

TÜRK SANAYİLEŞME SÜRECİNDE BÜTÜNLEŞTİRİLMİŞ STRATEJİ

Yrd. Doç. Dr. Funda Rana ÖZBEY*

ÖZET

Uluslararası alanda rekabet giderek hızlanmakta ve koşullar değişmekte iken, Türkiye bu hıza ve değişime ayak uydurmakta önemli yapısal güçlüklerle karşı karşıyadır. 1980 öncesinde Türkiye’de uygulanan İthal İkamesine Dayalı Sanayileşme Stratejisi ile belli bir düzeyde sanayi temeli yaratılmış; ancak bu stratejinin ikinci aşaması olan ara ve yatırım malları üretimine geçilememiştir. 1980 sonrası uygulanan İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi de diğer strateji gibi tamamlanamamış; her iki stratejiyle de öngörülen bir sanayi yapısı gerçekleştirilememiştir. Bu iki stratejinin birlikte uygulandığı durum, başka bir deyişle rasyonel bir bileşimi olan “Bütünleştirilmiş Sanayileşme Stratejisi (B.S.S.)” Türk sanayini gerçek anlamda dışa açık rekabetçi bir ekonomik yapıya kavuşturmak için bir alternatif olabilir. Bu stratejinin korumacı yanıyla dünya rekabetinden ekonomi korunurken, döviz kazandırıcı ihracat yanıyla da sanayileşme için gerekli kaynak sağlanabilecektir.

ABSTRACT

While the competition gains speed and conditions change rapidly in international arena, Turkey confronts some structural difficulties to adjust these changes. Import-Substitution-Led Industrialization Strategy (ISLIS) used pre 1980 period in Turkey created a well established ground for the Turkish industry. However, the production of intermediate and investment goods which constitute the second stage of this strategy could not be accomplished. In the post 1980 period, Export-Led Industrialization Strategy (ELIS) has been applied in Turkish economy uncompleted, like ISLIS applied already. As a result, the industrial structure provided by both of these strategies has not been accomplished. When the strategies are applied at the same time, it is named as “Integrated Industrialization Strategy

* Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

(IIS). This strategy is a rational composition of import-substitution-led and export-led industrialization strategies. Efforts of becoming an industrialized country by using this integrated approach will cause the Turkish industry to have a competitive structure. With its protective aspect, integrated industrialization strategy protect the Turkish industry from competition coming from the rest of the world. It will also provide income required for becoming an industrialized country with the aspect of foreign currency provided from export.

GİRİŞ

Günümüz dünya ekonomisinde globalleşme olarak adlandırılan hızlı değişim, gelişmekte olan ülkeleri ekonomik ve sosyal yaşamlarını sürdürebilmek için yaşamak zorunda oldukları bir rekabet ortamı içine sokmaktadır. Gelişme ile sanayileşmenin aynı kabul edildiği bu rekabet ortamının zorunlu kıldığı yeni araçları, modelleri ve tüm bu unsurları kapsayan yeni sanayileşme stratejilerini belirlemek en önemli sorunu oluşturmaktadır. Bilindiği gibi, Türk ekonomisinde günümüze değin sanayileşmeyi temel alan bir yaklaşımla birçok çaba harcanmış, **İthal İkamesine Dayalı Sanayileşme Stratejisi (İ.İ.D.S.S.)** ve **İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi (İ.D.S.S.)**'nin her ikisi de denenmiştir. Ancak, birçok ülke ile birlikte hatta bazılarında önce kalkınma yarışına başlayan ekonomimizin bugün bu yarışta geri kalması, bu çabaların yetersiz kaldığını ortaya koymaktadır.

I. İTHAL İKAMECİ SANAYİLEŞME UYGULAMASI

Liberal dış ticaret ve sanayileşme stratejisi uygulayan Türkiye, 1953 yılında ortaya çıkan döviz darboğazı sonucunda, ithal ikamesinin araçları olan kotaları, ithal yasaklarını ve yüksek gümrük duvarlarını uygulamaya başlamıştır. Enflasyonist politikalar ve aşırı değerlenmiş kur politikası da şiddeti giderek arttırılarak, 1958 operasyonuna kadar sürdürülmüştür.¹ Planlı dönemin başında gıda ve tekstil gibi dayanıksız tüketim mallarının ithalatı, yerli üretimle ikame edilmiş, başka bir deyişle ithal ikamesinin ilk aşaması tamamlanmıştır. Ancak,

¹ Korkut BORATAV, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985)*, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1988, s. 61.

1963-80 dönemini kapsayan ithal ikamesine dayalı sanayileşme döneminde, ikinci aşama olan ara ve yatırım malları üretimine geçilememiştir.

İthal ikameci dönemde seçilmiş makro büyüklüklerin gelişimine baktığımızda, büyümede, yatırımlarda ve istihdamdaki artışlara karşın, bu strateji ile öngörülenin tam tersine, ekonominin dışa bağımlılığını arttıran, dövize bağımlılığı yüksek bir sanayi yapısı ortaya çıkmıştır. 1977-80 dışında ekonomide hızlı bir **büyümenin** yaşandığı bu dönemde, sanayi sektörünün öncü sektör kabul edilmesinin sonucu, üretim artışlarının en fazla bu sektörde gerçekleştiğini ve ilk sıradaki tarım sektörünün yerini aldığını görüyoruz. 1963-77 döneminde tarımsal üretimin yıllık artış hızı %3 iken, sanayi üretiminin yıllık artış hızı %10'u aşmıştır. GSMH ise yılda ortalama %7'lik bir hızla büyümüştür. 1977-80 dönemindeki büyüme hızının %1.9'a kadar düşmesinin temel nedeni ise, 1973 petrol krizinin ve 1974 Kıbrıs hareketinin yol açtığı ekonomik olumsuzluklardır. İmalat sanayi alt dallarında, dönem boyunca uygulanan dış ticaret politikaları sonucu dengesiz bir gelişim ortaya çıkmıştır. Planlarda öngörülenin tersine, sınai üretim, tüketim malları üretimine yönelik gelişimini sürdürmüştür.² Söz konusu dönemde imalat sanayi büyümesindeki artışların en önemli kaynağının yurtiçi talep artışları olması ve bu büyümede ithal ikamesi ile ihracat artışının etkisinin son derece sınırlı olması, imalat sanayi alt dallarındaki dengesiz gelişimin nedenini ortaya koymaktadır.³ 1963-68 döneminde iç talep büyümesinin sektörel üretim artışına katkısı %91, ihracat artışının %2, ithal ikamesinin ise %7 düzeyindedir.⁴ Bu dengesiz gelişime karşın, 1980 öncesi dönemde gerçekleştirilen ithal ikamesi sonucunda ortaya çıkan ve üretim çeşitliliği artmış imalat sanayi, kanımızca 1980 sonrası 1988'e kadar gerçekleşen ihracat atılımı için kaynak olan sanayi bazını yaratmıştır. 1980 sonrası büyümenin kaynağı olan ve İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi'nin başarısı

