

TÜRKİYE EKONOMİSİ

KALKINMA PROGRAMI İÇİN TAHLİL VE TAVSİYELER

— III —

Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'nın Türkiye Hükûmeti ile müştereken finanse ettiği ve James M. BARKER (B. S. D. SC.) in Başkanlığındaki heyetin 1951 yılında hazırladığı rapordan bazı özetleri, önemini gözönüne alarak, okuyucularımıza, Ocak ve Şubat sayılarımızda sunmuştuk. Aşağıda devamını okuyacaksınız.

EKONOMİ POLİTİKASININ VE EKONOMİK FAALİYETLERİN KOORDİNASYONU

Modern bir endüstri ekonomisinde ekonomik faaliyetler son derecede girift bir mahiyet arzeder; ancak, istihsalin verimli olabilmesi için, her bir istihsal ünitesinin bir çok çeşitli âmillere göre matlup şekilde ayarlanmış olması lazımdır. Bu gibi ünitelerin, harcadıkları veya işledikleri ham maddelerin veya eşyanın imalinde ihtiyaç duyulan teğhizata malik bulunmaları icabeder. Bunların cesametleri, organizasyonları ve yaptıkları işler, kendileriyle alâkalı diğer cüzütamların veya endüstri şubelerinin mevcut olup olmadığına veya inkişaf derecelerine bağlı olabilir. Yatırım sermayesinin ve istihsale mâtuf malların tedarik edilebilme derecesi, her hangi bir ünitenin yaşayabilip yaşayamayacağını ve yaşayacaksa şeklinin ve cesametinin ne olacağını tayin edebilir. Müstehlik talebindeki tehalüflere uyabilmek üzere, sık sık değişimlerin yapılmasına zaruret hasıl olabilir. Gelişme halinde bulunan dinamik bir ekonomide bütün bu âmillere daimi bir tahavvül halindedir; bu da her bir ünitenin ve küll halinde endüstri şubelerinin daimi bir intibak ameliyesine tâbi olmasına ihtiyaç gösterir. Bu ayarlama ameliyesi de ekonomik koordinasyondan ibarettir.

TÜRKİYEDE EKONOMİK KOORDİNASYON

1933 den önce Türkiye'de ekonomik faaliyetler ancak iptidai bir inkişaf merhalesine vasil olmuştu. Bu sebeple, ekonomik faaliyetlerdeki intibak ameliyesinin verimsizliğin müeyyidesi olan iflâs müessesesini de ihtiva eden, kâr ve zarar mekanizması yoluyla otomatik bir şekilde cereyan ettiği rekabet esasına müstenit endüstriyel bir ekonomide mevcut tipte bir koordinasyonun memlekette gelişmesi fırsatları da mahdud kalmıştı.

Devletin büyük ölçüde ekonomik faaliyetlere karışması ile vaziyet cezri bir değişme gösterdi. Filhakika, büyük ölçüde devlet müdahalesi, otomatik ayarlamaların dayanacağı mesneti altüst eder, koordinasyonun şurlu ve ihtiyatlı icraatla teminini tazammun eyleyen ağır bir külfeti devlete intikal ettirir. Halbuki, Türki-

yede devletin ekonomi programını çizmiş olanlar, bu derece girift bir iş başarabilmek için gerekli bilgiye ve tecrübeye malik değildiler. Bunun neticesi, memlekette o tarihten beri ekonomik faaliyetlerin lâıyıkı veğhile kordine edilmemesi olmuş, bu da başlıca üç ayrı safhada kendini göstermiştir.

YATIRIMLARIN KOORDİNASYONU :

Bu safhaların birincisi ekonomik faaliyetlerin muhtelif safhalardaki yatırımların şümüllü bir şekilde plânlaştırılmasına taallük etmektedir. Ekonomik kalkınmaya dair ilk programlar bir çok bakımlardan sağlam esaslara dayanmakta idi ve Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu ve muvaffakiyetli bir surette işletebileceği bir çok endüstri şubelerini ihtiva ediyordu. Diğer taraftan, bundan evvelki fasıllarda da tebarüz ettirildiği üzere, bu programlarda bazı mühim faaliyet sahaları ihmal edilmiş ve o sıralarda Türkiye'nin ihtiyaçlarına veya kaynaklarına uymayan diğer bir kısım endüstri şubeleri de taazzuv ettirilmiş veya genişletilmişti.

