

Chenery Raporu'na Göre 1950'lerin Başında Türkiye Ekonomisi*

Ergun Türkcan**

ÖZET

Bu makale kalkınma iktisadı alanındaki çalışmalarıyla bilinen Hollis Chenery'nin (1918 – 1994) *Turkish Investment and Economic Development* (1953) başlığını taşıyan raporuna ilişkin kısa bir değerlendirme sunmaktadır. Sözü edilen rapor, Cumhuriyet dönemi Türk ekonomisinin yapısına dair önemli tespitlerde bulunuyor olmasına rağmen, dönemin Menderes hükümeti tarafından beğenilmemiş ve dağıtımı yasaklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma iktisadı, Hollis Chenery, Turkish Investment and Economic Development (1953), Menderes Hükümeti

ABSTRACT

The paper provides a short assessment of a report, Turkish Investment and Economic Development (1953), by Hollis Chenery, a well-known scholar in the field of development economics. Although this report offers insightful arguments regarding the Turkish economy in the Republican period, it was banned by the Menderes Cabinet and its distributed was halted.

Keywords: Development economics, Hollis Chenery, Turkish Investment and Economic Development (1953), The Menderes Cabinet

* Turkish Investment And Economic Development, Hollis B. Chenery, George E.Brandow, Edwin J. Cohn, December 1953, United States of America, Foreign Operations Administration, Special Mission to Turkey – Ankara, 290 sayfalık mimeo. Raporun, Misyon Başkanı M.L. Dayton'un yazdığı Önsöz'ünde, yardımcıları için, Türkiye'den, özellikle, Sanayi Kalkınma Bankası'ndan Bülent Yazıcı, İsmail Şener, Eva Moll; İstatistik Genel Müdürlüğü Milli Gelir Komitesinden Şefik İnan ile Mustafa Fotozoğlu, Osman Okyar, Vedat Eldem, İffet Menemencioğlu; Maliye Bakanlığından Burhan Ulutan ve Hurşit Çalık; Bayındırlık Bakanlığından Orhan Bayçu; Ankara Üniversitesinden Aydın Yalçın ve Reşat Aktan'a teşekkür ediyor. Ben de, nadir bulunan bu Raporun kendi nüshasının fotokopisini bana gönderen çok değerli Hocam Prof. Dr. Besim Üstünel'e şükranlarımı sunarım; Raporun bir kopyasını da, yıllarca ders verdiği SBF Kütüphanesine armağan etmişim.

** Prof. Dr., A.Ü. S.B.F. Emekli Öğretim Üyesi

Hollis Chenery 1918 de doğmuş, (Richmond-Virginia) Amerikalı bir iktisatçıdır. Petrol mühendisi olarak yetişen Chenery Harvard Üniversitesinde iktisat doktorası yapmış ve 1949-1961 arasında Amerikan Dışişleri Bakanlığı'nın çeşitli yardım örgütlerinde çalışıp birçok ülkede iktisadi kalkınmaya ilişkin raporlar hazırlamıştır. Türkiye'ye 1953 yılında gelerek *Turkish Investment and Economic Development* raporunu yazmışsa da, bu rapor, Menderes Hükümeti tarafından beğenilmemiş ve dağıtımı yasaklanmıştır.

Ben Türkiye'de planlama konusunda, yakında çıkacak olan bir çalışma¹ sırasında bu raporu incelemek fırsatı buldum ve kısa bir özetini hazırladım. Ancak, kitabı kendisine armağan ettiğimiz Dr. Attila Sönmez'in Chenery Raporu konusundaki derin incelemesini kitaba aldığım için, benim Rapor özetim bir tekrar oldu, çıkardım. Ancak yeni kuşaklarda bu Rapora ilgi duyan iktisatçılar olursa, bir fikir edinmeleri için bu dergide basılmasının uygun olacağını düşündüm.