² Bkz. DPT. Temel Ekonomik Göstergeler, Ankara, 1985, s.23.

³ Zafer TUNCA, *Türkiye'de İthal İkamesi ve Gelişimin Kaynakları (1965-1975)*, İ.T.Ü. İşletme Fak., İstanbul, 1981, s. 8-10.

⁴ Uğur KORUM, *Türk İmalat Sanayi ve İthal İkamesi: Bir Değerlendirme*, Ankara Üniversitesi SBF Yayın No: 408, 1977, s. 190.

olarak değerlendirilen bu ihracat atılımının gerçek nedeni: 1980 öncesi yaratılmış ve 1977 sonrasında enerji ve döviz darboğazı sonucu atıl duruma gelmiş kapasitelerdir.

İ.İ.D.S.S.'nin uygulandığı 1963-80 döneminde **sabit sermaye yatırımlarının** dönemlere göre sektörler arası dağılımında bu stratejiye uygun olarak, imalat sanayi yatırımları giderek daha fazla pay almıştır.⁵ İthal ikameci stratejinin ikinci aşaması olan ara ve yatırım malları üretimine geçme çabalarının, başka bir deyişle “sanayileşme” isteğinin bir sonucu olarak, tüketim malları sanayiine yönelik yatırımlar azalış gösterirken, ara ve yatırım malları sanayiine yönelik yatırımlar artmıştır. İmalat sanayiine yönelik yatırımlarda kamu kesimi payı artış göstermiştir. Ancak, 1970-80 dönemi sonunda kamu kesiminin, özel kesimin yatırım malları sanayiinde gerçekleştirdiği yatırım miktarına ulaşmaması düşündürücüdür.⁶ Bu gelişmeler yanında yatırımlardaki kamu kesimi payının artmasında, dış borçlanmanın temel finansman kaynağı olması, enflasyonu körüklemiş ve stratejinin tıkanmasına yol açan temel faktör olmuştur.

Bu dönemde, imalat sanayi genelinde sağlanan toplam **istihdam** artışlarının yarısının, yalnızca gıda (%14.1), metal ana sanayi (%12.7) ve makine (%8.5) sanayileri tarafından sağlandığı görülmektedir.⁷ Aşırı değerlenmiş kur ve düşük faiz politikaları yanında, artan reel ücretler, sermayenin görece fiyatında yapay bir ucuzlama yaratarak sermaye yoğun teknolojilerin seçimini özendirmiştir. Genelde tüm sektörlerde sermaye yoğunluğu artarken, ithal ikamesinin en çok ağırlık taşıdığı sektörlerde diğerlerine oranla daha fazla sermaye yoğun teknoloji kullanılması, yine bu kesimlerin gelişmiş ülkelerdeki teknolojiyi kopya ettikleri tezi ile açıklanmaktadır.⁸ İthal ikameci dönemde devlet desteğinde teknoloji

⁵ I. ve II. Plan dönemlerinde toplam sabit sermaye yatırımları içinde, imalat sanayi yatırımları için hedeflenenin üzerinde (I.Plan %16.9 - %22.4; II.Plan %20.4 - %26.8) yatırım gerçekleşmiştir.

⁶ Bkz. DPT. *Yıllık Programlar ve IV. BYKP, DTP*, Ankara, 1979, s. 124.

⁷ Fikret ŞENSES, *1980 Sonrası Ekonomi Politikaları Işığında Türkiye'de Sanayileşme*, V Yayınları, Ankara, 1989, s. 78.

⁸ Tunca, s. 95.

kullanımı yaygınlaşırken, teknoloji üretme ve uygulama politikasına ulaşılmamıştır.

İthal ikameci strateji ile döviz tasarrufu sağlamak, ithalatı azaltmak yoluyla **dış ticaret** açığının kapatılması ve sanayileşmedeki sorunların giderilmesi hedeflenmiştir. Bu hedefin tam tersine, “ithal ikamesi yapar görünen gerçekte ithal gereğini arttıran” bir sanayi yapısı ortaya çıkmıştır. Sektörel öncelikler, sosyal karlılık, ulusal gelire katkı gibi kriterlerin dikkate alınması yerine “üretim yapılsın, baca tütsün” ilkesiyle, her şeyin teşvik edildiği, sonuçta hiçbir şeyin teşvik edilmediği bir teşvik furyası yaşanmıştır.⁹ Bu dönemde geleneksel ve potansiyel ihrac ürünlerinin gelişmesi özendirilmediği gibi, kendi gelişme süreci içinde ortaya çıkan yeni ürünlerin ihracatı da mümkün olmamıştır.¹⁰ 1964-89 yılları arasında uygulanan vergi iadesi uygulamasında bu durum çok açık gözükmektedir. İthal ikameci stratejinin amacıyla çelişkili olarak, vergi iadesinden geleneksel tarım ürünleri, sanayi ürünlerine oranla daha fazla yararlanmış ve vergi iadesi şeklinde ihracatçılara yapılan ödemeler, vergi iadesine konu olan ihracattaki gelişmeden daha yüksek olmuştur.¹¹ İthal girdilerin daha düşük fiyatlardan ithalini sağlaması, ayrıca ihracatı caydırarak kaynakların ithal ikameci sanayilere kaymasını sağlaması nedeniyle bir teşvik aracı gibi düşünülen aşırı değerlenmiş kur politikası da, amaçlananın tersine ara ve yatırım malları sanayilerinde ithalata bağımlılığı arttırmış ve bu sanayilerdeki korumanın azalmasına neden olmuştur. Bu politika sonucu ortaya çıkan bir başka olumsuzluk da, teknoloji seçimini işgücü aleyhine değiştirip, yabancı teknolojinin tercihine neden olmasıdır. Yurtiçi enflasyon artışları ile döviz kurundaki aşırı değerlenme artmış ve buna yurtdışı enflasyonun da etkisi eklenince girdi maliyetleri yükselmiştir. Gerek maliyet artışları gerekse reel efektif kurdaki düşüş, ihracatı özendirici olmaktan çıkararak, ilgili üretim dallarını iç piyasaya yöneltmiştir. Mutlak koruma sağlayan dış ticaret kontrol araçlarının, yerli sanayiye

