

# INDUSTRIALIZATION POLICY OF TURKEY SINCE 1923 \*

by

Dr. Necdet SERİN \*\*

## 1. INTRODUCTION

The efforts of the young Turkish Republic from its very beginning was directed towards attaining economic and political independence, and removing the conditions prevailing in Turkey, and other underdeveloped countries which are characterized by :

«(a) a small per capita capital investment, (b) immobility and inflexibility of the factors of production, and (c) underemployment of resources, especially of labor (1).

To transform Turkey, into a modern society found its meaning by the application of science and technology to man and other productive resources. And it was understood that economic development depends on not only possessing rich natural resources but on the ability of discovering them, and increasing their value by the application of technology. At the same time it was understood that «poverty is not of God, but it is made and can be unmade by man. Economic growth is the affirmation of this idea» (2).

Since 1923, Turkey has tried to apply the opportunities which contemporary science and technology provide for economic activi-

---

(\*) This paper was originally prepared for and discussed at the «Problems du développement économique dans les pays méditerranéens, Colloque International de Ankara, Sep. 14-19, 1963.» Organized by the Faculty of Political Sciences, University of Ankara and Paris University.

(\*\*) The author is assistant professor in economics, at the Faculty of Political Sciences, University of Ankara, Turkey.

(1) Williamson and Buttrick, *Economic Development, Principles and Patterns*, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1955, p. 295.

(2) Theodore W. Schultz, «The Economic Test in Latin America», *New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University Bulletin* 35, (August 1950), p. 11.

ties. But still it is not an automatic process which produce wealth to the Turkish people. Still there is a huge gap in per capita capacity comparisons between Turkey and the advanced societies. Therefore it is necessary to increase the level of income, production of goods and services per capita. To reach this aim, it is necessary to remove the obstacles which are the cause of underdevelopment. The aim of these efforts in this direction, first, is to transfer disguised workers whose marginal output is zero, or near zero, from agricultural sector to secondary and tertiary sectors of the economy; second, to increase the level of per capita agricultural production, per capita national income and capital investment; third, to improve the marketing and distributing conditions of agricultural and industrial goods; fourth, to help increase the number of entrepreneurs and skilled workers; and fifth, to set in motion internal capital and to attract foreign capital to finance economic development. In order to reach these and other ends, Turkey, like other underdeveloped countries which «suffer from poverty, cultural backwardness and political weakness, considers industrialization as the only means to make a radical improvement in» (3). her contion.

Since 1923, the industrialization has been the policy for economic development of Turkey. The reason for this may be found in the economic and political conditions which Turkey faced at the very begining of Republic, and her economic structure.

Those are the conditions which Turkey had confronted at the very begining: After the Turkish War of Independence, Turkey gained her economic and political independence by putting an end to the capitulatory regime. And the experiences of the 1930 crises urged the necessity of being economically self - sufficient to an extent. Moreover, after Lausanne Treaty, the old enemies of Turkey, now, became her allies, but they were unwilling to provide economic aid to Turkey, At the same time, in order to correct the balance of payments difficulties, and to create new employment opportunities it was believed that industrialization was only the way for a rapid economic development.

Second factor which urges for industrialization is Turkey's economic structure. For centuries Turkey has been known as an agricultural country. Most of the production consist of agricultural

---

(3) League of Nations, *Industrialization and Foreign Trade*, (Reprinted by U. N.), U. S. A., 1948, p. 7.

products and raw materials, and agriculture provides employment for 72 per cent of the population. Moreover, the other factors which cause the low per capita income may be the following: (1) Out - of - date agricultural techniques, (2) Sharp fluctuations in prices of agricultural products in contrast to the prices of industrial goods in international markets, (3) As a result of this type of fluctuations, terms of trade is deteriorated and it may be difficult to finance imports which depends on exportation of a few agricultural products.

On the other hand, during the first years of the Turkish Republic, the Turkish People and the governments believed that there was a strong correlation between the industrialization and the wealth in the industrialized countries. Therefore, it was thought that the industrialization was the only means to transform Turkish Society into a self - sufficient economy.

Here, we must dwell on another subject. At the very beginning of the Turkish Republic, as a result of internal and external economic conditions and weaknees of Turkish economic structure, Turkish governments chose to invest in basic industries. But this interference of state should not be based on any socialist theory which defends state interference in the economy. Because, in Turkey, government began to interfere in various economic activities in 1933, after the private sector failed in succeeding due to the shortage of capital, entrepreneurial skill and risk taking, skilled labor, and also as a consequence of the difficulties of the 1929 - 1930 depression.

## **2. INDUSTRIAL DEVELOPMENT POLICY SINCE 1923.**

A) **The Years 1923 - 1930 :** The Turkish Republic had inherited from the Ottoman Empire, country in ruins with a backward agriculture, primitive industry, and a low cultural level. After the creation of the new Turkish State, the immediate and challenging problems were to raise the standard of living of the Turkish people, to increase the level of agricultural production, to develop industry and commerce - in short, to bring the Turkish Society up to Western standards.

In order to reach this objective, it was necessary to remove the capitulatory regime, characteristic of the Ottoman Empire. Upon the abolishing of the special rights granted to foreign citizens in July 1924, the Turkish government regained her sovereignty on

the financial resources of the State. One important obstacle was thus removed for establishing a modern Turkey. However, the vitality of the economy could be maintained only through genuine economic development. Atatürk had expressed this point in the following words :

«..... Still we shall have to attain very important victories. But these are not going to be the victories provided with bayonets, but the victories achieved in the fields of science and economics. The victories won by the Turkish Army are in themselves in sufficient in giving us true independence. They can only provide a valuable and strong foundation for our further achievements. We must not be proud with our military successes, but we must prepare ourself for new successes in the fields of science and economics.»

«No matter how great our political and military victories are, they can not be continuous, retreating in a short time if not supported by economic progress. Therefore, we must achieve our economic independence, we must make it strong, and develop it.»

«The New Turkish State will be one with strong economy.» (4)

In the initial years of the Republic it was believed that industrialization was a *sine quo non* for economic development. The Turkish Republic, however, was to choose between two alternatives, namely state and private enterprise by two methods that could help realize Turkey's industrialization. According to the economic policy, accepted by the Economic Congress of İzmir; the task of the State was to begin where the activity of private enterprise ended. This was the dominant policy for the first ten years in the life of the Republic. According to the decisions reached by the Economic Congress, the government assumed the task of taking measures to encourage private enterprise.

Therefore, until the end of the 1920's, the governments economic policy was to encourage private enterprise, confining its investments to social overhead and transportation, mainly railway construction. In 1927, the Law for the Encouragement of Industries was passed by the Parliament. The facilities this law provided to private enterprise were as follows : (a) Free public land for factory sites, (b) tax exemptions, (c) custom exemptions for the machi-

(4) E. Z. KARAL, ed., *Atatürk'den Düşünceler*, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayını, p. 99 - 100.

nery and equipments necessary for industrial establishments, (d) Transportation facilities, especially low rates, for the transportation of the raw materials and products of the industrial enterprises, (e) State monopoly goods to be offered to private enterprise at low rates, (f) The Cabinet's decision on the payment of 10 per cent premium for the first year's production by the industrial establishments, (g) Granting special privileges extending to 25 years for industries that meet the needs of particular geographical areas, (h) the preference of the State organizations to purchase domestic industrial goods even if they were up to 10 per cent more expensive in comparison to the imported goods, (i) The government decision to dismiss men from the military service, following an initial training period in case they were willing to work in the industrial section.

Besides these measures, commercial policy of the governments were revised when it was necessary, and «İş Bankası» (The Business Bank) was founded in 1924 to finance commercial, and industrial activities of private enterprise. And in 1925, «Sanayi ve Maden Bankası» (Industrial and Mining Bank) was founded to finance the State industry. But, at this point we must note that the establishment of a bank to finance the State industry was not against the decision accepted by the İzmir Economic Congress. Because the aim of this bank was not to prevent the activities of private enterprise, but to create the industries which the private sector could not undertake. In addition when the government won tariff autonomy (according to the Lausanne Treaty, it was impossible to change the tariffs until 1929) in 1929, a new Custom Law which gave strong tariff protection to domestic production, was passed by the parliament.

But, the measures for encouraging private enterprise were of limited effectiveness, because many other prerequisites for industrial development were lacking, due to the following factors :

- 1) In addition to the lack of capital, the financial institutions which was supposed to set the resources in motion were very few in number, and were very weak.

Little foreign capital was available, and the official policy was characterized by the lack of enthusiasm for it, particularly if they were in the form of government loans from abroad, since experience under the Ottoman Empire led public opinion to associate such loans with foreign economic domination.

2) The shortage of entrepreneurial class was probably more acute than the lack of capital. The weakness of the Turkish entrepreneurial resources during the earlier days of Republic was the result of social and cultural conditions inherited from the period of the Ottoman regime. In Turkey before the establishment of the Republic, the industrial and commercial class consisted almost entirely of members of minority groups, and foreigners while the ethnic majority were mainly soldiers and farmers, and civil servants. Moreover, the exchange of people with Greece in 1924, deprived the country of its main sources of entrepreneurial skills and capital.

3) Moreover, the shortage of social overhead capital, the lack of transport facilities, and the size of the market were among the other limiting factors.

As a result of these shortages, during the first ten years of the Republic, the very few private enterprises that were founded, were mostly small and badly equipped, and did little to increase employment or reduce dependence on imports.

In addition, the situation worsened, with the effects of the World Depression which hit agricultural exporters particularly hard, and led to an important change in economic policy at the beginning of the 1930's. And the principle of state capitalism - étatism - was applied.

**B) The Years 1930 - 1938 :** Upon the failure of the success of the private sector, the government began to participate in many fields of economic activities after 1930.

As a result of the retarding factors which were mentioned above, first, the government adopted the measures for exchange control. Second, in the course of the next few years some foreign-owned factories were nationalized, including all coal mines, together with most public utilities and railways, the last of which had been operated almost entirely by foreign companies. And, third, in 1931, the First Five Year Industrialization Plan was prepared to be put into practice in 1933. Fourth, étatism was accepted as a dominant principle of the party in power in 1935, and of the Constitution in 1937.

Bu, as Atatürk mentioned, the Turkish étatism had not been related to an Ideological belief or system, or any socialist theory of the 19. century, but it had resulted from the economic necessities

of Turkey. Because «the Turkish policy of étatism, which generally meant a state - owned and operated industrialization, which did not preclude private enterprise. (5) Some authorities, such as Thornburg, have seen Soviet, and to a lesser extent German National Socialist, influence in this policy. (6) Considering that a Russian loan and Russian engineers built Turkey's then largest factory, the Kayseri Cotton Textiles Factory. But there is no real evidence that the Turkish planners were strongly influenced by foreign ideologies (7).

Here, we must add that «the new system contained socialist as well as liberal elements. The socialist elements were the Five Year Plans which called for government investment in the industrial and mining fields, and for the operation of state - owned enterprises by state agencies. The liberal elements were that the state should intervene only in those key sectors which were beyond the reach of private enterprise that government enterprises were to strive, for a normal profit and were to be subject to the market mechanism in their operations» (8).

But, the true motives of Turkish étatism may be summarized by the ideas of statemen, of that time. At this point Atatürk' had expressed this view in the following words.

«Turkish étatism is not a system which had been translated from the socialist theories of the 19. Century. But this is a system resulting from the necessities of Turkey. This is a system peculiar to Turkey».

«The meaning of étatism for us is as follows: Our aim is to take as essential the private enterprise and individual activities, but taking into consideration all the needs of this great nation, about which almost nothing has been done. Therefore the state should be permitted handle the economy to develop it.»

---

(5) Robert S. Dillon, «Capital Accumulation In The Modernization of Turkey», (Mimograph) U. S. Department of State Foreign Service Institute.

(6) Max W. Thornburg, *Turkey; An Economic Analysis*, New York, Twentieth Century Fund, 1949.

