki tür gösterge sunmaktadır. Ancak, hiçbirisi süreç göstergelerini ve bunların hedeflerle ilişkisinin nasıl değerlendirileceğini tartışmamaktadır. Planlar göstergeleri sunmakla birlikte, verilerin nasıl toplandığını detaylı bir şekilde açıklamamaktadır. Az sayıda plan, ikincil verilere dayalı göstergeler ile izleme ve değerlendirme ihtiyaçları için özel olarak tasarlanmış bölgesel anket verilerine dayalı göstergeler arasında ayırım yapmaktadır. Yapılan izleme ve değerlendirme çalışmalarının toplumla paylaşılmıyor olması da önemli bir sorundur ve yurttaşların vergileri ile finanse edilen kurumların bu tavrı kabul edilebilir görünmemektedir. Özetle, Türkiye'de hem ulusal hem de bölgesel düzeyde yenilik stratejileri düzenli olarak değerlendirilmemekte ve bazı izleme çalışmaları gözlemlense de bunların zaman içinde kendileri ile ve diğer ülkelerdeki benzer çalışmalarla kıyaslanmadığı izlenmektedir.

116 <http://sagm.sanayi.gov.tr/Pages.aspx?pageID=908&lng=tr>

6. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisine İlişkin Bir Görünüm (2014-2023)

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) (2014-2023)¹¹⁷, bölgesel kalkınma ve rekabet edebilirlik için ulusal düzeyde koordinasyon sağlamayı ve mekânsal ve sosyo-ekonomik kalkınma politikaları arasındaki bağları güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Aynı zamanda alt ölçekli planlar için de genel bir çerçeve oluşturmayı amaçlamaktadır. 26 NUTS-2 bölgesinin tamamı için 2014-23 dönemine ilişkin bölgesel planlar, ulusal bölgesel kalkınma ajansları ağının koordinasyonunda bir araya getirilmiştir. BGUS'un vizyonu, sosyo-ekonomik ve mekânsal olarak bütünleşmiş, rekabet gücü ve refahı yüksek bölgeleri olan, daha dengeli ve tam gelişmiş bir Türkiye olarak belirtilmiştir. Bu bağlamda Türk karar vericiler bölgesel kalkınma politikalarına ulusal önceliklerin uyumlaştırılması ve tamamlanması, fırsat eşitliği, sürdürülebilirlik, verimlilik, işbirliği, ortaklık, çok düzeyli yönetim ve yetki devri gibi ilkeler çerçevesinde yaklaşmaktadır. Bu nedenle, Ulusal Bölgesel Kalkınma Stratejisi'nin (2014-2023) genel hedefleri, Türkiye'nin aşağıdaki şekilde sıralanan bölgesel kalkınma vizyonunu gerçekleştirmektir:

- Bölgelerarası eşitsizliklerin azaltılması yoluyla refahın Türkiye'nin bölgelerine yayılması,
- Tüm bölgelerin potansiyellerini harekete geçirerek ve rekabet gücünü artırarak ulusal kalkınmaya katkıyı en üst düzeye çıkarmak,
- Sosyo-ekonomik entegrasyonun güçlendirilmesi,
- Ülke genelinde daha dengeli bir mekânsal kalkınma planının oluşturulması.

Genel amaca ulaşmak için strateji, mekânsal ve yatay hedefler olmak üzere iki farklı ancak birbiriyle ilişkili hedef kümesi tanımlanmıştır. Mekânsal hedefler, farklı özelliklere sahip bölgelerin gelişimini yönlendirmek için tasarlanmıştır. Tüm bölgelerde politika oluşturma, yönetim ve uygulama çerçevesini yönlendirmek için yatay hedefler dikkate alınmaktadır. Bu hedefler Tablo 2'de özetlenmiştir.

117 https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2014-2023_Bölgesel_Gelişme_Ulusal_Stratejisi.pdf

Tablo 2. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisinin Mekansal ve Yatay Hedefleri (2014-2023)

Mekansal Hedefler	Yatay Hedefler
Metropol bölgelerin küresel rekabet gücünün artırılması	Bölgesel kalkınma yönetişiminin iyileştirilmesi ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi
Büyük illerin uluslararası rekabet gücünün artırılması	Kamu yatırım ve desteklerinin bölgesel kalkınma hedefleriyle uyumlu hale getirilmesi
Bölgesel çekiciliklerle düşük gelirli bölgelerin kalkınmasının tetiklenmesi	Bölgelerin rekabet gücünün artırılması
Yapısal geçiş (orta gelir) illerinde ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve ekonominin canlandırılması	Sınır ötesi ve bölgeler arası işbirliğinin geliştirilmesi
Kalkınmada öncelikli illerin (kırsal ve düşük sanayi) ülke ortalamasına yakınlaştırılması	Çevresel sürdürülebilirliğin ve yeşil ekonominin desteklenmesi
Kırsal bölgelerde kalkınmanın hızlandırılması	Ulaşım ağının ve erişilebilirliğin iyileştirilmesi

Kaynak: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2014-2023_Bölgesel_Gelişme_Ulusal_Stratejisi.pdf

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023) vizyonu, misyonu ve stratejik yaklaşımı itibarıyla ilerici bir belge olarak değerlendirilebilir. Akıllı uzmanlaşma kavramı ise BGUS'da yer almamaktadır, sadece bir paragrafta akıllı uzmanlaşma yaklaşımının AB'de uygulanmasına değinilmektedir. Henüz yayınlanmamış olsa da Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporu'na¹¹⁸ göre Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2024-2028), küresel entegrasyon, rekabet gücü, yakınsama ile deprem felaketinin ardından ekonomik ve sosyal toparlanma olmak üzere dört stratejik hedef temel alınarak tasarlanmaktadır.

7. Sonuç

AB ile halen adaylık sürecinde olan Türkiye'de en az AB kadar bölgesel eşitsizlikler ve bunların yarattığı sorunlardan mustarıdır. AB uyum politikasının 1957'den bu yana önemli evrimsel aşamalardan geçtiğini ve 2000'li yıllarla birlikte olgun bir politika yaklaşımına dönüştüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Bu evrim anlatısı aynı zamanda hem sistem içindeki aktörlerin hem de Türkiye örneğinde de ele alındığı üzere AB dışındaki komşu bölgelerin AB ile ortak evrimini de yönlendirmektedir. Bununla birlikte, politika uygulama

118 <https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/raporlar-ve-yayinlar/01145b>

deneyimlerinde sıklıkla olduğu gibi, çeşitli zorluklara rağmen istenen sonuçlara her zaman ulaşamamaktadır. Amaç eşitsizlikleri azaltmak olsa da bölgeler arasında bilgi aktarımının rolü kısmen ihmal edilmektedir. Dahası, çeşitli girişimler aracılığıyla bilgi yakınsamasına yönelik yaklaşımlar gözlemlenmiş, ancak bu kavram gelişimsel sonuçlarını tam olarak gerçekleştirilememiştir.

Akıllı uzmanlaşma çerçevesi, politika yapıcılara politika oluşturmada sadece girdi ve çıktılara dayanan doğrusal bir yaklaşımın ötesinde araçlar sağlamaktadır. Mükemmellik yaratan faaliyetlerin, bölgelere refah sonuçları getiren ticari başarı hikayelerine dönüşmesi zorunlu değildir. Teknoloji ve yenilikten ekonomik etkinin elde edilmesi, teknolojiyi özümseyen, uygulayan ve yayan bireyleri, firmaları ve kurumları içeren dinamik etkileşimli süreçlere bağlıdır. Bu nedenle, yenilik süreçlerinin etkisini en üst düzeye çıkarmak için geniş bir dizi çerçeve koşulu önemlidir. Öte yandan bu kaygıların akıllı uzmanlaşmanın katkısının gerçekleştiği politika oluşturma uygulamalarına da yansıtılması gerekmektedir. Akıllı uzmanlaşmanın bir bölgenin yapısal değişiklikleri uygulama becerisiyle ilgili olduğu göz önüne alındığında (Foray, 2015), böyle bir yaklaşım akıllı uzmanlaşma politikalarının etkinliğini değerlendirmek için bile kullanılabilir. Akıllı uzmanlaşma, bölgesel bilgi tabanının benzersiz ve orijinal bileşenlerinin keşfedilmesini ve bu özelliklerle uyumlu bir politika oluşturma sürecinin geliştirilmesini içerir. Akıllı uzmanlaşma stratejisinin etkisi elbette bağlam özgünlüğü ve patika bağımlılığı nedeniyle farklı bölgelerde farklı sonuçlar doğurur. Ancak AB'de bu çerçeveyi benimseyen ve uygulayan bölgeler ivme kazanmış ve genel olarak önemli ölçüde başarı öyküleri sergilemiştir. Üstelik farklı bölgesel ağlar arasında köprü görevi gören bölgelerin akıllı uzmanlaşma politikalarının uygulanmasında daha başarılı olduğu görülmektedir (Akçomak vd., 2024). Akıllı uzmanlaşma politikalarının uygulanması genel olarak başarının anahtarı gibi görünmektedir. Yüksek büyüme performansının ötesine geçerek bölgesel yenilik kapasitesini artırmaya odaklanmayı gerektirmektedir. Akıllı uzmanlaşma ve mekâna dayalı yenilik sistemlerine ilişkin nispeten yeni deneyimler bu yönde önemli adımlar olabilir.

Türkiye örneğinde akıllı uzmanlaşma perspektifinin stratejik belgelere ve uygulamaya bir ölçüde entegre edilmesi yönünde atılan adımlar ve devam eden çalışmalar bulunmaktadır. Türkiye, ilgili ulusal makamlar aracılığıyla RIS3'ü ulusal ve bölgesel düzeyde uygulama konusundaki istekliliğini ortaya koymuştur. Ancak paydaş katılımının artırılmasına ve uygulamanın daha tutarlı ve yapılandırılmış bir metodolojiye dönüştürülmesine hala ihtiyaç vardır. Devam eden izleme faaliyetlerine rağmen, akıllı uzmanlaşmaya ilişkin ilk ve en acil adım, kanıta dayalı politika oluşturmaya yönelik mevcut mekanizmaların haritalanması, etki analizi ve değerlendirme çalışmalarıdır. Türkiye'de politika yapıcılar arasında stratejik, tutarlı ve entegre bir politika çerçevesi geliştirme ve

uygulama konusunda artan bir kararlılık vardır, ancak bunun açık ve kapsamlı bir şekilde yapılmasına ihtiyaç vardır. Stratejiler, çok taraflı ve çok disiplinli Ar-Ge ve yenilik işbirliği kültürünün yaygınlaştırılmasını, sektörel ve bölgesel Ar-Ge ve yenilik dinamiklerinin canlandırılmasını, KOBİ'lerin ulusal yenilik sistemi içerisinde daha güçlü aktörler haline gelmelerinin teşvik edilmesini ve araştırma altyapılarının Türkiye Araştırma Alanı'nın bilgi yaratma kapasitesine katkısının artırılması ve yenilikçi finansman çözümlerinin işler hale getirilmesi (bölgesel risk sermayesi gibi) gereklidir. Ayrıca, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nda izleme ve değerlendirme ofisinin kurulması ileriye dönük bir adım olsa da izleme ve değerlendirme kültürünün geliştirilmesi ve kamu Ar-Ge finansman sisteminin, politikalarının ve politika tedbirlerinin uluslararası kabul görmüş kriterler temelinde sistematik olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi için etkili bir mekanizma kurulması acil bir ihtiyaçtır.

Türkiye ve çevresinde son dönemde yaşanan ekonomik ve siyasi istikrarsızlık (Suriye ve İsrail'deki iç savaş, Ukrayna savaşı, yasadışı göç, Kafkasya'daki diğer siyasi huzursuzluklar, darbe girişimi, deprem, vb.), mevcut kamu kaynakları kısıtlamaları, kamunun etkin olmayan harcama biçimleri ve kötüleşen iktisadi performansın kaçınılmaz olarak bilim, teknoloji ve yenilik politikası uygulamalarına olumsuz etkisi olacaktır. Ayrıca, öngörülebilir bütçe çerçevesi ile ilgili sorunlar bulunmaktadır. Karar alma sürecinde toplumsal ihtiyaçlardan ziyade, çıkar gruplarının baskıları ağır basmaktadır (Babacan, 2012). Bilim, teknoloji ve yenilik politikalarının uygulanması ve benzer destek mekanizmalarının oluşturulması açısından farklı bakanlıklar arasındaki koordinasyon sorunları, performansın iyileştirilmesinin önünde engel oluşturabilir. Özetle, özellikle özel sektör araştırma faaliyetleri ve yeniliği desteklemek için iyi hedeflenmiş, açıkça farklılaştırılmış ve erişimi kolay destek programları geliştirmeye yönelik önemli girişimler vardır, ancak misyon odaklı destek çağrıları ile öncelikli alanlar geliştirilmelidir. Ar-Ge, yenilikçilik ve girişimcilik destek mekanizmalarında bütünlük, tutarlılık ve hedef odaklı yaklaşımı güvence altına almayı amaçlayan mevcut yaklaşım bir fırsat olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, KOBİ'lere özel destek tedbirleri ve genç hızlı büyüyen yenilikçi şirketlere özel destek ihtiyacı konusunda farkındalığın artırılması da önemli gelişmelerdir. Ancak kamu finansmanı bağlamında şeffaflık artırılmalıdır. Politika karışımının, başta KOBİ'ler olmak üzere şirketlerin ihtiyaçlarına göre uyarlanmış destek programlarıyla zenginleştirilmesine hâlâ ihtiyaç vardır. Mali desteklere ek olarak, KOBİ'lerin ve yeni kurulan şirketlerin kümелendiği bölgelerde bilgi yoğun iş hizmetlerine yönelik destekler sağlanmalıdır. Son olarak özel sektörden yenilikçi olmasını bekleyen kamu sektörünün de kamu hizmetlerinin sunumunda yeniliği teşvik edecek politikaları geliştirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Ansell, C. K., Parsons, C. A., & Darden, K. A. (1997). Dual networks in European regional development policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 35(3), 347–375.
- Akçomak, İ.S., Çetinkaya, U.Y., Erdil, E. & Özman, M. (2024). *Knowledge Cohesion: Uniting Europe Through Research Networks*. Routledge.
- Babacan, M. (2012). The Nature of Lobbying and Regulation in Turkey. *Afro Eurasian Studies*, 1, 173–194.
- Bachtler, J., & Wishlade, F. (2004). Searching for consensus: The debate on reforming EU Cohesion Policy. *EuRPA Paper*. European Policies Research Centre University of Strathclyde, 04/4.
- Brunazzo, M. (2016). The history and evolution of cohesion policy. In S. Piattoni, & L. Polverari (Eds.), *Handbook on cohesion policy in the EU* (pp. 17–35). Edward Elgar Publishing.
- Budd, L. (2013). EUROPE 2020: A strategy in search of a regional policy rationale? *Policy Studies*, 34(3), 274–290.
- Capello, R., & Kroll, H. (2016). From theory to practice in smart specialization strategy: Emerging limits and possible future trajectories. *European Planning Studies*, 24(8), 1393–1406.
- Commission of The European Communities (1969). *Proposal on regional policy*. European Economic Community.
- Commission of The European Communities (1973). *Report on the regional problems in the enlarged community*. European Economic Community.
- Commission of The European Communities. (1985a). COUNCIL REGULATION (EEC) No 2088/85 of 23 July 1985 concerning the integrated Mediterranean programmes. *Official Journal of the European Communities*, No: L 197/1.
- Commission of The European Communities. (1985b). *European Regional Development Fund. Tenth annual review*.
- Commission of The European Communities. (1987). *The Single Act: A new frontier for Europe*. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/87.
- Dudek, C. M. (2014). The history and challenges of cohesion policies. *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 14(2), 1–18.
- Erdil, E., & Çetin, D. (2019). Smart specialization and R&I policy framework in Turkey. In N. Caseiro, & D. Santos (Eds.), *Smart specialization strategies and the role of entrepreneurial universities* (pp. 209–233). IGI Global.
- European Commission. (1999). *Reforming of the Structural Funds 2000-2006*.
- European Commission. (2004). *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok.
- European Economic Community. (1957). *Treaty of Rome. Treaty Establishing the European Economic Community*.
- European Economic Community (1962). *Memorandum of the commission on the action programme of the community for the second stage*. European Economic Community.
- European Economic Community (1965). *The commission's first communication on regional policy in the EEC*. European Economic Community.
- Foray, D. (2015). *Smart specialisation: Opportunities and challenges for regional innovation policy*. Routledge.

- Foray, D., David, P. A., & Hall, B. (2009). Smart specialisation – the concept. Knowledge Economists Policy Brief No: 9.
- Foray, D., David, P. A., & Hall, B. (2011). From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation. MTEI Working Paper, EPFL.
- Foray, D., Goddard, J., Beldarrain, X. G., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, K., Nauwelaers, C., & Ortega-Argilés, R. (2012). Guide to research and innovation strategies for smart specialisations (RIS 3). European Commission.
- Manzella, G. P., & Mendez, C. (2009). The turning points of EU Cohesion policy. European Policies Research Centre University of Strathclyde United Kingdom.
- Marks, G. (1996). Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. In L. Hooghe (Ed.), Cohesion policy and European integration: Building multilevel governance (pp. 388 422). Oxford University Press.

TÜRKİYE İMALAT SANAYİNDE *HIZLI BÜYÜYEN FİRMALARIN* ANATOMİSİ: 2015-2021

Mehmet Teoman PAMUKÇU ve Fatma M. UTKU İSMİHAN

1. Giriş

Hızlı Büyüyen Firmalar (HBFler) görgül çalışmaların işaret ettiği üzere istihdamdaki artışın önemli bir kaynağıdır (Henrekson ve Johansson, 2010), bu nedenle hem kuramsal çalışmaların hem de girişimcilik ve KOBİ politikalarının ilgi alanına girmişlerdir. Ancak HBFlerin ekonomiye katkısının yeni istihdamla sınırlı olmadığına ilişkin savlar mevcuttur. İstihdama yaptıkları katkının yanı sıra HBF’lerin vasıflı işgücü istihdam ettikleri dolayısıyla yüksek ücret ödedikleri, start up’ların dönüşmeyi hedeflediği firmalar oldukları, yüksek teknoloji sektörlerinde faaliyet gösterdikleri, yenilikçi ürünler tasarladıkları ve dünya pazarlarına yönelik üretim yaptıkları ileri sürülmektedir (Mason ve Brown, 2013). Dolayısıyla çok sayıda ülkede HBFlerin kurulup büyümesini teşvik eden yüksek büyüme odaklı girişimcilik politikaları tasarlanıp uygulanmaktadır.

OECD (2010)’da benimsenen tanıma göre – bu tanımlar ilerde irdeleneceğiz- 2018 yılında AB ülkelerinde HBFlerin tüm firma popülasyonuna oranı %10-15 arasındadır (Flachenecker vd., 2020). Dünya Bankasının gelişmekte olan ülkeleri kapsayan bir çalışmasının bulguları da aynı yöndedir (Goswami vd., 2019). Dolayısıyla HBFler firma popülasyonunun küçük bir kısmını oluşturmakta ancak onlardan ekonomik dinamizme “orantısız” bir katkı sunmaları beklenmektedir.

Politika yapıcılar tarafından HBFlerden beklenen bu orantısız katkının başlıca sebebi, yukarıda değindiğimiz özelliklerin bu firmalara atfedilmesinden kaynaklanmaktadır. Öte yandan HBFler üzerine yapılan bir dizi çalışma onlara atfedilen bu özelliklerin gerçeği yansıtmadığına işaret etmektedir: Büyük ölçüde varsayıma dayalı bu özelliklere göre tasarlanan mevcut kamu politikaları amacına ulaşmayabilir (Mason ve Brown, 2013; Coad vd., 2014; Brown vd., 2017; Goswami vd., 2019). Etkili ve etkin politikaların tasarlanıp uygulanması için söz konusu varsayımların veriler ışığında irdelenmesini gerekmektedir.

Bu çalışmamızda 2015-2021 dönemi için TÜİK’in farklı veri tabanlarında yer alan girişim verilerini kullanarak, Türkiye imalat sanayinde *Hızlı Büyüyen Firmaların* (HBF) imalat sanayindeki yerini ve özelliklerini analiz edeceğiz -

HBFlerin anatomisini çizeceğiz. HBFler için Türkiye ekonomisinde yapılan çalışmaların sayıca az olduğunu ve böyle bir anatomi için uygun olmadığını burada belirtelim¹.

Bu yazının ikinci bölümünde HBFlerin nasıl tanımlandığına değineceğiz ve çalışmamızda kullanılan veriler hakkında bilgi vereceğiz. Üçüncü bölümde 2015-2021 yılları için girişim bazında verileri kullanarak Türkiye imalat sanayinde HBFlerin anatomisini çizeceğiz. Böylece hem ülkemizdeki HBFlerin durumunu saptayacağız hem de mevcut yazında HBFlere yönelik yapılan tartışmaları Türkiye bağlamında değerlendireceğiz. Dördüncü ve son bölümde bulgularımızı özetledikten sonra bu alanda gelecekte yapılacak çalışmalar için önerilerde bulunacağız.

2. HBF: Tanımlar ve veriler

Girişimler evrenindeki HBFleri belirlemek için OECD (2010)'nin tanımını kullandık. Bu tanıma göre, en az 10 çalışanı olan girişimler arasında son üç yılda ortalama yıllık istihdam artış hızı %20 ve daha üstünde olanlar HBF olarak kabul edilir. Sektöre özgü dinamikleri ve analiz edilen dönemi kâle alan farklı büyüme tanımları vardır ancak bu çalışmada OECD'nin yazında benimsenmiş tanımını kullandık. HBF yazınında girişimlerin büyüme hızını ölçmek için istihdamın yanı sıra satışlardaki değişim hızı da kullanılmaktadır. Biz de çalışmamızda istihdam değişkeniyle birlikte satış değişkenini de kullandık.

Dolayısıyla firma büyüklüğünü ölçmek için kullandığımız değişkeni X ile gösterirsek, bir girişimin son üç yıldaki ortalama büyüme hızı $\left(\frac{X_t}{X_{t-3}}\right)^{1/3} - 1$ tarafından verilir. Bu gösterge 0,20'ye eşit veya daha büyükse, söz konusu girişimin HBF kategorisinde olduğu kabul edilir.

Yukarıdaki formül kullanılarak HBFlerin sayısı hesaplanabilir. Ancak HBFlerin herhangi bir yıldaki toplam girişim sayısına *oranının* hesaplanması daha çetrefillidir. Herhangi bir yılda (t) j sektöründe (j=1, ...n) n_1 adet HBF olduğunu varsayalım. Bu durumda j sektöründe t yılındaki HBF sayısı aşağıdaki kesirin payı tarafından verilir (i harfi, girişimleri endekslemektedir).