Yatırımların koordinasyonu, ancak kendi kendisi ile tezatlarla düşmeyen ve memleketin ihtiyaçlarına ve kaynaklarına intibak ettirilmiş bulunan muvazeneli bir ekonomik kalkınma programı ianesiyle tahakkuk ettirilebilir. Böyle bir programın devamlı surette etüdlere, revizyona ve ayarlamalara mevzu teşkil etmesi ve takip edilen politikanın da bunun müessiriyetine hâdim olacak bir surette formüle edilmiş bulunması şarttır. Bu sebeple de, gayenin elde edilebilmesi bakımından başta gelen ihtiyaç, memleketin ekonomik imkânlarına ve meselelerine dair her çeşit mütayı toplamaya, tahlil etmeye, kıymet hükümlerine bağlamaya muktedir ehliyetli bir teknik heyetin mevcudiyetidir. İkinci bir ihtiyaç da, bu heyetin tavsiye ettiği programın, politikanın kıymet hükümlerine bağlanması, bunlardan hangilerinin tatbik ve icra edileceğinin tesbiti hususlarındaki salâhiyet ve mesuliyeti yüklenecek olan bir vazifelinin mevcut bulunmasıdır. Bu kabil bir salâhiyet, devlet faaliyetlerinin hemen hemen bütün safhalarına müessir olacağı gibi, hususi sektörlerdeki ekonomik faaliyetler üzerinde de şümüllü tesirler icra edecektir. Bu sebeple,

zikri geçen salâhiyetlerin uhdesine verileceği şahsın, biz-zat hükümetin icra faaliyetlerinin başı veya doğrudan doğruya ve ilk kademedede ona karşı mesuliyet yüklenmiş olan bir kimse olması lâzımdır.

SARFIYAT VE KAYNAKLARIN KOORDİNASYONU :

Hükümetin gereği gibi bir koordinasyon teminine muvaffak olamadığı ikinci bir saha da, bilhassa son on sene zarfında mecmu yatırım sarfiyatının elde mevcut kaynaklarla olan münasebeti olmuştur. Filhakika, memleketteki yatırımlar daima ekonomideki normal tasarrufların fevkiye çıkmıştır. Fazla sarfiyattan meydana gelen devlet açıkları ise, başlıca Merkez Bankasından borç alınmak suretiyle kapatılmıştır. Bu da tedavüldeki para mevcudunu arttırmak suretiyle, Türkiye'deki enflasyonun mühim bir âmili haline gelmiştir.

Bu temayül Türkiye için ciddi neticeler tevhit etmiştir; zira, fiyatların umumi olarak ve devamlı bir surette artması, sanayicileri, tacirleri, çiftçileri ve aynı veçhile devleti istikbale dair olan makul plânlaştırmalardan alıkoymak meylini gösterir ve her hangi bir yatırım programının asıl veçhesini değiştirecek âmilleri harekete getirir. Bunun ilk neticesi, tüccar ve müstahsillerin ileride çok daha yüksek fiyatlarla satmak üzere mal istifi yapmalarıdır. Enflasyon hemen temettü getirecek olan tiplerdeki teşebbüslere yatırım yapılmasını da teşvik eder; bu kabil teşebbüsler ise, mütad olarak, muvazeneli bir ekonomik kalkınma bakımından elverişli değildirler. Bundan maada nakdi istikrarsızlık, gelirlerin dağılma şeklinin bozulmasına yol açar, paralarını tahvil veya tasarruf hesabı şeklinde muhafaza eden kimselerle, nisbeten sabit bir iratla geçinen devlet memurlarını ve gelirleri yükselen fiyatlara ayak uyduramayan sair meslek zümrelerini zarara uğratar. Binnetice, yatırımda kullanılmak üzere sermayelerin seferber edilmesi hususunda esaslı bir âmil olan tasarrufta bulunma saiki de azalmış olur. Böyle bir muhitte ise sermaye piyasası matlup şekilde bir inkişaf gösteremez.