(7) Dillon, *ibid.*

(8) Osman Okyar, «Economic Framework for Industrialization, Turkish Experiences, in Retrospect», *Middle Eastern Affairs*, Vol. IX, No. 8-9.

«The road we follow, as it is seen, is a different system from Liberalism» (9).

On the same subject, the view of Mr. İsmet İnönü, the Prime Minister, at that time is below;

«It seems to me that, a policy of étatism in economics, first of all, is necessary for defence purposes. To bring to an end the negligence continued for centuries, to recover the unfair destruction of the country, and to establish a strong state which can put up with the difficult conditions of our times, it was necessary, first of all, to protect the state from subversive elements. That means that, we ought to have accepted étatism as the only means, as the fundamental policy, as a target to be reached for the economic development and defence of the country. We accept étatism, as the most productive, and efficient means, for economic development, and also to establish the new order» (10).

And according to Mr. Celâl Bayar, the Minister of Commerce, «it would be necessary to wait at least 200 years for industrialization, to be accomplished by the initiative of the private enterprise, and by using the capital which private enterprise based on» (11).

As it is seen in the light of these opinions, the main cause for the state interference was the failure of the success of the private sector as a result of different shortages.

After the preperation of the First Five Year Industrialization Plan (FFYIP), in 1931, two new financial institutions were established to separate the industrial administration function and the banking function of the Industrial and Mining Bank which was mentioned before. These new institutions were the «Devlet Sanayi Ofisi» (State Industrial Office), and the «Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası» (Industrial and Credit Bank of Turkey). Moreover, during the application of FFYIP, «Etibank» was established in 1935, to exploit mineral resources and to generate power. In addition, «Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü» (Mining Research Institute) was set up to make geological surveys, maps, and to find out the commercial value of the different minerals and oil.

(9) İktisat Vekâleti Sanayi Ticaret Heyeti. *İkinci Beş Yıllık Sanayi Plânı*. Ankara, 1936 pp. XXX — XXXI

(10) İsmet İnönü, «Fırkamızın Devletçilik Vahfı», *Kadro*, Ekim 1933, p. 4.

(11) *İkinci Beş Yıllık Sanayi Plânı*, *op. cit.*, p. XXX.



In 1938, «İktisadi Devlet Teşekkülleri» (State Economic Enterprises) were set up, and some government agencies began to be financial partners of some industrial enterprises.

State Economic Enterprises were given a special autonomous status exempting them from the regulations governing buying and selling in government departments. At the same time, they strived for a normal profit, and were to be subject to the market mechanism in their operations. Moreover, an elaborate system of controls was set up to watch over the operations of government enterprises, and yearly reports were to be made for each enterprise with an eye toward improving management efficiency. Reports and accounts were to be submitted to Parliament which was to be the final controlling body. As a result of these characteristics of State Economic Enterprises, it was possible for the private enterprises to continue their activities as a part of Turkish economy. Some of them, such as food, textile and cement industries flourished, but, later, increasing controls were imposed on private enterprise, while lack of a clear definition of the fields open to it created insecurity among business men.

Moreover, during this period, «extensive railway construction continued. While sums equivalent to 8 or 9 per cent of the total government expenditure were assigned annually to railroad construction, and after 1933 about the same amount was spent for industrialization, appropriations for the Ministry of Agriculture did not in general exceed 3 per cent» (12).

C) **The Years 1938 - 1950 :** The Second World War brought a stricter application of the policy of étatism. Because of War conditions new controls were imposed on private trade and industry, and in 1941 the Law on the Encouragement of Industries was abolished. Moreover, another measure of great importance was the enactment of a transaction tax, to be levied on manufactured goods produced at home and goods imported from abroad, and on all transactions carried out by banks and insurance companies.

During the war years, the government's economic activities were seen mainly in the field of agriculture. Mechanized State Farms were set up in 1945. The state sought to nationalize all forests and expropriate agricultural property holdings exceeding a certain limit in order to allot the land to landless peasants.

---

(12) United Nations, *The Development of Manufacturing Industry in Egypt, Israel and Turkey*, New York 1958, p. 7.

But the effects of the war seen in the industrial sector, and as a result the Second Five Year Industrialization Plan (SFFIP) could not be executed. Moreover, the shortage of imported machinery and equipments, industrial raw materials and semi-products, because of war conditions, slowed down the yearly level of both public and private investment. During this period, the industrial sector was developed by the rapid growth of newly established State Economic Enterprises.

In brief, during the war years the field of government economic activity expanded, especially in the agricultural sector.

Upon the failure of the execution of the SFFIP, in 1945, a third plan was prepared to increase the efficiency of the industrial sector to set up new factories, especially to produce paper and paper products, cement, and textile, and to improve the quality of industrial products. But it also could not be executed.

Until 1950, the private sector could not flourish in spite of the measures and the legislations in favor of industry. But we must note that, first, the Law on the Encouragement of Industry was abolished in 1941. Second, under the economic, cultural and social conditions of the 1920's, ten years was a very short period of time for the development of private sector. Third, the expansion of state industry was discouraging factor for the private enterprise. Fourth, heavy capital levies shook the confidence of those willing to invest. And «Varlık Vergisi» (capital levy) fell heavily on the entrepreneurial class in 1942, and this capital levy was seen as an instrument in the further Turkification of economic life by enabling Turks to buy up, at very low prices, the businesses and property of members of minority groups (13). But this was an unfair sentence because it fell on majority groups of the entrepreneurial class as well as minority groups. Fifth, «the desire for a quick turnover and high profits and the fear of inflation have blocked long-term investment commitments of the private sector» (14).

Another important topic that must be pointed out is that there was no action against the principle of private property. Instead

---

(13) C. Isawi, «The Entrepreneurial Class», Fisher, S. H., ed., *Social Forces in The Middle East*, Cornell University Press, 1955.

(14) *The Economy of Turkey : An Analysis and Recommendations For A Development Program*, Report of a Mission sponsored by the International Bank For Reconstruction and Development in collaboration with the Government of Turkey, Published for IBRD, by The John Hopkins Press, 1951, p. 160.

government was sympathetic to private enterprise, and search to find the means to provide financial support for it. For example, according to its law, Sümerbank was allowed to provide credit to the private sector. But it could not be practiced because of the scarcity of Sümerbank's financial resources.

Until 1950 public enterprise enjoyed a distinct advantage in obtaining investment funds, and received preferential treatment in purchasing scarce goods from other government factories, and in obtaining import licence.

But, «it could be noted that state competition has not always had an adverse effect on private enterprises operating in the same field. In the textile industry, for example, the Government's selling price has become the market price and, because of the high costs of production in state plants, private firms have made substantial profits by selling at that price. Furthermore, the types of goods produced by state factories have often received greater protection against imports than other goods and, this has, of course, aided private enterprises in competition with those state factories. It would seem that fear of state competition has not been as an important deterrent to private investment as fear of expropriation, discrimination or the creation of monopolistic position by the State» (15).

But, in the post-war period difficulties in financing State industry, and increasing opposition from businessmen, farmers, workers, politicians, and intellectuals led to a change in economic policy as well as internal politics. Private enterprise was allowed to operate in same fields which had previously been closed to it, and discrimination against private enterprises in matters such as allocation of foreign exchange and raw materials ceased. A change also occurred in the attitude towards foreign capital, both public and private because of the urgent need to replace worn out equipment and to expand.

Moreover, an economic congress was held in İstanbul in 1948 to find the solutions for a rapid industrialization and economic development. The Government began to concentrate its efforts on power generation and the construction of highways, and a major road development plan was begun through the financial help of

---

(15) *Ibid.*, p. 161-162.

Marshall Plan in 1949. And in 1950, coming into power of the more liberal Democratic Party, the Government began to follow a more liberal policy in the field of economics as well as politics.

**D) First and Second Five Year Industrialization Plans :** After 1930, the government began to take part in the many fields of economic activities. The aim of the government interference or étatism was to modernize Turkey's economy on all fronts, because it was necessary to make her agriculture more productive, and the industrial sector of her economy might grow. Although capital formation was vital to this growth. Whereas Industrialization or capital accumulation as yet not taken place to any appreciable extent. Private enterprise had not been able to create any significant capital accumulation in domestic industries. An almost complete lack of capital prevailed. It was under such conditions that it was decided to accelerate the pace of industrialization. The task of large - scale capital formation was assumed by the state, and State Enterprises began to be set up as part of the industrial plans prepared.

According to the Industrialization Plan for the First Five Year, the industries which would be set up were as follows :

- a) Chemicals,
- b) Earth - product industries,
- c) Basic metals, (iron and steel industry),
- d) Paper and paper products,
- e) Textiles,
- f) Miscellaneous (sulphure, hemp, sponge industries).

These were the manufacturing industries whose raw material needs could be met from internal resources. And these industries could be set up only by the government because of the lack of capital and initiative in the private sector.

During the execution of the FFYIP, the state heavily invested in the field of iron and steel, coal, chemicals, copper, textiles, paper and paper products industries. And at the end of the period, in 1938, only two of the proposed factories could not be established due to the Second World War.

During this period, the most important role fell on institutions such as the Sümerbank, and the İş Bank which were set up by the

government to implement industrialization. The most important of these were the Sümerbank whose function was to establish, finance, and manage various state industrial enterprises, and the Eti Bank, which was created to promote development in the mining and power fields. And the İş Bank financed some factories and set up a few such as, the Paşabahçe Glass Factory. But most of the factories were established by Sümerbank.

At it was mentioned above, in 1936 during the execution of the FFYIP a new five year plan was proclaimed. The aim of this new Plan was the establishment of more than 100 plants, including the development of modern harbours on the Black Sea coast, especially in the neighbourhood of Karabük. The SFYIP covered a very large field of activities, and needed much capital to be invested. And the effects of the SFYIP, on the social and economic structure of the country were expected to be more efficient than the FFYIP, though private enterprise was almost entirely neglected. In addition three - year mining development program was prepared.

Moreover, in order to ensure more effective state control in the State Enterprises, where certain shortcomings had meanwhile come to light, legislation was enacted by which the Ministry of Commerce was given extensive powers in matters of price fixing, factory supervision and control of the home and export markets.

But Turkey's remaining out of the Second World War did not entirely protect her from its effects. Therefore, the SFYIP could not be executed. In the post - war period a Third Five Year Plan, namely the Economic Development Plan of Turkey, was prepared in 1947. And the necessary studies and technical cooperation for development on systematic lines were started in 1948, and the first problem was dealt with in that year. But the pace of economic development began to accelerate in 1950.

**E) The Evaluation of First and Second Five Year Industrialization Plans :** As it is seen, after 1933, the dominant economic policy was étatism, and as the means of this policy development plans for industrialization had been prepared. But Turkey's First and Second Plans of which the effects on the whole economy as well as industry have been radical, were not economic development plans by today's standard. They were technical plans aimed at equipping the country with large - scale basic industries. In the

selection of investment fields, social factors and the attainment of self-sufficiency were preponderant considerations. Whereas, «in general and not only in economics, a plan, in our sense, consists of the totality of arrangements decided upon in order to carry out a project.

The idea of a plan is thus definable by two elements :

- 1) A project, that is, an end which one proposes to achieve,
- 2) The arrangements decided upon in order that this end may be achieved, that is, the determination of the means.

A determined end and means, equally determined for the attainment of this end, constitute the essence of every plan; and this is what in particular distinguishes a plan from a mere project.» (16) Therefore, «an economic plan may be defined as a totality of arrangements decided upon in order to carry out a project concerned with economic activity» (17).

By this definition, Turkey's plans were technical plans or technical projects prepared by the state organizations and state enterprises to cover the works, in detail, to be done. And there was no harmony between the projects prepared by different organizations.

In addition, in Turkey's plans the efficiency and consistency which are useful in framing a development plan were very weak. As it is known, «efficiency means simply that any program should result in maximum progress toward the stated objective or objectives. To put it another way, the development program should exclude no project or proposal which, if substituted for any one already included, would result in greater progress. The concept of consistency specifies that all parts of the program should fit together - resources should match uses, inputs should match outputs, and no scarce resources should be left unused» (18).