1 Demirez (2018), TÜSİAD (2018.). Bir istisna için bkz. Goswami vd. (2019). Ancak bu son çalışma Türkiye için en son 2016 yılının girişim verilerini kullanmaktadır. Ayrıca hızlı büyüyen girişimlerle diğer girişimleri karşılaştırmamaktadır.

$$\frac{\sum_{i \in HGF}^{n_1} n_{ijt}}{\sum_{i=1}^n n_{ijt}}$$

Ancak toplam girişim sayısı -kesirin paydası - iki farklı şekilde hesaplanabilir. İlk hesapta, sadece *hem t-3 'de hem de t 'de* varolan firmalar işleme dahil edilebilir. Sonuçta bir girişimin HBF kategorisine girip girmediğini belirlemek için hem t-3 'de hem de t 'de faaliyet gösteriyor olması gerekir aksi takdirde son üç yıldaki ortalama büyüme hızını hesaplayamayız. Bu tanıma uyan ve HBF kategorisine giren n_1 ve girmeyen² n_2 girişim olduğunu varsayalım ($n=n_1 + n_2$). Bu durumda herhangi bir yılda (t) j sektöründe ($j=1, \dots, J$) HBFlerin toplam firma sayısına oranı şu formül ile hesaplanır:

$$\frac{\sum_{i \in HGF}^{n_1} n_{ijt}}{\sum_{i \in HGF}^{n_1} n_{ij} t + \sum_{i \notin HGF}^{n_2} n_{ijt}} = HBF1$$

Ancak t yılında faaliyet gösteren ama -sebebi ne olursa olsun- t-3 yılında veri setinde yer almayan girişimler de vardır – bu girişimlerden n_3 adet olduğunu varsayalım. Bu n_3 adet girişimin son üç yıldaki ortalama büyüme hızını hesaplamamız mümkün olmasa da³ bu firmaları da toplam firma sayısına dahil edebiliriz - $n=n_1 + n_2 + n_3$. Dolayısıyla HBFlerin toplam firma sayısına oranını veren formül şudur:

$$\frac{\sum_{i \in HGF}^{n_1} n_{ijt}}{\sum_{i \in HGF}^{n_1} n_{ij} t + \sum_{i \notin HGF}^{n_2} n_{ijt} + \sum_i^{n_3} n_{ijt}} = HBF2$$

Bu iki formülden hangisinin tercih edileceğine ilişkin bir kural yoktur, ikisi de kullanılabilir⁴. Doğal olarak $n_3 > 0$ olduğu durumlarda –ki genellikle böyledir – ikinci gösterge (HBF2) ilk göstergeden (HBF1) küçük değerler alacaktır ($HBF2 < HBF1$).

Çalışmada kullanılan girişim verileri üç veri tabanının bir araya getirilmesiyle oluşturulmuştur. Bu üç veri tabanı şunlardır: (i) TÜİK'in Yapısal İş İstatistikleri ve (ii) Araştırma-Geliştirme (Ar-Ge) anketleri ile (iii) girişimlerin ihracat/ithalat beyanlarından oluşan resmi dış ticaret verileri.

-
- 2 Bu girişimler, son üç yıldaki ortalama büyüme hızı % 20'nin altında olan girişimlerdir.
 - 3 Dolayısıyla bu girişimlerin HBG kategorisinde olup olmadıklarını belirsizdir.
 - 4 Bkz. Goswami vd. (2019).

Yapısal İş İstatistikleri veri tabanı; girişimlerin ana faaliyet türü, bulundukları il, çalışan sayısı, ciro, katma değer, işgücüne ödenen ücretler ile mal ve hizmet satın alış bilgilerini kapsamaktadır. Bu veriler 2015 yılına kadar anket ve sayım aracılığıyla toplanırken, 2015 yılından itibaren mevcut idari kayıtlardan alınmaktadır. Bu değişkenler, diğer iki veri tabanında bulunan girişimlerin Ar-Ge harcamaları ve ithalat/ihracat değerleriyle birlikte HBFLeri saptamak ve HBFLerin özelliklerini belirleyip (anatomî) analiz etmek için kullanılacaktır. Başka bir deyişle yazımızın ana konusu olan HBFLerin Türkiye imalat sanayindeki yeri ve özellikleri irdelenecektir.

3. Türkiye imalat sanayinde HBFLerin anatomisi (2015-2021)

Bu bölümde ilk olarak veri setindeki tüm girişimler ile sadece HBFLer analize dahil edilecek, HBFLerin özelliklerine değineceğiz. Daha sonra HBFLer ile HBF kategorisinde olmayan firmaları karşılaştırıp HBF yazınındaki varsayımları irdeleneceğiz. Böylece hem Türkiye imalat sanayindeki HBFLerin 2015-2021 dönemi için profillerini çıkaracağız, hem de söz konusu varsayımları Türkiye için irdeleneceğiz. Son olarak HBF yazınında sıkça irdelenen HBFLerin büyüme sürecinin *sürekliliği* konusuna değineceğiz ve bu konudaki bulgularımızı paylaşacağız.

3.1. Tüm girişimlerin ve HBFLerin analizi

İlk olarak veri setine imalat sanayinde en az on çalışanı olan girişimlerin dahil edildiğini belirtelim. Veri setindeki tüm girişimler için bilgiler Tablo 1-Tablo 4 ile Şekil 1-2'de verilmiştir.

Tablo 1. Veri setindeki gözlemlerin yıllara göre dağılımı (2015-2021)

Yıl	#gözlem	oran (%)
2015	50 964	14,18
2016	50 279	13,99
2017	50 416	14,03
2018	50 553	14,07
2019	48 691	13,55
2020	52 020	14,47
2021	56 466	15,71
Toplam	359 389	100,0

Tablo 2. Girişimlerin veri setinde bulundukları yıl sayısına göre dağılımı (2015-2021)

Yıl sayısı	#girişim	oran (%)
1	22 518	23,96
2	16 824	17,90
3	9 045	9,62
4	8 482	9,02
5	6 568	6,99
6	4 572	4,86
7	25 984	27,64
Toplam	359 389	100,0

Tablo 3. Değişkenler: Özet İstatistikler (2015-2021)

	#gözlem	ortalama	standart sapma	min	max
Yaş	359 389	2,21	1,95	0	6
Çalışan sayısı	359 389	64	228,02	10	18 030
İhracat yoğunluğu	355 648	0,08	0,19	0	0,99
İthalat yoğunluğu	355 808	0,04	0,11	0	0,99
Ar-Ge yoğunluğu	356 803	0,002	0,021	0	0,99
İhracatçı girişimler (oran)	355 648	0,37	0,48	0	0,99
İthalatçı girişimler (oran)	355 808	0,32	0,46	0	0,99
Ar-Ge yapan girişimler (oran)	356 803	0,035	0,19	0	0,99

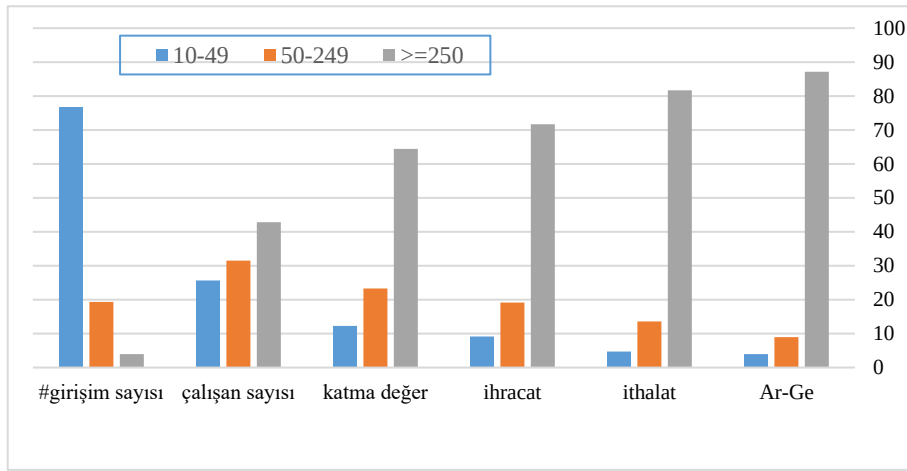
Tablo 4. Girişimlerin teknoloji düzeyine göre sınıflandırılması (%) (2015-21)

	Yüksek	Orta-Yüksek	Orta-Düşük	Düşük
2015	0,9	15,9	29,3	53,9
2016	1,0	16,2	29,5	53,3
2017	1,0	16,3	29,6	53,2
2018	1,0	16,5	29,4	53,1
2019	1,1	16,6	28,4	53,9
2020	1,2	16,7	28,4	53,7
2021	1,2	16,8	28,6	53,4
2015-21	1,0	16,4	29,0	53,5

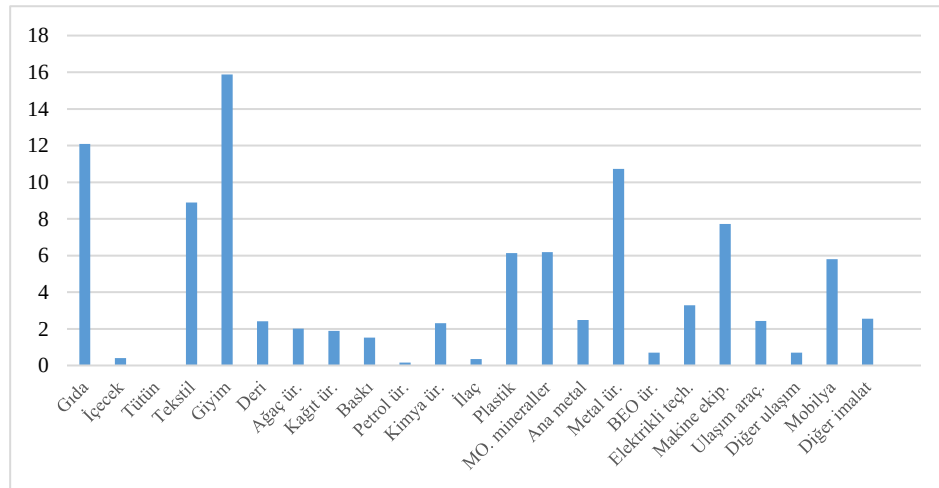
Veri tabanında 2015-2021 yılları için yaklaşık 360 000 gözlem bulunmaktadır. Yıllık girişim sayısı 50 964 (2015) ile 56 466 (2021) arasında değişmektedir (Tablo 1).

2015-2021 döneminde girişimlerin % 24'ü bir yıl, % 17,9'u iki yıl ve % 27,6'sı ise yedi yıl boyunca faaliyet göstermiştir (Tablo 2). Girişimlerin geriye kalan yaklaşık % 30'unun faaliyet süresi üç ile altı yıl arasındadır.

Şekil 1. Başlıca değişkenlerin firma büyüklüğüne göre dağılımı (%) (2015-2021)



Şekil 2. Girişimlerin sektörlere göre dağılımı (%) (2015-21)



HBFlerin anatomisini çizmek için kullanacağımız başlıca değişkenlerin özet istatistikleri Tablo 3’de verilmiştir. Bu değişkenler sırasıyla *firmanın yaşı*, *çalışan sayısı*, *ihracat/ithalat⁵ yoğunluğu* (girişim ihracat/ithalatının satış hasılatına oranı), *Ar-Ge yoğunluğu* (girişimin Ar-Ge harcamalarının satış hasılatına oranı), *ihracatçı/ithalatçı girişimler oranı* (ihracatçı/ithalatçı sayısının toplam girişim sayısına oranı) ve *Ar-Ge yapan girişimler oranıdır* (Ar-Ge yapan girişim sayısının toplam girişim sayısına oranı).

Veri setindeki girişimlerin ortalama ihracat yoğunluğu % 8’i, ara malı ithalatı yoğunluğu % 4’ü ve Ar-Ge harcaması yoğunluğu % 0,2 düzeyindedir. Veri tabanında ihracatçı girişimlerin oranı % 37, ithalatçıların % 32 ve Ar-Ge faaliyeti olan girişimlerin ve oranı %3,5’dur.

Tablo 4 Eurostat teknoloji sınıflandırmasını temel almaktadır⁶ ve dört farklı teknoloji sınıfına göre oluşturulmuştur. 2015-2021 döneminde girişimlerin yarısından fazlası (% 53,5) düşük teknoloji, % 1’i yüksek teknoloji sınıfında faaliyet göstermişlerdir. Orta-düşük ve orta-yüksek teknoloji sınıfında bulunanların oranı sırasıyla % 29 ve % 16,4 düzeyindedir. HBFlerin teknoloji profilinin bu düşük teknoloji profilinden farklılaşıp farklılaşmadığını ileride tartışacağız.

Şekil 1’de bir dizi değişkenin dağılımı 2015-2021 dönemi için firma büyüklüklerine (küçük, orta ve büyük) göre verilmiştir. Girişimlerin yaklaşık %80’i küçük ölçekli (10-49 çalışan), yaklaşık %20’si orta ölçekli (50-249 çalışan) ve çok az kısmı büyük ölçekli (250 ve daha fazla çalışan) girişimlerdir. Diğer beş değişken için (çalışan sayısı, katma değer, ihracat/ithalat, Ar-Ge) büyük firmaların payı, küçük ve orta büyüklükteki firmalardan fazladır ve bu fark özellikle çalışan sayısı dışındaki değişkenler için ciddi boyutlardadır: İstihdam (%42), katma değer (%63), ihracat (%71), ithalat (%80) ve Ar-Ge (%86). Bu veriler Türkiye imalat sanayinde büyük firmaların hakimiyetin⁴ işaret etmektedir.

Şekil 2’de veri setindeki girişimlerin 2015-2021 döneminde Ekonomik Faaliyetlerin İstatistiksel Sınıflandırmasına (NACE, Rev. 2) göre dağılımı verilmiştir.

Veri setimizdeki HBFleri belirlemek için OECD’nin tanımını kullanıldığını hatırlatalım. Bu tanıma göre, en az 10 çalışanı olan girişimlerden son üç yılda istihdamındaki ortalama yıllık artış hızı %20 ve daha üzerinde

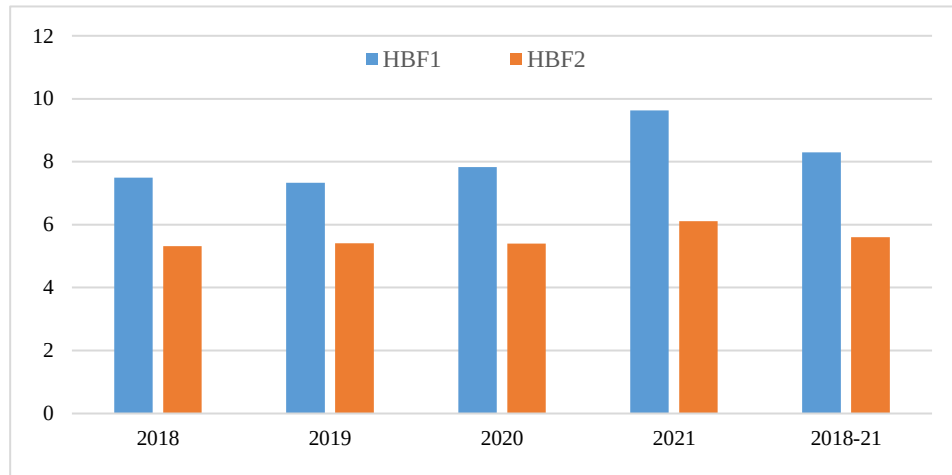
5 Bu iki değişken girişimlerin dünya piyasalarıyla ne ölçüde satış ve girdi (ara malı) kullanımı açısından bütünleşmiş olduğunu ölçer.

6 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:High-tech_classification_of_manufacturing_industries

olanlar HBF kategorisindedirler. Çalışan sayısı kullanılarak belirlenen HBF sayıları 2018-2021 dönemi için Şekil 3’de verilmektedir. Şekil 3’deki ilk yıl 2018 yılıdır zira herhangi bir yılda bir girişimin HBF statüsünde olup olmadığını belirlemek için aynı girişimin üç yıl önce de veri setinde bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla çalışmamızda HBFler ancak 2018-2021 dönemindeki dört yıl için belirlenmiştir.

İstihdam temelli OECD tanımının kullanıldığı Şekil 3, imalat sanayinde hızlı büyüyen girişimlerin sayısının yılda 2 000 ile 4 000 arasında değiştiğine işaret etmektedir. Türkiye ekonomisinde en az on çalışan olan imalat sanayi girişimleri evreninde, 2018-2021 yıllarında toplam 11.580 *hızlı büyüme vakası* yaşandığı saptanmıştır. Bir girişim 2018-2021 döneminde birden fazla kez HBF statüsünde olabileceği için⁷ bu sayı toplam hızlı büyüme vakalarını vermektedir, HBF sayısını değil.

Şekil 4. Toplam girişim sayısında HBF’ların oranı (%) (HBF1 ve HBF2)*



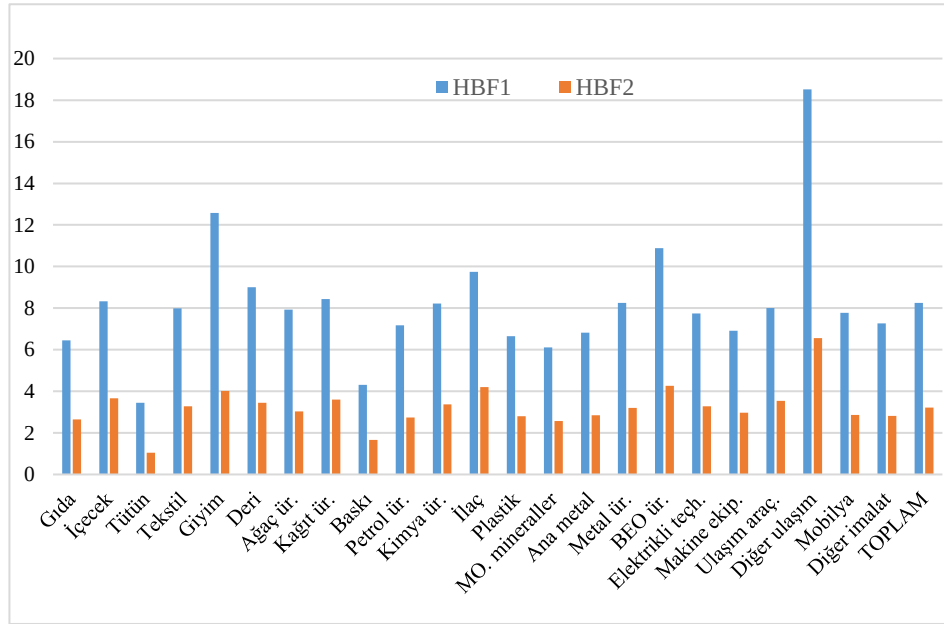
* HBF2 ve HBF2 metin içinde tanımlanmıştır

HBFlerin veri setindeki toplam girişim sayısına oranı, bir başka deyişle girişim evrenindeki ağırlığı nedir? HBFlerin sayısını değil de oranının hesaplaması söz konusu olduğunda iki farklı gösterge kullanılabileceğine (HBF1 ve HBF2) ikinci bölümde değinmiştik. Bu iki gösterge Şekil 4’de 2018-2021 yılları için verilmektedir.

7 Bu hususa ileride değineceğiz.

HBF1 göstergesi 2018-2021 yıllarında ortalama oranın yaklaşık % 8 civarında olduğuna (% 8,3), HBF2 göstergesi ise % 6'nın biraz altında (% 5,6) olduğuna işaret etmektedir. HBF1'e göre yıl bazında HBF1 statüsünde olan girişim sayısı ve bu sayının imalat sanayindeki toplam girişim sayısına oranı sırayla şöyledir: 2018: 1687 (%7,7), 2019: 2631 (%7,6), 2020: 2809 (%7,8) ve 2021: 3453 (% 9,8). Bu oran Covid-19 pandemisinin başladığı 2020 yılında azalmamış, 2021 yılında ise artmıştır. Bu oranın düşük olması hızlı büyüme sürecinin zor, maliyetli ve meşakkatli bir süreç olduğunu teyit etmektedir ve Türkiye dahil diğer ülkeler için yapılan çalışmaların bulgularıyla uyumludur (Coad vd., 2014; Goswami vd., 2019; Cruz vd. 2020).

Şekil 5. Sektörlere göre toplam girişim sayısında HBF'ların oranı (%) (HBF1 ve HBF2)

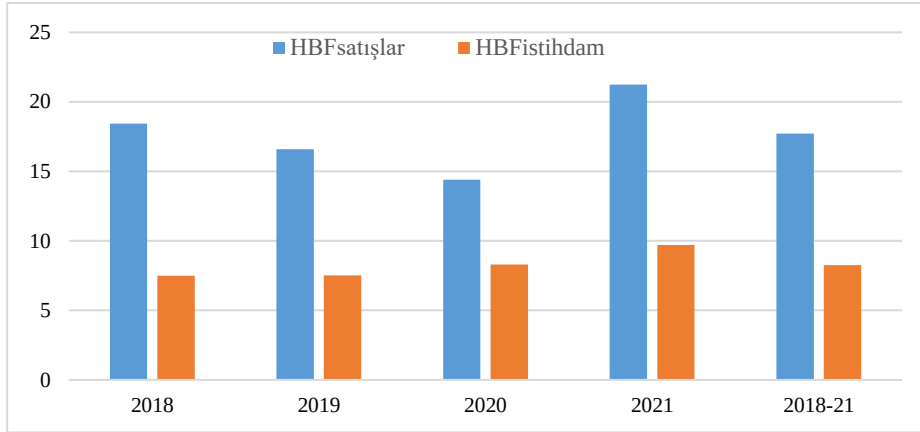


Aynı oran imalat sanayinin alt dalları için ve HBF1 / HBF2 göstergeleri temelinde Şekil 5'de verilmiştir.

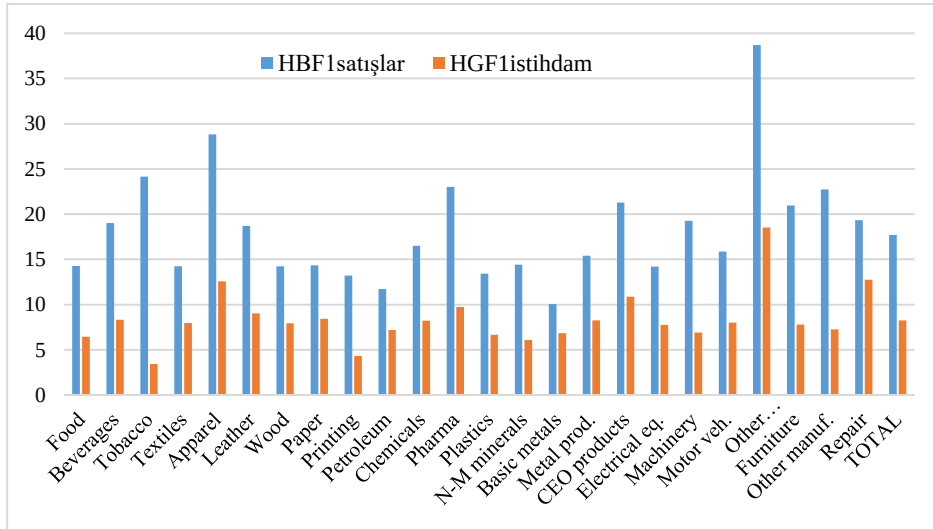
İmalat sanayinin alt dallarını 2018-2021 dönemi için HBF1 ile incelersek, söz konusu oranın imalat sanayi ortalaması %8 ve üzerinde olduğu sektörler şunlardır: Giyim eşyası (%12,1), ilaç (%9,8), deri ürünleri (%9), metal ürünleri (%8,2), içecekler (%8,1), kimya (%8,2), kağıt (%8) ve dokuma (%8). HBF

yoğunluğunun yüksek olduğu bu sekiz sektörden üçü (dokuma, giyim eşyası ve metal ürünleri) aynı dönemde imalat sanayinin en önemli sektörleri arasında bulunmaktadır.

