

SEKTÖR POLİTİKALAR  
(ANA RAPOR)

Prof.Dr. Bilsay KURUÇ  
(Raportör)

İstanbul, 1991

**SEKTÖR POLİTİKALAR  
(ANA RAPOR)**

**Prof.Dr. Bilsay KURUÇ  
(Raportör)**

**İstanbul, 1991**

SEKTÖR POLİTİKALAR  
(ANA RAPOR)

Prof.Dr. Bilsay KURUÇ  
(Raportör)

İstanbul, 1991

SEKTÖR POLİTİKALAR  
(ANA RAPOR)

Prof.Dr. Bilsay KURUÇ  
(Raportör)

İstanbul, 1991

SEKTÖR POLİTİKALAR  
(ANA RAPOR)

Prof.Dr. Bilsay KURUÇ  
(Raportör)

İstanbul, 1991

**SEKTÖR POLİTİKALAR  
(ANA RAPOR)**

**Prof.Dr. Bilsay KURUÇ  
(Raportör)**

**İstanbul, 1991**

# **SEKTÖR POLİTİKALARI**

**BİLSAY KURUÇ**  
**(raportör)**

## RAPORTÖRÜN NOTU

Sektör politikaları çalışma grubunun ürünü olan bu rapor, grubun asli üyeleri Algan Hacıaloğlu, Oktar Türel ve Ergun Türkcan'ın katkıları ile hazırlanmıştır. Hacıaloğlu ve Türel, raporun özellikle teşvik politikaları ve kamu girişimciliğine, Türkcan teknoloji politikasına ilişkin ana çizgilerini şekillendirecek çalışmalar yapmışlardır.

Tarım politikaları için Gülten Kazgan, Mustafa Kaymakçı ve özel olarak Halis Akder'in çalışmalarından yararlandık. Enerji politikaları Ömer Küleli'nin TÜSES için ve Aykut Ekzen'in özel olarak grubumuz için hazırladığı çalışmalarla oluşmuştur. Ulaştırma ve yerleşim politikaları için Mete Orer'in özel çalışması esas alınmıştır.

Belirtmek gereklidir ki, arkadaşlarımızın katkıları ve çalışmaları ile raportörün metni arasında farklılıklar bulunabilir. Eksikler, fazlalıklar ve eleştirilerden raportör sorumludur. Görüleceği gibi, rapor, farklı üretim sektörlerini bir ortak çizgide inceleyen bir politika belgesi olarak hazırlanmıştır. Bu bakımdan, çalışma metninde (böyle bir metnin parçası olmak gereken teknik tabloclara ve sayısal analize yer vermeyerek) okuyucunun dikkatini kolaylaştırmak istedik.

Raporun tamamlanmasını katkılarıyla sağlayan bütün çalışma arkadaşlarımıza ve sekreterlik görevini başarıyla yürüten Meral Durmuş'a teşekkürlerimi sunuyorum.

Bilsay Kuruç

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa
GİRİŞ .....	2
I. KISA TARİHÇE .....	4
(A) 1930'lu yıllar .....	4
(B) 1940'lar ve 1950'ler .....	5
(C) 1960'lar ve 1970'ler .....	6
(D) 1980'ler .....	9
II. DİKKATE ALINACAK NOKTALAR .....	11
(A) Dünya tablosu .....	11
1. Yapısal değişme .....	12
2. Ürün farklılaştırılması .....	12
3. Talep farklılaştırılması .....	14
4. Enerji ve tarım .....	15
(B) Avrupa Topluluğu'nun politikaları .....	19
1. Globalleşme, yapısal uyum ve rekabet .....	20
2. Yeni sektör sınıflamaları .....	21
3. Devletin rolü .....	22
4. Teknoloji politikaları .....	23
(C) Dünya ve Avrupa'daki gelişmelerin TÜRKİYE İÇİN ÖNEMİ .....	24
1. Topyekün bakımın gerekliliği .....	25
2. Bütçemin önemi .....	26
3. 1980'ler cemberinin dışına çıkmak .....	27
4. Büyüme hızı .....	28
III. POLİTİKA ÖNERİLERİ .....	29
(A) Genel olarak .....	29
1. Sabit hedeflerin zorluğu .....	30
2. Esneklik .....	31
3. Rekabet ve ücretler .....	31
4. Rekabetin dışındaki amaçlar .....	32
(B) Sanayi politikaları .....	34
1. Ekonomik birimler .....	35
2. Teknoloji ve 'mutlak üstünlükler' .....	35
3. Yeni sanayici kuşağı .....	36
4. Yeni projelere kaynak tahsisinin önemi ..	36
5. Mülkiyet .....	36
6. Planlama .....	36
7. Emek .....	37
ÖNERİLER .....	37
1. Teşvik politikaları .....	39
(a) Çeşitli düzenlemeler .....	40
(b) Sanayicinin sektörlerde yaklaşımı .....	40
(c) Teşvik politikalarının ilkeleri .....	42
(aa) Yatırım ve verimlilik .....	42
(bb) Yerli üretimi desteklemek .....	43
(cc) Gümrük muafiyeti .....	44
(d) Sanayi coğrafyasında değişiklikler ..	44
(aa) 'Geçeneksel' sektör kuruluşlarının yeniden yerlestirilmesi .....	45
(bb) Sermaye girişi .....	45
(cc) Büyük mekan projeleri .....	45

(dd) GAP .....	47
(ee) Birleşmeler .....	47
(e) Rant yapan sanayiiler .....	48
2. Kamu girişimciliği .....	48
(a) Kamu girişimciliğinin işlevleri .....	50
(aa) iş idaresi sorunu .....	51
(bb) Gözleme ve kaynak tahsisinde aksaklık .....	52
(cc) Kitlesel Üretim .....	52
(b) Kamu girişimciliğinde kaynak tahsis için iki model .....	53
(aa) 'Yönlendirme' modelinin araçları ..	53
(bb) 'Yönlendirme' modelinin yapısı ..	54
(cc) 'Genel' modelin araçları .....	54
(dd) 'Genel' modelin yapısı .....	54
(c) Kamu girişimciliğinde iş idaresi ve Yönetim .....	55
(C) TARIM POLİTİKASI .....	60
1. Kırsal alanlar üzerinde artan talep baskısı .....	61
2. 1950-1980 modernizasyon süreci .....	62
3. Tarımda gelişme ve hayvancılık .....	62
4. 1980 sonrası düşüş .....	63
5. Tarım gelirlerinin düşüşü .....	64
6. Korumacı ve serbestlik çizgileri .....	64
7. Uygulanmış politikaların niteliği .....	65
8. Karşılaşılacak politika seçenekleri .....	66
(a) Kendine yeterlilik ile ithalat .....	66
(b) Bitkisel üretim ile hayvancılık .....	65
(c) Tarım üreticisi ile gıda sanayii .....	67
(d) Diğerleri .....	68
(D) GENEL ENERJİ POLİTİKALARI .....	72
1. Enerji kaynakları .....	72
2. Enerjinin yoğunluğu kullanılış .....	72
3. İthalat .....	73
4. Sanayi sektörünün artan enerji talebi ..	73
5. Enerji ithalının gerekliliği .....	74
6. Enerjinin yeni tablosu .....	75
(a) Enerji fiyatlaması .....	75
(b) Enerjinin kitasması .....	75
(c) Enerji Kaynaklarını çeşitlendirmek ..	76
(d) Enerji yönetimi .....	77
(e) Stratejik Enerji Programı .....	77
(E) ULAŞTIRMA VE YERLEŞİME DÖNÜK POLİTİKALAR .....	79
1. Ulaştırma hizmetlerinin eşgüdümü .....	79
2. Taşımanın sistemler arası dağılımı .....	80
3. Türkiye'nin taşıma sistemleri .....	80
4. Ulaştırma yatırımları .....	81
5. Otoyol ve demiryolu .....	81
6. Ulaşım akımları .....	82
7. Yeni ulaşırma ve üretim aksları .....	83
8. Kent içi ulaşım sistemleri .....	85
9. Dünyada gelişmeler .....	88
SONUC .....	88

## GİRİŞ

Bu raporda sektör politikaları, konunun siyasal boyutu dikkate alınarak incelenmiştir. Sektor politikaları, güçlü bir siyasal akımın veya örgütlenmenin üretimle ilgili gözlemlerinin ve tercihlerinin neier olduğunu gösterecektir. Üretim sektörleri için düşünülen kesit, ülkenin gelişme stratejisi için benimsenen çizgileri ortaya koyacaktır Ülkenin sahib olduğu kaynakların tümünün nasıl kullanılacağı, nasıl değerlendirileceği ve çoğaltıracak sektor politikaları ile açıklık kazanır. Eğer bu konuda düşünceler yeterince oluşmamışsa, politikalar da belirsiz ve sadece genel düzeydeki söylemlerle sınırlı kalır veya üretim alanının tümünü kapsayamaz. Kısacası, güçlü bir siyasal akımın, ülkenin ileri doğru hareketine güç verecek olan sektör politikalarının tümü hakkında tercihleri ve iddiası olmalıdır. Bu, sadece üretimle değil çalışma yaşamı, bölüşüm, teknoloji ve sosyal alanın sorunları hakkında da görüş ve eylem sahibi olmak demektir.

Şu noktalar dikkat çekicidir:

- (A) Sektör politikalarında yeni bir yaklaşım, çoğunlukla ülke politikasında güçlü bir değişiklik isteği ve atılımı ile eşzamanlı olmaktadır. Eğer gelişmeyi tarımın basit üretim biçiminden, hammadde ve basit hizmet sektörlerinden sanayinin ağırlıklı olduğu bir sektörler yelpazesine geçiş atılımı olarak tanımlarsak, bunun çoğunlukla yeni sosyal sınıflar veya grupların siyasette de iddia

kazanmalarıyla kosut olduğunu söyleyebiliriz. Yeni partilerin ortaya çıkışı veya eski partilerin yeni kimlikler kazanması, bazı grupların öne geçme atılımı, ülkenin değişim süreci içinde, zaman zaman böyle siyasal dönemeçler oluşturur.

Ekonomide değişim her zaman gelişme ile sonuçlanmaz. Türkiye'de de, son on yılda, sektör politikalarında ülkeyi ileri götürmeyen bir değişmenin ekonomik gelişme gibi gösterilmeye çalışıldığı bir dönem yaşanıyor. Bu dönemde kendi siyasal dönemeçlerini oluşturmuş, siyasete yeni gruplar ve kimlikler getirmiştir. Ancak, ülkeyi yarın gelişme rotasına yeniden oturtacak olan politikaların, siyasete de farklı gruplar ve kimlikler getireceğini ve bu bakımdan, sektör politikalarının ülkenin sosyal ve siyasal yaşamında en önemli manivelalardan biri olacağını bilmek gereklidir.

- (B) Dünyadaki gelişme mücadeleşi içinde, Türkiye'nin daha epeyi yol alması gerekektir. Türkiye ekonomisini 'olgunluk' aşamasına görmekte sektör politikaları açısından daha çok önem kazanacaktır. Ülke içinde siyasete ağırlık koyma isteği de, bir başka mücadele biçiminde ve zaman zaman değişen gruplarca ortaya konacaktır. Kısacası, ülkelerin birbirleriyle daha çok ilgilendikleri dünyada, sektör politikaları, bu ilginin başarıya çevrilmesinde de önemli anahtar olacaktır.

## I. KISA TARİHÇE

Cumhuriyet dönemi, siyaset alanının taşıdığı potansiyelin canlandırılması ve geliştirilmesinde sektör politikalarının kilit role sahip olusunu sergilemiştir. Bu gelişmeler bugün için de önemli dersler taşımaktadır.

(A) Cumhuriyet rejiminin kurucuları işlere hep bir strateji ile bakma alışkanlığına sahiptirler. Sektör tercihleri ve politikalarının, Cumhuriyet'in kuruluşundan kısa bir süre sonra, 1930'larda ortaya çıkması bu stratejik bakışın bir ürünüdür. 1930'lu yıllarda, üretim sektörleri belirli önceliklere göre yeniden biçimlenirler. En başta demiryolu (ulaştırma) ve sanayinin sektörleri yer almaktadır. Sanayinin geniş bandı içinde, önce tüketim ve sonra aramallarında ithal ikamesini hedeflemek, kısacası, 20. yüzyılın başlarında gerçekleşen ikinci Sanayi ve Teknoloji Devrimi'nin ürünlerinden mümkün olanları Türkiye'de yapmak, 1930'ların sektör politikalarının çerçevesidir.

Politikaların ilkeleri vardır. Demiryolu ağını kısa sürede örmek ve hatları millileştirmek bir temel ilkedir. Sanayide ise, (a) Hammaddesi yurticinde bulunan sektörlerde önemlilik, (b) Sektörleri dış rekabete karşı korumak ve (c) Entegre sanayi kurmayı amaçlamak gibi ilkeler esastır.

Kamu ve özel kesimlerin hareket alanları bakımından bu iirkelerin somutlaşması ve sektör politikalarının yürütülmesi yeni bir kurumsal yapı ile olur. Yapı 1931/32'den başlayarak hazırlanır ve 1938 tarihli iktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) Yasası ile uzun yıllar uygulanacak çerçevesini kazanır.

Böylece, iirkeler, politikalar ve bunların oturacağı kurumsal yapı, kamu ve özel kesimler için ekonomik yapıyı değiştirmeyi amaçlayan bir eylem bütünlüğü veya modus vivendi şeklinde ortaya çıkmıştır. 1930'ların, kamuyu ve özel kesimi üretim sektörleri çerçevesinde birleştiren bu modüs vivendi'sinin adı Devletçilik'tir.

Devletçilik döneminde, sektör tercihlerine göre tahsisler yapabilmek önemli ölçüde devlet kaynaklarına bağlı olmuştur. Demiryolları ve altyapı yatırımları bütçe tahsislerine, sanayi sektörleri için yapılan harcamalar ise İktisat Vekaleti ile buna bağlı sanayi projeleri karargahı olan Sümerbank'ın yaptığı ve özel kesimin iş Bankası yoluyla paylaştığı tahsislere dayanmıştır.

- (B) 1940'ların önce Savaş, sonra da dünyanın dört beş yıl süren değişik ortamına uyum çabasıyla geçen yılları, sektör politikaları bakımından durgun geçmiştir. 1930'ların

ekonomideki kurumsal yapısı süreklilik kazanmış, buna karşılık, CHP ile iş çevreleri arasındaki modus vivendi'nin siyasal yönü bozulmuştur.

1950 ise, Demokrat Parti (DP) ile birlikte sektör politikalarına değişiklik getirmiştir. Ekonominin ve toplumun çehresi, başta karayolları olmak üzere altyapı sektörlerine, enerjiye ve tarıma yönelik politikalarla değişir. Değişik bir sanayi politikasının veya sınai sektör önceliklerinin söz konusu olmadığı 1950'lerde, DP ile özel kesim arasında oluşan modus vivendi, daha çok DP'nin 'özel' girişimciden ve yabancı sermayeden yana oluşundan ve ülkenin bir genel gelişme havası yaşamاسından kaynaklanmıştır. Altyapı yatırımları ve tarımın yaygınlaşması, siyasette DP'nin öncülük ettiği bir popülizmin tabanı olmuştur.

- (c) 1960'ların ilk yarısında kamu kesimine yeni bir kurumsal çerçeve çizilir. Bu, 1930'ların IDT'sinin otuz yıl kadar sonra yenilenmesidir: Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KIT) Reformu. 1960'ların ikinci yarısında da, özel kesime hitap eden sektör politikaları oluşturulur: Teşvik politikaları. Teşvikler, Cumhuriyet rejiminin, özellikle 1927 Teşviki Sanayi Kanunu ve çeşitli dış ticaret korumaları ile oluşturduğu 'özel kesim üretim politikaları'nın doğrultusunda atılan yeni bir adımdır. Bunlar, 1960'tardan sonra, özel kesimin çeşitli dayanıksız

ve dayanıklılık tüketim malları sektörlerine hızla yönelmesini ve böylece ekonomide daha geniş ve kalıcı bir yer bulmasını sağlamıştır.

1960'lıarda böylece oluşturulan ve 1970'lerde de süren yeni **modus vivendi**'nin adı **Karma Ekonomi**'dır. Karma Ekonomi, ekonominin tümüne adını verebilme gücünü sanayi sektörlerinde atılım sağlayan politikalardan ve bunların ekonomide sermaye birliğimine kaynak oluştandan almıştır.

Karma Ekonomi, dönemin iki büyük siyasal partisince, yani, CHP ve Adalet Partisi'nce (AP) ekonomideki rejimin esas çerçevesi olarak kabul edilmiştir. 1960'ların ikinci yarısında iktidar olan AP, (a) DP'den miras kalan popülizmi pekiştirmek üzere altyapı sektörlerine, enerjiye ve tarıma kaynak tahsisini sürdürmiş ve (b) popülizmin yeni bir boyutunu, tüketim malları talebini pompalayarak ve bu sayede özel kesimin kaynaklarını genişleterek oluşturmuştur.

Karma Ekonominin bu ilkeleri ve politikaları, kamu kaynaklarının tahsisinde hem Beş Yıllık Planlara, hem de Sanayi Bakanlığı başta olmak üzere, Enerji, Ulaştırma ve Bayındırılık Bakanlıklarına ve bunlara bağlı KİT'ler ile genel müdürlüklerle dayanmıştır.

Belirtmek gereken bir nokta şudur: 1950'den sonra iktidardan uzak kalan ve 1960'ların ilk yarısında koalisyon hükümetlerini sürükleyen CHP, 1965'den sonra da kaynak tahsisi ve sermaye birikimi mekanizmasının dışında kalmıştır. Bu dönem, CHP'nin yeni bir düzen arayışlarının başlangıcıdır. Ekonominin 1960'ların sonunda tıkanışı ve krize geçiş, CHP'nin arayışını biraz daha keskinleştirmiştir.

1960'ların sonlarında 'Karma Ekonomi' zorlanmaya başlamıştır. 1960'larda hem altyapı ile tarıma destek veren, hem de sınai gelişmeyi uyaran AP, artan kaynaklardan daha çok pay isteyen kesimler arasında ve zor bir noktada kalmıştır. Karma Ekonominin ve AP'nin zorlanması ile Türkiye'de sağ siyasal yelpaze de çeşitlenmeye başlamıştır.