Though Turkey's Five Year Plans were not economic development plans by today's standard, many important successes were

---

(16) C. Bettelheim, *Studies in the Theory of Planning*, Asia Publishing House, New York 1961, (reprinted), p. 3.

(17) *Ibid.*, p. 3.

(18) G. F. Papanek, «Framing a Development Program», *International Conciliation* March 1960, p. 310.

realized by the execution of the FFYIP, and the fundamental basic industries were founded.

### III) INDUSTRIALIZATION POLICY AFTER 1950

A) **The Years 1950 - 1960 :** The political change in 1950, leading toward greater economic and political liberalism, and favorable economic conditions, contributed to the growth of private enterprise. In May 1950, it was declared that the Government intended to limit its active participation in industry to fields of a public utility character and basic industries. And the aim of the State industry was to develop the national economy, and to meet the needs of the people. Moreover, following the democratic victory, initially it was the Government's intention to liquidate the state - owned factories by selling them to private enterprises, but the capital needed for their purchase was not available in the private sector. In addition, some individuals and private corporations had tried to buy, especially textile plants at a very low price, but their action failed as a result of strong opposition of public opinion and élites (19). Instead the state manufacturing industry expanded further, though less rapidly than the private sector, the latter having been freed from some further restrictions and promoted in various ways, particularly by the founding of the Industrial Development Bank, to give medium and long - term loans to private sector.

But it is important that, during this period no specific government legislation was passed aiding private enterprise, because the political change was sufficient to create psychological conditions favoring the release of private initiative. Private enterprise was **attracted mainly to various food - processing, textile, and earth - product industries.** The construction of new state factories and the expansion of old ones was resumed, and there were some ventures jointly with private capital, such as in the sugar, cement, oil, and chemical industries, and in the late 1950's steel and iron.

Then the government became increasingly convinced that its objectives for rapid economic development would best be served by a continuation of its economic activities. Therefore, the level of investment had been relatively high from 1950 to 1954, and between

---

(19) Yaşa, M. «Devlet İktisadi İşletmelerinin Hususi Şahıslara Satışı», *İktisat Fakültesi Dergisi*, Ekim 1958 - Temmuz, 1959, s. 334.

1950 - 1953 a rapid economic development has occurred in the Turkish industry for the heavy investments made in the field of industry, transportation (harbors and highways), power and so on. As a result of this, manufacturing production has increased at a very much faster rate than agriculture, raising about 50 per cent between 1950 and 1956. The great increases have been recorded in sugar, textiles, cement, rubber products, and iron and steel; the cement, sugar and cotton textile industries now cover Turkey's needs of these products.

However, after 1953, deficit financing policy directly contributed to excess pressures of demand; the government obtained the resources it required mainly by increasing public debt at the Central Bank only to a small extent by the sale of long - term securities to the public. Therefore, in general, manufacturing has been developing considerably more slowly since the end of 1955. This slowing down has been the result of unfavorable weather conditions in agriculture (after 1953), poor economic decisions, the lack of imported raw materials, investment goods, and so on.

In addition, since 1950 the government followed a support policy for agriculture to keep the prices high by subsidizing a number of products.

As a result of the above policy, purchasing power increased and, as a consequence, serious pressure of demand began to raise prices substantially in 1954. And inflationary effects began to squeeze the economy.

Moreover, after 1950, for a few years a sizable improvement occurred in the Turkish foreign trade, because of the high agricultural production which is the most important export item of Turkey, and the existence of a foreign exchange reserve, and easily borrowing conditions from abroad. But after 1953 exports failed to expand in line with the increasing imports, and the United States as well as private and official foreign loans did not cover the deficit. Between 1955 - 1958, foreign debt arrears thus accumulated and Turkey found it extremely difficult to obtain new credits, so that imports had to be restricted severely. As a result of the restricted imports, foreign trade balance showed some apparent improvement and deficit fell from 184 million dollars in 1955 to 54 million in 1958.

After 1955, the private sector of industry was more severely affected than the public sector by the shortage of imported raw



materials, machinery and equipment, spare parts, etc. During this period, only about one half of the total private capacity was utilized while the state - owned plants operated full capacity.

These internal and external bottle - necks urged the Turkish Government to take measures to restrict imports and to prevent the import of luxury goods, and various methods have been used to limit price increases. The prices of many commodities were controlled by the Central Government, as well as by local and regional authorities, and in June 1956, «National Protection Law of Wartime» was reactivated for a more general price control.

These measures were applied compulsorily and severely hindered price raising for a while. But then they were bottle - necks for production, because profit margins were determined by the government, and prices were below the necessary level to stimulate production.

Upon the failure of these measures the Turkish Government decided to introduce a number of radical measures to stabilize the economy in 1958.

Since August 1958, a transitional period, monetary controls and budgetary balance, and applying the measures and introducing the others have already removed the inflationary pressures. However, since January 1960, the business and commercial life has been stagnant because of the internal political situation. This situation was connected with the dictatorial policy of the ex - government which was overthrown by an army coup in May 1960. However, business and commercial life is much better now in spite of the occurrence of a revolution. And this stagnation ended in a short time after the new elections were held in October 1961.

«Manufacturing production was practically stagnant in 1958, but, under the impetus of renewed imports of raw materials and spare parts, made possible by the credits received in the framework of the 1958 Stabilization Program, output rose by nearly 5 per cent in 1959. In 1960, the events leading up to, and immediately following the revolution in May 1960 led to some hesitation on the part of producers and consumers which had a depressing effect in economic activity. For the year as a whole output was approximately at the 1959 level. In some cases production has been running at a higher level than sales so that stocks of unsold goods are high, notably in the case of textiles. So far in 1961, there has been

no general upturn in industrial production although some sectors such as iron and steel, glass, paper and sugar are producing at higher levels than at the same time last year. As regards consumer goods, such as textiles, although production levels are being maintained sales are lower than in the previous year» (20).

But here we must add that in spite of the failures of this period the most significant feature of the years after 1950, has been the rapid growth of the Turkish industrial entrepreneurial group. And according to Alec P. Alexander «its presence constitutes a truly revolutionary development.» (21) Because «the Turkish entrepreneurial group had grown from an almost non-existent entity in 1923 to a major social group» (22).

**B) The Years After 1960 :** In Turkey, a country in process of economic development, it is of major importance to achieve an appropriate volume and pattern of investment; and to coordinate public and private investments. Therefore, after 1960, the State Planning Organization was established instead of uneffective Ministerial Economic Coordination Board. And Turkey has entered the era of planned development within a democratic order. The sad results of an unplanned economy have led to the adoption of planning as an essential way to development. The fact that the idea of planning and the State Planning Organization are embodied in the Turkish Constitution is a clear expression of this.

Henceforth, «Turkey's development will be based on a new and progressive concept of planning which takes account of the whole of economic and social life and relies on the latest techniques. The Development Plan which has been conceived in a perspective of fifteen years and which covers the first five years (1963 - 1967) of this period, reflects this understanding».

In addition, «the implementation of the '1962 Program', which was prepared to facilitate the transition to planned development, has been a useful orientation to the long-term plan».

Moreover, «the preparation of the Development Plan was based essentially on the Plan Objectives and Strategy. The Strategy lays

---

(20) O. E. C. D., *Economic Conditions in Member and Associated Countries of OECD : Turkey*, Paris 1958, and Paris, 1961.

(21) Alec P. Alexander «Industrial Entrepreneurship in Turkey : Origins and Growth», *Economic Development and Cultural Change*, July 1960, p. 349.

(22) *Ibid.*, p. 350.

down the economic and social aims to be reached in this fifteen-year period, the means to be utilized to achieve these ends and the principles to be adhered to in the utilization of means. The aims and principles set forth in the Plan Objectives and Strategy take into account the structure, problems and resources and are based on the belief that development can be attained by making use of the possibilities afforded by a mixed economy in a democratic system» (23).

The targest to be realized in fifteen years can be summarized as follows (24); achieving a 7 per cent growth rate, solving the employment problem, reaching a balance in the external payments, and realizing these targets according to the principles of social justice».

The role of the industrial sector is very important in the realization of the Plan. Because, «the realization of a 7 per cent rate of growth depends to a large degree on the development that can take place in the manufacturing industry. It was estimated that the average yearly rate of - growth in the agricultural sector would not exceed 4,2 per cent,. In industry on the other hand, the yearly average rate of growth will be 12.9 per cent» (25).

And the basic principles of the industrial development can be summarized as follow (26):

1) It is not the aim manufacture every kind of product in the conutry,

2) With regard to raising the national income and living standards production will be developed in fields where comparative cost analyses appear to give favorable results,

3) It was considered that in fields where there is excess capacity it might be economic to use this excess capacity when the marginal production cost resulting from the use of this capacity compares favourably with international prices,

4) The necessary organization measures have been defined

---

(23) *Devlet Plânlama Teşkilâtı, Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl. (1963-1967)*, Ankara, 1963, p. 1.

(24) *Ibid.*, p. 2-3.

(25) *Ibid.*, p. 205.

(26) *Ibid.*, p. 205-206.

and will be applied to ensure that excess capacity is used and that further excess capacity is not created,

5) By affording protection to certain newly set - up industries during a specified period of adjustment or for an initial period related to the level of demand, it is considered that these industries may attain cost levels comparable to international costs,

6) It is thought that the measures to be taken to protect industry and the rates of protection that will be applied in the framework of the policy of imports will be determined in conformity with development targets and that the administrative and legal provisions which favor imported products at the expense of internal production will be eliminated,

7) Imports of goods for which internal production is satisfactory with regard to both quantity and quality will be controlled in conformity with protection goals or will be totally prohibited,

8) Controlled importation of competitive goods will be imported under control after suitable periods of delay in order to prevent the prices of home - produced commodities from greatly exceeding world prices and to accustom domestic industry to international competition,

9) Measures will be taken to prevent disturbance of the price structures due to monopolistic situation and the concentration of excessive profits in a few hands,

The measures to be taken for the encouragement of the industry are as follows (27) :

1) Industrial locations will be selected with respect to the increase in total productivity and the promotion of a balanced interregional development,

2) Various types of industrial credits will be increased. In granting of credit to industries special consideration will be given to those which manufacture or will manufacture articles whose production is considered necessary or desirable in the plan,

3) Accelerated depreciation will be applied in industry,

4) In order that industries which have started on the basis of assembly may pass to the precise of complete manufacture, the

---

(27) *Ibid.*, p. 206.

application of the production tax will be revised and encouragement will be given to raising the percentage of domestically produced components,

5) The Center for the Promotion of Exports will undertake export studies and will facilitate the exportation of industrial products,

6) Exports will be encouraged by the refund of the custom duties and fees on the imported raw and auxiliary materials utilized in exported industrial products, by rebates on the production tax and by similar measures,

7) Consideration will be given to measures which make it possible to obtain the domestic raw material components of export products at international prices and thus lower the cost of export products.

Other measures will be taken in the fields of quality control, standardization, and personnel are as follows (28) :

1) The quality of products will be controlled and the sale of those that do not conform to a specific quality and standard will not be allowed. The manufacturer will be made to give guarantees in fields where this is required.

2) The standardization of industrial products will be accelerated,

3) In order to increase the competence of administrative and other personnel, occupational training at all levels will be ensured and the necessary conditions arranged for personnel to gain advanced education and specialization.

4) More responsibilities and initiative will be given to the personnel,

5) The wage and salary policy and the system of bonuses will be revised to offer more incentives.

#### IV) CONCLUSIONS

The Turkish Economy and society have undergone significant transformations since the establishment of the Republic in 1923.

---

(28) *Ibid.*, p. 206.