Şekil 6. Toplam girişim sayısında HBF'ların oranı (%) (HBF1 – satışlar ve istihdam)



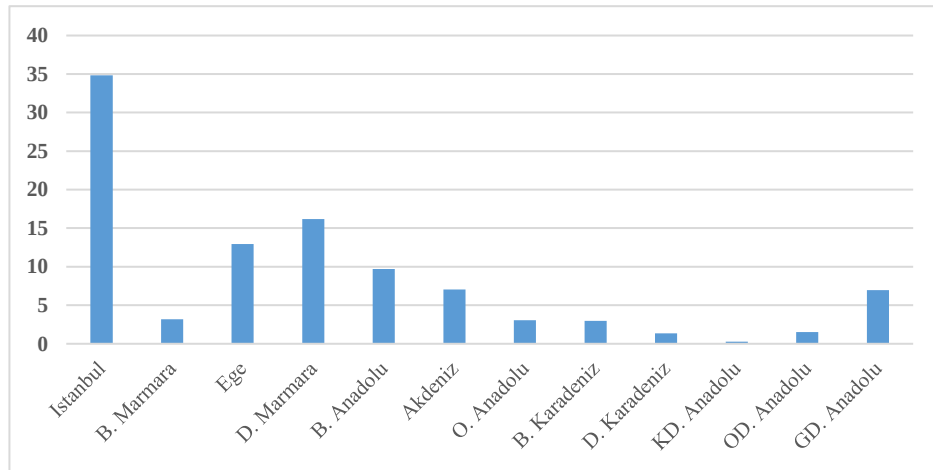
Şekil 7. Sektörel bazda toplam girişim sayısında HBF'ların oranı (%) (HBF1 – satışlar ve istihdam)



HBFlerin belirlenmesinde istihdamın yanı sıra sabit fiyatlarla satışların da ölçüt olarak kullanıldığına ikinci bölümde değinmiştik. Şekil 6’ta hem istihdam hem de satış hasılatı değişkenleriyle ve HBF1 tanımını temel alınarak 2018-2021 dönemi için hesaplanan HBF oranları verilmektedir. Satış hasılatı temelli oran istihdam temelli oranın üzerindedir. Bu da satış hasılatı ile istihdamın farklı dinamikleri olan iki değişken olduğuna işaret etmektedir. Satış hasılatı temelli oran 2018-2021 yılları için ortalama %17,5’dir. HBF oranı 2018’den 2020’ye %18’den %14’e kadar düşmekte, 2021 yılında ise %21’e çıkmaktadır. Dolayısıyla HBFlerin saptanmasında satışların temel alınması sadece bu girişimlerin toplam girişimlerdeki ağırlığını artırmamakta, aynı zamanda bu oranın zaman içindeki seyrini de etkilemektedir. Öte yandan satışların temel alınması, HBFlerin imalat sanayinin alt sektörlerindeki ağırlığının sıralamasını ciddi şekilde etkilememiştir (Şekil 7).

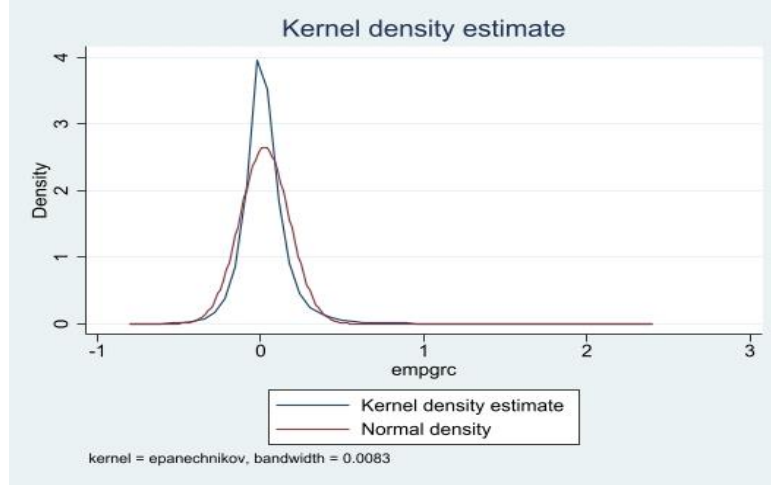
Veri setimizde girişimlerin faaliyet gösterdikleri il hakkında bilgi bulunmaktadır. Bu bilgiden hareketle Avrupa Birliği İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması birinci düzeydeki (İBBS1) 12 coğrafi bölgelerinde, HBFlerin imalat sanayi toplam girişim sayısındaki oranı hesaplanmıştır⁸. Bulgular, 2018-2021 yıllarındaki hızlı büyüme vakalarının %35’inin İstanbul’da, %15’inin Doğu Marmara’da, %13’ünün Ege bölgesinde ve %10’unun Batı Anadolu’da gerçekleştiğine işaret etmektedir. Bu bulgu tüm hızlı büyüme vakalarının %73’üne karşılık gelmektedir ve dolayısıyla hızlı büyüyen firmaların coğrafi dağılımının eşitsizliğine işaret etmektedir.

Şekil 8. HBF’lerin NUTS2 sınıflandırmasına göre dağılımı (%) (2018-21)



8 Burada HBF1 tanımını ve istihdam ölçütü kullanılmıştır.

Şekil 9. Üç yıllık ortalama firma büyüme hızının dağılımı – Kernel ve Normal dağılım karşılaştırması (2015-2021)



Girişimlerin büyüme hızıyla ilgili yazında sıkça rastlanan bir diğer bulgu şudur: Herhangi bir dönemde girişimlerin büyüme hızının ortalaması sıfırdır – başka bir deyişle girişimlerin önemli bir kısmı büyümemektedir – ve bu değişkenin dağılımı normal dağılıma uymamaktadır. Söz konusu dağılım normal dağılımdan ziyade “çadır şeklinde” (tent-shaped) bir dağılıma uygundur, dolayısıyla büyüme hızı sıfır olan girişim sayısı normal dağılımın öngördüğünden daha fazladır. Bunun bir diğer sonucu ise HBF sayısının normal dağılımın öngördüğünden düşük olmasıdır.

2018-2021 yıllarında girişimlerin üç yıllık ortalama büyüme hızları (yatay eksen) ve dağılımı (Kernel yoğunluğu) Şekil 9’da verilmiştir. Ayrıca bu dağılım normal dağılım ile karşılaştırılmıştır.

Şekil 9’daki Kernel dağılımı HBF yazınının yukarıda değindiğimiz bulgularını doğrulamaktadır. İmalat sanayindeki girişimlerin önemli bir bölümü 2018-2021 yıllarında ya hiç büyümemiş ya da çok düşük büyüme hızları kaydetmiştir. Hem bu büyümeyen girişimlerin hem de OECD tanımına göre HBF statüsünde olan girişimlerin toplam girişim sayısına oranı normal dağılımın-öngördüğünden düşüktür. Bu bulgu ayrıca HBFlerin “az bulunan” bir firma türü olduğuna işaret etmektedir.

3.2. Hızlı büyüyen ve büyümeyen girişimlerin karşılaştırılması

Çalışmamızda 2018-2021 döneminde hızlı büyüyen (HBF1 / HBF2) ve büyümeyen girişimleri bazı değişkenler temelinde karşılaştırdık.

Tablo 5. Hızlı Büyüyen Firmalar (HBF1=1) ve diğerleri (HBF1=0)

	YAŞ***		ÜCRET***		VERİMLİLİK***	
	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1
2018	3,0	3,0	100	95,3	100	69,8
2019	3,9	3,7	100	92,3	100	99,5
2020	4,8	4,3	100	93,3	100	79,9
2021	5,6	5,7	100	92,4	100	74,6
2018-21	4,3	3,9	100	93,2	100	81,2

YAŞ: ortalama yaş; ÜCRET: ortalama ücret endeksi, VERİMLİLİK: Emek verimliliği endeksi

*** iki grup arasında istatistiksel olarak % 1 düzeyinde anlamlı bir fark olduğuna işaret eder

Tablo 6. Hızlı Büyüyen Firmalar (HBF1=1) ve diğerleri (HBF1=0)

	İHRACAT YOĞUNLUĞU ***		İTHALAT YOĞUNLUĞU***		AR-GE YOĞUNLUĞU***	
	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1
2018	9,6	10,7	5,2	5,4	0,8	1,7
2019	10,5	11,8	5,0	5,5	0,9	2,4
2020	10,0	12,1	5,0	5,3	0,8	3,0
2021	10,1	10,8	5,0	5,3	0,0	3,7
2018-21	10,1	11,3	5,0	5,4	0,6	2,7

İHRACAT YOĞUNLUĞU: ihracat / ciro; İTHALAT YOĞUNLUĞU: ithalat / ciro,

AR-GE YOĞUNLUĞU: ihracat / ciro

*** iki grup arasında istatistiksel olarak % 1 düzeyinde anlamlı bir fark olduğuna işaret eder

Tablo 7. Hızlı Büyüyen Firmalar (HBF1=1) ve diğerleri (HBF1=0)

	İHRACATÇI ORANI (%)		İTHALATÇI ORANI (%)		AR-GE ORANI (%)	
	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1
2018	44,3	46,6	37,4	43,2	4,6	5,8
2019	46,3	46,8	38,5	45,3	4,8	6,2
2020	43,8	48,4	37,2	44,8	4,7	5,2
2021	44,3	48,1	37,8	45,0	4,7	5,7
2018-21	44,7	47,5	37,7	44,6	4,7	5,7

İHRACATÇI ORANI: ihracatçı firma sayısı / toplam firma sayısı

İTHALATÇI ORANI: ithalatçı firma sayısı / toplam firma sayısı

AR-GE YOĞUNLUĞU: Ar-Ge yapan firma sayısı / toplam firma sayısı

Tablo 8. Hızlı Büyüyen Firmalar (HBF2=1) ve diğerleri (HBF2=0)

	YAŞ***		ÜCRET***		VERİMLİLİK***	
	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1
2018	2,3	3,0	100	101,6	100	75,6
2019	3,1	3,7	100	98,3	100	105,8
2020	3,4	4,3	100	98,5	100	86,9
2021	3,8	5,7	100	98,4	100	81,3
2018-21	3,1	3,9	100	99,1	100	87,7

YAŞ: ortalama yaş; ÜCRET: ortalama ücret endeksi, VERİMLİLİK: Emek verimliliği endeksi

*** iki grup arasında istatistiksel olarak % 1 düzeyinde anlamlı bir fark olduğuna işaret eder

Tablo 9. Hızlı Büyüyen Firmalar (HBF2=1) ve diğerleri (HBF2=0)

	İHRACAT YOĞUNLUĞU ***		İTHALAT YOĞUNLUĞU***		AR-GE YOĞUNLUĞU***	
	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1
2018	8,3	10,7	4,3	5,4	0,7	1,7
2019	9,2	11,8	4,2	5,5	0,8	2,4
2020	8,2	12,1	3,9	5,3	0,7	3,0
2021	8,3	10,8	3,9	5,3	0,0	3,7
2018-21	8,5	11,3	4,1	5,4	0,6	2,7

İHRACAT YOĞUNLUĞU: ihracat / ciro; İTHALAT YOĞUNLUĞU: ithalat / ciro,

AR-GE YOĞUNLUĞU: ihracat / ciro

*** iki grup arasında istatistiksel olarak % 1 düzeyinde anlamlı bir fark olduğuna işaret eder

Tablo 10. Hızlı Büyüyen Firmalar (HBF2=1) ve diğerleri (HBF2=0)

	İHRACATÇI ORANI (%)		İTHALATÇI ORANI (%)		AR-GE ORANI (%)	
	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1
2018	37,6	46,6	30,9	43,2	3,6	5,8
2019	39,7	46,8	32,2	45,3	3,8	6,2
2020	35,5	48,4	29,1	44,8	3,4	5,2
2021	35,6	48,1	29,3	45,0	3,4	5,7
2018-21	37,1	47,5	30,4	44,6	3,6	5,7

İHRACATÇI ORANI: ihracatçı firma sayısı / toplam firma sayısı

İTHALATÇI ORANI: ithalatçı firma sayısı / toplam firma sayısı

AR-GE YOĞUNLUĞU: Ar-Ge yapan firma sayısı / toplam firma sayısı

Tablo 11. Hızlı Büyüyen Firmaların teknoloji sınıflarına göre dağılımı

	YÜKSEK TEKNOLOJİ (YT)	ORTA-YÜKSEK TEKNOLOJİ (OYT)	ORTA-DÜŞÜK TEKNOLOJİ (ODT)	DÜŞÜK TEKNOLOJİ (DT)
2018	1,5	18,2	30,0	50,3
2019	1,7	16,6	25,4	56,3
2020	1,2	15,9	26,7	56,2
2021	1,2	17,0	28,7	53,1
2018-21	1,4	17,0	27,7	53,9

Tablo 12. HBF'lerin (HBF1=1) ve diğer firmaların (HBF1=0) teknoloji sınıflarına göre dağılımı

	YT		OYT		ODT		DT	
	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0
2018	1,5	1,0	18,2	17,9	30,0	29,9	50,3	51,1
2019	1,7	1,1	16,6	18,3	25,4	30,1	56,3	50,6
2020	1,2	1,1	15,9	17,9	26,7	29,6	56,2	51,4
2021	1,2	1,1	17,0	17,8	28,7	29,6	53,1	51,5
2018-21	1,4	1,1	17,0	18,0	27,7	30,0	53,9	51,2

YT: yüksek teknoloji; OYT: orta-yüksek teknoloji; ODT: orta-düşük teknoloji; DT, düşük teknoloji

Tablo 13. HBF'lerin (HBF2=1) ve diğer firmaların ((HBF2=0) teknoloji sınıflarına göre dağılımı

	YT		OYT		ODT		DT	
	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0
2018	1,5	1,0	18,2	16,4	30,0	29,3	50,3	53,2
2019	1,7	1,1	16,6	16,6	25,4	28,6	56,3	53,7
2020	1,2	1,2	15,9	16,8	26,7	28,5	56,2	53,5
2021	1,2	1,2	17,0	16,8	28,7	28,6	53,1	53,4
2018-21	1,4	1,1	17,0	16,6	27,7	28,8	53,9	53,5

YT: yüksek teknoloji; OYT: orta-yüksek teknoloji; ODT: orta-düşük teknoloji; DT, düşük teknoloji

Tablo 14. HBF'lerin firma büyüklüğüne göre dağılımı

	10-49	50-249	>249
2018	48,9	43,8	7,3
2019	47,9	43,8	8,3
2020	50,1	43,1	6,8
2021	51,8	41,9	6,3
2018-21	49,8	43,0	7,1

10-49: 50 kişiden az çalışanı olan HBFler (küçük firmalar)**50-249:** 50 ile 249 kişi arasında çalışanı olan HBFler (orta büyüklükte firmalar)**>249:** 250 ve daha fazla çalışanı olan HBFler (büyük firmalar)**Tablo 15.** HBF'lerin (HBF1=1) ve diğer firmaların (HBF1=0) firma büyüklüğüne göre dağılımı

	10-49		50-249		>249	
	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0	HBF1=1	HBF1=0
2018	48,9	72,9	43,8	21,9	7,3	5,2
2019	47,9	72,3	43,8	22,4	8,3	5,3
2020	50,1	73,5	43,1	21,6	6,8	4,9
2021	51,8	72,8	41,9	22,0	6,3	5,1
2018-21	49,8	72,9	43,0	22,0	7,1	5,1

10-49: 50 kişiden az çalışanı olan HBFler (küçük firmalar)**50-249:** 50 ile 249 kişi arasında çalışanı olan HBFler (orta büyüklükte firmalar)**>249:** 250 ve daha fazla çalışanı olan HBFler (büyük firmalar)**Tablo 16.** HBF'lerin (HBF2=1) ve diğer firmaların (HBF2=0) firma büyüklüğüne göre dağılımı

	10-49		50-249		>249	
	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0	HBF2=1	HBF2=0
2018	48,9	78,3	43,8	17,9	7,3	3,8
2019	47,9	77,5	43,8	18,5	8,3	4,0
2020	50,1	76,7	43,1	19,2	6,8	4,0
2021	51,8	77,2	41,9	18,8	6,3	4,0
2018-21	49,8	77,0	43,0	18,6	7,1	4,0

10-49: 50 kişiden az çalışanı olan HBFler (küçük firmalar)**50-249:** 50 ile 249 kişi arasında çalışanı olan HBFler (orta büyüklükte firmalar)**>249:** 250 ve daha fazla çalışanı olan HBFler (büyük firmalar)

Karşılaştırmayı ilk olarak HBF yazınında atıfta bulunulan şu değişkenleri kullanarak gerçekleştirdik: (i) girişimin yaşı, (ii) ödediği ortalama ücret (ii) emek verimliliği (iv) ihracat / ithalat ve Ar-Ge yoğunluğu ve (v) ihracat, ithalat ve Ar-Ge harcamaları olan girişimlerin toplam girişim sayısına oranı (Tablo 5-10). Daha sonra benzer bir karşılaştırmayı girişimleri bulundukları teknoloji sınıfına ve girişim büyüklüğüne göre ayırarak yaptık (Tablo 11-16).

Bu karşılaştırmaların iki amacı vardır: (i) HBFlerin diğer girişimlerden hangi hususlarda ayrıştığını tespit etmek ve (ii) HBF yazınındaki başlıca bulguların Türkiye imalat sanayinde 2018-21 yılları için gözlemlenip gözlemlenmediğini belirlemek.

Tablo 5, HBFlerin (HBF1) HBF olmayan girişimlere göre daha genç olduğuna, düşük ücret ödediğine (fark %7), verimliliklerinin daha düşük olduğuna (fark %20) işaret etmektedir. Dolayısıyla verilerimiz HBFlerin HBF olmayan diğer girişimlere göre daha vasıflı eleman çalıştırıp daha yüksek ücret ödediğini doğrulamamaktadır. Verimlilikte düşük performans belki de bu firmaların yeni istihdama yaptıkları katkının bir yansımasıdır. Yazında beklendiği şekilde HBFler diğer firmalardan daha gençtir iki grup arasındaki fark düşüktür – 0,4 yıl.. Bu değişkenler için yapılan istatistiksel testler bu farkların anlamlı olduğuna işaret etmektedir

Tablo 6, HBFlerin (HBF1) ihracat (%11,3) ve ithalat yoğunluğunun (%5,4) HBF olmayan girişimlerden daha yüksek olduğunu göstermektedir– sırasıyla %10,1 ve %5,0. Bu fark Ar-Ge yoğunluğu söz konusu olduğunda artmaktadır - %2,7'e karşı %0,6. Bu değişkenler için yapılan istatistiksel testler bu farkların anlamlı olduğuna işaret etmektedir. Bulgularımız HBFlerin dünya pazarlarıyla hem mal satma hem de girdi alımı açısından diğer girişimlere göre daha bütünleşmiş olduğuna işaret etmektedir – ki bu bulgular mevcut yazınla uyumludur -ancak aralarındaki fark düşüktür. Bu fark Ar-Ge yoğunluğu için daha fazladır: Yenilikçiliğin Ar-Ge ile özdeşleştirilmesi doğru olmasa bile HBFler diğer girişimlere göre daha fazla yenilik yapmaya yönelik Ar-Ge faaliyetlerinde bulunmaktadır.

Tablo 7, ihracatçı/ithalatçı ve Ar-Ge harcaması olan girişim oranının HBFler (HBF1) için diğer firmalara göre daha yüksek olduğuna işaret etmektedir. Ancak ithalatçı girişimler dışında bu oranlar arasındaki fark gayet düşüktür.

Buraya kadar yapılan analizler, HBF1 tanımı için geçerlidir. Tablo 8-10'daki veriler HBF2 tanımı için verilmektedir. Bu üç tablodan hareketle yapılan analizin bulguları, HBF1 için yapılan analizin bulgularıyla paralellik göstermektedir.

Tablo 11’de HBF sayısının dört teknoloji sınıfına göre dağılımı verilmektedir. Bu dağılım, Tablo 4’de tüm girişimler için verilen teknoloji sınıflandırmasıyla uyumludur ve HGFlerin düşük teknoloji sektörlerinde yoğunlaştığına işaret etmektedir. Dolayısıyla bulgularımız HBFlerin teknoloji profilinin genelin düşük teknoloji profilinden farklılaşmadığını ortaya koymaktadır. Bu bulgu ise daha –birçok çalışma ve politika dokümanının beklentilerinin aksine- HBFlerin yüksek teknoloji sektörlerinde yoğunlaşmadığına işaret eden çalışmalarla uyumludur⁹.

Tablo 12 HBFler’in (HBF1 tanımı) diğer girişimlere göre yüksek ve düşük teknoloji sektörlerinde daha sık faaliyet gösterdiğini göstermektedir. Öte yandan orta-yüksek ve orta-düşük teknoloji sektörlerinde HGF olmayan girişimler HGFlere göre daha fazladır. Ancak her iki grup arasındaki farklar son derece azdır, 0,3 puan ile 2,7 puan arasında değişmektedir. HBFler için HBF2 tanımının kullanıldığı Tablo 13’deki bulgular da Tablo 12 ile aynı yöndedir.

HBFlerin çalışan sayısı ile ölçülen girişim büyüklüğüne göre dağılımını veren Tablo 14’ün bulguları, aynı bilgiyi tüm girişimler için veren Şekil 1’in bulgularından çok farklıdır¹⁰. Tüm girişimlerin yaklaşık % 80’i küçük girişim kategorisinde bulunduğu halde HBFler için bu oran %50 civarındadır. Benzer şekilde orta büyüklükteki girişimler tüm girişimlerin yaklaşık % 20’sini oluştururken, bu oran HBFler için % 43’ü bulmaktadır. Son olarak, HBFlerin % 7,1’i büyük girişim kategorisindeyken bu oran tüm girişimler için % 4’e düşmektedir. Bu oranlar HBFlerin büyük ölçüde küçük ölçekli girişimlerden oluştuğu beklentisine uymamaktadır. HBF kategorisinde olan ve olmayan girişimlerin büyüklüklerine göre dağılımının karşılaştırıldığı Tablo 15 ve 16 da benzer bulgulara işaret etmektedir.

HBF yazınındaki ilk çalışmaların bulguları HBFlerin küçük firmalardan oluştuğu yönünde olsa da, izleyen çalışmalar HBF evreninde azımsanmayacak sayıda orta ve büyük ölçekli firma bulunduğuna işaret etmektedir (Coad vd., 2014). Çalışmalar bir HBFnin faaliyetine “küçük” olarak başlayabileceğini ancak hızlı büyüme performansının onu kısa sürede bu kategoriden çıkarabileceğini ortaya koymaktadır. Ayrıca hızlı büyümenin tek yolu iç kaynaklara dayalı organik büyüme değildir -birleşme veya satın alma yoluyla da girişimler büyüyebilir- dolayısıyla HBFlerin küçük firmalarla özdeşleştirilmesi doğru

9 Coad vd. (2014). Bu bulgu HBFlerin piyasalara yenilikçi ürünler sunmadıkları anlamına gelmez. Yenilikçilik, Ar-Ge faaliyetleri ile sınırlı değildir. Ancak Eurostat’ın teknoloji sınıflandırması sektörlerin Ar-Ge harcaması yoğunluğuna temel alarak oluşturulmuştur.