⁹ Kenan MORTAN ve C. ÇAKMAKLI, *Geçmişten Geleceğe Kalkınma Arayışları*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1987, s. 334.

¹⁰ Bela BALASSA, Türkiye Ekonomisi Politikası ve Döviz Kuru, *Türk Ekonomisinin Dışa Açılmasında Kambiyo Politikası*, Mepan Yayınları, İstanbul, s. 269.

¹¹ Rıdvan KARLUK, *Türkiye’de İhracata Yönelik Dış Ticaret Politikası ve İhracatın Yapısal Analizi*, E.İ.T.İ.A., Yay. No: 237/158, Eskişehir, 1981, s. 94.

tamamen rekabet ortamı dışına çıkarması nedeniyle, bu dönemde kurulan birimlerin önemli bir kısmı kapasite kullanımı, etkinlik ve verimlilik kaygılarından uzak bir ortamda çalışma olanağı bulabilmişlerdir. Korumanın seçici değil genel bir koruma şeklinde olması ve belirli bir takvime bağlı olarak uygulanmaması, her ölçekte üretim birimlerinin, aynı olanaklardan yararlanabilmesini sağlamıştır. Bu durum, bir yandan girişimcilerin maliyet düşürücü yenilikler ve verimlilik artışı çabalarını gereksiz kılarken, diğer yandan rekabetten uzak, yüksek maliyet ve yüksek kar marjlarıyla çalışan tekelci rekabet ve oligopolistik bir sanayi yapısının oluşmasına neden olmuştur.¹²

II. İHRACATA DAYALI SANAYİLEŞME UYGULAMASI

1980 yılına gelindiğinde İthal İkamesine Dayalı Sanayileşme Stratejisi'nin pragmatik çözümlere yönelik olarak ve "rastgele"¹³ şeklinde uygulanması ile aşırı ölçülere varılmış ve ikinci aşamaya geçilmemiştir. Sonuçta, ekonomik büyümedeki duraklamalar, yüksek oranlı enflasyon, ciddi dış ödemeler krizi ve yaşanan siyasi istikrarsızlık sonucunda, 24 Ocak programı ile İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi uygulamaya konulmuştur. Bu program ile, özel sektörün öncülük ettiği, uluslararası rekabet ortamına uygun, dinamik bir ekonomik yapı yaratmak için kambiyo rejimini önemli ölçüde serbestleştiren, ithalatta liberasyonu arttıran, ihracatı desteklemeye öncelik veren ve yabancı sermayeye kolaylıklar sağlayan politikalar uygulamaya çalışılmıştır.

1980 İstikrar önlemleri sonucunda, negatif değerli **büyüme** hızı artarak %4.1'e yükselmiş ve sürekli büyüme, ancak 1988 yılına kadar devam etmiştir. Bu gelişmenin temel nedenlerinden belki de en önemlisi, daha önce de belirttiğimiz gibi, ekonomideki varolan atıl kapasitenin harekete geçirilmesidir. 1980-88 döneminde ortalama %8.8 olan büyüme hızı, 1989 yılında %1.6'a gerilemiştir. Bunun nedeni, 1988 sonrasında varolan kapasite sınırına ulaşılması sonucu

¹² Gülten KAZGAN, *Ekonomide Dışa Açık Büyüme*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1985, s. 20.

¹³ Taner BERKSOY, *Uluslararası Ticaret, İktisadi Kalkınma ve İthal İkamesi*, Toplum ve Bilim, No: 12, Ankara, 1982, s. 525.

ihracatta yaşanan gerilemeler ve kamu finansman gereklerinin artmasından kaynaklanan enflasyonist baskıdır. Büyüme hızı 1990 yılından sonra –yine 1980 öncesinde olduğu gibi- iç talep genişlemesi nedeniyle artmaya başlamıştır. İmalat sanayi genelinde, 1982 yılından sonra yaşanan pozitif büyümeye karşın, büyüme hızının yıldan yıla değişmesi, büyümenin istikrarsızlığını ortaya koymaktadır.¹⁴ Bu sağlıksız ve dengesiz büyümede, yatırımların ve ihracat artışlarının payı düşük olmuştur. Yurtiçi talep artışının büyümenin temel kaynağı olması, 1980 öncesinde aşırı ithal ikamesine yol açarken, 1980 sonrasında da ihracatçı kesimlerin kaynak ve üretimlerini rantların yüksek olduğu iç piyasaya yönlendirmelerine, dolayısıyla ihracatın engellenmesine yol açmıştır. Sonuçta, tüketim harcamalarını uyarmak ve bunu da kısa süreli dış kaynakla finanse etme politikası uzun süreli olmamış, ekonomide “5 Nisan 1994” bunalımı yaşanmıştır. 1995 sonrası tekrar canlanan ekonomi iç talep genişlemesi ile genişlemeci maliye ve para politikaları sayesinde büyümesini devam ettirmiştir. GSMH. içindeki en yüksek pay hizmetler sektörüne aitken, dönem içerisinde sanayi sektörü payı önemli oranda artmış; tarım sektörü payı ise azalmıştır. Sanayi sektörü payındaki artışta, inşaat (konut) ve ticaret alt sektörlerindeki önemli orandaki artışların payı yüksektir. 1980 sonrasında, uygulanan politikalar sonucu, tüketim malları ve ara malları sanayi üretimi, 1992’deki artışlara karşın azalmıştır. Ancak, tüketim malları sanayi, toplam imalat sanayi üretimindeki en büyük paya sahip olma özelliğini sürdürmüştür.¹⁵