Chenery 1961-1971 arasında Harvard Üniversitesinde profesör olarak görev yapmış ve ünlü eseri *Studies in Development Planning* (1971) yayınlamıştır. Robert McNamara'nın Dünya Bankası'na dışarıdan aldığı nadir uzmanlardan biri olarak burada önemli görevlerde bulunmuş, Bankadan emekli olduktan sonra tekrar Harvard'a dönmüş ve 1994'de ölmüştür. Daha geniş bilgi ve yayınları için ODTÜ Gelişme Dergisi'nin 23. Cilt, 4. Sayısındaki (1996) Chenery'nin anısına ayrılmış kısımda, kendisini yakından tanımış ve birlikte çalışmış olan Attila Karaosmanoğlu ile Attila Sönmez'in yazılarına bakabilirsiniz. Özellikle, Dr. Attila Sönmez'in bu dergideki eleştiri yazısı o dönemi, bu rapor çerçevesinde ele alan çok kapsamlı bir incelemedir.

CHENERY RAPORU'NUN KISA BİR ÖZETİ

BÖLÜM I. TÜRK EKONOMİSİNİN YAPISI İKTİSADİ BÜYÜME, 1929 – 1953

Analizimize, Türk sanayileşmesinden önce ve Büyük Buhranın ortaya çıktığı 1929 yılından başlayacağız. Türkiye 1920'lerde, milli gelirinin yüzde 15-20'sini ihraç edebildiği iyi koşullar yaşamıştır. Mamul malların çoğu ithal ediliyordu. Milli gelir hesaplarının yapıldığı en erken yıl olan 1929'da gelirin ancak yüzde 13'ü sanayi ve inşaatından geliyordu.

Büyük Buhranda Türk ihraç mallarına talep de düşmüştür. Bunu ötesinde, Türkiye, artık ithalatını finanse edecek borçlanmayı da yapamaz hale geldi. 1920'lerde milli gelirinin yüzde 20'sini ithalata ayıran Türkiye, 1930'larda, sadece yüzde 7'ye indi. Bu büyük döviz kıtlığı ülkeyi 1930'lardaki sanayileşmeye

1 Ergun Türkcan (Haz.) (Mayıs 2010 – Baskıda) Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü, 1960 – 1980, Dr Attila Sönmez'e Armağan İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

itmiştir. Bu program, döviz ikamesi ve istihdam yaratarak Türkiye'yi kendine yeter hale getirmeyi hedefliyordu.

Temel sanayilere devlet yatırımları, devlet müdahaleciliği felsefesinden değil, özel girişimin yetersizliğinden kaynaklanmıştır...Bu program, 1929-1938 arasında ikiye katlansa da, sanayi istihdamında büyük bir artışa yol açmadı; sanayi ve inşaatın milli gelir içindeki payı yüzde 13 den 16'ya çıktı. İşgücünün yüzde 80'ni hala tarımda istihdam ediliyordu...Amacımız bu dönemi değerlendirmek değildir...Türk ekonomisinin yapısında 1938 - 1948 arasında büyük bir değişime olmadı...Kişi başına gelir, ancak, 1948'de Savaş öncesi seviyesine ulaşabildi.

1948'den beri de tamamen farklı bir büyüme şekli ortaya çıktı. Büyüme hızı, Savaş öncesi hızın iki katına çıkarak milli gelirden yüzde 40 artış sağladı ki, bu Savaş öncesindeki onyıllık büyümeye eşittir. Büyümenin üç istisnai kaynağı:

Kore Savaşının yarattığı ihracat imkanları (1953 de normal seyrine döndü);

Çok iyi hava şartlarının getirdiği tarımsal üretimdeki artışlar;

1948 den beri yapılan Amerikan yardımları; 1953 de 420 milyon dolara ulaşan bu miktar ithalatın yarısını ve yatırımların üçte birini finanse etmiştir.

Savaş sonrası dönemin büyümesi sanayiden çok tarımdan kaynaklanır. Kamu sanayi üretimi yüzde 20-30 artmasına rağmen talebi karşılamaktan uzaktır.

Son beş yıldaki en önemli gelişmelerden biri karayolu yapımıdır. Hemen hemen sıfırdan başlayıp 24.000 km ulusal yol ağının yarısı tamamlanmıştır. Karayolu yük taşıması da bir misli artmıştır. Bu sistemin tarımsal ve sanayi üretim ve dağıtımına katkısı ölçülemeyecek kadar büyüktür. Ancak, bu gelişmeler, tarım ve sanayinin, gelirdeki nispi ağırlıklarını değiştirmemiştir...Genel iktisadi görünüm cesaret verici olsa da, ödemeler dengesinde giderek artan ciddi bir açık ortaya çıkmıştır.