The Turkish Republic from its very beginning was faced by a choice between state and private economic activity as the main road to economic development and, in particular, towards industrialization. According to the economic policy, accepted by the Economic Congress at İzmir: The task of the State would begin where the activity of private enterprises ended. Therefore, in first ten years this policy was the dominant one. The Government's efforts for economic development were not rigorous and the government seemed to rely mainly on legislation and administrative actions. But the private sector failed to succeed as a result of various shortages. Therefore, in the 1930's a vigorous policy was launched by the State playing a major role in the process of industrialization, and various industrial enterprises were established by the State according to the FFYIP.

And it should be added that the Turkish étatism was not a system which borrowed ideas that have constantly been harped on by socialist theoreticians in the 19. Century, as Atatürk suggested, it was a system peculiar to Turkey. But the new system contained socialist as well as liberal elements.

In the post - war period, however, the State played a less important role in the industrialization process. But the failure of the ex - government's economic policy which was ended in May 1960, showed future economic policies must be based on more realistic expectations regarding the supply of resources for economic development, and greater consistency among their internal uses. And, now, since 1960 Turkey has entered the era of planned economic development within a democratic order.

## 1923'DEN BU YANA TÜRKİYENİN SANAYİLEŞME SİYASETİ \*

Dr. Necdet Serin  
Siyasal Bilgiler Fakültesi  
İktisat Asistanı

### I. GİRİŞ:

Genç Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş yılından itibaren hükümetlerin ve Türk halkının gayreti, siyasî egemenliği, iktisadî egemenlikle tamamlamaya ve «(a) adam başına pekaz bir sermaye yatırımı düşmesi, (b) üretim unsurlarının hareketsiz olması, (c) kaynakların ve özellikle işgücünün tam kullanılmaması» (1) gibi yeter derecede gelişmemiş ülkelerde ve Türkiye'de egemen olan özellikleri ortadan, kaldırmaya yönelmiştir.

İktisaden çağcıl bir ülke haline gelme, anlamını ilmin ve tekniğin insan ve doğal kaynaklara uygulanmasında bulmuş, kalkınmanın zengin doğal kaynaklara sahip olmaktan çok, var olan kaynakları bulup geliştirmeye, kıymetlerini arttırmaya dayandığı, «fakir olma ve olmamanın, Tanrı değil, fakat insan eseri, iktisadî gelişmenin de bu fikrin doğrulaması» (2) olduğu anlaşılmıştır.

Türkiye, 1923 yılından beri, çağcıl ilmin ve tekniğin sunduğu imkânları iktisadî kıpırdanışlara uygulama çabası içinde bulunmaktadır. Fakat bu henüz, iktisadî gelişmenin, Türk halkına gittikçe artan bir zenginlik sağladığı, kendi kendine çalışan bir sistem haline gelmemiştir. Henüz Türk ekonomisi ile ileri ekonomiler ara-

---

\* Bu yazı 15-19 Eylül 1963 tarihleri arasında, Paris ve Ankara Üniversitelerinin işbirliği ile Akdeniz Ülkelerinin İktisadî Kalkınma Sorunları ile ilgili olarak Ankara'da toplanan Uluslararası Ankara Kollokyum'una sunulmuştur.

- (1) Williamson ve Buttrick, *Economic Development, Principles and Patterns*, Prentice Hall, Inc., Englewood cliffs, N. J., 1955, s. 295.
- (2) Theodore W. Schultz, «The Economic Test in Latin America», *New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University Bulletin* 35 (August 1950), s. 11.

sında, adam başına kullanılan kapasiteler bakımından Türkiye'ye karşıt derin bir fark vardır. Bunun ortadan kaldırılması için de, adam başına gelirin, mal ve hizmet üretiminin çoğaltılması gerekmektedir. Bu şekilde ekonominin kudretini arttırmak için de, yeter derecede gelişmemiş ülkelere has bazı özelliklerin ortadan kaldırılması şarttır. Bu yönde harcanacak gayretlerin amacı ise; tarım dalındaki kenar verimi sıfır veya sıfıra yakın olan gizli işsizleri diğer iktisadî faaliyetlere aktarmak; adam başına tarımsal üretim seviyesini, hakiki geliri ve sermaye yatırımını arttırmak; tarım ve sanayi ürünlerinin pazarlama ve dağılımını geliştirmek; iktisadî anlamda girişken iş adamlarının ve niteli işgücünün miktarını arttırmak; sınaî gelişmeyi beslemek üzere ülke içi sermayeyi harekete getirmek ve yabancı sermayeyi ülkeye çekecek şartları hazırlamak olacaktır. Bu ve diğer amaçlara ulaşmak için, bugün «pek çoğu yoksulluktan, kültürel fakirlikten, siyasî zayıflıktan acı çeken diğer ülkeler gibi, Türkiye'de kendi şartlarında köklü bir gelişme için, tek çıkar yol olarak sanayileşmeyi görmekte» (3) ve gayretlerini bu yöne sevketmektedir.

Sanayileşme, 1923 yılından beri, Türkiye'nin iktisadî kalkınma siyasetinin temelini teşkil etmiştir. Bunun sebepleri ise, Türkiye'nin, Cumhuriyetin ilk yıllarında içinde bulunduğu şartlarda ve iktisadî yapısında aranmalıdır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye'nin içinde bulunduğu şartlar şudur : Türkiye siyasî ve iktisadî bağımsızlığını sağlamış ve bu, kapitülasyonlara son vermiştir. 1930 Dünya Buhranı ise, iktisaden kendi kendine yeter olma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bundan başka, Türkiye'nin bir zamanlar düşmanı olan ülkeler, sonradan Türkiye'nin dostu olmuşlar, fakat bu ülkeler Türkiye'ye iktisadî yardım yapmakta isteksiz görünmüşlerdir. Aynı zamanda, dış ödeme gücünü arttırmak, yeni çalışma alanları yaratmak, gibi zaruretlerin oluşu sebebiyle de, sanayileşmenin, iktisadî kalkınmayı sağlamanın tek yolu olduğuna inanılmıştır.

Türkiye'yi sanayileşmeye yönelten ikinci unsur, Türkiye'nin iktisadî yapısıdır. Türkiye yüzyıllardanberi çiftçi bir ülke olarak bilinmektedir. Tarım ürünleri ve ham maddeler üretimi iktisadî hayatın hemen tamamını kapsamış ve tarımsal faaliyetler, halkın yüzde 72'sine iş sağlamıştır. Adam başına gelir seviyesinin düşük olmasının diğer sebepleri de şunlardır : (1) günü - geçmiş

(3) League of Nations, *Industrialization and Foreign Trade*, (reprinted by U. N.) U. S. A., 1948, s. 7.



tarımsal üretim tekniklerinin kullanılması, (2) uluslararası ticarette fiyat dalgalanmalarının tarım ürünlerinde sınaî yapılara göre daha şiddetli olması, (3) bu çeşit dalgalanmaların bir sonucu olarak, ticaret hadlerinin bozulması ve birkaç tarımsal maddenin ihracına dayanarak ithalâtı finanse etmenin güç olması.

Diğer taraftan, Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk halkı ve hükûmetleri, bir ülkenin genlik ve hayat seviyesinin yüksekliği ile sanayileşme derecesi arasında kuvvetli bir paralellik olduğuna inanmıştır. Bu sebeple, Türkiye'yi kendi kendine yeter bir ekonomi haline getirmek için, sanayileşmenin yegâne yol olduğu düşünülmüştür.

Burada işaret etmemiz gereken bir nokta da şudur: Cumhuriyetin ilk yıllarında, Türkiye'nin içinde bulunduğu iç ve dış şartlarla, Türkiye'nin iktisadî yapısının zayıflığı, devleti temel sanayi dallarına yatırım yapmaya yöneltmiştir. Fakat, bu davranış, ekonomiye devletin el atması gerektiğini savunan herhangi bir sosyalist kuruma dayandırılmaz. Çünkü, tanınan çeşitli ayrılıklara rağmen, sermaye, girişken iş adamı, niteli işgücü yetersizliği ve 1929 - 1930 Buhranı sebebiyle, özel sermayenin, sınaî kalkınmaya öncülük edemeyeceğinin anlaşılmasından sonra, Türk hükûmeti iktisadî faaliyetlere karışmaya başlamıştır.

## II. 1923'DEN BU YANA SINAİ KALKINMA SİYASETİ:

**A) 1923 — 1930 Dönemi :** Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğundan harabe halinde bir ülke, çok geri bir tarım, çok ilkel sınaî kuruluşlar ve çok düşük bir kültür seviyesi davralmış bulunuyordu. Yeni Türk Devletinin kuruluşundan sonra, Türk halkının hayat seviyesinin yükseltilmesi, tarımsal üretim seviyesinin arttırılması, sanayinin ve ticari faaliyetlerin geliştirilmesi — kısacası, Türk toplumunun Batı standartlarına getirilmesi — karşılaşılan belli başlı sorunlar arasında yer alıyordu.

Bu amaca ulaşmak için de, Osmanlı İmparatorluğunun bir özelliği olan Kapitülâsyonların kaldırılması zorunlu idi. Temmuz 1924 de, yabancılara tanınan özel hak ve ayrıcalıkların kaldırılmasıyla, Türkiye, kendi malî kaynakları üzerindeki egemenliğini yeniden kazanmıştır. Böylece, modern Türkiye'nin kurulması için, bir engel daha ortadan kaldırılmış oluyordu. Bununla beraber, ekonominin hayatıyeti; gerçek bir iktisadî kalkınma ile devam ettirilebilirdi. Bu noktaya işaret eden Atatürk şöyle diyordu :

«..... Bundan sonra pek önemli zaferlere kavuşacağız. Fakat bu zaferler süngü zaferleri değil, iktisat ve ilim zaferleri olacaktır. Ordumuzun şimdiye kadar elde ettiği zaferler ülkemizi hakiki kurtuluşa sevketmiş sayılamaz. Bu zaferler ancak ilerideki zeferimiz için kıymetli bir temel hazırlamıştır. Askerî zaferlerimizle gururlu olmayalım, yeni ilim ve iktisat zaferlerine hazırlanalım.»

«Siyasî, askerî zaferler ne kadar büyük olursa olsun, iktisadî zaferlerle taçlandırılmazlarsa meydana gelen zaferler kalımlı olmaz, az zamanda söner. Bu itibarla en kuvvetli ve parlak zaferlerimizin dahi temin edebileceği ve daha edebileceği faydalı sonuçları tesbit için, iktisadımızın iktisadî egemenliğimizin sağlanması, kuvvetlendirilmesi ve genişletilmesi lâzımdır.»

«Yeni Türkiye Devleti bir iktisat devleti olacaktır.» (4).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, iktisadî kalkınmayı sağlamak için sanayileşmenin şart olduğuna inanılmıştır. Bu sırada, Türkiye Cumhuriyeti, Türkiye'nin sanayileşmesini sağlayabilecek iki metod yanî özel girişkenlik ve devletçilik sistemleri arasında bir seçim yapmak zorunda idi. İzmir İktisat Kongresinde kabul edilen iktisadî siyasete göre; devletin görevi, özel faaliyetlerin sona erdiği yerde başlayacaktı. Bu, Cumhuriyetin ilk on yılında izlenen siyasetti. İktisat Kongresinde kabul edilen kararlara göre, hükûmet özel girişkenliği uyarmak için gerekli tedbirleri alacaktı.