10 HBFlere yönelik bulguların 2018-2021 yıllarını, tüm girişimlere yönelik bulguların ise 2015-2021 yıllarını kapsadığını hatırlatmak isteriz.

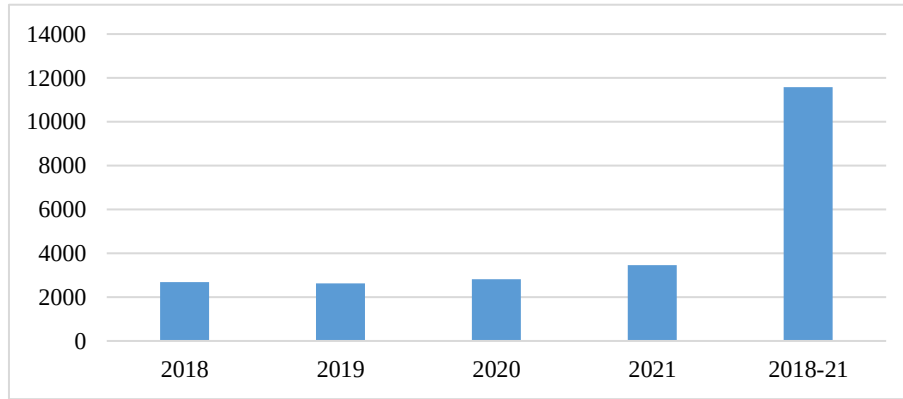
değildir. Bulgularımız bu savı Türkiye imalat sanayinde 2018-2021 dönemi için doğrular niteliktedir.

3.3 Hızlı büyüme sürecinde süreklilik var mı?

HBFlere yönelik mevcut politika dokümanları, bu girişimlerin büyüme performansının sorunsuz ve sürdürülebilir olduğunu varsayar (OECD, 2010). Oysa araştırmalar firmaların büyüme performansının sürdürülebilir olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla bir girişimin bir yıl HBF statüsünde olması onun bir sonraki yıl aynı statüde olacağı anlamına gelmez. Başka bir deyişle, büyüme performansını uzun süre kesintisiz sürdürebilen HBF sayısı çok azdır. Bundan dolayı HBFler *bir defaya mahsus mucizeler* olarak da adlandırılmış olup (Daunfeldt ve Halvarsson, 2015), mevcut bulgular tipik bir HBF profili olmadığına ve hızlı büyüme sürecinin az sayıdaki firmanın yaşamındaki kısa bir döneme karşılık geldiğine işaret ederler (Cruz vd., 2020).

Çalışmamızda son olarak 2018-2021 yıllarında Türkiye imalat sanayinde hızlı büyüme vakalarının ne ölçüde süreklilik arz ettiğini incelemek istiyoruz.

Şekil 3. HBF sayısının evrimi (2018-21)



Şekil 3 imalat sanayinde 2018-21 döneminde 11 580 hızlı büyüme vakasının yaşandığını göstermektedir. Bu sayı, HBFlerin ne kadarının hızlı büyüme deneyiminin sadece bir yıl, ne kadarının bir yıldan fazla sürdüğü hakkında bilgi vermez. HBF yazınındaki önemli bir bulgu hızlı büyüme deneyiminin sürdürülmesinin zor olduğu yönündedir. Başka bir deyişle bir yıldan

fazla *üst üste* hızlı büyümek girişimleri zorlayacak, bu performansı gösterebilen girişim sayısı kesintisiz büyüme yaşanan yıl sayısı arttıkça azalacaktır.

Bulgularımız bu savı destekler niteliktedir. En az bir yıllık hızlı büyüme vakası sayısı 11 580 iken, art arda iki yıl gözlemlenen büyüme vakasının sayısı 3 426 (en az bir yıllık hızlı büyüme vakasının %30'u), art arda üç yıl gözlemlenen büyüme vakasının sayısı 918 (en az bir yıllık hızlı büyüme vakasının %7,9'u) ve art arda dört yıl gözlemlenen büyüme vakasının sayısı 166'dır (en az bir yıllık hızlı büyüme vakasının %1,4'ü). 2018-2021 dönemi dört yıldan oluştuğu için, dört yıl art arda hızlı büyüme başarısı gösteren girişim sayısı sadece 166'dır ve en az bir yıllık hızlı büyüme vakalarının ancak %1,4'ünü oluşturur.

HBFleri belirleyebildiğimiz ilk yıl olan 2018 yılında HBF kategorisinde olan 2 687 girişimi ele alalım. Bulgularımız bu girişimlerden %40'ının 2019'da da hızlı büyüme temposunu muhafaza ettiğini, başka bir deyişle iki yıl üst üste *hızlı* büyüdüğünü göstermektedir. Bu oran 2020 yılında % 16'ya düşmüştür - başka bir deyişle 2018 yılında HBF kategorisinde olan girişimlerin ancak % 16'sı büyüme tempolarını 2019 ve 2020 yıllarında muhafaza edebilmiş yani üç yıl üst üste *hızlı* büyüebilmişlerdir. Dört yıl aralıksız *hızlı* büyüyen firma oranı ise %6'dır.

Bu sayı ve oranlar hızlı büyüme temposunun muhafaza edilmesinin yani sürekli olmasının ne kadar zor olduğuna işaret etmekte ve HBF yazınında diğer ülkeler için yapılan çalışmaların bulgularıyla uyumaktadır.

4. Sonuç

Bu yazıda girişim verileri kullanılarak Türkiye imalat sanayinde 2015-2021 yılları için HBFlar üzerine yapılan bir çalışmanın ilk bulgularını paylaştık. İlk olarak 2015-2021 yılları için girişim verilerini kullanarak 2018-2021 yılları için Türkiye imalat sanayinde HBFlerin profilini belirledik. Daha sonra mevcut yazında HBFlere yönelik öngörülerini Türkiye bağlamında değerlendirdik. Bulgularımız 2018-21 yıllarında imalat sanayindeki *HBFlerin diğer girişimlere nazaran*

- daha düşük ücret ödediğine ve verimliliklerinin daha düşük olduğuna
- dış dünyaya daha açık girişimlerden– ancak burada iki kategori arasındaki fark azdır – ve daha Ar-Ge yoğun firmalardan oluştuğuna
- teknoloji yoğun sektörlerde daha sık faaliyet gösterdiğine -ancak iki grup arasındaki fark çok azdır

- küçük olmadıklarına, orta ölçekli ve büyük girişimler kategorisinde yer aldıklarına

işaret etmektedir.

Ayrıca HBF yazınında vurgulanan yüksek büyüme hızlarının sürekli olmadığına ilişkin bulgu bizim çalışmamız tarafından da doğrulanmıştır ve büyüme sürecinin sancısız olmadığına işaret etmektedir.

Bundan sonraki çalışmalarda daha uzun bir zaman dilimi ve imalat sanayinin yanı sıra HBFlerin yoğun olduğu hizmet sektörü de analiz edilmelidir. En nihayetinde hedef, büyük ölçüde betimsel olan analizin ötesine geçerek (i) HBF konumuna erişmeyi ve (ii) HBFlerin hızlı büyüme performansını etkileyen unsurların belirlenmesine yönelik nicel çalışmaların yapılmasıdır.

KAYNAKÇA

- Audretsch, D. (2012). "Determinants of High-growth Entrepreneurship." Report prepared for the OECD/DBA International Workshop on "High-growth firms: local policies and local determinants", Copenhagen, March 28.
- Flachenecker, F. vd. (2020). *High Growth Enterprises: demographics, finance and policy measures*, EUR 30077 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Coad, A. vd. (2014). "High-growth Firms: Introduction to the Special Section." *Industrial and Corporate Change* 23, 91–112.
- Coad, A. (2021). "Econometrics and the Growth of Firms: Perspectives from Evolutionary Economics". *Strategy Science*, 6(4), 338-352.
- Coad, A. vd. (2022). "Policy Instruments for High-Growth Enterprises", K. Wennberg et al. (der.), *Questioning the Entrepreneurial State* içinde, Springer, 273-298.
- Cruz, M., Baghdadi, L. and H. Arouri (2020). *The Dynamics of High-Growth Firms: Evidence from Tunisia*, World Bank Policy Research Working Paper no 9145, World Bank, Washington DC.
- Daunfeldt, S. O., ve D. Halvarsson. (2015). "Are High-growth Firms One-hit Wonders? Evidence from Sweden." *Small Business Economics* 44, 361–383.
- Goswami vd. (2019). *High Growth Firms - Facts, Fiction and Policy Options for Emerging Economies*, World Bank Group. World Bank, Washington DC.
- Henrekson, M. ve D. Johansson. (2010). "Gazelles as Job Creators: A Survey and Interpretation of the Evidence." *Small Business Economics* 35 (2): 227–244.
- Mason, C. ve R. Brown. (2013). "Creating Good Public Policy to Support High Growth Firms." *Small Business Economics* 40 (2): 211–225.
- Demirez, M. (2018). "High Growth Firms: A Policy Option in Turkey", *Innovation and the Entrepreneurial University* içinde Meissner, D. Erdil, E. ve J. Chataway (der.), Springer, 145-172.
- OECD (2010). *High-growth Enterprises: What Governments Can Do to Make a Difference*. OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. Paris, OECD.
- TÜSİAD (2018). *Sıçrama yapan Şirketler*, TÜSİAD Rekabet Forumu Çalışma Dokümanı, TÜSİAD-T/2018,04-593, TÜSİAD, İstanbul.

TÜRKİYE'DE İÇ BORÇ STOKUNDAKİ YABANCI PAYI İLE İKİNCİL PİYASA FAİZLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN İNCELENMESİ

Can KÜÇÜKKIRIMLI ve Ozan ERUYGUR

1. Giriş

Küresel ekonomide önemli bir yere sahip olan sermaye hareketleri ya da yabancı tasarruf akımları kavramı, bir ülkeden başka bir ülkeye yönelen fon hareketlerini ifade etmektedir. Sermaye akımları, verimli alanlarda kullanılması durumunda, yöneldiği ülkelere yarar sağlamakla birlikte, finansal sorunlar ya da piyasa başarısızlıkları gibi maliyetler de ortaya çıkarabilmektedir. Sermaye yatırımları içindeki portföy yatırımları, özel sektör borçlanma ve hisse senetleri ile özellikle tasarruf problemi olan ülkelerin Devlet iç borçlanma senetlerinin yabancı yatırımcılar tarafından satın alınmasını ifade eder. Bu çalışmadaki DİBS ifadelerinden de, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yurt içi piyasalarda çıkarılan her nevi iç borçlanma senedi anlaşılmaktadır. Ülkemizde, 24 Ocak 1980 Kararları ile finansal piyasaların yeniden yapılandırılması, sermaye kısıtlarının kaldırılması ve kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi süreçleri yaşanmış, faiz ve döviz politikalarında önemli değişikliklere gidilmiştir. 1989 yılında yayımlanan 32 sayılı Kararla, yurt dışı yerleşiklerin menkul kıymet satın almaları ve satmaları önündeki engeller kaldırılmıştır. Bu çalışmada geçen yurt dışı yerleşik kişiler ifadesi ile ülkemiz dışında yerleşmiş olan yatırımcılar ile yurt içindeki bankaların yurt dışı şubeleri kastedilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin kendi ulusal para birimleri cinsinden borçlanma olanaklarının gelişmesi ile birlikte, bu ülkelerin borçlanma piyasaları gelişme göstermiştir. Ülkemizde 2001 krizi sonrasında ciddi bir ekonomik daralma yaşanmış, izleyen yıllarda uygulanan politikalar ile birlikte enflasyon ve reel faizler azalmaya başlamış, ekonomide göreceli olarak bir istikrar süreci yaşanmıştır. 2008 küresel krizi sonrasında, gelişmiş ülkelerde faiz oranları düşük olduğu için, gelişmekte olan ülkelere yönelen sermaye akımları artmış ve DİBS piyasalarına yabancı ilgisi artmıştır. Yabancıların DİBS piyasalarında yer alması, borç vadelerinin uzamasına, iç borçlanmada bankalara olan bağımlılığın azalmasına, rekabet gücü yüksek piyasaların ortaya çıkmasına, likidite artışlarına ve getirilerin azalmasına katkı yapmıştır. Bununla birlikte, yabancıların iç borç

stokundaki varlığında bazı dönemlerde dalgalanmalar yaşanmıştır. Yabancılar; yatırımcı tabanının genişlemesini sağlamak ve portföy çeşitlendirme yararı ortaya çıkarmakla birlikte, ani çıkış kaynaklı fonlama risklerine de yol açmaktadırlar. Dolayısıyla, DİBS sahipliğindeki değişimler ile faizler arasındaki ilişki oldukça önemlidir.

Bu çalışmada, Türkiye’de iç borç stokundaki DİBS’lerde yurt dışı yerleşiklerin payında yaşanan değişimler ile DİBS faizlerindeki değişimler arasındaki ilişki incelenmiştir. DİBS faizleri için 5 yıllık DİBS’lerin günlük bileşik getirileri kullanılmıştır. Ayrıca, diğer açıklayıcı değişkenler olarak, ABD 10 yıllık hazine tahvili faizleri ve bir risk göstergesi olarak sepet bazında TL’nin oynaklığı modele eklenmiştir. Değişkenler arasında bir eş bütünleşme ilişkisinin olup olmadığı, Gecikmesi Dağıtılmış Otoregresif (ARDL) model ile incelenmiştir. Zaman serisi analizi çerçevesinde 2012 ile 2017 yılları arasında altı yıllık dönem için aylık veri kullanılmıştır. Değişkenlerin uzun dönemde beraber hareket ettiklerinin tespitinin ardından uzun dönem katsayılar tahmin edilmiştir. Tüm katsayılar istatistiksel olarak anlamlıdır. Buna göre, Türkiye’de iç borç stokunda yurt dışı yerleşiklerin payındaki artış DİBS getirilerini azaltmaktadır. ABD 10 yıllık tahvil faizleri ve kur oynaklığı değişkenleri ile DİBS getirileri arasında beklendiği gibi pozitif bir ilişki bulunmuştur. Sonuçlar ekonomi teorisi ve yazın ile uyumludur.

Çalışmada, öncelikle sermaye akımlarının belirleyicileri ve gelişmekte olan ülkelerin DİBS piyasalarından, sonrasında kamu borç yönetimi uygulamaları ve Türkiye’de iç borç stokunun genel yapısından bahsedilmiştir. Daha sonra, DİBS getirilerindeki değişimlere ilişkin teorik çerçeve ele alınarak bir ekonometrik model oluşturulmuş ve tahmin sonuçlarına yer verilmiştir.

2. Gelişmekte Olan Ülkelere Sermaye Akımlarının Temel Belirleyicileri ve Bu Ülkelerin Yurt İçi Borçlanma Senetleri Piyasaları

Sermaye hareketlerinde yer ve zaman açısından yaşanan değişimlerin incelenmesi, makroekonomik politika yapıcılığı açısından önemlidir (Koepke, 2015). Sermayenin yöneldiği ülkeler bundan yarar sağlayabileceği gibi, belli maliyetlere katlanmak zorunda da kalabilirler. Verimli alanlarda kullanılan sermaye akımları, sistematik riski azaltarak büyümede ve refah düzeyinde artış sağlamaktadır. Bununla birlikte, ani çıkış kaynaklı kur oynaklığına ve bazı finansal sorunlara neden olduğu da ortadadır.

Ülkeden ülkeye değişebilmekle birlikte, sermaye akımlarının yönünü, büyüklüğünü kompozisyonunu ve davranışsal kısmını birçok faktör belirlemektedir. Yeldan (2002) çalışmasında, sermaye hareketlerinin 1990’lı

yıllarda, ekonomileri farklı olsa da birbirinden farklı bölgelere yakın düzeylerde ilgi gösterdiği ifade edilmektedir. Ayrıca, Kaya ve Öndeş (1997) çalışması, Türkiye'ye gelen yabancı portföylerin belirleyicilerinin dışa açıklık derecesi, dış ticaret dengesi, ABD Doları faiz oranı ve finansal risk göstergeleri olduğunu ifade etmektedir. Özetle sermaye hareketlerini etkileyen faktörler; başta sermaye kontrollerinin kaldırılması ve finansal piyasaların serbestleştirilmesi olmak üzere küresel risk algısı, likidite koşulları, getiri farkları, enflasyon ve büyüme oranları, yapısal reformlar ile kurumsal gelişmişlik düzeyidir (Koepke, 2015; Ergül, 2012).

Gelişmiş ülkelerde uygulanan genişletici para politikaları ile faiz oranlarının düşmesi sonucunda, ülkeler arasındaki getiri farklarının sermaye hareketleri üzerindeki etkisi hızlanmıştır. Koepke (2015) çalışması, gelişmiş ülkelerin düşük faiz oranları ile gelişmekte olan ülkelere yapılan yatırımlar arasındaki negatif ilişkide en güçlü ilişkinin portföy yatırımları olduğunu göstermekte olup, portföy yatırımları daha çok getiriler, kur oynaklığı ve oynaklık endeksi gibi finansal değişkenlerden etkilenmektedir.

Bir ülke ekonomisi için oldukça önemli olan DİBS piyasalarının etkin çalışması için gerekli ön koşullar; serbestleştirilmiş finansal sistem, sağlam bir para ve maliye politikası, kurumları güçlü ve yeterli seviyede alacaklı hakkı sağlayan bir yapı, piyasa odaklı bir finansman stratejisi, sağlıklı yasal altyapı ile likidite ve rekabeti olumlu yönde etkileyecek çeşitlendirilmiş bir yatırımcı tabanıdır.

DİBS piyasalarının gelişmesi, harcamaların şoklar karşısında dengelenmesine yardımcı olmakta, aktarım mekanizmasının daha iyi çalışmasını desteklemekte ve finansal istikrara katkı yapmaktadır. Burger ve Warnock (2006), DİBS ihraçlarının gerçekleştirilmesi ile finansal sistemin kalitesinin artırılması arasında bir korelasyon olduğunu ortaya koymuştur. Ayrıca, DİBS ihraçları, açıkların finansmanının yanında diğer sabit getirili menkul kıymet piyasalarının gelişmesine de katkı yapmaktadır.

Ulusal para birimleri cinsinden ihraç edilen DİBS'lere yabancı yatırımcı ilgisini çekemeyen ülkeler kur uyumsuzluğu riski ve finansal kırılganlık yaşayabilmektedirler (Peiris, 2010; Burger ve Warnock, 2006). Döviz kurları ile finansal kırılganlık arasında ilişki, gelişmekte olan ülkelerin ulusal paraları cinsinden yurt dışından borçlanamamaları ya da yurt içinden ancak kısa vadeli borçlanabilmelerini ciddi bir eksiklik olarak vurgulayan orijinal günah hipotezidir. Ülkenin borç yükü, döviz kuru rejimi, parasal güvenilirliği ve yatırımcı tabanının yapısı bu hipotezin belirleyicilerindendir. Hipotezin çıkarımlarından biri, yabancıların gelişmekte olan ülkelerin DİBS piyasalarına ilgisinde küresel faktörlerin yurt içi faktörlere göre daha önemli olduğudur (Eichengreen ve Hausmann, 1999). Bununa birlikte, 2000'li yıllardan itibaren

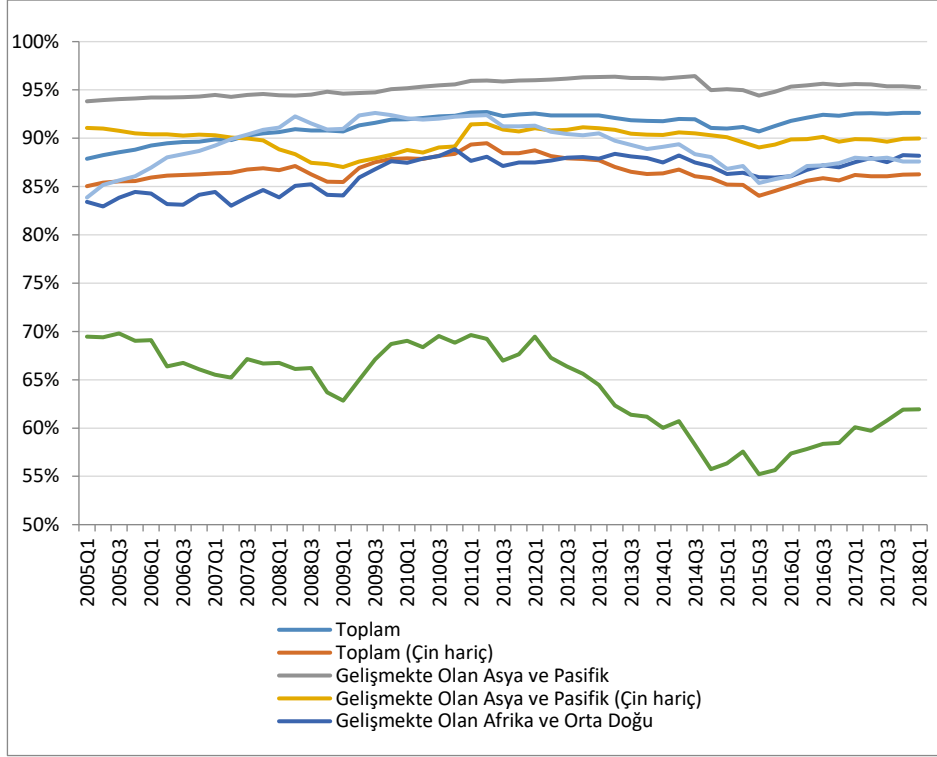
gelişmekte olan ülkelerin gerçekleştirdikleri yapısal reformlar sonucunda makroekonomik göstergeleri iyileşmeye başlamıştır. Borç yapılarının gelişmesi ve iç finansmanın öneminin artması ile birlikte yabancı ilgisi artmış, kur uyumsuzluğu riski ve kırılganlıklar azalmaya başlamıştır. Böylelikle orijinal günah hipotezi zayıflamıştır.

Şekil 1’de, Türkiye’nin de Avrupa grubunda dâhil olduğu 13 adet gelişmekte olan ülkenin toplam yurt içi borç senetlerinin toplam ödenmemiş borç senetleri içindeki payının, dış finansman ihtiyacındaki azalmayla birlikte, genel olarak artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu oranın en yüksek olduğu bölge gelişmekte olan Asya-Pasifik ülkeleri iken en düşük olduğu bölge ise gelişmekte olan Avrupa ülkeleridir. 2018 yılının ilk çeyreği itibarıyla, 13 gelişmekte olan ülkenin ödenmemiş toplam borç senetlerinin büyüklüğü yaklaşık 21 trilyon ABD Doları; toplam yurt içi borç senetlerinin büyüklüğü ise yaklaşık 19,5 trilyon ABD Doları’dır. Her iki büyüklüğün de yarısından fazlası Çin’e aittir. Çin’i sırasıyla Brezilya, Kore, Hindistan ve Meksika izlemektedir.

Yabancı yatırımcıların DİBS piyasalarına yönelik ilgilerinin artmasının sağlayacağı yararların yanı sıra yaratacağı maliyetler de bulunmaktadır. Ekonomik değişkenleri tümünden etkileyebilen sistemik riskin en önemli bileşenlerinden biri politik risklerdir. Gelişmekte olan ülkelerin risk algısının azalması, DİBS talebinin önemli bir bileşeni olan yabancı yatırımcıların bu piyasalara katılımını artırmıştır. DİBS piyasalarına erişimin önündeki engellerin azaltılması yabancı girişlerini teşvik edecek, böylelikle yatırımcı tabanı genişletilmiş olacaktır. Piyasa derinliğinin artmasıyla birlikte yabancıların portföy çeşitlendirme yararı elde etmelerine olanak sağlanacaktır (Arslanalp ve Tsuda, 2014).