Nakdi ve malî istikrarsızlık aynı zamanda memleket parasının milletlerarası değerinde de değişmelere sebep olur ve bu gibi hallerde ya paranın kıymetine istikrar verebilmek üzere cezri ve ıstıraplı tedbirlere baş vurmak, yahut da memleket parasının gittikçe değerini kaybetmesinin sonunda tevhit edebileceği hercümerç haline katlanmak lüzumu karşısında kalınır.

Asıl mesele, ekonomik programın finansmanını ciddi bir enflasyona veya deflasyona sebebiyet vermeden başarabilmektir. Bu sebeple de mecmu yatırım masrafları ile, nakdi istikrarsızlık yaratmaksızın bunları finanse etmek üzere seferber edilebilecek paralar arasında, oldukça yakın bir muvazenenin idame edilmesi zaruridir. Bu da devletin adı bütçesindeki gelir ve giderlerin verimli bir şekilde idaresini, devlet teşebbüsleri tarafından yapılan yatırımların mürakabe altına alınmasını ve para arzının banka sistemi ve hazine kanaliyle kontrol edilmesini icabettirir; aynı zamanda hususi

yatırımların hacmi ve istikameti bakımından bir dereceye kadar kontrol veya hiç olmazsa tesir icrasına ihtiyaç gösterir. Bunun da vergi politikası ve banka sisteminin takibedeceği kredi politikası yoluyla, hiç olmazsa kısmen tahakkuk ettirilmesi mümkündür.

GÜNLÜK İŞLERİN KOORDİNASYONU :

Koordinasyonun kıfayetsiz olduğu üçüncü saha da, devlete ait endüstri şubelerinin inşaa ve işletilmesine ve ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından idaresine taallük etmektedir. Bilfarz, demir ve çelik endüstrisinde muhtelif fabrikaların cesamet ve istihsal kapasiteleri birbirleriyle o derece az ayarlanmıştır ki, bu endüstri şubesi şimdiye kadar resmi kapasitesine yaklaşan herhangi bir seviyede faaliyet gösterebilmiş değildir. Hemen hemen bütün devlet teşebbüslerinde piyasa fonksiyonu ciddi bir şekilde ihmal edilmiştir; istihsalın müstehtlik taleplerine uydurulması meselesine verilen ehemmiyet az olmuştur. İstihsal edilen mallar için yüksek ve rijid fiyatlar tesbit edilmiştir. Binnetice, zaman zaman ihtiyacın çok fevkiye çıkan miktarlarda envanter terakümleri olmuştur. Kaide olarak her devlet fabrikası hususi bir tamir atelyesine ve diğer servislere malik bulunmaktadır; halbuki bunların, Tekel İdaresinin yapmış olduğu şekilde tevhidî halinde, çok defa mühim tasarrufların temini mümkündür. Zirai programın muhtelif kısımları, Tarım Bakanlığı, Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı, Ziraat Bankası, Tekel İdaresi ve Toprak Mahsulleri Ofisi kadrolarına dahil çözümler tarafından tatbik edilmektedir. İdarî mesuliyetin bu kadar geniş bir ölçüde dağıtılmış bulunması ise, müessir bir koordinasyonu çok güç bir hale getirir.

Günlük işlerin koordinasyonu bir çok meselelerin halline ihtiyaç gösterir; bunlardan bir kısmı geniş ve umumi bir mahiyettedir, diğerleri ise hususi ve mahdut bir karakter arz eder. Bunlar arasında, muhtelif bakanlıkların, devlet teşebbüslerinin ve hususi iş hayatının ayrı ayrı ve kendi aralarında koordine edilmesi de vardır. Bu kabil bir koordinasyonun tahakkuku bakımından, alâkalı kurum, daire ve ünitelerin daha iyi bir şekilde organize edilmesi, daha iyi idarî usul ve muamelelerin tatbiki ve personelin gereği gibi yetiştirilmesi başlıca vasıtaları teşkil etmektedir.