Bu sebeple, 1920 sonlarına kadar, özel girişkenliğin uyarılması, devlet yatırımlarının toplumsal sermaye ve ulaştırma, özellikle demiryolu yapımına hasredilmesi, hükûmetin iktisadî siyaseti olmuştur. 1927 yılında, «Sanayi Teşvik Kanunu» Parlâmento tarafından kabul edilmiştir. Bu kanunun sağladığı imkânlar şu şekilde özetlenebilir : (a) Hükûmet, sınaî kuruluşlar için gerekli toprağı, belli şartlar altında, parasız olarak verecek, (b) vergi ayrıcalıkları sağlanacak, (c) sınaî kuruluşlar için gerekli makine ve donatımlar gümrük vergisinden bağışık olacak, (d) kuruluşlar için gerekli ilkel maddeler ve sınaî işletmelerin yapıları demiryollarında ucuz tarife ile taşınacak, (e) tekel'e tabî olan maddeler, «Sanayî Teşvik Kanununundan» faydalanan kuruluşlara ucuz satılacak, (f) Bakanlar Krulu kararı ile, sınaî kuruluşlara, ilk yıl, yapım değerinin yüzde on'u değerinde prim verilecek, (g) belli bölgelerin ihtiyacını karşılayan kuruluşlara, o bölgeler için 25 senelik ayrıcalık verile-

(4) E. Z. Karal (ed), *Atatürkten Düşünceler*, Ankara 1956, Türkiye İş Bankası Yayını, s. 99 - 100.

cek, (h) hükûmet ve diğer kamu kuruluşları, bazı şartlar altında, yerli yapıları yabancı ülkelerden gelenlerden yüzde on pahalı da olsa yeğ tutacak, (i) meslekî bir yetişme devresi geçirmiş olanlar, sınaî faaliyetlerde çalışmak isterlerse, ordudan terhis edileceklerdi.

Bunlardan başka, ticaret siyaseti gerektikçe yeni baştan düzenlenmiş, iş adamlarını örgütlemek, özel sermayeyi canlandırmak ve finanse etmek için, 1924 yılında «İş Bankası» ve 1925 yılında da, devlet sanayîini kurmak, finanse ve idare etmek için «Sanayi ve Maden Bankası» kurulmuştur. Fakat, bu nokta ile ilgili olarak şuna işaret edilmelidir ki; devlet sanayîini finanse etmek için bir bankanın kuruluşu, İzmir İktisat Kongresinde kabul edilen ilkeye aykırı değildir. Çünkü; bu bankanın amacı, özel faaliyetlerin kuramadığı sanayi dallarını meydana getirmektir. Bunlara ek olarak, 1929 yılında, hükûmet gümrük tarifelerini değiştirme egemenliğini kazanınca (Lozan Anlaşmasına göre, 1929 yılına kadar gümrük tarifelerini değiştirmek imkânsızdı) yerli sanayîi koruyucu bir gümrük kanunu hazırlanarak, yürürlüğe sokulmuştur.

Fakat, aşağıda işaret edilen çeşitli sebeplerden, sınaî kalkınma için gerekli olan bazı ön şartların mevcut olmayışından dolayı, özel girişkenliği uyarmak için alınan tedbirlerin etkenliği sınırlı kalmıştır.

1) Sermaye yetersizliğine ek olarak, kaynakları harekete geçirmesi beklenen malî kurumlar sayıca az ve zayıftı.

Yabancı sermaye sağlama imkânı azdı ve yabancı sermaye, özellikle başka devletlerden borç şeklinde sermaye sağlamaya karşı hükûmet isteksizdi. Çünkü, Osmanlı İmparatorluğu devrinde kazanılan tecrübeler, kamu oyunu, bu çeşit borçlanmaları yabancıların iktisadî egemenliği şeklinde görmeye yöneltmişti.

2) Belki, girişken iş adamlarının ve sanayicilerin sayıca yetersizliği, sermaye kıtlığından daha da şiddetli idi. Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk iş adamları ve sanayiciler sınıfının zayıf olması, Osmanlı İmparatorluğundan devralınan toplumsal ve kültürel şartların sonucu idi. Cumhuriyetin kuruluşundan önce, sanayiciler ve tüccarlar sınıfı, hemen hemen tamamen, azınlık guruplarından ve yabancıardan ibaret olup, çoğunluk asker, çiftçi ve memur durumunda di. Bundan başka, 1924 de, Yunanistan'la Türkiye arasında yapılan nüfus değişimi de, iş adamları ve sanayiciler sınıfını zayıflatmıştı.

3) Bunların yanında, toplumsal sermaye yetersizliği, ulaştırma imkânlarının zayıflığı ve piyasanın genişliği diğer kayıtlayıcı unsurlardı.

Bu yetersizliklerin bir sonucu olarak, Cumhuriyetin ilk on yılında, kurulmuş bulunan birkaç özel işletme genellikle küçük ve kötü donatılmış olup, çalışma seviyesini çok az arttırmış veya ithalâta olan bağılılığı çok az azaltmıştır.

Buna ek olarak, özellikle tarım ürünleri ihracatçısı olan ülkelere zarar veren Dünya Buhranı'nın etkileri, durumu daha da kötüleştirdi ve 1930 başlarında iktisadî siyasetle önemli değişiklikler yapılmasına sebep oldu. Ve devletçilik veya devlet kapitalizmi siyaseti izlenmeye başlandı.

**B) 1930 — 1938 Dönemi :** Özel işletmecilik sisteminin başarı göstermemesi üzerine, devlet, 1930 dan sonra, çeşitli alanlarda iktisadî faaliyetler göstermeye başlamıştır.

Yukarıda belirtilmiş olan sebeplerden dolayı, hükûmet, ilk olarak, *kambiyo kontrolü ile ilgili tedbirler almış bulunuyordu*. İkinci olarak, kamu işleri niteliğindeki faaliyetler ve hemen hemen tamamen yabancı şirketlerin işlettiği demiryolları ile birlikte, bütün kömür madenleri de dahil olmak üzere yabancılara ait bazı fabrikalar millileştirilmiştir. Ve, üçüncü olarak da, 1931 yılında «Birinci Beş — Yıllık Sanayileşme Plânı» hazırlanmış ve 1933 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Dördüncü bir nokta ise, 1935 yılında, devletçilik iktidar partisinin önemli ilkelerinden birisi olarak kabul edilmiş ve 1937 yılında da bir Anayasa hükmü haline getirilmiştir.

Fakat, Atatürk'ün belirttiği gibi, Türk devletçiliği, ideolojik bir inanç veya sistemle veya 19. asra ait herhangi bir sosyalist kuramla ilgili olmayıp, Türkiye'nin iktisadî zorunluluklarından doğan bir sonuçtu. Çünkü; «Türkiye'nin izlediği devletçilik siyaseti, genel olarak, özel iktisadî faaliyetleri önlemiyen, devletin sınaî kuruluşların sahibi olduğu ve sınaî kuruluşları devletin işlettiği bir sanayileşme tarzıdır (5). Trounburg gibi bazı yazarlar ise, izlenen bu siyasetle Rusya'nın ve bir dereceye kadar da, Alman Milliyetçi Sosyalizminin, etkileri olduğunu ileri sürmüşlerdir (6). Bu görüşün

(5) Robert S. Dillon, «Capital Accumulation In The Modernization of Turkey», U. S. Department of State Foreign Service Institute.

(6) Max N. Thornburg, *Turkey : An Economic Analysis*, Twentieth Century Fund, 1949.

başlıca dayanağı, Türkiye'nin en büyük fabrikası olan, Kayseri Pamuklu Dokuma Fabrikasının Rusya'nın verdiği kredi ve Rus mühendisleri tarafından kurulmasıdır. (7) Fakat, Türk plâncılarının yabancı ideolojilerin etkisi altında kaldığına dair kuvvetli bir delil yoktur.

Burada şuna işaret etmeliyiz ki, «yeni sistem liberal unsurlar kadar sosyalist unsurları da kapsamakta idi. Sanayi ve maden dallarında devletin yatırım yapmasını ve devlet işletmelerinin devlet kurumları tarafından yönetilmesini öngören Beş — Yıllık Plânlar sosyalist unsurlardı. Devletin, sadece özel faaliyetlerin el atmadığı alanlarda faaliyet gösterecek olması, çalışmalarında piyasa mekanizmasına tabi olacakları gibi hususlar, liberal unsurları teşkil etmekte idi (8).

Fakat, Türk Devletçiliğinin gerçek saikleri, en iyi şekilde o devrin, devlet adamlarının görüşleriyle özetlenebilir. Bu noktayla ilgili olarak Atatürk'ün görüşü şöyledir.

«Türkiye'nin uyguladığı devletçilik sistemi 19. yüzyıldan beri sosyalizm kuramlarının ileri sürdükleri fikirlerden alınarak tercüme edilmiş bir sistem değildir. Bu, Türkiye'nin ihtiyaçlarından doğmuş, Türkiye'ye has bir sistemdir.»

«Devletçiliğin bizce anlamı şudur: Fertlerin özel girişkenliklerini ve faaliyetlerini esas tutmak, fakat büyük bir ulusun bütün ihtiyaçlarını birçok şeylerin yapılmadığını gözönünde tutarak, ülke ekonomisini Devletin eline almak.»

.....

«Bizim izlediğimiz bu yol, görüldüğü gibi, liberalizm'den başka bir sistemdir.» (9).

Aynı konuda, devrin Başbakanı İsmet İnönü'nün görüşü de şudur : (10).

«İktisatta devletçilik siyaseti bana herşeyden evvel bir savunma vasıtası olarak kendi lüzumunu gösterdi. Yüzyılların ilgilizliğini

(7) Dillon, ibid.

(8) Osman Okyar, «Economic Framework for Industrialization, Turkish Experiences in Retrospect», *Middle Eastern Affairs*, Vol. IX, No : 8-9.

(9) İktisat Vekâleti Sanayi Ticaret Heyeti, *İkinci Beş - Yıllık Sanayi Plânı*, Ankara 1936, s. XXX — XXXI.

(10) İsmet İnönü, «Fırkamızın Devletçilik Vasfı», *Kadro*, Ekim 1933, s. 4.

ortadan kaldıracak, haksız yıkımları onaracak, yeni zamanın çetin şartlarına dayanacak, sağlam bir devlet bünyesi kurabilmek için, herşeyden evvel, Devleti iktisatta yıpratacak unsurlardan kurtarmak gerekiyordu. Demek ki, iktisatta Devletçiliği, biz, gelişme yolunu izliyebilmek için bir savunma vasıtası ve, bu sebeple, bir gidiş noktası, bir temel saymaya mecbur bulunuyorduk..... Biz, iktisatta Devletçiliği geliştirmek için ve yeni düzeni kurmak için de verimli ve olumlu ve en etken bir araç sayıyoruz.»

Devrin İktisat Bakanı Celâl Bayar'a göre ise, «eğer sadece ülkenin sanayileşmesini ve ulusun muhtaç olduğu genliği bazı özel kuruluşların dayandığı sermayeye bırakmak gerekirse, en az ikiyüz sene daha bekleme devresi geçirmekliğimiz» gerekecekti (11).

Yukarıdaki fikirlerden anlaşıldığı üzere, devletin iktisadî hayata karışmasının başlıca sebebi, çeşitli yetersizliklerden dolayı, özel işletmecilik sisteminin başarılı olamaması idi.

1931 yılında, Birinci Beş — Yıllık Sanayi Plânının hazırlanmasından sonra, daha önce işaret edilmiş olan «Sanayi ve Maden Bankası'nın» sanayi işletmeciliği ve bankacılık görevlerinin birbirinden ayrılması düşünülerek, «Devlet Sanayi Ofisi» ve «Türkiye Sanayi ve Kredî Bankası» kurulmuştur.

Birinci Beş — Yıllık Sanayi Plânı'nın uygulandığı sırada da mevcut kuruluşlara ek olarak, maden kaynaklarını işletmek ve elektrik enerjisini sağlayacak kuruluşları meydana getirmek amacı ile 1935 yılında «Etibank» kurulmuştur. Buna ek olarak, petrol ve maden araştırmalarını, geniş toprak altı incelemelerini, petrolün ve çeşitli madenlerin ticarî değerini, v.s. ortaya çıkarmak için «Maden Tetkik Arama Enstitüsü» kurulmuştur.

1938 yılında da, «İktisadî Devlet Teşekkülleri» kurulmuş ve devlet kuruluşları bazı sınaî işletmelerin sermayesine katılmaya başlamıştır.