1970'lerin başlarında, altyapıya, enerjiye ve tarıma dönük tahsisler sürerken, sanayide tüketim mallarından ara mallarına ve yatırım mallarına geçiş isteği artar. Dünya petrol fiyatlarındaki artıştan sonra Türkiye'nin girdiği kriz konjonktürü, kaynakları reel olarak daraltmıştır. Bu ortamda, (a) bir yandan yeni ve ciddi sektör uzlaşmazlıklarını ortaya çık Maya başlar: Hangi kesim hangi üretim sektöründe ağır basacak ve gelecekte daha çok kaynağa sahip olacaktır? (b) Bir yandan da, talep artışları ile beslenen 1950 ve 1960 usulü popülizmin sınırlarına

erişilir. Bunu sürdürmek için, 1970'lerin ortalarından başlayarak dış borçlanmaya başvurulur. Bu çizgi ise, birkaç yıl içinde ekonomiyi derinleşen bir bunalıma sokar.

- (D) 1980'li yılların başında, 12 Eylül'den hemen sonra, sanayinin sektörlerine öncelik veren gelişme stratejisinden ve bunun yirmi yıllık modus vivendi'si olan Karma Ekonomi'den vazgeçildi. Yeni strateji, sanayi sektöründe sermaye birikimini zayıflatmayı amaçlayan bir düşünce üzerine kurulu idi.

Kamu kesiminin imalat sanayiiinden otsalanması, kamu yatırıım programlarının küçültülmesi ve ileri-geri bağlantılarla sahip önemli altyapı ve yatırım malları projelerinin iptal edilmesi özel kesime sanayi sektörlerinde atılım yapma ortamı yaratmadı. 1980'li yıllar mali aracılığın ve bazı hizmetlerin ön plana çıktığı, rantlardaki ve aracılıktan kaynaklanan kazançlardaki artışların sürekli kazandığı yıllar oldu. Dönemin ilk yarısında, askeri yönetim, tarımdaki üreticiyi zayıflatırken sanayi sektörlerine dayanan bir stratejiye sahip çıkabilecek güçleri de etkisiz kılmıştı. Dönemin ikinci yarısında ise, siyasal iktidarın ekonomideki profili altyapı, mali aracılık, ticaret ve basit hizmet sektörleri ile tüketim mali sanayileri ile sınırlı kalmıştır.

Dönemin **modus vivendi'si** 'Serbest Piyasa Ekonomisi'dir. Bu, 1980'lerde Türkiye'nin kontrolüne sahip olanların tercihlerine göre, esas olarak özel kesim içinde varılacak mutabakatlar ile şekillenecek ve kabilse hep siyasal yelpazenin sağındaki iktidarlarca sürdürülecektir. Ancak, iktidarın sanayide sermaye birikimini desteklemeyen, fakat özel kesimin payını azami kılmaya çalışan politikalar izlemesi, ekonomik yapıyı gücsüzleştirirken bölüşümü de süratle bozmuş ve iktidarın varlığını sürdürme şansını çok zayıflatmıştır. Bu tablo, istikrarlı, kalıcı, toplumu birleştirici ve Türkiye ekonomisinin dünyadaki payını büyütücü nitelikte bir **modus vivendi**'nin 1980'lerde oluşmadığını ve aynı politikaları bir başka iktidarın devralarak yürütmesinin de gerçekçi olmayacağı göstermektedir. 1990'lar için önemli sorun, yeni bir **modus vivendi**'nin nasıl bir sektörler politikası üzerine kurulabileceğidir. Bu politikalar, nitelikleri gereği orta ve uzun dönemde oluşurlar. Bu bakımdan, 'piyasa'ları da yönlendirecek olan stratejiler, sektör politikalarının candamarı sayılır. Kısacası, çözümler, sadece uzmanların önerilerine değil, politikacıların sezgi ve yeteneklerine bağlı olarak oluşacaktır.

## II. DİKKATE ALINACAK NOKTALAR

Sektör politikaları üzerinde düşünürken bazı nirengi noktalarını gözden kaçırılmamak gerekmektedir. Dikkate alınacakların başında, dünyada sektörler alanında yaşanan değişimeler geliyor. Bununla bağlantılı ve Türkiye'nin dünyadaki yeri bakımından önemli etkiye sahip bir başka nokta, Avrupa Topluluğu'nun (AT) oluşturacağı sektör politikalarıdır. Bu politikaların Türkiye'nin kendi dengeleri içinde taşıdığı önem ise, özellikle siyaset adamlarının sezgi ve öngörülerile, yani, modus vivendi konusunun önumüzdeki yıllarda ortaya konusu ile aydınlanacaktır.

(A) Dünya tablosunun sektörlerle ilgili özellikleri son on yılda her ülke için gitgide daha önemli olmuştur. Dünya ekonomisi 1970'li yılların ortalarında yavaşlamaya başlamış ve aradan 15 yıl geçmesine rağmen henüz yüksek ve sürekli bir büyümeye temposuna geçmemiştir. Tahminler, bu durumun 2000 yılına kadar pek değişmeyeceği ve dünya ekonomisinin yıllık ortalama büyümeye hızının yüzde 3 dolayında süreceği yolundadır.

Türkiye'nin de yer aldığı Batı Asya bölgesinin yılda ortalama yüzde 4'ün biraz üzerinde bir hızla gelisebileceği sanılıyor (1).

Türkiye'nin genel gelişmesini ve sektör politikalarının marjlarını etkileyerek bu tablo için söylenecek bazı şeyler vardır:

1. içten yanmalı motorlar, seri imalat teknikleri ile montaj hatlarının kullanıldığı hassas imalat, petrol arıtımına dayalı sanayiler, petrokimya ve organik kimya sanayileri, vb. sektörlerin ürünleriyle simgelenen ve dünyada 20. yüzyılın başlarında gerçekleştiği kabul edilen ikinci Sanayi ve Teknoloji Devrimi'nin 1970'lere gelindiği zaman sınırlarına eriği yolunda güçlü işaretler vardır. Böylece, kullanılan teknolojilerin sınırlarına erişmesi ile dünya ekonomisinin yavaşlaması birlikte ortaya çıkmıştır. 1950'lerden 1970'lere gelindiği zaman dünya ekonomisinin lokomotifleri olarak kabul edilen Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Japonya ve Almanya'da hem yatırımların verimliliği azalıyor, hem de talep düşüşü yaşanıyordu. 1970'lerin başlarındaki ilk petrol krizi, dünya ekonomisindeki daralmayı birdenbire çok ciddi biçimde gündeme getirdi. 'Lokomotif' ülkelerden başlayarak dünya ekonomisinde bir 'yapısal değişme' zorunlu hale geldi.
2. Yapısal değişme herşeyden önce sektörler tablosunun değişmesidir. 1970'lerden sonra bunun iki biçimde ortaya çıktığı görülmüştür.

- (a) Özellikle Japonya'da görüldüğü gibi, kriz, bazı sektörlerin üretimdeki paylarının daralıp, bazılarının genişlemesi gerektiği yolunda bir politika çizgisi yaratmıştır. Bu mantığa göre şekillendirilen yapısal değişme, mevcut sektör yapısı içinde yatırım verimliliğinin gitgide düşüğünü ve dünya talebinin de değişeceğini öngörüyor. Bu çizginin izlenmesi Japonya'nın geniş bir sektörler yelpazesine yayılarak gitgide üstünlük kazandığı 'ürün farklılaştırması'ni ve bunun özel politikaları ile kurumlarını yaratmıştır.
- (b) 1980'den sonraki yıllar otomasyon, bilgisayar kontrollü tasarım ve üretim, bilgi üretimine yönelik sanayi ve hizmetler, vb. Ürünlerde somutlaşan ve Üçüncü Teknoloji Devrimi olarak nitelenen bir büyük değişikliğe tanık olmaktadır. Değişiklik, başta öncü ülkeler olmak üzere, sermaye donatımının dünya çapında yenilenmesine yol açıyor. Sadece yeni mal ve hizmetler değil, bunları üretecek yeni araç, gerek ve kuruluşlarla, bütün bunların finansmanını sağlayacak bir kurumsallaşma gereksinmesi doğmakta, böylece dünyada yepyeni bir talep yapısı oluşturulmaya başlanmaktadır. Bu değişme tablosu içinde, öncü ülkelerin hedefi 'geleceğin sürükleyici sektörlerini kurmak'tır. Yeni Devrimin 'bilime dayanan' veya 'üstün beceri yoğunluğu isteyen' ürünleri şimdi yepyeni bir kategori halinde gelişiyor.

3. Gözden kaçırılmaması gereklili bir nokta şudur: ikinci Sanayi ve Teknoloji Devrimi'nden Üçüncü'süne geçerken, dünyada çeşitli sektörlerin ürünlerine karşı talep farklılaşmaktadır. Bazı ürünlerin talebi daha hızlı, bazılarınıninki yavaş artmaktadır. 1960'lardan 1985'e uzanan dönemde, dünyada talebin yılda ortalama yüzde 6 dolayında arttığı ürünler 'elektrikli araç gereç, elektronik eşya, bilgi teknolojisi ürünleri, otomatik büro aletleri, ince ayar aletleri, kimya sanayii ürünleri ve ilaç sanayii ürünleridir. Buna karşılık, talebi en yavaş (yüzde 1 dolayında) artanlar da 'demir çelik, maden cevherleri, madeni eşya, dokuma ürünleri, deri ve giyim, inşaat malzemesi ve metal dışı madenler' olmuştur. Böylece, sektör politikaları yönünden iki noktanın önemi artıyor: (a) Dünyanın talep yapısının değişmesinde II. ve III. Teknoloji Devrimleri birlikte etkili olmaktadır. (b) Geleceğin sektörlerine, daha doğrusu, üretim süreçlerine yönelmeyi amaçlayan stratejilere sahip olmaksızın, bir ülkenin uluslararası sistem içinde yer alması başarılı olmasına yetmeyecek, fakat bu sisteme kapalı kalan bir ülke de kendini geliştiremiyecektir.

Türkiye gibi bir ülkenin, dün bulunmayan bazı mallara bugün veya yarın kavuşabilmekten ibaret bir gelişme çizgisi ile yetinmesi, dünyanın nasıl

değiştiğini ve neleri gerekli kıldığını görmezlikten gelmek olur. Açıklıkla kabul etmek gerekdir ki, eğer geleceğin üretim süreçleri gitgide "bilime dayanan" veya "üstün beceri yoğunluğu isteyen" türden olacaksa, üretim alanında Türkiye'nin işi de eskisinden zor olacaktır. Fakat, zorlukları göze almak yerine tüketici omanın kolaylıklarını "gelisme" olarak kabul ettirmeye çalışan demagoji sahiplerinin, ülke genelinde olduğu kadar sektör politikaları alanında da etkili olmaya çalışacaklarını da bilmek gerekdir.

4. Yukarıda özetlenenler, esas olarak dünyada imalat sanayii sektörlerinde gözlenen gelişmelerdir. Enerji ve tarım sektörlerindeki tablo bunları bütünlüğe eklenmektedir(2).
  - (a) 20. Yüzyılda ticari enerji büyük gelişme göstermiştir. Dünyanın ticari enerji kullanımı, yüzyılın ilk üç çeyreğinde 11 kat artmıştır. Toplam enerji tüketimi her on yılda üste bir oranında artarken, enerji ticareti de enerji üretiminin iki katı hızla (her on yılda yüzde 60'lık bir hızla) gelişmiştir. Yeni enerji kaynaklarındaki ciddi gelişmeleri de hesaba katarsak, enerjinin göreli maliyetinin zamanla düşüğünü ve özellikle 1950'den sonra enerjideki bu tablonun, ekonomik büyümeyi dünya çapında nasıl hızlandırdığını görebiliriz.

Yapılan son tahminler, dünya enerji talebindeki artışıın süreceğini gösteriyor (3). 1985-2020 yılları arasında dünya enerji tüketimi yüzde 50-75 dolayında artış gösterecektir. Yüzde 50'den 75'e uzanan marj dünya ekonomisinin toplam kaynaklarının yılda ortalamaya yüzde kaçlık bir hızla artacağına ilişkin varsayımlardan doğan farklın kaynaklanıyor. Ancak, bizim için asıl önemli nokta şudur: Enerji tüketimini karşılayacak kaynaklarda önemli bir daralma söz konusu değildir. Toplam enerji kaynakları içinde taşkömür ve linyitin bugünkü yüzde 28'lik payı 2000'li yıllarda da korunacak, bugün yüzde 32'lik paya sahip petrolün yeri yüzde 28-30 arasında olacak, payı yüzde 18 dolayındaki doğal gaz güvenilir rezervlerin ve ticaretinin artışı ile yüzde 25'e kadar çıkabilecek, payı yüzde 5 olan en önemli yenilenebilir enerji kaynağı hidroelektrik yine bu mertebede bulunacak, son yılların en sorunlu kaynağı haline gelen nükleer ise bugünkü yüzde 4'lük payını 7-8'e çıkarabilecektir. Ticari olmayan kaynakları bir yana bırakarak, uzun dönemde önemli hale gelecek yeni enerji kaynaklarının, son yıllarda enerji fiyatlarındaki düşüşler nedeniyle pek hızla geliştirilmedinini ve toplam kaynaklar içindeki paylarının yakın gelecekte yüzde 1-2'yi geçmeyeceğini bilmek gereklidir.

(b) Öteki sektörlerin gelişmesine katkıları bakımından, 20. yüzyılda tarım üretimi de enerji ile bazı benzerlikler taşıyor. Yüzyılın ilk üç çeyreğinde, dünyada gıda maddelerindeki (yaklaşık yüzde 275'lik) artış, nüfus artış hızını aşmıştır. Yeni toprakların ekime açılması, makinalaşmanın gelişip yaygınlaşması, ana gıda maddesi niteliği taşıyan ürünlerde hektar verimi yüksek türliere geçilmesi, gübre kullanımı ve ilaçlamanın yaygınlaşması, birkaç hasat yapma olanağının doğması, hayvan türlerindeki gelişmeler ile denizler ve okyanuslardan balık üretiminin arttırılması gıda maddelerindeki hızlı gelişmenin etkenleri olmuştur. Tarım sektörünün üretken kapasitesindeki büyümeye, böylece hem nüfus artışının hem de talebin üzerinde gerçekleşirken, ana gıda maddelerinin reel fiyatı yüzyılın başındaki düzeyini aşmamıştır. Bunun sonuçlarından biri, insanların gelirleri artarken gelirden gıdaya ayrılan payın gitgide küçülmesidir. Bu, dünyada ekonomik büyümeyen süreklilığını sağlayan, aynı zamanda bu büyümeden de olumlu etkilenen bir gelişme olmuştur.

Yüzyılın başlarında, ABD, İngiltere ve Almanya dışındaki ülkelerde çalışan nüfusun büyük çoğunluğu tarımda bulunuyordu. Bu oran, bugün gelişmiş ülkelerde yüzde 10 veya daha azına inmiştir. (Türkiye'de henüz yüzde 50'nin üzerindedir). Bir başka gerçek de,

gelişmiş ülkelerde sayıca epeyi küçülmüş olan çiftçi gruplarının bugün siyasette güçlerini korumaları ve tarımda sübvansiyon politikalarından vazgeçemeyen koalisyonlar oluşturmalardır.

Dünya ticaretinde tarımın payı yüzyılın başında önemsiz düzeyde idi. Gıda maddelerinde kendine yeterlilik bir politika seçeneği değil, zorunluluğun sonucuydu. 1950'ler ve 1960'lardan sonra ulaştırma oianaklarının ve iletişim sistemlerinin de gelişmesiyle artan dünya tarım ürünleri (özellikle tahıl) ticaretinin belirgin yönü, bunun gelişmiş ülkeler arasında yapılan bir ticaret olmasıdır. Gelir düzeyi yükselen ve gıda normları gelişen ülkeler, nüfusun beslenme standardlarını, protein ve kalori gereksinmesini yüksek tutabilmek için tarım ürünleri ithalatına önem vermeye başlamışlardır. Gelir düzeyi yüksek olmayan ülkeler ise, yetersiz beslenme düzeyindeki bir 'kendine yeterliliği' övünme konusu yapmayı sürdürür görünüyorlar.

1980'ler dünya tarımında sorunlu yıllar oldu. Dünya ekonomisinde büyümeyen yavaşıldığı bu yıllarda, piyasalardaki daralma ve fiyat düşüslere rağmen tarımda üretimin artmaya devam etmesi sorunları büyütü (4). Bir yandan gelişmiş ülkelerin çiftçilerine göre yönlendirilen, yukarıda da belirttiğimiz sübvansiyon

politikaları sonucunda süreklilik kazanan stoklar, öte yandan teknolojik ilerlemenin Asya ve Güney Amerika'da da üretim artışlarını sürekli kılan etkileri, tarım sektöründe üretimle fiyat ilişkisini 1980'lerde giderek zayıflattı.

Dünya ekonomisinde büyümeyen yavaşlaması korumacılığı köruklemiştir. Tarım ithalatçısı gelişmiş ülkeler yüksek koruma oranları saptayarak talebi kısıt etkiler yaratırken, gelir düzeyi yüksek olmayan ülkelerin hızla artan dış borçluğu da bu ülkelerin harcanabilir gelirlerini ve böylede taleplerini daraltmıştır. 1980'lerin ortamında, bu ülkeler kendi tarım ürünleri ihracatını zorlaştırıcı kur ve vergi uygulamalarına girişirken, gelişmiş ülkeler dünya piyasasından pay kapmak için sübvansiyonlu ihracata yönelmişler, bu da işleri biraz daha zorlaştırarak, korumacı politikaları bir kısır döngü haline getiren, fakat çiftçi gelirlerini yükseltmeyen etkiler yapmıştır. Bugün tarım sektörü dünya ekonomisinin müzakere platformlarında daha çok yer tutan, fakat çözümü zor sorunlarla yüklü bir görünüm taşıyor.

- (B) Avrupa, Türkiye'nin gelişmelerinde hep ana referans noktası olmuştur ve böyle olmaya devam edecektir. Bu bakımdan, Avrupa Topluluğu'nun (AT) dünyanın yeni tablosu içinde en

önemli yere sahibolma amacıyla oluşturacağı politikaların da Türkiye için ayrı önemi olacaktır. Gelecek on ila otuz yılda, hem ekonomi ve teknoloji alanında Türkiye'nin dünyada kaybedenler değil kazananlar tarafından yer tutması, hem de politikalar alanında oluşturacağı modus vivendi'lerin gerçekçi olması, Avrupa'nın politikalarına eskiden olduğundan daha yakından bağlıdır. Bu bakımdan, Avrupa'nın politikalarını izlemek ve bilmek şart oluyor (5).