Yabancı yatırımcı varlığı, yurt içinde faaliyet gösteren finansal kuruluşlar ve hükümet arasındaki doğrudan bağlantının azaltılarak, finansal kuruluşların varlık ve yükümlülükleri açısından ülke riski karşısındaki kırılganlıklarının azalmasına destek olmaktadır (Grigorian, 2019). Yurt içi kurumsal yatırımcılar ve kamu fonları senetleri genellikle vadeye kadar tutma eğiliminde olduklarından, yabancı talebindeki artışlarla birlikte DİBS piyasalarının yatırımcı tabanının genişlemesi, ikincil piyasa likiditesine de katkı yapmaktadır. Lu ve Yakovlev (2017) çalışmasında, yabancı girişinin ülkelerin teknik altyapılarının birbirlerine yaklaşmasını sağlayarak yabancıdan yabancıya yönelik işlem hacmini ve likiditeyi artıracığı ifade edilmektedir.

Şekil 1. Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerin Yurt İçi Borç Senetlerinin Toplam Borç Senetleri İçindeki Payı (Kaynak: BIS)



Özetle, yabancıların DİBS piyasalarındaki varlığı; bankalara olan bağımlılığın ve finansal kuruluşların kırılganlıklarının azalmasını, borç vadelerinin uzamasını, rekabetin gelişmesini ve oligopolcü piyasa yapısının kırılmasını, yabancıdan yabancıya yönelik işlem artışlarını, etkinlik ve likidite artışlarını ve getirilerde azalmayı sağlamaktadır (Peiris, 2010; Arslanalp ve Tsuda, 2014). Diğer taraftan, yabancı finansal akımlara bağımlılığın artması, ani çıkış kaynaklı fonlama riski ve getiri oynaklığına yol açarak borçlanma maliyetlerinin artmasına ve politika etkinliklerinin azalmasına da neden olabilmektedir.

3. Türkiye’de Kamu Borç Yönetimi ve İç Borç Stokunun Yapısı

Kamu borç yönetimi kavramı, yeterli miktarda fon sağlamak, maliyet ve risk hedeflerini gerçekleştirmek ve borç senetleri için etkin, rekabetçi ve

sürdürülebilir bir pazar geliştirmek için bir strateji oluşturulması ve bunun yürütülmesini ifade etmektedir (IMF, 2001). Kısaca, toplam nakit ihtiyacının, maliyet unsurları da göz önünde bulundurularak Devlet Hazinesi tarafından yönetilmesi sürecidir. Kamu borç yönetimi süreci; borcun ödenmesi, yeniden finansmanı, ertelenmesi, yeni ihraçlar yapılması, vade tercihlerinin yapılması ve faiz şartlarının belirlenmesi gibi birçok unsuru barındırmaktadır. 2018 yılında gerçekleştirilen 25'inci OECD Kamu Borç Yönetimi Küresel Toplantılarında, borç yönetiminin odak noktaları; değişen makroekonomik koşullarda finansman olanakları, yatırımcı tabanının genişletilmesinde borçlanma araçlarının rolü, teknolojik gelişmelerin tahvil piyasaları üzerindeki etkileri ve zorlu borç dinamikleriyle başa çıkma yöntemlerinin geliştirilmesi olarak belirlenmiştir. Ayrıca, iyi çalışan kamu borç yönetimi uygulamalarının bir ayağını da, belirli ilkelere sahip olan ve daha verimli bir yönetim yapısını ortaya çıkarmak hedefinde hareket eden kurumsal yönetişim kavramı oluşturmaktadır.

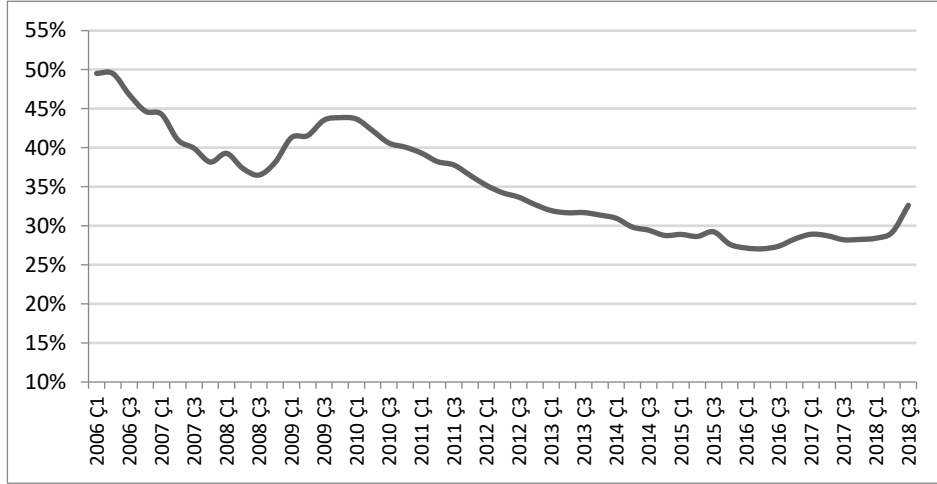
Borç yönetiminin etkinliğinin artırılmasında para ve maliye politikaları ile uyum önem arz etmekte olup sürdürülebilir borçlanmanın gerçekleştirilmesi için geçmiş deneyimler ve sağlıklı borç politikaları önem taşımakta, bunun için de sağlam yasal temellerin ve kamu borcu tanımının eksiksiz bir şekilde yapılmasının gerektiği kabul görmektedir (Awadzi, 2015).

Türkiye'de borç yönetimi otoritelerinin örgütlenme yapısında geçmişten günümüze değişiklikler yaşanmıştır. Nakit ve borç yönetimi 1984 yılından bütçe yönetiminden ayrılmıştır. Hâlihazırda tüm borç yönetimi süreçleri, yasal yapının sadeleştirilerek mali disiplinin sağlanması amacıyla yürürlüğe konan 28 Mart 2002 tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca yürütülmektedir. Bu Kanun, makroekonomik dengeleri gözeterek, iç ve dış borçlanmanın etkin şekilde yürütülmesini ve nakit yönetiminin para ve maliye politikaları ile uyumlu olarak sürdürülmesini düzenlemektedir.

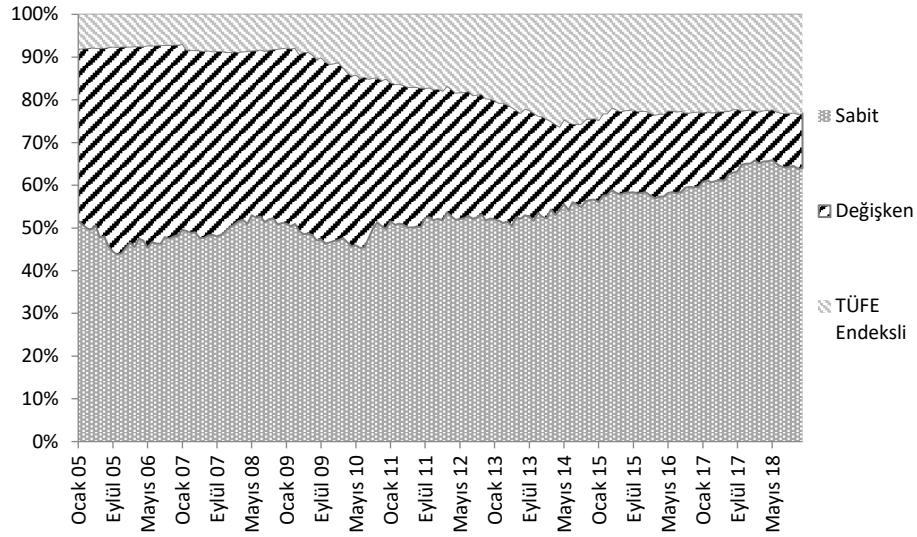
Türkiye'de kamu borç yönetimi uygulamaları, borçlanmanın bir kamu finansmanı aracı olarak görülmeye başlamasıyla birlikte gelişmeye başlamış, bu süreçte iç borçlanma artmıştır. 2003 yılının sonundan itibaren belirsizliklerin azalmaya başlaması ve kamu borçlanma politikalarının yine bu yıllardan itibaren orta vadeli bir bakış açısı ile oluşturulan stratejik ölçütler çerçevesinde yürütülmesi, borçlanma olanaklarının gelişmesine katkı yapmıştır (KBYR, 2017). Şeffaflığın artırılması amacıyla 2004 yılı başında Hazine borçlanma stratejisi kamuoyuna açıklanmaya başlamış, iç borçlanmanın genellikle TL cinsi sabit getirili kıymetlerle yapılması öngörülmüştür. Şekil 2'de, toplam borç stokunun GSYİH'ye oranına yer verilmekte olup 2006 yılı sonu itibarıyla yaklaşık %45 olan borç stokunun GSYİH'ye oranı, 2008 sonunda %38, 2012

sonunda %33, 2017 sonunda ise %28 olarak gerçekleşmiştir. 2018 yılı üçüncü çeyrek itibarıyla ise %33'tür.

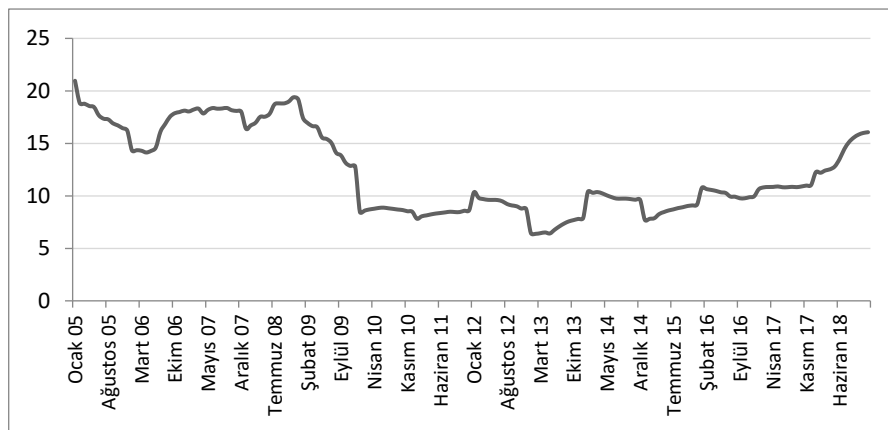
Şekil 2. Toplam Borç Stokunun GSYİH'ye Oranı (Kaynak: Hazine)



İç borç stokunda 2000'li yılların başından itibaren birçok önemli değişim yaşanmıştır. Sabit faizli ve TÜFE'ye endeksli senetlerin stoktaki payı artmış, değişken faizli senetlerin payı azalmıştır. Şekil 2'de yer verildiği üzere, 2005 yılından 2018 yılı sonuna kadar sabit faizli senetlerin stoktaki payı istikrarlı denecek düzeyde artmıştır. Sabit faizliler 2005 yılında stokun yaklaşık yarısını, 2018 yılında ise üçte ikisini oluşturmaktadır. TÜFE'ye endeksli olanların payı özellikle 2010 yılından itibaren uzun vadeli ihraçlarla artış göstermiştir. Ayrıca, sabit faizlilerin ikincil piyasa işlem hacminin değişken faizli ve enflasyona endeksli olanlardan yüksek olduğu, yeniden ihraçların bu artışları desteklediği görülmektedir.

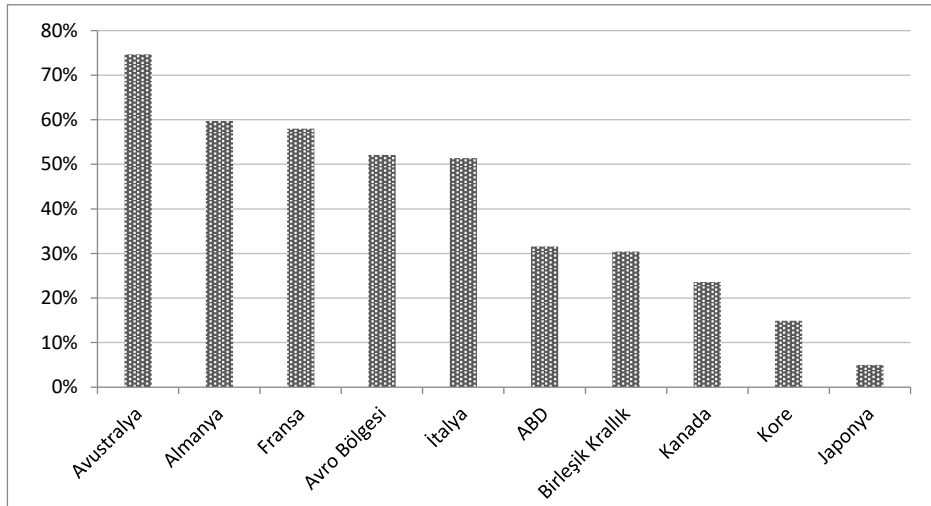
Şekil 3. İç Borç Stokunun Faiz Yapısı (Kaynak: Hazine)

Şekil 4’de, nakit iç borçlanmanın yıllık bileşik kümülatif maliyeti yer almaktadır. Buna göre, 2005 yılının başında iç borçlanmanın maliyeti yaklaşık %21 iken 2009 yılı sonunda yaklaşık %13’e, Mayıs 2013’te ise %6,4’e kadar gerilemiştir. FED’in varlık alımlarını azaltacağına ilişkin beklentiler sonrasında artmaya başlayan maliyetler, 2016 yılı sonu itibarıyla yaklaşık %10, 2018 yılı sonunda ise yaklaşık %16 olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 4. Nakit İç Borçlanmanın Maliyeti (Kaynak: Hazine)

İç borç stokunun talep tarafı, küresel ve ulusal ekonomik gidişata ve kriz yıllarına göre değişimlere uğramaktadır. Bu durum, borç stokunun arz ve talep dengesinde bozulmalar ortaya çıkarabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kamu iç borçlanma senetlerini elinde bulunduranların yarısından fazlasının genellikle yurt içi yatırımcılar olduğu ve yurt dışı yerleşikler, bankalar, diğer kurumsal yatırımcılar ve kamu sektörünün büyük talep bileşenleri olarak ön plana çıktığı görülmektedir. Diğer taraftan, yurt dışı yerleşiklerin payının gelişmiş ülkelerde gelişmekte olan ülkelere göre genellikle daha yüksek olduğu söylenebilir. Şekil 5'te, bazı ülkelerde 2011 sonu itibarıyla kamu menkul kıymetlerini elinde bulunduranlar içinde yurt dışı yerleşiklerin payına yer verilmektedir. Avustralya, Almanya, Fransa ve diğer Euro bölgesi ülkelerinde yabancı payı yüksek, Kore ve Japonya'da ise düşüktür (Andritzky, 2012).

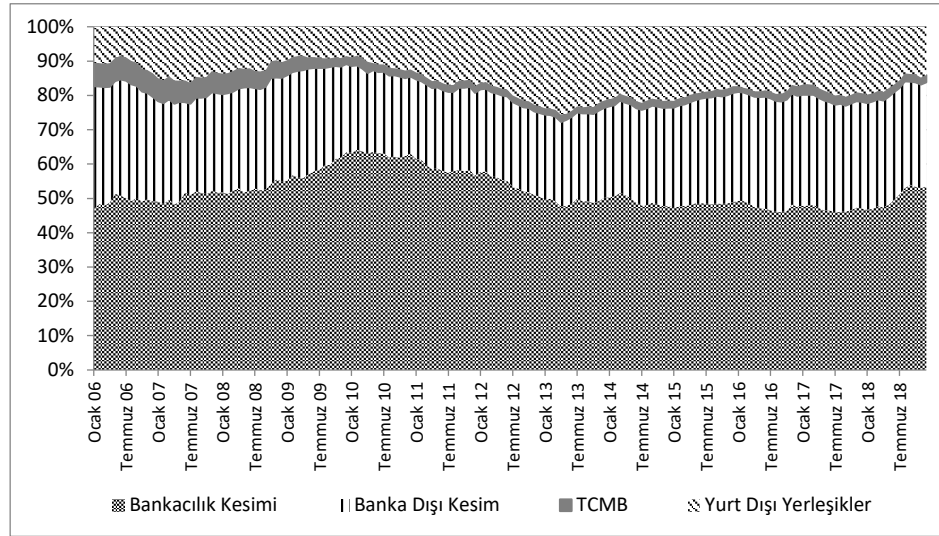
Şekil 5. Bazı Ülkelerde Kamu Menkul Kıymetlerini Elinde Bulunduranlar İçinde Yurt Dışı Yerleşiklerin Payı (Kaynak: Andritzky, 2012)



Türkiye'de iç borç stokunun talep tarafı, yurt içi ve yurt dışı yerleşikler olarak ikiye ayrılmaktadır. Yurt içi yerleşikler bankacılık kesimi, banka dışı kesim ve TCMB (APİ kaynaklı) olarak sınıflandırılmaktadır. Banka dışı kesim menkul kıymet yatırım fonları ile gerçek ve tüzel kişilerden oluşmaktadır. Yurt dışı yerleşikler, ülkemiz dışında yerleşmiş olan yatırımcılar ile yurt içi bankaların yurt dışındaki şubelerini ifade etmektedir. Herhangi bir alt sınıflandırması yoktur. Şekil 6'da, 2006-2018 arasındaki dönem için iç borç stokunda bankacılık kesimi, banka dışı kesim, TCMB ve yurt dışı yerleşiklerin payındaki değişimlere

yer verilmektedir. Bu dönemde, bankacılık kesiminin borç stokunun yaklaşık yarısını elinde bulundurduğu görülmektedir. Kamu ve özel bankaların payları birbirlerine yakın seyretmektedir. Yurt dışı yerleşiklerin payında ise önemli değişimler yaşanmıştır.

Şekil 6. İç Borç Stokunun Elinde Bulunduranlara Göre Dağılımı (Kaynak: Hazine)



2006-2018 döneminde yurt dışı yerleşiklerin iç borç stokundaki payı önemli değişimlere uğramıştır. Şekil 7'ye göre, 2006 yılı başında %10,5 düzeyinde iken 2007 ortalarında %16'ya yükselmiş, 2009 yılı boyunca %10'un altında kalmıştır. Mayıs 2013'te ise %25 düzeyindedir. FED'in varlık alımlarını azaltmaya başlatacağına ilişkin beklentilerin başlamasını izleyen dönemde, yurt dışı yerleşiklerin borç stokundaki payı dalgalı bir seyir izlemiş olup, 2015 sonunda yaklaşık %18, 2017 sonunda ise yaklaşık %19 olmuştur. 2018 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren döviz kurunda yaşanan belirsizliklerle birlikte azalış hızı artmış ve 2018 sonunda %14 olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 7. İç Borç Stokunda Yurt Dışı Yerleşiklerin Payı (Kaynak: Hazine)



DİBS talep edenlerin dağılımı ve değişimi oldukça önemlidir. Özellikle, ekonomik darboğaz dönemlerinde talep tarafında yaşanan değişimlerin önemi artmakta, ani çıkışlar faiz oranlarında artışlara neden olabilmektedir. Bu noktada, yerel ve istikrarlı bir kurumsal yatırımcı tabanının denge unsuru olması, yadsınamaz bir durum olarak öne çıkmaktadır (Yılmaz, 2016).

4. Ampirik Analiz

Bu bölümde öncelikle, DİBS getirilerindeki değişimlere ilişkin teorik çerçeve ele alınmaktadır. Sonrasında, Türkiye'deki 5 yıllık DİBS'lerin getirileri ile DİBS'lerde yurt dışı yerleşik kişilerin payı, ABD 10 yıllık hazine tahvili faizleri ve bir finansal risk göstergesi olarak TL oynaklığı arasında bir eş bütünleşme ilişkisi, yani uzun dönemli bir ilişki olup olmadığı ARDL yaklaşımı ile ekonometrik olarak analiz edilmektedir. Bunun için öncelikli olarak veri setine ilişkin genel bilgilere ve tanımlayıcı istatistiklere yer verilmiş ve kullanılan değişkenlerin birim kök testleri yapılmıştır. Sonrasında değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki olup olmadığı tespit edilmiş ve tahmin sonuçlarına ulaşılmıştır.

4.1. Teorik Çerçeve

Sermaye akımları içinde yer alan portföy yatırımlarının yönü ve hacminin en önemli belirleyicileri arasında rekabet düzeyi ya da işlem hacmi gibi likidite unsurları, risk faktörleri ve getiriler bulunmaktadır. 1990'lı yılların sonundan itibaren gelişmekte olan ülkelere makroekonomik temellerinin iyileşmesi, büyüme oranlarının yükselmesi ve enflasyon oranlarının düşmesi gibi faktörler, yurt dışı yatırımcıların bu ülkelerin DİBS'lerine olan ilgisinin artmasını beraberinde getirmiştir. Böylelikle, DİBS getirileri, zaman kavramına da bağlı olan diğer birçok faktörün yanı sıra, yurt dışı yatırımcıların yüksek getiri arayışlarından ve portföy çeşitlendirme davranışlarından daha fazla etkilenmeye başlamıştır (Miyajima ve diğerleri, 2012; Ebeke ve Lu, 2014).

2008 finansal krizinin izleyen dönemde, gelişmekte olan ülkelerin iç borç stoklarında bankaların payı artmış, yabancı payı azalmış, yatırımcı tabanı daha çok yurt içi talebe kaymış ve sonrasında yatırımcı tabanında farklılaşmalar gözlenmiştir. Bu değişimler, politika yapıcılar ve diğer otoritelerin, ekonominin farklı sektörleri arasındaki finansal bağlantıları bilmelerinin ve yatırımcı tabanını daha iyi tanımalarının öneminin farkına varmalarını sağlamış, yatırımcı gruplarının hangi saiklerle DİBS satın aldıklarının sorgulanmaya başlamasını beraberinde getirmiştir (Andritzky, 2012). Buna paralel olarak, özellikle 2010 yılı sonrasında, bu değişimlerin ekonomideki diğer değişkenler ve uzun dönem faiz oranlarının düzeyi üzerinde etkilerinin olup olmadığı konusunda çalışmalar yapılmıştır. Getiri düzeylerinin açıklanmasında, ülkeden ülkeye ve dönemden döneme değişmekle birlikte, yurt dışı ve yurt içi faktörlerin yansımaları bulunmaktadır. Etkin kaynak tahsisini bozan döviz kuru oynaklığı ve yabancıların risk alma isteğindeki artışlar bu faktörler arasında sayılmaktadır.

Peiris (2010) çalışmasında, panel veri analizi kullanılarak yurt dışı yerleşiklerin DİBS getirileri ve oynaklığı üzerindeki etkisi incelenmiştir. Türkiye de dâhil gelişmekte olan on ülke için yapılan analize göre, yurt içi ve yurt dışı birçok faktörle birlikte, yabancıların DİBS piyasalarına katılımlarındaki artışlar DİBS getirilerini düşürmektedir. Yabancı payındaki 1 puanlık artış getirileri 6 baz puan düşürmekte, bütçe dengesinin milli gelire oranındaki %1 artış ise getirileri 20 baz puan yukarı taşımaktadır. Analizde kullanılan diğer değişkenler yurt içi parasal toplam, enflasyon beklentileri ve politika faiz oranında yaşanan değişimlerdir. Yabancı payındaki artışlar ile getiri oynaklıkları arasında ise anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

ABD hazinesinin yabancı resmi varlıkları 1994 yılının başında 400 milyar USD iken 2010 yılı ortalarında 3 trilyon USD'ye yükselmiştir (Beltran ve diğerleri, 2012). Yabancı sahipliğindeki ABD hazine tahvilleri ve tahvil getirilerinin incelendiği bu çalışmaya göre, Amerikan tahvillerine yönelik 100

milyar USD değerindeki artış, tahvil faizlerini kısa dönemde yaklaşık 40 baz puan ile 60 baz puan arasında düşürmektedir.