İktisadî Devlet Teşekküllerine özel bir egemenlik verilmiş olup, bu kuruluşlar, Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanununa da tabi değildir. Aynı zamanda, bu kuruluşlar normal bir kârla çalışacaklar ve piyasa mekanizmasına tabi olacaklardı. Bundan başka, devlet kuruluşlarının çalışmalarını kontrol etmek için bir sistem kurulmuş olup, işletme idarelerinin etkenliğini arttırmak amacıyla yıllık

(11) İBYSP, op cit., s. XXX.

raporlar hazırlanacaktı. Raporlar ve bu kuruluşların hesapları, nihaî kontrol organı olan Parlâmentoya sunulacaktı. İktisadî Devlet Teşekküllerinin bu özellikleri icabı, özel işletmelerin, Türk ekonomisinin bir parçası olarak faaliyetlerine devam etmesi güçleşmişti. İlk sıralarda, bazı özel sanayi dalları örneğin çimento, gıda ve dokuma dalları, gelişme göstermiş fakat, daha sonra, özel sanayi faaliyetleri üzerinde daha sıkı bir denetim kurulmuştur.

Bunların yanında, demiryollarının kurulması hızlı bir şekilde devam etmiş, özellikle toplam devlet masraflarının yüzde 8 — 9'u demiryollarına ve 1933 yılından sonra da, aynı miktar sınaî kuruluşlar için harcanmış, Tarım Bakanlığına verilen imkânlar ise genellikle yüzde 3 ü aşmamıştır (12).

**C) 1938 — 1950 Dönemi :** İkinci Dünya Savaşı, Devletçilik sisteminin daha sert bir şekilde uygulanmasına sebep olmuştur. Savaş sebebiyle özel sanayi ve ticaret faaliyetleri üzerinde daha sıkı bir denetim kurulmuş ve 1941 yılında, «Sanayî Teşvik Kanunu» kaldırılmıştır. Diğer bir tedbir olarak da, ülke içinde yapılan ve ithâl edilen mallarla, banka ve sigorta şirketlerinin yaptığı işler üzerine «Muamele Vergisi» konmuştur.

Savaş yılları sırasında, devletin iktisadî alandaki faaliyetleri, özellikle tarım dalında gelişme göstermiş, örnek devlet çiftlikleri kurulmuş, ormanlar devletleştirilmiş, toprak devrimi hazırlıklarına girilerek, belli bir miktar üzerindeki topraklar, topraksız çiftçilere dağıtılmak üzere komulaştırılmıştır.

Fakat savaşın etkileri sanayi dalı üzerinde görülmüş ve İkinci Beş — Yıllık Sanayi Plânı uygulanamamıştır. Bundan başka, harp şartları sebebiyle, makine ve donatım, ham ve yarı yapın ithalini çok güçleşmiş olduğu için, yıllık kamusal ve özel yatırımların seviyesi düşmüştür. Bu devre içinde, sanayi dalı, yeni kurulmuş olan İktisadî Devlet Teşekkülleri sayesinde gelişme göstermiştir.

Kısacası, harp yılları sırasında, devletin iktisadî alandaki faaliyetleri, özellikle tarım dalında, gelişme göstermiştir.

İkinci Sanayileşme Plânının savaş sebebiyle uygulanamamasından dolayı, 1945 yılında, daha ufak çapta üçüncü bir beş yıllık sanayi plânı hazırlanmıştır. Bu plânın amacı, mevcut ve işlemekte olan fabrikaların verimliliğini arttırmak, özellikle kâğıt, çimento, ve

(12) United Nations, *The Development of Manufacturing Industry in Egypt, Israel and Turkey*, New York 1958, s. 7.

dokuma fabrikaları gibi, yeni bazı işletmeleri meydana getirmektir. Fakat bu plân da uygulanamamıştır.

Sınaî faaliyetleri geliştirmek için alınan her türlü tedbire rağmen, özel sermaye dalı, 1950 yılına kadar önemli bir gelişme gösterememiştir. Fakat burada, ilk olarak, «Sanayî Teşvik Kanunu»'nun 1941 yılında kaldırıldığına işaret etmeliyiz. İkinci husus ise, 1920 yıllarında egemen olan iktisadî, kültürel ve toplumsal şartlar altında, özel işletmecilik faaliyetlerinin gelişmesi için verilmiş olan on yıllık sürenin az olduğudur. Üçüncü olarak, devletin faaliyet alanını devamlı olarak genişletmesi, özel sermayeyi ürktürmüştür. Dördüncü olarak, konan ağır sermaye vergileri yatırım yapmak isteyenlerin hevesini kırmıştır. Ve, «Varlık Vergisi» geniş ölçüde iş adamları ve sanayiciler sınıfını hedef tutmuş ve bu vergi, pek çok çevrede, azınlıkların elindeki kuruluşları, Türk uyruklu iş adamlarının ucuz fiyatla satın almasını sağlamak ve bu yolla iş ve sanayi hayatının Türkleştirilmesi olarak görülmüştür. (13). Fakat bu görüş, o günkü şartlar altında lüzumlu olan bu verginin uygulanmasındaki hatalardan azınlıklar kadar Türk uyruklu iş adamlarının da ızdırap çektiğini unutmaktadır. Bu sebeple doğru değildir. Beşinci olarak, yatırılan sermayeye karşılık çabuk ve çok kazanç elde etme arzusu ve enflasyon korkusu, özel faaliyet dalının uzun-dönemli yatırımlara girişmesini önlemiştir.

Burada işaret edilmesi gereken önemli bir nokta, hiçbir zaman özel mülkiyet hakkına karşı gelinmemiş olmasıdır. Aksine, özel sermayeye sempati gösterilmiş, malî yardım yapma çareleri araştırılmıştır. Örneğin, uygulanmamakla beraber, Sümerbank kuruluş kanununa, özel sermayeye bankanın kredî sağlaması mecburiyeti konulmuş bulunuyordu.

1950 yılına kadar, yatırım fonları sağlama hususunda, kamu işletmeleri, farklı bir işleme tabî tutulmuş ve kıt malların diğer devlet fabrikalarından satın alınmasında ve ithalât lisansları sağlanmasında, devlet işletmelerine ayrıcalıklar tanınmıştır. (14).

Fakat, «Devlet rekabetinin her zaman; özel faaliyetler üzerinde

(13) C. Issawi, «The Entrepreneurial Class», Fisher, S. H., (ed), *Social Forces In The Middle East*, Cornell University Press, 1955.

(14) *The Economy of Turkey : An Analysis and Recommendations For A Development Program*, Report of a Mission sponsored by the International Bank For Reconstruction and Development in Collaboration with the Government of Turkey, Published for IBRD by The John Hopkins Press, 1951, s. 160.



ters etkisi olmadığını unutmamalıdır. Örneğin, dokuma sanayiinde devletin satış fiyatı, aynı zamanda, piyasa fiyatını teşkil etmiş ve devlet fabrikalarındaki üretim maliyetinin yüksek olması dolayısıyla, kendi mallarını aynı fiyatlarla satan özel kuruluşlar önemli kazançlar elde etmişlerdir..... Bundan başka, devlet fabrikaları tarafından üretilen mallar, diğer mallara göre ithalât karşısında daha fazla korunmuş ve elbette bu da devlet fabrikalarıyla rekabet halindeki özel kuruluşların işine yaramıştır.» (15).

Savaş sonrasında ise, hukukî ve siyasî alan da meydana gelen değişiklikler, devlet sanayiinde baş gösteren finansman güçlükleri ve iş adamlarıyla, çiftçiler, aydınlar, siyaset adamları tarafından yapılan sert muhalefet, iktisadî alanda daha liberal davranışların uygulanmasına fırsat vermiş, özel sermayenin daha evvel kendisine kapatılmış olan bazı alanlarda faaliyette bulunmasına izin verilmiş, döviz ve ham madde dağıtımında devlet kuruluşlarına tanınan öncelikler azalmış, resmî ve özel yabancı sermayenin gelmesi için de çalışmalara başlanmıştır.

Bütün bunlardan başka, 1948 yılında, İstanbul'da bir iktisat kongresi düzenlenerek, sanayileşme ve kalkınma konularında yeni çabalar gösterme çareleri araştırılmış, enerji, özellikle kara ulaştırması ve diğer kamu hizmetleri alanlarında çalışmalara Marshall Plânından sağlanan malî imkânlarla, fazla önem verilmiştir. 1950 yılından itibaren de, yeni iktidarla birlikte, özellikle başlangıçta çok liberal olan bir siyasetin uygulanmasına geçilmiştir.

**D) Birinci ve İkinci Beş — Yıllık Sanayi Plânları :** Daha önce belirtilmiş olduğu gibi, 1930 yılından itibaren, pekçok iktisadî faaliyet dalında devlet yer almaya başlamıştır. Devletin iktisadî hayata karışmasının veya devletçiliğin amacı, tarımsal faaliyetleri daha verimli kılmak, sınaî faaliyetlerin gelişmesine imkân vermek için, Türkiye'yi bütün alanlarda modernleştirmektir. Böyle bir gelişme için sermaye yığılması önemli bir unsurdu. Halbuki, henüz, önemli derecede sermaye yığılması veya sınaî gelişme mevcut değildi. Özel sermaye, yerli sanayi dalında önemli miktarda sermaye biriktirmeye muktedir olamamıştı. Hemen hemen sermaye yoktu. Bu şartlar altında, sanayileşme faaliyetlerini hızlandırmaya karar verilmişti. Geniş çapta sermaye yığılmasını devlet üzerine almış ve hazırlanan plânlara uygun olarak Devlet İşletmelerinin kurulmasına başlanmıştı.

Birinci Beş — Yıllık Sanayi Plânı'na göre kurulması kararlaştırılan sanayi işletmeleri şunlardı :

- a) Kimya sanayîi,
- b) Toprak sanayîi,
- c) Demir ve Çelik sanayîi,
- d) Kâğıt ve Kâğıt Ürünleri sanayîi,
- e) Dokuma sanayîi,
- f) Çeşitli sanayi.

Bunlar, ilkel maddesi tamamen ülke içinde mevcut olan ve özel işletmecilik dalındaki sermaye ve bilgi yetersizliği sebebiyle ancak devlet tarafından kurulabilecek, sanayi dalları idi.

Birinci plânın uygulanışı sırasında, devlet demir - çelik, kömür, kîmya; bakır, dokuma; kâğıt ve kâğıt - yapıları sanayilerine, geniş ölçüde yatırım yapmış ve dönem sonunda, yani 1938 yılında, savaş sebebiyle, kararlaştırılan fabrikalardan sadece ikisi kurulamamıştır.

Bu devrede, en önemli görevler, sanayileşmeyi gerçekleştirmek için hükûmetçe kurulmuş olan Sümerbank ve İş Bankasına düşmüştür. Çeşitli devlet işletmelerini kurmak, finanse etmek ve yönetmek amacıyla meydana getirilmiş olan Sümerbank ve maden ve enerji dallarını geliştirmek amacıyla kurulan Etibank en önemli kuruluşlar durumunda idi. İş Bankası bazı fabrikaları finanse etmiş ve Paşabahçe Cam Fabrikası gibi, bazı fabrikaları da kurmuştur. Fakat, fabrikaların pekçoğu Sümerbank tarafından kurulmuştur.

Yukarıda işaret edildiği gibi, 1938 yılında BBYSP'nin tamamlanmasından sonra, amacı Karadeniz sahillerinde limanlar inşası da dahil 100 den fazla fabrikanın kurulmasını sağlamak olan İkinci Beş — Yıllık Sanayi Plânı hazırlanmıştır. İkinci Plân, çok geniş bir faaliyet sahasını kapsamakta idi ve büyük çapta yatırım sermayesine ihtiyaç gösteriyordu. Ve İBYSP'nin ülkenin iktisadî ve toplumsal yapısı üzerindeki etkilerinin, özel sermaye faaliyetinin göz önünde tutulmasına rağmen, BBYSP'ından daha geniş olacağı umuluyordu. Buna ek olarak, birde üç - yıllık madenleri geliştirme programı hazırlanmıştı.

Bunlardan başka, belli bazı yetersizliklerin ortaya çıktığı Devlet İktisadî Teşekküllerinde daha etken bir kontrol kurmak için

gerekli hukukî tedbirler alınarak Ticaret Bakanına, fiyat tesbiti, fabrikaların denetimi ve iç pazarı kontrol yetkileri verilmiştir.