- i. AT'nun sektörler alanında oluşturmaya başladığı politikalar, dünya ekonomisinin 'globalleşme'ye yöneldiğini hareket noktası olarak almaktadır. Böylece, burada herseyden önce yapısal uyum sorunları ağırlık kazanıyor. Avrupa için öncelikli nokta, hemen her sektörde veya üretim sürecinde piyasaların dünya çapında ('global') büyülüğe erişmekte oluşu ve üretimin de buna göre yeniden düzenlenmesi geregidir. Bu durumda bazı şeyler önemli oluyor: Daha büyük çaplı ölçek etkileri yaratabilmek, genişleyen piyasaların belirli kesimleri için üretimde uzmanlaşmak, ürün standardlarını çoğaltarak yeni ürünler üretmek, imalatta mükemmellik ve güvenilirliğe sahibolmak, dizayn üstünlüğü sağlamak gibi. Bunların gerçekleşebilmesi, rekabet kavramının da artık daha rafine hale gelmesine, hatta özünün değiştirilmesine bağlı olacaktır. Örneğin, araştırma ve geliştirme

çalışmaları çok önem kazanacak (buna büyük kaynak ayırmak gerekecek) ve bir üretim sektörüne girebilim için gerekli etkinlik ölçüği yükseltecek, kısacası, üretim eskisinden daha zor ve ince bir iş haline gelecektir. Böylece, Avrupa için sektör politikaları, öncelikle bu yeni anlamıyla rekabete ilişkin politikalar demek oluyor.

2. Politikaları sürükleyen sektörler ve üretim süreçleri artık yeni sınıflamalara dayanacaktır. Bu sadece Avrupa için değil, ama dünya çapında üretici olmaya niyetli bütün toplumlar için böyledir. Gözden kaçırılmaması gereken bir nokta, artık ürünlerin belirli birer sektörde ait olmaktan çıkıp, birkaç 'sektör'ün katkısıyla ortaya çıkmasıdır. Eski sektör sınıflamalarını yavaş yavaş geçersiz kılabilecek bu gelişme, sektör politikaları bakımından yeni ilkeler ve teşvik düzenleri yaratacak niteliktedir. Dört kategoride toplanabilecek bir ürün veya sektör sınıflaması, son on onbeş yılın gelişmelerini yakın geleceğin politikalarına aktaracak bir anlama sahip görünüyor.

Bunlar:

- (a) 'Bilime dayanan' (science based) veya 'üstün beceri yoğunluğu isteyen' (skill intensive) ürünler (veya sektörler); (b) 'Farklılaştırılmış'

(differentiated) ürünler (veya bunları üreten sektörler); (c) 'Geteneksel' ürünler veya sektörler ve (d) 'Kaynak işlemeye bağlı' ürünler veya sektörler olarak özetlenebilir. Bunları, özellikle lokomotif ülkelerin politikaları ile canlandırmak için son onbeş yılda (a)nın ve (d)nin ABD, (b)nin Japonya ve (c)nin Almanya'nın sektör çizgilerinde belirginlik kazandığını söyleyebiliriz. Böylece, Almanya II. Sanayi ve Teknoloji Devrimi'nin ürünlerini mükemmelleştiren politikalara henüz daha çok kaynak ayırmışken, Japonya II.'den III.'ye geçiş aşamasını kapsamış, ABD ise III.'de olabildiğince atılım yaparak önemli bir fark sağlamayı amaçlamış görünüyor.(6)

3. Bu ortamda, AT için sektör politikaları, hem (a), hem de (b) ve (c)nin içerdeği ürünlerde Avrupa'ya herseyden önce yeni anlamıyla rekabet gücünü kazandıracak politikalar demek oluyor. Bu, oldukça kapsamlı bir çaba isteyecektir. Burada büyük rol devlete ve onun piyasaların büyük siparişcisi rolünü, Avrupa'lı üreticiyi koruyarak oynayabilmesine bağlıdır. Tasarılanan politikaların en önemli noktalarından biri budur. Devletin piyasa siparişleri, AT ülkelerinin GSYİH'sının yüzde 16'sından az değildir. Devlet, büyük siparişçi olarak üreticileri daha üstün teknolojilere yönlendirerek, siparişlerini geniş bir ürünler veya sektörler yelpazesine yayacak, özellikle Avrupa'nın

göreli olarak geri kaldığı yüksek teknoloji ürünlerinde Avrupa'lı üreticiyi ödüllendirecek olanaklara sahiptir.

4. Teknoloji ile ilgili düşünceler ve politikalar, şimdi daha önemli hale gelmiştir. Çünkü, teknolojinin etkisini sadece birkaç 'ileri teknoloji sektörü' için değil, hem ürünler hem de üretim yöntemlerini hesaba katarak ekonominin tümü için düşünmek gerekmektedir. Örneğin, bilgi teknolojisi, yönetim biçimlerinde ve yöntemlerindeki değişimelerle birleştiği zaman hemen tüm çalışma alanlarında bilginin akışını, 'stok'unu, işlenmesini ve kullanıma olanaklarını etkileyip değiştirmektedir. Eğer dünyada büyük çapta bir teknoloji yarışı varsa, buna katılma noktasında bulunan tüm firmaların, üretimin yeni koşullarında ne gibi kaynaklara gereksinme olduğunu, ne gibi risklerin söz konusu olduğunu hakkıyla kavramaları şarttır. Bu da, devletin sağlayacağı güvenceli bir ortam içinde ve görünebilir bir ufka göre çalışabilme olur. O takdirde firmalardan beklenenek olan, uzun dönemli stratejilere ve kısa dönemde olabildiğince esnekliğe sahip bir üretimdir.

Teknolojinin tüm ekonomi çapında tasarılanması ve örgütlenmesi, sektör politikaları bakımından yeni bir atılım niteliği taşiyor. Çünkü, burada, tüm çalışma

alanlarında üstün nitelik kazanma veya nitelik yükseltme hem önem, hem de süreklilik kazanıyor. Böylece, 'ileri ve geri teknoloji' farkı önemini yitirecektir. Geleneksel üretim sektörlerinde de daha karmaşık ve daha mükemmel işe talep artacaktır. Rekabet, ürünlerin farklılaşması arttıkça, tüm ekonomi çapında ürünün teknolojisine ve verimlilik artışlarına bağlı olmaya başlayacaktır.

- (C) Dünya ve Avrupa tablolarının özeti, sektör politikalarının Türkiye'de yeni baştan değerlendirilmesi ve tasarılanması gereğini gösteriyor. Türkiye ekonomisinin 1930'lardan başlayan gelişme çizgisinin, ekonominin çerçevesini aşan modus vivendi'lerle uygulanma olanağına kavuştugunu başlangıçta belirtmiştik. 1980'de başlayan politika çizgisinin ise, ülkeyi, dünyadaki sınai ve teknolojik değişimyi yakalayarak atılım yapabilecek tasarımlara değil, bazı geleneksel ve katma değeri düşük sektörlerde uzmanlaşmakla yetinmeye yönelttiğini; bunu bir 'sanayileşme' ve bu çerçevede aradığı dış destekleri bir 'dışa açılma' gibi sunduğunu söylemistik. 1980'lerde, özellikle ülkenin sektör profilinden görülen odur ki, bu, 'maksimum değişme' görüntüsü altında bir 'minimum ilerleme' modelidir. Bu çizginin getirdiği ortam Türkiye'yi ve ülkenin gelişme potansiyelini kilitlemiştir. Bu ortamı aşmak için (diğer şeylerin yanında) yeni bir sektörler yapısı oluşturabilmek gerekiyor. Bugünkü politikaların farklı bir siyasal görünüm

veya başka bir başlık altında sürdürülmesi kilitlenmeyi sürdürür ve sorunları büyütür. Bu yönden, bazı noktalara açıklık getirilmelidir.

1. Sektörler politikası hem ekonomik büyümeyin hem de sosyal gelişime anlayışının içeriğini yansıtır. Hangi kaynakların harekete geçirileceği ve herseyden önce, ekonominin zaman içindeki ivmesini sağlayacak olan sermaye biriminin kaynağı sektörler politikası ile aydınlanır. Toplumda bu yönde nasıl bir irade birliği oluşturulabileceği, yani, bir topyekün gelişme projesinin siyasal yönü de buradan okunabilir. Bu bakımdan, sektörler politikasının özü, eldeki olanakların kısa dönemde içinde nasıl kullanılabileceğinden ibaret değildir. Asıl iş, toplumun geleceği görerek kendine nasıl yeni kaynaklar yaratabileceğini ve insanların nasıl değer kazandıracagını tasarılamak oluyor. Bu, siyasetçinin tüm sektörleri kucaklayacak bir bilgiye ve ufka sahip olmasını ve bu yolda aktif tavır almasını gerektiriyor. Geniş bir sektörler ufkunun tümünü kucaklamaya girisememek ve bazı sektörlerle yetinerek, bazı sektörleri başka siyasal akımların veya partilerin eylem alanına terketmek siyasetçi olmanın niteliği ile bağdaşmaz. Kısacası, sektörler politikasında pasif bir tutum izleyerek gelişme politikasında ve siyaset çizgisinde başarı aramak mümkün değildir.

2. Türkiye'nin gelişme ve siyaset çizgisi, son 40 yıldır (kısa aralıklar dışında) sağ yönetimlerin elindedir ve 1980'lerde Türkiye'nin geleceğini kilitleyen bir noktaya gelip dayanmıştır. Ülkenin insan potansiyelini hayatı boyunca kullanarak sürdürülen bu çizginin ekonomik büyümeye alanındaki başarısı 1980'lerde çok zayıflamış ve bu zayıflama, son on yıldır insanı gitgide daha çok hırpalayan bir seyir göstermiştir. Son on yıl, başta eğitim ve sağlık olmak üzere, insanın sosyal gelişmesini yansıtın sektörlerin büyük ihmali gördüğü dönemdir. Türkiye'nin kilitlendiği noktası açabilecek güçte bir siyasal akım, eğitim ve sağlıktan başlamak üzere bu tabloyu değiştirmek zorundadır. Ancak, bu yöndeki çabalar sadece bir iki sosyal hizmet sektörü ile sınırlı kalırsa (geniş çaplı bile olsalar) yeni bir sektörler politikası için hareket noktası olamazlar. Çünkü, önemli olan şey, 1980 politikalarının ekonomik ve sosyal yaşama getirdiği tıkanmayı açma anını kaçırılmamak ve tüm sektörlerere hareket vererek, Ülkenin geleceği için birikim kaynağını yaratabilmektir. Görünen odur ki, tıkanma orta sol veya sosyal demokrat bir çizginin öngörülerini, öncülüğü ve çabası ile açılabilir. (Bir sosyal demokrat partinin günümüz Türkiye'sinde belki en önemli 'misyon'u da budur. Öteki başarıları, buradan türeysebilir, bunu izleyebilir.)

3. Yeni bir *modus vivendi*'ye ancak buradan varılabilir. Herseyden önce, Türkiye'nin geleceğin dünyasında yer alabilemeyi, kaynaklarını buna göre kütlenmesini sağlayacak bir yön duygusuna gereksinmesi vardır. 1980'den beri süren yönetimlerin topluma dayattığı ve benimsetmeye çalıştığı çizgi, bazı geleneksel ve katma değeri düşük sektörlerde veya bazı basit aracılık ve hizmet alanlarında uzmanlaşma çizgisidir. Bunun ülkeyi niteliksiz insangücü ile yükü ve dışarıdan kolay denetlenebilen bir konuma sürüklereceği görülüyor. Özellikle, dünyada III. Teknoloji Devrimi olarak nitelenen büyük değişme temposu içinde, yeni bir yön duygusuna kavuşamayan böyle bir ülke hızla marginalleşerek saf dışı kalabilir. Teknoloji konusunu, 1980'lerin yönetimi gibi 'yeni oyuncaklar' ve yeni tüketim hevesleri sorunu olarak değil, yeni üretim olanakları dünyasına ciddi adım atma konusu olarak düşünmenin zorunluluğu burada yatıyor. Türkiye, bunu yapabildiği ölçüde, 1980'lerde oluşturulan geleneksel ve katma değeri düşük sektörler ve basit hizmet alanları çemberini kırpıp bunun dışına çıkacaktır. Hersey birbiriyle bağlantılıdır. Bu yönden, sektörlerde yapı değişikliğini amaçlayan yeni bir *modus vivendi* Türkiye'deki çok partilli düzenin geleğini de etkileyecektir.

4. Türkiye ekonomisinin önumüzdeki onbeş yıl içinde makul derecede yüksek ve sürekli bir büyümeye hızına kavuşması, ülkenin dünyada ciddi bir yer kazanabilmesi için oldukça önemlidir. Buna karşılık, (a) düşük düzeyde (yıllık ortalaması yüzde 4 veya altında) kalan büyümeye hızları veya (b) 1980'lerde görüldüğü gibi, kısa yükseliş ve uzun düşüş dönemleri gösteren büyümeye hızları, sektörler alanından başlayan ve dalga dalga yayılan istikrarsızlıklarını doğurur. Bunlar ülkenin kendi içinde ve dünya ilişkilerindeki sorunları çoğaltır. 1990'larda Türkiye ekonomisi bu tür 'problemlı senaryo'larla başedemez.

Yüksek ve sürekli bir hız, herseyden önce 1960 1970'lerdeki sanayileşme stratejisinin ve bunun araçlarının büyük ölçüde değişimini ve yenilenmesini gerektirecektir. Ülke, kabuğunu kırabilmek için sanayi ve enerjiden başlamak üzere, yeni ve büyük taleplerle isleyen bir stratejiye yönelmek zorundadır. Kısacası, Türkiye'nin dünyanın değişimine ayak uydurması sektörlerde yapı değişikliğine yönelen yeni bir modus vivendi ile, bu da makul derecede yüksek ve sürekli bir büyümeye hızı ile yürüyebilir.

Burada bir noktanın üzerinde durmak gereklidir: Seçim takvimi, ülkenin, 1980'lerin yönetimine 1992 yılında son verebileceğini gösteriyor. Ekonominin makro

dengelerindeki ciddi sorunlar ve birkaç yıldır kurumlaşan yüzde 60'lık enflasyon platosu'na özgür davranış bozuklukları hesaba katılırsa, yeni bir yönetimin birdenbire yüksek büyümeye konjonktürüne gecmesi, olağansızlığı bir yana, yanlış da sayılabilir. 1980'lerinkine benzemeyen yeni bir yönetimin 1992'den başlayarak önemli işi, ekonomiyi çok gecikmeden bir yapı değişikliği ve sürekli bir büyümeye hızı aşamasına yönlítedek bir geçiş dönemini düzenlemek oluyor.

### III. POLİTİKA ÖNERİLERİ

#### (A) GENEL OLARAK

Ekonomide yapı değişikliğinin, büyümeye hızına sürekli kazandırarak gerçekleştirileceğini öngören politikalar, bu bölümde yer alacak düşüncelerimizin temelini oluşturuyor. Türkiye'nin 1990'larda, iki teknolojik devrimi bir arada yaşamının çelişkisi içinde bulunacağını belirtmiştik. Son altmış yıl, Türkiye'nin çok geç sanayilesen Ülkelerdekindine benzer biçimde, farklı teknolojik çağlara özgü sektör ve sanayileri aynı zaman kesiti içinde kurma çabasını sergilemiştir. Böylece, önumüzdeki dönemde, bilim ve teknolojide atılımı amaçlayan iddialı ve yenilikçi girişimlerin toplumda filizlenebilmesi için az çok olgunlaşmış bir sınai yapıya gerek olacaktır. Ekonomik ve toplumsal değişmenin hızlandırılması, üretim

dünyasında köklü yeniliklerin ertelenmemesine, çeşitli çelişkiler yaratma bahasına toplum yaşamına yerlestirilmesine bağlıdır. Bu bakımdan, sektör politikalarının her türlü bilimsel, teknik ve sınai yeniliğe açık, ancak eskiyi reddetmeyen, uzlaştırmacılığı biceren nitelikte olması gerekiyor. Bu, 1980'lerin 'sağ' iktidarılarının, modern teknolojilerin tüketicisi olma tutkunluklarından bambaşa bir noktadır.

Türkiye ekonomisi, 1990'larda, önceden iyi bildiği iç ve dış kaynak kısıtları yanında, doğal kaynak ve nitelikli işgücü kısıtlarının da daha çok hissedileceği bir evreye gelecektir. Bu nedenle, tüm sektörlerde verimliliği artırmak, mevcut kuruluşları yeniden cihazlandırmak ve üretim süreçlerindeki yenilikleri ekonomiye daha hızlı aktarmak zorunluluk oluyor.

Burada bazı noktalara dikkat çektiğten sonra, politika önerilerine geçeeğiz.

1. Bilinmesi gereken bir nokta, ekonominin genelinde ve sektörler düzeyinde sabit hedeflerle çalışmanın zorlaştığıdır. 1930'lardan sonra dünyada başarı kazanmış olan gelişme stratejileri, özellikle sanayinin çeşitli sektörlerinde kaynakların belirli hedeflere göre tahsisine dayanmıştır.

İşin yöntemini ve çerçevesini değiştiren esnek üretim sistemlerinin, özellikle 1980'lerden sonra gitgide yaygınlaşması, Türkiye'yi de daha çok etkileyecektir.

2. Kaynak tahsislerini zaman ufkuna bağlamak zorlaşmıştır. Fiyatların fazla esnekliğe sahib olmadığı bir dünyada hedefler koyabilmek ve kaynakları bunlara göre tahsis edebilmek bir derece kolaydır. Geçmiş dönemlerin bir özelliği bu idi. Fiyatlar (özellikle, belirsizliklere pek açık bir 'fiyat' olan döviz kuru) dünyada 1980'lerde esnekleşmiş, hatta zaman zaman büyük dağalanmalara açık olmuştur. Fiyatların denetlenmesinin, hatta kestirilebilmesinin zorlastığı ortamlarda, kaynak tahsislerinde esneklik ve kaydırma sağlayacak bir politika uygulaması gereklidir. 1990'larda buna hazırlıklı olmak ve günün esneklikleri ile uzun dönemi tasarımları bağdaştırmak, çeşitli sektörlerde üreticiye güvence ve belirlilik vermenin esasıdır.