Miyajima ve diğerleri (2012) çalışmasında, yabancılar için potansiyel portföy çeşitlendirme faydasının gelişmekte olan ülkelerin DİBS'lerine ilgiyi artırdığı ifade edilerek yurt içi faiz oranlarının ve kamu mali dengesine ilişkin göstergelerin DİBS getirilerini, 2008 krizi öncesi ve sonrasındaki dönem için önemli düzeyde açıkladığı ortaya konmuş; özellikle 2008 sonrasında ABD hazine tahvillerinin getiriler üzerindeki etkisi artmıştır. Ayrıca, uzun dönemli yüksek kamu borcu ve mali açıklar uzun dönem DİBS getirilerini yükseltmektedir.

Andritzky (2012) çalışması, gelişmiş ülkelerdeki DİBS yatırımcı bileşenleri ile DİBS getirileri arasındaki ilişkiyi incelemektedir. DİBS talep bileşenleri içinde getiriler üzerinde en güçlü etkisi olan bileşenin yabancı yatırımcılar olduğu, DİBS'lerde yabancı payının kendi içinde %10 artmasının getirileri 32 ila 43 baz puan arasında azalttığı ortaya konmuştur. Yabancı payındaki artışlar ile getiri oynaklıkları arasında ise zayıf ancak anlamlı bir ilişki bulunmaktadır.

Ebeke ve Lu (2014) çalışması, ülkelerin temel makroekonomik özellikleri göz ardı edilse bile, DİBS'lerde yabancı payındaki değişimler ile getiriler arasında bir ilişki bulunduğunu; bununla birlikte, temel göstergeler yerine özellikle dışa açıklık derecesi yüksek olan ülkelerin kur oynaklığı ya da CDS'leri gibi risk algısına yönelik değişkenlerinin daha belirleyici sonuçlar ortaya koyduğunu göstermektedir. Çalışmanın sonuçlarına göre, yabancı payının %10 artması, 70 baz puan ile 90 baz puan arasında bir getiri azalışına işaret etmektedir. Aynı çalışmada Polonya için yapılan olay çalışması sonuçları da yabancı payındaki artışların getirileri düşürdüğünü göstermektedir. Analizde kullanılan diğer değişkenler cari denge ve uluslararası rezervlerin milli gelire oranları ile politika faiz oranıdır. Ayrıca, yabancı katılımındaki artışlar ile getiri oynaklığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki bulunmaktadır.

Türkiye'de DİBS'lerdeki yurt dışı yerleşiklerin payının uzun dönem faiz oranlarının düzeyi ve volatilitesi üstünde etkilerinin olduğunu ortaya koyan Yılmaz ve Yüksel Yücel (2016) çalışması, DİBS'lerde yabancı payındaki bir puanlık artışın uzun dönemli faizlerin düzeyini 3 ila 5 baz puan arasında azalttığını ve volatilitayı artırdığını ortaya koymuştur.

İç borçlanma piyasalarına sermaye girişleriyle ilgili yazını inceleyen ve bu piyasalara yabancı yatırımcı katılımına ilişkin görüşleri ele alan Grigorian (2019) çalışmasında, iç borç piyasalarına yabancı girişlerinin genel olarak likiditeyi artırdığı ve getirileri azalttığı ifade edilmektedir.

Özetle, ekonominin genel dinamiklerine ve konjonktürel hareketlere bağlı olarak, DİBS piyasalarına yabancı katılımındaki artışların, yatırımcı tabanının genişlemesi, likidite artışları ve portföy çeşitlendirme yararının etkileriyle birlikte getiri düzeylerini düşürdüğü, döviz kuru oynaklığı gibi risk göstergelerinin de beklentilerle uyumlu olarak getirilerle aynı yönlü hareket ettiği görülmektedir.

4.2. Veri Seti

Türkiye için yapılan bu çalışmada, 2012 ile 2017 yılları arasındaki altı yıllık dönem için, ekonominin genel dinamiklerini yansıtmak açısından daha uygun olacağı düşünülen aylık veriler kullanılarak bir ekonometrik analiz yapılmıştır. DİBS getirileri için, 5 yıllık DİBS'lerin günlük bileşik getirilerinin aylık hareketli ortalamaları (i) kullanılmıştır. DİBS getirilerini açıklamak için açıklayıcı değişken olarak DİBS'lerde yurt dışı yerleşiklerin payı, ABD 10 yıllık tahvil faizleri ve sepet bazında TL'nin oynaklığı kullanılmıştır.

DİBS'lerde yurt dışı yerleşiklerin payı (dibs_yp) verisi için Hazine'nin kamu finansmanı istatistikleri ana başlığı altında yer alan merkezi yönetim borç stokunun elinde bulunduranlara göre dağılımı verilerinden yararlanılmıştır. Bu veri, belirli bir tarih itibarıyla iç borç stokunun zaman serisi şeklinde yatırımcı sınıflandırması şeklinde dağılımını göstermektedir. Yurt dışı yerleşikler, Türkiye dışında yerleşik yatırımcılar ile yurt içi bankaların yurt dışı şubelerini ifade etmekte olup, yurt dışı yerleşiklerin iç borç stokundaki payında yaşanan artışların DİBS getirilerini azaltması beklenmektedir.

Getirileri açıklamakta kullanılan diğer bir açıklayıcı değişken, ABD 10 yıllık hazine tahvili faizleridir (us10yr). ABD tahvil faizleri, başta sermaye gereksinimi olan ülkeler olmak üzere, tüm ekonomilerdeki faiz oranlarını etkileyen bir referans faiz olarak kabul edilmektedir. ABD 10 yıllıklarındaki artışlar, gelişmekte olan ülkelerin borçlanma maliyetlerinin artmasına neden oluyorsa, risk algısının ve maliyetlerin artmasıyla birlikte gelişmekte olan ülke DİBS'lerinden çıkışların yaşandığı ifade edilebilir. Dünya ekonomisindeki gelişmeler, enflasyon beklentilerinin değişmesi, ABD'nin para politikası değişiklikleri, risk algı ve diğer gelişmiş ülkelerin satın aldıkları Amerikan tahvillerinin miktarında yapacakları değişiklikler ABD tahvil faizlerinin değişmesine neden olabilmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkeler için yapılan makroekonomik çalışmalara risk faktörünün eklenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, uluslararası kuruluşlarca belirlenen risk göstergeleri bazı ülkelerle uyumlu olmayabilir. Bir başka açıklayıcı değişken olarak, ABD Doları ve Euro'dan oluşan sepet bazında TL'nin 30 günlük standart sapmaları (TL_stdev) bir finansal risk göstergesi

olarak kullanılmıştır. Bu göstergedeki artışların getiriler ile aynı yönlü hareket etmesi beklenmektedir.

DİBS'lerde yurt dışı yerleşiklerin payı verisi için Hazine kamu finansmanı istatistiklerinden; diğer tüm değişkenler için ise Bloomberg verilerinden yararlanılmıştır. Tüm serilerin kendilerinin ve logaritmalarının grafikleri Ek 1'de yer almaktadır. Tablo 1'de değişkenlere ilişkin tanımlayıcı istatistiklere yer verilmiştir. Değişkenlerin ortalama ve medyan değerleri birbirilerine yakın düzeylerde dir.

Zaman serisi verilerinin durağan oldukları varsayılmaktadır. Bir zaman serisinin ortalaması, varyansı ve kovaryansı zaman süresince sabitse serinin durağan olduğu ifade edilebilir. Bu serilerin rastsal hareketleri bulunmamaktadır ve modelleme yapılabilirler. Birim kök içeren serilerde ise stokastik trend bulunmaktadır. Dolayısıyla, durağan olmama durumu ortaya çıkmaktadır.

Tablo 1. Tanımlayıcı İstatistikler

	Değişkenler			
	i	dibs_yp	us10yr	TL_stdev
Ortalama	9,53	20,09	2,16	0,031
Medyan	9,43	19,78	2,19	0,026
Maksimum Değer	13,13	25,67	2,89	0,091
Minimum Değer	5,88	16,40	1,49	0,007
Standart Sapma	1,44	2,31	0,36	0,019
Çarpıklık (Skewness)	- 0,13	0,47	0,05	1,19
Basıklık (Kurtosis)	3,00	2,44	2,08	4,24
Gözlem Sayısı	72	72	72	72

4.3. Birim Kök Testleri

Bir seriyi durağan hale getirmek için kaç defa farkı alınması gerekiyorsa, o seriye o dereceden entegre ya da bütünleşik denir. Örneğin d derecesinden entegrasyon $I(d)$ şeklinde gösterilir. ARDL sınır testi yaklaşımı ile değişkenler arasındaki eş bütünleşme ilişkisinin tespit edilmesi için değişkenlerin $I(0)$ ya da $I(1)$ süreçli olması; yani düzey değerinde durağan ya da birinci farklarının durağan olması ya da bu ikisinin bir birleşimi olması gerekmektedir. Hiçbir seri $I(2)$ süreçli olmamalıdır.

Çalışmadaki serilerin düzeylerinin veya birinci farklarının durağan olup olmadıkları, Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) ve Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) birim kök testleri ile sınanmıştır. Bu testler için EViews 9 kullanılmıştır. Sıfır hipotezi olarak, KPSS testinde serinin durağan olduğu, ADF birim kök testinde ise serinin durağan olmadığı test edilmektedir. ADF testinde test edilen katsayıların tahmin değeri negatif çıkmalıdır. Pozitif çıkması, test yaparken yanlış sürecin seçildiğine işaret etmektedir ve bu durumda test yapılmaz. Test sonuçları Tablo 2’de yer almaktadır.

Çizelgedeki (i) DİBS getirilerini, (dibs_yp) yurt dışı yerleşiklerin iç borç stokundaki payını, (us10yr) ABD 10 yıllık tahvil faizlerini, (TL_stdev) sepet bazında kur oynaklığını göstermektedir. Birim kök testlerinde serilerin logaritmaları kullanılmıştır. ADF birim kök testinde Schwarz bilgi kriteri uyarınca en fazla gecikme uzunluğu 12 olarak seçilmiştir. Tabloda ADF testinin yer aldığı kısımda parantez içindeki ifadeler gecikme uzunluklarını göstermektedir. ADF testinde kritik değerler sabitli modelde %10, %5 ve %1 anlamlılık seviyeleri için sırasıyla -2,59, -2,90 ve -3,53; sabitli ve trendli modelde ise sırasıyla -3,17, -3,48 ve -4,09’dur. Ayrıca, tabloda KPSS birim kök testinin yer aldığı bölümde LM istatistiklerine ve bant genişliklerine yer verilmiştir. KPSS testinde kritik değerler sabitli modelde %10, %5 ve %1 anlamlılık düzeyleri için sırasıyla 0,35, 0,46 ve 0,74; sabitli ve trendli modelde sırasıyla 0,12, 0,15 ve 0,22’dir.

ADF ve KPSS birim kök testleri sonuçları, serilerin düzey değerinde ya da birinci farklarının durağan süreçli olduğunu, I(2) süreçli bir seri olmadığını göstermektedir. Ayrıca, ADF ve KPSS testlerinin sonuçları da birbirleriyle uyumludur.

Tablo 2. Birim Kök Testi

ADF birim kök testi	Düzey değerinde				
	Değişkenler	Test istatistiği (Sabitli)	p değeri	Test istatistiği (Sabit ve Trend)	p değeri
	i	- 2,29(1)	0,18	- 3,97(1)	0,01
	dibs_yp	- 2,30(1)	0,17	- 3,34(1)	0,07
	us10yr	- 1,83(0)	0,36	- 1,85(0)	0,67
	TL_stdev	-3,94(0)	0,00	- 5,60(0)	0,00
	Birinci fark				
	Değişkenler	Test istatistiği (Sabitli)	p değeri	Test istatistiği (Sabit ve Trend)	p değeri
	i	- 5,90(0)	0,00	- 5,97(0)	0,00
	dibs_yp	- 5,83(0)	0,00	- 5,93(0)	0,00
	us10yr	- 6,62(0)	0,00	- 6,57(0)	0,00
	TL_stdev	- 8,71(1)	0,00	- 8,65(1)	0,00
KPSS birim kök testi	Düzey değerinde				
	Değişkenler	LM istatistiği (Sabitli)	Newey-West bant genişliği	LM istatistiği (Sabit ve Trend)	Newey-West bant genişliği
	i	0,652	6	0,081	5
	dibs_yp	0,401	6	0,124	6
	us10yr	0,128	6	0,122	6
	TL_stdev	0,082	5	0,089	4
	Birinci fark				
	Değişkenler	LM istatistiği (Sabitli)	Newey-West bant genişliği	LM istatistiği (Sabit ve Trend)	Newey-West bant genişliği
	i	0,150	3	0,053	4
	dibs_yp	0,214	4	0,145	3
	us10yr	0,077	0	0,078	0
	TL_stdev	0,013	13	0,102	14

4.4. Yöntem

Eş bütünleşme seriler arasında ortak stokastik trend gözlenmesidir. İlk eş bütünleşme testi olan Engle-Granger ve sonrasındaki Johansen testi, serilerin aynı dereceden entegre ve genellikle de I(1) olmalarını öngörmektedir. Farklı dereceden bütünleşik seriler arasında bu testler yapılamamaktadır. Pesaran ve diğerleri (2001) tarafından geliştirilen sınır testi ise, farklı dereceden bütünleşik seriler arasında eş bütünleşme analizi yapılabilmesine olanak tanımakta ve değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığını ortaya koymaya çalışmaktadır. Bir eş bütünleşme ilişkisi varsa kısa ve uzun dönem denklemler

tahmin edilebilmektedir. Eş bütünleşme ilişkisinin bulunamaması halinde farklı standart regresyon yöntemleri ve nedensellik testleri kullanılabilir.

Çalışmada verilerin logaritmaları ile analiz yapılmış, nominal değerler kullanılmamıştır. Aşağıdaki tahmin denkleminde yer alan β_0 sabit terimi, β_1 , β_2 ve β_3 ise tahminleri yapılacak katsayıları, t veri sayısını, ut ise hata terimini ifade etmektedir:

$$(i)t = \beta_0 + \beta_1 (\text{dibs\_yp})t + \beta_2 (\text{us10yr})t + \beta_3 (\text{TL\_stdev})t + ut$$

Bağımlı değişkenin kendisinin gecikmeli değerlerinin açıklayıcı değişken olarak denklemin sağında yer aldığı zaman serisi modelleri otoregresiftir. Denklemin sağında bağımlı değişkenin gecikmesi ya da gecikmeleri olmazsa bu model sadece gecikmesi dağıtılmış model olarak adlandırılmaktadır. Bağımlı değişkeni, bağımlı değişkenin ve diğer açıklayıcı değişkenlerin gecikmelerinin bir fonksiyonu olarak tanımlayan doğrusal regresyon modeli ise gecikmesi dağıtılmış otoregresif model (ARDL) olarak adlandırılmaktadır. Bu modelin oluşturulması sonucunda değişkenlerin dinamik ilişkisi yakalanarak değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişki tespit edilirse, kısa ve uzun döneme ilişkin tahminler gerçekleştirilecektir (Stock ve Watson, 2011; İpek, 2013).

ARDL modelinin birçok avantajı bulunmaktadır. Atlanan değişken ve otokorelasyon nedeniyle oluşabilecek sorunları otomatik olarak çözümlenmektedir. Kısa ve uzun dönem ilişkileri eş zamanlı olarak ortaya koymaktadır. Bağımlı-bağımsız değişken ayrımı model tarafından belirlenmekte, değişkenler farklı gecikmelere sahip olabilmektedir. Gözlem sayısının düşük olması durumunda dahi uygulanabilmekte ve sonuç olarak sapmasız ve en düşük varyansa sahip etkin tahmin ediciler ortaya koymaktadır. En iyi tahminci, sapmasız ve en düşük varyansa sahip tahmincidir (Stock ve Watson, 2011).

Eş bütünleşme analizi, aşağıda yer verilen denklem uyarınca sınır testine dayalı hata düzeltme modeli çerçevesinde yapılmış olup Δ farkları, p terimi uygun gecikme uzunluklarını, ut hata terimini ve HDK hata düzeltme katsayısını göstermektedir.

$$\begin{array}{ccccccc} p & & p & & p & & p \\ \Delta(i)t = \beta_0 + \sum_{i=1} \beta_{1i} \Delta(i)t-i + \sum_{i=0} \beta_{2i} \Delta(\text{dibs\_yp})t-i + \sum_{i=0} \beta_{3i} \Delta(\text{us10yr})t-i + \sum_{i=0} \beta_{4i} \Delta(\text{TL\_stdev})t-i + ut \\ & & i=1 & & i=0 & & i=0 \\ \beta_5 (i)t-1 + \beta_6 (\text{dibs\_yp})t-1 + \beta_7 (\text{us10yr})t-1 + \beta_8 (\text{TL\_stdev})t-1 + \beta_9 (\text{HDK}) + ut \end{array}$$

ARDL modelinin oluşturulması sürecinde, denklem tahmininde bağımlı değişkenler ve bağımsız değişkenler için maksimum gecikmeler 12 olarak seçilmiş, ayrıca, trend belirlenmesi için kısıtlanmamış sabit kullanılmıştır. Denklemlerin tahmini yapılmadan önce, uygun gecikme sayısı bilgi kriterlerinden birinin minimum olduğu durum dikkate alınarak belirlenmektedir. Bilgi kriterlerine göre en düşük değeri olan model daha geçerlidir. Model seçim kriterlerinin birbirlerine göre avantaj ve dezavantajları bulunmakta olup daha tutarlı bir seçim kriteri olduğu kabul gören Schwarz bilgi kriteri tercih edilmiştir (Pesaran ve diğerleri, 2001). Schwarz bilgi kriteri, Akaike'ye göre yeni değişkenler modele ilave edildiğinde ortaya çıkan sonuçların değerlendirilmesi konusunda daha iyidir. Ayrıca, Akaike'ye göre daha düşük çıkmaktadır ve yalnızca seçilmiş örnek içinde değil, seçilmiş örnek dışındaki gelecek tahmini içinde de geçerlidir (Ucal, 2006).

Zaman serilerindeki önemli sorunlardan biri içsel bağıntı (otokorelasyon) sorunudur. İçsel bağıntı, yapısal değişiklikler söz konusu ise ya da denklemde olması gerektiği halde olmayan değişken varsa ortaya çıkmaktadır. Bu sorun varsa, hata terimleri arasında ilişki yoktur varsayımı geçerli olmaz; hata teriminin birbirini izleyen değerleri arasında ilişki bulunmaktadır (Stock ve Watson, 2011). ARDL modelinde, hata terimi, dışlanan değişkenlerin kendi aralarında içsel bağıntılı olması nedeniyle, kendi gecikmeli değerleriyle içsel bağıntılı olabilmektedir (Stock ve Watson, 2011). Bu sorun, katsayı kovaryans matrisi HAC (Newey-West) kullanılarak en çok tercih edilen testlerden olan Breusch-Godfrey LM testi ile test edilmiştir. HAC tahmin sonuçlarını değiştirmemektedir; sadece standart hatalar değişmektedir. Test sonuçlarına göre, modelin kalıntılarında içsel bağıntı sorunu olmadığı anlaşılmaktadır. Sonuçlara Ek 2'de yer verilmiştir.

ARDL iki aşamadan oluşmaktadır. İlk aşamada, eş bütünleşmenin varlığının tespit edilebilmesi için sınır testi uygulanmalı, bu test neticesinde ulaşılan F istatistiğinin değeri alt ve üst sınır değerleri açısından değerlendirilmelidir. F değeri, modelde yer alan değişken sayısına ve serilerin düzey değerinde ya da birinci farklarının durağan olup olmadıklarına göre değişim gösterebilmektedir. H₀ hipotezi eş bütünleşme olmadığıdır. F değeri üst sınırın üzerindeyse H₀ hipotezi reddedilmekte, alt sınırın altındaysa H₀ hipotezi kabul edilmektedir. Dolayısıyla, eş bütünleşme ilişkisinin varlığı, F değerinin üst sınırın üzerinde olduğu durumda geçerlidir. F değeri sınır değerleri arasında ise eş bütünleşmenin varlığı hakkında bir şey söylenemez. Eş bütünleşme ilişkisi mevcutsa, ikinci aşamada kısa ve uzun dönem katsayıların tahminine geçilmektedir. Tablo 3'te yer verilen alt ve üst sınır değerleri, EVIEWS 9 tarafından belirlenen değerlerdir. Açıklayıcı değişken sayısı 3'tür. Sınır testi sonuçlarına göre, hesaplanan F değeri 6,50'dir. Bu değer, %1 anlamlılık

düzeyinde dahi kritik üst sınırın üzerindedir. H_0 hipotezi reddedilerek seriler arasında %1 anlamlılık düzeyinde eş bütünleşme ilişkisi, yani uzun dönemli bir ilişki vardır sonucuna ulaşılmıştır. Sonuçlara Ek 3'te de yer verilmiştir.

Tablo 3. Sınır Testi

F istatistik değeri	Anlamlılık düzeyi	I(0) Alt sınır	I(1) Üst sınır
6,50	%10	2,72	3,77
	%5	3,23	4,35
	%2,5	3,69	4,89
	%1	4,29	5,61

Tablo 4'de diagnostik test sonuçları yer almaktadır. Schwarz bilgi kriteri uyarınca değişkenlerin uygun gecikme uzunlukları ARDL (4,0,1,1) olarak belirlenmiştir. Bilgi kriterine göre belirlenen ilk 4 modelde bağımlı değişkenin gecikme uzunluğu 4 olarak sonuç vermiştir. Sonuçlar Ek 4'te yer almaktadır. Modelin yapısının doğru kurulup kurulmadığına ve atlanan değişken olup olmadığına bakmak için Ramsey RESET test kullanılmıştır. Bu testin sonucundan bir model kurma hatasının olmadığı anlaşılmaktadır. Jarque-Bera sınaması normal dağılımdan ayrılmayı ölçmek için kullanılan bir yöntem olup test sonucu hataların normal dağılıma sahip olduğunu göstermektedir. Diğer yandan, alternatif değişkenler olarak, ABD 10 yıllık tahvil faizleri yerine 5 yıllıklar ve sepet bazında TL oynaklığı yerine USD/TL oynaklığı ve EUR/TL oynaklığı serileri ayrı ayrı denenmiştir. Bu değişkenlerle kurulan modellerde eş bütünleşme ilişkisine ilişkin F değerlerinin 6,50'nin altında olduğu, ayrıca, hataların ortalama karekökü değerlerinin 0,063'ün üzerinde (0,073-0,078 arasında) sonuçlar verdiği gözlenmiştir.