Fakat, Türkiye'nin harp dışı kalması, harbin etkilerinden Türkiye'yi koruyamamıştır. Bundan dolayı İBYSP uygulanamamıştır. Harp sonrası döneminde, 1947 yılında üçüncü bir beş - yıllık plân, Türkiye İktisadî Kalkınma Plânı hazırlanmış ve 1948 yılında, kalkınma ile ilgili olarak gerekli çalışmalar ve teknik işbirliği sistematik bir şekilde başlatılmış, iktisadî kalkınma 1950 yılından itibaren hızlanmaya başlamıştır.

**E) Birinci ve İkinci Beş — Yıllık Sanayi Plânlarının Değerlendirilmesi :** Görüldüğü gibi, 1933 yılından sonra izlenen iktisadî siyaset devletçilik idi ve bu siyasetin bir uygulama vasıtası olarak sanayileşme plânları hazırlanmıştı. Fakat, sanayi dalı üzerinde olduğu kadar, ekonomi üzerinde köklü etkiler yapan sanayileşme plânları, bugünün standartlarına göre iktisadî kalkınma plânı niteliğinde değillerdi. Bunlar, ülkeye büyük temel sanayi dallarını kazandırma amacını güden teknik plânlardı. Yatırım alanlarının seçilmesinde, toplumsal unsurlara ve kendi kendine yeter olma hususlarına büyük önem verilmişti. Halbuki, «genel anlamda bir plân, bir projeyi meydana getirmek için, üzerinde karar verilmiş olan çeşitli hal tarzlarının bütünü» kapsar. Görüldüğü üzere plân fikrinde iki ayrı unsur vardır. Bunlar;

1) Ulaşılması istenen bir proje veya amaç,

2) Belli amaca ulaştırabilecek hal şekli veya araçtır. (16). Bu sebeple, «iktisadî anlamda bir plân, iktisadî faaliyetlerle ilgili bir projenin meydana getirilmesini mümkün kılan araçların bütünü» (17) olarak tanımlanabilir.

Bu tanıma göre, devlet kuruluşları veya devlet işletmeleri tarafından; yapılacak işlerin ayrıntılı bir şekilde tesbit edilmesi amacıyla hazırlanmış olan plânlar, teknik bir plân veya teknik bir proje niteliğindedir. Aynı zamanda, çeşitli uzuvlar tarafından hazırlanan projeler arasında bir uyum da bulunmuyordu.

Bundan başka, bir iktisadî kalkınma plânının en önemli özelliklerinden birisi olan etkenlik ve tutarlılık zayıf kalmıştır. Etkenlik bir programın, belli hedef veya hedeflere doğru hızlı bir gelişme

(16) C. Bettelheim, *Studies in the Theory of Planning*, Asia Publishing House, New York 1961 (reprinted), s. 3.

ile ulaşmasıdır. Tutarlılık ise, program veya plânın bütün kısımlarının birbirine uyması, başka bir deyişle, kaynakların kullanılış yerlerine, girdilerin çıktılara (input'ların output'lara) denk olması ve hiçbir kıt kaynağın kullanılmadan kalmaması demektir (18).

Fakat, Türkiye'nin Beş — Yıllık Sanayi Plânları, bugünün ölçülerine göre iktisadî kalkınma plânı sayılmamakla beraber, BBYSP'ninin uygulanmasıyla önemli başarılar sağlanmış ve temel bazı sanayi dalları kurulmuştur.

### III. 1950'DEN SONRA SANAYİLEŞME SİYASETİ :

**A) 1950 — 1960 Dönemi :** İktisadî ve siyasî alanda daha fazla liberalizm'e yol açan, 1950 yılındaki siyasî iktidar değişikliği ve iktisadî şartların iyi olması, özel iktisadî faaliyetlerin gelişmesine katkıda bulunmuştur. 1950 Mayısında açıklanan hükûmet programında, hükûmet faaliyetinin kamu yararı özeliği olan dallarla temel sanayi dallarında toplanmaktan öteye geçmeyeceği belirtiliyordu. Devlet sanayi faaliyetlerinin amacı, millî ekonomiyi geliştirmek ve halkın zarurî ihtiyaçlarını karşılamak olacaktı. Bundan başka, ilk sıralarda hükûmet, bazı devlet fabrikalarını özel sermaye sahiplerine satarak elden çıkarmaya çalıştı, fakat özel sermaye dalında, bu fabrikaların satın alınması için gerekli sermaye yoktu. Bundan başka, «1950 den itibaren, özellikle dokuma fabrikalarını yok pahasına ellerine geçirmek isteyen kimselerin bu hususta yoğun bir faaliyetine rastlanmıştır. Bu faaliyet, resmî makamlarca şüphe ve kararsızlık, kamu oyununda ve özellikle aydın çevrelerde kuvvetli bir tepki doğurmuştur.» (19). Bu devrede, özel sermaye kuruluşları yanında, daha az hızlı olmakla beraber, devlet kuruluşları da, gelişme göstermiş bulunmaktadır. Özel sermaye, bir takım engellerin ortadan kaldırılması ve çeşitli özendirici tedbirlerin alınmasıyla, özellikle «Türkiye Sınâî Kalkınma Bankası'nın» kurulmasıyla, oldukça hızlı bir gelişme göstermiştir.

Burada belirtilmesi önemli bir nokta, özel sermayenin harekete geçmesi için siyasî değişikliğin yarattığı psikolojik atmosferin yeterli olması ve özel iktisadî faaliyetleri uyarmak için herhangi bir kanuni tedbirin alınmasına ihtiyaç duyulmamasıdır. Gıda, do-

(18) G. F. Papanek, «Framing A Development Program», *International Conciliation*, March 1960, s. 310.

(19) M. Yaşa, «Devlet İktisadî İşletmelerinin Hususî Şahıslara Satışı», *İktisat Fakültesi Dergisi*, Ekim 1958 — Temmuz 1959, s. 334.

kuma, taş - toprak sanayi dalları, özel faaliyetler için kârlı görülen alanlardı. Fakat, yine de, mevcut devlet fabrikalarının genişletilmesi ve yeni fabrikaların kurulması zorunlu olmuş ve şeker, çimento, yağ ve kimya sanayii dallarında ve 1950 dönemi sonlarında demir - çelik sanayi dalında özel sermaye ile ortaklara karma kuruluşlar meydana getirilmiştir.

Bundan sonra da, hükûmet, hızlı iktisadî kalkınma amacının, iktisadî faaliyetlerini devam ettirmekle gerçekleştirilebileceğine inanmış ve, bu sebeple, yatırım seviyesi 1950 den 1954'e oransal olarak yükselme göstermiş ve, 1950 — 1953 arasında, sanayi, ulaştırma (limanlar ve karayolları), enerji, ve diğer alanlarda yapılan geniş çaplı yatırımların bir sonucu olarak Türk sanayiinde önemli gelişmeler görülmüştür. Bunun sonucu olarak, yapım sanayiî üretimi 1950 ve 1956 arasında yüzde 50 dolaylarında artma göstererek, tarımsal üretimden daha hızlı yükselmiştir. Şeker, dokuma, çimento, kauçuk yapıları, demir - çelik dallarında büyük artışlar kaydedilmiş; çimento şeker ve pamuklu dokuma sanayiî Türkiye'nin iç ihtiyacını karşılayacak bir hale gelmiştir.

Bununla beraber, 1953 den sonra izlenen açık finansman siyaseti, doğrudan doğruya talep artışına sebep olmuş; hükûmet, gerekli kaynakları, Merkez Bankasına olan devlet borçlarını arttırarak ve çok önemsiz derecede de, uzun - dönemli devlet tahvillerini halka satarak karşılama yoluna başvurmuştur. Bu sebeple, 1955 yılı sonundan beri sanayi dalı daha yavaş bir gelişme göstermiş ve bu yavaşlama tarım dalında kötü hava şartlarının (1953 den sonra); alınan yanlış iktisadî kararların; ithal mali ilkel maddeler ve yatırım maddeleri arzında meydana gelen yetersizliklerin ve diğer hususların sonucu olmuştur.

Buna ek olarak, 1950 den itibaren hükûmet, bazı ürünlere sübvansiyon vererek, yüksek bir tarımsal fiyat siyaseti izlemiştir.

Bu siyasetin sonucu olarak, satınalma gücü artmış ve talebin baskısı, 1954 yılında, fiyatlar seviyesini yükseltmeye, ve enflasyonist baskı ekonomiyi sıkıya başlamıştır.

1950 den sonra, Türkiye'nin en önemli ihracat maddesini teşkil eden tarımsal ürünler üretiminde meydana gelen Fiziki artış, kolaylıkla dışarıya borçlanmanın mümkün olması ve önemli bir döviz ve altın stokunun var oluşu sebebiyle, Türk dış ticaretinde önemli bir düzelme meydana gelmiştir. Fakat, 1953 den sonra, ihracat ithalâttaki artışa uygun bir gelişme gösteremedi, özel ve resmî

dış borçlar ve Amerikan Yardımı dış ticaret açığını karşılayamadı. 1950 — 1958 arasında, dış borç yükü ağırlaştı, yeni krediler sağlanması son derece güçleşti, bu ise, ithalâtı şiddetli bir şekilde kısıtladı. İthalâtın sınırlandırılmasının bir sonucu olarak dış ticaret dengesi biraz düzelir gibi oldu ve açık 1955 de 184 milyon dolar iken, 1958 de 54 milyona düştü.

1955 den sonra, ithâl edilen ilkel madde, makine ve donatım, yedek parça, v.s. kıtlığı, kamu dalından çok özel işletmecilik dalına zarar verdi. Bu dönemde, toplam özel üretim kapasitesinin ancak yarısı kullanılabilirdi, buna karşılık, devlet fabrikaları tam kapasite ile çalışma imkânını bulabildi.

Meydana gelen bu iç ve dış tıkanıklıklar, Türk hükûmetini ithalâtı kısıtlamak, lüks mal ithalini önlemek için tedbirler almaya sevketti ve fiyat artışlarını durdurmak için çeşitli yollara baş vuruldu. Pekçok maddenin fiyatı devlet ve mahalli uzuvlarca kontrol edilmeye başlandı ve 1956 Haziranında Millî Koruma Kanunu, daha genel bir fiyat kontrolü sağlamak amacıyla tekrar yürürlüğe sokuldu.

Sert bir şekilde uygulanan bu tedbirler, bir süre için, fiyat artışlarını durdurur gibi oldu. Fakat, kâr hadleri hükûmetçe tayin edildiğinden ve fiyatlar üretimi uyaracak seviyenin altında olduğundan, yeniden, üretimi engelliyen tıkanıklıklar ortaya çıktı.

Bütün bu tedbirlerin beklenen sonucu vermemesi üzerine, hükûmet: iktisadî istikrarı sağlamak amacıyla, 1958 Ağustosunda köklü tedbirler alma yoluna gitti.

Bir geçiş dönemi olan 1958 Ağustosundan beri, parasal alanda alınan tedbirler ve denk bütçe siyasetinin uygulanışı ve gerekli diğer tedbirlerin alınmasıyla hemen hemen enflasyonist baskı ortadan kaldırılmıştır. Bununla beraber, 1960 Ocak ayından beri, iç siyasî durumun istikrarsızlığı sebebiyle iş hayatı durgunlaş bulunuyordu. Bu durgunluk 1960 dan önceki idarenin izlediği diktatörce idarenin sonucu olup, 1960 devrimiyle son bulmuştu. Ve bu durgunluk, 1961 Ekiminde yapılan genel seçimlerden kısa bir süre sonra tamamen sona etmiştir.