1980 sonrasında özel sektörün öncü sektör kabul edilmesi sonucu, 1980 öncesi durumun tersine, imalat sanayine yönelik **yatırımlarda** kamu kesiminin payı giderek azalmıştır. Ancak, özel yatırımların uzun dönemli yatırımlar yerine, kısa dönemli spekülatif kar arayışlarına yönelmesi sonucu özel sermaye, sanayi dışına kaymış, başka bir deyişle, özel kesim özellikle ihracata yönelik sektörlerde beklenen gelişmeyi göstermemiştir. Gerek kamu, gerekse özel kesimin imalat sanayine yönelik yatırımlarının azalması yanında, diğer üretken sayılabilecek enerji, tarım ve madencilik alt sektörlerine yönelik

¹⁴ Ahmet DEMİR, Türk İmalat Sanayinde Sektörel Risk Değerlendirmesi, *Sektörel Gelişme Stratejileri, III. İzmir İktisat Kongresi*, DTP, Ankara, 1992, s. 55.

¹⁵ Bkz. DPT., *Temel Ekonomik Göstergeler (1950-1995)*, DPT, Ankara, 1995, s. 13.

yatırımlarda da gerilemeler yaşanmıştır. Yine bu dönem içinde yabancı sermaye yatırımları da yerli yatırımlar paralelinde üretken olmayan sektörlere kaymıştır.¹⁶ Bu, kendi haline bırakılmış yatırım dağılımı, toplumdaki gelir ve kaynak dağılımını üretken olmayan kesimler lehine değiştirirken, kapasite artırıcı yatırımların yerini kurulu kapasitelerin modernizasyonuna yönelik yatırımlara bırakmasına neden olmuştur. Alt sektörler itibariyle yatırımların gelişimindeki dalgalanmalara karşın, genel olarak tüketim malları sanayiine yönelik yatırımlar artarken, ara malları sanayiine yönelik yatırımlarda bir azalma gerçekleşmiştir. Ancak, en yüksek payı yine bu sektör almıştır. Yatırım malları sanayiine yönelik yatırımlarda ise fazla bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Yatırımlardaki bu olumsuz tablo göstermektedir ki, Türk ekonomisinde 1980 sonrasında istikrar ve dışa açılma adına büyümeden vazgeçilmiştir ve gelir ile kaynak dağılımı üretken olmayan kesimler lehinde değişmiştir. Kamu yatırımlarının sanayi kesiminden altyapı yatırımlarına kayışı, bir politika tercihi olarak anlaşılabilir; ancak özel kesimde sanayi yatırımlarının giderek konut yatırımları gibi üretken olmayan yatırımlara kayması, ekonominin uzun vadeli büyüme potansiyelini olumsuz yönde etkileyecektir.

İmalat sanayiinin 1980 öncesi oligopolistik ve tekelci rekabet piyasa yapısı özelliği, 1980 sonrasında da devam etmiştir. Yoğunlaşma oranı, ara ve yatırım malları sanayiinde, tüketim malları sanayiine oranla daha fazla olmuştur. Bu durum, tüketim malı alt sektöründe üretimin daha küçük ölçeklerle yapılabilme özelliğinden kaynaklanmaktadır. 1980 sonrasında öncü sektör seçilmiş -gıda, dokuma, kimya, metal işleme ve taş-toprağa bağlı- sanayilerde doğaldır ki en fazla **istihdam** gerçekleşmiştir. Bu sanayiler 1988 yılı için imalat sanayi istihdamının %69'unu sağlamıştır. 1989 yılından itibaren üretimde çalışan işçi sayısı ve çalışılan saatler azalırken, üretim kararsız şekilde artmıştır.¹⁷

¹⁶ 1987 yılı yabancı sermaye yatırımlarının yalnızca %51.2'lik kısmı turizm ve ticarete yönelmiştir. 1996 yılı yabancı sermaye yatırımları içinde en yüksek payı %81.7 ile hizmet sektörü almıştır. Bkz. DPT., *1998 Programı*, s. 168.

¹⁷ [http://www.foreigntrade.gov.tr/DİE Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları](http://www.foreigntrade.gov.tr/DİE/Hanehalkı%20İşgücü%20Anketi%20Sonuçları), p.1 of 2.

İ.D.S.S.'nin başarısında en önemli kriter, yüksek ve kalıcı **ihracat** artışı ve beraberinde getirmesi gereken ihracattaki yapı değişikliğinin sağlanmış olmasıdır. Bugün gelinen nokta da bu kritere göre, bu stratejinin başarılı olmadığı görülmektedir. 1923'den bugüne İhracata Dayalı Strateji ile ihracat artışında önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Ancak, bu gelişmeler kalıcı bir gelişme olarak nitelendirilemez. İhracatımızda sanayi sektörü lehine bir yapı değişikliği olmasına karşın, bu değişiklik yetersizdir. Toplam ihracat içinde ağırlıklı paya sahip mal ve ürün grupları, hem az sayıdadır, hem de geleneksel yapılarını korumaktadır. Ayrıca, ihracatta öncü sektörler yıldan yıla değişmiş ve bu konuda bir kararlılık sağlanamamıştır.¹⁸ İ.D.S.S. ile hedeflenen en temel amacın, ödemeler dengesinde cari işlemler gelir kısmında artış sağlamak ve ülkenin 1997'den bu yana içine düştüğü döviz darboğazını aşmak olduğu düşünülürse, bu stratejinin başarıya ulaşip ulaşmadığının en önemli ve basit göstergesi cari işlemler açığının gösterdiği seyir olacaktır. Cari işlemler dengemiz yalnızca 1988, 1989 ve 1991 yıllarında pozitif bakiye vermiştir. Bu durum, ödemeler dengesi sorununa, izlenen politikalarla pek çözüm getirilemediğini göstermektedir. 1980-90 döneminde aşamalı olarak büyük ölçüde **ithalatın** liberalizasyonun sağlanması ile gerek ithalatta, gerekse ihracatta hızlı bir artış yaşanmıştır. 1982-88 yılındaki ihracatta sağlanan hızlı artışların temel nedenleri varolan kapasitelerin iç piyasaya göre karlılığı daha yüksek ihracat kesimine yönelmesi, gerçekleştirilen devalüasyonlar sonucunda uygulanan aşırı değerlenmiş kur politikasının ihracat üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması (İhracat hacminin reel döviz kuruna karşı duyarlılığının test edildiği bir çalışmada:¹⁹ 1980-88 döneminde reel kurda görülen azalışın ihracat artışına katkısı %30 olarak hesaplanmıştır.), iç talebin kısılmasına bağlı olarak üretimin dış pazar ve talebe kayması ve uygulanan vergi iadesi uygulamasının ihracatçı kesimler lehine yaratmış olduğu yapay rekabet gücüdür.