EKONOMİK YAPIDA DEĞİŞİKLİKLER, 1950 – 53

Türk ekonomisinin 1950 yılı toplam kaynakları 10.1 milyar TL GSYİH artı 800 milyon TL. ithalat olmak üzere 10.9 milyar TL idi. İthalat 740 milyon TL olup, servislere ödenenlerle 100 milyon TL civarında bir açıkla, ekonominin dış dengede olduğu varsayılabilir. Milli gelirin yüzde 75'i tüketim, yüzde 13 kamu harcamaları ve yüzde 12'si yatırıma gitmekteydi. Eğer, yatırımın 1/3'ü amortismansa net yatırım milli gelirin yüzde 9'u civarındadır. Kaynakların mal gruplarına dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

TÜRKİYE’DE EMTİA ÜRETİM VE KULLANIMI, 1950
(Tüketici fiyatlarıyla Milyon TL)

| | Yerli Üretim | İthalat | Toplam İthalat Oranı (%) | |
|----------------------------|--------------|---------|--------------------------|-----|
| Tarımsal ürünler | 6.200 | 137 | 6.337 | 2 |
| Madencilik | 239 | - | 239 | 0 |
| Gıda işleme | 1.555 | 48 | 1.603 | 3 |
| Tekstil | 590 | 108 | 698 | 18 |
| Giysi ve deri eşya | 251 | 3 | 254 | 1 |
| Ağaç ürünler | 104 | 26 | 130 | 20 |
| Kağıt ve hamuru | 33 | 19 | 52 | 37 |
| Lastik ürünler | 40 | 25 | 65 | 38 |
| Kimyasallar | 175 | 61 | 236 | 26 |
| Temel metaller | 73 | 166 | 239 | 69 |
| İşlenmiş metal ürün | 150 | 350 | 500 | 70 |
| Metal-olmayan ürün | 75 | 35 | 110 | 32 |
| İnşaat | 720 | - | 720 | 0 |
| Petrol ürünleri | - | 150 | 150 | 100 |
| Diğer sanayiler | 44 | 13 | 57 | 23 |
| Elektrik | 59 | - | 59 | 0 |
| TOPLAM | 10.308 | 1.141 | 11.449 | . |

Kaynak: Chenery Report, Appendix C, Table 6, s. 276.

Son üç yılda milli gelir yüzde 35 artmıştır. Bu artışın 600 - 700 milyon TL si 1953’deki olağan üstü hava şartlarına atfedilebilir. Kamu harcamaları son üç yılda, kısmen savunma gereklerine bağlı olarak hızla artmıştır. Son beş yıldaki gelir artışının yüzde 62’i tüketime gitmiştir. Bu oran azaltılmazsa, gelecek enflasyondan kaçınılamaz. Bu artışta gıdanın payı küçüktür ancak, mamul malların talebihızla artmaktadır.

Gayri safi yatırımlar (stok artışları dahil) 1950 – 53 arası iki kat artmıştır. En çarpıcı olan inşaat sektörü faaliyetinin 1950 – 1956 arası faaliyetlerini iki katına çıkaracak olmasıdır. Tüketim ve yatırım malları cinsinden sanayi ürünlere olan talebin artması nedeniyle sanayi üretimi milli gelirden çok daha hızlı artacaktır.

İTHALAT GEREKLERİ VE YATIRIM ÖNCELİKLERİ

Milli gelir artışı ithal mallarına talebi daha çok artırmıştır. Eğer ithal mallarının ikamesi ve daha çok ihracata yönelik malların üretimi için yatırım yapılmazsa ödemeler dengesi açığı ortaya çıkacaktır. Aslında bu durum son üç yılda ortaya

çıkış olup, günümüzde Türkiye'nin en ciddi sorunudur. Tabii bu ithalat artışının tamamı yapısal değişmeden gelmiyor: Son iki yıldaki enflasyonist baskılar, ithalatçıları, ticaret kısıtları geleceği beklentisiyle, stok yapmaya sevk etmiştir. Bu fazla ithalat kısmı, enflasyonun ve ithalatın kontrol altına alınmasıyla giderilebilir. Bunun haricindeki ödemeler açığı, ancak, üretim yapısındaki değişikliklerle giderilebilecek olan “yapısal” açık olarak adlandırılabilir.