«Yapım sanayiî üretimi, 1958 yılında, gelişme göstermemişti. Fakat, 1958 istikrar Programı çerçevesi içinde sağlanan kredilerle başlıyan ilkel madde ve yedek parça ithalâtı, 1959 yılında üretimin yüzde 5 kadar artmasına sebep oldu. 1960 da ise, yukarıda belirtilen ve 1960 devrimine sebep olan hadiseler, iktisadî faaliyetleri

geriletici etkiler doğuran bazı endişeler ortaya çıkardı. Bu yıl üretim hemen hemen 1959 seviyesinin aynı idi. Bazı hallerde üretim satışlardan daha yüksek bir seviyede olduğu için, stok hacmi, özellikle dokuma sanayiî dalında, çok yükselmişti. 1961 yılında ise, demir - çelik, cam, kâğıt, şeker sanayi dallarını bir yıl öncesine göre daha fazla üretimde bulunmuş olmalarına rağmen, sınaî üretimde genel bir gelişme görülmemiştir. Tekstil gibi tüketim maddeleri üretimi aynı seviyede devam ettirilmiş olmakla beraber, bir önceki yıla göre satışlar daha düşük bir seviyede bulunuyordu» (20).

Burada belirtmemiz gereken bir nokta, 1950 — 1960 döneminin bütün başarısızlıklarına rağmen, 1950 den sonraki yılların en önemli özelliğinin Türk iş adamları ve sanayiciler sınıfının gösterdiği hızlı gelişmedir. Ve Alec P. Alexander'a göre, «bu sınıfın varlığı gerçekten devrimsel bir gelişme göstermiştir.» (21). Çünkü, «Türk iş adamları ve sanayiciler sınıfı 1923 de yok denecek kadar azken, geniş bir toplumsal sınıf haline yükselmiştir.» (22).

**B) 1960 dan Sonraki Dönem :** İktisadî kalkınma süreci içinde bulunan Türkiye'de, uygun bir yatırım seviyesine ve şekline ulaşılması; özel ve kamusal yatırımların düzenlenmesi, büyük bir önem taşımaktadır. Bu sebeple, 1960 dan sonra, Devlet Plânlama Teşkilâtı kurularak, İktisadî Koordinasyon Kurulunun yerini almıştır. Ve Türkiye demokratik bir düzen içinde plânlı kalkınma dönemine girmiştir. Plânsız bir iktisadî siyasetin üzücü sonuçları kalkınmayı sağlayacak bir yol olarak plânlamanın benimsenmesine yol açmıştır. Plânlama fikrinin ve Devlet Plânlama Teşkilâtının Türk Anayasasında yer alması da bu inancın açık bir ifadesidir.

Bundan böyle, «Türkiye'nin kalkınması, iktisadî ve toplumsal hayatın bütününü göz önünde bulunduran ve en son tekniklere dayanan yeni ve ileri bir plânlama anlayışı içinde gerçekleştirilecektir. Onbeş yıllık bir dönem içinde ele alınan ve bu sürenin ilk beş yılını (1963 — 1967) kapsıyan Kalkınma Plânı bu anlayış içinde hazırlanmıştır.»

Buna ek olarak, «Plânlı kalkınmaya geçişi kolaylaştırmak için hazırlanan 1962 Yıllık Programı'nın uygulanması, uzun süreli plân dönemine giriş için faydalı bir deneme olmuştur.»

(20) O. E. C. D., *Economic Conditions In Member And Associated Countries of OECD; Turkey*, Paris 1958 ve Paris 1961.

(21) Alec P. Alexander, «Industrial Entrepreneurship In Turkey : Origins and Growth», *Economic Development And Cultural Change*, July 1960, s. 349.

(22) İbid, s. 350.

Bundan başka, «Kalkınma Plânı'nın hazırlanmasında, Türk toplumunun onbeş yıl içinde erişmesi istenen iktisadî ve toplumsal amaçları, bunları gerçekleştirmek için başvurulacak araçları ve bu araçların kullanılmasında uygulanacak temel ilkeleri gösteren «Plân Hedefleri ve Stratejisi» esas tutulmuştur. Plân Hedefleri ve Stratejisi'ndeki amaçlarda ve ilkelerde toplumun yapısı, meseleleri ve kaynakları gözönünde tutulmuş ve kalkınmanın, demokratik bir düzen içinde karma ekonominin imkânlarından faydalanılarak gerçekleştirilebileceği inancına dayanılmıştır» (23).

Onbeş yıl içinde gerçekleştirilecek hedefler şu şekilde özetlenebilir (24) : yüzde yedi kalkınma hızına ulaşılması; işsizlik sorununun çözülmesi; dış ödemelerde dengeye ulaşılması, ve bu hedeflerin toplumsal adalet ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesidir.

Plânın gerçekleştirilmesinde sanayi dalının rolü çok önemlidir. Çünkü; yüzde yedi kalkınma hızının gerçekleştirilmesi geniş ölçüde sanayi dalında meydana gelecek gelişmeye bağlıdır. Tarım alanında, ortalama yıllık artış hızının ancak yüzde 4.2 ye yükseleceği hesap edilmiştir. Sanayide ise yıllık ortalama artış hızı yüzde 12.9 olacaktır. (25).

Yapım sanayiindeki gelişmenin hedef ve ilkeleri ise şunlardır (26) :

1) Her malı ülke içinde yapmak gaye değildir,

2) Millî geliri artıracak ve genlik seviyesini yükseltecek konularda karşılaştırmalı maliyet çözümlerinin elverişli sonuç verir görüldüğü alanlarda üretimin geliştirilmesi çareleri aranacaktır,

3) Bazı alanlarda kapasite, fazlalığı olduğu için yalnız fazla kapasitenin kullanılması durumunda üretimin kenar maliyeti, uluslararası fiyat karşılaştırmasına elverişli olduğunda üretime devam etmek kararının ekonomik olacağı göz önünde tutulmuştur,

4) Fazla kapasitenin kullanılması ve yeni fazla kapasiteler yaratılmaması için gerekli organizasyon tedbirleri tesbit edilmiş ve bunların uygulanacağı kabul edilmiştir.

5) Yeni kurulan bazı sanayilerde belirli bir öğrenme devresi

(23) Devlet Plânlama Teşkilâtı, *Kalkınma Plânı, Birinci Beş X.I (1963 - 1967)*, Ankara 1963, p. 1.

(24) İbid, s. 2 - 3.

(25) İbid, s. 205.



için veya talep seviyesine bağlı olarak başlangıçta bir süre için koruma yoluyla uluslararası fiyatlarla karşılaştırılabilir fiyatlara gelinebileceği kabul edilmiştir.

6) İthalât siyasetinin, sanayiî koruma tedbirleriyle bunların uygulama oranlarının kalkınma hedeflerine uygun olarak tesbit edileceği ve yerli sanayi yapılarını ithâl edilen yapılara göre elverişsiz durumda bırakan idarî ve hukukî aksaklıkların kaldırılacağı düşünülmüştür,

7) Yeteri kadar ve istenilen nitelikte yerlisi yapılan malların ithalâtının koruma hedeflerine uygun şekilde denetlenmesine ya da tüm yasaklanmasına gidilecektir,

8) Yerli yapılar fiyatlarının dünya fiyatlarının çok üstünde olmasını önlemek ve uluslararası yarışmaya alıştırmak için uygun süreler sonunda denetlemeli rekabet malları ithalâtına gidileceği kabul edilmiştir,

9) Tekelci durumlar yüzünden fiyat bünyesinin bozulmasına ve bazı ellerde aşırı kârların toplanmasına engel olacak tedbirler alınacaktır.

Sanayi dalını uyarmak için alınacak özendirici tedbirler ise şunlar olacaktır (27) :

1) Sanayide kuruluş yerinin seçilmesinde toplam verimi artırma yanında bölgelerarası dengeli bir kalkınma sağlama amacına göre hareket edilecektir,

2) Çeşitli sanayi kredisi miktarı arttırılacaktır. Plânda yapılması gerekli bulunmuş ya da tavsiye edilmiş malları yapan veya yapacak sanayie kredî sağlanmasında kolaylık gösterilecektir,

3) Sanayide hızlı amortisman uygulanacaktır,

4) Montajdan başlıyan sanayiînin komple yapıma geçmesi için üretim vergisinin uygulanması değişecek ve yerli oranın arttırılmasını sağlamaya çalışılacaktır,

5) İhracatı Geliştirme Merkezi ihracat araştırması yapacak, ve sınaî yapıların ihracatı kolaylaştırılacaktır,

6) İhraç edilen sınaî yapılarında kullanılan ham madde ve yardımcı maddelerden gümrükte alınan vergi ve resimlerle, üretim

(26) İbid, s. 205 - 206.

(27) İbid, s. 206.

vergisinin geri verilmesi ve benzeri tedbirlerle ihracat kolaylaştırılacaktır,

7) İhraç edilen yapılardaki yerli ham maddelerin uluslararası fiyatlarla sağlanabilmesi ve bu suretle ihracat malı maliyetlerinin düşürülebilmesini mümkün kılacak tedbirler üzerinde durulacaktır.

Kalite Kontrolü, standardizasyon ve personel sorunu ile ilgili olarak alınacak tedbirler ise şunlardır (28) :

1) Yapıların kalite kontrolü yapılacaktır. Belirli kalite ve standardta olmıyanların satışına engel olacak tedbirler alınacaktır. Gerekli görülen alanlarda imalatçının garanti vermesi sağlanacaktır.

2) Sanayi yapılarının standardizasyonuna hız verilecektir,

3) Gerek idari gerekse diğer personelin işlerinde bilgilerini arttırmak için her derecede meslek öğretimi sağlanacak, daha ileri öğrenim ve uzmanlık kazanmak için gerekli şartlar hazırlanacaktır,

4) Personele daha çok yetki ve sorumluluk verilmesini sağlayacak esaslar konulacaktır,

5) Ücret siyaseti ve prim sistemi daha çok uyarıcı şekilde değiştirilecektir.

#### IV. SONUÇ :

1923 yılında Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, Türk toplumu ve ekonomisi önemli derecede değişmelere uğramaya başlamıştır. Yeni Türk devleti, kurulduğu andan beri, iktisadî kalkınmaya ve özellikle sanayileşmeye götüren başlıca iki yol olan devlet ve özel iktisadî faaliyetleri arasında bir seçim yapmak zorunluluğunda idi. İzmir İktisat Kongresinde kabul edilen esasa göre; devletin görevi özel faaliyetlerin son bulduğu yerde başlayacaktı. Bu sebeple, ilk on yıl bu siyaset egemen durumda idi. İktisadî kalkınma çabaları ile ilgili olarak hükûmetin faaliyeti pek fazla değildi ve hükûmet sadece hukukî ve idarî tedbirleri almakla yetiniyordu. Fakat, çeşitli sebeplerden dolayı, özel sermaye dalı beklenen başarıyı gösteremedi. Bu sebeple, 1930 sıralarında, BBYSP'nine göre

(28) İbid, s. 206.

pekçok sanayi dalını kurarak, sanayileşme sürecinde devletin çok önemli bir rol oynadığı devletçilik siyaseti izlenmeye başlandı.

Burada, Türk Devletçiliğinin, Atatürk'ünde belirttiği gibi, 19. asır sosyalist kuramcıları tarafından ileri sürülen fikirlerden alınmış bir sistem olmadığını, bunun Türkiye'ye has bir sistem olduğunu, fakat bu yeni sistemin liberal unsurlar kadar sosyalist unsurları da kapsadığını, belirtmek gerekir.

Bununla beraber, harp sonrası döneminde, devlet sanayileşme sürecinde daha az rol oynadı. Fakat 1960 da son bulan eski idarenin iktisadî siyaseti, gelecekteki iktisadî siyasetin, iktisadî kalkınma için gerekli olan kaynakların arzı ile ilgili daha gerçeklere uygun beklentilere ve bu kaynakların ülke içi kullanılış imkânları arasında daha geniş çapta tutarlılığa dayanması gerektiğini, ortaya çıkarmıştır. 1960 yılından beri de, Türkiye demokratik bir düzen içinde plânlı iktisadî kalkınma dönemine girmiş bulunmaktadır.