¹⁸ Ayrıca bkz. Bedriye SARAÇOĞLU, "İhracat Önderliğinde Büyüme Politikası ve Türkiye İhracatında Beklenen Yapısal Değişiklikler", *İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 137 (Ağustos), 1997, s. 34.

¹⁹ M.CELASUN ve D. RODRİK, "Turkish Experience with Debt: Macroeconomic Policy and Performans", *Developing Country Debt and World Economy*, NBER, Chicago, 1988, s. 89.

1988'e kadar sağlanan hızlı ihracat artışı, ara malı ithalatını arttırırken, ihracat artışının neden olduğu yatırım malı ithalatı giderek azalmıştır. 1979-85 döneminde imalat sanayiinde, ihracatın ithalata bağımlılığının %63 artması, 1980 öncesinde yaşanan ve istikrar önlemlerinin alınmasında temel neden olan ithalata bağımlılığın sürdüğünü ortaya koymaktadır.²⁰ Daha da önemlisi, ihracatçı sektörler olan dokuma-giyim ve derinin ithalata bağımlılıklarının diğer sektörlerle göre daha fazla artış göstermiş olmasıdır. Her ne kadar gerekli ara malı ve yeni teknolojilerin elde edilebilirliği, ihracat artışı için kaçınılmaz görünse de, ara malı ithalat artışı yanında yatırım malı ithalatının azalmış olması, bu gelişmelerden olumlu şekilde yararlanılmadığını ve rekabet gücünü arttırıcı teknolojik gelişmelerin sağlanamadığını ortaya koymaktadır.²¹ 1985-90 sonrasında tüketim malları sanayi ithalatının, toplam imalat sanayi ithalatı içindeki payının tekrar artmaya başlaması da, bunun bir göstergesidir. 1963-73 dönemi içinde teknolojik gelişim girdi kullanımını arttırıcı özellik gösteren sektörlerde girdi talebi artmış, girdi tasarrufuna yol açan sektörlerde girdi talebi azalmıştır. 1980 sonrası uygulanan ihracatı özendirici uygulamalar daha çok mikro düzeyde mali teşvik veya sübvansiyon niteliğinde olmuştur.²² Bu sübvansiyonlar üreticiden çok dış ticaret şirketlerine yansıdığı için, teknolojik değişim, verimlilik ve kalite artışından daha çok ticaret kesiminde yoğunlaşmaya neden olmuştur. 1980 öncesinde aşırı değerlenmiş TL'nin gerçek değerini sağlamak amacıyla, önce küçük oranlı devalüasyonlar yapılmış; Mayıs 1981 tarihinden itibaren kurlar günlük olarak belirlenmeye başlanmıştır. İhracatın özendirilmesi amacıyla, 1980-85 döneminde TL reel kuru %66.4 oranında değer kaybına uğratılmıştır. 1989 yılına kadar uygulanan döviz kuru politikaları ihracatı özendirme yönünde gelişmiş; ancak bu yıldan sonra ihracatın döviz kuru ile desteklenmesinden, enflasyon hızının yavaşlatılması için vazgeçilmiş ve TL. yeniden değer kazanmaya başlamıştır.

²⁰ Nurhan YENTÜRK, "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde İhracatın Yapısal Gelişimi", *Sektörel Gelişme Stratejileri*, DPT, s. 109.

²¹ Uğur ESER, *Türkiye'de Sanayileşme*, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s.181.

²² Sübidey TOGAN, *1980'li Yıllarda Türk Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaret Liberizasyonu*, Türk Eximbank Dizisi: 1, 1993, s. 80.

Sonuç olarak denilebilir ki, 1980 sonrası uygulanan ihracata dayalı sanayileşme stratejisi de, ithal ikameci stratejide olduğu gibi tıkanmış ve düş kırıklığı yaşatmıştır. Her iki stratejinin başlangıç noktası olan ödemeler dengesi sorunları kararlı bir şekilde çözümlenmemiş; ithalata olan bağımlılık devam etmiştir. Başka bir deyişle her iki strateji de ekonomide yarattığı olumlu gelişmeler yanında, olumsuz sonuçları ile sanayileşmeyi ve buna bağlı istikrarlı büyümeyi sağlamada yeterli olmamıştır. Bu sonuç, stratejiler arası uyumun ve tamamlamanın gerektirdiği yapısal dönüşüm gerekleri yerine getirilmeden İ.İ.D.S.S.'nin terk edilerek İ.D.S.S.'ne geçilmesinin, durumu değiştirmediğini, başlangıç noktasına geri döndüğünü göstermektedir. Bu sorunlar 2000'li yıllarda sanayide yeniden yapılanma gerekliliğini gündeme getirmektedir. Türkiye gibi, G.O.Ü.'in sorunu sanayileşmede hangi stratejiye ağırlık ve öncelik verileceği değil, ancak bu iki strateji arasında tercih yapmayan, aynı anda hem içe dönük hem dışa dönük sanayileşmelerin gelişmesini sağlayacak, bütünleştirilmiş bir stratejiyi bulmaktır.²³ Gözlem ve araştırmalar, ithal ikameci ve ihracata dayalı stratejilerin birlikteliğine dayalı, bu anlamda “bütünleştirilmiş” gelişme stratejisinin, bu iki stratejinin tıkanma noktalarına bir çare olabilecek iyi bir performans göstereceğini ortaya koymaktadır.