• KOORDİNASYONA SET ÇEKEN ENGELLER :

Bir kısım devlet kurumlarının sahip bulundukları malî muhtariyetin fazlalığı, koordinasyonu müşkül bir hale getirmektedir. Burada mevzuumuz bakımından ehemmiyetli olan nokta, Sümerbank ve Etibankın, sözde merkezi bir mürakabeye tâbi bulunmakla beraber, çok kere yatırım kararlarını bizzat ittiha edebilmekte olmaları keyfiyetidir; filhakika elde mevcut sermayelerin kullanılma tarzına dair olarak bu müesseselerin yapacakları tetkikler, memleket ekonomisinin diğer yatırım ihtiyaçları muvacehesinde isabetli olma dereceleri bakımından yapılacak yüksek dereceli bir tetkikten varest kalmaktadır. Binnetice yatırım politikası, bu

fonksiyonun ifası bakımından gerekli vasıtalarla malik bulunmayan ve kendi faaliyet sahalarının genişletilmesinde şüphesiz menfaatleri bulunan organizasyonlar tarafından, perakende bir şekilde tesbit edilmiş olmaktadır.

Koordinasyonun kifayetsiz olmasının başka sebepleri de vardır. Filhakika, memlekette koordinasyonun ehemmiyetini kavramış bulunan kimseler mahduttur; bunu tahakkuk ettirebilecek icraatı takip etmek üzere kendilerinde kuvvetli bir arzu duyan kimseler ise daha az omuştur. Koordinasyonun tahakkuku bakımından lüzumlu olan işletme ihtisası bilhassa istatistik ve muhasebe sahalarında tam bir şekilde inkişaf etmiş değildir. En mühimi, devletin organizasyonu ve idarî muamelâtı, koordinasyonu zor bir hale getirmektedir. X uncu fasılda da izah edileceği üzere, devlet teşkilâtı fazlasıyla merkezleştirilmiştir; salâhiyetlerin yukardan aşağıya devredilmesine seyrek olarak rastlanır. Otorite istimaline ihtiyaç gösteren basit meselelerin dahi, en aşağı tabakalardan sırasıyla bakana ve hattâ bakanlar kuruluna kadar sevkolumması icabetmektedir. Otorite silsilesinin orta derecelerindeki memurların diğer daire ve teşekküllerin aynı tabakalardaki memurları ile temas temin etme veya bunlarla işbirliği yaparken herhangi bir takdir selâhiyetini kullanma imkânları azdır.

Bu derece fazla bir merkezileştirmenin yanında koordinasyonun bu kadar az olması bir paradoks gibi görünebilir; selâhiyetlerin en yüksek kademede bu derece fazla temerküz ettirilmesi, koordinasyonun bu tabakada temini bakımından ideal bir fırsat olarak telâkki edilebilir. Fakat maalesef, megguliyetlerinin çok fazla olması, ziyadesiyle teferuata gömülmüş bulunmaları ve hizmetinden faydalanabilecekleri teknik servislerin son derecedeki kifayetsizliği dolayısıyla, bakanlar her hadise ile ayrı ayrı meşgul olmak zorundadırlar. Bir an evvel halledilmesi lâzım gelen günlük meseleler, halletmekte oldukları meselelerin birbirleriyle olan münasebetleri üzerinde durmak veya alacakları kararların istinat ettiği daha geniş ve daha ehemmiyetli politika meselelerini mülâhaza etmek için kendilerine zaman bırakmamaktadır.

KOORDINASYONUN TEMİNİNE YARIYACAK METODLAR

BÜTÇE :

Türkiye ekonomisinde daha iyi bir koordinasyonun tahakkuk edebilmesi için, başlıca üç faaliyet sahasına taallük eden icraat üzerinde durmaktayız. Bunların birincisi âmme bütçesidir. Halen Türkiye'de bütçe, ekonomi sahasında mevcut murakabe vasıtalarının şüphesiz ki en ehemmiyetlisidir. Umumi bütçenin yanında on altı kadar katma bütçe de vardır ve hepsi bir arada ceman iki milyar lira kadar, yani milli gelirin yüzde 26 ilâ 28 i civarında bir masrafın ihtiyacına mezuniyet vermektedirler. Bu masraflara dahil bulunan gayri safi yatırımlar, memleketteki mecmu yatırımların takriben yarısına balığ olmaktadır.