Tablo 4. Diagnostik Testler

Testler	İstatistikler	
Uygun Gecikme Uzunluğu	ARDL (4,0,1,1)	
Gözlem Sayısı	68	
R ²	0,55	
Düzeltilmiş R ²	0,48	
Breusch-Godfrey LM testi (LM Testi için gecikme uzunluğu 14 olarak seçilmiştir.)	F istatistiği	p değeri
	0,80	0,66

Breusch-Godfrey-Pagan değişen varyans testi	F istatistiği		p değeri
	2,18		0,037
Ramsey RESET Test	F istatistiği	df	p değeri
	0,28	(3, 55)	0,84
Hataların ortalama karekökü (RMSE) (log(i))	0,063		
Jarque-Bera normallik testi	F istatistiği		p değeri
	0,18		0,91

4.5. Tahmin Sonuçları

Sınır testi sonuçları, değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Bu aşamada uzun dönem katsayılar tahmin edilecektir. Uzun dönemli ilişkiyi elde edeceğimiz ARDL modelinin çalışmaya uyarlanmış şekli aşağıdadır. w, x, y ve z uygun gecikme uzunluklarını ifade etmektedir.

$$(i)t = \beta_0 + \sum_{i=1}^w \beta_{1i} (i)t-i + \sum_{i=0}^x \beta_{2i} (dibs\_yp)t-i + \sum_{i=0}^y \beta_{3i} (us10yr)t-i + \sum_{i=0}^z \beta_{4i} (TL\_stdev)t-i + ut$$

Uzun dönemde eş bütünleşme ilişkisi ise aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

$$\log(i)t = \beta_0 + \beta_1 \log(dibs\_yp)t + \beta_2 \log(us10yr)t + \beta_3 \log(TL\_stdev)t + ut$$

Değişkenlerin logaritmaları kullanılarak ve bilgi kriteri uyarınca oluşturulan ARDL (4,0,1,1) eş bütünleşme modeline göre uzun dönem tahmin sonuçları Tablo 4.5'te ve Ek 5'te yer almaktadır. Tablodaki (i) DİBS getirilerini, (dibs_yp) DİBS'lerde yurt dışı yerleşiklerin payını, (us10yr) ABD 10 yıllık tahvil faizlerini, (TL_stdev) ise kur oynaklığını göstermektedir. Sonuçlara göre, iç borç stokunda yurt dışı yerleşiklerin payının **%1** oranında artması, DİBS getirilerini **%0,88** oranında azaltmaktadır. Bu sonuç, 2017 yılı sonu rakamları dikkate alınarak yapılan bir hesaplama göre, yaklaşık **290 milyon USD'lik** yabancı girişinin faizleri yaklaşık **11 baz puan** aşağı çekeceğine işaret etmektedir¹. 6 yıllık gözlem dönemi için; döviz kuru ve getiriler için günlük, yurt dışı yerleşiklerin elindeki DİBS stok verileri için ise aylık ortalamalara göre yapılan bir diğer hesaplama göre ise, yaklaşık **360 milyon USD'lik** yabancı girişinin

1 Bu hesaplama, 2017 yılı sonu itibarıyla yurt dışı yerleşiklerin elindeki DİBS stok verileri, 2017 yılının son iş günü itibarıyla gösterge niteliğindeki TCMB döviz satış kuru ve DİBS bileşik getirisi kullanılarak yapılmıştır.

faizleri yaklaşık **8 baz puan** düşüreceği görülmektedir. Ayrıca, Tablo 5 ve Ek 5'te de yer verildiği üzere, ABD tahvil faizleri ve kur oynaklığı değişkenleri ile DİBS getirileri arasında, ekonomi teorisine uygun olarak aynı yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmuştur.

Tablo 5. Uzun Dönem Sonuçları

Bağımlı Değişken: log(i) - ARDL (4,0,1,1)				
Değişkenler	Katsayı	Standart hata	t istatistiği	p değeri
log(dibs_yp)	- 0,88	0,26	- 3,43	0,0011
log(us10yr)	0,37	0,16	2,36	0,0215
log(TL_stdev)	0,17	0,08	2,04	0,0455

Uzun dönem sonuçlara göre, değişken katsayılarının durağan olup olmadıklarını test etmek için CUSUM ve CUSUMQ testleri yapılmıştır. Bu testler, herhangi bir yapısal kırılmanın nerede olduğu bilinmiyorsa kırılmanın yerini belirlemek veya kırılma dönemine ilişkin ipucu elde etmek için kullanılmaktadır. Eğer bir yapısal kırılma söz konusu ise, kalıntıların karelerinin toplamı da artmaktadır. Test sonuçlarının kritik sınırların içinde olduğu görülmektedir. Sonuçlara Ek 6'da yer verilmiştir.

Uzun dönem sonuçlarının, borç stokunda yabancı payının kendi içinde %10 artmasının tahvil faizlerini 70 ila 90 baz puan azalttığını ortaya koyan Ebeke ve Lu (2014) ve 32 ila 43 baz puan arasında azalttığını ortaya koyan Andritzky (2012), yabancı payındaki 1 puanlık artışın uzun dönem faizleri 6 baz puan düşürdüğünü bulgulayan Peiris (2010) ve Türkiye DİBS piyasasında yurt dışı yerleşiklerin payındaki 1 puanlık artışın 5 yıllık DİBS faizlerini 3 ila 5 baz puan düşürdüğünü açıklayan Yılmaz ve Yüksel Yücel (2016) çalışmaları ile uyumlu olduğu görülmektedir. Ayrıca sonuçlar, Beltran ve diğerleri (2012) ile Grigorian (2019) çalışmaları ile de uyumludur.

Uzun dönem katsayıların tahmininin ardından kısa dönem tahmini bir hata düzeltme modeli aracılığıyla yapılmaktadır:

$$\Delta(i)_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_1 \Delta(i)_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_2 \Delta(\text{dibs\_yp})_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_3 \Delta(\text{us10yr})_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_4 \Delta(\text{TL\_stdev})_{t-i} + \beta_5 (\text{HDK})_{t-1} + u_t$$

Denklemden yer alan HDK, kısa dönemdeki dengesizliklerin uzun dönem dengesine dönüş hızını göstermektedir. Bir başka ifadeyle, şoklar karşısında değişkenlerin uzun dönem dengesine ulaşma hızını göstermektedir. Bu katsayının negatif olması ve 0 ile -1 arasında değer alması beklenmektedir. Katsayının pozitif işaretli olması, dengeden sapmaların gerçekleşmesi halinde yeniden dengeye dönüş yönünde bir hareketin olmadığına; 1'den büyük olması ise sistemin dengesizliğine işaret etmektedir (Uyar Bozdağlıoğlu, 2007). Tablo 6'da yer verildiği üzere, hata düzeltme katsayısı - 0,225'tir ve %1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlıdır. Sonuç olarak sistem dengelidir.

Tablo 6. Hata Düzeltme Katsayısı

	Katsayı	Standart hata	t istatistiği	p değeri
HDK	- 0,225	0,05	- 4,17	0,000

Hata düzeltme teriminin katsayısının -0,225 olması, ortaya çıkacak bir şokun etkilerinin %99'unun izleyen ilk ayda yaklaşık olarak %23 kadarının giderildiğini göstermektedir. Bu hesaplamayla, kısa dönemli sapmaların yaklaşık 20 ayda yeniden uzun dönem dengesine döneceği beklenmektedir.

5. Sonuç ve Öneriler

Kamu gelirleri ve harcamaları alanlarında yaşanan dönüşüm süreçleri, borç portföylerinin hacminin ve çeşitliliğinin artması, 1970'li yıllardan itibaren dünya genelinde kalıcı şekilde artan bütçe açıkları ve 1980 öncesi döneme göre borçlanmaya ilişkin olumsuz algının azalmaya başlaması kamu borç yönetiminin öneminin birçok ülkede artmasına neden olmuştur. Bu dönüşüm, borç yönetiminin odak noktalarında da değişimi beraberinde getirmiştir. Yatırımcı tabanının genişletilmesi, yatırımcı tabanının genişletilmesinde borçlanma enstrümanlarının fonksiyonları, başta teknolojik gelişmeler olmak üzere birçok alanda yaşanan gelişmelerin borçlanma araçları üzerindeki etkilerinin incelenmesi gibi konular ön plana çıkmaya başlamıştır.

Kamu borç yönetimi sürecinin yasal kapsamının planlanması, borç hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi açısından oldukça önemlidir. Bu planlama, birçok süreci barındırmaktadır. Bu süreçler birbirleriyle ilişkili birçok hukuki kavramın etkileşimlerini içerdiğinden, planlama yapılırken yasal çerçevenin dikkate alınması şarttır. Sağlam bir yasal çerçeve, esneklikler ve uygun sınırlılıklar arasındaki dengeyi mutlaka yansıtmalı; hesap verebilirlik ve şeffaflığı geliştirmeye yardımcı olmalıdır.

Ülkemizde 1990'lı yıllarda kamunun tasarruf açığı oldukça artmış, 2001 öncesi dönemde yaşanan yüksek bütçe açığı ve cari açık sonrasında büyük bir ekonomik kriz yaşanmıştır. Mali disiplinin sağlanması ve yasal çerçevenin sadeleştirilmesi amacıyla, 2002 yılında çıkarılan ve Devlet borçlanması etkin bir şekilde yürütülmesini düzenleyen Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, borç yönetimi reformunun dayanağını teşkil etmiştir. 2003 yılından başlayarak, borçlanma politikalarına daha uzun vadeli bir perspektifle bakılmaya başlanması ile birlikte, uygulanan stratejik ölçütler çerçevesinde, borçlanmanın genellikle TL cinsinden gerçekleştirilmesi ve faiz, kur ve likidite riskinin azaltılması sağlanmıştır. Böylelikle, iç borç stokunun hem ihraç hem de talep tarafında önemli değişimler olmuştur. Borç stokunda vadeler uzamış, sabit faizli kıymetlerin önemi artmıştır. Ayrıca, kurumsal yatırımcıların, emeklilik fonlarının, sigorta şirketlerinin ve yabancı yatırımcıların DİBS piyasalarına talepleri, bu çalışmanın gözlem dönemi dahilinde artış göstermiştir.

Genel olarak, dünya ekonomilerinde yaşanan ekonomik sorunlar, jeopolitik riskler ve güvenlik sorunları yapısal dönüşümlerin gerçekleştirilmesini kısmen engellemektedir. Gelişmekte olan ülkelere yönelik risk algısının bozulması sonrasında uluslararası sermaye akımlarında yavaşlamalar gözlenmiştir. Bu gelişmeler sonucunda, ülkemizde özellikle döviz kurlarındaki artışlarla birlikte fiyatlama davranışlarında bozulmalar yaşanmaktadır (YEP 2019-2021). Risklerin etkin yönetilmesine yönelik atılacak adımların temel destekleyicisi mali disiplindir. Sıkı bir mali duruş sergilenmesi, DİBS piyasaları açısından değerlendirildiğinde, kısa ve uzun dönemli faizler arasındaki ilişkiyi güçlendirmekte, borçların sürdürülebilirliğine ve finansal istikrara katkı sunmaktadır.

Bu çalışmada, 2012-2017 yılları arasındaki dönem için, Türkiye'de iç borç stokunda yer alan yurt dışı yerleşiklerin payındaki değişimlerin DİBS getirileri üzerindeki etkisi incelenmiş ve yabancıların iç borç stokunda payının artmasının getirileri azalttığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonucun ortaya çıkmasında, yatırımcı tabanının genişlemesi, işlem hacmi ve likidite artışları ile portföy çeşitlendirmenin ortaya çıkardığı yararlar etkilidir. Ayrıca, ABD tahvil faizleri ve kur oynaklığı değişkenlerinin DİBS getirileri ile aynı yönlü hareket ettiği, sonuçların ekonomi teorisi ile uyumlu olduğu görülmektedir.

Birçok talep bileşenini barındıran iç borç stokunun istikrarı oldukça önemlidir. Yabancıların ani çıkışı, fonlama riski ve mali sistem üzerinde baskı yaratarak dalgalanmalara neden olabilmektedir. Dolayısıyla, yurt dışı yerleşiklerin stoktaki payının istikrarı önemlidir. Bunun sağlanabilmesi için öncelikli olarak, güven unsurunu sağlamlaştırmak adına, borç yönetiminde şeffaf uygulamalara ve uzun vadeli bakış açısına sahip politikalara devam edilmelidir. Toplam tasarrufları artıracak politikalara ağırlık verilmesi, mali alanda

ölçülülüğe önem verilerek alanın genişletilmesi ve daha ihtiyatlı bir kamu borç yönetimi politikasının benimsenmesi DİBS piyasalarına yabancı ilgisinin artmasını sağlayacaktır.

DİBS işlem hacmi ve likiditesindeki artışlar yabancı talebini artırmaktadır. Piyasanın rekabet düzeyinin artırılmasına ve DİBS'lerin ikincil piyasadaki alım satım fiyat farklarının azaltılmasına yönelik politikalar likiditeye olumlu olarak yansıyacaktır. Diğer taraftan, iç borç stokunun talep bileşenlerinin dengeli olması da piyasa likiditesini etkileyebilmektedir.

Borçlanma araçlarının çeşitliliğinin artırılması ve yatırımcı tabanının genişletilmesi hedefleri kapsamında, 2012 yılında ilk kez kira sertifikası ihraçları ile yastık altındaki altınların ekonomiye kazandırılması amacıyla 2017 yılında altın tahvili ihraçları gerçekleştirilmiştir. 2018 yılının son döneminde yabancı para cinsi Devlet tahvili ve kira sertifikaları çıkarılmıştır. Bu ihraçlar yatırımcı tabanının genişletilmesi hedefi doğrultusunda olumlu sonuçlar çıkarabilmekle birlikte, ikincil piyasada işlem hacimleri düşük olduğundan likidite eksikliği sorununa yol açabilmektedir. Bu noktada, özellikle yabancı yatırımcıların likidite eksikliğinden endişe duymalarının önüne geçecek politikaların üretilmesi, yabancı ilgisinin istikrarı ve uzun dönem faizlerin düzeyi açısından olumlu sonuçlar verecektir.

Borç otoritelerince, borç geri ödemelerini ekonominin genişleme ve daralma dönemleriyle ilişkilendiren, konjonktürel hareketlere duyarlılığı yüksek ve yabancılar tarafından talep edilme potansiyeli olan büyümeye endeksli tahvil ihraçlarının yapılmasının potansiyel fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesi yararlı olacaktır. Bu tahvillerin finansal krizleri hafifletici ve istikrarı destekleyici özellikleri bulunmaktadır ve hisse senetlerine benzemeleri nedeniyle yatırımcılar açısından ilgi çekicidir. Bu sayede, yabancılar portföy çeşitlendirme kazancının yanında hisse senetlerinden daha düşük oynaklığa sahip bir ürüne yatırım yapabilecek ve risk getiri oranlarını yukarılara çıkarabilecektir. Diğer taraftan, yeni bir piyasa olması, fiyatlama sorunları ve operasyonel zorluklar büyümeye endeksli tahvillerin temel sorunları olarak ön plana çıkmaktadır (KBYR, 2017).

Perakende borçlanma ya da DİBS satışına yönelik politikalar üretilmesi ve buna yönelik teknolojik altyapı çalışmalarına ağırlık verilmesinin, daha önce yurt içi DİBS piyasalarına ilgi göstermemiş yatırımcıların DİBS talebini artıracığı söylenebilir. Bu, yabancı yatırımcıların uzun dönemli yatırım bakış açılarının olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, yatırımcı tabanının çeşitlendirilmesine katkı yapacaktır. Ayrıca, otoritelerce takip edilen menkul kıymet istatistiklerinin mümkün olduğunca kapsamlı şekilde tutulması, DİBS'leri talep eden yabancıların tek bir kalem yerine alt sınıflar halinde ayrıştırılarak izlenmesi ve yurt dışı yatırımcılarla mevcut ilişkilerin

geliştirilmesine yönelik politikalar üretilmesi uzun dönemde yararlı olacaktır. Yurt içi ve yurt dışında sermaye piyasalarına derinlik kazandırılması ve daha kaliteli ürün sunulmasına yönelik çalışmalara devam edilmesi de oldukça önemlidir. Merkez bankalarının para politikası uygulamaları, sorunları tümünden çözememekle birlikte, genel anlamda, temel sorunlar için politika yapıcılara zaman kazandırma işlevini görmektedir. Bu noktada, risklerin daha etkin yönetilmesine yönelik atılacak adımlar önem taşımaktadır. İkili ilişkilerin ve yatırımcı ilişkilerinin geliştirilmesine yönelik çabalar, uzun dönemli faizler ve ekonominin genel dengesi üzerinde olumlu sonuçlar doğuracaktır.

Bu çalışmada, Türkiye’de ihraç edilen DİBS’lerin az istikrarlı ve işlem hacmi yüksek talep bileşenlerinden olan yurt dışı yerleşik kişilerin iç borç stokundaki payında yaşanan değişimlerin getiriler üzerindeki etkisi analiz edilmeye çalışılmıştır. İç borç stoku için yabancı varlığı oldukça önemli olmakla birlikte, yatırımcı tabanının küreselleşerek yabancıların stoktaki payının artmasının doğuracağı olası olumsuzluklar otoritelerce detaylı şekilde değerlendirilmeli ve özellikle kriz dönemlerinde önemi artan istikrarlı ve yerel yatırımcı tabanının stoktaki varlığının önemi mutlaka dikkate alınmalıdır.

KAYNAKLAR

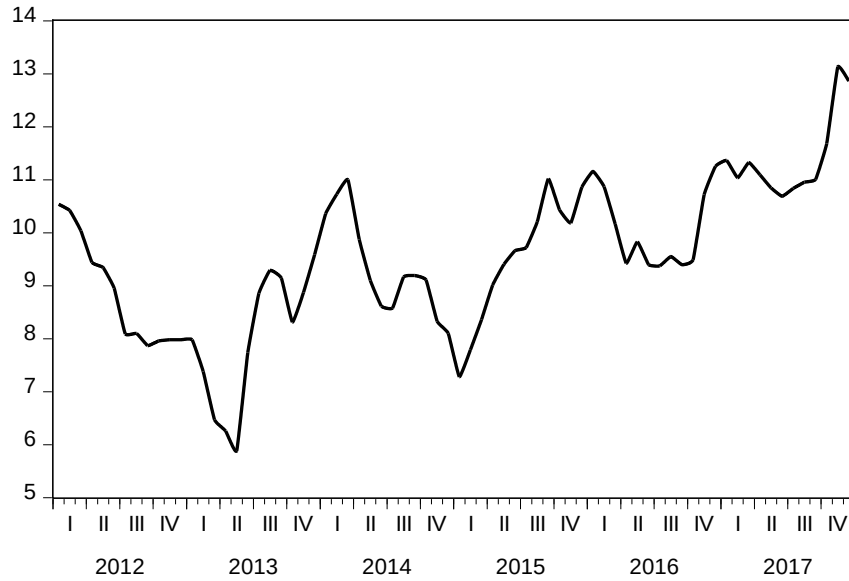
- Andritzky, J. R. (2012). Government Bonds and Their Investors: What Are the Facts and Do They Matter?. IMF Çalışma Tebliği. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12158.pdf>. Son Erişim Tarihi: 31.01.2019.
- Arslanalp, S. ve Tsuda, T. (2014). Tracking Global Demand for Emerging Market Sovereign Debt. IMF Çalışma Tebliği. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1439.pdf>. Son Erişim Tarihi: 23.10.2018.
- Awadzi, E. A. (2015). Designing Legal Frameworks for Public Debt Management. IMF Çalışma Tebliği. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>. Son Erişim Tarihi: 23.11.2018.
- Beltran, D. O., Kretchmer, M., Marquez, J., Charles, P. T. (2012). Foreign Holdings of U.S. Treasuries and U.S. Treasury Yields. Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Papers, Number 1041. <https://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2012/1041/ifdp1041.pdf>. Son Erişim Tarihi: 06.02.2019.
- Burger, J. D. ve Warnock, F. E. (2006). Foreign Participation in Local Currency Bond Markets. NBER Çalışma Tebliği. <http://www.nber.org/papers/w12548>. Son Erişim Tarihi: 11.10.2018.
- Ebeke, C. ve Lu, Y. (2014). Emerging Market Local Currency Bond Yields and Foreign Holdings in the Post-Lehman Period - A Fortune or Misfortune?. IMF Çalışma Tebliği. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1429.pdf>. Son Erişim Tarihi: 05.02.2019
- Ergül, Ö. (2012). Sermaye Kontrolleri: Uygulanışı, Etkinliği ve Türkiye Üzerine Yorumlar. TCMB Uzmanlık Yeterlik Tezi. Ankara.

- Grigorian, D. A. (2019). Nonresident Capital Flows and Volatility: Evidence from Malaysia's Local Currency Bond Market. IMF Çalışma Tebliği. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2019/wp1923.ashx>. Son Erişim Tarihi: 29.01.2019.
- IMF. (2001). Guidelines for Public Debt Management. <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>. Son Erişim Tarihi: 21.11.2018.
- İnternet: Takasbank Genel Ağ Sitesi. (2019). <https://www.takasbank.com.tr/tr/hizmetler/hizmet-verilen-piyasalar/borclanma-aracari-piyasasi-bap/genel-tanim>. Son Erişim Tarihi: 28.01.2019.
- İpek, E. (2013). Savunma Harcamalarının Seçilmiş Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkisi: ARDL Sınır Testi Yaklaşımı. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(3), 113-125. <https://earsiv.anadolu.edu.tr/xmlui/handle/11421/1465>. Son Erişim Tarihi: 18.02.2019.
- Kaya, A. ve Öndeş, T. (1997). Türkiye'de Yabancı Portföy Yatırımlarının Belirleyicileri. *İMKB Dergisi*, 13(52), 19-39. www.borsaistanbul.com/datum/imkbdergi/IMKB_Dergisi_Turkce52.pdf. Son Erişim Tarihi: 01.10.2018.
- Koepke, R. (2015). What Drives Capital Flows To Emerging Markets? A Survey of the Empirical Literature. Institute of International Finance, University of Wurzburg. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/62770/1/MPRA_paper_62770.pdf. Son Erişim Tarihi: 27.09.2018.
- Lu, Y. ve Yakovlev, D. (2017). Exploring the Role of Foreign Investors in Russia's Local Currency Government Bond (OFZ) Market. IMF Çalışma Tebliği. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/wp1728.ashx>. Son Erişim Tarihi: 30.01.2019.
- Miyajima, K., Mohanty, M. S. ve Chan, T. (2012). Emerging Market Local Currency Bonds: Diversification and Stability. BIS Çalışma Tebliği, No 391. <https://www.bis.org/publ/work391.htm>. Son Erişim Tarihi: 05.02.2019.
- Peiris, S. (2010). Foreign Participation in Emerging Markets' Local Currency Bond Markets. IMF Çalışma Tebliği. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1088.pdf>. Son Erişim Tarihi: 12.10.2018.
- Pesaran, M. H., Shin, Y. ve Smith, R. J. (2001). Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level Relationships. *Journal of Applied Econometrics*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/jae.616>. Son Erişim Tarihi: 12.12.2018.
- Stock, J. H. ve Watson, M. W. (2011). *Ekonometriye Giriş (Çeviren: Bedriye Saraçoğlu)*, Efil Yayınevi. (Birinci basım).
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2018). *Yeni Ekonomi Programı (YEP) 2019-2021*. <http://www.bumko.gov.tr/TR,42/orta-vadeli-program.html>. Son Erişim Tarihi: 06.03.2019.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2017). *Yıllık Kamu Borç Yönetimi Raporu (KBYR) 2017*. Ankara.
- Ucal, M. Ş. (2006). Ekonometrik Model Seçim Kriterleri Üzerine Kısa Bir İnceleme, *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 7(2), 41-57. https://www.researchgate.net/publication/242145517_EKONOMETRIK_MODEL_SECIM_KRITERLERI_UZERINE_KISA_BIR_INCELEME. Son Erişim Tarihi: 19.02.2019.