III. BÜTÜNLEŞTİRİLMİŞ SANAYİLEŞME STRATEJİSİ

Bütünleştirilmiş sanayileşme stratejisinin temel amacı, ülkenin varolan ve potansiyel ekonomik yapısını dikkate alarak, kıt kaynaklarını optimal kullanarak, sanayileşmiş ülkeler arasında yer almak için gerekli yapısal dönüşümü gerçekleştirmek olmalıdır. İlk ve en önemli adım atılarak, yeni stratejinin, ithal ikamesi ve ihracata dayalı strateji arasında, birbirinin karşıtı değil birbirini tamamlar yönde, iç ve dış konjonktür değişmelerine karşı esnek bir özellik gösteren yapıda olması sağlanmalıdır. Bütünleştirilmiş sanayileşme stratejisi çerçevesinde ithal ikamesi, ülkenin karşılaştırmalı üstünlüklere sahip olmayacağı alanlarına kadar yayılıp ve zamanla sınırsız biçimde genişleyen şeklinden farklıdır, tersine, aşırı ithal

²³ Emin ÇARIKÇI, *Yarıgelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sanayileşme Politikaları*, Turhan Kitabevi, 1983, s. 98.

ikamesi sürecinde ortaya çıkan büyüme engellerini önleyici niteliktedir. Kalkınmaya yeni başlayan bir ülkenin ilk aşamalarda, ihracat olanağı yaratan özel kaynakları yoksa, ithal ikame sanayini geliştirmesi ve bu yeni sanayileri gümrük yasakları, miktar kısıtlamaları veya yüksek gümrük vergileri yoluyla koruması, bu ilk aşamalarda kaçınılmaz kabul edilebilir. Ancak, ithal ikameci bir sanayinin ihracatçı bir ekonomik yapıya dönüştürülmesi için, uzun dönemli bir perspektifle yeni bir dış ticaret politikası belirlemesi gereklidir. Piyasa ekonomisine dayalı, gerçek anlamda dışa dönük büyüme hedefleyen bu stratejide, ithal ikamesinin, sanayiye ihracata işin başında yönlendirmesi için sistematik bir hazırlık olarak anlaşılması ve uygulanması zorunludur. Bu hazırlık, eldeki tüm bilgi ve tahminlere göre ileride en fazla ihracat şansına sahip ithal ikameci sanayilerin geliştirilmesi ile mümkün olabilir. İhraç ürünleri sanayi ise ithal ikameci sürecin bitiminden önce kurulmuş olmalıdır. Başka bir deyişle ithal ikamesi, bir ödemeler sorunu olarak değil, bilinçli tercihler içeren bir sanayileşme yöntemi olarak ele alınmalıdır.²⁴ Geniş ve gelecekte de genişlemesi beklenen iç pazarın, sellektif ithal ikamesi için uygun bir ortam oluşturduğu göz ardı edilmemelidir. Seçilmiş ürün grubu ya da gruplarıyla ve belli süre sınırlanmış ithal ikamesi, el işçiliğine dayalı üretimden sınai bir üretime ya da onların farklılaştırılmasına geçiş sürecini kolaylaştırabilecektir. İleride ulusal teknoloji kapasitesini ve verimliliği arttıracak, endüstriler arası bağlantılar ve potansiyel rekabet gücü kriterlerine göre seçilmiş ithal ikameci sektörler, önceden açıklanmış bir takvime bağlı ve aşamalı bir şekilde azaltılarak korunmalıdır. İthal ikamesi sektörleri aracılığıyla dış konjonktürdeki beklenmedik olumsuz gelişmeler ve dalgalanmaların olası etkileri en aza indirilirken, ihracat ile gelişme için gerekli döviz sağlanmış olacaktır. Bütünleştirilmiş sanayileşme stratejisinin uygulanması sonucu, bir birim döviz kazanılması ile bir birim döviz tasarrufu için harcanan marjinal iç-kaynak maliyeti aynı olacaktır.²⁵ Korumacılık ile ortaya çıkan refah kaybı, eş anlı olarak uygulanan ihracat politikası sonucunda yaratılan yeni karşılaştırmalı

²⁴ Ronald CLAPHAM. *Marktwirtschaft in Entwicklungsländern*, Freiburg in Bresiagu, Verlag Rombach, 1973, s. 216.

²⁵ Cem ALPER, *A.G.Ü.'lerin Dış Ticaret Sorunları ve Sanayileşme*, İ.T.İ.A. Yayın No: 185, Ankara, 1982, s. 107.

üstünlüklere uygun uluslararası uzmanlaşmayla giderilebilecektir.²⁶ Yerli üretimin, ithal yasakları ve miktar sınırlamaları gibi mutlak şekilde korunması yerine, vergi ve sübvansiyon gibi araçlarla selektif şekilde korunması, korunmanın etkinliğini arttıracaktır. Kur ve faiz politikası gibi genel etkileri olan araçlar yerine, vergi, sübvansiyon gibi araçlar, korunması istenen sektörler veya ürünlere doğrudan uygulanabilir niteliktedir. Böylece, teşviki istenen sektörlerin kendi lehlerine olan fiyat farkı kaldırılacağı için, verimlilik ve maliyet kaygıları ön plana çıkacaktır. Bu şekilde daha rasyonel bir müdahale sağlanmış olacaktır. Korumadan doğan maliyetler en aza indirilirken verimliliğin artması da teşvik edilmiş olacaktır. Sonuçta, kaynak dağılımındaki etkinliğin sağlanmasıyla sanayide yapısal bozuklukların ortaya çıkmasının önüne geçilebilir. Bilindiği gibi, 1980 öncesinde aşırı ve uzun süreli uygulanan ithal ikamesi, kaynak dağılımını bozarak ülkenin potansiyel karşılaştırmalı üstünlüklere ters düşen bir sanayileşme yapısına yol açmıştır. Bu durum, 1980 sonrasında da dışa dönük ihracat sanayilerine verilen ve selektif olmayan aşırı sübvansiyonlar nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bilindiği gibi, Dünya ekonomisinde kısa süren bir ithal ikamesi ile birlikte dinamik ve rekabet yeteneği olan ihracat sanayilerinin başarıyla korunduğuna ilişkin örnekler yaşanmıştır. (Japonya, Güney Kore)