Türkiye'de bütçe, bu büyük önemine rağmen, ehemmiyetiyle mütenasip bir tekâmüle kavuşmamıştır; ger-

çekte bir programlaştırma ve murakabe mekanizması olma bakımından ciddi bir surette ihmal edilmiş bulunmaktadır.

Bütçenin izharına ve icrasına dair olan mesuliyetin de sarîh bir şekilde tesbit ve muayyen bir makama tevdi olunması lâzımdır. Halen her bakanlık kendi masraf tahminlerini bizzat hazırlamakta ve bunları Maliye Bakanlığına göndermektedir. Bilfarz, İngilterenin de aralarında olduğu bir kısım memleketlerde maliye bakanına, kendisine tevdi olunan rakamları yeknesak bir hale getirebilmek veya yekûnun arzu edilen hadleri aşmamasını sağlamak üzere, rakamlar üzerinde revizyon veya tashihat yapmak selâhiyeti verilmiştir. Türkiye'de maliye bakanının bu kabil bir selâhiyeti yoktur; kendisiyle diğer bakanlar arasındaki herhangi bir uyumsuzluğun, karara bağlanmak üzere bakanlar kuruluna götürülmesi icabetmektedir. Bu ise, bakanlar arasındaki pazarlıklar dolayısıyla bütçenin rastgele bir şekilde hazırlanmasına ve gecikmelere yol açan bir usuldür.

YATIRIMLARIN KOORDINASYONU :

İcraat yapılmasını tavsiye ettiğimiz ikinci büyük faaliyet sahası da, umumi ekonomik kalkınmanın planlaştırılmasına ve yatırımların böyle bir plâna göre sevk ve idaresine (yahut tesir altında bulundurulmasına) taallük etmektedir. Bu ise, yalnız bütçenin şümulu dahiline giren yatırımları değil, devlet teşebbüsleri ve hususi ticaret firmaları tarafından yapılan yatırımları da ihtiva eder. Aşağıda kısaca ifade ettiğimiz plâna göre, devlet teşebbüslerini de içerisine alan, âmme yatırımlarının kontrolü ve sevk ve idaresi, bilâvasıta ve kati bir şekilde cereyan edebilir. Hususi yatırımlara tesir icrası ise, daha ziyade vasıtalı bir şekilde yapılmak ihtiyacıdır; bunun da tavsiyeler, banka sistemi tarafından ittihaz edilecek kararlar ve sair iktisadî ve malî tedbirler ianesiyle tahakkuk ettirilmesi mümkündür.

Bu çalışmaların müessir olabilmesi bakımından Büyük Millet Meclisinin, bu sahada kendisine yardım etmek üzere kâfi sayıda personelden mürekkep, ehil bir teknik kurul teşkili selâhiyetini de başbakana vermesini tavsiyeye şayan görmekteyiz. Böyle bir kurula "Ekonomik Koordinasyon Kurulu" adı verilebilir. Eğer ekonomik koordinasyon işleriyle muvazzaf bir başbakan yardımcılığı ihdas edilecek olursa, bu kurulun da doğrudan doğruya onun nezareti altına verilmesi mümkündür. Kurul âzasının bütün vakitlerini işlerine ayırmaları ve siyasî mülâhazalara yer verilmenden, mevcut en iyi elemanlar arasından seçilmeleri muvafık olur. Mümtaz şahsiyetlerin bu teşkilâta cezbedilebilmeleri için de bu mevkilerin ücret veya prestij bakımlarından kâfi derecede cazip bir hale getirilmeleri icabeder.

BANKA SİSTEMİ :

İcraat yapılmasını tavsiye ettiğimiz üçüncü büyük saha da banka sistemidir. Bu hususta da banka sisteminin takip edeceği ikraz politikasının, başbakan tarafından (Ekonomik Koordinasyon Kurulunun yardımıyla) tesbit edilecek olan yatırım programı ile koordine edilmesini tavsiyeye şayan görmekteyiz. Bunun hangi yol-