3. Yukarıda da dejinmişistik, 1990'ların dünyasında rekabet önem kazanıyor. Ancak bu, fiyattan çok teknolojinin ön plana geçmesiyle birlikte oluyor. Nitelikli ve yüksek ücretli emek, yeni teknoloji devriminin getirdiği bir zorunluluktur ve bu, rekabetin belirleyici öğesi haline geliyor. Bu nokta, Türkiye'de 40 yıldır 'sağ' yönetimlerin izlediği ve özellikle 1980'lerde ilke olarak vurguladıkları 'ucuz emek'

politikalarına taban tabana zittir. Düşük bir ücret düzeyi kısa süre için, bazı alanlarda rekabet şansı yaratırsa da, uzun dönemde geçersizleşir. Yeni teknolojilerin getirdiği değişim şunu gösteriyor ki, 'düşük ücretler ekonomisi' gerçekte zayıf bir bünyeye sahiptir. En ciddi zayıflığı, bunun bütünü ile düşük nitelikli işler yaratarak işlemesi, bir sınai iş yapısının yavaş yavaş kaybolarak yerini getirisi yüksek olmayan basit hizmet sektörlerine bırakmasıdır. Kısacası, bu bir 'düşük verimlilik ekonomisi'dir. Şunu açıkça söylemek gerekiyor: Düşük reel ücretler, 1990'larda Türkiye'ye ekonomik büyümeye için bir avantaj sağlamaz.(7)

4. Rekabet önem kazanırken şu noktayı da gözden kaçırılmamak gereklidir: Rekabet, tüm politikaları düzenleyen tek ilke olamaz. İstihdam, ekonomi üzerinde dünya tekelерinin baskısını hafifletmek, milli savunma ilkelerini olabildiğince koruyabilmek, gereken ürün veya proseslerde ithal ikamesini yürütebilmek, geri kaímış yöreleri gözetmek gibi düşünceler sektör politikalarını tasarlarken ağırlık taşımalıdır. Dış piyasalarda rekabet gücü olmayan bir sektörü, ürünü veya prosesi dışlamak gibi tek yönlü bir düşünce, Türkiye ekonomisinin boyutları ve özelliklerini dikkate alınırsa, ciddi olamaz (8).

Yukarıda belirttiğimiz noktalarla, önumüzdeki yılların, dünyada sektörler alanında büyük değişikliklere sahne olacağını ve 1960/1970'li yıllara göre gitgide farklılaşacağını yeniden söylemiş oluyoruz. Sektörler alanındaki değişimler, özellikle yeni teknolojilerin sanayie büyük mesafe kazandırmayıla ortaya çıkacaktır. Bu mesafe açılışı, birçok ülkenin yönetimini yarısi kısa sürede kaybetme ve dışlanma psikolojisine sürükleyebileceği gibi, dışlananlarda kendilerini bu yeni yarışın içinde sanma yanılığını da uyandırabilir. Dünyada belirsizlikleri de içinde taşıyan büyük değişme dönemleri yaşanırken ülkede ufku görme yeteneğine ve durumu dürüstçe tartışma niteliğine sahip bir siyasal iktidarın bulunması büyük kazanç olur. Aksi takdirde, durum bugünkü gibi bir belirsizlik ve güvensizlik taşır. Gelişme politikaları güçlü öngörülerin yanında, tutarlılık ve güvenilirlik ister. Dünyanın temposunu yakalayarak, ülke potansiyelini büyütmek herseyden önce buna bağlıdır. Kısacası, yeni gelişme stratejisi geniş ölçüde siyasal kapasitenin ürünü olarak ortaya çıkacaktır.

Sektör politikalarını tartışırken önerilerimiz yer yer seçenekleri vurgulayarak sunulacaktır. Çağın hızlanması olması, siyasette ağırlık sahibi olabilmek için Türkiye'nin ekonomide güç toplamasını zorunlu kıliyor. Bütün bunlar, toplumda yeni güçlerin oluşması ile içicedir. Sektör politikalarının böyle bir zemin üzerinde tartışılması için, seçenekleri değerlendirmek gerekiyor.

(B) SANAYİ POLİTİKALARI. Geniş bir sektörler yelpazesini kaplayan sanayi, Türkiye'ye çağın bir tarafından yakalayabilmek için gereklidir. Dünyadaki yeni değişim, zaman zaman bir 'Bilgi Teknolojisi Devrimi' olarak niteleniyorsa da, bunu ülkenin o güne kadar üretemediği ürün çeşitlerinin, daha doğrusu, üretici olmanın önemsizleşmesi gibi algılamak, özellikle Türkiye gibi bir ülke için çok yanıltıcı olur (9).

Sanayinin, niçin ürettikleri kadar, harekete geçirildiklerinden ötürü de önemli olduğunu burada yeniden tartışmak gereksizdir. Türkiye'de sosyal ve siyaset modus vivendi'lerin sanayi ağırlıklı oluşturularını halinde, daha kalıcı olduklarını ve ülkeyi dünyada daha saygın bir yere doğru yönettiklerini söyleyebiliriz. Bu bakımdan, ekonomik ve sosyal yapıda bugünkü tıkanmışlığı aşabilmekte, sanayi sektörlerinin öncelikli bazı işlevlere sahip olacağı düşünülmeliidir.

Sanayinin sektörlerinde önumüzdeki dönem için önerilebilecek politikalara geçmeden önce, başka ülkeler için olduğu kadar Türkiye için de geçerli bazı noktaları vurgulamalıyız:

1. Dünya ekonomisinde ve sanayi-üretim teknolojisindeki değişiklikler, 'ekonomik birim'lerin çapını değiştirmektedir. Yeni 'bilgi teknolojisi'nin mikro birimlerde daha etkin üretim yapma olanağı açması ile yanyana ortaya çıkan bir eşiğim şudur: Sanayileşme tarihinin ve 20. yüzyılın ekonomik birimleri olan ulusal ekonomiler daha büyük entegrasyon alanları içinde erimeye basıyorlar. Hatta, belli teknolojiler için bu tür 'ortak pazar'lar da yeterli olmamakta, global pazara yönelik gerekmektedir. Bu tablo, ulusal ekonomi çerçevesinde şimdije kadar başarılı olabilen sanayi programlarının ötesinde tasarımlara girişmeyi zorunlu kılıyor.
  
2. Gelişmesi 1950'lerden beri süren Esnek Üretim Sistemleri (Flexible Manufacturing Systems veya FMS), 1980'lerde bilgi-yoğunluğu artan bir üretim aşamasına kenetlenmiştir. Yeni ürünler kadar, yeni tasarımlar ve süreçler de önem kazanıyor. Böylece, bilgi üretimi hızla ön plana geçiyor. Karşılaştırmalı üstünlükler'e göre hangi ülkenin hangi ürünü yapacağı yolundaki tartışma pekala dayanaksız kalabilir. Çünkü, bilgi üretimi hız kazandıkça, bundan sonra teknoloji üretimindeki 'mutlak üstünlükler'e sahibolmak önemli oluyor. Bu üstünlük sadece 'teknoloji parkları' kurmakla sağlanamaz. Bunun ötesine geçecek modelleri kısa sürede uygulamaya geçirebilmek gerekiyor (10).

3. Böyle bir gelişme, "Hangi sektörde yüklenmeli?" sorusunun önemini azaltabilir ve sektörler arası karşılıklı etkileşme süreci gitgide önem kazanır. Öyle bir ortamda, amaç, sanayileri geliştirmekten önce sanayicileri yaratabilmek olur. Bu, yeni bir sanayici kuşağı yaratmayı becermek demektir.
4. Böyle bir perspektif, teşvik sisteminin değiştirilmesini zorunlu kılar. Yeni bir sistemin can damarı kaynakların yeni projelere hızla tahsis edilebilmesidir. Başlangıçta belirli bir hata payı ile işyeleceğine şüphe olmayan böyle bir teşvik düzeninde, 'gelecekteki performans' geçmişin kredibilitesi kadar (belki de daha çok) önemli olmaktadır. Burada, banka ve finansman sistemi değişik bir ağırlığa sahip olur.
5. Yukarıda çizilen tablo, girişimlerin mülkiyeti konusunu ikinci plana kaydırıyor. 'Yeni bir sanayici kuşağı' özel kesimde olabileceği gibi, kamu kesiminde de çalışma alanı bulabilir. Kaynak tahsislerinde esneklik sağlayabilmek için, girişimcilik düzeyinde de belirli bir tarafsızlık sağlayabilmek gereklidir.
6. Kaynak tahsislerinde esneklik uzun dönemli tasarımlara oturtulamazsa etkin olmaz. İkisini birleştirebilmek bir

tür 'sürekli orkestrasyon' ister. Planlamanın yeni bir çerçeveye kavuşması böyle olur. Planlama, sektör hedeflerini sürekli olarak gözden geçirerek politikaların planlanmasına doğru yönelir.

7. Başka ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de şimdi en değerli kaynak olan emek, bu tablo içinde önem kazanıyor. Eğitim ve eğitime yapılacak yatırımlar öncelikli oluyor. Amaç sadece verimlilik artışlarını sağlayacak biçimde teknik bilgiyi yaygınlastırmak değildir. Bu, eğitimden beklenenilecek işlevleri sınırlamak olur. Perspektif sahibi ve yönlendirici kadroları oluşturacak olan eğitim ve teknik eğitim, kitlesel üretimi artıracak bilgi ve görgü eğitiminden daha önemlidir. Bu takdirde, 'yeni sanayici kuşaklar' bir gelişme stratejisini sürekliğa kavuşturup zenginleştirebilirler.

Önümüzdeki dönemde sektörlerle ilgili somut önerilere geçerken, şu nokta üzerinde duralım: 1980'de başlamış ve bugün sürmekte olan sektör politikası çizgisi değiştirilmeksızın, ekonominin yönetiminde kalıcı başarı aramak yanlıştır. Fakat, bu çizgi değiştirilirken, Türkiye'nin yine sadece tek seçenekle karşısına bulunacağını düşünmek de doğrudur.

Özellikle, sektör politikaları çerçevesindeki kurumlaşma önerileri tartışılmaya başlanırsa, görülür ki, seçenekler 'bir'den fazladır. Tercih ise siyaset bir iştir. Tercihleri açık seçik yapmak, birbiriyle bağdaşmayacak seçenekleri "uzlaştırıcı ara yol"lardan sakınmak işin temelidir. Çünkü, 1990'larda ekonominin bu tür "ara yol"larının yarataceği kaynak kaybına dayanması çok zordur.

Sanayinin sektör ve ürün sınıflamasını, politikalar için taşıdığı anlama da değinerek yukarıda (s.21) belirtmiştik. Bu sınıflama, son on-onbeş yılın gelişmelerinin geleceğin politikalarına nasıl bir çerçeve içinde yerleştirilebileceğini genel çizgilerle gösteriyor. Aşağıda, ekonominin iki büyük üretici kesimi olan kamu ve özel kesim politikalarıyla bu sektör (ürün) sınıflamasının nasıl şekillendirilebileceğini tartışacağız. Seçenekler ve öneriler böylece ortaya çıkacaktır. Genellikle özel kesime yönelik sektör önerileri 'Teşvik politikaları', genellikle kamu kesimine yönelik öneriler ise 'Kamu politikaları' başlığında incelenecektir. Ancak, iki kesimde de ortak olarak ortaya çıkan bazı sektör sorunları olabilir. Bunları kesimlere göre keskin bir ayrim yapmaksızın tartışacağız.

1. TESİVİK POLİTİKALARI. Bu bölümde sadece özel sanayi kesiminin sorunlarına değil, yer yer çeşitli sektörlerin gelişme çizgilerine de değiniyoruz. Önce şunu vurgulamak gerekiyor: Teşvik politikaları, esas olarak özel girişim kesimi ile toplumun refahı arasındaki bağlantıyı ortaya koymalıdır. Teşvik politikalarının özünde de genellikle sanayinin sektörlerinden beklenen bir özellik yer almmalıdır. Bu özellik sanayinin (a) üretim ve (b) başka sektörleri harekete getirme işlevlerinden kaynaklanıyor. Bu işlevler, teşvik politikalarına yön verecek bir ilke aradığımız takdirde, bizi üretim sektörlerinde kişi başına katma değerin yüksek olması ilkesine yönetir.

Sektör sınıflamasındaki 'geleneksel' ölçek ekonomisine yönelik ve 'kaynak-yoğun' sektörler Türkiye'de 1980 öncesinde (özellikle 1965-1980 arasında) sürekli destek gördüler, fakat, 'olgunluk' aşamasına erişemediler ve 1980 politikalarının sınıai birikimi zayıflatılan tercihleri karşısında genellikle duraklayıp küçüldüler. Eğer bu sektörler, 1980 politikalarına maruz kalmadan önce kritik bir üretim ve büyülük eşğini aşmış ve bir gelişmişlik derecesine erişebilmiş olsalar, sahiboldukları itme gücü bu gelişmişliği sürdürürdü. Bütün bu sektörler yelpazesi içinde tekstil, deri, gıda, cam, bazı dayanıklı tüketim malları gibi, özel kesimin eğilimleri ve 1980 yönetimlerinin tercihleri ile bağdaşan sektörler gelişmelerini sürdürdüler. Kişi başına katma değerce yüksek olan 'bilime dayanan' ve

'farklılaştırılmış' ürünler ise, 1980 öncesinde de gelişmemiş ve zayıf bir konumda bulunuyordu. 1980 politikaları bunları özel tedbirlerle desteklemeyi hiç gündeme getirmeden. Piyasa koşulları ise buna hiç elvermedi.

- (a) Teşvikler konusuna girmeden önce şunu belirtmek gerekiyor: Sektör politikalarının isabet ve etkinlik getirmesi için, bunların izleyişini kolaylaşdıracak düzenlemeleri herseyden önce düşünmek gereklidir. Şirketler, borçlar, icra iflas hukuku ve ödeme sistemlerini etkileyebilecek olan düzenlemeler bunların başında gelir. Patent sistemi, kalite kontrolü ve standardizasyon da zoraki fakat önemsiz mertebede kalan 'tescil işlemleri' olmaktan çıkmalı, sınai gelişme bazına oturmalıdır. Bugünkü ihale sistemi karışık ve sanayinin gelişmesini yavaşlatıcıdır; özellikle ileri teknoloji alanlarında yerli girişimleri özendirerek yeni yollar oluşturmalıdır. Bu alanda akla gelecek düzenleme örneklerini cogaltabiliriz.
- (b) 1980 politikalarının imalat sanayiine sempatik ve istekle bakan bir görüşten kaynaklanmadığı biliniyor. Bunun sonucunda, imalat sanayinin de 1980'li yıllarda sadece bazı emek-yoğun ve kaynak-yoğunluğuna sahip sektörlerin gelişmeyi sürdürdüklerini belirttik. Bu tablo, içinde bulunduğumuz yıllara kadar, özel kesimin

sanayie ve teşvik politikalarına bakışını da etkilemiştir. Daha çok ticaret sermayesine özgü davranış alışkanlıklarını sayılan kısa dönemli hesap ve spekulatif kar öngörüsü, yatırımlardan kaçınma, riskten kaçınma, sürekli korunma arayışı gibi nitelikler, 1980'lerin özel sanayi kesiminde yer yer belirginlik kazanmıştır.

1990'ların başında, bu bakışın sürdüğü başka şekilde de görülebiliyor: Özel kesimin, geleceğe dönük bir 'vizyon'a sahip olarak, topluma ciddi bir çağrı yapmasını öneren TÜSİAD, Türkiye ekonomisinin gelecekteki gelişmesini, bugün 'yüksek rekabet gücü'ne sahip olduğu şu sektörler (*ürünler*) üzerine kurmayı önermektedir: Turizm, seramik, cam eşya, primer alüminyum, meyva suyu, metal eşya (armatür), bisiklet, iplik, lastik, vb. Bunlar ya az çok tümü hammaddeye dayalı olan, veya basit teknoloji ürünü olan mallar ve hizmetlerdir. Ayrıca, TÜSİAD, söz konusu 'rekabet gücü'ni oluşturan ilk beş faktörün en önemlisi olarak 'isgücü maliyeti'ni (ücreti), sonuncusu olarak da 'teknoloji'yi saymaktadır (11).

Sanayinin bu genel görünümü, atılım yapmaya elverişli bir potansiyeli yansıtıyor. Dünyada sektör gelişmelerinin başını çeken ülkelerin özellikle

yöneLDikleri 'Bilime dayanan' ve 'Farklılaşdırılmış' ürünler, Türk özel sanayi kesiminin üretim heveslerinin ötesindedir. 1980'lerin *modus vivendi*'si oiarak karşımıza çıkan "piyasa ekonomisi"nin, özel kesimdeki sanayicidde bu nevesi uyandırdığını, yani, bu alanlara girebilmek için daha büyük riskler almaya ve teknolojisini geliştirmek için kaynak aramaya yöneliktiğini söylemenem, Kısacası, III. Teknoloji Devrimi'nin 1980'lerdeki dönemi, Türkiye'de özel kesim sanayicisini alınlama ve düşünme yönünden de ilse üretim çabası bakımından dünyadan uzaklaştırıcı etkiler yapmıştır. Yeni sektör politikaları üzerinde düşünürken, hangi noktada bulunduğumuzu iyi bilmeliyiz.

- (c) Teşvik politikalarında ilk nokta, 1980'lerde başlayan ve teşvikleri sermaye sahipliğine ve rantiyeye yönelik sistemin değiştirilmesidir. 'Sahiplik' ve spekülatyonu öncelikli kılan bir sistem, sanayinin bugünkü, zayıflayan yapısını kökleştirir. Yeni politikalarda, teşvikleri sanayi kesiminin mütlakiyetten değil girişimden kaynaklanan gelirlerine主要集中mek ve risk almaksızın sağlanan rant gelirlerini kesmek gerekir. (Bu, 32 sayılı Kararın tümüyle gözden geçirilmesi ile başlayacaktır.)

- (aa) Projeye bağlı, 'bağış' tipi veya kontrolü

krediler önemli olacaktır. Burada amaç, teşvikleri sektör veya ürün bazında yatırıma ve verimliliğe yönetmektir. 'Venture capital', bu yolda hızla geliştirilecek araçlardan biridir.

(bb) Yatırım teşviklerinde üzerinde durulacak nokta 'yatırım'dan yararlanarak, yerli üretimi desteklemektir. Bugün teşvik için kullanılan vergi, kredi ve bağış 'araç'larından, bir derece işlerlige sahip görüneni vergidir. Yeni teşvik politikasında bu araçların tümünü işletmek şarttır.

- (i) Seçilecek pilot sektörlerde araştırma-geliştirme, proje geliştirme, teknoloji transferi için acımasız bağış vermek gerekiyor.
- (ii) Yatırımcı için kredi mekanizması 'sanayi-yatırım bankası' aracılığıyla işlerlik kazanacaktır. Gerekli olan, yatırım bankası aracılığı ile ve sektörler (ürünler) için düzenlenecek kriterlere göre ucuz maliyetli ve sübvansiyonlu kredidir. Kredi kullanımı yatırım sırasında denetlenmelidir. İşletme kredisini ise, ayrı ve finans sistemi içinde çözüme bağlanacak bir iştir. Bankacılığının, sektör (ürün) politikalarının can damarlarından biri olan müzakere ile ilgili yönü yeni sektör

politikasında önem kazanacaktır.