Fiyat rekabeti yerine, kalite ve teknoloji rekabetinin olduğu günümüz dünyasında Türkiye'nin uluslararası alanda rekabet gücü oldukça düşüktür. Uluslararası rekabet gücünü hedefleyen Bütünleştirilmiş Strateji çerçevesinde öncelikle temel makro ekonomik sorunların giderilip, istikrarlı ve etkin bir piyasa ekonomisinin yaratılması gereklidir. Varolan ve potansiyel karşılaştırmalı üstünlüklerin ortaya çıkabilmesi için, piyasa sürecinin ve fiyat mekanizmasının dikkate alınması ve piyasa ekonomisi ile tutarlı olması gereken ek uyarımları yaratmak için destekleyici önlemlerin alınması gereklidir. Bunlardan en önemlileri, istikrarlı bir gerçekçi kur uygulamasına geçiş, dış girdilerde gümrüklerin azaltılması, ihracata özel krediler, ihracat malları sanayilerine yönelik

²⁶ Mihaly SIMAI, "Problems, Conditions and Possibilities For An Export-Oriented Economic Policy In Hungary", *Export Policy: A Global Assesment*, USA-Newyork: 1982, p. 25-26.

yüksek amortismanlar, gelir ve kurumlar vergilerinin düşürülmesi veya taksitlendirilmesi, ticari bilgilendirmede kamu ve yabancı şirketlerce destek sağlamasıdır. Bir ülkenin rekabet gücü, o ülkenin yatırım, üretim ve ihracat artışını hedefleyen ekonomik yapıya sahip olması ile yakından ilgilidir. İhracat stratejisinin pazar ve ürün çeşitlenmesine olanak verecek esnek bir yapı temelinde oluşturulması ve gerekli görülen mal ve pazarlar için özellikle pazarlama alanında yabancı sermayenin özendirilmesi gereklidir. Gerekli yasal ve idari çerçevenin oluşturulması da dahil olmak üzere, sanayi ve yatırım konularında işbirliğinin artırılması konusu Türkiye için öncelik taşıyan bir sorundur. Yeni stratejide özendirme sistemi, önceki uygulamalardan farklı bir biçimde tasarlanmalıdır. Sanayinin yeniden yapılanması için yatırım eğilimi yüksek, teknolojik değişime açık, ihracata katkısı olan ve bu alanda projeler üreten işletmelere, ayrıca imalat sanayii sektörlerinin rehabilitasyonuna ve teknolojik gelişme ve yenilikleri izleyerek rekabet gücünü arttırmaya yönelik faaliyetlere mali destek sağlanabilir. Gelir ve kaynak dağılımını etkileyen ve ekonominin reel sektörü üzerinde önemli yansımaları olan finans sistemi de reforma tabi tutulmalıdır. Para politikasının ekonominin gereklerine ve fiyat istikrarını sağlayacak biçimde yürütülmesi ve siyasal iktidarların keyfi müdahalelerinden uzak, ulusal iktisat politikalarıyla uyumlu bir yapıya kavuşturulması gereklidir. Optimal maliyetlerle ve teknoloji ile üretim, ithal ikamesi için yapılacak yatırımlarla ihracatı arttırmak için yapılacak yatırımlar arasında olması gereken denge, göz önünde tutulması gereken diğer koşullardır. İmalat sanayinin gelişiminde ve ekonomiye katkısında, ihracata verilen temel önem sürdürülmelidir. Ancak, ihracatın emek-yoğun tüketim mallarında yoğunlaşmasından özellikle kaçınılmalıdır. Bu malların, yüksek arz esnekleri yanında düşük talep esnekliklerinin olması, ihracatları bu mallar üzerinde yoğunlaşan ülkeler için – özellikle de giderek daha çok ülkenin sanayileşme sürecine emek-yoğun tüketim mallarıyla başladığı düşünüldüğünde- çeşitli olumsuzlara yol açacaktır. Bu nedenle ihracatta, ülkenin gelişmişlik düzeyine paralel olarak, sermaye ve beceri yoğun alanlar yönünde değişen karşılaştırmalı üstünlükler çerçevesinde yapısal değişme sağlanmalıdır. Bütünleştirilmiş stratejide, seçilmiş sektörler üzerinde uygulanan ve uzun dönemde zamanla azaltılan korumalarla, korumacı

olmayan dış ticaret politikasının, ulusal teknoloji kapasitesini geliştirme, verimliliği ve sanayinin rekabet gücü artırma açısından olumlu katkıları olacaktır.²⁷ Türkiye sanayileşmesini, ileri bir aşamada özgün teknolojisini üretinceye kadar ithal teknolojilere dayalı olarak sürdürmek durumundadır. Önemli olan, doğru öncelik alanlarında doğru teknolojilerin seçiminin yapılması ve teknolojinin optimal kullanımının ve yeniden üretiminin sağlanabilmesidir. Geliştirilmiş son teknolojileri içeren sermaye malları ithali yanında, ortak yatırımlar, teknik yardım programları ve doğrudan yabancı sermaye girişleri biçimindeki teknoloji girişlerinden de yararlanılabilir. İthal teknolojilerin sermaye yoğun olması sonucu ortaya çıkabilecek istihdam sorunlarına yönelik olarak, işgücü kalitesini arttıran eğitim programları uygulanabilir. Sermaye-yoğun ve yeterli işgücü-yoğun teknolojiler arasında yer alan “ara teknolojiler”de geliştirilebilir.²⁸ Verimliliğin artırılması yanında karlılığın artırılması da, uluslararası rekabette önemli bir faktördür. Bu alanda kamu sektörü harcamaları ile vergilendirme düzeyinin daha optimal olması ve borçlanma düzeyi azaltılarak, harcamaların cari hesaplardan daha çok yatırım harcamaları kalemlerinde toplanması gerekmektedir. Yapısal sorunlar ancak ciddi ve kararlı yapısal reformlarla çözüme kavuşturulabilir. Bu anlamda öncelikle “kamu sektörü reformu” gerçekleştirilerek, kamu sektörü daha etkin hale getirilmelidir. İçinde bulunduğumuz yüzyılın ikinci yarısında yaşanan Asya mucizesinin temel kaynağı da budur. Bu mucizeyi gerçekleştiren ülkelerin izledikleri politikalara ve yaşadıkları sosyal tecrübelerle bakıldığında, temel özelliklerinden ilki, ekonomik kalkınmayı ulusun gündeminde birinci sırada tutmayı başarmış olan politik ve bürokratik kadroların istikrarlı iktidar ve görev süreleridir. İkinci özellik ise, bu kadroların serbest pazar ekonomisi üzerine kurulu, ancak sınırlı ve selektif bir ekonomik politika izlemiş olmalarıdır.