İthalat ve ihracat farkını yansıtan bu yapısal açığı tahmin etmek için, son üç yılın verilerine dayanarak, üretim, tüketim ve yatırımı bu seviyede sürdürebilmek için gereken asgari ithalat miktarı hesaplanmıştır. Analizin sonuçları aşağıdaki Ticaret Dengesi tablosundadır:

TÜRKİYE'DE ASGARİ TİCARET AÇIĞI TAHMİNLERİ (Milyon TL)

| | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 |
|---------------------------------|-------------------|-------|-------|-------|----------|-------|-------|
| | (Gerçekleşmiş) | | | | (Tahmin) | | |
| A.İthalat (cif) | | | | | | | |
| Yatırım malları | 323 | 420 | 717 | 660 | 650 | 685 | 710 |
| Tüketim malları | 151 | 194 | 314 | 287 | 240 | 260 | 290 |
| Hammaddeler | 234 | 260 | 345 | 319 | 350 | 380 | 400 |
| İdame malları | 91 | 126 | 180 | 192 | 190 | 195 | 200 |
| Toplam | 800 | 1000 | 1556 | 1458 | 1430 | 1520 | 1600 |
| Stok değişimi | | - 100 | - 40 | | | | |
| B.İhracat | | | | | | | |
| | 738 | 880 | 1020 | 1115 | 1200 | 1340 | 1500 |
| C.Ticaret Açığı | | | | | | | |
| | 62 | 120 | 536 | 343 | 130 | 140 | 100 |
| GSMH (1948 fiyatlarıyla) | | | | | | | |
| | 10080 | 11450 | 12590 | 13630 | 13560 | 14500 | 15460 |
| | GSMH'nin % olarak | | | | | | |
| İthalat | 7.9 | 8.7 | 8.1 | 8.2 | 8.8 | 9.2 | 9.7 |

Kaynak: Chenery Report, Tablo I.3 (s.18) ve Tablo II.1 (s.22) nin birleştirilmesiyle.

Not: İlk 2 yılın ihracat ve GSMH verileri Appendix A.3 ve B.5.b tablolarından alınıp hesaplanmıştır.

“1950 – 1953 arasında milli gelirin yüzde 35 artışını sağlamak için ithalatı 800 milyon TL den 1.400 milyon TL ye çıkarmak yani yüzde 75 artırmak gerekmiştir. O zaman ithalatın milli gelir içinde yüzde 8 olan payı da yüzde 17 ye çıkmıştır.”

(Türkiye'nin ticaret dengesi böyle olmakla birlikte) 1951 – 1953 arası toplam Ödemeler Dengesi açıkları 1.200 milyon TL den fazladır. Bu açığın 300

– 400 milyon TL si elimine edilmesi büyümeyi etkilemeyecek türdendir. Diğer 200 milyon TL Amerikan iktisadi yardımının gerektirdiği ekstra yatırımların gerektirdiği ithalat kalemleridir. Ancak geri kalan 600 – 700 milyon TL ihracatın ithalatı karşılama imkanı bulamamsından kaynaklanmıştır. 1950 – 51’in olumlu şartları devam etseydi, kuşkusuz bu açık daha az olurdu.”

Chenery ülkenin en acil sorunu olarak bunları gördükten sonra, bir çok önlem arasında, zamanın Başbakanı Adnan Menderes’i kızdırmış olduğu “gizli” devalüasyonu ileri sürüyor.

Kaynakça

Sönmez, Attila. (1996) “Türk Ekonomisinin Altın Yılları ve Chenery Raporu” ODTÜ GELİŞME DERGİSİ C. 23, S. 4, s. 668 – 675.

Chenery, Hollis, George E.Brandow, Edwin J. Cohn (1953) Turkish Investment and Economic Development, United States of America, Foreign Operations Administration, Special Mission to Turkey

Türkcan, Ergun (Haz.) (Mayıs 2010 – Baskıda) Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü, 1960 – 1980, Dr Attila Sönmez’e Armağan İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.