- (cc) Yatırım indirimi, bugün yatırımcıyı çok ilgiendirmiyor. En etkili teşvik araçlarından biri olan gümrük muafiyeti ise herkese verilir hale gelmiştir. Özellikle yatırım malları dışında kalan ürünlerde gümrük muafiyeti belirsizleşmiştir. Söyle bir sistem oluşturulabilir:
- (i) Bu muafiyeti geniş bir ürünler yelpazesi için tek düzeye getirmek ve,
  - (ii) Özellikle ISIC 38 kapsamındaki sektörler (ürünler) için, sanayicinin hem korunmasını, hem de gerekli girdileri yurtiçinden tedarik etmesini sağlayabilmek. Bunun için, gerekiyorsa gümrük muafiyetinin üzerinde kalan fark sanayiciye verilecektir. (Bugün 'fon mekanizması' bunu bozuyor. 'Sıfır gümrük' bile yüzde 25-26'ya geliyor.)
- (d) Sektör politikasının (özel kesim ve kamu kesimi için önemli bir boyutu sanayinin coğrafyasında yapılacak değişikliklerdir. Sanayii mekan içinde kaydirmak, Türkiye'de yeni üretim bölgeleri ve hareket merkezleri oluşturmak için de elverişli bir maniveliadır. Bu konunun birkaç yönü üzerinde durmak gerekiyor:

(aa) 'Geleneksel' sanayi kuruluşlarının 'ölçek ekonomisi' yaratma etkisi bir noktaya kadar sürüyor. Bu noktanın ötesinde ise sosyal maliyetleri gitgide artıyor. Üzerinde durulacak bir nokta, eski ve üretim kapasitesi kanıtlanmış kuruluşları, sanayi kuruluşlarından yoksun bölgelere kaydırılmaktır. Kamu kesiminden bir örnek aramak gerekirse, Nazilli'nin, örneğin Adiyaman'a kaydırılması diyebiliriz.

(bb) 'Geleneksel' sektörlerin yeni bir yapıya kavuşturulması, bu sektörlerde önemli ölçüde sermaye girişi ile olur. Yeni 'sektör önderleri'nin ortaya çıkması, 'safra atılması' ve atılım yapılabilmesi buna bağlı olacaktır. (Burada, sermaye piyasasından da, bugün için değilse de ileride bir rol beklenebilir.)

(cc) Geleceğin sektörlerini (ürünlerini) gözeten bir strateji büyük mekan projelerine yönelmelidir. Büyük mekan projeleri Türkiye'nin üretim sınırlarını ('industrial frontier'i) değiştirecektir. Bir örnek olarak, bugünkü İstanbul-İzmit-Bursa sanayi Üçgenini ferahlatmak, bu Üçgeni 'bilime dayanan' ve 'farklılaştırılmış' ürünlerin Üçgeni olarak oluşturmak ve çevre sorunlarını da hafifletmek üzere, bununla kenetlenebilen ve Adapazarı-Eskişehir-Ankara'ya yayılan

daha büyük bir sanayi Üçgeni tasarlanabilir. Bu projede, sınai üretimin gerektindiği hızı sağlayabilmek için Üçgenin iki ucu (Ankara-Adapazarı) arasını iki saatte gidebilen tren ulaşımı gereklidir.

Hızlı ulaşım, sanayii, kaynak kullanımının pahalılıaştırılacağı İstanbul münhasısından koparmadan, çalışma ve yaşama koşulları bakımından daha rahat bir mekana taşıır. Gelişmiş bir sanayinin bir metropolden, yani, ticaret yollarından, Üniversiteden, nitelikli işçilerden kopması düşünülemez. Bu bakımından, önerilen model, ulaşım olanaklarını öncelikli kılarak İstanbul ve Ankara'nın mekanlarını büyütmek ve sanayi için bir büyük Kuzey Batı-Orta Anadolu metropolü (Osaka-Tokyo gibi) oluşturmaktır. Buna İSTANCA da diyebiliriz. Türkiye'nin ulaşım olanaklarını dikkate alarak oluşturulabilecek üretim-ülástırma eksenlerine aşağıda ulaştırma politikası bölümünde de değinilecektir. Burada önemli nokta, Türkiye'nin kaynaklarının ufanmaksızın, büyük teşvikler verecek biçimde kullanılması gereğidir. Kaynakları (i) bir yandan geleceğin sektörlerine, (ürünlerine) ve onun insan gücüne yöneltmek, (ii) bir yandan da geleneksel sanayileri yeniden yapılandırılacak mekan değişiklikleri yapmak için, teşvik alanlarını en hızlı gelişecek **mekanlar** biçiminde organize etmek şart oluyor.

(dd) GAP ayrı bir inceleme konusudur ve çalışmamızın kapsamına alınmamıştır. Ancak şuna işaret etmeliyiz: GAP'ın küçük üreticiliğe dayanan bir tarım ekseni oluşturması, Türkiye ekonomisinin gelecek yıllardaki sorunlarını çözmez; Doğu ve Güney Doğu Anadolu'dan kaynaklanan büyük göçü önlemez. Bu bölge, enerji/sanayi ekseni etrafında, kaynak-yoğunluğuna sahip sektörlerin organizasyonuna elverişlidir. Böyle bir çerçeveye, bölgede gerçekçi ve üretken yeniden yerleşme noktaları kurulmasını sağlayabilir. Su kaynaklarından başlamak üzere, bölge için optimal kaynak kullanımının nasıl olacağı üzerinde düşünmek gerekiyor. (Özal'ın ağızından dile getirilen "Güney veya Güney Doğu Anadolu suyunu İsrail üzerinden Orta Doğu'ya akıtmak" gibi projeler, bu bölge ve Türkiye ekonomisi kaynaklarının optimal kullanım olanakları karşısındaki engellerdir.)

(ee) Sektörlere (ürünlere) dönük teşvik politikalarında dikkate alınacak bir nokta, 'geleneksel' ve 'kaynak-yoğun' sektörlerdeki üretici kuruluşlar arasındaki birleşmelerdir. Bu, belirli ürün alanları (veya ürün türleri) seçerek yapılabilir ve hem özel kesim, hem de kamu girişimciliği alanı içinde gerçekleştirilebilir, özel kesim - kamu ortaklıklarını biçimine de dönüşebilir. Birleşmeler, teknolojinin yenilenmesini, böylece rekabetin asıl desteğini bulmasını sağlar ve piyasaların genişlemesini kolaylaştırır.

(e) Türkiye ekonomisinde, son yirmi yılda rant yapan sanayiler vardır. Yapı sanayileri, otomotiv, beyaz eşya ve elektronik bunların başında geliyor. Bu sektörlerin (ürünlerin) daha 20-30 yıl etkinliklerini koruyacaklarını düşünmek yanlış olmaz. Beyaz eşyadan başlamak üzere, bu ürünlerin refah göstergesi niteliğine sahip olduğu ve bunun devam edeceğini düşünülmelidir. Otomotiv ve elektronik alanlarında Türkiye'ye özgü 'üretim yenilikleri' beklemek gerçekçi olmayabilir. Fakat, ileri-geri üretim bağlantıları bulunan ve teşvik görse de görmese de gelişecek olan yapı sanayileri zaman içinde kalite kazanmaktadır ve burada özgün yenilikler beklenebilir.

2. SEKTÖR POLİTİKALARI VE KAMU GİRİŞİMCİLİĞİ. Kamu kesiminin ekonomik girişimleri geçmiş 30 yılda Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) çerçevesinde tasarlanmış ve konuşulmuştur. Son on yıl içinde, çerçevenin bütününde büyük değişiklikler olmaksızın yeni adlandırmalar ortaya çıkmış, bir yandan da kamu girişimciliğ alanını daraltacak, kamu mülkiyetinden özel rantları artırmak için yararlanacak politikalar yürütülmek istenmiştir. KİT sisteminin tümüyle sahipsiz kaldığı bu dönemde, kamunun girişim etkinliğinin küçülmesi ekonomide sermaye birikimini zayıflatıcı bir etki yaratmış, 1980'lerin 'özel kesimci' çizgisi, bu zayıflamayı telafi edecek bir birikim anlayışı getirmemiştir. Bu

bakımdan, kamuunun girişimciliği ile ilgili yeni sektör politikalarının önemli noktası, ekonominin yeni sermaye birliğimine katkı olmalıdır. Kamu girişimciliği alanındaki ciddi reform gereksinmesi buradan doğuyor.

Sanayi politikaları içinde KİT'in sektörlerde dönük işlevlerini düşünürken, iki saf strateji ekseni (veya iki seçenek) söz konusu olabilir. Bunlar (a) sektörel yapılanma ve (b) bölüşüm eksenleridir. Eğer siyaset tercih, bölüşüm ekseni üzerinde bir KİT sektörler politikası oluşturmaksa, burada amacı, KİT kaynak tahlisilerini bazı 'tercihli' gruplara gelir transferi yapmak veya çalışan sınıflardan bazlarının (örneğin, emekçilerin) reel gelirlerini artırmak biçiminde ortaya çıkar. Ancak, dışa açık bir ekonomide, bu strateji birtakım sınırlamalarla karşılaşmayıadır.

Bu iki strateji ekseni birbirini tümüyle dislamanayabilir. Örneğin, sektörlerin yeniden yapılanmasına yönelik bir seçenek, ortalamaya verimliliği belirgin biçimde yükseltebilirse, bölüşüm amacı için de kullanılabilir.

Burada yöneleceğimiz seçenek, Türkiye ekonomisinin sürekli bir büyümeye hızına kavuşması ve sermaye donatımını yenilemesi için gelecek onbeş yıllık dönemde

bir sektörel yapıtılmayı gerçekleştirmesidir. Bu da, KİT sistemini, kişi başına katma değer yaratımı yüksek olan alanlara yönlendirmek demektir.

#### (a) Kamu girişimciliğinin işlevleri.

Kamu girişimciliği günümüzde özellikle 'kaynak yoğunluğu yüksek' sektörlerde ve bir ölçüde de, 'ölçek yoğunluğuna sahip' geleneksel sektörlerde görünüyor. Bu durum, hala iyi kötü kamu kesimine ait bulunan doğal kaynak ve petrol ithalat rantlarını bu kesime yöneltiyor. Ancak, her iki sektörler grubunda da kamu kesiminin verimliliği düşük düzeydedir. (1960'lı ve 1970'li yıllarda verimlilik tablosu böyle değildi.) Bunların dışında, kamu kesiminin bugün 'emek yoğunluğuna sahip' ürünlerle, 'farklılaştırılmış' ürünler sektörlerinde de başarılı olduğu savunulamaz. 'Bilime dayalı' sektörlerde ise, kamu girişimciliğinin varlığı söz konusu değildir.

1980'li yılların bu tablosu, esas olarak 1960 1970'lerin kaynak tahsisi tercihlerini yansımaktadır. O dönemde, kamu girişimciliği sermaye yoğunluğu ve kişi başına katma değeri görece yüksek ve kitlesel üretime dönük alanlara yöneliyordu. O dönemin teknolojik potansiyeli ile belki erişilebilir ve gerçekçi

tercihler bunlar oluyordu. Şimdi, yeni bir döneme doğru gidiliyorsa ve burada, KİT'lere teknoloji öncülüğünü işlevi verilecek ve sanayinin sektörlerinde yeniden yapılanmanın başını çekmeleri düşünülecek ise, kamu girişimciliğinin (gelmiş Batı ülkelerinde de olduğu gibi) 'bilime dayalı' sektörlerde yönelmesi gerekiyor.

1960-1970'li yıllarda KİT'in 'ölçek yoğunluğuna sahip' sektörlerde yönelmesinin nedeni, ülkenin ekonomisindeki sermaye darboğazını aşmaktı. 1990'tarda ise, özel sermaye birikiminin erıldığı ölçüler önünde, en krit faktörün teknik bilgi düzeyi olduğu söylenebilir. Ancak, KİT'in 'bilime dayalı' sektörlerde ciddi bir birikime sahip bulunmayı, burada hazır bir organizasyon modelinin söz konusu olmadığını ve herşeyin aşağı yukarı 'sıfır'dan başlayarak tartışılabileceğini gösteriyor.

Bu nokta üzerinde biraz durmak gerekiyor. Kamu kesiminin 'emek yoğunluğuna sahip' 'farklılaştırılmış' ve 'bilime dayanan' ürün kategorilerinde özel kesim ortalamalarından daha düşük verimlilik düzeylerinde görünmesi söyle yorumlanabilir.

(aa) 'Emek yoğun' ve 'farklılaştırılmış' ürünler dallarındaki zayıflık, temelde bir iş idaresi sorununun yansıması olabilir. Kamu girişimciliği kesimi personel

yönetiminde, (özellikle, niteliksiz personel yönetiminde) değişen piyasa ve özellikle talep koşullarına uyum sağlamakta başarısızdır.

(bb) Kamu girişimciliği, 'bilime dayalı' üretimin yüksek verimli alt sektör veya ürünlerini teşhis edememekte, kaynaklarını bu alanlara pek yönlendirememektedir. Burada, işletme sorunlarına ek olarak bir kaynak tahsisi sorunu da ağırlığını duyuruyor.

(cc) KİT sisteminin görece başarılı olduğu alanlar kitlesel üretim yapan proses sanayileridir. Burada hiyerarsik kademelenme, ayrıntılı iş tanımları ve sınırları 'kalın' çizilmiş görev alanları üretim işinin doğasına uygundur. Başka deyişle, Fordizm-Taylorizm KİT yönetimine aykırı düşmez. (Eğer KİT reformu becerilemeyecekse, hiç değilse bu alanlarda doğru dürüst, yani, Taylorist işletme yönetilebilir. Ancak, bu takdirde, KİT'e yapısal değişiklik işlevi vermekten vazgeçilir.)

Bu yorumlarla dile getirilmek istenen şudur: Söz konusu kaynak tahsisi ve iş idaresi sorunları köklü bir reformla çözüme yaklaştırılmadan, KİT sisteminin, (mevcut verimlilik göstergeleri ile) sanayinin yeniden yapılmasında öncü rolü yüklenmesi gerçekçi olmaz.

Böyle bir rol için, KİT sisteminin kuruluş ve işleyişinde bazı temel tercihler yapmak kaçınılmaz oluyor. Bu konu, sektör politikalarının en kritik noktalarından biri oluyor.

(b) Kamu girişimciliğinde kaynak tahsisi.

KİT kaynak tahsislerinin candamarı, bu kamu girişimlerinin merkezi plan örgütü (buna, örneğin, 'DPT' diyebiliriz) ve siyasal otorite ile ilişkilerinde aranmalıdır. İlişkiler iki farklı model içinde düşünülebilir. Hangisinin tercih edileceği siyasal karara bağlıdır. Konuya yaklaşım farklılıklarını gösteren bu iki modelden birine 'Yönlendirme' (Y) modeli, öbürüne 'Genel' (G) model diyebiliriz.

(aa) Y modelinde 'DPT' ve siyasal otorite, kamu girişimlerini belirli araçlar kullanarak (bunlar direktifler, tekinler, vb. olabilir), belirli yatırım alanlarına yönlendirmeye çalışırlar. Gerektiğinde, bu araçlara uygulanabilirlik kazandırmak üzere belirli özendiriciler (gelir ve sermaye transferleri, vb.) kullanabilirler. Bu modelin özelliği belirli oluşudur: Her bir KİT'in sanayiin yapısal değişmesinde belirli rolü vardır ve KİT'ten bu rolü oynaması beklenmekte ve istenmektedir.

(bb) Y modelinde, güçlü ve etkili merkezi sektör programları ofisleri gereklidir. Bu ofisleri salt 'DPT' içinde kurmak, modelin işlerliği için yetmez. Üretici bakanlıklardaki birimlerin yeniden oluşturulması veya en azından güçlendirilmesi gereklidir. Eğer Y modeli tercih ediliyorsa, söyle bir yapı önerilebilir: 'DPT'de görece küçük, ama bilgili ve etkili bir çekirdek + üretici bakanlıklarda güçlü sektör planlama ofisleri + KİT'lerde proje planlama birimleri. Bu model, bugünkü duruma göre güçlendirilmiş ve ne yaptığıni-yapacağını bilen bir 'merkez'le çalışır.

(cc) G modelinde ise, kamu girişimleri ile özel girişimler arasında bir fark gözetilmez. Kamuda üretici kuruluşlar kendi üretim ve yatırım programlarını uygulamakta tümüyle serbest kalırlar. Özendiriciler, kamu için de özel girişimler için de aynıdır. Siyaset ve iktisadın 'görünmeyen elleri' dışında, KİT ne direktiflerle ne de devlet bütçesi yoluyla yönetilebilir. KİT için özel bir yasa söz konusu olmaz. KİT'ler ticaret, borçlar, vs. yasalarının genel hükümlerine bağlı olurlar.

(dd) G modeli, 'DPT' ve üretici bakanlıklarda çekirdek niteliğinde sektör program ofislerinin varlığını gerektirir. Bu modelde sektör planlaması ademi merkezilesir, KİT'lere ve onların üst örgütleri olan 'KIT holdingleri'ne kayar.

Hangi model benimsenirse benimsensin, girişim sermayesini ve öncü yatırımları kreditlendirecek veya iştirak yolu ile destekleyecek bir sanayi-yatırım bankasına gerek duyulacaktır. Bu bankanın yönetim stilini Y ve G modellerinde farklıdır. Y modelinde merkezin doğrudan veya dolaylı yönlendirme mekanizmalarını işlerken, G modelinde banka siyasete 'görünmeyen eller'le bağlı, ancak yönetimi özerk olan bir başka KİT'tir.

Şu noktayı vurgulamalıyız: Y ile G modelleri arasında bir 'ara çözüm' tasarlamak, verimsiz bir işe girişmek olur. Her 'ara çözüm' yeni bürokratik ataletler ve dirençler yaratır. Şüphe yok ki, burada çizilen biçimleriyle, Y ve G modelleri birer 'saç model'dirler. Siyasal konjonktür, tercih edilen modele bir aşamalı geçisi zorunlu kılabılır. Ancak, hangi modelin amaçlandığı açık seçik kararlaştırılmalı, melez çözümlerden verim umulmamalıdır.

#### (c) Kamu girişimciliğinde iş idaresi ve yönetim.

Bu alanda karşılaşılan sorunlara, yukarıda belirtilen sorunların mikro ölçekteki yansımı gibi bakılabilir. Yani, kamu girişimciliği sistemi içinde ya farklı firma tiplerinin örgütlesme ve yönetim modelleri (y harfi ile gösterelim) ya da tek ve genel bir firma

Örgütleşme ve yönetim modeli (g harfi ile gösterelim) üzerinde düşünmek gerekecektir. Eğer y seçeneği benimsenirse, örneğin, bir KİT'de özyönetim uygulanırken, bir başkası genel KİT yasasına, bir başkası da Ticaret Kanunu hükümlerine bağlı olabilir.