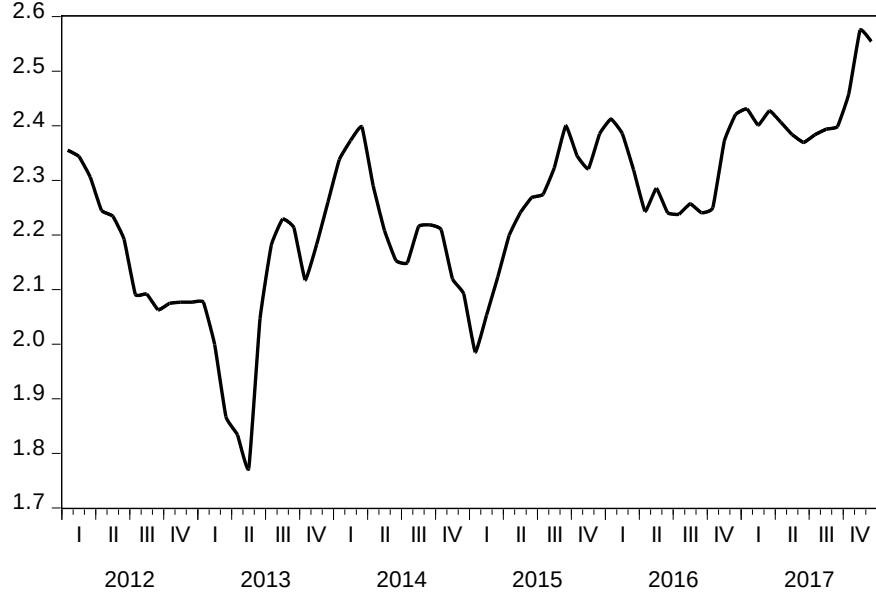
- Uyar Bozdağlıoğlu, E. Y. (2007). Türkiye'nin İthalat ve İhracatının Eşbütünleşme Yöntemi ile Analizi (1990-2007). *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9/3, 213-224. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/287489>. Son Erişim Tarihi: 01.03.2019.
- Yeldan, E. (2002). Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler. <http://www.bilkent.edu.tr/%7Eyeldane/Praksis-2002.pdf>. Son Erişim Tarihi: 03.10.2018.
- Yılmaz, E. (2016). "Türkiye'de İç Borç Stokunun Arz ve Talep Kompozisyonun Dönüşümüne Bir Bakış". Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ekonomi Notları No.16/16. <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/yayinlar/arastirma+yayinlari/ekonomi+notlari>. <https://ideas.repec.org/p/tcb/econot/1616.html>. Son Erişim Tarihi: 24.01.2019.
- Yılmaz, E. ve Yüksel Yücel, C. (2016). "Yabancı Yatırımcı Payının Uzun Dönem Borçlanma Faiz Oranı Üzerindeki Etkileri". Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ekonomi Notları No.16/32. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/8de81f11-0114-4379-953d-fe0076919221/en1632.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-8de81f11-0114-4379-953d-fe0076919221-m3fB8fJ>. Son Erişim Tarihi: 13.07.2020.

EK-1 Değişkenler

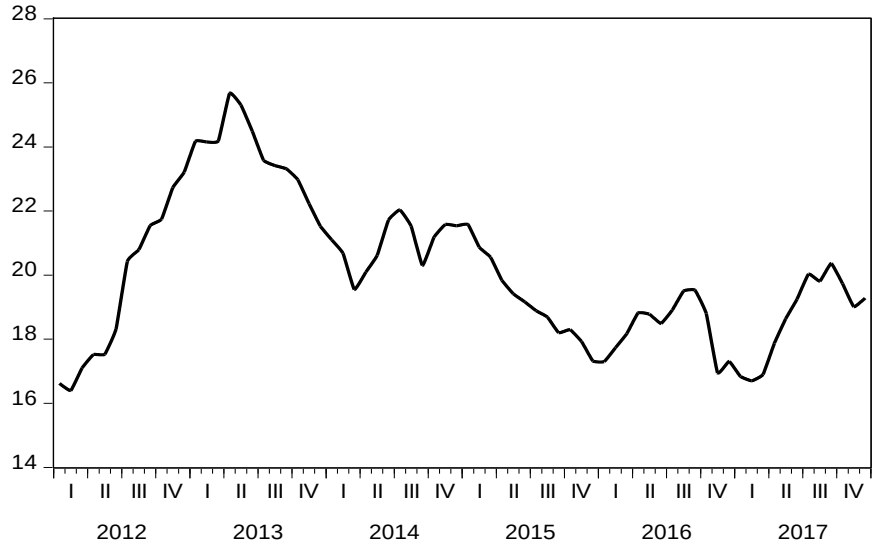
i

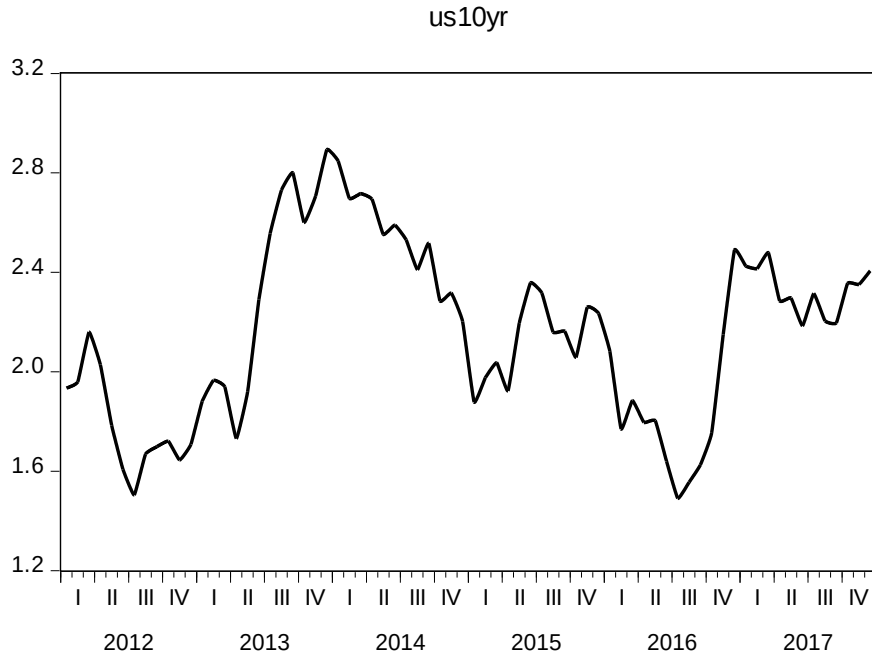
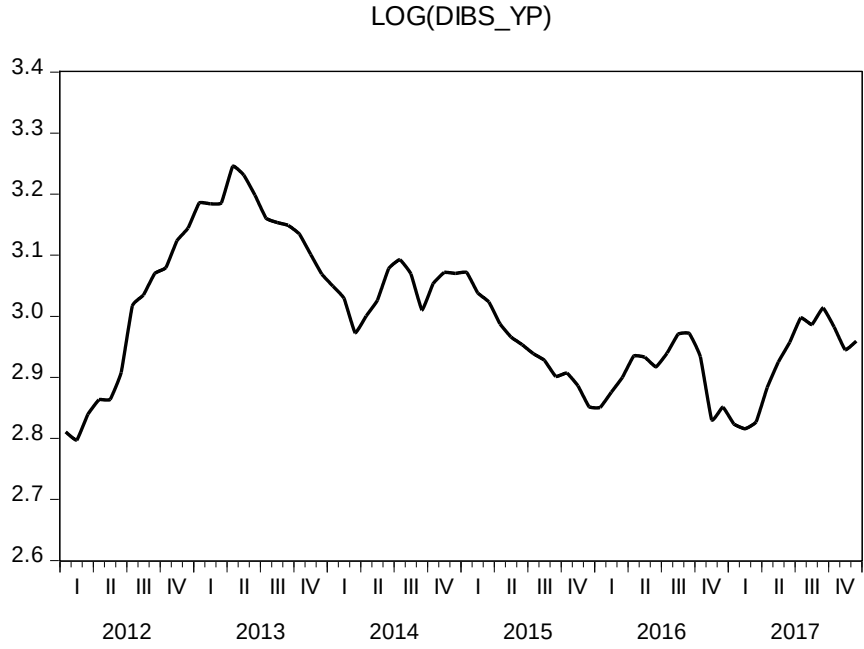


LOG(I)

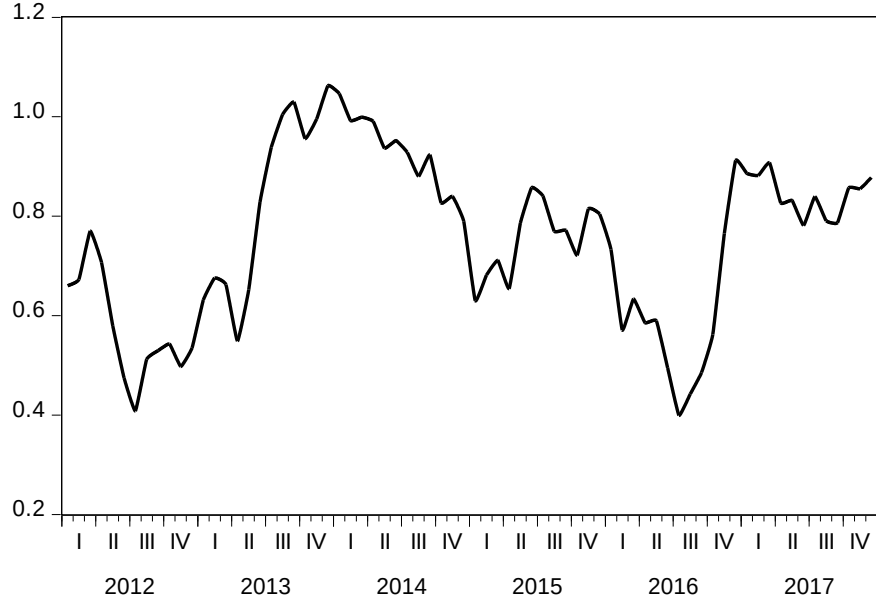


dibs_yp

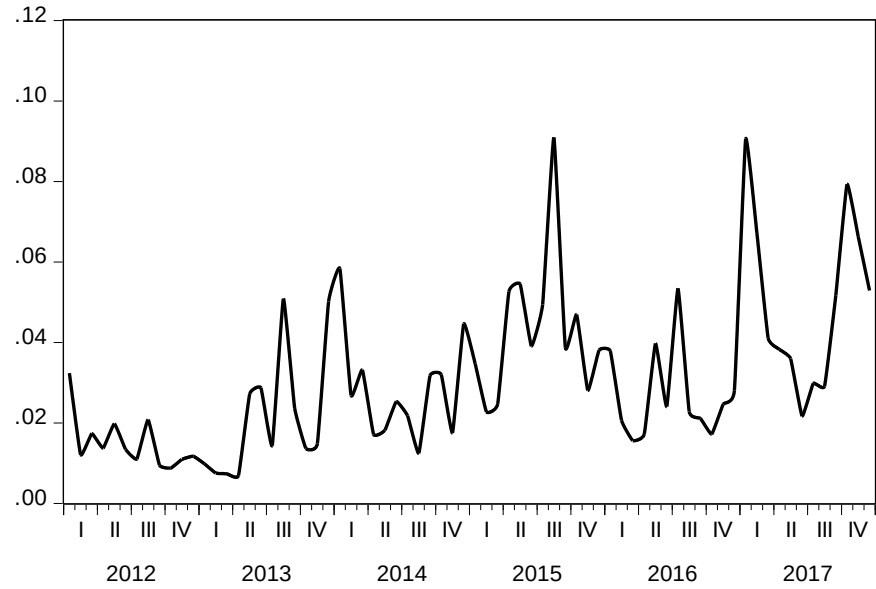


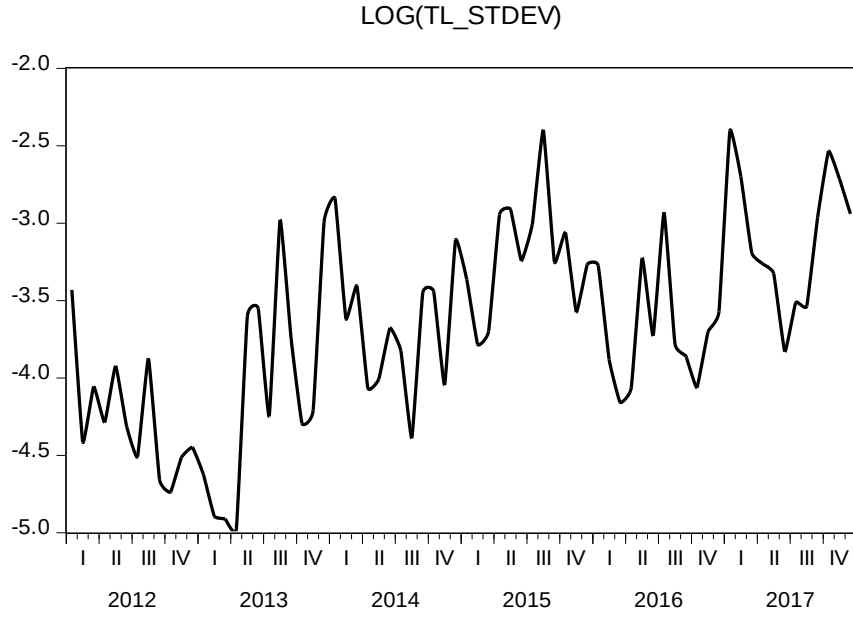


LOG(US10YR)



TL_stdev





EK-2 LM Testi Sonuçları

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	0.800933	Prob. F(14,44)	0.6633
Obs*R-squared	13.80993	Prob. Chi-Square(14)	0.4640

Test Equation:

Dependent Variable: RESID

Method: ARDL

Date: 03/04/19 Time: 11:19

Sample: 2012M05 2017M12

Included observations: 68

Presample missing value lagged residuals set to zero.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(I(-1))	0.296297	0.284444	1.041670	0.3033
LOG(I(-2))	-0.590736	0.374991	-1.575336	0.1223
LOG(I(-3))	0.519856	0.369340	1.407529	0.1663
LOG(I(-4))	-0.179212	0.204781	-0.875141	0.3862
LOG(DIBS_YP)	0.037704	0.142545	0.264502	0.7926
LOG(US10YR)	0.004760	0.098605	0.048273	0.9617
LOG(US10YR(-1))	-0.002363	0.107064	-0.022068	0.9825
LOG(TL_STDEV)	0.005563	0.016002	0.347639	0.7298
LOG(TL_STDEV(-1))	-0.016474	0.018018	-0.914309	0.3655
C	-0.259270	0.670272	-0.386813	0.7008
RESID(-1)	-0.297667	0.310482	-0.958726	0.3429
RESID(-2)	0.477249	0.269154	1.773142	0.0831
RESID(-3)	-0.169143	0.260886	-0.648341	0.5201
RESID(-4)	-0.077901	0.173133	-0.449947	0.6550
RESID(-5)	0.153303	0.173761	0.882262	0.3824

RESID(-6)	-0.085540	0.175562	-0.487235	0.6285
RESID(-7)	-0.028157	0.172962	-0.162791	0.8714
RESID(-8)	0.112795	0.181242	0.622343	0.5369
RESID(-9)	-0.108400	0.179236	-0.604787	0.5484
RESID(-10)	-0.232202	0.170129	-1.364855	0.1792
RESID(-11)	0.086037	0.173438	0.496071	0.6223
RESID(-12)	-0.192443	0.179101	-1.074495	0.2885
RESID(-13)	-0.056017	0.180099	-0.311033	0.7572
RESID(-14)	0.057845	0.177331	0.326200	0.7458

R-squared	0.203087	Mean dependent var	-6.49E-16
Adjusted R-squared	-0.213481	S.D. dependent var	0.043151
S.E. of regression	0.047534	Akaike info criterion	-2.984159
Sum squared resid	0.099419	Schwarz criterion	-2.200803
Log likelihood	125.4614	Hannan-Quinn criter.	-2.673770
F-statistic	0.487525	Durbin-Watson stat	1.951545
Prob(F-statistic)	0.966685		

Correlogram of Residuals

Date: 03/04/19 Time: 11:22

Sample: 2012M01 2017M12

Included observations: 68

Q-statistic probabilities adjusted for 4 dynamic regressors

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob*
		1 -0.087	-0.087	0.5428	0.461
		2 0.134	0.128	1.8416	0.398
		3 0.052	0.075	2.0388	0.564
		4 -0.129	-0.140	3.2847	0.511
		5 0.184	0.153	5.8323	0.323
		6 -0.092	-0.038	6.4806	0.372
		7 -0.007	-0.052	6.4840	0.485
		8 0.113	0.104	7.4984	0.484
		9 -0.117	-0.056	8.5983	0.475
		10 -0.086	-0.183	9.2112	0.512
		11 0.048	0.081	9.4020	0.585
		12 -0.166	-0.100	11.743	0.467
		13 0.084	-0.004	12.355	0.499
		14 -0.022	0.049	12.399	0.574

*Probabilities may not be valid for this equation specification.

EK-3 Sınır Testi Sonuçları

ARDL Bounds Test

Date: 03/04/19 Time: 11:27

Sample: 2012M05 2017M12

Included observations: 68

Null Hypothesis: No long-run relationships exist

Test Statistic	Value	k
F-statistic	6.502763	3

Critical Value Bounds

Significance	I0 Bound	I1 Bound
10%	2.72	3.77
5%	3.23	4.35
2.5%	3.69	4.89
1%	4.29	5.61

Test Equation:

Dependent Variable: DLOG(I)

Method: Least Squares

Date: 03/04/19 Time: 11:27

Sample: 2012M05 2017M12

Included observations: 68

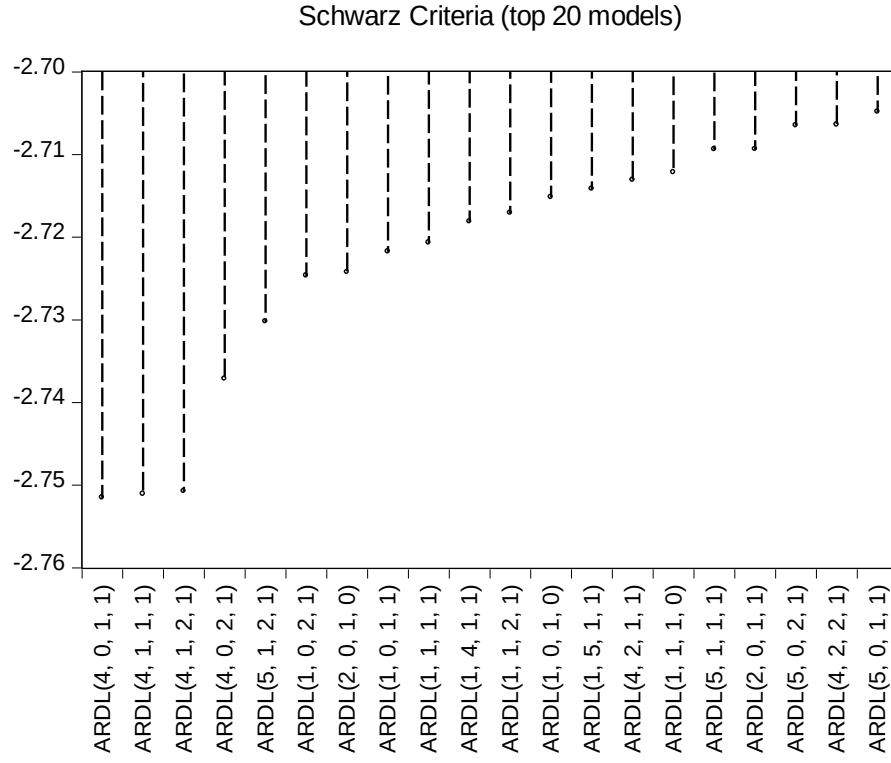
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(I(-1))	0.143709	0.108094	1.329488	0.1889

TÜRKİYE'DE İÇ BORÇ STOKUNDAKİ YABANCI PAYI İLE
İKİNCİL PİYASA FAİZLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN İNCELENMESİ

DLOG(I(-2))	-0.018685	0.108224	-0.172647	0.8635
DLOG(I(-3))	-0.317280	0.112571	-2.818503	0.0066
DLOG(US10YR)	0.400571	0.089679	4.466709	0.0000
DLOG(TL_STDEV)	0.023702	0.013773	1.720930	0.0906
C	1.026839	0.493793	2.079492	0.0420
LOG(DIBS_YP(-1))	-0.126843	0.116476	-1.089003	0.2807
LOG(US10YR(-1))	0.081866	0.050200	1.630785	0.1084
LOG(TL_STDEV(-1))	0.057364	0.015069	3.806761	0.0003
LOG(I(-1))	-0.221662	0.088297	-2.510412	0.0149

R-squared	0.549637	Mean dependent var	0.004551
Adjusted R-squared	0.479753	S.D. dependent var	0.066621
S.E. of regression	0.048052	Akaike info criterion	-3.097998
Sum squared resid	0.133924	Schwarz criterion	-2.771600
Log likelihood	115.3319	Hannan-Quinn criter.	-2.968670
F-statistic	7.864999	Durbin-Watson stat	2.220337
Prob(F-statistic)	0.000000		

EK-4 Schwarz Bilgi Kriteri (En iyi 20 model)



EK-5 Uzun Dönem Sonuçları

ARDL Cointegrating And Long Run Form

Original dep. variable: LOG(I)

Selected Model: ARDL(4, 0, 1, 1)

Date: 03/04/19 Time: 11:50

Sample: 2012M01 2017M12

Included observations: 68

Cointegrating Form

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(I(-1))	0.118641	0.091655	1.294431	0.2006
DLOG(I(-2))	0.002662	0.094912	0.028044	0.9777
DLOG(I(-3))	-0.325798	0.094603	-3.443841	0.0011
DLOG(DIBS_YP)	-0.598111	0.191952	-3.115950	0.0029
DLOG(US10YR)	0.324210	0.080132	4.045960	0.0002
DLOG(TL_STDEV)	0.009206	0.011679	0.788277	0.4337
C	1.177836	0.281313	4.186923	0.0001
CointEq(-1)	-0.224758	0.053895	-4.170262	0.0001

$$\text{Cointeq} = \text{LOG(I)} - (-0.8779 * \text{LOG(DIBS\_YP)} + 0.3662 * \text{LOG(US10YR)} + 0.1719 * \text{LOG(TL\_STDEV)})$$

Long Run Coefficients

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(DIBS_YP)	-0.877871	0.256038	-3.428673	0.0011
LOG(US10YR)	0.366210	0.155023	2.362290	0.0215
LOG(TL_STDEV)	0.171927	0.084096	2.044406	0.0455

EK-6 CUSUM ve CUSUMQ Testlerinin Sonuçları