²⁷ Celasun ve Rodrik, s. 628-630.

²⁸ World Bank Turkey: *Industrialization and Trade Strategy*, Volume I, Summary Report, Report No: 3641-TU, IBRD Washington TC, p. 48-53.

SONUÇ

Günümüzde uluslararası rekabet koşullarında yaşanan hızlı değişimler, Türkiye'nin sanayileşme ile özdeşleşen kalkınma yarışında yeni perspektifli sanayileşme stratejisini en kısa sürede belirlemesini ve uygulamaya geçirmesini gerektirmektedir. Ülkemizin 21. yüzyılda dünya pazarlarında arzulanan yerini alabilmesinin başta gelen koşulu, dünya fiyatlarında ve kalitesinde daha çok üretebilmektir. Türkiye, ekonomisini artık büyük ölçüde iç ve dış borçlanma ile finanse edilen tüketime değil, yatırım, üretim ve ihracat artışına dayalı sağlamak zorundadır. Bu nedenle, bugüne kadar kamu finansman dengesizliğinin neden olduğu rant ekonomisinden, üretim ekonomisine geçmeyi öngören ve bunu zaman içinde kararlı, dünya koşullarına uygun bir iktisadilik anlayışıyla sürdürmeyi ilke edinmiş, yeni bir sanayileşme dönemine girilmelidir. Amaç, sadece ihracata dönük bir yapı değil, genelde dışa açık, dünyayla bütünleşmiş, uluslararası işbölümünün, gerek parasal gerekse reel değerlerin güçlüğünün ön planda olduğu, cari açıkların özellikle uzun vadeli sermaye hareketleri ile karşılandığı ve fiyat mekanizmasının işler kılındığı bir ekonomik yapılanma olmalıdır. Uzun perspektifli bir sanayileşme stratejisinin nihai hedefleri bu kriterler çerçevesinde oluşturulmalıdır. A.B. ve küresel ekonomi ile başarılı bir entegrasyon ve toplumsal refahın artırılması ancak bu yolla olanaklıdır.

KAYNAKÇA

- ALPER Cem, *A.G.Ü.'lerin Dış Ticaret Sorunları ve Sanayileşme*, İ.T.İ.A. Yayın No: 185, Ankara, 1982, s. 107.
- BALASSA Bela, "Türkiye Ekonomisi Politikası ve Döviz Kuru", *Türk Ekonomisinin Dışa Açılmasında Kambiyo Politikası*, Mepan Yayınları, İstanbul, s. 269.
- BERKSOY Taner, *Uluslararası Ticaret, İktisadi Kalkınma ve İthal İkamesi*, Toplum ve Bilim, No: 12, Ankara, 1982, s. 525.
- BORATAV Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985)*, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1988, s. 61.
- CELASUN M. ve RODRİK D., "Turkish Experience with Debt: Macroeconomic Policy and Performans", *Developing Country Debt and World Economy*, NBER, Chicago, 1988, s. 89.
- CLAPHAM Ronald, *Marktwirtschaft in Entwicklungslandern*, Freiburg in Bresiagu: Verlag Rombach, 1973, s. 216.
- ÇARIKÇI Emin, *Yarıgelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sanayileşme Politikaları*, Turhan Kitabevi, 1983, s. 98.
- DEMİR Ahmet, "Türk İmalat Sanayinde Sektörel Risk Değerlendirmesi", *Sektörel Gelişme Stratejileri, III. İzmir İktisat Kongresi*, DTP, Ankara, 1992, s. 55.
- ESER Uğur, *Türkiye'de Sanayileşme*, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s. 181.
- KARLUK Rıdvan, *Türkiye'de İhracata Yönelik Dış Ticaret Politikası ve İhracatın Yapısal Analizi*, EİTİA., Yay. No: 237/158, Eskişehir, s.94
- KAZGAN Gülten, *Ekonomide Dışa Açık Büyüme*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1985, s. 20.
- KORUM Uğur, *Türk İmalat Sanayi ve İthal İkamesi: Bir Değerlendirme*, A.Ü. SBF Yayın No: 408, 1977, s. 190.
- MORTAN Kenan ve ÇAKMAKLI C., *Geçmişten Geleceğe Kalkınma Arayışları*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1987, s. 334.
- SARAÇOĞLU Bedriye, "İhracat Önderliğinde Büyüme Politikası ve Türkiye İhracatında Beklenen Yapısal Değişiklikler", *İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 137 (Ağustos), 1997, s. 34.

- SIMAI Mihaly, "Problems, Conditions and Possibilities For An Export-Oriented Economic Policy In Hungary", *Export Policy: A Global Assesment*, USA-Newyork: 1982, p. 25-26.
- ŞENSES Fikret, *1980 Sonrası Ekonomi Politikaları Işığında Türkiye'de Sanayileşme*, V. Yayınları, Ankara, 1989, s. 78.
- TOGAN Sübidey, *1980'li Yıllarda Türk Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaret Liberizasyonu*, Eximbank Dizisi: 1, 1993,s. 80.
- TUNCA Zafer, *Türkiye'de İthal İkamesi ve Gelişmenin Kaynakları (1965-1975)*, İ.T.Ü., İstanbul, 1981, s. 8-10.
- World Bank Turkey: Industrialization and Trade Strategy, Volume I, *Summary Report*, Rep. No: 3641-TU, IBRD Wash.TC, p. 48-53.
- YENTÜRK Nurhan, "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde İhracatın Yapısal Gelişimi", *Sektörel Gelişme Stratejileri*, DPT, 1995., s. 109.
- <http://www.foreigntrade.gov.tr/DİE> Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, p.1 of 2, 1999.