Mikro düzeydeki bu modelleri, daha önce belirtilen makro düzeydeki model tipleriyle birleştirirsek dört olasılık bulduğumu görürüz (Yy, Yg, Gy ve Gg). Bu taraflar arasında tutarlılık aranacaksa (ki aramak gereklidir), Yy ile Gg üzerinde düşünmek doğru olacaktır. Ancak, bölgesel gelişme ve yerleşme amaçlı özel projeler gibi istisnai durumlar için bazı 'karma' modeller tasarılanabilir.

Örgütleşme ve yönetimin bünyesi bakımından bellibaşlı üç model üzerinde tartışılabılır: (aa) 'Holding' (buna iyi bir örnek oluşturduğu için 'IRI' modeli diyebiliriz), (bb) Atomistik firma ve (cc) Özyönetim.

Belirtmek gereklidir ki, eğer sürekli bir büyümeye hızla ile uzun dönemde yayılan bir gelişme stratejisi amaçlanıyorsa, 'IRI' modeli önemli üstünlüklerle sahip görünecektir. Bu model, kapitalist birikimin doğasına ters düşmeyen ve özel kesimde de işbirliği uzun süre

sınanmış bir modeldir. Ayrıca, Türkiye'nin bugünkü sisteminden 'IRI'ye geçmek için çok büyük değişiklikler yapmak gerekmek. Türkiye'deki sisteme 'holding' üst kuruluşu -- şirket -- müesseses' zincirinin hakları zaten vardır. Bunlar eleştirel gözle değerlendirilip yeniden eklenenebilirler.

Atomistik firma modeli, Türkiye'nin kamu girişimciliğinde sınanmış birsey değildir. Böyle bir modelin rekabeti teşvik edecegi, çalışanların yabancılılaşmasını azaltacağı yolunda iddialar vardır. Bunlar tartışmaya açiktır. Ancak, kamu sistemi içinde bir şirket büyüğüğe ve kimliğine erişmiş 'müesseselerin şirketleşmesi düşünülebilir. SENA'nın bir holding, Aksu, Çaycuma, İzmit'in de bağlı anonim şirketler olması gibi,

Özyönetim veya özelleştirme, KİT sisteminin özellikle emek-yoğun dallarda düşük verimlilikle işleyen kuruluşlarını etkinleştirmenin bir yolu olabilir mi? Yönetim ve işletme düzeyindeki düşük performans sürdürkçe, buna olumlu yanıt verilemez. Ancak, bir tür işletme sözleşmesi ile, mülkiyet kamuda kalmak ve kamu kesimine makul bir getiri sağlamak koşulu ile, tesis çalışanlarının veya girişimcilerin bir işletme hakkına sahib olmaları biçiminde bir modeli

denemek ilginç olabilir. Özelleştirme ise, kapitalist oyunun kurallarına göre işletiliyorsa görüşmeye açıktır. Yani, hisse senetleri oyun kurallarına göre borsaya çıkar ve alıcı alır, almayan almaz. Bunun dışında (Özal yönetimlerinin giriştiği türden) kamu mülkiyeti sayesinde 'özelleştirme' adı verilerek özel rantlar sağlama yolları ciddiye alınamaz. Kaldı ki, KİT'lerin piyasa oyun kurallarına bağlılığı ilke oıarak kabul edildiği takdirde, KİT hisselerinin tipki özel firmaların hisseleri gibi borsada alınıp satılması doğaldır. KİT reformunda bunun örgütlenmesi de yer alacaktır.

Özyönetim için Polonya ve Yugoslavya'da uzun yıllar girişilen deneyimler, Türkiye için aydınlatıcı ipuçları vermiyor. İskandinav ve Alman örnekleri ise farklıdır: Sendikaların bütün varlıklarıyla çalışma yaşamına disiplinli bir müdahalesinin örnekleridir. Emeğin çalışma yaşamına **hangi düzeyde** müdahale etmesi gereği, Türkiye'de sol veya orta sol çevrelerde henüz hakkıyla tartışılmamıştır. Bu tartışma yapılmadan, kamu firmalarına özyönetim modelini önermek ciddi olmaz. Unutulmaması gereken birsey vardır: Bugünkü KİT yönetimlerinde çalışma alışkanlığı düşük bir verimliliği yüksek fiyatlama ile başkalarına ödettmek üzerine kuruluudur. Ama gelecekte üretim, herşeyden önce, teknik-ekonomik açıdan en çok çalışma

ve en iyi kararları işleyen bir sistem isteyecektir.

Örgütleşme ve yönetim bakımından önemli üstünlükler sahip görünen IRI modelinin, Türkiye'nin uzun yıllar işlettiği KİT sisteme göre farklı ve üstün olan birkaç noktası bizim için aydınlatıcı olacaktır:

- (i) IRI'ye bağlı firmaların tümüyle özel firmalar gibi hareket edebildikleri, rekabet ve ticaretin kurallarına göre davranışları söylenebilir. KİT'ler ticari kararlarında serbest değildirler.
- (ii) IRI'nin, bağlı kuruluşlar üzerindeki denetiminin, IRI'nin çoğunluk hisselerine sahip olduğu mali aracı kuruluşlar eliyle ve dolaylı yollardan yürütüldüğü gözleniyor. KİT'lerde ise, bu denetimin doğrula yapılması alışkanlığı vardır. Gerçekte, IRI de bir kısım girişimleri doğrudan denetlemektedir ve 'doğrudan kontrol' bir azgelmişlik veya eksiklik belirtisi değildir. Ancak, IRI örneği, mali araçlarının gücünü ve etkinliğini gösteriyor. Daha önceki paragraflarda önemi vurgulanan yeni bir 'sanayi-yatırım bankası' ile pek çok sey doğrudan denetime gerek kalmadan yönlendirilebilir. Bu kurumlaşma, TÜSES için yapılmış olan kapsamlı bir çalışmada 'Türkiye Kağıtınma ve Yatırım Bankası' olarak öneriliyor (12).

(iii) İRI uluslararası önder firmalarla ortaklıklar kurarak yeni piyasalara girip yerleşmekte, ayrıca teknolojik gelişme için destekler sağlamaktadır. Bunlar KİT'in bugün getirildiği noktaya taban tabana aykırıdır. Türkiye'de bugünkü yönetimin, KİT'in sahip olduğu varlığını, kayıtsız koşulsuz yabancılarla satmanın kolay yollarını aramaktan başka bir 'Örgütleşme ve yönetim anlayışı'na sahip bulunduğu söylemenemez.

(iv) İRI Üst yönetimi, KİT sisteminin gitgide yoksun kaldığı beyin işlevine sahiptir. KİT'in bu eksikliği, kamu girişimciliğini yeniden düzenlemeyi içtenlikle amaçlayan çalışmalarında üzerinde en çok durulan noktalardan biridir. TÜSES için yapılmış olduğunu yukarıda belirttiğimiz çalışma bu çabanın son örneği oluyor. Burada üzerinde durulacak olan şey, söz konusu Üst yönetim kuruluşunun (Hacaloğlu ve diğerlerinin çalışmasında 'Kamu Ekonomik Girişimleri' veya KEG Koordinasyon Kurulu olarak nitelenen organın) planlama ve yönetim becerisine sahip kişileri ön plana çıkararak oluşturulması ve bunun süreklilik kazanılmasına.

(C) TARIM POLİTİKASI'nın oluşturulmasında dikkate alınması gereken noktalara burada genel çizgilerle değineceğiz. Tarım, çalışan nüfusun hala yüzde 50'sini barındıran sektör olarak Türkiye'nin yaşamına ekonominin ötesindeki boyutları

damgasını vurmaktadır. Bu bakımdan, tarımdaki sorunlar, pek açık seçik tanımlanamayan 'kırsal kesim'deki sorunların önemli bir bölümyle içice ortaya çıkmakta, fakat bir yandan da sanayinin yarattığı talepler artan bir biçimde tarım üzerinde etkiler yaratmaktadır. Bu nedenlerle, tarım sektörü ayrı bir inceleme kapsamında düşünülmelidir. Burada, genel bir çerçeveye içinde kalarak, özellikle tarım sektörünün 1980'lerin sonunda eskisinden oldukça farklı sorunlarla karşı karşıya bulunduğu vurgulamak, bu alanda toplumda hiçbir kesimin elinde hazır çözümler bulunmadığını ve birçok şeyin yeni baştan tartışılması gerektiğini belirtmek istiyoruz.

1. Ekonomik gelişmenin kırsal alanlar üzerindeki baskısı giderek artıyor. Önümüzdeki yıllarda, başta sanayi ve enerji olmak üzere, konut ve turizm sektörlerinin toprak ve su kullanım talepleri giderek büyüyecek ve tarım ile rekabet edecektir.(13) Kırsal kesimde Üretim açısından sorunlu, tarima elverişli olmayan fazla yağışlı, kurak, verimsiz topraklar, dik yamaçlar genellikle aynı nedenlerle sağlık, eğitim ve ulaşım hizmetleri açısından da sorunlidur. Bu durumda, bugüne kadar sürdürülen tarım destekleme politikaları, bu tür büyüğen kırsal sorunların çözümü için giderek yetersiz kalacaktır.

2. Türk tarımı bir modernizasyon süreci geçirdiği 1950 ile 1980 arasında yıllık ortalama katma değerini yüzde 3,5'lük bir tempoda artırmıştır. Aynı dönemde, yıllık nüfus artış ortalamasının yüzde 2,5 olduğu düşünülürse, tarım sektörü başta gıda maddeleri olmak üzere hem yurtiçi arz, hem de ihrac olanaklarını artırmış sayılır. 1980'lerin başında, kişi başına günlük kalori alımı 3000 gibi göreli olarak yüksek bir düzeye çıkışmış görünüyorrsa da, nüfusun gerçek beslenme ölçütünü gösterecek olan hayvani protein tüketimi dünya ortalamasına göre en az yarı yarıya düşüktür. Bu oran, 1980'lerin sonunda da aynı düşük düzeydedir.

3. 1950'de tarım henüz kapalı bir sektör iken, 1980'e gelindiğinde büyük ölçüde piyasa ilişkilerine açılmıştı. Bu, üretimde bir yapısal değişmeye de yol açtı. Önce ekim alanlarının genişlemesi, sonra da su, gübre, ilaç gibi girdilerin artışı bu değişimnin etkenleri oldu. Ürün bileşiminde tıbbi tohumların oransal olarak azalışı, yağlı tohumların, sınağı hammaddelerin sebze ve meyvaların artışı aynı dönemin özellikleidir. Ancak, hayvani ürünlerin payı yüzde 35-38 arasında kaldı ve pek değişmedi. 1950'den 1980'e kadar hayvancılıkta gelişmeler olmuşsa da, hayvancılık ayrı bir uzmanlaşma sektörü olarak önemli bir büyümeye göstermemiş, hayvansal üretim halâ bitkisel üretimle birlikte yapılagelen bir 'yan ugraş' niteliğini

sürdürülmüştür. Türkiye'deki 4000'e yakın tarım işletmesinin aşağı yukarı onda dokuzunda durum böyledir (14). 1980'lerde ise, tarım sektörünün ürün bileşiminde olumlu sayılamayacak belirgin bir değişme görülmüyor: Hayvancılık ürünlerinin payı, 1978'deki yüzde 39'dan 1990'da yüzde 23'e düşmüştür, hayvancılık sektörü sadece görelî olarak değil mutlak olarak da küçülmüştür. Bunun sonucunda, sütten başlamak üzere, hayvancılık ürünleri azalmıştır.

4. 1980'ler ekonomide yatırımcılığın gerilediği dönemdir. Tarım yatırımlarındaki düşüş ise oldukça belirgindir. 1970'lerde, tarım yatırımlarının payı toplam yatırımların yüzde 11-13'ü dolayında iken, 1980'lerde bu oranın yarısına düşmüştür. Düşüşün etkisi üretim artışının zayıflamasıyla da ortaya çıkıyor. 1980'lerin ilk yarısında tarımda yıllık ortalama katma değer artışı yüzde 2.5 iken, ikinci yarında bu 1.8'e düşmüştür. Nüfusun hâla yılda ortalama yüzde 2.5'lik bir tempo ile coğaldığı düşünülürse, üretimin yavaşlaması ile birlikte toplumda beslenme sorunlarının büyüyeceği de ortaya çıkmaktadır. Türk tarımında toprak verimliliğindeki artışın 1980'lerde sıfır mertebesinde kaldığını da buna eklersek, bu tablo, Türk tarımının gelecek yıllarda dış kaynaklı ürünlerle hem iç hem de dış pazarlarda rekabet şansının zayıfladığını, kısacası,

tarım politikalarının büyük değişiklikler istediğini gösteriyor (15).

5. Sorunlara çözüm bulma açısından, Türkiye sanılabileceğinden daha bağımlı ve ikilemli bir konumdadır. Tarım için zor yıllar olan 1980'lerde, Türkiye ihracatını 2 milyar dolar düzeyinde tutabilmek için giderek miktar olarak daha fazla tarım ürünü ihrac etmiştir. İhraç edilen ürün çeşitlerinde ve ülke sayısında artış olmasına rağmen, ihrac gelirinde artış olmamıştır. Öte yandan, çalışan kişi başına yurtıcı tarım gelirleri nin tarım dışı gelirlere oranı gitgide azalarak 1930'lu yılların buharan koşullarındaki oran olan yüzde 14-15'e düşmüştür (16). 1980'lerde süreklilik kazanan bu eğilimler, bugünkü koşullar sürdürdü tarımın GSMH'dan aldığı payın küçülmeye devam edeceğini ve tarımdaki krizin de çok yönlü olarak büyüyeceğini gösteriyor.

6. Türkiye'nin tarımdaki bağımlı ve ikilemli konumu, önumüzdeki dönemde Avrupa Topluluğu (AT) ile Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların birbirinden oldukça farklı çizgilerde bulunmalarından da etkileñebilir. Dünyada tarım ürünlerini ticaretinin liberalleştirilmesi yolundaki görüşme ve tartışmalar yoğunlaşmaktadır. Bu konuda, AT tarım sektöründeki en koruyucu politika çizgilerinden birini uygulamaktadır.

Türkiye hem AT'na Üyeliğ iddiası taşıyıp, hem de bu politika çizgisine ters tavır almayı başdaştıramaz. Öte yandan, 1980'den beri Türkiye'nin çizgisi, Dünya Bankası gibi, tarımda destekleme politikalarına son verilmesini talep eden kuruluşların etkisine gitgide daha açık hale gelmiştir. Bu konuyu çözmeksiz, Türkiye önumüzdeki dönemde işlerlige sahip bir tarım politikası oluşturamaz.

7. 1930'lardan sonra 40 yıl süreyle öikenin gündeminde kalmış, fakat çözüm getirebilecek siyasal iradenin ortaya çıkmaması Üzerine bir sonuca bağlanamamış olan toprak sorununu veya yarım yamalak çözümler içinde aniamını yitiren kooperatifleşmeyi burada ele almıyoruz. Buntar aynı, kapsamlı incelemelere konu oimalıdır. Bu gibi önemli yapısal ve kurumsal yönlerinin dışında, tarım sektörüne yönellecek politikalar eskisine göre daha keskin hale gelen seçeneklerle karşıkarsıya bulunuyor. Bugüne kadar uygulanan tarım politikasının büyük sorunu, birbirine zıt etki yapan tedbirleri aynı zaman dilimi içinde yürütmeye çalışmak, böylede amaçlara erişmekteki başarısı (ve başarısızlığı) sınıyayamamak olmuştur. 1990'larda ve sonrasında, buntarı görmezlikten gelmek veya geçiştirmek iyice zorlaşacaktır. Seçeneklerin tercihi ise siyasal karariara bağlıdır.

8. Karşılaşıtlacak seçenekleri şöyle özetleyebiliriz (17) :

(a) Kendine yeterlilik ile ithalat. Türkiye'deki tarım politikalarında gecmiste amaçlanan şeylerin başında temel besin maddelerinde yeterli üretim düzeyine erişmek gelmiştir. Toplam Üretimin en büyük bölümünü oluşturan tahıllar dış ticaret açısından önemsizdir. Cumhuriyet'ten sonra ekimine başlayan çay, ayçiçeği, şeker pancarı gibi ürünler kendine yeterliliği amaci almıştır. Coğunuyla övür siniriamasını yansıtın, fakat bir slogan halinde kullanılan kendine yeterlilik ise, yeterli beslenmenin ölçüsü olamamıştır. Dış ticaret dengeleri bakımından kendine yeterli olmayan, fakat Türkiye'den daha iyi beslenen birçok ülke vardır.

İsin başka bir yönü, söz konusu kendine yeterliliğin arkasında bir 'yetersizliğin' bulunmuşudur. Eğer tarım ürünlerindeki girdi ithalatı (ki 1980'lerde artış göstermiştir) dikkate alınırsa, tablonun farklı olduğu görülür. Gerçekte, bazı durumlarda girdilerin ithali yerine doğrudan ürünün ithali daha ekonomik olabilir.

(b) Bitkisel üretim ile hayvancılık. Ekonomik gelişmede yol alındıkça bu iki üretim türü birbirlerini tamamlar hale geldikleri gibi, daha çok rekabet de edeceklerdir.

Hayvancılıktan beklenenek olan, bitkisel ürünlerin daha nitelikli besin maddelerine dönüştürmektir. Ancak, bitkisel ve hayvansal ürünler (besin maddesi olarak) piyasada rekabet halindedir. Böylece, bu ürünlerin görelî fiyatları, ekim alanlarının ne ölçüde yem bitkilerine ayrılacağını ve bitkisel ürünlerin ne ölçüde hayvanlara yem olarak verileceğini belirleyecektir. Türkiye'deki uygulama gösteriyor ki, devletce bitkisel ürünlerde yönetilecek yüksek fiyat desteği (eğer hayvancılık üretimi böyle bir destek görmüyorsa), hayvancılık sektörünün yem sorununu çözemez, zorlaştırır. Böylece, bu sektörün rekabet gücü de zayıflar. Bu durum sürerse, yem ekim alanları bitkisel üretime kaydırılacaktır.

Bu konu ile de bağlantılı bir başka sorun, tarımda ne ölçüde gıda maddesi ne ölçüde hammadde üretilmesidir. Türkiye'nin hammadde ihracatının azalmakta oluşu, hammaddelerin işlenmek üzere iç pazarda talebinin arttığını işaretler. Bugün ülkenin önemli ihracat malları arasında bulunan tekstil ürünler, deri eşya ve halının maliyetleri büyük ölçüde tarım politikasının etkilerini taşımaktadır.

(c) Tarım üreticisi ile gıda sanayii. Tarım ürünlerinin ne ölçüde işleneceği, tarım politikası ile belirlenir.

Tarım Üretimine doğrula sağlanan destekler büyük ölçüde ürün arzını etkilerken, gıda sanayiine yöneltilen destek daha çok tarım ürünlerine olan talebi etkiler niteliktedir. Türkiye'de önumüzdeki dönemde önemi artacak olan bu konu henüz politikalar düzeyinde sereğince ele alınmamıştır. Gıda sanayiinin sağladığı destek, tarım politikası dışında düzenlenmiştir. Gıda sanayii özellikle dış ticaret teşviklerinden veya yabancı sermaye ile bağlantılı ise, yabancı sermaye teşviklerinden yararlanacak biçimde ele alınmıştır. İşlenmiş tarım ürünlerinin çoğu kez 'sanayi ürünü' olarak nitelenmesi, Türkiye'de bu tür bir politika bozukluğunun da yansımasıdır.

(d) Belirttiğimiz ikilemier ve seçenekler çoğaltılabılır. Çünkü, gelişme stratejisinde iddialı olmak, sorunları örtbas etmek yerine, çözüm isteğiyle sorun üretmekte iddialı olmakla mümkündür.

Ürünlerde fiyat desteği vermek ile girdilerin sübvansiyonuna yönelik, ikilemlerden biridir. Türkiye'deki desteleme politikalarında bugüne kadar bir tercih ortaya çıkmamış, hem girdilere hem de ürün fiyatlarına destek sağlamak gibi bir yol izlenmiştir. Fiyat desteği, siyaset nedenlerden de etkilenecek yürütülmüş, tüm bitkisel ürünler kapsamamıştır. Taze

sebze ve meyvalar genellikle destek dışı kalmıştır. Çeşitli girdi destekleri arasında ise, özellikle ticari gübreye verilen sübvansiyon önem kazanmıştır. 1990'lardan başlayarak, 'hem onu hem de bunu' çizgisinde, verimlilikten çok popülezmi geliştiren bir politikanın ekonomiye yükü çok ağırlasalacaktır.

Kuru tarım ile sulu tarım, bu sektörün eskidenberi bilinen birçok tartışmasını kapsar. Sulanabilir arazilerin tümü sulansa bile, tarım alanlarının büyük bölümü kuru tarımla (doğal yağışla) işlenecektir. Ancak, 1990'lı yıllarda sonra GAP ile bağlı sulama projelerinin gerçekleşmesi, özellikle destekleme fiyatları ile ilgili yeni sorunları gündeme getirecektir. Örneğin, hem kuru hem sulu koşullarda ekilen ürünlerde aynı (ya da farklı) destek fiyatının verilip verilmeyeceği, Türkiye'nin ekonomide kaynaklarını daha büyük duyarlılıkla kullanmasının kaçınılmaz olduğu koşullarda ciddi politika kararlarını gerektirecektir.

Tarım politikalarının kırsal kesim (Üreticiler) ile kent kesimi (tüketiciler) üzerindeki zıt etkileri, yakın bir gelecekte daha da keskinleşecektir. Örneğin, 1980'lerde, tarım ürünleri ihracatından fon (ihracat vergisi) alınmıştır. Bazı işlenmiş gıda maddeleri

'sanayi ürünü' olarak tanımlanarak, tüm sanayi ürünlerinin ihracatta yararlandığı vergi iadesi kapsamına girmiş, fakat tarım sektörü net olarak ihracat vergisi ödemistir. Bu, kentli kesimin yararına, tarım üreticilerinin aleyhindedir.

Buna karşılık, tarıma destek vergi gelirlerinden sağlanır ve vergi yükü de sadece orta sınıfın (büyük çoğunuğun) üzerinde kalırsa, böyle bir tarım politikası çizgisinin faturası kentli kesime daha ağırlıkları olarak yüklenir. Bu, gelişme yolunda karşılaşılan kaçınılmaz seçeneklerden biridir.

Kesimler arasında (tarımdan sanayie) gelir transferi yaratan politikalar, kırdan kente göçü teşvik ettikçe şu daha açık görülür: Tarım gelirlerine dönük politikaları artık sadece 'belirli bir sektörün' kapsamı içinde düşünmek yanlış olur. Başka ülkelerin (ve Türkiye'nin) gelişme çizgisi şunu gösteriyor: Gıda maddelerinin ucuz kalmasına yönelik tarım politikaları ile ücretleri düşük düzeyde kontrolde tutan politikalar arasında zaman içinde ister istemez bir bağlantı olmaktadır. Eğer tarım sektörü, kent nüfusunun önemli bir bölümünün asgari geçim düzeyinde kalmasını sağlayan fiyatlarla üretim yapmaya ayarlanmışsa, modernleşme ve hızlı gelişme sansini da yitiriyor. Zamanla tarımdaki

nüfus azaisa ve sanayinin GSYH içindeki payı artsa bile, tarımda yerlesen gücsüz yapı, ekonomik gelişime bakımından geriletici etkiler yapacaktır.

1990'larda bu noktaları dikkate almak şart olmuştur. Kaldı ki, dünya ticaretine konu olan ürünlerle ilgili olarak (Türkiye ihrac veya ithal etmese bile) artık bir ülkenin kendi başına başarılı bir destekleme politikası yürütmesi oldukça güçleşmiştir. Özette, tarım politikalarının geçmiş 40 yıl süresince bu sektörde belirli gelişmeler sağlayan, fakat aynı zamanda popülist siyasete de kaynaklık yapan nitelikleri sınırlarına varmıştır. Bu çizginin sürdürülmesi, bundan sonra Türkiye ekonomisine çok pahalıya mal olur. Yeni politika çizgisi iki seyden vazgeçmeyi zorlaştırıyor: Bunlardan biri dünya tarımının görelî fiyat yapısı, öteki de Türk tarımının belirli ölçülerde korunması zorunluğudur. Sunu söyleyebiliriz: GATT ve uluslararası platform olanaksız kılmadıkça, yeni politikalar için, seçenekler üzerindeki tercihlerin ortaya çıkması, teknik düzenlemeler ve yeni kurumlaşmaların da böylede olması gerekiyor.

(D) GENEL ENERJİ POLİTİKALARI için Üzerinde durulacak noktaları söyle özetleyebiliriz:

1. Türkiye, bugün enerji kaynakları açısından zengin ülkeler arasında yer almıyor. Bunu hareket noktası olarak almak durumdayız (Enerji kaynaklarını zenginleştirme olanağı ayrıca tartışılmazı gereken bir konudur). Toplam enerji tüketimini *yurtıcı kaynaklarla* karşılama oranı 1963'de yüzde 83 iken, 1990'da yüzde 54 düzeyine inmistiir. 1963'den 1990'a uzanan dönemde birincil enerji tüketimi (ticari olmayan enerji kaynakları ile birlikte) yılda ortalama yüzde 5 dolayında artarken, birincil enerji üretiminde aynı artış yüzde 3,5 dolayında olmuştur. Yurtıcı enerji üretiminin tüketimi karşılama oranı böylece düşmüştür.
2. Türkiye'nin üretim süreçlerinde, 1960'dan sonraki yirmi yıl boyunca enerji yoğunlukla kullanılmıştır. 'Enerji Yeşinlik Katsayıları' (yani, ticari enerji tüketimi/GSYİH oranları) yatırım oranlarının yüksekliğine, özellikle ara ve yatırım malları sanayilerindeki yatırımların artışına paralel olarak yüksek kalmıştır. 1980'den sonra, sanayileşmekten vazgeçen bir politika çizgisinin benimsenmesi ile, yatırım oranlarının düşmesi, ara ve yatırım malları yatırımlarının reel

olarak gerilemesi enerji esneklik katsayılarının düşmesine neden olmuştur. Yoksa bu düşüş, enerji verimliliğini artırsından ileri gelmiş değildir. Sanayinin kaynak kütüphanme talebini artıran bir gelişme stratejisi, söz konusu katsayıları hızla yükseltecektir.

3. Türkiye'nin enerji açığı ithalatla kapanmaktadır. Petrol, kömür ve doğal gaza ödenen ithal faturası, bugün GSMH'nın yüzde 10'u, ithalatın yüzde 40'si, ihrac gelirlerinin de yüzde 50'si düzeyindedir. Enerji ile ilgili öngörüler ve politikaları uzun dönemde içinde düşünmek doğrudur. Ekonomide önumüzdeki onbes yıl için (yilda ortalama yüzde 7 gibi) makul derecede yüksek ve sürekli bir büyümeye hızına dayanan bir gelişme senaryosu benimsenirse, enerji talebindeki artışın yilda ortalama yüzde 7'ye, üretimdekinin ise yüzde 6'ya çok yakın olacağını öngörmektedir. Bu gelişme temposunun enerji ithal faturası ise, GSMH'ya ve toplam ithal giderlerine oranları bakımından belittığımız bugünkü düzeylerin altına inmez. Sektör politikalarını tasarırken bunu bilmek gerekiyor.
4. Yüzde 7'lük bir gelişme senaryosu ekonomide enerji talebinin yapısını değiştirecek ve esas olarak sanayinin tüketimini artıracaktır. Toplam enerji tüketimi içinde

1980'lerin sonunda yüzde 30'luk payı bulunan sanayinin enerji talebi, bundan onbeş yıl sonra yüzde 50'yi asabilir ve asması gerekdir. Bu senaryo içinde, tarımın bugünkü yüzde 5'lik ve ulaştırmancının yüzde 20'nin biraz altındaki paylarının pek değişmeyeceğini, bugün yüzde 40 düzeyindeki konut payının yarı yarıya gerileyeceğini düşünmek doğaldır. Böylece, Türkiye'nin enerji tüketimi kalıbında zaman içinde bir değişme olacaktır.

5. Sanayinin enerji talebini bugünkü düzeyin rahatça üç katına çıkaracak bu değişme, somut olarak sanayinin kok kömürü, taş kömürü, petrol, doğal gaz ve elektrik enerjisi talebinin artışı demek olur. Bu ise, bir yandan mevcut ve yeni enerji tesis projelerinin yürütülmesini, bir yandan da sanayı kesimi için (kömür, petrol ve doğal gazdan oluşacak) önemli boyutta bir ithal enerji paketinin tasarılanmasını şart kılar. Enerji sektörünün mali ve ticari işler içindeki payı (deha doğrusu, ticaret ve finansman piyasasındaki yeri), böylece mutlak ve görelî olarak büyüyecektir. Yeni 'enerji piyasası'nda hem ticaretin, hem de teşvik araçlarının önemi artacaktır. Ayrıca, bu piyasaya yapılacak müdahaleler ve sübvansiyonlar, burada oluşacak karların, rantların bölüşümünü, kaynakların içe ve dışarıya transferini etkileyeceği için başka bir önem kazanacaktır.

6. Enerji talebinin bu yeni tablosu ile ilgili birkaç noktaya dikkat çekmek gerekiyor:

(a) Sanayinin artan talebi 1970'lerdeki türden 'ucuz enerji' ile karşılanamaz. Tam tersine, Türkiye için enerjinin gitgide kit ve pahalı bir kaynak haline geleceğini bilmek gereklidir. Bu ise, enerji fiyatlamasını ön plana getirecektir. Enerji fiyatlarının 1960-1970'lerdeki gibi bir sübvansiyona bağlanması, 1990'larda düşünülemez. Bu fiyatlar, maliyetleri ve piyasa ranclarını kapsayacak biçimde oluşturulmalıdır. Bütün bunlar, enerjide teknoloji seçimini ve üretim süreçlerinde enerjinin daha etkin kullanılmasını şart kılacaktır. Enerji verimliliği artırılmaksızın bu tablo işlerlik kazanamaz. Şüphesiz, böyle bir sistem iki olasılığı gözden kaçırımayacaktır: Birincisi, tarifeler tümüyle önemsiz olmayacağı, sektör politikaları için kullanılacaktır. İkincisi, fiyat sisteminin işlemeye olasılığı düşünerek enerji fiyatlaması için kural ve standartlar getirilecektir.

(b) 1970'lerde Türkiye'nin ciddi bir enerji darboğazı ile karşı karşıya kaldığını ve ağır enerji faturası üstlendiğini, bunun ekonomiyi, sanayilesmenin kritik bir aşamasında yakaladığını biliyoruz. 1980'larda,

dünyada benzeri bir sok veya dönüşüm senaryosu beklenmiyor. Enerji kalibi ve fiyatlamasının istikrarlı bir süreçte girdiği gözleniyor. Bu yapının, ancak dünyanın büyük devletleri veya onların oluşturduğu bloklarca değiştirilebileceği, bunun dışında bir enerji krizinin doğmayaçağı söylenebilir. Ancak, Türkiye için sorun, yüksek enerji talebinin (ve faturasının), sanayideki artıra bağılı olarak arnasından, yanı, Ütkenin kendi gelişime gereksinmesinden doğacaktır. 1990'larda enerji gereklilikini birkaç kat artıracak bir gelişime senaryosuna yönelik, Türkiye'nin belki de tek çıkış yoludur. Bu ise, kendi enerji "krizimizi kendimizin düzenlemesi" demektir. Kısacası, 1990'lar, enerjide daha öncekiinden farklı biçimde ustalıkla ve çok yönlü politikaların oluşturulmasını gerektiriyor.

(c) 1990'larda, Türkiye'nin dış ilişkilerinde aymalılığın ve avantajlı konuma sahip bulunmayıcağıını düşünmek daha gerçekçidir. Enerji ithalatını ülke dünya piyasalarından ve dünya fiyatları üzerinden yapacaktır. Bu bakımdan, Ütkenin enerji kaynaklarını ve türlerini çeşitlendirebilmek, genel enerji politikasının önemli noktası olacaktır. Az sayıda enerji türüne ve kaynağına bağımlılık ise, gelişme stratejisinde kolay aşılamayacak darboğazlar yaratır.

(d) Önem kazanacak olan seyierden biri enerji yönetimidir. Bugün eski enerji yönetimi modelinin sınırlarına erişilmistīr. TEK'in ve TTK'nın simgelīedīgi enerji yönetimi çıkmaza gelmiş görünüyor. 1990'lardan başlayarak, enerji kaynağının kullanımını yeniden yatırıma dönüştürecek (yatırımcının bunu geri alabilīmesini garantileyecēk) ve böylece enerji arzını güvenceye alacak bir sistem kurabilmek gerekīyor. Bugün TEK sistemi içinde enerji yönetiminin üretim, işletme, dağıtım ve tâhsilat gibi ana bölgelerinin birlikte yürütülmesi olanaksız hale gelmīstir. Enerji arzının 1990'larda hem birkaç katına çıkması, hem de süreklīliğinin kesilmemesi enerji üretiminin ana bölgelerinin birbirinden farklılaşarak, iyi bir koordinasyon altında yürütülmeyile gerçekleşebilir.

(e) Bütün bunlar, önümüzdeki onbeş yıllık dönemde bir gelişim stratejisinin tercihlerini izleyen bir 'Stratejik Enerji Programı' oluşturmayı gereklilīyor. En kısa sürede bunun çalışması yapılmış tamamianmalıdır. Türkiye ekonomisi için ortalama yüzde 7 çevresinde bir büyümeye hızını gerçekleştirecek, hatta bunu aşacak bir enerji arzının teminini amaçlayacak bu program yatırımlı, işletme, finansman, örgütlenme ve bütün bunlar için yapılacak işbirliği gerçekçi biçimde ögeslerini kapsalı̄dır. Bunun başlangıç

noktası mevcut enerji yatırımları ve projelerinin gözden geçirilip beklemeden gerçekleşmesini sağlamaktır. Tüm termik ve hidrolik kaynakların projelendirilmesini hızlandıracak yatırım aşamasına getirmek ve nükleer enerji santrallerinin yapımına geçmek böyle bir programın ana parçalarıdır. 'Enerji piyasası'nın genişliğini, finansman ve ticaret boyutlarını iç ve dış yatırım çevrelerine anlatmak yine bu programın önemli parçasıdır. İleri teknolojiye dayalı, verimli enerji kütulan enerji arac gereçleri imalatını ve piyasasını teşvik etmek, enerji ithalatını çeşitlendirmek ve güvenilir hale getirmek de yine aynı kapsamında somutlastırılmalıdır.

## (E) ULAŞTIRMA VE YERLESİME DÖNÜK POLİTİKALAR.

Burada ulaşırma politikalarını genel düzeyde, bazı sorunlar ve geleceğe dönük yeni yerleşim önerileri çevresinde ele alıyoruz. Ayrıntılı düşünceler ve öneriler, geniş ölçüde üretimin ve özellikle sanayi programlarının hazırlanması ile birlikte oluşturulabilir. Türkiye'de ulaşırma politikaları genel olarak bir eşgüdümşüzlüğü ve dünyanın ileri sistemlerindeki gelişmelerden kopukluğu yansımaktadır. (18)

1. Ulaşırma hizmetlerinin yürütülebilmesi için bazı aşamalardan geçilmesi gereklidir. Planlama, altyapının gerçekleştirilmesi, taşımacıların örgütlenmeleri, taşımamanın düzenlenmesi ve güvenliğin sağlanması ulaşırmanın zorunlu aşamalarıdır. Türkiye'deki tablo, ulaşırma hizmetlerinin aralarında belirli bir eşgündüm bulunmayan farklı Bakanlıklar, kurumlar ve kesimlerce yürütülmüşdür. Ayrıca, ulaşırmanın tek bir işlev gibi yürütümesi gereken bazı alt sektörlerinde de durum böyledir.

Örneğin, ülkede taşımaların çok büyük bölümünün (yolcu taşımalarının yüzde 93'ü, yük taşımalarının yüzde 71'inin) gerçekleştirildiği karayolu taşımaları, Ulaşırma Bakanlığı'nın önemsiz düzeyde kalan bazı eylemleri dışında hiçbir kuruluşun düzenleyiciliğine bağlı değildir.

2. Gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye'nin yolcu ve yük taşıma değerleri çok sınırlıdır. Ayrıca, taşımının sistemler arasındaki dağılımı da, büyük ölçekli bir gelişmiş ülkeninkinden uzaktır. (Bu dağılım, taşımının algılanan birim maliyetini ve böylece sistemin özelliğini gösterir.)
3. Taşımının sistemler arasında dağılımı ülkemizde çarpıktır. Türkiye genelde ulaşımda yeni sistemlere kapati kaçmıştır ve bu halini sürdürmektedir. Pek çok belediye kentiçi hatta kentlerarası taşımalarda otobüsten başka bir sistem bilmemekte, aynı zamanda bunları da çok kötü kullanmaktadır. Yeni sistemlere geçilmesinde maliyet, arazi kullanma, kent arazilerinin elde tutulması gibi konularda önemli yararılar vardır.

Ülkemizde kentiçi tasımların ağırlığı özel sektör tarafından işletilen sistemlerin elindedir. Kendi çıkışlarını encoklayacak olan bu sistemler yol yapımları, kentin en iyi yerlerinin bu tür taşıtlara ayrılması, yasalara aykırı davranışlarına gözyumulması gibi dolaylı yollardan fakat büyük ölçüde desteklenmektedir. Belediyeler yol yapım ve bakımından 'Başlarını almadıklarından' diğer sistemlere geçiş hayal olmakta veya işe başlamak çok gecikmektedir. Bu arada da kent toprakları kapışılmaktadır.

Kentlerarası durum da farklı değildir. Trafik kompozisyonunda ağır taşıt oranları çok yüksek - yüzde 50 ile 60 - olduğundan diğer ülkelerde iki şeritli basit bir yoldan geçirilen trafik akımları için bölünmüş yollar yapılmakta, hatta kamyon trafiği çok yükü bir otoyol furyası bastırılmış bulunulmaktadır. Otoyollar genelde otomobil trafiği içindir. Kamyonlar için teknik bir esığı varır. Bu esik günde 100 000 ton civarındadır. Kamyon trafiği bu düzeye çıkan bir akımda otomobil hemen hemen silinir.

4. Ulaştırma yatırımları kamu ve özel kesimce yapılıyor. Ancak, burada eşgüdümşüzlük kadar, ulaşım sektörünü etkileyen özel kesim yatırımlarına belliğin bir öncelik verilmesi, ulaşım sisteminin çarpıtılmasında etkili olmuştur. Örneğin, Ülkenin bugünkü yönetimi demiryolundan daha pahalı olan otoyol yapımını siyaset nedenlerle tercih etmiş, taşıt parkının özel girişim kesimi tarafından sağlanmasını bir 'avantaj' gibi göstermeye çalışmıştır. Yönetimin otoyol yapımı için bütçe dışı kaynaklara yönelmesi ile, ulaşım sistemi özel girişimciye (verimlilik veya etkinlik karşılığı olmaksızın) kaynak aktaracak biçimde kullanılmışmaktadır.
5. Ülke gündemindeki en önemli ulaşım konusu haline getirilen otoyol yapımı, paralelinde demiryolu yapımı

getirilmediğinden, karayolları yatırımlarına hız verilen yıllarda sonra hep görüldüğü gibi ileride çarpık bir yapının temelini oluşturmaktadır. Halen çok önemli bir yatırım payı alan karayolu sektörünün yanında diğer sistemlere ayrılan pay hemen hichtir. Buna göre, on yıl sonra taşimanın hemen hemen tümünün karayollarında üstlenilmesi gerekecektir. Oysa, bu olanaksızdır. Karayolunda teknolojik bir eşik vardır, yeni sistem belirli bir değerden fazlasını zorlarsa da taşıyamaz. Demiryolu, on yıl sonra sanayinin taşıma tıkanıklıkları içinde kalmasına neden olacaktır.

Kısacası, Türkiye'de çeşitli iç ve dış etkenlerle veya otomotiv sanayiini kamçılamak için otoyol yapmak siyasal bir tercih haline gelmiştir. Ancak, demiryolu yapımı için de o ölçüde fon ayrılması teknik bir zorunluluğuktur.

6. Ülkemizdeki ulaşım akımlarında taşımların büyük çoğunluğu Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana'yı bağlayan dörtgen içindedir. Buna karşılık 'Doğu', ulaşım etkinliğine genelde tek yönlü taşımalar ile katılmaktadır. Genel olarak, Doğuya tüketim ve yatırım malları taşınırken bu yöreden 'Batı'ya sadece büyük kentlere gitmek isteyen insanlar gitmektedir. Ülkenin genel ekonomik düzeyinin yükselmesi taşimalara etkir.

Yakın gelecekte hareketliliğin (kişi başına yolcu x kilometrenin) hızla artacağını bilmek gerekdir.

7. Aşağıda, ulaşırma hizmetlerinin, yeni sektör politikalarının işlenliğini kolaylaştıracak, bunlara alan tanımları getirecek ve üretimin ülke içinde yeni yerleşme dokularını kuracak rolüne örnek olmak üzere, Türkiye'de oluşturulabilecek yeni üretim ve ulaşırma akşları önerilmektedir. Bunların, gücü ve ileriçi bir siyasal akımın yeni kaynaklar oluşturmmasına katkı yapacağı da dikkate alınmak gerekiyor.

(a) 1. AKS Doğu akısı. Bu aks Tirebolu'da oluşturulacak bir açık deniz limanı ve bu limanı kuzeyden güneye doğru GAP'a bağlayan bir demiryoluundan olusacaktır. Bu aks boyunca gelişecək merkezler doğudan gelecek akımı iş olanakları sağlayarak durduracağından hem yeni bir arazi kullanımını ortaya çıkaracak, hem de GAP'ın yaratacağı faaliyetler yörede kalacaktır. Ayrıca bu aks ile, Doğu Avrupa'ya etken ve GAP'a kadar uzanan bir bağ olusur. Bu, Orta Doğu'nun petrol bölgesi ile Doğu Avrupa arasında yeterli bir bağdır.

Aks çevresindeki yeni yerleşimlerin genelde gıda ve tarıma bağlı diğer sanayilerde toplanacağı düşünülebilir. Bu, eğitim düzeyi çok yüksek olmayan

bir insan gücünün ekonomiye entegrasyonunu kolaylaştıracaktır. Burada dikkat edilecek bir nokta sudur: Demiryollarının elektrifikasiyonu gerçekleştirilmelidir. Elektrik enerjisinin bolluğu ve coğrafi koşullarının uygunluğu bakımından GAP bölgesi Türkiye'de demiryolu rönesansının da öncüsü olabilir.

(19)

(b) 2.AKS Bu aks halen var olan; ancak ucu bağlı olmadığı için aks görevi yapamayan Zonguldak-Ankara hattının Konya'ya oradan da Silifke'ye indirilmesi ile elde edilecektir. Silifke'de (veya Anamur'da) yapılacak bir açık deniz limanı Mersin-İskenderun limanlarının iç Anadolu'ya yönelik yükünü alacaktır. Bu iki liman zaten GAP güney/batı yükünü alacağı için yeterince yükü olacaktır. Adana güneyinde bir açık deniz limanı yapılması yerine burada bir iç su çıkış ağzi yapılması ve Adana'nın kanalla buraya bağlanması daha akılçıl bir çözümüdür. Bu aks boyunca önemli tarım/tarıma dönük sanayi/diğer imalat sanayii sektörlerinin yoğunlanması beklenebilir.

(c) 3.AKS Bu aks yeni Ankara-İstanbul hızlı demiryolu hattı boyunca oluşacaktır. Yukarıda, sanayi politikaları bölümünde bu aksın çevresinde olusacak bir büyük mekan projesine değinmiştik. Bu hattın kalite

yönünden çok yüksek olması, 'bilime dayalı' sanayi sektörleri ile müşavirlik vb hizmetlerin buraya gelmesini sağlayacaktır. Demiryolunun yapımından sonra Ankara ile İstanbul arasında seyahat süresinin 2 saat civarına inmesi bu aksın önemini göstermektedir. Sapanca ve Ayas potansiyel iş merkezleri olarak gelişebilir.

(d) 4.AKS Navigasyona açılacak Sakarya Nehrinde olusacaktır. Bu nehrin 'Mimar Sinan Kanalı' ile İzmit Körfezine bağlanması İstanbul Boğazındaki deniz trafiğini azaltacağı gibi yörenin halen tıkanmış olan sınai gelişmesini de hızlandıracak ayrıca İzmit körfezinde bir çevre temizliği de sağlayacaktır. Kağıt, yöredekî sanayinin taşımalarını sadece otoyolların üstlenmesi beklenemez. Bu, dünyanın her yerinde böyledir.

8. Kentiçlerinde ana yerleşim alanlarını kısa sürede toplu taşım sistemleriyle desteklemek gereklidir. Aksi halde, önemli boyutlarda arazi kullanmaya yönelik bozuklukların çıkması kaçınılmazdır. Bu sistemlerin seçiminde doğal olarak mühendistik fizibilitesi ile ekonomik fizibilitelere bakılacaktır. Ancak, ülkemizde dikkat edilmesi gereken diğer bir etmen finansal fizibilitelerdir. Projeler ne kadar uygun olursa olsun kaynak bulunamadığından gerçekleştirmeler düşük

kalmaktadır. Bu durumda da boşluğu doldurmak üzere, 'geçekondu türü ulaşım sistemleri' ortaya çıkmaktadır. Büyük çaplı modern bir hizmet olan ulaştırmada, bu boşluk böylece, uygunsuz ve ülkeye çok pahalıya mal olan başka 'sistemcikler' ile doldurulmaktadır. Metro bekleyen büyük kentlerde taşımayı minibüsler üstlendiğinden karayolu ağı ve kentsel alanlar işgal edilmekte, yerel yönetimler maddi olanaklarını buralara akıtmak zorunda kalmaktadır. Böylece, güncel sorunlar aşırı köklü çözümlere gitmemektedir. Yapılacak şey basit, ucuz türden raylı sistemlerin getirilmesidir.

9. Ülkemizde herhangi bir ulaşım planı yapıltırken ulaşırma alanında önumüzdeki yıllarda dünyada ne tür gelişmelerin bekleneceğini gözönünde tutmak şarttır. Özellikle transit trafiğe açık olan Ülkemizde dünyadaki gelişmeleri izlemek kolayca sistem dışı kalmayı doğurur. Ekonomik yapının her katmanı bunun ekonomik yükünü çok kısa zamanda duyar.

Ulaşım teknolojisinde dünyada bazı önemli gelişmeler bekleniyor. Daha güvenli, daha hızlı, daha ekonomik ve daha konforlu taşıtların ortaya çıkacağı açıkça görülmektedir. Trenlerin hızlanarak orta mesafeleri de etkinlik alanı içine alacağı belli olmaktadır. AT

içinde tren ulaşımının esası olarak kabul edilmektedir. Trenlerin hızı saatte 250 kilometreyi geçecektir. Bunun yanı sıra, hava taşımacılığı da kentlere yaklaşmak, güvenliği başka yollarla sağlamak gibi yöntemleri geliştirecektir. Deniz ve su yolları yük tasimasında yine en önemli payı alacaktır. Karayolu ise "Özel"liğinden ötürü kısa mesafelerde çok etkin olmaya devam edecektir. Ülkemizde otobüslerin karayolu yolcu tasimasındaki ve kamyonların yük tasimasındaki payının dünyadaki gelişmeleri izleyebildiğimiz ölçüde azalacağını bilmek gerekmektedir.

## SONUÇ

Bu çalışmada, özellikle ekonominin sermaye birikimini ağırlıklı olarak etkileyen sektör politikaları tartışılmıştır. Sektör politikalarının geçmişi, bunların sosyal ve siyasal güçleri harekete getirmesi ve ülkeye bir gelişme çizgisi verecek modus vivendi'lerin zeminini hazırlaması yönünden incelenmiştir. 1980'lerin Türkiye'yi getirdiği çıkmazı aşmak, yeni bir sektörler profili oluşturmakla yakından bağlantılı olacaktır.

Türkiye'nin bir özelliği, dünyanın ikinci Sanayi ve Teknoloji Devriminin sınırlarını zorlayıp Üçüncüsü'ne yöneldiği sırada, ülkenin henüz 'ikinci'yi tamamlayamamışken 'Üçüncü' ile karşılaşkısına bulunmasıdır. Sektör politikaları, bu bakımdan, tek değil iki yönlü hedefler öндündedir. Bu ise, geniş ufka sahip, risk alabilen yeni bir sanayici kuşağın kısa sürede yetişmesiyle gerçekleşebilecek bir çaba isteyecektir.

Sektör politikalarının kısa dönemde çözülecek sorunlarının başında, başta sanayinin sektörleri olmak üzere, yatırımcılığı kısa sürede canlandırmak geliyor. 'Geleneksel' sektörlerde önemli sermaye girişi sağlayarak 'sektör önderleri' çıkarmak ve kapasitesini kanıtlamış kuruluşları, sanayiden yoksun bölgelere aktarabilmek de kısa ve orta vadeden gündemde oğmalıdır. Uzun vadede ise, Türkiye'nin üretim coğrafyasını, çalışma ve yerleşim merkezlerini büyük mekan projeleri tasarılayarak yeniden düzenlemek şarttır ve bunun önerileri bugün oluşturulmalıdır.

Önümüzdeki dönemde, Türkiye için enerji kullanımında etkinliğin ve tasarrufun önemi artacaktır. Enerji kullanım ekonomisini çevrenin bozulmasını da azaltacak biçimde düzenlemek zorunlu oluyor. Enerji güvenliği ise Ülkenin çok yanlış ekonomik ve siyasal ilişkiler oluşturmasını gereklili kılacaktır. Gerçekte, enerji ile uluslararası siyaset birbirinden ayrılmayan seylerdir. Ancak, dünyada bugünkü enerji kullanım temposunun ve biçimlerinin süremeyeceği ve gelişmiş ülkelerin diğer ülkeler üzerindeki baskılarının artacağını bilmelidir. Türkiye'nin yakın gelecekteki çizgisi, bu tabloyu bilerek, enerji sorununu uluslararasılaştmamak anlayışı üzerine kurulmalıdır.

Türkiye'nin sanayi, enerji ve ulaşırma sektörlerinde çözümü gereken sorunlarla, tarımda karşılıksız bulunduğu ikilemler nitelikçe farklıdır. Ülkenin, başta sanayi olmak üzere, dünyada III. Teknoloji Devrimi'nin gerektirdiği değişimlere göre izleyeceği politikalar, çalışan nüfusun hala yüzde 50'sini barındıran ve 1980'lerde sorunları büyütün tarım sektörüne de yardım sağlayacak nitelikte değildir. Bu bakımdan, 1990'larda sektör politikalarının eşgündümü önem kazanıyor. Tarımın çözülmemis olan kurumsal sorunları yanında, dünya görelî fiyatlarına uyum yapılmasını sağlayacak politikaları oluşturmak gerekecektir. Herşeyden önce, tarımın 'serbestleştirme' yönündeki uluslararası etkilere karşı ne ölçüde destekleneceği ve korunabileceğine karar vermek zorunludur.

## DİPNOTLAR

- (1) Industry and Development, Global Report 1989/1990, UNIDO, Vienna.
- (2) Edwin J. Perkins, The World Economy in the Twentieth Century, Schenkman Publishing Co., Cambridge, Massachusetts, 1983.
- (3) Doç.Dr. Ömer Kuleli, TÜSES için hazırlanan Enerji Raporu, Nisan 1991, Ankara, 38 s.
- (4) Doç.Dr. Halis Akder, TÜSES için hazırlanan Tarım Raporu, Haziran 1991, Ankara, 12 s.
- (5) Industrial Policy in an Open and Competitive Environment, Guidelines for a Community Approach, Commission of the European Communities, 16 November 1990, Brussels, 60 s.
- (6) Sanayideki yeni sınıflama dört veya beş kategoride yapılmıyor. Dört kategori yukarıda belirttiğimizdir. 'Geleneksel' (a) 'Emek-yoğun' sektörler ve sanayilerin, (b) 'Ölçek yoğunluğuna sahip' sektörler biçiminde iki ayrı bölümde ele alınması, sınıflamanın kategorilerini beşे çıkarabilir. Sınıflamanın ISIC sınıflamasına göre hangi sektörleri (ve ürünler) kapsadığını da belirtelim:  
(i) 'Bilime dayanan': ISIC 352, 3825, 3851, 3845; (ii) 'Farkılaştırılmış ürünler': 3821, 3822, 3823, 3824, 3829, 388, 3852/3; (iii) 'Emek-yoğun': 321/322/324, 332, 380/381, 39; (iv) 'Ölçek yoğunluğuna sahip': 34, 351, 355, 356, 361/362, 371, 384; (v) 'Kaynak-yoğun': 31, 323, 331, 3411, 353, 354, 369 ve 372.
- (7) Teknoloji ve bilim ustası Burhan Oğuz, TUSIAD'ın '21. Yüzyıla Doğru Türkiye: Geleceğe dönük bir atılım stratejisi' (1. ve 2. Bölümler) başlıklı çalışmasını değerlendiren (ii Haziran, 1991 tarihli ve 63 sayfalık) incelemesinde, İtalyan sanayici Alberto Pirelli'nin, 3 Mayıs 1991'de Hürriyet gazetesinde yayınlanan şu görüşüne yer veriyor: "Türkiye'de işçi haklarında ilerleme sağlanması, ileri teknolojinin girişini hızlandırıyor. İşçi ücretlerindeki artış, yabancı yatırımcıları Türkiye'ye en yeni teknolojilerle gelmeye zorluyor."
- (8) Burhan Oğuz, s.2
- (9) Bu yanlışlığı, Türkiye'de özellikle Turgut Özal'ın "dünyada ağır sanayi üretimi dönemi"nin kapandığı yolundaki görüşleriyle pek somut biçimde ortaya konmuştur. Bunu, Üretici olmanın 'zahmetine' katlanmaksızın, yeni teknolojilerin tüketicisi ve basit hizmet işlerinin aracı olarak kestirme bir 'geçişme' yolu aramanın ifadesi gibi değerlendirmek de mümkündür.

- (10) Böyle bir model, Prof.Dr. Ergun Türkcan'ın TÜSES için hazırlamış olduğu Teknoloji Raporu'nda yer alıyor.
- (11) Bk. Burnan Oğuz, s.11
- (12) Aığan Hacıaloğlu ve diğerleri, Kamu Ekonomik Girişimciliği Politikaları TÜSES için yapılan çalışma, İstanbul, Araçlık 1990, 100 s.
- (13) Doç.Dr. Halis Akder, Tarım Politikası Saptanması Sırasında Dikkate Alınması Gereken Konular, Sektör Politikaları Komisyonu için hazırlanan özel not, Ankara, Haziran 1991, 12 s.
- (14) Prof.Dr. Mustafa Kaymakçı, Hayvansal Üretim Raporu, İzmir, 1991, 12 s.
- (15) Prof.Dr. Gültén Kazgan, Current Trends and Prospects in Turkish Agriculture, April 4-5, London, 19 s.
- (16) Gültén Kazgan, s.10
- (17) Halis Akder,
- (18) Mete Orer, Ulaştırma ve Türkiye'nin Ulaştırma Sorunları, Sektör Politikaları Komisyonu için hazırlanan çalışma, Ankara, Haziran 1991, 29 s.
- (19) Ömer Kületi, s.26